



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARECER

COM(2019)192

Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado e a Diretiva 2008/118/CE relativa ao regime geral dos impostos especiais de consumo no que respeita ao esforço de defesa no âmbito da União



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e Lei n.º 18/2018, de 02 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a **Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado e a Diretiva 2008/118/CE relativa ao regime geral dos impostos especiais de consumo no que respeita ao esforço de defesa no âmbito da União [COM(2019)192].**

Tendo em consideração o seu objeto, a iniciativa, ora em apreço, foi remetida por esta Comissão de Assuntos Europeus à Comissão de Defesa Nacional e à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa para análise e consequente elaboração de relatório.

A Comissão de Defesa Nacional analisou e aprovou o respetivo Relatório. No que toca à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa não houve, até à data, qualquer pronúncia.

Considerando que, a iniciativa em análise vem propor um conjunto de alterações à legislação em vigor [Diretiva 2006/112/CE (Diretiva relativa ao imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e Diretiva 2008/118/CE (Diretiva relativa aos impostos especiais de consumo)] no sentido de harmonizar o tratamento para efeitos de IVA dos esforços de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

defesa empreendidos no quadro da União Europeia (UE) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO).

Considerando que, a Diretiva IVA não estabelece qualquer isenção geral em relação às entregas de bens e prestações de serviços para fins de segurança e defesa. Estando, por isso, os bens entregues ou os serviços prestados às forças armadas, ou ainda os bens por elas importados sujeitos a IVA.

Considerando, no entanto, que, a referida Diretiva estabelece, sob critérios específicos, isenção do imposto sobre o valor acrescentado em relação às entregas de bens e prestações de serviços, bem como à importação de bens pelas forças armadas de qualquer Estado membro da NATO, quando essas forças se encontrem afetadas ao esforço comum de defesa fora do seu Estado.

Considerando que, a Diretiva relativa aos impostos especiais de consumo prevê uma isenção semelhante do imposto especial de consumo para a circulação de produtos sujeitos a impostos especiais de consumo destinados às forças armadas de qualquer membro da NATO.

Considerando que, nenhuma das isenções abrange as entregas e as prestações relacionadas com o esforço comum de defesa no âmbito da União, uma vez que ainda não existe uma política de defesa comum da União.

Considerando que, sem as alterações propostas, o direito da União Europeia impediria, em termos gerais, que as forças armadas fossem tratadas para efeitos de IVA de um



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

modo diferente daquele de que beneficiam outros organismos governamentais, como as forças policiais ou as organizações sem fins lucrativos quando executam tarefas semelhantes.

Considerando, por isso, que a presente iniciativa pretende colmatar a falta de harmonização da legislação vigente no que concerne ao tratamento para efeitos de IVA e de impostos especiais de consumo relativamente aos esforços de defesa no âmbito da UE e da NATO.

Considerando que a presente iniciativa está em conformidade com o princípio da subsidiariedade, uma vez que os objetivos visados só podem ser adequadamente realizados através da adoção de medidas a nível da UE.

Considerando, por último, que o Relatório apresentado pela Comissão de Comissão de Defesa Nacional reflete o conteúdo da iniciativa com rigor e detalhe, devendo, por isso, dar-se por integralmente reproduzido. Desta forma, evita-se uma repetição de análise e conseqüente redundância.

Propõe-se, por conseguinte, que excluída como está a possibilidade de violação do princípio de subsidiariedade, que o processo de escrutínio seja dado por concluído.

Palácio de S. Bento, 18 de junho de 2019



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

O Deputado Autor do Parecer

(António Gameiro)

A PRESIDENTE DA COMISSÃO,

(Regina Bastos)



Comissão de Defesa Nacional

Relatório
COM (2019) 192

Autor: Deputado
Ascenso Simões

Proposta de Diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado e a Diretiva 2008/118/CE relativa ao regime geral dos impostos especiais de consumo no que respeita ao esforço de defesa no âmbito da União



Comissão de Defesa Nacional

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO RELATÓRIO

PARTE III - CONCLUSÕES

Comissão de Defesa Nacional

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. Nota Introdutória

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei n.º 18/2018, de 2 maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Defesa Nacional a *“Proposta de Diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado e a Diretiva 2008/118/CE relativa ao regime geral dos impostos especiais de consumo no que respeita ao esforço de defesa no âmbito da União”* COM (2019) 192, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

2. Contexto e objetivos

Um dos objetivos da Diretiva IVA (2006/112/CE) consistia em elaborar uma lista comum de isenções de IVA, por forma a que os recursos próprios da UE pudessem ser cobrados de modo uniforme em todos os Estados-Membros. A isenção de IVA, de qualquer operação, exige por isso uma disposição específica na Diretiva IVA.

A Diretiva IVA não prevê, no entanto, qualquer isenção geral relativamente às entregas de bens e prestações de serviços para fins de segurança e defesa, pelo que os bens entregues ou os serviços prestados às forças armadas, ou ainda os

Comissão de Defesa Nacional

bens por elas importados, estarão sujeitos a IVA.

Acresce que o custo do IVA reflete-se num aumento de receitas que o imposto gera para o erário público (uma vez que enquanto organismos públicos, as forças militares não podem recuperar esse IVA), receitas que, por sua vez, contribuem para o orçamento que financia atividades como a defesa nacional.

A Diretiva prevê uma isenção para entregas de bens e prestações de serviços às forças armadas de qualquer Estado parte do Tratado do Atlântico Norte, que participe num esforço comum de defesa fora do seu próprio Estado. Essa isenção foi criada no sentido de responder a situações em que se quebrou o círculo de receitas e de despesas, uma vez que o IVA sobre essas entregas de bens e prestações de serviços constituiria uma receita para o Estado em que as forças armadas estão situadas, e não para o seu próprio Estado.

Considera-se que embora o esforço de defesa da NATO tenha sido abrangido pela Diretiva IVA desde 1977 e pela Diretiva relativa aos impostos especiais de consumo desde 1993, nenhuma das isenções abrange as entregas e as prestações relacionadas com o esforço comum de defesa na União, uma vez que ainda não existe uma política de defesa comum da União.

Contudo, a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), estabelecida em 2000 como Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), é um instrumento fundamental para a ação externa e inclui a definição gradual de uma política de defesa comum da União.

Recorde-se que, em junho de 2016, a estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia lançou as bases para o desenvolvimento da PCSD, refletindo-se em três eixos prioritários: dar resposta aos conflitos e crises externas, desenvolver as capacidades dos parceiros e proteger a União e os seus cidadãos.

Em março de 2018, no seguimento de uma Comunicação conjunta sobre a melhoria da mobilidade militar na UE (de novembro de 2017), a Comissão e a Alta Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança

Comissão de Defesa Nacional

apresentaram uma comunicação conjunta sobre o plano de ação para a mobilidade militar.

Esse plano de ação reconhece a necessidade de igualdade de tratamento dos esforços de defesa, a fim de reduzir os encargos administrativos e, por conseguinte, os atrasos e os custos da mobilidade militar, proporcionando aos Estados Membros um incentivo para cooperarem. Nesse sentido, é exigido que a Comissão estude a possibilidade de harmonizar o tratamento para efeitos de IVA dos esforços de defesa no âmbito da UE e sob a égide da NATO.

Assim, em conformidade com o plano de ação e as conclusões do Conselho de 19 de novembro de 2018¹, o objetivo da proposta de Diretiva do Conselho é harmonizar, tanto quanto possível, o tratamento para efeitos de IVA dos esforços de defesa empreendidos no quadro da União e da NATO.

3. Base jurídica, subsidiariedade e proporcionalidade

A presente proposta de Diretiva do Conselho, de alteração à Diretiva do IVA e à Diretiva relativa aos impostos especiais de consumo tem por base o artigo 113.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

O diploma prevê que o Conselho, deliberando por unanimidade, de acordo com o processo legislativo especial e após consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social Europeu, adote disposições com vista a harmonizar as regras dos Estados Membros no domínio da tributação indireta.

Relativamente ao princípio da subsidiariedade, refere-se que a ausência de harmonização no tratamento para efeitos de IVA e de impostos especiais de consumo no que respeita aos esforços de defesa na UE e no âmbito da NATO é uma consequência das diretivas relativas ao IVA e aos impostos especiais de consumo atualmente em vigor. Assim, considera-se que os Estados Membros

¹ <https://www.consilium.europa.eu/media/37030/st13978-en18.pdf>

Comissão de Defesa Nacional

não podem resolver este problema através de uma ação isolada, pelo que a harmonização exige uma proposta da Comissão para alterar ambas as diretivas.

No que respeita ao princípio da proporcionalidade, considera-se que a proposta respeita o princípio da proporcionalidade, uma vez que não excede o necessário para cumprir os objetivos dos Tratados relacionados com o bom funcionamento do mercado único e à definição gradual de uma política de defesa comum no âmbito da PCSD. Assim, as isenções de que beneficiam atualmente as atividades de defesa da NATO, cujo âmbito de aplicação está definido e limitado, não serão prorrogadas.

Através desta proposta de Diretiva, o âmbito de aplicação das isenções será semelhante para os esforços de defesa da União e da NATO. Refere-se ainda, por fim, que embora qualquer isenção tenha um impacto nas receitas fiscais, o alargamento do âmbito de aplicação destas isenções ao esforço de defesa da UE terá um efeito mínimo na matéria coletável.

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Esta proposta de Diretiva do Conselho vem completar o plano de ação sobre o IVA, que remonta a 2016 e define as suas formas de modernização, simplificação e resistência à fraude. Sublinha-se a sua coerência com as demais diretivas e respetivas interpretações, na medida em que se exclui das isenções as entregas de bens e as prestações de serviços às forças armadas de cada estado-membro em que esses bens são entregues ou a serviços prestados.

A proposta de diretiva limita-se, por isso, a situações em que o círculo de receitas e de despesas é quebrado, à semelhança do que acontece em relação à NATO e à Agência Europeia de Defesa, pelo que as entregas de bens e as prestações de serviços às forças armadas só podem beneficiar de isenção quando as referidas forças armadas se encontrem afetadas a um esforço de defesa comum

Comissão de Defesa Nacional

realizado para a execução de uma atividade da União Europeia no âmbito da concretização da sua política comum de defesa e segurança. As isenções não abrangem, portanto, o destacamento de forças armadas apenas para fins de segurança, para missões humanitárias e de salvamento ou missões no âmbito da cláusula de solidariedade, o que poderá carecer de fundamentação e até de razoabilidade.

A proposta em análise é também um contributo que resulta do plano de ação sobre mobilidade militar, da Comissão Europeia, integrando-se nos esforços levados a cabo sobretudo nos últimos dois anos, por parte dos estados-membros e das demais instituições europeias, em reforçarem a cooperação militar e a política comum de defesa da União Europeia.

Assim, no plano estrito da mobilidade militar - conceito fundamental de facilitação da circulação das forças armadas e recursos militares e elemento essencial para o reforço da segurança dos cidadãos europeus e para a coesão e eficácia da própria União – e no plano da política comum de defesa e segurança, a aplicação da isenção de IVA proposta elimina um obstáculo à cooperação militar europeia entre estados-membros e contribui ao mesmo tempo para o desígnio de harmonização do mercado único em matéria fiscal.

Evidencia-se, assim, uma dupla harmonização: quer no plano da fiscalidade no mercado interno, quer no esforço comum de defesa da União Europeia intra. Para além disso, os esforços de defesa desenvolvidos pelos estados membros, nos moldes em que prevê a proposta de diretiva, passam a ter um tratamento fiscal equivalente ao que já acontece no âmbito da NATO, o que mais uma vez releva a crescente importância da política comum de defesa no seio da União e à qual Portugal e as suas forças armadas não são indiferentes.

Esta questão, que agora se recoloca, deveria levar-nos à ponderação mais ampla sobre a incidência tributária em todos os universos dos bens e serviços. Está a União em condições de explicar, quando colocada perante a relatividade

Comissão de Defesa Nacional

da argumentação sobre as políticas que segue, as razões que suportam a isenção de IVA em matéria de defesa intra sem que essa justificação se possa fazer com outros universos como os da educação ou cultura? Estarão os decisores europeus, e de cada um dos Estados membros, cientes da obrigação de uma explicação plausível sobre essas opções?

Vivemos tempos muito exigentes sob o ponto de vista da segurança e defesa. Porém, não pode a EU deixar de continuar a pautar-se por um sentimento de progresso integral onde cada um dos seus cidadãos deve ser o sentido primeiro. Se a EU não encontrar as razões para esta nova política (segurança e defesa), que atravessem todas centenas de milhão de cidadãos, continuaremos a aprofundar o sentimento de afastamento que hoje se engrandece.

PARTE III - CONCLUSÕES

1. Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei n.º 18/2018, de 2 maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Europeus enviou à Comissão de Defesa Nacional a “*Proposta de Diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado e a Diretiva 2008/118/CE relativa ao regime geral dos impostos especiais de consumo no que respeita ao esforço de defesa no âmbito da União*” COM (2019) 192.
2. Após análise da proposta legislativa, conclui-se que os princípios de subsidiariedade e proporcionalidade são respeitados, uma vez que o objetivo estratégico só pode ser conseguido através de uma ação europeia e a

Comissão de Defesa Nacional

proposta em causa não excede o necessário para cumprir os objetivos dos Tratados ligados ao bom funcionamento do mercado único e à definição gradual de uma política de defesa comum no âmbito da PCSD.

3. A Comissão de Defesa Nacional dá, assim, por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente Relatório ser remetido, para os devidos efeitos, à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 11 de junho de 2019.

O Deputado Autor do Relatório


(Ascenso Simões)

O Presidente da Comissão


(Marco António Costa)

