



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

# **Exame Rápido de Casos** **Reembolso do IVA no** **domínio da Coesão: uma** **utilização dos fundos da** **UE propensa a erros e** **não otimizada**

**Novembro de 2018**





## O que é o IVA e como funciona?

**03** O IVA é um imposto indireto sobre o consumo de bens e serviços e rege-se pelas regras estabelecidas a nível dos Estados-Membros. Na UE, as *taxas normais do IVA* variam entre 17% no Luxemburgo e 27% na Hungria. Para assegurar um certo nível de harmonização no conjunto da UE, a Diretiva IVA de 2006<sup>3</sup> prevê um sistema comum de IVA que os Estados-Membros são obrigados a incorporar na sua regulamentação nacional.

**04** Os sujeitos passivos<sup>4</sup> devem cobrar IVA sobre as suas atividades tributáveis (vendas) e entregar o montante cobrado à autoridade fiscal nacional. Em compensação, podem pedir o reembolso do IVA já pago sobre as suas próprias aquisições conexas de bens e serviços.

**05** No final do processo de produção e/ou comercialização, o orçamento nacional recebe o montante total do IVA incluído no preço final. O consumidor final, que não acrescenta qualquer valor adicional ao produto, não tem direito a um reembolso e suporta, portanto, em última instância, a totalidade do custo do IVA integrado no preço final do produto adquirido (ver ***figura 1***).

---

<sup>3</sup> Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 347 de 11.12.2006).

<sup>4</sup> Em geral, entende-se por "sujeito passivo" qualquer pessoa que exerça, de modo independente e em qualquer lugar, uma atividade económica, seja qual for o fim ou o resultado dessa atividade.























# Tentativas da Comissão para melhorar a situação

## O que aconteceu até à data

**23** A Comissão tentou dar resposta a questões de recuperabilidade de IVA na sua proposta de Regulamento que estabelece disposições comuns para os FEEI no período de 2014-2020<sup>11</sup>. Embora a condição básica de elegibilidade estabelecesse que apenas o IVA não recuperável devia ser reembolsado, a proposta sugeria excluir o reembolso do IVA pago por sujeitos não passivos como definidos na Diretiva IVA (em geral, organismos públicos) ou pago relativamente a projetos de infraestruturas. Os legisladores não mantiveram essa possibilidade no regulamento final aprovado.

**24** O Tribunal recomendou à Comissão, em 2015, que o conceito de IVA recuperável fosse clarificado, a fim de evitar interpretações divergentes e uma utilização dos fundos da UE não otimizada, em especial no que respeita aos beneficiários públicos. Em resposta à recomendação do Tribunal, a Comissão elaborou orientações sobre o assunto, que foram publicadas em novembro de 2018<sup>12</sup>.

**25** A nota de orientações da Comissão é um documento exaustivo que incide nas condições de elegibilidade do IVA no âmbito das regras aplicáveis à política de Coesão no período de 2014-2020. Explica os princípios em que deve assentar a avaliação da elegibilidade do IVA e clarifica o tratamento a aplicar em diferentes cenários (em especial, a interpretação a dar à jurisprudência do TJUE). No entanto, a elegibilidade do IVA na Coesão continua a ser uma questão complexa e a Comissão salienta, na sua nota de orientações, que irá definir a sua posição final sobre esta questão numa base casuística, tendo em conta as particularidades das diferentes operações.

**26** O Tribunal recomendou igualmente à Comissão, no seu Relatório Anual relativo a 2017, que proponha alterações legislativas ao Regulamento que estabelece

---

<sup>11</sup> Artigo 59º, nº 3, alínea c), do COM(2011) 615 final.

<sup>12</sup> SWD (2018) 459 final — *Guidance note on Conditions for eligibility of VAT under Cohesion policy rules in the 2014-2020 programming period* (Nota de orientações sobre as Condições de elegibilidade do IVA no âmbito das regras aplicáveis à política de Coesão no período de programação de 2014-2020).

disposições comuns para o quadro financeiro pós-2020 no sentido de excluir o reembolso do IVA aos organismos públicos a partir de fundos da UE. Em vez disso, a Comissão propôs uma regra simplificada sobre a elegibilidade do IVA tanto para os beneficiários públicos como privados<sup>13</sup>. De acordo com esta regra, o IVA (recuperável ou não) é reembolsado se o custo total do projeto for inferior a 5 milhões de euros. Para todos os projetos acima deste limiar, a totalidade do IVA (incluindo o IVA não recuperável) seria inelegível.

## O que poderá acontecer no próximo período de programação

**27** A proposta da Comissão proporciona uma maior segurança jurídica do que nos anteriores períodos de programação e é, em princípio, mais simples de aplicar. No entanto, o Tribunal não tem conhecimento de qualquer motivo para a determinação do limiar em 5 milhões de euros.

**28** Além disso, a proposta não resolve a questão da utilização não otimizada dos fundos da UE para projetos de montante inferior a este limiar:

- o organismos públicos continuarão a receber fundos da UE para IVA que não representa um verdadeiro custo para os Estados-Membros;
- o orçamento da UE iria também reembolsar o IVA para projetos em que este não representa um custo real para o beneficiário (por exemplo, empresas privadas que podem recuperar o IVA).

**29** A proposta de Regulamento que estabelece disposições comuns prevê uma flexibilidade considerável para as autoridades dos Estados-Membros definirem o âmbito dos projetos, o que poderá levar os beneficiários a situarem os projetos

---

<sup>13</sup> Artigo 58º, nº 1, alínea c), da Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes Fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos, COM(2018) 375 final.



artificialmente abaixo do limiar de 5 milhões de euros para maximizar a possibilidade de obterem fundos da UE<sup>14</sup>.

**30** Acresce que a proposta da Comissão para a política de Coesão no período de 2021-2027 continua a divergir das regras aplicáveis a outros domínios de intervenção. O Regulamento Financeiro, que estabelece regras financeiras gerais para o orçamento da UE, define o tratamento do IVA no caso das subvenções geridas diretamente pela Comissão<sup>15</sup>. O IVA só é elegível<sup>16</sup> se não for recuperável nos termos da legislação nacional em matéria de IVA e for pago por um beneficiário que não seja sujeito passivo na aceção da Diretiva IVA. Assim, em geral, os organismos públicos (os Estados, as regiões, as autarquias locais e os outros organismos de direito público) não podem declarar o IVA como custo elegível.

**31** Por conseguinte, o Tribunal mantém a opinião de que a recomendação formulada no Relatório Anual relativo a 2017<sup>17</sup>, que consiste em excluir o reembolso do IVA aos organismos públicos a partir de fundos da UE, reduz o risco de erros nas despesas do domínio da Coesão e assegura uma melhor utilização dos fundos da UE na perspetiva de uma boa gestão financeira.

---

<sup>14</sup> Para um projeto com um orçamento de 8 milhões de euros, o beneficiário não obteria qualquer reembolso de IVA. No entanto, se o mesmo beneficiário criar dois projetos de 4 milhões de euros, o IVA seria elegível em ambos os projetos. Com uma taxa de cofinanciamento de 70% e uma taxa de IVA de 20%, a diferença entre as subvenções recebidas nos dois cenários ronda o milhão de euros.

<sup>15</sup> Artigo 186º, nº 4, do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) nº 1296/2013, (UE) nº 1301/2013, (UE) nº 1303/2013, UE nº 1304/2013, (UE) nº 1309/2013, (UE) nº 1316/2013, (UE) nº 223/2014 e (UE) nº 283/2014, e a Decisão nº 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) nº 966/2012 (JO L 193 de 30.7.2018, p. 1–222). Estas disposições são as mesmas que as regras de elegibilidade definidas no artigo 126º, nº 3, alínea c), do Regulamento Financeiro revogado (nº 966/2012) e no artigo 187º do Regulamento Delegado da Comissão sobre as normas de execução (nº 1268/2012).

<sup>16</sup> As exceções a esta regra são definidas no artigo 186º, nº 4, do Regulamento Financeiro.

<sup>17</sup> Ver os pontos 6.40-6.42 e 6.78 e a recomendação 2 do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2017.

**32** Em conformidade com a situação jurídica que constituiu a base da recomendação do Tribunal (ver pontos 7 e 8), e na sequência do argumento apresentado no ponto 88 do Parecer nº 6/2018, o IVA só deve ser reembolsado ao número reduzido de organismos privados que não o podem recuperar, ou seja, quando representa um verdadeiro custo<sup>18</sup>.

### Sobre os Relatórios Anuais do TCE e os Exames Rápidos de Casos

Nos seus Relatórios Anuais, o Tribunal apresenta uma panorâmica da gestão financeira da UE durante o ano e formula sugestões sobre o modo como pode ser melhorada. Ao fazê-lo, está a auxiliar o Parlamento Europeu e o Conselho no controlo da forma como os fundos da UE são utilizados.

Os exames rápidos de casos não recorrem a novos trabalhos de auditoria nem formulam novas constatações e recomendações de auditoria. Apresentam e apuram factos sobre temas específicos, fornecendo uma análise focalizada para ajudar a compreender as questões em causa.

A equipa de auditoria pode ser contactada através do seguinte endereço:

**ECA-COH-SOA-2018@eca.europa.eu**

---

<sup>18</sup> Com base nos 561 projetos examinados no contexto da Declaração de Fiabilidade entre 2015 e 2017, o Tribunal estima que a percentagem de organismos privados que não podiam recuperar o IVA foi apenas 0,2% da totalidade dos beneficiários.

## Glossário

**Coesão:** designação breve da sub-rubrica 1b do QFP "Coesão económica, social e territorial".

**Fundos da política de Coesão:** no período de programação de 2014-2020, os fundos da política de Coesão fazem parte dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).

**Organismo público:** administração nacional, regional ou local, ou qualquer outro organismo de direito público.

**Reembolso:** não significa necessariamente um fluxo real de tesouraria, podendo ser uma redução no imposto sobre as vendas.

**Sujeito passivo:** em geral, uma empresa, um empresário em nome individual ou outros profissionais.

**Taxa normal do IVA:** taxa que um país da UE tem de aplicar a todos os bens e serviços não isentos. Os Estados-Membros podem aplicar taxas reduzidas a bens ou serviços, sob reserva de determinadas condições.

## Equipa do TCE

O presente exame rápido de casos foi adotado pela Câmara de Auditoria II, especializada nos domínios de despesas do investimento para a coesão, o crescimento e a inclusão e presidida pelo Membro do TCE Iliana Ivanova.

Esta tarefa foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Tony Murphy, com a colaboração de Wolfgang Stolz, chefe de gabinete, Brian Murphy, assessor de gabinete e Peter Borsos, assistente de gabinete; bem como de Juan Ignacio Gonzalez Bastero, responsável principal e Orsolya Szarka, responsável de tarefa. Mark Smith prestou assistência linguística.

Nos últimos anos, o Tribunal mencionou nos seus Relatórios Anuais vários erros e insuficiências no tratamento do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) enquanto custo elegível nas despesas do domínio da Coesão. Este exame visa complementar as observações referentes ao IVA dos Relatórios Anuais e as opiniões expressas no Parecer nº 6/2018.

Recorrendo aos dados e resultados de anteriores auditorias no âmbito da Declaração de Fiabilidade, o Tribunal analisou a relação entre a recuperabilidade e a elegibilidade do IVA. Apresenta uma panorâmica dos erros e incoerências que detetou e destaca casos em que a utilização dos fundos da UE não é otimizada devido a uma interpretação alargada da recuperabilidade do IVA, em particular no caso de organismos públicos beneficiários de ajuda da UE. Com base na referida análise e em consonância com as suas recomendações anteriores, o Tribunal considera que a Comissão e os legisladores devem ponderar a possibilidade de reverem as normas relativas à elegibilidade do IVA. Os esforços tendentes a simplificar as regras devem, no entanto, apoiar o princípio da boa gestão financeira dos fundos da UE.

A equipa de auditoria pode ser contactada através do seguinte endereço:  
**ECA-Cohesion-SoA-2018@eca.europa.eu.**

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: [eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx)

Sítio Internet: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU



©União Europeia, 2018.

A autorização para utilizar ou reproduzir fotografias ou qualquer outro material em relação ao qual a União Europeia não tenha direitos de autor deve ser diretamente solicitada aos titulares dos direitos de autor.