



RAFAELA SOFIA
JUSTINO PRATA
SILVA PARDETE

**O FUTURO DO IVA NOS SERVIÇOS
FINANCEIROS: UMA ANÁLISE À
CONSULTA PÚBLICA DA COMISSÃO
EUROPEIA**

Relatório de Dissertação do Mestrado em
Contabilidade e Finanças

ORIENTADOR

Professor Doutor, Francisco José Mendes Leote

Junho 2022

RAFAELA SOFIA
JUSTINO PRATA
SILVA PARDETE

**O FUTURO DO IVA NOS SERVIÇOS
FINANCEIROS: UMA ANÁLISE À
CONSULTA PÚBLICA DA COMISSÃO
EUROPEIA**

JÚRI

Presidente: Professora Adjunta, Susana Maria
Teixeira da Silva, ESCE - Instituto Politécnico de
Setúbal

Orientador: Professor Adjunto, Francisco José
Mendes Leote, ESCE - Instituto Politécnico de Setúbal

Vogal: Professora Adjunta Convidada, Francisca
Maria Leal Guiomar Palmeira, ESCE - Instituto
Politécnico de Setúbal

Junho 2022

Agradecimentos

Ao IPS e a todo o corpo docente com o qual me cruzei ao longo desta jornada.

Ao meu orientador, Professor Francisco Leote, por toda a partilha e conselhos.

Um agradecimento especial à Professora Márcia Santos, por durante as aulas ter despertado em mim o gosto pelo *data mining*, por toda a disponibilidade, por todas as palavras de ânimo, e por me ter feito acreditar.

Ao Youri, por toda a sua presença, compreensão e amor, por tantas vezes ter acreditado mais em mim do que eu própria, mostrando-me onde era o Norte, quando me sentia mais perdida.

Aos meus pais Henrique e Cristina, por me mostrarem sempre que sem esforço nada se consegue, e que o nosso lugar é, e será sempre, onde nos sentimos felizes e realizados. Ao meu irmão André, por toda a compreensão e companheirismo. Ao meu irmão Tomás, pela sua incessante curiosidade pelo mundo que o rodeia, mostrando-me que nada é certo e tudo é questionável, um verdadeiro mote para qualquer investigação.

Aos meus amigos, por compreenderem a minha ausência.

Às minhas colegas de mestrado Carla Bonacho, por ter vivido toda esta aventura a meu lado, desde o primeiro dia, por toda a partilha e amizade; e Nicole Horta, por todos os conselhos, desabafos e apoio ao longo desta jornada.

A todos os que me ajudaram a que tudo isto fosse possível, o meu mais sincero e profundo agradecimento.

Resumo

Os serviços financeiros encontram-se isentos de IVA desde a sua criação, na década de 1960, sendo uma das questões mais complexas do sistema fiscal. Ao contrário de outras isenções presentes no sistema do IVA, a isenção dos serviços financeiros teve por base questões administrativas relacionadas com a dificuldade no apuramento da base tributável.

Como forma de fazer face ao efeito prejudicial que a isenção provoca no setor dos serviços financeiros, relacionados com a impossibilidade de dedução do IVA suportado a montante nas aquisições, em 2021 a Comissão Europeia deu início a uma consulta pública. A consulta pública teve como intuito a obtenção de diferentes pontos de vista sobre o impacto das regras em vigor de IVA nos serviços financeiros, que posteriormente contribuirão para uma proposta legislativa de alteração do modelo do sistema do IVA.

O estudo tem como objetivo a contribuição para a atualização da literatura existente, identificando quais as áreas de preocupação no setor dos serviços financeiros, bem como quais as possíveis soluções apontadas para a alteração do sistema do IVA.

De modo a satisfazer tal objetivo, foi realizada uma análise aos documentos submetidos por parte dos interessados na consulta pública, denominados por *position papers*, com recurso a *softwares* de mineração de dados (*text mining*), como o VOSviewer e o Orange3. A utilização de tais *softwares* proporcionaram para além de uma análise mais rápida e imparcial, quando comparada com a análise manual, bem como um agrupamento em *clusters* dos resultados, ou seja, uma sistematização da informação recolhida.

Os resultados obtidos sugerem que para além dos serviços financeiros e de seguros, os fundos de investimento, e os serviços que têm por base taxas implícitas, são as principais preocupações por parte dos interessados na consulta pública.

Palavras-chave: IVA; Serviços Financeiros; Comissão Europeia; Mineração de dados; VOSviewer

JEL: G20, H20, H21, H30

Abstract

Financial services have been exempted from VAT since their conception in 1960's, being one of the most complex issues on financial systems. They are one of the most complex issues in the tax system. Contrarywise to other exemptions on VAT systems, the exemption of financial services was based on administrative issues related with the difficulty on establishing a taxable base.

As a way to face the prejudicial effect that exemptions incite in financial services sector, related with the impossibility of VAT deductions supported by acquisition values, in 2021 the European Commission opened a public consultation. This public consultation had as prime intention, the obtainment of different points of view about the impact of the established VAT rules in financial services. Through the collected feedbacks a new legislative proposal can arise to modify the existing model on VAT systems.

The study has, as first objective, the aim to contribute to the update of the existing literature, identifying which are the areas of preoccupation in financial services, as well as which are the possible solutions to modify the VAT system. In order to achieve this goal, an analysis through the submitted position papers was conducted, making use of software's of text mining, such as: VOSviewer and Orange3. The use of those software's allowed a quicker and impartial analysis, when compared with a manual methods, as well as a gathering of the results in clusters, which is, a systematization of the collected data.

The results suggest that apart from financial services and insurances, the investment funds and services based on fees are the main preoccupations among the stakeholders of the public consultation.

Keywords: VAT; Financial Services; European Commission; Data mining; *VOSviewer*

JEL: G20, H20, H21, H30

Lista de Siglas e Acrónimos

B2B – *Business to Business*

CE – Comissão Europeia

CSA – *Cost Sharing Agreement*

CSV – *Comma-separated values*

EM – Estados Membros

EUA – Estados Unidos da América

IVA – Imposto sobre o valor acrescentado

MS - *Microsoft*

OCR – *Optical Character Recognition*

PDF – *Portable Document Format*

PME – Pequenas e Médias Empresas

RGPD – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados

SPSS - *Statistical Package for the Social Science*

TJEU – Tribunal de Justiça da União Europeia

UE – União Europeia

Índice

Agradecimentos.....	I
Resumo	II
Abstract	III
Lista de Siglas e Acrónimos.....	IV
Índice.....	V
Índice de Figuras	VI
Índice de Fórmulas	VI
Índice de Gráficos.....	VII
Índice de Tabelas	VII
1. Introdução.....	1
2. Revisão de Literatura.....	5
2.1 Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA).....	5
2.2 Serviços Financeiros	11
2.3 IVA nos serviços financeiros.....	13
2.3.1 Desafios do IVA nos Serviços Financeiros na União Europeia.....	18
2.4 Correntes de Opinião	24
3. Metodologia	27
3.1 Objetivos e questões de Investigação	27
3.2 Dados.....	28
3.3 Análise de Dados	30
3.3.1. Dados estruturados.....	31
3.3.2. Dados não estruturados.....	31
4. Resultados.....	35
4.1. Caracterização dos interessados que responderam à consulta pública.....	35
4.2. Análise do conteúdo dos position papers	37
4.3. Análise crítica e Discussão.....	49
4.3.1. Principais áreas de preocupação	53

4.3.2. Soluções apresentadas para melhorar o sistema de IVA dos serviços financeiros	55
5. Conclusão.....	60
5.2 Contributos.....	61
5.2.1 Contributos para a teoria.....	61
5.2.2 Contributos para as políticas públicas.....	62
5.2.3 Contributos para os profissionais	63
5.3 Limitações ao estudo.....	63
5.4 Sugestões para investigações futuras	64
Referências Bibliográficas	66
Anexos	70
Anexo 1 - Primeiro e-mail da CE	70
Anexo 2 - Segundo e-mail da CE	70
Apêndices.....	71
Apêndice 1 – Thesaurus	71
Apêndice 2 – Listagem de participantes com position papers	76
Apêndice 3 – Clusters	77

Índice de Figuras

Figura 1 – Procedimento de análise dos dados estruturados através de técnicas de estatística descritiva.....	31
Figura 2 – Procedimentos iniciais da análise dos dados não estruturados.....	33
Figura 3 – Procedimento de análise dos dados não estruturados através de técnicas de mineração de texto	34
Figura 4 – Mapa de coocorrências de termos através do VOSviewer	38

Índice de Fórmulas

Fórmula 1 - Cálculo do IVA.....	7
---------------------------------	---

Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Nacionalidade dos participantes da consulta pública.....	37
--	----

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Exemplo do círculo do IVA.....	8
Tabela 2 - Impacto da isenção do IVA em B2B.....	10
Tabela 3 - Tipos de serviços financeiros	12
Tabela 4 - Impacto da isenção e tributação dos serviços financeiros nos clientes	16
Tabela 5 - Tributação dos serviços financeiros na UE	21
Tabela 6 – Questões fechadas a analisar do inquérito da CE.....	29
Tabela 7 – Idiomas dos position papers.....	30
Tabela 8 – Tipologia dos participantes na Consulta Pública	35
Tabela 9 – Categoria de Empresa de acordo com a CE	36
Tabela 10 – Categorias das empresas na consulta pública	36
Tabela 11 - Caracterização dos clusters.....	39
Tabela 12 - Resumo Clusters	50
Tabela 13 - Resumos das principais áreas de preocupação quanto ao sistema do IVA nos serviços financeiros.....	54
Tabela 14 – Resumo dos resultados referentes à Questão de Investigação 2.....	58

1. Introdução

Os impostos indiretos, como é o caso do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), surgiram após a Segunda Guerra Mundial, como forma de reconstrução das economias, tendo como objetivo a obtenção de receitas (Salvador, 2019). Contudo, a ideia inicial do conceito de IVA remonta à década de 1920, apresentada pelo alemão *Von Siemens*, tendo a sugestão do método do crédito do imposto sido sugerida em 1921 por *Adams* (Ebrill et al., 2001). O conceito do IVA foi posteriormente concebido, de uma forma mais séria, em França, através do documento “*Le Père de la VTA*” do inspetor das finanças *Maurice Lauré*, em 1954 (Ebrill et al., 2001; Salvador, 2019). No entanto, foi na década de 1960 que este conceito foi adotado por parte do legislador comunitário (Biernacki, 2013; Brederode & Krever, 2017; Salvador, 2019; Schenk & Zee, 2004; Xu & Krever, 2016). O atual tratamento dos serviços financeiros, seguro e resseguro em sede de IVA teve origem num relatório elaborado em 1973, tendo sido reconhecido na Diretiva do IVA em 1977 (Palma, 2008).

Contudo, ao atual modelo do IVA utilizado na União Europeia (UE) é apontada uma falta de harmonização entre os Estados Membros (EM), provocada pelas diferentes interpretações e aplicações práticas das regras comunitárias, bem como pela complexidade, burocracia e custos de cumprimento, pondo assim em causa o princípio da neutralidade, e originando significativas distorções de concorrência, nomeadamente no que diz respeito às isenções (Palma, 2012).

Já no final da década de 1980, Gillis (1987) apontava que após mais de duas décadas de investigação no tratamento do IVA para os serviços financeiros por parte dos EM, ainda não tinham sido verificados métodos satisfatórios que permitissem a sua tributação.

Atualmente o IVA é aplicado mundialmente, em mais de 130 países (Biernacki, 2013; Ebrill et al., 2001; Salvador, 2019; Schenk & Zee, 2004; Xu & Krever, 2016). Por todo o mundo, assiste-se ao crescimento da economia moderna, onde os serviços financeiros representam uma grande parte do sector dos serviços, quer interna ou externamente, tornando a sua tributação numa preocupação recorrente (Biernacki, 2011; Salvador, 2019).

As regras do IVA relativas aos serviços financeiros, desde a sua adoção na UE em 1977, nunca foram revistas, encontrando-se desatualizadas (Comissão Europeia, 2007a, 2007b). A ausência de reformas da tributação dos serviços financeiros em sede de IVA

é apontado, na literatura, como fator que pode provocar um abrandamento na economia (Biernacki, 2013).

Por outro lado, também a crescente lista de situações expostas ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJEU) relacionadas com o IVA nos serviços financeiros, demonstra a necessidade de modernizar a legislação em vigor, tornando-a em conformidade com a atual evolução dos mercados (Comissão Europeia, 2007b).

Na década de 1990, a Comissão Europeia (CE) debruçou-se sobre a tributação dos serviços financeiros e de seguros. Foram realizados estudos, nos quais foi identificado um método que permitiria a tributação total dos serviços financeiros, e a sua viabilidade técnica foi confirmada através de testes. No seguimento desses estudos, em 2004 foi realizado um seminário, com o objetivo de se rever o tratamento do IVA neste tipo de serviços (de la Feria & Lockwood, 2010), onde foi acordado que deveriam ser realizados mais estudos que permitissem a apresentação de uma proposta legislativa (Comissão Europeia, 2007b).

Já em 2020, a CE iniciou uma consulta pública, onde pretendia obter as diversas opiniões e pontos de vista por parte dos interessados¹ sobre o atual tratamento dos serviços financeiros e de seguros em sede de IVA, assim como opções para possíveis alterações na legislação em vigor (Comissão Europeia, 2021b). Deste modo, os interessados puderam expressar as suas opiniões em dois momentos distintos. O primeiro momento designado por “*roadmap*” (roteiro da iniciativa) teve início a 22 de outubro de 2020, e decorreu durante quatro semanas, onde foram obtidos 28 *feedbacks* por parte dos interessados². O segundo momento decorreu entre 8 de fevereiro e 3 de maio de 2021, onde os interessados puderam participar na consulta pública, através do preenchimento de um questionário com 63 questões, onde foram obtidas um total de 468 respostas (Comissão Europeia, 2021b).

Adicionalmente, como forma de possibilitar aos interessados aprofundar ou complementar os seus contributos para além dos pontos abordados no questionário, na questão 63 do mesmo, era permitida a submissão de um documento, designado por *position paper*. Deste modo, foram obtidos 53 *position papers*³. Nestes documentos (*position papers*), os interessados puderam textualmente comentar todas as componentes da consulta pública, apresentando-se num formato não standardizado. A

¹ Empresas, consultoras, organizações representativas e autoridades públicas dos EM (como autoridades fiscais), académicos, investigadores, organizações não governamentais e público em geral.

² Ver Anexo 1.

³ Ver Anexo 1.

análise destes comentários permitirá uma compreensão em maior detalhe, uma vez que não se restringe às questões fechadas do questionário, possibilitando analisar o contexto dos interessados, a problemática do IVA e as sugestões apontadas para incorporar a futura legislação.

A presente dissertação debruça-se sobre estes 53 *position papers*, obtidos através da consulta pública realizada por parte da CE (disponíveis para consulta no repositório da CE⁴ e no e-mail recebido por parte da CE⁵). A análise será realizada através da sistematização em *clusters* dos contributos obtidos na consulta pública, com recurso a técnicas de *text mining* (mineração de dados), funcionalidades presentes nos *softwares* Orange3 e VOSviewer. Estas funcionalidades permitirão a análise do texto incluído nos diversos documentos.

Apesar da consulta pública ter terminado a 3 de maio de 2021, as conclusões a tirar deste processo levarão algum tempo. De facto, a 1 de julho de 2021 foi publicado por parte da CE um relatório⁶, onde são apresentados os resultados das respostas fechadas relativas ao questionário. Contudo é expectável por parte da CE que a apresentação dos resultados/análise referentes às respostas abertas, bem como uma proposta legislativa, só sejam apresentadas até ao 4.º trimestre de 2022. Tratando-se de 53 documentos, de diferentes tamanhos e diferentes estruturas (não standardizados), a sua análise manual iria requerer um elevado dispêndio de tempo e de recursos humanos, o que inviabilizaria a sua análise no âmbito desta dissertação. Daí que as técnicas de mineração de dados, assistidas por computador, como as utilizadas nesta dissertação, proporcionem uma análise de conteúdo mais simples, apresentada em tempo útil, bem como a custos viáveis. Devido à complexidade da problemática, alvo na consulta pública, numa reunião realizada a 6 de dezembro de 2021, a CE anunciou que é necessário mais tempo para a sua análise, pelo que se torna pouco provável que seja apresentada uma proposta legislativa antes de 2023 (Comissão Europeia, 2021a).

A fim de contribuir para a discussão científica, profissional e de política pública, da problemática do IVA nos serviços financeiros, formularam-se as seguintes questões de investigação:

⁴ Acessível em <https://circabc.europa.eu/ui/group/cb1eaff7-eedd-413d-ab88-94f761f9773b/library/790647d7-c78a-4e6b-a720-0ae6eb34566d?p=1> (consultado a 03 de novembro de 2021).

⁵ Ver Anexo 1 e Anexo 2.

⁶ Acessível em <https://circabc.europa.eu/ui/group/cb1eaff7-eedd-413d-ab88-94f761f9773b/library/904432e9-3c0d-405f-9ab8-f39b9608878f/details> (consultado a 03 de novembro de 2021).

Q1. Que áreas de preocupação são levantadas pelos interessados no âmbito da revisão das regras de IVA aplicadas nos serviços financeiros?

Q2. Quais as soluções apresentadas por parte dos interessados na consulta pública para fazer face aos problemas derivados da atual isenção dos serviços financeiros em sede de IVA?

Os resultados sugerem que as preocupações identificadas na literatura se mantêm atuais, tendo maior realce os fundos de investimento, os serviços financeiros, os seguros e os serviços que têm por base taxas implícitas. Por outro lado, são ainda apresentadas algumas soluções, como a taxa zero, a tributação dos serviços a clientes empresariais e a criação de grupos de partilha de custos.

Uma vez que a informação disponível sobre esta temática não se encontra atualizada, esta investigação contribui para a ciência na medida em que atualiza as informações disponíveis, fornecendo uma avaliação e perspetiva da literatura científica com maior potencial, aumentando o rigor das especialidades de pesquisa nesta temática. Por outro lado, a presente dissertação contribui simultaneamente para as políticas públicas e para os profissionais. O contributo para as políticas públicas está patente no sentido em que uma vez demonstradas quais as preocupações por parte dos interessados, auxilia as políticas públicas para a promoção de mais normativas e esclarecimentos nas áreas mais críticas. A identificação de soluções para fazer face ao atual sistema do IVA revela-se um contributo para os profissionais, proporcionando uma preparação antecipada para as implicações que possíveis alterações legislativas possam provocar.

Esta dissertação está dividida em 5 capítulos. O primeiro capítulo introduz o estudo, onde são apresentadas as questões de investigação. No segundo capítulo é apresentada uma revisão de literatura sobre o tema, nomeadamente sobre o conceito do IVA e a sua aplicação nos serviços financeiros, tanto mundialmente, como na UE, onde são também apresentadas as diversas propostas por parte da CE ao longo do tempo, terminando com correntes de opinião por parte de diversos autores. O terceiro capítulo aborda a metodologia utilizada, onde são apresentados os objetivos e questões de investigação e os dados utilizados. No quarto capítulo são apresentados os resultados do estudo, bem como uma análise crítica e discussão dos resultados. Por fim, no quinto capítulo é realizado um resumo do trabalho, onde são apresentadas as conclusões da investigação, bem como os contributos para a teoria, para a política e para os profissionais. Ainda neste capítulo são apresentadas as limitações do estudo e sugestões para investigações futuras.

2. Revisão de Literatura

2.1 Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)

O IVA é uma criação comunitária (Salvador, 2019; Sarmento, 2019), existindo por isso na UE uma obrigatoriedade de harmonização dos códigos do IVA, por parte de cada EM, tal como prevê a Diretiva do IVA (Schenk & Zee, 2004). O IVA é assim o imposto mais harmonizado da UE, possuindo um regime comum a todos os EM, permitindo apenas que existam divergências entre si, quando tal está previsto nas regras da Diretiva do IVA (Sarmento, 2014).

A maioria dos países por todo o mundo que adotaram o IVA, seguem o “modelo europeu”, caracterizado por ter como base o consumo, créditos fiscais baseados em faturas (de vendas e de aquisições), bem como um princípio de destino (Agha & Haughton, 1996; Biernacki, 2013; Gillis, 1987; Schenk & Zee, 2004).

O IVA é assim um imposto geral, concebido com o intuito de tributar o consumo (Biernacki, 2013; Brederode & Krever, 2017; Ebrill et al., 2001; Gillis, 1987), tendo quatro aspetos principais na sua base (Sarmento, 2019):

- é um imposto geral sobre o consumo;
- tem uma base comunitária (UE), estando fortemente harmonizado, principalmente no que diz respeito às regras de localização das operações;
- é um imposto plurifásico;
- é um imposto não-cumulativo, ou seja, no método do crédito de imposto (como é designado) cada operador económico é devedor ao Estado do imposto liquidado (imposto cobrado nas suas vendas⁷) e credor do IVA dedutível (imposto suportado nas suas aquisições de bens e serviços), por período.

O princípio da neutralidade do imposto constitui um alicerce fundamental no sistema comum do IVA (Sarmento, 2014), sendo verificada quando o método de liquidação e de dedução garantem a igualdade de tratamento fiscal, ou seja, que todas as atividades económicas sejam tributadas e dedutíveis (Salvador, 2019). O princípio de neutralidade do imposto é, por vezes, colocado em causa em algumas operações, nomeadamente nos serviços financeiros. Estas operações ao estarem isentas, não permitem aos seus prestadores deduzir o imposto suportado a montante na aquisição de bens e serviços a fornecedores (Salvador, 2019; Sarmento, 2014).

⁷ Para efeitos desta dissertação, o termo “vendas” está associado a vendas e prestações de serviços.

O princípio da neutralidade do imposto prevalece sobre as disposições da Diretiva do IVA, sendo o pilar do sistema do IVA onde está refletido o princípio da não discriminação e igualdade de tratamento (Amand, 2013), tendo como intuito a tributação uniforme de todo o consumo (Gillis, 1987). De acordo com a Diretiva do IVA (Directiva n.º 2006/112/CE de 28 de Novembro Do Conselho Da União Europeia, 2006), como forma de preservar a neutralidade do imposto, as taxas aplicadas por parte dos EM devem permitir a normal dedução do imposto suportado nas suas aquisições de bens e serviços.

No entanto, para Amand (2013), a neutralidade do imposto não consiste num direito primário, capaz de condicionar a validade de uma isenção em sede IVA, mas sim num princípio de interpretação estrita das isenções de IVA.

Brederode & Krever (2017) defendem que para que seja possível entender o conceito do IVA, é necessário em primeiro lugar compreender o que constitui consumo, apontando assim, dois entendimentos distintos na definição de consumo, para efeitos do IVA. O primeiro entendimento é mais amplo, incidindo sob o ponto de vista do consumo do indivíduo de bens e serviços, ou seja, a aplicação de recursos económicos para qualquer fim, que não seja poupança, é considerada consumo. O segundo baseado no ponto de vista da sociedade, onde o consumo ocorre apenas no momento em que o indivíduo utiliza recursos reais, disponíveis para todos os participantes na economia, não sendo considerado consumo se a aplicação de recursos pessoais e monetários não tornar indisponíveis os bens ou serviços para outros. Para uma melhor compreensão das diferenças entre as duas abordagens, Brederode & Krever (2017) apresentam como exemplo uma oferta (uma doação de dinheiro). Assim, de acordo com o primeiro entendimento esta oferta é considerada um rendimento para quem o recebe, e um consumo para quem o oferece, uma vez que quem ofereceu incorreu numa saída monetária (aplicação de recursos económicos) que não foi aplicada à poupança nem ao investimento, sendo assim um consumo. Deste modo, quem ofereceu realizou uma transferência de poder económico, que poderia ter sido utilizado para a aquisição de bens ou serviços no mercado. Por outro lado, de acordo com o segundo entendimento, esta oferta não é considerada consumo por parte de quem fez a oferta, uma vez que essa oferta não reduziu as oportunidades de consumo de outros, ou seja, não existe consumo até ao momento em que, quem recebeu a oferta, utilize esse dinheiro para a aquisição de bens ou serviços.

Um imposto sobre o consumo baseado em cada uma das visões terá implicações fiscais diferentes, produzindo bases de tributação distintas, bem como perspectivas de

neutralidade díspares. Contudo, na conceção do IVA, o consumo é considerado de acordo com o segundo entendimento, ou seja, a tributação do consumo ocorre apenas quando se realizam as aquisições de bens e serviços (Brederode & Krever, 2017).

A Diretiva do IVA, no seu art.º 168º, permite que os sujeitos passivos possam compensar o imposto a entregar com o imposto a deduzir, sendo que o contribuinte só poderá deduzir o IVA dos bens e serviços adquiridos, quando estes sejam utilizados para vendas tributáveis (Biernacki, 2013; Comissão Europeia, 2020; Ebrill et al., 2001; Gottfried & Wiegard, 1991; Palma, 2008; Schenk & Zee, 2004). O cálculo do imposto do IVA a pagar, ou a recuperar, é realizado tendo por base as declarações de IVA entregues por parte das empresas tributáveis (sujeitos passivos) (Schenk & Zee, 2004). Uma vez que a venda tributada consiste na diferença entre o valor líquido da compra e o valor líquido da venda, a soma total do imposto pago em cada fase do negócio, é proporcional ao seu valor acrescentado total (Biernacki, 2011; Gottfried & Wiegard, 1991; Huizinga, 2002; Pricewaterhouse Coopers, 2006; Sarmiento, 2019). Deste modo, o cálculo do imposto, onde o sujeito passivo apura o IVA em função do valor acrescentado gerado no circuito económico, é realizado conforme a Fórmula 1.

Fórmula 1 - Cálculo do IVA

$$\text{IVA Liquidado} - \text{IVA Dedutível} + / - \text{IVA Regularizações (se aplicável)} - \text{Crédito de IVA (se aplicável)}$$

Fonte: Elaboração Própria

De acordo com a Fórmula 1, a Tabela 1 demonstra como funciona na prática o normal círculo do IVA.

Tabela 1 - Exemplo do círculo do IVA

	VENDAS (SUJEITAS A IVA)	COMPRAS	IVA: 23%	IVA A ENTREGAR
EMPRESA X (PARA EMPRESA Y)	500 €		115 €	$115 - 0 = 115 \text{ €}$
EMPRESA Y (PARA EMPRESA Z)	1 000 €	(500 €)	230 €	$230 - 115 = 115 \text{ €}$
EMPRESA Z (PARA CONSUMIDOR A)	1 500 €	(1 000 €)	345 €	$345 - 230 = 115 \text{ €}$
CONSUMIDOR A		(1 845 €)		
TOTAL IVA				345 €

Fonte: Elaboração Própria

Através da Tabela 1, é possível verificar que o valor total do IVA é suportado pelo consumidor final⁸, ou seja, pelo Consumidor A (345 €), uma vez que as restantes Empresas (X, Y e Z) apenas entregaram ao Estado o IVA em função da sua participação na geração de valor acrescentado da operação. Deste modo, e assumindo uma taxa normal de IVA de 23%, a Empresa X cobra 115 € de IVA à Empresa Y, reportando o mesmo à Autoridade Fiscal (Estado). A Empresa Y cobra 230 € de IVA à Empresa Z, contudo, ao comunicar à Autoridade Fiscal, é-lhe permitido deduzir os 115 € suportados a montante (referentes à compra associada à Empresa X), sendo que o mesmo se sucede com a Empresa Z.

No método de tributação do IVA em vigor, na UE e na maioria dos países que adotaram o IVA (método de crédito do imposto), o facto tributável é confirmado pela fatura emitida por parte do sujeito passivo⁹. Assim, através deste método, o imposto a pagar será o indicado na fatura, independentemente de ter ocorrido o pagamento da mesma por parte do comprador dos bens ou serviços (Biernacki, 2011; Sarmiento, 2019).

O cálculo do imposto, de acordo com a Fórmula 1 e demonstrado na Tabela 1, é realizado quando se verificam operações sujeitas a IVA. Contudo é necessário, numa primeira fase, identificar as operações isentas de IVA (Sarmiento, 2019).

Todavia, a Diretiva do IVA, à semelhança do que se verifica com outros códigos e leis fiscais, também considera algumas exclusões da base tributária (Gottfried & Wiegard,

⁸ Pessoa física adquirente dos bens ou serviços, ou cujos direitos lhes sejam transmitidos, destinando-se a um uso privado (não profissional).

⁹ Pessoas singulares ou coletivas que exercem uma atividade económica.

1991). Deste modo, estão isentos de IVA bens e serviços relacionados com serviços públicos, imóveis, educação, cuidados médicos e hospitalares, e serviços prestados por instituições financeiras e companhias de seguro (Directiva n.º 2006/112/CE de 28 de Novembro Do Conselho Da União Europeia, 2006). Devido à sua natureza, as isenções surgiram com objetivo de tornar os bens e serviços menos onerosos para o consumidor final (Sarmiento, 2014). Contrariamente ao que se verifica com as isenções dos serviços financeiros e de seguros, uma vez que se encontram isentos por razões administrativas (Gottfried & Wiegard, 1991).

Em sede de IVA existem duas tipologias diferentes de isenção, com características e efeitos distintos. As isenções completas, onde o sujeito passivo não liquida imposto, mas pode deduzir o imposto por si suportado nas suas aquisições de bens e serviços; e as isenções simples (também designadas de incompletas ou parciais), onde o sujeito passivo não liquida imposto, e não pode deduzir o imposto suportado a montante (Salvador, 2019; Sarmiento, 2014).

São nas situações de isenção que surgem as maiores preocupações e problemas. Uma vez que o imposto incorporado na venda de bens e prestações de serviços isentos a clientes de bens e serviços tributáveis, tal como acontece nos serviços financeiros, é repercutido nos preços cobrados (Pricewaterhouse Coopers, 2006). Através da Tabela 2 é possível verificar o impacto da isenção de IVA, como acontece com os serviços financeiros, nos casos *Business to Business* (B2B)¹⁰. Deste modo, a Tabela 2 demonstra dois cenários diferentes, o caso de duas empresas (W e X) com isenção de IVA e de duas empresas (Y e Z) sem isenção de IVA.

¹⁰ Terminologia presente na legislação para as operações entre empresas.

Tabela 2 - Impacto da isenção do IVA em B2B

COM ISENÇÃO DE IVA			SEM ISENÇÃO DE IVA	
CUSTO <i>INPUTS</i>	Empresa W	Empresa X	Empresa Y	Empresa Z
CUSTO TOTAL DOS <i>INPUTS</i>	20 000 €	20 000 €	20 000 €	20 000 €
CUSTO TOTAL DE RECURSOS HUMANOS (INTERNO)	5 000 €	15 000 €	5 000 €	15 000 €
CUSTO TOTAL DE OUTROS BENS E SERVIÇOS	15 000 €	5 000 €	15 000 €	5 000 €
TAXA DE IVA	23%	23%	23%	23%
VALOR DO IVA	3 450 €	1 150 €	3 450 €	1 150 €
VALOR LÍQUIDO DOS <i>INPUTS</i>	23 450 €	21 150 €	20 000 €	20 000 €
CENÁRIO 1: IVA INCORPORADO ABSORVIDO NO VALOR DA VENDA	Empresa W	Empresa X	Empresa Y	Empresa Z
VENDAS TOTAIS (SEM IVA)	28 450 €	26 150 €	25 000 €	25 000 €
VENDAS TOTAIS (COM IVA)	28 450 €	26 150 €	30 750 €	30 750 €
VALOR DO IVA	0 €	0 €	5 750 €	5 750 €
MARGEM DAS VENDAS (VENDAS – <i>INPUTS</i>)	5 000 €	5 000 €	5 000 €	5 000 €
CENÁRIO 2: IVA INCORPORADO ABSORVIDO NA MARGEM DE LUCRO	Empresa W	Empresa X	Empresa Y	Empresa Z
VENDAS TOTAIS (SEM IVA)	25 000 €	25 000 €	25 000 €	25 000 €
VENDAS TOTAIS (COM IVA)	25 000 €	25 000 €	30 750 €	30 750 €
VALOR DO IVA	0 €	0 €	5 750 €	5 750 €
MARGEM DAS VENDAS (VENDAS – <i>INPUTS</i>)	1 550 €	3 850 €	5 000 €	5 000 €

Fonte: Elaboração Própria

De acordo com os exemplos apresentados na Tabela 2, verifica-se que no caso das empresas cujos serviços se encontram isentos de IVA (empresas W e X), o recurso a serviços internos (não recorrendo a *outsourcing*) é incentivado, face a serviços contratados e sujeitos a IVA. Este incentivo é verificado, uma vez que o valor do IVA será suportado na sua totalidade, fazendo parte integrante do custo total dos seus

inputs. Assim, como se pode verificar no custo total dos *inputs* da empresa X, com um valor superior de recursos humanos (internos), face à empresa W, resulta num inferior valor líquido de *inputs* (21 150 € e 23 450 €). Por outro lado, quando comparadas com empresas sem isenção (empresas Y e Z), as empresas W e X apresentam custos de *inputs* mais elevados face às empresas Y e Z (23 450 € e 21 150 €, *versus* 20 000 €), devido ao facto do valor do IVA suportado não poder ser deduzido.

No que diz respeito ao cenário 1, as empresas isentas de IVA (W e X) praticam preços mais elevados (vendas sem IVA), uma vez que o valor do IVA está incutido no valor das vendas praticado. Ao contrário do que se verifica com as empresas Y e Z, onde os seus clientes B2B poderão deduzir o IVA suportado nas suas aquisições, ficando a um valor real de 25 000 € para estes clientes. Por outro lado, verifica-se que no caso das empresas isentas de IVA, quando o valor do imposto é considerado na margem de lucro (cenário 2), terá uma consequência menos positiva face ao cenário 1. Esta situação é verificada através da diminuição da margem de vendas. Se no cenário 1 o valor das vendas aumentava devido ao valor oculto do IVA, no cenário 2 o valor das vendas não é alterado, contudo a sua margem é penalizada.

2.2 Serviços Financeiros

Os serviços financeiros incluem os mercados financeiros (bancários e de capitais) e os seguros, permitindo tanto às empresas, como aos consumidores, o acesso a produtos financeiros¹¹. Por esse motivo, quanto mais competitivo for o funcionamento do sector dos serviços financeiros, melhor será o desempenho da economia¹².

Para Ernst Young (2000) os serviços financeiros podem ser categorizados de diversas formas, seja pelo tipo de instrumento financeiro ou pelo tipo de serviço. A Tabela 3 lista os tipos de serviços financeiros existentes, independentemente do seu agrupamento em categorias.

¹¹ https://ec.europa.eu/competition-policy/sectors/financial-services_en (acedido a 02 de março de 2022).

¹² *Idem*.

Tabela 3 - Tipos de serviços financeiros

DEPÓSITOS, CONTRAÇÃO E CONCESSÃO DE EMPRÉSTIMOS	COMPRA, VENDA E EMISSÃO DE TÍTULOS FINANCEIROS	SEGUROS	CORRETAGEM E OUTROS SERVIÇOS DE AGÊNCIA	CONSULTORIA DE GESTÃO E SERVIÇOS DE PROCESSAMENTO DE DADOS
Operações bancárias	Obrigações, ações, opções, garantias e moedas estrangeiras	Vida	Compra e venda de títulos financeiros	Compra e venda de títulos financeiros
Operações de cartão de crédito	Ouro e outros metais preciosos	Bens e acidentes	Subscrições e outras transações, onde os agentes atuam como principais	Subscrições e outras transações, onde os agentes atuam como principais
				Serviços administrativos e informativos, acessórios ou suplementares aos serviços financeiros
				Outros

Fonte: Elaboração Própria (adaptado de Ernst Young (2000))

Deste modo, os serviços financeiros incluem serviços de empréstimo e de pagamento (Baydur & Yilmaz, 2021), sendo que tanto na literatura como na legislação do IVA¹³, os serviços financeiros são referidos como um vasto e diversificado conjunto de serviços. Estes podem ser agrupados em três categorias distintas: serviços intermediários de empréstimos concedidos; serviços de seguros, e serviços de aplicação de fundos, investimentos e poupanças (Brederode & Krever, 2017; OECD, 1998; Palma, 2008; Schenk & Zee, 2004; Xu & Krever, 2016).

Apesar de se tratarem de serviços financeiros, estas três categorias de serviços originam diversas questões fiscais (Brederode & Krever, 2017), nomeadamente no que diz respeito à interpretação das disposições legais em vigor. Na UE, este facto é ainda dificultado pela falta de harmonização das regras entre os EM. O problema intensifica-se com o facto de que, atualmente, as instituições financeiras dispõem de um conjunto mais diversificado de produtos, onde é utilizada inclusivamente tecnologia digital e operam fora do seu EM (Borselli, 2012; Salvador, 2019).

¹³ Para efeitos desta dissertação, o termo “legislação do IVA” estará associado à legislação de todos os países a nível mundial que adotaram o IVA.

Dentro dos serviços financeiros, os fundos de investimento revelam uma maior preocupação. Numa primeira vista, o conceito de fundos de investimento parece bastante simples, correspondendo a uma entidade que “acolhe” uma ou mais carteiras de investimento. Assim, o fundo de investimento “recolhe” o dinheiro dos investidores, emitindo um número correspondente de unidades ou ações de troca (Haslehner, 2017). Deste modo, o dinheiro obtido por parte dos investidores, é coletivamente investido por um gestor, tendo em vista o único, ou o melhor, interesse dos investidores, em diferentes tipos de ativos, como são exemplos os instrumentos financeiros e bens (Haslehner, 2017). As unidades investidas no fundo podem, no entanto, ser integradas na carteira de investimentos do investidor, sendo geridas de um modo individual por parte de um prestador de serviços financeiros, pertencendo assim, a uma estratégia mais ampla de gestão de património (Haslehner, 2017).

Contudo, a terminologia em fundos de investimentos é bastante sensível. Ao não existir uma definição geral de fundo de investimento por parte da UE, os EM nas suas leis nacionais, utilizam diferentes significados para os conceitos utilizados (Haslehner, 2017).

Quanto à tipologia de prestadores de serviços financeiros, na maioria dos sistemas financeiros, os consumidores podem optar por recorrer a instituições financeiras, instituições não financeiras, ou a intermediários (Howells & Bain, 2007). Assim, de acordo com a informação disponibilizada no Banco de Portugal¹⁴, *“uma instituição financeira é uma entidade cuja função económica principal é canalizar ou auxiliar a canalizar fundos de entidades que têm poupanças para entidades que necessitam de fundos”*.

2.3 IVA nos serviços financeiros

Os serviços financeiros constituem um importante sector na economia. No entanto, a aplicabilidade do IVA nestes serviços é complexa, devido à incapacidade de identificar a sua base fiscal, o que tem originado um conjunto de diversos problemas, bem como distorções na economia (Baydur & Yilmaz, 2021; Biernacki, 2013; Brederode & Krever, 2017; Cnossen, 2013; de la Feria, 2019; Ernst Young, 2000; Genser & Winker, 1997; Huizinga, 2002; López-Laborda & Peña, 2016; Poddar & English, 1997; Salvador, 2019; Schenk & Zee, 2004; Xu & Krever, 2016).

Alguns serviços podem ser legalmente excluídos da base do IVA, sendo que tal acontece com os serviços financeiros, por razões administrativas, ou pelo facto de não

¹⁴ <https://bpstat.bportugal.pt/conteudos/publicacoes/1269> (acedido a 30 de março de 2022)

representarem consumo (Gillis, 1987; Gottfried & Wiegard, 1991). Assim, e de acordo com a legislação do IVA, a aquisição de dinheiro através de um empréstimo não é considerada consumo, uma vez que o consumo ocorre quando esse dinheiro é utilizado na aquisição de bens ou serviços (Xu & Krever, 2016).

Para Salvador (2019), os bancos geram dinheiro de duas formas distintas: através de margens incluídas nas taxas de juro entre empréstimos concedidos e depósitos recebidos (taxas implícitas); e através de taxas e comissões cobradas noutros serviços financeiros (taxas explícitas).

O IVA incide sobre o valor das transações, o que se revela uma operação simples quando se tratam de taxas explícitas, ao contrário do que se verifica com taxas implícitas, como é o caso de alguns serviços financeiros, demonstrando alguma complexidade (Biernacki, 2013; Brederode & Krever, 2017; Ernst Young, 2000; Genser & Winker, 1997; Huizinga, 2002; Merrill, 2011; OECD, 1998; Poddar & English, 1997; Schenk & Zee, 2004).

Nas taxas explícitas e nas comissões, os serviços financeiros podem ser tributados como qualquer outro serviço não financeiro (como são exemplos as atividades de entretenimento, a reparação de viaturas, eventos desportivos, entre outros). Deste modo, nos serviços financeiros, está-se perante taxas explícitas, por exemplo nos alugueres de caixas de cofres de segurança, não existindo uma dificuldade conceptual na aplicação do imposto (Ernst Young, 2000). Por outro lado, Merrill (2011) ilustra o conceito de taxas implícitas com o exemplo de um empréstimo bancário, onde os bancos incorrem em despesas, como recursos humanos e outros custos na sua concessão e manutenção, bem como na liquidação de dívidas de cobrança duvidosa. Apesar de alguns destes custos poderem ser recuperados através de cobranças autónomas (como por exemplo através de taxas de pedido de empréstimo e de documentação), todos estes custos são normalmente recuperados através de uma componente da taxa de juro sobre o empréstimo (Merrill, 2011). Assim, não é possível identificar a margem real associada à intermediação financeira numa determinada transação. É assim, a incapacidade de isolar esta margem que é apontada como estando na origem da dificuldade de tributação dos serviços financeiros (Ernst Young, 2000).

Também ao nível dos seguros se verifica este problema, uma vez que a taxa de intermediação, que reflete o custo do serviço de seguros, não pode ser separada da transferência de capital para o fundo comum, a partir do qual são realizadas as indemnizações e pagamentos contingentes (Cnossen, 2013). Assim, a taxa de

intermediação corresponde à diferença entre o prémio bruto e o prémio líquido indicado nas apólices de seguro, não sendo por esse motivo apurada com base numa proporção constante do prémio bruto (Barham et al., 1987).

Em termos de tributação, nenhum país que adotou o IVA exige que os prestadores de serviços financeiros separem as taxas implícitas das margens financeiras, como forma de apuramento para uma base de tributação. Deste modo, os países normalmente optam pela isenção dos serviços com taxas implícitas, não podendo deduzir o IVA suportado a montante, nas aquisições necessárias para a prestação desses serviços (Merrill, 2011).

Esta isenção de IVA nos serviços financeiros, é também denominada de isenção simples, incompleta, ou sem direito à dedução do imposto (Palma, 2008). Desta forma, as instituições financeiras não cobram IVA nas suas vendas, pelo que não podem deduzir o IVA pago sobre os bens e serviços que adquirem (Baydur & Yilmaz, 2021; Borselli, 2012; Brederode & Krever, 2017; Comissão Europeia, 2007b; Genser & Winker, 1997; Merrill, 2011; Palma, 2008; Pons, 2006). Assim, a questão da isenção do IVA nos serviços financeiros, acaba por afetar tanto as instituições financeiras, originando um défice de tributação, como os seus clientes, sujeitando-se a uma tributação excessiva (Baydur & Yilmaz, 2021; Biernacki, 2013; Borselli, 2012; Genser & Winker, 1997; Merrill, 2011; Pons, 2006; Schenk & Zee, 2004; Xu & Krever, 2016). Por um lado, os bancos ao recorrerem a serviços externos, como *outsourcing*, por exemplo de recursos humanos, estarão a suportar IVA, que apenas poderá ser recuperado parcialmente. Esta situação acaba por incentivar estas instituições a não recorrer a serviços externos, como forma de evitar a carga do IVA, contratando diretamente os recursos humanos (Baydur & Yilmaz, 2021; Borselli, 2012; Comissão Europeia, 2007b; Schenk & Zee, 2004). Por outro lado, a isenção dos serviços financeiros em sede de IVA, aumenta o custo de intermediação (Baydur & Yilmaz, 2021; Biernacki, 2013; Comissão Europeia, 2007b; Genser & Winker, 1997), o que aumenta por conseguinte os custos de capital das empresas. Este aumento do custo de capital atinge principalmente as margens das empresas, tendo um maior impacto especialmente nas pequenas e médias empresas (PME). Isto porque, ao contrário do que se verifica nas grandes empresas, as PME são financiadas, na sua maioria, através de empréstimos bancários. Assim, uma alteração no tratamento do IVA dos serviços financeiros, possibilitaria às empresas mais pequenas uma melhor saúde financeira, bem como a melhores possibilidades de atuação no mercado, uma vez que os custos dos seus financiamentos seriam dedutíveis em sede de IVA (Baydur & Yilmaz, 2021).

A Tabela 4, demonstra o impacto da isenção e da tributação dos serviços financeiros sobre a perspectiva dos clientes.

Tabela 4 - Impacto da isenção e tributação dos serviços financeiros nos clientes

	CONSUMIDOR FINAL	CLIENTE B2B	CONSUMIDOR FINAL	CLIENTE B2B
VALOR TOTAL DO SERVIÇO FINANCEIRO	984 €	984 €	984 €	984 €
SERVIÇO	984 €	984 €	800 €	800 €
IVA (23%)	isento	isento	184 €	184 €
DEDUÇÃO IVA	0 €	0 €	0 €	184 €
VALOR REAL DO SERVIÇO FINANCEIRO	984 €	984 €	984 €	800 €

Fonte: Elaboração Própria

Para efeitos de simplificação, na Tabela 4, assume-se que o valor dos serviços financeiros, prestados nos serviços isentos e nos serviços tributados, se manteria o mesmo. Assim, com a isenção dos serviços financeiros, o valor dos mesmos seria de 984 € para os seus clientes (tanto para consumidores finais, como para clientes B2B). Contudo, é possível verificar que se por um lado a isenção beneficia os consumidores finais, por outro lado penaliza os clientes B2B. Esta penalização é verificada, uma vez que, caso os serviços fossem tributados, os clientes B2B poderiam deduzir o imposto suportado, tornando o seu custo mais baixo (passando de 984 € para 800 €). Assim, verifica-se que a isenção incentiva a utilização de serviços financeiros para os consumidores finais, contudo desencoraja a utilização por parte de clientes B2B (Merrill, 2011).

A isenção de IVA, como é caracterizada na maioria dos países, acaba por se esconder na margem financeira destes serviços, aumentando os seus custos (Borselli, 2012; Genser & Winker, 1997; Poddar & English, 1997; Schenk & Zee, 2004), contribuindo para uma diminuição da competitividade internacional deste sector (Biernacki, 2013; Poddar & English, 1997).

Simultaneamente, a isenção dos serviços financeiros em sede de IVA, coloca em causa o princípio da neutralidade do imposto (Merrill, 2011), uma vez que não permite a

dedução normal do imposto suportado nas suas aquisições, conforme estipulado na Diretiva do IVA.

A procura por um método viável de tributação tem sido uma preocupação recorrente por parte dos países que adotaram o IVA, nomeadamente pelas suas autoridades fiscais (Merrill, 2011; OECD, 1998; Poddar & English, 1997). Contudo, a grande maioria opta pela isenção dos serviços financeiros, embora se verifique um conjunto de problemas significativos com a sua isenção (Merrill, 2011; Poddar & English, 1997). Apesar desta prática de vários anos, os avanços da teoria e da tecnologia da informação tornam as isenções dos serviços financeiros cada vez mais desnecessárias. Tais avanços permitem ultrapassar as dificuldades sentidas na valoração dos serviços financeiros (Merrill, 2011).

De facto, apesar da dificuldade em tributar os serviços financeiros, muitos países a nível mundial (não europeus) modificaram o método de aplicação do IVA, ou introduziram um novo método, como forma de diminuir a carga fiscal neste sector (Biernacki, 2013), como é o caso da taxa zero (*zero rating*) (Ebrill et al., 2001). A taxa zero (em vez da isenção) tem assim efeito em alguns tipos de serviços (como são exemplos os serviços financeiros). Deste modo, é aplicada uma taxa zero nas suas vendas, possibilitando aos prestadores de serviços creditar os impostos suportados a montante, isto é, nas suas aquisições (Ebrill et al., 2001; Merrill, 2011). A taxa zero assemelha-se assim à tributação em vigor na UE no que diz respeito às exportações, onde não é cobrada nenhuma taxa de IVA (estando isento de imposto), mas é possibilitado aos prestadores de serviços deduzir o IVA suportado a montante (Ebrill et al., 2001). Assim, a isenção difere da taxa zero, uma vez que aos serviços e bens isentos de IVA não é permitida a dedução do imposto suportado a montante (com exceção nas exportações), ao contrário do que se verifica com a taxa zero, onde essa dedução é permitida (Ebrill et al., 2001). Exemplo de países onde este mecanismo é aplicado, é o caso da Nova Zelândia, que em 2005 reviu o seu sistema de isenções em sede de IVA, passando a tributar os serviços prestados a clientes B2B com uma taxa zero (Merrill, 2011).

Por outro lado, em alguns países como a Nova Zelândia e a África do Sul, são tributados todos os serviços financeiros nacionais baseados em taxas (taxas explícitas), reduzindo assim a impossibilidade da dedução do IVA suportado a montante (Merrill, 2011). Já no caso de Singapura, são publicadas anualmente taxas fixas percentuais de recuperação do IVA suportado a montante para cinco tipos de instituições financeiras isentas (*full*

*banks*¹⁵, *merchant banks*¹⁶, *wholesale banks*¹⁷, *offshore banks*¹⁸, e empresas financeiras¹⁹). As percentagens de recuperação são normalmente baseadas no peso de serviços prestados a clientes B2B e a clientes estrangeiros (Zee, 2006). Do mesmo modo, a Austrália permite uma taxa fixa de 75% de recuperação do IVA suportado a montante nas aquisições respeitantes aos fatores de produção necessárias à prestação de serviços financeiros isentos (Zee, 2006).

2.3.1 Desafios do IVA nos Serviços Financeiros na União Europeia

Os serviços financeiros constituem um sector de extrema importância para a UE (Comissão Europeia, n.d.; Huizinga, 2002). Por esse motivo, há décadas que o tratamento do IVA dos serviços financeiros tem sido apontado na literatura como uma das questões mais incómodas nas finanças públicas (Baydur & Yilmaz, 2021; Poddar & English, 1997). Ao longo de quase meio século, os EM têm reunido esforços para rever os princípios da conceção do IVA, e a tributação dos serviços financeiros (Baydur & Yilmaz, 2021; Brederode & Krever, 2017), uma vez que as suas regras nunca foram alteradas, sendo caracterizadas como desajustadas da realidade atual (Palma, 2008).

Atualmente, os EM da UE isentam os serviços financeiros relacionados com empréstimos, contas bancárias, transações monetárias, ações e obrigações, tributando outros serviços com taxas explícitas, também denominados por serviços secundários, como serviços de consultoria financeira e cofres de depósito (Borselli, 2012; Gillis, 1987; Schenk & Zee, 2004). Contudo, se uma parte dos serviços financeiros prestados por instituições financeiras incluem IVA, o mesmo não se verifica com as companhias de seguros, uma vez que os serviços por eles prestados são isentos na sua totalidade (Gillis, 1987).

Existe uma grande consciência por parte dos EM de que a isenção de tributação destes serviços proporciona um aumento dos seus custos (Borselli, 2012). Em termos de

¹⁵ Os “*full bank*”, são bancos licenciados e regidos ao abrigo da Lei Bancária, com plenos direitos para atuar na banca universal, incluindo nas suas atividades: depósitos, cheques e empréstimos.

¹⁶ Tratam-se de bancos de investimento, que efetuam subscrições, serviços de empréstimo, consultoria financeira e serviços de angariação de fundos para grandes empresas e indivíduos com elevado valor líquido.

¹⁷ São bancos que prestam serviços bancários a grandes clientes (como outros bancos e agências governamentais). Tipicamente os serviços vendidos são fusões e aquisições, bem como a contração e concessão de empréstimos entre bancos institucionais.

¹⁸ Tratam-se de contas num país diferente ao qual o titular reside, permitindo realizar pagamentos, deter dinheiro e criar contas de poupança e de investimento em diversas moedas.

¹⁹ Apesar destas empresas financeiras concederem empréstimos a clientes, diferem dos bancos no sentido em que não recebem depósitos de clientes nem prestam serviços como contas correntes.

preços praticados pelas empresas europeias prestadoras de serviços financeiros, estes são mais elevados quando comparados com outras empresas fora da UE, localizadas em jurisdições onde não se aplica um sistema de IVA, ou onde não isentam estas operações. Este facto deve-se a que as empresas europeias incorporam, de uma forma oculta, nos seus preços o montante do IVA suportado (Pricewaterhouse Coopers, 2006). De acordo com Borselli (2012), a isenção dos serviços financeiros pode aumentar os preços destes serviços até 4%.

Segundo o estudo da Pricewaterhouse Coopers (2006), as empresas prestadoras de serviços financeiros da UE, no seu conjunto, são menos rentáveis que outras empresas semelhantes, localizadas noutras regiões desenvolvidas, como nos Estados Unidos da América (EUA). A isenção do IVA dos serviços financeiros, e consequentemente a impossibilidade de dedução dos custos do IVA suportado a montante, são apontados como o grande contributo para este indicador. Também Huizinga (2002) ilustra a comparação entre os serviços financeiros da EU, face a outros países fora da UE (neste caso nos EUA), através de um empréstimo. No cenário apresentado por este autor, uma empresa da UE que precise de contrair um empréstimo, quer o faça junto de uma instituição financeira da UE ou dos EUA, não pagará qualquer IVA de uma forma direta. Porém, as instituições financeiras ao não suportarem IVA sobre as suas aquisições (como acontece nos EUA), são colocadas numa situação de vantagem competitiva perante instituições financeiras da UE, ao terem de suportar a totalidade ou parte do IVA incorrido. Esta situação verifica-se tanto em países que não têm em vigor um sistema de IVA (como é o caso dos EUA), como em países cujo sistema de IVA prevê a aplicação de uma taxa zero a estes serviços (Comissão Europeia, 2007a; Huizinga, 2002; OECD, 1998).

Contudo, a Diretiva do IVA, no seu artigo 137.º, determina que os EM podem optar pela tributação de algumas operações financeiras, referidas nas alíneas de a) a g) do n.º 1 do art. 135.º da mesma Diretiva:

- a) *“As operações de seguro e de resseguro, incluindo as prestações de serviços relacionadas com essas operações efetuadas por corretores e intermediários de seguros;*
- b) *A concessão e a negociação de créditos, e bem assim a gestão de créditos efetuada por parte de quem os concede;*

- c) *A negociação e a aceitação de compromissos, fianças e outras garantias, e bem assim a gestão de garantias de crédito efetuada por parte de quem concedeu o crédito;*
- d) *As operações, incluindo a negociação, relativas a depósitos de fundos, contas correntes, pagamentos, transferências, créditos, cheques e outros efeitos de comércio, com exceção da cobrança de dívidas;*
- e) *As operações, incluindo a negociação, relativas a divisas, papel-moeda e moeda com valor liberatório, com exceção das moedas e notas de coleção, nomeadamente as moedas de ouro, prata ou outro metal, e bem assim as notas que não sejam normalmente utilizadas pelo seu valor liberatório ou que apresentem um interesse numismático;*
- f) *As operações, incluindo a negociação, mas excluindo a guarda e gestão, relativas às ações, participações em sociedades ou em associações, obrigações e demais títulos, com exclusão dos títulos representativos de mercadorias e dos direitos ou títulos referidos no n. 2 do artigo 15.º;*
- g) *A gestão de fundos comuns de investimento, tal como definidos pelos Estados-Membros.”*

A opção pela tributação destes serviços financeiros possibilita a dedução do IVA suportado nas aquisições de bens e serviços, para a prestação destes serviços (Salvador, 2019).

Deste modo, quando comparada a legislação do IVA nos diferentes EM, verifica-se que nos serviços financeiros, os regimes do IVA não se encontram harmonizados, uma vez que são utilizados poderes discricionários contidos na Diretiva do IVA. Alguns EM chegaram inclusivamente a introduzir um imposto autónomo, como forma de compensar a isenção do IVA para os serviços financeiros (Borselli, 2012; Merrill, 2011). Exemplos disso são a Dinamarca e a França, que introduziram impostos salariais compensatórios sobre os sectores que se encontram isentos de IVA, como é o caso dos serviços financeiros. Contudo, estas medidas demonstram-se imperfeitas, agravando algumas distorções, como é exemplo a tributação excessiva da utilização dos serviços financeiros nas operações B2B (Huizinga, 2002; Merrill, 2011).

Apesar da existência da possibilidade de tributação dos serviços financeiros, esta não foi efetivada por muitos EM. De facto, apenas a Áustria, Alemanha, Bélgica, França, Estónia e Lituânia o fazem, ainda que de forma limitada (Borselli, 2012; Palma, 2008; Salvador, 2019). A título de exemplo, a Áustria, isenta apenas as transações referentes

à aquisição de crédito com o intuito de adquirir um bem ou um serviço tributável, bem como transações referentes a cartão de crédito. Já a Alemanha permite a tributação numa opção transação-a-transação, apenas por parte de instituições financeiras, isentando os restantes sujeitos passivos prestadores de serviços financeiros (Salvador, 2019).

No que diz respeito aos serviços de seguros, apesar da maioria dos EM, isentarem esses serviços, existem regimes especiais de tributação, onde por vezes se trata de uma percentagem do valor do prémio ou do valor da apólice (Cnossen, 2013; Gillis, 1987). Em alguns países, estes impostos são substanciais, como é o caso dos impostos sobre os seguros de vida, que em França são de 4,8%, na Bélgica de 4,4% e de 6% nos Países Baixos (Gillis, 1987).

Com base no estudo de Ernst Young (2000), cujas conclusões estão sistematizadas na Tabela 5, a tributação dos serviços financeiros na UE difere entre países.

Tabela 5 - Tributação dos serviços financeiros na UE

SERVIÇOS ISENTOS EM TODOS OS PAÍSES	SERVIÇOS TRIBUTADOS EM TODOS OS PAÍSES	SERVIÇOS ISENTOS NA MAIORIA DOS PAÍSES
Depósitos e empréstimos	Serviços de consultoria, gestão e processamento de dados	Seguros de bens e de acidentes
Seguros de vida	Transações em artigos numismáticos	Corretagem e outros serviços de Agência
Compra, venda e emissão de títulos financeiros, com exceção de metais preciosos	Aluguer de cofres de segurança	Transações de Ouro
	Cobrança de dívidas e outros serviços especificamente identificados	Gestão de fundos de investimento/mútuo

Fonte: Elaboração Própria (adaptado de Ernst Young (2000))

2.3.2 Propostas por parte da Comissão Europeia

Nos últimos anos, têm sido várias as propostas para a tributação dos serviços financeiros, onde se incluem soluções para o apuramento de uma base de tributação no que diz respeito aos serviços de intermediação - taxas implícitas (OECD, 1998).

Todavia, para alguns autores, como Huizinga (2002), uma nova abordagem só deveria ser seriamente considerada se respeitasse duas condições: ser encontrada uma forma de resolver ou contornar as dificuldades técnicas presentes na tributação dos serviços financeiros em sede de IVA; e ser realizada uma análise económica como ponto antecedente à reforma da Diretiva do IVA, no que diz respeito às suas implicações, tanto para o sector privado como para o público.

Deste modo, com o intuito de possibilitar as alterações no tratamento dos serviços financeiros em sede de IVA, em 1996, a CE solicitou à consultora Ernst Young (2000) que desenvolvesse um estudo, a fim das suas conclusões serem posteriormente apresentadas por parte da CE ao Parlamento Europeu. O estudo abordou o tratamento do IVA dos serviços financeiros na UE e noutros países; os problemas originados pelo atual tratamento do IVA nestes serviços; bem como o estudo de uma proposta de um método viável que permitisse tributar os serviços financeiros em sede de IVA. No ano 2000, como resultado do estudo, a CE na sua comunicação ao Conselho, ao Parlamento e ao Comité Económico e Social Europeu²⁰, referiu que devido à complexidade presente na tributação dos serviços financeiros, mesmo que não seja verificado um método viável de tributação, será necessário tomar medidas adicionais como forma de tornar o sistema comum do IVA mais compatível com a atual evolução do sector (Comissão Europeia, 2000).

Em dezembro de 2004, foi realizado em Dublin um seminário, intitulado de “*Seminário Fiscalis*”, onde estiveram presentes os representantes do sector dos serviços financeiros e de seguros, assim como das administrações fiscais dos EM. Deste seminário foi concluído que era necessária uma iniciativa legislativa por parte da CE (Comissão Europeia, 2008). Deste modo, e à semelhança do estudo realizado 10 anos antes, em 2006 a CE solicitou à consultora Pricewaterhouse Coopers (2006), a realização de um estudo sobre a isenção de IVA dos serviços financeiros e de seguros na UE. Neste estudo foram exigidas provas das distorções causadas pela isenção, bem como opções que permitissem eliminar essas distorções. As conclusões do estudo

²⁰ Acessível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0348&from=PT> (consultado a 29 de dezembro de 2021)

mostraram que a impossibilidade de dedução nestes serviços é penalizadora (Palma, 2008; Pricewaterhouse Coopers, 2006). Como forma de contornar este problema, a CE apresentou um conjunto de alternativas. Deste conjunto de alternativas destacam-se (de la Feria, 2019; Palma, 2008):

- a aplicação de uma taxa zero nas operações B2B;
- a isenção de prestações de serviços realizadas por outros sujeitos passivos a prestadores de serviços financeiros;
- a atribuição de um direito de dedução limitado, calculado através de uma percentagem a uma lista taxativa de serviços adquiridos por operadores de seguros;
- uma opção de tributação de prestações de serviços destinados a outros sujeitos passivos;
- e a autorização de um agrupamento transfronteiriço para esse efeito.

Assim, em maio de 2006, as conclusões deste estudo foram discutidas pelos EM e partes interessadas, numa conferência sobre fiscalidade (Comissão Europeia, 2008). Tendo como objetivo uma melhor compreensão dos efeitos económicos proporcionados pela isenção do IVA nos serviços financeiros, a CE realizou uma consulta pública, entre 9 de maio e 9 de junho de 2006, onde foram recebidas 82 respostas. Esta consulta pública permitiu à CE verificar que as respostas recebidas e o estudo solicitado em 2006, se encontravam em harmonia, possibilitando assim a determinação de prioridades e a procura de soluções mais adequadas por parte da Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira (Comissão Europeia, 2008). De acordo com Comissão Europeia (2007a), a modernização das regras do IVA deve ser considerada como uma prioridade, por forma a possibilitar alcançar a neutralidade do imposto.

A 5 de outubro de 2007 foi apresentada uma proposta de diretiva por parte da CE, com o intuito de uma modernização e simplificação das regras de tratamento dos serviços financeiros e de seguros em sede de IVA (Borselli, 2012; Comissão Europeia, 2007a, 2007b, 2008; de la Feria & Lockwood, 2010; Palma, 2008). Esta proposta tinha como objetivos a clarificação da isenção de IVA para os serviços financeiros; a redução de encargos administrativos proporcionados pelo atual tratamento do IVA nos serviços financeiros; e a redução do impacto do IVA oculto nos custos dos prestadores de serviços financeiros e de seguros (Comissão Europeia, 2007b, 2007a, 2008; Palma, 2008).

Foram assim propostas várias medidas, tais como a clarificação das disposições legais referentes à isenção do IVA nos serviços financeiros e de seguros; o alargamento da

opção de tributação, podendo os operadores económicos decidir optar por essa opção, em vez do EM; e a introdução de um agrupamento de partilha de custos, que permitisse aos operadores económicos realizar investimentos e redistribuir os custos desses investimentos, isentos de IVA pelos seus membros (Comissão Europeia, 2007b, 2007a, 2008; Palma, 2008).

Esta proposta permitiria assim, melhorar a competitividade das instituições financeiras a nível internacional (Borselli, 2012; Comissão Europeia, 2007a, 2007b). No entanto, em 2016, a proposta relativa aos serviços financeiros e de seguros em sede de IVA, veio a ser retirada por parte da CE (Comissão Europeia, 2016).

Em 2021, a CE lançou uma nova consulta pública, entre 8 de fevereiro e 3 de maio de 2021, com o objetivo de recolher as opiniões por parte dos interessados, sobre as atuais regras em vigor do IVA nos serviços financeiros, no que diz respeito ao seu funcionamento, bem como a possíveis sugestões de alterações das suas regras. A CE pretendeu assim recolher dados que permitam avaliar o nível de adequação das atuais regras do IVA nestes serviços, bem como recolher contributos para uma possível proposta de alteração legislativa (Comissão Europeia, 2021b).

2.4 Correntes de Opinião

O princípio da neutralidade do IVA é basilar na sua concetualização. Gillis (1987) refere, no entanto, que não existem razões para que este princípio seja o objetivo primordial da política fiscal, uma vez que os governos frequentemente se afastam deliberadamente da neutralidade do tratamento fiscal, como no caso dos serviços financeiros, com o intuito de alcançar certos objetivos políticos.

Segundo Auerbach & Gordon (2002), a presunção tradicional do IVA de que todos os *inputs* devam ser tributados é correta, mesmo para os serviços financeiros. Também para Schenk & Zee (2004), de um ponto de vista teórico, existem poucos motivos para que a tributação dos serviços financeiros em sede IVA seja diferente das outras atividades económicas. Contudo, em termos práticos esta questão revela-se mais complexa devido à dificuldade em apurar a base de tributação destes serviços. Deste modo, segundo López-Laborda & Peña (2016), à semelhança dos diversos bens e serviços sujeitos a IVA, uma possível tributação dos serviços financeiros teriam como intuito a tributação do valor acrescentado financeiro. Desse modo, o princípio da neutralidade do imposto estaria cumprido, uma vez que eliminaria as distorções fiscais na economia causadas pela sua isenção.

Para Grubert & Mackie (2000), o IVA é um imposto semelhante a um imposto sobre o rendimento de todos os fatores primários²¹ que fazem parte da produção de bens de consumo final. Deste modo, apesar de considerarem os serviços financeiros como um bem intermédio²², não fornecendo qualquer utilidade, estes autores consideram simultaneamente que estes serviços são fatores primários, defendendo por isso que sejam tributados em sede de IVA, tal como acontece nos outros sectores de atividade.

Baydur & Yilmaz (2021) verificou que a isenção de IVA nos serviços financeiros e de seguros é a forma que mais provoca distorções, quando comparado com a tributação, ou com a aplicação de uma taxa zero. Assim, geram-se perdas significativas tanto para as empresas, como de receitas fiscais para os Estados. Do mesmo modo, Biernacki (2013) e Schenk & Zee (2004) referem que as instituições financeiras podem cobrir o imposto não dedutível com a sua margem de lucro, ou incluir esse valor como um elemento de custo, aumentando assim o valor líquido dos serviços. Também Baydur & Yilmaz (2021) verificaram que passando de isento para uma tributação integral, tanto nos serviços de empréstimo como nos serviços de pagamento, originaria uma redução dos custos de entrada no mercado das instituições financeiras, bem como uma redução dos custos de capital de todas as empresas. Porém, Biernacki (2013) refere que se os serviços financeiros fossem tributados a uma taxa normal de IVA, seriam os consumidores finais os mais prejudicados, uma vez que o custo final dos serviços aumentaria. Para Huizinga (2002), uma reforma na Diretiva do IVA, que passasse pela tributação dos serviços financeiros, poderia afetar negativamente os lucros do sector financeiro, pelo menos a curto a prazo. Por esse motivo, as instituições financeiras poderiam opor-se a uma possível reforma. Por outro lado, este autor defende ainda que, uma reforma à atual Diretiva do IVA deveria ser abrangente e implementada de uma forma uniforme em todos os EM da EU. Desta forma, possibilitaria evitar uma evasão ao IVA, onde deveria ser especificado quais as opções nacionais referentes às taxas de IVA a aplicar aos serviços financeiros.

De la Feria & Lockwood (2010) realizaram uma análise jurídica e económica, das propostas da CE para a reforma da tributação em sede de IVA dos serviços financeiros e de seguros, onde as empresas seriam autorizadas a optar pela sua tributação. As suas conclusões alertam para a possibilidade de a proposta originar consideráveis

²¹ Os fatores de produção são os recursos utilizados para produzir bens e serviços. Em economia, os fatores de produção podem ser divididos em quatro categorias: terra, trabalho, capital e empreendedorismo. Um fator primário de produção é a matéria-prima utilizada para a produção dos bens e serviços, isto é, serviços ou bens que estão na sua base.

²² Um bem intermédio é um bem utilizado no processo de produção de um bem ou serviço.

problemas de interpretação, devido à sua complexidade, tal como se verifica no regime atual do IVA. Por outro lado, e à semelhança dos métodos alternativos testados noutros países, a abordagem proposta pela CE apresenta algumas vantagens, segundo estes autores, podendo não ter o impacto negativo significativo nas receitas que os EM receiam. Contudo, é igualmente pouco provável que garanta a segurança jurídica ou crie a neutralidade que a CE procura.

Para Haslehner (2017), no caso concreto dos fundos de investimento, existe uma necessidade de clarificação deste conceito. Esta necessidade prende-se com o facto de que estes produtos financeiros nem sempre são referidos com a mesma terminologia, tornando-os suscetíveis a discrepâncias e a interpretações menos corretas por parte dos vários EM.

No que diz respeito aos seguros, para Cnossen (2013), o valor acrescentado das companhias de seguros relativos a bens e acidentes, pode ser tributado com base nas transações, onde o imposto do IVA seria aplicado aos prémios de seguros (proporcionando uma dedução do IVA suportado aos clientes B2B). Tal permitiria a dedução do imposto suportado a montante, sobre as aquisições realizadas para prestar este serviço. Contudo, os prémios dos seguros de vida e de saúde mantinham a sua isenção, sendo as seguradoras tributadas numa base contabilística, isto é, de acordo com as suas receitas.

3. Metodologia

3.1 Objetivos e questões de Investigação

Em 2007, a CE propôs uma revisão do tratamento em sede de IVA dos serviços financeiros e de seguros. Contudo, o Conselho da União Europeia não chegou a nenhuma conclusão, e a proposta acabou por ser retirada em 2016 (Comissão Europeia, 2021b).

Já em 2020, a legislação do IVA referente a estes serviços voltou a merecer atenção por parte da CE. Como forma de apresentar uma nova proposta, mais sustentada, foi iniciado nesse mesmo ano uma consulta pública.

Esta consulta pública teve o intuito de avaliar o impacto das regras de tributação atuais, bem como a possibilidade de alteração das regras em vigor, tendo estado o seu inquérito aberto no período entre 8 de fevereiro 2021 e 3 de maio 2021. Deste modo, a CE recolheu a opinião de todos os interessados, como empresas, consultores, Ministérios das Finanças e Autoridades Fiscais, académicos, investigadores, organizações não governamentais e público em geral, tendo em vista que estes contributos dessem origem a uma apresentação de proposta para a alteração do tratamento em sede de IVA dos serviços financeiros e de seguros (Comissão Europeia, 2021c).

A presente dissertação tem como objetivo compreender que aspetos de melhoria percecionam estes grupos de profissionais e empresas, quanto à legislação em vigor relativa aos serviços financeiros, bem como os impactos que eventuais alterações trarão para estes sectores de negócio, através da análise do conteúdo recolhido na consulta pública realizada pela CE.

A consulta pública desenvolveu-se de acordo com diversas etapas, sendo que a 1.^a fase teve início em outubro de 2020, onde foi publicado um estudo por parte da CE sobre a avaliação do impacto das leis em vigor, relativamente à tributação dos serviços financeiros em sede de IVA, tendo em vista a sua modernização. Para esta 1.^a fase, denominada por Contexto do Roteiro da Iniciativa (*roadmap*), a CE obteve um total de 28 *feedbacks* por parte dos vários interessados. Através dos *feedbacks*, os interessados expressaram quais os aspetos que consideram problemáticos no funcionamento do IVA nos serviços financeiros. A 2.^a fase da consulta pública incluiu a realização de um inquérito, cujo formulário esteve disponível, no seu *site* oficial, composto por perguntas fechadas e abertas, onde os inquiridos deram as suas contribuições para o tema (Comissão Europeia, 2021d).

No que diz respeito à participação dos interessados na consulta pública, foram obtidas 468 respostas aos inquéritos, dos quais 53 participantes enviaram adicionalmente documentos escritos com uma estrutura *ad-hoc* (não padronizada). Através desses documentos, os interessados puderam colocar textualmente o seu parecer, sobre diversos aspetos da discussão em causa, denominados por *position papers*, como forma de aprofundar o tema para além das questões colocadas no inquérito lançado pela CE. Estes documentos são de particular importância, na medida em que espelham a visão concisa dos *interessados* dos sectores de negócios, abrangidos por este projeto de revisão de legislação fiscal, mas também de tratamento e análise mais exigentes, na medida em que são dados não estruturados.

Face ao exposto, e tendo em conta o objetivo de investigação, formularam-se as seguintes questões de investigação:

Q1. Que áreas de preocupação são levantados pelos interessados no âmbito da revisão das regras de IVA aplicadas nos serviços financeiros?

Q2. Quais as soluções apresentadas por parte dos interessados na consulta pública para fazer face aos problemas derivados da atual isenção dos serviços financeiros em sede de IVA?

Como forma de dar resposta às questões de investigação, o presente estudo segue um paradigma de investigação quantitativa. Foi assim adotada uma orientação positivista, no sentido em que é verificada uma independência entre o investigador e a investigação, isto é, uma relação de neutralidade. Esta relação de neutralidade, permite uma análise objetiva, sem interferência por parte do investigador, onde são utilizadas metodologias estatísticas para a análise dos dados.

3.2 Dados

O presente estudo utiliza os dados recolhidos pela CE no inquérito lançado, enquanto parte da consulta pública do processo de revisão das regras de IVA, aplicadas aos serviços financeiros e seguros, que esteve ativo até dia 3 de maio de 2021, e que recebeu respostas por parte de 468 organizações e indivíduos. Adicionalmente, o presente estudo analisa ainda o texto contido nos 53 pareceres, denominados *position papers*, submetidos pelos interessados deste processo, os quais espelham, de forma concisa, a visão dos interessados dos sectores de negócios, abrangidos por este projeto de revisão de legislação fiscal. Ambos os dados são descarregáveis gratuitamente no

site da CE²³. As respostas ao inquérito com perguntas abertas e fechadas estão em formato *Microsoft (MS) Excel*, e os *position papers* estão em formato *Portable Document Format (PDF)* (contendo cada um destes documentos entre 1 a 36 páginas).

No que se refere ao questionário elaborado por parte da CE, é constituído por conjunto de 62 questões, onde 42 perguntas eram fechadas (com hipóteses de escolhas de respostas) e 20 eram de resposta aberta, onde os participantes tiveram a possibilidade de aprofundar as suas opiniões em relação às diversas questões (Comissão Europeia, 2021d). Tendo em conta o objetivo do presente estudo, a análise do questionário incide sobre as respostas às questões que permitem uma caracterização do perfil dos interessados que participaram na consulta pública da CE, conforme se detalha na Tabela 6.

Tabela 6 – Questões fechadas a analisar do inquérito da CE

QUESTÃO	OPÇÕES DE RESPOSTA
2 – “Estou a dar a minha contribuição como ...”	Instituição académica/de investigação
	Associação Empresarial
	Empresa/Organização Empresarial
	Organização dos consumidores
	Cidadão da EU
	Organização ambiental
	Cidadão fora da EU
	Organização não governamental (ONG)
	Autoridade pública
	Sindicato
	Outro
10 – “Tamanho da organização”	Grandes Empresas (250 ou mais colaboradores)
	Médias Empresas (50 a 250 colaboradores)
	Pequenas Empresas (10 a 49 colaboradores)
	Micro Empresas (1 a 9 colaboradores)
12 – “País de origem”	Lista de países

Fonte: Elaboração Própria

²³ Repositório da CE, disponível em <https://circabc.europa.eu/ui/group/cb1eaff7-eedd-413d-ab88-94f761f9773b/library/790647d7-c78a-4e6b-a720-0ae6eb34566d?p=1> (consultado a 3 de novembro de 2022).

A seleção destas questões, é realizada com o intuito de caracterizar o perfil dos participantes da consulta pública, bem como dos 53 participantes que submeteram um *position paper* (questão 63 do questionário).

No que se refere aos dados não estruturados incluídos nos *position papers*, estes incluem 53 documentos com um total de 303 páginas. Os documentos estão escritos em diferentes idiomas, conforme frequência absoluta e relativa que se detalha na Tabela 7.

Tabela 7 – Idiomas dos *position papers*

IDIOMA DO POSITION PAPER	N.º DE POSITION PAPERS	% DE POSITION PAPERS
INGLÊS	43	81,13%
ALEMÃO	3	5,66%
FRANCÊS	3	5,66%
CHECO	3	5,66%
ITALIANO	1	1,89%
TOTAL	53	100%

Fonte: Elaboração Própria

Assim, os dados a analisar neste estudo são dados secundários, obtidos a partir da base de dados disponibilizada por parte da CE, através do seu *site*²⁴ e com acesso público. Em suma, serão utilizados dados estruturados, no que diz respeito às respostas fechadas nos questionários, e dados não estruturados no que se refere ao conteúdo textual, incluído nos *position papers*.

3.3 Análise de Dados

Uma vez que a consulta pública da CE apresenta tanto dados estruturados, como dados não estruturados, a sua análise será realizada recorrendo a duas metodologias distintas. Os dados recolhidos como respostas às questões fechadas do questionário, por se tratarem de dados já estruturados, serão analisados com recurso a técnicas de estatística descritiva, através da utilização do *software* IBM SPSS Statistics, versão 28.

²⁴ Repositório CE, acessível em <https://circabc.europa.eu/ui/group/cb1eaff7-eedd-413d-ab88-94f761f9773b/library/790647d7-c78a-4e6b-a720-0ae6eb34566d?p=1> (consultado a 3 de novembro de 2022).

No que se refere aos dados não estruturados, isto é, ao texto incluído nos *position papers*, estes serão tratados e analisados com recurso a técnicas de mineração de dados (*text mining*) através da utilização dos *software Orange3* e *VOSviewer*, os quais têm sido opção em anteriores estudos publicados por investigadores, que tratam este tipo de dados (Guerreiro et al., 2016; Santos et al., 2020; Santos & Laureano, 2021).

3.3.1. Dados estruturados

A CE apresentou uma compilação de todas as respostas do questionário referentes à participação dos 468 interessados em formato *MS Excel*²⁵.

Deste modo, como forma de se proceder à análise dos dados quantitativos recolhidos, o ficheiro em *MS Excel* foi importado no *software IBM SPSS Statistics*, versão 28, onde a sua análise, interpretação e descrição será feita com recurso a tabelas, gráficos e medidas estatísticas, conforme se detalha na Figura 2.

Figura 1 – Procedimento de análise dos dados estruturados através de técnicas de estatística descritiva



Fonte: Elaboração Própria

3.3.2. Dados não estruturados

No que respeita ao texto incluído pelos interessados nos *position papers*, este é de grande volume e com especificidades que requerem o recurso a diferentes técnicas de tratamento e análise de dados não estruturados.

Primeiramente, tendo em conta que os textos estão redigidos em diferentes línguas (*vide* Tabela 7), será necessário uniformizar a língua em que os textos serão analisados.

²⁵ Disponível em <https://circabc.europa.eu/ui/group/cb1eaff7-eedd-413d-ab88-94f761f9773b/library/790647d7-c78a-4e6b-a720-0ae6eb34566d?p=1> (consultado a 3 de novembro de 2022).

De modo a possibilitar a uniformização dos textos, será realizada uma tradução prévia dos textos para a língua inglesa, com recurso a um *software* (*CoRe Solutions*) utilizado por grandes empresas e acreditado internacionalmente.

Posteriormente, face ao volume de dados, são utilizadas técnicas de mineração de texto através de recurso a *softwares*, que utilizam algoritmos de inteligência artificial, e que são reconhecidos como uma poderosa ferramenta, de forma a extrair novos conhecimentos, bem como identificar padrões, tendências e correlações significativas contidas nos mesmos (Hassani et al., 2020; Moro et al., 2015, 2016).

Os dois *softwares* utilizados (*Orange3* e *VOSviewer*) complementam-se na medida em que:

1. O *Orange3* permite extrair as palavras dos documentos e colocá-las em formato *MS Excel*, podendo neste *software* visualizar-se as palavras e sua frequência em cada documento.
2. O *VOSviewer* permite aplicar um algoritmo de inteligência artificial a fim de estruturar o texto em *clusters* de palavras, onde a coocorrência e a ligação das palavras no mesmo documento permitem agrupar as mesmas em *clusters* e determinar a ligação destas com outros *clusters* (van Eck & Waltman, 2020).

Como forma de possibilitar a análise dos vários documentos nos *softwares* *Orange3* e *VOSviewer*, os 53 *position papers*, já uniformizados em língua inglesa, foram importados para o *software* *Orange3*, no seu formato original (PDF e *MS Word*), tendo como resultado um ficheiro com a estrutura de tabela, identificando para cada nome do documento o respetivo texto, em formato *MS Excel*. Durante este processo foi detetado, através do *software* *Orange3*, que um dos *position papers* encontrava-se em formato de imagem, onde se recorreu a técnicas de *Optical Character Recognition* (OCR), com o *software* *Adobe PDF*, como forma de converter o documento para *MS Word*. Através de uma análise ao conteúdo dos *position papers*, verificou-se que uma entidade respondeu duas vezes ao questionário, tendo submetido dois documentos iguais, pelo que um deles foi excluído da análise, passando assim para 52 *position papers*. Posteriormente, o ficheiro em *MS Excel* foi gravado em formato *.CSV* para importação no *VOSviewer* (Figura 2).

Figura 2 – Procedimentos iniciais da análise dos dados não estruturados



Fonte: Elaboração Própria

A análise deste ficheiro, em formato .CSV, no *VOSviewer* implicou a sua importação, mas também a construção de um ficheiro auxiliar (denominado *thesaurus*)²⁶. Este ficheiro auxiliar permite cumprir com dois passos importantes do processo de mineração de texto: eliminação de palavras sem significado e equivalência de palavras com o mesmo significado (Ball, 2018; Guerreiro et al., 2016), conforme se exemplifica de seguida.

1. Eliminação de palavras que não têm significado no contexto do estudo, como por exemplo *April*.
2. Criação de um dicionário de sinónimos, como forma de identificar palavras com o mesmo significado contidas nos documentos, como é exemplo a palavra “VAT”, podem existir participantes que referenciaram “*Value Added Tax*”.

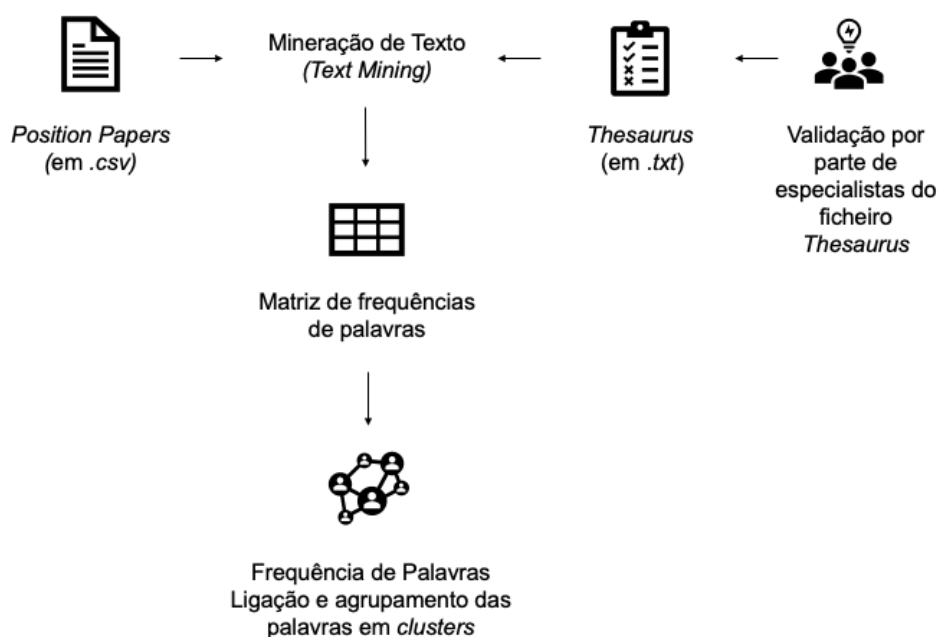
De modo a garantir a correta eliminação de palavras e dicionário de sinónimos, o ficheiro foi validado por dois especialistas na área fiscal, consultores na área do IVA há mais de 10 anos.

Por fim, é necessário ainda indicar os critérios que determinam a exclusão de palavras pouco frequentes ou relevantes, no que se refere aos indicadores de coocorrência, tendo-se optado por manter os critérios indicados por defeito no algoritmo utilizado pelo *VOSviewer*, isto é: palavras que aparecem pelo menos 10 vezes e os 60% relevantes, em linha com opções de investigadores anteriores (van Eck & Waltman, 2020).

A Figura 3 sintetiza os procedimentos utilizados na análise dos dados não estruturados (software *Orange3* e *VOSviewer*).

²⁶ Ver Apêndice 1.

Figura 3 – Procedimento de análise dos dados não estruturados através de técnicas de mineração de texto



Fonte: Elaboração Própria

Da frequência de palavras e consequente agrupamento em *clusters*, será realizada uma análise ao conteúdo dos *position papers* que contêm os termos mais significantes.

No Apêndice 2 é apresentada a listagem de interessados que submeteram *position papers* no âmbito da consulta pública. Assim, no capítulo 4 (resultados), as afirmações são referenciadas com indicação do nome do interessado e da página do *position paper* onde a afirmação surge.

4. Resultados

4.1. Caracterização dos interessados que responderam à consulta pública

Nas contribuições obtidas através das 468 respostas aos questionários, verifica-se que 51% dos interessados são empresas ou organizações empresariais, seguindo-se de cidadãos da UE e de associações empresariais. O mesmo não se verifica nos 52 *position papers*, onde a maioria são associações de empresas (69%), seguindo-se de empresas e organizações empresariais (21%), conforme Tabela 8.

Tabela 8 – Tipologia dos participantes na Consulta Pública

TIPO DE INQUIRIDO	INQUÉRITOS		POSITION PAPERS	
	N.º de Contributos	% de Contributo	N.º de Contributos	% de Contributo
EMPRESA/ORGANIZAÇÃO EMPRESARIAL	240	51%	11	21%
CIDADÃOS DA EU	110	24%	2	4%
ASSOCIAÇÕES DE EMPRESAS	94	20%	36	69%
OUTROS	18	4%	2	4%
ORGANIZAÇÃO DOS CONSUMIDORES	4	1%	1	2%
CIDADÃOS FORA DA EU	1	0%	0	0%
SINDICATO	1	0%	0	0%
TOTAL	468	100%	52	100%

Fonte: Elaboração Própria (dados da CE)

A Recomendação n.º 2003/361/CE de 6 de Maio da Comissão Europeia (2003), no seu art. 2.º, sugere um quadro de classificação das empresas como grandes, médias, pequenas e micro empresas, estando o enquadramento dependente do número de colaboradores, ou volume de negócios anual, ou balanço total anual (Tabela 9).

Tabela 9 – Categoria de Empresa de acordo com a CE

CATEGORIA DE EMPRESA	N.º DE COLABORADORES	VOLUME DE NEGÓCIOS ANUAL	BALANÇO TOTAL ANUAL
GRANDE EMPRESA	Mais de 250	Superior a 50M €	Superior a 43M €
MÉDIA EMPRESA	Entre 50 e 250	Entre 10M € e 50M €	Entre 10M € e 43M €
PEQUENA EMPRESA	Entre 10 e 50	Entre 2M € e 10M €	Entre 2M € e 10M €
MICRO EMPRESA	Menos de 10	Inferior a 2M €	Inferior a 2M €

Fonte: Elaboração Própria (Recomendação n.º 2003/362/CE de 6 de maio)

De acordo com as diversas categorias de empresas (Tabela 10), das 357 que participaram na consulta pública (empresas ou organizações empresariais, associações de empresas, organizações dos consumidores, sindicatos e outros), a maioria (56%) são micro empresas. Das 50 empresas que submeteram um *position paper*, a maioria são pequenas empresas (34%) e grandes empresas (32%).

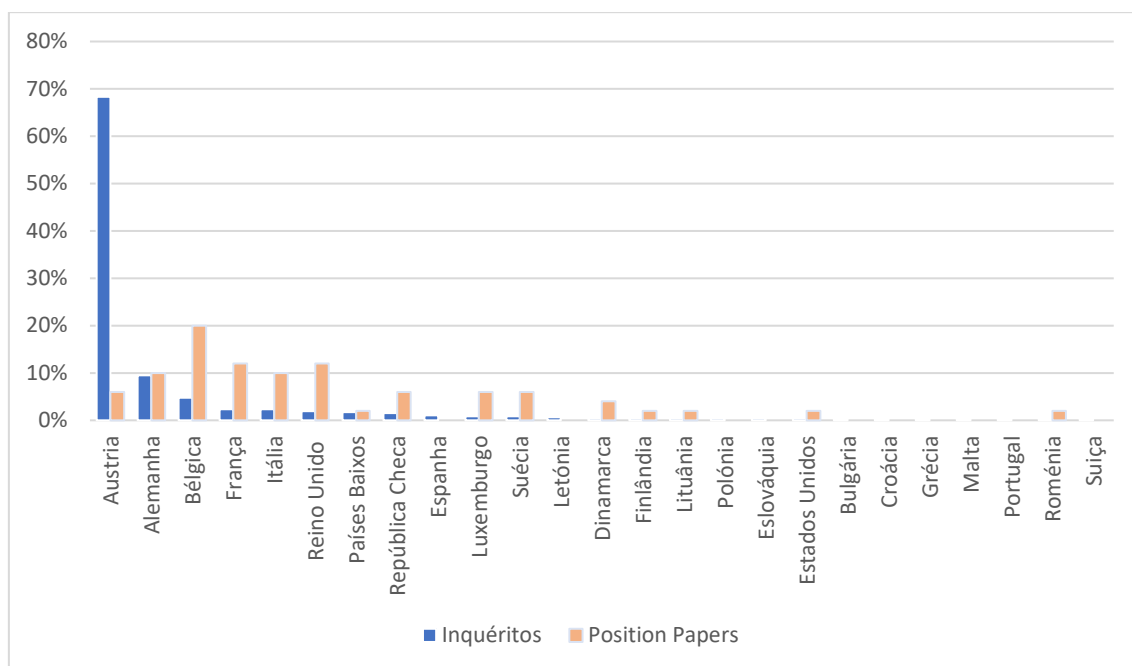
Tabela 10 – Categorias das empresas na consulta pública

CATEGORIA DA EMPRESA	INQUÉRITOS		POSITION PAPERS	
	N.º de Contributos	% de Contributo	N.º de Contributos	% de Contributo
GRANDE EMPRESA	80	22%	16	32%
MÉDIA EMPRESA	32	9%	11	22%
PEQUENA EMPRESA	45	13%	17	34%
MICRO EMPRESA	200	56%	6	12%
TOTAL	357	100%	50	100%

Fonte: Elaboração Própria (dados da CE)

No que diz respeito à nacionalidade dos participantes da consulta pública (Gráfico 1), a grande maioria são de nacionalidade austríaca (68%), sendo que a maioria dos participantes que submeteu *position papers* são de nacionalidade belga (20%).

Gráfico 1 - Nacionalidade dos participantes da consulta pública



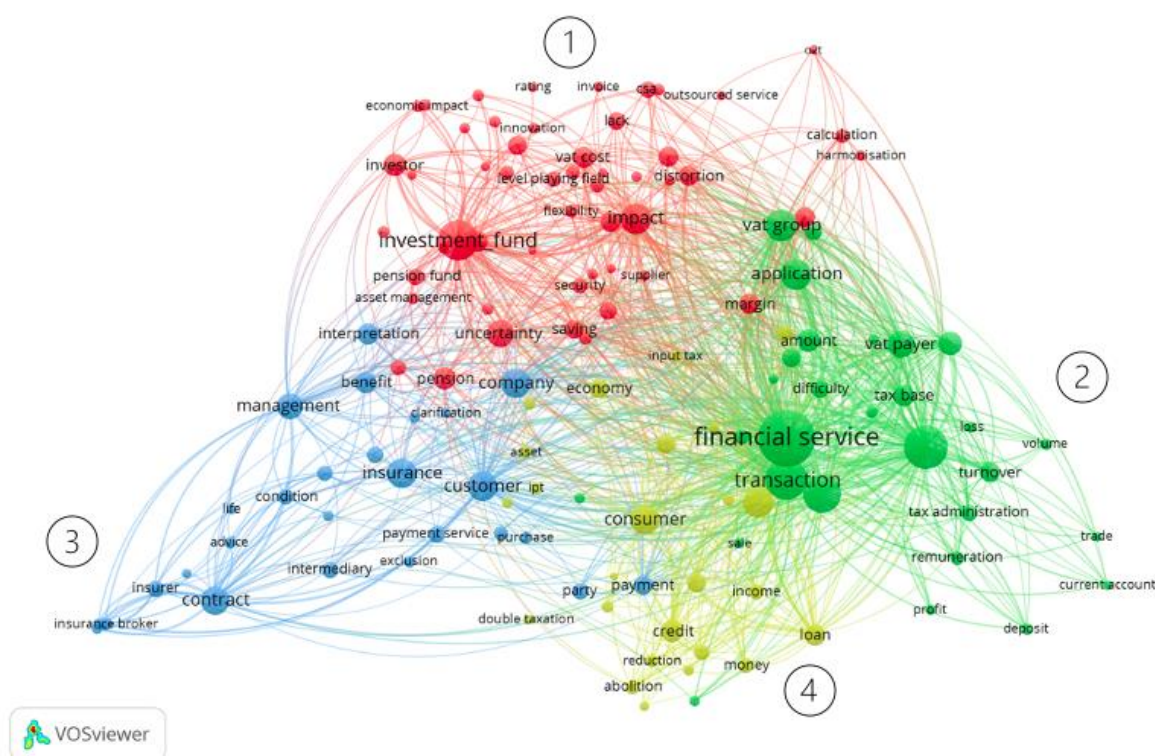
Fonte: Elaboração Própria (dados da CE)

4.2. Análise do conteúdo dos *position papers*

Com recurso ao *software VOSviewer*, foi realizada uma análise de coocorrências dos termos mais utilizados nos 52 *position papers*. Assim, através de um algoritmo de inteligência artificial, o *software* agrupa em *clusters* as coocorrências, possibilitando ainda a verificação de relações entre *clusters*. O *VOSviewer* categorizou assim a coocorrência de 60% dos termos mais significativos que se verificaram mais de 10 vezes nos *position papers*.

Cada *cluster* agrupa os termos de uma forma temática, sendo apresentados num mapa (Figura 4), com uma cor diferente, onde cada palavra pertence apenas a um *cluster*, sendo possível observar a relação entre elas.

Figura 4 – Mapa de coocorrências de termos através do VOSviewer



Fonte: Elaboração Própria

O algoritmo VOSviewer agrupou os diferentes termos em 4 *clusters*, representados pela cor vermelha (*cluster 1*), verde (*cluster 2*), azul (*cluster 3*) e amarelo (*cluster 4*). Por outro lado, os tamanhos das circunferências representam a frequência absoluta do termo utilizado nos *position papers*, significando que quanto maior a circunferência, maior o número de vezes que o termo consta nestes documentos. A título de exemplo, verifica-se que o termo “*financial service*” foi utilizado mais vezes nos *position papers* face ao termo “*deposit*” (ambos no *cluster 2* – verde).

Por fim, foi realizada uma análise ao conteúdo dos *position papers* que contêm os termos mais significantes de cada *cluster*, apresentados na Tabela 11.

Tabela 11 - Caracterização dos clusters

CLUSTER	TERMOS MAIS UTILIZADOS	N.º DE OCORRÊNCIAS	% DE OCORRÊNCIAS
CLUSTER #1: FUNDOS DE INVESTIMENTO (VERMELHO) = 52 TERMOS	<i>Investment fund</i>	198	11%
	<i>Impact</i>	116	7%
	<i>Uncertainty</i>	93	5%
	<i>Investor</i>	63	4%
	<i>Pension</i>	60	3%
	<i>VAT cost</i>	55	3%
	<i>Service provider</i>	54	3%
	<i>VAT rate</i>	52	3%
	<i>Distortion</i>	51	3%
	<i>Competition</i>	50	3%
CLUSTER #2: SERVIÇOS FINANCEIROS (VERDE) = 29 TERMOS	<i>Financial service</i>	381	19%
	<i>Financial institution</i>	233	12%
	<i>Transaction</i>	214	11%
	<i>Financial activity</i>	172	9%
	<i>VAT group</i>	121	6%
	<i>Application</i>	119	6%
	<i>VAT payer</i>	94	5%
	<i>Approach</i>	69	4%
	<i>Amount</i>	61	3%
	<i>Tax base</i>	59	3%
CLUSTER #3: SEGUROS (AZUL) = 27 TERMOS	<i>Customer</i>	107	10%
	<i>Company</i>	105	10%
	<i>Insurance</i>	104	10%
	<i>Contract</i>	97	9%
	<i>Management</i>	87	8%
	<i>Interpretation</i>	59	5%
	<i>Benefit</i>	54	5%
	<i>Payment</i>	45	4%
	<i>Insurer</i>	37	3%
	<i>Party</i>	37	3%
CLUSTER #4: SERVIÇOS COM TAXAS IMPLÍCITAS (AMARELO) = 25 TERMOS	<i>Fee</i>	118	14%
	<i>Consumer</i>	109	13%
	<i>Credit</i>	66	8%
	<i>Loan</i>	56	7%
	<i>Economy</i>	47	6%
	<i>Complexity</i>	45	5%
	<i>Consumption</i>	43	5%
	<i>Income</i>	30	4%
	<i>Revenue</i>	30	4%
	<i>Money</i>	29	3%

Fonte: Elaboração Própria

Através da Tabela 11 é possível verificar quais os 10 termos mais frequentes em cada *cluster*, bem como o seu número de ocorrências e o seu peso no total de ocorrências dentro do respetivo *cluster* (coluna da % de ocorrências)²⁷.

4.2.1. Cluster 1

O *cluster* 1 é representado pela cor vermelha e inclui 52 termos que endereçam os fundos de investimento. Assim, os termos fundos de investimento, impacto e incerteza são os mais frequentes (num total de 407 ocorrências, representando estes três termos um peso de 23% no *cluster*). O impacto da alteração de regime de IVA nos fundos de investimento surge, como tema principal nos comentários dos interessados que participaram na consulta pública através da submissão de *position papers*. De acordo com os contributos dados pelos interessados através dos *position papers*, os fundos de investimento têm vindo a desempenhar um importante papel na economia, uma vez que “*aliviam a dependência excessiva dos bancos enquanto fonte de financiamento*” (ALFI, p. 2), estando associados à poupança e à reforma dos investidores (EFAMA p. 2).

A Diretiva do IVA isenta a gestão dos fundos de investimento no seu artigo 135.º, à semelhança do que se verifica com os serviços financeiros e de seguros. O que, na opinião dos interessados, visa assegurar a neutralidade do sistema do IVA. Torna-se evidente, de diferentes opiniões dadas na consulta pública, que esta isenção impacta positivamente este setor de negócio ao incentivar o investimento de capital por parte de pequenos investidores em fundos de investimento. A isenção alivia os investidores destes fundos de uma carga fiscal superior, quando comparada aos investidores de outros títulos (e.g. ASSOSIM, p. 3).

A este respeito, os interessados alertam para o risco de os pequenos investidores virem a ser prejudicados. Este efeito prejudicial deve-se ao facto de que a carga fiscal que estes passariam a suportar seria maior, tornando este produto financeiro menos atrativo para investimento. Das exposições feitas pelos interessados, fica claro que o sector percebe que estes serviços financeiros, ao passarem a ser taxados em sede de IVA, passariam a representar um custo acrescido para o cliente e, por esse motivo, “*poderia também limitar a vontade de se envolverem em investimentos a longo prazo, o que pode ser destrutivo para a sociedade europeia, que geralmente envelhece rapidamente*” (IPF, p. 3). No entanto, da consulta pública resulta também que, em certos casos, o regime de tributação poderá ser aceitável caso esteja em causa a taxa reduzida de IVA. Face

²⁷ No Apêndice 3 são apresentados os *clusters* de uma forma completa.

a esta situação, as operações B2B beneficiariam, na medida em que é possível a dedução do IVA incorrido a montante com a aquisição de bens e serviços.

Não obstante, os interessados admitem o cenário em que estas operações passarão a ser tributadas em IVA. No entanto, é sugerido que neste caso, os sujeitos passivos devem poder deduzir o IVA incorrido, caso se tratem de operações B2B, e ainda que deve ser possível tributar alguns dos serviços a uma taxa zero (*zero rate*). Neste último caso, os prestadores destes serviços “*não cobram IVA*”, “*mas podem recuperar qualquer IVA incorrido a montante*” (AIPB, p. 3).

Face às consequências identificadas para o setor financeiro decorrentes da tributação deste tipo de produtos (i.e., fundos de investimentos), resulta dos *position papers* entregues nesta consulta pública que a isenção ora em vigor deveria manter-se. A manutenção da isenção seria assim uma forma de proteger a poupança para uma população envelhecida na UE, bem como de “*tornar a UE num local mais competitivo para os fundos e operações de investimento*” (IA, p. 1).

4.2.2. Cluster 2

Representado pela cor verde, o *cluster 2* inclui 29 termos relacionados com os serviços financeiros, onde os termos predominantes nos *position papers* são serviços financeiros, instituições financeiras e transações (num total de 878 ocorrências, representando estes três termos um peso de 42% no *cluster*).

Este *cluster* é predominado pela preocupação dos interessados quanto ao tratamento dos serviços financeiros em sede de IVA. Assim, é referido por parte dos interessados, que a isenção dos serviços financeiros teve por base uma questão técnica, no sentido em que “*para vários serviços financeiros, é difícil apurar uma base tributária (como as taxas de juro)*” (FFI, p. 1), bem como uma questão social, onde os “*serviços prestados aos consumidores finais deveriam ser tão baratos quanto possível*” (PensionsEurope, p. 4). Não obstante a importância das questões sociais que conduziram ao tratamento em vigor destes serviços, da consulta pública resulta a constatação de que a isenção do IVA nos serviços financeiros coloca em causa a neutralidade do imposto, uma vez que “*o IVA não recuperável constitui um custo adicional significativo para a instituição financeira, ao contrário de outras empresas que o podem deduzir*” (FBF, p.1).

Os *position papers* que mencionam os termos agrupados neste *cluster 2* abordam também a definição dos conceitos associados aos serviços financeiros. Assim, a definição atual de serviços financeiros presente na Diretiva do IVA é caracterizada pelos

interessados como *“desatualizada, não correspondendo à forma atual do mercado financeiro”* (ČLFA, p. 2). Sendo que a isenção dos serviços financeiros foi criada numa *“época em que era difícil identificar as transações, nomeadamente os seus destinatários e o seu valor acrescentado”* (EMA, p. 3). De facto, de acordo com alguns interessados, os desenvolvimentos tecnológicos permitiram que muitas instituições não-financeiras comesçassem a prestar serviços que eram tradicionalmente prestados por instituições financeiras, bem como que *“a forte concorrência dentro do sector financeiro levou a desenvolvimentos tecnológicos a um ritmo crescente”* (EFB, p. 3).

Apesar de, em alguns *position papers*, encontrar-se a opinião de que o setor financeiro evoluiu no sentido de os seus operadores conseguirem aplicar métodos mais rigorosos na identificação e valoração dos serviços, outros alertam para o facto de os operadores continuarem a sentir dificuldades técnicas na aplicação desses métodos, apesar da evolução tecnológica que se assistiu e se continua a assistir neste setor como em outros da economia (Hospodářská komora ČR, p. 1). No entanto, independentemente do nível de desenvolvimento tecnológico ser considerado como suficiente ou não pelos diferentes interessados, resulta desta consulta pública que devido à *“constante evolução tecnológica, será mesmo necessário acompanhar e adaptar as regulamentações”* (EFB, p.3).

Para os interessados, as alterações que venham a ser realizadas na legislação devem também considerar o facto de não existir uma harmonização no tratamento dos serviços financeiros nos diferentes EM. Esta situação leva a que: a sua aplicação seja díspar, devido à falta de clareza quanto aos serviços a que se aplica; bem como aumenta a incerteza por parte das empresas no tratamento em sede de IVA destes serviços ao ponto de *“a incerteza ser manifestada nas posições assumidas pelas autoridades fiscais dos diferentes EM”*, onde *“o mesmo produto pode ser tratado de forma diferente em cada EM”*, o que *“cria uma barreira no funcionamento do mercado único”* (EMA, p. 4).

Em matéria de harmonização, desta consulta pública resultam várias sugestões nos *position papers*. Por um lado, é defendida a abolição da isenção do IVA nos serviços financeiros, na medida em que esta alteração permitiria assegurar a neutralidade do IVA, bem como tornaria as regras do IVA mais simples. A este respeito, esta alteração é apresentada como uma solução para *“as questões atuais relativas a definições desatualizadas e imprecisas, pois estas seriam eliminadas, os problemas com o outsourcing seriam resolvidos e, por conseguinte, a eficiência económica poderia aumentar. Além disso, a eliminação das isenções conduziria a uma igualdade de condições entre os bancos e os atores emergentes”* (Bundesverband Deutscher

Vermögensberater, p. 2). Por outro lado, e em sentido contrário, são apontados impactos negativos decorrentes de uma possível abolição desta isenção de IVA, em particular para os consumidores finais. A este respeito, é referido por parte de alguns interessados, que esta abolição iria provocar: um aumento nos preços praticados nos serviços financeiros; um aumento de carga fiscal para os consumidores finais, uma vez que estes não podem recuperar o IVA suportado a montante; a criação de uma desvantagem competitiva da UE em relação a países que não tenham um sistema de IVA. É inclusivamente referido que *“a concorrência entre os EM poderia também ocorrer, uma vez que os EM com taxas de IVA mais baixas teriam uma vantagem competitiva”* (EBF, p. 8). Não obstante esta linha argumentativa, identificam-se *position papers* onde a mesma é contraposta no que respeita aos clientes que sejam sujeitos passivos de IVA (B2B), sendo defendido que a isenção dos serviços financeiros pode torná-los na realidade mais baratos para estes clientes. Neste cenário, as entidades do setor financeiro, ao passarem a poder exercer o direito à dedução do IVA, pago a montante com a aquisição de bens e serviços, conseguiriam baixar os custos e fazer refletir esta baixa nos preços praticados dos serviços financeiros prestados (Česká Bankovní Asociace, p. 5). Os interessados apresentam como sugestão a opção de tributação dos serviços prestados aos clientes B2B, onde FBF (p. 2) refere que *“a opção de tributação permite aos prestadores de serviços financeiros cobrar IVA sobre determinados serviços isentos, e assim aumentar a proporção do volume de negócios tributado e a correspondente dedução a montante”*.

Outra das sugestões apresentadas por parte de alguns interessados, para fazer face à atual isenção dos serviços financeiros em sede de IVA, é a introdução de um direito especial de recuperação do IVA a montante, sob a forma de uma taxa fixa. Assim, este método *“permitiria às empresas reclamar o crédito para uma parte fixa do IVA a montante, talvez dependendo do tipo de serviços ou do tipo de clientes”* (FINCO, p. 5), proporcionando *“a possibilidade de simplificação nas reconciliações de dedução do IVA e uma redução do IVA oculto suportado pelos prestadores de serviços financeiros”* (IPF, p. 8).

Por outro lado, a possibilidade de grupos de partilha de custos, como os *Cost Sharing Agreement* (CSA) também é apontada por parte de alguns interessados como uma solução para a isenção dos serviços financeiros em IVA. Esta solução é apontada, uma vez que *“os acordos de partilha de custos não aumentam a dedução do imposto a montante, mas são muito eficazes para reduzir o impacto do IVA irrecuperável”* (FFA, p. 3).

Também a introdução de uma taxa zero para os serviços financeiros, é apontada por parte dos interessados como uma solução. Deste modo, os serviços financeiros continuariam sem o impacto da taxa do IVA nos preços praticados, no entanto possibilitaria a dedução do IVA a montante (Deloitte, p. 7).

Por outro lado, e baseado nos impactos sociais e económicos proporcionados pela tributação dos serviços financeiros, principalmente para os consumidores finais, a manutenção da atual isenção do IVA para estes serviços é defendida por parte de alguns interessados. No caso de ALFI (p. 1), refere que *“é a favor de melhorar e harmonizar as definições relevantes para a aplicação da isenção em toda a UE”*.

4.2.3. Cluster 3

O *cluster 3*, representado pela cor azul, inclui 27 termos que se enquadram com os contributos relacionados com os seguros, onde os termos mais frequentes nos *position papers* são cliente, empresa e seguros (verificando-se um total de 316 ocorrências, representando um peso de 30% no *cluster*).

A atual isenção prevista na Diretiva do IVA, no seu art. 135.º, que isenta *“as operações de seguro e de resseguro, incluindo as prestações de serviços relacionadas com essas operações efetuadas por corretores e intermediários de seguros”*, é apresentada nos *position papers* como sendo resultado da dificuldade no cálculo da sua base tributável, bem como da existência de outros impostos sobre os prémios de seguros (Insurance Europe, p. 1). No entanto, a opção pela isenção que em tempos foi considerada a solução para esta problemática, revela-se desadequada à data atual, em face da alteração dos modelos de negócio, como é o caso do IVA oculto e do *outsourcing* (Insurance Europe, p. 1). A este respeito, os interessados referem que o IVA oculto aumenta os custos de cobertura dos seguros, uma vez que os mesmos são suportados pelos seus clientes (PensionsEurope, p. 6). Por outro lado, é salientado por parte dos interessados que a tributação destes serviços iria aumentar os preços praticados, sendo desvantajoso para os clientes. No entanto, FFI (p. 1) salienta que *“um benefício só pode ser assumido nos casos em que o cliente é um consumidor final ou uma empresa com serviços não tributáveis (como nestes casos, o custo oculto do IVA pode ser assumido como mais baixo do que ter de pagar o IVA). Para os clientes que oferecem serviços tributáveis, o custo do IVA oculto não cria qualquer vantagem”*.

Nos *position papers* que mencionam os termos agrupados neste *cluster*, os interessados salientam o papel dos corretores de seguros. O destaque para o papel dos corretores

de seguros deve-se ao facto de estes realizam diversas atividades de gestão, em representação do cliente e das companhias de seguro, sem as quais os contratos celebrados entre ambas as partes (seguradora e segurado) não poderiam ser implementados. Nesta matéria, é defendido que, mesmo numa situação em que o corretor de seguros assuma a responsabilidade pela celebração do contrato entre ambas as partes, *“a atividade material de prospeção ou procura de clientes, não se enquadra necessariamente numa atividade realizada diretamente pelo corretor de seguros”*. A maioria das subscrições de seguros *“estão agora desmaterializadas e fazem parte de uma prospeção automatizada na internet”*. Assim, tais atividades são consideradas inseparáveis da operação de seguro, realizadas por parte das seguradoras, devendo por esse motivo beneficiar do regime de isenção. Planete CSCA (p. 4) refere inclusivamente que *“independentemente desses serviços serem prestados por um ou mais corretores ou intermediários de seguros, desde que exista uma ligação contratual entre eles, ou desde que o corretor não tenha efetuado as operações de prospeção”*.

Em face desta linha argumentativa, alguns interessados são da opinião que os serviços de mediação e distribuição de serviços de seguros *“devem estar isentos de IVA na mesma medida que a transação financeira subjacente, incluindo qualquer componente transfronteiriça”* (Insurance Europe, p. 3).

No entanto, a manutenção da isenção de IVA neste tipo de serviços é defendida parcialmente em outros *position papers*. Em particular, decorrente da realidade vivida em Itália, onde têm surgido inúmeros litígios com a Autoridade Fiscal Italiana relacionados com a remuneração paga às seguradoras por parte de intermediários decorrentes de atividades de cobrança de prémios e de tratamento de processos de sinistros a clientes. Neste cenário, é sugerido que estes serviços não podem ser considerados como serviços referentes a seguros, devendo por esse motivo serem tributados em sede de IVA (Fantozzi & Associati, p. 3).

No que respeita à segunda linha de contributos dados nos *position papers* com termos agrupados neste *cluster* (e.g., *outsourcing*), os contributos assentam na preocupação de que a impossibilidade de dedução do IVA a montante é prejudicial. O IVA incorrido deriva dos contratos celebrados pelas seguradoras, nomeadamente de resseguro, com intermediários, para o tratamento de sinistros nos diversos ramos de seguros. Nos *position papers* fica patente a preocupação com a falta de harmonização entre os EM no tratamento em sede de IVA destes serviços, uma vez que *“as autoridades fiscais italianas consideram que o tratamento dos sinistros efetuados pelas resseguradoras*

diretamente aos segurados, não constitui uma parte essencial da atividade da resseguradora, não podendo ser considerado um serviço de seguro, estando sujeito a IVA. No entanto, (...) tal conclusão não é partilhada por outras autoridades fiscais da UE” (Fantozzi & Associati, p. 3).

Esta preocupação com a falta de harmonização no tratamento fiscal é também manifestada com respeito aos serviços de seguros, em relação aos quais também são identificadas diferentes interpretações por parte dos EM. De facto, em alguns EM, os contratos de seguro estão sujeitos a um imposto autónomo que incide sobre os prémios de seguros (FFI, p. 2). Decorrente desta falta de harmonização, os interessados alertam para o risco de dupla tributação sobre esses produtos caso os serviços de seguros passem a ser tributados, sendo então necessário eliminar os impostos sobre os prémios de seguros (Fantozzi & Associati, p. 4). FFA (p. 2) refere que para qualquer introdução de uma taxa de IVA diferente de 0% para os seguros *“deverá sem dúvida implicar a revogação obrigatória por parte de um determinado EM de todos os impostos especiais atualmente aplicáveis aos prémios de seguros”*.

Um outro aspeto levantado nesta discussão pública, prende-se com a base tributável do imposto. A este respeito é levantada a preocupação com a necessidade de se garantir que o imposto incide sobre as margens dos operadores e não sobre taxas. Deste modo, na medida em que se *“o IVA fosse cobrado apenas sobre taxas, mas não sobre pagamentos baseados em margens, tais como juros, a maioria, se não todas, as empresas iriam abolir tais taxas, incorporando-as nos juros ou nos prémios de seguro”* (Anonymous 1, p. 1).

Analisando opiniões mais genéricas sobre a tributação dos produtos de seguros, surgem alguns *position papers* em que, os seguros deveriam permanecer isentos de IVA, sendo que as características para a aplicação da isenção deveriam ser determinadas de acordo com a natureza do serviço e não pela natureza do prestador (i.e., não deveria depender do facto de ser uma seguradora, um intermediário ou um corretor). A este respeito é mesmo referido que a isenção em sede de IVA *“não deve depender da estrutura organizacional ou do número de empresas que executam em conjunto o processo de intermediação”* (BDV, p. 2).

Também a isenção de IVA dos serviços subcontratados necessários ao negócio dos seguros é uma sugestão apresentada por parte de alguns interessados, sendo referido por CFE (p. 3) que *“se as isenções fossem mantidas, o ideal seria que toda a cadeia de abastecimento estivesse isenta”*. Assim como, a atribuição de uma taxa fixa de dedução

sobre todas as compras, como forma de “*atenuar os efeitos da distorção da isenção*” (Fantozzi & Associati, p. 4).

A introdução de grupos de partilha de custos, como os CSA são também sugeridas por parte de alguns interessados, como forma de assegurar a neutralidade do IVA.

Por outro lado, verifica-se que alguns interessados são a favor de uma opção voluntária de tributação, à semelhança da opção já disponível para outros serviços. Esta opção é validada também por Insurance Europe (p. 1), “*na condição de serem abolidos os impostos sobre os prémios de seguros e taxas semelhantes, bem como ser garantida a isenção de IVA dos seguros de saúde e de vida*”.

4.2.4. Cluster 4

Por fim, o *cluster 4*, representado pela cor amarela, inclui 25 termos que se enquadram nos comentários sobre as taxas implícitas nos serviços financeiros e de seguros, onde os termos taxa, consumidor e empréstimo são os mais frequentes (com 294 ocorrências, representando 35% do *cluster*).

Um dos problemas identificados por parte dos interessados em relação aos serviços financeiros com taxas implícitas, é a dificuldade em determinar uma base tributável, sendo referido que “*para alguns tipos de transações, é difícil dizer qual a parte que representa a prestação do serviço e qual representa a remuneração*” (CLFA, p. 2). Apesar de nos últimos anos se ter verificado uma grande aposta na inovação digital neste e noutros setores de atividade, os avanços verificados parecem não ser, na opinião de alguns interessados, suficientes para ultrapassar esta dificuldade pois, para estes, “*não se trata apenas de uma questão de cálculo, mas também de uma classificação da transação em causa [pois] em certas situações (empréstimos, derivados, comércio de alta frequência) continua a ser difícil determinar a base tributável e conseguir a informação em tempo real*” (EBF, p. 2).

No que respeita ao método de apuramento do IVA a deduzir, também aqui é manifestada a preocupação com o facto de não existir uma harmonia por parte dos EM no que diz respeito à definição dos serviços financeiros isentos, nomeadamente quando estes têm por base taxas implícitas, o que enviesa os resultados do cálculo do montante de IVA a deduzir com base na aplicação do método do *pro-rata*. A este respeito é referido inclusivamente que a distinção entre taxas, juros e rendimentos comerciais “*trará uma enorme complexidade e incerteza*”, sendo que “*ao mesmo tempo, a complexidade do cálculo da dedução proporcional (pro-rata) permanece*” (ESBG, p. 9).

Outra das preocupações demonstradas por parte dos interessados está relacionada com os empréstimos, uma vez que caso estes serviços passem a ser tributados, os clientes, suportarão uma taxa de IVA sobre o pagamento dos empréstimos e juros, aumentando os seus custos. Assim, a tributação sobre os serviços financeiros prestados às famílias, relacionados com créditos, teria um impacto negativo, reduzindo a solvabilidade dos clientes, onde *“a imposição do IVA pode limitar o acesso ao financiamento, especialmente a quem tem baixos rendimentos e a micro, pequenas e médias empresas”* (IPF, p. 3). Logo, *“os clientes que já têm créditos, empréstimos e hipotecas, receberão a dada altura a conta de juros mais elevados para pagar, uma vez que aos juros será acrescentado o valor do IVA”* (IPF, p. 3). Por outro lado, prevê-se ainda que, *“a tributação de taxas e comissões sobre os serviços financeiros provavelmente não irá resultar em receitas fiscais significativas, contudo irá aumentar o custo do crédito para os consumidores”* (IPF, p. 6).

Deste modo, na opinião dos interessados, se o IVA incidisse sobre o pagamento de juros, associados a empréstimos, hipotecas, e até cartões de crédito, com uma taxa de IVA diferente de zero, muitos dos clientes não poderiam deduzir o imposto suportado, desencorajando os mesmos a realizar investimentos, ou poupanças a longo prazo, pelo que *“todo o mercado imobiliário poderia entrar em colapso e poderia resultar numa crise financeira”* (Anonymous 1). Também IPF (p. 4) refere que o aumento da carga fiscal sobre os empréstimos ao consumo iria *“estagnar a procura de serviços financeiros regulados e supervisionados, aumentando a parte da economia não oficial e paralela nos serviços financeiros”*. Neste cenário, iria verificar-se *“a transferência de empréstimos ao consumo de baixo valor e de alto risco para a economia paralela”*, havendo o risco de ocorrer um novo *“sub-prime”* FINCO (p. 2).

Por outro lado, é discutida nos *position papers* a possibilidade de abolição da isenção de IVA apenas nos serviços que se baseiam na aplicação de taxas. Esta possibilidade é encarada com alguma apreensão por parte dos interessados, na medida em que *“em muitos aspetos, a abolição da isenção em IVA de apenas os serviços financeiros baseados em taxas traria muitos dos problemas identificados com a abolição da isenção na sua totalidade, para além de trazer complexidade”* (FINCO, p. 6). Neste cenário, alertam os interessados de que esta abolição de isenção de IVA possa *“causar uma deslocação de uma grande parte do mercado de empréstimos ao consumo para países fora da UE, operando à distância com base em novos meios eletrónicos de serviços financeiros, através de aplicações especializadas ou com moedas criptográficas”* (IPF, p. 6).

Face a estes constrangimentos e potenciais impactos negativos, alguns interessados sugerem que os serviços financeiros com taxas implícitas só deveriam passar a ser tributados se o apuramento da sua base tributável fosse fácil de determinar. Sendo que, a isenção dos serviços financeiros com taxas implícitas deveria permanecer nos restantes casos (CFE, p. 3). No que respeita às isenções que permaneceriam, os interessados defendem uma clarificação dos conceitos de serviços e produtos financeiros, como forma de evitar diferentes interpretações e imposições por parte dos EM (Bundesverband deutscher Banken, p. 3). Esta clarificação é defendida no sentido em que deve abranger os diferentes conceitos utilizados nesses produtos e serviços, assim como o que se entende por serviços com taxas explícitas ou implícitas. Não obstante os interessados estarem conscientes de que este esforço não resolverá os problemas com as definições desatualizadas das isenções, mas “*poderia limitar o montante do IVA oculto*” (Bundesverband deutscher Banken, p. 3).

Também a taxa zero é sugerida por parte dos interessados. Assim, seria possibilitada a eliminação do impacto prejudicial causado pela impossibilidade de dedução do IVA a montante derivado da isenção dos serviços, especialmente nos serviços relacionados com empréstimos ao consumo, hipotecas e regimes de pensões.

Outra das sugestões apresentadas para lidar com esta questão complexa dos serviços com taxas implícitas, prende-se com a forma de evitar as dificuldades atualmente existentes para o cálculo do valor tributável neste tipo de serviços. É apontada a solução que passa por introduzir taxas práticas, como por exemplo uma margem bancária média líquida sobre empréstimos multiplicado pela taxa de IVA (USBI, p. 4). Ou ainda, “*remover a isenção para rendimentos baseados em taxas implícitas para as transações B2B*” (ABI, p. 2). Por fim, é sugerido ainda que a solução passe também por clarificar e simplificar o modo de determinação da base tributável das transações, em particular dos serviços com taxas implícitas. A este respeito, os interessados referem mesmo que, sem esta simplificação a possibilidade de tributação destes serviços é apenas uma questão teórica, uma vez que dada à sua complexidade tal é impraticável (CLFA, p. 7).

4.3. Análise crítica e Discussão

A presente investigação, tem como objetivo dar resposta a duas questões de investigação:

Q1. Que áreas de preocupação são levantadas pelos interessados no âmbito da revisão das regras de IVA aplicadas nestes setores?

Q2. Quais as soluções apresentadas por parte dos interessados na consulta pública para fazer face aos problemas derivados da atual isenção dos serviços financeiros em sede de IVA?

Como forma de responder a estas questões de investigação, a metodologia utilizada no estudo permitiu uma identificação, e agrupamento em *clusters*, das maiores preocupações e soluções apontadas, por parte dos interessados na consulta pública através dos seus *position papers*.

Os resultados do estudo incluem quatro *clusters* que revelam, de forma agrupada, as maiores preocupações dos interessados na consulta pública através dos seus *position papers*, bem como sugestões para solucionar os problemas atualmente existentes derivados da atual isenção e quais os impactos provocados pelos diversos cenários. A Tabela 12 apresenta um resumo da análise realizada aos quatro *clusters*.

Tabela 12 - Resumo *Clusters*

CLUSTER	PROBLEMÁTICA	CONSEQUÊNCIAS DA TRIBUTAÇÃO	CONCLUSÕES	SUGESTÕES
#1 Fundos de Investimento		Representa um custo acrescido para o cliente.	A isenção impacta positivamente este setor.	Taxa zero (<i>zero rating</i>).
			As operações B2B poderiam beneficiar da tributação, no sentido em que o prestador de serviços poderia deduzir o imposto suportado.	Manter a isenção.
#2 Serviços Financeiros	A isenção coloca em causa a neutralidade do imposto.	Representaria um aumento nos preços praticados e um aumento de carga fiscal para os consumidores finais.	A abolição da isenção do IVA permitiria assegurar a neutralidade do imposto, bem como tornaria as regras do IVA mais simples, ainda que se verificasse um	Taxa fixa de recuperação de IVA a montante por parte dos prestadores destes serviços.

CLUSTER	PROBLEMÁTICA	CONSEQUÊNCIAS DA TRIBUTAÇÃO	CONCLUSÕES	SUGESTÕES
			prejuízo para os consumidores finais.	
	A legislação encontra-se desatualizada.	Cria uma desvantagem competitiva da UE em relação a países que não tenham um sistema de IVA, assim como entre EM.	As regras de isenção ou tributação deveriam ser harmonizadas em todos os EM.	Grupos de partilha de custos (como por ex. CSA).
	Falta de harmonização entre os EM.			Taxa zero (zero rating).
				Tributação dos serviços prestados aos clientes B2B.
				Manter a isenção.
#3 Seguros	O IVA oculto aumenta os custos de cobertura dos seguros.	Representa um aumento nos preços praticados e um aumento de carga fiscal para os consumidores finais.	Caso estes serviços passem a ser tributados, é necessário eliminar os impostos "autónomos" sobre os prémios de seguros.	Alargamento da isenção para os serviços de mediação e distribuição dos serviços de seguros.
	A impossibilidade de dedução do IVA a montante é prejudicial.		A isenção deveria ser determinada de acordo com a natureza do serviço e não pela natureza do prestador.	Manter a isenção.
	Falta de harmonização entre os EM.		Caso os seguros passassem a ser tributados, a isenção dos seguros de saúde e de vida deveria permanecer.	Alargamento da isenção para toda a cadeia de abastecimento necessária para a prestação do serviço.
	Em alguns EM os contratos de seguro			Determinação de uma taxa fixa de

CLUSTER	PROBLEMÁTICA	CONSEQUÊNCIAS DA TRIBUTAÇÃO	CONCLUSÕES	SUGESTÕES
	estão sujeitos a um imposto autónomo sobre os prémios de seguros.			recuperação de IVA a montante por parte dos prestadores destes serviços.
				Grupos de partilha de custos (como por ex. CSA).
				Opção voluntária de tributação.
#4 Taxas implícitas	Dificuldade em determinar uma base tributável, sendo que esta é a questão mais complexa dos serviços financeiros.	Representa um aumento nos preços praticados e um aumento de carga fiscal para os consumidores finais.	A tributação dos serviços financeiros, nomeadamente relacionada com empréstimos, poderia estagnar a procura de serviços financeiros regulados e supervisionados.	Os serviços financeiros deveriam ser tributados se o apuramento da sua base tributável fosse fácil de determinar, permanecendo a isenção de serviços financeiros com taxas implícitas.
			Os conceitos associados aos serviços e produtos financeiros deveriam ser clarificados e harmonizados.	Taxa zero (zero rating).
	Falta de harmonização entre os EM			Introdução de taxas práticas, como é exemplo: "margem bancária média líquida / empréstimos x taxa de IVA"

CLUSTER	PROBLEMÁTICA	CONSEQUÊNCIAS DA TRIBUTAÇÃO	CONCLUSÕES	SUGESTÕES
				Tributação dos serviços prestados aos clientes B2B

Fonte: Elaboração Própria

O volume de reflexões e a sua complexidade, apresentados nos *position papers*, revelam que é convicção dos interessados neste sector que, à semelhança da literatura, o atual tratamento dos serviços financeiros em sede de IVA se encontra desatualizado. De facto, as atuais regras do IVA para os serviços financeiros nunca foram revistas desde a sua adoção em 1977 (Comissão Europeia, 2007a, 2007b; Palma, 2008). Emerge dos resultados deste estudo, que esta desatualização se deve ao facto de as políticas fiscais não acompanharem a evolução dos serviços financeiros nem da própria tecnologia. É apontado, tanto na literatura como nos resultados do estudo, que a decisão de aplicação da isenção em sede de IVA dos serviços financeiros, teve por base a complexidade do apuramento da base tributável destas operações. Contudo, é também salientado que, atualmente, devido à evolução tecnológica, esta complexidade não se afigura ser um problema, uma vez que já se torna possível, com base nas novas técnicas e *softwares* de análise de dados, identificar todas as transações, clientes e montantes de uma forma automática.

Por outro lado, a neutralidade do imposto, princípio que visa a igualdade de tratamento fiscal, continua a ser apontado como estando a ser colocado em causa com o atual tratamento em sede de IVA dado aos serviços financeiros, em conformidade com estudos anteriores (Salvador, 2019; Sarmiento, 2014). A opção de tributação destes serviços é largamente considerada nos *position papers* submetidos pelos interessados, sendo que a promoção do cumprimento do princípio da neutralidade é apontada como uma importante mais valia desta alteração de política fiscal. No entanto, outras preocupações são apontadas, como se explora de seguida em mais detalhe.

4.3.1. Principais áreas de preocupação

Como forma de responder à primeira questão de investigação, o agrupamento em *clusters* permitiu categorizar em quatro grupos distintos, quais as áreas de maior

preocupação levantadas por parte dos interessados no âmbito da revisão das regras de IVA aplicadas no sector dos serviços financeiros.

Nesta matéria, os interessados revelam que as suas preocupações são abordadas em relação a fundos de investimento, serviços financeiros, seguros e serviços que têm por base taxas implícitas, conforme se resume na Figura 5.

Tabela 13 - Resumos das principais áreas de preocupação quanto ao sistema do IVA nos serviços financeiros

Principais áreas de preocupação	Problemas identificados
Fundos de Investimento	Neutralidade do imposto
	Tributação desatualizada
Serviços financeiros	Falta de harmonização
	IVA oculto
Seguros	Impossibilidade de dedução é prejudicial
	Impostos autónomos para seguros em alguns EM
Taxas implícitas	Dificuldade em determinar a base tributável

Fonte: Elaboração Própria

Para os interessados, a isenção dos serviços financeiros cria uma desvantagem competitiva da EU, face a países que não tenham um sistema de IVA, ou que lhes seja permitida a dedução do imposto suportado a montante, demonstrando que esta preocupação continua atual face à literatura (Comissão Europeia, 2007a; Huizinga, 2002; OECD, 1998; Pricewaterhouse Coopers, 2006).

Nos resultados obtidos, fica evidente que a impossibilidade de dedução do IVA a montante é prejudicial para o sector. Assim, as empresas ao contratarem externamente serviços necessários para a prestação de serviços financeiros e de seguros (*outsourcing*), não conseguem deduzir o IVA, tendo de o suportar na sua totalidade. Esta questão, revelada em estudos anteriores (Baydur & Yilmaz, 2021; Borselli, 2012; Brederode & Krever, 2017; Genser & Winker, 1997; Merrill, 2011; Palma, 2008; Pons, 2006), continua atual, sendo uma das preocupações apontada pelos interessados.

Por outro lado, e tal como já apontado na literatura (Borselli, 2012; Genser & Winker, 1997; Poddar & English, 1997; Schenk & Zee, 2004), é também revelado por parte dos interessados, que a impossibilidade de dedução do IVA a montante origina um imposto

oculto nos serviços financeiros e de seguros, no sentido em que esse custo é transportado para a esfera do cliente, criando um efeito de cascata.

Também a falta de harmonização legislativa por parte dos EM revela-se uma preocupação. A falta de harmonização legislativa origina que os produtos ou serviços sejam tratados em sede de IVA de forma distinta nos diferentes EM. Deste modo, de acordo com um determinado entendimento legislativo, um bem ou serviço possa ser tributado, mas noutro país possa ser isento. Esta falta de clarificação das regras presentes na Diretiva do IVA, leva a que cada EM produza diferentes interpretações, acabando por conduzir a sistemas de tributação diferentes para os mesmos serviços, tal como já havia sido alertado em anteriores estudos académicos (Borselli, 2012; Merrill, 2011; Palma, 2012).

No caso específico dos seguros, alguns EM chegaram a introduzir um imposto autónomo como forma de tributação dos prémios de seguros (Cnossen, 2013; Gillis, 1987). Tal situação conduz agora a uma preocupação para os atores deste sector, que pretendem garantir que, caso à margem do sistema do IVA exista uma alteração à tributação dos seguros com uma taxa diferente de zero, estes impostos autónomos deveriam ser abolidos, uma vez que os clientes passariam a ser duplamente tributados, tornando estes produtos menos atrativos no mercado.

No que diz respeito aos serviços prestados com taxas implícitas, são apontados na literatura como a questão mais complexa dos serviços financeiros, estando em grande parte relacionados com a dificuldade de tributação (Ernst Young, 2000; Merrill, 2011; Schenk & Zee, 2004). Esta preocupação é também realçada por parte dos interessados, uma vez que a dificuldade em identificar e isolar a margem real associada a serviços de intermediação, isto é, de determinar a base tributável, permanece, mantendo esta preocupação atual face à literatura.

4.3.2. Soluções apresentadas para melhorar o sistema de IVA dos serviços financeiros

No que se refere aos aspetos de melhoria do sistema de IVA, os resultados do obtidos podem ser agrupados em dois grupos, consoante seja apontada a manutenção da atual isenção ou a sua abolição. Este agrupamento vai ao encontro dos objetivos definidos

pela CE através dos resultados do *roadmap*²⁸, onde as duas principais opções políticas seriam:

- Abolir a isenção existente, tributando os serviços financeiros e de seguros; ou
- Manter a isenção, mas modificar o seu âmbito através da tributação apenas de alguns tipos de serviços, como são exemplo, os serviços baseados em taxas face aos serviços baseados em taxas implícitas (taxas *versus* margem).

Na opinião dos interessados que defendem a alteração do sistema fiscal para os serviços financeiros, no sentido da sua tributação, o seu argumento assenta no contributo que este novo sistema traria para a resolução dos problemas provocados com a atual isenção (*vide* 4.3.1).

Neste cenário de tributação, a aplicação de uma taxa zero (*zero rating*) é apresentada por parte dos interessados como uma das soluções. A taxa zero é aplicada atualmente nos serviços financeiros em alguns países (Ebrill et al., 2001; Merrill, 2011). Esta forma de tributação não representa qualquer custo acrescido para os clientes, uma vez que não acresce IVA ao preço dos serviços, evitando assim a preocupação com o custo suportado pelos clientes finais ou com os impostos autónomos aplicados nos seguros. Em paralelo, uma vez estando os serviços sujeitos a imposto (não estando isentos) é permitido aos prestadores de serviços financeiros, deduzir o imposto suportado a montante.

Também uma opção de tributação dos serviços prestados a clientes B2B é apresentada como sugestão. Esta opção é apresentada revelando ser benéfica, tanto para os prestadores dos serviços financeiros e de seguros, como para os seus clientes B2B. Tal como verificado no sub-capítulo 2.3, os clientes B2B, ao prestarem serviços tributados, é-lhes permitida a dedução do IVA suportado a montante, pelo que neste caso, a tributação dos serviços financeiros não iria ter um efeito de aumento do seu custo, uma vez que poderiam deduzir o valor do imposto suportado.

Apesar de serem diversas as soluções apresentadas para fazer face aos problemas derivados da isenção dos serviços financeiros em sede de IVA, manter a isenção é também apresentada como uma opção por parte de alguns interessados. Esta opção é apontada como sendo a menos invasiva perante o sistema atual do IVA, uma vez que

²⁸ Informação disponibilizada no documento “Avaliação do impacto inicial da CE”, acessível em https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12671-Regras-do-IVA-para-os-servicos-financeiros-e-de-seguros-revisao_pt (consultado a 02 de novembro de 2021).

a forma de tributação se manteria igual. Contudo, é realçado por parte dos interessados, que caso se mantenha a isenção, devem ser fornecidas orientações uniformes como forma de proporcionar uma harmonização por parte dos EM.

A introdução de uma taxa fixa de recuperação do IVA incorrido a montante, por parte dos prestadores destes serviços, é apontada como uma necessidade. A taxa fixa de recuperação iria permitir manter assim a isenção nos serviços financeiros, possibilitando, no entanto, a dedução do imposto suportado a montante de acordo com uma taxa previamente definida. Este modelo de taxa fixa de recuperação está atualmente em vigor para os serviços financeiros em países como a África do Sul, Austrália, Nova Zelândia e Singapura (Merrill, 2011; Zee, 2006). Esta sugestão tornar-se-ia simples, tanto para as empresas como para as autoridades fiscais, uma vez que os prestadores de serviços financeiros deixariam de calcular as suas próprias deduções referentes ao IVA a montante, e as autoridades fiscais deixariam de ter a necessidade de controlar esses cálculos. Por outro lado, a taxa fixa de recuperação do IVA poderia mitigar o montante de IVA oculto, que se verifica com o atual modelo de isenção. Neste cenário alternativo, o custo a ser transferido para a esfera do cliente seria mais baixo, bem como se reduziria o custo associado ao recurso a serviços externos (*outsourcing*) por parte dos prestadores de serviços financeiros.

Por outro lado, neste cenário de manutenção do modelo atual de isenção, a possibilidade de um grupo de partilha de custos, como o CSA, é também apresentada por parte dos interessados como uma solução. Um grupo de partilha de custos tem, como princípio base, considerar automaticamente como isentos todos os serviços prestados entre os membros pertencentes ao grupo. Assim, este conceito permite o agrupamento de investimentos nas mais diversas áreas, como são exemplos as atividades informáticas, ou de recursos humanos (de la Feria & Lockwood, 2010).

O acordo de grupos de partilha de custos foi anteriormente apresentado por parte da CE, como uma forma dos prestadores de serviços financeiros e de seguros compensarem o impacto derivado da carga fiscal suportada a montante, tendo sido aplicada pela maioria dos EM, de acordo com a alínea f) do n.º 1 do artigo 132.º da Diretiva IVA. Contudo, em 2017 o TJEU rejeitou esta possibilidade, uma vez que no seu entender, os acordos de partilha de custos não se aplicam a estes serviços²⁹. O grupo de partilha de custos iria permitir que os serviços necessários à prestação dos serviços financeiros e de seguros (como são exemplos os serviços externos de recursos

²⁹ Informação disponibilizada no documento “Avaliação do impacto inicial da CE”, acessível em https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12671-Regras-do-IVA-para-os-servicos-financeiros-e-de-seguros-revisao_pt (consultado a 02 de novembro de 2021).

humanos e de tecnologia de informação), fossem isentos entre as empresas desse grupo. Esta solução teria, no entanto, um impacto bastante limitado, uma vez que só teria efeito para as atividades prestadas pelos membros do grupo de partilha de custos.

A Tabela 14 resume as propostas apresentadas por parte dos interessados, indo ao encontro das possíveis opções apresentadas por parte da CE, no seu “*consultation paper*” de 2006, que visava a modernização do IVA para os serviços financeiros e de seguros (de la Feria, 2019).

Tabela 14 – Resumo dos resultados referentes à Questão de Investigação 2

Manter a isenção	Abolir a isenção
Taxa fixa de recuperação	Taxa zero (<i>zero rating</i>)
Grupo de partilha de custos	Opção de tributação B2B

Fonte: Elaboração Própria

Na generalidade, conclui-se que, devido à sua complexidade, independentemente da existência ou não de uma alteração do tratamento em sede de IVA dos serviços financeiros e de seguros, é fundamental uma clarificação que permita uma segurança jurídica no tratamento destes serviços por parte da UE, a fim de garantir a harmonização da interpretação e tratamento dado a estes serviços nos diferentes EM. Esta clarificação, é apontada como devendo começar desde logo pela revisão dos conceitos e emissão de notas explicativas, que permitam enquadrar corretamente as operações dos serviços financeiros cada vez mais complexos.

Por outro lado, em estudos académicos anteriormente realizados (Borselli, 2012; Genser & Winker, 1997; Poddar & English, 1997; Schenk & Zee, 2004), ficou patente a necessidade de alteração do atual tratamento em sede de IVA para os serviços financeiros, passando de isento para tributado. Apesar das consequências negativas que esta alteração poderia trazer, principalmente para os consumidores finais, a tributação iria eliminar os efeitos nocivos provocados pela isenção, garantindo simultaneamente a neutralidade do imposto. Contudo, a presente investigação permitiu verificar outras soluções para fazer face à atual isenção, sem que os clientes sofressem com o aumento dos preços provocados pela inclusão do valor do imposto, como são

exemplos a taxa zero e a taxa fixa de recuperação do IVA suportado a montante, opções estas ainda não exploradas na literatura relativa aos serviços financeiros.

5. Conclusão

As atuais regras de tributação dos serviços financeiros, nunca foram alteradas desde o seu reconhecimento na 6.^a Diretiva do IVA, em 1977. Os principais argumentos que estiveram, e continuam a estar, na base da isenção dos serviços financeiros estão relacionados com a dificuldade em determinar a sua base tributável. Passados 45 anos desde a implementação do sistema de IVA, o mundo assistiu a uma crescente evolução nos serviços financeiros. Esta evolução é verificada não só pela natureza dos serviços prestados, como também pelos avanços tecnológicos. Estes avanços tecnológicos permitem às empresas, prestadoras de serviços financeiros e de seguros, uma automatização dos serviços, e sistemas de análise massiva de dados, possibilitando, nomeadamente, a identificação dos clientes e o valor dos serviços de uma forma quase imediata.

O presente estudo teve como objetivo contribuir para a compreensão dos desafios atuais sentidos por parte dos prestadores de serviços financeiros, e demais interessados, bem como possíveis soluções para fazer face ao atual tratamento dos serviços financeiros em sede de IVA. Para tal, analisaram-se os *position papers* submetidos no âmbito da consulta pública da CE. Procurou-se assim, confrontar as preocupações identificadas na literatura, com as atualmente apresentadas pelos interessados, bem como sistematizar as soluções apresentadas. É assim possibilitado antever se, uma proposta legislativa para a alteração do tratamento dos serviços financeiros em sede de IVA, será de fácil interpretação, ou se à semelhança de propostas anteriores, não passará da fase de consulta pública.

Deste modo, o presente estudo permitiu responder às duas questões de investigação:

Q1. Que áreas de preocupação são levantadas pelos interessados no âmbito da revisão das regras de IVA aplicadas nos serviços financeiros?

Q2. Quais as soluções apresentadas por parte dos interessados na consulta pública para fazer face aos problemas derivados da atual isenção em sede de IVA nos serviços financeiros?

No que diz respeito à primeira questão de investigação, este estudo permitiu concluir que as preocupações identificadas na literatura se mantêm atuais. Destaca-se o facto de:

- a isenção nos serviços financeiros e de seguros colocar em causa a neutralidade do imposto;

- existir uma falta de harmonização por parte dos EM no tratamento destes serviços;
- as restrições do direito à dedução do imposto a montante ser prejudicial para o sector;
- a dificuldade em determinar a base tributável de alguns tipos de serviços financeiros e de seguros; e
- a necessidade de rever os modelos de impostos autónomos, em alguns serviços financeiros, adotados por parte de alguns EM.

Quanto à segunda questão de investigação, a literatura apontava para a necessidade de tributação dos serviços financeiros, evidenciando os benefícios deste modelo, ainda que possa prejudicar os clientes finais, em resultado do aumento do preço. No entanto, da consulta pública resultam soluções que permitem a tributação sem prejudicar os clientes finais. Destacam-se:

- a aplicação de uma taxa zero;
- o grupo de partilha de custos (CSA);
- uma opção de tributação cingida a operações B2B; e
- uma taxa fixa de recuperação do imposto suportado a montante, sendo soluções que já se encontram em utilização em alguns países que adotaram o IVA, como são é exemplo a Nova Zelândia, Austrália, África do Sul e Singapura.

Deste modo, verifica-se que existem outras soluções menos nocivas para os clientes, ao contrário das sugestões apresentadas na literatura (Auerbach & Gordon, 2002; López-Laborda & Peña, 2016).

5.2 Contributos

5.2.1 Contributos para a teoria

A literatura existente beneficia das conclusões deste estudo, que acrescenta resultados atuais da perceção dos atores deste setor. Por um lado, este estudo valida que as preocupações referentes à tributação dos serviços financeiros, em sede de IVA, anteriormente levantadas continuam atuais. Por outro lado, novas soluções são apontadas, como resposta a eventuais enviesamentos que poderão resultar num novo modelo de tributação.

Em estudos anteriores ficou patente a necessidade de tributação dos serviços financeiros como forma de eliminar a falta de neutralidade do imposto, apesar de se antever um impacto negativo nos custos para os seus clientes. No entanto, através dos

resultados do presente estudo, são apresentadas soluções capazes de promover a neutralidade do imposto, não prejudicando os clientes deste setor, nomeadamente os consumidores finais. Por outro lado, existiu pela primeira vez, uma reflexão sob o ponto de vista dos participantes e interessados no sector, ao contrário dos estudos anteriores, onde a reflexão recaia sobre a legislação, tendo sido aplicado um método de investigação quantitativo.

Deste modo, o presente estudo contribui para a teoria no sentido em que permite a estudantes académicos, investigadores, e demais interessados, uma validação e acompanhamento da evolução das preocupações identificadas anteriormente na literatura. Este contributo é possibilitado através das preocupações identificadas na análise aos *position papers*, bem como as tendências para a sua solução, proporcionando um papel orientador para investigadores em estudos futuros sobre esta temática.

5.2.2 Contributos para as políticas públicas

A falta de harmonização, por parte dos EM, é uma preocupação bastante evidenciada na literatura. Sendo que, o presente estudo permite concluir que esta preocupação se mantém atual. Chega a ser referido por parte de interessados na consulta pública, que independentemente de uma alteração legislativa, deveriam ser reunidos esforços para uma uniformização por parte dos EM, quanto ao tratamento dos serviços financeiros em sede de IVA.

Assim, as conclusões retiradas deste estudo, permitem contribuir para a política fiscal da UE, onde deveriam ser emitidos mais documentos explicativos como forma de proporcionar uma harmonização por parte dos EM. Tal poderá passar pela publicação de mais notas explicativas por parte da CE, de modo a clarificar conceitos e algumas questões relacionadas com esta temática, fomentando uma atuação uniforme nas diferentes jurisdições, e não de acordo com o entendimento de cada EM.

Numa fase inicial, a CE tinha comunicado que a consulta pública, em análise nesta investigação, iria dar origem a uma proposta legislativa que seria publicada no quarto trimestre de 2021³⁰. No entanto, na reunião realizada a 6 de dezembro de 2021 foi anunciado que devido à complexidade das regras em sede de IVA dos serviços

³⁰ Acessível em https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12671-Regras-do-IVA-para-os-servicos-financeiros-e-de-seguros-revisao_pt (consultado a 02 de novembro de 2021).

financeiros em revisão e ao facto de necessitarem de mais tempo para a sua análise, é pouco provável que seja apresentada uma proposta legislativa antes de 2023 (Comissão Europeia, 2021a).

A alteração da data de apresentação da proposta legislativa torna-se útil, do ponto de vista dos EM e das suas autoridades fiscais, como forma de possibilitar mais tempo útil para ajustar a análise e a emissão de notas explicativas sobre esta temática, nomeadamente considerando as conclusões do presente estudo.

5.2.3 Contributos para os profissionais

Os prestadores de serviços financeiros, são apontados na literatura, como os maiores prejudicados com o atual modelo de isenção de IVA, uma vez que este impossibilita a dedução a montante do IVA suportado com os recursos utilizados. Face ao exposto, os resultados fornecem um contributo para os profissionais, onde são apresentadas novas possibilidades e formas de tributação viáveis, e aplicadas em outros países do mundo, as quais promovem o princípio da neutralidade do imposto.

Por outro lado, o presente estudo contribui para os profissionais, no sentido em que permite uma preparação e um alerta para as implicações dos diferentes cenários, nomeadamente na compreensão dos desafios práticos. Este contributo possibilita assim, uma antecipação do modo de atuação por parte dos profissionais, como são exemplos a atualização dos seus sistemas de informação e ao cálculo de horas necessárias para formação dos seus recursos humanos.

5.3 Limitações ao estudo

Para o presente estudo, era pretendido realizar uma análise de todos os contributos por parte dos interessados, através da sua submissão dos *position papers*, no entanto verificaram-se algumas limitações.

Uma vez que os *position papers* seriam publicados por parte da CE no seu repositório e disponível para consulta, a primeira limitação identificada prendeu-se com o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD), onde alguns interessados solicitaram à CE que os seus os *position papers* não fossem publicados³¹, reduzindo assim o número de documentos a analisar.

³¹ Ver Anexo 2.

Para este tipo de análise, seria ideal que os documentos seguissem um padrão, isto é, que estivessem uniformes e standardizados, de modo a facilitar a sua leitura por parte dos *softwares* utilizados. Assim, a segunda limitação relacionou-se com o facto dos *position papers* derivarem de um questionário, o que poderia influenciar a sua análise, uma vez que os documentos poderiam estar influenciados pelos termos e ideias presentes no questionário. Sendo que por um lado, alguns interessados chegaram a copiar algumas respostas dadas no questionário, o que levou a uma verificação manual de todos os *position papers*, para garantir que seriam retiradas estas respostas (tabelas com escolhas múltiplas), como forma de não influenciarem os resultados. Esta verificação deveu-se ao facto de terem sido utilizados *softwares*, no presente estudo, sensíveis a este tipo de situações, uma vez que são organizados os termos mais frequentes em *clusters*. Assim, uma hipótese de escolha múltipla que não fosse selecionada, iria contribuir para aumentar o número de ocorrências de uma determinada palavra, quando no fundo esse termo não tinha qualquer relevância para o contributo dado por parte do interessado. Por outro lado, o facto de existirem questões previamente colocadas, pode influenciar as respostas apresentadas nos documentos (*position papers*), uma vez que os interessados poderão desenvolver o seu contributo apenas sob as questões colocadas no questionário, e não de acordo com a sua opinião sobre o tema.

5.4 Sugestões para investigações futuras

De acordo com os resultados obtidos, com as limitações ao estudo identificadas anteriormente (subcapítulo 5.3), e com a indicação por parte da CE de uma proposta de alteração legislativa, é sugerido para futuras investigações:

- A realização de um caso de estudo, que permitisse perceber o impacto das soluções apontadas, nesta investigação, nas empresas prestadoras de serviços financeiros e valorá-lo. A simulação da aplicação de tais soluções, iria permitir verificar em termos práticos quais os efeitos provocados, não só nos resultados da empresa, mas também em termos de custo para o cliente;
- A realização de uma análise do nível de capacitação dos Recursos Humanos e Sistemas de Informação das empresas para a aplicação das soluções apresentadas na presente dissertação. Tal análise permitiria antecipar eventuais necessidades de formação e de adaptação dos sistemas de informação por parte das empresas prestadoras dos serviços financeiros, bem como perceber qual seriam os custos inerentes a tais adaptações e o tempo que seria necessário.

Simultaneamente o estudo poderia servir de guia permitindo às autoridades fiscais dos EM, uma noção mais real para estabelecer os prazos legais para a implementação da nova legislação.

Referências Bibliográficas

- Agha, A., & Haughton, J. (1996). Designing VAT systems: Some efficiency considerations. *Review of Economics and Statistics*, 78(2). <https://doi.org/10.2307/2109932>
- Amand, C. (2013). VAT neutrality: a principle of EU law or a principle of the VAT system? *World Journal of VAT/GST Law*, 2(3), 163–181. <https://doi.org/10.5235/20488432.2.3.163>
- Auerbach, A. J., & Gordon, R. H. (2002). Taxation of Financial Services under a VAT. *American Economic Review*, 92(2), 411–416. <https://doi.org/10.1257/000282802320191714>
- Ball, R. (2018). *An Introduction to Bibliometrics: New Development and Trends*. Chandos Publishing.
- Barham, V., Poddar, S., & Whalley, J. (1987). The tax treatment of insurance under a consumption type, destination basis VAT. *National Tax Journal*, 40(2), 171–182. <https://doi.org/https://doi.org/10.1086/NTJ41788655>
- Baydur, I., & Yilmaz, F. (2021). VAT Treatment of the Financial Services: Implications for the Real Economy. *Journal of Money, Credit and Banking*, 00(00), 1–34. <https://doi.org/10.1111/jmcb.12780>
- Biernacki, K. (2011). Exemption of Financial Services in Value Added Tax. V: *Ekonomia*, 2, 214–222.
- Biernacki, K. (2013). The VAT in the bank system. *Journal of Governance and Regulation*, 2(3). https://doi.org/10.22495/jgr_v2_i3_p2
- Borselli, F. (2012). A Sensible Reform of the EU VAT Regime. *International VAT Monitor*, 5(October 2009).
- Brederode, R. F. Van, & Krever, R. (2017). VAT and Financial Services: Comparative Law and Economic Perspectives. In *Springer Nature*. <https://doi.org/10.5040/9781472563170.ch-005>
- Cnossen, S. (2013). A proposal to apply the Kiwi-VAT to insurance services in the European Union. *International Tax and Public Finance*, 20(5), 867–883. <https://doi.org/10.1007/s10797-012-9252-x>
- Comissão Europeia. (n.d.). *Financial Services*. Retrieved December 23, 2021, from https://ec.europa.eu/competition-policy/sectors/financial-services_en
- Comissão Europeia. (2000). Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Estratégia para melhorar o funcionamento do sistema do IVA no mercado interno. In *COM(2000) 348 final*.
- Comissão Europeia. (2007a). *Modernising VAT rules applied on financial and insurance*

services – Frequently Asked Questions.

Comissão Europeia. (2007b). *VAT: The European Commission proposes to modernise the current legislation for financial services and insurances* (Issue IP/07/1782).

Comissão Europeia. (2008). *Proposta de Directiva do Conselho - COM(2007) 747 final/2.*

Comissão Europeia. (2021a). Group on the future VAT. *Minutes - 36th Meeting.*

Comissão Europeia. (2021b). *Public consultation ‘ VAT rules for financial and insurance services today and tomorrow ’ Factual summary report.*

Comissão Europeia. (2021c). *VAT rules for financial and insurance services – review.*
https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12671-VAT-rules-for-financial-and-insurance-services-review/public-consultation_en

Comissão Europeia. (2021d). *VAT rules for financial and insurance services today and tomorrow.* <https://circabc.europa.eu/ui/group/cb1eaff7-eedd-413d-ab88-94f761f9773b/library/139df501-e9da-4675-a063-2f8f7896cd81/details>

Comissão Europeia. (2016). *Retirada da Proposta da Comissão (2016(C 155(04). C 155/3.* [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0430\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0430(01)&from=EN)

Comissão Europeia. (2020). VAT treatment of financial services - a reflection on possible options for review. *VEG N.º 089*, 32(April), 1–16.

de la Feria, R. (2019). EU VAT Treatment of Insurance and Financial Services (Again) Under Review. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3489277>

de la Feria, R., & Lockwood, B. (2010). Opting for Opting-In? An Evaluation of the European Commission's Proposals for Reforming VAT on Financial Services. *Fiscal Studies*, 31(2), 171–202. <https://doi.org/10.1111/j.1475-5890.2010.00111.x>

Directiva n.º 2006/112/CE de 28 de novembro do Conselho da União Europeia, Pub. L. No. Jornal Oficial da União Europeia: Série L, n.º 347 (2006). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:L:2006:347:TOC>

Ebrill, M. L. P., Keen, M. M., & Perry, M. V. P. (2001). *The modern VAT*. International Monetary Fund.

Ernst Young. (2000). Value Added-Tax: A Study os Methods of Taxing Financial and Insurance Services. *European Comission.*

Genser, B., & Winker, P. (1997). Measuring the Fiscal Revenue Loss of VAT Exemption in Commercial Banking. *FinanzArchiv / Public Finance Analysis*, 54(4), 563–585.

Gillis, M. (1987). VAT and Financial Services. In *World Bank*. <https://doi.org/10.1007/978-981-10-3465-7>

Gottfried, P., & Wiegard, W. (1991). Exemption versus zero rating: A hidden problem of VAT. *Journal of Public Economics*, 46(3), 307–328. <https://doi.org/10.1016/0047->

- Grubert, H., & Mackie, J. (2000). Must Financial Services be Taxed Under a Consumption Tax? *National Tax Journal*, 53(1), 23–40.
- Guerreiro, J., Rita, P., & Trigueiros, D. (2016). A Text Mining-Based Review of Cause-Related Marketing Literature. *Journal of Business Ethics*, 139(1), 111–128. <https://doi.org/10.1007/s10551-015-2622-4>
- Haslehner, W. (Ed. . (2017). *Investment fund taxation: Domestic law, EU law, and double taxation treaties*. Kluwer Law international BV.
- Hassani, H., Beneki, C., Unger, S., Mazinani, M. T., & Yeganegi, M. R. (2020). Text mining in big data analytics. *Big Data and Cognitive Computing*, 4(1), 1–34. <https://doi.org/10.3390/bdcc4010001>
- Howells, P., & Bain, K. (2007). *Financial markets and institutions*. Pearson Education.
- Huizinga, H. (2002). A European VAT on financial services? *Economic Policy*, 17(35), 497–534. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1468-0327.00095>
- López-Laborda, J., & Peña, G. (2016). A new approach to financial VAT. In *USA: International Center for Public Policy*.
- Merrill, P. R. (2011). VAT Treatment of the Financial Sector. *Tax Analysts*, 163–185.
- Moro, S., Cortez, P., & Rita, P. (2015). Business intelligence in banking: A literature analysis from 2002 to 2013 using text mining an latent Direchlet allocation. *Expert Systems with Applications*, 42(3), 1314–1324. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.eswa.2014.09.024>
- Moro, S., Cortez, P., & Rita, P. (2016). An Automated Literature Analysis on Data Mining Applications to Credit Risk Assessment. In *Artificial Intelligence in Financial Markets* (pp. 161–177). https://doi.org/10.1057/978-1-137-48880-0_6
- OECD. (1998). *Indirect Tax Treatment of Financial Services and Instruments*.
- Palma, C. (2008). As propostas de directiva e de regulamento IVA sobre os serviços financeiros. *TOC 101*, 40–44.
- Palma, C. (2012). A recente comunicação da Comissão sobre o futuro do IVA. *Revista TOC*, 144, 48–55.
- Poddar, S., & English, M. (1997). Taxation of financial services under a value-added tax: Applying the cash-flow approach. *National Tax Journal*, 50(1), 89–111. <https://doi.org/10.1086/ntj41789244>
- Pons, T. (2006). Option for Taxation of Financial Services in France. *International VAT Monitor*, 3, 182–185.
- Pricewaterhouse Coopers. (2006). Study to Increase the Understanding of the Economic Effects of the VAT Exemption for Financial and Insurance Services: Final Report to the European Commission. *European Comission, November*.

- Recomendação n.º 2003/361/CE de 6 de Maio da Comissão Europeia, L 124/36 Jornal Oficial da União Europeia (2003). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003H0361&from=PT>
- Salvador, I. F. (2019). *O IVA e algumas das temáticas do tratamento dos serviços financeiros* [Universidade Católica Portuguesa]. <http://hdl.handle.net/10400.14/30383>
- Santos, M. R. C., & Laureano, R. M. S. (2021). COVID-19-Related Studies of Nonprofit Management: A Critical Review and Research Agenda. *International Society for Third-Sector Research*. <https://doi.org/10.1007/s11266-021-00432-9>
- Santos, M. R. C., Laureano, R. M. S., & Moro, S. (2020). Unveiling Research Trends for Organizational Reputation in the Nonprofit Sector. *Voluntas*, 31(1), 56–70. <https://doi.org/10.1007/s11266-018-00055-7>
- Sarmiento, J. M. (2019). *Manual Teórico-Prático do IVA*. Leya.
- Sarmiento, M. (2014). *As isenções no terceiro sector em matéria de IVA*. Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa.
- Schenk, A., & Zee, H. (2004). Financial Services and the Value-Added Tax. In *Taxing the Financial Sector: concepts, issues, and practices* (pp. 60–74). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781589063167.071>
- van Eck, N. J., & Waltman, L. (2020). *Manual for VOSviewer version 1.6.15*.
- Xu, Y., & Krever, R. (2016). Applying VAT to financial services in China: Opportunities for China and lessons for the world? *Australian Tax Review*, 45(1), 38–49. <https://ssrn.com/abstract=2747665>
- Zee, H. (2006). VAT treatment of financial services: a primer on conceptual issues and country practices. *Intertax*, 34(10), 458–474.

Anexos

Anexo 1 - Primeiro e-mail da CE

Query on position papers - VAT rules for financial and insurance services review's public consultation

TAXUD-C1-SECTOR-C@ec.europa.eu <TAXUD-C1-SECTOR-C@ec.europa.eu>

qua, 24/11/2021 15:29

Para: Rafaela Sofia Justino Prata Silva Pardete <rafaela.pardete@estudantes.ips.pt>

Our Ref. : [taxud.c.1\(2021\)8162315](#)

Dear Ms Pardete,

Thank you for your email and your interest in our EU survey concerning the review of the VAT rules for financial and insurance services, which ran until 3 May 2021. We are delighted to hear that our public consultation will be subject to your research in the context of your MSc thesis.

We understand that you are interested in the set of data publicly available with regard to the review of the VAT rules for financial and insurance services, which can be found on the [Have Your Say portal](#) of the Europa website. As such, stakeholders were able to provide feedback on two occasions.

Firstly, they had the opportunity to provide [feedback](#) in the context of the Roadmap of the initiative, published on 22 October 2020. In total, in the following four weeks, we received 28 reactions from various stakeholders.

Secondly, stakeholders were invited to participate in the [public consultation](#), which ran for twelve weeks in total. While the consultation outcome has been summarised in the summary report, the full set of data (including the questionnaire and all the replies of participants and position papers uploaded) can be found on the site of [our Public Documents Repository](#).

With regard to position papers, generally *all* respondents to EU surveys have the option, in addition to their replies, to upload at the end of the EU survey (section 'Further comments') a concise document with a maximum file size of 1 MB, in which they can add further information within the scope of the respective questionnaire. The purpose of this is to give respondents the opportunity to express their views further to what has been addressed in the questionnaire. Any stakeholder participating in the EU survey can make use of that option and can provide the information in a way they seem fit, without any particular format to be respected.

We hope you find this information useful.

Good luck with your research and kind regards,

The review team

Anexo 2 - Segundo e-mail da CE

RE: Query on position papers - VAT rules for financial and insurance services review's public consultation

TAXUD-C1-SECTOR-C@ec.europa.eu <TAXUD-C1-SECTOR-C@ec.europa.eu>

qui, 16/12/2021 16:07

Para: Rafaela Sofia Justino Prata Silva Pardete <rafaela.pardete@estudantes.ips.pt>

Ref.: [taxud.c.1\(2021\)8791593](#)

Dear Ms Pardete,

Thank you for your continuous interest in our public consultation concerning the VAT rules on financial and insurance services.

Regarding your first query, we can confirm that the set of data that has been published on the website of Have Your Say (containing 52 files) is the correct one. Many thanks for drawing our attention to the mismatch.

On the document you refer to under your second query, we can confirm that it had a conflict with the privacy settings chosen by the respondent (because it entailed personal information, e.g. in the properties of the document, albeit the fact that the respondent had chosen to stay anonymous) and was therefore removed. We cannot provide you with that document.

Finally, regarding your third query, you are in principle right that a position paper should be indicated in column 63, but also here that reference has been deleted for reasons of respecting the privacy choice of respondents.

We hope this information has been useful to you.

Kind regards,

The review team

Apêndices

Apêndice 1 – Thesaurus

<i>LABEL</i>	<i>REPLACE BY</i>
<i>question</i>	
<i>commission</i>	
<i>answer</i>	
<i>right</i>	
<i>respect</i>	
<i>hand</i>	
<i>questionnaire</i>	
<i>form</i>	
<i>alfi</i>	
<i>european commission</i>	
<i>response</i>	
<i>link</i>	
<i>czech republic</i>	
<i>may</i>	
<i>aspect</i>	
<i>document</i>	
<i>europe</i>	
<i>factor</i>	
<i>case c</i>	
<i>actor</i>	
<i>art</i>	
<i>consultation</i>	
<i>european union</i>	
<i>page</i>	
<i>analysis</i>	
<i>april</i>	
<i>france</i>	
<i>para</i>	
<i>ece</i>	
<i>march</i>	
<i>tel</i>	
<i>vers</i>	
<i>amafi</i>	
<i>doc</i>	
<i>european commission consultation</i>	
<i>voice</i>	
<i>council directive</i>	

<i>fax</i>	
<i>kind</i>	
<i>luxembourg</i>	
<i>mediation</i>	
<i>favour</i>	
<i>activity</i>	
<i>type</i>	
<i>area</i>	
<i>possibility</i>	
<i>situation</i>	
<i>situations</i>	
<i>view</i>	
<i>light</i>	
<i>directive</i>	
<i>difference</i>	
<i>epif</i>	
<i>field</i>	
<i>regard</i>	
<i>regards</i>	
<i>EC</i>	
<i>Union</i>	
<i>eu vat directive</i>	
<i>statement</i>	
<i>pensionseurope input</i>	
<i>input</i>	
<i>public consultation</i>	
<i>matter</i>	
<i>matters</i>	
<i>context</i>	
<i>position</i>	
<i>future</i>	
<i>current rule</i>	
<i>current rules</i>	
<i>regime</i>	
<i>vat treatment</i>	
<i>tax</i>	
<i>order</i>	
<i>need</i>	
<i>regimes</i>	
<i>part</i>	
<i>study</i>	
<i>availability</i>	
<i>contribution</i>	

<i>concept</i>	
<i>instance</i>	
<i>reference</i>	
<i>mind</i>	
<i>cfe</i>	
<i>reason</i>	
<i>article</i>	
<i>addition</i>	
<i>comment</i>	
<i>vat regime</i>	
<i>element</i>	
<i>information</i>	
<i>process</i>	
<i>relation</i>	
<i>house</i>	<i>in_house</i>
<i>in-house</i>	<i>in_house</i>
<i>financial market</i>	<i>financial institution</i>
<i>legal certainty</i>	<i>uncertainty</i>
<i>management service</i>	<i>management</i>
<i>burden</i>	<i>vat cost</i>
<i>case law</i>	<i>ECJ</i>
<i>vat exemption</i>	<i>tax exemption</i>
<i>court</i>	<i>ECJ</i>
<i>legal uncertainty</i>	<i>uncertainty</i>
<i>jurisdiction</i>	<i>ECJ</i>
<i>ecj ruling</i>	<i>ECJ</i>
<i>csas</i>	<i>csa</i>
<i>ecj</i>	<i>ECJ</i>
<i>eu fund</i>	<i>investment_fund</i>
<i>assurances</i>	<i>insurance</i>
<i>b2b transaction</i>	<i>b2b</i>
<i>Court of Justice of the European Union</i>	<i>ECJ</i>
<i>European Court of Justice</i>	<i>ECJ</i>
<i>European Court</i>	<i>ECJ</i>
<i>Courts</i>	<i>ECJ</i>
<i>CJEU</i>	<i>ECJ</i>
<i>justice</i>	<i>ECJ</i>
<i>individual transaction</i>	<i>transaction</i>
<i>financial services providers</i>	<i>financial institution</i>
<i>financial service provider</i>	<i>financial institution</i>
<i>financial services provider</i>	<i>financial institution</i>
<i>financial sector</i>	<i>financial activity</i>

<i>financial industry</i>	<i>financial activity</i>
<i>financial services industry</i>	<i>financial activity</i>
<i>fund industry</i>	<i>investment_fund</i>
<i>taxpayer</i>	<i>vat payer</i>
<i>vat burden</i>	<i>vat cost</i>
<i>special investment fund</i>	<i>investment_fund</i>
<i>sif</i>	<i>investment_fund</i>
<i>taxable person</i>	<i>vat payer</i>
<i>certainty</i>	<i>uncertainty</i>
<i>input vat</i>	<i>input_vat</i>
<i>investment fund</i>	<i>investment_fund</i>
<i>investment</i>	<i>investment_fund</i>
<i>fund</i>	<i>investment_fund</i>
<i>current exemption</i>	
<i>exemption regime</i>	<i>tax exemption</i>
<i>financial services sector</i>	<i>financial activity</i>
<i>taxable amount</i>	<i>tax base</i>
<i>insurance premium tax</i>	<i>ipt</i>
<i>insurance premium taxes</i>	<i>ipt</i>
<i>tax on insurance premium</i>	<i>ipt</i>
<i>zero rate taxation</i>	<i>zero rate</i>
<i>zero-rate taxation</i>	<i>zero rate</i>
<i>zero-rating</i>	<i>zero rate</i>
<i>vat grouping</i>	<i>vat group</i>
<i>insurance europe</i>	<i>insurance</i>
<i>financial</i>	<i>financial activity</i>
<i>financial transaction</i>	<i>financial activity</i>
<i>financing</i>	<i>financial activity</i>
<i>importance</i>	
<i>pace</i>	
<i>pension scheme</i>	<i>pension</i>
<i>reform</i>	
<i>scale</i>	
<i>implementation</i>	
<i>contrary</i>	
<i>bank</i>	<i>financial institution</i>
<i>financial institutions</i>	<i>financial institution</i>
<i>consumer loan</i>	<i>loan</i>
<i>negotiation</i>	
<i>insurance transaction</i>	<i>transaction</i>
<i>end consumer</i>	<i>final consumer</i>
<i>mean</i>	
<i>assurance</i>	

<i>assurances</i>	
<i>psd2</i>	<i>payment service</i>
<i>connection</i>	
<i>insurance contract</i>	<i>contract</i>
<i>association</i>	
<i>on behalf</i>	<i>on_behalf</i>
<i>date</i>	
<i>vat neutrality</i>	<i>neutrality</i>
<i>removal of the VAT exemption</i>	<i>o2t</i>
<i>removal of the VAT exemptions</i>	<i>o2t</i>
<i>removal of the VAT</i>	<i>o2t</i>
<i>review</i>	
<i>improvement</i>	
<i>irrecoverable vat</i>	<i>non deductible vat</i>
<i>decade</i>	
<i>turn</i>	
<i>experience</i>	
<i>provision</i>	
<i>citizen</i>	<i>person</i>
<i>exempt service</i>	<i>tax exemption</i>
<i>country</i>	
<i>private consumer</i>	<i>final consumer</i>
<i>year</i>	
<i>agreement</i>	<i>contract</i>
<i>distortive effect</i>	<i>distortion</i>
<i>current vat rule</i>	
<i>rti tsi</i>	
<i>treatment</i>	
<i>decision</i>	
<i>practice</i>	
<i>economic activity</i>	<i>sector</i>
<i>industry</i>	<i>sector</i>
<i>consequence</i>	<i>impact</i>
<i>initiative</i>	

Apêndice 2 – Listagem de participantes com *position papers*

ABBL - Association des Banques et Banquiers, Luxembourg
ABI - Association of British Insurers
ABI - ITALIAN BANKING ASSOCIATION
AIPB - Associazione Italiana Private Banking
ALFI - Association of the Luxembourg Fund Industry
AMAFI
Anonymous 1
Anonymous 2
ASBA - Austrian Savings Banks Association
ASSOSIM - ASSOCIAZIONE INTERMEDIARI MERCATI FINANZIARI
BDV - Bundesverband Deutscher Vermögensberater e.V.
Bundesverband deutscher Banken e.V. / Association of German Banks
BusinessEurope
Česká bankovní asociace
CFE - Tax Advisers Europe
ČLFA - Česká leasingová a finanční asociace
Confederation of Swedish Enterprise
Deloitte
DUFAS - Dutch Fund and Asset Management Association
DUV - Deutscher Unternehmensverband Vermögensberatung e.V.
EBF - European Banking Federation
EFAMA - European Fund and Asset Management Association
EMA - Electronic Money Association
EPIF - European Payment Institutions Federation
ESBG
Fantozzi & Associati Studio Legale Tributario
FBF - French Banking Federation
FFA - Fédération Française de l'Assurance
FFI - Finance Finland
Finance Denmark
FINCO - Association of Financial Services Companies
FLORENT SERGE ANDRÉ THIÉBEAUX
Folksam Group and Länsförsäkringar AB
Groupe VYV
Hospodářská komora ČR (The Czech Chamber of Commerce)
IA - The Investment Association
IA - The Investment Association
Insurance & Pension Denmark
Insurance Europe
Invest Europe
IPF - International Personal Finance Plc
LPEA - Luxembourg Private Equity and Venture Capital Association
Markus Burger

NAFOP (The National Association FeeOnly Planners) e AssoSCF (Società di consulenza finanziaria)

PensionsEurope

Planète CSCA - Commission Assurances de Personnes

PROVIDENT FINANCIAL ROMANIA IFN S.A.

SBA - Swedish Bankers' Association

SF - Spotřebitelské fórum, z.ú. (Consumer forum)

Standard Life Aberdeen

TELIS FinancialServicesHolding AG

USCIB - United States Council for International Business

WKO - Division Bank & Insurance, Austrian Federal Economic Chamber

Apêndice 3 – Clusters

<i>Cluster</i>	Termos mais frequentes	N.º de Ocorrências	% de Ocorrências
<i>Cluster #1: Investment Fund (vermelho) = 52 itens</i>	Advantage	47	3%
	Asset management	19	1%
	Barrier	21	1%
	Basis	48	3%
	Calculation	24	1%
	Clarity	11	1%
	Competition	50	3%
	CSA	37	2%
	Distinction	12	1%
	Distortion	51	3%
	Economic impact	18	1%
	Efficiency	24	1%
	Final consumer	41	2%
	Flexibility	20	1%
	Fund management	17	1%
	Harmonisation	14	1%
	Hidden VAT cost	10	1%
	Impact	116	7%
	Individual	28	2%
	Innovation	15	1%
	Internal market	16	1%
	Investment management	13	1%
	Investment fund	198	11%
	Investor	63	4%
	Invoice	15	1%

<i>Cluster</i>	Termos mais frequentes	N.º de Ocorrências	% de Ocorrências
	Lack	38	2%
	Level playing field	32	2%
	Location	17	1%
	Margin	48	3%
	O2T	10	1%
	Output	12	1%
	Outsourced service	11	1%
	Pension	60	3%
	Pension fund	37	2%
	Rate taxation	14	1%
	Rating	12	1%
	Reduced rate	24	1%
	Retail investor	17	1%
	Saving	45	3%
	Security	30	2%
	Service provider	54	3%
	Share	17	1%
	Standard rate	18	1%
	Supplier	16	1%
	Supply chain	26	2%
	TAX authority	16	1%
	Taxable service	14	1%
	Uncertainty	93	5%
	VAT cost	55	3%
	VAT deduction right	18	1%
	VAT rate	52	3%
	zero rate	15	1%
	TOTAL	1729	100%
<i>Cluster #2: Financial Services (verde) = 29 itens</i>	Additional cost	15	1%
	Amount	61	3%
	Application	119	6%
	Approach	69	4%
	Current account	13	1%
	Deposit	17	1%
	Difficulty	40	2%
	Expense	19	1%
	Extent	45	2%
	Financial activity	172	9%

<i>Cluster</i>	Termos mais frequentes	N.º de Ocorrências	% de Ocorrências
	Financial institution	233	12%
	Financial service	381	19%
	Loss	14	1%
	Maintenance	15	1%
	Non deductible VAT	41	2%
	Profit	14	1%
	Recipient	11	1%
	Remuneration	25	1%
	Sale	15	1%
	TAX administration	33	2%
	TAX base	59	3%
	Third party	14	1%
	Trade	12	1%
	Transaction	214	11%
	Turnover	49	2%
	VAT group	121	6%
	VAT payer	94	5%
	VAT purpose	31	2%
	Volume	17	1%
	TOTAL	1963	100%
<i>Cluster #3: Insurance (azul) = 27 itens</i>		17	2%
	Advice	11	1%
	Behalf	54	5%
	Benefit	16	1%
	Broker	16	1%
	Claim	16	1%
	Clarification	105	10%
	Company	32	3%
	Condition	97	9%
	Contract	107	10%
	Customer	17	2%
	Exclusion	104	10%
	Insurance	20	2%
	Insurance broker	30	3%
	Insurance company	37	3%
	Insurer	36	3%
	Intermediary	59	5%
	Interpretation		

<i>Cluster</i>	Termos mais frequentes	N.º de Ocorrências	% de Ocorrências
	Life	13	1%
	Management	87	8%
	Operation	34	3%
	Opinion	25	2%
	Party	37	3%
	Payment	45	4%
	Payment service	33	3%
	Prospecting	14	1%
	Purchase	17	2%
	Requirement	15	1%
	TOTAL	1094	100%
<i>Cluster #4: Services with fees (amarelo) = 25 itens</i>	Abolition	26	3%
	Access	18	2%
	Administration	14	2%
	Asset	22	3%
	B2B	19	2%
	Capital	19	2%
	Complexity	45	5%
	Compliance cost	19	2%
	Consumer	109	13%
	Consumption	43	5%
	Credit	66	8%
	Double taxation	11	1%
	Economy	47	6%
	Employment	10	1%
	Fee	118	14%
	Higher cost	14	2%
	Household	12	1%
	Income	30	4%
	Input TAX	16	2%
	IPT	18	2%
	Loan	56	7%
	Money	29	3%
	Mortgage	28	3%
	Reduction	21	3%
	Revenue	30	4%
	TOTAL	840	100%