

O REGIME ESPECIAL DO IVA NAS AGÊNCIAS DE VIAGENS E A SUA APLICAÇÃO EM PORTUGAL

1. Introdução

O presente artigo tem por objecto o regime especial do Imposto sobre o Valor Acrescentado (“**IVA**”) aplicável às agências de viagens (doravante, abreviadamente designado de “**Regime da Margem**”) tal como está previsto na legislação comunitária e nacional, bem como a sua aplicação prática em Portugal e respectiva conformidade com o regime comunitário.

2. O Regime da Margem

2.1. A regulamentação comunitária

Nos termos da Directiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de Novembro de 2006, relativa ao sistema comum do IVA (“**Directiva do IVA**”), os Estados-Membros aplicam o Regime da Margem quando as agências de viagens¹ actuem em nome próprio perante os clientes e sempre que utilizem, para a realização da operação, entregas de bens e prestações de serviços (e.g. alojamento e transporte) efectuadas por outros sujeitos passivos.

Dispõe a Directiva do IVA que as operações efectuadas por uma agência de viagens, nos termos supra referidos, para a realização de uma viagem, são consideradas como uma única prestação de serviços realizada ao cliente, sendo como tal tributada no Estado-Membro da sede da agência de viagens ou estabelecimento estável a partir do qual é prestado o serviço.

De acordo com a regulamentação comunitária, o valor tributável da prestação de serviços corresponde à margem da agência de viagens, entendida como a diferença entre (i) o montante total, líquido de IVA, pago pelo cliente e o (ii) custo efectivo suportado pela agência de viagens relativo às entregas de bens e às prestações de serviços efectuadas por outros sujeitos passivos em benefício directo do cliente (estipulando-se, assim, que o IVA suportado nas operações efectuadas em benefício directo do cliente não é dedutível nem reembolsável em nenhum Estado-Membro).

¹ Para estes efeitos, são considerados pela Directiva do IVA como agências de viagens os organizadores de circuitos turísticos, também denominados de operadores turísticos. Acresce referir que tem sido entendimento do Tribunal de Justiça da União Europeia que qualquer sujeito passivo que venda serviços de viagens em seu próprio nome e que utilize os fornecimentos e os serviços de outros sujeitos passivos - independentemente de ser formalmente uma agência de viagens ou operador turístico - deve ser considerado como abrangido pelo Regime da Margem.

Prevê-se ainda que as prestações de serviço das agências de viagem estão isentas de imposto quando as operações a que recorrem forem efectuadas fora da União Europeia (“UE”), sendo tal isenção parcial, no caso de apenas parcialmente serem as operações efectuadas fora da UE.

2.2. A legislação portuguesa

Na legislação portuguesa, o Regime da Margem está previsto no Decreto-Lei n.º 221/85 de 3 de Julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 206/96, de 26 de Outubro. O referido diploma - que transpõe para Portugal o regime da Directiva do IVA - foi publicado em execução do disposto no artigo 5º do Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de Dezembro que aprovou o Código do IVA Português.

O regime português segue, na sua estrutura, o disposto na Directiva do IVA, desenvolvendo alguns aspectos práticos, relacionados com o facto gerador e exigibilidade do imposto, cálculo do imposto devido e outros, sendo naturalmente aplicável às agências de viagens com sede ou estabelecimento estável em território nacional a partir do qual os serviços sejam prestados.

Salientamos, entre os vários aspectos previstos, as disposições relativas à determinação do imposto devido. Assim, nos termos do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 221/85, de 3 de Julho, com a redacção do Decreto-Lei n.º 206/96, de 26 de Outubro: (i) ao montante das contraprestações, IVA incluído, respeitantes às operações tributáveis registadas no período deduz-se o montante, IVA incluído, dos custos registados no mesmo período relativos às transmissões de bens e prestações de serviços efectuadas por terceiros para benefício directo do cliente na UE; (ii) a diferença obtida é dividida por 121², multiplicando-se o quociente por 100 e arredondando o excesso por defeito ou por excesso para a unidade mais próxima; (iii) destas operações resulta a base tributável sobre que incide a taxa do imposto; (iv) se, no período a que respeita o imposto, os custos registados forem superiores ao montante das contraprestações respeitantes às operações tributáveis, o excesso acresce aos custos registados no mês ou trimestre seguinte; (v) ao montante do imposto obtido nos termos da alínea (iii) supra deduz-se o imposto suportado ou devido pela agência de viagens em relação a bens e serviços que não os fornecidos por terceiros para benefício directo do cliente, adquiridos ou importados no exercício da sua actividade comercial.

3. Análise e comentário

3.1. A adopção do Regime da Margem

O Regime da Margem foi criado atendendo à natureza específica do sector das agências de viagens. De facto, a maioria dos serviços prestados pelos operadores turísticos traduz-se num conjunto de serviços organizados (e.g. transporte e alojamento) prestados quer no Estado-Membro onde o operador tem a respectiva sede ou estabelecimento estável, quer

² A divisão por 121 tem por pressuposto a actual taxa geral de IVA de 21%. Note-se, contudo, que o diploma ainda faz referência a 117. Entendemos que se trata de uma mera falta de actualização do diploma.

fora dele. Atendendo à complexidade e à localização dos serviços, a aplicação das regras gerais respeitantes ao local de tributação, à matéria colectável e à dedução do imposto pago a montante originária, para aqueles operadores, questões de ordem prática susceptíveis de dificultar as respectivas operações.

Poder-se-á, pois, afirmar que o Regime da Margem foi criado, essencialmente, com dois objectivos.

O primeiro, simplificar a aplicação das regras comunitárias em matéria de IVA, evitando, por exemplo, o registo para efeitos de IVA dos operadores em cada um dos Estados-Membros a partir dos quais os serviços são prestados.

O segundo objectivo foi a adequada distribuição das receitas de IVA entre os Estados-Membros, atendendo ao facto de se tratar de um imposto sobre o consumo. Efectivamente, o Regime da Margem foi estabelecido com vista a assegurar que as receitas de IVA são atribuídas ao Estado-Membro do consumo final de cada serviço, sendo, neste sentido, o IVA sobre a margem de lucro das agências de viagens atribuído ao Estado-Membro do respectivo estabelecimento.

Nestes termos, o Regime da Margem é aplicável aos operadores cujas prestações sejam constituídas por elementos, de que são exemplos típicos o alojamento e o transporte, que adquiram a terceiros e que, posteriormente, vendam aos clientes em seu próprio nome. Referimo-nos aqui aos normalmente designados em Portugal por pacotes turísticos³.

De salientar que, nos termos do Regime da Margem, as operações efectuadas pelas agências de viagens para a realização de um pacote turístico são consideradas como uma única prestação de serviços, tributada no respectivo local da sede ou estabelecimento estável. A matéria colectável corresponde à margem de lucro realizada pela agência de viagens na venda dos referidos pacotes turísticos, não podendo, assim, deduzir o IVA pago a montante sobre as operações que lhe são imputadas e das quais o cliente é o beneficiário directo.

De forma a melhor compreender a importância do Regime da Margem, diga-se face ao já referido que, na sua ausência, uma agência de viagens que adquirisse determinados serviços a terceiros localizados noutros Estados-Membros (sujeitos aí ao respectivo IVA) e os combinasse num pacote turístico para revenda por sua conta a um determinado cliente, teria de liquidar IVA sobre o valor total do pacote turístico, sem poder deduzir o IVA suportado nos respectivos *inputs*, por terem sido incorridos noutros Estados-Membros. Naturalmente que a agência de viagens teria direito ao reembolso do IVA cobrado nos outros Estados-Membros relativamente aos referidos serviços. Contudo, teria sempre o ónus de ter de solicitar o reembolso do imposto a um outro Estado-Membro com as dificuldades que são inerentes ao procedimento. Acresce que o preço do pacote turístico ficaria a depender inteiramente da taxa de imposto aplicável no seu Estado-

³ Nos termos do Ofício-Circulado n.º 92 336, de 8 de Maio de 1991, entende-se estar perante um “pacote turístico” sempre que a agência de viagens actue em nome próprio perante o cliente e recorra, para a realização das suas operações, à transmissão de bens ou a prestações de serviços efectuadas por terceiros.

Membro, apesar de os consumos relativos a tal pacote poderem ter lugar num outro Estado-Membro.

Ora, com o Regime da Margem, todos os elementos de um pacote turístico são objecto de tributação definitiva no Estado-Membro em que os “inputs” de tal pacote turístico têm lugar. O imposto respectivo é pago pela agência de viagens, sem possibilidade de dedução ou reembolso do imposto pago a montante. Assim, no Estado-Membro em que se encontra estabelecida a agência de viagens haverá sujeição apenas sobre a margem (i.e. sobre o valor acrescentado) do pacote turístico.

Em termos técnicos, o Regime da Margem traduz-se na substituição do método do “crédito de imposto” - assumido como o método geral do IVA - pelo denominado método da “base de base”⁴ no cálculo do imposto, incidindo, assim, apenas sobre a margem bruta da agência de viagens na venda de pacotes turísticos.

Em face da análise da legislação em vigor, e do supra exposto, poder-se-á desde logo concluir que o Regime da Margem assenta na existência de três pressupostos essenciais: (i) actuação da agência de viagens em nome próprio perante os clientes; (ii) recurso, para a realização das operações, a transmissões de bens ou a prestações de serviços efectuadas por terceiros; e (iii), nos termos da legislação portuguesa, existência de sede ou estabelecimento estável em território português.

De salientar que dos pressupostos supra referidos, resulta que não poderá ser aplicado o Regime da Margem sempre que as agências de viagens actuem em nome e por conta do cliente, pois em tal cenário os terceiros não facturam os serviços que compõem o pacote turístico à agência de viagens, nem esta factura em nome próprio o pacote turístico ao seu cliente (sendo antes os terceiros a facturar ao utilizador final do serviço). É, pois, o caso do agente de viagens que recebe do cliente, a título de reembolso de despesas efectuadas em nome e por conta deste último registadas na contabilidade em contas de passagem / terceiros.

Em consequência, e conforme já referido, poder-se-á afirmar que o Regime da Margem destina-se a simplificar a aplicação do IVA pelas agências de viagens que vendam em nome próprio pacotes turísticos aos seus clientes e assegurar a distribuição das receitas pelos Estados-Membros de consumo final de cada serviço, conformando assim o Regime aos princípios estruturantes do imposto.

Refira-se, ainda, que, nos termos do Regime da Margem, se as operações para as quais a agência de viagens recorre a outros sujeitos passivos forem por estes efectuadas fora da UE, a prestação de serviços da agência de viagens é assimilada a uma actividade de intermediário isenta de imposto. Consequentemente, caso as operações sejam efectuadas dentro e fora da UE, só deverá ser considerada isenta a parte da prestação de serviços da agência de viagens respeitante às operações efectuadas fora da UE. Entendemos que tal isenção tem como principal objectivo evitar possíveis distorções da concorrência,

⁴ Também conhecido como método directo subtractivo.

resultantes da não sujeição a IVA das agências de viagens estabelecidas fora da UE, contrariamente àquelas com sede ou estabelecimento estável na UE.

De referir, por fim, que o Regime da Margem apenas tem aplicação no caso da venda dos serviços por parte das agências de viagens a clientes finais, i.e., aos viajantes ou consumidores de facto. Este tem sido o entendimento da Comissão Europeia com base na Directiva do IVA e na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia.

3.2. A evolução do sector das agências de viagens

Não obstante as evidentes vantagens do Regime da Margem, as quais partiram de objectivos válidos que desde logo o fundamentam, verifica-se que desde 1977, ano de adopção da denominada Sexta Directiva⁵, a realidade do sector das agências de viagens evoluiu. À data da adopção do Regime da Margem, os pacotes turísticos eram, na sua grande maioria, vendidos pelas agências de viagens directamente aos próprios viajantes.

Contudo, actualmente, a realidade é distinta, assistindo-se a uma constante especialização do sector, tendo como consequência a venda de pacotes turísticos por parte de agências de viagens a outras agências de viagens e mesmo a outros sujeitos passivos (empresas) que utilizam os serviços de viagem como incentivo para o seu pessoal ou para fins profissionais. De facto, com a especialização em determinados nichos de mercado, de que é exemplo o nicho das viagens de negócios, congressos e viagens-prémio, o cliente final é muitas vezes um outro sujeito passivo e não o consumidor de facto.

Ora, o Regime da Margem, tal como existe e tem vindo a ser interpretado pela Comissão Europeia, nem sempre assegura que as receitas de IVA são atribuídas ao Estado Membro do consumo efectivo. De facto, quando uma agência de viagens vende um pacote turístico a outra agência de viagens devem ser aplicadas as regras normais, significando que a agência de viagens vendedora pode recuperar o IVA (nomeadamente, pedindo o reembolso no Estado Membro onde o IVA foi incorrido) pago aos seus fornecedores e cobrar IVA no Estado Membro em que está estabelecida sobre o valor global do pacote turístico. Nestes casos, a receita do IVA, relativamente às prestações que compõem o pacote turístico, deixa de ser atribuída aos Estados-Membros onde os diferentes serviços são consumidos, revertendo em favor do Estado Membro de estabelecimento da agência de viagens vendedora.

Por forma a ultrapassar o problema referido, alguns Estados Membros têm vindo a interpretar as regras comunitárias de forma a alargar o âmbito de aplicação do Regime da Margem às vendas de pacotes turísticos efectuadas por agências de viagens a outros sujeitos passivos que revendem esses pacotes turísticos, conseguindo, assim, cumprir com os objectivos iniciais do Regime (i.e. simplificação e tributação no Estado Membro de consumo).

Importa, contudo, referir que a divergência de aplicação cria evidentemente desvantagens do ponto de vista da concorrência para as empresas estabelecidas nos Estados-Membros

⁵ Directiva 77/388/CEE do Conselho, de 17 e Maio de 1977.

que aplicam o Regime da Margem unicamente quando os serviços organizados são vendidos ao viajante ou consumidor de facto.

Cabe, por outro lado, mencionar que se verificam ainda outras diferenças no tratamento fiscal da prestação de serviços de agência de viagem, sendo que alguns Estados-Membros isentam mesmo tais serviços, como regra geral. É, pois, o caso da Dinamarca, Irlanda e Países Baixos, os quais isentavam os serviços de agência de viagens à data da adopção do Regime da Margem e que foram autorizados a manter tal tratamento ao abrigo da denominada cláusula de “*standstill*”.

Acresce que temos vindo a assistir ao crescimento da venda de serviços de viagem a consumidores na UE por parte de agências de viagens estabelecidas fora da UE, decorrente da utilização cada vez maior da Internet. Tal provoca uma distorção da concorrência, na medida em que a tributação em IVA, de acordo com o Regime da Margem, apenas ocorre no caso das agências de viagens estabelecidas na UE.

3.3. A proposta da Comissão Europeia, de 2002, de alteração do Regime da Margem

Considerando a evolução do sector, e os problemas supra referidos, foi preparada pela Comissão Europeia, em 2002, uma proposta⁶ de alteração ao Regime da Margem visando uma mais uniforme aplicação do IVA, eliminar distorções da concorrência e ainda simplificar e clarificar alguns aspectos do Regime.

Em especial, propôs-se (i) permitir a aplicação do Regime da Margem na venda de pacotes turísticos por parte das agências de viagens a outras agências de viagens ou operadores turísticos que revendam os pacotes turísticos; (ii) eliminar a opção de Dinamarca, Irlanda e Países Baixos de isentar de IVA os operadores turísticos; (iii) assegurar a obrigatoriedade dos operadores não residentes da UE, que prestem serviços a residentes na UE e cujo usufruto ocorra igualmente na UE, de se registarem e pagarem IVA no Estado-Membro onde fornecem os serviços⁷, (iv) permitir a opção pelo regime normal do IVA no caso de vendas de pacotes turísticos a outros sujeitos passivos⁸, e por

⁶ Proposta COM (2002) 64 final.

⁷ Na sequência da adopção das novas regras de localização, previstas na Directiva 2008/8/CE, do Conselho de 12 de Fevereiro, e transpostas para o ordenamento jurídico interno pelo Decreto Lei n.º 186/2009, de 12 Agosto, foram alteradas as regras gerais de localização. Efectivamente, com as novas regras, a prestação de serviços de agência de viagens por parte de uma agência estabelecida fora da EU, a um sujeito passivo estabelecido em Portugal, passou a ser considerada localizada em Portugal, de acordo com a regra geral do adquirente. Considerando que o Regime da Margem não é aplicável a uma tal situação, em virtude da agência de viagens estar estabelecida fora de Portugal e da UE, aplicar-se-ia o regime geral do IVA, com obrigação do sujeito passivo de IVA auto liquidar o imposto (quando não isento). Consequentemente, poderia o sujeito passivo efectuar a dedução do IVA nos termos e limitações previstos no Código do IVA. Em especial, em tais situações, o sujeito passivo do IVA estaria sujeito às limitações constantes do artigo 21º do Código do IVA. Quanto às prestações de serviços realizadas por agências de viagens, estabelecidas fora da UE, a não sujeitos passivos, continuam, à luz das novas regras, a estar fora do campo do imposto.

⁸ Permitindo, assim, que por exemplo as empresas que contratem os serviços de agência de viagens para a realização de viagens organizadas aos seus empregados, a título de incentivo ou organização de seminários, possam deduzir o IVA inerente a tais prestações. De facto, a não existência de tal possibilidade resulta na

fim (iv) simplificar alguns aspectos de que é exemplo o conceito de margem para efeitos do cálculo do IVA devido.

Ora, não obstante as tentativas de alteração do Regime da Margem, por forma a adaptá-lo aos tempos modernos, com os problemas que lhe são inerentes, não foi ainda possível aprovar as propostas desenvolvidas. A consequência da não adaptação do Regime da Margem é, conforme referido, a proliferação de diferentes interpretações e consequentemente de diferentes aplicações, com óbvio prejuízo para os operadores em geral, para o próprio funcionamento do imposto e para o mercado único.

3.4. Aplicação do Regime da Margem em Portugal

Importa, desde logo, referir que Portugal integra o grupo de Estados Membros que tem vindo a aplicar o Regime da Margem de forma alargada, abrangendo os casos de vendas de pacotes turísticos entre agências de viagens.

Efectivamente, assiste-se no mercado à venda de pacotes turísticos pelas agências de viagens (ou operadores) a agências de viagens intermediárias, as quais revendem os pacotes aos respectivos clientes (consumidores de facto), cobrando à primeira agência de viagens (ou operador) uma comissão de intermediação, conforme representação abaixo⁹.



Conforme mencionado *supra*, o alargamento da aplicação do Regime da Margem, nos termos referidos, é considerado pela Comissão Europeia como contrário ao direito comunitário, em especial, à Directiva do IVA.

Importa, neste âmbito, abordar dois aspectos práticos que, em nossa opinião, poderão suscitar algumas dúvidas.

O primeiro reside, na sequência do que já foi referido em termos genéricos, na aplicação em Portugal do Regime da Margem na venda de pacotes turísticos por parte de agências de viagens (ou operadores) a agências de viagens intermediárias, as quais revendem posteriormente tais pacotes aos seus clientes.

existência de um IVA residual suportado pela empresa adquirente dos serviços utilizados para fins profissionais.

⁹ Poder-se-ia ainda considerar a venda de pacotes turísticos por agências de viagens (ou operadores) a agências de viagens intermediárias, para revenda aos respectivos clientes (i.e. clientes finais), adicionado de uma margem (i.e. margem cobrada aos clientes finais). Consideramos, contudo, que tais casos, para além de fazerem menos sentido em termos comerciais, parecem não estar contemplados no âmbito das instruções administrativas existentes.

O segundo diz respeito ao tratamento fiscal associado à comissão de intermediação cobrada pela agência de viagens intermediária, nomeadamente o tratamento para efeitos do cálculo da margem sujeita a imposto.

(i) Regime da Margem nas vendas de pacotes turísticos entre agências de viagens

Nos termos da Directiva do IVA e da legislação portuguesa¹⁰, o Regime da Margem apenas é aplicável às operações das agências de viagens que actuem em nome próprio perante os clientes. Atendendo à interpretação que a Comissão Europeia faz, com base na jurisprudência do TJCE, do Regime da Margem, as agências de viagens organizadoras de pacotes turísticos apenas deverão aplicar o Regime da Margem quando contratem directamente com o cliente final (i.e., o viajante ou consumidor de facto).

Não obstante o regime legal em vigor, e a interpretação da Comissão Europeia, verificamos - conforme já referido - que a prática do mercado em Portugal tem sido distinta. Na verdade, assiste-se há vários anos à aplicação do Regime da Margem nas vendas em nome próprio por parte das agências de viagens (ou operadores) a agências de viagens revendedoras e não apenas nas vendas de pacotes turísticos aos respectivos clientes finais.

Refira-se que não obstante tal prática ser, na interpretação supra referida, objectivamente contrária ao regime legal em vigor, tem tido a aceitação das autoridades fiscais portuguesas. Na verdade, as autoridades fiscais portuguesas admitem a aplicação do Regime da Margem na venda de um pacote turístico entre dois operadores (não sendo o adquirente considerado cliente final ou consumidor de facto). Por consequência, suportado naquilo que é o entendimento administrativo das autoridades fiscais, o sector tem vindo a aplicar o Regime da Margem - em nossa opinião, com total sentido apesar da falta de clareza no suporte legal -, a situações que por princípio estão excluídas do regime legal.

Chamamos, no entanto, a atenção para a seguinte curiosidade que poderá estar a “facilitar” uma aplicação em Portugal desconforme com aquilo que a Comissão Europeia e a maioria dos Estados Membros consideram resultar do Regime da Margem.

Assim, notamos que os n.ºs 2 e 4 do artigo 26º da Sexta Directiva, na versão portuguesa, como em outras versões, utilizava o termo “*viajante*”, resultando, então, claro que o Regime apenas poderia ser aplicado na venda de pacotes turísticos aos consumidores de facto.

Contudo, as disposições correspondentes (2º parágrafo do artigo 307º e artigo 310º) da Directiva do IVA, na versão portuguesa, actualmente em vigor, referem-se ao “*cliente*” e não ao “*viajante*”. Estranhamente, verifica-se que outras versões da Directiva do IVA,

¹⁰ Vide n.º 1 do artigo 306º da Directiva do IVA e n.º 1 do Decreto-Lei n.º 221/85, de 3 de Julho, com a redacção do Decreto-Lei n.º 206/96, de 26 de Outubro.

nomeadamente as versões inglesa, francesa, italiana, espanhola e alemã, actualmente em vigor, continuam a referir-se ao termo “*viajante*”.

Ora, considerando que, nos termos da proposta de alteração do Regime da Margem - COM (2002) 64 final - a qual, como referido, pretendeu alargar o âmbito de aplicação do Regime da Margem, prevê-se uma alteração ao n.º 4 do artigo 26º da Sexta Directiva no sentido de substituir o termo “*viajante*” pelo termo “*cliente*”, por forma a haver uma “*distinção clara em relação à antiga aplicação do regime, de aplicação mais limitada, que abrangia unicamente os serviços prestados ao viajante*”, não podemos deixar de notar que a terminologia adoptada na versão portuguesa da Directiva do IVA parece afinal fundamentar aquilo que tem sido a aplicação prática do Regime em Portugal.

Contudo, considerando que a EU adoptou o multilinguismo, resultando, assim, que todas as versões das directivas são oficiais, não existindo nenhuma prevalecente, dever-se-á interpretar o Regime e procurar a vontade do legislador da UE através das diferentes versões. Atendendo a que, neste caso, a maioria adoptou o termo “*viajantes*”, parece resultar claro que a vontade do legislador terá sido, efectivamente, restringir o Regime da Margem ao viajante.

Reforçando este entendimento, refira-se que a prática de aplicação desta interpretação do Regime da Margem levou a que a Comissão Europeia adoptasse, em 2008, um processo de infracção contra Portugal (bem como contra outros sete Estados-Membros)¹¹. Tal processo residiu justamente na aplicação do Regime da Margem a casos em que o cliente é um sujeito passivo que revende o pacote turístico, quando no entendimento da Comissão Europeia o regime apenas o permite quando o cliente é, de facto, o viajante, i.e., o consumidor final.

Não obstante a instauração dos processos de infracção, conforme já referido, há muito existe a intenção de alterar o actual Regime da Margem por forma a alterar o respectivo âmbito de aplicação e, assim, eliminar determinadas distorções que resultam efectivamente da aplicação do actual regime e vão contra as regras comunitárias.

Foi pois na sequência das distorções identificadas, as quais criam desigualdades, sendo desde logo incompatíveis com o mercado interno, e com o próprio funcionamento do imposto, que foi apresentada em 2002 uma proposta de alteração do Regime da Margem no sentido de eliminar os problemas identificados, propondo, ainda, modernizar e simplificar alguns aspectos do regime.

De referir que em face dos processos instaurados pela comissão, bem como das pressões que têm vindo a ser exercidas pelo sector em causa, nos vários países, é de esperar que se retome o debate sobre a proposta apresentada em 2002, o que nos parece fundamental

¹¹ Para além de Portugal, a Comissão Europeia solicitou, em 2008, formalmente à Polónia, aos Países Baixos, à França, à Itália, à Grécia e à República Checa que alterassem a legislação relativa à aplicação do Regime da Margem. Refira-se que, em 2009, foi a vez de Espanha ser objecto de um pedido em idênticos termos.

para impedir que a realidade continue a deteriorar o mercado interno e o funcionamento do IVA na UE.

(ii) Tratamento fiscal da comissão de intermediação

Conforme referido supra, nas vendas de pacotes turísticos entre agências de viagens, a comissão de intermediação é cobrada pela agência de viagens intermediária à agência de viagens (ou operador) organizadora do pacote turístico.

Considerando que a lei não é totalmente clara nesta matéria, propomo-nos também abordar o tratamento fiscal das comissões cobradas pela intermediação.

Nestes termos, poder-se-á colocar a questão de saber se a comissão de intermediação poderá integrar ou não os custos do pacote turístico para efeitos do cálculo da margem tributável e, conseqüentemente, se o respectivo IVA pode ou não ser objecto de dedução. Por outro lado, considerando que estão isentas de IVA as prestações de serviço de agência relativamente a pacotes turísticos fora da UE, importa saber se tal isenção pode ou não abranger as comissões de intermediação respectivas.

Ora, não obstante as autoridades fiscais portuguesas entenderem¹² que nos custos do pacote turístico deve ser considerada a comissão de intermediação com o respectivo IVA, condicionam a respectiva consideração¹³. De facto, de acordo com o entendimento constante do Ofício-Cirulado n.º 119 123, de 15 de Julho de 1991, (i) sendo conhecida a comissão no momento do cálculo do custo do pacote turístico, deverá ser considerada para efeitos do cálculo da margem, i.e., deverá integrar os custos do pacote turístico; (ii) não sendo conhecida¹⁴ a comissão no momento do cálculo do custo do pacote turístico, não deverá ser considerada para efeitos do cálculo da margem. No primeiro caso, o IVA da comissão, que poderá ser considerado custo, não poderá ser deduzido nos termos gerais previstos no Código do IVA; no segundo caso, o IVA, que não será considerado custo no pacote turístico, poderá ser deduzido nos termos gerais.

Em face do entendimento das autoridades fiscais portuguesas, importa ter presente como será determinada a comissão para, então, verificar o respectivo tratamento fiscal. Em qualquer caso, atendendo à experiência existente, assumindo uma taxa de imposto idêntica e uma margem positiva, verificamos que independentemente da comissão de intermediação ser considerada (com o respectivo IVA) no cálculo do pacote turístico, para efeitos da determinação da margem sujeita a imposto (ou não), sendo o respectivo IVA dedutível nos termos das regras normais do imposto, somos de opinião de que em termos de impacto financeiro a vantagem é semelhante.

¹² Vide Ofício-Cirulado n.º 92 336, de 8 de Maio de 1991.

¹³ A título de curiosidade, diga-se que o Regime da Margem do IVA aplicável às agências de viagens e organizadores de circuitos turísticos de Moçambique, prevê expressamente, ao contrário do português, que não são considerados como suportados para benefício directo do cliente todos os que não respeitem a serviços que o cliente vai receber directamente durante a viagem, nomeadamente, as comissões pagas às agências revendedoras.

¹⁴ Tal poderá ser o caso, por exemplo, no caso de se prever uma comissão variável.

Importa, por fim, abordar a questão dos pacotes turísticos fora da UE. De facto, nestes casos, dispõe a Directiva do IVA e o Decreto-Lei n.º 221/85, de 3 de Julho que a prestação de serviços da agência de viagens é assimilada a uma actividade de intermediário isenta de imposto¹⁵. Importa, assim, saber se efectivamente também as comissões de intermediação cobradas por agências de viagens revendedoras beneficiarão da isenção prevista no Código do IVA quando estejam em causa pacotes turísticos fora da UE. Ora, a resposta só pode ser positiva.

Considerando que a comissão cobrada por uma agência revendedora mais não é de que um montante cobrado por um serviço de intermediação - a angariação e revenda -, terá assim de ser considerada, como a própria prestação de serviços do operador turístico, na isenção prevista na alínea s) do n.º 14 do Código do IVA. Não obstante a lei não fazer menção expressa, a aplicação às comissões de revenda da isenção de IVA nos termos referidos tem pois de se basear na consideração de que também a prestação de serviços de revenda deve ser assimilada a uma actividade de intermediário. Refira-se que esta posição foi já confirmada pelas autoridades fiscais portuguesas¹⁶, assim como pelos tribunais tributários¹⁷.

4. Conclusões

1. O Regime da Margem aplica-se às agências de viagens que actuem em nome próprio perante os clientes finais e sempre que utilizem, para a realização da operação, entregas de bens e prestações de serviços efectuadas por terceiros.
2. O valor tributável da prestação de serviços corresponde à diferença entre o montante total, líquido de IVA, pago pelo cliente e o custo efectivo suportado pela agência de viagens relativo às entregas de bens e às prestações de serviços efectuados por terceiros em benefício directo do cliente.
3. O Regime da Margem foi criado com o objectivo de (i) simplificar a aplicação das regras comunitárias em matéria de IVA, evitando o registo dos operadores em cada um dos Estados Membros a partir dos quais os serviços são prestados e (ii) propiciar a adequada distribuição das receitas de IVA entre os Estados Membros, de tal forma a que as receitas sejam atribuídas ao Estado Membro de consumo final de cada serviço.
4. Na ausência do Regime da Margem, as agências de viagens que adquirissem serviços a terceiros localizados noutros Estados Membros, sujeitos aí ao respectivo IVA, e os combinassem num pacote turístico para revenda, por sua conta, aos respectivos clientes, teriam de liquidar IVA sobre o valor total do pacote turístico sem poder deduzir o IVA suportado nos respectivos *inputs*, por

¹⁵ Tal como previsto na alínea s) do artigo 14º do Código do IVA.

¹⁶ Vide Informação n.º 1827, de 23 de Dezembro de 1997, da Direcção de Serviços do Imposto sobre o Valor Acrescentado.

¹⁷ Vide Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Sul, de 23 de Outubro de 2007, proferido no processo 01978/07.

- terem sido incorridos noutros Estados Membros. Teriam, pois, de pedir o respectivo reembolso, com as dificuldades que lhe são inerentes, ficando ainda o preço do pacote turístico dependente da taxa de imposto aplicável no Estado Membro da respectiva agência de viagem, apesar dos consumos existentes noutros Estados-Membros.
5. Assiste-se, hoje, a uma realidade distinta da existente aquando da criação do Regime da Margem, verificando-se uma constante especialização do sector, com a venda de pacotes turísticos por parte de agências de viagens e operadores a outras agências de viagens e mesmo a outros sujeitos passivos que utilizam as viagens para fins profissionais.
 6. Em face do actual paradigma, nem sempre são cumpridos os objectivos que estiveram na base da criação do Regime da Margem, não se assegurando a simplificação do sistema, nem que as receitas sejam atribuídas ao Estado-Membro de consumo efectivo.
 7. Como reacção, alguns Estados-Membros têm vindo a interpretar de uma forma alargada o Regime da Margem, considerando-o aplicável aos casos de vendas de pacotes turísticos entre agências de viagens ou operadores, o que cria, por sua vez, desvantagens do ponto de vista da concorrência para as empresas estabelecidas nos Estados-Membros que aplicam o Regime da Margem unicamente quando os serviços organizados são vendidos ao viajante ou consumidor de facto.
 8. Acresce que assiste-se a outros factores que distorcem a concorrência, resultantes da aplicação de isenções a serviços de agências de viagens e da venda destes serviços a consumidores na UE, por parte de agências de viagens estabelecidas fora da UE, decorrente da cada vez maior utilização da Internet.
 9. Portugal tem vindo a interpretar o Regime da Margem de forma alargada, abrangendo as vendas de pacotes turísticos entre agências de viagens.
 10. A versão portuguesa da Directiva do IVA parece, surpreendentemente, sustentar a aplicação alargada do Regime da Margem. Contudo, a Comissão Europeia intimou Portugal, bem como outros Estados Membros, em idêntica situação, a rectificar a legislação por forma a restringirem a aplicação do Regime da Margem às vendas efectuadas aos viajantes.
 11. De acordo com o entendimento da Administração Fiscal, e embora tal não decorra claramente da lei, as comissões de intermediação podem ser ou não consideradas para efeitos do cálculo do custo do pacote turístico, dependendo de serem ou não conhecidas no momento do cálculo do custo do pacote turístico. Entendemos, contudo, que o impacto, em sede de IVA, é semelhante nos dois casos.

12. As comissões de intermediação podem, quando os serviços sejam praticados fora da UE, beneficiar da isenção de IVA prevista na alínea s) do artigo 14º do Código do IVA.

* * *

Filipe Romão e Miguel Durham Agrellos

15 de Novembro de 2010

Bibliografia:

- A Guide to the European VAT Directive, Introduction to the European VAT 2007, Volume 1, Ben Terra - Julie Kajus, IBFD
- IVA nas Agências de Viagens, António Henriques Ferreira e Maria Emília Pimenta, Quid Juris Sociedade Editora
- Código do IVA Comentado e Anotado - Emanuel Vidal Lima, Porto Editora
- Código do IVA e Regime do IVA nas Transacções Intracomunitárias, F. Pinto Fernandes e Nuno Pinto Fernandes, Editora Rei dos Livros

