COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 31.7.2012
COM(2012) 428 final

2012/0205 (CNS)

Proposta de

DIRETIVA DO CONSELHO

que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado no que diz respeito ao mecanismo de reação rápida contra a fraude no IVA

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

Na Análise Anual do Crescimento para 2012[1] e no seu anexo IV («Políticas fiscais favoráveis ao crescimento aplicadas nos Estados-Membros e a uma melhor coordenação fiscal na UE»), a Comissão salientou a necessidade de aumentar a eficiência do IVA no contexto da consolidação fiscal. Referiu-se que as receitas públicas aumentariam se se melhorasse a cobrança de impostos e se lutasse mais eficazmente contra a evasão fiscal.

Os esquemas de fraude no IVA evoluíram rapidamente e os Estados-Membros veem-se por vezes confrontados com situações em que a legislação da UE em vigor em matéria de IVA não faculta uma base jurídica para as contramedidas que pretendem tomar.

Até à data, essas situações foram resolvidas por uma alteração da Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado[2] (a seguir «Diretiva IVA») ou pela concessão de derrogações individuais aos Estados-Membros com base no artigo 395.º da Diretiva IVA. Este artigo permite atualmente que os Estados-Membros optem por uma derrogação para combater a fraude. Para o efeito, é necessário que a Comissão apresente uma proposta (positiva), um processo que pode durar até oito meses de acordo com o artigo 395.º, n.º 4, da Diretiva IVA, e que o Conselho a adote por unanimidade, o que pode conduzir a atrasos suplementares.

Em ambos os casos, o processo é, por natureza, lento e pesado, em comparação com a rapidez com que surgem os fenómenos de fraude a nível internacional, ou seja, a fraude de tipo «carrossel» em serviços que são rapidamente transferidos para o operador seguinte (em detrimento do tipo mais tradicional de fraudes em bens). O processo para conceder derrogações ou alterar a Diretiva IVA pode, pois, levar a perdas financeiras consideráveis e irreparáveis. Um exemplo recente é a perda estimada em 5 mil milhões de euros, registada entre junho de 2008 e dezembro de 2009, relativamente ao comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa[3].

Os Estados-Membros podem, portanto, ser tentados a tomar medidas imediatas sem uma base jurídica adequada na legislação da UE. Todavia, esta situação mantém-se insatisfatória uma vez que estas medidas, ainda quando adequadas e proporcionadas à situação de fraude, podem ser contestadas em tribunal por falta de base jurídica.

Reforçar o sistema de IVA da UE é também um dos objetivos principais da Comunicação sobre o futuro do IVA[4], apresentada em 6 de dezembro de 2011, tendo a presente proposta sido indicada como uma ação prioritária para alcançar esse objetivo.

A presente proposta tem, assim, como objetivo prever um procedimento na Diretiva IVA que, em situações muito específicas, forneceria a base jurídica para que os Estados-Membros

---

1 COM(2011) 815 final de 23.11.2011.

2 JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

3 Comunicado de imprensa da Europol, de 9 de dezembro de 2009, intitulado «As fraudes associadas aos créditos de carbono provocam um prejuízo superior a cinco mil milhões de euros para os contribuintes europeus».

4 COM(2011) 851 final.

tomassem medidas imediatas. Ser-lhe-ia atribuída a designação de Mecanismo de Reação Rápida (a seguir «MRR»).

O objetivo do MRR não é substituir o atual regime derrogatório. Por conseguinte, o seu âmbito limita-se a situações de fraude súbita e em grande escala, em setores económicos específicos de um determinado Estado-Membro, que não possam ser suspensas através dos meios tradicionais de controlo e coerção e suscetíveis de provocar situações irreparáveis.

Como este novo mecanismo apenas traria valor acrescentado se as decisões pudessem ser adotadas muito mais rapidamente do que com os procedimentos atuais, propõe-se que a Comissão recorresse aos poderes de execução previstos no artigo 291.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, de modo a assegurar a correta execução da Diretiva IVA e a impedir perdas orçamentais e violações dos princípios da justiça fiscal.

Para a adoção de decisões de execução que autorizassem um determinado Estado-Membro requerente a aplicar uma medida derrogatória antifraude, recorrer-se-ia ao procedimento de exame, tal como explicitamente previsto, relativamente à tributação, no artigo 2.º, n.º 2, alínea b), subalínea v), do Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão[5] (a seguir «Regulamento de Comitologia»), cujos aspetos práticos e legais constam do artigo 5.º do referido regulamento.

Em conjugação com aquele artigo, a Comissão adotaria atos imediatamente aplicáveis com base em imperativos de urgência devidamente justificados, na aceção do artigo 8.º do Regulamento de Comitologia. Esta é a opção mais rápida para providenciar uma base jurídica a uma medida derrogatória para aplicação rápida num Estado-Membro. Tal sublinha, como já referido, o caráter excecional do MRR e explica o seu âmbito limitado.

Em derrogação ao período de aplicação normal de seis meses previsto no artigo 8.º, n.º 2, do Regulamento de Comitologia, propõe-se que o período máximo de aplicação de qualquer autorização concedida ao abrigo do MRR seja aumentado para um ano. Tal permitiria que os Estados-Membros entretanto seguissem o procedimento normal previsto no artigo 395.º da Diretiva IVA ou aplicassem outras medidas antifraude que não exigissem derrogação.

Em conformidade com o artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento de Comitologia, o ato teria de ser apresentado ao comité de comitologia competente, que seria o Comité Permanente de Cooperação Administrativa (SCAC), no prazo de 14 dias após a sua adoção pela Comissão. O artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento de Comitologia prevê a possibilidade de, em casos devidamente justificados, se obter o parecer do Comité por procedimento escrito, e a Comissão tenciona utilizar essa opção para acelerar o mais possível o procedimento. Tal como autorizado ao abrigo do artigo 3.º, n.º 5, segundo parágrafo, do Regulamento de Comitologia, um Estado-Membro não poderá, a pedido, dar por encerrado o procedimento escrito para convocar uma reunião, uma vez que todo o procedimento sofreria atrasos consideráveis. Deve entender-se que, caso o Comité emita um parecer negativo, a Comissão terá de revogar imediatamente a derrogação, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 3, do Regulamento de Comitologia.

[5] JO L 55 de 28.2.2011, p. 13.

Quanto ao teor das derrogações que poderiam ser autorizadas ao abrigo do MRR, propõe-se que se defina e se acorde numa lista de medidas antifraude porque, uma vez apresentado um pedido de MRR, será pouco ou nenhum o tempo de um debate fundamental entre Estados-Membros sobre o tipo de medidas anti-fraude. Isto permitiria também que a Comissão recorresse, em grande medida, a textos pre-estabelecidos como base de trabalho, reduzindo assim os prazos para tratamento de casos e tradução.

A única medida antifraude atualmente especificada na presente proposta é o chamado mecanismo de autoliquidação, ao abrigo do qual o sujeito passivo se torna responsável pelo pagamento do IVA em vez do fornecedor de bens ou prestador de serviços, como é a regra geral. Caso o beneficiário disponha de um direito total de dedução, ele contabilizará e deduzirá o IVA na mesma declaração do IVA, o que dá origem a que não se faça qualquer pagamento nem reembolso efetivos, reduzindo-se, deste modo, as possibilidades de fraude. Esta medida, não obstante os eventuais efeitos secundários negativos a médio prazo, demonstrou ser um instrumento eficaz para acabar com a fraude (em especial a fraude de tipo «carrossel»), quando orientada para setores específicos.

As restantes medidas teriam de ser determinadas pelo Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, de modo que essas medidas fossem estabelecidas antes de serem consideradas como parte integrante de qualquer pedido de MRR.

Em termos processuais, os Estados-Membros deviam enviar um pedido à Comissão referindo a sua intenção de adotar uma medida derrogatória com base no regime MRR. As circunstâncias excecionais da situação de fraude deviam ser explicadas em pormenor para justificar o pedido de MRR; a Comissão pediria, quando necessário, informações suplementares. Uma vez disponíveis todas as informações necessárias, a Comissão tem um mês para autorizar a medida ou informar o Estado-Membro em causa de que a rejeita.

A fim de racionalizar tanto quanto possível o procedimento, o pedido de um Estado-Membro devia basear-se num modelo de formulário, adotado pela Comissão, que contivesse uma lista de perguntas pre-estabelecida e permitisse um exame e avaliação mais rápidos e aprofundados da situação de fraude para a qual se requer a derrogação. No que respeita à sua organização interna, a Comissão irá garantir a existência de um procedimento de decisão acelerado. A derrogação seria concedida pela própria Comissão sem a necessidade de aguardar uma decisão do Conselho e, inclusive, antes de emitido um parecer pelo comité competente. Além disso, visto estar apenas em causa um só Estado-Membro, a decisão podia ser adotada numa só versão linguística. A conjugação de todos estes fatores permitiria que fosse respeitado o prazo de um mês a contar do momento em que a Comissão obtivesse todas as informações necessárias.

2. RESULTADOS DAS CONSULTAS COM AS PARTES INTERESSADAS E AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Já se realizou a consulta pública sobre a eventual utilização de um MRR no contexto da comunicação sobre o futuro do IVA acima mencionada. Antes da consulta pública houve a discussão com os Estados-Membros (no âmbito do Grupo de Peritos para a Estratégia Antifraude Fiscal) que permitiu concluir do genuíno interesse na existência de um mecanismo daquela natureza.

A atual proposta tem predominantemente um caráter processual. Visa acelerar, em casos urgentes, a possibilidade já existente de os Estados-Membros obterem autorização para

derrogar das disposições integradas na Diretiva IVA. Seria, pois, irrelevante, neste contexto, uma avaliação de impacto. Só as subsequentes medidas nacionais, autorizadas ao abrigo do MRR (como as atualmente autorizadas ao abrigo do artigo 395.º), poderiam ter um certo impacto que, de qualquer modo, não seria significativo dado o âmbito e a duração limitados.

Além disso, como se desconhece para que casos concretos e específicos um Estado-Membro poderia solicitar o procedimento MRR proposto, não é possível estimar qualquer impacto quantitativo que o MRR poderia ter em comparação com o atual procedimento derrogatório, porque isso dependeria sempre, como é evidente, do caso específico.

3. ELEMENTOS JURÍDICOS DA PROPOSTA

Para ajudar mais os Estados-Membros a combater as formas agressivas de fraude no IVA, a medida proposta complementa o procedimento de adoção de determinadas medidas derrogatórias, a fim de garantir uma resposta a estes fenómenos que é mais rápida e, consequentemente, mais adequada e eficaz. A presente proposta altera, assim, a Diretiva IVA.

A ação da UE justifica-se em termos de subsidiariedade, seguindo a base jurídica de trabalho no domínio da tributação indireta prevista no artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Utilizam-se os poderes de execução da Comissão, com base no artigo 291.º do TFEU e em conformidade como Regulamento de Comitologia, que estabelece que o recurso ao procedimento de exame deve ser utilizado em questões de tributação. O risco de perdas financeiras irreparáveis justifica o uso de atos imediatamente aplicáveis. Por conseguinte, o procedimento para a adoção deste tipo de medida derrogatória será acelerado.

Os fenómenos acima mencionados de fraude súbita e em grande escala têm com frequência uma dimensão internacional (por exemplo, a chamada fraude de tipo «carrossel» ou de tipo «operador fictício»). Quando confrontados com novas formas de comércio (por exemplo, serviços mercantis internacionais), os Estados-Membros não estão em condições de impedir, a título individual, estes circuitos (intangíveis) de fraude que envolvem simultaneamente diversos países. Assim, o objetivo de combater a fraude pode ser mais bem alcançado a nível da UE através de uma diretiva, que oferece aos Estados-Membros a possibilidade de obter, em casos excecionais, uma base jurídica para uma medida derrogatória muito mais rapidamente do que é atualmente possível. A presente proposta de diretiva não excede o necessário para atingir esse objetivo.

O instrumento proposto é uma diretiva, visto que a legislação a alterar é uma diretiva e, por esse motivo, nenhum ato legislativo diferente seria adequado.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A presente proposta não tem incidência negativa no orçamento da União Europeia.

2012/0205 (CNS)

Proposta de

DIRETIVA DO CONSELHO

que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado no que diz respeito ao mecanismo de reação rápida contra a fraude no IVA

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 113.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu[6],

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu[7],

Deliberando de acordo com um processo legislativo especial,

Considerando o seguinte:

(1) A fraude fiscal no domínio do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) leva a consideráveis perdas orçamentais, afetando as condições de concorrência e, por conseguinte, o funcionamento do mercado interno. Desenvolveram-se recentemente formas específicas de fraude fiscal, súbitas e de grande escala, especialmente através de meios eletrónicos que facilitam o comércio ilícito rápido e em grande escala.

(2) A Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado[8] permite que os Estados-Membros solicitem uma derrogação à diretiva a fim de impedirem certas fraudes ou evasões fiscais. Para que a derrogação seja autorizada, é necessário que a Comissão apresente uma proposta e o Conselho a adote. A experiência recente demonstrou que o processo de concessão de derrogações nem sempre é suficientemente flexível para assegurar uma reação rápida e adequada aos pedidos dos Estados-Membros.

(3) A fim de garantir o princípio de justiça fiscal e a execução da Diretiva 2006/112/CE em casos para os quais o atual procedimento de derrogação não é adequado, torna-se necessário estabelecer um novo procedimento para conceder derrogações, designado por «Mecanismo de Reação Rápida».

---

6 JO C , p. .
7 JO C , p. .
8 JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

(4) Para permitir uma adoção mais rápida das derrogações necessárias e assegurar condições uniformes na execução da Diretiva 2006/112/CE, devem ser conferidas à Comissão competências de execução para autorizar o Estado-Membro requerente a adotar medidas derrogatórias no quadro específico do Mecanismo de Reação Rápida. Essas competências deverão ser exercidas nos termos do Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão[9].

(5) A Comissão deve adotar atos de execução de aplicação imediata sempre que, em casos devidamente justificados relativos à autorização concedida ao Estado-Membro requerente de adotar medidas derrogatórias, imperativos de urgência assim o exijam. Os atos de execução de aplicação imediata são necessários em casos de formas de fraude, súbitas e de grande escala, suscetíveis de conduzir a perdas consideráveis e irreparáveis.

(6) Convém prorrogar o período máximo de validade de atos de execução de aplicação imediata, a fim de permitir que os Estados-Membros em causa estabeleçam entretanto medidas mais permanentes. Esta medida também proporcionaria, se necessário, tempo para a aplicação do procedimento de derrogação estabelecido no artigo 395.º da Diretiva 2006/112/CE.

(7) A designação do beneficiário como pessoa responsável pelo pagamento do IVA (autoliquidação) é uma medida eficaz para fazer imediatamente cessar as formas mais conhecidas de evasão fiscal em determinados setores. Todavia, como a situação pode evoluir, pode igualmente ser necessário prever outras medidas. Para o efeito, o Conselho deve, se adequado e por proposta da Comissão, decidir que qualquer outra medida está abrangida pelo âmbito do Mecanismo de Reação Rápida. Deve estabelecer-se o tipo de medidas que podem ser autorizadas para reduzir ao mínimo o tempo de que a Comissão necessita para autorizar derrogações.

(8) Importa também estabelecer o modelo de formulário para os pedidos dos Estados-Membros com o objetivo de facilitar a compreensão e o subsequente tratamento dos mesmos. A fim de assegurar condições uniformes para a execução da Diretiva 2006/112/CE, devem ser conferidas à Comissão competências de execução relativamente ao modelo de formulário.

(9) Para acelerar a adoção dos atos de execução relacionados com a autorização dada ao Estado-Membro requerente para adotar medidas derrogatórias no quadro específico do Mecanismo de Reação Rápida, a presidência do Comité deve aplicar o procedimento escrito na aceção do artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (UE) n.º 182/2011. É também necessário excluir a possibilidade de um membro do Comité requerer o encerramento do procedimento escrito sem resultados.

(10) Visto que o objetivo da ação a adotar para resolver fenómenos de fraude súbita e em grande escala no domínio do IVA, que se caracterizam frequentemente por uma dimensão internacional, não pode ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros, por não se encontrarem em condições de impedir, a título individual, circuitos de fraude associada a novas formas de comércio que envolvem

[9] JO L 55 de 28.2.2011, p. 13.

simultaneamente vários países, e pode, por conseguinte, ser melhor alcançado a nível da União, garantindo uma resposta a estes fenómenos que é mais rápida e, consequentemente, mais adequada e eficaz, a União pode adotar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade, conforme previsto no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, consagrado no mesmo artigo, a presente diretiva não excede o necessário para atingir aqueles objetivos.

(11) A Diretiva 2006/112/CE deve, portanto, ser alterada em conformidade,

ADOTOU A PRESENTE DIRETIVA:

Artigo 1.º

No título XIII, capítulo 2, da Diretiva 2006/112/CE, é aditada a seguinte secção 1-A:

«SECÇÃO 1-A
Mecanismo de Reação Rápida contra a fraude no IVA

Artigo 395.º-A

1. A Comissão pode adotar atos de execução que autorizem qualquer Estado-Membro a adotar as medidas especiais abaixo referidas por derrogação à presente diretiva, a fim de combater formas específicas de fraude fiscal, súbitas e de grande escala, no domínio do IVA suscetíveis de conduzir a perdas financeiras consideráveis e irreparáveis:

   a) Designação do beneficiário como pessoa responsável pelo pagamento de IVA em determinadas entregas de bens e prestações de serviços em derrogação ao artigo 193.º, na sequência do pedido, referido no n.º 2 do presente artigo, para essa medida;

   b) Qualquer outra medida determinada pelo Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão.

   Para efeitos da alínea a), a medida especial deve ser submetida às medidas de controlo adequadas pelo Estado-Membro no que se refere aos sujeitos passivos que entregam os bens ou prestam os serviços aos quais se aplica essa medida.

   Os atos de execução referidos no primeiro parágrafo do presente número devem ser adotados em conformidade com o procedimento de exame referido no artigo 395.º-B, n.º 2.

   Em imperativos de urgência devidamente justificados relacionados com a autorização dada ao Estado-Membro requerente para adotar as medidas derrogatórias a que se refere o primeiro parágrafo do presente número, a Comissão deve adotar atos de execução imediatamente aplicáveis em conformidade com o procedimento referido no artigo 395.º-B, n.º 3. Esses atos devem permanecer em vigor por um período não superior a um ano.

2. Um Estado-Membro que pretenda adotar a medida prevista no n.º 1 deve enviar um pedido à Comissão. O Estado-Membro deve fazê-lo acompanhar das informações indicativas do setor em questão, do tipo e características da fraude, do seu caráter súbito e de grande escala e das suas consequências em termos de perdas financeiras consideráveis e irreparáveis. Se a Comissão considerar que não dispõe de todas as informações necessárias, deve contactar o Estado–Membro em causa no prazo de um mês a contar da receção do pedido, especificando as informações adicionais de que necessita.

   Assim que a Comissão considerar que dispõe de todas as informações necessárias para a análise do pedido, deve, no prazo de um mês, autorizar a medida especial ou, caso a Comissão objete à medida solicitada, informar de tal facto o Estado-Membro em causa.

3. A Comissão deve adotar um ato de execução que estabeleça um modelo de formulário para a apresentação das informações mencionadas no primeiro parágrafo do n.º 2. Esse ato de execução deve ser adotado em conformidade com o procedimento de exame referido no artigo 395.º-B, n.º 2.

Artigo 395.º-B

1. A Comissão é assistida pelo Comité instituído pelo artigo 58.º do Regulamento (UE) n.º 904/2010 do Conselho(*). O Comité constitui um comité na aceção do Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho (**).

2. Sempre que se faça referência ao presente número, é aplicável o artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 182/2011.

3. Sempre que se faça referência ao presente número, aplica-se o artigo 8.º do Regulamento (UE) n.º 182/2011, em conjugação com o artigo 5.º do mesmo regulamento.

   Se for necessário obter o parecer do Comité por procedimento escrito, tal procedimento será encerrado sem resultados apenas no caso de, dentro do prazo fixado para a formulação do parecer do Comité, o seu Presidente assim o decidir.

(*) JO L 268 de 12.10.2010, p. 1.

(**) JO L 55 de 28.2.2011, p. 13.»

Artigo 2.º

1. Os Estados-Membros devem pôr em vigor, até 1 de janeiro de 2013, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva. Os Estados-Membros devem comunicar imediatamente à Comissão o texto dessas disposições.

As disposições adotadas pelos Estados-Membros devem fazer referência à presente diretiva ou ser acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. As modalidades da referência são estabelecidas pelos Estados-Membros.

2. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão o texto das principais disposições de direito interno que adotarem no domínio abrangido pela presente diretiva.

Artigo 3.º

A presente diretiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Artigo 4.º

Os destinatários da presente diretiva são os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente