



Bruxelas, 17.6.2019
COM(2019) 277 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO
nos termos do artigo 395.º da Diretiva 2006/112/CE do Conselho

1. ANTECEDENTES

Nos termos do artigo 395.º da Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado («Diretiva IVA»), o Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, pode autorizar os Estados-Membros a introduzirem medidas especiais derogatórias da referida diretiva para simplificar a cobrança do IVA ou para prevenir certos tipos de evasão ou elisão fiscais. Na medida em que este procedimento prevê derrogações aos princípios gerais do IVA, em conformidade com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia, essas derrogações devem ser proporcionadas e ter um âmbito limitado.

Por ofício registado na Comissão em 19 de novembro de 2018, a Lituânia solicitou autorização para aplicar uma medida em derrogação ao artigo 193.º da Diretiva IVA. Em conformidade com o disposto no artigo 395.º, n.º 2, da Diretiva IVA, a Comissão informou os outros Estados-Membros, por ofício de 2 de abril de 2019, do pedido apresentado pela Lituânia. Por ofício de 3 de abril de 2019, a Comissão comunicou à Lituânia que dispunha de todas as informações que considerava necessárias para apreciar o pedido.

Regra geral, a pessoa responsável pelo pagamento do IVA às autoridades fiscais nos termos do artigo 193.º da Diretiva IVA é o sujeito passivo que procede à entrega dos bens. O objetivo da derrogação solicitada pela Lituânia é transferir essa responsabilidade para o sujeito passivo ao qual são feitas as entregas (o chamado mecanismo de autoliquidação), no caso de produtos específicos, designadamente no que se refere a produtos petrolíferos e aditivos. O objetivo da derrogação solicitada é a luta contra a fraude.

2. AUTOLIQUIDAÇÃO

Nos termos do artigo 193.º da Diretiva IVA, a pessoa responsável pelo pagamento do IVA é o sujeito passivo que procede à entrega dos bens ou à prestação dos serviços. O objetivo do mecanismo de autoliquidação é transferir essa responsabilidade para o sujeito passivo ao qual são feitas as entregas.

A fraude do operador fictício ocorre quando os operadores que vendem bens ou prestam serviços cobram o IVA aos seus clientes e subsequentemente desaparecem sem entregar às autoridades fiscais o IVA que cobraram aos seus clientes. Nos casos mais agressivos desse tipo de evasão fiscal, os mesmos bens ou serviços são, através do esquema da «fraude carrossel» (que envolve os bens ou serviços objeto de trocas comerciais entre Estados-Membros), fornecidos várias vezes sem que o IVA seja pago às autoridades fiscais, enquanto, ao mesmo tempo, o cliente deduz o IVA que pagou ao seu fornecedor. Ao designar a pessoa à qual os bens ou serviços são fornecidos como a pessoa responsável pelo pagamento do IVA em tais casos, o mecanismo nacional de autoliquidação permite eliminar a possibilidade da prática desse tipo de fraude fiscal.

3. PEDIDO

A Lituânia solicita, nos termos do artigo 395.º da Diretiva IVA, que o Conselho, deliberando sob proposta da Comissão, autorize a Lituânia a aplicar uma medida

especial derrogatória do artigo 193.º da Diretiva IVA no que diz respeito à aplicação de um mecanismo de autoliquidação às entregas nacionais de produtos petrolíferos (gasóleo e gasolina), incluindo os aditivos [éster metílico de ácido gordo (EMAG) e bioetanol].

Ao designar a pessoa à qual os bens ou serviços são fornecidos como a pessoa responsável pelo pagamento do IVA, o mecanismo nacional de autoliquidação permite eliminar a possibilidade da prática de certas formas de fraude fiscal, como a «fraude do operador fictício».

A Lituânia alega que a introdução da medida derrogatória é necessária para combater a fraude no setor dos produtos petrolíferos. Estes produtos são adquiridos a sujeitos passivos noutros Estados-Membros e, antes de serem entregues aos retalhistas ou diretamente aos consumidores, são incluídas várias operações na cadeia entre operadores fictícios que não pagam o IVA devido ao orçamento do Estado. De acordo com a Lituânia, cerca de 5-6 % da gasolina e do gasóleo no mercado lituano são comercializados de forma fraudulenta, privando o orçamento do Estado lituano de cerca de 20 milhões de EUR por ano.

4. PONTO DE VISTA DA COMISSÃO

Quando a Comissão recebe pedidos em conformidade com o artigo 395.º, examina-os para assegurar que as condições de base relativas ao seu deferimento estão satisfeitas, ou seja, que a medida específica proposta simplifica os procedimentos para os sujeitos passivos e/ou a administração fiscal ou que a proposta previne determinados tipos de evasão ou de elisão fiscal. Neste contexto, a Comissão adotou sempre uma abordagem restritiva e prudente, de modo a garantir que as derrogações não prejudicam o funcionamento geral do sistema do IVA e são limitadas, necessárias e proporcionadas¹.

Qualquer derrogação ao sistema do pagamento fracionado só pode, por conseguinte, ser considerada um último recurso e uma medida de emergência e deve oferecer garantias quanto à necessidade e ao caráter excepcional da derrogação concedida.

Neste contexto, importa recordar que a política da Comissão tem consistido em considerar a possibilidade de derrogações ao mecanismo de autoliquidação apenas quando estão presentes, simultaneamente, os seguintes elementos: os bens em causa não podem chegar à fase do consumo final, um contribuinte pouco fiável é substituído por um contribuinte mais fiável e não existe risco de fraude para o setor retalhista ou para outros Estados-Membros que não utilizam o mecanismo.

Em primeiro lugar, importa salientar que, caso seja introduzida a autoliquidação, a fraude tem tendência para passar a jusante na cadeia de abastecimento (ao nível retalhista). Tal deve-se ao facto de o retalhista que adquire os produtos isentos de IVA e que depois cobra o IVA sobre a entrega subsequente poder desaparecer com o montante do IVA recebido do cliente. Tendo em conta o maior número de operadores a nível retalhista, esta situação será ainda mais difícil de controlar.

¹ Acórdão de 13 de dezembro de 2012 no processo C-395/11, BLV Wohn- und Gewerbebau (ECLI:EU:C:2012:799, n.º 40).

Em segundo lugar, importa salientar que a gasolina e o gasóleo são bens consumíveis particularmente sensíveis às variações de preços, estando os consumidores/compradores dispostos a atravessar a fronteira para obter o melhor preço. Tendo em conta esta sensibilidade do mercado, existe um risco de a fraude se deslocar para os Estados-Membros vizinhos. A introdução do mecanismo de autoliquidação cria um incentivo para que operadores desonestos dos Estados-Membros vizinhos comprem gasolina isenta de IVA na Lituânia, que poderão depois revender nos outros Estados-Membros. Os Estados-Membros vizinhos não serão informados da chegada ao seu território de gasolina comprada com isenção de IVA por esses operadores desonestos.

Além disso, uma derrogação não é de modo algum uma solução a longo prazo, nem substitui as medidas de controlo adequadas para o setor e para os sujeitos passivos. A Lituânia introduziu um certo número de medidas de controlo, algumas das quais revelaram a sua eficácia. Em especial, as regras relativas à comercialização de produtos petrolíferos foram reforçadas e os operadores têm de dispor de uma licença. Aparentemente, em 2017, existiam 71 empresas titulares dessa licença grossista, pelo que, normalmente, a Lituânia deveria poder controlar esse número limitado de operadores.

Poderão ainda ser previstas outras medidas, como, por exemplo, um melhor controlo dos pedidos de reembolso, em que podem ser incluídas inspeções das instalações da empresa, responsabilizando solidariamente o cliente do operador fictício caso soubesse ou devesse saber que, através da sua compra, participava numa operação relacionada com a fraude ao IVA, etc.

Por último, importa salientar que, no passado, a Comissão comunicou a sua intenção de recusar um pedido de derrogação por parte de outro Estado-Membro que pretendia aplicar o mecanismo de autoliquidação aos mesmos produtos. Este Estado-Membro decidiu posteriormente retirar o seu pedido.

Tendo em conta o que precede, a Comissão chegou à conclusão de que uma derrogação que autorize a aplicação do mecanismo de autoliquidação no setor dos produtos petrolíferos e aditivos pode ter efeitos negativos para a fraude ao nível do comércio retalhista e noutros Estados-Membros. Por conseguinte, não é considerada uma solução adequada para fazer face à fraude que ocorre neste setor.

Teria de ser encontrada uma solução a um nível mais vasto que previsse medidas de controlo adequadas, incluindo medidas destinadas a acelerar a investigação e a instauração de processos judiciais eficazes. A Comissão continua disponível para oferecer à Lituânia a assistência necessária para combater os problemas de fraude ao IVA.

5. CONCLUSÃO

Com base nos elementos supramencionados, a Comissão opõe-se ao pedido apresentado pela Lituânia.