



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 31.5.2006  
COM(2006) 254 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU  
E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU**

**sobre a necessidade de desenvolver uma estratégia coordenada tendo em vista melhorar  
a luta contra a fraude fiscal**

{SEC(2006) 659}

# COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

## sobre a necessidade de desenvolver uma estratégia coordenada tendo em vista melhorar a luta contra a fraude fiscal

### 1. INTRODUÇÃO

Em 2004, as receitas fiscais, isto é, o montante total dos impostos e contribuições sociais obrigatórias, representaram 39,3% do PIB na União Europeia, ou seja, 4 097,7 mil milhões de euros. Em contrapartida, há muito poucas estimativas sobre a importância dos impostos não cobrados devido a fraude fiscal. A literatura económica, de um modo geral, quantifica a fraude em aproximadamente 2 a 2,5 % do PIB.

Os desafios que a fraude fiscal coloca são pois extremamente importantes. O funcionamento dos sistemas fiscais é antes de mais de competência dos Estados-Membros, devendo continuar a sê-lo. A organização da administração fiscal, o controlo dos sujeitos passivos e a cobrança dos impostos são domínios da competência dos Estados, mas a Comissão tem o dever de incentivar e facilitar a cooperação entre os Estados-Membros a fim de assegurar o bom funcionamento do mercado interno e a protecção dos interesses financeiros da Comunidade<sup>1</sup>. A fraude fiscal constitui um entrave ao bom funcionamento do mercado interno na medida em que cria distorções de concorrência entre os contribuintes.

Os Estados-Membros manifestaram uma grande inquietação com a dimensão da fraude. A livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais no contexto da criação do mercado interno, em 1993, torna-os cada vez menos capazes de combater a fraude fiscal isoladamente. Esta dificuldade é reforçada, a nível internacional, pelo fenómeno da mundialização da economia.

Na sua comunicação “A contribuição das políticas fiscal e aduaneira para a Estratégia de Lisboa”, de 25 de Outubro de 2005, a Comissão manifestou-se a favor de uma abordagem mais concertada e coordenada a nível comunitário, a fim de tornar a luta dos Estados-Membros contra a fraude fiscal mais eficaz.

Abrindo pistas de reflexão, a presente comunicação destina-se a lançar um debate com todas as partes interessadas sobre os elementos a tomar em consideração no contexto de uma estratégia antifraude a nível europeu.

### 2. LUTA CONTRA A FRAUDE: PONTO DA SITUAÇÃO

#### 2.1. IVA

A fraude no IVA assume diversas formas, que vão da economia paralela à fraude interna (declarações falsas, deduções indevidas) nos Estados-Membros. Existe um tipo de fraude

---

<sup>1</sup> Os Estados-Membros contribuem, em função do IVA cobrado, para os recursos próprios do orçamento comunitário.

especial, chamado fraude «carrossel», em cadeia ou do operador fictício, que explora, na maior parte dos casos, a combinação de operações no interior de um Estado-Membro (com reclamação de reembolso do IVA) e operações intracomunitárias (sem reclamação de reembolso do IVA entre os contratantes)<sup>2</sup>. Recentemente, tem-se observado também a implicação cada vez mais frequente de operadores estabelecidos em países terceiros.

A fraude no IVA prejudica os interesses financeiros da Comunidade a que se refere o artigo 280º do Tratado CE<sup>3</sup>.

O quadro jurídico comunitário sobre a cooperação administrativa<sup>4</sup> foi reforçado há alguns anos, mas é forçoso constatar que os Estados-Membros não utilizam suficientemente as novas possibilidades de que dispõem e o nível de utilização da cooperação administrativa não é proporcional à dimensão do comércio intracomunitário.

## **2.2. Impostos especiais de consumo**

Após 1993, foram expressas preocupações sobre a vulnerabilidade do sistema « papel » de acompanhamento dos movimentos dos produtos isentos de impostos especiais de consumo e sobre a fraude à margem do regime de isenção que explora as diferenças entre as taxas de imposto nos Estados-Membros.

A informatização do sistema de acompanhamento dos movimentos dos produtos isentos de impostos especiais de consumo constitui uma etapa importante para a segurança do sistema. A decisão do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Junho de 2003, prevê a criação do sistema informatizado num prazo de seis anos. Já foram tomadas certas medidas a curto prazo, nomeadamente a adopção de um novo regulamento específico no domínio dos impostos especiais de consumo, tendo em vista reforçar a cooperação administrativa.

No entanto, apesar do sistema informatizado, é de recear que surjam outros fenómenos de fraude situados inteiramente à margem do regime de isenção, tais como o contrabando e a contrafacção de alcoóis e de tabaco, pelo que devem ser previstas outras medidas.

## **2.3. Impostos directos**

A assistência mútua entre os Estados-Membros rege-se pela Directiva 77/799/CEE<sup>5</sup>, que prevê o intercâmbio de todas as informações que possam permitir aos Estados-Membros determinar correctamente os impostos sobre os rendimentos e a fortuna.

Por outro lado, da Directiva 2003/48/CE<sup>6</sup> institui um sistema de troca automática de certas informações relativas ao pagamento dos juros. Foram contempladas em acordos com a Suíça,

---

<sup>2</sup> Para uma descrição mais pormenorizada da fraude “carrossel”, cf. COM(2004)260, de 16.4.2004, ponto 3.2.2.

<sup>3</sup> As distorções causadas pelas fraudes no IVA afectam o equilíbrio global do sistema de recursos próprios, que deve ser “equitativo e transparente” e assim garantir o bom funcionamento da Comunidade.

<sup>4</sup> Regulamento (CE) n.º 1798/2003 do Conselho, de 7 de Outubro de 2003, relativo à cooperação administrativa no domínio do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 264 de 15.10.2003, p.1).

<sup>5</sup> Directiva 77/799/CEE do Conselho, de 19 de Dezembro de 1977, relativa à assistência mútua das autoridades competentes dos Estados-Membros no domínio dos impostos directos e dos impostos sobre os prémios de seguro (JO L 336 de 27.12.1977, p. 15), com última redacção que lhe foi dada pela Directiva 2004/106/CE, de 16 de Novembro de 2004 (JO L 359 de 4.12.2004).

Andorra, Liechtenstein, Mónaco e São Marinho medidas equivalentes às medidas previstas na Directiva.

## **2.4. Avaliação do quadro jurídico existente**

A Comissão considera que o quadro jurídico comunitário em matéria de cooperação administrativa no domínio do IVA e dos impostos especiais de consumo é satisfatório. Embora possam ser consideradas melhorias em relação a determinados pontos específicos, este quadro oferece oportunidades reais de cooperação entre os Estados-Membros.

Em contrapartida, de um ponto de vista prático, a Directiva 77/799/CEE não é tão eficaz como seria de desejar, sobretudo pelo facto de se recorrer insuficientemente ao dispositivo criado. No relatório apresentado em 22 de Maio de 2000<sup>7</sup>, o grupo *ad hoc* do Conselho sobre a fraude fiscal procedeu a uma análise completa dos sistemas de luta contra a fraude e formulou recomendações tendo em vista reforçar os mecanismos de cooperação administrativa. Por seu lado, a Comissão apresentou, em 2004, a comunicação «Prevenir e combater as práticas abusivas nos domínios financeiro e das sociedades»<sup>8</sup>, que salientava igualmente a necessidade de melhorar a cooperação administrativa, propondo iniciativas destinadas a promover a colaboração entre as autoridades fiscais tanto dentro da União Europeia como com os países terceiros.

Com base nos elementos constantes do relatório e da comunicação, bem como nos contactos estabelecidos posteriormente entre a Comissão e os Estados-Membros, é evidente que é preciso dotar a Directiva 77/799/CEE de meios mais eficazes, inspirando-se no que já existe em matéria de fiscalidade indirecta (revisão do artigo 8º da Directiva, prazos-limite de resposta, presença de funcionários de outros Estados-Membros aquando das verificações, etc.).

## **PISTAS A EXPLORAR**

### **3. A COOPERAÇÃO ADMINISTRATIVA ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS**

#### **3.1. Melhorar o funcionamento operacional da cooperação**

Os Estados-Membros evocam diversas razões para explicar a utilização insuficiente dos instrumentos de cooperação, designadamente o problema das línguas, a falta de recursos humanos e de conhecimento dos procedimentos de cooperação por parte dos funcionários responsáveis pelos controlos, etc.

Estas carências não são novas, uma vez que já foram expostas reiteradamente em relatórios da Comissão, sem que se verifique uma verdadeira melhoria da situação. Por outro lado, o grupo *ad hoc* do Conselho sobre a fraude fiscal considera que a inexistência de uma «cultura administrativa comunitária» constitui um entrave na luta contra a fraude.

---

<sup>6</sup> Directiva 2003/48/CE do Conselho, de 3 de Junho de 2003, relativa à tributação dos rendimentos da poupança sob a forma de juros (JO L 157 de 26.6.2003, p.38).

<sup>7</sup> FISC 67 – CRIMORG 83 de 22.5.2000.

<sup>8</sup> COM(2004) 611 final de 27.9.2004.

Todavia, já não basta constatar este facto. É necessário um compromisso político por parte dos Estados-Membros para corrigir a situação. Por esta razão, a Comissão considera que chegou o momento de instituir um sistema de vigilância, com base em indicadores quantificáveis, destinado a assegurar que todos os Estado-Membro possam fornecer e forneçam efectivamente uma assistência eficaz aos seus homólogos.

Por outro lado, as auditorias multilaterais deveriam tornar-se regra geral, tendo em conta a dimensão comunitária do comércio.

Em matéria de IVA, os Estados-Membros deveriam igualmente utilizar de um modo mais coerente as estruturas de apoio e de assistência operacionais a nível comunitário, em especial os recursos do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), que funciona como uma plataforma de serviços (assistência operacional e informação) para as unidades operacionais dos Estados-Membros.

Com efeito, a fraude fiscal está frequentemente ligada a estruturas de crime organizado activas em diferentes sectores. O produto das actividades de delinquência fiscal (como, por exemplo, a fraude no IVA ou o contrabando de cigarros) é tipicamente investido noutras actividades criminais. Assim, é importante adoptar uma abordagem global e multidisciplinar na luta antifraude.

Foi por esta razão que a Comissão elaborou a proposta do regulamento relativo à assistência administrativa mútua em matéria de protecção dos interesses financeiros da Comunidade contra a fraude e outras actividades ilícitas<sup>9</sup>.

Esta proposta clarificaria e reforçaria o quadro jurídico da assistência operacional e, a nível da assistência mútua administrativa, permitiria a utilização de informações sobre transacções financeiras suspeitas provenientes do sector anti-branqueamento, e forneceria sobretudo um quadro pormenorizado para a assistência operacional e em matéria de inteligência da Comissão (OLAF).

Convém recordar que o artigo 10º do Tratado CE obriga os Estados-Membros a tomar todas as medidas gerais ou especiais capazes de assegurar o cumprimento das obrigações resultantes de actos das instituições da Comunidade, entre as quais a cooperação administrativa, e que o artigo 280º do Tratado CE os obriga a coordenarem as respectivas acções no sentido de defender os interesses financeiros da Comunidade.

### **3.2. Assistência em matéria de cobrança**

Para além do reforço dos meios para detectar a fraude fiscal, o reforço da legislação actual em matéria de assistência à cobrança deveria garantir uma melhor cobrança dos impostos não pagos ao Estado.

É conveniente, portanto, reflectir sobre as possibilidades de facilitar os procedimentos e sobre medidas de assistência aos operadores fiscais. Por outro lado, o êxito da assistência mútua depende também da capacidade das autoridades nacionais e dos meios de cobrança que lhes oferece o respectivo direito nacional.

---

<sup>9</sup> COM(2004) 509 final de 20.7.2004.

Para além disso, poderiam ser estudadas outras medidas, como um regime de incentivos e/ou de penalizações.

### **3.3. Melhor gestão do risco**

Foi recentemente concluído, em colaboração com os Estados-Membros, um guia de gestão do risco para as administrações fiscais. A Comissão insiste para que o fruto do trabalho realizado seja efectivamente posto em prática pelos Estados-Membros.

Além disso, convém examinar em que medida se poderia aproveitar melhor, no domínio da fiscalidade, a experiência adquirida em matéria aduaneira, em que se avançou mais na gestão do risco. Os Estados-Membros procedem, nomeadamente, a uma troca informatizada e segura de informações em matéria de risco por meio de um formulário electrónico normalizado.

Num mercado único, cada Estado-Membro tem interesse em que a sua administração fiscal possa obter rapidamente informações sobre os riscos potenciais, determinados segundo um método comum, representados por certas empresas, nomeadamente quando um sujeito passivo que já exerce actividades noutros Estados-Membros inicia uma actividade no seu território.

### **3.4. Um fórum de discussão permanente a nível comunitário**

Actualmente, o comité permanente de cooperação administrativa em matéria de IVA, o comité dos «impostos especiais de consumo», o grupo de trabalho sobre a cooperação administrativa no domínio da fiscalidade directa e o comité da cobrança são as instâncias em que os Estados-Membros e a Comissão examinam as questões técnicas nos domínios correspondentes. Trata-se, antes de mais, de uma abordagem parcelar.

A Comissão considera, por conseguinte, que é oportuno criar uma instância de debate ou de concertação a alto nível, onde poderiam examinar-se as questões de fraude e de cooperação entre os Estados-Membros a um nível mais global. Este fórum poderia desempenhar um importante papel no seguimento das acções acima referidas, nomeadamente apresentando directrizes para os trabalhos a efectuar nos comités e grupos de trabalho específicos.

## **4. UMA COOPERAÇÃO MAIS ESTREITA COM OS PAÍSES TERCEIROS**

A fraude fiscal não se detém nas fronteiras externas da União. Cada vez se afigura, pois, mais evidente a necessidade de desenvolver a vertente externa da cooperação administrativa.

A implicação crescente de empresas estabelecidas em países terceiros nas fraudes “carrossel”, o comércio electrónico e a mundialização do mercado dos serviços realçam a necessidade de uma cooperação internacional no que respeita ao IVA. Embora o âmbito de aplicação do artigo 26º da Convenção Modelo da OCDE tenha sido alargado ao IVA, a situação não é satisfatória, sobretudo porque o mecanismo da cooperação é bilateral.

Deveria analisar-se a possibilidade de aplicar uma abordagem coordenada a nível comunitário, a fim de reforçar a capacidade de acção dos Estados-Membros, assim como a possibilidade de celebrar uma convenção.

Em matéria de fiscalidade directa, deveria examinar-se o reforço da transparência fiscal de certos países terceiros (e territórios dependentes e associados), a fim de permitir aos Estados-

Membros obterem informações úteis, assim como o reforço do controlo da aplicação das leis fiscais desses países, nomeadamente em coordenação com outras organizações internacionais.

No que se refere aos Estados-Membros, a cooperação com os países terceiros efectua-se essencialmente com base em acordos bilaterais, o que não garante uma abordagem suficientemente eficaz. A Comissão interroga-se sobre a oportunidade de apresentar propostas para o desenvolvimento de uma abordagem comunitária em matéria de cooperação com os países terceiros.

Para além disso, a nível comunitário, a inclusão de cláusulas de cooperação em matéria fiscal no quadro dos acordos de parceria económica, que a União conclui com os seus parceiros, constitui um instrumento que poderia permitir apoiar este objectivo. A inserção, nos próximos acordos comerciais, de disposições relativas à boa governação, nomeadamente fiscal, será examinada caso a caso. Por outro lado, é conveniente salientar que a Comissão tenta promover actualmente acções de assistência técnica a fim de ajudar os países terceiros parceiros da cooperação a aumentar a transparência dos respectivos sistemas fiscais. Assim, prevê-se a inclusão no 10º FED de uma ajuda relativa à boa governação, nomeadamente financeira, fiscal e judicial.

## **5. OUTROS ASPECTOS**

### **5.1. Protecção das receitas: uma responsabilidade partilhada entre os Estados-Membros**

No caso das fraudes que têm uma dimensão comunitária (nomeadamente as fraudes “carrossel”), constata-se frequentemente que as pessoas intervêm em circuitos de fraude sem que daí resulte uma perda de receitas no seu próprio Estado-Membro. A sua intervenção serve principalmente para tornar mais opacos estes circuitos, dificultando ou mesmo impossibilitando assim a cobrança dos impostos devidos.

Tendo em vista proteger as receitas fiscais de todos os Estados-Membros no mercado interno, os Estados-Membros deveriam tomar medidas comparáveis contra os autores das fraudes, designadamente em termos de sanções e de inquérito penal, independentemente do facto de a fraude cometida dar ou não origem a perdas de receitas nos seus respectivos territórios.

### **5.2. Melhorar o intercâmbio de informações**

Em matéria de IVA, dado que o acesso rápido às informações constitui um factor determinante na luta contra a fraude, é conveniente prever métodos mais eficazes de intercâmbio de informações, tendo em conta a evolução tecnológica recente e o nível de equipamento das empresas. Deveriam considerar-se para este efeito trocas de dados automatizadas mais frequentes e mais pormenorizadas entre os Estados-Membros ou mesmo o acesso directo a bases de dados nacionais. A modernização necessária do sistema VIES constitui uma oportunidade para introduzir certas melhorias.

No que se refere à fiscalidade directa, seria conveniente prever formulários e formatos informáticos normalizados para os tipos de intercâmbio de informações e de cooperação previstos na Directiva, nomeadamente reutilizando e adaptando aos outros impostos o sistema automático de intercâmbio de informações instituído no quadro da directiva relativa à

poupança. De igual modo, seria útil poder facultar aos Estados-Membros explicações, manuais, directrizes, perfis de países, etc.

### **5.3. Reforço das obrigações em matéria de declaração**

Poderia considerar-se o reforço geral das obrigações de declaração, prevendo inclusivamente uma redução das declarações para as empresas que obtivessem uma autorização comprometendo-se a colaborar com a administração fiscal, tal como sucede no sector aduaneiro. O objectivo é manter essas declarações pormenorizadas apenas para os sujeitos passivos de risco. Simultaneamente, ou pelo contrário, poderia ser útil pensar em aumentar as obrigações para as empresas reconhecidas como problemáticas na análise de risco.

## **6. ALTERAR O SISTEMA COMUM DO IVA E DOS IMPOSTOS ESPECIAIS DE CONSUMO**

Em matéria de IVA, a Comissão considera que é conveniente analisar os pontos fracos do sistema actual à luz das possibilidades de fraude que criam. Trata-se, nomeadamente, da tributação das vendas à distância, das regras da tributação dos meios de transporte novos e em segunda mão ou mesmo das regras de tributação do comércio intracomunitário em geral.

Sem pretender afastar outras soluções, a Comissão recorda que o regime definitivo do IVA que as instâncias comunitárias subscreveram poderia dar resposta a estes pontos fracos bem como a determinados tipos de fraude.

Por outro lado, poderia encarar-se a hipótese de reforçar o princípio da responsabilidade solidária pelo pagamento do imposto. Este princípio foi alvo de vivos debates entre as administrações fiscais e os operadores económicos. Esta reflexão deve fazer-se no quadro fixado pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 11 de Maio de 2006<sup>10</sup>, que coloca, de um modo geral, a questão da proporcionalidade e da segurança jurídica das medidas destinadas a lutar contra a fraude.

Por outro lado, certos Estados-Membros são de opinião que convém alterar o sistema do IVA para poder reduzir as perdas de receitas do IVA em resultado da fraude. Defendem que a utilização do mecanismo de auto-liquidação deve ser alargada às operações internas de um Estado-Membro, pondo assim em causa o princípio do pagamento fraccionado, que foi considerado até agora como um elemento-chave de qualquer sistema de IVA. Este tema já foi debatido em diversas instâncias. Foi nomeadamente objecto de debate num grupo técnico da Comissão com os Estados-Membros.

A Comissão, dado que apoia o objectivo de controlar a fraude, examina a necessidade de uma tal iniciativa nesta fase com abertura de espírito. Todavia, a condição prévia de qualquer modificação do sistema actual de IVA é que deve coadunar-se com os parâmetros seguintes:

- reduzir consideravelmente as possibilidades de fraude e excluir novos riscos importantes de fraude;
- não criar nenhuma carga administrativa desproporcionada para as empresas e as administrações fiscais;

---

<sup>10</sup> Processo C-384/04, Commissioners of Customs & Excise, Attorney General contre Federation of Technological Industries e.a.

- garantir a neutralidade do imposto;
- assegurar, num Estado-Membro, um tratamento não discriminatório dos operadores nacionais e dos operadores não estabelecidos nesse Estado-Membro.

A Comissão reconhece que a aplicação do mecanismo da auto-liquidação deu provas da sua eficácia em sectores específicos, como a construção. Em teoria, uma aplicação mais geral poderia reduzir determinadas fraudes, embora comporte outros inconvenientes, nomeadamente o risco de novos tipos de fraude.

Por outro lado, os Estados-Membros que advogam uma aplicação mais ampla do mecanismo de auto-liquidação são de opinião que esse sistema deveria ser acompanhado de obrigações de declaração suplementares em relação ao sistema actual a fim de evitar novos riscos de fraude.

Uma tal alteração levanta um certo número de questões importantes que requerem uma discussão de fundo com todas as partes interessadas e, em primeiro lugar, com os operadores que seriam confrontados com esse sistema. Essas interrogações dizem essencialmente respeito:

- ao nível de segurança jurídica para os operadores que aplicam o sistema de auto-liquidação de boa fé (o tratamento da operação no que se refere ao IVA depende do estatuto do cliente);
- às vantagens e custos da sua aplicação.

Se tivéssemos de examinar a aplicação facultativa deste mecanismo de auto-liquidação, conviria assegurar o respeito de condições estritas no quadro comunitário, nomeadamente em termos de bom funcionamento do mercado interno e da política de simplificação (regulamentações divergentes, nomeadamente em matéria de facturação e de obrigações complementares).

No âmbito da reflexão sobre as alterações possíveis do sistema do IVA para combater a fraude fiscal, é conveniente considerar igualmente a tributação das entregas intracomunitárias, quer a uma taxa única suficientemente elevada para afastar toda a tentação de fraude “carrossel”, quer à taxa do Estado-Membro de destino.

Em matéria de impostos especiais de consumo, é evidente que estrutura actual de tributação do tabaco impede o bom funcionamento do mercado interno, nomeadamente em virtude de uma compartimentação dos mercados (fixação de preços) que dá origem a desvios de tráfico. Seria conveniente, por conseguinte, eliminar essas distorções.

## **7. CONCLUSÃO**

A presente comunicação não contém « a » solução única e global dos problemas. O seu objectivo é expor uma panóplia de acções realistas e pragmáticas, possíveis a curto prazo, sendo essencial que isso se faça de forma coerente e coordenada, a fim de responder melhor à dimensão comunitária ou internacional dos mercados económicos.

Além disso, é importante recordar que esta comunicação se inscreve no contexto mais lato da realização dos objectivos de Lisboa. A simplificação do ambiente fiscal é um elemento-chave

desta política e as medidas previstas para lutar mais eficazmente contra a fraude não podem ir contra este objectivo.

Em matéria de IVA, em especial, o debate já se debruçou sobre alterações importantes de determinados mecanismos do sistema comum.

A Comissão permanece aberta ao debate, mas as discussões iniciadas com os Estados-Membros e os operadores mostram que uma modificação do sistema do IVA levanta um certo número de questões importantes que requerem uma análise de fundo, nomeadamente no que se refere aos efeitos para todas as partes interessadas.

A Comissão é de opinião que, nesta fase, a fraude poderia ser melhor controlada através de uma acção conjugada da Comissão e dos Estados-Membros e de uma organização eficaz e moderna do controlo, associada a uma cooperação forte e rápida entre os Estados-Membros e, se for caso disso, o OLAF, através de instrumentos jurídicos apropriados.

Atendendo à gravidade da situação, a Comissão convida as instâncias interessadas, nomeadamente o Conselho, o Parlamento Europeu e o Comité Económico e Social Europeu a realizar este debate no mais breve prazo possível, a fim de se obterem indicações claras. Por seu lado, a Comissão está pronta a lançar muito rapidamente um programa de acções específicas.