



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 28.9.2006
COM(2006) 555 final

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

que autoriza o Reino Unido a introduzir uma medida especial derogatória do nº 1, alínea a), do artigo 21º da Directiva 77/388/CEE relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios

(apresentada pela Comissão)

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1) CONTEXTO DA PROPOSTA

- **Justificação e objectivos da proposta**

Nos termos do nº 1 do artigo 27º da Sexta Directiva 77/388/CEE do Conselho, de 17 de Maio de 1977, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios - sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado: matéria colectável uniforme, o Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, pode autorizar os Estados-Membros a aplicarem medidas especiais em derrogação da referida directiva para simplificar o procedimento de cobrança do imposto ou para impedir certos tipos de fraude ou evasão fiscal.

Por ofício registado no Secretariado-Geral da Comissão em 10 de Fevereiro de 2006, o Reino Unido solicitou autorização para introduzir uma medida em derrogação do nº 1, alínea a), do artigo 21º da Directiva 77/388/CEE. Em conformidade com o nº 2 do artigo 27º da referida directiva, a Comissão informou os outros Estados-Membros, por ofício de 18 de Julho de 2006, do pedido apresentado pelo Reino Unido. Por ofício de 19 de Julho de 2006, a Comissão comunicou ao Reino Unido que dispunha de todas as informações que considerava necessárias para apreciar o pedido.

- **Contexto geral**

O nº 1, alínea a), do artigo 21º da Directiva 77/388/CEE, com a redacção que lhe foi dada pelo artigo 28ºG, prevê que, no regime interno, o devedor do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) à Fazenda Pública é, na generalidade dos casos, o sujeito passivo que efectua a entrega de bens ou a prestação de serviços.

O Reino Unido gostaria de aplicar um mecanismo de autoliquidação que faz do sujeito passivo destinatário das entregas de bens ou prestações de serviços o devedor do IVA à Fazenda Pública quando da entrega dos bens seguintes:

- Telemóveis
- Pastilhas para computador/microprocessadores/unidades centrais de processamento
- Suportes electrónicos de armazenamento para utilizar com computadores ou qualquer aparelho para telemóvel ou com dispositivos electrónicos especificados
- Dispositivos electrónicos utilizados para o armazenamento, processamento ou registo de dados electrónicos, designadamente:
 - máquinas fotográficas e câmaras vídeo digitais, de mão;
 - leitores audio digitais, de mão (por exemplo, leitores MP3);
 - leitores vídeo digitais, de mão e leitores DVD portáteis;
 - dispositivos sem fios que proporcionam acesso ao correio electrónico,

telefone, mensagens de texto, navegação na Internet e a outros dados;

- computadores de mão;
- dispositivos, de mão ou portáteis, de determinação da posição para sistemas de navegação por satélite;
- consolas de jogos com ecrã ou do tipo utilizado com uma televisão ou um computador.

Esta medida teria como consequência a não inclusão do IVA no preço pago pelo cliente ao fornecedor por esses produtos. Em vez disso, o cliente deveria apresentar o montante do IVA na sua declaração do IVA. Em conformidade com as regras aplicáveis, o cliente deduziria igualmente este IVA na mesma declaração. Não seria assim pago nenhum imposto sobre essas entregas entre sujeitos passivos e caberia ao retalhista, o último elo da cadeia de abastecimento, pagar o montante total do IVA à Fazenda Pública. Deste modo, o Reino Unido pretende derrogar um dos princípios de base do IVA: o sistema do pagamento fraccionado segundo o qual cada sujeito passivo da cadeia de abastecimento paga uma parte do IVA final devido sobre a entrega de bens ou a prestação de serviços.

- O problema da fraude no Reino Unido

As entregas dos bens acima referidos deram origem a níveis muito elevados de evasão fiscal no Reino Unido. A forma mais comum de evasão fiscal consiste na facturação das entregas por um fornecedor registado para efeitos de IVA, mas que depois desaparece sem pagar o imposto. No entanto, ao fazê-lo, não deixa de passar ao cliente uma factura válida para efeitos do IVA, permitindo a este último recuperar o IVA cobrado a montante. Em consequência, a Fazenda Pública não recebe o IVA sobre a entrega, mas tem de conceder ao operador que se segue na cadeia crédito pelo IVA a montante como se este tivesse sido pago.

Esta situação deu origem à fraude intracomunitária do operador fictício, um ataque bem organizado e de alto nível de sofisticação ao sistema do IVA, frequentemente feito por organizações criminosas. Explora uma oportunidade prevista no regime transitório do IVA, nos termos do qual as entregas efectuadas por um fornecedor num Estado-Membro a um cliente num outro Estado-Membro estão isentas de IVA no Estado de expedição. Em vez disso, o cliente é devedor do IVA no Estado de chegada (um mecanismo de autoliquidação semelhante ao já descrito, mas limitado a uma só entrega). Quando o cliente desaparece sem pagar o IVA sobre a entrega de artigos de elevado valor como os que são objecto do presente pedido, a perda de receitas pode ser significativa. Além disso, as pessoas que cometem este tipo de fraude organizam frequentemente uma série de entregas nas quais as mesmas mercadorias podem circular várias vezes entre os Estados-Membros (a denominada "fraude carrossel"). Deste modo, as perdas para a Fazenda Pública podem corresponder várias vezes ao montante do imposto de uma única entrega de bens.

As perdas sofridas pelo Reino Unido desde 2001 por este tipo de fraude estão estimadas entre GBP 6 750 milhões e GBP 11 000 milhões. Nos últimos anos, o Reino Unido assistiu a um aumento considerável do grau de sofisticação e complexidade da fraude em resposta a várias intervenções. As últimas estimativas publicadas situam a

fraude intracomunitária do operador fictício entre GBP 1 120 milhões e GBP 1 900 milhões em 2004/05. No entanto, indicadores operacionais mais recentes do Reino Unido sugerem que os níveis de actividade fraudulenta estão a aumentar, não obstante o reforço dos esforços para lutar contra este tipo de fraude e a utilização de instrumentos disponíveis a todos os Estados-Membros no âmbito da legislação comunitária.

Por conseguinte, o governo do Reino Unido gostaria de aplicar um mecanismo de autoliquidação para lutar contra esta actividade criminosa. Em sua opinião, este mecanismo acabaria com a fraude acima descrita ao eliminar a oportunidade de lucro. Se não for cobrado o IVA, não há margem para o operador “fictício” potencial desaparecer sem ter pago à Fazenda Pública o IVA correspondente ao preço recebido do seu cliente. O mecanismo restringir-se-ia à gama de produtos identificados como sendo objecto da maior parte dos casos de fraude intracomunitária do operador fictício e evitaria que se continuassem a registar perdas de receitas significativas.

Uma vez confinado a uma pequena gama de produtos, o sistema proposto não teria o carácter de um mecanismo de autoliquidação generalizado nem pretenderia vir a sê-lo. O sistema não traria alterações importantes para o actual sistema do IVA, baseado no pagamento fraccionado do imposto.

Simultaneamente, o Reino Unido introduziria também obrigações de controlo e de informação para assegurar que estão disponíveis informações que garantam às autoridades fiscais a aplicação eficaz da medida. Estas obrigações podem ser semelhantes às actuais obrigações de informação aplicáveis às entregas intracomunitárias de bens.

Para fins de simplificação, o Reino Unido gostaria de fixar um limiar de GBP 1 000 (cerca de € 1 480) abaixo do qual as entregas não estariam sujeitas ao mecanismo de autoliquidação. Esta medida contribuiria para atenuar as eventuais dificuldades dos retalhistas e dos clientes das pequenas empresas. Simultaneamente, o limiar seria suficientemente baixo para evitar uma fragmentação das vendas visando evitar o mecanismo de autoliquidação.

- **Parecer da Comissão sobre o pedido**

Quando a Comissão recebe pedidos em conformidade com o artigo 27º, examina-os para assegurar que as condições de base para o seu deferimento estão satisfeitas, ou seja, se a **medida específica** proposta simplifica os procedimentos para os sujeitos passivos e/ou a administração fiscal **ou** se a proposta previne **determinados tipos de evasão fiscal e de fraude fiscal**. Neste contexto, a Comissão faz uma abordagem prudente para assegurar que as derrogações não prejudiquem o funcionamento geral do sistema do IVA. Foi assim que, em 2005, apresentou uma proposta¹ de alteração da Directiva 77/388/CEE no que respeita a certas medidas para simplificar o procedimento de cobrança do imposto sobre o valor acrescentado, contribuir para lutar contra a evasão fiscal e a fraude fiscal e revogar determinadas decisões que concedem derrogações, o que permitiria a todos os Estados-Membros aplicarem derrogações que se tivessem revelado úteis e eficazes.

¹ COM (2005) 89 de 16.3.2005, adoptada como Directiva 2006/69/CE (JO L 221 de 12.8.2006, p.9).

Em particular, a Comissão tem, por norma, relutância em propor o deferimento de um pedido de aplicação do mecanismo de autoliquidação, porquanto essa medida elimina uma característica central do sistema do IVA, o pagamento fraccionado. O regime especial para o ouro previsto no artigo 26ºB da Sexta Directiva do IVA pode efectivamente ser descrito como a instituição do mecanismo de autoliquidação. No entanto, o âmbito de aplicação destas disposições é cuidadosamente circunscrito e limitado.

- **Conclusão**

O pedido do Reino Unido recorre ao artigo 27º para proceder a uma alteração fundamental do sistema do IVA no sentido de um mecanismo de autoliquidação generalizado, mesmo se limitado a uma determinada gama de produtos. Tal significaria que os sujeitos passivos dos sectores em causa teriam de lidar efectivamente com três tipos diferentes de regime fiscal:

- O sistema “clássico” do IVA;
- O sistema de autoliquidação aplicável às entregas entre empresas quando estivessem preenchidos determinados critérios;
- O sistema intracomunitário.

Tal contribuiria para aumentar as actividades contabilísticas das empresas. De modo semelhante, seriam impostos encargos adicionais para assegurar o cumprimento da legislação (verificação do estatuto do cliente e declaração das operações) a todos os operadores, incluindo os operadores honestos, que exercem as suas actividades nos sectores em causa. Além disso, o pedido de aplicação do mecanismo de autoliquidação ofereceria novas oportunidades de fraude, em especial a nível do consumo final, pelo que teria de se fazer acompanhar por medidas de controlo adequadas, a fim de garantir que o consumo final não escape à tributação na falta de um sistema de pagamento fraccionado em bom funcionamento.

Embora reconhecendo estas desvantagens, a Comissão pensa, no entanto, que os pedidos podem ser considerados como satisfazendo **os critérios exigidos no artigo 27º**. Efectivamente, é provável que a medida elimine as ocorrências de fraude intracomunitária do operador fictício que se verificam presentemente e, assim, um tipo de fraude específico. Coloca-se, porém, a questão de saber se a medida se mantém proporcional tendo em conta a relação entre a dimensão da fraude e a actividade não fraudulenta do sector em causa. O âmbito da medida é relativamente alargado, cobrindo uma grande parte do sector electrónico, mas, segundo as informações recebidas do Reino Unido, o número de sujeitos passivos afectados pela medida e a importância económica das suas actividades são limitados (cerca de 22 500 sujeitos passivos de um total de 1 900 000 empresas registadas para efeitos do IVA). Tendo em conta os elevados montantes em jogo dos recibos do IVA e o aumento relativamente limitado dos encargos para os operadores legítimos, afigura-se que, apesar do seu âmbito alargado, a medida respeita o artigo 27º.

Simultaneamente, há que reconhecer que outros Estados-Membros enfrentam padrões de fraude semelhantes (que envolvem as mesmas categorias ou outros tipos de

mercadorias) e que podem procurar obter derrogações semelhantes do artigo 21º da Sexta Directiva. Tal pode conduzir a uma panóplia de obrigações diferentes para os sujeitos passivos em diferentes Estados-Membros, uma situação que entrará em conflito com os requisitos para o bom funcionamento do mercado interno. Por conseguinte, a proposta que concede a derrogação solicitada deve também definir os elementos-chave da execução do mecanismo de autoliquidação e limitar a sua duração no tempo, a fim de permitir uma avaliação da sua eficácia (tanto no que refere à fraude intracomunitária do operador fictício declarada como à prevenção da fraude no consumo final) e o seu impacto no mercado interno. A proposta autoriza o procedimento de autoliquidação até 31 de Dezembro de 2009.

- **Disposições em vigor no domínio da proposta**

Não existem disposições em vigor no domínio da proposta.

- **Coerência com outras políticas e objectivos da União**

A proposta é coerente com o objectivo geral de ajudar os Estados-Membros na luta contra a fraude fiscal.

2) CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS E AVALIAÇÃO DO IMPACTO

- **Consulta das partes interessadas**

Irrelevante.

- **Obtenção e utilização de competências especializadas**

Não foi necessário recorrer a competências especializadas externas.

- **Avaliação do impacto**

A proposta de decisão visa lutar contra a evasão do IVA e é provável que tenha um impacto positivo nas receitas do IVA.

No entanto, a medida terá um impacto negativo nas empresas, uma vez que as disposições diferem das aplicáveis às entregas normais de bens. Tal tornará mais complexa a contabilidade das empresas que não trabalham exclusivamente com as mercadorias objecto da derrogação. Os mecanismos de controlo previstos imporão também obrigações adicionais ao sector empresarial em causa. Por conseguinte, é claro que esta derrogação não cumpre os critérios de simplificação previstos no artigo 27º, visando apenas a aplicação da prevenção de tipos específicos de evasão.

Não há, obviamente, nenhuma garantia de que a medida prevista pelo Reino Unido eliminará a fraude em questão, motivo por que a Comissão propõe um período de aplicação da derrogação curto.

Embora o impacto da medida seja, em qualquer caso, limitado devido ao seu âmbito, a sua eficácia será avaliada pelo Reino Unido e comunicada à Comissão.

3) ELEMENTOS JURÍDICOS DA PROPOSTA

- **Resumo da acção proposta**

Autorização para o Reino Unido aplicar uma medida de derrogação do nº 1, alínea a), do artigo 21º da Sexta Directiva 77/388/CEE do Conselho no que respeita à aplicação de um mecanismo de autoliquidação aplicável às entregas nacionais de telemóveis, pastilhas para computador/microprocessadores, suportes electrónicos de armazenamento e dispositivos electrónicos manuais utilizados para o armazenamento, processamento ou registo de dados electrónicos.

- **Base jurídica**

Nº 1 do artigo 27º da Sexta Directiva 77/388/CEE do Conselho, de 17 de Maio de 1977, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios - sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado: matéria colectável uniforme.

- **Princípio da subsidiariedade**

A proposta é da competência exclusiva da Comunidade, pelo que o princípio da subsidiariedade não é aplicável.

- **Princípio da proporcionalidade**

A proposta respeita o princípio da proporcionalidade pelo(s) seguinte(s) motivo(s):

A presente decisão diz respeito a uma autorização concedida a um Estado-Membro a seu pedido e não constitui uma obrigação.

Tendo em conta o âmbito claramente definido da derrogação, a medida especial afigura-se proporcional ao objectivo perseguido, atendendo à escala e à dimensão das perdas em causa.

- **Escolha dos instrumentos**

Instrumentos propostos: outros.

O recurso a outros meios não seria apropriado pelo(s) seguinte(s) motivo(s):

Ao abrigo do artigo 27º da Sexta Directiva 77/388/CEE do Conselho, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes ao imposto sobre o volume de negócios, a concessão de uma derrogação das regras comuns do IVA só é possível por decisão do Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão. Uma decisão do Conselho é o único instrumento adequado, uma vez que a decisão pode ser dirigida a um único Estado-Membro.

4) **INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL**

A proposta não tem incidência negativa no orçamento da Comunidade.

5) **INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES**

- **Cláusula de reexame/revisão/caducidade**

A proposta contém uma cláusula de caducidade.

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

que autoriza o Reino Unido a introduzir uma medida especial derogatória do nº 1, alínea a), do artigo 21º da Directiva 77/388/CEE relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia,

Tendo em conta a Sexta Directiva 77/388/CEE do Conselho, de 17 de Maio de 1977, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios - sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado: matéria colectável uniforme², nomeadamente o nº 1 do artigo 27º;

Tendo em conta a proposta da Comissão³,

Considerando o seguinte:

- (1) Por ofício registado no Secretariado-Geral da Comissão em 10 de Fevereiro de 2006, o Reino Unido solicitou autorização para introduzir uma medida especial em derrogação do nº 1, alínea a), do artigo 21º da Directiva 77/388/CEE no que respeita ao devedor do imposto sobre o valor acrescentado (IVA).
- (2) Em conformidade com o disposto no nº 2 do artigo 27º da Directiva 77/388/CEE, a Comissão informou os outros Estados-Membros, por ofício de 18 de Julho de 2006, do pedido apresentado pelo Reino Unido. Por ofício de 19 de Julho de 2006, a Comissão comunicou ao Reino Unido que dispunha de todas as informações que considerava necessárias para apreciar o pedido.
- (3) O devedor do imposto sobre o valor acrescentado (IVA), ao abrigo do nº 1, alínea a), do artigo 21º da Directiva 77/388/CEE, com a redacção que lhe foi dada no artigo 28ºG, é o sujeito passivo que procede à entrega dos bens. O objectivo da derrogação solicitada pelo Reino Unido é tornar devedor o sujeito passivo ao qual são feitas as entregas, mas só em determinadas condições e só no caso dos telemóveis, das pastilhas para computador/microprocessadores, dos suportes electrónicos de armazenamento e dos dispositivos electrónicos de mão utilizados para o armazenamento, processamento ou registo de dados electrónicos.

² JO L 145 de 13.6.1977, p. 1. Directiva com a última redacção que lhe foi dada pela Directiva 2006/69/CE (JO L 221 de 12.8.2006, p. 9).

³ JO C [...] de [...], p. [...].

- (4) Neste sector, um número significativo de operadores participa na evasão fiscal ao não proceder ao pagamento do IVA às autoridades fiscais após a venda dos produtos. No entanto, os clientes destas empresas, que têm na sua posse uma factura válida, continuam a ter direito a uma dedução fiscal. Na sua forma mais agressiva, as mesmas mercadorias são, através do esquema da fraude carrossel, fornecidas várias vezes sem o pagamento do IVA às autoridades fiscais. Ao designar nesses casos como devedor do IVA a pessoa à qual as mercadorias são entregues, a derrogação inviabilizaria a possibilidade de praticar esse tipo de evasão fiscal. No entanto, não afectaria o montante do IVA devido.
- (5) Para assegurar a aplicação eficaz da derrogação e evitar que a evasão fiscal se oriente para outros produtos ou para os retalhistas, o Reino Unido deve introduzir obrigações de controlo e de informação adequadas. A Comissão deve ser informada das medidas específicas adoptadas e do controlo e avaliação geral da aplicação da derrogação.
- (6) A medida é proporcional aos objectivos perseguidos, uma vez que não visa uma aplicação generalizada, mas apenas um sector específico de alto risco que abarca determinados produtos cuidadosamente definidos, em relação aos quais a escala e a dimensão da evasão fiscal têm resultado em perdas fiscais consideráveis. Além disso, uma vez que se trata de um sector pequeno, a derrogação não pode ser considerada equivalente a uma medida geral.
- (7) A autorização só deve ser válida por um curto período, uma vez que não se pode determinar com certeza que os objectivos da medida serão atingidos, nem avaliar antecipadamente o impacto da medida no funcionamento do sistema do IVA no Reino Unido e em outros Estados-Membros. Além disso, o impacto da medida e da sua execução no funcionamento do mercado interno deve ser devidamente avaliado.
- (8) A derrogação não tem incidência negativa nos recursos próprios da Comunidade provenientes do IVA,

ADOPTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

Em derrogação do nº 1, alínea a), do artigo 21º da Directiva 77/388/CEE, com a redacção que lhe foi dada no artigo 28ºG, o Reino Unido fica autorizado a designar como o devedor do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) o sujeito passivo ao qual é efectuada a entrega dos bens seguintes:

- (1) Telemóveis, ou seja, dispositivos fabricados ou adaptados para utilização no âmbito de uma rede licenciada e que operam em frequências especificadas, mesmo tendo outras utilizações;
- (2) Dispositivos de circuitos integrados como, por exemplo, microprocessadores e unidades centrais de processamento num estágio anterior à incorporação em produtos do utilizador final;
- (3) Suportes electrónicos de armazenamento e cartões electrónicos como, por exemplo, cartões de memória, CD-Rom e cartões SD, para uso em computadores ou com qualquer dos dispositivos referidos nos pontos 1) e 4);

- (4) Dispositivos electrónicos utilizados para o armazenamento, processamento ou registo de dados electrónicos, designadamente:
- a) Dispositivos de gravação ou leitura de som e/ou imagens, de mão;
 - b) Leitores audio digitais, de mão (por exemplo, leitores MP3);
 - c) Leitores vídeo digitais, de mão e leitores DVD portáteis;
 - d) Dispositivos sem fios que proporcionam acesso ao correio electrónico, telefone, mensagens de texto, navegação na Internet e a outros dados, bem como computadores de mão;
 - e) Dispositivos, de mão ou portáteis, de determinação da posição para sistemas de navegação por satélite;
 - f) Consolas de jogos com ecrã ou do tipo utilizado com uma televisão ou um computador.

A medida derogatória aplica-se às entregas de bens cujo valor tributável seja igual ou superior a 1 000 libras esterlinas.

Artigo 2.º

A derrogação prevista no artigo 1º fica subordinada à introdução pelo Reino Unido de obrigações de controlo e de informação adequadas e eficazes, aplicáveis aos sujeitos passivos que efectuem a entrega de bens aos quais se aplica o mecanismo de autoliquidação em conformidade com a presente decisão.

Artigo 3.º

O Reino Unido informa a Comissão da adopção das medidas referidas nos artigos 1º e 2º e apresenta à Comissão, até 31 de Dezembro de 2008, um relatório sobre a avaliação geral da aplicação da medida em causa, em especial no que respeita à eficácia da medida e quaisquer elementos de prova do desvio da evasão fiscal para outros produtos ou para os retalhistas.

Artigo 4.º

A presente decisão caduca em 31 de Dezembro de 2009.

Artigo 5.º

O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte é o destinatário da presente decisão.

Feito em Bruxelas,

*Pelo Conselho
O Presidente*