

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 1.12.2008
COM(2008) 807 final

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

Estratégia coordenada para melhorar o combate à fraude ao IVA na União Europeia

ÍNDICE

1.	Introdução	3
2.	A necessária perspectiva comunitária	4
3.	Um plano de acção a curto prazo	4
3.1.	Medidas destinadas a reforçar os sistemas fiscais e a cooperação no domínio fiscal, a fim de <u>prevenir a fraude ao IVA</u>	5
3.1.1.	Normas mínimas comuns aplicáveis ao registo e ao cancelamento de registo de contribuintes	5
3.1.2.	Confirmação das informações	6
3.1.3.	Regras de facturação	6
3.1.4.	Exigibilidade do imposto sobre operações intracomunitárias	6
3.2.	Medidas destinadas a melhorar a eficácia das administrações fiscais na <u>detecção de fraudes ao IVA</u>	6
3.2.1.	Proposta legislativa para combater a evasão fiscal ligada a operações intracomunitárias: reduzir os prazos de transmissão	7
3.2.2.	Isonção do IVA na importação	7
3.2.3.	Reforço da cooperação entre Estados-Membros	7
3.2.4.	Acesso automatizado aos dados	8
3.2.5.	EUROFISC	8
3.3.	Medidas destinadas a reforçar a capacidade das administrações fiscais em matéria de <u>cobrança e recuperação de receitas fiscais</u>	9
3.3.1.	Responsabilidade solidária	9
3.3.2.	Recuperação de receitas fiscais	9
3.3.3.	Responsabilidade partilhada para proteger as receitas dos Estados-Membros	9
3.4.	Um conjunto de propostas legislativas	10
4.	Reflexões que vão além das propostas imediatas	10
5.	Conclusão	12

1. INTRODUÇÃO

Em Maio de 2006, a Comissão apresentou uma Comunicação¹ com o propósito de lançar um amplo debate sobre a necessidade de uma abordagem coordenada no combate à fraude fiscal no mercado interno. Seguiram-se intensas e frutuosas discussões nas diferentes instituições europeias, com os Estados-Membros e os representantes do mundo empresarial.

A Comunicação da Comissão de 23 de Novembro de 2007² sobre determinados elementos fundamentais que contribuem para o estabelecimento da estratégia contra a fraude em matéria de IVA a nível da UE e o relatório que a acompanha, no qual se faz o ponto da situação das discussões do grupo de peritos da Estratégia Antifraude Fiscal (ATFS)³ dão uma ideia do seguimento que foi dado até essa data à Comunicação de 2006. Estes documentos serviram de base às conclusões do Conselho de 4 de Dezembro de 2007⁴.

Em Fevereiro de 2008, a Comissão apresentou uma Comunicação em que analisava duas medidas «*de mais vasto alcance*» para modificar o sistema do IVA com vista a combater a fraude⁵, ou seja, a tributação das transacções intracomunitárias e um regime geral de autoliquidação. A Comissão declarou-se também disposta a trabalhar, sob certas condições, num projecto-piloto para estabelecer se, efectivamente, a autoliquidação pode constituir uma resposta adequada ao problema da fraude ao IVA.

Contudo, no Conselho ECOFIN que se seguiu não houve acordo sobre quanto às questões suscitadas nessa Comunicação. Na falta de consenso político sobre medidas de «*mais vasto alcance*», a Comissão decidiu concentrar os seus esforços exclusivamente nas chamadas medidas «*convencionais*» para reforçar os métodos tradicionais de combate à fraude fiscal.

A presente comunicação tem por objectivo definir um plano de acção a curto prazo que seja coerente e um calendário para as acções previstas. Visa também encetar um processo de reflexão a mais longo prazo que incida, nomeadamente, sobre a relação entre os contribuintes e as administrações fiscais, bem como sobre as oportunidades que as tecnologias da informação oferecem neste contexto.

Importa recordar que a Comunicação de 2006 abrangia todos os impostos. No decurso das posteriores discussões, verificou-se que era necessário dar prioridade absoluta à luta contra a fraude ao IVA.

Assim, a presente comunicação incide apenas sobre o IVA e a recuperação de receitas fiscais. Isto não significa que não vão ser empreendidas acções noutras áreas. Com efeito, a Comissão vai apresentar em breve uma proposta destinada a reforçar

¹ COM(2006) 254 final de 31.5.2006.

² COM(2007) 758 final de 23.11.2007.

³ SEC(2007) 1584 de 23.11.2007.

⁴ Conclusões do Conselho de 4 de Dezembro de 2007, 15698/07 (Presse 270).

⁵ COM(2008) 109 de 22.2.2008 e SEC(2008) 249 de 22.2.2008.

os mecanismos de cooperação administrativa no domínio dos impostos que não o IVA e dos impostos especiais de consumo.

2. A NECESSÁRIA PERSPECTIVA COMUNITÁRIA

Nas Conclusões de Novembro de 2006 e Junho de 2007⁶, o Conselho reconheceu que era necessária uma abordagem comum à escala comunitária para combater a fraude fiscal e completar os esforços empreendidos no âmbito nacional. O Parlamento Europeu também manifestou o seu apoio a uma estratégia comunitária de combate à fraude fiscal.

Para combater com maior eficácia a fraude ao IVA no mercado interno, é necessário definir uma abordagem comum, não só no plano legislativo, mas também em certos aspectos da gestão operacional do sistema do IVA que até aqui eram da competência exclusiva dos Estados-Membros.

Com efeito, devido a diferenças operacionais entre os Estados-Membros, os autores de fraudes podem pôr em causa a eficácia das disposições legislativas comunitárias ao transferir as suas operações para Estados-Membros onde tais disposições não são aplicadas de forma eficiente.

Acresce que a diversidade dos procedimentos nacionais amplifica consideravelmente os custos do cumprimento para as empresas. Os procedimentos nacionais instaurados para dar cumprimento às obrigações em matéria de IVA por via electrónica são disso um bom exemplo.

Quando elabora propostas legislativas, a Comissão tem o cuidado de equilibrar a necessidade de uma abordagem comunitária com o respeito das estruturas nacionais e as práticas das administrações fiscais. Para garantir a eficácia das medidas propostas é essencial que este equilíbrio seja respeitado e preservado durante todo o processo de negociação nas instituições.

3. UM PLANO DE ACÇÃO A CURTO PRAZO

Os relatórios já apresentados pela Comissão⁷ para dar conta da situação no que se refere aos debates no grupo de peritos da Estratégia Antifraude Fiscal (ATFS) evidenciam as várias medidas analisadas.

Foram os seguintes os princípios orientadores:

- necessidade de as administrações fiscais disporem rapidamente de informações fiáveis;
- otimizar a utilização destas informações pelas administrações fiscais;
- reforçar as possibilidades de acção contra os autores de fraudes;

⁶ Conclusões do Conselho de 28 de Novembro de 2006, 15502/06 (Presse 332) e de 5 de Junho de 2007, 10319/07 (Presse 126).

⁷ SEC(2007) 740 de 25.5.2007 e SEC(2007) 1584 de 23.11.2007.

- respeitar as necessidades e as expectativas das empresas que cumprem a lei, em especial para que não sejam expostas a desnecessárias formalidades administrativas, que comportem custos de cumprimento adicionais, e lhes seja garantida segurança jurídica.

Algumas das medidas propostas foram abandonadas porque não respeitavam estes princípios orientadores.

Em relação às outras, é essencial encontrar o equilíbrio certo entre estes princípios que, em certa medida, são contraditórios.

As medidas que a Comissão irá propor ou aplicar podem ser repartidas em três categorias: A primeira categoria visa impedir potenciais autores de fraudes de utilizar o sistema do IVA para fins ilícitos, a segunda destina-se a reforçar os instrumentos de detecção de fraudes ao IVA e a terceira visa melhorar as possibilidades de recuperação de receitas fiscais perdidas em resultado de fraudes e de sancionar os autores de fraudes.

3.1. Medidas destinadas a reforçar os sistemas fiscais e a cooperação no domínio fiscal, a fim de prevenir a fraude ao IVA

3.1.1. Normas mínimas comuns aplicáveis ao registo e ao cancelamento de registo de contribuintes

Um número de identificação correcto e válido constitui um elemento essencial do actual sistema do IVA, dado que é ele que determina as regras e as obrigações aplicáveis, designadamente no âmbito do comércio intracomunitário. Tanto as administrações fiscais como as empresas devem poder contar com informações correctas sobre estatuto dos operadores para efeitos de IVA. Contudo, estes dados nem sempre são fiáveis. Alguns Estados-Membros mantêm válidos os números de identificação fiscal mesmo quando está provado que os sujeitos passivos a que esses números correspondem estão envolvidos em fraudes ao IVA ou desapareceram. Acresce que é também essencial verificar, no momento do registo, se a empresa vai de facto exercer uma actividade económica. É possível prevenir a fraude tornando mais difícil que os potenciais autores se façam passar por sujeitos passivos registados para efeitos de comércio intracomunitário.

As empresas e as administrações fiscais devem poder confiar nas informações que conseguem obter relativamente ao estatuto das pessoas para efeitos de IVA. A introdução de normas comunitárias mínimas em matéria de registo e cancelamento de registo de sujeitos passivos no sistema VIES tornaria estas informações mais fiáveis. Estas normas mínimas incidem sobre os dados a fornecer pelo operador antes de obter um número de identificação para efeitos de IVA, a obrigação de suprimir os números de identificação da base VIES quando estão preenchidas certas condições bem como certos critérios objectivos que devem ser respeitados durante o procedimento de registo e de cancelamento de registo. Nas Conclusões de 4 de Dezembro de 2007, o Conselho reconheceu a importância de dispor de informações actualizadas sobre o estatuto dos operadores para o correcto funcionamento do sistema do IVA no comércio intracomunitário e defendeu o prosseguimento dos trabalhos relativos a uma abordagem comum para o registo e o cancelamento de

registo de operadores. A Comissão apresentará uma proposta legislativa que incluirá normas mínimas, conforme aqui previsto.

3.1.2. *Confirmação das informações*

As informações em questão devem também ser comunicadas aos operadores económicos da forma mais eficiente. Actualmente, os operadores podem verificar a validade do número de identificação para efeitos de IVA dos seus parceiros comerciais identificados para efeitos de IVA noutro Estado-Membro. Contudo, só alguns Estados-Membros fornecem dados sobre o nome e o endereço desses parceiros. Chegou-se a acordo para garantir que o nome e o endereço pudessem ser obtidos por via electrónica para todos os Estados-Membros. Esta confirmação trará maior segurança jurídica ao requerente, dado que será obrigatória para a administração fiscal em questão. A Comissão entende definir as modalidades de aplicação numa proposta legislativa.

3.1.3. *Regras de facturação*

A facturação é um elemento essencial do actual sistema do IVA. Uma proposta legislativa destinada a simplificar, harmonizar e modernizar as regras de facturação actuais deveria permitir reduzir os encargos administrativos para as empresas. A partir do momento em que se facilita o cumprimento dessas regras, são claros os efeitos preventivos sobre a fraude.

Medidas como a definição de períodos de armazenagem comuns e regras harmonizadas em matéria de data de facturação podem facilitar os controlos nos Estados-Membros. Actualmente, casos há em que as regras de facturação aplicáveis são as do Estado-Membro do adquirente, em caso de entrega segundo o mecanismo de autoliquidação, mas para o controlo fiscal do fornecedor, estabelecido noutro Estado-Membro, aplicam-se regras diferentes.

3.1.4. *Exigibilidade do imposto sobre operações intracomunitárias*

O intercâmbio de informações entre os Estados-Membros sobre as operações intracomunitárias é essencial para que o Estado-Membro onde é feita a aquisição possa identificar as entregas em questão. Para o efeito, é contudo necessário que os Estados-Membros interpretem da mesma forma a exigibilidade do IVA sobre entregas e aquisições intracomunitárias de bens, a fim de garantir que as declarações são feitas simultaneamente em ambos os Estados-Membros em causa. Se as interpretações divergem, deixa de haver concordância de dados, o que reduz a possibilidade de exploração da informação recolhida. Estas diferenças comprometem a utilidade da proposta legislativa que está actualmente em discussão no Conselho, para reduzir os prazos para a apresentação dos mapas recapitulativos e as declarações de IVA. Em consequência, a Comissão apresentará uma proposta para ultrapassar estas diferenças.

3.2. **Medidas destinadas a melhorar a eficácia das administrações fiscais na deteccção de fraudes ao IVA**

A detecção de fraudes transfronteiras ao IVA na União Europeia depende muito da disponibilidade de informações sobre transacções intracomunitárias. Estas

informações são fornecidas pelos operadores e trocadas entre os Estados-Membros de acordo com o mecanismo estabelecido em 1993. Para combater eficazmente a fraude no actual contexto empresarial, é necessário melhorar a informação disponível em termos de frequência, quantidade, alvos, qualidade e tratamento.

3.2.1. Proposta legislativa para combater a evasão fiscal ligada a operações intracomunitárias: reduzir os prazos de transmissão

De acordo com as Conclusões do Conselho de 5 de Junho de 2007, a Comissão apresentou já, em Março de 2008, uma proposta legislativa para reduzir os prazos para a declaração das operações intracomunitárias pelos operadores e a transmissão de informações entre as administrações fiscais⁸. O objectivo da proposta é conseguir que as administrações fiscais dos Estados-Membros de destino sejam informadas muito mais depressa do que actualmente sobre as aquisições intracomunitárias realizadas no respectivo território, a fim de poder intervir numa fase precoce.

3.2.2. Isenção do IVA na importação

Os mecanismos de fraude ao IVA que foram detectados revelam a possibilidade de utilização abusiva da isenção de IVA na importação quando esta é seguida de entrega ou expedição intracomunitária, o que constitui uma falha do sistema actual do IVA. Com efeito, o intercâmbio de informações entre as administrações fiscais e aduaneiras do país de importação não está correctamente organizado, nem as informações relevantes são transmitidas de forma eficaz ao Estado-Membro seguinte. Em consequência, a Comissão irá propor disposições harmonizadas à escala comunitária para a aplicação deste regime de isenção.

3.2.3. Reforço da cooperação entre Estados-Membros

A Comissão está actualmente a trabalhar na elaboração de um relatório de avaliação do funcionamento da cooperação administrativa. Será o primeiro relatório deste tipo desde a entrada em vigor em 2004 do novo regulamento sobre cooperação administrativa em matéria de IVA.

O relatório concentra-se nos elementos recentemente introduzidos para melhorar a cooperação administrativa. Sempre que as informações são de grande importância para a eficácia dos controlos noutra Estado-Membro, devem automaticamente ser objecto de intercâmbio, sendo este um dos principais objectivos do regulamento de 2004. O relatório permite passar em revista todos estes elementos e, se necessário, alterá-los para os tornar mais eficazes.

Foram ainda empreendidas várias acções no âmbito do Programa Fiscalis para garantir o intercâmbio de boas práticas e a cooperação nas acções de controlo. No domínio da auditoria, a Comissão está a trabalhar na elaboração de instrumentos de auditoria informatizados. Procura encorajar os Estados-Membros a recorrer com maior frequência aos controlos multilaterais e, para o efeito, publicou um guia de apoio aos auditores e aos coordenadores que fazem uso deste instrumento. Acresce que foram criados grupos de projecto encarregados de analisar questões relacionadas

⁸

COM(2008) 147 final de 17.3.2008.

com a qualidade das informações trocadas entre os Estados-Membros, boas práticas no domínio da análise e da gestão dos riscos (também está previsto para o efeito um manual) e a utilização ilícita das caixas registadoras. Foram organizados seminários e *workshops* para troca de experiências entre os Estados-Membros no domínio do combate à fraude ao IVA.

A cooperação administrativa é sem dúvida um elemento essencial do actual sistema do IVA que não pode ser gerido pelos Estados-Membros de forma isolada. A Comissão está ciente do que esta cooperação implica em termos de recursos humanos e, por conseguinte, reconhece a necessidade de definir procedimentos e práticas menos exigentes..

3.2.4. *Acesso automatizado aos dados*

A Comissão recorda que actualmente os pedidos de informação, mesmo os mais simples, sobre os operadores estabelecidos noutros Estados-Membros devem passar pelas autoridades competentes desses Estados-Membros. Na prática, este procedimento é moroso e muitas vezes os prazos de resposta não são respeitados. Em consequência, a Comissão irá propor a definição de um quadro normativo equilibrado que permita que as autoridades competentes de um Estado-Membro tenham acesso automatizado a dados específicos das bases de dados de outro Estado-Membro, relativamente à identificação e às actividades de um sujeito passivo. Espera-se que tal acesso automatizado permita reduzir o número de pedidos e, consequentemente, os recursos humanos necessários, bem como acelerar o intercâmbio de informações. Obviamente que o acesso em questão não pode dizer respeito a informações sensíveis, como as que se referem a práticas de preços.

3.2.5. *EUROFISC*

A criação de uma rede europeia, chamada Eurofisc, destinada a reforçar a cooperação operacional entre os Estados-Membros na luta contra a fraude ao IVA constitui uma medida prometedora. A rede Eurofisc terá por principais atribuições constituir um dispositivo de alerta multilateral em matéria de luta contra a fraude ao IVA que possa vir a desenvolver uma capacidade comum de análise de risco para as operações intracomunitárias, coordenar o intercâmbio de informações e os trabalhos dos Estados-Membros participantes resultantes da exploração dos alertas, como acontece já com a rede Eurocanet, criada pela administração fiscal belga e apoiada pela Comissão através do Organismo Europeu de Luta Antifraude.

Nas Conclusões de 27 de Outubro de 2008⁹, o Conselho definiu as principais características desta rede. A Comissão participa neste debate com grande interesse, estando a trabalhar numa proposta destinada a definir uma base jurídica sólida para a rede.

⁹

Conclusões do Conselho de 7 de Outubro de 2008, 13784/08 (Presse 279).

3.3. Medidas destinadas a reforçar a capacidade das administrações fiscais em matéria de cobrança e recuperação de receitas fiscais

A Comissão irá propor medidas para reforçar as possibilidades de as administrações fiscais recuperarem receitas do IVA perdidas em operações transfronteiras fraudulentas. Incentivará ainda os Estados-Membros a intentar acções judiciais contra autores de fraudes estabelecidos no seu território, cujo comportamento tenha originado perdas de receitas de IVA noutro Estado-Membro.

3.3.1. Responsabilidade solidária

A obrigação de o fornecedor declarar as suas operações intracomunitárias visa informar o Estado-Membro do adquirente sobre operações tributáveis, realizadas no seu território. Quando esta obrigação não é cumprida, o Estado-Membro em questão vê-se privado de informações que lhe teriam permitido detectar fraudes ao IVA.

Importa ter presente que a Directiva IVA já prevê o princípio da responsabilidade solidária, mas, até à data, os Estados-Membros só o aplicaram em operações nacionais. Parece pois justificado considerar que o não cumprimento da obrigação de notificação de operações transfronteiras pode constituir motivo para considerar o operador solidariamente responsável por perdas de receitas fiscais verificadas no Estado-Membro que, por não dispor da informação relevante, não pôde tomar as medidas que se impunham para combater a fraude.

Esta forma de agir terá duas consequências. Em primeiro lugar, induzirá uma melhoria substancial da qualidade das informações comunicadas, o que é essencial para fins de controlo. Por outro lado, este novo instrumento que é posto à disposição das autoridades fiscais complica a elaboração de esquemas fraudulentos.

3.3.2. Recuperação de receitas fiscais

A Comissão apresentará uma proposta para melhorar a capacidade dos Estados-Membros em matéria de cobrança de impostos transfronteiras. Instrumentos harmonizados que prevejam medidas de execução ou de precaução deveriam reduzir os encargos administrativos para as autoridades em questão, permitindo-lhes reagir mais rapidamente, o que é essencial para o êxito de uma cooperação deste tipo.

3.3.3. Responsabilidade partilhada para proteger as receitas dos Estados-Membros

O Conselho ECOFIN de 4 de Dezembro de 2007 instou os Estados-Membros a tomar as medidas legislativas que se impõem a nível nacional para garantir um nível de protecção comparável em termos de sanções e de procedimentos penais contra os autores de fraudes ao IVA, independentemente de a fraude em questão provocar perdas de receitas no seu próprio território ou no de outro Estado-Membro.

Vários Estados-Membros deram seguimento a essa solicitação e encetaram debates internos sobre a questão. Outros ainda não empreenderam qualquer acção.

A Comissão insiste na necessidade de protecção adequada de todas as receitas do IVA em todos os Estados-Membros, independentemente do local onde as mesmas são devidas. Continuará a acompanhar a evolução da situação nos vários Estados-

Membros e não hesitará em apresentar as propostas necessárias caso as medidas coordenadas e voluntárias não permitam atingir os resultados desejados.

3.4. Um conjunto de propostas legislativas

A aplicação da maior parte das medidas acima referidas pressupõe que a Comissão apresente propostas sobre as quais o Parlamento Europeu e o Comité Económico e Social Europeu devem ser consultados e que devem ser objecto de debate e aprovação por unanimidade no Conselho.

Atendendo à diversidade das medidas em questão e à necessidade de alteração de vários actos legislativos comunitários, a Comissão decidiu apresentar estas medidas sob forma de três pacotes em função do acto legislativo a alterar e tendo em conta também a urgência das medidas e a situação dos trabalhos preparatórios.

Como já foi mencionado, em Março de 2008 foi apresentada uma primeira proposta legislativa relativamente à redução dos prazos, a fim de acelerar o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros.

O primeiro conjunto de propostas a apresentar incide sobre a cobrança de impostos e a *recuperação de receitas fiscais* impostos referentes a operações transfronteiras¹⁰.

O segundo pacote diz respeito ao reforço da cooperação administrativa entre os Estados-Membros¹¹. Estas propostas exigem importantes alterações do Regulamento (CE) n.º 1798/2003. Poderão ser necessárias outras alterações, na sequência do relatório que a Comissão deverá apresentar sobre o funcionamento da cooperação administrativa. Dado o número elevado de alterações a introduzir para melhorar a coerência do quadro normativo, a Comissão considera que seria mais apropriado proceder a uma reformulação completa do regulamento.

O terceiro conjunto de propostas legislativas incidirá sobre certos aspectos da luta antifraude, mas terá por objectivo mais geral a melhoria do funcionamento do sistema do IVA, nomeadamente no que diz respeito à facturação.

4. REFLEXÕES QUE VÃO ALÉM DAS PROPOSTAS IMEDIATAS

Nos últimos anos, os progressos tecnológicos modificaram a forma como as empresas e as administrações fiscais comunicam entre si. A maior parte dos Estados-Membros autorizam, e por vezes impõem, que as declarações obrigatórias sejam feitas por via electrónica. Vários Estados-Membros registaram progressos em matéria de auditoria electrónica, mas ainda há condicionalismos jurídicos e administrativos que obstem ao desenvolvimento deste sistema. Contudo, muitas vezes, estes avanços têm apenas uma incidência limitada, dado que são condicionados pelo quadro normativo tradicional que rege as relações entre os

¹⁰ A medida proposta diz respeito à responsabilidade solidária (ponto 3.3.1), às condições de isenção de IVA na importação (ponto 3.2.2) e à recuperação de receitas fiscais (ponto 3.3.2).

¹¹ As medidas propostas dizem respeito ao acesso automatizado aos dados (ponto 3.2.4), à confirmação do nome e endereço dos sujeitos passivos no VIES (ponto 3.1.2), às normas mínimas comuns aplicáveis para o registo e o cancelamento de registo no VIES (ponto 3.1.1), à responsabilidade partilhada para proteger as receitas dos Estados-Membros (ponto 3.3.3) e à rede Eurofisc (3.2.5).

contribuintes e as autoridades fiscais e que prevê a entrega periódica de declarações, bem como auditorias ocasionais. É lícito afirmar que em geral a gestão do sistema do IVA na União Europeia não tem acompanhado a evolução das tecnologias da informação.

Alguns países fora da UE estão muito mais avançados na implementação de procedimentos e permitem um intercâmbio de informações, em tempo real ou numa base diária, entre os contribuintes e as autoridades fiscais, o que melhora consideravelmente os instrumentos de controlo.

Há Estados-Membros que estão a explorar novas formas de organização das relações com os contribuintes e a discutir com as empresas a conformidade e o acompanhamento das actividades, no intuito de reduzir as intervenções das autoridades fiscais e diminuir os encargos administrativos das empresas. Esta situação caracteriza-se pela coexistência da possibilidade de evolução dos modelos estabelecidos com a necessidade de evitar ulteriores complicações para as empresas em resultado de exigências em matéria de IVA cada vez mais divergentes entre os Estados-Membros. Por este motivo, a Comissão recomenda fortemente que os Estados-Membros coordenem os respectivos desenvolvimentos em matéria de tecnologias da informação.

Ainda que a gestão do sistema do IVA seja essencialmente da responsabilidade dos Estados-Membros, é do interesse tanto dos operadores como das autoridades fiscais que essa reflexão seja feita à escala da UE. A Comissão está disposta a lançar e a coordenar os debates nesta perspectiva de mais longo prazo. É essencial para o êxito de um projecto deste tipo que todas as partes interessadas sejam activamente associadas aos trabalhos desde o início e que cada uma neles participe com um espírito aberto.

A Comissão sugere, assim, a criação de um grupo *ad hoc* que reúna representantes das autoridades fiscais, das grandes empresas e das PME. O objectivo da criação deste grupo seria analisar a forma como o recurso aos instrumentos informáticos pode melhorar, no interesse de todas as partes, as relações entre os contribuintes e as autoridades fiscais no que se refere às obrigações em matéria de IVA, auditoria e comunicação e em que medida é possível chegar a um acordo quanto à recolha dos dados essenciais, sem excluir a possibilidade de solicitar informações adicionais quando necessário.

O mandato e a metodologia de trabalho do grupo - recurso a subgrupos para questões específicas – devem ser decididos numa fase posterior e com o acordo de todas as partes interessadas. Para já, é necessário que os Estados-Membros e os representantes das empresas aceitem investir os necessários conhecimentos técnicos e recursos para que um exercício desta natureza seja bem sucedido.

Esta necessidade de uma abordagem a mais longo prazo será um dos temas do seminário sobre fraude ao IVA a organizar pelas autoridades fiscais neerlandesas, cuja realização está prevista para finais de Janeiro de 2009. Será uma ocasião para os Estados-Membros, os representantes das empresas e a Comissão procederem a uma primeira troca de pontos de vista sobre a questão.

Acresce que este trabalho é importante à luz do empenho dos Estados-Membros e da Comissão na redução dos encargos administrativos para as empresas, de que o IVA é parte importante.

5. CONCLUSÃO

O plano de acção a curto prazo definido supra constitui o resultado concreto de dois anos de discussões com os Estados-Membros. Propõe uma abordagem global para reforçar os instrumentos de que as administrações fiscais dispõem para combater a fraude ao IVA em diferentes fases do processo.

A Comissão assumirá as suas responsabilidades e apresentará em tempo devido as necessárias propostas legislativas. Está ciente do carácter substancial de algumas dessas propostas e do facto de as mesmas interferirem com o difícil equilíbrio entre os encargos para as empresas e a eficácia da administração, o que constitui uma questão sensível que poderá originar um extenso debate quando a Comissão apresentar propostas concretas.

Acresce que certas práticas administrativas há muito em vigor deverão evoluir e que os Estados-Membros deverão dar provas da flexibilidade e da vontade política que são necessárias para poderem adaptar-se. Várias medidas, como o acesso automatizado aos dados, exigirão importantes adaptações técnicas, nas quais os Estados-Membros deverão estar dispostos a investir os recursos necessários.

Quando se analisam separadamente todas estas medidas, é claro que nenhuma delas representa a panaceia «exclusiva» da luta contra a fraude ao IVA.

Ainda que cada uma comporte valor acrescentado, só quando aplicadas em conjunto poderão proporcionar às autoridades fiscais um enquadramento adequado para combater a fraude ao IVA.

O êxito da estratégia antifraude à escala da UE dependerá das medidas que o Conselho vier a adoptar e da rapidez com que as mesmas serão aplicadas. A principal responsabilidade incumbe, pois, aos Estados-Membros.

Não obstante, a Comissão não considera o presente programa de acção m produto acabado, antes nele vê a primeira etapa de uma abordagem coordenada para combater a fraude na União Europeia. A Comissão considera conveniente prosseguir os esforços e apela a todas as partes interessadas para que continuem a participar neste exercício de forma tão activa como o têm feito até aqui.

Annex 1: Legislative proposals

Proposal presented in March 2008

Measure	Necessary changes in legislation
Reducing timeframes (3.2.1.)	VAT Directive 2006/112/EC and Regulation 1798/2003

A first set of proposals

Measures	Necessary changes in legislation
Joint and Several Liability (3.3.1.)	VAT Directive 2006/112/EC and potentially an Implementing Regulation
Fixing the conditions for the VAT exemption at importation (3.2.2.)	VAT Directive 2006/112/EC and potentially an Implementing Regulation
Mutual assistance in Recovery (3.3.2.)	New Regulation

A second set of proposals.

Measures	Necessary changes in legislation
Automated access to data (3.2.4.)	Recast of Regulation 1798/2003
Confirmation of name and address of taxpayers in VIES (3.1.2.)	Recast of Regulation 1798/2003
Common minimum standards for registration and deregistration in VIES (3.1.1.)	Recast of Regulation 1798/2003 and potentially an Implementing Regulation
Shared responsibility for the protection of all Member States Revenues (3.3.3.)	Recast of Regulation 1798/2003
EUROFISC (3.2.5.)	Recast of Regulation 1798/2003

A third set of proposals.

Measures	Necessary changes in legislation
-----------------	---

Invoicing rules (3.1.3.)	VAT Directive 2006/112/EC
Chargeability on Intra-Community transactions (3.1.4.)	VAT Directive 2006/112/EC