

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 1.12.2008
COM(2008) 805 final

2008/0228 (CNS)

Proposta de

DIRECTIVA DO CONSELHO

que altera a Directiva 2006/112/CE do Conselho relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, no que se refere à evasão fiscal nas importações e outras operações transfronteiras

(apresentada pela Comissão)

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

- **Justificação e objectivos da proposta**

A presente proposta faz parte de um conjunto de medidas convencionais que serão apresentadas a breve trecho no contexto de uma abordagem coordenada à escala da UE para combater a fraude ao IVA.

A presente proposta contém alterações à Directiva IVA tidas por necessárias para a implementação das duas medidas anunciadas que estão relacionadas com determinadas isenções de IVA na importação e com responsabilidade solidária.

A presente proposta tem por objectivos, por um lado, clarificar as condições de uma isenção específica já existente na importação e que actualmente é objecto de abusos por via de regimes fraudulentos e, por outro, dotar as administrações fiscais de um instrumento de cobrança/recuperação do IVA junto de operadores não estabelecidos quando o incumprimento por parte destes operadores das suas obrigações de declaração facilitou a fraude.

- **Contexto geral**

Na reunião do Conselho ECOFIN de 4 de Dezembro de 2007, o Conselho convidou a Comissão a prosseguir o seu trabalho em torno das medidas convencionais de combate à fraude ao IVA, designadamente no âmbito do grupo de peritos da Estratégia Antifraude Fiscal (ATFS) a apresentar as suas conclusões durante a primeira metade de 2008 e a prever propostas legislativas de medidas convencionais apropriadas.

As discussões realizadas entretanto tornaram claro que os Estados-Membros pretendem que a Comissão acelere os trabalhos para a adopção de medidas convencionais de combate à fraude ao IVA e apresente ao Conselho propostas legislativas para colmatar as insuficiências da legislação vigente.

Em resposta à solicitação do Conselho, a Comissão apresenta uma Comunicação sobre uma estratégia coordenada para melhorar o combate à fraude ao IVA na União Europeia, definindo um conjunto de medidas para as quais entende apresentar a breve trecho propostas legislativas. A referida Comunicação é também apresentada para adopção pela Comissão hoje.

A presente proposta faz parte do primeiro pacote de propostas apresentada na Comunicação.

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

- a) Isenção de IVA na importação

A alínea d) do artigo 143.º da Directiva IVA (Directiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de Novembro de 2006) prevê uma isenção do imposto na importação quando essa importação é seguida de uma entrega ou expedição intracomunitária dos bens

importados para um sujeito passivo noutro Estado-Membro. A aplicação prática desta disposição, incluindo as condições para que esta isenção se aplique, é deixada aos Estados-Membros, o que gerou certas divergências.

Nos termos do n.º 1 do artigo 145.º da Directiva IVA, a Comissão deve apresentar ao Conselho, se necessário, propostas destinadas a precisar o âmbito de aplicação das isenções previstas no artigo 143.º e as regras práticas da sua aplicação. Até à data a Comissão não apresentou tal proposta.

As entidades que investigam as fraudes nos Estados-Membros chamaram a atenção da Comissão para a crescente utilização desta isenção na importação em esquemas fraudulentos do operador fictício por elas detectados.

Ulteriores análises desta problemática demonstraram que a utilização fraudulenta desta disposição é amplamente facilitada por uma aplicação inadequada da isenção na legislação nacional, o que leva a uma situação em que não é garantido o acompanhamento do movimento físico dos bens importados pelas autoridades aduaneiras e fiscais na Comunidade.

Considerando a utilização abusiva em grande escala desta isenção específica, é oportuno que a Comissão tome uma iniciativa legislativa para definir regras detalhadas à escala comunitária para a aplicação desta disposição.

b) Responsabilidade solidária

O artigo 205.º da Directiva IVA permite que Estados-Membros estabeleçam que uma pessoa que não o sujeito passivo de IVA seja solidariamente responsável pelo pagamento do IVA. À luz dos princípios da proporcionalidade, transparência e segurança jurídica, e a fim de garantir uma aplicação uniforme desta disposição nos casos em que a pessoa que efectua uma entrega de bens intracomunitária isenta de imposto não cumpre as suas obrigações de declaração, é necessário introduzir uma aplicação obrigatória da responsabilidade solidária em tal caso e definir em detalhe as condições de aplicação dessa responsabilidade solidária.

• **Coerência com as outras políticas e os objectivos da União**

A luta contra a evasão fiscal inscreve-se na Estratégia de Lisboa. Na sua Comunicação, de 25 de Outubro de 2005, sobre «A contribuição das políticas fiscal e aduaneira para a Estratégia de Lisboa», a Comissão sublinha que a fraude fiscal gera importantes distorções no funcionamento do mercado interno, constitui um obstáculo à concorrência leal e acarreta a erosão das receitas que servem para financiar os serviços públicos a nível nacional. Os governos são forçados a colmatar a diminuição de receitas resultante da fraude fiscal através de uma maior pressão fiscal sobre as empresas que cumprem as suas obrigações fiscais.

A presente proposta dá aos Estados-Membros maior segurança, quanto ao âmbito das medidas que podem tomar para combater com maior eficácia a fraude e garantir a cobrança do IVA devido relativamente a operações específicas, quando o fornecedor contribuiu conscientemente para o risco de perda de receitas do IVA no território desses Estados-Membros.

2. CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS E AVALIAÇÃO DE IMPACTO

- **Consulta das partes interessadas**

Métodos de consulta utilizados, principais sectores visados e perfil geral dos inquiridos

O trabalho técnico neste âmbito específico foi realizado com peritos dos Estados-Membros.

Síntese das respostas e modo como foram tidas em conta

- a) Isenção de IVA na importação

O trabalho realizado pelos especialistas na área das importações levou à formulação de várias recomendações. Entre essas recomendações conta-se a de o importador de bens ser identificado para efeitos de IVA no Estado-Membro de importação ou designar um representante fiscal nesse Estado-Membro, conforme já está previsto no n.º 1, alínea a), do artigo 214.º da Directiva IVA. Além disso, o importador em questão deve comunicar aos funcionários responsáveis pelo cumprimento das obrigações em matéria de IVA na importação o número de identificação para efeitos de IVA do sujeito passivo estabelecido noutro Estado-Membro e para quem os bens serão expedidos. É ainda necessário garantir que esse importador esteja em condições de provar, no momento da importação, que os bens vão sair do Estado-Membro de importação, a fim de serem expedidos ou transportados para outro Estado-Membro. Estas recomendações constituem a base da alteração proposta à alínea d) do artigo 143.º da Directiva IVA.

Outras recomendações diziam respeito a práticas mais administrativas, que não requerem uma alteração da Directiva IVA.

- b) Responsabilidade solidária

As condições fundamentais para a aplicação transfronteiras do princípio da responsabilidade solidária foram também discutidas com peritos dos Estados-Membros, tendo estes elementos sido incorporados no projecto de acto legislativo.

- **Obtenção e utilização de competências especializadas**

Não foi necessário recorrer a competências externas.

- **Avaliação de impacto**

Ambas as medidas dizem respeito a adaptações mais técnicas dos dois artigos da Directiva IVA, a fim de clarificar ainda mais a aplicação destes dois artigos.

Uma vez que não estão em causa alterações substanciais da legislação comunitária em matéria de IVA, não foi considerado necessário proceder a uma avaliação de impacto. Não há encargos adicionais para as empresas envolvidas, nem se prevêem cursos adicionais para os operadores ou para as administrações fiscais.

3. ELEMENTOS JURÍDICOS DA PROPOSTA

- **Síntese da acção proposta**

A proposta visa alterar dois artigos da Directiva IVA.

a) Isenção de IVA na importação

A primeira medida irá precisar as condições a cumprir para que determinada isenção na importação seja correctamente aplicada.

b) Responsabilidade solidária

A segunda medida visa impor ao sujeito passivo que efectua a entrega intracomunitária uma responsabilidade solidária pelo IVA devido relativamente à aquisição intracomunitária dos bens em causa noutro Estado-Membro, no qual não se encontre estabelecido, quando não tenha apresentado uma mapa recapitulativo, ou não o tenha feito atempadamente, ou quando esse mapa recapitulativo não contem determinada informação relevante.

- **Base jurídica**

Artigo 93.º do Tratado CE.

- **Princípio da subsidiariedade**

O princípio da subsidiariedade é aplicável, na medida em que a proposta não recai num domínio da competência exclusiva da Comunidade.

Os objectivos da proposta não podem ser satisfatoriamente alcançados pelos Estados-Membros a título individual pelos motivos a seguir expostos.

Neste caso, a Directiva 2006/112/CE do Conselho estabelece as disposições que regulam o funcionamento do sistema comunitário do IVA. A fim de precisar duas destas disposições harmonizadas que estão em vigor, é necessário que sejam alteradas por um acto legislativo comunitário. Os Estados-Membros não podem adoptar legislação nacional contrária à legislação comunitária.

Os objectivos da proposta serão alcançados com maior eficácia através de uma acção comunitária, pelas razões que a seguir se expõem.

As medidas que são tomadas ao nível da Comunidade permitem combater com maior eficácia a evasão fiscal.

Garantem também uma aplicação harmonizada das disposições.

a) Isenção de IVA na importação

A fim de evitar que as importações em regime de isenção de IVA sejam desviadas para Estados-Membros que não aplicam tais condições rigorosas, é necessário fixar estas

condições adicionais ao nível europeu.

b) Responsabilidade solidária

O princípio da segurança jurídica exige que todos operadores estabelecidos na UE saibam que podem ser considerados solidariamente responsáveis pelo pagamento do IVA devido na aquisição intracomunitária de bens noutro Estado-Membro e conheçam as condições em que esta responsabilidade solidária se lhes aplica. Estas condições têm de ser definidas com exactidão e devem aplicar-se de forma igual em todos os Estados-Membros.

Por conseguinte, a proposta satisfaz o princípio da subsidiariedade.

• **Princípio da proporcionalidade**

A proposta respeita o princípio da proporcionalidade pelo(s) motivo(s) a seguir indicado(s).

As alterações propostas à directiva são mínimas.

a) Isenção de IVA na importação

Na realidade, as condições adicionais para a utilização da isenção de IVA na importação já deveriam estar a ser aplicadas actualmente; só são inseridas no intuito de ajudar os Estados-Membros a adoptar uma abordagem harmonizada para controlar a aplicação prática da isenção. As informações que o importador tem de apresentar não são diferentes das que estão actualmente previstas no âmbito da isenção do IVA devido na importação. O importador deve apenas demonstrar que a importação é seguida de uma entrega ou expedição dos bens para outro Estado-Membro e declarar esta situação no mapa recapitulativo.

Não são impostos encargos financeiros adicionais e os encargos administrativos não são novos, sendo muito menores e limitados para os importadores que pretendem fazer uso do procedimento aduaneiro 4200, evitando assim o pagamento do IVA na importação quando esta importação é seguida de entrega ou expedição dos bens para outro Estado-Membro. De facto, esta informação já hoje devia estar disponível para todos os importadores.

b) Responsabilidade solidária

Em matéria de responsabilidade solidária, é introduzida uma responsabilidade solidária obrigatória em todos os Estados-Membros, para os casos em que o fornecedor contribuiu por omissão para a perda de receitas de IVA devido relativamente à aquisição intracomunitária desses bens noutros Estados-Membros, ao não apresentar, ou fazê-lo com atraso, o seu mapa recapitulativo, ou quando esse mapa recapitulativo não contem toda a informação relacionada com essa entrega intracomunitária. O fornecedor deve também poder provar perante a administração fiscal do Estado-Membro onde é devido o IVA relativo à aquisição intracomunitária que esta omissão está devidamente justificada e que as insuficiências no cumprimento das suas obrigações de declaração correspondem a meros erros materiais não intencionais.

Além disso, a esta disposição permanece aplicável a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. A regra em apreço introduz uma obrigação clara e precisa para o sujeito passivo que efectua a entrega intracomunitária, para que conheça sem ambiguidades os seus direitos e as suas obrigações e possa agir em conformidade. Em consequência, a medida proposta respeita a condição da segurança jurídica para o operador envolvido.

O facto de o operador ter de apresentar um mapa recapitulativo correcto não constitui uma sobrecarga administrativa adicional para a empresa, já que esta obrigação já consta da legislação comunitária actualmente em vigor. É importante recordar que a informação que os Estados-Membros recebem através dos mapas recapitulativos apresentados pelos fornecedores de bens é o principal, quando não o único, elemento de informação relacionado com as aquisições intracomunitárias que ocorrem no seu território. Em consequência, é essencial que esta informação seja apresentada e transmitida e que reflecta dados correctos, para que possa ser usada como instrumento de controlo.

Acresce que o sujeito passivo que efectua a entrega intracomunitária só corre o risco de ser considerado solidariamente responsável se o adquirente não tiver apresentado a sua declaração de IVA relacionada com a aquisição intracomunitária.

Ambas as medidas propostas estão, pois, bem direccionadas e limitadas no seu âmbito de aplicação e respeitam o princípio da proporcionalidade assim como o requisito da segurança jurídica.

- **Escolha dos instrumentos**

Instrumento proposto: directiva.

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

A proposta visa modificar dois artigos da Directiva IVA, pelo que o acto modificativo deve ser uma directiva.

4. IMPLICAÇÕES ORÇAMENTAIS

A proposta não tem consequências para o orçamento comunitário.

5. INFORMAÇÕES SUPLEMENTARES

- **Quadro de Correspondência**

Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão o texto das disposições nacionais de transposição da directiva, bem como o quadro de correspondência entre essas disposições e a presente directiva.

- **Explicação pormenorizada da proposta**

a) Isenção de IVA na importação

A alteração da alínea d) do artigo 143.º da Directiva IVA prevê a introdução das seguintes três condições para que se possa aplicar a isenção:

- a obrigação de que o importador esteja identificado para efeitos de IVA ou tenha designado um representante fiscal no Estado-Membro de importação;
- a obrigação para quem invoca esta isenção de indicar que bens vão sair do Estado-Membro de importação, para serem transportados ou expedidos para outro Estado-Membro;
- a obrigação de o importador apresentar, no momento da importação, o número de identificação para efeitos de IVA do sujeito passivo identificado para efeitos de IVA a quem os bens serão enviados naquele outro Estado-Membro.

Em consequência, a pessoa que importa os bens e que pretende fazer uso da isenção de IVA porque os bens se destinam a outro Estado-Membro deve demonstrar que está identificada para efeitos de IVA no Estado-Membro de importação e deve indicar no momento da importação que os bens serão objecto de entrega intracomunitária isenta no Estado-Membro de importação ou de expedição intracomunitária isenta a partir desse Estado-Membro. O cumprimento desta segunda condição pressupõe que estejam preenchidas as condições mencionadas supra.

Por outro lado, a correcta aplicação desta isenção depende de um fluxo regular de informação entre as autoridades aduaneiras e fiscais e entre as autoridades administrativas dos vários Estados-Membros envolvidos. Esta última obrigação de recolher e transmitir esta informação incumbe às administrações fiscais e aduaneiras nacionais. Só uma abordagem combinada e conjunta por parte da Comissão, para estabelecer um quadro normativo rigoroso para a aplicação desta isenção e por parte dos Estados-Membros para recolher e transmitir essa informação às diferentes partes interessadas pode fazer deste um instrumento eficaz de combate aos abusos acima mencionados.

b) Responsabilidade solidária

A alteração do artigo 205.º diz respeito à obrigação de os Estados-Membros considerarem o fornecedor de bens que não estiver estabelecido no seu território solidariamente responsável pelo IVA devido na aquisição intracomunitária desses bens pelo seu cliente quando certas obrigações não foram cumpridas, o que implicitamente contribui para uma perda de receitas de IVA no Estado-Membro onde ocorre a aquisição intracomunitária. Para tal, é necessário que o fornecedor não tenha cumprido a obrigação de apresentar um mapa recapitulativo da entrega e que o IVA não tenha sido declarado na declaração de IVA de quem fez a aquisição intracomunitária desses bens. Quando assim acontece, o Estado-Membro onde a aquisição intracomunitária se efectuou não é informado da chegada dos bens ao seu território. Acresce que, à luz dos princípios gerais da proporcionalidade e da segurança jurídica, o fornecedor em causa pode refutar a presunção estabelecido neste artigo mediante justificação do seu incumprimento às autoridades fiscais competentes.

Assim, os Estados-Membros ficam dotados de uma base jurídica adicional que lhes permite cobrar o IVA devido correspondente a uma aquisição intracomunitária junto de um sujeito passivo implicado numa operação ou numa cadeia de operações

fraudulentas, o que aumenta os riscos e os custos para os seus autores e complica a elaboração de tais esquemas fraudulentos. Ao mesmo tempo, este procedimento cria um incentivo para que o fornecedor apresente atempadamente um mapa recapitulativo correcto e completo, melhorando assim a qualidade dos dados a fornecer através do sistema de intercâmbio de informação sobre o IVA (VIES).

(Explanatory memorandum validated - 10 456 characters - complying with DGT norm.)

Proposta de

DIRECTIVA DO CONSELHO

que altera a Directiva 2006/112/CE do Conselho relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, no que se refere à evasão fiscal nas importações e outras operações transfronteiras

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, nomeadamente o artigo 93.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão¹,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu²,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu³,

Considerando o seguinte:

- (1) Nas Conclusões da reunião do Conselho para os Assuntos Económicos e Financeiros, de 28 de Novembro de 2006, o Conselho acordou na definição de uma estratégia antifraude fiscal a implementar à escala comunitária, em especial para combater a fraude fiscal no domínio da tributação indirecta, a fim de completar os esforços nacionais.
- (2) Duas medidas que foram discutidas nesse contexto exigem uma alteração da Directiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de Novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado⁴.
- (3) A importação de bens está isenta de imposto sobre o valor acrescentado (IVA) se for seguida de entrega ou expedição desses bens para um sujeito passivo noutra Estado-Membro. Os Estados-Membros estabelecem as condições nas quais tal isenção é garantida. Contudo, a experiência mostra que as divergências que existem na aplicação desta medida são exploradas pelos operadores para evitar o pagamento do IVA sobre bens importados nestas condições.

¹ JO C [...] de [...], p. [...].

² JO C [...] de [...], p. [...].

³ JO C [...] de [...], p. [...].

⁴ Directiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de Novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, JO L 347 de 11.12.2006. Directiva alterada pela Directiva 2008/8/CE (JO L 44 de 20.2.2008, p. 1).

- (4) Para prevenir tal exploração, e com base na obrigação de a Comissão apresentar ao Conselho, quando for necessário, propostas para delimitar o âmbito das isenções na importação e estabelecer regras detalhadas para a sua aplicação, é necessário especificar as condições em que se aplicam tais isenções.
- (5) O IVA é devido pela pessoa responsável pelo pagamento às autoridades fiscais. Para garantir o pagamento do IVA, os Estados-Membros podem prever que, em certas circunstâncias, outra pessoa seja solidariamente responsável pelo pagamento do IVA.
- (6) Para garantir que um fornecedor de bens que contribui para uma perda de receitas do IVA quando os bens fornecidos isentos de IVA são adquiridos por outra pessoa, pode também ser tido por solidariamente responsável pelo pagamento do IVA devido nas trocas intracomunitárias desses bens num Estado-Membro onde o fornecedor em questão não está estabelecido (fornecedor não estabelecido), é oportuno prever tal possibilidade.
- (7) Para satisfazer o imperativo de segurança jurídica para o fornecedor não estabelecido, é necessário que todos os Estados-Membros apliquem as mesmas regras e que as condições de aplicação sejam transparentes.
- (8) Atendendo a que os objectivos das acções propostas para resolver o problema da evasão ao IVA não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e podem, pois, ser melhor alcançados ao nível comunitário, a Comunidade pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, a presente directiva não excede o necessário para atingir aqueles objectivos.
- (9) A Directiva 2006/112/CE deve, por conseguinte, ser alterada em conformidade,

APROVOU A PRESENTE DIRECTIVA:

Artigos 1.º

A Directiva 2006/112/CE é alterada do seguinte modo:

- (1) O artigo 143.º é alterado do seguinte modo:
 - (a) o prómio passa a ter a seguinte redacção:

«1. Os Estados-Membros isentam as seguintes operações:»
 - (b) é aditado o seguinte número:

«2. A isenção prevista na alínea d) do n.º 1 só se aplica se, no momento da importação, o importador tiver indicado claramente às autoridades competentes do Estado-Membro de importação todas as seguintes informações:

 - (a) o seu número de identificação para efeitos de IVA ou o número de identificação para efeitos de IVA do seu representante fiscal;

- (b) o número de identificação para efeitos de IVA do adquirente a quem os bens são entregues noutra Estado-Membro, o seu próprio número de identificação para efeitos de IVA no Estado-Membro de chegada dos bens quando os mesmos são objecto de transferência do Estado-Membro de importação, de acordo com as condições estabelecidas no n.º 2, alínea c) do artigo 138.º;
- (c) a prova de que os bens importados são transportados ou expedidos do Estado-Membro de importação para outro Estado-Membro.»

(2) O artigo 205.º passa a ter a seguinte redacção:

« Artigo 205.º

1. Nas situações previstas nos artigos 193.º a 200.º, e nos artigos 202.º, 203.º e 204.º, os Estados-Membros podem prever que uma pessoa que não seja a pessoa responsável pelo pagamento do IVA seja solidariamente responsável pelo pagamento do IVA.
2. Na situação referida no artigo 200.º, a pessoa que entrega os bens nas condições previstas no artigo 138.º é solidariamente responsável pelo pagamento do IVA devido relativamente à aquisição intracomunitária desses bens, se não tiver cumprido a obrigação prevista nos artigos 262.º a 263.º de apresentar um mapa recapitulativo com as informações relativas à entrega ou se do mapa recapitulativo por ela apresentado não constam as informações relativas a essa entrega, conforme exigido nos termos no artigo 264.º.

Contudo, o disposto no primeiro parágrafo não se aplica nas seguintes situações:

- (a) o adquirente apresentou, relativamente ao período durante o qual o imposto se tornou exigível, uma declaração de IVA nos termos do artigo 250.º com toda a informação relativa a essa operação;
- (b) a pessoa que entrega os bens de acordo com as condições estabelecidas no artigo 138.º está em condições de justificar, a pedido das autoridades competentes, o não cumprimento da obrigação referida no primeiro parágrafo do presente número.»

Artigo 2.º

Transposição

1. Os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva, o mais tardar em 31 Dezembro 2009. Devem comunicar imediatamente à Comissão o texto dessas disposições, bem como um quadro de correspondência entre as mesmas e a presente directiva.

Quando os Estados-Membros aprovarem essas disposições, estas devem incluir uma referência à presente directiva ou ser acompanhadas dessa referência aquando da sua

publicação oficial. As modalidades dessa referência são aprovadas pelos Estados-Membros.

2. Os Estados-Membros devem comunicar à Comissão o texto das principais disposições de direito interno que aprovarem nas matérias regidas pela presente directiva.

Artigo 3.º

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

Artigo 4.º

Os Estados-Membros são os destinatários da presente directiva.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*