

Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado no que diz respeito ao mecanismo de reação rápida contra a fraude no IVA

[COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS)]

(2013/C 11/07)

Relator-geral: **Viliam PÁLENÍK**

Em 5 de setembro de 2012, o Conselho da União Europeia decidiu, nos termos do artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado no que diz respeito ao mecanismo de reação rápida contra a fraude no IVA

COM(2012) 428 final — 2012/0205 (CNS).

Em 17 de setembro de 2012, a Mesa do Comité decidiu incumbir a Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social da preparação dos correspondentes trabalhos.

Dada a urgência dos trabalhos, o Comité Económico e Social Europeu, na 484.^a reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 15 de novembro), designou relator-geral Viliam PÁLENÍK e adotou, por 112 votos a favor, sem votos contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 O presente parecer do Comité Económico e Social Europeu (CESE) diz respeito à proposta de diretiva do Conselho que introduz um mecanismo de reação rápida que permitirá aos Estados-Membros combaterem mais eficazmente a fraude no domínio do imposto sobre o valor acrescentado (IVA), sobretudo reduzindo o tempo necessário à introdução de uma derrogação relativa à determinação da pessoa responsável pelo pagamento do IVA. A medida elimina também o risco de que se introduzam medidas nacionais de combate à fraude no IVA desprovidas de base jurídica na legislação europeia.

1.2 O CESE apoia o objetivo da proposta, a saber, tornar o combate à fraude fiscal mais eficaz, e considera que o método apresentado é um progresso em relação à atual situação jurídica. Por outro lado, assinala no presente parecer algumas lacunas da proposta e apresenta observações e propostas alternativas que poderão ajudar a melhorar a situação no futuro.

1.3 A fraude no IVA é uma prática extremamente danosa que desvia montantes avultados da receita fiscal dos Estados-Membros, contrariando os seus esforços para consolidar as finanças públicas. As formas de fraude no domínio do IVA evoluem com relativa rapidez, pelo que a legislação destinada a eliminar estas atividades deve ser desenvolvida com o máximo de eficácia possível.

1.4 O CESE congratula-se por a proposta de diretiva permitir aos Estados-Membros reagirem de forma flexível à fraude num determinado setor e introduzirem, quase de imediato, medidas

que evitem potenciais perdas de receita fiscal. A redução do tempo necessário para conceder derrogações ao sistema comum do IVA contribui para combater a fraude e evasão fiscais.

1.5 O CESE tem certas apreensões quanto à introdução de uma derrogação ao procedimento de exame consagrado no artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (UE) n.º 182/2011, especialmente dado que o procedimento proposto quase impossibilita que um pedido de derrogação ao sistema comum do IVA apresentado por um Estado-Membro seja debatido por peritos numa reunião do comité competente.

1.6 No atinente à necessidade de combater eficazmente a fraude no domínio do IVA, que assume novas formas com relativa rapidez, o CESE propõe também que se conte com os conhecimentos técnicos dos peritos profissionais – muitos dos quais trabalham na sociedade civil organizada – sempre que se procurem e elaborem novas medidas. São necessárias reuniões de grupos de peritos em que se debata o assunto da forma mais ampla possível.

1.7 A fraude no IVA é uma atividade criminosa de natureza sofisticada e internacional que prejudica as finanças públicas. Por isso, o CESE assinala a necessidade de uma colaboração eficaz entre as autoridades fiscais dos Estados-Membros, com vista à sua eliminação. Assim sendo, acolheria favoravelmente um maior esforço das instituições europeias para organizar atividades que contribuíssem de forma positiva para esta colaboração.

2. Fundamentação

2.1 No atual período difícil, em que todos os países da União Europeia (UE) estão a empreender grandes esforços para consolidar efetivamente as finanças públicas, o Comité Económico e Social Europeu acolhe favoravelmente qualquer iniciativa que contribua para esses esforços, tanto do lado da receita como do lado da despesa dos orçamentos públicos. Com esta proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, a Comissão Europeia tenciona melhorar a eficácia do combate à fraude e evasão fiscais e, assim, facilitar a consolidação do lado da receita.

2.2 A economia da União Europeia enfrenta o seu período mais difícil desde a criação da União. Uma tributação eficaz é, atualmente, um elemento muito importante da tentativa de consolidar, de forma célere, as finanças públicas dos Estados-Membros.

2.3 Segundo a Análise Anual de Crescimento de 2012, uma consolidação orçamental sólida é a melhor forma de alcançar resultados e tem uma importância fundamental para restaurar a estabilidade macrofinanceira, na qual assenta o crescimento e a garantia do futuro do modelo social europeu. Melhorar a eficácia da cobrança de impostos e combater a evasão fiscal ajudarão a aumentar as receitas dos orçamentos de Estado de vários Estados-Membros. Uma aplicação mais eficaz das regras relativas a todos os tipos de impostos poderá também ajudar neste sentido.

2.4 De acordo com o anexo IV ao documento COM(2011) 815 final, a coordenação fiscal, que diz respeito essencialmente a operações transfronteiras, pode tornar o mercado único da UE mais eficiente. Essa afirmação baseia-se na presunção de que a maioria dos obstáculos ao mercado único ainda existentes advém da falta de coordenação das políticas fiscais. A introdução de um mecanismo de reação rápida poderia eliminar parcialmente estas diferenças, mas o Comité assinala que a aplicação desse mecanismo poderá também prejudicar consideravelmente as receitas fiscais de certos Estados-Membros.

2.5 Um dos principais desafios no domínio fiscal com que os Estados-Membros da UE se deparam atualmente é o combate à fraude e evasão fiscais. Medidas eficazes de combate destes fenómenos poderão ajudar a melhorar a cobrança dos impostos e ser importantes para aumentar a receita fiscal, sendo uma melhor cobrança do IVA uma das medidas de consolidação orçamental possíveis neste contexto.

2.6 A Europol estima que a fraude e evasão no domínio do IVA associadas às licenças de emissão de gases com efeito de estufa provocaram perdas de cerca de 5 mil milhões EUR nos orçamentos de vários Estados-Membros da UE em 2008 e 2009. Segundo Rob Wainwright, diretor da Europol, «a fraude organizada no domínio do IVA continua a ser uma atividade criminosa importante na Europa, responsável por afastar das receitas dos governos centrais montantes muito elevados e

por minar o objetivo de transformar a Europa numa economia mais ecológica e competitiva.»

2.7 O Livro Verde sobre o futuro do IVA concluiu que, em 2006, as falhas na cobrança do IVA representaram 12 % das receitas teóricas provenientes deste imposto, ao passo que, em certos Estados-Membros, as perdas estimadas elevaram-se a mais de 20 %. Parte destas falhas deve-se a fraudes que se aproveitam das deficiências do sistema atual, em especial a possibilidade de adquirir bens e serviços transfronteiras com isenção de IVA. Um mecanismo eficaz que elimine a fraude fiscal permitirá combater os enormes danos económicos provocados por estas atividades, ajudando, ao mesmo tempo, a consolidar as finanças públicas.

2.8 As medidas especiais adotadas ao abrigo do artigo 395.º -A tornarão o combate à fraude no domínio do IVA mais operacional e eficaz, já que levarão em conta as especificidades do sistema de IVA do país requerente e da respetiva administração. Estas medidas ajudarão a criar um sistema eficaz de procura e deteção de novas formas de fraude e evasão fiscais. Todavia, a possível perda de importantes competências nacionais no domínio da tributação suscita alguma apreensão.

2.9 Com base nas informações reunidas através do processo de concessão de derrogações à diretiva relativa ao sistema comum do IVA, a Comissão recolherá informações concretas e ideias importantes provenientes «das bases», que lhe permitirão melhorar a diretiva. Essas informações serão utilizadas para eliminar lacunas e disposições desatualizadas, bem como para atualizar aspetos obsoletos da diretiva.

3. Observações na generalidade

3.1 A proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado alarga as competências da Comissão em matéria de concessão de derrogações para evitar a fraude no IVA, que é responsável por avultadas perdas orçamentais e que distorce a concorrência e o funcionamento do mercado único. O CESE acolhe favoravelmente qualquer tentativa de melhorar o funcionamento do mercado único e tornar o combate à fraude e evasão fiscais mais eficaz.

3.2 O CESE assinala que, ao abrigo do segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 395.º da Diretiva 2006/112/CE, «as medidas destinadas a simplificar a cobrança do imposto não podem influir, a não ser de modo insignificante, no montante global da receita fiscal do Estado-Membro cobrada na fase de consumo final». No contexto da proposta em apreço, o CESE receia que o impacto dos pedidos de derrogação no montante total de impostos cobrados pelos Estados-Membros não seja examinado de forma adequada.

3.3 O CESE acolhe favoravelmente os efeitos que a proposta terá na duração do processo de aprovação de medidas especiais solicitadas por um Estado-Membro para combater a fraude e evasão fiscais, o que aumentará a probabilidade de essas atividades serem contrariadas eficazmente.

3.4 Uma vez que a fraude no domínio do IVA ocorre principalmente no contexto do comércio transfronteiras (a chamada fraude de tipo «carrossel» ou de tipo «operador fictício»), a possibilidade de empreender ações eficazes, concedendo derrogações num único Estado-Membro, será bastante limitada. Assim, será necessário continuar a coordenar os processos das autoridades fiscais dos Estados-Membros.

3.5 O CESE refere igualmente que as competências que a Comissão assumiria ao abrigo da proposta em análise são altamente especializadas e complexas. Assim, o grupo que analisará as futuras propostas de medidas a tomar ao abrigo do procedimento criado pelos novos artigos propostos da diretiva deverá ser constituído por profissionais dotados de um nível de conhecimento sólido, adquirido sobretudo com a prática. A sociedade civil organizada é uma boa fonte de pessoas com estas qualificações.

4. Observações na especialidade

4.1 Na sua forma atual, a proposta só permite uma aprovação célere (no prazo de um mês) de medidas especiais de derrogação à Diretiva 2006/112/CE nos casos em que o Estado-Membro solicite uma derrogação à designação do beneficiário como pessoa responsável pelo pagamento do IVA sobre prestações específicas de bens e serviços em derrogação ao artigo 193.º (que, atualmente, parece ser uma forma eficaz de combater a fraude). Noutros casos, é necessário o acordo unânime no Conselho, o que poderá enfraquecer significativamente os esforços de combate à fraude no domínio do IVA. O CESE assinala também que, hoje em dia, os autores das fraudes trabalham eficazmente em conjunto, pelo que seria útil que as autoridades fiscais e policiais de vários países fossem informadas das derrogações concedidas ao abrigo dos novos artigos da proposta de diretiva e que participassem nessas concessões. Esta observação aplica-se especialmente aos países para os quais as atividades ilegais poderão eventualmente ser transferidas no caso da concessão de uma derrogação.

4.2 O CESE propõe também que o processo de aprovação seguido pelo comité competente, ao abrigo do artigo 395.º-B, n.ºs 2 e 3, não exclua a possibilidade de um membro desse comité solicitar o encerramento do procedimento escrito sem resultados, essencialmente para assegurar a proteção efetiva dos interesses legítimos desse membro, que poderão ser prejudicados pelo pedido de autorização de medidas especiais apresentado por outro Estado-Membro. Outra forma de lidar com esta lacuna seria introduzir um mecanismo de confirmação pelo Conselho de Ministros da medida especial, sendo a medida revogada se não for aprovada.

4.3 Ao introduzir o Mecanismo de Reação Rápida, a proposta de diretiva reduzirá significativamente o tempo necessário à aprovação de medidas especiais de combate à fraude e evasão fiscais, passando dos oito meses anteriormente necessários para que a Comissão elaborasse uma proposta favorável e o Conselho a aprovasse por unanimidade para um mês, transferindo-se para a Comissão o poder de aprovação. O CESE apoia esta aceleração do processo, como forma de melhorar o combate à fraude fiscal. No entanto, os Estados-Membros devem, se tal for necessário, poder debater antecipadamente uma proposta de concessão de derrogação no comité consultivo, evitando, assim, eventuais recursos para o Tribunal de Justiça da União Europeia.

4.4 O CESE considera que as «medidas de controlo adequadas pelo Estado-Membro» não estão definidas com suficiente clareza no artigo 395.º-A, n.º 1, da proposta. Assim, propõe que o Conselho elimine esta discrepância e alargue o âmbito de aplicação dessas medidas de modo a abranger as medidas referidas no artigo 395.º-A, n.º 1, alínea b), da proposta.

4.5 Caso uma derrogação concedida com base no procedimento definido no artigo 395.º se revele, durante o seu período de vigência, eficaz no combate à fraude e evasão fiscais, o CESE propõe que se crie um mecanismo que permita aplicar esta medida a outros Estados-Membros – como forma de disseminar boas práticas – através de um processo simplificado semelhante ao apresentado na proposta em análise.

Bruxelas, 15 de novembro de 2012.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON
