



Bruxelas, 21.12.2016
COM(2016) 811 final

2016/0406 (CNS)

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 à aplicação temporária de um mecanismo generalizado de autoliquidação em relação ao fornecimento ou prestação de certos bens e serviços acima de um determinado limiar

{SWD(2016) 457 final}

{SWD(2016) 458 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

Em 7 de abril de 2016, a Comissão adotou o Plano de ação sobre o IVA¹, que apresenta os objetivos e as medidas para modernizar o sistema de IVA da UE. Baseia-se no trabalho realizado desde a publicação da Comunicação sobre o futuro do IVA², que se seguiu ao processo de consulta alargada iniciado pela Comissão com o Livro Verde sobre o futuro do IVA³.

A criação de um espaço único sólido do IVA na UE é uma das ações-chave anunciadas pela Comissão no seu plano de ação. Será necessária a criação do sistema de IVA definitivo na UE para o comércio transfronteiras entre empresas (B2B), a fim de substituir o sistema atual, que se destinava a ser transitório.

Tal como acordado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, este sistema de IVA definitivo será baseado no princípio da tributação no país de destino dos bens («princípio do país de destino»), enquanto que o atual sistema tem por base a isenção das entregas de bens no Estado-Membro de partida. Por conseguinte, a Comissão anunciou a sua intenção de apresentar, em 2017, uma proposta legislativa relativa ao sistema de IVA definitivo para o comércio transfronteiras com base nesta opção de «fiscalidade».

No entanto, uma vez que a preparação, adoção e aplicação desta importante alteração poderá demorar algum tempo, a Comissão reconheceu a necessidade de trabalhar em paralelo sobre outras iniciativas, nomeadamente sobre medidas urgentes para combater a fraude ao IVA e, subsequentemente, os desvios em matéria de IVA, a diferença entre as receitas de IVA esperadas e o IVA efetivamente cobrado pelas autoridades fiscais. Estes desvios do IVA atingiram níveis alarmantes de quase 160 mil milhões de euros⁴ dos quais a fraude transfronteiras representa cerca de 50 mil milhões de euros de perda de receitas anuais⁵.

Entre estas medidas urgentes, a pedido de alguns Estados-Membros, a Comissão considerou a possibilidade de autorizar esses Estados-Membros a aplicar um mecanismo generalizado de autoliquidação temporário (MGAL) que constituiria uma derrogação de um dos princípios gerais da Diretiva IVA⁶, o pagamento fracionado. Para o efeito, a Comissão comprometeu-se a avaliar cuidadosamente as implicações políticas, jurídicas e económicas desse MGAL temporário antes de apresentar as suas conclusões.

Esta profunda análise técnica de um MGAL, com um limiar de faturação de 10 000 EUR, foi realizada e apresentada na reunião do ECOFIN de 17 de junho de 2016. No contexto de um

¹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu relativa a um plano de ação sobre o IVA, Rumo a um espaço único do IVA na UE - Chegou o momento de decidir, COM(2016) 148 final de 7.4.2016.

² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre o futuro do IVA - Para um sistema de IVA mais simples, robusto e eficaz à medida do mercado único, COM(2011) 851 de 6.12.2011.

³ Livro Verde sobre o futuro do IVA - Rumo a um sistema de IVA mais simples, mais sólido e eficaz, COM(2010) 695 de 1.12.2010.

⁴ CASE, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States:2016 Final Report* (Estudo e relatórios sobre os desvios do IVA nos 28 Estados-Membros da UE: relatório final de 2016)

⁵ Ernst & Young, *Implementing the 'destination principle' to intra-EU B2B supplies of goods: 2015 Final Report*. (Implementação do «princípio do país de destino» nas entregas de bens na UE entre empresas (B2B): relatório final de 2015).

⁶ Diretiva 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, p. 1).

acordo político sobre a política geral antifraude na UE, a Comissão fez a seguinte declaração para que constasse na Ata do Conselho ECOFIN: «A Comissão compromete-se a apresentar, antes do final do ano, uma proposta legislativa que autorize cada Estado-Membro a derrogar o sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado de modo a aplicar um mecanismo generalizado de autoliquidação às entregas ou prestações internas acima de um determinado limiar e que preserve o mercado interno.»

- **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

O objetivo da proposta legislativa é limitado no âmbito e no tempo e não prejudica o desenvolvimento do sistema de IVA definitivo baseado na tributação das prestações de serviços/entregas de bens transfronteiras.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

A diretiva altera a Diretiva IVA com base no artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Dada a sua derrogação ao princípio fundamental dos pagamentos fracionados, uma base jurídica específica para a tal aplicação temporária de um MGAL a bens e serviços acima de um determinado limiar é o melhor caminho a seguir e está em conformidade com o Plano de Ação sobre o IVA.

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

De acordo com o princípio da subsidiariedade, nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia (TUE), a União apenas intervém se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados isoladamente pelos Estados-Membros, podendo, por isso, devido às dimensões ou aos efeitos das ações consideradas, ser mais bem alcançados ao nível da União.

Os Estados-Membros não podiam agir individualmente, uma vez que a aplicação por cada Estado-Membro de um MGAL não pode ser considerada como uma «derrogação normal» na aceção do artigo 395.º da Diretiva IVA, visto que implica uma alteração fundamental do sistema do IVA. Por conseguinte, a possibilidade de um Estado-Membro aplicar, a título individual, um MGAL requer uma proposta da Comissão para alterar a Diretiva IVA, a fim de permitir a criação desse sistema derogatório. A proposta deixa ainda um elevado grau de subsidiariedade aos Estados-Membros, pois a aplicação do mecanismo é voluntária, podendo cada Estado-Membro decidir se pretende ou não solicitar a derrogação, desde que estejam preenchidos os critérios.

- **Proporcionalidade**

Devido ao seu carácter facultativo e temporário, a medida é proporcional ao objetivo que consiste em lutar contra a fraude em alguns Estados-Membros que não dispõem da capacidade administrativa para a combater eficazmente, ou se veem confrontados com um forte aumento da fraude em matéria de IVA. A concessão do MGAL está sujeita a critérios predefinidos que visam limitar o âmbito de aplicação da medida aos Estados-Membros especialmente afetados pela fraude de tipo «carrossel». Neste contexto, para determinar que Estados-Membros se encontram mais afetados do que a mediana da UE, consideram-se critérios razoáveis e representativos um desvio do IVA superior em 5 pontos percentuais à mediana da UE e uma fraude de tipo «carrossel» superior a 25 % do desvio do IVA total de um Estado-Membro. Além disso, em virtude da incerteza dos efeitos da medida no que diz respeito à deslocação da

fraude, um Estado-Membro que tenha uma fronteira comum com um Estado-Membro que aplique o MGAL, também deve ser autorizado a aplicar o MGAL sob certas condições.

No entanto, o impacto no mercado interno deve ser acompanhado de perto. Para esse efeito, uma cláusula de salvaguarda prevê que a Comissão seja habilitada a revogar, sem efeitos retroativos, derrogações no caso de o impacto no mercado interno vir a ser negativo.

- **Escolha do instrumento**

Propõe-se uma diretiva com vista a alterar a Diretiva IVA.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Consulta das partes interessadas**

Não foi efetuada qualquer consulta às partes interessadas.

A consulta pública sobre o «Livro Verde sobre o futuro do IVA - Rumo a um sistema de IVA mais simples, mais sólido e eficaz», COM(2010) 695, que recebeu cerca de 1 700 contributos, forneceu à Comissão uma clara compreensão dos problemas e das possíveis soluções, incluindo sobre os aspetos do mecanismo de autoliquidação. Para mais pormenores, ver o anexo 2 da avaliação de impacto.

As administrações fiscais e os representantes das empresas debateram a questão durante uma reunião do Grupo sobre o futuro do IVA (GFV) e o Grupo de peritos sobre o IVA (VEG), em fevereiro de 2016, que forneceu à Comissão uma visão global dos pareceres sobre a possível aplicação de um sistema deste tipo.

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

O VEG, que assiste e aconselha a Comissão Europeia em matéria de IVA tendo em vista a preparação de atos legislativos e outras iniciativas políticas, como já mencionado, foi consultado em fevereiro de 2016.

No seu parecer de 28 de junho de 2016, a plataforma REFIT apelou a um regime mais simples e mais básico de IVA na UE, destacando, em particular, as barreiras ao mercado interno e os encargos regulamentares criados⁷.

Foram tidos em conta muitos pareceres adotados por federações de empresas e publicações científicas.

- **Avaliação de impacto**

A avaliação de impacto foi apresentada ao Comité de Controlo da Regulamentação, pela primeira vez, em 27 de setembro de 2016 e teve lugar uma reunião em 26 de outubro de 2016. Com base no parecer do Comité, foi apresentado um novo documento ao Comité, que emitiu parecer favorável em 28 de novembro de 2016 acompanhado de recomendações, nomeadamente para incluir um cenário otimista e um cenário pessimista⁸ (ver também o anexo 1 da avaliação de impacto que acompanha a presente proposta).

⁷

http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/refit-platform/docs/recommendations/opinion_taxation_1a.pdf

⁸

O relatório de síntese está disponível na seguinte ligação:

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2016_en.htm

A avaliação de impacto identificou, como opção preferida, uma derrogação para aplicar o MGAL por parte de certos Estados-Membros que cumprem os critérios predefinidos, numa base voluntária e a todos os bens e serviços com um limiar de faturação superior a 10 000 EUR. Esta opção oferece uma solução a curto prazo para os Estados-Membros especialmente afetados pela fraude em carrossel. Tal reduz ao mínimo os impactos negativos no mercado interno, limitando a deslocação da fraude entre os Estados-Membros. Está prevista uma cláusula de salvaguarda, em caso de impactos negativos no mercado interno.

4. OUTROS ELEMENTOS

A proposta inclui uma cláusula de caducidade.

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 à aplicação temporária de um mecanismo generalizado de autoliquidação em relação ao fornecimento ou prestação de certos bens e serviços acima de um determinado limiar

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente, o artigo 113.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu,

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

Deliberando de acordo com um processo legislativo especial,

Considerando o seguinte:

- (1) No seu Plano de Ação sobre o IVA⁹, a Comissão anunciou a sua intenção de apresentar uma proposta para um regime definitivo de imposto sobre o valor acrescentado (IVA) para o comércio transfronteiras empresa a empresa entre Estados-Membros com base na tributação das entregas de bens e prestações de serviços transfronteiras.
- (2) Tendo em conta o atual nível de fraude ao IVA e o facto de nem todos os Estados-Membros serem igualmente afetados por esta fraude, e tendo em conta o facto de que serão necessários vários anos para ser implementado o regime definitivo do IVA, poderão ser necessárias medidas específicas e urgentes.
- (3) Neste contexto, certos Estados-Membros solicitaram a possibilidade de aplicarem temporariamente um mecanismo generalizado de autoliquidação (a seguir «MGAL») com um determinado limiar por fatura que constitua derrogação de um dos princípios gerais do atual sistema de IVA, no que diz respeito ao regime de pagamento fracionado, a fim de resolver a fraude endémica do tipo «carrossel». A fraude de tipo «carrossel» tem nomeadamente a sua origem na atual isenção das entregas intracomunitárias, o que permite que os bens sejam obtidos com isenção de IVA. Um certo número de operadores pratica a seguir uma fraude fiscal ao não pagar às autoridades fiscais o IVA recebido dos seus clientes. No entanto, estes clientes, que têm na sua posse faturas válidas, continuam a ter direito a uma dedução fiscal. Os mesmos bens podem ser entregues várias vezes, incluindo novamente entregas intracomunitárias isentas. Uma fraude do tipo «carrossel» semelhante pode igualmente

⁹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu relativa a um plano de ação sobre o IVA, Rumo a um espaço único do IVA na UE - Chegou o momento de decidir, COM(2016) 148 final de 7.4.2016.

verificar-se quando são prestados serviços. Ao designar como devedor do IVA o sujeito passivo ao qual os bens são entregues ou os serviços são prestados, a derrogação afastaria a possibilidade de praticar esse tipo de fraude fiscal.

- (4) A fim de limitar o risco de deslocação da fraude entre os Estados-Membros, todos os Estados-Membros que preenchem determinados critérios no que respeita ao seu nível da fraude, nomeadamente no que diz respeito à fraude de tipo «carrossel», e que possam demonstrar que outras medidas de controlo não são suficientes para combater essa fraude, devem ser autorizados a utilizar um MGAL.
- (5) Além disso, também os Estados-Membros fronteiriços que enfrentem um grave risco de deslocação da fraude para o seu território, devido à autorização do referido mecanismo noutro Estado-Membro, devem ser autorizados a utilizar o MGAL, sempre que outras medidas de controlo sejam insuficientes para lutar contra o risco de fraude.
- (6) Se os Estados-Membros optarem por aplicar o MGAL, devem aplicá-lo a todas as entregas de bens e prestações de serviços acima de um determinado limiar por fatura. O MGAL não deve limitar-se a um setor específico.
- (7) Os Estados-Membros que decidam aplicar o MGAL devem introduzir obrigações de comunicação eletrónica de informações específicas a cumprir pelos sujeitos passivos, de modo a assegurar o funcionamento eficaz e a monitorização da aplicação do MGAL. Devem detetar e evitar todas as novas formas de fraude fiscal.
- (8) A fim de avaliar, de forma transparente, os efeitos da aplicação do MGAL sobre atividades fraudulentas, devem ser estabelecidos pelos Estados-Membros critérios de avaliação predefinidos, a fim de permitir uma avaliação do nível de fraude antes e depois da aplicação do MGAL.
- (9) Com vista a assegurar condições uniformes para a execução da presente diretiva, deverão ser atribuídas competências de execução à Comissão no que diz respeito à concessão da autorização ao Estado-Membro requerente para introduzir o MGAL.
- (10) Os Estados-Membros que decidam aplicar o MGAL devem solicitar à Comissão autorização para aplicação do MGAL e fornecer informações relevantes para permitir à Comissão avaliar o pedido. Se necessário, a Comissão deve ter a possibilidade de requerer informações adicionais.
- (11) Tendo em conta os efeitos inesperados que tal MGAL poderá ter sobre o funcionamento do mercado interno, devido a uma eventual deslocação da fraude para outros Estados-Membros que não aplicam o mecanismo, a Comissão deverá ter a possibilidade de, como medida de salvaguarda, revogar todas as decisões de execução que aprovaram a aplicação do MGAL.
- (12) Tendo em conta a incerteza quanto aos efeitos que tal mecanismo possa vir a ter, o mesmo deve ser limitado no tempo.
- (13) Para acompanhar de perto o impacto sobre o mercado interno, todos os Estados-Membros devem, no caso de o MGAL ser utilizado pelo menos num Estado-Membro, apresentar relatórios à Comissão, de modo a permitir uma avaliação do impacto sobre a fraude, os custos de conformidade para as empresas e uma deslocação das atividades fraudulentas devido à aplicação do MGAL.
- (14) A Diretiva 2006/112/CE deve, por conseguinte, ser alterada em conformidade,

ADOTOU A PRESENTE DIRETIVA:

Artigo 1.º

Na Diretiva 2006/112/CE, é inserido o seguinte artigo 199.º-C:

«Artigo 199.º-C

1. Em derrogação do artigo 193.º, até 30 de junho de 2022, um Estado-Membro pode, a título de mecanismo generalizado de autoliquidação (MGAL), estabelecer que o devedor do IVA é o sujeito passivo destinatário das entregas de bens ou prestações de serviços acima de um limiar de 10 000 EUR por fatura.

O Estado-Membro que pretenda introduzir o MGAL deve satisfazer as seguintes condições:

- (a) ter um desvio do IVA, expresso em percentagem do total das obrigações em matéria de IVA, de pelo menos 5 pontos percentuais acima da mediana comunitária de desvios do IVA;
- (b) ter um nível de fraude de tipo «carrossel» do seu desvio total do IVA superior a 25 %;
- (c) demonstrar que outras medidas de controlo não são suficientes para combater a fraude de tipo «carrossel» no seu território.

O Estado-Membro deve juntar ao pedido, a que se refere o n.º 4, o cálculo dos desvios de IVA de acordo com o método e os dados disponíveis no último relatório sobre os desvios do IVA publicado pela Comissão.

2. Até 30 de junho de 2022, um Estado-Membro pode estabelecer que o devedor do IVA é o sujeito passivo destinatário das entregas de bens ou prestações de serviços acima de um limiar de 10 000 EUR por fatura, sempre que esse Estado-Membro:

- (a) tenha uma fronteira comum com um Estado-Membro que esteja autorizado a aplicar o MGAL;
- (b) demonstre que existe um grave risco de deslocação da fraude para o seu território, devido à autorização do MGAL a esse Estado-Membro;
- (c) demonstre que outras medidas de controlo não são suficientes para combater a fraude no seu território.

3. Os Estados-Membros que aplicarem o MGAL devem estabelecer obrigações de comunicação eletrónica de informações adequadas e eficazes para todos os sujeitos passivos e, em especial, para sujeitos passivos que forneçam ou recebam os bens ou serviços aos quais o mecanismo se aplique.

4. Os Estados-Membros que pretendam aplicar o MGAL devem apresentar um pedido à Comissão e fornecer as seguintes informações:

- (a) uma justificação pormenorizada de que se encontram preenchidas as condições referidas nos n.ºs 1 ou 2;
- (b) a data de início da aplicação do MGAL e o período que abrange;
- (c) medidas que devem ser tomadas para informar os sujeitos passivos da introdução da aplicação do MGAL;

- (d) uma descrição pormenorizada das medidas de acompanhamento a que se refere o n.º 3.

Se a Comissão considerar que não dispõe de todas as informações necessárias, deve solicitar informações adicionais no prazo de um mês a contar da data de receção do pedido. O Estado-Membro requerente deve apresentar as informações solicitadas no prazo de um mês a contar da data de receção da notificação.

5. O mais tardar três meses após ter recebido todas as informações necessárias, a Comissão deve adotar uma decisão de execução que confirme que o pedido cumpre os requisitos a que se refere o n.º 4 e autorizar o Estado-Membro requerente a aplicar o MGAL. No caso de os requisitos não terem sido cumpridos, deve adotar uma decisão de execução que rejeite o pedido.

6. Em caso de impacto negativo considerável no mercado interno, a Comissão deve revogar todas as decisões de execução referidas no n.º 5, no prazo mínimo de seis meses após a entrada em vigor da primeira decisão de execução que autoriza um Estado-Membro a aplicar o MGAL.

Deve considerar-se demonstrado um impacto negativo considerável, se estiverem preenchidas as seguintes condições:

- (a) mais de um Estado-Membro, que não aplique o MGAL a que se referem os n.ºs 1 e 2, informe a Comissão de um aumento da fraude em matéria de IVA no seu território devido ao MGAL;
- (b) a Comissão demonstre, nomeadamente com base nas informações prestadas pelos Estados-Membros, a que se refere a alínea a), que esse aumento está diretamente relacionado com a aplicação deste mecanismo num ou em vários Estados-Membros.

7. Os Estados-Membros que apliquem o MGAL devem apresentar um relatório intercalar à Comissão, o mais tardar, dois anos após o início da aplicação do MGAL. O relatório deve incluir uma avaliação pormenorizada da eficácia do MGAL.

Três meses após o termo da aplicação do MGAL, os Estados-Membros que apliquem o mecanismo devem apresentar um relatório final sobre o seu impacto global.

8. Os Estados-Membros que não apliquem o mecanismo devem apresentar um relatório intercalar à Comissão sobre o impacto no seu território de outros Estados-Membros que apliquem o MGAL, até 30 de junho de 2019, desde que o MGAL tenha sido aplicado há, pelo menos, um ano num Estado-Membro até essa data.

Se, pelo menos, um Estado-Membro aplicar o MGAL, os Estados-Membros que não apliquem o mecanismo devem apresentar um relatório final à Comissão sobre o impacto no seu território de outros Estados-Membros que tenham aplicado o MGAL, o mais tardar, em 30 de setembro de 2022.

9. Nos relatórios a que se refere o n.º 7, os Estados-Membros devem avaliar o impacto da aplicação do MGAL com base nos seguintes critérios de avaliação:

- (a) a evolução dos desvios do IVA;
- (b) a evolução da fraude ao IVA, nomeadamente a fraude «carrossel» e a fraude no setor do comércio retalhista;
- (c) a evolução dos encargos administrativos dos sujeitos passivos;
- (d) a evolução dos custos administrativos para a administração fiscal.

10. Nos relatórios a que se refere o n.º 8, os Estados-Membros devem avaliar o impacto da aplicação do MGAL com base nos seguintes critérios de avaliação:

- (a) a evolução dos desvios do IVA;
- (b) a evolução da fraude ao IVA, nomeadamente a fraude «carrossel» e a fraude ao nível do comércio retalhista;
- (c) a deslocação da fraude dos Estados-Membros que aplicam ou que tenham aplicado o MGAL.».

Artigo 2.º

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

É aplicável até 30 de setembro de 2022.

Artigo 3.º

Os destinatários da presente diretiva são os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*