COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 22.4.2014
COM(2014) 229 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO

em conformidade com o artigo 395.º da Diretiva 2006/112/CE do Conselho

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO

em conformidade com o artigo 395.º da Diretiva 2006/112/CE do Conselho

1. ANTECEDENTES

Nos termos do artigo 395.º da Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado («Diretiva IVA»), o Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, pode autorizar os Estados-Membros a introduzirem medidas especiais derrogatórias da referida diretiva para simplificar a cobrança do IVA ou para impedir certos tipos de fraude ou evasão fiscal. Na medida em que este procedimento prevê derrogações dos princípios gerais do IVA, em conformidade com a jurisprudência assente do Tribunal de Justiça da União Europeia, essas derrogações devem ter um âmbito limitado e ser proporcionadas.

Por notificação registada na Comissão em 27 de novembro de 2013, a Hungria solicitou, com base no artigo 199.º-B[1] da Diretiva 2006/112/CE (a seguir designada «Diretiva IVA»), autorização para introduzir uma medida especial no âmbito do mecanismo de reação rápida (MRR) em derrogação ao artigo 193.º da Diretiva IVA, a fim de aplicar o mecanismo de autoliquidação às entregas de açúcar. No entanto, a Comissão não aceitou a medida proposta dado não estarem satisfeitas as condições jurídicas de base[2].

Quando é enviada uma notificação no âmbito do MRR, deve também ser apresentado um pedido de derrogação «normal» na aceção do artigo 395.º da Diretiva IVA, em conformidade com o artigo 199.º-B, n.º 2, último parágrafo, da Diretiva IVA. A Hungria, através da mesma carta que foi enviada para a notificação no âmbito do MRR, solicitou autorização para aplicar, como referido, o mecanismo de autoliquidação às entregas de açúcar.

Em conformidade com o artigo 395.º, n.º 2, da referida Diretiva, a Comissão informou os outros Estados-Membros, por carta de 19 de março de 2014, do pedido feito pela Hungria. Por carta de 20 de março de 2014, a Comissão comunicou à Hungria que dispunha de todas as informações que considerava necessárias para apreciar o pedido.

2. AUTOLIQUIDAÇÃO

Ao abrigo do artigo 193.º da Diretiva IVA, a pessoa responsável pelo pagamento do IVA é o sujeito passivo que efetua entregas de bens ou serviços. O objetivo do mecanismo de autoliquidação é transferir essa responsabilidade para o sujeito passivo ao qual são feitas as entregas.

---

[1] Introduzido pela Diretiva 2013/42/UE do Conselho, de 22 de julho de 2013, 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 ao IVA (JO L 201 de 26.7.2013, p. 1)

[2] Decisão de Execução da Comissão, de 11 de dezembro de 2013, que recusa o pedido da Hungria para introduzir uma medida especial sob a forma de mecanismo de reação rápida derrogatória do artigo 193.º da Diretiva 2006/112/CE do Conselho relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 341 18.12.2013, p. 68.)

A fraude do «operador fictício» ocorre quando os operadores não procedem ao pagamento do IVA às autoridades fiscais após venderem os seus produtos. No entanto, os seus clientes têm direito a uma dedução fiscal desde que estejam na posse de uma fatura válida. Nos casos mais agressivos desse tipo de evasão fiscal, os mesmos bens ou serviços são, através do esquema da «fraude carrossel» (que envolve os bens ou serviços objeto de trocas comerciais entre Estados-Membros), fornecidos várias vezes sem que o IVA seja pago às autoridades fiscais. Ao designar a pessoa à qual os bens ou serviços são fornecidos como a pessoa responsável pelo pagamento do IVA em tais casos, o mecanismo de autoliquidação permite eliminar a possibilidade da prática desse tipo de fraude fiscal.

3. O PEDIDO

A Hungria solicita, nos termos do artigo 395.º da Diretiva IVA e na sequência de uma notificação no âmbito do MRR, que o Conselho, deliberando sob proposta da Comissão, a autorize a prorrogar a aplicação da medida especial derrogatória do artigo 193.º da Diretiva IVA no que diz respeito à aplicação de um mecanismo de autoliquidação às entregas de açúcar em quantidades superiores a 200 kg.

Com base nas informações fornecidas pela Hungria, verifica-se que os problemas de fraude neste setor já começaram em 2007. Um aumento acentuado de IVA não pago foi, no entanto, observado em 2013 (com base nos dados então disponíveis para os três primeiros trimestres desse ano). As medidas antifraude que foram aplicadas neste contexto não seriam, de acordo com a Hungria, suficientes para combater o aumento da fraude.

4. O PONTO DE VISTA DA COMISSÃO

Quando a Comissão recebe pedidos em conformidade com o artigo 395.º, examina-os para assegurar que as condições de base relativas ao seu deferimento estão satisfeitas, ou seja, que a medida específica proposta simplifica os procedimentos para os sujeitos passivos e/ou a administração fiscal ou que a proposta previne determinados tipos de evasão e de fraude fiscais. Neste contexto, a Comissão adotou sempre uma abordagem seletiva e prudente, de modo a garantir que as derrogações não prejudicam o funcionamento geral do sistema do IVA e são limitadas, necessárias e proporcionadas.

Em primeiro lugar, a Comissão observa que é a terceira vez num ano que um pedido é apresentado pela Hungria no que respeita a produtos agrícolas (cereais e oleaginosas; suínos; e agora, açúcar).

Da mesma forma que para a criação de suínos e para a indústria de forragens para os animais [(COM) 2013 148 final], a Comissão considera que o tipo de produto em questão (açúcar) é de uma natureza que deverá permitir a verificação através de meios de controlo tradicionais, sem necessidade de recorrer ao mecanismo de autoliquidação.

Além disso, a aplicação do mecanismo de autoliquidação a mercadorias destinadas ao consumo final, como o açúcar, implica sempre o risco de a fraude se deslocar para níveis inferiores da cadeia de abastecimento, o que pode tornar-se ainda mais difícil de controlar, apesar da aplicação de um limiar proposta. Esta é também a razão pela qual os Estados-Membros excluíram deliberadamente os produtos agrícolas

destinados ao consumo final da «Diretiva Autoliquidação»[3]. Esta abordagem foi igualmente justificada pelo risco de deslocação da fraude para outros Estados-Membros num setor cuja importância económica é considerável em vários deles. As experiências anteriores com os cereais e as oleaginosas confirmam que este risco é mais do que uma mera hipótese.

Em todo o caso, uma derrogação não é uma solução a longo prazo, nem serve para compensar uma fiscalização inadequada dos sujeitos passivos neste mercado. Os vários pedidos parecem indicar a existência de problemas estruturais no controlo do setor agrícola na Hungria, o que exige, por conseguinte, uma abordagem diferente.

Neste contexto, a Comissão tomou conhecimento, através de informações publicadas na imprensa húngara, de alegações que dão conta de uma possível má gestão, o que prejudicaria a correta cobrança de impostos nesse setor. Convém notar que estes problemas deram origem a uma situação difícil. Por conseguinte, afigura-se que deve ser encontrada uma solução política, administrativa ou mesmo judicial para clarificar a situação e por forma a que o funcionamento normal da administração fiscal seja garantido e, se for caso disso, melhorado ou restabelecido.

No que se refere aos números da fraude, as perdas de receitas do IVA no setor são consideráveis, mas correspondem apenas a 0,291 % (dados de 2011)[4] dos desvios do IVA estimado total da Hungria, o que indica a necessidade de uma solução mais abrangente para resolver os problemas de controlo e de cobrança do IVA.

A Hungria indica no seu pedido que foram tomadas algumas medidas de combate à fraude neste setor (tais como, designadamente, um melhor processo de registo, inspeções mais eficientes, um aumento das coimas, a integração das autoridades fiscais e aduaneiras). No entanto, ainda não pôs em prática todas as recomendações já formuladas pela UE a este respeito.

Na opinião da Comissão, as medidas devem basear-se mais na melhoria da eficiência do controlo fiscal do que na imposição de novas obrigações aos sujeitos passivos. A Comissão verifica, com efeito, que as obrigações fiscais na Hungria já são relativamente pesadas e que o país apresenta uma fraca classificação – segundo o Banco Mundial – em termos de facilidade de pagamento dos impostos[5].

Com base em todos estes elementos, a Comissão chegou à conclusão de que uma derrogação que autoriza a aplicação do mecanismo de autoliquidação não é a solução adequada para fazer face à situação de fraude no setor do açúcar e que teria efeitos negativos para a fraude ao nível do comércio retalhista e para os outros Estados-

---

[3] Diretiva 2013/43/UE do Conselho, de 22 de julho de 2013, que altera a Diretiva 2006/112/CE, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, no que diz respeito à aplicação facultativa e temporária de um mecanismo de autoliquidação ao fornecimento ou prestação de certos bens e serviços que apresentam um risco de fraude (JO L 201 de 26.7.2013, p. 4).

[4] *Estudo que visa quantificar e analisar os desvios do IVA nos Estados-Membros da UE-27.* Relatório encomendado pela Comissão e preparado por um consórcio liderado por CPB (gabinete neerlandês de análise da política económica): http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf

[5] Ver: Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for Hungary - Accompanying the document Recommendation for a Council recommendation on Hungary's 2013 national reform programme and delivering a Council Opinion on Hungary's convergence programme for 2012-2016 [Documento de trabalho dos serviços da Comissão - SWD(2013) 367 final; p. 21-22]; ver também: http://www.doingbusiness.org

Membros. Seria necessário encontrar uma solução a um nível mais vasto que envolva reformas estruturais em matéria de controlo e cobrança de impostos. A Comissão continua disposta a fornecer à Hungria, sempre que possível, a assistência necessária para combater os problemas de fraude em matéria de IVA. A Comissão sugere também à Hungria que reforce a cooperação, no âmbito do Eurofisc, com outros Estados-Membros confrontados ou suscetíveis de serem confrontados com problemas semelhantes no setor agrícola.

5. CONCLUSÃO

Com base nos elementos atrás referidos, a Comissão opõe-se ao pedido apresentado pela Hungria.