COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 22.5.2015
COM(2015) 214 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 de evasão fiscais. Na medida em que este procedimento prevê derrogações dos princípios gerais do IVA, em conformidade com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia[1], essas derrogações devem ter um âmbito limitado e ser proporcionadas.

Por carta registada na Comissão em 12 de fevereiro de 2015, a Itália solicitou uma autorização para introduzir uma medida em derrogação do artigo 193.º da Diretiva IVA. Em conformidade com o artigo 395.º, n.º 2, da referida Diretiva, por ofício datado de 16 de março de 2015, a Comissão informou os outros Estados-Membros do pedido feito pela Itália. Por carta de 17 de março de 2015, a Comissão comunicou à Itália que dispunha de todas as informações que considerava necessárias para apreciar o pedido.

A Itália solicita autorização para aplicar o mecanismo de autoliquidação relativamente a todas as entregas de bens destinadas aos chamados grandes retalhistas.

2. AUTOLIQUIDAÇÃO

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

3. PEDIDO

A Itália solicita, nos termos do artigo 395.º da Diretiva IVA, que o Conselho, deliberando sob proposta da Comissão, autorize a aplicação de uma medida especial derrogatória do artigo 193.º da Diretiva IVA no que diz respeito à aplicação de um mecanismo de autoliquidação às entregas de bens destinadas aos chamados grandes retalhistas, um conceito que remete para os hipermercados, supermercados e lojas de preços baixos identificados através do correspondente código de atividade. A derrogação será aplicável a todos os tipos de bens de consumo entregues a esses grandes retalhistas e destinados a serem vendidos pelos mesmos aos consumidores finais. A medida depende da autorização do Conselho pelo que ainda não entrou em vigor em Itália.

[1] Ver, por exemplo, processo 489/09, n.º 27

4. 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 ou 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.

Qualquer derrogação ao sistema do pagamento fracionado não pode, por conseguinte, ser considerada como um último recurso e um dispositivo de urgência em casos comprovados de fraude, devendo ser apresentadas garantias quanto ao caráter necessário e excecional da derrogação concedida, à duração da medida e à natureza específica dos produtos em causa. O mecanismo de autoliquidação não deve ser utilizado de forma sistemática para compensar um controlo insuficiente por parte das autoridades fiscais de um Estado-Membro.

Neste contexto, importa recordar que a política da Comissão tem consistido em considerar a possibilidade de derrogações ao mecanismo de autoliquidação apenas quando estão presentes simultaneamente os seguintes elementos: os bens em causa não podem chegar à fase do consumo final, um contribuinte pouco fiável no início da cadeia comercial é substituído por um contribuinte fiável e não existe risco de deslocação da fraude para o setor retalhista ou para outros Estados-Membros que não utilizam o mecanismo.

O pedido baseia-se em dados macroeconómicos fornecidos pela Itália, segundo os quais o nível da fraude no setor do comércio a retalho seria inferior em cerca de 11 % ao nível atingido pela economia no seu todo (16,04 % em comparação com 27,12 %). Ao deslocar a responsabilidade para uma parte da economia do setor retalhista (ou seja, os grandes retalhistas), a Itália espera um aumento da receita do IVA.

Antes de mais, a Comissão tem motivos para duvidar que uma tal aplicação global e não diferenciada do mecanismo de autoliquidação a um número muito elevado de produtos, neste caso essencialmente destinados ao consumo final, continua a poder ser considerada uma medida especial na aceção do artigo 395.º da Diretiva IVA.

Além disso, convém sublinhar, dado que esta clarificação é necessária, que nada foi provado quanto à natureza ou ao alcance de eventuais problemas de fraudes específicas relativas aos fornecedores (uma parte dos quais são grandes e médias empresas) do setor dos grandes retalhistas. Por conseguinte, é questionável que, neste contexto, o mecanismo de autoliquidação seja uma medida apropriada, dado que, embora possa ser adequado, por exemplo, no que diz respeito à fraude de tipo «carrossel», esse mecanismo não permite lutar contra todas as formas de fraude (como a «economia paralela», que escapa ao cumprimento de qualquer obrigação em matéria de IVA), ou, de um modo mais geral, contra outras causas de não cobrança do IVA. Face ao exposto supra, a Comissão manifesta sérias dúvidas de que a medida solicitada possa ter o impacto positivo previsto pelas autoridades italianas.

De referir ainda que as autoridades italianas não demonstraram que o tipo de bens em causa tornaria impossível a auditoria através dos meios convencionais de controlo, o que poderia justificar a necessidade de aplicar o mecanismo de autoliquidação.

Ao transferir para o nível da venda a retalho, em relação a uma parte considerável do mercado de consumo, a responsabilidade pelo pagamento do montante total do IVA

em relação a bens destinados ao consumo final, a medida seria suscetível de deslocar a fraude para o comércio a retalho, sem qualquer garantia de que teria efetivamente também um impacto positivo. A medida poderá igualmente deslocar a fraude para outros Estados-Membros, permitindo que alguns bens sejam obtidos com isenção de IVA no âmbito do mecanismo de autoliquidação (em termos económicos) com vista à sua venda no mercado de economia paralela em qualquer parte da União Europeia.

Com base nestes elementos, a Comissão considera que a necessidade de uma derrogação neste domínio não pode ser justificada.

5. CONCLUSÃO

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