Parecer do 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 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»

[COM(2016) 811 final — 2016/0406 (CNS)]

(2017/C 288/06)

Relator: **Giuseppe GUERINI**

Consulta	Conselho Europeu, 25.1.2017
Base jurídica	Artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Decisão da Plenária	13.12.2016
Competência	Secção Especializada da União Económica e Monetária e Coesão Económica e Social
Adoção em secção	6.4.2017
Adoção em plenária	31.5.2017
Reunião plenária n.º	526
Resultado da votação	142/1/1
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 O CESE congratula-se com as medidas tomadas pela União Europeia com vista a combater todas as formas de fraude fiscal e considera que o mecanismo de autoliquidação para a cobrança do IVA pode representar um instrumento útil na luta contra a fraude de tipo «carrossel» e a evasão ao IVA.

1.2 No entanto, a utilização do mecanismo de autoliquidação, com caráter derrogatório relativamente aos princípios consolidados em matéria de IVA, não pode prejudicar o mercado interno, devendo ser temporária e devidamente avaliada pela Comissão no que respeita às possíveis repercussões negativas para o mercado interno. O CESE manifesta a sua preocupação com o risco de uma eventual fragmentação do sistema de IVA decorrente das medidas propostas, tendo também em conta as medidas previstas na primeira fase do plano de ação da Comissão sobre o IVA, que atualmente é, em princípio, aplicável apenas a determinados fornecimentos de bens e não aos serviços ([1]).

1.3 Em particular, é necessário avaliar se os benefícios daí resultantes na luta contra a fraude não são anulados por eventuais efeitos adversos sobre a coesão do mercado único. Por este motivo, a Comissão deve acompanhar de forma permanente o funcionamento do mecanismo generalizado de autoliquidação (MGAL), mantendo a possibilidade de intervir em caso de desenvolvimentos negativos.

1.4 O CESE recomenda que seja dada especial atenção ao princípio da proporcionalidade, uma vez que o custo de conformidade associado à criação de um mecanismo de autoliquidação, para as pequenas e médias empresas, pode ser elevado e ter impacto nos fluxos de caixa, com o risco de problemas de liquidez, em particular para as PME, causados pelo MGAL.

1.5 O CESE chama a atenção para estudos ([2]) que demonstraram que os mecanismos de autoliquidação e de pagamento fracionado até agora criados têm, muitas vezes, conduzido a problemas de fluxos de caixa em empresas cumpridoras das suas obrigações fiscais. Por outras palavras, as tentativas de combater a fraude fiscal cometida por uma minoria de empresas desonestas causaram obstáculos operacionais significativos para os operadores económicos cumpridores das suas obrigações fiscais, que criam postos de trabalho e valor no mercado interno.

([1]) JO C 389 de 21.10.2016, p. 43 (ponto 1.3).

([2]) Ver o estudo da associação italiana de artesanato: CNA, «Reverse Charge e Split Payment: in fumo la liquidità delle imprese» [Autoliquidação e Pagamento Fracionado: A liquidez das empresas desfeita em fumo], 2015.

1.6 O CESE sublinha que as soluções adotadas para combater a fraude ao IVA não devem impor encargos excessivos e desproporcionados às empresas cumpridoras das suas obrigações fiscais, em especial as PME. Efetivamente, como já referido pelo CESE em relação ao plano de ação da Comissão sobre o IVA, as empresas de boa-fé devem ser protegidas, evitando impor-lhes novas medidas excessivas ([3]).

1.7 O CESE observa que a dimensão nacional da luta contra a fraude fiscal exige que cada Estado-Membro seja inteiramente responsável pelo funcionamento do seu próprio sistema fiscal e crie instrumentos de combate à fraude ao IVA que não prejudiquem ou afetem o funcionamento dos sistemas fiscais dos outros Estados-Membros.

1.8 De um modo geral, para o CESE, as medidas propostas não devem afetar negativamente os objetivos definidos no plano de ação sobre o IVA, nem prejudicar ou atrasar a sua realização completa e atempada. O Comité considera que é chegado o momento de dar um passo qualitativo neste domínio para apoiar o mercado único e contribuir para o emprego, o crescimento, o investimento e a competitividade. Além disso, no entender do Comité, é importante executar todos os elementos do plano de ação como partes integrantes de um todo indivisível ([4]).

1.9 Com vista ao bom funcionamento da proposta legislativa em apreço e a uma futura menor necessidade de recorrer a outras derrogações relativamente aos princípios e normas estabelecidos sobre o funcionamento do sistema de IVA da UE, os Estados-Membros requerentes da aplicação do MGAL devem impor obrigações concretas e específicas de faturação eletrónica a fim de garantir a rastreabilidade total dos pagamentos.

2. **Proposta da Comissão**

2.1 Na sua comunicação de 7 de abril de 2016, a Comissão Europeia apresentou o seu plano de ação sobre o IVA. A esta comunicação seguir-se-á, em 2017, uma proposta legislativa com vista a reformar e modernizar o atual quadro de normas europeias relativas ao IVA.

2.2 O plano de ação da Comissão e a futura proposta legislativa prevista para 2017 têm, entre outros, como objetivo a redução dos desvios do IVA — isto é, a diferença entre o que deve ser obtido em termos de receita do IVA e o que é efetivamente pago — através da limitação das fraudes cometidas no âmbito do imposto sobre o valor acrescentado.

2.3 Enquanto se aguarda a conclusão da reforma do sistema europeu de IVA e a pedido de alguns governos nacionais, a Comissão reconheceu a necessidade urgente de permitir temporariamente que alguns Estados-Membros implementem mecanismos generalizados de autoliquidação (MGAL).

2.4 A criação de um MGAL é regulamentada pela Comissão Europeia com a proposta de diretiva objeto do presente parecer (2016/0406 — CNS), que visa a alteração da Diretiva 2006/112/CE em vigor.

2.5 Considerando que o MGAL constitui uma derrogação de um dos princípios da regulamentação europeia em matéria de IVA — o dos pagamentos fracionados —, a Comissão decidiu permitir a aplicação de tal mecanismo por parte dos Estados-Membros em condições específicas.

2.6 Especificamente: a) o Estado-Membro tem de apresentar um desvio do IVA superior em 5 pontos percentuais à mediana europeia; b) a fraude de tipo «carrossel» tem de ser responsável por mais de 25 % do desvio do IVA do Estado-Membro; c) há que demonstrar que outras medidas de controlo não são suficientes para combater a fraude no território do Estado-Membro.

2.7 A fim de evitar que a aplicação generalizada do mecanismo de autoliquidação possa criar problemas em termos de fragmentação do mercado interno, tal como sublinhado por alguns Estados-Membros, a Comissão previu a possibilidade de reconsiderar a aplicação dos mecanismos no caso de estes terem um impacto negativo no mercado interno, indo contra os objetivos gerais da União Europeia.

3. **Observações na generalidade**

3.1 A evasão ao IVA é uma epidemia europeia que deve ser combatida. A forma de fraude ao IVA mais insidiosa é a chamada fraude de tipo «carrossel», que o mecanismo de autoliquidação na gestão do IVA visa combater.

([3]) JO C 389 de 21.10.2016, p. 43 (ponto 1.9).
([4]) JO C 389 de 21.10.2016, p. 43 (pontos 1.1 e 1.2).

3.2 Por conseguinte, o CESE acolhe favoravelmente a introdução de mecanismos adequados de combate à fraude fiscal, observando, no entanto, que quaisquer derrogações relativamente à coerência do sistema de IVA europeu devem ser temporárias, proporcionadas e devidamente avaliadas no que respeita às possíveis repercussões negativas para o mercado interno. Isto é particularmente importante, dado que o artigo 113.º do Tratado, que está na base da proposta legislativa da Comissão, prevê a possibilidade de intervir em matéria fiscal através de medidas de harmonização destinadas a assegurar o correto funcionamento do mercado interno e a não distorção da concorrência.

3.3 De um modo geral, as medidas propostas não devem afetar negativamente os objetivos definidos no plano de ação sobre o IVA, nem prejudicar ou atrasar a sua realização completa e atempada. É chegado o momento de dar um passo qualitativo para apoiar o mercado único e contribuir para o emprego, o crescimento, o investimento e a competitividade.

3.4 Além disso, é importante procurar executar todos os elementos do plano de ação como partes integrantes de um todo indivisível, na medida em que tal permitirá resolver, de forma abrangente, uma grande parte das fraudes ao IVA.

3.5 O princípio da proporcionalidade mencionado na proposta da Comissão deverá, pois, ser respeitado, tomando devidamente em consideração, entre os vários interesses públicos a conciliar, o interesse geral de não prejudicar a harmonização dos sistemas de IVA nacionais, tendo em vista a plena consolidação do mercado interno.

3.6 Tendo em conta o que precede, é adequado reconhecer que a política de combate à evasão, incluindo a evasão aos impostos harmonizados, continua a ser predominantemente da competência dos Estados-Membros e que as administrações financeiras têm um forte caráter nacional. Simultaneamente, também as informações estatísticas sobre o fenómeno da fraude seguem lógicas nacionais, assim como os hábitos e as formas de evasão e de luta.

3.7 Deste ponto de vista, um instrumento derrogatório relativamente às normas da UE desenvolvido com vista ao combate à evasão e ativado pelos Estados-Membros é conforme à prevalência de responsabilidade e apropriação, por parte dos governos nacionais, das funções de combate à fraude. Neste contexto, a proposta da Comissão respeita o princípio da subsidiariedade, permitindo aos Estados-Membros intervirem a nível nacional para combater os fenómenos ilícitos no domínio da fiscalidade.

3.8 Não obstante, o CESE observa que a dimensão nacional da luta contra a fraude fiscal exige também que cada Estado-Membro seja inteiramente responsável pelo funcionamento do seu próprio sistema fiscal e crie instrumentos de combate à fraude ao IVA que não prejudiquem ou afetem o funcionamento dos sistemas fiscais dos outros Estados-Membros.

3.9 A derrogação prevista na proposta da Comissão através do mecanismo de autoliquidação não é generalizada, estando antes sujeita a condições específicas e, em qualquer caso, é opcional para os Estados-Membros, que podem requerer a aplicação da derrogação em determinadas condições.

3.10 Os Estados-Membros que requerem a derrogação através do mecanismo de autoliquidação devem apresentar um desvio do IVA superior em 5 pontos percentuais à mediana europeia. Se se considerar que a mediana europeia é de 14 %, a superação de 5 pontos percentuais afigura-se substancial e suficiente para a adoção de medidas extraordinárias destinadas a reduzir esse desvio ([5]).

3.11 Do mesmo modo, o requisito proposto pela Comissão relativamente à fraude de tipo «carrossel» como causa dos desvios do IVA (superior a 25 %) é sustentado por provas de instrução adequadas, quando comparado com a mediana europeia (24 %) ([6]).

3.12 Do mesmo modo, o CESE considera aceitável a cláusula geral de que o Estado-Membro deve registar dificuldades administrativas no combate à fraude ao IVA, uma vez que esta condição mostra que um MGAL é a medida mais eficaz e proporcionada para alcançar o objetivo de redução dos desvios do IVA, em conformidade com o interesse público, tanto da UE como dos Estados-Membros.

3.13 A proposta da Comissão prevê que o mecanismo de autoliquidação seja aplicável a transações de valor superior a 10 000 EUR. O CESE considera a regra *de minimis* aceitável, dados os interesses diversos e muitas vezes diametralmente opostos a ter simultaneamente em consideração no âmbito da luta contra a evasão fiscal, da harmonização dos sistemas fiscais e da simplificação dos encargos administrativos relacionados com as obrigações fiscais.

([5]) SWD(2016) 457 final, p. 18.
([6]) SWD(2016) 457 final, p. 15.

4. **Observações na especialidade**

4.1 A avaliação de impacto regulamentar realizada pela Comissão revela que a adoção de um MGAL não é necessariamente eficaz contra todas as fraudes possíveis e que, de facto, poderão surgir mais fraudes sob novas formas ou em outros Estados-Membros que não os mais afetados atualmente. Por conseguinte, a Comissão deve acompanhar de forma adequada o funcionamento do MGAL, intervindo em caso de desenvolvimentos negativos no funcionamento do mercado único europeu.

4.2 Com vista ao bom funcionamento da proposta legislativa em apreço e a uma futura menor necessidade de recorrer a outras derrogações relativamente aos princípios e normas estabelecidos sobre o funcionamento do sistema de IVA na UE, os Estados-Membros requerentes da aplicação do MGAL devem impor aos sujeitos passivos obrigações específicas de faturação eletrónica, a fim de garantir a rastreabilidade total dos pagamentos.

4.3 A este propósito, o CESE chama em particular a atenção para a possibilidade de reduzir ou eliminar mecanismos de autoliquidação e pagamento fracionado no caso de uma utilização correta e generalizada da faturação eletrónica para a certificação dos proventos da venda. Este tipo de faturação permitiria verificar em tempo real o correto pagamento do imposto sobre o valor acrescentado, evitando um impacto financeiro negativo sobre muitas empresas cumpridoras das suas obrigações fiscais.

4.4 A luta contra a fraude ao IVA é, sem dúvida, um objetivo a prosseguir convictamente e através da adoção de medidas legislativas adequadas pelos Estados-Membros. No entanto, importa observar que a criação de mecanismos de autoliquidação nas relações B2B entre entidades privadas e de mecanismos de pagamento fracionado nas relações entre empresas e entidades públicas pode penalizar significativamente as empresas cumpridoras das suas obrigações fiscais.

4.5 Em primeiro lugar, como revela a avaliação de impacto regulamentar proposta pela Comissão, o custo de conformidade relativo à implementação de um mecanismo de autoliquidação imposto às pequenas e médias empresas será muito elevado para as transações internas e ainda mais oneroso no que respeita às transações transfronteiras. De acordo com a avaliação de impacto da Comissão, o mecanismo de autoliquidação implica um aumento de 43 % do custo de conformidade para as empresas ([7]). Embora se espere que uma autoliquidação generalizada gere custos de conformidade inferiores aos de uma autoliquidação limitada a um determinado setor, esta situação não deixa de demonstrar que os custos de conformidade aumentarão significativamente.

4.6 Em segundo lugar, diversos estudos ([8]) demonstraram que os mecanismos de autoliquidação e de pagamento fracionado até agora implementados têm, muitas vezes, conduzido a problemas de fluxos de caixa para muitas empresas cumpridoras das suas obrigações fiscais.

4.7 Por outras palavras, as tentativas de combater a fraude fiscal cometida por uma minoria de empresas desonestas causaram obstáculos operacionais significativos para os operadores económicos cumpridores das suas obrigações fiscais, que criam postos de trabalho e valor no mercado interno.

4.8 Por esta razão, o CESE chama a atenção da Comissão e dos Estados-Membros para a necessidade de respeitar o princípio da proporcionalidade na proposta da Comissão e nos sistemas jurídicos nacionais individuais, garantindo que as medidas adotadas são proporcionais à necessidade de lutar contra a fraude ao IVA sem prejudicar o mercado interno. Ao mesmo tempo, de acordo com o mesmo princípio, as soluções adotadas devem combater atividades ilegais sem impor encargos excessivos e desproporcionados às empresas cumpridoras, em especial as PME.

4.9 Estas considerações reforçam as razões que sustentam o «caráter transitório» do mecanismo generalizado de autoliquidação. Caso contrário, assistir-se-á a um agravamento inaceitável dos encargos administrativos, particularmente para as PME, e a uma distorção concomitante das dinâmicas do mercado único europeu, uma vez que existe um risco sério de fluxos de caixa diferenciados em empresas sedeadas em diferentes Estados-Membros.

Bruxelas, 31 de maio de 2017.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

([7]) COM(2016) 811 final, p. 43.
([8]) JO C 389 de 21.10.2016, p. 43 (ponto 1.9).