



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2017)706

Proposta alterada de REGULAMENTO DO CONSELHO que altera o Regulamento (UE) nº 904/2010 no que diz respeito às medidas destinadas a reforçar a cooperação administrativa no domínio do imposto sobre o valor acrescentado - Rumo a um espaço único do IVA na UE - Chegou o momento de agir



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta alterada de REGULAMENTO DO CONSELHO que altera o Regulamento (UE) n.º 904/2010 no que diz respeito às medidas destinadas a reforçar a cooperação administrativa no domínio do imposto sobre o valor acrescentado - Rumo a um espaço único do IVA na UE - Chegou o momento de agir [COM(2017)706]

A supra identificada iniciativa foi sinalizada à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa para que procedesse à sua análise, tendo a mesma entendido que não havia fundamentação pertinente que justificasse a sua pronúncia. Não obstante, o Deputado relator do parecer considerou que se justificava analisar, ainda que sucintamente, o conteúdo da iniciativa e a respetiva pronúncia relativa ao cumprimento dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à proposta alterada de REGULAMENTO DO CONSELHO que altera o Regulamento (UE) n.º 904/2010 no que diz respeito às medidas destinadas a reforçar a cooperação administrativa no domínio do imposto sobre o valor acrescentado

2 – A iniciativa em análise faz parte do «pacote em matéria de equidade fiscal com vista à criação de um espaço único do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) na UE», estabelecido no Roteiro para uma União mais coesa, mais forte e mais



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

democrática¹, com o objetivo de lutar contra a fraude transfronteiras ao IVA através da aplicação das recomendações do Conselho, do Parlamento Europeu e do Tribunal de Contas Europeu e melhorar drástica e rapidamente as modalidades de cooperação das administrações fiscais entre si e com outros organismos responsáveis pela aplicação da lei.

3 – É referido, deste modo, que o imposto sobre o valor acrescentado sendo um imposto sobre o consumo de ampla base tributável, constitui uma fonte importante e crescente de receitas fiscais na União Europeia². Nos últimos anos, todavia, o sistema do IVA não conseguiu acompanhar o ritmo da globalização e da digitalização da economia.

A presente iniciativa refere, por conseguinte, que *estima-se que se perderam, no total, cerca de 152 mil milhões de EUR em 2015 devido a deficiências na cobrança do IVA, nomeadamente a fraude*³. *Segundo estimativas anteriores, as perdas devido apenas à fraude transfronteiras ascendiam a 50 mil milhões de EUR*⁴. *Estas práticas fraudulentas distorcem a concorrência no mercado interno e impedem-no de funcionar corretamente. Além disso, têm graves consequências para os orçamentos dos Estados-Membros e para o orçamento da União Europeia, uma vez que parte dos recursos próprios da UE é proveniente do IVA.*

4 – É, igualmente, mencionado que o atual sistema de tributação das trocas comerciais entre os Estados-Membros baseia-se em disposições transitórias introduzidas em 1993 que se tornaram obsoletas e propícias à fraude no contexto de um sistema de imposto sobre o valor acrescentado altamente complexo.

A Comissão apresentou uma proposta⁵ para definir os princípios de um regime definitivo do IVA para as trocas comerciais transfronteiras entre empresas dos

¹ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_pt.pdf.

² O IVA gerou um pouco mais de 1 bilião de EUR em 2015. Este valor corresponde a 7 % do PIB da UE ou a 17,6 % do total das receitas fiscais nacionais (Eurostat).

³ CASE & Institute for Advanced Studies, Estudo e relatórios sobre os desvios do IVA nos 28 Estados-Membros da UE: relatório final de 2017, 2017.

⁴ Ernst and Young, Implementação do «princípio de tributação no destino» nas entregas de bens entre empresas (B2B) na UE, 2015;

⁵ COM(2017) 569 final, de 4 de outubro de 2017.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Estados-Membros que teria por fundamento a tributação das entregas transfronteiras no Estado-Membro de destino.

Tendo em conta que a plena aplicação do regime definitivo do IVA para as trocas comerciais intra-União pode demorar vários anos, é imprescindível prever medidas a curto prazo para lutar de forma mais eficaz e atempada contra a fraude transfronteiras em matéria de IVA.

Melhorar e simplificar os instrumentos de cooperação administrativa, em particular a rede Eurofisc, assume também uma grande importância na luta contra a fraude ao IVA em geral e para reforçar a confiança entre autoridades fiscais antes de ser introduzido o regime definitivo do IVA.

Entre as medidas a curto prazo, a Comissão anunciou a sua intenção de melhorar a troca e a análise de informações pelas administrações fiscais e com outros organismos responsáveis pela aplicação da lei, a fim de reforçar a rede Eurofisc⁶ e de introduzir novos instrumentos, como as auditorias conjuntas.

5 - A presente iniciativa refere, nesta sequência, que existem três principais tipos de fraude transfronteiras que continuam a ser os mais importantes e mais generalizados na UE:

- «*fraude carrosse*» (ou «fraude intracomunitária do operador fictício: ocorre quando um infrator adquire bens ou serviços a partir de outro Estado-Membro com isenção de IVA, mas cobra IVA quando procede à sua revenda, isto é, não paga IVA às autoridades fiscais, embora o comprador o possa deduzir);
- *fraude relativa a veículos usados*: sempre que a tributação incida unicamente sobre a margem de lucro, em vez de incidir sobre o montante total de venda, isto é, a forma mais fácil de cometer uma fraude é vender meios de transporte novos ou recentes (cujo montante de venda seria tributável na sua totalidade) como bens em segunda mão (em relação aos quais apenas é tributável a margem de lucro); e
- *fraudes relacionadas com os regimes aduaneiros 42 e 63* (regime aplicado com o objetivo de facilitar as trocas comerciais quando os bens forem entregues imediatamente a uma empresa estabelecida noutro Estado-Membro, é frequentemente utilizado de forma abusiva e os bens desviados para o *mercado negro* sem que o IVA

⁶ Eurofisc é uma rede de funcionários das administrações fiscais nacionais destinada à troca rápida e multilateral de informações específicas sobre a fraude ao IVA.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

tenha sido pago. Por vezes, este tipo de fraude ocorre através da subavaliação fraudulenta dos bens com o objetivo de evitar os direitos aduaneiros).

6 – Por conseguinte, os principais objetivos da presente iniciativa são, pois, dotar as administrações fiscais de instrumentos mais eficientes e eficazes para lutar contra as três principais fontes de fraude em matéria de IVA em situações transfronteiras.

Uma melhor utilização e partilha de informações entre as autoridades e o reforço da rede Eurofisc permitirá às administrações fiscais dos Estados-Membros identificar melhor os autores das fraudes, pôr termo à fraude e, em última análise, garantir condições de concorrência equitativas para as empresas.

7 – Por último, relembra que o Regulamento (UE) nº 904/2010 estabelece as condições de cooperação das autoridades competentes dos Estados-Membros entre si e com a Comissão para assegurar o cumprimento das regras em matéria de IVA no mercado único.

Deste modo, a presente iniciativa sublinha que *o plano de ação sobre o IVA destina-se a reforçar os instrumentos de cooperação administrativa em matéria de IVA, em especial a rede Eurofisc, como um meio de incentivar a confiança entre as autoridades fiscais antes da entrada em vigor do regime definitivo do IVA.*

Entretanto, essas medidas contribuirão também para conter a fraude transfronteiras.

A luta contra a fraude e a evasão fiscais com o objetivo de ajudar a garantir as receitas nacionais e da UE e evitar a distorção da concorrência, tem sido uma das principais prioridades da Comissão nos últimos anos. As orientações políticas da Comissão⁷ apelam à intensificação dos esforços para lutar contra a fraude e a evasão fiscais, utilizando meios como a melhoria da cooperação administrativa entre as autoridades fiscais.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

⁷ Orientações políticas para a próxima Comissão Europeia:
https://ec.europa.eu/commission/sites/betapolitical/files/juncker-political-guidelines-speech_en_0.pdf



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

a) Da Base Jurídica

A base jurídica da presente iniciativa é o artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

“O Conselho, deliberando por unanimidade, adota disposições relacionadas com a harmonização das legislações relativas aos impostos indiretos, na medida em que essa harmonização seja necessária para assegurar o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno e para evitar as distorções de concorrência”.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Os Estados-Membros são os principais responsáveis pela gestão, a cobrança e os controlos do IVA. No entanto, a fraude ao IVA está muitas vezes ligada às operações transfronteiras no mercado único ou diz respeito a operadores estabelecidos noutros Estados-Membros que não sejam aquele em que o imposto é devido. Afeta a forma como o mercado único funciona e provoca graves perdas para o orçamento da União.

O plano de ação sobre o IVA exige, por um lado, instrumentos mais eficazes, em particular um reforço do papel da rede Eurofisc, e, por outro, novas formas de colaboração e de cooperação com uma sólida base jurídica. Estes objetivos não podem ser levados a cabo apenas ao nível do Estado-Membro.

A atuação a nível da UE proporcionaria um valor superior ao que pode ser alcançado a nível nacional.

Uma vez que os objetivos da presente iniciativa, nomeadamente melhorar os instrumentos de cooperação entre os Estados-Membros e lutar contra a fraude transfronteiras no domínio do IVA, não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros e podem, pois, ser melhor alcançados ao nível da União, a União pode adotar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5º do Tratado da União Europeia.

É, pois, respeitado o princípio da subsidiariedade.

Princípio da Proporcionalidade



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

A presente iniciativa baseia-se em grande medida no quadro normativo em vigor e apenas acrescenta novos elementos nos casos em que o quadro precisa de ser reforçado.

A iniciativa refere que todas as medidas propostas são escolhidas de acordo com as necessidades dos Estados-Membros e apesar dos efeitos positivos sobre o nível de fraude ao IVA não devem implicar quaisquer custos adicionais para as empresas e as administrações, com exceção das medidas no âmbito das quais sejam necessários desenvolvimentos informáticos. Assim, em conformidade com o princípio da proporcionalidade, também consagrado no mesmo artigo 5º do TUE, a presente iniciativa não excede o necessário para alcançar esses objetivos.

PARTE III - PARECER


Em face dos considerandos expostos a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 – A presente iniciativa não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e o proposto não excede o necessário para tal.

2 - Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.


Palácio de S. Bento, 24 de janeiro de 2018

O Deputado Autor do Parecer



(Duarte Marques)

A Presidente da Comissão



(Regina Bastos)