



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 29 October 2012**

**15635/12**

---

**Interinstitutional File:  
2012/0205 (CNS)**

---

**FISC 154**  
**INST 629**  
**PARLNAT 351**

**COVER NOTE**

---

from: The Portuguese Parliament  
date of receipt: 24 October 2012  
to: The President of the Council of the European Union  
Subject: Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax as regards a quick reaction mechanism against VAT fraud  
[doc. 13027/12 FISC 113 - COM(2012) 428 final]  
- *Opinion<sup>1</sup> on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality*

---

Delegations will find attached the abovementioned opinion.

---

Encl.

---

<sup>1</sup> Translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange site IPEX at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**Parecer**

**COM(2012)428**

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 ao mecanismo de reação rápida contra a fraude no IVA

---

1



## 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, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu 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 ao mecanismo de reação rápida contra a fraude no IVA [COM(2012)428].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

#### **PARTE II – CONSIDERANDOS**

*«Não tenhamos ilusões, os responsáveis pela evasão fiscal roubam o cidadão comum e privam os Estados-Membros de receitas que lhes são imprescindíveis».*

*“Precisamos de um sistema de IVA adaptado ao século XXI: simples, moderno e eficaz”.*

Algirdas Šemeta

Comissário responsável pela Fiscalidade e  
União Aduaneira, Luta contra a Fraude e Auditoria

O imposto sobre o valor acrescentado (IVA) é um imposto geral sobre o consumo<sup>1</sup> - uma vez que incide sobre as transmissões de bens, as prestações de serviços e as importações. Foi introduzido pela primeira vez na Europa em 1954, em França. Em 1967, os Estados Membros da então Comunidade Económica Europeia aceitaram substituir os seus sistemas nacionais de tributação sobre as atividades comerciais por um sistema comum de IVA. Posteriormente o IVA foi adotado em cerca de 140 países.

<sup>1</sup> O imposto é calculado em função do valor acrescentado aos bens e serviços em cada fase da produção e da cadeia de distribuição. É cobrado de forma fracionada através de um sistema de pagamentos parciais que permite aos sujeitos passivos do IVA deduzir da sua conta IVA o montante do imposto que pagaram a outros sujeitos passivos, sobre os bens adquiridos destinados à sua atividade comercial, aquando da fase precedente. Este mecanismo permite assegurar a neutralidade do imposto, independentemente do número de operações.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

O IVA constitui uma importante fonte de receitas para os orçamentos nacionais (até 20% da receita fiscal)<sup>2</sup>, chegando a ser para muitos Estados Membros a principal fonte de receitas. Em 2008 as receitas provenientes do IVA representaram, em média, 7,8% do PIB de um Estado Membro.

Em resultado da atual crise económica e financeira, as finanças públicas de muitos Estados Membros tiveram que enfrentar enormes e difíceis desafios. Muitos deles optaram pelo aumento das taxas de IVA de forma a responder às necessidades de consolidação impostas pela crise. Estudos económicos evidenciam "que os impostos de consumo estão entre os mais favoráveis ao crescimento" e que "um sistema sólido de IVA poderia contribuir para a revitalização económica da Europa"<sup>3</sup>.

Porém, a fraude e evasão fiscais reduzem a capacidade dos Estados de aumentarem as suas receitas e levarem a cabo a sua política económica. Estima-se que na UE a economia subterrânea representa quase um quinto do PIB médio dos Estados Membros<sup>4</sup>.

Atualmente existe na UE uma evidente vontade política de dar prioridade ao combate eficaz contra a evasão e fraude fiscal. Claramente expressa, nomeadamente, no Conselho Europeu de 21 de março de 2012, em que se solicitava aos Estados Membros que procedessem à revisão dos seus sistemas fiscais "com a finalidade de os tornarem mais eficazes e eficientes, eliminando isenções injustificadas, alargando a base tributável, reduzindo a carga fiscal sobre o trabalho, melhorando a eficiência da cobrança de impostos e combatendo a evasão fiscal". Tendo sido, essa vontade política, posteriormente reafirmada no Conselho Europeu de 28 de junho.

<sup>2</sup> IP/12/697, de 27 de junho de 2012.

<sup>3</sup> IP/10/1633, de 1 de dezembro de 2010.

<sup>4</sup> IP/12/697, de 27 de junho de 2012.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Atendendo que a política fiscal deverá contribuir para a consolidação orçamental e para o crescimento sustentável<sup>6</sup>, é portanto crucial a criação de mecanismos que permitam aumentar a eficácia e a eficiência dos sistemas fiscais combatendo assim a fraude e a evasão fiscais.

Neste contexto, a Comissão apresenta a proposta, ora em apreço, visando a derrogação da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (designada Diretiva IVA) no sentido de permitir aos Estados Membros combater de forma rápida e eficazmente a fraude ao IVA.

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

*a) Da Base Jurídica*

A base jurídica subjacente à presente proposta é o artigo nº. 113 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

*b) Do Princípio da Subsidiariedade*

Atendendo a que os objetivos da presente proposta de diretiva, em especial no que concerne à necessidade de resolver fenómenos de fraude súbita e em grande escala no domínio do IVA e à dimensão internacional de que se revestem, não podem ser suficientemente realizados pelos Estados Membros, podendo assim ser melhor realizados a nível da União. Esta pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

---

<sup>6</sup> Tal como é claramente reconhecido no processo do Semestre Europeu e no Pacto Euro Mais.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Por conseguinte, a presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade.

#### *c) Do conteúdo da iniciativa*

Tendo em conta que: a fraude ao IVA custa à União Europeia e aos orçamentos nacionais vários milhões de euros por ano; que a globalização da economia e o progresso tecnológico fez surgir novos fenómenos de fraude súbita e maciça na área do IVA (por exemplo, a chamada fraude de tipo "carrossel" ou de tipo "operador fictício"); que são evidentes as dificuldades dos Estados membros para resolver o problema, dado que por vezes veem-se confrontados com situações em que a legislação da UE em vigor em matéria de IVA não proporciona uma base jurídica que permita tomar medidas de emergência que impeçam certas fraudes ou evasões fiscais.

De salientar que até agora, estas situações foram resolvidas "por uma alteração da Diretiva 2006/112/CE, de 28 de novembro de 2006<sup>6</sup>, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado ou pela concessão de derrogações individuais aos Estados Membros com base no artigo 395.º da Diretiva IVA". Processo que se revelou lento e pesado capaz de originar perdas "financeiras consideráveis e irreparáveis".

Por conseguinte, atualmente, se um Estado Membro pretender combater a fraude no IVA através de medidas não autorizadas pela legislação em vigor relativa ao IVA, tem de solicitar em uma derrogação à Diretiva 2006/112/CE. Para que a derrogação seja autorizada, é necessário que a Comissão apresente uma proposta e o Conselho a adote. Este procedimento tem-se revelado pouco flexível e moroso, dificultando por isso uma reação rápida e adequada aos pedidos dos Estados-Membros de concessão de derrogações.

<sup>6</sup> Designada por Diretiva IVA.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Neste contexto, e para assegurar uma reação rápida e adequada dos Estados Membros é necessário estabelecer um novo procedimento que permita de forma mais flexível e célere aos Estados Membros solicitarem a concessão de derrogações à Diretiva 2006/112/CE.

Esse novo procedimento, designado por "Mecanismo de Reação Rápida", é proposto pela iniciativa em apreço.

Deste modo, a proposta em análise visa introduzir na Diretiva 2006/112/CE uma procedimento que em situações muito específicas fornecerá a base jurídica adequada que permitirá aos Estados Membros solicitarem a concessão de derrogações que permita maior celeridade e eficácia no combate à fraude no IVA.

**As principais alterações propostas são:** i) **atribuição de competências de execução à Comissão** para autorizar o Estado Membro requerente a adotar medidas derogatórias no quadro específico do Mecanismo de Reação Rápida; ii) **Prorrogação do período máximo de validade de atos de execução de aplicação imediata, até 1 ano<sup>7</sup>**, a fim de permitir que os Estados Membros em causa estabeleçam entretanto medidas mais permanentes.

<sup>7</sup> Atualmente o período máximo de validade de atos de execução de aplicação imediata está fixado em 6 meses.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

**PARTE III – PARECER**

Em face dos considerandos expostos e atento ao Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 23 de outubro de 2012

**O Deputado Autor do Parecer**

(Jacinto Serrão)

**O Presidente da Comissão**

(Paulo Mota Pinto)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE IV – ANEXO**

**Relatório da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública.**



Proposta de Directiva do Conselho  
Relator: Jorge Paulo Oliveira

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

## Relatório

Proposta de Directiva do Conselho  
[COM(2012)428]

**Relator:** Jorge Paulo Oliveira

Altera a Directiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado no que diz respeito ao mecanismo de reacção rápida contra a fraude no IVA



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

---

**ÍNDICE**

**PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

**PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR**

**PARTE IV – CONCLUSÕES**



## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

### **PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto (alterada pela Lei nº 21/2012, de 17 de maio), que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, 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 ao mecanismo de reacção rápida contra a fraude no IVA [COM(2012)428]* foi enviada à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

### **PARTE II – CONSIDERANDOS**

#### **1. Objetivo da iniciativa**

A presente iniciativa tem como principal objetivo reforçar a ajuda aos Estados-Membros no combate às formas agressivas de fraude no IVA, prevendo uma medida complementar à adoção de determinadas medidas derogatórias, garantindo desse modo uma resposta mais rápida, adequada e eficaz.

#### **2. Contextualização**

A fraude fiscal no domínio do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) leva a consideráveis perdas orçamentais, afetando as condições de concorrência e, por conseguinte, o próprio funcionamento do mercado interno.

A fim de impedirem certas fraudes ou evasões fiscais, a Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado permite que os Estados-Membros solicitem uma derrogação à Diretiva.



## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Esta possibilidade, porém, nem sempre é suficientemente flexível e eficaz. Basta atentar que para uma derrogação ser autorizada, é necessário que a Comissão apresente uma proposta e o Conselho a adote. A experiência recente demonstrou que este processo de concessão de derrogações consome demasiado tempo e nem sempre é suficientemente flexível para assegurar uma reação rápida e adequada aos pedidos dos Estados-Membros, tornando-se assim necessário estabelecer um novo procedimento para conceder essas derrogações, designado por «**Mecanismo de Reação Rápida**».

Refira-se ainda que no actual quadro os Estados-Membros podem ser tentados a tomar medidas imediatas sem uma base jurídica adequada na legislação da UE. Em tais circunstâncias, mesmo que as medidas se revelem adequadas e proporcionadas à situação de fraude, podem ser contestadas em Tribunal por falta de base jurídica.

### 3. O Mecanismo de Reacção Rápida (MRR)

Atualmente, se um Estado membro pretende combater a fraude no IVA através de medidas não autorizadas pela legislação comunitária do IVA, tem de requerer formalmente a derrogação para o efeito. Perante tal solicitação, a Comissão elabora uma proposta para o efeito e submete a sua aprovação ao Conselho da União Europeia, que deverá ser unânime antes de as medidas poderem ser implementadas.

#### Principais alterações introduzidas:

- A Comissão passa a ser competente para, no quadro específico do mecanismo, autorizar o Estado-Membro requerente a adotar medidas derrogatórias, daí resultando que os Estados membros não terão de esperar que todo o anterior processo formal se complete antes de aplicarem as pretendidas medidas anti-fraude.
- É prorrogado o período máximo de validade dos atos de execução de aplicação imediata, de 6 para 12 meses, o que permite que os estados-Membros em causa estabeleçam entretanto medidas mais permanentes.



## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

### Âmbito de aplicação do MRR

Combate de formas específicas de fraude fiscal, súbitas e de grande escala, no domínio do IVA suscetíveis de conduzir a perdas financeiras consideráveis e irreparáveis.

### Medidas derogatórias plasmadas no MRR

- Designação do beneficiário como pessoa responsável pelo pagamento de IVA em determinadas entregas de bens e prestações de serviços<sup>1</sup>.
- Qualquer outra medida determinada pelo Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão.

### **4. Princípio da Subsidiariedade**

Nos termos do artigo 5.º do Tratado da União Europeia: *"Nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, a Comunidade intervém apenas, de acordo com o princípio da subsidiariedade, se e na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros, e possam, pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançados a nível comunitário."*

Os fenómenos de fraude súbita e em grande escala no domínio do IVA, caracterizam-se, frequentemente, por envolverem vários países, assumindo uma dimensão internacional. Essa é razão bastante para afirmar que a adoção de medidas adequadas ao seu combate não pode ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros, impondo-se uma ação prosseguida a nível da União, garantindo-se desse modo uma resposta mais rápida, mais adequada e mais eficaz a estes fenómenos. Nesse sentido pode afirmar-se que a presente proposta de Diretiva está em conformidade com o princípio da subsidiariedade.

<sup>1</sup> Denomina-se de mecanismo de autoliquidação, ao abrigo do qual o sujeito passivo se torna responsável pelo pagamento do IVA em vez do fornecedor de bens ou prestador de serviços, como é a regra geral. Caso o beneficiário disponha de um direito total de dedução, ele contabilizará e deduzirá o IVA na mesma declaração do IVA, o que dá origem a que não se faça qualquer pagamento nem reembolso efetivos, reduzindo-se, deste modo, as possibilidades de fraude.



## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

### **PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR**

A fraude ao IVA custa à UE e aos orçamentos nacionais vários mil milhões de euros por ano. Em alguns casos graves, grandes somas são perdidas num prazo muito curto, devido à velocidade com que os esquemas de fraude evoluem. Por exemplo, entre junho de 2008 e dezembro de 2009, um número estimado de 5.000.000.000 de euros foi perdido como resultado de fraude ao IVA na emissão de licenças de gases de efeito estufa.

Quando se trata de fraude ao IVA, tempo é dinheiro e, nesse sentido, o Mecanismo de Reação Rápida da União Europeia assume-se como um verdadeiro instrumento de resposta célera de combate à fraude.

Atualmente, os instrumentos disponibilizados não permitem que um Estado-Membro confrontado com um caso grave, repentino e maciço de fraude no IVA possa reagir imediata e adequadamente, porquanto é sujeito a um longo e moroso processo de autorização (aproximadamente 8 meses) da adoção de medidas para o efeito. Com o novo mecanismo, tal será possível aproximadamente em trinta dias.

Não obstante o descrito, deve ser assinalado que:

- O denominado mecanismo de autoliquidação é a única medida antifraude especificada, o que é manifestamente insuficiente. A existência de outras medidas previamente definidas, permitiriam um maior campo de intervenção da Comissão e simultaneamente ganhos de tempo de decisão.
- Além desta e de outras medidas destinadas a por fim às significativas perdas de receitas que ocorrem actualmente devido à existência de fraudes e de não cobrança de IVA, urge colmatar as muitas deficiências que o modelo comum do IVA na UE apresenta, sobretudo ligadas à sua complexidade, burocracia, custos de cumprimento, insuficiente grau de harmonização legislativa, distintas interpretações e aplicações práticas das regras comunitárias deste tributo e algumas derrogações ao sistema comum, deficiências que põem em causa o princípio da neutralidade e introduz significativas distorções de concorrência em diversos domínios



## Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

### PARTE IV – CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública conclui o seguinte:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
2. A Comissão dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterado pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 3 de Outubro de 2012.

O Deputado Relator



(Jorge Paulo Oliveira)

O Presidente da Comissão



(Eduardo Cabrita)