COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 10.11.2015
COM(2015) 557 final

2015/0257 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

que autoriza a Hungria a aplicar uma medida em derrogação ao artigo 193.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

Nos termos do artigo 395.º, n.º 1, da Diretiva 2006/112/CE, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado[1] (a seguir, designada por «Diretiva IVA»), o Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão, pode autorizar os Estados-Membros a introduzirem medidas especiais em derrogação à referida diretiva para simplificar a cobrança do IVA ou para impedir certos tipos de fraude ou evasão fiscal.

Por cartas registadas na Comissão em 23 de dezembro de 2014 e 8 de maio de 2015, a Hungria solicitou autorização para introduzir uma medida em derrogação ao artigo 193.º da Diretiva IVA. Em conformidade com o disposto no artigo 395.º, n.º 2, da Diretiva IVA, a Comissão informou os outros Estados-Membros, por carta datada de 2 de julho de 2015, do pedido apresentado pela Hungria. Por carta datada de 7 de julho de 2015, a Comissão comunicou à Hungria que dispunha de todas as informações que considerava necessárias para apreciar o pedido.

A Hungria informou a Comissão de que tem sido confrontada com esquemas de fraude no setor da colocação à disposição de pessoal, nomeadamente relacionados com agências de trabalho temporário e organizações que fornecem serviços semelhantes, como cooperativas escolares cujos membros trabalham para terceiros. Cerca de 1000 empresas estão registadas como agências de trabalho temporário na Hungria.

Algumas empresas do setor estão filiadas em associações nacionais húngaras (p. ex., Associação Nacional Húngara de Agências de Trabalho Temporário e Associações Nacionais de Cooperativas Escolares), e essa filiação, segundo a Hungria, garante em certa medida que operam legalmente. No entanto, um número considerável de empresas não está filiado em nenhuma associação nacional e é especialmente nesta categoria que, segundo a Hungria, 40 % a 50 % das empresas estarão supostamente envolvidas em atividades fraudulentas.

Este tipo de fraude assume diferentes formas, como a prestação de serviços fictícios ou emissão de faturas falsas, mas a principal forma de fraude fiscal envolve a faturação de entregas seguida do desaparecimento do fornecedor sem que este pague o imposto às autoridades fiscais, mas deixando o cliente na posse de uma fatura válida para dedução do IVA. A fraude em matéria de IVA neste setor em 2014 foi calculada pela Hungria em cerca de 22 500 000 euros.

Uma das características da prestação deste tipo de serviços é que não exige verdadeiramente um grande investimento ou um conhecimento especializado. É, pois, relativamente fácil criar estas empresas, que depois desaparecem após um curto período de tempo. Tendo em conta o reduzido investimento, muitas vezes o IVA recebido dos clientes excede largamente o IVA dedutível sobre esse investimento ou, de um modo geral, o IVA a montante. Consequentemente, o IVA não deduzido a montante representa apenas um pequeno elemento de custo quando estas empresas, com poucos ou nenhuns ativos, desaparecem. O montante global do IVA não pago torna-se difícil ou impossível de recuperar.

[1] JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

Não obstante certas medidas de controlo que foram introduzidas (p. ex., maiores controlos e supervisão do registo de novas empresas), a Hungria declarou não estar em condições de combater eficazmente a fraude neste setor. Por conseguinte, solicitou autorização, em derrogação da regra geral do artigo 193.º da Diretiva IVA, para aplicar a este setor o mecanismo de autoliquidação, ao abrigo do qual é o cliente que é considerado sujeito passivo e não o fornecedor que deve contabilizar o IVA devido sobre os serviços fornecidos na sua declaração de IVA. Esse cliente, desde que tenha direito à dedução integral do IVA, procede simultaneamente à declaração e à dedução do IVA correspondente ao fornecimento, o que resulta no não pagamento efetivo do IVA ao Tesouro. Isto impede que os fornecedores fraudulentos desapareçam sem pagar o IVA. Além disso, como entendido pela Comissão à luz das informações fornecidas pela Hungria, os utilizadores dos serviços são geralmente mais cumpridores do que estes fornecedores. Por conseguinte, a medida proposta resultará também numa transferência das obrigações em matéria de IVA das empresas de menor dimensão e menos fiáveis para sujeitos passivos de maior dimensão que são mais cumpridores. Simultaneamente, não pôde ser identificado nenhum risco de fraude no que diz respeito à deslocação da fraude para outros Estados-Membros que não aplicam esta medida. Do mesmo modo, não é previsível uma deslocação da fraude para o comércio retalhista, dado que o tipo de serviço não se destina geralmente ao consumidor final.

É de notar que a Diretiva IVA já prevê uma aplicação facultativa do mecanismo de autoliquidação no que se refere à colocação à disposição de pessoal (artigo 199.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva IVA). Esta possibilidade limita-se essencialmente ao setor imobiliário (artigo 199.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva IVA), mas o contexto desta opção na diretiva é comparável ao do presente pedido. Por conseguinte, a medida derrogatória proposta deve apenas ser aplicada a situações que não estejam já cobertas pela Diretiva IVA.

Por último, a Comissão foi informada de que a Hungria já começou a aplicar a derrogação solicitada, sem ter esperado pela adoção de uma decisão do Conselho com base na presente proposta.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

Artigo 395.º da Diretiva IVA.

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

Tendo em conta a disposição da Diretiva IVA em que se baseia a proposta, esta é da competência exclusiva da União. Por conseguinte, o princípio da subsidiariedade não se aplica.

- **Proporcionalidade**

A proposta respeita o princípio da proporcionalidade pelas razões a seguir indicadas.

A decisão diz respeito a uma autorização concedida a um Estado-Membro, a seu pedido, não constituindo qualquer obrigação.

Tendo em conta o âmbito de aplicação restrito da derrogação, a medida especial é proporcional ao objetivo perseguido de combate à fraude fiscal. Não excede o necessário para combater a fraude num setor específico.

- **Escolha do instrumento**

Nos termos do artigo 395.º da Diretiva IVA, a derrogação às regras comuns do IVA só é possível com a autorização do Conselho, deliberando por unanimidade sob proposta da Comissão. Além disso, uma decisão do Conselho constitui o instrumento mais adequado, uma vez que pode ser dirigida separadamente a um Estado-Membro.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Consulta às partes interessadas**

A presente proposta tem por base um pedido apresentado pela Hungria e refere-se apenas a este Estado-Membro.

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

Não foi necessário recorrer a peritos externos.

- **Avaliação de impacto**

A decisão visa combater a fraude em matéria de IVA relacionada com a colocação à disposição de pessoal, designando o destinatário do serviço como responsável pelo pagamento IVA devido.

Terá, pois, um impacto potencialmente positivo nas receitas do IVA, uma vez que os fornecedores fraudulentos já não poderão desaparecer sem pagar o montante do IVA que recebem dos seus clientes ao abrigo das regras normais.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A proposta não tem incidência negativa no orçamento da UE.

5. OUTROS ELEMENTOS

A proposta inclui uma cláusula de caducidade: um prazo automático que cessará em 31 de dezembro de 2017.

2015/0257 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

que autoriza a Hungria a aplicar uma medida em derrogação ao artigo 193.º da Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Tendo em conta a Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado[2], nomeadamente o artigo 395.º, n.º 1,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

(1) Por cartas registadas na Comissão em 23 de dezembro de 2014 e 8 de maio de 2015, a Hungria solicitou autorização para introduzir uma medida especial em derrogação ao artigo 193.º da Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito à pessoa responsável pelo pagamento do imposto sobre o valor acrescentado (IVA).

(2) Por carta datada de 2 de julho de 2015, a Comissão informou os outros Estados-Membros do pedido apresentado pela Hungria. Por carta datada de 7 de julho de 2015, a Comissão comunicou à Hungria que dispunha de todas as informações que considerava necessárias para apreciar o pedido.

(3) O artigo 193.º da Diretiva 2006/112/CE estabelece que os sujeitos passivos que efetuem entregas de bens ou prestações de serviços são, regra geral, os devedores do IVA perante as autoridades fiscais. O objetivo da derrogação solicitada pela Hungria é designar o destinatário responsável pelo pagamento do IVA relacionado com a colocação à disposição de pessoal.

(4) Segundo a Hungria, um certo número de operadores comerciais no setor das agências de trabalho temporário está envolvido em atividades fraudulentas, fornecendo serviços sem pagar o IVA às autoridades fiscais. Dado que este tipo de atividade não exige necessariamente um *input* ou investimento importante, muitas vezes o IVA recebido por estas agências excede largamente o IVA dedutível que pagaram aos seus fornecedores. Algumas destas agências, frequentemente com poucos ou nenhuns ativos, desaparecem em seguida após um curto período de apenas alguns meses, tornando a cobrança do IVA não pago difícil ou impossível.

(5) Ao designar como devedor do IVA a pessoa à qual estes serviços são prestados, a derrogação eliminará a oportunidade de participar neste tipo de fraude fiscal. Em determinados casos de colocação à disposição de pessoal, enumerados no artigo 199.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2006/112/CE, já é possível designar o destinatário como pessoa responsável pelo pagamento do IVA. A medida derrogatória é, por

[2] JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

conseguinte, aplicável às situações de colocação à disposição de pessoal que ainda não estão abrangidas pela Diretiva 2006/112/CE.

(6) Esta derrogação não terá incidências sobre os recursos próprios da União provenientes do IVA,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

Em derrogação do artigo 193.º da Diretiva 2006/112/CE, a Hungria fica autorizada a designar como devedor do IVA devido o destinatário da colocação à disposição de pessoal, exceto aqueles cuja atividade esteja já abrangida pelo artigo 199.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2006/112/CE.

Artigo 2.º

A presente decisão caduca em 31 de dezembro de 2017.

Artigo 3.º

A destinatária da presente decisão é a Hungria.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente