

## IV

(Informações)

INFORMAÇÕES ORIUNDAS DAS INSTITUIÇÕES  
E DOS ÓRGÃOS DA UNIÃO EUROPEIA

## TRIBUNAL DE CONTAS

## RELATÓRIO ESPECIAL N.º 8/2007

**sobre a cooperação administrativa no domínio do imposto sobre o valor  
acrescentado, acompanhado das respostas da Comissão***(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 248.º do Tratado CE)*

(2008/C 20/01)

## ÍNDICE

	Pontos	Página
GLOSSÁRIO .....		3
SÍNTESE .....	1-VII	5
INTRODUÇÃO .....	1-11	6
Antecedentes da auditoria .....	1-11	6
MÉTODO E ÂMBITO DA AUDITORIA .....	12-17	8
OBSERVAÇÕES .....	18-93	8
Intercâmbio de informações mediante pedido entre Estados-Membros .....	18-49	8
Intensidade da cooperação .....	19-23	8
Oportunidade das respostas .....	24-42	9
Qualidade das respostas .....	43-49	12
Intercâmbio de informações sem pedido prévio .....	50-56	13
Sistema de Intercâmbio de Informações sobre o IVA (VIES) .....	57-70	14
Fornecimento atempado dos dados .....	60-61	14
Acesso aos dados e sua exactidão .....	62-65	14
Verificação dos números IVA pelos operadores .....	66-68	15
Melhorias na funcionalidade do VIES (VIES II) .....	69-70	15
Instrumentos para a promoção de um método de controlo multilateral .....	71-77	15
Presença de funcionários da administração fiscal em outros Estados-Membros ....	71-72	15
Controlos simultâneos e multilaterais .....	73-77	16

	<i>Pontos</i>	<i>Página</i>
Promoção e avaliação da cooperação administrativa pela Comissão . . . . .	78-83	17
Outros entraves a uma cooperação eficaz . . . . .	84-93	17
Ausência de regras comuns para a anulação dos números de identificação IVA . . .	85-87	17
Dificuldades na instauração de processos judiciais transfronteiriços . . . . .	88-91	17
Quantificação e análise insuficientes da fraude ao IVA . . . . .	92-93	18
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES . . . . .	94-112	18
Conclusões . . . . .	94-103	18
Recomendações . . . . .	104-112	19
<b>Respostas da Comissão</b> . . . . .		20

## GLOSSÁRIO

**Cooperação administrativa** — Intercâmbio de informações entre os Estados-Membros, segundo o qual as administrações fiscais devem prestar assistência mútua e colaborar com a Comissão nos termos do Regulamento (CE) n.º 1798/2003 do Conselho, de 7 de Outubro de 2003 <sup>(1)</sup>, por forma a assegurar a boa aplicação do IVA sobre fornecimentos de bens e prestações de serviços, aquisições intracomunitárias e importações de mercadorias. São geralmente objecto de intercâmbio entre os Estados-Membros quaisquer informações que possam contribuir para um correcto apuramento do IVA, incluindo as respeitantes a casos específicos. Realiza-se tanto mediante pedido como sem pedido prévio. O regulamento baseia-se no artigo 93.º do Tratado CE, o qual estipula que o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social, adopta as disposições respeitantes à harmonização das legislações relativas aos impostos sobre o volume de negócios, na medida em que essa harmonização seja necessária para assegurar o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno.

**Fiscalis** — Programa de acção comunitário plurianual destinado a melhorar o funcionamento dos sistemas de tributação no mercado interno através de sistemas de comunicação e de troca de informações, de controlos multilaterais, do intercâmbio de pessoal, de seminários e de outras actividades de formação. A Decisão Fiscalis <sup>(2)</sup> não se refere unicamente ao IVA, mas também aos impostos especiais sobre o consumo de álcool, tabacos manufacturados e óleos minerais, aos impostos sobre o rendimento e o património e a taxas sobre os prémios de seguro. O quadro financeiro do programa para o período de 2003 a 2007 foi fixado em 67,3 milhões de euros.

**Fraude de tipo carrossel** — ver **Operador fictício**

**IVA** — ver **Sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado**

**Mapa recapitulativo** — Mapa a apresentar por todos os sujeitos passivos identificados para efeitos do IVA que efectuem entregas intracomunitárias. O mapa recapitulativo é elaborado para cada trimestre e regista o valor total dos bens entregues a cada adquirente em outros Estados-Membros, bem como a lista dos números de identificação IVA correspondentes.

**Número de identificação IVA** — Número individual atribuído a todos os sujeitos passivos que tencionem efectuar entregas de bens, prestações de serviços ou aquisições de bens para fins comerciais. Cada número tem um prefixo de duas letras que identifica o Estado-Membro que o emitiu.

**Operador fictício** — Operador fictício é um operador registado para efeitos do IVA que, com intenções potencialmente fraudulentas, adquire ou simula adquirir bens ou serviços sem pagar o IVA e fornece esses bens ou serviços facturando o IVA, sem contudo restituir esse imposto às autoridades fiscais nacionais. Os clientes do operador fictício podem agir de boa fé ou participar igualmente na fraude. Podem solicitar às autoridades fiscais o reembolso do IVA que pagaram ao operador fictício. No caso de os mesmos bens circularem repetidamente entre os Estados-Membros, o processo designa-se por fraude de tipo carrossel. Estes sistemas de fraude podem ser muito sofisticados e incluir operadores fictícios em vários Estados-Membros, lesando os interesses financeiros de todos os Estados-Membros implicados.

**Recursos próprios IVA** — Em 2006, os recursos próprios baseados no IVA elevaram-se a 17,2 mil milhões de euros, representando 15,8 % das receitas comunitárias. Os recursos próprios IVA são calculados com base numa matéria colectável harmonizada do IVA (ou seja, uma matéria colectável corrigida com todas as derrogações e opções específicas de que beneficiam os Estados-Membros). Assim, os pagamentos de recursos próprios IVA efectuados pelos Estados-Membros a favor do orçamento comunitário não são afectados pelas diferentes taxas de IVA ou pelas derrogações em vigor. O ponto de partida para o cálculo dos recursos próprios provenientes do IVA é o total das receitas líquidas do IVA cobradas por cada Estado-Membro durante determinado ano. Se for cobrado menos IVA devido a evasão ou fraude, serão igualmente mais baixos os recursos próprios IVA pagos ao orçamento comunitário, a menos que as matérias colectáveis a considerar estejam limitadas a 50 % do RNB, como é o caso de alguns Estados-Membros.

**SCAC** (Standing Committee on Administrative Cooperation) — O Comité Permanente de Cooperação Administrativa é um comité de regulamentação instituído nos termos do artigo 44.º do Regulamento (CE) n.º 1798/2003 do Conselho, que assiste a Comissão nas matérias especificadas nesse regulamento. É composto por representantes dos Estados-Membros e presidido pelo representante da Comissão. Para a adopção de pareceres, o Comité toma as suas decisões pela maioria prevista no n.º 2 do artigo 205.º do Tratado CE (maioria qualificada). O Comité reúne-se normalmente duas vezes por ano.

<sup>(1)</sup> JO L 264 de 15.10.2003, p. 1.

<sup>(2)</sup> Decisão n.º 2235/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de Dezembro de 2002, relativa à adopção de um programa comunitário destinado a melhorar o funcionamento dos sistemas de tributação no mercado interno (Programa Fiscalis 2003-2007) (JO L 341 de 17.12.2002, p. 1).

**Sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (IVA)** — O princípio do sistema comum do IVA pressupõe a aplicação de um imposto geral sobre o consumo exactamente proporcional ao preço dos bens e serviços, nos termos da Directiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de Novembro de 2006 <sup>(1)</sup>. Por exemplo, a taxa normal do IVA estabelecida pelos Estados-Membros não pode ser inferior a 15 % e a taxa reduzida não pode ser inferior a 5 %. Em cada fase da cadeia comercial, o vendedor cobra o IVA sobre as vendas mas deve restituir à administração a diferença entre o IVA que recebeu e o IVA que pagou sobre as compras efectuadas no exercício da sua actividade. Este processo continua até ao consumidor final, que suporta o IVA sobre o valor total das suas aquisições. O IVA cobrado ao consumidor é pago às autoridades fiscais pelo vendedor dos bens. Se um operador efectuar entregas intracomunitárias de bens, tem o direito a ser reembolsado do IVA pago a montante ao expedi-los para um operador em outro Estado-Membro. O IVA devido pela transacção deve então ser pago pelo operador no Estado-Membro de destino à taxa em vigor nesse Estado-Membro.

**Sujeito passivo** — Qualquer pessoa que exerça, de modo independente e em qualquer lugar, uma actividade económica, seja qual for o fim ou os resultados dessa actividade.

**VIIES** (VAT Information Exchange System) — O Sistema de Intercâmbio de Informações sobre o IVA é uma rede electrónica de transmissão de informações relativas à validade dos números de identificação IVA das empresas registadas nos Estados-Membros. Além disso, as administrações dos Estados-Membros podem igualmente ter acesso às informações relativas às entregas intracomunitárias (isentas de imposto) através do sistema VIIES. As informações relativas ao registo do IVA são recolhidas pelas administrações nacionais e introduzidas nas bases de dados para consulta à distância. O mesmo acontece relativamente às entregas intracomunitárias declaradas nos «mapas recapitulativos». Este sistema foi criado para compensar a supressão das formalidades e dos controlos aduaneiros.

<sup>(1)</sup> JO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

**SÍNTESE**

I. A evasão e a fraude em larga escala em matéria de imposto sobre o valor acrescentado (IVA) geram distorções no funcionamento do mercado único e afectam os interesses financeiros dos Estados-Membros e o financiamento do orçamento comunitário.

II. Em 2004, entrou em vigor uma nova legislação comunitária destinada a acelerar e reforçar a cooperação transfronteiriça entre as autoridades dos Estados-Membros, especialmente através de procedimentos mais claros, de um intercâmbio de informações mais exaustivo e de um aumento dos contactos directos entre os serviços fiscais locais.

III. A auditoria do Tribunal visou avaliar se o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros se efectua de modo oportuno e eficaz e assenta em procedimentos sólidos e estruturas administrativas adequadas.

IV. A auditoria revelou que o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros pode contribuir para estes apurarem o IVA correctamente, bem como para prevenir e detectar casos de fraude.

V. Contudo, o Tribunal constatou que:

- a) as novas possibilidades previstas para reforçar e acelerar a cooperação não são suficientemente exploradas e nem todos os Estados-Membros criaram estruturas administrativas e/ou procedimentos operacionais adequados para assegurar uma cooperação eficiente;
- b) metade do intercâmbio de informações realizado mediante pedido não se efectua nos prazos exigidos pela legislação, sendo raramente enviadas respostas provisórias ou notificações de resposta tardia;
- c) todos os Estados-Membros dão respostas tardias, mas a frequência destas varia consideravelmente de uns para outros; por vezes, existem diferenças significativas entre o número de pedidos que um Estado-Membro declara ter recebido e o número de pedidos que outros Estados-Membros declaram ter-lhe enviado;
- d) o quadro do intercâmbio de informações sem pedido prévio não está bem definido e as informações prestadas espontaneamente nem sempre são sistematicamente exploradas;
- e) a disponibilidade tardia e a falta de fiabilidade dos dados do actual sistema VIES aumentam o risco de não serem detectados casos de evasão e de fraude.

VI. Para que os Estados-Membros possam prestar uma assistência mútua eficiente, é necessária uma cooperação mais intensa e rápida, mais contactos directos entre os serviços fiscais locais e um melhor controlo.

VII. As insuficiências do sistema VIES devem ser urgentemente corrigidas, por exemplo reduzindo drasticamente os prazos de recolha e introdução dos dados e concedendo um acesso directo mais alargado a esses dados para permitir consultas multilaterais.

## INTRODUÇÃO

### *Antecedentes da auditoria*

1. A evasão e a fraude em matéria de imposto sobre o valor acrescentado (IVA) geram distorções na concorrência do mercado único e reduzem as receitas fiscais dos Estados-Membros. Tal como salientou o Conselho <sup>(1)</sup>, é imperioso lutar com eficácia e determinação contra a fraude fiscal no interesse dos empresários que cumprem honestamente as suas obrigações fiscais, bem como dos orçamentos dos Estados-Membros. Com vista a complementar os esforços nacionais a este respeito, o Conselho acordou, em 28 de Novembro de 2006, que era necessário estabelecer com urgência a nível comunitário uma estratégia de combate à fraude fiscal.

2. A evasão e a fraude no domínio do IVA afectam igualmente o financiamento do orçamento da União Europeia, na medida em que originam uma maior necessidade de utilização dos recursos próprios baseados no rendimento nacional bruto (RNB) dos Estados-Membros. O recurso RNB destina-se a cobrir o saldo do total das despesas não abrangido pelos outros recursos. Daí que as perdas causadas pelas fraudes ao IVA afectem o equilíbrio geral do sistema de recursos próprios estabelecido pelo legislador comunitário <sup>(2)</sup>. Dado que os critérios para o cálculo dos recursos IVA e RNB diferem um do outro, estas perdas podem igualmente afectar a incidência do encargo financeiro suportado pelos Estados-Membros <sup>(3)</sup>, infringindo assim o princípio da equidade.

3. Embora não tenham sido efectuadas investigações sobre a amplitude da evasão e da fraude no domínio do IVA em todos os Estados-Membros, foram publicadas várias estimativas. A Associação Internacional do IVA <sup>(4)</sup> estima as perdas de IVA entre 60 e 100 mil milhões de euros por ano em toda a União Europeia. Só no Reino Unido, a HM Revenue and Customs (HMRC — administração fiscal e aduaneira do Reino Unido) calcula que, no ano fiscal de 2005-2006, as perdas de receitas do IVA se tenham elevado a 18,2 mil milhões de euros <sup>(5)</sup>. Na Alemanha, o Ministério das Finanças publicou <sup>(6)</sup> os resultados de um estudo que estimava as perdas de IVA em 2005 em 17 mil milhões de euros.

4. A parte mais importante dos casos de evasão ao IVA está relacionada com actividades económicas não declaradas («economia paralela»). Há, contudo, igualmente uma parte significativa que ocorre como efeito colateral do regime de IVA instaurado

com a criação do mercado único em 1993. No comércio intracomunitário, os produtos fornecidos estão isentos de IVA. O IVA devido deverá então ser pago no Estado-Membro de destino dos produtos. Este regime pode dar origem a evasão ao IVA tanto no país de origem como no país de destino. Existem três tipos principais de evasão:

- a) declaração de entregas intracomunitárias, retendo os produtos para venda no mercado interno sem IVA;
- b) falta de pagamento do IVA devido quando da entrada no Estado-Membro de destino;
- c) fraude do operador fictício <sup>(7)</sup>.

Os sistemas de fraude são frequentemente sofisticados, alargando-se a vários Estados-Membros e envolvendo numerosas empresas. Por exemplo, a Eurojust anunciou, em Março de 2007 <sup>(8)</sup>, um caso de fraude internacional de tipo carrossel no domínio do IVA estimado em 2,1 mil milhões de euros e no qual estiveram implicados 18 Estados-Membros. Só no Reino Unido, segundo a HMRC <sup>(5)</sup> podem atribuir-se a fraude intracomunitária do operador fictício no domínio do IVA perdas entre 3 e 4,5 mil milhões de euros no ano fiscal de 2005-2006.

5. Embora os produtos atravessem livremente as fronteiras internas, a acção das administrações fiscais nacionais continua a ser bastante dificultada por essas mesmas fronteiras. Se um operador efectuar entregas intracomunitárias de bens, tem o direito a ser reembolsado do IVA pago a montante. O IVA devido deve então ser pago pelo operador no Estado-Membro de destino. A cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros torna-se, portanto, necessária para o intercâmbio das informações que permitam apurar correctamente o IVA. O sistema comum de intercâmbio de informações entre os Estados-Membros é regido pelo Regulamento (CE) n.º 1798/2003 do Conselho, de 7 de Outubro de 2003, relativo à cooperação administrativa no domínio do imposto sobre o valor acrescentado <sup>(9)</sup> (a seguir designado por «regulamento»), que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2004, revogando o antigo Regulamento (CEE) n.º 218/92 <sup>(10)</sup>. Este regulamento estipula as condições em que as administrações fiscais dos Estados-Membros deverão cooperar entre si e com a Comissão. Porém, não exclui uma assistência mútua mais alargada baseada em outros actos jurídicos, incluindo acordos bilaterais ou multilaterais. Quando os Estados-Membros celebram acordos bilaterais complementares sobre cooperação administrativa, deverão informar desse facto sem demora a Comissão e os outros Estados-Membros.

<sup>(1)</sup> Conclusões do Conselho de Assuntos Económicos e Financeiros, de 5 de Junho de 2007.

<sup>(2)</sup> Decisão 2000/597/CE, Euratom do Conselho, de 29 de Setembro de 2000, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (JO L 253 de 7.10.2000, p. 42).

<sup>(3)</sup> Ver o ponto 10 do Parecer n.º 4/2005 sobre uma proposta de Decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias e sobre uma Proposta de Regulamento do Conselho relativo às medidas de execução para a correcção dos desequilíbrios orçamentais, de acordo com os artigos 4.º e 5.º da Decisão do Conselho de, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias (JO C 167 de 7.7.2005, p. 1).

<sup>(4)</sup> International VAT Association, «Combating VAT fraud in the EU — the way forward» (Associação Internacional do IVA, Luta contra a fraude ao IVA na UE — evolução), Março de 2007.

<sup>(5)</sup> HM Revenue & Customs, «Measuring Indirect Tax Losses — 2006» (Medição das perdas fiscais indirectas — 2006), Dezembro de 2006.

<sup>(6)</sup> Monatsbericht des BMF (Relatório mensal do Ministério das Finanças Federal) — Janeiro de 2006, p. 45.

<sup>(7)</sup> Ver glossário.

<sup>(8)</sup> Ver o comunicado de imprensa da Eurojust de 13 de Março de 2007.

<sup>(9)</sup> JO L 264 de 15.10.2003, p. 1.

<sup>(10)</sup> JO L 24 de 1.2.1992, p. 1.

6. Ao adoptar o regulamento em Outubro de 2003, o Conselho afirmou <sup>(1)</sup> que se verificara até então uma reduzida utilização do dispositivo de cooperação administrativa. Salientou ainda que convém intensificar o intercâmbio de informações por forma a lutar mais eficazmente contra a fraude.

7. O regulamento prevê três tipos de intercâmbio de informações (ver figura 1):

- a) intercâmbio de informações através da base de dados electrónica VIES. Os Estados-Membros deverão introduzir informações sobre os números IVA atribuídos aos operadores e as entregas intracomunitárias de bens declaradas por esses operadores. Os outros Estados-Membros podem então interrogar a base de dados para obter essas informações e compará-las com as declarações feitas pelos seus próprios operadores;
- b) intercâmbio de informações mais pormenorizadas mediante pedido específico, por exemplo quando os inquéritos efectuados no sistema VIES levantem suspeitas sobre determinada operação e/ou em resultado de análises de risco;
- c) intercâmbio de informações sem pedido prévio, por exemplo quando um Estado-Membro tenha motivos para acreditar que em outro Estado-Membro se infringiu a legislação em matéria de IVA.

8. O intercâmbio de informações ao abrigo do regulamento é geralmente canalizado através de serviços centrais de ligação. Cada Estado-Membro tem de designar um serviço central único, com a responsabilidade principal pelos contactos com os outros Estados-Membros. Além disso, a competência para trocar informações directamente com outros Estados-Membros pode ser delegada a outros serviços ou a determinados funcionários.

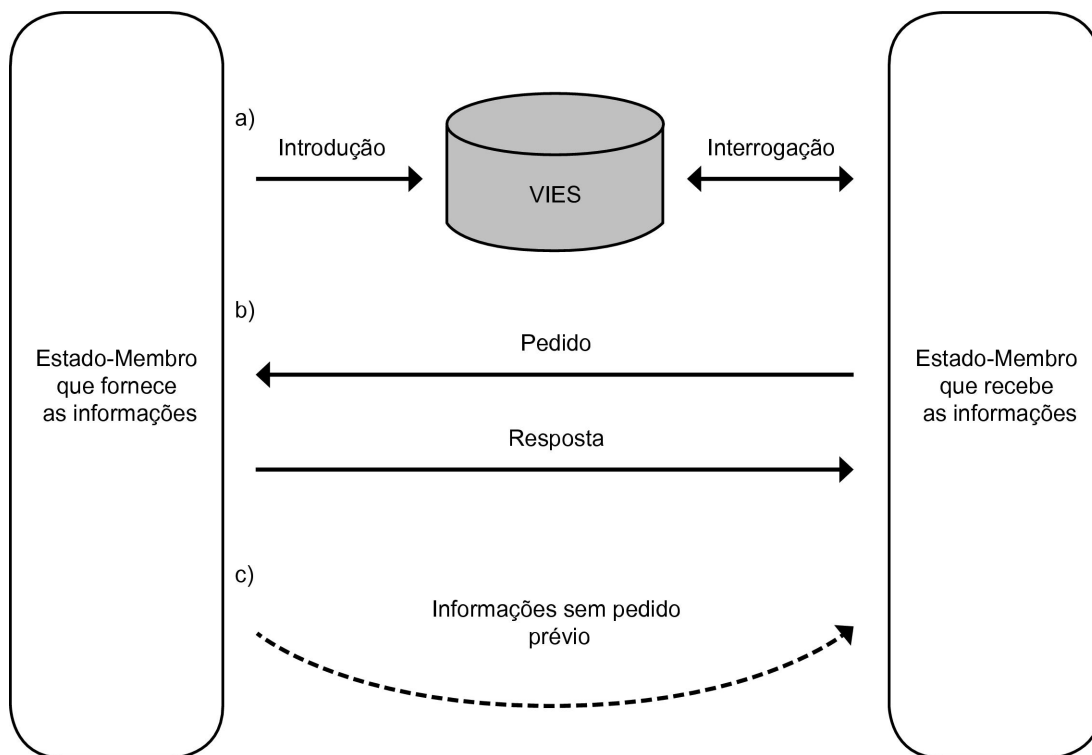
9. O regulamento estabelece ainda as regras aplicáveis aos controlos efectuados simultaneamente em dois ou mais Estados-Membros e torna possível a presença de funcionários da administração fiscal em outros Estados-Membros, por exemplo para terem acesso a documentação aí existente ou participarem em inquéritos em curso.

10. O regulamento atribui igualmente à Comissão a função de promover e avaliar a cooperação administrativa entre os Estados-Membros, no que é assistida por um comité composto por representantes dos Estados-Membros, o Comité Permanente de Cooperação Administrativa (SCAC).

11. Além disso, o regulamento constitui, juntamente com a Decisão n.º 2235/2002/CE relativa ao programa Fiscalis, a base jurídica para as despesas comunitárias <sup>(2)</sup> destinadas ao desenvolvimento e bom funcionamento de sistemas electrónicos de intercâmbio de informações entre as administrações nacionais, controlos multilaterais, seminários de formação para funcionários

Figura 1

#### Tipos de intercâmbio de informações



<sup>(1)</sup> Ver considerandos 12 e 13 do regulamento.

<sup>(2)</sup> Ver o orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2007, secção III, capítulo 14 05 — Política fiscal (JO L 77 de 16.3.2007, p. 776-777).



da administração fiscal e intercâmbio de funcionários entre as administrações. O quadro financeiro do programa Fiscalis para o período de 2003 a 2007 foi fixado em 67,3 milhões de euros.

## MÉTODO E ÂMBITO DA AUDITORIA

12. A auditoria do Tribunal visou avaliar se o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros se efectua de modo oportuno e eficaz e se existem estruturas e procedimentos administrativos adequados em que se baseie a cooperação administrativa. A auditoria abrangeu os aspectos seguintes:

- intercâmbio de informações mediante pedido;
- intercâmbio de informações sem pedido prévio;
- informação através da base de dados VIES;
- instrumentos para a promoção de um método de controlo multilateral;
- promoção e avaliação da cooperação administrativa pela Comissão.

13. Em 2006, visitaram-se os serviços centrais de ligação de sete Estados-Membros <sup>(1)</sup>. Examinou-se uma amostra de 420 intercâmbios de informações mediante pedido, enviados ou recebidos em 2005 por estes Estados-Membros, e avaliou-se a oportunidade e a qualidade das respostas. Contudo, a exactidão dos montantes individuais de IVA apurados não foi, em si, objecto de auditoria.

14. As visitas de auditoria foram efectuadas ao abrigo do n.º 3 do artigo 248.º do Tratado, que prevê que a fiscalização do Tribunal é feita, se necessário, nas instalações de qualquer organismo que efectue a gestão de receitas ou despesas em nome da Comunidade e nos Estados-Membros, inclusivamente nas instalações de qualquer pessoa singular ou colectiva beneficiária de pagamentos provenientes do orçamento. No entanto, o Ministério das Finanças alemão não aceitou o pedido de auditoria do Tribunal, invocando que, na sua opinião, esta carecia de base jurídica. As observações constantes do presente relatório em relação à Alemanha baseiam-se, portanto, em constatações de visitas de auditoria a outros Estados-Membros, em informações obtidas durante auditorias na Comissão e em relatórios disponíveis para o público em geral.

15. Em 23 casos <sup>(2)</sup> seleccionados da amostra, o Tribunal solicitou que os Estados-Membros o informassem de que modo os serviços fiscais locais requerentes deram seguimento às informações obtidas através do intercâmbio.

<sup>(1)</sup> Efectuaram-se visitas de auditoria em França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Polónia, Eslovénia e Reino Unido.

<sup>(2)</sup> Alemanha — 4 casos; Bélgica, França e Reino Unido — 3 casos; Irlanda, Países Baixos e Áustria — 2 casos; Itália, Hungria, Polónia e Finlândia — 1 caso. Até este momento, a Alemanha e a França ainda não responderam ao pedido do Tribunal.

16. Na Comissão, examinou-se o funcionamento dos serviços competentes, incluindo uma análise da gestão do programa Fiscalis, bem como o funcionamento do SCAC.

17. Além disso, foram utilizados relatórios e outros trabalhos dos Tribunais de Contas dos Estados-Membros que realizaram auditorias semelhantes. Foi ainda examinado o seguimento dado a questões levantadas em anteriores relatórios do Tribunal <sup>(3)</sup>.

## OBSERVAÇÕES

### *Intercâmbio de informações mediante pedido entre os Estados-Membros*

18. O artigo 5.º do regulamento prevê o intercâmbio de informações mediante pedido entre os Estados-Membros. De uma maneira geral, podem ser solicitadas quaisquer informações que possam contribuir para um correcto apuramento do IVA, incluindo as respeitantes a casos específicos. Para obter as informações solicitadas pela administração fiscal de outro Estado-Membro, a autoridade requerida deve proceder como se agisse por conta própria.

### **Intensidade da cooperação**

19. Desde que o regulamento entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2004, o número de pedidos de informação aumentou 62 %, tendo passado de 18 162 em 2003 para 29 381 em 2006.

### *Aumento do intercâmbio de informações devido principalmente ao alargamento*

20. Contudo, uma análise dos valores fornecidos pelos Estados-Membros à Comissão <sup>(4)</sup> mostra que esse aumento parece poder atribuir-se principalmente ao alargamento <sup>(5)</sup>, sendo o número de pedidos enviados na UE-15 em 2005 e 2006 inferior ao nível alcançado em 2004 (ver quadro 1).

<sup>(3)</sup> Relatório Especial n.º 9/98 relativo à protecção dos interesses financeiros da União Europeia em matéria de IVA nas trocas intracomunitárias (JO C 356 de 20.11.1998, p. 1) e Relatório Anual relativo ao exercício de 2001, pontos 1.45-1.55 (JO C 295 de 28.11.2002, p. 9).

<sup>(4)</sup> Os valores relativos a 2006 são ainda provisórios.

<sup>(5)</sup> Da UE-15 para a UE-25 em 1 de Maio de 2004.



Quadro 1

## Número de pedidos de intercâmbio de informações (segundo os Estados-Membros requerentes)

Ano	Pedidos enviados ou recebidos na UE-15	Pedidos enviados ou recebidos na UE-10	Número total de pedidos
2002	17 059	—	17 059
2003	18 162	—	18 162
2004	21 587	514	22 101
2005	19 649	6 100	25 749
2006	20 533	8 848	29 381

Fonte: Estatísticas dos Estados-Membros nos termos do Regulamento (CE) n.º 1925/2004 da Comissão, cálculos de auditoria. Estatísticas relativas a 2006 provisórias.

21. Em 2006, mais de 3,3 milhões de operadores de toda a UE declararam ter adquirido produtos de outros Estados-Membros, o que significa que, mesmo partindo do princípio prudente de que cada uma das 29 381 trocas de informações mediante pedido em 2006 se referia a operadores diferentes, a probabilidade de ser objecto de um tal intercâmbio de informações era inferior a 0,9 %. Na realidade, essa probabilidade era ainda menor, dado que algumas empresas foram objecto de vários pedidos.

#### Contacto directo limitado entre os serviços locais

22. Um motivo importante para a cooperação não se ter intensificado é a limitada exploração das possibilidades de descentralização oferecidas pelo regulamento. Quando da sua adopção, o Conselho afirmou <sup>(1)</sup> que, até essa altura, existiam muito poucos contactos directos entre os serviços fiscais locais, uma vez que, geralmente, a comunicação se efectuava entre os serviços centrais de ligação, e que essa centralização estava na origem de uma reduzida utilização do dispositivo de cooperação administrativa. O Conselho concluiu que convinha, por conseguinte, prever mais contactos directos entre os serviços.

23. Até à data, os Estados-Membros têm recorrido pouco a esta opção. Apenas alguns <sup>(2)</sup> transferiram as competências nesta matéria para os serviços territoriais. Se essa descentralização for realizada apenas numa minoria de Estados-Membros, não produzirá completamente os efeitos pretendidos dado não haver congêneres para a cooperação descentralizada na maior parte dos outros Estados-Membros.

<sup>(1)</sup> Ver considerando 12 do regulamento.

<sup>(2)</sup> Em França e na Finlândia, esta competência foi sistemática e completamente delegada nos serviços fiscais regionais.

#### Oportunidade das respostas

##### Metade dos pedidos obteve uma resposta tardia

24. A resposta rápida aos pedidos de informação é crucial para que a cooperação seja eficaz. Permite a célere identificação das empresas fraudulentas e dificulta que os infractores ocultem os lucros obtidos com a fraude ao IVA. O regulamento obriga, por isso, os Estados-Membros a comunicarem as informações o mais rapidamente possível, o mais tardar no prazo de três meses a contar da data de recepção do pedido. Caso a autoridade requerida já disponha das informações em questão, o prazo é reduzido para um mês.

25. As estatísticas fornecidas pelos Estados-Membros em relação a 2006 revelam que quase 50 % dos pedidos não obtiveram uma resposta dentro do prazo previsto. Este valor é ainda mais elevado do que em 2005, quando 42 % das respostas foram enviadas com atraso.

26. Todos os Estados-Membros dão respostas tardias, mas a frequência destas varia consideravelmente de uns para outros. Em 2006, dois <sup>(3)</sup> responderam dentro do prazo previsto em quase 90 % dos casos, ao passo que oito <sup>(4)</sup> responderam tardiamente em mais de 50 % dos casos (ver quadro 2).

<sup>(3)</sup> Lituânia e Eslovénia.

<sup>(4)</sup> República Checa, Dinamarca, Espanha, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal.

Quadro 2

## Respostas tardias por Estado-Membro

	Número de pedidos recebidos, segundo os Estados-Membros requerentes		Número de respostas tardias, segundo os Estados-Membros requerentes (após o prazo de 90 dias)		% de respostas tardias	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Bélgica	1 471	1 610	537	604	36,5	37,5
República Checa	409	639	54	347	13,2	54,3
Dinamarca	679	832	282	511	41,5	61,4
Alemanha	6 255	6 929	2 707	3 195	43,3	46,1
Estónia	132	203	16	44	12,1	21,7
Grécia	213	318	103	138	48,4	43,4
Espanha	2 837	3 225	1 515	2 028	53,4	62,9
França	2 138	2 380	917	1 308	42,9	55,0
Irlanda	237	319	96	158	40,5	49,5
Itália	2 802	2 963	1 786	1 924	63,7	64,9
Chipre	139	285	40	119	28,8	41,8
Letónia	144	403	13	122	9,0	30,3
Lituânia	192	166	13	18	6,8	10,8
Luxemburgo	456	576	123	306	27,0	53,1
Hungria	283	537	82	193	29,0	35,9
Malta	12	29	4	12	33,3	41,4
Países Baixos	2 143	2 588	1 171	1 597	54,6	61,7
Áustria	885	1 092	145	289	16,4	26,5
Polónia	588	772	80	308	13,6	39,9
Portugal	506	514	288	404	56,9	78,6
Eslovénia	96	118	9	15	9,4	12,7
Eslováquia	316	509	40	129	12,7	25,3
Finlândia	179	177	25	44	14,0	24,9
Suécia	395	416	118	109	29,9	26,2
Reino Unido	2 242	1 781	526	643	23,5	36,1
<b>Total</b>	<b>25 749</b>	<b>29 381</b>	<b>10 690</b>	<b>14 565</b>	<b>41,5</b>	<b>49,6</b>

Fonte: Estatísticas dos Estados-Membros nos termos do Regulamento (CE) n.º 1925/2004, cálculos de auditoria. Estatísticas relativas a 2006 provisórias.

27. No que se refere a respostas enviadas no prazo de um mês, as estatísticas revelam um decréscimo, dado que este prazo apenas foi cumprido em 2 154 casos em 2004, contra 1 885 em 2006. Em comparação com o número total de pedidos, a percentagem de respostas rápidas baixou assim de 9,7 % em 2004 para 6,4 % em 2006.

28. Além disso, em determinados Estados-Membros visitados, verificou-se que alguns pedidos ficaram pendentes durante um ano ou mesmo mais. Em Itália, por exemplo, quando da visita de auditoria do Tribunal em Maio de 2006, havia 182 pedidos sem resposta recebidos só nos últimos quatro meses de 2004. No Reino Unido, no início de 2006, estavam por responder 121 pedidos desde 2003 e 2004.

#### Poucas respostas provisórias

29. O regulamento prevê explicitamente que, sempre que a autoridade requerida não esteja em condições de responder dentro do prazo previsto, informará imediatamente por escrito

a autoridade requerente dos motivos que impedem o respeito desse prazo e de quando considera que será provável poder responder. No entanto, raramente são comunicados prováveis atrasos. Apenas se enviaram notificações de resposta tardia em 3 dos 57 casos examinados pelo Tribunal em que as respostas não chegaram a tempo.

30. As estatísticas dos Estados-Membros relativas a 2006 revelaram que só em 5 % de todos os casos (737 das 14 565 respostas tardias) se tinham notificado os atrasos às autoridades requerentes. A ausência dessa notificação impede o Estado-Membro requerente de tomar medidas alternativas ao saber que o pedido não será prontamente respondido.

31. Além disso, durante a auditoria foram encontrados muito poucos casos de comunicação de informações parciais que já estivessem na posse da autoridade requerida e portanto rapidamente

disponíveis, seguidas de uma resposta mais completa após a realização de controlos fiscais.

*Os serviços fiscais locais não conferem um carácter prioritário aos pedidos*

32. A auditoria revelou um determinado número de factores que tiveram um impacto negativo na oportunidade das respostas. A maior parte dos atrasos verifica-se a nível dos serviços fiscais locais. Nem sempre existem dispositivos para garantir que estes serviços conferem tanta prioridade à cooperação administrativa como às suas restantes actividades <sup>(1)</sup>. Formulou-se uma observação semelhante num relatório do Tribunal de Contas dinamarquês <sup>(2)</sup>. As administrações aduaneiras e fiscais dinamarquesas tinham estabelecido objectivos quantificados para o cumprimento dos prazos de tratamento dos processos mas, por ocasião da auditoria, os pedidos das administrações fiscais de outros países não estavam incluídos nesses objectivos. Segundo um relatório de acompanhamento do Tribunal de Contas dinamarquês, o ministro responsável tomou iniciativas no sentido de resolver esta questão.

33. Encontrou-se uma série de outras causas que afectam negativamente o tratamento dos pedidos de informação, entre as quais uma utilização inadequada, por parte dos Estados-Membros requerentes, dos formulários de pedido de informação (por exemplo, vários pedidos num único formulário, utilização excessiva das zonas de texto livre desses formulários e recurso a meios de comunicação não electrónicos), dificuldades de compreensão do que realmente se solicita (por exemplo, devido a informações pouco claras, problemas linguísticos ou erros de utilização dos formulários normalizados) e dúvidas dos Estados-Membros requeridos sobre a utilidade de determinados pedidos.

*Insuficiências dos sistemas de controlo de alguns Estados-Membros*

34. Os atrasos podem igualmente provir do facto de nem todos os Estados-Membros terem criado sistemas adequados para controlar e gerir o tempo de resposta aos pedidos.

35. Encontraram-se exemplos positivos de gestão dos pedidos no Luxemburgo, Polónia, Eslovénia e Reino Unido, países em que os serviços centrais de ligação estabelecem prazos internos e os controlam eficazmente.

36. Em Itália, país em que o programa informático aplicado para o efeito pelo serviço central de ligação não era utilizado com eficácia, detectaram-se casos de erros de introdução e de falta de dados, que levaram a uma má gestão dos pedidos. No serviço central de ligação, os avisos aos serviços de ligação estavam programados para apenas 10 dias antes do termo dos prazos, o que era demasiado tarde para tomar as medidas necessárias.

<sup>(1)</sup> O n.º 4 do artigo 5.º do regulamento estipula que, para obter as informações solicitadas por uma autoridade requerente de outro Estado-Membro, a autoridade requerida procederá como se agisse por conta própria.

<sup>(2)</sup> Relatório ao Comité das Contas Públicas sobre as medidas de combate à fraude de tipo carrossel no domínio do IVA, Tribunal de Contas dinamarquês, Setembro de 2006.

37. Nos Países Baixos e em França, embora os serviços centrais de ligação tenham estabelecido prazos intermédios para os serviços fiscais locais responderem aos pedidos recebidos, nenhum deles dispunha de provas do controlo desses prazos. Apenas quando os avisos provinham dos Estados-Membros requerentes se tomaram medidas junto dos serviços fiscais locais que tardavam em responder.

*Insuficiências da organização dos serviços centrais de ligação*

38. Em alguns Estados-Membros visitados onde o número de respostas atrasadas era elevado, o Tribunal constatou que a complexidade da organização dos serviços centrais de ligação também contribuiu para os atrasos e cria problemas de controlo.

39. Em Itália, para além do serviço central de ligação, existem três serviços de ligação a nível central do Estado-Membro, tendo todos competências semelhantes no que se refere à cooperação no domínio do IVA. Os outros Estados-Membros podem contactar de cada vez qualquer desses três serviços e enviar os pedidos directamente para aquele que escolheram. Os seus métodos de trabalho não estão harmonizados, verificando-se uma coordenação insuficiente entre si e uma fiscalização deficiente por parte do serviço central de ligação. Por outro lado, esta organização não cumpre o regulamento, que prevê <sup>(3)</sup> que os serviços de ligação disponham de uma competência territorial específica ou de uma responsabilidade operacional especializada.

40. O serviço central de ligação dos Países Baixos é constituído por duas unidades operacionais independentes, uma situada em Amesterdão e outra em Almelo, tendo cada uma a sua estrutura de gestão própria. O Tribunal constatou que, em determinados casos, as respostas fornecidas pelos serviços fiscais locais foram enviadas aos Estados-Membros requerentes após quase três meses. Nestes casos, os serviços fiscais locais comunicaram as respostas ao serviço central de ligação de Almelo, que por sua vez as transmitiu ao seu congénere de Amesterdão, de onde foram enviadas aos Estados-Membros requerentes.

41. Na Alemanha, segundo as informações disponibilizadas aos outros Estados-Membros <sup>(4)</sup>, as funções do serviço central de ligação foram repartidas por três unidades do serviço fiscal federal, uma baseada em Bona e as outras duas em Saarlouis. Os outros Estados-Membros não foram informados acerca da pessoa que dirigia o serviço central de ligação.

42. Os problemas de coordenação causados pela complexidade da organização e pelas insuficiências dos sistemas de controlo contribuem para a existência de discrepâncias significativas nas estatísticas elaboradas pelos diferentes Estados-Membros. Em vários casos, existem diferenças significativas entre o número de pedidos que um Estado-Membro declara ter recebido e o número de pedidos que os outros Estados-Membros declaram ter-lhe enviado (ver quadro 3).

<sup>(3)</sup> N.º 3 do artigo 2.º

<sup>(4)</sup> Documento intitulado «Kontaktpunkte für die gegenseitige Amtshilfe im Bereich der Umsatzsteuer, Stand: 1. Februar 2007» (Pontos de contacto para a cooperação administrativa mútua no domínio do IVA, Situação em 1 de Fevereiro de 2007).

Quadro 3

## Discrepâncias por Estado-Membro (2005)

	Número de pedidos		Discrepância	%
	Segundo o Estado-Membro requerido	Segundo o Estado-Membro requerente		
Bélgica	1 552	1 471	81	5,5
República Checa	371	409	- 38	- 9,3
Dinamarca	642	679	- 37	- 5,4
Alemanha	8 295	6 255	2 040	32,6
Estónia	139	132	7	5,3
Grécia	238	213	25	11,7
Espanha	2 652	2 837	- 185	- 6,5
França	2 296	2 138	158	7,4
Irlanda	259	237	22	9,3
Itália	1 284	2 802	- 1 518	- 54,2
Chipre	114	139	- 25	- 18
Letónia	153	144	9	6,3
Lituânia	180	192	- 12	- 6,3
Luxemburgo	468	456	12	2,6
Hungria	320	283	37	13,1
Malta	13	12	1	8,3
Países Baixos	2 089	2 143	- 54	- 2,5
Áustria	942	885	57	6,4
Polónia	557	588	- 31	- 5,3
Portugal	481	506	- 25	- 4,9
Eslovénia	89	96	- 7	- 7,3
Eslováquia	306	316	- 10	- 3,2
Finlândia	173	179	- 6	- 3,4
Suécia	438	395	43	10,9
Reino Unido	2 241	2 242	- 1	0,0
<b>Total</b>	<b>26 292</b>	<b>25 749</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>SOMA DOS MONTANTES ABSOLUTOS DAS DISCREPÂNCIAS</b>			<b>4 441</b>	<b>17,2</b>

Fonte: Estatísticas dos Estados-Membros nos termos do Regulamento (CE) n.º 1925/2004, cálculos de auditoria.

### Qualidade das respostas

43. A análise dos pedidos e respostas que compunham a amostra revelou que, embora as informações fossem por vezes apresentadas de maneira inadequada, eram na maior parte dos casos completas e pormenorizadas, respondendo às questões colocadas. Inquiridos pelo Tribunal sobre o seguimento dado a uma selecção de intercâmbios de informações (ver ponto 15),

os Estados-Membros afirmaram que as respostas recebidas tinham possibilitado o correcto apuramento do IVA nos casos em questão.

### A avaliação mostra que a cooperação pode produzir resultados

44. Embora não exista actualmente qualquer obrigação jurídica de avaliar os resultados da cooperação administrativa, alguns Estados-Membros efectuaram esse exercício, tendo as avaliações demonstrado os seus benefícios.

45. Em França, apesar de não se ter avaliado o impacto financeiro da cooperação, uma análise efectuada pelas autoridades competentes mostrou que 34 % das respostas recebidas em 2005 confirmavam ou revelavam a existência de fraude em França ou em outros Estados-Membros.

46. Uma avaliação realizada pelo serviço central de ligação da Eslovénia de 89 pedidos de cooperação administrativa recebidos em 2005 evidenciou que, no caso de 21 desses pedidos, os inquéritos administrativos resultaram na cobrança de IVA adicional no montante de cerca de 1,5 milhões de euros.

47. Uma análise efectuada pelo serviço central de ligação da Polónia revelou que 713 intercâmbios de informações mediante pedido levaram à detecção de 64 casos de fraude.

48. Observou-se, contudo, que existe alguma preocupação no que se refere à qualidade das informações trocadas sobre a suspeita de fraude do operador fictício. Em 2005, a Alemanha relatou ao SCAC problemas em obter informações suficientemente pormenorizadas de outros Estados-Membros para utilizar em acções judiciais nos Tribunais alemães. O assunto tem sido repetidamente debatido desde então pelo SCAC, tendo-se criado um questionário suplementar destinado aos casos em que são necessárias informações mais pormenorizadas para interpor acções judiciais nos Estados-Membros. Até este momento, porém, os Estados-Membros não chegaram a acordo sobre as circunstâncias em que deve utilizar-se este questionário ou os requisitos para a sua utilização.

49. Por outro lado, não existe um dispositivo mediante o qual o utilizador das respostas aos pedidos de informação possa dar a sua opinião sobre a utilidade das informações fornecidas. As eventuais lacunas da resposta não são comunicadas à autoridade requerida e não podem tomar-se em consideração ao tratar os novos pedidos.

### ***Intercâmbio de informações sem pedido prévio***

50. O artigo 17.º do regulamento prevê que os Estados-Membros troquem informações sem pedido prévio. Especifica que cada Estado-Membro procederá a um intercâmbio das informações com qualquer outro Estado-Membro interessado, em três situações: em primeiro lugar, quando a eficácia do sistema de controlo do outro Estado-Membro dependa necessariamente das informações comunicadas pelo Estado-Membro de origem; em segundo, quando existam motivos para acreditar que foi cometida no outro Estado-Membro uma infracção à legislação em matéria de IVA; e em terceiro, quando exista um risco de fraude ou de evasão fiscal no outro Estado-Membro. Tais disposições representam uma obrigação de âmbito muito geral.

51. O artigo 18.º limita, no entanto, a obrigação expressa no artigo 17.º, ao dispor que cada Estado-Membro é livre de determinar se toma parte no intercâmbio de uma categoria específica de informações sem pedido prévio.

*A possibilidade de enviar informações sem pedido prévio não é suficientemente explorada*

52. No total, definiram-se 5 categorias e 13 subcategorias de casos <sup>(1)</sup> em que as informações podem ser objecto de intercâmbio automático <sup>(2)</sup> ou automático estruturado <sup>(3)</sup>. Estas categorias incluem, por exemplo, informações sobre os números de identificação IVA atribuídos a sujeitos passivos estabelecidos em outro Estado-Membro ou sobre sujeitos passivos que sejam (potenciais) operadores fictícios, mas cujo número de identificação IVA não tenha sido anulado.

53. O intercâmbio de informações revela grandes diferenças na utilização destas categorias pelos Estados-Membros. A Alemanha, por exemplo, informou a Comissão de que participaria em todas as categorias, ao passo que a França anunciou a sua participação em uma única subcategoria. As estatísticas apresentadas pelos Estados-Membros sobre este intercâmbio automático de informações sem pedido são de qualidade reduzida. As discrepâncias, causadas principalmente pelas diferentes interpretações do que constitui uma ocorrência a comunicar, impedem que se tirem quaisquer conclusões significativas a partir dos dados fornecidos.

54. Para além do intercâmbio de informações em categorias pré-definidas, o artigo 19.º do regulamento estabelece que os Estados-Membros podem comunicar entre si, por troca espontânea, quaisquer informações que os possam ajudar a efectuar um correcto apuramento do IVA. Um exemplo dessa cooperação é a rede Eurocanet (European Carousel Network), que foi criada por iniciativa da Bélgica e é apoiada pela Comissão através do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF). Esta rede tem por objectivo acelerar o intercâmbio de informações sobre um número limitado de empresas específicas suspeitas de envolvimento em fraude do operador fictício. Para este tipo de intercâmbio de informações em que nem todos os Estados-Membros participam, a Comissão não tem acesso à recolha de dados estatísticos.

<sup>(1)</sup> Ver os artigos 3.º e 4.º do Regulamento (CE) n.º 1925/2004 da Comissão (JO L 331 de 5.11.2004, p. 13).

<sup>(2)</sup> Comunicação sistemática de informações pré-definidas a intervalos regulares previamente estabelecidos.

<sup>(3)</sup> Comunicação sistemática de informações pré-definidas, à medida que vão ficando disponíveis.



55. Durante a auditoria, constatou-se que as informações fornecidas sem pedido prévio nem sempre eram adequadamente utilizadas. O serviço central de ligação do Luxemburgo, por exemplo, informou ter recebido repetidos pedidos de dados que já fornecera espontaneamente a outros Estados-Membros.

56. Muitas vezes são igualmente fornecidas informações suplementares com a resposta a um pedido de informação, quando estas são consideradas úteis embora não tenham sido expressamente solicitadas, por exemplo informações sobre outros operadores que tenham negócios com uma determinada empresa. Uma auditoria do Tribunal de Contas da Lituânia <sup>(1)</sup> permitiu detectar que essas informações suplementares fornecidas por outros Estados-Membros nas suas respostas aos pedidos de informação não eram remetidas às autoridades competentes.

### **Sistema de Intercâmbio de Informações sobre o IVA (VIES)**

57. O VIES é uma rede informática destinada ao intercâmbio amplamente automatizado de dados entre as administrações fiscais. Além disso, possibilita que os operadores obtenham a confirmação de que os seus parceiros comerciais de outros Estados-Membros estão registados.

58. A rede VIES proporciona informações sobre os números de identificação IVA emitidos pelos Estados-Membros, incluindo a data de emissão, o nome e o endereço do operador e, se for caso disso, a data do termo de validade do número de IVA. É possível conhecer a história de determinado número de IVA, ou seja, todas as alterações introduzidas nos seus atributos.

59. Além disso, os Estados-Membros transmitem através do sistema VIES os dados relativos a todas as entregas intracomunitárias efectuadas pelos seus operadores aos outros Estados-Membros, o que se processa com base nos mapas recapitulativos, que todos os fornecedores intracomunitários devem elaborar para cada trimestre e nos quais registam o valor total dos bens entregues a cada adquirente em outros Estados-Membros. As administrações fiscais podem comparar estas informações sobre as entregas intracomunitárias com as declarações efectuadas pelos seus operadores nacionais para detectar infracções à legislação em matéria de IVA.

### **Fornecimento atempado dos dados**

60. Os operadores económicos devem apresentar mapas recapitulativos de todas as suas entregas intracomunitárias de bens aos clientes detentores de um número de identificação IVA. Esses mapas referem-se a cada trimestre. Nos termos do regulamento, estas informações devem ser introduzidas no sistema VIES o mais rapidamente possível, o mais tardar três meses após o final do trimestre a que se referem. Por outras palavras, mesmo que os operadores apresentem os seus mapas a tempo, as informações sobre as entregas intracomunitárias efectuadas em Janeiro apenas poderão ser consultadas no sistema VIES em Junho, ou seja, quase seis meses mais tarde.

*Eficácia do sistema VIES prejudicada pelo tempo consagrado à recolha e comunicação dos dados*

61. Vários Estados-Membros recolhem já as informações sobre as entregas intracomunitárias mensalmente, tendo a redução dos prazos para a comunicação de informações sido repetidamente debatida pelo SCAC. Contudo, os Estados-Membros não chegaram a acordo sobre a aplicação generalizada de períodos de comunicação mais curtos.

### **Acesso aos dados e sua exactidão**

62. No sistema VIES, cada Estado-Membro tem acesso apenas às transacções dos seus próprios operadores. Por esse motivo, quando os Estados-Membros necessitam de informações acerca de operações comerciais entre outros Estados-Membros, com a finalidade de detectar possíveis redes de fraudes, têm de enviar a estes últimos um pedido de informação. A elaboração da resposta é morosa e implica a utilização de recursos humanos em ambos os Estados-Membros.

63. O artigo 22.º do regulamento estabelece que os Estados-Membros devem assegurar que as suas bases de dados sejam mantidas actualizadas, completas e exactas. Como demonstram os debates no âmbito do SCAC, os Estados-Membros não têm de momento um método comum quanto ao modo de assegurar a qualidade e a fiabilidade dos dados incluídos no sistema VIES. Embora o artigo 22.º do regulamento o exija, não foram ainda definidos critérios para determinar as alterações que não são pertinentes, essenciais ou úteis e que não necessitam, por isso, de ser efectuadas.

64. Os trabalhos realizados pelos Tribunais de Contas nacionais salientam igualmente o problema da fiabilidade dos dados. Por exemplo, durante uma auditoria realizada paralelamente pelas instituições superiores de auditoria da República Checa e da Eslováquia <sup>(2)</sup>, detectaram-se discrepâncias na comunicação de informações. As diferenças entre os valores das entregas de bens comunicados por sujeitos passivos de outros Estados-Membros e os valores das aquisições de bens comunicados por sujeitos passivos da República Checa ou da Eslováquia foram provocadas, entre outros motivos, pelos diferentes métodos de comunicação dos dados relativos às aquisições e entregas intracomunitárias de bens nos diferentes Estados-Membros. Por exemplo, a declaração das entregas intracomunitárias no mapa recapitulativo do fornecedor não se referia ao mesmo trimestre que as aquisições intracomunitárias na declaração de IVA do comprador.

<sup>(1)</sup> Relatório da auditoria pública à cooperação no domínio do intercâmbio de informações relativas ao imposto sobre o valor acrescentado, 30 de Junho de 2006, n.º VA-8000-4-13, p. 18.

<sup>(2)</sup> Ver o relatório sobre os resultados da auditoria paralela da gestão do imposto sobre o valor acrescentado na República Checa e na Eslováquia em 2005.

65. Um relatório <sup>(1)</sup> da Câmara Superior de Controlo da Polónia salientava que o facto de se dispor de mapas recapitulativos das aquisições intracomunitárias melhora significativamente a possibilidade de verificações e facilita a detecção de tentativas de fraude. Embora alguns Estados-Membros já obtenham esses dados a partir dos seus operadores, actualmente apenas é obrigatório introduzir no sistema VIES os mapas recapitulativos das entregas.

### Verificação dos números IVA pelos operadores

66. O n.º 4 do artigo 27.º do regulamento prevê que os operadores possam obter confirmação da validade do número de identificação IVA de determinada pessoa. Todos os Estados-Membros têm os seus próprios sistemas de validação destes números. Consoante o Estado-Membro, os pedidos de confirmação podem ser efectuados por telefone, fax ou via electrónica num sítio Internet.

67. Desde 2002, a Comissão disponibilizou no seu sítio Internet uma ferramenta designada por «validação do número IVA pelo VIES», que permite que os operadores procedam a uma verificação em linha da validade do número IVA. Onze Estados-Membros autorizam que surjam o nome e o endereço do operador quando o número é verificado, ao passo que outros três Estados-Membros referem apenas o nome do operador. Os restantes treze limitam-se a confirmar a validade do número IVA sem prestarem quaisquer informações sobre o operador.

68. As informações fornecidas não são inteiramente fiáveis devido a interpretações diferentes de noções básicas, como o início ou a cessação de uma actividade, bem como ao facto de alguns Estados-Membros actualizarem as suas bases de dados com efeitos retroactivos. Quando essas actualizações com efeitos retroactivos são realizadas, é difícil a administração fiscal verificar se um determinado número IVA seria indicado como válido no momento em que ocorreram as operações examinadas.

### Melhorias na funcionalidade do VIES (VIES II)

69. O sistema VIES foi estabelecido em 1992. Em 2004, decidiu-se que necessitava de ser modernizado para responder a novas necessidades e incorporar avanços tecnológicos. As novas funcionalidades foram sendo gradualmente acrescentadas ao sistema VIES existente, surgindo assim o VIES II.

<sup>(1)</sup> Informações sobre os resultados dos controlos da recuperação pelas administrações fiscais de receitas do orçamento do Estado provenientes do imposto sobre o valor acrescentado em 2004-2005, Câmara Superior de Controlo, Junho de 2006.

70. O estudo de viabilidade do VIES II mencionava seis áreas de desenvolvimento:

- melhoria da recolha dos dados VIES;
- melhoria da qualidade geral dos dados VIES;
- inclusão de serviços no VIES (B2B) <sup>(2)</sup>;
- sistema do balcão único <sup>(3)</sup>;
- intercâmbio de formulários;
- reforço das funcionalidades existentes.

Este estudo de viabilidade foi anunciado durante uma reunião do SCAC em Março de 2004, com base no âmbito e objectivos propostos pela Comissão. O estudo pressupunha que a alteração do local de tributação dos serviços seria provavelmente aplicada a partir de Janeiro de 2007 e que o sistema do balcão único se iniciaria em Julho de 2006. Devido a estes pressupostos, foi dada prioridade a estas duas áreas. Como ambos se revelaram errados, os esforços envidados não resultaram, até à data, em melhorias significativas na recolha e qualidade geral dos dados VIES.

### Instrumentos para a promoção de um método de controlo multilateral

#### Presença de funcionários da administração fiscal em outros Estados-Membros

71. O artigo 11.º do regulamento estabelece uma base jurídica para que funcionários designados pela autoridade requerente possam estar presentes em outros Estados-Membros, por exemplo, para terem acesso a documentação aí existente ou participarem em inquéritos realizados com os operadores.

72. Estas possibilidades têm sido pouco exploradas (ver *quadro 4*). Em 2006, apenas seis Estados-Membros indicaram a presença de funcionários seus nos serviços administrativos de outros Estados-Membros (15 casos no total). Apenas três Estados-Membros referiram a participação de funcionários seus nos inquéritos administrativos de outros Estados-Membros (3 casos no total).

<sup>(2)</sup> B2B significa «business-to-business supply of services», ou seja, prestação de serviços entre empresas.

<sup>(3)</sup> Sistema em que um operador pode cumprir as suas obrigações no âmbito do IVA relativamente às suas actividades em toda a União Europeia unicamente no Estado-Membro em que está estabelecido.



Quadro 4

## Utilização de outros instrumentos

	Número de presenças nos serviços administrativos de outros E-M		Número de participações em inquéritos administrativos de outros E-M		Número de controlos simultâneos organizados	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Bélgica	8	3	0	0	3	5
República Checa	0	0	0	0	0	0
Dinamarca	n/c	0	n/c	0	0	0
Alemanha	0	5	0	1	7	3
Estónia	n/c	0	n/c	0	0	1
Grécia	n/c	0	n/c	0	n/c	0
Espanha	0	n/c	0	n/c	0	0
França	1	0	1	0	4	4
Irlanda	1	1	1	0	3	2
Itália	n/c	n/c	n/c	n/c	0	0
Chipre	0	0	0	0	0	0
Letónia	0	0	0	0	0	0
Lituânia	0	0	0	0	0	0
Luxemburgo	n/c	0	n/c	0	0	0
Hungria	0	0	0	0	0	1
Malta	n/c	0	n/c	0	n/c	0
Países Baixos	1	3	3	1	10	1
Áustria	0	1	0	0	0	4
Polónia	0	0	0	0	0	0
Portugal	0	0	0	0	0	0
Eslovénia	0	0	0	0	0	0
Eslováquia	0	0	0	0	0	0
Finlândia	0	0	0	1	1	0
Suécia	1	2	0	0	0	2
Reino Unido	7	0	0	0	0	2
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>28</b>	<b>25</b>

Fonte: Estatísticas dos Estados-Membros nos termos do Regulamento (CE) n.º 1925/2004, cálculos de auditoria.  
n/c — Valores não comunicados pelos Estados-Membros.  
Estatísticas relativas a 2006 provisórias.

## Controlos simultâneos e multilaterais

73. O artigo 12.º do regulamento permite que dois ou mais Estados-Membros procedam, cada um no seu território, a controlos simultâneos da situação fiscal de um ou mais operadores que apresentem um interesse comum ou complementar. O regulamento prevê que um Estado-Membro identifique o sujeito passivo que tenciona propor para ser objecto de um controlo simultâneo. Os outros Estados-Membros interessados decidirão então se desejam participar nesses controlos.

74. Em 2006, foi comunicado um total de 25 <sup>(1)</sup> controlos simultâneos.

<sup>(1)</sup> Este valor pode conter controlos em duplicado, já que alguns foram realizados em conjunto.

75. Os controlos simultâneos podem assumir a forma de controlos multilaterais, como previsto na decisão relativa ao programa Fiscalis. Ao abrigo desta decisão, está disponível financiamento para despesas de viagem e de estadia. O procedimento para o início e realização desses controlos, que exigem geralmente uma grande coordenação, foi consideravelmente simplificado e clarificado <sup>(2)</sup>.

76. Em 2005, cinco Estados-Membros organizaram um total de 12 controlos multilaterais. Embora este valor seja superior ao registado entre 2001 e 2004 <sup>(3)</sup>, fica aquém do máximo alcançado em 2000, quando se realizaram 16 controlos multilaterais.

<sup>(2)</sup> Multilateral Control Guide (Guia relativo ao controlo multilateral) — Versão de 2004.

<sup>(3)</sup> Número anual de controlos multilaterais: 2001: oito organizados por seis Estados-Membros; 2002: cinco organizados por cinco Estados-Membros; 2003: três organizados por dois Estados-Membros; 2004: sete organizados por seis Estados-Membros.

77. Segundo as autoridades neerlandesas, esses controlos podem conduzir à tributação de montantes significativos de IVA suplementar. Num dos três controlos multilaterais organizados pelos Países Baixos e concluídos em 2005, foi apurado um montante suplementar de IVA de 35 milhões de euros. A administração fiscal luxemburguesa comunicou <sup>(1)</sup> o caso de um controlo multilateral realizado durante mais de três anos com as autoridades do Reino Unido que resultou no desmantelamento efectivo de uma rede responsável por uma fraude de 80 milhões de euros com telemóveis.

#### **Promoção e avaliação da cooperação administrativa pela Comissão**

78. O regulamento atribui à Comissão a função de apoiar e promover a cooperação administrativa entre os Estados-Membros e de a avaliar com eles. Além disso, a Comissão deve centralizar a experiência dos Estados-Membros a fim de melhorar a cooperação.

79. No âmbito do SCAC, a Comissão apresentou propostas no sentido de melhorar a cooperação administrativa, como por exemplo a sua iniciativa de reduzir os prazos de elaboração dos mapas recapitulativos das entregas intracomunitárias ou a sugestão de fornecer mais informações sobre os operadores no VIES. A maioria destas propostas não foi adoptada.

80. A pedido do SCAC, a Comissão elaborou um formulário específico («Trend Form») para indicar a evolução das operações relativas à fraude do operador fictício. Contudo, até à data, nenhum Estado-Membro utilizou o formulário para fornecer informações. De igual modo, a Comissão não foi informada de todos os acordos bilaterais entre os Estados-Membros quanto às matérias contempladas pelo regulamento.

81. Na sua comunicação de 2006 sobre a necessidade de desenvolver uma estratégia coordenada tendo em vista melhorar a luta contra a fraude fiscal <sup>(2)</sup>, a Comissão afirmava considerar que chegara o momento de instituir um sistema de vigilância, com base em indicadores quantificáveis, destinado a assegurar que todos os Estados-Membros possam prestar e prestem efectivamente uma assistência eficiente aos seus homólogos. No entanto, até à data, a Comissão não apresentou qualquer proposta legislativa concreta para a instituição desse sistema de vigilância.

82. Além disso, três anos após a entrada em vigor do regulamento, a Comissão ainda não avaliou a organização da cooperação administrativa nos Estados-Membros nem a sua conformidade com o regulamento.

<sup>(1)</sup> Administration de l'enregistrement et des domaines, Relatório de actividade de 2006, p. 20.

<sup>(2)</sup> COM(2006) 254 final, de 31.5.2006.

83. Nos termos do n.º 2 do artigo 41.º do regulamento, o pessoal da Comissão apenas pode ter acesso às informações trocadas desde que tal seja necessário para a manutenção e desenvolvimento da rede de comunicação. Se não tiver acesso ao conteúdo das informações operacionais trocadas, a Comissão não poderá obter, por si mesma, todos os elementos necessários para detectar os motivos dos problemas e apresentar soluções.

#### **Outros entraves a uma cooperação eficaz**

84. A auditoria permitiu detectar outros problemas que impedem uma exploração plena das eventuais vantagens da cooperação ou dificultam possíveis melhorias.

#### **Ausência de regras comuns para a anulação dos números de identificação IVA**

85. A anulação imediata do número de identificação IVA de um operador constitui um instrumento importante para pôr cobro a actividades fraudulentas e proteger os empresários que cumprem honestamente as suas obrigações.

86. Uma análise da legislação comunitária aplicável <sup>(3)</sup> leva a concluir que os operadores que não exerçam qualquer actividade económica real, limitando-se a efectuar operações que simulam essa actividade no contexto de uma fraude ao IVA, não têm direito a um número de identificação IVA.

87. Porém, a legislação comunitária não estabelece procedimentos ou condições para a anulação dos números de identificação IVA, por exemplo, nos casos em que os operadores exerçam uma actividade económica legal e estejam implicados em operações fraudulentas. Esses casos são tratados ao abrigo das diferentes legislações e práticas nacionais.

#### **Dificuldades na instauração de processos judiciais transfronteiriços**

88. No decurso das suas auditorias, o Tribunal foi informado de que, em determinados Estados-Membros <sup>(4)</sup>, é muito difícil instaurar processos judiciais a pessoas implicadas em sistemas fraudulentos, por exemplo a participação em cadeias criadas para fraudes de tipo carrossel, quando apenas outros Estados-Membros são lesados.

89. O Tribunal de Contas do Reino Unido indicou <sup>(5)</sup> que as autoridades fiscais dinamarquesas o tinham informado das suas suspeitas de envolvimento de algumas empresas dinamarquesas em cadeias de fornecimento com operadores fictícios no Reino Unido. Contudo, como a Dinamarca não sofreu perdas fiscais, apenas se puderam realizar investigações criminais limitadas.

<sup>(3)</sup> Directiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de Novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado.

<sup>(4)</sup> França e Luxemburgo.

<sup>(5)</sup> Ver ponto 4.32 do Comptroller and Auditor General's Standard Report (relatório do Presidente do Tribunal de Contas), de 7 de Julho de 2006, publicado em conjunto com as Accounts of HM Revenue & Customs 2005-06 (Contas relativas a 2005-2006 da administração fiscal e aduaneira do Reino Unido).

90. O Tribunal de Contas federal alemão comunicou <sup>(1)</sup> que não tinham sido estabelecidos quaisquer acordos mútuos com outros Estados-Membros para instaurar processos em matéria de fraude intracomunitária ao IVA. De acordo com a legislação alemã, a existência de tais acordos era um pré-requisito para a instauração de processos a operadores implicados neste tipo de fraude.

91. A Convenção relativa à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias <sup>(2)</sup> estabelece que cada Estado-Membro deve estipular sanções penais efectivas, proporcionadas e dissuasoras na sua legislação nacional para combater a fraude e cooperar de forma eficaz com outros Estados-Membros. O artigo 1.º da Convenção prevê que esta é igualmente aplicável nos casos em que a fraude tenha por efeito uma diminuição ilegal de recursos do orçamento da UE. Porém, nos termos de um relatório explicativo <sup>(3)</sup> da convenção aprovado pelo Conselho, o IVA foi excluído do seu âmbito de aplicação <sup>(4)</sup>.

### Quantificação e análise insuficientes da fraude ao IVA

92. Os Estados-Membros e a Comissão não podem tomar medidas eficazes para evitar a fraude intracomunitária ao IVA enquanto não dispuserem de estimativas fiáveis sobre os casos de fraude registados, incluindo informações sobre os sectores económicos mais afectados. A Comissão ainda não desenvolveu um método comum satisfatório para alcançar este objectivo.

93. Na sua resolução de 12 de Dezembro de 2006 relativa à promoção das actividades no domínio do IVA, o Comité de Contacto <sup>(5)</sup> encarregou um grupo de trabalho de formular recomendações para estabelecer um modelo único para estimar as perdas de IVA. Um método comum desta natureza permitiria igualmente que os Estados-Membros apurassem se a luta contra a fraude é verdadeiramente bem sucedida ou se resulta apenas na deslocação da fraude para outros sectores económicos ou outros Estados-Membros.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### Conclusões

94. Apesar das novas medidas introduzidas em 2004, a cooperação administrativa entre Estados-Membros no domínio do IVA ainda não é suficientemente intensa para impedir a evasão e a fraude ao IVA no interior da Comunidade.

<sup>(1)</sup> Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2002 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes (Tribunal de Contas federal alemão, Observações de 2002 relativas à gestão financeira e económica ao nível federal), ponto 74 «Strafverfolgung bei innergemeinschaftlichem Umsatzsteuerbetrug» (Processos judiciais em caso de fraude intracomunitária ao IVA).

<sup>(2)</sup> A Convenção foi estabelecida em 1995 com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia (JO C 316 de 27.11.1995, p. 49).

<sup>(3)</sup> JO C 191 de 23.6.1997, p. 1.

<sup>(4)</sup> O problema foi já descrito no Relatório Especial n.º 9/98, pontos 2.3-2.9.

<sup>(5)</sup> O Comité de Contacto é constituído pelos presidentes das Instituições Superiores de Controlo da União Europeia.

95. Até ao momento, a maioria dos Estados-Membros não explorou plenamente as possibilidades previstas pela legislação comunitária no sentido de transferir para os serviços fiscais locais ou regionais as competências e responsabilidades pelos contactos directos com as autoridades fiscais de outros Estados-Membros (ver pontos 19-23).

96. O intercâmbio de informações mediante pedido, um dos principais instrumentos da cooperação administrativa entre Estados-Membros, é afectado pelo grande número de respostas tardias e pela ausência de respostas provisórias. Contudo, a frequência das respostas tardias varia significativamente consoante os Estados-Membros (ver pontos 24-31).

97. A maioria dos atrasos registados nas respostas deve-se ao facto de os serviços locais não conferirem um carácter prioritário aos pedidos. As insuficiências existentes nos sistemas de controlo e/ou na organização dos serviços centrais de ligação em alguns Estados-Membros contribuem igualmente para os atrasos (ver pontos 32-42).

98. As avaliações revelam que a cooperação produz resultados. Quando os pedidos são tratados em conformidade com as regras, revelam ou confirmam frequentemente a existência de fraudes, podendo resultar na cobrança de receitas suplementares de IVA. No entanto, é preocupante que a qualidade das informações trocadas sobre suspeitas de operadores fictícios nem sempre seja suficiente para permitir instaurar com êxito processos judiciais contra os infractores (ver pontos 43-49).

99. O quadro relativo ao intercâmbio de informações sem pedido prévio não está bem definido. Estabeleceram-se obrigações de âmbito geral em matéria de informação dos outros Estados-Membros, mas na prática o intercâmbio limita-se a determinadas categorias de informação deixadas ao critério dos Estados-Membros. Além disso, nem sempre são exploradas de forma sistemática as informações fornecidas espontaneamente (ver pontos 50-56).

100. O sistema de intercâmbio de informações VIES apresenta graves lacunas. Os atrasos verificados na recolha e introdução de dados exactos, bem como os problemas de correcção de dados errados comprometem a sua utilidade. O sistema contém dados relativos às entregas intracomunitárias, mas não às aquisições intracomunitárias, o que limita a possibilidade de realizar verificações cruzadas. Embora tenha sido tomada em 2004 uma decisão para modernizar o sistema, a introdução das novas funcionalidades é lenta (ver pontos 57-70).

101. Os instrumentos disponíveis para um método de controlo multilateral raramente são utilizados, ainda que exista financiamento comunitário através do programa Fiscalis (ver pontos 71-77).

102. A maioria das propostas apresentadas pela Comissão através do Comité Permanente de Cooperação Administrativa para melhorar o intercâmbio de informações entre Estados-Membros não foi adoptada (ver pontos 78-83).

103. Existem outros factores que impedem uma exploração plena das eventuais vantagens da cooperação, designadamente a falta de regras comuns para a anulação dos números de identificação IVA, as dificuldades na instauração de processos judiciais transfronteiriços e a insuficiência dos instrumentos de quantificação e análise da fraude no domínio do IVA (ver pontos 84-93).

### Recomendações

104. Para que a luta contra a fraude ao IVA intracomunitário seja bem sucedida, é necessário que os Estados-Membros conferam maior prioridade à cooperação administrativa, tanto no que respeita ao intercâmbio de informações operacionais como à sua gestão administrativa.

105. Os Estados-Membros devem incentivar uma maior comunicação directa entre os serviços de inspecção locais como forma de acelerar o intercâmbio de informações e de contribuir, ao mesmo tempo, para reforçar a intensidade da cooperação e a qualidade das informações trocadas.

106. É necessário um controlo mais eficiente do intercâmbio de informações entre Estados-Membros para que os problemas sejam rapidamente detectados e tratados e para que os Estados-Membros prestem uma assistência mútua eficaz. Será igualmente necessário melhorar o controlo, pelos próprios Estados-Membros, do intercâmbio de informações.

107. Os procedimentos para o intercâmbio de informações sem pedido prévio necessitam de ser clarificados. As informações prestadas espontaneamente devem ser sistematicamente exploradas pelos Estados-Membros.

108. Para melhorar o sistema VIES, devem ser tomadas medidas no sentido de:

- a) reduzir drasticamente os prazos de recolha e introdução dos dados;
- b) garantir a rápida correcção dos dados errados;

- c) melhorar o funcionamento da validação dos números de identificação IVA;
- d) reforçar a possibilidade de realização de verificações cruzadas, por exemplo, incluindo dados sobre as aquisições intracomunitárias;
- e) conceder um acesso directo mais alargado aos dados, de modo a possibilitar consultas multilaterais.

109. Deverá ser analisada a instauração de regras harmonizadas para a anulação dos números IVA dos operadores implicados em actividades fraudulentas.

110. A existência de dados comparáveis sobre a fraude intracomunitária ao IVA contribuirá para que a cooperação entre Estados-Membros seja mais bem orientada. É necessário que a Comissão e os Estados-Membros desenvolvam um método comum para quantificar e analisar a fraude ao IVA.

111. Devem ainda ser examinados os meios de facilitar a instauração de processos judiciais transfronteiriços em caso de fraude intracomunitária ao IVA nos Estados-Membros, alterando, por exemplo, a actual interpretação que o Conselho faz da Convenção relativa à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, que não contempla as receitas provenientes do IVA.

112. No que respeita à proposta da Comissão para um regulamento horizontal suplementar relativo à assistência administrativa mútua em matéria de protecção dos interesses financeiros da Comunidade <sup>(1)</sup>, o Tribunal recorda a sua recomendação <sup>(2)</sup> de que a Comissão empreenda esforços no sentido de propor uma simplificação e consolidação da legislação comunitária antifraude, com o objectivo de evitar duplicações e sobreposições ou disposições contraditórias. As deficiências actuais da cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros poderão ser abordadas no âmbito de uma reforma desse tipo.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 8 de Novembro de 2007.

*Pelo Tribunal de Contas*

Hubert WEBER

*Presidente*

<sup>(1)</sup> COM(2006) 473.

<sup>(2)</sup> Ver ponto 36 do Parecer n.º 8/2005 sobre uma proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à assistência administrativa mútua em matéria de protecção dos interesses financeiros da Comunidade contra a fraude e outras actividades ilícitas (JO C 313 de 9.12.2005, p. 1).

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

## SÍNTESE

I.-VII. A Comissão concorda amplamente com as observações feitas pelo Tribunal de Contas. A análise do Tribunal está em conformidade com a avaliação feita pela Comissão numa comunicação publicada em Maio de 2006 <sup>(1)</sup>; o quadro jurídico para a cooperação administrativa no domínio do IVA foi reforçado há alguns anos <sup>(2)</sup>, mas os Estados-Membros ainda não utilizam suficientemente as novas possibilidades oferecidas, não sendo o nível de cooperação administrativa adequado ao volume de comércio intracomunitário.

A Comissão continua os seus esforços para melhorar a referida cooperação administrativa entre os Estados-Membros da UE. No seguimento da publicação da comunicação de Maio de 2006 anteriormente citada, foi lançado um debate político com todas as partes interessadas sobre uma estratégia contra a fraude a nível europeu. Além do Comité Permanente de Cooperação Administrativa <sup>(3)</sup> — cujas discussões e decisões têm uma natureza mais técnica — foi criado um grupo de estratégia contra a fraude fiscal, grupo de orientação mais política.

As decisões sobre a cooperação administrativa a nível comunitário apenas podem ser tomadas por um voto unânime de todos os Estados-Membros.

No que se refere ao quadro para os intercâmbios de informações sem pedido prévio, o artigo 18.º do Regulamento (CE) n.º 1798/2003 do Conselho — tal como confirmado pelo artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1925/2004 da Comissão — estabelece expressamente que cada Estado-Membro determina se participará no intercâmbio de uma (sub)categoria específica de informações, e como o fará. Este texto foi o resultado de um acordo político, necessário para obter a unanimidade no Conselho (como exigido para os actos baseados no artigo 93.º do Tratado).

## OBSERVAÇÕES

20. As estatísticas comunicadas pelos Estados-Membros mostram:

- um aumento de pedidos de intercâmbio de informações entre os países da UE-15 no período após 1.1.2004, comparado ao período anterior a essa data;
- um desenvolvimento rápido dos pedidos de intercâmbio de informações entre a UE-15 e a UE-10.

Não se pode excluir que a adesão dos 10 novos Estados-Membros em 2004 tenha causado um desvio geográfico de transacções e/ou de certa fraude do IVA da UE-15 para transacções com a UE-10, e, conseqüentemente, uma mudança nos Estados-Membros que enviaram ou receberam pedidos de informação.

O mero facto de o número de pedidos enviados entre os países da UE-15 em 2005 ser um tanto abaixo do número de 2004, não permite tirar quaisquer conclusões específicas, dado:

- o período de tempo analisado ser demasiado curto para fazer uma avaliação generalizada das evoluções;

<sup>(1)</sup> Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu sobre a necessidade de desenvolver uma estratégia coordenada tendo em vista melhorar a luta contra a fraude fiscal, COM(2006) 254 de 31.5.2006.

<sup>(2)</sup> Regulamento (CE) n.º 1798/2003 do Conselho, de 7 de Outubro de 2003, relativo à cooperação administrativa no domínio do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 264 de 15.10.2003, p. 1) e Regulamento (CE) n.º 1925/2004 da Comissão, de 29 de Outubro de 2004, que estabelece as normas de execução de certas disposições do Regulamento (CE) n.º 1798/2003 do Conselho relativo à cooperação administrativa no domínio do imposto sobre o valor acrescentado (JO L 331 de 5.11.2004, p. 13).

<sup>(3)</sup> Este Comité Permanente de Cooperação Administrativa (SCAC) foi estabelecido em conformidade com o artigo 44.º do Regulamento (CE) n.º 1798/2003 do Conselho para assistir a Comissão na execução do Regulamento do Conselho.

- as estatísticas comunicadas pelos Estados-Membros relativas à cooperação administrativa em 2004 e 2005 revelarem uma falta de exactidão. Dadas as discrepâncias nas estatísticas, foram desenvolvidas directrizes e instruções mais pormenorizadas. Estas foram emitidas em 30.1.2006. Nesse momento, os Estados-Membros consideraram que não era apropriado rever as estatísticas já recolhidas para 2004 e 2005.

Em 2006, o número de pedidos foi mais elevado que em 2005, embora ainda estivesse abaixo do número de 2004.



21. Apesar do aumento dos intercâmbios de informações, o nível de cooperação administrativa nestes anos não foi proporcional ao volume de comércio intracomunitário <sup>(1)</sup>. Dados os limites das suas possibilidades (por exemplo, recursos humanos), os Estados-Membros têm um grande interesse nos controlos baseados numa análise do risco.

22.-23. A intenção da nova legislação foi a de facilitar a descentralização: contactos mais directos entre os serviços locais podem tornar a cooperação administrativa mais eficiente e mais rápida <sup>(2)</sup>.

Um canal de comunicação electrónico seguro entre serviços locais nos diferentes Estados-Membros estará disponível a partir do fim de 2007, a fim de apoiar a referida comunicação descentralizada.

Contudo, a organização administrativa nos Estados-Membros é essencialmente da responsabilidade dos Estados-Membros.

24.-31. As estatísticas que são recolhidas anualmente e apresentadas nas reuniões do SCAC revelam um problema de respostas tardias. A Comissão está consciente deste problema e aborda-o repetidamente nestas reuniões do SCAC, solicitando aos Estados-Membros a redução dos atrasos e a apresentação de respostas provisórias quando não podem responder dentro dos prazos.

A Comissão tomou diversas iniciativas para melhorar esta situação. Estas novas iniciativas referem-se a:

- acesso directo informatizado aos dados;
- intercâmbio de informações mais rápido e mais minucioso;
- pedidos de terceiros Estados-Membros.

As discussões com os Estados-Membros sobre estas iniciativas estão em curso no grupo de estratégia contra a fraude fiscal.

32. O funcionamento da organização administrativa nos Estados-Membros é essencialmente uma questão nacional. Contudo, a Comissão partilha esta preocupação expressa pelo Tribunal de Contas e chamou repetidamente a atenção dos Estados-Membros em reuniões do SCAC. Na sua comunicação de Maio de 2006, a Comissão remeteu igualmente para o grupo *ad hoc* do Conselho sobre a fraude fiscal, que tinha identificado a ausência de uma cultura administrativa comunitária como um obstáculo à luta contra a fraude <sup>(3)</sup>.

33. Os serviços fiscais locais deveriam utilizar (correctamente) os instrumentos desenvolvidos para facilitar a cooperação administrativa:

- formulários normalizados preparados e acordados pelos Estados-Membros.

<sup>(1)</sup> Ver COM(2006) 254 de 31.5.2006, ponto 2.1.

<sup>(2)</sup> O regulamento previu a possibilidade de cooperação descentralizada, no seguimento da sugestão feita na proposta de regulamento da Comissão (JO C 270 E de 25.9.2001, p. 87), COM(2001) 294 de 18.6.2001.

<sup>(3)</sup> COM(2006) 254 de 31.5.2006, ponto 3.1.

Além disso, estão a ser desenvolvidos novos formulários electrónicos em formato XML que serão utilizados a partir do início de 2008. Estes formulários serão mais fáceis de utilizar que os formulários electrónicos actuais e a sua estrutura não será alterável. O número de erros deverá assim ser reduzido.

- a rede CCN/CSI permite aos Estados-Membros ter uma comunicação segura e rápida entre os serviços centrais de ligação (CLO).

Além disso, um canal de comunicação electrónico seguro estará igualmente disponível junto dos serviços locais a partir do fim de 2007.

38.-42. A organização administrativa das autoridades competentes nos Estados-Membros (e a repartição da sua responsabilidade territorial ou operacional) é uma competência nacional; deveria estar em conformidade com a legislação da UE e não deveria impedir o funcionamento da cooperação administrativa com outros Estados-Membros.

O funcionamento das estruturas nacionais dos serviços centrais de ligação fará parte da próxima avaliação a publicar em 2008.

49. A Comissão já sugeriu a introdução de um mecanismo de *feedback* na reunião do SCAC de Dezembro de 2006, o que poderá aumentar a motivação para o intercâmbio (espontâneo) de informações. Os Estados-Membros mostraram boa vontade a esta ideia, que será mais explorada em 2008.

51. No que se refere ao quadro para os intercâmbios de informação sem pedido prévio, o artigo 18.º do Regulamento (CE) n.º 1798/2003 do Conselho — tal como confirmado pelo artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1925/2004 — estabelece expressamente que cada Estado-Membro determina se participará no intercâmbio de uma (sub)categoria específica de informações, e como o fará. Este texto foi o resultado de um acordo político, necessário para obter a unanimidade no Conselho (como exigido para os actos baseados no artigo 93.º do Tratado).

Esta «definição» específica das (sub)categorias de intercâmbio de informações sem pedido prévio pode ser explicada pelo facto de que, quando esta disposição foi adoptada, a disponibilidade destas (sub)categorias de informação eram diferentes de Estado-Membro em Estado-Membro (devido a métodos diferentes de recolha e armazenamento da informação em causa). Deste modo, foi previsto que os Estados-Membros que ainda não estavam em condições de trocar certos tipos de informação (por exemplo, porque uma base de dados específica ainda tinha que ser desenvolvida) assumiriam a obrigação de trocar essa informação logo que possível (ver n.º 2 do artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1925/2004, sobre as modificações subsequentes de (sub)categorias de informação que os Estados-Membros trocam, e sobre a modificação subsequente sobre a maneira de trocar a informação). O objectivo, expresso no artigo 17.º do Regulamento (CE) n.º 1798/2003 e no artigo 3.º do Regulamento (CE) n.º 1925/2004, foi o de chegar a um intercâmbio de informação tão completo quanto possível.

53. O funcionamento do intercâmbio de informações sem pedido prévio deverá ser melhorado. Deverão ser previstos métodos mais eficientes de troca de informações, tomando em consideração os desenvolvimentos tecnológicos recentes e o equipamento utilizado por profissionais. Deverão igualmente ser considerados intercâmbios informatizados mais frequentes e mais minuciosos entre os Estados-Membros, ou mesmo o acesso directo às bases de dados nacionais <sup>(1)</sup>.

Estão em curso discussões sobre formas possíveis de melhorar a utilização desta ferramenta no âmbito do grupo de estratégia contra a fraude fiscal. A discussão sobre a utilização de Eurocanet é um exemplo típico da utilização que os Estados-Membros fazem desta ferramenta.

Além disso, as conclusões do trabalho levado a cabo por diversos grupos de projecto Fiscalis (FPG) e as discussões em curso nestes grupos reflectem os desejos dos Estados-Membros de melhorar a utilização desta ferramenta e introduzirem uma utilização mais estruturada deste tipo de intercâmbio de informações, por exemplo, no que se refere a automóveis de segunda mão e a importações.

Quanto às estatísticas, os Estados-Membros concordaram com as directrizes e instruções minuciosas, prevendo a comunicação de estatísticas mais precisas sobre as categorias de informação que são trocadas sem pedido prévio. Estas novas directrizes deverão ser aplicadas a partir de 2007 (para a comunicação dos dados estatísticos referentes aos pedidos e respostas que são enviados e recebidos em 2006).

54. O projecto Eurocanet (European Carousel network), no qual participam 22 dos 27 Estados-Membros, promoveu uma abordagem operacional permitindo o envolvimento das unidades nacionais de luta contra a fraude.

A gestão dos dados e a análise permanecem apenas junto dos Estados-Membros. A Comissão não tem actualmente acesso aos dados e, por conseguinte, não pode efectuar qualquer análise. Consequentemente, a Comissão é apenas capaz de oferecer o suporte financeiro e administrativo para aumentar o intercâmbio de dados entre os Estados-Membros. Contudo, a Comissão estaria disposta a oferecer um apoio mais concreto, como, por exemplo, a análise de tendências e mecanismos futuros a nível comunitário se Estados-Membros o pedirem.

60. As informações referentes a entregas intracomunitárias de mercadorias deveriam ser comunicadas rapidamente a outros Estados-Membros. Os dados actualmente trocados entre os Estados-Membros têm de respeitar o período de três meses fixado no artigo 25.º do Regulamento (CE) n.º 1798/2003. Deste modo, a questão de um intercâmbio de dados mais rápido de entregas intracomunitárias é um dos elementos principais nas discussões com os Estados-Membros que foram lançadas pela comunicação da Comissão de Maio de 2006. A questão foi posteriormente discutida no grupo de estratégia contra a fraude fiscal.

Em consequência destas discussões, o Conselho ECOFIN de Junho de 2007 convidou a Comissão a avançar propostas legislativas com vista à redução dos prazos para a apresentação do mapa recapitulativo assim como para trocar esta informação entre os Estados-Membros.

O Conselho indicou que estas propostas precisam de ser acompanhadas de uma avaliação do impacto. A Comissão está actualmente a levar a efeito esta avaliação, a fim de apreciar o impacto da referida mudança em termos de custos para as empresas.

62. Estão em curso discussões com os Estados-Membros sobre o acesso informatizado de autoridades competentes aos dados contidos nas bases de dados de outros Estados-Membros (parte das actividades do grupo de estratégia contra a fraude fiscal).

O acesso às bases de dados nacionais já foi sugerida na comunicação da Comissão de Maio de 2006, como um dos elementos para melhorar o intercâmbio de informações <sup>(1)</sup>.

A vantagem de uma abordagem multilateral é demonstrada pelo exemplo do projecto Eurocanet, mencionado pelo Tribunal no parágrafo 54, que oferece aos serviços de investigação fiscal dos Estados-Membros uma melhor perspectiva ou mesmo a imagem completa de uma cadeia de fraude suspeita. Todos os Estados-Membros participantes têm acesso a todos os dados trocados sem limitação.

65. A questão da imposição de obrigações de notificação para os mapas recapitulativos das aquisições intracomunitárias foi discutida em diversos seminários e grupos de projecto Fiscalis. Em virtude dos problemas de qualidade dos dados e dos frequentes erros de comunicação por parte dos próprios operadores, não estão demonstrados os benefícios de tal obrigação. Além disso, impor uma comunicação das aquisições intracomunitárias constituiria um sério encargo administrativo adicional para os operadores.

67. Desde 2002, a Comissão disponibilizou no seu sítio Internet uma ferramenta de validação dos números de identificação IVA pelo VIES. Uma interface aberta está disponível desde 2005, permitindo a verificação automática de números de IVA por sistemas informáticos.

A opção dada por 11 Estados-Membros para controlos cruzados dos números de identificação IVA com os nomes dos sujeitos passivos é uma ferramenta útil para impedir o abuso de números de identificação IVA.

68. Na reunião de Junho de 2007 do Comité Permanente de Tecnologias da Informação (SCIT), foi obtido um acordo para esclarecer a compreensão da data de início e da data de cessação das actividades económicas dos sujeitos passivos no VIES.

69.-70. A Comissão está a trabalhar numa modernização do sistema VIES. Isto representa uma oportunidade para introduzir melhorias no que se refere à cooperação administrativa no sentido de combater a fraude em matéria de IVA.

<sup>(1)</sup> COM(2006) 254 de 31.5.2006, ponto 5.2.



O estudo de viabilidade de VIES 2, anunciado na reunião do SCAC de Março de 2004, propôs um planeamento para esta modernização. Este planeamento não foi, contudo, aprovado pelos Estados-Membros.

Um problema específico foi suscitado pela falta de base jurídica. Este aspecto surgiu no trabalho empreendido para incluir serviços em VIES (B2B). Estas actividades começaram com o pressuposto de que a base jurídica seria aprovada até 1.1.2007. A falta desta base jurídica, que ainda não foi aprovada, levou a que apenas metade dos Estados-Membros o aplicassem. Como até agora se têm verificado progressos operacionais muito limitados dos respectivos investimentos, muitos Estados-Membros estão muito relutantes em repetir esta abordagem.

Quanto a um balcão único, uma vez que o estudo de viabilidade foi discutido, esta base jurídica foi alterada, tendo originado três novos subprojectos, que ainda estão a ser discutidos no Conselho. Desta forma, apenas na reunião SCIT de Junho de 2007 se considerou que o acordo era suficientemente estável para começar a trabalhar esse ponto.

Quanto a formulários electrónicos, o trabalho está a progredir apenas nos formulários que foram consideradas suficientemente estáveis (três). Para os outros formulários, são necessárias discussões tanto no SCAC como nos grupos de trabalho, sobre os conteúdos dos próprios formulários, assim como sobre a utilidade do trabalho necessário para os traduzir para o formato XML.

Quanto à qualidade dos dados, começou o trabalho relativo à redução de prazos e à melhoria do tratamento dos registos históricos de IVA. Contudo, é necessária uma discussão no SCAC tanto sobre a redução dos prazos como sobre outros projectos da qualidade dos dados antes do trabalho poder começar.

No que se refere à questão dos atrasos na recolha e introdução dos dados, estão em curso discussões com os Estados-Membros, a fim de reduzir para um mês os prazos para a apresentação dos mapas recapitulativos do IVA e de acelerar a transmissão dos dados a outros Estados-Membros também para um mês.

71.-72. A possibilidade de dispor de uma presença de funcionários fiscais noutros Estados-Membros é um instrumento flexível para a cooperação administrativa. Em várias ocasiões (seminários Fiscais, reuniões do grupo de estratégia contra a fraude fiscal), os Estados-Membros foram incentivados a fazer uma maior utilização dessa possibilidade.

75. A Comissão apoia a actual utilização crescente desta ferramenta através da introdução da plataforma de controlos multilaterais, um fórum permanente para promover e avaliar os controlos multilaterais e assegurar o intercâmbio das melhores práticas referentes a controlos multilaterais.

As possibilidades técnicas de cooperar em controlos multilaterais são igualmente melhoradas. Desde fim de 2006, a nova versão da rede de comunicação comum (CCN) permite aos Estados-Membros transmitir mensagens seguras (por exemplo, pedidos dos serviços centrais de ligação) aos seus serviços locais. Em finais de 2007, serão possíveis contactos electrónicos directos entre os participantes num controlo multilateral através de um canal seguro.

76. Em 2006, foram lançados 16 novos controlos multilaterais e no total foram organizadas 58 reuniões de controlos multilaterais e 5 reuniões de selecção de controlos multilaterais. Desde o seminário Fiscalis em Junho de 2006, mais Estados-Membros iniciaram controlos multilaterais.

79. Tendo em conta a dificuldade de obter um acordo no âmbito do SCAC (cujas actividades são mais de natureza técnica), certas questões são agora discutidas no grupo de estratégia contra a fraude fiscal, de orientação mais política, baseadas nas conclusões adoptadas pelo Conselho (reuniões do Conselho ECOFIN de Novembro de 2006 e Junho de 2007).

80. Foi adoptado um «formulário de tendências» (Trend Form) para facilitar a comunicação de informações no que se refere a novas tendências de fraude. Quase em todas as reuniões do SCAC, a Comissão aproveita a oportunidade para incentivar os Estados-Membros a partilharem informações, utilizando este formulário.

Como assinalado pelo Tribunal, estes formulários de tendências não foram utilizados até agora. Não obstante, o projecto Eurocanet segue esta ideia, dado que o seu objectivo consiste igualmente em partilhar experiências e melhores práticas. Um intercâmbio de informações sobre novas tendências não teve ainda lugar entre os Estados-Membros; contudo, estes utilizam o grupo Eurocanet para discussões sobre novas tendências e novos mecanismos futuros de fraude.

81. O sistema de vigilância é um dos temas de discussão do presente grupo de estratégia contra a fraude fiscal com os Estados-Membros.

82. A Comissão na sua comunicação de Maio de 2006 <sup>(1)</sup> fez uma avaliação do quadro jurídico existente e da prática da cooperação administrativa (incluindo a cooperação em matéria de IVA). Indicou formas de explorar o melhoramento desta cooperação.

Desde então, o Conselho discutiu o funcionamento da cooperação administrativa como uma ferramenta para combater a fraude (reuniões do Conselho ECOFIN de Novembro de 2006 e Junho de 2007) e convidou a Comissão a realizar trabalhos suplementares, em particular no domínio do IVA. A Comissão investiu muitos recursos no acompanhamento destas discussões. Foi criado o grupo de estratégia contra a fraude fiscal, tendo este grupo já realizado seis reuniões.

(1) COM(2006) 254 de 31.5.2006.

Entretanto, os Estados-Membros adquiriram mais experiência em matéria da organização da cooperação administrativa, bem como dos problemas de cooperação eventuais que podem estar relacionados com a organização administrativa das autoridades competentes nos Estados-Membros. Esta questão específica fará parte da próxima avaliação, a publicar em 2008.

A organização administrativa nos Estados-Membros é da respectiva competência, sendo difícil apresentar orientações gerais, dado a organização ideal depender de factores que podem diferir de Estado-Membro para Estado-Membro (tamanho do território, número de sujeitos passivos, estrutura geral das autoridades, etc.).

83. O acesso ao conteúdo das informações trocadas foi solicitado diversas vezes pela Comissão (OLAF) sem êxito.

Se a Comissão (OLAF) tivesse acesso às informações trocadas poderia melhorar o seu papel como uma plataforma de serviço para os serviços dos Estados-Membros. Geraria um valor acrescentado significativo na luta contra a fraude em matéria de IVA mediante a prestação de análises, que seriam postas à disposição dos serviços de todos os Estados-Membros, relativas a tendências e esquemas fraudulentos recentemente detectados (sem avaliação do nível de fraude) a partir de uma perspectiva comunitária global. Contudo, os Estados-Membros recusam até aqui dar o acesso à Comissão embora pudessem lucrar com o apoio operacional e de informação da Comissão (OLAF) na sua política de detecção precoce.

84. A Comissão sugeriu fazer uma avaliação da qualidade dos intercâmbios de informações baseada na análise de uma amostra de intercâmbios, a fim de identificar os diferentes estrangulamentos no fluxo do intercâmbio de informações. Esta sugestão foi feita na reunião do SCAC de Dezembro de 2006. Diversos Estados-Membros expressaram interesse na participação em tal projecto. Deste modo, um grupo de projecto Fiscalis será lançado no primeiro trimestre de 2008.

87. A Comissão tentou obter em várias ocasiões um acordo sobre a anulação dos números de identificação IVA. Os Estados-Membros ainda não chegaram a acordo.

88.-90. A Comissão está convencida da necessidade de legislação para reforçar os processos judiciais transfronteiriços em situações em que as perdas fiscais ocorrem noutros Estados-Membros<sup>(1)</sup>. As discussões sobre esta questão começaram no grupo de estratégia contra a fraude fiscal.

Embora seja frequentemente solicitado, verificou-se que era difícil a introdução de novas medidas de direito penal. Por exemplo, a convenção redigida com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, sobre a protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, que foi assinada em 1995, entrou em vigor apenas em 2002 após ratificação pelos Estados-Membros.

<sup>(1)</sup> Ver COM(2006) 254 final de 31.5.2006, ponto 5.1.

A Comissão transmitiu uma proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à protecção penal dos interesses financeiros da Comunidade, COM(2001) 272. A referida proposta contém disposições referentes à repressão de infracções que afectam os interesses financeiros da Comunidade Europeia.

A Comissão propôs igualmente um regulamento relativo à assistência administrativa mútua em matéria de protecção dos interesses financeiros da Comunidade Europeia contra a fraude e outras actividades ilícitas, COM(2006) 473. Este prevê regras para medidas pluridisciplinares contra a fraude a nível da assistência mútua administrativa, bem como a interface necessária de acompanhamento judicial, o que é um requisito essencial para a repressão eficaz.

91. A Comissão considera que o IVA está incluído no âmbito da convenção e lamenta a posição tomada pelo Conselho que é contrária aos interesses financeiros da Comunidade e dos Estados-Membros<sup>(2)</sup>.

92. A Comissão lançou um estudo em que o contratante deve apresentar uma estimativa sólida do montante da fraude fiscal nos diferentes Estados-Membros da UE, devendo basear-se em três modelos estatísticos diferentes. Um primeiro resultado das estimativas de fraude em matéria de IVA deverá estar disponível até finais de 2007.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

94.-103. A Comissão acolhe favoravelmente as conclusões do Tribunal. Estas confirmam as da comunicação da Comissão de 31 de Maio de 2006: o quadro jurídico para a cooperação administrativa no domínio do IVA foi reforçado há alguns anos, mas os Estados-Membros ainda não utilizam suficientemente as novas possibilidades oferecidas, não sendo o nível de cooperação administrativa adequado ao volume de comércio intracomunitário.

A Comissão continua a incentivar os Estados-Membros a melhorarem a cooperação administrativa no âmbito da actual legislação. Os problemas (por exemplo, respostas tardias, falta de respostas provisórias, utilização limitada de possibilidades relacionadas com a presença de funcionários fiscais noutros Estados-Membros, controlos simultâneos e multilaterais) são discutidos nas reuniões do SCAC e em seminários Fiscalis.

<sup>(2)</sup> Documento de trabalho da Comissão, anexo ao relatório da Comissão sobre a execução pelos Estados-Membros da Convenção relativa à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias e respectivos protocolos, artigo 10.º da Convenção [COM(2004) 709 final] no SEC(2004) 1299, ponto 5.1.2.

Nas suas acções para melhorar a cooperação administrativa, a Comissão tem de enfrentar diversos obstáculos:

- a legislação neste domínio apenas pode ser adoptada por unanimidade, o que leva inevitavelmente a negociações difíceis e a compromissos políticos;
- a organização administrativa nos Estados-Membros é essencialmente da competência dos Estados-Membros;
- os recursos dos Estados-Membros afectados à cooperação administrativa são limitados. Em alguns Estados-Membros, há mesmo uma tendência para reduzi-los.

104. A Comissão concorda com as recomendações do Tribunal, que estão em conformidade com as observações expressas pela Comissão na sua comunicação de Maio de 2006.

Considerando a importância da fraude em matéria de IVA, a Comissão continuará a promover um debate político sobre a necessidade de estratégia a nível comunitário com vista ao melhoramento da luta contra a fraude fiscal. Este debate começou em Maio de 2006 e foi assumido pelo ECOFIN nas suas conclusões de Novembro de 2006 e Junho de 2007. A fim de assegurar o acompanhamento destas conclusões, a Comissão criou o grupo de estratégia contra a fraude fiscal com os Estados-Membros. Este grupo é de natureza mais política em comparação com o SCAC e está a examinar:

- o acesso directo informatizado aos dados nas bases de dados de outros Estados-Membros, o intercâmbio de informações mais rápido e mais minucioso, bem como pedidos de terceiros Estados-Membros;
- a necessidade de adoptar medidas comparáveis contra os autores das fraudes, em particular em termos de sanções e de acções penais, independentemente de a fraude gerar perdas de receitas no Estado-Membro em causa;
- a redução do prazo de apresentação dos mapas recapitulativos para as entregas intracomunitárias de mercadorias. Neste último ponto, a Comissão encontra-se actualmente a avaliar o impacto da referida mudança para as empresas. O resultado deste estudo determinará o âmbito da proposta legislativa potencial.

A Comissão está igualmente a incentivar os Estados-Membros a fazer uma melhor utilização da infra-estrutura existente para um apoio operacional e de informação a nível comunitário, nomeadamente o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF).

105.-107. A Comissão já tomou diversas iniciativas para apoiar e melhorar a cooperação administrativa entre os Estados-Membros da UE:

- Um canal de comunicação electrónico seguro para trocas de informações entre serviços locais nos diferentes Estados-Membros estará disponível a partir do fim de 2007, a fim de apoiar as comunicações descentralizadas.
- Foram disponibilizadas aos Estados-Membros directrizes aprofundadas para os formulários de pedido, estando a ser desenvolvidos novos formulários electrónicos em formato XML para serem utilizados a partir do início de 2008.
- Os grupos de projecto Fiscalis estão a discutir actualmente como criar formas mais estruturadas de intercâmbio de informações para casos específicos, por exemplo, no que se refere a automóveis em segunda mão e a importações.
- A Comissão criou a plataforma de controlos multilaterais, um fórum permanente para promover e avaliar os controlos multilaterais e assegurar o intercâmbio de melhores práticas referentes a controlos multilaterais.
- A Comissão elaborou instruções e directrizes pormenorizadas para a comunicação das estatísticas referentes à cooperação administrativa, a fim de obter um melhor panorama do funcionamento da cooperação administrativa.
- A Comissão sugeriu a introdução de um mecanismo de *feedback*, susceptível de aumentar a motivação para o intercâmbio (espontâneo) das informações. Os Estados-Membros concordaram em explorar mais esta ideia, o que será feito em 2008.
- A Comissão publicará em 2008 uma avaliação da cooperação administrativa em matéria de IVA. Esta avaliação conterá igualmente uma análise do funcionamento das estruturas nacionais dos serviços centrais de ligação nos Estados-Membros da UE.

108. No que se refere a VIES, foi obtido um acordo em Junho de 2007 para esclarecer a compreensão da data de início e da data de cessação das actividades económicas dos sujeitos passivos no VIES, de forma a que esta informação seja mais exacta e completa. Foi disponibilizada uma interface aberta, permitindo a verificação automática dos números de identificação IVA por sistemas informáticos, estando em curso o trabalho da modernização de VIES.

109. A Comissão continuará a estimular um acordo entre os Estados-Membros sobre a anulação de números de identificação IVA.

110. A Comissão lançou um estudo para obter uma estimativa sólida quanto ao montante da fraude fiscal nos Estados-Membros da UE. Um primeiro resultado das estimativas de fraude em matéria de IVA deverá estar disponível até finais de 2007.

111. Um quadro jurídico global precisa de ser criado para assegurar a instauração de processos judiciais transfronteiriços eficientes. Por conseguinte, a Comissão propôs medidas específicas tais como a directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à protecção penal dos interesses financeiros da Comunidade, COM(2001) 272, assim como o regulamento relativo à assistência administrativa mútua em matéria de protecção dos

interesses financeiros da Comunidade Europeia contra fraude e outras actividades ilícitas, COM(2006) 473. Este último, que integra em grande medida a recomendação do Parlamento Europeu de 25 de Maio de 2005, não cobre os processos judiciais enquanto tal, mas as medidas que garantem a ligação com o acompanhamento judicial e o apoio à cobrança.

112. A Comissão toma nota das recomendações do Tribunal sobre a simplificação e a consolidação da legislação contra a fraude. A Comissão examinará a possibilidade de consolidar a legislação contra a fraude nos termos do artigo 280.º do Tratado CE.

---