

IV

(Informări)

INFORMĂRI PROVENIND DE LA INSTITUȚIILE ȘI ORGANELE UNIUNII EUROPENE

CURTEA DE CONTURI

RAPORTUL SPECIAL NR. 8/2007

**privind cooperarea administrativă în domeniul taxei pe valoarea adăugată,
însoțit de răspunsurile Comisiei***[prezentat în temeiul articolului 248 alineatul (4) al doilea paragraf, CE]*

(2008/C 20/01)

CUPRINS

	<i>Puncte</i>	<i>Pagina</i>
GLOSAR		3
SINTEZĂ	1-VII	5
INTRODUCERE	1-11	6
Contextul auditului	1-11	6
SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI	12-17	8
OBSERVAȚII	18-93	8
Schimbul de informații la cerere între statele membre	18-49	8
Intensitatea cooperării	19-23	8
Termenul de trimitere a răspunsurilor	24-42	9
Calitatea răspunsurilor	43-49	12
Schimbul de informații fără cerere prealabilă	50-56	13
Sistemul de schimb de informații privind TVA (VIES)	57-70	14
Furnizarea datelor în timp util	60-61	14
Accesul la date și exactitatea acestora	62-65	14
Verificarea numerelor TVA de către operatori	66-68	15
Îmbunătățiri ale funcționalității sistemului VIES (VIES II)	69-70	15
Instrumente pentru promovarea unei abordări prin controale multilaterale	71-77	15
Prezența funcționarilor fiscali în alte state membre	71-72	15
Controale simultane și multilaterale	73-77	16

	<i>Puncte</i>	<i>Pagina</i>
Promovarea și evaluarea, de către Comisie, a cooperării administrative	78-83	17
Alte obstacole în calea unei cooperări eficiente	84-93	17
Lipsa unor norme comune privind retragerea numerelor de identificare TVA	85-87	17
Dificultăți privind urmărirea transfrontalieră	88-91	17
Cuantificarea și analiza fraudei în materie de TVA sunt insuficiente	92-93	18
CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI	94-112	18
Concluzii	94-103	18
Recomandări	104-112	19
Răspunsurile Comisiei		20

GLOSAR

Cooperare administrativă – Schimbul de informații între statele membre în cadrul cărui autoritățile fiscale ale acestor state își acordă reciproc asistență și cooperează cu Comisia în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1798/2003 al Consiliului din 7 octombrie 2003 ⁽¹⁾ în vederea asigurării aplicării corespunzătoare a TVA-ului la livrările de bunuri și prestările de servicii, achizițiile intracomunitare de bunuri și importurile de bunuri. Schimburile de informații dintre statele membre acoperă, în principiu, orice informații care pot contribui la efectuarea unei determinări corecte a TVA-ului, inclusiv orice informații legate de cazuri particulare. Schimburile au loc atât la cerere, cât și fără cerere prealabilă. Regulamentul are ca teme juridic articolul 93 din Tratatul CE, care prevede că Consiliul, hotărând în unanimitate cu privire la o propunere a Comisiei și după consultarea Parlamentului European și a Comitetului Economic și Social, adoptă dispozițiile de armonizare a legislației privind impozitele pe cifra de afaceri, în măsura în care această armonizare este necesară pentru asigurarea instituirii și a funcționării pieței interne.

Declarație recapitulativă – O declarație ce trebuie depusă de fiecare persoană impozabilă înregistrată în scopuri de TVA care efectuează livrări intracomunitare. Declarația recapitulativă trebuie întocmită pentru fiecare trimestru calendaristic și trebuie să menționeze valoarea totală a bunurilor livrate fiecărui achizitor din alte state membre, precum și lista cu numerele de identificare TVA corespunzătoare.

Firmă fantomă – O firmă fantomă este un operator economic înregistrat ca persoană plătitoare de TVA care, cu potențiale intenții frauduloase, achiziționează sau declară că achiziționează bunuri sau servicii fără a plăti TVA și livrează aceste bunuri și prestează aceste servicii cu TVA, fără însă a restitui TVA-ul astfel obținut autorității fiscale naționale. Clienții firmei fantomă pot fi operatori de bună credință sau pot fi și aceștia implicați în fraudă. Clienții pot cere autorității fiscale rambursarea TVA-ului pe care l-au plătit firmei fantomă. În cazul în care aceleași bunuri circulă în mod repetat între statele membre, este vorba de o fraudă de tip „carusel”. Astfel de sisteme de fraudă pot fi foarte sofisticate, implicând firme fantomă din mai multe state membre și cauzând prejudicii intereselor financiare ale tuturor statelor membre în cauză.

Fiscalis – Un program de acțiune comunitar multianual care vizează îmbunătățirea funcționării sistemelor de impozitare pe piața internă prin intermediul unor sisteme de comunicare și schimb de informații, al controalelor multilaterale, al schimburilor de personal, al seminarelor și al altor activități de formare. Decizia privind programul Fiscalis ⁽²⁾ nu acoperă numai taxa pe valoarea adăugată, ci și accizele la alcool, produse din tutun și uleiuri minerale, impozitele pe venit și pe capital, precum și impozitele pe primele de asigurare. Cadrul financiar al programului pentru perioada 2003-2007 a fost stabilit la 67,3 milioane de euro.

Fraudă de tip „carusel” – a se vedea **Firmă fantomă**.

Număr de identificare TVA – Un număr individual atribuit fiecărei persoane impozabile care intenționează să efectueze livrări de bunuri sau să presteze servicii, sau să efectueze achiziții de bunuri în scopuri economice. Fiecare număr are un prefix din două litere ce permite identificarea statului membru care l-a atribuit.

Persoană impozabilă – Orice persoană care desfășoară, de o manieră independentă și indiferent de loc, o activitate economică, oricare ar fi scopul sau rezultatele acestei activități.

Resurse proprii provenind din TVA – În 2006, resursele proprii bazate pe TVA s-au ridicat la 17,2 miliarde de euro și au reprezentat 15,8 % din veniturile Comunității. Resursele proprii provenind din TVA se stabilesc pornind de la o bază de calcul armonizată al TVA-ului (și anume de la o bază de calcul al TVA-ului corectată în funcție de toate derogările sau opțiunile specifice utilizate de către statele membre). Prin urmare, plățile de resurse proprii provenind din TVA efectuate de către statele membre către bugetul UE nu sunt afectate de cotele diferite de TVA sau de derogările în vigoare. Punctul de pornire pentru calcularea resurselor proprii provenind din TVA este totalul veniturilor nete din TVA încasate de fiecare stat membru în cursul unui an dat. Dacă veniturile din TVA încasate sunt mai mici din cauza evaziunii sau a fraudei, aceasta conduce, în mod normal, la o scădere a resurselor proprii provenind din TVA plătite bugetului Comunității, cu excepția cazului în care se stabilește o limită maximă de 50 % din VNB pentru bazele de calcul care se iau în considerare, cum este cazul anumitor state membre.

SCAC (*Standing Committee on Administrative Cooperation*) – „Comitetul permanent pentru cooperare administrativă” este un comitet de reglementare înființat în temeiul articolului 44 din Regulamentul (CE) nr. 1798/2003 al Consiliului, având rolul de a asista Comisia în domeniile prevăzute în respectivul regulament. Comitetul este format din reprezentanții statelor membre și este prezidat de către reprezentantul Comisiei. Pentru adoptarea avizelor, comitetul hotărăște cu majoritatea prevăzută la articolul 205 alineatul (2) din Tratatul CE (majoritate calificată). Comitetul se reunește, în principiu, de două ori pe an.

⁽¹⁾ JO L 264, 15.10.2003, p. 1.

⁽²⁾ Decizia nr. 2235/2002/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 decembrie 2002 de adoptare a unui program comunitar pentru îmbunătățirea funcționării sistemelor de impozitare pe piața internă (Programul Fiscalis 2003-2007) (JO L 341, 17.12.2002, p. 1).

Sistem comun al taxei pe valoarea adăugată (TVA) – Principiul sistemului comun al taxei pe valoarea adăugată presupune aplicarea unui impozit general pe consum, direct proporțional cu prețul bunurilor și al serviciilor, în conformitate cu normele stabilite în Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 ⁽¹⁾. De exemplu, cota standard de TVA stabilită de statele membre trebuie să fie de cel puțin 15 %, iar cota redusă de cel puțin 5 %. În cadrul fiecărei etape a lanțului comercial, vânzătorul facturează TVA pe vânzări, însă trebuie să restituie administrației diferența dintre valoarea taxei pe care a perceput-o și TVA-ul pe care l-a plătit pentru propriile achiziții pe care le-a efectuat în scopuri economice. Acest proces continuă până la consumatorul final, care suportă TVA pentru valoarea integrală a achiziției sale. TVA-ul perceput de la consumator este plătit autorităților fiscale de către vânzătorul bunurilor. În cazul în care un operator efectuează livrări intracomunitare de bunuri, acesta are dreptul, după expedierea bunurilor către un operator dintr-un alt stat membru, de a obține rambursarea TVA-ului impus în amonte. Astfel, obligația de a plăti TVA pentru această tranzacție îi revine operatorului din statul membru de destinație, la cota în vigoare în acest stat membru.

TVA – a se vedea **Sistem comun al taxei pe valoarea adăugată**.

VIES (*VAT Information Exchange System*) – Sistemul de schimb de informații privind TVA (VIES) este o rețea electronică pentru transmiterea informațiilor legate de valabilitatea numerelor de identificare TVA ale societăților înregistrate în statele membre. Mai mult, prin intermediul VIES, administrațiile statelor membre au acces la informațiile privind livrările intracomunitare (scutite de taxă). Informațiile legate de datele de înregistrare în scopuri de TVA sunt colectate de către administrațiile naționale și apoi introduse în bazele de date naționale în vederea consultării de la distanță. Această procedură se aplică și pentru livrările intracomunitare declarate în „declarațiile recapitulative”. Acest sistem a fost instituit pentru a compensa eliminarea formalităților și a controalelor vamale.

⁽¹⁾ JO L 347, 11.12.2006, p. 1.

SINTEZĂ

I. Frauda și evaziunea pe scară largă în materie de taxă pe valoarea adăugată denaturează funcționarea pieței unice și prejudiciază interesele financiare ale statelor membre, precum și finanțarea bugetului comunitar.

II. În 2004 a intrat în vigoare o nouă reglementare comunitară având ca scop accelerarea și consolidarea cooperării transfrontaliere dintre autoritățile statelor membre, în principal prin intermediul unor proceduri mai clare, al unor schimburi de informații mai cuprinzătoare și al sporirii contactelor directe dintre administrațiile fiscale locale.

III. Auditul Curții urmărea să evalueze dacă schimburile de informații dintre statele membre se efectuează în termenele prevăzute și în mod eficace și dacă acestea se bazează pe proceduri solide și pe structuri administrative corespunzătoare.

IV. Auditul a arătat că schimburile de informații dintre statele membre le pot ajuta pe acestea să realizeze o determinare corectă a taxei datorate, precum și să prevină și să descopere fraudele.

V. Cu toate acestea, Curtea a constatat că:

- (a) nu se exploatează suficient noile posibilități de intensificare și accelerare a cooperării și nu toate statele membre au instituit structuri administrative adecvate și/sau proceduri operaționale care să asigure o cooperare eficientă;
- (b) jumătate din schimburile de informații la cerere nu se desfășoară în termenele prevăzute de legislație și notificările de întârziere a răspunsurilor sau răspunsurile provizorii sunt rare;
- (c) în toate statele membre se semnalează cazuri de răspunsuri tardive, însă frecvența acestora variază considerabil de la un stat la altul. Există uneori diferențe importante între numărul de cereri pe care un stat membru afirmă că le-a primit și numărul de cereri pe care alte state membre afirmă că i le-au trimis;
- (d) cadrul pentru schimburile de informații fără cerere prealabilă nu este bine definit și informațiile furnizate în mod spontan nu sunt întotdeauna exploatate sistematic;
- (e) disponibilitatea tardivă și lipsa de fiabilitate a datelor care se regăsesc în actualul sistem de schimb de informații privind TVA (VIES) sporesc riscul de nedescoperire a cazurilor de evaziune și fraudă.

VI. Sunt necesare o cooperare mai intensă și mai rapidă, contacte directe mai numeroase între administrațiile fiscale locale și o mai bună monitorizare, pentru a se asigura că statele membre își acordă reciproc asistență în mod eficient.

VII. Deficiențele sistemului VIES trebuie remediate urgent, de exemplu, prin reducerea considerabilă a termenelor de colectare și înregistrare a datelor și prin acordarea unui acces direct mai larg la aceste date, care să permită consultări multilaterale.

INTRODUCERE

Contextul auditului

1. Evaziunea și fraudă în materie de taxă pe valoarea adăugată (TVA) denaturează concurența loială pe piața unică și reduc veniturile fiscale ale statelor membre. Așa cum a accentuat Consiliul (1), astfel de fraude trebuie abordate într-un mod eficient și ferm, în interesul întreprinderilor care respectă legislația fiscală și al bugetelor statelor membre. În vederea completării eforturilor depuse la nivel național în această privință, la 28 noiembrie 2006 Consiliul a fost de acord că este necesar să se instituie urgent, la nivel comunitar, o strategie de combatere a fraudei fiscale.

2. Evaziunea și fraudă în materie de TVA au, în egală măsură, impact asupra finanțării bugetului Uniunii Europene, deoarece au ca rezultat necesitatea de a apela din ce în ce mai mult la resurse proprii bazate pe venitul național brut (VNB) al statelor membre. Resursele bazate pe VNB sunt prevăzute să acopere soldul totalului cheltuielilor care nu este acoperit prin alte resurse. Prin urmare, pierderile cauzate de fraudă în materie de TVA afectează echilibrul global al sistemului de resurse proprii, astfel cum este prevăzut de către organul legislativ comunitar (2). Întrucât criteriile de calculare a resurselor bazate pe TVA și a celor bazate pe VNB diferă, aceste pierderi pot avea repercusiuni, în egală măsură, și asupra obligațiilor financiare ale statelor membre (3), contravenind astfel principiului echității.

3. Deși nu în toate statele membre s-au efectuat investigații cu privire la amploarea evaziunii și a fraudei în materie de TVA, s-au publicat mai multe estimări. *International VAT Association* (Asociația internațională pentru TVA) (4) estimează pierderi de TVA cuprinse între 60 și 100 de miliarde de euro pe an la nivelul Uniunii Europene. Numai în Regatul Unit, *HM Revenue and Customs* (HMRC) (Administrația fiscală și vamală a Regatului Unit) estimează că, pentru anul fiscal 2005/2006, pierderile înregistrate în veniturile provenind din TVA s-au ridicat la 18,2 miliarde de euro (5). În Germania, Ministerul Finanțelor a publicat (6) rezultatele unui studiu potrivit căruia, pentru anul 2005, pierderile de TVA s-au ridicat la 17 miliarde de euro.

4. Evaziunea în materie de TVA este în mare parte legată de activitățile economice nedeclarate („economia din umbră”). Cu toate acestea, o parte importantă a evaziunii în materie de TVA apare ca un efect secundar al regimului TVA instaurat la instituirea pieței unice, în 1993. Pentru comerțul intracomunitar, bunurile livrate sunt scutite de TVA. TVA-ul datorat trebuie apoi plătit

în statul membru în care ajung bunurile. Acest sistem poate da naștere la o evaziune în materie de TVA, fie în țara furnizoare, fie în țara de destinație. Există trei tipuri principale de evaziune fiscală:

- (a) declararea unor livrări intracomunitare în timp ce bunurile sunt păstrate pentru vânzarea pe piața internă, fără TVA;
- (b) neplata TVA-ului datorat la sosirea în statul membru de destinație;
- (c) fraudă cu firmă fantomă (7).

Mecanismele de fraudă sunt adesea sofisticate, deoarece cuprind mai multe state membre și implică participarea unui număr mare de societăți. De exemplu, Eurojust a semnalat în martie 2007 (8) un caz de fraudă de tip „carusel” în materie de TVA pe plan internațional, fraudă estimată la 2,1 miliarde de euro și în care au fost implicate 18 state membre. Numai în Regatul Unit, potrivit HMRC (5), pierderi cuprinse între 3 miliarde și 4,5 miliarde de euro în anul fiscal 2005-2006 pot fi puse pe seama așa-numitei fraude intracomunitare în materie de TVA cu firmă fantomă.

5. În vreme ce bunurile circulă în mod liber între statele membre, acțiunile autorităților fiscale naționale rămân încă, în mare măsură, limitate de frontierele interne. Dacă un operator efectuează livrări intracomunitare, acesta are dreptul de a solicita rambursarea TVA-ului plătit în amonte. TVA-ul datorat trebuie apoi plătit de către operatorul din statul membru de destinație. Prin urmare, autoritățile statelor membre trebuie să coopereze în vederea schimbului de informații necesare pentru a determina în mod corect resursele de TVA. Sistemul comun de schimb de informații între statele membre este reglementat prin Regulamentul (CE) nr. 1798/2003 al Consiliului din 7 octombrie 2003 privind cooperarea administrativă în domeniul taxei pe valoarea adăugată (9) (denumit în continuare „regulamentul”), care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2004 și a abrogat Regulamentul (CEE) nr. 218/92 (10). Regulamentul stabilește condițiile în care autoritățile fiscale din statele membre cooperează între ele, precum și cu Comisia. Acesta nu exclude o formă mai extinsă de asistență reciprocă, acordată în temeiul altor acte juridice, inclusiv în temeiul unor acorduri bilaterale și multilaterale. Atunci când statele membre încheie acorduri bilaterale adiționale în domeniul cooperării administrative, acestea au obligația de a informa fără întârziere Comisia și celelalte state membre.

(1) Concluziile Consiliului Afaceri Economice și Financiare din 5 iunie 2007.

(2) Decizia 2000/597/CE, Euratom a Consiliului din 29 septembrie 2000 privind sistemul de resurse proprii al Comunităților Europene (JO L 253, 7.10.2000, p. 42).

(3) A se vedea punctul 10 din Avizul nr. 4/2005 al Curții privind o propunere de decizie a Consiliului referitoare la sistemul de resurse proprii ale Comunităților Europene, precum și privind o propunere de regulament al Consiliului de stabilire a măsurilor de aplicare a corectării dezechilibrelor bugetare în conformitate cu articolele 4 și 5 din Decizia Consiliului din (...) privind sistemul de resurse proprii ale Comunităților Europene (JO C 167, 7.7.2005, p. 1).

(4) *International VAT Association, Combating VAT fraud in the EU – the way forward* (Combaterea fraudei în materie de TVA în UE – perspective viitoare), martie 2007.

(5) *HM Revenue & Customs, Measuring Indirect Tax Losses – 2006* (Măsurarea pierderilor înregistrate în impozitarea indirectă), decembrie 2006.

(6) *Studiul Monatsbericht des BMF* – ianuarie 2006, p. 45.

(7) A se vedea glosarul.

(8) A se vedea comunicatul de presă al Eurojust din 13 martie 2007.

(9) JO L 264, 15.10.2003, p. 1.

(10) JO L 24, 1.2.1992, p. 1.

6. La adoptarea regulamentului, în octombrie 2003, Consiliul a declarat ⁽¹⁾ că, până în acel moment, mecanismele de cooperare administrativă se caracterizaseră printr-o utilizare insuficientă. Consiliul a subliniat necesitatea intensificării schimbului de informații în vederea combaterii mai eficace a fraudei.

7. Regulamentul prevede trei tipuri de schimb de informații (a se vedea figura 1):

- (a) schimb de informații prin intermediul bazei de date electronice VIES. Statele membre au obligația să introducă informații cu privire la numerele de identificare TVA atribuite operatorilor și la livrările intracomunitare de bunuri declarate de respectivii operatori. Celelalte state membre pot interoga apoi baza de date pentru a obține aceste informații și a le confrunța cu declarațiile efectuate de proprii lor operatori;
- (b) schimb de informații mai detaliate ca urmare a unor cereri precise, de exemplu, atunci când cercetarea informațiilor solicitate prin intermediul VIES conduce la apariția unor suspiciuni cu privire la o tranzacție și/sau ca urmare a unei analize a riscurilor;
- (c) schimb de informații fără cerere prealabilă, de exemplu, atunci când un stat membru are motive să creadă că s-a comis o încălcare a legislației în domeniul TVA într-un alt stat membru.

8. Schimburile de informații prevăzute în regulament se efectuează, în principal, prin intermediul birourilor centrale de legătură. Fiecare stat membru trebuie să desemneze un singur birou central de legătură având ca principală răspundere contactele cu alte state membre. Competențele privind schimbul direct de informații cu alte state membre se pot delega, în egală măsură, și altor servicii sau unor funcționari individuali.

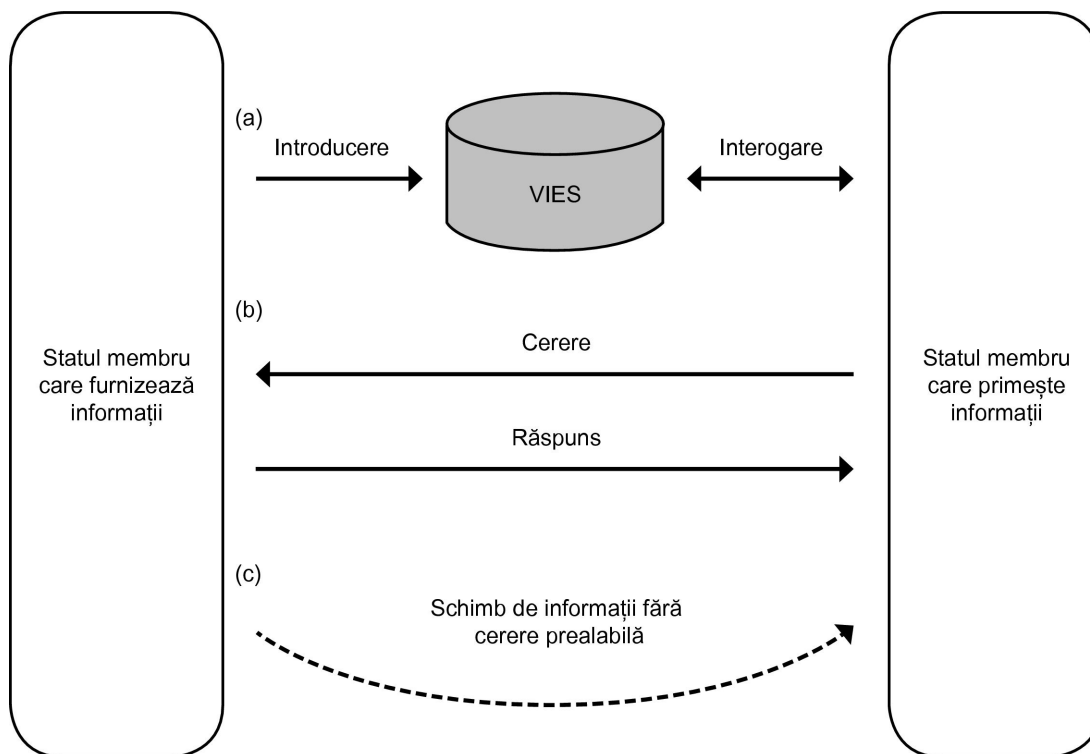
9. Mai mult, regulamentul stabilește norme pentru efectuarea unor controale simultane în două sau mai multe state membre și permite funcționarilor din administrațiile fiscale să fie prezenți în alte state membre, de exemplu, pentru a avea acces la documentația păstrată acolo sau pentru a participa la anchetele în curs de desfășurare.

10. Conform dispozițiilor regulamentului, Comisia i se conferă, de asemenea, rolul de promovare și evaluare a cooperării administrative dintre statele membre. La îndeplinirea acestui rol, Comisia este asistată de un comitet format din reprezentanți ai statelor membre, și anume Comitetul permanent pentru cooperare administrativă (SCAC).

11. În afară de aceasta, regulamentul menționat constituie, împreună cu Decizia nr. 2235/2002/CE privind programul Fiscalis, temeiul juridic pentru cheltuielile comunitare ⁽²⁾ destinate dezvoltării și bunei funcționări a sistemelor electronice de schimb de informații între administrațiile naționale, controalelor multilaterale, seminarelor de formare pentru funcționarii din

Figura 1

Tipuri de schimb de informații



⁽¹⁾ A se vedea considerentele 12 și 13 din regulament.

⁽²⁾ A se vedea capitolul 14 05 (Politica fiscală) din secțiunea III a bugetului general al Uniunii Europene pentru exercițiul financiar 2007 (JO L 77, 16.3.2007, p. 776/777).

administrațiile fiscale și schimburilor de funcționari între administrații. Cadrul financiar al programului Fiscalis pentru perioada 2003-2007 a fost stabilit la 67,3 milioane de euro.

SFERA ȘI ABORDAREA AUDITULUI

12. Auditul Curții a avut ca obiectiv să evalueze dacă schimburile de informații dintre statele membre s-au realizat în timp util și de o manieră eficientă și dacă s-au instituit proceduri și structuri administrative adecvate pentru sprijinirea cooperării administrative. Auditul a acoperit următoarele domenii:

- schimburile de informații la cerere;
- schimburile de informații fără cerere prealabilă;
- schimburile de informații prin intermediul bazei de date VIES;
- instrumentele destinate consolidării unei abordări din perspectiva controlului multilateral; și
- acțiunile Comisiei vizând promovarea și evaluarea cooperării administrative.

13. În 2006, au fost vizitate birouri centrale de legătură din șapte state membre⁽¹⁾. A fost analizat un eșantion de 420 de schimburi de informații la cerere, trimise sau primite în anul 2005 de către aceste state membre, și s-au evaluat respectarea termenelor de trimitere a răspunsurilor și calitatea acestora. Cu toate acestea, exactitatea determinării diferitelor cote de TVA nu a constituit, în sine, obiectul auditului.

14. Misiunile de audit au fost efectuate în temeiul articolului 248 alineatul (3) din tratat, care prevede ca auditul Curții să se efectueze, dacă este cazul, la sediile oricărui organism care administrează venituri sau cheltuieli făcute în numele Comunității, precum și în statele membre, inclusiv în imobilele oricărei persoane fizice sau juridice care beneficiază de vărsăminte provenite de la buget. Cu toate acestea, Ministerul Finanțelor din Germania nu s-a conformat cererii de audit venite din partea Curții, motivând că, în opinia sa, nu exista niciun temei juridic pentru un astfel de audit. Observațiile cu privire la Germania formulate în prezentul raport sunt, prin urmare, fondate pe constatările misiunilor de audit efectuate în alte state membre, pe informațiile obținute în timpul misiunilor de audit efectuate la Comisie și pe rapoarte care au fost făcute publice.

15. În 23 de cazuri⁽²⁾ selectate dintre cele care fac parte din eșantion, Curtea a invitat statele membre să furnizeze detalii privind cursul pe care administrațiile fiscale locale l-au dat informațiilor obținute în urma schimburilor.

(1) Misiuni de audit au avut loc în Franța, Italia, Luxemburg, Țările de Jos, Polonia, Slovenia și Regatul Unit.

(2) Germania – 4 cazuri; Belgia, Franța și Regatul Unit – 3 cazuri; Austria, Irlanda și Țările de Jos – 2 cazuri; Finlanda, Ungaria, Italia și Polonia – 1 caz. Până la momentul actual, Franța și Germania nu au răspuns cererii Curții.

16. La Comisie s-a analizat funcționarea serviciilor competente, inclusiv gestionarea programului Fiscalis. S-a analizat, de asemenea, funcționarea Comitetului permanent pentru cooperare administrativă (SCAC).

17. S-a făcut apel, în egală măsură, și la rapoartele și activitățile instituțiilor naționale de audit din statele membre care au efectuat audituri similare. De asemenea, s-a continuat urmărirea problemelor ridicate în cadrul unor rapoarte anterioare ale Curții⁽³⁾.

OBSERVAȚII

Schimbul de informații la cerere între statele membre

18. Articolul 5 din regulament prevede ca statele membre să schimbe informații la cerere. Ca regulă generală, pot face obiectul unei cereri orice informații care ar putea contribui la stabilirea corectă a TVA-ului, inclusiv cele legate de cazuri specifice. În demersul de obținere a informațiilor cerute de către administrația fiscală dintr-un alt stat membru, autoritatea solicitată trebuie să procedeze ca și cum ar acționa pe cont propriu.

Intensitatea cooperării

19. De la intrarea în vigoare a regulamentului la 1 ianuarie 2004, numărul de cereri de informații a crescut cu 62 %, și anume de la 18 162 de cereri în 2003 la 29 381 în 2006.

Creșterea schimburilor de informații se datorează în principal extinderii

20. Cu toate acestea, o analiză a cifrelor furnizate de către statele membre Comisiei⁽⁴⁾ arată că această creștere se datorează în principal extinderii⁽⁵⁾, numărul cererilor schimbate între țările UE-15 în 2005 și 2006 situându-se sub nivelul atins în 2004 (a se vedea tabelul 1).

(3) Raportul special nr. 9/98 privind protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene în materie de TVA aplicat schimburilor intracomunitare (JO C 356, 20.11.1998, p. 1) și Raportul anual privind exercițiul 2001, punctele 1.45-1.55 (JO C 295, 28.11.2002, p. 9).

(4) Cifrele pentru 2006 sunt încă provizorii.

(5) Trecerea de la UE-15 la UE-25 din 1 mai 2004.

Tabelul 1

Numărul de cereri de schimb de informații (potrivit statelor membre solicitante)

Anul	Numărul de cereri schimbate între statele UE-15	Numărul de cereri trimise sau primite de statele UE-10	Numărul total de cereri
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

Sursa: Statistici ale statelor membre în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1925/2004 al Comisiei, calcule de audit. Statisticile pentru exercițiul 2006 sunt provizorii.

21. În 2006, peste 3,3 milioane de operatori din întreaga UE au declarat că au realizat achiziții din alte state membre. Aceasta înseamnă că, chiar și pornind de la ipoteza prudentă că cele 29 381 de schimburi de informații la cerere efectuate în 2006 se refereau, fiecare în parte, la operatori diferiți, probabilitatea de a face obiectul unui astfel de schimb de informații se situa sub 0,9 %. În realitate, probabilitatea era chiar mai mică de atât, având în vedere faptul că un număr de societăți au făcut obiectul mai multor cereri.

Contactele directe între administrațiile locale sunt limitate

22. Unul dintre motivele importante pentru care nu s-a intensificat cooperarea este insuficienta exploatare a posibilităților de descentralizare oferite de regulament. La adoptarea regulamentului, Consiliul a declarat ⁽¹⁾ că, până la acel moment, nu au existat suficiente contacte directe între administrațiile fiscale locale, practica curentă fiind comunicarea între birourile centrale de legătură, și că această centralizare a condus la o utilizare insuficientă a mecanismelor de cooperare administrativă. Consiliul a ajuns la concluzia că trebuie să se prevadă dispoziții care să permită contacte mai directe între servicii.

23. Până la momentul actual, statele membre au recurs într-o prea mică măsură la această opțiune. Numai câteva dintre acestea ⁽²⁾ au transferat competențe serviciilor teritoriale. Dacă această descentralizare este aplicată doar într-o minoritate de state membre, ea nu poate produce toate efectele scontate, deoarece în majoritatea celorlalte state membre nu există servicii echivalente pentru cooperarea descentralizată.

⁽¹⁾ A se vedea considerentul 12 din regulament.

⁽²⁾ În Finlanda și Franța, această competență a fost sistematic și integral delegată administrațiilor fiscale regionale.

Termenul de trimitere a răspunsurilor

Jumătate dintre cereri au primit răspunsuri tardive

24. Răspunsurile rapide la cererile de informații sunt esențiale pentru o cooperare eficace. Grație acestora, se poate proceda la o identificare rapidă a societăților care comit fraude și defraudatorii au dificultăți mai mari în a-și ascunde câștigurile obținute în urma fraudei în materie de TVA. Astfel, regulamentul obligă statele membre să schimbe informații în cel mai scurt timp posibil și nu mai târziu de trei luni de la data primirii unei cereri. În cazul în care autoritatea solicitată dispune deja de informațiile respective, termenul se reduce la o lună.

25. Statisticile pentru anul 2006 furnizate de către statele membre arată că aproape 50 % din cereri nu au primit răspuns la termen. Acest procent este mai ridicat chiar decât cel pentru anul 2005, când 42 % din răspunsuri au fost tardive.

26. În toate statele membre apar cazuri de răspunsuri tardive, însă frecvența acestora variază considerabil de la un stat la altul. În 2006, două state membre ⁽³⁾ au răspuns în termen în aproape 90 % din cazuri, în vreme ce alte opt state membre ⁽⁴⁾ au trimis răspunsuri cu întârziere în peste 50 % din cazuri (a se vedea tabelul 2).

⁽³⁾ Lituania și Slovenia.

⁽⁴⁾ Republica Cehă, Danemarca, Spania, Franța, Italia, Luxemburg, Țările de Jos și Portugalia.

Tabelul 2

Răspunsuri tardive repartizate pe state membre

	Numărul de cereri primite potrivit statelor membre solicitanțe		Numărul de răspunsuri tardive (primite după termenul de 90 de zile) potrivit statelor membre solicitanțe		% din răspunsurile tardive	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Belgia	1 471	1 610	537	604	36,5	37,5
Republica Cehă	409	639	54	347	13,2	54,3
Danemarca	679	832	282	511	41,5	61,4
Germania	6 255	6 929	2 707	3 195	43,3	46,1
Estonia	132	203	16	44	12,1	21,7
Grecia	213	318	103	138	48,4	43,4
Spania	2 837	3 225	1 515	2 028	53,4	62,9
Franța	2 138	2 380	917	1 308	42,9	55,0
Irlanda	237	319	96	158	40,5	49,5
Italia	2 802	2 963	1 786	1 924	63,7	64,9
Cipru	139	285	40	119	28,8	41,8
Letonia	144	403	13	122	9,0	30,3
Lituania	192	166	13	18	6,8	10,8
Luxemburg	456	576	123	306	27,0	53,1
Ungaria	283	537	82	193	29,0	35,9
Malta	12	29	4	12	33,3	41,4
Țările de Jos	2 143	2 588	1 171	1 597	54,6	61,7
Austria	885	1 092	145	289	16,4	26,5
Polonia	588	772	80	308	13,6	39,9
Portugalia	506	514	288	404	56,9	78,6
Slovenia	96	118	9	15	9,4	12,7
Republica Slovacă	316	509	40	129	12,7	25,3
Finlanda	179	177	25	44	14,0	24,9
Suedia	395	416	118	109	29,9	26,2
Regatul Unit	2 242	1 781	526	643	23,5	36,1
Total	25 749	29 381	10 690	14 565	41,5	49,6

Sursa: Statistici ale statelor membre în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1925/2004, calcule de audit.
Statisticile pentru exercițiul 2006 sunt provizorii.

27. În ceea ce privește răspunsurile furnizate în termen de o lună, statisticile arată o scădere a numărului cazurilor în care a fost respectat acest termen, de la 2 154 de cazuri în 2004 la 1 885 de cazuri în 2006. În raport cu numărul total de cereri, aceasta indică o scădere a procentului de răspunsuri rapide de la 9,7 % în 2004 la 6,4 % în 2006.

28. Mai mult, în anumite state membre vizitate, s-a constatat că un număr de cereri au fost lăsate nesoluționate timp de un an sau chiar mai mult. În Italia, de exemplu, la data vizitei de audit a Curții din mai 2006, existau 182 de cereri primite numai în ultimele patru luni ale anului 2004 rămase fără răspuns. În Regatul Unit, la începutul anului 2006, 121 de cereri primite în 2003 și 2004 erau încă nesoluționate.

Un număr redus de răspunsuri provizorii

29. Regulamentul prevede în mod clar ca, atunci când autoritatea solicitată nu este în măsură să răspundă la cerere în termenul stabilit, aceasta să informeze de îndată, în scris, autoritatea

solicitantă cu privire la motivele nerespectării termenului și să precizeze data la care consideră că va fi în măsură să ofere un răspuns. Cu toate acestea, rareori se transmit astfel de notificări prealabile cu privire la eventualele întârzieri. Notificări cu privire la întârzierea răspunsurilor s-au trimis în doar 3 din cele 57 de cazuri rămase fără răspuns la momentul verificării efectuate de către Curte.

30. Statisticile statelor membre referitoare la 2006 arată că întârzierile au fost notificate autorităților solicitante în numai 5 % din cazuri (737 din 14 565 de răspunsuri tardive). Lipsa acestor notificări împiedică statul membru solicitant să ia măsuri alternative, cunoscând faptul că nu va primi un răspuns prompt pentru cererea în cauză.

31. Mai mult, în cursul auditului s-a constatat că numai în foarte puține cazuri s-au comunicat informații parțiale deținute

deja de autoritate solicitată și, prin urmare, disponibile imediat, înainte de a furniza un răspuns mai complet după efectuarea controalelor fiscale.

Lipsa de prioritate acordată cererilor de către administrațiile fiscale locale

32. Auditul a evidențiat un număr de factori cu impact negativ asupra respectării termenelor pentru răspunsuri. Cea mai mare parte a răspunsurilor tardive se înregistrează la nivelul administrațiilor fiscale locale. Nu există întotdeauna mecanisme care să garanteze că aceste administrații locale acordă același grad de prioritate cooperării administrative ca și celorlalte activități ⁽¹⁾ pe care le desfășoară. O observație similară a fost făcută într-un raport pus la dispoziție de către Biroul Național de Audit din Danemarca ⁽²⁾. Autoritățile vamale și fiscale daneze au stabilit cifre țintă pentru respectarea termenelor de prelucrare a cazurilor, însă, la data auditului, în aceste cifre nu erau incluse și cererile venite din partea autorităților fiscale din alte țări. Potrivit unui raport ulterior al Biroului Național de Audit din Danemarca, ministerul competent a luat măsuri în vederea remedierii acestei probleme.

33. S-au constatat o serie de alte cauze cu impact negativ asupra prelucrării cererilor de informații. Printre acestea se pot enumera: utilizarea necorespunzătoare a formularelor pentru cererile de informații (de exemplu, mai multe cereri pe un singur formular tip, recurgerea excesivă la casele cu „text liber” din aceste formulare și utilizarea unor mijloace de comunicare neelectronice) de către statele membre solicitante, dificultăți de înțelegere a obiectului exact al cererii (de exemplu, dificultăți datorate informațiilor neclare, problemelor de ordin lingvistic sau utilizării greșite a formularelor tip) și semnele de întrebare ale statelor membre solicitate cu privire la utilitatea anumitor cereri.

Deficiențe ale sistemelor de monitorizare din anumite state membre

34. Întârzierile pot fi cauzate și de faptul că nu toate statele membre au instituit sisteme corespunzătoare de monitorizare și gestionare a răspunsurilor în termen la cereri.

35. Exemple pozitive ale unei astfel de gestionări a cererilor primite au fost observate în Luxemburg, Polonia, Slovenia și Regatul Unit, unde birourile centrale de legătură au stabilit termene interne și au urmărit respectarea acestora.

36. În Italia, unde programele informatice aplicate în acest scop de birourile centrale de legătură nu au fost utilizate într-o manieră eficientă, s-au observat cazuri de erori de introducere și de date lipsă, ceea ce a condus la o proastă gestionare a cererilor. La biroul central de legătură, scrisorile de rapel către departamentele de legătură erau programate cu numai 10 zile înainte de expirarea termenelor, prea târziu pentru a mai putea lua măsurile necesare.

⁽¹⁾ Articolul 5 alineatul (4) din regulament prevede că, în vederea obținerii informațiilor cerute de către o autoritate solicitantă dintr-un alt stat membru, autoritatea solicitată trebuie să procedeze ca și cum ar acționa pe cont propriu.

⁽²⁾ Raport privind măsurile de combatere a fraudei de tip „carusel” în materie de TVA adresat Comisiei conturilor publice, Biroul Național de Audit din Danemarca, septembrie 2006.

37. Cu toate că birourile centrale de legătură din Franța și din Țările de Jos au fixat administrațiilor fiscale locale termene intermediare pentru a răspunde la cererile primite, niciunul dintre cele două birouri nu deținea dovezi ale monitorizării acestor termene. S-au luat măsuri în privința administrației locale, care a întârziat să răspundă doar atunci când s-au primit scrisori de rapel din partea statului membru solicitant.

Deficiențe ale structurii organizatorice a birourilor centrale de legătură

38. În unele dintre statele membre vizitate în care numărul de răspunsuri tardive era ridicat, Curtea a constatat că un alt factor care contribuie la aceste întârzieri și creează probleme legate de monitorizare este complexitatea structurilor organizatorice.

39. În Italia, în afară de biroul central de legătură, există trei servicii de legătură la nivel central, toate având aceeași competență în ceea ce privește cooperarea în domeniul TVA. Celelalte state membre sunt libere să contacteze de fiecare dată oricare dintre cele trei servicii de legătură și să trimită cererile direct serviciului pe care l-au ales. Metodele de lucru ale celor trei servicii de legătură nu sunt armonizate, coordonarea dintre ele este insuficientă, la fel ca și monitorizarea realizată de biroul central de legătură. Mai mult, o astfel de structură organizatorică nu este conformă cu regulamentul, care prevede ⁽³⁾ că serviciile de legătură trebuie să aibă o competență teritorială specifică sau o responsabilitate operațională specializată.

40. Biroul central de legătură din Țările de Jos cuprinde două unități operaționale independente, una cu sediul la Amsterdam și cealaltă la Almelo, ambele având propria lor structură administrativă. Curtea a identificat cazuri în care trecuseră aproape trei luni până când răspunsurile furnizate de administrațiile fiscale locale au fost trimise statelor membre solicitante. În aceste cazuri, administrațiile fiscale locale au trimis răspunsurile biroului central de legătură din Almelo, care le-a transmis celui din Amsterdam, de unde au fost apoi trimise statelor membre solicitante.

41. În Germania, potrivit informațiilor puse la dispoziția altor state membre ⁽⁴⁾, sarcinile biroului central de legătură au fost repartizate între trei unități ale Administrației fiscale federale centrale, una cu sediul în Bonn, iar celelalte două în Saarlouis. Celelalte state membre nu li s-a pus la dispoziție nicio informație cu privire la identitatea persoanei care conduce biroul central de legătură.

42. Problemele de coordonare cauzate de complexitatea structurilor organizatorice și de deficiențele sistemelor de monitorizare contribuie la apariția unor discrepante importante între statisticile produse de diferite state membre. În mai multe cazuri există diferențe importante între numărul de cereri pe care un stat membru afirmă că le-a primit și numărul de cereri pe care alte state membre afirmă că i le-au trimis (a se vedea tabelul 3).

⁽³⁾ Articolul 2 alineatul (3).

⁽⁴⁾ Documentul *Kontaktpunkte für die gegenseitige Amtshilfe im Bereich der Umsatzsteuer*, Stand: 1 Februar 2007.

Tabelul 3

Diferențe între datele furnizate, repartizate pe state membre (2005)

	Numărul de cereri primite		Diferența	%
	Potrivit statelor membre solicitate	Potrivit statelor membre solicitante		
Belgia	1 552	1 471	81	5,5
Republica Cehă	371	409	- 38	- 9,3
Danemarca	642	679	- 37	- 5,4
Germania	8 295	6 255	2 040	32,6
Estonia	139	132	7	5,3
Grecia	238	213	25	11,7
Spania	2 652	2 837	- 185	- 6,5
Franța	2 296	2 138	158	7,4
Irlanda	259	237	22	9,3
Italia	1 284	2 802	- 1 518	- 54,2
Cipru	114	139	- 25	- 18
Letonia	153	144	9	6,3
Lituania	180	192	- 12	- 6,3
Luxemburg	468	456	12	2,6
Ungaria	320	283	37	13,1
Malta	13	12	1	8,3
Țările de Jos	2 089	2 143	- 54	- 2,5
Austria	942	885	57	6,4
Polonia	557	588	- 31	- 5,3
Portugalia	481	506	- 25	- 4,9
Slovenia	89	96	- 7	- 7,3
Republica Slovacă	306	316	- 10	- 3,2
Finlanda	173	179	- 6	- 3,4
Suedia	438	395	43	10,9
Regatul Unit	2 241	2 242	- 1	0
Total	26 292	25 749	—	—
SUMA SUMELOR ABSOLUTE ALE DIFERENȚELOR			4 441	17,2

Sursa: Statistici ale statelor membre în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1925/2004, calcule de audit.

Calitatea răspunsurilor

43. Analiza cererilor și a răspunsurilor din cadrul eșantionului a arătat că, deși uneori informațiile furnizate nu erau prezentate într-un mod corespunzător, în cele mai multe cazuri acestea erau complete și detaliate, răspunzând întrebărilor puse. Ca răspuns la întrebările Curții privind urmărirea unei selecții de schimburi (a se vedea punctul 15), statele membre au afirmat

că răspunsurile primite au permis stabilirea corectă a TVA-ului în cazurile respective.

Evaluarea semnalează că se obțin rezultate ca urmare a cooperării

44. La momentul actual nu există nicio obligație juridică privind evaluarea rezultatelor cooperării administrative, însă câteva state membre au întreprins astfel de demersuri. Aceste evaluări au demonstrat beneficiile cooperării administrative.

45. În Franța, deși impactul financiar al cooperării nu a făcut obiectul evaluării, o analiză efectuată de autoritățile competente a arătat că 34 % din răspunsurile primite în 2005 au confirmat sau au semnalat existența unor fraude în Franța sau într-un alt stat membru.

46. O evaluare a biroului central de legătură din Slovenia cu privire la 89 de cereri de cooperare administrativă primite de autoritățile acestui stat în 2005 a arătat că, în cazul a 21 dintre cereri, anchetele administrative au condus la colectarea unei sume suplimentare de TVA de aproximativ 1,5 milioane de euro.

47. O analiză efectuată de biroul central de legătură din Polonia în 2006 a arătat că 713 schimburi de informații la cerere au condus la detectarea a 64 de cazuri de fraudă.

48. Cu toate acestea, s-a constatat existența unor probleme legate de calitatea informațiilor schimbate cu privire la suspiciunile de fraudă cu firmă fantomă. În 2005, Germania a semnalat Comitetului SCAC problemele cu care s-a confruntat în ceea ce privește obținerea din partea altor state membre a unor informații suficient de detaliate pentru a putea fi utilizate în cadrul unei acțiuni în justiție în fața instanțelor germane. Ulterior, SCAC a dezbătut în mai multe rânduri acest subiect și s-a elaborat un chestionar suplimentar pentru a răspunde cazurilor în care sunt necesare informații mai detaliate în vederea inițierii unei acțiuni în justiție în statele membre. Totuși, până la momentul actual, statele membre nu au ajuns la un acord cu privire la circumstanțele în care ar trebui utilizat acest chestionar sau la cerințele legate de utilizarea sa.

49. Mai mult, nu există niciun mecanism care să permită celui care utilizează răspunsurile la cererile de informații să exprime o apreciere cu privire la utilitatea informațiilor ce i-au fost furnizate. Întrucât eventualele deficiențe din cadrul răspunsurilor nu sunt comunicate autorității solicitate, aceasta nu le poate lua în considerare atunci când se ocupă de alte cereri.

Schimbul de informații fără cerere prealabilă

50. Articolul 17 din regulamentul prevede ca statele membre să schimbe informații fără cerere prealabilă. Acesta precizează că fiecare stat membru trebuie să transmită informații oricărui alt stat membru în cauză în trei situații. În primul rând, atunci când eficacitatea sistemului de control din celălalt stat membru depinde în mod obligatoriu de informațiile furnizate de statul membru de origine; în al doilea rând, atunci când există suspiciunea unei încălcări a legislației în domeniul TVA în celălalt stat membru și, în al treilea rând, în cazurile în care există un risc de pierderi fiscale (datorate fraudei sau sustragerii de la plata taxei) în celălalt stat membru. Aceasta este o obligație cu o sferă foarte generală.

51. Cu toate acestea, articolul 18 limitează obligația prevăzută la articolul 17, menționând că statele membre pot hotărî ce categorii de informații sunt de acord să facă obiectul schimburilor fără cerere prealabilă.

Posibilitatea de a transmite informații fără cerere prealabilă nu este exploatată suficient

52. În total, au fost definite cinci categorii cu 13 subcategorii de cazuri ⁽¹⁾ în care informațiile pot fi transmise prin schimb automat ⁽²⁾ sau prin schimb automat structurat ⁽³⁾. Aceste categorii cuprind, de exemplu, informații privind numerele de identificare TVA atribuite persoanelor impozabile stabilite într-un alt stat membru sau informații privind persoanele impozabile care sunt (potențiale) firme fantomă, dar al căror număr de identificare TVA nu a fost anulat.

53. Schimburile de informații se caracterizează prin existența unor diferențe semnificative în ceea ce privește utilizarea acestor categorii de către statele membre. Germania, de exemplu, a comunicat Comisiei că va participa la toate categoriile, în vreme ce Franța și-a anunțat participarea la o singură subcategorie. Statisticile comunicate de statele membre referitor la aceste schimburi automate de informații fără cerere prealabilă sunt de slabă calitate. Discrepanțele datorate în special diferențelor de apreciere a ceea ce constituie un fapt ce merită semnalat fac imposibilă tragerea oricăror concluzii semnificative de pe urma datelor furnizate.

54. În afară de schimburile de informații din categorii predefinite, articolul 19 din regulamentul prevede că statele membre își pot comunica reciproc, prin schimb spontan, orice informații care ar putea ajuta la efectuarea unei determinări corecte a TVA-ului. Un exemplu al unei astfel de cooperări îl constituie rețeaua Eurocanet (*European Carousel Network*), lansată la inițiativa Belgiei și susținută de Comisie prin intermediul Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF). Rețeaua are ca scop accelerarea schimburilor de informații referitoare la un număr limitat de societăți vizate, suspectate de implicarea în fraudă cu firme fantomă. Pentru acest tip de schimb de informații, la care nu participă toate statele membre, Comisia nu are acces în vederea colectării de date statistice.

⁽¹⁾ A se vedea articolele 3 și 4 din Regulamentul (CE) nr. 1925/2004 al Comisiei (JO L 331, 5.11.2004, p. 13).

⁽²⁾ Comunicarea sistematică de informații predefinite la intervale regulate prestabilite.

⁽³⁾ Comunicarea sistematică de informații predefinite, pe măsură ce aceste informații devin disponibile.

55. În timpul auditului s-a constatat că informațiile transmise fără cerere prealabilă nu au fost întotdeauna utilizate în mod corespunzător. Biroul central de legătură din Luxemburg, de exemplu, a declarat că a primit în mod repetat cereri cu privire la informații pe care le oferise deja, în mod spontan, altor state membre.

56. Atunci când se consideră că sunt utile, se furnizează adesea informații suplimentare în cadrul unui răspuns la o cerere de informații, chiar dacă acestea nu au fost cerute în mod expres. Acestea pot fi, de exemplu, informații cu privire la alți operatori implicați în afaceri cu o societate anume. Un audit efectuat de Biroul Național de Audit din Lituania ⁽¹⁾ a constatat că aceste informații suplimentare furnizate de alte state membre în cadrul răspunsurilor la cererile de informații nu fuseseră transmise autorităților competente.

Sistemul de schimb de informații privind TVA (VIES)

57. VIES este o rețea informatizată comună pentru un schimb de date în mare măsură automatizat între administrațiile fiscale. Acest sistem permite, de asemenea, operatorilor să obțină confirmarea că partenerii lor comerciali din alte state membre sunt înregistrați.

58. Rețeaua VIES furnizează informații cu privire la numerele de înregistrare TVA atribuite de statele membre, inclusiv data atribuirii, denumirea operatorului, adresa operatorului și, acolo unde este cazul, data încetării valabilității numărului TVA. Există posibilitatea verificării istoricului unui număr TVA dat, adică toate modificările aduse caracteristicilor acestuia.

59. Mai mult, statele membre comunică altor state membre, prin intermediul VIES, detalii cu privire la toate livrările intracomunitare efectuate de operatorii acestora. Aceasta se efectuează pe baza declarațiilor recapulative care trebuie să fie întocmite de fiecare furnizor intracomunitar pentru fiecare trimestru calendaristic și să menționeze valoarea totală a bunurilor livrate fiecărui achizitor din alt stat membru. Administrațiile fiscale pot verifica aceste informații privind livrările intracomunitare, confruntându-le cu declarațiile întocmite de propriii lor operatori, în vederea identificării oricăror încălcări ale legislației în domeniul TVA.

Furnizarea datelor în timp util

60. Operatorii economici trebuie să prezinte declarații recapulative cu privire la toate livrările intracomunitare de bunuri către clienți care dețin un număr de identificare TVA. Aceste declarații se întocmesc pentru fiecare trimestru calendaristic. Conform regulamentului, aceste informații trebuie introduse în sistemul VIES cât mai repede posibil și nu mai târziu de trei luni de la încheierea trimestrului calendaristic la care se referă. Prin urmare, chiar și atunci când operatorii își transmit declarațiile la timp, este posibil ca informațiile privind livrările intracomunitare efectuate în ianuarie să nu fie disponibile în sistemul VIES decât în iunie, adică aproape șase luni mai târziu.

⁽¹⁾ Raportul de audit public privind cooperarea în domeniul schimbului de informații în materie de taxă pe valoarea adăugată, 30 iunie 2006, Nr. VA-8000-4-13, p. 18.

Timpul necesar pentru colectarea și transmiterea datelor limitează eficacitatea sistemului VIES

61. Mai multe state membre colectează deja informații privind livrările intracomunitare lunar, iar reducerea termenelor pentru transmiterea informațiilor a fost discutată în repetate rânduri de către SCAC. Cu toate acestea, statele membre nu au ajuns încă la un acord cu privire la aplicarea generală a reducerii termenelor de transmitere a informațiilor.

Accesul la date și exactitatea acestora

62. Fiecare stat membru are acces în cadrul sistemului VIES numai la operațiunile în care sunt implicați propriii lor operatori. Din această cauză, de câte ori statele membre au nevoie de informații privind operațiunile comerciale dintre alte state membre, în vederea identificării unor posibile rețele de fraudă, acestea trebuie să trimită o cerere de informații statelor membre în cauză. Elaborarea răspunsului consumă timp și angajează resurse umane din ambele state membre.

63. Articolul 22 din regulament prevede ca statele membre să se asigure că bazele lor de date sunt actualizate, precum și că sunt complete și exacte. Astfel cum o arată și discuțiile din cadrul SCAC, la momentul actual nu există o abordare comună între statele membre cu privire la modalitatea de asigurare a calității și a fiabilității datelor din sistemul VIES. Cu toate că acest lucru este prevăzut la articolul 22 din regulament, nu s-au definit încă criterii pentru a determina care modificări nu sunt relevante, esențiale sau utile și, prin urmare, nu este necesar să fie efectuate.

64. Activitățile desfășurate de către birourile naționale de audit au scos și ele în evidență problema fiabilității datelor. De exemplu, au fost identificate discrepanțe legate de raportarea informațiilor în cursul unui audit efectuat în paralel de către instituțiile supreme de audit din Republica Cehă și din Republica Slovacă ⁽²⁾. Diferențele dintre valorile livrărilor de bunuri declarate de persoane impozabile din alte state membre și valorile achizițiilor de bunuri declarate de persoane impozabile din Republica Cehă sau Republica Slovacă erau cauzate, printre altele, de faptul că metodele de declarare a datelor privind livrările și achizițiile intracomunitare diferă de la un stat membru la altul. De exemplu, declararea livrărilor intracomunitare în declarațiile recapulative ale furnizorilor se face pentru un alt trimestru decât declararea achizițiilor intracomunitare în declarația de TVA a achizitorului.

⁽²⁾ A se vedea *Report on the Results of Parallel Audit of Value Added Tax Administration in the Czech Republic and in the Slovak Republic in 2005* (Raportul privind rezultatele auditului paralel referitor la administrarea taxei pe valoarea adăugată în Republica Cehă și în Republica Slovacă în 2005).

65. Un raport ⁽¹⁾ întocmit de Camera Supremă de Control din Polonia a atras atenția asupra faptului că existența declarațiilor recapitulative cu privire la achizițiile intracomunitare îmbunătățește în mod semnificativ posibilitățile de efectuare a verificărilor și facilitează detectarea tentativelor de fraudă. Cu toate că mai multe state membre colectează deja astfel de date de la operatorii lor, la momentul actual este obligatorie introducerea în sistemul VIES numai a declarațiilor recapitulative privind livrările.

Verificarea numerelor TVA de către operatori

66. Articolul 27 alineatul (4) din regulament prevede că furnizorii pot obține confirmarea valabilității numărului de identificare TVA al unei anumite persoane. Statele membre aplică fiecare propriul sistem de validare a numerelor TVA. În funcție de statul membru în cauză, cererile de confirmare pot fi făcute telefonic, prin fax sau electronic pe un site web.

67. Începând cu 2002, Comisia a pus la dispoziție pe site-ul său un instrument denumit „Validarea numărului de înregistrare pentru TVA – VIES”, care permite operatorilor să efectueze o verificare online a valabilității unui număr TVA. Unsprezece state membre permit afișarea denumirii și a adresei operatorului atunci când se face verificare numărului, în vreme ce alte trei state membre afișează numai denumirea operatorului. Celelalte treisprezece state confirmă doar valabilitatea unui număr TVA, fără a furniza vreo informație referitoare la operator.

68. Informațiile furnizate nu sunt în totalitate fiabile, datorită interpretărilor diferite ale unor concepte fundamentale, cum ar fi începutul sau sfârșitul unei activități, precum și datorită faptului că unele state membre își actualizează baza de date cu efect retroactiv. În cazul actualizărilor cu efect retroactiv, administrațiile fiscale au dificultăți în a verifica dacă un număr TVA dat apăsarea ca valid la data efectuării tranzacției în cauză.

Îmbunătățiri ale funcționalității sistemului VIES (VIES II)

69. Sistemul VIES a fost instituit în 1992. În 2004, s-a hotărât modernizarea sistemului pentru a putea răspunde noilor necesități și pentru a se adapta noilor progrese tehnologice. Aceasta ar avea ca rezultat sistemul VIES II, după adăugarea treptată a noilor funcții la sistemul VIES actual.

(1) Informații privind constatările de audit referitoare la colectarea, de către autoritățile fiscale, a veniturilor publice provenind din taxa pe valoarea adăugată în 2004-2005 (traducerea titlului din limba polonă), Camera Supremă de Control, iunie 2006.

70. Studiul de fezabilitate pentru sistemul VIES II a menționat șase domenii de dezvoltare:

- îmbunătățirea colectării datelor VIES;
- îmbunătățirea calității de ansamblu a datelor VIES;
- extinderea sistemului VIES la servicii (B2B) ⁽²⁾;
- mecanismul „ghișeului unic” ⁽³⁾;
- schimbul de formulare;
- consolidarea funcționalității actuale.

Acest studiu de fezabilitate a fost anunțat în cadrul unei ședințe a SCAC desfășurate în martie 2004, pe baza domeniului de aplicare și a obiectivelor propuse de către Comisie. Studiul a pornit de la premisa că schimbarea locului de impozitare a serviciilor se va pune probabil în aplicare începând cu ianuarie 2007 și că mecanismul ghișeului unic va deveni operațional din iulie 2006. Datorită acestor previziuni, s-a acordat prioritate acestor două domenii. Întrucât ambele previziuni s-au dovedit a fi eronate, eforturile depuse până în prezent nu au condus la nicio îmbunătățire relevantă în ceea ce privește colectarea și calitatea de ansamblu a datelor VIES.

Instrumente pentru promovarea unei abordări prin controale multilaterale

Prezența funcționarilor fiscali în alte state membre

71. Articolul 11 din regulament stabilește temeiul juridic ce permite funcționarilor autorizați să fie prezenți în alte state membre, de exemplu, pentru a avea acces la documentația păstrată acolo sau pentru a asista la anchetele în care sunt implicați operatori.

72. Aceste posibilități au fost exploatate doar într-o măsură limitată (a se vedea tabelul 4). Pentru 2006, doar șase state membre au raportat cazuri în care funcționarii lor au fost prezenți în birourile administrative din alte state membre (15 cazuri în total). Numai trei state membre au raportat cazuri în care funcționarii lor au participat la anchete administrative desfășurate în alte state membre (3 cazuri în total).

(2) B2B înseamnă *business-to-business supply of services*, adică prestări de servicii între societăți.

(3) Un sistem prin care un operator își poate îndeplini obligațiile în materie de taxă pe valoare adăugată (TVA) pentru activitățile sale din cadrul Uniunii Europene numai în statul membru în care este stabilit.

Tabelul 4

Alte instrumente utilizate

	Numărul de funcționari prezenți în birourile administrative din alte state membre		Numărul de participări la anchete administrative în alte state membre		Numărul de controale simultane organizate	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Belgia	8	3	0	0	3	5
Republica Cehă	0	0	0	0	0	0
Danemarca	n/c	0	n/c	0	0	0
Germania	0	5	0	1	7	3
Estonia	n/c	0	n/c	0	0	1
Grecia	n/c	0	n/c	0	n/c	0
Spania	0	n/c	0	n/c	0	0
Franța	1	0	1	0	4	4
Irlanda	1	1	1	0	3	2
Italia	n/c	n/c	n/c	n/c	0	0
Cipru	0	0	0	0	0	0
Letonia	0	0	0	0	0	0
Lituania	0	0	0	0	0	0
Luxemburg	n/c	0	n/c	0	0	0
Ungaria	0	0	0	0	0	1
Malta	n/c	0	n/c	0	n/c	0
Țările de Jos	1	3	3	1	10	1
Austria	0	1	0	0	0	4
Polonia	0	0	0	0	0	0
Portugalia	0	0	0	0	0	0
Slovenia	0	0	0	0	0	0
Republica Slovacă	0	0	0	0	0	0
Finlanda	0	0	0	1	1	0
Suedia	1	2	0	0	0	2
Regatul Unit	7	0	0	0	0	2
Total	19	15	5	3	28	25

Sursa: Statistici ale statelor membre în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1925/2004.

n/c – cifre care nu au fost comunicate de către statele membre.

Statistici provizorii pentru anul 2006.

Controale simultane și multilaterale

73. Articolul 12 din regulament prevede că două sau mai multe state membre pot efectua, fiecare pe teritoriul său, controale simultane cu privire la situația fiscală a unuia sau a mai multor operatori care prezintă un interes comun sau complementar. Regulamentul prevede, de asemenea, că un stat membru identifică persoana impozabilă pe care intenționează să o propună pentru un control simultan. Celelalte state membre în cauză decid ulterior dacă doresc să participe la controalele simultane.

74. În 2006 au fost semnalate un total de 25 ⁽¹⁾ de astfel de controale simultane.

⁽¹⁾ Deoarece mai multe controale au fost inițiate în comun, este posibil ca unele dintre ele să fi fost contabilizate de două ori.

75. Controalele simultane se pot efectua sub forma unor controale multilaterale în conformitate cu decizia privind programul Fiscalis. Această decizie prevede suportarea cheltuielilor de deplasare și de ședere (diurnă). Procedura de inițiere și de efectuare a unor astfel de controale, care necesită în mod firesc un nivel ridicat de coordonare, a fost simplificată și clarificată semnificativ ⁽²⁾.

76. În 2005, s-au organizat în total 12 astfel de controale multilaterale de către 5 state membre diferite. Deși această cifră este mai mare decât cele pentru anii 2001-2004 ⁽³⁾, ea se situează totuși sub vârful atins în 2000, când au avut loc 16 controale multilaterale.

⁽²⁾ *Multilateral Control Guide* (Ghidul pentru controlul multilateral) – versiunea 2004.

⁽³⁾ Numărul anual de controale multilaterale: 2001: 8, organizate de 6 state membre; 2002: 5, organizate de 5 state membre; 2003: 3, organizate de 2 state membre; 2004: 7, organizate de 6 state membre.

77. Potrivit autorităților din Țările de Jos, astfel de controale pot conduce la perceperea unor importante sume suplimentare provenite din TVA. Unul dintre cele trei controale multilaterale organizate de Țările de Jos și încheiate în 2005 a condus la constatarea unei sume suplimentare provenind din TVA de 35 de milioane de euro. Administrația fiscală din Luxemburg a raportat ⁽¹⁾ un caz în care un control multilateral, realizat împreună cu autoritățile din Regatul Unit pe parcursul unei perioade de peste trei ani, a avut ca rezultat dezmembrarea cu succes a unei rețele aflate la originea unei fraude cu telefoane mobile în valoare de 80 de milioane de euro.

Promovarea și evaluarea, de către Comisie, a cooperării administrative

78. Regulamentul atribuie Comisiei rolul de sprijinire și promovare a cooperării administrative între statele membre, pe care o evaluează împreună cu acestea. Mai mult, Comisiei i se cere să centralizeze experiențele statelor membre în scopul îmbunătățirii cooperării.

79. Comisia a făcut propuneri, în cadrul SCAC, în vederea îmbunătățirii cooperării administrative. Exemple în acest sens sunt inițiativa Comisiei referitoare la reducerea termenelor pentru întocmirea declarațiilor recapitulative pentru livrările intracomunitare sau propunerea privind punerea la dispoziție, în cadrul sistemului VIES, a mai multor informații privind operatorii. Majoritatea acestor propuneri nu au fost urmate.

80. La cererea SCAC, Comisia a elaborat un formular specific (*Trend form*) pentru a indica evoluția operațiunilor în cazurile de fraudă cu firme fantomă. Cu toate acestea, până la momentul actual niciun stat membru nu a utilizat formularul pentru a furniza informații. Tot astfel, Comisia nu a fost informată cu privire la toate acordurile bilaterale dintre statele membre referitoare la aspectele reglementate de regulament.

81. În comunicarea sa din 2006 cu privire la necesitatea elaborării unei strategii coordonate în vederea îmbunătățirii luptei împotriva fraudei fiscale ⁽²⁾, Comisia a considerat că a venit momentul pentru crearea unui sistem de monitorizare, bazat pe indicatori cuantificabili, pentru a se asigura că fiecare stat membru este în măsură să ofere și oferă efectiv asistență celorlalte state membre. Totuși, până la momentul actual, Comisia nu a prezentat nicio propunere legislativă concretă în vederea introducerii unui astfel de sistem de monitorizare.

82. Mai mult, după trei ani de la intrarea în vigoare a regulamentului, structura organizatorică a cooperării administrative între statele membre și conformitatea acesteia cu regulamentul nu au fost încă evaluate de către Comisie.

⁽¹⁾ *Administration de l'enregistrement et des domaines* (Administrația pentru înregistrare și domeniile statului), *Rapport d'activité 2006* (Raport de activitate pe 2006), p. 20.

⁽²⁾ COM(2006) 254 final, 31.5.2006.

83. În temeiul articolului 41 alineatul (2) din regulament, personalul Comisiei nu are acces la informațiile schimbate decât în măsura în care acestea sunt necesare pentru întreținerea și dezvoltarea rețelei de comunicare. Fără a avea acces la conținutul informațiilor operaționale schimbate, Comisia nu poate surprinde, în mod autonom, toate aspectele necesare pentru identificarea cauzei problemelor și prezentarea unor soluții.

Alte obstacole în calea unei cooperări eficiente

84. În cursul auditului au fost identificate mai multe alte probleme care împiedică exploatarea la maximum a beneficiilor potențiale rezultate în urma cooperării sau care limitează posibilitățile îmbunătățiri ale acestora.

Lipsa unor norme comune privind retragerea numerelor de identificare TVA

85. Retragerea promptă a numărului de identificare TVA al unui operator reprezintă un instrument important de stopare a activităților frauduloase și de protejare a întreprinzătorilor cinstiți.

86. Rezultă, în urma unei analize a legislației comunitare aplicabile în domeniu ⁽³⁾, că operatorii care nu desfășoară nicio activitate economică reală, ci doar se angajează în operațiuni care simulează o astfel de activitate în contextul fraudei în materie de TVA, nu au dreptul să dețină un număr de identificare TVA.

87. Cu toate acestea, legislația comunitară nu stabilește proceduri sau condiții pentru anularea numerelor de identificare TVA, ca, de exemplu, în cazul în care operatorii sunt implicați atât în activități economice legale, cât și în operațiuni frauduloase. Astfel de cazuri intră sub incidența diferitelor legislații și practici naționale.

Dificultăți privind urmărirea transfrontalieră

88. În cursul misiunilor sale de audit, Curtea a fost informată că, în anumite state membre ⁽⁴⁾, este foarte dificil să se inițieze urmărirea în justiție a persoanelor implicate în sisteme frauduloase, de exemplu, dacă acestea fac parte din lanțurile create pentru fraudă de tip „carousel”, atunci când numai alte state membre sunt fraudate.

89. Biroul Național de Audit din Regatul Unit a declarat ⁽⁵⁾ că a fost informat de autoritățile fiscale daneze că acestea din urmă suspectau anumite societăți daneze de implicarea în lanțuri de distribuție cu firme fantomă din Regatul Unit. Cu toate acestea, deoarece în Danemarca nu s-a înregistrat nicio pierdere fiscală atribuibilă acestor tranzacții, s-au putut efectua cercetări penale doar într-o măsură limitată.

⁽³⁾ Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată.

⁽⁴⁾ Franța și Luxemburg.

⁽⁵⁾ A se vedea punctul 4.32 din *Comptroller and Auditor General's Standard Report* (Raportul standard al auditorului și al controlorului general) din 7 iulie 2006, publicat alături de *2005-06 Accounts of HM Revenue & Customs* (Situările financiare pentru exercițiile 2005-2006 ale autorităților fiscale și vamale din Regatul Unit).

90. Curtea Federală de Conturi a Germaniei a informat ⁽¹⁾ că nu s-a reușit încheierea niciunui acord comun cu celelalte state membre în ceea ce privește urmărirea cazurilor de fraudă intracomunitară în materie de TVA. În conformitate cu legislația germană, existența unor astfel de acorduri constituia condiția prealabilă pentru inițierea urmăririi operatorilor implicați în acest tip de fraudă.

91. Convenția privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene ⁽²⁾ prevede că fiecare stat membru stabilește, în cadrul dreptului său intern, sancțiuni penale eficiente („efective”), proporționale și disuasive în vederea combaterii fraudei și a cooperării într-o manieră eficientă cu celelalte state membre. Articolul 1 din convenție prevede că aceasta se aplică și în cazurile în care fraudă are ca efect diminuarea ilegală a resurselor bugetului Uniunii Europene. Cu toate acestea, potrivit unui raport explicativ ⁽³⁾ cu privire la convenție adoptat de către Consiliu, TVA-ul a fost exclus din domeniul de aplicare al acesteia ⁽⁴⁾.

Cuantificarea și analiza fraudei în materie de TVA sunt insuficiente

92. Nici statele membre, nici Comisia nu pot întreprinde acțiuni eficiente de prevenire a fraudei intracomunitare în materie de TVA atât timp cât nu dispun de estimări fiabile privind cazurile de fraudă existente, inclusiv de informații referitoare la sectoarele economice cele mai afectate. Comisia nu a pus încă la punct nicio abordare comună satisfăcătoare în acest sens.

93. În rezoluția sa din 12 decembrie 2006 privind promovarea activităților în domeniul taxei pe valoarea adăugată, Comitetul de contact ⁽⁵⁾ a mandatat un grup de lucru să formuleze recomandări în vederea elaborării unui model unic de estimare a pierderilor de TVA. O astfel de abordare comună ar permite, de asemenea, statelor membre să stabilească dacă măsurile de luptă împotriva fraudei au fost într-adevăr eficiente sau dacă această combatere a fraudei în materie de TVA a condus doar la transferarea ei în alte sectoare economice sau în alte state membre.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

Concluzii

94. În ciuda noilor mecanisme introduse în 2004, cooperarea administrativă în domeniul TVA dintre statele membre nu este încă suficient de intensă pentru a face față evaziunii și fraudei intracomunitare în materie de TVA.

⁽¹⁾ *Bundesrechnungshof* (Curtea Federală de Conturi a Germaniei), *Bemerkungen 2002 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes* (Observații privind gestiunea financiară și economică la nivel federal referitor la exercițiul 2002), punctul 74 (*Strafverfolgung bei innergemeinschaftlichem Umsatzsteuerbetrug* – Urmărirea în justiție a cazurilor de fraudă intracomunitară în materie de TVA).

⁽²⁾ Această convenție a fost elaborată în 1995, în temeiul articolului K.3 din Tratatul privind Uniunea Europeană (JO C 316, 27.11.1995, p. 49).

⁽³⁾ JO C 191, 23.6.1997, p. 1.

⁽⁴⁾ Această problemă a fost deja descrisă în Raportul special nr. 9/98, punctele 2.3-2.9.

⁽⁵⁾ Comitetul de contact este format din președinții instituțiilor supreme de audit ale Uniunii Europene.

95. Până la momentul actual, majoritatea statelor membre nu au exploatat la maximum posibilitățile oferite de legislația comunitară pentru a delega administrațiilor lor fiscale locale sau regionale competența și responsabilitatea privind contactele directe cu autoritățile fiscale din alte state membre (a se vedea punctele 19-23).

96. Schimbul de informații la cerere, un instrument important al cooperării administrative dintre statele membre, este afectat de un procent ridicat de răspunsuri tardive și de absența răspunsurilor provizorii. Cu toate acestea, frecvența răspunsurilor tardive variază considerabil de la un stat membru la altul (a se vedea punctele 24-31).

97. Cea mai mare parte a întârzierilor răspunsurilor apare datorită faptului că administrațiile fiscale locale nu acordă prioritate cererilor. Alte cauze care stau la originea întârzierilor sunt deficiențele sistemelor de monitorizare și/sau ale structurii organizatorice a birourilor centrale de legătură din anumite state membre (a se vedea punctele 32-42).

98. Evaluările efectuate arată că se obțin rezultate ca urmare a cooperării. Atunci când răspunsurile la cereri sunt furnizate în conformitate cu normele în vigoare, cel mai adesea acestea permit descoperirea sau confirmarea cazurilor de fraudă și pot conduce la încasarea de venituri suplimentare provenite din TVA. Cu toate acestea, există anumite preocupări referitoare la faptul că nu întotdeauna calitatea informațiilor schimbate cu privire la operatori suspectați de fraudă cu firme fantomă este suficientă pentru a permite inițierea de acțiuni în justiție împotriva defraudatorilor (a se vedea punctele 43-49).

99. Cadrul pentru schimbul de informații fără cerere prealabilă nu este bine definit. Au fost stabilite obligații cu sferă generală referitoare la informarea altor state membre, însă, în realitate, schimburile se limitează la anumite categorii de informații, a căror alegere este lăsată la latitudinea statelor membre. În plus, informațiile furnizate în mod spontan nu sunt întotdeauna exploatate sistematic (a se vedea punctele 50-56).

100. VIES, sistemul pentru schimbul de informații, prezintă deficiențe grave. Întârzierile legate de colectarea și introducerea datelor exacte, precum și problemele legate de corectarea datelor eronate diminuează utilitatea acestuia. Sistemul conține date privind livrările intracomunitare, dar nu și privind achizițiile intracomunitare. Acest fapt limitează posibilitatea efectuării unor controale încrucișate. Cu toate că în 2004 s-a luat o decizie de modernizare a sistemului, nu se înregistrează progrese rapide în ceea ce privește punerea în aplicare a noilor funcții (a se vedea punctele 57-70).

101. Rareori se face apel la instrumentele disponibile în cadrul abordării prin controale multilaterale, deși se pune la dispoziție finanțare comunitară prin intermediul programului Fiscalis (a se vedea punctele 71-77).

102. Majoritatea propunerilor prezentate de Comisie prin intermediul Comitetului permanent pentru cooperarea administrativă (SCAC) în vederea îmbunătățirii schimbului de informații între statele membre nu au fost urmate (a se vedea punctele 78-83).

103. Un număr de alți factori împiedică exploatarea la maximum a beneficiilor potențiale rezultate în urma cooperării. Printre aceștia se numără lipsa normelor comune privind retragerea numerelor de identificare TVA, dificultățile privind urmărirea transfrontalieră în justiție și mijloacele insuficiente de cuantificare și analiză a fraudei în materie de TVA (a se vedea punctele 84-93).

Recomandări

104. În vederea combaterii cu succes a fraudei intracomunitare în materie de TVA, statele membre trebuie să acorde o mai mare prioritate cooperării administrative, în ceea ce privește atât schimburile de informații operaționale, cât și gestionarea administrativă a acestora.

105. Statele membre ar trebui să încurajeze o comunicare directă mai frecventă între inspectorii locali ca o modalitate eficientă de accelerare a schimbului de informații. Acest fapt ar ajuta, în același timp, la intensificarea cooperării și la îmbunătățirea calității informațiilor schimbate.

106. Este necesară o monitorizare mai eficientă a schimburilor de informații dintre statele membre pentru a asigura identificarea și soluționarea rapidă a problemelor, precum și pentru a garanta că fiecare stat membru acordă în mod eficient asistență celorlalte state membre. Nu în ultimul rând, este necesară îmbunătățirea, de către statele membre, a propriilor sisteme de monitorizare a schimburilor de informații.

107. Este necesar să se clarifice procedurile privind schimburile de informații fără cerere prealabilă. Informațiile furnizate în mod spontan ar trebui să fie exploatate în mod sistematic de către statele membre.

108. În vederea îmbunătățirii sistemului VIES, ar trebui luate măsuri pentru:

- (a) a reduce semnificativ termenele de colectare și introducere a datelor;
- (b) a se asigura corectarea rapidă a datelor inexacte;

- (c) a îmbunătăți funcționarea mecanismului de validare a numerelor TVA;
- (d) a spori posibilitățile de efectuare a unor controale încrucișate, de exemplu, prin includerea de date privind achizițiile intracomunitare; și
- (e) a acorda un acces direct mai larg la date, în scopul permiterii consultărilor multilaterale.

109. Este necesar să se ia în discuție introducerea unor norme armonizate privind retragerea numerelor TVA ale operatorilor implicați în activități frauduloase.

110. Deținerea unor date comparabile privind evaziunea intracomunitară în materie de TVA ar contribui la instituirea, între statele membre, a unei cooperări cu scopuri mai bine definite. Este necesară elaborarea, de către Comisie în colaborare cu statele membre, a unei abordări comune de cuantificare și analiză a evaziunii în materie de TVA.

111. Este necesar să se studieze posibilitățile de îmbunătățire a urmării transfrontaliere în justiție în cazurile de fraudă intracomunitară în materie de TVA în statele membre, de exemplu, prin modificarea interpretării actuale date de către Consiliul Convenției privind protejarea intereselor financiare ale Comunităților Europene, care nu include veniturile provenite din TVA.

112. În ceea ce privește propunerea Comisiei referitoare la un regulament orizontal suplimentar privind asistența administrativă reciprocă în vederea protejării intereselor financiare ale Comunității ⁽¹⁾, Curtea reafirmă recomandarea ⁽²⁾ pe care a făcut-o Comisiei de a depune eforturi pentru a propune o simplificare și o consolidare a legislației comunitare privind combaterea fraudei, în scopul evitării dublării și a suprapunerii dispozițiilor sau a contradicțiilor între dispoziții. O astfel de revizuire ar permite remedierea deficiențelor existente în cadrul cooperării dintre Comisie și statele membre.

Prezentul raport a fost adoptat de Curtea de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 8 noiembrie 2007.

Pentru Curtea de Conturi
Hubert WEBER
Președinte

⁽¹⁾ COM(2006) 473.

⁽²⁾ A se vedea punctul 36 din Avizul nr. 8/2005 privind o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului referitor la asistența administrativă reciprocă în scopul protejării intereselor financiare ale Comunității împotriva fraudei sau a oricărei activități ilegale (JO C 313, 9.12.2005, p. 1).

RĂSPUNSURILE COMISIEI

REZUMAT

I-VII. Comisia este în mare măsură de acord cu observațiile Curții de Conturi. Analiza Curții de Conturi este în concordanță cu evaluarea realizată de către Comisie într-o comunicare publicată în mai 2006 ⁽¹⁾: cadrul juridic al cooperării administrative în domeniul TVA a fost consolidat cu câțiva ani în urmă ⁽²⁾, însă statele membre nu folosesc încă suficient noile posibilități oferite, iar nivelul de cooperare administrativă nu este proporțional cu volumul comerțului intracomunitar.

Comisia își continuă eforturile în vederea îmbunătățirii acestei cooperări administrative între statele membre UE. În urma publicării comunicării menționate anterior în mai 2006, a fost lansată o dezbateră politică cu toate părțile implicate cu privire la o strategie antifraudă la nivel european. Pe lângă Comitetul permanent pentru cooperare administrativă ⁽³⁾ – ale cărui discuții și decizii au un caracter mai tehnic – a fost creat un Grup de strategie pentru combaterea fraudei fiscale, cu o orientare politică mai pregnantă.

Deciziile privind cooperarea administrativă la nivel comunitar pot fi luate doar prin votul unanim al tuturor statelor membre.

În ceea ce privește cadrul pentru schimburile de informații fără cerere prealabilă, articolul 18 din Regulamentul (CE) nr. 1798/2003 al Consiliului – astfel cum este confirmat la articolul 5 din Regulamentul (CE) nr. 1925/2004 al Comisiei – dispune în mod expres că fiecare stat membru hotărăște dacă ia parte la transmiterea unor anumite (sub)categorii de informații și modul în care va face aceasta. Acest text a fost rezultatul unui compromis politic, necesar pentru a obține unanimitate în cadrul Consiliului (acest lucru fiind necesar pentru acte întemeiate pe articolul 93 din tratat).

OBSERVAȚII

20. Statisticile transmise de către statele membre arată:

- o creștere a numărului de cereri de schimb de informații între statele UE-15 în perioada de după 1.1.2004, în comparație cu perioada dinaintea acestei date; și
- o dezvoltare rapidă a sistemului de cereri de schimb de informații între statele UE-15 și UE-10.

Nu poate fi omis faptul că aderarea a 10 noi state membre în 2004 a dus la o deplasare geografică a tranzacțiilor și/sau a anumitor tipuri de fraudă în materie de TVA din statele UE-15 către tranzacțiile cu statele UE-10 și, în mod corespunzător, la o redistribuire a statelor membre care au trimis ori au primit cereri de informații.

Simplul fapt că numărul de cereri trimise între statele UE-15 în 2005 este oarecum mai mic decât cel din 2004 nu permite exprimarea unor concluzii specifice, întrucât:

- perioada analizată este prea scurtă pentru a se putea face o evaluare cuprinzătoare a evoluțiilor;

⁽¹⁾ Comunicarea Comisiei către Consiliu, Parlamentul European și Comitetul Economic și Social European privind necesitatea de a dezvolta o strategie coordonată pentru îmbunătățirea luptei împotriva fraudei fiscale, COM(2006) 254 din 31.5.2006.

⁽²⁾ Regulamentul (CE) nr. 1798/2003 al Consiliului din 7 octombrie 2003 privind cooperarea administrativă în domeniul TVA (JO L 264, 15.10.2003, p. 1) și Regulamentul (CE) nr. 1925/2004 al Comisiei din 29 octombrie 2004 de stabilire a unor norme detaliate pentru punerea în aplicare a anumitor prevederi din Regulamentul (CE) nr. 1798/2003 al Consiliului privind cooperarea administrativă în domeniul TVA (JO L 331, 5.11.2004, p. 13).

⁽³⁾ Acest Comitet permanent pentru cooperare administrativă a fost instituit în conformitate cu articolul 44 din Regulamentul (CE) nr. 1798/2003 al Consiliului pentru a sprijini Comisia la punerea în aplicare a regulamentului Consiliului.

- statisticile comunicate de către statele membre privind cooperarea administrativă în 2004 și 2005 s-au dovedit inexacte. Având în vedere discrepanțele din statistici, au fost elaborate orientări și instrucțiuni mai detaliate. Acestea au fost emise la 30.1.2006. În acel moment, statele membre au considerat că nu mai este oportun să revizuiască statisticile deja obținute pentru 2004 și 2005.

În 2006, numărul de cereri a fost mai mare decât în 2005, deși a rămas sub nivelul numărului de cereri din 2004.

21. În ciuda creșterii schimburilor de informații, nivelul de cooperare administrativă în acești ani nu a fost proporțional cu volumul comerțului intracomunitar ⁽¹⁾. Având în vedere posibilitățile limitate de care dispun (de exemplu, resursele umane), statele membre manifestă un interes crescut pentru controalele bazate pe analiza riscurilor.

22-23. Intenția noii legislații a fost de a facilita descentralizarea: contactele mai directe între serviciile locale pot face cooperarea administrativă mai eficientă și mai rapidă ⁽²⁾.

Un canal de comunicații electronice securizat între birourile locale din diferite state membre va fi disponibil începând cu sfârșitul anului 2007, pentru susținerea acestei comunicări descentralizate.

Cu toate acestea, organizarea administrativă în statele membre constituie în primul rând responsabilitatea acestora.

24-31. Statisticile colectate anual și prezentate în ședințele SCAC pun în evidență problema răspunsurilor tardive. Comisia cunoaște această problemă și o abordează în repetate rânduri în cadrul acestor ședințe SCAC, cerând insistent statelor membre să reducă întârzierile și să ofere răspunsuri provizorii atunci când nu pot răspunde cererii în termenele prevăzute.

Comisia a luat mai multe inițiative în vederea îmbunătățirii acestor situații. Aceste noi inițiative se referă la:

- accesul direct automat la date;
- schimbul mai rapid și mai detaliat de informații;
- cererile statelor membre terțe.

Discuțiile cu statele membre pe marginea acestor inițiative sunt în curs de desfășurare în cadrul Grupului de strategie pentru combaterea fraudei fiscale.

32. Funcționarea organizării administrative în cadrul statelor membre este în primul rând o problemă națională. Cu toate acestea, Comisia împărtășește îngrijorarea exprimată de Curtea de Conturi în acest sens și a atras în mod repetat atenția statelor membre asupra acestui aspect în ședințele SCAC. În comunicarea sa din mai 2006, Comisia s-a referit de asemenea la grupul *ad hoc* al Consiliului pentru fraudă fiscală, care a identificat absența unei culturi administrative comunitare ca obstacol în combaterea fraudei ⁽³⁾.

33. Autoritățile fiscale locale ar trebui să utilizeze (în mod corect) instrumentele create pentru facilitarea cooperării administrative:

- au fost elaborate formulare tip, care au fost aprobate de către statele membre.

⁽¹⁾ Cf. COM(2006) 254 din 31.5.2006, punctul 2.1.

⁽²⁾ Regulamentul a prevăzut posibilitatea cooperării descentralizate în urma recomandării din propunerea de regulament al Comisiei (JO C 270 E, 25.9.2001, p. 87), COM(2001) 294 din 18.6.2001.

⁽³⁾ COM(2006) 254 din 31.5.2006, punctul 3.1.

În plus, se lucrează în prezent la elaborarea de noi formulare electronice în format XLM, care vor fi folosite de la începutul lui 2008. Aceste formulare vor fi mai ușor de utilizat decât formularele electronice actuale, iar structura acestora nu va putea fi schimbată. În acest fel, ar trebui să se reducă numărul de greșeli:

- rețeaua CCN/CSI permite statelor membre o comunicare rapidă și sigură între birourile centrale de legătură.

În plus, cu începerea de la sfârșitul anului 2007, va fi introdus, de asemenea, un canal de comunicații electronice securizat pentru autoritățile locale.

38-42. Organizarea administrativă a autorităților competente în cadrul statelor membre (și diviziunea responsabilităților teritoriale și operaționale) este de competență națională; aceasta ar trebui să fie în conformitate cu legislația UE și nu ar trebui să afecteze funcționarea cooperării administrative cu alte state membre.

Funcționarea structurilor naționale CLO va fi abordată în viitoarea evaluare, care urmează a fi publicată în 2008.

49. Comisia a sugerat deja introducerea unui mecanism de răspuns în ședința SCAC din decembrie 2006. Aceasta ar putea spori motivația pentru schimbul de informații (spontane). Statele membre au fost favorabile acestei idei, care va fi explorată mai în detaliu în 2008.

51. În ceea ce privește cadrul schimburilor de informații fără cerere prealabilă, articolul 18 din Regulamentul (CE) nr. 1798/2003 al Consiliului – astfel cum se confirmă la articolul 5 din Regulamentul (CE) nr. 1925/2004 – dispune în mod special ca fiecare stat membru să hotărască dacă ia parte la transmiterea anumitor (sub)categorii de informații și modul în care va face aceasta. Textul a fost rezultatul unui compromis politic, necesar pentru obținerea unanimității în cadrul Consiliului (acest lucru fiind necesar pentru actele elaborate în temeiul articolului 93 din tratat).

Această „definiție” specifică a (sub)categoriilor de informații transmise fără cerere prealabilă poate fi explicată prin faptul că, atunci când a fost adoptată această dispoziție, disponibilitatea acestor (sub)categorii de informații era diferită de la un stat membru la altul (din cauza diferitelor metode de a culege și stoca informațiile vizate). În consecință, s-a prevăzut ca acele state membre care nu puteau încă să transmită anumite categorii de informații (de exemplu, din cauză că baza de date specifică nu era încă dezvoltată) să-și ia angajamentul de a transmite informațiile respective în cel mai scurt timp posibil [a se vedea articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1925/2004 privind modificările ulterioare ale (sub)categoriilor de informații pe care le transmit statele membre și privind modificările ulterioare ale modului în care se realizează schimbul de informații]. Obiectivul, prezentat la articolul 17 din Regulamentul (CE) nr. 1798/2003 și la articolul 3 din Regulamentul (CE) nr. 1925/2004, era realizarea unui schimb de informații cât se poate de complet.

53. Ar trebui îmbunătățită funcționarea sistemului de schimb de informații fără cerere prealabilă. Ar trebui luate în considerare metode mai eficiente de schimb de informații, ținând seama de ultimele evoluții tehnologice și de echipamentul folosit de către comercianți. De asemenea, ar trebui avută în vedere realizarea de schimburi automate mai frecvente și mai detaliate între statele membre sau chiar accesul direct la bazele de date naționale (¹).

Discuțiile privind posibilele modalități de a îmbunătăți folosirea acestui instrument sunt în prezent în curs de desfășurare în cadrul Grupului de strategie pentru combaterea fraudei fiscale. Discuția privind folosirea rețelei Eurocanet reprezintă un exemplu tipic pentru utilizarea acestui instrument de către statele membre.

În plus, concluziile activității desfășurate de către mai multe grupuri ale proiectului Fiscalis (FPG) și discuțiile permanente din cadrul acestor grupuri reflectă dorințele statelor membre de a îmbunătăți utilizarea acestui instrument și de a organiza mai bine utilizarea acestui tip de schimb de informații, de exemplu, cu privire la autovehiculele la mâna a doua și importuri.

În ceea ce privește statisticile, statele membre au fost de acord cu instrucțiunile și orientările detaliate, care dispun comunicarea de statistici mai precise privind categoriile de informații schimbate fără cerere prealabilă. Aceste noi orientări ar trebui aplicate începând cu anul 2007 (în ceea ce privește comunicarea datelor statistice privind cererile și răspunsurile trimise și primite în 2006).

54. Proiectul Eurocanet (European Carousel Network), la care participă 22 dintre cele 27 de state membre, a promovat o abordare operațională care permite implicarea autorităților naționale antifraudă.

Responsabilitatea pentru gestionarea și analiza datelor revine numai statelor membre. Comisia nu are în prezent acces la date și, prin urmare, nu poate efectua nici o analiză. În consecință, Comisia poate să ofere numai asistență financiară și administrativă pentru sporirea schimbului de date între statele membre. Totuși, Comisia este dispusă să ofere o asistență mai concretă, cum ar fi, de exemplu, analiza tendințelor și a sistemelor viitoare la nivel comunitar, dacă statele membre o vor cere.

60. Informațiile privind livrarea de bunuri în cadrul Comunității ar trebui comunicate rapid celorlalte state membre. Datele schimbate în prezent între statele membre trebuie să respecte perioada de trei luni stabilită la articolul 25 din Regulamentul (CE) nr. 1798/2003. În consecință, problema unui schimb mai rapid de date privind livrarea de bunuri în cadrul Comunității reprezintă unul dintre cele mai importante elemente din discuțiile cu statele membre lansate de către comunicarea Comisiei din mai 2006. Această problemă a fost abordată ulterior în cadrul Grupului de strategie pentru combaterea fraudei fiscale.

Ca urmare a acestor discuții, Consiliul ECOFIN din iunie 2007 a invitat Comisia să înainteze propuneri legislative în vederea reducerii termenelor de depunere a declarațiilor recapitulative și de comunicare a acestor informații între statele membre.

Consiliul a menționat că aceste propuneri trebuie să fie însoțite de o analiză de impact. Comisia efectuează în prezent această analiză în vederea analizării impactului din punct de vedere al costurilor pe care firmele trebuie să le suporte în urma acestei schimbări.

62. În prezent au loc discuții cu statele membre privind accesul automat al autorităților competente la datele din bazele de date ale altor state membre (o parte din activitățile Grupului de strategie pentru combaterea fraudei fiscale).

Accesul la bazele de date naționale fusese deja recomandat în comunicarea Comisiei din mai 2006 ca fiind unul dintre elementele menite să îmbunătățească schimbul de informații (¹).

Avantajul unei abordări multilaterale este demonstrat de exemplul proiectului Eurocanet, menționat de Curtea de Conturi la punctul 54, care oferă serviciilor de investigații fiscale ale statelor membre o mai bună perspectivă sau chiar o imagine completă a lanțului de fraude suspectat. Toate statele membre participante au acces nerestricționat la toate datele transmise.

65. Problema privind impunerea obligației de raportare în legătură cu declarațiile recapitulative privind achizițiile intracomunitare a fost discutată în cadrul mai multor seminarii și grupuri de proiect Fiscalis. În ceea ce privește problema calității datelor și frecvența raportărilor eronate de către comercianți, beneficiile unei astfel de obligații nu sunt dovedite. În plus, obligativitatea raportării privind achizițiile intracomunitare ar constitui o povară administrativă suplimentară considerabilă pentru comercianți.

67. Începând cu 2002, Comisia a pus la dispoziție pe situl său un instrument de validare a numărului de înregistrare TVA – VIES. O interfață deschisă este disponibilă din 2005, permițând verificarea automată a numerelor de înregistrare TVA prin sistemele informatice.

Opțiunea oferită de 11 state membre de a confrunta numerele de identificare TVA cu numele persoanelor impozabile reprezintă un instrument util pentru prevenirea folosirii abuzive a numerelor de identificare TVA.

68. În ședința Comitetului permanent pentru tehnologiile informaționale (SCIT) din iunie 2007, s-a ajuns la un acord în privința clarificării sensului termenilor „dată de începere” și „dată de încheiere” a activităților economice ale persoanelor impozabile în VIES.

69-70. Comisia lucrează în prezent la modernizarea sistemului VIES. Aceasta reprezintă o ocazie de a pune în aplicare îmbunătățirile referitoare la cooperarea administrativă pentru combaterea fraudei în materie de TVA.

(¹) COM(2006) 254 din 31.5.2006, punctul 5.2.

Studiul de fezabilitate privind VIES II, anunțat în ședința SCAC din martie 2004, a propus o planificare a acestei modernizări. Cu toate acestea, planificarea nu a fost aprobată de către statele membre.

Absența temeiului juridic a constituit o problemă aparte. Acest lucru a fost pus în evidență în cadrul activităților desfășurate în vederea includerii serviciilor în VIES (B2B). Aceste activități au fost demarate pe considerentul că temeiul juridic va fi aprobat până la 1.1.2007. În absența temeiului juridic, care nu a fost aprobat încă, numai jumătate din statele membre l-au pus în aplicare. Având în vedere că, până în prezent, investiția acestora a dus la un progres operațional foarte limitat, multe state membre nu doresc să ia în considerare repetarea acestei abordări.

În ceea ce privește „One Stop Shop” (ghișeu unic), după discutarea studiului de fezabilitate, acest temei juridic s-a schimbat și a dat naștere la trei noi proiecte secundare, care sunt încă în discuție în Consiliu. Astfel, numai în ședința SCIT din iunie 2007 s-a considerat că acordul este suficient de stabil pentru ca să se înceapă să se lucreze la acesta.

Cu privire la formularele electronice, se înregistrează progrese în cazul formularelor care au fost considerate suficient de stabile (trei dintre acestea). Pentru celelalte formulare, sunt necesare discuții atât în cadrul SCAC, cât și al grupurilor de lucru cu privire la conținutul propriu-zis al formularelor și la utilitatea muncii necesare pentru transpunerea lor în format XML.

În ceea ce privește calitatea datelor, s-a început să se lucreze la reducerea termenelor și la îmbunătățirea prelucrării evidențelor cronologice în materie de TVA. Cu toate acestea, atât reducerea termenelor, cât și alte proiecte privind calitatea datelor trebuie discutate în cadrul SCAC înainte de începerea propriu-zisă a activităților.

Cu privire la problema întârzierilor în culegerea și strângerea datelor, se discută în prezent cu statele membre în vederea reducerii perioadelor pentru depunerea declarațiilor recapitulative în materie de TVA la o lună și pentru comunicarea datelor altor state membre tot la o lună.

71-72. Posibilitatea prezenței funcționarilor fiscali în alte state membre reprezintă un instrument flexibil pentru cooperarea administrativă. Statele membre au fost încurajate în repetate rânduri (seminarii Fiscalis, ședințe ale Grupului de strategie pentru combaterea fraudei fiscale) să folosească într-o mai mare măsură această posibilitate.

75. Comisia susține folosirea intensă actuală a acestui instrument prin crearea unei platforme de controale multilaterale (MLC), un forum permanent menit să promoveze și să evalueze MLC și să asigure schimbul de bune practici referitoare la MLC.

De asemenea, s-au îmbunătățit posibilitățile tehnice de cooperare în domeniul MLC. De la sfârșitul anului 2006, noua versiune a Rețelei comune de comunicații (CCN) permite statelor membre să trimită e-mailuri (de exemplu, cereri CLO) autorităților locale în mod sigur. Până la sfârșitul anului 2007, va fi posibil contactul electronic direct între participanții la un MLC printr-un canal securizat.

76. În 2006, au fost lansate 16 noi controale multilaterale și, în total, s-au organizat 58 de ședințe de control multilateral și 5 ședințe de selectare a controalelor multilaterale. De la seminarul Fiscalis din iunie 2006, mai multe state au inițiat controale multilaterale.

79. Având în vedere dificultatea de a ajunge la un acord cu SCAC (ale cărui activități au un caracter mai tehnic), anumite aspecte sunt discutate în prezent în cadrul Grupului de strategie pentru combaterea fraudei fiscale, cu orientare politică, pe baza concluziilor adoptate de către Consiliu (ședințele Consiliului ECOFIN din noiembrie 2006 și iunie 2007).

80. A fost adoptat un „formular privind tendințele” pentru a facilita transmiterea informațiilor privind noile tendințe de fraudă. La aproape toate ședințele SCAC, Comisia profită de ocazie pentru a încuraja statele membre să-și împărtășească informațiile prin intermediul acestui formular.

Astfel cum a observat Curtea de Conturi, aceste formulare privind tendințele nu au fost folosite până în prezent. Totuși, proiectul Eurocanet urmărește această idee, deoarece obiectivul său este, de asemenea, acela de a împărtăși experiențe și bune practici. Deși nu au avut încă loc schimburi de informații între statele membre cu privire la noile tendințe și orientări, acestea folosesc grupul Eurocanet pentru a discuta despre noile tendințe și viitoare sisteme de fraudă.

81. Sistemul de monitorizare reprezintă una dintre temele de discuție ale Grupului de strategie pentru combaterea fraudei fiscale cu statele membre.

82. În comunicarea sa din mai 2006 ⁽¹⁾, Comisia a evaluat cadrul juridic existent și practica în domeniul cooperării administrative (inclusiv cooperarea în domeniul TVA). Aceasta a arătat modalități de a explora modul în care poate fi îmbunătățită această cooperare.

De atunci, Consiliul a discutat funcționarea cooperării administrative ca instrument pentru lupta împotriva fraudei (ședințele Consiliului ECOFIN din noiembrie 2006 și iunie 2007) și a invitat Comisia să întreprindă activități suplimentare, în special în domeniul TVA. Comisia a implicat acum multe resurse în punerea în aplicare a acestor discuții. A fost creat Grupul de strategie pentru combaterea fraudei fiscale, care a avut deja șase ședințe.

(1) COM(2006) 254 din 31.5.2006.

Între timp, statele membre au putut să acumuleze mai multă experiență în ceea ce privește organizarea cooperării administrative și eventualele probleme de cooperare care pot fi legate de organizarea administrativă a autorităților competente din statele membre. Această problemă specifică va fi inclusă într-o evaluare viitoare, care urmează a fi publicată în 2008.

Organizarea administrativă în cadrul statelor membre intră în competența acestora și este dificil să se ofere orientări generale, deoarece organizarea ideală depinde de factori care pot fi diferiți de la un stat membru la altul (mărimea teritoriului, numărul de persoane impozabile, structura generală a autorităților etc.).

83. Comisia (OLAF) a cerut în mai multe rânduri fără succes acces la conținutul informațiilor transmise.

Dacă Comisia (OLAF) ar avea acces la informațiile transmise, aceasta ar putea să-și îmbunătățească rolul ca platformă de servicii pentru serviciile oferite de statele membre. Acest lucru ar aduce o valoare adăugată semnificativă în lupta împotriva fraudei în materie de TVA prin analizarea tendințelor și a noilor sisteme de fraudă detectate (fără evaluarea nivelului de fraudă) dintr-o perspectivă comunitară generală, care ar fi pusă la dispoziția serviciilor tuturor statelor membre. Cu toate acestea, statele membre au refuzat până acum să acorde acces Comisiei, deși acestea ar putea beneficia de asistență operațională și informațională din partea Comisiei (OLAF) în politica lor de detectare timpurie.

84. Comisia a sugerat realizarea unei evaluări a calității schimburilor de informații pe baza analizării unor mostre de schimburi în vederea identificării diferitelor întreruperi în fluxul schimbului de informații. Această sugestie a fost făcută în ședința SCAC din decembrie 2006. Mai multe state membre și-au exprimat interesul de a participa la un astfel de proiect. În consecință, va fi înființat un grup pentru proiectul Fiscalis în primul trimestru al lui 2008.

87. Comisia a încercat în mai multe rânduri să instituie un acord privind retragerea numerelor TVA. Statele membre nu au ajuns încă la un consens în această privință.

88-90. Comisia este convinsă de necesitatea unei legislații care să consolideze urmărirea transfrontalieră în cazurile în care pierderile fiscale au loc în alte state membre ⁽¹⁾. Au început discuții pe această temă în cadrul Grupului de strategie pentru combaterea fraudei fiscale.

Deși este adesea solicitată, introducerea de noi măsuri de drept penal s-a dovedit dificilă. De exemplu, Convenția elaborată pe baza articolului K.3 din Tratatul privind Uniunea Europeană referitoare la protejarea intereselor financiare ale Comunității Europene, care a fost semnată în 1995, a intrat în vigoare abia în 2002, după ratificarea de către statele membre.

⁽¹⁾ A se vedea COM(2006) 254 din 31.5.2006, punctul 5.1.

Comisia a transmis o propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind protejarea în baza dreptului penal a intereselor financiare ale Comunității, COM(2001) 272. Această propunere conține prevederi referitoare la urmărirea în justiție a infracțiunilor care afectează interesele financiare ale Comunității Europene.

Comisia a propus, de asemenea, un regulament privind asistența administrativă reciprocă pentru protejarea intereselor financiare ale Comunității Europene împotriva fraudei și a altor activități ilicite, COM(2006) 473. Această propunere prevede norme referitoare la măsurile antifraudă multidisciplinare la nivelul asistenței administrative reciproce, precum și crearea interfeței necesare pentru desfășurarea procedurilor judiciare, fapt care constituie o condiție prealabilă esențială a urmăririi efective în justiție.

91. Comisia consideră că TVA-ul este inclus în domeniul de aplicare a convenției și regretă poziția adoptată de către Consiliu, care contravine intereselor financiare ale Comunității și ale statelor membre ⁽²⁾.

92. Comisia a lansat un studiu prin care contractantul ar trebui să ofere o estimare cât se poate de exactă a nivelului de fraudă fiscală din diferite state membre UE pe baza a trei modele statistice diferite. Un prim rezultat al estimărilor fraudei în materie de TVA ar trebui să fie disponibil până la sfârșitul anului 2007.

CONCLUZII ȘI RECOMANDĂRI

94-103. Comisia consideră oportune concluziile Curții de Conturi. Aceste concluzii le confirmă pe cele expuse în comunicarea Comisiei din 31 mai 2006: cadrul juridic pentru cooperarea administrativă în domeniul TVA a fost consolidat, însă statele membre nu folosesc suficient noile posibilități oferite, iar nivelul cooperării administrative nu este proporțional cu volumul comerțului intracomunitar.

Comisia continuă să încurajeze statele membre să-și îmbunătățească cooperarea administrativă în cadrul legislației existente. Problemele apărute (cum ar fi răspunsurile tardive, absența răspunsurilor provizorii, folosirea limitată a posibilităților legate de prezența funcționarilor fiscali în alte state membre, controalele simultane și multilaterale) sunt discutate în cadrul ședințelor SCAC și al seminariilor Fiscalis.

⁽²⁾ Documentul de lucru al Comisiei, anexă la Raportul Comisiei privind punerea în aplicare a Convenției referitoare la protejarea intereselor financiare și a protocoalelor Comunităților Europene, articolul 10 din Convenție [COM(2004) 709 final] în SEC(2004) 1299, punctul 5.1.2.

În acțiunile sale menite să îmbunătățească cooperarea administrativă, Comisia se confruntă cu următoarele obstacole:

- legislația în acest domeniu poate fi adoptată numai în unanimitate, ceea ce duce inevitabil la negocieri dificile și compromisuri politice;
- organizarea administrativă din cadrul statelor membre este în primul rând de competența acestora;
- resursele pe care statele membre le alocă pentru cooperarea administrativă sunt limitate. În unele state membre există chiar tendința de a le reduce.

104. Comisia este de acord cu recomandările Curții de Conturi, care sunt conforme cu opiniile exprimate de către Comisie în comunicarea sa din mai 2006.

Având în vedere importanța fraudei în materie de TVA, Comisia va continua să promoveze o dezbateră politică privind necesitatea unei strategii la nivel UE în vederea îmbunătățirii luptei împotriva fraudei fiscale. Această dezbateră a început în mai 2006 și a fost abordată de către ECOFIN în concluziile sale din noiembrie 2006 și iunie 2007. Pentru a asigura punerea în aplicare a acestor concluzii, Comisia a înființat împreună cu statele membre Grupul de strategie pentru combaterea fraudei fiscale. Acest grup are un caracter politic mai pronunțat în comparație cu SCAC și analizează:

- accesul direct automat la datele din bazele de date ale altor state membre, schimbul de informații mai rapid și mai detaliat și cererile statelor membre terțe;
- necesitatea de a lua măsuri comparabile împotriva persoanelor care comit fraude, în special în ceea ce privește sancțiunile și acțiunile penale, indiferent dacă fraudă duce la pierderi financiare în statul membru vizat;
- reducerea termenului pentru depunerea declarațiilor recapitulative privind livrările intercomunitare de bunuri. Cu privire la acest ultim aspect, Comisia evaluează în prezent impactul unei astfel de schimbări asupra firmelor. Rezultatul acestui studiu va stabili domeniul de aplicare a eventualei propuneri legislative.

Comisia încurajează de asemenea statele membre să folosească mai mult infrastructura existentă pentru asistență operațională și informațională la nivelul Comunității, mai precis Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF).

105-107. Comisia a luat deja câteva inițiative pentru a sprijini și a îmbunătăți cooperarea administrativă între statele membre UE:

- Un canal securizat de comunicații electronice pentru schimburile de informații dintre autoritățile locale din diferite state membre va fi disponibil de la sfârșitul lui 2007, cu rolul de a susține comunicațiile descentralizate.
- Au fost puse la dispoziția statelor membre orientări detaliate privind formularele de cerere și sunt elaborate noi formulare electronice în format XML, acestea urmând a fi folosite de la începutul anului 2008.
- Grupurile proiectului Fiscalis discută în prezent modalitatea de a crea tipuri de schimburi de informații mai structurate pentru cazuri specifice, de exemplu, cu privire la autovehiculele la mâna a doua și importuri.
- Comisia a creat platforma de controale multilaterale (MLC), un forum permanent menit să promoveze și să evalueze MLC, precum și să asigure schimbul de bune practici referitoare la MLC.
- Comisia a emis instrucțiuni și orientări detaliate pentru comunicarea statisticilor referitoare la cooperarea administrativă în scopul de a obține o mai bună imagine de ansamblu asupra funcționării cooperării administrative.
- Comisia a recomandat introducerea unui mecanism de răspuns care ar putea spori motivația pentru schimbul de informații (spontane). Statele membre au fost de acord să exploreze această idee în viitor. Aceasta va avea loc în 2008.
- Comisia va publica o evaluare a cooperării administrative în domeniul TVA în 2008. Această evaluare va conține, de asemenea, o analiză a funcționării structurilor naționale CLO din statele membre UE.

108. În ceea ce privește VIES, s-a ajuns la un acord în iunie 2007 pentru a se clarifica sensul termenilor „dată de începere” și „dată de încetare” a activităților persoanelor impozabile în VIES, astfel încât informațiile să fie mai precise și mai complete. A fost pusă la dispoziție o interfață deschisă care permite verificarea automată a numerelor TVA de către sistemele informatice și în prezent se lucrează la modernizarea VIES.

109. Comisia va continua să insiste asupra încheierii unui acord între statele membre privind anularea numerelor TVA.

110. Comisia a lansat un studiu pentru a obține o estimare cât mai exactă a nivelului de fraudă fiscală din statele membre UE. Un prim rezultat al estimărilor fraudei în materie de TVA ar trebui să fie disponibil până la sfârșitul lui 2007.

111. Trebuie să se creeze un cadru juridic cuprinzător pentru a asigura urmărirea transfrontalieră eficientă. De aceea, Comisia a propus măsuri specifice, cum ar fi Directiva Parlamentului European și a Consiliului privind protejerea în temeiul dreptului penal a intereselor financiare ale Comunității, COM(2001) 272, precum și regulamentul privind asistența administrativă reciprocă

pentru protejarea intereselor financiare ale Comunității Europene împotriva fraudei și a altor activități ilicite, COM(2006) 473. Acesta din urmă, care include în mare măsură recomandările Parlamentului European din 25 mai 2005, nu abordează urmărirea penală propriu-zisă, ci măsuri care să asigure interfața cu urmărirea în justiție și sprijinirea recuperării prejudiciului.

112. Comisia ia notă de recomandările Curții de Conturi privind simplificarea și consolidarea legislației antifraudă. Comisia va analiza posibilitatea consolidării legislației antifraudă în temeiul articolului 280 din Tratatul de instituire a Comunității Europene.
