

Relatório Especial

Luta contra a fraude ao IVA intracomunitário: são necessárias mais medidas



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Correio eletrónico: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Existem mais informações sobre a União Europeia na Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2016

Print	ISBN 978-92-872-3792-7	ISSN 1831-0982	doi:10.2865/230419	QJ-AB-15-024-PT-C
PDF	ISBN 978-92-872-3841-2	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/029925	QJ-AB-15-024-PT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3797-2	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/003574	QJ-AB-15-024-PT-E

© União Europeia, 2016
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

Printed in Luxembourg

Relatório Especial**Luta contra a fraude
ao IVA intracomunitário:
são necessárias
mais medidas**

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo,
do artigo 287.º do TFUE)

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das auditorias de resultados e de conformidade sobre domínios orçamentais ou temas de gestão específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria IV — presidida pelo membro do TCE Milan Martin Cvikl — especializada na auditoria das receitas, investigação e políticas internas, governação financeira e económica e instituições e organismos da União Europeia. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do membro do TCE Neven Mates, com a colaboração do seu chefe de gabinete, Georgios Karakatsanis; Angela McCann, chefe de Unidade; Carlos Soler Ruiz, chefe de equipa; Dan Danielescu, Josef Edelmann, Maria Echanove, Maria Isabel Quintela, Timothy Upton, Wolfgang Hinnenkamp e Marko Mrkalj, auditores.



Da esquerda para a direita: D. Danielescu, A. McCann, J. Edelmann, N. Mates, G. Karakatsanis, M. I. Quintela, W. Hinnenkamp, C. Soler Ruiz.

Pontos

Siglas e acrónimos

Glossário

I-VII **Síntese**

V-VII **As nossas principais recomendações**

1-13 **Introdução**

1-4 **Métodos de tributação das operações intracomunitárias**

5-10 **Formas de evasão ao pagamento de IVA sobre as operações intracomunitárias**

11-13 **Funcionamento da cooperação administrativa na luta contra a fraude ao IVA intracomunitário**

14-18 **Âmbito e método da auditoria**

19-111 **Observações**

19-25 **Falta de dados comparáveis e indicadores sobre a fraude ao IVA intracomunitário**

20-22 **Falta de estimativas sobre a fraude ao IVA intracomunitário a nível da União Europeia**

23 - 25 **Falta de indicadores de desempenho sobre a fraude ao IVA intracomunitário**

26-70 **O quadro de cooperação administrativa em vigor permite que as autoridades fiscais dos Estados-Membros partilhem informações sobre o IVA**

27-36 **Os Estados-Membros consideraram que o intercâmbio de informações através de formulários eletrónicos normalizados é o instrumento mais eficaz, mas as respostas não chegam em tempo oportuno**

37-44 **O VIES fornece informações sobre as operações intracomunitárias, por vezes com problemas de fiabilidade**

45-47 **Os controlos multilaterais são um instrumento eficaz, mas estão a ser realizados com menos frequência**

48-55 **Eurofisc: um instrumento promissor que necessita de melhorias**

- 56-59 A Comissão presta uma ajuda valiosa aos Estados-Membros, mas não realiza visitas nos mesmos
- 60-62 Não há intercâmbio entre os Estados-Membros das informações recebidas de países terceiros
- 63-70 O programa Fiscalis é um importante instrumento da UE para o reforço da cooperação administrativa
- 71-92 **A legislação relativa ao IVA foi adaptada para combater a fraude ao imposto**
- 73-75 Mapas recapitulativos do IVA: redução do período abrangido e do prazo de transmissão
- 76-85 Procedimento aduaneiro 42: a maior parte das recomendações do Tribunal foram aceites pela Comissão, mas não foram aplicadas pelos Estados-Membros
- 86-89 Mecanismo de autoliquidação: um instrumento útil na luta contra a fraude intracomunitária do operador fictício que não é aplicado sistematicamente
- 90-92 A legislação em matéria de comércio eletrónico segue as melhores práticas internacionais, mas é difícil de aplicar
- 93-111 **Falta de cooperação e sobreposição de competências das autoridades administrativas, judiciais e policiais na luta contra a fraude ao IVA**
- 95-100 Falta de intercâmbio de dados entre as autoridades aduaneiras e as autoridades fiscais, policiais e judiciais
- 101-103 A Europol e o OLAF não têm acesso aos dados do VIES e da Eurofisc
- 104-109 EMPACT: uma boa iniciativa, mas cuja sustentabilidade está em risco
- 110-111 Os Estados-Membros estão contra as propostas de incluir o IVA no âmbito de aplicação da Diretiva sobre a proteção dos interesses financeiros e do Regulamento relativo à Procuradoria Europeia
- 112-122 **Conclusões e recomendações**
- 113 **Medição da eficácia do sistema**
- 114 **O controlo cruzado dos dados aduaneiros com os dados do IVA é indispensável**
- 115 **Melhoria do sistema de alerta precoce da Eurofisc para visar melhor os operadores de alto risco**
- 116-117 **Melhoria do quadro jurídico existente**
- 118-119 **Melhoria dos mecanismos de cooperação administrativa**
- 120-122 **Melhoria da cooperação entre as autoridades administrativas, judiciais e policiais**

- Anexo I — Método de auditoria a nível da Comissão**
- Anexo II — Método de auditoria a nível das autoridades aduaneiras e fiscais nos Estados-Membros**
- Anexo III — Modelo de controlo do TCE para o procedimento aduaneiro 42**

Resposta da Comissão

B2C: *Business to Consumer* (empresa ao consumidor)

DAU: documento administrativo único

DG Tributação e União Aduaneira: Direção-Geral da Tributação e União Aduaneira

EMPACT: plataforma multidisciplinar europeia contra as ameaças criminosas

GCA: Grupo da Cooperação Aduaneira

IVA: imposto sobre o valor acrescentado

OAC: operação aduaneira conjunta

OCDE: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos

OLAF: Organismo Europeu de Luta Antifraude

PIF: proteção dos interesses financeiros da União

SCAC: Comité Permanente de Cooperação Administrativa (*Standing Committee on Administrative Cooperation*)

UE: União Europeia

VIÉS: Sistema de Intercâmbio de Informações sobre o IVA

Aquisição intracomunitária de bens: obtenção do poder de dispor, como proprietário, de um bem móvel corpóreo expedido ou transportado com destino ao adquirente, pelo vendedor, pelo adquirente ou por conta destes, para um Estado-Membro diferente do Estado de partida da expedição ou do transporte do bem.

Cooperação administrativa: intercâmbio de informações entre os Estados-Membros através do qual as autoridades fiscais prestam assistência mútua e cooperam com a Comissão nos termos do Regulamento (UE) n.º 904/2010 do Conselho, de 7 de outubro de 2010, destinado a assegurar a boa aplicação do IVA sobre fornecimentos de bens e prestações de serviços, aquisições intracomunitárias de bens e importações de bens. O intercâmbio de informações entre Estados-Membros abrange todas as informações que possam conduzir a uma correta avaliação do IVA, incluindo em casos específicos.

Declaração aduaneira: ato pelo qual uma pessoa manifesta a vontade de atribuir a uma mercadoria um determinado regime aduaneiro.

Empresa interposta: empresa que faz entregas intracomunitárias reais ou fictícias a operadores inexistentes ou em situação de incumprimento. Participa voluntariamente no esquema fraudulento.

Entrega intracomunitária de bens: entrega de bens expedidos ou transportados, para fora do seu território de origem, mas no interior da União Europeia, pelo vendedor, pelo adquirente ou por conta destes, efetuada a outro sujeito passivo ou a uma pessoa coletiva que não seja sujeito passivo agindo como tal num Estado-Membro diferente do Estado de partida da expedição ou do transporte dos bens.

Estado-Membro de aquisição: Estado-Membro onde a aquisição intracomunitária é realizada.

Estado-Membro de entrega: Estado-Membro a partir do qual a entrega/prestação intracomunitária for efetuada.

Estado-Membro de destino: Estado-Membro para o qual os bens são expedidos ou transportados diferente daquele em que ocorre a prestação.

Estado-Membro de importação: Estado-Membro no qual as mercadorias são fisicamente importadas para a União Europeia e introduzidas em livre prática.

Eurofisc: rede descentralizada de funcionários das administrações fiscais e aduaneiras dos Estados-Membros, que trocam rapidamente informações específicas sobre eventuais empresas e operações fraudulentas.

Eurojust: Unidade Europeia de Cooperação Judiciária, criada para reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade organizada. É constituída por procuradores-gerais e magistrados ou funcionários da polícia com competências equivalentes, destacados pelos Estados-Membros, de acordo com os respetivos ordenamentos jurídicos.

Europol: Serviço Europeu de Polícia, que auxilia os organismos responsáveis pela aplicação da lei nos Estados-Membros na luta contra as formas graves de criminalidade organizada.

Fiscalis: programa de ação da União Europeia para o financiamento das iniciativas das administrações fiscais destinadas a melhorar o funcionamento dos sistemas de tributação no mercado interno através de sistemas de comunicação e de troca de informações, controlos multilaterais, seminários e grupos de projeto, visitas de trabalho, ações de formação e outras atividades similares necessárias à realização dos objetivos do programa.

Introdução em livre prática: ato pelo qual as autoridades aduaneiras colocam à disposição uma mercadoria para os fins previstos no regime aduaneiro.

Livre prática: estatuto das mercadorias importadas de países terceiros que tenham sido objeto de todas as formalidades de importação, a fim de poderem ser vendidas ou consumidas no mercado da União Europeia.

Mapa recapitulativo: declaração que deve ser apresentada por todos os sujeitos passivos registados para efeitos do IVA que efetuem entregas intracomunitárias. O mapa recapitulativo deve ser submetido, regra geral, em cada mês e regista o valor total dos bens ou dos serviços prestados a cada adquirente em outros Estados-Membros, referidos pelo seu número de identificação IVA.

Número de identificação IVA: número individual atribuído a cada sujeito passivo que tenciona efetuar entregas de bens ou prestações de serviços, ou proceder a aquisições de bens para fins profissionais. Cada número tem um prefixo de duas letras que identifica o Estado-Membro de emissão.

O_MCTL: mensagem de controlo gerada pelo VIES após a receção de uma mensagem VIES, que indica a lista de todos os números de IVA inativos nela contidos.

Operador fictício: operador registado para efeitos do IVA que, com intenções potencialmente fraudulentas, adquire ou simula adquirir bens ou serviços sem pagar o IVA e fornece esses bens ou serviços cobrando o IVA, mas não restitui o IVA cobrado à autoridade fiscal nacional.

Procedimento aduaneiro 42: regime utilizado pelos importadores para beneficiarem de isenção de IVA quando as mercadorias importadas se destinam a ser transportadas para outro Estado-Membro. O IVA é devido no Estado-Membro de destino.

SCAC: o Comité Permanente da Cooperação Administrativa é um comité de regulamentação que, em conformidade com o artigo 58.º do Regulamento (UE) n.º 904/2010 do Conselho, assiste a Comissão nas matérias estabelecidas nesse regulamento. É composto por representantes dos Estados-Membros e presidido por um representante da Comissão.

Transferência: expedição ou transporte de um bem móvel corpóreo efetuada pelo fornecedor ou por sua conta, para fora do território do Estado-Membro em que se encontra o bem, mas na União Europeia, para os fins da sua empresa.

VIES: sistema de intercâmbio de informações sobre o IVA que constitui uma rede eletrónica para a transmissão de informações sobre números de identificação IVA válidos de sociedades registadas nos Estados-Membros, bem como sobre as entregas intracomunitárias isentas de imposto. As administrações fiscais nacionais são responsáveis pela introdução de ambos os tipos de informação na rede.

I

O mercado único, criado em 1 de janeiro de 1993, suprimiu os controlos nas fronteiras para o comércio intracomunitário. Como as exportações de bens e serviços para outro Estado-Membro continuavam a estar isentas de IVA, surgia o risco de que esses bens e serviços não fossem tributados no Estado fornecedor nem no Estado de consumo. Para além da perda de receitas para os Estados-Membros, a falta de cobrança de IVA tem um efeito sobre os recursos próprios da União Europeia.

II

A presente auditoria procurou apurar se a União Europeia (UE) luta contra a fraude ao IVA intracomunitário de forma eficaz. O Tribunal constatou que o sistema da UE não é suficientemente eficaz e que é prejudicado pela falta de dados comparáveis e de indicadores sobre a fraude ao IVA intracomunitário a nível da UE.

III

A fraude ao IVA está muitas vezes ligada à criminalidade organizada. De acordo com representantes da Europol, estima-se que uma perda de receitas de IVA no valor de 40 a 60 mil milhões de euros por ano seja causada por grupos de criminalidade organizada e que 2% desses grupos estejam na origem de 80% da fraude intracomunitária do operador fictício.

IV

A UE criou um conjunto de instrumentos que os Estados-Membros podem utilizar para combater a fraude ao IVA intracomunitário, mas alguns deles têm de ser reforçados ou aplicados de forma mais coerente. Mais especificamente:

- a) não há controlos cruzados eficazes entre os dados aduaneiros e os dados fiscais na maior parte dos Estados-Membros visitados;
 - b) o quadro de cooperação administrativa permite a partilha de informações sobre o IVA entre as administrações fiscais dos Estados-Membros, mas existem problemas com a precisão, a exaustividade e a atualidade dos dados;
 - c) verifica-se uma falta de cooperação e sobreposição de competências entre as autoridades administrativas, judiciais e policiais.
- ### As nossas principais recomendações
- V** Embora a autoridade para aprovar novas medidas jurídicas e a sua execução caiba, em primeiro lugar, aos Estados-Membros, a Comissão deve:
- a) encetar um esforço coordenado dos Estados-Membros, no sentido de criar um sistema comum de recolha de estatísticas sobre a fraude ao IVA intracomunitário;
 - b) propor alterações legislativas que permitam controlos cruzados eficazes entre os dados aduaneiros e os dados sobre o IVA;
 - c) tomar a iniciativa e incentivar os Estados-Membros a corrigirem as insuficiências da Eurofisc;
 - d) incentivar os Estados-Membros a coordenarem melhor as suas políticas no que respeita ao mecanismo de autoliquidação;
 - e) centrar-se, no contexto da sua avaliação dos acordos de cooperação administrativa, na melhoria da rapidez das respostas dos Estados-Membros aos pedidos de informação, na fiabilidade do sistema VIES e no seguimento das conclusões de relatórios anteriores sobre a cooperação administrativa;
 - f) eliminar, em conjunto com os Estados-Membros, os obstáculos jurídicos que impedem a troca de informações entre autoridades administrativas, judiciais e policiais a nível nacional e da UE. Em especial, o OLAF e a Europol devem ter acesso aos dados VIES e Eurofisc, e os Estados-Membros devem beneficiar das informações que estes fornecem.

VI

Os Estados-Membros devem combater as atividades ilegais que afetam os interesses financeiros da União Europeia com medidas de dissuasão eficazes, incluindo medidas legislativas. Em especial, o Conselho deve:

- a) aprovar a proposta da Comissão relativa à responsabilidade solidária;
- b) autorizar a Comissão a negociar acordos de assistência mútua com os países em que está estabelecida a maioria dos prestadores de serviços digitais e assinar estes acordos.

VII

A fim de proteger eficazmente os interesses financeiros da União Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho devem:

- a) incluir o IVA no âmbito de aplicação da diretiva relativa à luta contra a fraude (Diretiva PIF) e do Regulamento relativo à Procuradoria Europeia;
- b) conferir ao OLAF competências claras e disponibilizar-lhe instrumentos para realizar inquéritos sobre a fraude ao IVA intracomunitário.

Métodos de tributação das operações intracomunitárias

01

O mercado único, criado em 1 de janeiro de 1993, suprimiu os controlos nas fronteiras para o comércio intracomunitário. Os fornecedores registados são autorizados a aplicar uma taxa zero de IVA sobre as suas vendas a compradores registados para efeitos de IVA noutros Estados-Membros. Em princípio, o IVA deve ser pago no Estado-Membro onde os produtos são consumidos.

02

As autoridades fiscais do Estado-Membro fornecedor são obrigadas a conceder a isenção de IVA sobre a entrega intracomunitária de bens, na condição de que as mercadorias sejam entregues a um cliente ou transferidas¹ diretamente para o fornecedor de outro Estado-Membro. A isenção de IVA apenas é aplicável quando o fornecedor puder demonstrar que os bens saíram fisicamente do Estado-Membro que os tiver fornecido.

03

Para efeitos do IVA intracomunitário, os fornecedores devem ser identificados com uma identificação específica de IVA e devem comunicar regularmente as suas entregas ou transferências intracomunitárias num mapa recapitulativo² a apresentar às autoridades fiscais do Estado-Membro fornecedor. A UE criou um sistema eletrónico (sistema VIES)³, através do qual os Estados-Membros procedem ao intercâmbio de informações sobre os operadores registados para efeitos do IVA e sobre as entregas intracomunitárias.

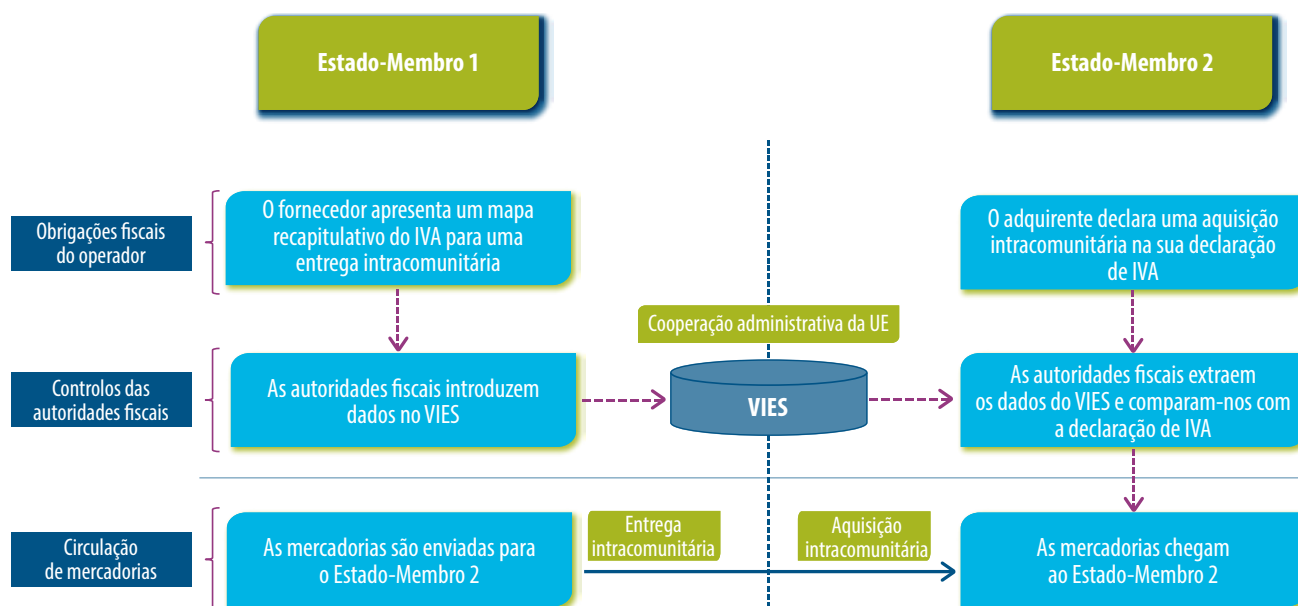
04

As autoridades fiscais do Estado-Membro fornecedor são obrigadas a introduzir a informação dos mapas recapitulativos na base de dados VIES, que fica assim acessível às autoridades fiscais do Estado-Membro de destino. O cliente deve declarar aquisições intracomunitárias às autoridades fiscais do Estado-Membro de destino, um facto tributável que torna o IVA exigível no Estado-Membro de destino final. O **gráfico 1** mostra a forma como as entregas intracomunitárias de bens são apresentadas e controladas através do VIES.

- 1 Neste contexto, entende-se por transferência qualquer expedição ou transporte de um bem móvel corpóreo efetuada pelo fornecedor ou por sua conta, para fora do território do Estado-Membro em que se encontra o bem, mas na UE, para os fins da sua empresa, em conformidade com o artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (Diretiva IVA) (JO L 347 de 11.12.2006, p. 1).
- 2 Declaração que deve ser apresentada por todos os sujeitos passivos registados para efeitos do IVA que efetuem entregas intracomunitárias. Devem ser elaborados mapas recapitulativos para cada mês, que registam o valor total das mercadorias fornecidas a cada adquirente em outros Estados-Membros, sendo os adquirentes referidos pelo número de identificação IVA. Os Estados-Membros podem autorizar que essa declaração seja apresentada trimestralmente quando o valor dos bens entregues não exceda 50 000 euros.
- 3 Sistema de intercâmbio de informações sobre o IVA, nos termos do artigo 17.º do Regulamento (UE) n.º 904/2010 do Conselho, de 7 de outubro de 2010, relativo à cooperação administrativa e à luta contra a fraude no domínio do imposto sobre o valor acrescentado (reformulação) (JO L 268 de 12.10.2010, p. 1).

Gráfico 1

Funcionamento do sistema VIES



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Formas de evasão ao pagamento de IVA sobre as operações intracomunitárias

05

O sistema intracomunitário do IVA foi frequentemente utilizado de forma abusiva ao abrigo da chamada fraude intracomunitária do operador fictício. No âmbito deste esquema fraudulento, um fornecedor estabelecido no Estado-Membro 1, denominado «empresa interposta», efetua entregas de bens (isentas de IVA) a uma segunda

empresa estabelecida no Estado-Membro 2, o «operador fictício». Este operador tira partido da isenção de IVA nas entregas intracomunitárias de bens e revende os mesmos produtos no mercado nacional do Estado-Membro 2, oferecendo preços muito competitivos. Pode fazê-lo porque, embora o operador aplique o IVA ao seu cliente, não o envia às autoridades fiscais, aumentando, assim, a sua margem de lucro. Posteriormente, o operador fictício desaparece sem deixar rasto, o que torna impossível a cobrança dos impostos no Estado em que os bens ou serviços são consumidos.

06

Uma variante deste esquema consiste em que um cliente do operador fictício (o intermediário) vende ou finge vender os bens no estrangeiro, por vezes à empresa interposta, e reclama junto das autoridades fiscais o IVA que pagou ao operador fictício. A mesma operação pode ser repetida numa forma circular, ficando assim conhecida como fraude de tipo «carrossel».

07

Por vezes, as mercadorias não chegam sequer a circular, ou só existem no papel. A fraude pode ser ainda mais complicada quando o operador fictício vende os bens a operadores-tampão, alguns dos quais podem ser honestos, para que as autoridades fiscais tenham mais dificuldade em identificar o esquema fraudulento. Quando o fluxo circular inclui um país terceiro, o procedimento aduaneiro 42⁴ pode também ser usado para entravar a rastreabilidade das operações.

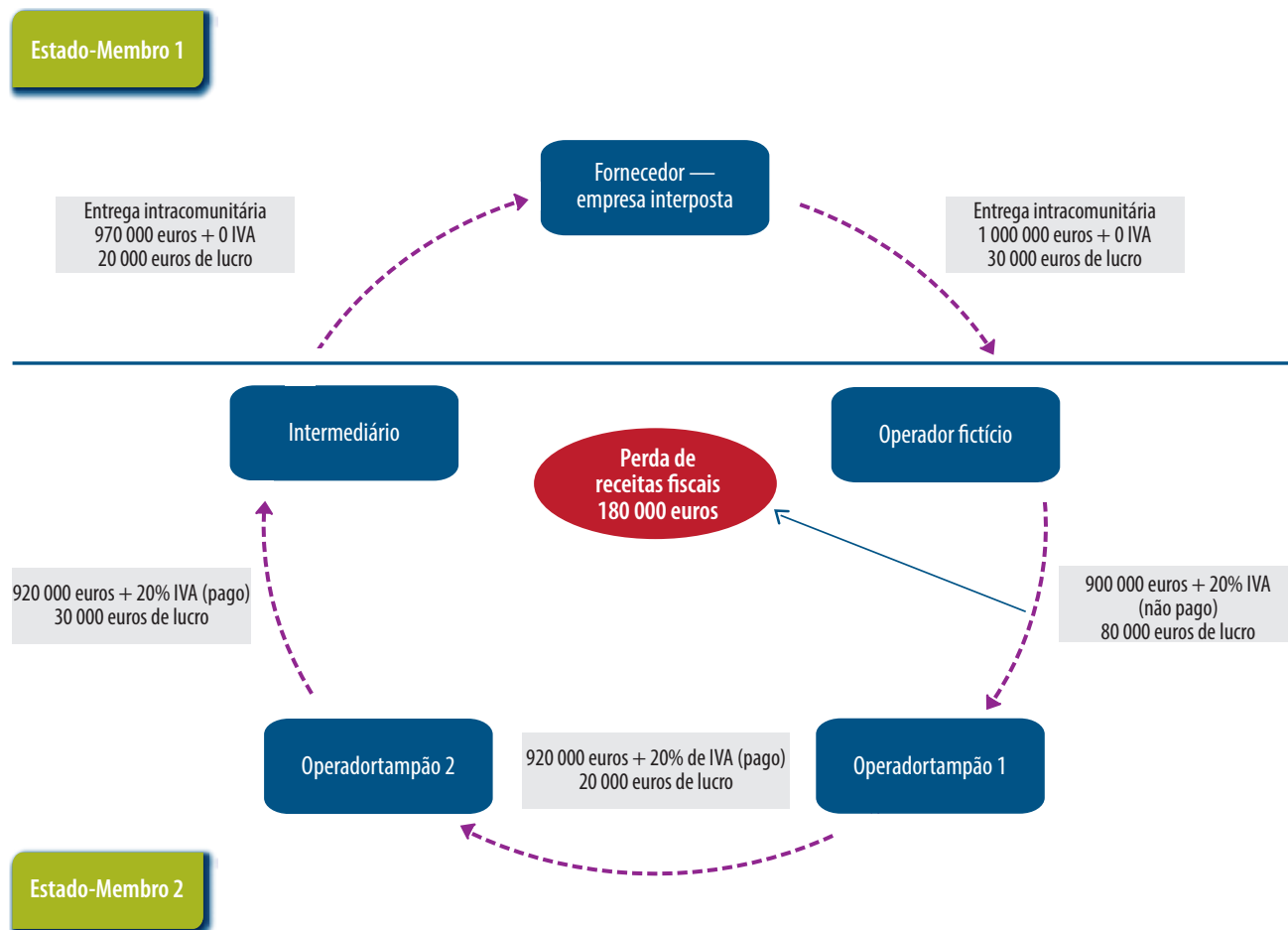
08

O **gráfico 2** mostra um esquema básico de fraude de tipo «carrossel», partindo do princípio de uma taxa de IVA de 20%. Na primeira fase, a empresa interposta vende os bens ao operador fictício pelo valor de 1 000 000 euros sem cobrança de IVA, já que as entregas de bens intracomunitárias estão isentas de IVA. Na segunda fase, o operador fictício vende os bens ao operador-tampão 1 por 1 080 000 euros (900 000 +180 000 euros de IVA). O operador fictício não envia estes 180 000 euros de IVA às suas autoridades fiscais e desaparece. Na terceira etapa, o operador-tampão 1, que pode não estar ciente de que participa numa cadeia fraudulenta, vende os bens ao operador-tampão 2, com um lucro de 20 000 euros e paga às autoridades fiscais 20% deste lucro como IVA (4 000 euros). O operador-tampão 2 vende os bens ao intermediário com um lucro de 30 000 euros e paga o IVA de 20% deste lucro (6 000 euros). O intermediário completa a cadeia fraudulenta vendendo de novo as mercadorias à empresa interposta com um lucro de 20 000 euros. Não cobra IVA à empresa interposta, dado que as entregas de bens intracomunitárias estão isentas de IVA, mas reclama a devolução do IVA que pagou ao operador-tampão 2 (190 000 euros). Assim, as autoridades fiscais do Estado-Membro 2 sofrem uma perda fiscal de 180 000 euros, visto que recebem 10 000 euros dos operadores-tampão 1 e 2, mas devolvem 190 000 euros ao intermediário. O total dos lucros obtidos pelo carrossel é também de 180 000 euros, que são partilhados entre as diferentes partes intervenientes na fraude.

4 O procedimento aduaneiro 42 é o regime utilizado pelos importadores para beneficiarem de isenção de IVA quando as mercadorias importadas se destinam a ser transportadas para outro Estado-Membro. O IVA é devido no Estado-Membro de destino.

Gráfico 2

Um esquema de fraude carrossel



Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base num exemplo dado pelo Grupo de Ação Financeira.

Introdução

09

O operador fictício e a fraude carrossel centram-se habitualmente em produtos de elevado valor, como, por exemplo, telemóveis, *chips* para computador e metais preciosos, mas incluem igualmente elementos incorpóreos, tais como créditos de carbono, gás e eletricidade e certificados verdes⁵.

10

Em resultado do acima exposto, os Estados-Membros não podem combater a fraude ao IVA intracomunitário sozinhos, têm de trabalhar em estreita colaboração com as autoridades fiscais de outros Estados-Membros da UE e de países terceiros⁶.

Funcionamento da cooperação administrativa na luta contra a fraude ao IVA intracomunitário

11

O mercado único aboliu os controlos nas fronteiras para o comércio intracomunitário. Desde então, os Estados-Membros dependem de informações recebidas de outros Estados-Membros respeitantes ao comércio intracomunitário para poderem cobrar o IVA no seu território. Os Estados-Membros trocam estas informações, utilizando o sistema de cooperação administrativa previsto na legislação da UE⁷. Esta legislação prevê os seguintes instrumentos de cooperação administrativa:

- a) intercâmbio de informações mediante pedido, intercâmbio de informações sem pedido prévio, utilizando os formulários aprovados pelo Comité Permanente de Cooperação Administrativa (SCAC);

- b) intercâmbio de informações através da base de dados eletrónica do VIES (ver pontos 3 e 4);
- c) controlos efetuados simultaneamente em dois ou mais Estados-Membros (controlos multilaterais e a presença de funcionários dos serviços fiscais noutros Estados-Membros, o que lhes permite obter o acesso à documentação disponível no local ou participar em inquéritos em curso;
- d) rede descentralizada, denominada Eurofisc, para a troca rápida de informações específicas entre os Estados-Membros sobre os operadores suspeitos e outras questões similares. O seu objetivo consiste em promover e facilitar a cooperação multilateral na luta contra a fraude ao IVA. A rede funciona como um quadro de cooperação sem personalidade jurídica.

12

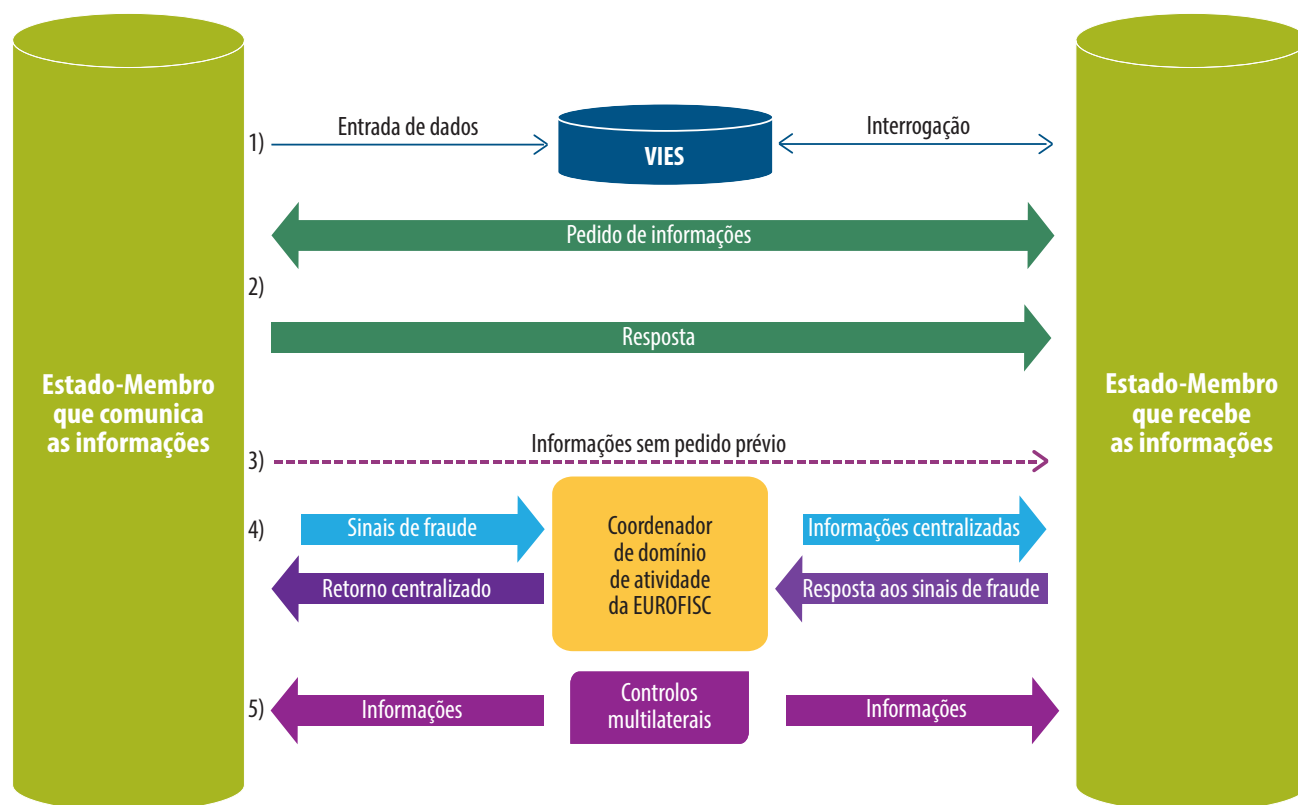
O programa Fiscalis é um programa de ação da UE que financia atividades tais como sistemas de comunicação e de intercâmbio de informações, controlos multilaterais, seminários e grupos de projeto, visitas de trabalho, ações de formação e outras atividades semelhantes. O seu objetivo consiste em melhorar o correto funcionamento dos sistemas de tributação no mercado interno, intensificando a cooperação entre os países participantes, as suas administrações e os seus funcionários.

- 5 Câmara dos Lordes, Comissão para a União Europeia, 12.º Relatório de Sessão 2012-2013, «*The Fight Against Fraud on the EU's Finances*» (a luta contra a fraude nas finanças da UE), caixa 4, p. 22.
- 6 Câmara dos Comuns, Comissão das Contas Públicas. «*Standard Report on the Accounts of HM Revenue and Customs: VAT Missing Trader Fraud*» (relatório sobre as contas da autoridade fiscal e aduaneira do Reino Unido: a fraude do operador fictício ao IVA), 45.º Relatório de Sessão 2006-2007, Síntese, p. 3. Ver igualmente o COM(2014) 71 final, de 12 de fevereiro de 2014 «Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a aplicação do Regulamento (UE) n.º 904/2010 do Conselho relativo à cooperação administrativa e à luta contra a fraude no domínio do imposto sobre o valor acrescentado».
- 7 Regulamento (UE) n.º 904/2010 do Conselho.

13

O **gráfico 3** mostra o funcionamento dos diferentes instrumentos de cooperação administrativa e o **gráfico 4** classifica-os em termos de rapidez e nível de pormenor das informações fornecidas.

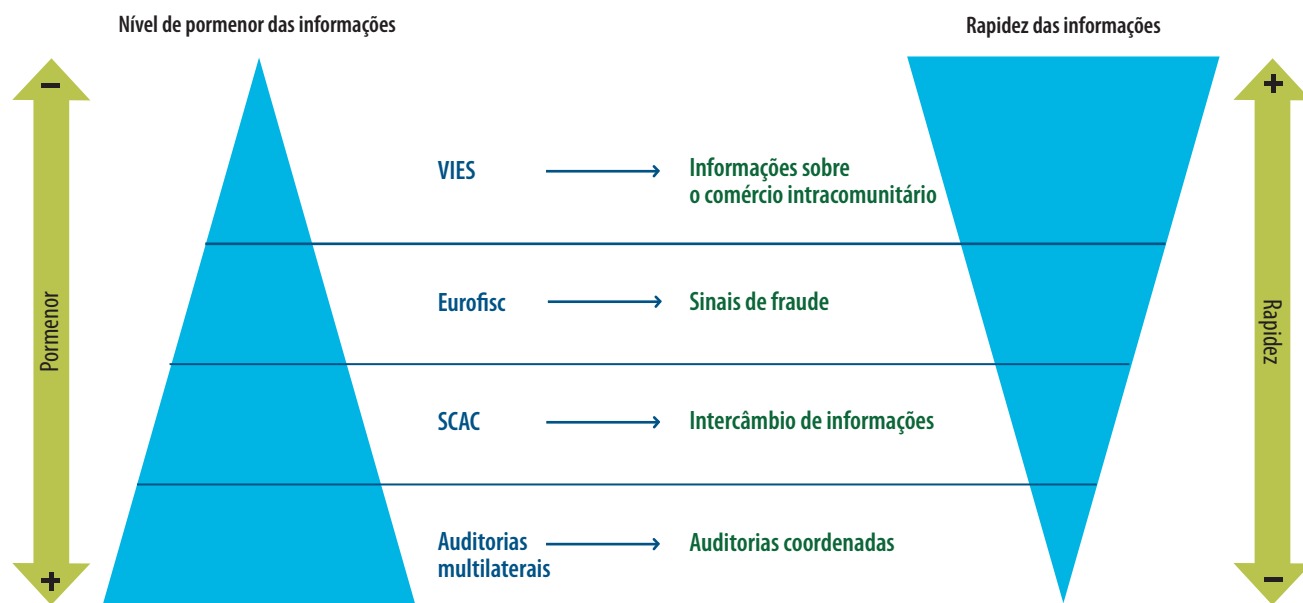
Gráfico 3 Instrumentos de cooperação administrativa



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Gráfico 4

Classificação dos instrumentos de cooperação administrativa em termos de rapidez e nível de pormenor das informações fornecidas



Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base em informações da Eurofisc.

14

A auditoria teve como objetivo dar resposta à questão «A UE luta contra a fraude ao IVA intracomunitário de forma eficaz?» Para esse efeito, o Tribunal procurou responder às seguintes subquestões:

- a) a Comissão está a utilizar com eficácia os instrumentos à sua disposição para combater a fraude ao IVA intracomunitário e estes instrumentos são suficientes? Para responder a esta pergunta, o Tribunal examinou se:
 - i) a Comissão tinha elaborado uma estimativa fiável do volume de fraudes neste domínio e definido indicadores de desempenho pertinentes, de modo a que a dimensão do problema e a eficácia das medidas regulamentares e de controlo adotadas para o combater possam ser avaliadas;
 - ii) a Comissão tinha instituído um regime de cooperação administrativa eficaz entre os Estados-Membros, para que as informações relativas ao IVA pudessem ser partilhadas entre as autoridades fiscais;
 - iii) a Comissão tinha contribuído para a criação de um enquadramento regulamentar sólido, apresentando propostas legislativas pertinentes suscetíveis de conduzir a uma redução da fraude ao IVA nos Estados-Membros;

- b) os Estados-Membros estão a cooperar de forma eficaz para combater a fraude ao IVA intracomunitário? Para responder a esta pergunta, o Tribunal analisou se existem mecanismos adequados para assegurar uma comunicação eficaz das informações necessárias e uma cooperação administrativa entre as autoridades de diferentes Estados-Membros e dentro dos Estados-Membros.

15

O Tribunal realizou a auditoria a nível da Comissão e dos Estados-Membros. Na Comissão, examinou se o quadro regulamentar e de controlo específico instituído por esta segue as melhores práticas internacionais em matéria de tributação transfronteiriça. Além disso, o Tribunal realizou visitas de informação à OCDE, à Europol, à Eurojust e ao presidente da Eurofisc. Ver mais pormenores sobre o método de auditoria na Comissão no **anexo I**.

16

O Tribunal enviou um inquérito a todas as administrações fiscais dos Estados-Membros sobre a eficácia do regime de cooperação administrativa na luta contra a fraude ao IVA intracomunitário. Além disso, efetuou visitas de auditoria às autoridades competentes de cinco Estados-Membros (Alemanha, Itália, Hungria, Letónia e Reino Unido), que foram selecionados com base numa análise de risco que teve em conta a importância da sua matéria coletável de IVA e a sua vulnerabilidade à fraude ao IVA.

Âmbito e método da auditoria

17

Nos Estados-Membros selecionados, prestou-se atenção ao fluxo de informações entre as autoridades fiscais dos Estados-Membros fornecedores e do Estado-Membro de consumo final com vista a assegurar que as autoridades fiscais têm conhecimento das operações intracomunitárias.

18

Em cada Estado-Membro, realizou-se a auditoria de uma amostra de instrumentos de cooperação administrativa: 20 intercâmbios de informações mediante pedido, 10 registos novos no sistema VIES, 20 mensagens de erro do VIES, 10 controlos multilaterais e 20 mensagens sobre os operadores de risco (sinais de fraude) objeto de intercâmbio através do domínio de atividade n.º 1 da Eurofisc. No caso das operações relativas ao procedimento aduaneiro 42, analisou-se o intercâmbio de informações entre as autoridades aduaneiras e fiscais do Estado-Membro fornecedor relativamente a uma amostra de 30 importações. Além disso, avaliou-se o estado de execução das recomendações do relatório do Tribunal relativo ao procedimento aduaneiro 42⁸. Ver mais pormenores sobre o método de auditoria nos Estados-Membros no **anexo II**.

8 Relatório Especial n.º 13/2011 «O controlo da aplicação do procedimento aduaneiro 42 evita e deteta a evasão ao IVA?» (<http://eca.europa.eu>).

Falta de dados comparáveis e indicadores sobre a fraude ao IVA intracomunitário

19

Para lutar eficazmente contra a fraude ao IVA, as autoridades fiscais devem estabelecer sistemas capazes de a estimar e, em seguida, definir metas operacionais para a reduzir. Como o Tribunal assinalou em 2008, «A existência de dados comparáveis sobre a fraude intracomunitária ao IVA contribuirá para que a cooperação entre Estados-Membros seja mais bem orientada. É necessário que a Comissão e os Estados-Membros desenvolvam um método comum para quantificar e analisar a fraude ao IVA»⁹.

Falta de estimativas sobre a fraude ao IVA intracomunitário a nível da União Europeia

20

Uma vez que apenas dois Estados-Membros, a Bélgica e o Reino Unido, publicam estimativas sobre as perdas de receitas do IVA devido à fraude intracomunitária, a Comissão não dispõe de estimativas para o conjunto da UE (ver **caixa 1**).

21

Na ausência de informações diretas sobre a fraude ao IVA, a Comissão encomenda regularmente estudos para avaliar a diferença entre o montante do IVA efetivamente cobrado e o total das obrigações em matéria de IVA, conhecido como o desvio do IVA. O último estudo estimava que este desvio do IVA se situava nos 168 mil milhões de euros na UE-26¹⁰, ou seja, 15,2% do total das obrigações fiscais em 2013¹¹.

22

Este desvio do IVA não constitui uma estimativa fiável da fraude ao IVA intracomunitário, uma vez que, para além de incluir a fraude nacional e transfronteiriça ao IVA, inclui igualmente outras perdas de receitas, devidas designadamente à evasão fiscal legal, à insolvência dos operadores e às práticas das administrações fiscais que toleram a acumulação de impostos em atraso por parte das empresas em dificuldades. Além disso, este desvio é muito sensível às estimativas da economia paralela que são incluídas nos dados relativos ao PIB.

- 9 Ponto 110 do Relatório Especial n.º 8/2007 sobre a cooperação administrativa no domínio do imposto sobre o valor acrescentado (JO C 20 de 25.1.2008, p. 1).
- 10 Os estudos não incluíram estimativas para a Croácia e Chipre, em virtude de as estatísticas da contabilidade nacional dos dois países ainda não estarem concluídas.
- 11 Comissão Europeia, «*Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States. 2015 Report*» (quantificação e análise do desvio do IVA nos Estados-Membros da UE - Relatório de 2015); http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm.

Caixa 1

Estimativas disponíveis sobre a fraude intracomunitária do operador fictício

Em 22 de outubro de 2015, o Reino Unido quantificou a fraude ao IVA intracomunitário entre 0,5 e 1 mil milhão de libras esterlinas para o período de 2013-2014¹². Os números publicados revelam uma diminuição de 0,5 mil milhões de libras esterlinas durante os últimos cinco anos.

As últimas estimativas publicadas pela instituição superior de controlo belga quantificam a fraude do operador fictício em 94 milhões de euros para 2009, 29 milhões de euros para 2010 e 28 milhões de euros para 2011¹³.

¹² <https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps>. No Reino Unido, os exercícios financeiros abrangem o período de 1 de abril a 31 de março para efeitos das demonstrações financeiras das contas públicas.

¹³ «*Fraude intracommunautaire à la TVA. Audit de suivi réalisé en collaboration avec les cours des comptes des Pays-Bas et d'Allemagne. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants Bruxelles, septembre 2012*» (fraude intracomunitária ao IVA. Auditoria de seguimento realizada em colaboração com os Tribunais de Contas dos Países Baixos e da Alemanha. Relatório do Tribunal de Contas belga enviado à Câmara dos Representantes, Bruxelas, setembro de 2012).

Falta de indicadores de desempenho sobre a fraude ao IVA intracomunitário

23

A Comissão não definiu indicadores de desempenho ou metas operacionais relativas à redução da fraude ao IVA intracomunitário e, com exceção do Reino Unido, as administrações fiscais dos Estados-Membros também não o fizeram.

24

O Reino Unido estabelece regularmente indicadores de desempenho em termos de receitas suplementares acumuladas resultantes do intercâmbio de informações sobre o IVA, número de avaliações e número de casos de fraude.

25

A ausência de estimativas a nível da UE em matéria de fraude ao IVA intracomunitário e de indicadores de desempenho para acompanhar os progressos cria obstáculos para avaliar a eficácia dos esforços da UE no combate à fraude ao IVA.

O quadro de cooperação administrativa em vigor permite que as autoridades fiscais dos Estados-Membros partilhem informações sobre o IVA

26

Para cobrar o IVA no seu território, os Estados-Membros dependem de informações sobre o comércio intracomunitário enviadas por outros Estados-Membros. O inquérito realizado pelo Tribunal revelou que 26 das 28 autoridades fiscais dos Estados-Membros consideram que o quadro atual de cooperação administrativa é suficiente para combater eficazmente a fraude ao IVA intracomunitário.

Os Estados-Membros consideraram que o intercâmbio de informações através de formulários eletrónicos normalizados é o instrumento mais eficaz, mas as respostas não chegam em tempo oportuno

27

Os resultados do nosso inquérito revelam que estes intercâmbios de informações são o instrumento mais poderoso para a luta contra a fraude, uma vez que as respostas podem ser utilizadas como meio de prova perante um tribunal. Os formulários eletrónicos para estes intercâmbios, introduzidos em julho de 2013, estão a funcionar de forma satisfatória, conduzindo a um tratamento mais célere dos pedidos. A recolha de provas do envolvimento de um operador numa fraude permite melhorar a recuperação do IVA. Além disso, as autoridades fiscais baseiam-se nessas informações para recusar a certos operadores o direito a deduzir o IVA pago pelas suas compras¹⁴ ou o direito de isenção de IVA nas entregas intracomunitárias¹⁵ (ou seja, aplicação da taxa zero), com o fundamento de que estes sabiam ou deviam saber que as suas operações estavam ligadas a uma fraude fiscal.

14 Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Secção) de 6 de julho de 2006. Processos apensos C-439/04 e C-440/04, Kittel e Recolta Recycling, Coletânea 2006, p. I-6177, n.ºs 60 e 61.

15 Acórdão do Tribunal de Justiça (Segunda Secção) de 6 de setembro de 2012. Processo C-273/11, Mecsek-Gabona, n.º 55.

28

Existem dois tipos de intercâmbio de informações que recorrem a formulários normalizados: o intercâmbio de informações mediante pedido e o intercâmbio de informações sem pedido prévio.

Intercâmbio de informações mediante pedido

29

As autoridades dos Estados-Membros devem fornecer as informações solicitadas o mais rapidamente possível, mas o mais tardar no prazo de três meses a contar da data de receção do pedido. Nos casos em que a autoridade requerida já disponha das informações em questão, o prazo é reduzido para o período máximo de um mês.

30

No entanto, a prontidão das respostas não foi satisfatória. As estatísticas enviadas pelos Estados-Membros à Comissão mostram que, no total, os Estados-Membros responderam com atraso a 41% dos pedidos recebidos em 2013. Além disso, seis Estados-Membros responderam com atraso em mais de 50% dos casos. Uma análise do número de pedidos recebidos por Estado-Membro mostra que os atrasos nem sempre foram proporcionais ao volume de trabalho causado pelo número de pedidos.

31

À exceção da autoridade do Reino Unido, nenhuma das autoridades fiscais dos Estados-Membros auditados fixou metas operacionais para reduzir a percentagem de respostas tardias, cobrar receitas adicionais provenientes dos intercâmbios de informações sobre o IVA ou determinar o número de avaliações/casos de fraude. Além disso, o impacto deste instrumento de cooperação administrativa em termos de cobrança do IVA é, em grande medida, desconhecido.

32

No entanto, o inquérito revelou que, à exceção de um, os inquiridos estavam satisfeitos com a qualidade das respostas. A Comissão definiu indicadores de desempenho no que diz respeito ao número de intercâmbios de informações, tendo sido alcançada em 2013 a meta que fixou de aumentar em 13% o valor de referência de intercâmbios de informações mediante pedido.

33

O intercâmbio eletrónico de informações mediante pedido é um instrumento útil, apreciado pelos Estados-Membros. No entanto, existe uma falta de informação sobre a sua eficácia em termos de cobrança do IVA. Além disso, as respostas tardias prejudicam a eficácia da cobrança do IVA.

Intercâmbio de informações sem pedido prévio

34

Ao abrigo da legislação da UE, «a autoridade competente de cada Estado-Membro comunica, sem pedido prévio, as informações [...] à autoridade competente de qualquer outro Estado-Membro interessado, nas seguintes situações:

- a) quando se considera que a tributação tem lugar no Estado-Membro de destino e as informações fornecidas pelo Estado-Membro de origem são necessárias para a eficácia do sistema de controlo do Estado-Membro de destino;
- b) quando um Estado-Membro tem motivos para crer que foi ou pode ter sido cometida no outro Estado-Membro uma infração à legislação em matéria de IVA;
- c) quando existe um risco de perda de receitas fiscais no outro Estado-Membro¹⁶.»

35

A Comissão definiu indicadores de desempenho quanto ao número de trocas de informações entre os Estados-Membros. A sua meta de aumentar o valor de referência em 10% foi alcançada em 2013.

36

O inquérito mostrou que os Estados-Membros manifestamente consideraram que este instrumento era útil. Forneceram numerosos exemplos (liquidações suplementares de IVA, informações sobre operadores fictícios, correções no VIES) em que a troca de informações sem pedido prévio lhes tinha sido útil.

O VIES fornece informações sobre as operações intracomunitárias, por vezes com problemas de fiabilidade

37

A UE criou um sistema eletrónico (sistema VIES), no âmbito do qual os Estados-Membros procedem ao intercâmbio de informações sobre os operadores identificados para efeitos do IVA e sobre as entregas/prestações intracomunitárias. Os Estados-Membros são responsáveis por garantir a qualidade e a fiabilidade das informações incluídas no VIES e devem aplicar procedimentos para a verificação desses dados na sequência da sua avaliação dos riscos. Esses controlos são efetuados, em princípio, antes da emissão do número de identificação IVA ou, se forem apenas efetuadas verificações preliminares antes dessa identificação, o mais tardar seis meses depois.

16 Artigo 13.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 904/2010 do Conselho.

38

Embora o inquérito do Tribunal indique a ocorrência de apenas alguns problemas ocasionais com a fiabilidade do sistema (quatro inquiridos em 28), i) foram mencionados 17 problemas relativos à indisponibilidade e disponibilização tardia dos dados; ii) as respostas dadas ao inquérito também destacaram dificuldades em aceder aos dados de 11 Estados-Membros; iii) foram referidos pelos inquiridos problemas com a falta de anulação atempada dos números de identificação do IVA em 10 Estados-Membros e iv) os dados relativos aos números de identificação IVA não estavam atualizados em 7 Estados-Membros.

39

Estas conclusões foram confirmadas pelos testes de auditoria que o Tribunal realizou nos cinco Estados-Membros visitados. Além disso, os testes mostraram que são atribuídos novos números de identificação IVA no VIES sem que sejam desencadeados controlos baseados nos riscos e sem que os operadores já registados para efeitos fiscais sejam «suficientemente informados»¹⁷. Para que os sistemas de gestão de riscos dos Estados-Membros sejam eficazes e reduzam o problema dos operadores fictícios, é importante que os operadores de alto risco sejam controlados imediatamente após o registo no VIES.

40

Do lado positivo, foi estabelecido em Portugal um sistema de identificação dupla para efeitos do IVA, ou seja, um número de IVA reservado para as atividades nacionais e outro para as entregas intracomunitárias. Além disso, alguns Estados-Membros, como a Espanha, Portugal e a Croácia instituíram controlos adicionais para verificar os sujeitos passivos que procuram fazer entregas intracomunitárias.

41

O Tribunal selecionou uma amostra de mensagens de erro VIES sobre os números de IVA incorretos¹⁸ e concluiu que as autoridades fiscais da maior parte dos Estados-Membros¹⁹ visitados não reagiram a essas mensagens, o que aumenta o risco de algumas entregas não serem tributadas. Além disso, o Estado-Membro que recebe os mapas recapitulativos deve informar o remetente no prazo de dois dias úteis, se os números de IVA estiverem incorretos. No entanto, num caso, um Estado-Membro enviou a mensagem de erro com um atraso superior a dois anos e cinco meses. Se a mensagem de erro for recebida após o prazo de prescrição²⁰, a cobrança do IVA é impossível.

42

Na fraude carrossel, empresas interpostas fazem entregas intracomunitárias reais ou fictícias a operadores que não existem ou que estão em situação de incumprimento. É por este motivo que os seus parceiros comerciais de outros Estados-Membros devem ser identificados, controlados e, se necessário, retirados do registo sem demora. Contudo, a legislação de alguns Estados-Membros não permite a anulação do registo de uma empresa interposta apenas porque esta tem relações comerciais com operadores que não existem ou que estão em situação de incumprimento.

- 17 De acordo com o «*Compliance Risk Management Guide For Tax Administrations*» (guia de gestão dos riscos destinado às administrações fiscais), elaborado pelo grupo de projeto n.º 32 do Fiscalis, se o incumprimento dos operadores se dever à complexidade de uma parte específica da legislação fiscal, o tratamento poderia consistir em as autoridades fiscais prestarem aconselhamento gratuito aos operadores ou sugerirem a alteração da legislação para suprimir essa complexidade.
- 18 Quando um Estado-Membro envia um mapa recapitulativo de IVA por intermédio do VIES, o Estado-Membro que recebe as informações devolve uma mensagem de erro que indica todos os números de IVA incorretos detetados.
- 19 Itália (10 em 10), Hungria (7 em 10 casos), Letónia (1 em 10) e Reino Unido (10 em 10).
- 20 O período após o qual a cobrança do IVA é impossível, tal como definido pela legislação fiscal dos Estados-Membros.

43

A Comissão não procede a visitas de acompanhamento nos Estados-Membros a fim de avaliar se foram adotadas «as medidas necessárias para garantir que os dados fornecidos [...] para a sua identificação para efeitos de IVA [...] estão [...] completos e exatos»²¹. Sem essas visitas, torna-se difícil para a Comissão acompanhar eventuais melhorias registadas nessas medidas.

44

O sistema VIES é um instrumento muito útil para o intercâmbio de dados entre os Estados-Membros sobre as entregas intracomunitárias. No entanto, existem deficiências na sua utilização, pelos Estados-Membros, que afetam ocasionalmente a fiabilidade, a exatidão, a exaustividade e a atualidade dos dados VIES e, por conseguinte, a sua eficácia na luta contra a fraude.

Os controlos multilaterais são um instrumento eficaz, mas estão a ser realizados com menos frequência

45

Dois ou mais Estados-Membros podem decidir realizar controlos coordenados da dívida fiscal de um ou mais operadores comerciais relacionados se entenderem que esses controlos são mais eficazes do que os controlos efetuados por um único Estado-Membro.

46

O inquérito revelou que 27 Estados-Membros consideram que os controlos multilaterais são um instrumento útil para lutar contra a fraude ao IVA. No entanto, este instrumento não está a ser inteiramente explorado e a sua utilização está a diminuir. As estatísticas da Comissão mostram que os controlos multilaterais iniciados pelos Estados-Membros diminuíram de 52 em 2011, para 42 em 2012 e para apenas 33 em 2013. Muitas vezes, estes controlos são lentos: a auditoria revelou que, na maior parte dos casos, não foram concluídos no prazo previsto de um ano. Além disso, a meta da Comissão de aumentar para 46 (7%) o número de referência dos controlos multilaterais iniciados não foi atingida em 2013. Este facto demonstra que a recomendação da Comissão de aumentar o número de controlos multilaterais iniciados pelos Estados-Membros para cerca de 75 em 2014 não é realista.

47

As autoridades fiscais dos Estados-Membros visitados não dispõem de indicadores de desempenho, com exceção do Reino Unido, que estabeleceu uma meta operacional para as cobranças de IVA decorrentes da participação em controlos multilaterais. Como os outros Estados-Membros não asseguram o seguimento da recuperação das liquidações do IVA estabelecidas em resultado dos controlos multilaterais em que participam, têm menos incentivos para aumentar a sua participação em controlos multilaterais.

²¹ Artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 904/2010 do Conselho.

Eurofisc: um instrumento promissor que necessita de melhorias

48

A Eurofisc é uma rede descentralizada de funcionários das administrações fiscais e aduaneiras dos Estados-Membros, que trocam rapidamente informações específicas sobre eventuais empresas e operações fraudulentas. Existem quatro domínios de atividades no âmbito da Eurofisc (ver **caixa 2**).

49

A Comissão proporciona apoio técnico e logístico à Eurofisc, mas não participa no seu funcionamento quotidiano nem tem acesso às informações trocadas através desta rede. Os funcionários de ligação dos Estados-Membros participantes num determinado domínio de atividade da Eurofisc dispõem de experiência na luta contra a fraude ao IVA. Designam, de entre si, um coordenador de domínio de atividade da Eurofisc, que reúne e divulga as informações recebidas dos funcionários de ligação participantes na rede.

50

Uma vez que um Estado-Membro tenha classificado uma empresa como empresa interposta, realizando entregas intracomunitárias reais ou fictícias a operadores inexistentes ou em incumprimento, as informações relacionadas com os seus parceiros atuais e previstos devem ser enviadas através da Eurofisc, sem demora, para que estes possam ser identificados, controlados e, se necessário, retirados do registo o mais rapidamente possível. Caso contrário, fica limitada a capacidade dos Estados-Membros para combater a fraude intracomunitária do operador fictício antes de esta ter lugar. Sem um mecanismo de retorno de informação rápido sobre a utilidade dos sinais de fraude recebidos, os Estados-Membros não podem melhorar a qualidade das suas análises de risco.

51

O inquérito do Tribunal revelou que 27 Estados-Membros consideram a Eurofisc um sistema de alerta rápido eficiente para a prevenção da fraude, mas ainda salientam as seguintes insuficiências, que foram igualmente confirmadas pelos testes de auditoria realizados nos Estados-Membros: i) o retorno de informação não foi suficientemente frequente; ii) os dados objeto de intercâmbio nem sempre eram bem direcionados; iii) nem todos os Estados-Membros participam em todos os domínios de atividades da Eurofisc; iv) o intercâmbio de informações não é adaptado às necessidades dos utilizadores e v) os intercâmbios de dados são demasiado lentos.

Caixa 2

Domínios de atividades da Eurofisc

- Domínio de atividade n.º 1: fraude intracomunitária do operador fictício.
- Domínio de atividade n.º 2: fraude relativa aos meios de transporte (automóveis, embarcações e aviões).
- Domínio de atividade n.º 3: fraude relacionada com a utilização abusiva do procedimento aduaneiro 42.
- Domínio de atividade n.º 4: observatório das tendências e evoluções em matéria de fraude ao IVA.

52

Em todos os Estados-Membros visitados, o processamento e o carregamento dos sinais de fraude era um processo longo e complexo. O exame de uma amostra de 20 sinais de fraudes por Estado-Membro visitado confirmou que o intercâmbio de informações é, em certa medida, rudimentar, lento, de difícil utilização e efetuado por meio de folhas de cálculo Excel. O coordenador dos domínios de atividades da Eurofisc compila manualmente e divulga essas folhas de cálculo entre os agentes de ligação de cada Estado-Membro participante na rede. Corre-se assim um risco de transmissão de informações incompletas ou erradas.

53

A auditoria demonstrou que cada Estado-Membro realiza a sua própria análise de risco. Não existem critérios ou fontes de informação comuns para efetuar essa análise. Além disso, são escassas as informações sobre a utilidade dos dados objeto de intercâmbio. Consequentemente, os Estados-Membros que participam em diferentes domínios de atividades muitas vezes trocam informações relativas a operadores insuspeitos, o que conduz a um desperdício de recursos²².

54

Não existem indicadores de qualidade das informações prestadas/recebidas ou da sua atualidade. Embora sejam fornecidas estatísticas relativas ao número de empresas comunicadas através da rede e a sua classificação em diferentes categorias, não foram definidos outros indicadores de desempenho pelos Estados-Membros para avaliar a eficácia dos diferentes domínios de atividade da Eurofisc. Além disso, não existem estatísticas globais sobre a rapidez com que as respostas são fornecidas.

55

Os resultados dos testes da amostra efetuados nos Estados-Membros visitados revelam que a maior parte deles demoraram mais de três meses para responder aos sinais de fraude recebidos. Em muitos casos, as informações transmitidas não estão completas e, em alguns, não são fornecidas num formato normalizado, o que ocasiona novos atrasos no processamento.

A Comissão presta uma ajuda valiosa aos Estados-Membros, mas não realiza visitas nos mesmos

56

Os Estados-Membros e a Comissão examinam e avaliam o funcionamento dos mecanismos de cooperação administrativa. A Comissão concentra a experiência dos Estados-Membros a fim de melhorar o funcionamento desses mecanismos.

57

O inquérito do Tribunal indica que, em 25 de 28 respostas, os inquiridos consideram que a Comissão presta uma ajuda valiosa aos Estados-Membros. Em 12 de fevereiro de 2014, a Comissão publicou o seu relatório de avaliação sobre a cooperação administrativa²³. A Comissão sublinhou que os Estados-Membros apenas podem dar resposta de forma eficaz à fraude e à evasão fiscal se trabalharem em conjunto e que a melhoria da cooperação administrativa entre as administrações fiscais dos Estados-Membros é, portanto, um objetivo fundamental.

- 22 No período de 2011-2014, foi carregado para o domínio de atividade n.º 1 um total de 30 493 sinais relativos a empresas controladas. Desse total, os Estados-Membros requeridos não deram resposta em 11 028 (36%) casos. Dos restantes 19 465 sinais, 11 127 empresas (57%) foram qualificadas como operadores normais que não apresentavam nenhum risco de fraude. No domínio de atividade n.º 3, foram carregados 83 301 sinais em 2013, o que representa um aumento de 80% em comparação com 2012. Embora o número de trocas de informações tenha registado um aumento significativo, as informações em questão são menos direcionadas: quase 83% dos operadores assinalados em 2013 foram considerados insuspeitos, comparativamente a 70% em 2012.
- 23 COM(2014) 71 final, de 12 de fevereiro de 2014 «Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a aplicação do Regulamento (UE) n.º 904/2010 do Conselho relativo à cooperação administrativa e à luta contra a fraude no domínio do imposto sobre o valor acrescentado».

Observações

58

O relatório da Comissão destacou áreas nas quais a cooperação administrativa ainda pode ser intensificada. «De um modo geral, deve haver uma resposta mais rápida aos pedidos de informação, uma vez que o atraso nas respostas é uma questão crítica; (...) o retorno de informação, fornecido espontaneamente ou a pedido, é uma abordagem que deve ser incentivada no contexto de uma boa cooperação e boas práticas, uma vez que esta é a melhor forma de informar os funcionários fiscais de que o seu trabalho foi (em certa medida) benéfico».

59

O relatório da Comissão foi baseado, nomeadamente, num questionário enviado aos Estados-Membros. No entanto, desde a sua publicação até à data da auditoria, não foram feitas visitas aos Estados-Membros. Sem visitas no local às autoridades fiscais dos Estados-Membros, a Comissão não pode ser plenamente informada sobre o funcionamento efetivo dos mecanismos de cooperação administrativa e, por conseguinte, ser eficaz na melhoria do seu funcionamento.

Não há intercâmbio entre os Estados-Membros das informações recebidas de países terceiros

60

Ao abrigo da legislação da UE, quando um país terceiro comunicar informações à autoridade competente de um Estado-Membro, esta última pode comunicá-las às autoridades competentes dos Estados-Membros que possam estar interessados nessas informações e, em todo o caso, aos Estados-Membros que apresentem um pedido nesse sentido²⁴.

61

Apenas em 13 respostas, os inquiridos consideram que os Estados-Membros utilizaram esta possibilidade para o intercâmbio de informações recebidas de países terceiros. Ao mesmo tempo, nove inquiridos sugeriram a assinatura de um acordo de assistência mútua em matéria de IVA com os Estados Unidos e oito sugeriram acordos com a Turquia e a China, o que confirma a importância dessas informações.

62

As informações provenientes de países terceiros são particularmente úteis para garantir a cobrança do IVA sobre os serviços digitais e os ativos incorpóreos fornecidos aos consumidores europeus a partir de locais distantes, sem qualquer presença física direta ou indireta do fornecedor na jurisdição do consumidor (ver pontos 90-92).

24 Artigo 50.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 904/2010 do Conselho.

O programa Fiscalis é um importante instrumento da UE para o reforço da cooperação administrativa

63

A UE criou um programa de ação plurianual, o programa Fiscalis 2013, para financiar iniciativas desenvolvidas pelas administrações fiscais para melhorar o funcionamento dos sistemas de tributação no mercado interno. O programa foi recentemente prorrogado até 2020²⁵. O programa Fiscalis 2013 abrangeu o período de 2008-2013, com uma dotação de 156,9 milhões de euros, enquanto a dotação financeira dedicada ao programa Fiscalis 2020 ascende a 223,4 milhões de euros. O regulamento que estabelece o programa Fiscalis 2020 redefine o objetivo específico, colocando mais claramente a ênfase no apoio à luta contra a fraude fiscal, a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo²⁶.

64

O Tribunal analisou as avaliações intercalares²⁷ e finais²⁸ deste programa, a produção de certos grupos de projeto Fiscalis e conduziu entrevistas com os funcionários dos Estados-Membros responsáveis pelo programa. Em cada Estado-Membro auditado, o Tribunal selecionou uma amostra de instrumentos de cooperação administrativa financiados pelo Fiscalis: 20 intercâmbios de informações mediante pedido, 20 mensagens de erro do VIES, 10 controlos multilaterais e 20 sinais de fraude objeto de intercâmbio através do domínio de atividade n.º 1 da Eurofisc.

65

Embora na decisão que estabelece o programa Fiscalis 2013 se afirmasse que «o programa de trabalho deve conter indicadores para os objetivos específicos do programa», por ocasião da avaliação intercalar não tenham sido estabelecidos indicadores pela Comissão. Com efeito, a avaliação intercalar recomendou que a Comissão e os Estados-Membros criassem um sistema de acompanhamento e avaliação baseado nos resultados, incluindo um conjunto de indicadores de resultados e de realizações e, sempre que possível, referências e metas em relação às quais os progressos pudessem ser medidos anualmente. A Comissão instituiu um sistema de acompanhamento do desempenho, mas este só se tornou operacional em abril de 2014 e a mesma crítica foi repetida na avaliação final de junho de 2014.

66

Perante a inexistência de valores e indicadores de referência, não foi possível quantificar a eficácia do programa Fiscalis 2013. Por outro lado, os elementos qualitativos apresentados nas avaliações ou pelos profissionais do setor nos Estados-Membros visitados são, em larga medida, positivos. Por exemplo, de acordo com a avaliação intercalar do programa Fiscalis 2013, os participantes no inquérito e os entrevistados consideram que este contribui para uma luta mais eficaz contra a fraude, em termos de redução da incidência de casos de fraude, do aumento da deteção de fraudes e do aumento do montante do imposto cobrado na sequência da deteção de fraudes (cobrança fiscal). No entanto, nenhuma das cinco autoridades fiscais dos Estados-Membros visitados mediu os resultados da sua participação no programa Fiscalis nestes termos.

25 Decisão 1482/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2007, que cria um programa comunitário destinado a melhorar o funcionamento dos sistemas de tributação no mercado interno (Programa Fiscalis 2013) e que revoga a Decisão 2235/2002/CE (JO L 330 de 15.12.2007, p. 1). As atividades incluem sistemas de comunicação e de troca de informações, controlos multilaterais, seminários e grupos de projeto, visitas de trabalho, ações de formação e outras atividades similares.

26 Regulamento (UE) n.º 1286/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, que estabelece um programa de ação destinado a aperfeiçoar o funcionamento dos sistemas de tributação na União Europeia para o período de 2014-2020 (Fiscalis 2020) e revoga a Decisão n.º 1482/2007/CE (JO L 347 de 20.12.2013, p. 25).

27 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_mid_term_report_en.pdf.

28 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_final_evaluation.pdf.

Financiamento dos instrumentos de cooperação administrativa

67

Cerca de 22% do orçamento foram dedicados a ações conjuntas, constituídas por controlos multilaterais, visitas de trabalho, seminários e grupos de projeto, tendo a avaliação final considerado que as despesas eram «muito razoáveis». Segundo a avaliação intercalar, no que respeita aos seus objetivos específicos, o programa contribuiu «em larga medida» para melhorar a cooperação administrativa entre as administrações fiscais nacionais participantes.

Garantir uma infraestrutura informática adequada

68

Cerca de 75% do orçamento foram consagrados aos sistemas de comunicação e de intercâmbio de informações. A avaliação final analisou especificamente os sistemas informáticos, uma vez que representavam uma elevada proporção de despesas do programa Fiscalis 2013. Estes custos foram considerados justificados devido aos elevados níveis de utilização destes sistemas. Além disso, as partes interessadas pareciam «largamente convencidas» do seu valor. Nos Estados-Membros auditados, as opiniões dos utilizadores quanto aos sistemas informáticos eram geralmente positivas.

Reforço das competências graças aos grupos de projeto Fiscalis

69

Os grupos de projeto Fiscalis são constituídos por peritos dos Estados-Membros. Dedicaram-se nomeadamente à atualização do guia de boas práticas para o combate à fraude ao IVA intracomunitário²⁹. As autoridades fiscais dos Estados-Membros estão satisfeitas com a sua participação nesses grupos e acreditam que contribuíram para a divulgação das boas práticas administrativas e o aumento do conhecimento da legislação fiscal da UE por parte dos funcionários dessas autoridades. O Tribunal considera que as recomendações de melhores práticas elaboradas pelo grupo de projeto Fiscalis n.º 29³⁰ são fundamentadas e utiliza-as como base para o seu modelo de controlo relativo ao procedimento aduaneiro 42 (ver *anexo III*).

70

Segundo as conclusões da avaliação intercalar, o programa Fiscalis contribuiu «em larga medida» para permitir que os funcionários das autoridades fiscais possam atingir um elevado nível de compreensão da legislação da União e sua aplicação, em especial nos domínios do IVA e dos impostos especiais sobre o consumo. O programa contribuiu também «em muito larga medida» para o desenvolvimento de boas práticas administrativas.

29 O guia de boas práticas é publicado nos sítios Internet dos Estados-Membros.

30 Grupo de projeto Fiscalis n.º 29 sobre o abuso das regras do IVA na importação.

A legislação relativa ao IVA foi adaptada para combater a fraude ao imposto

71

Para ser eficaz, qualquer estratégia de luta contra a fraude ao IVA requer a adoção de medidas legislativas pertinentes para combater a fraude ao IVA intracomunitário. Na sua Comunicação de 2008, a Comissão estabeleceu um plano de ação a favor de uma estratégia coordenada para melhorar o combate à fraude ao IVA na União Europeia, que previa 11 propostas legislativas³¹ destinadas a reforçar a prevenção da fraude ao IVA³², a deteção de fraudes ao IVA³³ e a capacidade das administrações fiscais em matéria de cobrança e recuperação de impostos³⁴.

72

A maior parte destas propostas foram aceites pelo Conselho, exceto no que respeita à responsabilidade solidária e à responsabilidade partilhada para proteger as receitas dos Estados-Membros.

Mapas recapitulativos do IVA: redução do período abrangido e do prazo de transmissão

73

Uma das propostas aceites³⁵ tornou obrigatória a apresentação mensal de informações sobre as entregas intracomunitárias de bens no caso de o total das operações exceder o limiar de 50 000 euros, com vista a acelerar a deteção da fraude. Contudo, os Estados-Membros estão autorizados a manter a apresentação de relatórios trimestrais para as entregas de bens abaixo desse limiar e para as prestações de serviços.

74

A Comissão solicitou a um contratante externo que avaliasse as repercussões sobre as empresas da passagem de uma apresentação trimestral para uma apresentação mensal dos mapas recapitulativos e das diferentes possibilidades em matéria de limiares e derrogações. O estudo³⁶ revelou que a execução não é uniforme³⁷, o que conduz a custos suplementares para as empresas. A apresentação mais frequente dos mapas recapitulativos conduz a custos suplementares para as empresas, tanto de natureza pontual como recorrente. Uma fonte de custos é a falta de harmonização pelas autoridades fiscais dos diferentes Estados-Membros em que a empresa opera. Os custos recorrentes decorrem da obrigação de utilizar o procedimento mensalmente em vez de trimestralmente. Quando os prazos aplicáveis para a apresentação das declarações de IVA e dos mapas recapitulativos diferem, são necessários controlos adicionais. Além disso, a existência de requisitos diferentes em matéria de declaração implica que as condições de concorrência entre os comerciantes que operam no mercado interno não são equitativas.

75

Todos os Estados-Membros adaptaram a sua legislação em matéria de IVA à Diretiva IVA. No entanto, na Alemanha, os resultados da auditoria revelaram que, embora a legislação aplicável seja compatível com a Diretiva IVA, os operadores continuam a submeter mapas recapitulativos trimestrais ou anuais apesar de excederem o limiar de 50 000 euros, que obriga à apresentação mensal dos mapas recapitulativos.

- 31 COM(2008) 807 final, de 1 de dezembro de 2008, «Estratégia coordenada para melhorar o combate à fraude ao IVA na União Europeia».
- 32 Capítulos V e IX do Regulamento (UE) n.º 904/2010 do Conselho, relativamente ao VIES, capítulo 3 do título XI da Diretiva IVA, nomeadamente o artigo 226.º, relativo às regras de faturação, e título VI da Diretiva IVA, relativo à exigibilidade das operações intracomunitárias.
- 33 Diretiva 2008/117/CE do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, a fim de lutar contra a fraude fiscal ligada às operações intracomunitárias (JO L 14 de 20.1.2009, p. 7), que altera o artigo 263.º, n.º 1, da Diretiva IVA e o artigo 20.º do Regulamento (UE) n.º 904/2010 do Conselho a fim de reduzir os prazos de apresentação e de intercâmbio de informações sobre os mapas recapitulativos; Diretiva 2009/69/CE do Conselho, de 25 de junho de 2009, que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado no que se refere à evasão fiscal ligada às importações (JO L 175 de 4.7.2009, p. 12), que altera o artigo 143.º da Diretiva IVA, o capítulo V do Regulamento (UE) n.º 904/2010, no que se refere ao acesso automatizado aos dados e o capítulo X do Regulamento (UE) n.º 904/2010, no que se refere à Eurofisc.
- 34 Proposta de diretiva do Conselho que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado no que se refere à evasão fiscal nas importações e outras operações transfronteiras, respeitante à proposta de responsabilidade solidária (não adotada), Diretiva 2010/24/UE do Conselho, de 16 de março de 2010, relativa à assistência mútua em matéria de cobrança de créditos respeitantes a impostos, taxas, direitos e outras medidas

Procedimento aduaneiro 42: a maior parte das recomendações do Tribunal foram aceites pela Comissão, mas não foram aplicadas pelos Estados-Membros

76

O procedimento aduaneiro 42 é o regime utilizado pelos importadores para beneficiarem de isenção de IVA quando as mercadorias importadas se destinam a ser transportadas para outro Estado-Membro. O IVA é devido no Estado-Membro de destino. Para que o procedimento aduaneiro 42 funcione devidamente, é necessário que:

- a) o importador preste informações completas e válidas sobre o IVA³⁸ na declaração de importação;
- b) as autoridades aduaneiras verifiquem essas informações antes de autorizarem a saída das mercadorias e, seguidamente, as enviem às autoridades fiscais;
- c) as autoridades fiscais comparem essas informações com as que constam do mapa recapitulativo de IVA apresentado pelo importador;
- d) essas informações sejam facultadas às administrações fiscais dos outros Estados-Membros através do VIES;
- e) as autoridades fiscais do Estado-Membro de destino se certifiquem de que o IVA é cobrado aí, mediante comparação da declaração do adquirente com as informações disponíveis no VIES. Ver modelo de controlo do TCE para o procedimento aduaneiro 42 no **anexo III**.

77

No seguimento da auditoria anterior do Tribunal relativa ao procedimento aduaneiro 42³⁹ e para analisar a forma como as autoridades aduaneiras e fiscais estão a cooperar entre si e com as autoridades de outros Estados-Membros, por exemplo, recorrendo sempre que necessário ao domínio de atividade n.º 3 da Eurofisc (ver **caixa 2**), bem como para verificar a exaustividade dos dados VIES, o Tribunal selecionou uma amostra, baseada numa análise de risco, de 30 importações efetuadas ao abrigo do procedimento aduaneiro 42 por Estado-Membro visitado. Além disso, acompanhou a situação no que se refere à aplicação, pela Comissão, das recomendações formuladas no Relatório Especial n.º 13/2011.

Os controlos cruzados entre os dados aduaneiros e de IVA não são eficazes na maior parte dos Estados-Membros visitados

78

A falta de informações relativas às mercadorias importadas ao abrigo do procedimento aduaneiro 42 pode conduzir a uma utilização abusiva e, por conseguinte, a pagamentos de IVA inferiores ao devido nos Estados-Membros. A auditoria atual do Tribunal nos Estados-Membros revelou uma falta de exaustividade dos dados VIES sobre as importações ao abrigo deste procedimento. Constatou-se que as autoridades aduaneiras da Alemanha e do Reino Unido não enviam às autoridades fiscais os dados sobre as referidas importações. Verificou-se igualmente que os operadores não declaram separadamente, no mapa recapitulativo de IVA, as entregas intracomunitárias efetuadas na sequência de importações ao abrigo deste procedimento na Alemanha, na Itália e no Reino Unido.

(JO L 84 de 31.3.2010, p. 1), que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2012, bem como a proposta de uma responsabilidade partilhada para proteger as receitas dos Estados-Membros não adotada no regulamento relativo à cooperação administrativa.

- 35 Diretiva 2008/117/CE que altera o artigo 263.º, n.º 1, da Diretiva IVA.
- 36 *Expert study on the issues arising from a reduced time frame and the options allowed for submitting recapitulative statements* (estudo especializado sobre as questões decorrentes da redução do prazo e das opções para a apresentação dos mapas recapitulativos). Relatório final, 28 de outubro de 2011 (http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).
- 37 Dezassete Estados-Membros adotaram a derrogação que permite a apresentação trimestral dos mapas recapitulativos e dez escolheram não a adotar; os pedidos de derrogação são obrigatórios em cinco Estados-Membros e facultativos em doze; dois Estados-Membros preveem um mapa recapitulativo separado para os bens e os serviços e os outros 25 declaram os bens e os serviços no mesmo mapa recapitulativo; 22 Estados-Membros exigem uma apresentação por via eletrónica (todavia, com dez exceções). Nos outros cinco, a apresentação eletrónica é facultativa.
- 38 Artigos 143.º, n.º 2, e artigos 85.º a 89.º da Diretiva 2006/112/CE do Conselho, e anexos II e III do Regulamento de Execução (UE) n.º 756/2012 da Comissão, de 20 de agosto de 2012, que altera o Regulamento (CEE) n.º 2454/93 que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 223 de 21.8.2012, p. 8).
- 39 Relatório Especial n.º 13/2011 do Tribunal.

79

Por conseguinte, as autoridades fiscais não estão em condições de realizar controlos cruzados dos dados aduaneiros sobre as importações ao abrigo do procedimento aduaneiro 42 com os mapas recapitulativos de IVA apresentados pelos importadores. Esses controlos cruzados são essenciais para assegurar que as autoridades fiscais de outros Estados-Membros estão informadas das respetivas entregas posteriores de bens, para que estes não fiquem por tributar no território do Estado-Membro de consumo dos produtos. Na Letónia, eram realizados controlos cruzados automáticos, mas que não impediram um caso de subdeclaração no mapa recapitulativo de IVA⁴⁰.

80

Em resultado dos testes de controlo realizados nos Estados-Membros selecionados, foram revelados casos de subavaliação, falta de apresentação dos mapas recapitulativos do IVA, inclusão de números de identificação IVA inválidos na declaração de importação e operações triangulares não declaradas. Apenas 22 Estados-Membros trocam informações através do domínio de atividade n.º 3 da Eurofisc.

81

À exceção de Itália, não se procedia a nenhuma verificação automática dos números de identificação IVA nos sistemas eletrónicos de desalfandegamento dos Estados-Membros visitados. O Tribunal não encontrou provas de que os funcionários aduaneiros tinham verificado a validade dos números de identificação do IVA antes da introdução em livre prática das mercadorias⁴¹, nem provas do transporte das mercadorias para o Estado-Membro de destino⁴². Num caso, as mercadorias fornecidas não eram idênticas às mercadorias importadas. Apenas na Hungria, as autoridades aduaneiras verificavam *a posteriori* se o importador tinha cumprido todas as condições de isenção de IVA relativamente às 30 importações da amostra selecionada.

82

O Tribunal de Contas francês considera⁴³ que a falta de um sistema eletrónico que permita uma verificação rápida de que a isenção aduaneira concedida no Estado-Membro de importação é compensada com uma tributação no Estado-Membro de aquisição é a principal causa da fraude ao IVA na Europa.

83

Outra causa importante de fraude reside na subavaliação e na classificação errada das mercadorias importadas. O OLAF coordenou uma operação aduaneira conjunta⁴⁴ (OAC) no que respeita à subavaliação de produtos têxteis e de calçado provenientes da China. Verificou que 40% das mercadorias introduzidas em livre prática ao abrigo do procedimento aduaneiro 42 foram subavaliadas. No Reino Unido, o Tribunal detetou dois casos de subavaliação de mercadorias importadas ao abrigo deste procedimento, que tinham sido já identificadas pela autoridade fiscal e aduaneira do Reino Unido (HRMC) em consequência da OAC coordenada pelo OLAF. A HRMC estimou que o impacto na cobrança do IVA no Reino Unido se elevava a 0,5 milhões de libras esterlinas e a 10,6 milhões de libras nos outros Estados-Membros. O impacto estimado na cobrança de direitos aduaneiros no Reino Unido ascende a 81 milhões de libras esterlinas. Estes impactos foram estimados pela autoridade fiscal e aduaneira do Reino Unido para todos os produtos importados pelos dois operadores identificados na amostra num período de três anos.

40 Um grupo de projeto Fiscalis está a tratar a questão da cooperação entre as autoridades aduaneiras e fiscais e a Comissão concordou em reconsiderar a questão dos controlos cruzados entre as declarações aduaneiras e os mapas recapitulativos tendo em conta as recomendações feitas por este grupo.

41 24 na Alemanha, 30 na Letónia e 20 no Reino Unido.

42 13 na Alemanha, 23 na Itália, 29 na Letónia e 20 no Reino Unido.

43 «*L'action de la Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics. Communication au Président de l'Assemblée nationale pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*» (a ação aduaneira na luta contra a fraude e o tráfico. Comunicação ao Presidente da Assembleia Nacional francesa pela comissão de avaliação e controlo das políticas públicas), janeiro de 2015.

44 Prevista pela Convenção Nápoles II, celebrada com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, relativo à assistência mútua e à cooperação entre as administrações aduaneiras.

84

A Comissão aceitou e executou 5 das 7 recomendações formuladas no relatório do Tribunal de 2011. No entanto, o Conselho não integrou a recomendação que tornava o importador solidariamente responsável pela perda de receitas do IVA no Estado-Membro de destino (ver ponto 72).

85

As melhorias legislativas efetuadas pela Comissão relativamente ao procedimento aduaneiro 42 e o seguimento dado às recomendações do Tribunal formuladas no Relatório Especial n.º 13/2011 são positivos, mas a luta contra a fraude é prejudicada por uma execução fraca e pelos casos de incumprimento detetados nos Estados-Membros durante a presente auditoria.

Mecanismo de autoliquidação: um instrumento útil na luta contra a fraude intracomunitária do operador fictício que não é aplicado sistematicamente

86

O princípio do mecanismo de autoliquidação é que a responsabilidade pelo pagamento do IVA passa do fornecedor para o cliente. Assim sendo, o cliente, quando é identificado como sujeito passivo, é devedor do IVA às autoridades fiscais em vez do fornecedor. Neste caso, a existência de um operador fictício não pode causar uma falta de pagamento, já que ele não cobra o IVA ao seu cliente.

87

O mecanismo de autoliquidação constitui uma medida temporária que pode ser aplicada até dezembro de 2018⁴⁵. Aplica-se apenas em circunstâncias específicas para determinados setores vulneráveis à fraude carrossel e não tem um alcance geral. Na **caixa 3** são apresentados alguns exemplos de setores nos quais os Estados-Membros podem aplicar o mecanismo de autoliquidação.

88

O Tribunal considera que a autoliquidação é um instrumento útil para a luta contra a fraude, quando é aplicado de forma coerente por todos os Estados-Membros a estes setores de risco. Caso contrário, os autores de fraudes podem mudar-se para o Estado-Membro em que o mecanismo de autoliquidação não é aplicado, o que limita a capacidade para lutar contra a fraude ao IVA a nível da UE (ver Relatório Especial n.º 6/2015 do Tribunal, «Integridade e execução do Regime de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia»).

89

Na presente fase, a Comissão não considera que um mecanismo de autoliquidação generalizado, ou seja, o alargamento do mecanismo de autoliquidação a todos os setores da economia, seria eficaz na luta contra a fraude, já que deslocaria a fraude para a fase de venda a retalho, em que os riscos de evasão ao IVA são mais elevados. Os resultados do inquérito do Tribunal corroboram esta posição pois apenas numa resposta do inquérito se sugeriu essa aplicação generalizada do mecanismo de autoliquidação.

45 Diretiva 2013/43/UE do Conselho, de 22 de julho de 2013, que altera a Diretiva 2006/112/CE relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, no que diz respeito à aplicação facultativa e temporária de um mecanismo de autoliquidação ao fornecimento ou prestação de certos bens e serviços que apresentam um risco de fraude (JO L 201 de 26.7.2013, p. 4).

Exemplos de setores em que pode ser aplicado o mecanismo de autoliquidação

- Construção, incluindo serviços de reparação, limpeza, manutenção, alteração e demolição.
- Transferência de licenças de emissão de gases com efeito de estufa.
- Entregas de dispositivos de circuitos integrados como, por exemplo, microprocessadores e unidades centrais de processamento num estágio anterior à incorporação em produtos destinados ao utilizador final.
- Fornecimento de gás e eletricidade a um sujeito passivo revendedor.
- Fornecimento de certificados de gás e eletricidade.
- Prestações de serviços de telecomunicações.
- Entregas de consolas de jogos, *tablets* PC e computadores portáteis.
- Entregas de cereais e culturas industriais, incluindo sementes oleaginosas e beterraba sacarina.
- Entregas de metais em bruto e semiacabados, incluindo metais preciosos.
- Entregas de telemóveis.
- Certos tipos de material lenhoso (toros, tábuas, vigas).

A legislação em matéria de comércio eletrónico segue as melhores práticas internacionais, mas é difícil de aplicar

90

A prestação de serviços e bens incorpóreos à distância coloca desafios aos sistemas de IVA, visto que muitas vezes o IVA cobrado é excessivamente baixo, ou mesmo nulo. A UE aplica o princípio do destino às prestações transfronteiriças de serviços e bens incorpóreos por via eletrónica aos clientes finais, no quadro de uma relação B2C (empresa ao consumidor), em conformidade com as melhores práticas internacionais reconhecidas pela OCDE.

91

O princípio do destino significa que o lugar de consumo para as entregas/prestações transfronteiriças de serviços e bens incorpóreos que podem ser entregues à distância a adquirentes privados não residentes deve ser a jurisdição em que o adquirente tem a sua residência habitual⁴⁶.

⁴⁶ OCDE, *Consumption Taxation of Cross-Border Services and Intangible Property in the Context of E-Commerce* (Impostos sobre o consumo aplicáveis aos serviços transfronteiriços e aos bens incorpóreos no contexto do comércio eletrónico), 2001.

92

A aplicação das regras em matéria de comércio eletrónico é difícil e a cobrança do IVA está em risco se os Estados-Membros não dispuserem de informações sobre os serviços e os bens incorpóreos fornecidos por empresas a consumidores a partir de Estados terceiros através da Internet. De acordo com o Tribunal de Contas alemão⁴⁷, o IVA cobrado na Alemanha sobre o fornecimento de serviços de empresas a particulares por via eletrónica a partir de um país terceiro elevou-se apenas a 23,7 milhões de euros em 2011 e diminuiu para 22,8 milhões de euros em 2012, embora o comércio eletrónico esteja em rápida expansão. Por conseguinte, a ISC alemã concluiu que existem muitos operadores não registados.

Falta de cooperação e sobreposição de competências das autoridades administrativas, judiciais e policiais na luta contra a fraude ao IVA

93

A fraude ao IVA está muitas vezes ligada à criminalidade organizada. O produto da fraude intracomunitária do operador fictício é geralmente reinvestido noutras atividades criminosas. Por isso, é necessário adotar uma abordagem comum e multidisciplinar para combater a fraude ao IVA intracomunitário. De acordo com representantes da Europol⁴⁸, estima-se que uma perda de receitas de IVA no valor de 40 a 60 mil milhões de euros por ano seja causada por grupos de criminalidade organizada e que 2% desses grupos estejam na origem de 80% da fraude intracomunitária do operador fictício.

94

O Conselho Europeu tem salientado frequentemente a falta de cooperação entre as autoridades administrativas, judiciais e policiais⁴⁹, que constitui um desafio para um combate eficaz à fraude fiscal.

Falta de intercâmbio de dados entre as autoridades aduaneiras e as autoridades fiscais, policiais e judiciais

95

Não existe uma política ou estratégia integrada a nível da UE para investigar e reprimir a fraude. Muitas vezes, as autoridades policiais e judiciais trabalham de forma independente e raramente cooperam com todos os Estados-Membros afetados⁵⁰.

- 47 Tribunal de Contas Federal alemão, 2013 *Bemerkungen – Weitere Prüfungsergebnisse Nr. 11* «Ausländische Internetanbieter zutreffend besteuern».
- 48 Declaração de Van Heuckelom por ocasião da conferência sobre a fraude ao IVA organizada pelos eurodeputados Ingeborg Gräßle e Benedek Jávor em 4 de fevereiro de 2015 no Parlamento Europeu em Bruxelas (<http://antikorrupcio.hu/en/vat-fraud-in-the-eu-member-states/>).
- 49 Documentos do Conselho Europeu n.º 12623/5/13 de 16 de setembro de 2013; n.º 16071/1/14 de 20 de março de 2015 e n.º 9368/15 de 1 de junho de 2015.
- 50 Reunião estratégica sobre a fraude ao IVA realizada pela Eurojust em março de 2011, ver Documento do Conselho 11570/11, de 17 de junho de 2011.

96

O Conselho Europeu criou um Grupo da Cooperação Aduaneira (GCA). Este grupo de peritos ocupa-se dos trabalhos relativos à cooperação operacional entre as administrações aduaneiras nacionais, com vista a aumentar as suas capacidades de aplicação da lei, nomeadamente para identificar a necessidade de novos modelos de cooperação entre as autoridades aduaneiras e outros organismos ou de realizar operações aduaneiras conjuntas⁵¹.

97

Este grupo de trabalho concluiu que a cooperação das autoridades aduaneiras com a polícia e as autoridades fiscais é bastante boa, mas que subsistem alguns obstáculos a essa cooperação. Os mais significativos são as restrições à partilha de informações, a falta de sistemas estruturados e de bases de dados ligadas, o facto de as informações não estarem disponíveis a tempo ou serem de má qualidade e a ausência de um retorno de informações adequado. O relatório salienta igualmente que existe um risco recorrente de sobreposição e de duplicação.

98

Nem todos os Estados-Membros participam em todos os domínios de atividade da Eurofisc (ver ponto 51). O domínio de atividade n.º 3 é dedicado à fraude intracomunitária do operador fictício relacionada com as importações efetuadas ao abrigo do procedimento aduaneiro 42. Participam vinte e dois Estados-Membros, mas estão representados pelas autoridades fiscais, e não pelas autoridades aduaneiras⁵². Dos cinco Estados-Membros visitados, apenas as autoridades aduaneiras húngaras e italianas participem no domínio de atividade n.º 3.

99

A auditoria revelou igualmente que as autoridades aduaneiras da Alemanha e do Reino Unido não enviam os dados sobre as importações ao abrigo de procedimento aduaneiro 42 às autoridades fiscais, e que os operadores não declaram separadamente, no mapa recapitulativo de IVA, as entregas intracomunitárias na sequência de importações ao abrigo do procedimento aduaneiro 42 na Alemanha, Itália e Reino Unido (ver ponto 78).

100

A falta de intercâmbio de dados entre as autoridades aduaneiras e as autoridades fiscais, policiais e judiciais reduz a eficácia da luta contra a fraude. A Bélgica conseguiu uma redução de 85% das perdas relacionadas com a fraude em apenas dois anos, mediante a adoção de uma abordagem concertada, com uma melhor cooperação entre as autoridades, o que permitiu colocar a ênfase no desmantelamento dos organizadores, em vez de visar os operadores fictícios⁵³.

- 51 Documento do Conselho 12978/14, de 22 de setembro de 2014.
- 52 Um relatório do Grupo da Cooperação Aduaneira (GCA) recomenda que as autoridades aduaneiras assumam um papel mais ativo no domínio de atividade n.º 3 da Eurofisc. Ver o Documento n.º 16071/1/14 do Conselho, de 20 de março de 2015.
- 53 De 1,1 mil milhões de euros em 2001 para 159 milhões de euros em 2003. Fonte: *Ondersteuningscel (BTW fraude) — Cellule de apoio (Fraude TVA) (célula de apoio «fraude ao IVA»)*. Ver «*Rapport annuel des Finances 2003*» (relatório anual das finanças 2003). Ver também «*Fraude intracomunitaire à la TVA. Audit de suivi réalisé en collaboration avec les cours des comptes des Pays-Bas et d'Allemagne. Rapport de la Cour des Comptes transmis à la Chambre des Représentants*» (fraude intracomunitária ao IVA. Auditoria de seguimento realizada em colaboração com os Tribunais de Contas dos Países Baixos e da Alemanha. Relatório do Tribunal de Contas enviado à Câmara dos Representantes), Bruxelas, setembro de 2012.

A Europol e o OLAF não têm acesso aos dados do VIES e da Eurofisc

101

Nem a Europol nem o OLAF têm acesso aos dados da Eurofisc. Os Estados-Membros invocam os artigos 35º e 55º do Regulamento (UE) n.º 904/2010 e as regras do sigilo fiscal nacional para recusarem esse acesso. Os domínios de atividade n.ºs 1 a 3 da Eurofisc implicam o intercâmbio de dados. O mesmo não sucede no domínio de atividade n.º 4, que consiste num observatório da fraude, que acompanha as tendências nessa matéria. Embora não exista qualquer intercâmbio de dados, a Europol e o OLAF não são autorizados a aceder a essas informações. Também não têm acesso ao sistema VIES.

102

Embora esta situação esteja em conformidade com o regulamento, reduza a capacidade da Europol e do OLAF para combater a fraude ao IVA através da identificação e desmantelamento de grupos de criminalidade organizada que estão por detrás dos carrosséis e mesmo a sua capacidade para avaliar o impacto real da fraude ao IVA intracomunitário.

103

A sobreposição de competências e a falta de uma cooperação e de um intercâmbio de informações eficazes entre as autoridades administrativas, judiciais e policiais a nível nacional, bem como ao nível internacional, entravam a luta contra a fraude ao IVA intracomunitário. Em 2013, a situação entre a Europol, a Eurojust e o OLAF foi descrita como uma «teia emaranhada», que contribui para a falta de uma resposta coordenada à fraude⁵⁴.

EMPACT: uma boa iniciativa, mas cuja sustentabilidade está em risco

104

A UE estabeleceu um ciclo político plurianual em 2010 para lutar contra a criminalidade internacional grave e organizada⁵⁵, com vista a:

- a) assegurar uma cooperação eficaz entre os serviços competentes nos Estados-Membros, as instituições da UE, as agências da UE e outros organismos;
- b) desenvolver uma ação operacional coerente e sólida contra as ameaças criminais mais prementes com que a UE se depara.

105

Com base numa avaliação da ameaça elaborada pela Europol⁵⁶, os representantes dos Estados-Membros definiram nove domínios prioritários, incluindo os impostos especiais sobre o consumo e a fraude intracomunitária do operador fictício. Para cada domínio prioritário, o Conselho elaborou um plano estratégico plurianual, abrangendo os anos de 2014 a 2017. O objetivo do plano é cercar a capacidade dos grupos de criminalidade organizada e dos especialistas que praticam a fraude em matéria de impostos especiais sobre o consumo e a fraude intracomunitária do operador fictício.

106

O plano de 2014-2017 enunciava dez vulnerabilidades potenciais. Para além de sublinhar o elevado nível de especialização e a flexibilidade dos grupos de criminalidade organizada, apontava para a falta de cooperação sistémica entre as autoridades policiais e as autoridades fiscais a nível nacional e da UE. Salientava igualmente os obstáculos jurídicos que impediam o intercâmbio de informações entre a Europol e os Estados-Membros representados na Eurofisc.

54 Câmara dos Lordes, Comissão para a União Europeia, 12.º Relatório de sessão, 2012-13 *The Fight Against Fraud on the EU's Finances* (a luta contra a fraude nas finanças da UE).

55 Conclusões do Conselho sobre a criação e implementação de um ciclo político da UE para a criminalidade internacional grave e organizada (doc. 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94).

56 *Serious and Organised Crime Threat Assessment - SOCTA* (avaliação da ameaça da criminalidade organizada grave), realizada em 2013.

107

O plano continha seis objetivos estratégicos. Um desses objetivos dizia respeito à partilha das informações disponíveis a nível da UE sobre os grupos de criminalidade organizada mais ameaçadores. Estas ações sobrepõem-se com as informações partilhadas sobre as empresas de risco no âmbito do domínio de atividade n.º 1 da Eurofisc. Além disso, numa reunião do SCAC, alguns Estados-Membros opuseram-se à aplicação integral do guia de boas práticas na luta contra a fraude ao IVA intracomunitário, elaborado pelo grupo de projeto Fiscalis n.º 82, por parte das autoridades policiais, uma vez que a maior parte dos capítulos seria relevante para as administrações fiscais e não para as autoridades policiais.

108

Para medir a concretização de cada objetivo foram elaborados certos planos de ação operacionais no âmbito da Plataforma multidisciplinar europeia contra as ameaças criminosas (EMPACT). Os Estados-Membros deviam financiar atividades do plano de ação operacional de 2014 a partir do seu orçamento nacional. Os relatórios sobre os progressos realizados pelo plano de ação operacional de 2014 mostram que duas das onze ações operacionais não foram concluídas, tendo sido adiadas para 2015 devido à falta de financiamento. A falta de financiamento põe em risco a realização dos objetivos da EMPACT e a sustentabilidade dos planos de ação operacionais.

109

Em 2015, a Comissão atribuiu à Europol sete milhões de euros para financiar ações operacionais nesse ano e no seguinte. No entanto, tendo em conta o facto de que esta dotação cobre nove domínios prioritários, resta saber se permitirá assegurar a sustentabilidade financeira da EMPACT no que se refere ao domínio prioritário da fraude intracomunitária do operador fictício.

Os Estados-Membros estão contra as propostas de incluir o IVA no âmbito de aplicação da Diretiva sobre a proteção dos interesses financeiros e do Regulamento relativo à Procuradoria Europeia

110

Em março de 2011, peritos de todos os Estados-Membros presentes numa reunião organizada pela Eurojust apelaram a uma cooperação mais eficaz entre as autoridades administrativas, judiciais e policiais a nível nacional e internacional⁵⁷. Recomendaram a elaboração de regras de competência exclusiva em matéria de fraude ao IVA intracomunitário ou que as investigações e ações penais intentadas contra essas infrações fossem confiadas a uma Procuradoria Europeia.

111

No entanto, a maioria dos Estados-Membros estava contra a proposta da Comissão de incluir o IVA no âmbito de aplicação da Diretiva relativa à luta contra a fraude (a Diretiva PIF)⁵⁸ ou no regulamento que institui a Procuradoria Europeia. Excluir o IVA do âmbito destas propostas representaria um grande retrocesso, uma vez que, como recordou recentemente o Tribunal de Justiça Europeu (processo C-105/14, de 8 de setembro de 2015, Taricco), a fraude ao IVA está abrangida pelo quadro legal em vigor, nomeadamente a Convenção PIF⁵⁹, que a Diretiva PIF deve substituir. Além disso, nenhum ato legislativo derivado concedeu ao OLAF poderes de inquérito no domínio do IVA.

57 Reunião estratégica sobre a fraude ao IVA organizada pela Eurojust em março de 2011, ver Documento n.º 11570/11 do Conselho da UE, de 17 de junho de 2011.

58 COM(2012) 363 final, de 11 de julho de 2012, «Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal».

59 Convenção de 26 de julho de 1995 relativa à Proteção dos Interesses Financeiros das Comunidades Europeias e seus dois Protocolos (Ato do Conselho de 19 de junho de 1997 e Ato do Conselho de 27 de setembro de 1996).

112

A presente auditoria procurou apurar se a UE luta contra a fraude ao IVA intracomunitário de forma eficaz. Uma grande maioria de Estados-Membros, que são os principais beneficiários das receitas de IVA, mostraram-se satisfeitos quanto ao modo como o sistema atual foi estabelecido e apreciam os benefícios da cooperação mútua. No entanto, os Estados-Membros indicaram domínios do sistema que necessitam de ser melhorados. Além disso, a auditoria detetou insuficiências importantes que indicam que o sistema não é suficientemente eficaz. Estas insuficiências têm de ser corrigidas. A Comissão já propôs anteriormente várias medidas legislativas para permitir que os Estados-Membros melhorem o quadro de intercâmbio de informações entre as autoridades fiscais na luta contra a fraude ao IVA intracomunitário⁶⁰, mas os Estados-Membros ainda não aceitaram todas. Existe, por conseguinte, uma necessidade de novas iniciativas, incluindo no plano legislativo, como sugerido nas recomendações que se formulam em seguida.

Medição da eficácia do sistema

113

A falta de dados comparáveis e de indicadores adequados e pertinentes para medir o desempenho dos Estados-Membros afeta negativamente a eficácia do sistema da UE para combater a fraude ao IVA intracomunitário (ver pontos 19-25).

Recomendação 1

A Comissão deve encetar um esforço coordenado dos Estados-Membros, no sentido de criar um sistema comum para estimar a dimensão da fraude ao IVA intracomunitário, o que permitirá que os Estados-Membros avaliem o seu desempenho em termos de redução da incidência dessa fraude e de aumento da sua deteção, bem como de melhoria da recuperação de impostos na sequência dessa deteção. Este sistema poderia basear-se nas práticas já utilizadas em alguns Estados-Membros.

O controlo cruzado dos dados aduaneiros com os dados do IVA é indispensável

114

A auditoria revelou que os controlos cruzados entre as importações ao abrigo do procedimento aduaneiro 42 e os mapas recapitulativos do IVA não são possíveis porque as autoridades aduaneiras não enviam esses dados às autoridades fiscais e os operadores não são obrigados a comunicar separadamente nos mapas recapitulativos do IVA as entregas intracomunitárias na sequência dessas importações. Além disso, nem todos os Estados-Membros procedem a um intercâmbio de dados sobre as importações de alto risco ao abrigo do procedimento aduaneiro 42 por meio do domínio de atividade n.º 3 da Eurofisc (ver pontos 76-85).

Recomendação 2

As autoridades aduaneiras dos Estados-Membros devem enviar os dados sobre as importações ao abrigo do procedimento aduaneiro 42 às autoridades fiscais e aplicar outras medidas do modelo de controlo do Tribunal sobre o procedimento aduaneiro 42 (ver **anexo III**).

60 Por exemplo, a proposta apresentada pela Comissão em 20.7.2004 de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à assistência administrativa mútua em matéria de proteção dos interesses financeiros da Comunidade contra a fraude e outras actividades ilícitas (COM(2004) 509, alterado pelo COM(2006) 473 final).

Conclusões e recomendações

Recomendação 3

A Comissão deve propor alterações legislativas que permitam controlos cruzados eficazes entre os dados aduaneiros e os dados fiscais.

Melhoria do sistema de alerta precoce da Eurofisc para visar melhor os operadores de alto risco

115

Os Estados-Membros consideram que a Eurofisc é um sistema de alerta precoce eficaz, mas queixam-se de que o intercâmbio de informações não é fácil de utilizar, é lento e nem sempre é bem orientado. A auditoria realizada nos Estados-Membros selecionados permitiu igualmente constatar que o processamento de dados e o acesso à informação era um processo longo e complexo, baseado em folhas de cálculo Excel que são distribuídas aos agentes de ligação dos Estados-Membros, com o risco de transmissão de informações incompletas ou erradas. Com frequência, o retorno de informações ao país de origem é efetuado com atrasos substanciais (ver pontos 48-55).

Recomendação 4

A Comissão deve recomendar que os Estados-Membros:

- introduzam uma análise de risco comum, incluindo a análise de redes sociais, para garantir que as informações trocadas através da Eurofisc estão efetivamente orientadas para a fraude;
- melhorem a rapidez e a frequência das trocas de informações;

- utilizem um ambiente informático fiável e fácil de utilizar para o intercâmbio de informações;
- estabeleçam indicadores e metas pertinentes para medir o desempenho dos diferentes domínios de atividade;
- participem em todos os domínios de atividade da Eurofisc.

Melhoria do quadro jurídico existente

116

A proposta da Comissão sobre a responsabilidade solidária nos casos de comércio transfronteiriço não foi aprovada pelo Conselho, o que reduz o efeito dissuasor sobre a realização de atividades comerciais com operadores fraudulentos. A aplicação da Diretiva IVA no que se refere ao prazo de apresentação dos mapas recapitulativos não é uniforme nos Estados-Membros, aumentando assim os encargos administrativos dos comerciantes que operam em mais do que um Estado-Membro (ver pontos 73-75).

Recomendação 5

O Conselho deve aprovar a proposta da Comissão relativa à responsabilidade solidária.

Conclusões e recomendações

Recomendação 6

A Comissão deve propor uma alteração da Diretiva IVA com vista a uma maior harmonização dos requisitos dos Estados-Membros em matéria de declaração de IVA para o fornecimento intracomunitário de bens e serviços.

117

Existem provas de que a introdução do mecanismo de autoliquidação em um ou mais Estados-Membros leva os autores de fraudes a instalarem-se em Estados-Membros em que o mecanismo de autoliquidação não é aplicado (ver pontos 86-89).

Recomendação 7

A Comissão deve incentivar os Estados-Membros a coordenarem melhor as suas políticas no que respeita ao mecanismo de autoliquidação, como já acontece, por exemplo, no regime de comércio de emissões.

Melhoria dos mecanismos de cooperação administrativa

118

A Comissão propôs várias medidas legislativas que autorizam os Estados-Membros a criarem um quadro adequado para o intercâmbio de informações entre as suas administrações fiscais para lutar contra a fraude ao IVA intracomunitário, mas essas medidas são ainda pouco utilizadas pelos Estados-Membros e algumas delas têm de ser reforçadas ou aplicadas de forma mais coerente (ver pontos 26-47 e 56-70).

Recomendação 8

A Comissão deve, no âmbito da sua avaliação dos mecanismos de cooperação administrativa, realizar visitas de acompanhamento aos Estados-Membros selecionados com base no risco. Estas visitas de acompanhamento devem centrar-se na melhoria da rapidez das respostas dos Estados-Membros aos pedidos de informação, na fiabilidade do sistema VIES, na celeridade dos controlos multilaterais e no seguimento das conclusões de relatórios anteriores sobre a cooperação administrativa.

Recomendação 9

Os Estados-Membros que ainda o não tenham feito devem aplicar um sistema de dupla identificação de IVA (com atribuição de um número aos operadores que desejem participar no comércio intracomunitário diferente do número de identificação nacional) e efetuar os controlos previstos no artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 904/2010, ao mesmo tempo que proporcionam aconselhamento gratuito aos operadores.

Recomendação 10

Os Estados-Membros devem enviar cartas de notificação oficial aos operadores implicados em cadeias fraudulentas para facilitar a aplicação da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia nos processos Kittel/Mecsek, bem como recusar o direito à dedução do imposto a montante ou o direito de aplicação de uma taxa zero às entregas com o fundamento de que o operador sabia ou devia saber que as suas operações estavam ligadas a uma fraude fiscal.

Conclusões e recomendações

119

Os Estados-Membros necessitam de obter informações provenientes de países terceiros para executar a cobrança do IVA sobre os serviços de comércio eletrónico e os bens incorpóreos de empresas a consumidores fornecidos através da Internet (ver pontos 90-92).

Recomendação 11

Para reforçar a cooperação com os países terceiros e assegurar a cobrança do IVA sobre os serviços de comércio eletrónico de empresas a consumidores e os ativos incorpóreos fornecidos por este meio, os Estados-Membros devem:

- a) autorizar a Comissão a negociar acordos de assistência mútua com os países em que está estabelecida a maioria dos prestadores de serviços digitais e assinar estes acordos;
- b) no caso dos Estados-Membros que pertencem à OCDE, assinar e aplicar a Convenção da OCDE sobre a assistência administrativa mútua em matéria fiscal, a fim de trocar informações sobre prestadores de serviços digitais com os países terceiros.

Melhoria da cooperação entre as autoridades administrativas, judiciais e policiais

120

A fraude ao IVA intracomunitário está muitas vezes relacionada com estruturas de criminalidade organizada. Por isso, é necessário adotar uma melhor abordagem comum e multidisciplinar para combater essa fraude. No entanto, há um certo número de autoridades e organismos com competências sobrepostas na luta contra a fraude ao IVA intracomunitário que não estão a cooperar plenamente nem a trocar informações entre si devido a condicionamentos jurídicos (ver pontos 93-102).

Recomendação 12

A Comissão e os Estados-Membros devem eliminar os obstáculos jurídicos que impedem a troca de informações entre autoridades administrativas, judiciais e policiais a nível nacional e da UE. Em especial, o OLAF e a Europol devem ter acesso aos dados VIES e Eurofisc e os Estados-Membros devem beneficiar das informações que estes fornecem.

121

Os planos de ação operacionais, criados pelos Estados-Membros e ratificados pelo Conselho no âmbito da iniciativa EMPACT, que abrangem o período de 2014-2017, constituem um dos elementos existentes numa abordagem multidisciplinar a nível da UE. No entanto, a viabilidade e a sustentabilidade destes planos de ação estão em risco devido à falta de financiamento da UE (ver pontos 104-109).

Recomendação 13

A Comissão deve assegurar a sustentabilidade dos planos de ação operacionais no âmbito da iniciativa EMPACT, disponibilizando recursos financeiros suficientes.

122

A fraude ao IVA poderá ficar impune devido a conflitos negativos de competência caso a Diretiva PIF e o Regulamento relativo à Procuradoria Europeia não incluam o IVA no seu âmbito de aplicação (ver pontos 110-111). A fraude ao IVA pode igualmente ficar impune devido aos prazos de prescrição excessivamente curtos, como sublinhado pelo Tribunal de Justiça Europeu no seu acórdão de 8 de setembro de 2015 (processo C-105/14, Taricco). Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE, a fraude relativa ao IVA afeta os interesses financeiros da UE.

O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Milan Martin CVIKL, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 15 de dezembro de 2015.

Pelo Tribunal de Contas



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Recomendação 14

O Parlamento Europeu e o Conselho devem:

- a) incluir o IVA no âmbito de aplicação da proposta de diretiva relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal (Diretiva PIF) e do regulamento relativo à Procuradoria Europeia;
- b) conferir ao OLAF competências claras e disponibilizar-lhe instrumentos para realizar inquéritos sobre a fraude ao IVA intracomunitário.

Método de auditoria a nível da comissão

A auditoria realizada na Comissão desenrolou-se em duas fases, uma fase preparatória e os trabalhos de auditoria no terreno.

1. Durante a fase preparatória, o Tribunal efetuou visitas de recolha de informações à DG Fiscalidade e União Aduaneira e ao OLAF. Debateu a metodologia de auditoria (questões, critérios e normas de auditoria), incluindo a metodologia de auditoria nos Estados-Membros, tendo recebido reações e sugestões da Comissão. A DG Fiscalidade e União Aduaneira concedeu aos auditores do Tribunal acesso à principal base de dados sobre as importações, a base de dados «websurveillance 2». Debateram-se as principais funções e desafios de cada Direção-Geral na Luta Contra a Fraude ao IVA e foram recolhidos documentos relevantes.

Examinaram-se informações pertinentes sobre o desempenho, como as fichas de atividade da DG Fiscalidade e União Aduaneira que acompanhavam o anteprojeto de orçamento para 2013 e o seu Relatório Anual de Atividades relativo a 2013, bem como o estado de aplicação da estratégia da UE em matéria de combate à fraude ao IVA e os relatórios de 2014 da Comissão sobre a cooperação administrativa no domínio do IVA e sobre a eficácia da cobrança do IVA.

Efetuaram-se igualmente visitas de recolha de informações junto da presidência da Eurofisc, da Europol e da Eurojust, tendo sido apresentada a auditoria, debatidas as respetivas funções, responsabilidades e desafios na luta contra a fraude ao IVA e recolhidos documentos e informações relevantes.

Foi efetuada uma visita de recolha de informações à OCDE e debatidas questões relevantes para a auditoria, como o rácio das receitas de IVA, a assistência mútua e o intercâmbio de informações em matéria fiscal, a fraude do operador fictício, os controlos multilaterais, as auditorias conjuntas e a tributação dos serviços e bens incorpóreos fornecidos por via digital (comércio eletrónico). Examinaram-se os mais recentes relatórios e orientações da OCDE pertinentes para efeitos de IVA.

Analisaram-se e debateram-se com representantes do grupo de trabalho sobre o IVA das instituições superiores de controlo da UE as suas atividades de auditoria recentes e em curso nesta matéria.

2. Durante o trabalho de auditoria no terreno foram apresentados à Comissão os resultados do inquérito aos Estados-Membros. Apresentou-se igualmente o questionário geral dirigido à Comissão. Esse questionário geral incidia na evolução atual e recolhia elementos de prova sobre as atividades da Comissão nos domínios da cooperação administrativa, o acompanhamento do nosso relatório especial sobre o procedimento aduaneiro 42, o mecanismo de autoliquidação, o comércio eletrónico e a eficácia da cobrança do IVA, incluindo a cooperação entre as autoridades administrativas, judiciais e policiais dos Estados-Membros e os organismos europeus. Responderam ao questionário a Direção-Geral do Orçamento, a Direção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos, a Direção-Geral da Justiça e dos Consumidores, o OLAF e a Direção-Geral da Fiscalidade e União Aduaneira.

Para avaliar a eficácia da cooperação entre as autoridades administrativas, judiciais e policiais contactou-se o Conselho e analisaram-se os principais documentos relativos à EMPACT, aos planos de ação operacionais e ao procedimento aduaneiro 42.

Enviou-se um segundo questionário à Direção-Geral da Fiscalidade e União Aduaneira, a fim de verificar se a Comissão tinha devidamente acompanhado a transposição pelos Estados-Membros das diferentes alterações à Diretiva IVA sobre a fraude ao IVA.

Debateu-se com a Direção-Geral da Fiscalidade e União Aduaneira a metodologia seguida pelo adjudicatário da Comissão nos estudos disponíveis para estimar o desvio do IVA. Além disso, enviou-se um terceiro questionário à Direção-Geral da Fiscalidade e União Aduaneira para avaliar esta metodologia e colocaram-se perguntas pertinentes sobre este assunto às autoridades fiscais de Itália, da Letónia e do Reino Unido.

No OLAF, foram recolhidas provas de auditoria relativas às operações aduaneiras conjuntas e aos inquéritos sobre o procedimento aduaneiro 42 e a subavaliação.

Nos Estados-Membros visitados foram entrevistados os agentes de ligação Fiscalis. Foram ainda examinados o relatório intercalar e os relatórios finais sobre a avaliação do programa Fiscalis 2013, juntamente com as realizações dos grupos de projeto Fiscalis relevantes para a luta contra a fraude ao IVA, e foram realizados testes nos Estados-Membros visitados relativamente a uma amostra de instrumentos administrativos financiados pelo programa Fiscalis (ver **anexo II**).

Método de auditoria a nível das autoridades aduaneiras e fiscais nos estados-membros

A auditoria realizada no Estados-Membros desenrolou-se igualmente em duas fases: uma fase preparatória e os trabalhos de auditoria no terreno.

1. Durante a fase preparatória, enviou-se um inquérito aos agentes de ligação centrais responsáveis pela cooperação administrativa nos 28 Estados-Membros. Este inquérito permitiu tomar conhecimento dos pontos de vista dos Estados-Membros sobre a eficácia da cooperação administrativa em matéria de luta contra a fraude ao IVA ligada às operações intracomunitárias.

Examinaram-se também os Relatórios Anuais de Atividades da Eurofisc disponíveis, as estatísticas relativas à cooperação administrativa, os sinais de fraude da Eurofisc, as mensagens O_MCTL e as importações ao abrigo do procedimento aduaneiro 42.

2. Durante o trabalho de campo da auditoria, visitaram-se as autoridades fiscais e aduaneiras da Alemanha, Hungria, Itália, Letónia e Reino Unido, tendo sido entrevistados os agentes de ligação centrais e outros responsáveis pelo VIES, a Eurofisc, o Fiscalis e os controlos multilaterais, utilizando um questionário para recolher provas sobre estes domínios.

Em cada Estado-Membro, selecionou-se uma amostra de registos VIES, instrumentos de cooperação administrativa e operações intracomunitárias. No total, foram selecionados 110 elementos em cada Estado-Membro segundo o método seguinte:

- a) para verificar se o sistema VIES satisfaz os requisitos de exaustividade, exatidão e disponibilidade em tempo oportuno estabelecidos nos artigos 22.º e 23.º do Regulamento (UE) n.º 904/2010 do Conselho, foram selecionadas duas amostras:
 - i) uma amostra aleatória de mensagens O_MCTL enviadas (10) e recebidas (10) pelo Estado-Membro no primeiro semestre de 2014;
 - ii) uma amostra aleatória de 10 processos de operadores registados recentemente no VIES em 2013;
- b) para verificar a eficácia do intercâmbio de informações mediante pedido e a respetiva conformidade com os artigos 7.º a 12.º, foi selecionada uma amostra aleatória de pedidos do SCAC enviados (10) e recebidos (10) em 2013;
- c) para verificar a eficácia da colaboração dos Estados-Membros entre si e o seu cumprimento do disposto nos artigos 29.º e 30.º, foi selecionada uma amostra baseada no risco de cinco controlos multilaterais em que as autoridades fiscais do Estado-Membro visitado tomaram a iniciativa e cinco controlos multilaterais em que as autoridades fiscais do Estado-Membro visitado participaram a pedido de outros Estados-Membros. A amostra refere-se ao exercício de 2013 e, nos casos em que a dimensão mínima da amostra não foi atingida, ao exercício anterior e seguinte;
- d) para verificar a eficácia do domínio de atividade n.º 1 da Eurofisc, selecionou-se uma amostra baseada no risco de 10 sinais de fraude enviados e recebidos por cada Estado-Membro visitado em 2013;
- e) no seguimento da nossa auditoria anterior sobre o procedimento aduaneiro 42 e para testar a forma como as autoridades aduaneiras e fiscais estão a cooperar entre si e com as autoridades de outros Estados-Membros, por exemplo, utilizando, sempre que necessário, o domínio de atividade n.º 3 da Eurofisc, bem como para verificar a exaustividade dos dados VIES, foi selecionada uma amostra baseada no risco de 30 importações no âmbito deste procedimento.

Por último, examinaram-se os relatórios disponíveis das auditorias sobre a Eurofisc efetuadas pelas instituições superiores de controlo da Alemanha, Hungria e Áustria.

Modelo de controlo do TCE para o procedimento aduaneiro 42

Este modelo de controlo foi adotado pelo Tribunal no seu Relatório Especial n.º 13/2011.

- 1.** Inscrição obrigatória na casa 44 do DAU de um número de identificação IVA válido, tanto do importador (ou seu representante fiscal) como do cliente ou do próprio importador, nas transferências no Estado-Membro de destino. Verificação por intermédio do VIES, prévia à introdução em livre prática das mercadorias, da validade desses números de identificação IVA. Não sendo cumpridos estes requisitos, o IVA é devido no momento da importação.
- 2.** Uma referência à comprovação do transporte previsto para o Estado-Membro de destino, por exemplo, o número do documento de transporte, e o código do país de destino devem ser inscritos, respetivamente, nas casas 44 e 17 a) do DAU. Caso contrário, a declaração aduaneira deve ser corrigida.
- 3.** No âmbito de um controlo *ex post*, conduzido de acordo com técnicas de gestão de risco adequadas, as autoridades aduaneiras verificam se o transporte para o Estado-Membro de destino indicado na casa 17 a) do DAU teve efetivamente lugar pouco tempo após a importação, se as mercadorias entregues no Estado-Membro de destino coincidem com as importadas, se o importador e o fornecedor das mercadorias são a mesma pessoa e se o valor aduaneiro e o valor tributável do IVA estão corretos. Caso os requisitos supracitados não se achem cumpridos, procede-se à cobrança do IVA. Quando tiver sido declarado um valor tributável inferior ao real, as autoridades fiscais solicitam ao operador que, se necessário, corrija o valor das correspondentes entregas ou transferências intracomunitárias de mercadorias no mapa recapitulativo.
- 4.** Intercâmbio automático das informações referentes a estas importações entre as autoridades aduaneiras e a administração fiscal do Estado-Membro de importação.
- 5.** A administração fiscal do Estado-Membro de importação notifica, o mais rapidamente possível, o Estado-Membro de destino das importações de alto risco através do domínio de atividade n.º 3 da Eurofisc.
- 6.** A administração fiscal compara as informações recebidas das autoridades aduaneiras com o mapa recapitulativo de IVA apresentado pelo importador (ou pelo seu representante fiscal), a fim de se certificar da exaustividade/exatidão deste último. Se os montantes nele constantes forem inferiores ao valor tributável de IVA das importações, cumpre ao sistema de gestão do risco da administração fiscal decidir da necessidade de aprofundar a investigação da discrepância, tendo em consideração os fatores de risco presentes no caso.
- 7.** Se o mapa recapitulativo não for apresentado ou não for exaustivo/exato, é notificada a administração fiscal do Estado-Membro de destino ao abrigo das disposições em matéria de cooperação administrativa.
- 8.** A administração fiscal do Estado-Membro de destino compara os dados recebidos de outros Estados-Membros com as declarações de IVA apresentadas pelo cliente (adquirente) ou pelo importador, em se tratando de transferências.

Resumo

IV a)

Ver resposta da Comissão ao ponto V, alínea b).

A Comissão considera que as disposições pormenorizadas relativas aos controlos para aplicar a legislação pertinente da União competem aos Estados-Membros. A Comissão chamou a atenção dos Estados-Membros, em geral, para a importância de um controlo eficaz da cobrança do IVA.

V a)

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão constata que existe muito pouca informação disponível nos Estados-Membros sobre a dimensão da fraude ao IVA intracomunitário. São muito poucos os países que calculam a dimensão da fraude intracomunitária; mesmo esses países não publicam o método utilizado e as próprias estimativas são, na sua maioria, confidenciais.

A Comissão adotou medidas específicas para melhorar as estimativas:

- os serviços da Comissão (DG ESTAT e DG TAXUD) estão a trabalhar sobre um memorando de entendimento, a fim de definir melhor as áreas de cooperação futura com o objetivo de analisar dados e métodos com vista à determinação de estimativas do diferencial de tributação e de outros indicadores de fraude e de evasão fiscal.
- o Grupo do Projeto sobre Diferencial de Tributação foi criado ao abrigo do programa Fiscalis 2020 para congregar os conhecimentos e proceder ao intercâmbio de informações sobre os métodos aplicados nas estimativas do diferencial de tributação. São também tidos em conta os aspetos relacionados com a estimativa da fraude fiscal.

V b)

A Comissão não aceita esta recomendação.

A Comissão adotou legislação que garante que as informações referidas no artigo 143.º, n.º 2, da Diretiva 2006/112/CE estão disponíveis na declaração aduaneira¹. A Comissão considera que os Estados-Membros dispõem de informações suficientes e que as autoridades competentes dos Estados-Membros têm acesso a estes dados para efetuar controlos cruzados eficazes entre as autoridades aduaneiras e os dados sobre o IVA.

Para o intercâmbio transfronteiras de informações, existem quadros jurídicos claros estabelecidos para as autoridades competentes da administração fiscal e aduaneira. No âmbito da rede Eurofisc, aborda-se um nível adicional de intercâmbio de informações entre as autoridades aduaneiras e fiscais no contexto do procedimento aduaneiro 42.

É da responsabilidade dos Estados-Membros assegurar a aplicação da legislação da União e cobrar os impostos legalmente devidos. Por conseguinte, a Comissão não reconhece a necessidade de legislação adicional.

V c)

A Comissão aceita esta recomendação. Já participa nas reuniões dos domínios de atividade do Eurofisc e continuará a incentivar os Estados-Membros para que melhorem o funcionamento da rede e aumentem a sua eficiência.

V d)

A Comissão não aceita esta recomendação.

Ver resposta à recomendação 7.

¹ Ver Regulamento de Execução (UE) n.º 756/2012 da Comissão, de 20 de agosto de 2012, que altera o Regulamento (CEE) n.º 2454/93 que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 223 de 21.8.2012, p. 8).

V e)

A Comissão aceita esta recomendação. Já examina estas questões durante os seus relatórios de avaliação apresentados em diferentes instâncias, onde encoraja e insta continuamente os Estados-Membros a melhorar a pontualidade das respostas e a fiabilidade dos dados do sistema VIES. Nos próximos relatórios, a Comissão tenciona dar seguimento às suas recomendações e às recomendações dos grupos de projeto Fiscalis.

V f)

A Comissão aceita a recomendação na medida em que se destina aos seus serviços.

Ver resposta da Comissão à recomendação 12.

Observações

19

Por iniciativa da Comissão, o Grupo do Projeto sobre Diferencial de Tributação foi criado ao abrigo do programa Fiscalis 2020 para congregar os conhecimentos e proceder ao intercâmbio de informações sobre os métodos de estimativas relativas ao diferencial de tributação. Este grupo de projeto tem também em conta os aspetos relacionados com a estimativa da fraude fiscal.

20

Há poucas informações disponíveis nos Estados-Membros sobre a dimensão da fraude ao IVA intracomunitário. Os poucos países que calculam a dimensão das fraudes intracomunitárias habitualmente não as tornam disponíveis ao público e a metodologia aplicada é essencialmente confidencial.

22

A metodologia utilizada nos estudos baseia-se numa abordagem descendente, dado que a Comissão não tem acesso a quaisquer dados que possam ser utilizados para produzir estimativas com a abordagem da base para o topo. A desvantagem da abordagem descendente é o facto de os resultados não poderem ser desagregados segundo os setores económicos ou outros critérios (por exemplo, fraude).

23

A Comissão solicita anualmente dados sobre as vantagens e os resultados da cooperação administrativa em relação com o modelo estatístico.

25

Conforme se referiu anteriormente, a Comissão tomou medidas específicas a fim de melhorar as estimativas:

- os serviços da Comissão (DG ESTAT e DG TAXUD) estão a trabalhar sobre um memorando de entendimento, a fim de definir melhor as áreas de cooperação futura com o objetivo de analisar dados e métodos com vista à determinação de estimativas do diferencial de tributação e de outros indicadores de fraude e de evasão fiscal;
- o Grupo do Projeto sobre Diferencial de Tributação foi criado ao abrigo do programa Fiscalis 2020 para congregar os conhecimentos e proceder ao intercâmbio de informações sobre os métodos de estimativa do diferencial de tributação. Este grupo de projeto também tem em conta os aspetos relacionados com a estimativa da fraude fiscal.

30

A Comissão considera que deve existir um equilíbrio entre a prontidão das respostas e a sua qualidade. No entanto, a Comissão já abordou esta questão com os Estados-Membros e convidou os que registam o maior número de respostas tardias a melhorar a situação.

43

A Comissão não tem acesso aos dados operacionais que os Estados-Membros colocam à disposição das autoridades competentes dos outros Estados-Membros através do sistema VIES, o que limita as possibilidades de a Comissão controlar a melhoria de tais medidas.

59

A Comissão está a considerar a possibilidade de realizar visitas específicas aos Estados-Membros para avaliar a aplicação a nível nacional das disposições em matéria de cooperação administrativa da UE, na perspetiva dos futuros relatórios.

Resposta comum da Comissão aos pontos 65 e 66

A Comissão considera que o novo quadro de aferição do desempenho criado em abril de 2014, com a nova versão do programa Fiscalis 2020, deverá facilitar o acompanhamento do programa e das suas atividades. Como tal, os dados recolhidos durante a vigência do programa devem constituir uma base mais adequada para a apreciação e a avaliação da eficácia do programa.

Resposta comum da Comissão aos pontos 78 e 79

A Comissão considera que as disposições pormenorizadas relativas aos controlos a aplicar à legislação pertinente da União são da responsabilidade dos Estados-Membros. Tal inclui a organização da cooperação entre as autoridades aduaneiras e fiscais nacionais. A Comissão chamará a atenção dos Estados-Membros para a importância de as informações prestadas pelos declarantes na casa 44 da declaração aduaneira serem completas e corretas.

81

Os controlos aduaneiros baseiam-se numa análise de risco². A Comissão chamará a atenção dos Estados-Membros para a importância dos controlos relativos às informações prestadas pelos declarantes na declaração aduaneira.

² Artigo 13.º, n.º 2, do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho, de 12 de outubro de 1992, que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário.

83

A Comissão sublinha que, embora a subavaliação provoque graves problemas para a cobrança dos direitos aduaneiros, a perda de IVA relacionada com essa subavaliação no momento em que os bens são importados é determinada apenas quando o importador não tiver pleno direito à dedução total do IVA pago a montante. Nos outros casos, o IVA é intermédio e calculado sobre o preço de venda subsequente, ou seja, o valor aduaneiro original na importação deixa de ser pertinente para o montante do IVA devido.

A Comissão reconhece que as mercadorias (por exemplo, têxteis e calçado) podem ser desviadas para o mercado negro do Estado-Membro de importação.

85

A Comissão chamou a atenção dos Estados-Membros, em geral, para a importância da aplicação eficaz da legislação da União com vista à cobrança do IVA. Os casos de não conformidade serão seguidos de forma adequada.

90

A Comissão acredita firmemente que um sistema simplificado de registo e de pagamento do imposto, como o minibalcão único, é essencial para garantir a tributação de fornecedores não residentes. Um sistema deste tipo significa que os controlos de conformidade podem concentrar-se inicialmente nas empresas que não estão registadas (quer através do minibalcão único ou registadas diretamente no país de destino).

No que diz respeito às alterações de 2015, os primeiros resultados indicam que o minibalcão único, existente desde 1.1.2015, é suscetível de gerar 3 mil milhões de euros em 2015, o que corresponde a vendas no valor de 18 mil milhões de euros. Atualmente, mais de 11 000 empresas estão registadas no MOSS (pode haver ainda mais 100 000 empresas de menor dimensão abrangidas pela disposição segundo a qual os mercados como o das aplicações/música/armazéns de filmes em linha contabilizam o IVA em nome do autor/intérprete).

92

Antes das alterações de 2015, a Comissão levou a cabo uma intensa campanha de comunicação. Estima-se que as receitas provenientes de países terceiros terão, pelo menos, triplicado em 2015 em relação aos anos anteriores (por exemplo, a Alemanha comunicou ter recebido 24,2 milhões de euros no primeiro trimestre de 2015 só de fornecedores de países terceiros). No entanto, a Comissão reconhece os desafios colocados pela conformidade, pelo que criou um grupo de projeto Fiscalis (FPG 38), que está atualmente a finalizar um relatório com recomendações para melhorar o controlo no domínio do comércio eletrónico.

95

A Comissão recorda que propôs a criação de uma Procuradoria Europeia, que seria encarregada de investigar e reprimir a fraude que afeta o orçamento da UE. A proposta de regulamento relativo a uma Procuradoria Europeia está atualmente em discussão no Conselho da UE.

99

Ver resposta da Comissão ao ponto 78.

101

A Comissão apoia o acesso da Europol e do OLAF ao sistema VIES e aos dados do Eurofisc como instrumento vital para permitir que ambas as organizações desempenhem melhor a sua missão de apoio às investigações dos Estados-Membros e, no caso do OLAF, realizem investigações sobre a fraude ao IVA intracomunitário.

O plano estratégico plurianual relacionado com as prioridades da UE em matéria de criminalidade «fraude intracomunitária com recurso a operadores fictícios/impostos especiais de consumo» identifica expressamente a falta de cooperação sistemática entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e as autoridades fiscais a nível nacional e da UE como constituindo uma potencial vulnerabilidade à fraude intracomunitária com recurso a operadores fictícios.

103

Relativamente ao OLAF, o problema reside na inexistência de base jurídica e ferramentas claras e não na falta de coordenação com outros organismos da UE.

108

O problema foi resolvido, em grande medida, através da celebração de um acordo de delegação entre a Comissão e a Europol em dezembro de 2014, afetando os montantes atualmente necessários para a iniciativa EMPACT no PAO de 2015 e 2016. Para além de 2016, o financiamento do PAO fará parte das tarefas legais da Europol e, conseqüentemente, será abrangido pelo orçamento corrente (na condição de o novo regulamento ser adotado). A alteração da declaração financeira legal, incluindo este aspeto, já está em curso.

109

Tendo em conta a elevada taxa de absorção em 2015, a Comissão está a estudar a possibilidade de completar os 7 milhões de euros com 2 milhões de euros adicionais. Para além de 2016, o financiamento do PAO fará parte das tarefas legais da Europol e, conseqüentemente, será abrangido pelo orçamento corrente (na condição de o novo regulamento ser adotado). A alteração da declaração financeira legal, incluindo este aspeto, já está em curso.

Conclusões e recomendações

112

A Comissão está atualmente a debater com os Estados-Membros possíveis novas iniciativas para reforçar a eficácia da cooperação administrativa e a luta contra a fraude no domínio do IVA. Apoia as iniciativas tomadas pelos Estados-Membros para reforçar a eficiência da rede Eurofisc. A Comissão está atualmente a negociar um acordo com a Noruega tendo em vista uma cooperação mais aprofundada e orientada, e outros países com importantes relações comerciais com a UE poderão fazer o mesmo no futuro.

Recomendação 1

A Comissão aceita esta recomendação. A Comissão constata que existe muito pouca informação disponível nos Estados-Membros sobre a dimensão da fraude ao IVA intracomunitário. São muito poucos os países que calculam a dimensão da fraude intracomunitária; mesmo esses não tornam público o método utilizado e as próprias estimativas são, na sua maioria, confidenciais.

No entanto, os serviços da Comissão (DG ESTAT e DG TAXUD) estão a trabalhar sobre um memorando de entendimento, a fim de definir melhor as áreas de cooperação futura com o objetivo de analisar dados e métodos com vista à determinação de estimativas do diferencial de tributação e de outros indicadores de fraude e de evasão fiscal.

O Grupo do Projeto sobre Diferencial de Tributação foi criado ao abrigo do programa Fiscalis 2020 para congregar os conhecimentos e proceder ao intercâmbio de informações sobre os métodos para o cálculo das estimativas do diferencial de tributação. Também tem em conta os aspetos relacionados com a estimativa da fraude fiscal.

Recomendação 2

A Comissão nota que esta observação é dirigida aos Estados-Membros.

Recomendação 3

A Comissão não aceita esta recomendação. A Comissão adotou legislação que garante que as informações referidas no artigo 143.º, n.º 2, da Diretiva 2006/112/CE estão disponíveis na declaração aduaneira³. A Comissão considera que os Estados-Membros dispõem de informações suficientes e que as autoridades competentes dos Estados-Membros têm acesso a esses dados para efetuar controlos cruzados eficazes entre as autoridades aduaneiras e os dados sobre o IVA. No entanto, para serem eficazes, estes controlos cruzados devem ser combinadas com controlos cruzados do VIES.

Para o intercâmbio de informações transfronteiras existem quadros jurídicos claros estabelecidos para as autoridades competentes da administração fiscal e aduaneira. No âmbito da rede Eurofisc, aborda-se um nível adicional no intercâmbio de informações entre as autoridades aduaneiras e fiscais no contexto do procedimento aduaneiro 42.

É da responsabilidade dos Estados-Membros garantir a aplicação da legislação da União e cobrar os impostos legalmente devidos. A Comissão chamou a atenção dos Estados-Membros, em geral, para a importância de um controlo eficaz da cobrança do IVA.

³ Regulamento de Execução (UE) n.º 756/2012 da Comissão, de 20 de agosto de 2012, que altera o Regulamento (CEE) n.º 2454/93 que fixa determinadas disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2913/92 do Conselho que estabelece o Código Aduaneiro Comunitário (JO L 223 de 21.8.2012, p. 8).

No entanto, a Comissão irá reexaminar a questão dos controlos cruzados entre as declarações aduaneiras e os mapas recapitulativos tendo em conta as recomendações que serão feitas pelo grupo de projeto Fiscalis 2020.

Recomendação 4 a)

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão concluiu, no seu relatório que, no âmbito do Eurofisc, a análise conjunta dos riscos e um mecanismo eficaz de retorno de informação constituiriam uma resposta adequada à necessidade de dispor de informações mais específicas e de melhorar a utilização das informações já disponíveis na rede. Tal permitiria reforçar o papel da rede, permitindo uma reação rápida das administrações fiscais contra as fraudes transfronteiras no domínio do IVA.

Recomendação 4 b)

A Comissão aceita esta recomendação.

Recomendação 4 c)

A Comissão aceita esta recomendação.

Recomendação 4 d)

A Comissão aceita esta recomendação.

Recomendação 4 e)

A Comissão aceita esta recomendação.

Recomendação 5

A Comissão nota que esta observação é dirigida ao Conselho.

Recomendação 6

A Comissão não aceita esta recomendação.

Tal como exposto no programa de trabalho da Comissão para 2016, um plano de ação sobre o IVA a adotar em 2016 terá por objetivo criar um regime de IVA eficiente e resistente à fraude.

Esta medida incluirá uma revisão das obrigações de apresentação de relatórios, tais como para o comércio intra-UE.

Antes dos resultados do presente exercício, a Comissão não tenciona propor uma alteração da Diretiva IVA nesse sentido.

Recomendação 7

A Comissão não aceita esta recomendação.

A aplicação do mecanismo de autoliquidação como uma medida de luta contra a fraude é facultativa, uma vez que este mecanismo é principalmente orientado para os problemas específicos de fraude a nível nacional.

No entanto, a Comissão está ciente de que a aplicação setorial cria problemas e tenciona debater a questão da autoliquidação do IVA no contexto do plano de ação sobre o IVA que será adotado em 2016.

Recomendação 8

A Comissão aceita esta recomendação. A Comissão está a considerar a oportunidade de realizar visitas programadas aos Estados-Membros para avaliar a aplicação das disposições em matéria de cooperação administrativa da UE a nível nacional, na perspetiva dos futuros relatórios.

Recomendação 9

A Comissão nota que esta observação é dirigida aos Estados-Membros.

Recomendação 10

A Comissão nota que esta observação é dirigida aos Estados-Membros.

Recomendação 11

A Comissão nota que esta observação é dirigida aos Estados-Membros.

Recomendação 11 b)

A Comissão considera que esse intercâmbio de informações poderia ser mais bem alcançado e garantido através de uma abordagem a nível da UE e da celebração de acordos bilaterais entre a UE e países terceiros, como acontece com a Noruega.

Recomendação 12

A Comissão aceita a recomendação, na medida em que se destina aos seus serviços. Observa, ao mesmo tempo, que a recomendação é dirigida também aos Estados-Membros e implica a responsabilidade mútua da autoridade legislativa.

A Comissão está empenhada em prosseguir os seus esforços no sentido de eliminar as restantes barreiras legais que impedem o intercâmbio de informações entre as autoridades a nível nacional e da UE.

121 Ver resposta da Comissão ao ponto 109.

Recomendação 13

A Comissão aceita esta recomendação e já está a aplicá-la. Foi celebrada uma convenção de delegação entre a Comissão e a Europol no final de 2014, prevendo a afetação dos montantes atualmente necessários para a iniciativa EMPACT no PAO de 2015 e 2016. Para além de 2016, o financiamento do PAO fará parte das tarefas legais da Europol e, conseqüentemente, será abrangido pelo orçamento corrente (na condição de o novo regulamento ser adotado). A alteração da declaração financeira legal, incluindo este aspeto, já está em curso.

Recomendação 14

A Comissão nota que a presente recomendação é dirigida ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

Publicações gratuitas:

- um exemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mais do que um exemplar/cartazes/mapas:
nas representações da União Europeia (http://ec.europa.eu/represent_pt.htm),
nas delegações em países fora da UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm),
contactando a rede Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm)
ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a UE) (*).

(*) As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas, embora alguns operadores, cabinas telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

Publicações pagas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Todos os anos, a União Europeia perde milhares de milhões das suas receitas de IVA devido às atividades da criminalidade organizada. Como as exportações de bens e serviços de um Estado-Membro da União Europeia para outro estão isentas de IVA, os criminosos podem evitar, de forma fraudulenta, pagar o IVA no Estado-Membro de destino. Daí resulta uma perda de receitas para os países em causa, mas também para a União. No presente relatório, examina-se se a União Europeia luta contra a fraude ao IVA intracomunitário de forma eficaz. O Tribunal constatou insuficiências que indicam que o sistema atual não é suficientemente eficaz. Estas insuficiências devem ser corrigidas. É tempo de tomar medidas duras e mais decisivas.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações