COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 14.11.2025
COM(2025) 686 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind evaluarea cadrului UE pentru cooperarea administrativă în materie de TVA

{SWD(2025) 350 final}

1. INTRODUCERE

Taxa pe valoarea adăugată (TVA) este un impozit pe consum armonizat în Uniunea Europeană (UE), aplicat vânzării majorității bunurilor și serviciilor, inclusiv tranzacțiilor transfrontaliere între statele membre, precum și importurilor. TVA reprezintă o sursă majoră de venituri pentru statele membre și contribuie direct la bugetul UE. Protejarea intereselor financiare ale UE, precum și buna funcționare a pieței interne necesită un cadru cuprinzător la nivelul Uniunii privind cooperarea dintre statele membre, pentru a se asigura că TVA-ul aferent bunurilor și serviciilor este aplicat corect și că frauda este combătută prin mijloace adecvate. În vederea unei puneri în perspectivă a provocării pe care controlul asupra TVA-ului îl reprezintă pentru tranzacțiile intra-UE, acestea din urmă au fost evaluate la 4 135 de miliarde EUR în 2023[1], existând 6,5 milioane de comercianți activi[2]. Pierderile de TVA cauzate de cel mai comun mecanism de fraudă în domeniul TVA, denumit fraudă intracomunitară cu firme „fantomă" („*Missing Trader in Intra-Community*" – MTIC), ating între 12,5 miliarde EUR și 32,8 miliarde EUR anual[3].

În ultimii ani, UE a adoptat o serie de decizii semnificative pentru a consolida această cooperare, fără a împovăra excesiv persoanele impozabile cu obligații de raportare. Cea mai recentă decizie de acest tip a fost adoptarea pachetului „TVA în era digitală"[4] la 11 martie 2025. Odată cu noile obligații de raportare digitală care vor intra în vigoare în 2030, statele membre vor fi mai bine pregătite să combată frauda transfrontalieră în domeniul TVA și să își protejeze veniturile. În 2020, UE a decis să combată frauda în domeniul TVA în comerțul electronic prin utilizarea datelor privind plățile transfrontaliere obținute de la prestatorii de servicii de plată[5]. Începând din ianuarie 2024, datele sunt la dispoziția experților antifraudă, iar primul raport privind rezultatele urmează să fie publicat în lunile următoare. În 2018, măsurile antifraudă din cadrul UE pentru cooperarea administrativă în materie de TVA au fost consolidate în mod semnificativ, permițând Eurofisc (o rețea de experți antifraudă) să prelucreze în comun datele privind TVA pentru a identifica frauda în domeniul TVA. Aceasta a înlesnit un progres semnificativ în combaterea fraudei în domeniul TVA la nivelul UE.

Scopul prezentului raport privind evaluarea cadrului UE pentru cooperarea administrativă în materie de TVA[6] este de a informa Parlamentul European și Consiliul cu privire la constatările evaluării efectuate de Comisie în perioada 2023-2024, precum și asupra căii de urmat propuse. De asemenea, acesta reprezintă raportul pe care Comisia îl prezintă o

---

1 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Intra-EU_trade_in_goods_-_main_features.

2 Pe baza statisticilor anuale furnizate de statele membre.

3 Studiu privind deficitul de conformitate în materie de TVA cauzat de frauda intracomunitară cu firme „fantomă" („*Missing Trader in Intra-Community*" – MTIC) din 2024. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dd40080c-bd27-11ef-91ed-01aa75ed71a1/language-en.

4 https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-digital-age-vida_en.

5 Directiva (UE) 2020/284 a Consiliului în ceea ce privește introducerea anumitor cerințe pentru prestatorii de servicii de plată și Regulamentul (UE) 2020/283 al Consiliului în ceea ce privește măsurile de consolidare a cooperării administrative în vederea combaterii fraudei în domeniul taxei pe valoarea adăugată.

6 Regulamentul (UE) nr. 904/2010 al Consiliului privind cooperarea administrativă și combaterea fraudei în domeniul taxei pe valoarea adăugată; JO L 268, 12.10.2010, p. 1.

dată la cinci ani Parlamentului European și Consiliului privind aplicarea cooperării administrative în materie de TVA[7].

2. CONSTATĂRILE EVALUĂRII

Evaluarea analizează funcționarea cadrului UE pentru cooperarea administrativă în materie de TVA, utilizând criteriile standard de evaluare (eficacitate, eficiență, relevanță, coerență și valoare adăugată europeană) în vederea examinării tuturor mijloacelor de cooperare prevăzute de Regulamentul (UE) nr. 904/2010 al Consiliului privind cooperarea administrativă și combaterea fraudei în domeniul taxei pe valoarea adăugată, care constituie baza acestuia. Mijloacele respective sunt clasificate în următoarele categorii:

- **Schimbul de informații** permite administrațiilor fiscale să solicite informații suplimentare cu privire la persoanele impozabile, pentru a sprijini procedurile naționale de control;
- **Auditurile transfrontaliere** permit administrațiilor fiscale să constituie o echipă multinațională de audit care să analizeze în comun situația în materie de TVA a societăților;
- **Date partajate**: sistemul de schimb de informații privind TVA (VIES) conține toate datele referitoare la tranzacțiile transfrontaliere între statele membre;
- **Eurofisc**: o rețea de experți antifraudă din cadrul administrațiilor fiscale, care poate prelucra în comun informații pentru a identifica frauda și a acționa ca mecanism de alertă timpurie;
- **Furnizarea de informații persoanelor impozabilele** permite acestora să verifice valabilitatea numărului de TVA al unui client dintr-un alt stat membru înainte de a furniza bunuri și servicii.

În timp ce documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește raportul oferă detalii privind diferitele forme de cooperare, prezentul raport oferă o imagine de ansamblu concisă asupra celor mai importante constatări ale evaluării.

2.1. Eficacitate

Eficacitatea diferitelor mijloace de cooperare în domeniul TVA a fost evaluată în raport cu următoarele obiective specifice ale cadrului UE:

- **îmbunătățirea utilizării instrumentelor de cooperare administrativă existente** în domeniul combaterii fraudei în materie de TVA, precum și a **schimbului de informații** între statele membre;
- **contribuția la combaterea fraudei în domeniul TVA** prin identificarea și dezmembrarea mai rapidă și mai eficace a rețelelor frauduloase legate de TVA;
- **îmbunătățirea abordării multidisciplinare** a combaterii și prevenirii fraudei în materie de TVA printr-o capacitate de reacție mai rapidă și mai coordonată, precum și printr-un acces mai bun la informațiile privind TVA al diferitelor autorități (administrații, autorități vamale, autorități de aplicare a legii și autorități de urmărire penală).

În ceea ce privește primul obiectiv, **cadrul UE continuă să asigure o mai bună cooperare administrativă în domeniul TVA**, oferind temeiul juridic care se transpune în mai multe

[7] Articolul 59 din Regulamentul (UE) nr. 904/2010 al Consiliului.

instrumente de cooperare ce permit statelor membre să colaboreze în mod eficace. Aceste instrumente ar trebui privite ca un set de instrumente pe care administrațiile fiscale îl pot utiliza în funcție de nevoile lor. Statele membre îl consideră un atu al cadrului UE pentru cooperarea administrativă în domeniul TVA.

Dintre diferitele instrumente de cooperare, schimbul de informații este, poate, cel mai vizibil, dar este utilizat mai rar decât în trecut. De exemplu, numărul schimburilor de informații la cerere a scăzut cu aproape 25 % în ultimii șase ani, stabilizându-se la 30 000 de schimburi în 2023. Acest tip de cooperare este bine consacrat în cadrul UE pentru cooperarea administrativă în domeniul TVA. Totuși, în 28 % din cazuri, informațiile complete sunt primite după termenul de 30 de zile. Acest lucru face ca informațiile primite să fie mai puțin utile și reduce capacitatea statelor membre de a iniția acțiuni eficace împotriva fraudei. Prin urmare, s-a constatat o trecere constantă către mijloace de cooperare mai eficiente, cum ar fi Eurofisc. O observație similară se aplică auditurilor transfrontaliere. Statele membre lansau anterior mai multe astfel de audituri, considerate la momentul respectiv un mijloc eficace de combatere a fraudei de tip carusel. Odată cu dezvoltarea Eurofisc însă, aceleași informații pot fi colectate mai rapid și fără a fi nevoie de audituri transfrontaliere coordonate.

Statele membre consideră Eurofisc cel mai eficace mijloc de cooperare și apreciază flexibilitatea pe care o oferă această rețea. Experții numiți de autoritățile lor pentru a coopera în cadrul rețelei colaborează îndeaproape cu o frecvență zilnică și pot răspunde cererilor fără a fi nevoie de un schimb îndelungat de informații. Eurofisc este dotat, totodată, cu instrumente electronice personalizate care automatizează colectarea datelor și realizează evaluarea preliminară a riscurilor, sarcini care, înainte de 2019, erau efectuate manual. Acest lucru permite o valorificare mai bună a expertizei și o concentrare asupra analizelor finale. Statele membre apreciază faptul că primesc semnale de fraudă susținute de o analiză de fond și de o estimare a pierderilor potențiale de TVA. Măsurile antifraudă necesare pot fi adoptate mai rapid, fără a fi necesară o nouă consultare a altor țări.

Nu în ultimul rând, cadrul UE servește, de asemenea, persoanelor impozabile, sprijinind comercianții din UE să își îndeplinească obligațiile de a verifica valabilitatea numărului de TVA al clientului lor într-un alt stat membru. VIES este consultat în acest scop de până la 17 milioane de ori pe zi, iar utilizarea sa s-a îmbunătățit pe parcursul perioadei vizate de evaluare. Comercianții apreciază confirmarea imediată a informațiilor furnizate de client. De asemenea, sistemul le permite comercianților să salveze dovada efectuării validării, pe care o pot prezenta ulterior autorităților fiscale în cazul unui audit.

În ceea ce privește al doilea obiectiv privind **contribuția la combaterea fraudei în domeniul TVA**, evaluarea se axează pe Eurofisc, ca instrument central utilizat de statele membre pentru a detecta frauda transfrontalieră în domeniul TVA. Datorită funcționării și rezultatelor sale, Eurofisc este foarte apreciat de principalii săi utilizatori, și anume autoritățile statelor membre. Eurofisc răspunde nevoilor lor în ceea ce privește analiza antifraudă în domeniul TVA pentru tranzacțiile transfrontaliere. Rețeaua a identificat, în 2024, suspiciuni de fraudă în cuantum de 14,8 miliarde EUR. Această valoare ar corespunde unor pierderi potențiale de TVA de 3 miliarde EUR. În comparație cu studiul privind decalajul în materie de fraudă intracomunitară cu firme „fantomă” (MTIC) din 2024, sumă menționată anterior reprezintă doar 24 % din nivelul inferior estimat al fraudei intracomunitare cu firme „fantomă” (MTIC). Acest lucru sugerează că Eurofisc ar trebui să descopere mai multe fraude transfrontaliere în domeniul TVA. Evaluarea a identificat

posibile mijloace de îmbunătățire a eficacității Eurofisc, care vor fi descrise în continuare în prezentul raport.

Eurofisc răspunde în mare măsură nevoilor statelor membre în ceea ce privește combaterea fraudei în domeniul TVA prin mijloace administrative. În plus, rezultatele sale se îmbunătățesc, în medie, cu 20 % în fiecare an, iar accesul la noi surse de informații, cum ar fi datele vamale și informațiile privind înmatricularea autovehiculelor, i-a sporit capacitatea de a detecta în mod semnificativ frauda transfrontalieră în domeniul TVA. Totodată, evaluarea arată că informațiile suplimentare, inclusiv registrele beneficiarilor reali și datele bancare, ar putea permite Eurofisc să identifice noi rețele frauduloase prin evidențierea unor conexiuni care nu sunt vizibile doar în datele privind TVA.

Tabel 1: Cuantumurile tranzacțiilor frauduloase în materie de TVA detectate de Eurofisc prin utilizarea analizei rețelei de tranzacții[8]

	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Valoarea tranzacțiilor frauduloase sau suspecte descoperite (în milioane EUR) legate de frauda intracomunitară cu firme „fantomă”	3 300	8 100	10 874	12 735	12 100
Valoarea tranzacțiilor frauduloase sau suspecte descoperite (în milioane EUR) legate de vehicule	N/A	N/A	N/A	1 899	2 700
Numărul de autori ai fraudelor identificați	2 093	2 161	2 907	5 171	6 147
Numărul de radieri în scopuri de TVA	495	775	1 942	2 995	2 665

În ceea ce privește ultimul obiectiv, acela de îmbunătățire a **abordării multidisciplinare în combaterea fraudei în domeniul TVA**, evaluarea a conchis cu privire la eșecul cadrului UE în această privință. Posibilitățile pe care cadrul UE le oferă pentru schimburile cu Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și cu Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii (Europol) nu sunt utilizate sau sunt utilizate doar sporadic, deoarece astfel de schimburi nu pot avea loc la inițiativa OLAF sau a Europol, ci pot fi declanșate numai de Eurofisc. În cazul OLAF, Eurofisc nu a dat curs niciodată acestei posibilități, iar în cazul Europol doar rareori. Astfel, statele membre preferă în continuare să utilizeze canalele naționale pentru a se adresa OLAF sau Europol, mai degrabă decât posibilitățile oferite de cadrul UE. În plus, accesul direct la informațiile privind TVA schimbate în temeiul cadrului UE este rezervat autorităților fiscale și, în unele cazuri limitate, autorităților vamale. Totuși, aceste informații sunt esențiale pentru alte autorități care investighează fraude transfrontaliere în domeniul TVA, inclusiv pentru autoritățile naționale de aplicare a legii și pentru organismele UE.

OLAF a finalizat investigații administrative privind cazuri de fraudă vamală, formulând recomandări de recuperare a taxelor eludate în cuantum de aproximativ 1,12 miliarde EUR pentru perioada 2022-2024. Europol a oferit un sprijin valoros investigațiilor desfășurate de Parchetul European (EPPO) și primește, de asemenea, date relevante numai direct de la autoritățile naționale de aplicare a legii, pe bază voluntară. Aceste cazuri sunt indisolubil

[8] Statisticile raportate de rețeaua Eurofisc și publicate pe site-ul Comisiei (https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-and-administrative-cooperation/eurofisc_en). Frauda intracomunitară cu firme „fantomă” (MTIC) este identificată în analiza rețelelor de tranzacții (*Transaction Network Analysis* – TNA) începând cu 2020, iar frauda cu vehicule începând cu 2023.

legate de evaziunea în materie de TVA la import, iar OLAF a informat autoritățile naționale relevante cu privire la constatările sale referitoare la cazurile de sustragere de la plata TVA-ului, pentru a permite adoptarea de măsuri la nivel național. Astfel cum a constatat Curtea de Conturi Europeană (CCE) în Raportul său special nr. 8/2025, deși, până de curând, cooperarea statelor membre cu OLAF în domeniul vamal și fiscal în cazul fraudelor legate de regimul vamal 42 era limitată la frauda prin subevaluare, în 2024, OLAF a început să se concentreze pe cazurile de sustragere de la plata taxelor la import și a TVA-ului pentru mărfurile introduse ilegal în UE și expediate către consumatorii finali prin intermediul comerțului electronic, precum și să coopereze cu statele membre în acest domeniu. Totodată, OLAF depune eforturi active pentru a identifica centrele de înregistrare în scopuri de TVA a societăților de tip „cutie poștală" prin care se realizează importuri frauduloase în cadrul unor scheme de fraudă referitoare la TVA în domeniul vamal. Nu în ultimul rând, începând din 2024, OLAF a deschis anchete privind cazuri de sustragere de la plata taxelor la import și de fraudă în domeniul TVA legate de importuri realizate prin platforme online sub regimul ghișeului unic pentru importuri (*Import One Stop Shop* – IOSS). În acest scop, oficiul efectuează verificări încrucișate aprofundate ale datelor privind importurile și TVA-ul, utilizând instrumente analitice avansate pentru a detecta frauda în domeniul TVA.

Parchetul European are competența de a investiga și de a urmări penal fraudele transfrontaliere în domeniul TVA care implică un prejudiciu total de cel puțin 10 milioane EUR. În 2024, EPPO a deschis investigații privind frauda transfrontalieră în domeniul TVA pentru prejudicii estimate la 13,15 miliarde EUR. În prezent, nu există niciun schimb de informații între Eurofisc și EPPO la nivelul UE. EPPO trebuie să se bazeze pe canalele naționale pentru a obține informațiile necesare, ceea ce întârzie transmiterea acestora și complică procesul de colectare a unui set complet de probe. **Un acces direct, la nivelul UE, la datele relevante privind TVA aferente tranzacțiilor transfrontaliere pentru EPPO ar duce la simplificarea colectării probelor legate de frauda în domeniul TVA și ar oferi un punct unic de intrare pentru orice date suplimentare privind acest tip de fraudă, care sunt relevante pentru investigațiile și urmăririle penale desfășurate de EPPO**. Statele membre și-au exprimat reticența de a partaja date privind TVA prin intermediul Eurofisc fără un temei juridic explicit în Regulamentul (UE) nr. 904/2010.

Totuși, informațiile esențiale privind TVA, schimbate în temeiul cadrului UE, nu sunt accesibile acestor autorități ale UE și trebuie obținute prin schimburi bilaterale. Aceasta duce la întârzieri și la fragmentarea datelor, subminând totodată eficacitatea combaterii fraudei în domeniul TVA la nivelul UE. Totodată, în martie 2023[9], Consiliul a subliniat că un nivel mai ridicat de cooperare între poliție, poliția de frontieră și garda de coastă, autoritățile vamale, judiciare, administrative și fiscale, precum și cu instituțiile, organele, agențiile și rețelele relevante ale UE este esențial în lupta împotriva organizațiilor criminale. Aceste organizații criminale sunt implicate în fraude transfrontaliere în domeniul TVA ca mijloc de finanțare a altor activități ilicite. În 2021, Consiliul[10] a convenit asupra priorităților UE pentru combaterea criminalității grave și organizate prin intermediul Platformei multidisciplinare europene împotriva amenințărilor infracționale (EMPACT). Frauda în domeniul TVA face parte din aceste priorități. De asemenea,

[9] Concluziile Consiliului privind continuarea permanentă a ciclului de politici ale UE privind criminalitatea internațională organizată și gravă: EMPACT 2022+

https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7100-2023-INIT/ro/pdf.

[10] Combaterea criminalității organizate: Consiliul stabilește 10 priorități pentru următorii 4 ani https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2021/05/26/fight-against-organised-crime-council-sets-out-10-priorities-for-the-next-4-years/.

constatările CCE din mai multe rapoarte speciale privind cadrul TVA trebuie luate în considerare în mod corespunzător[11].

Acest lucru subliniază necesitatea de a consolida abordarea multidisciplinară la nivelul UE, pe care cadrul UE pentru cooperarea administrativă în materie de TVA nu reușește să o asigure în mod eficace în forma sa actuală.

2.2. Eficiența

Statele membre și-au exprimat satisfacția cu privire la eficiența instrumentelor de cooperare administrativă[12]. Sarcina respectării cadrului UE pentru cooperarea administrativă în materie de TVA revine în principal autorităților fiscale, care pun în aplicare mecanismele de cooperare și își coordonează activitățile. Cadrul în sine nu implică niciun fel de costuri directe pentru contribuabili sau cetățeni. Dimpotrivă, scopul său este de a simplifica accesul la informații și de a reduce costurile de conformare care decurg din Directiva TVA[13] sau din legislația națională.

În ceea ce privește sarcina administrativă, nu multe state membre au fost în măsură să ofere o estimare exactă a costurilor pe care le suportă pentru resursele informatice sau umane necesare funcționării cooperării administrative în materie de TVA, dar puținele estimări furnizate nu au depășit 250 000 EUR pe an pentru un sistem precum VIES, care este utilizat zilnic de contribuabili de 17 milioane de ori în scopul facturării. În lipsa unui astfel de sistem, contribuabilii s-ar confrunta cu costuri de conformare mult mai ridicate, precum și cu riscuri financiare atunci când furnizează bunuri și servicii pe piața internă. Sistemele electronice centrale, cum ar fi analiza rețelelor de tranzacții (*Transaction Network Analysis* – TNA)[14] și sistemul electronic central de informații referitoare la plăți (CESOP)[15], sunt dezvoltate de Comisie prin programul Fiscalis[16], evitându-se astfel necesitatea de a dezvolta sisteme similare în toate cele 27 de state membre. TNA este un instrument de analiză a riscurilor care utilizează datele VIES privind tranzacțiile transfrontaliere; acesta

---

11 Raportul special 08/2025: Frauda în materie de TVA la importuri – Procedurile vamale de import simplificate nu protejează suficient interesele financiare ale UE. Raportul special 12/2019: „Comerțul electronic: multe dintre provocările pe care le prezintă colectarea TVA-ului și a taxelor vamale nu au fost încă soluționate”. Raportul special 19/2017: „Procedurile de import: deficiențele cadrului juridic și aplicarea ineficace afectează interesele financiare ale UE”. Raportul special 24/2015: „Combaterea fraudei intracomunitare în domeniul TVA: sunt necesare eforturi suplimentare”. Raportul special 13/2011: „Modul în care este controlat regimul vamal 42 este de natură să prevină și să detecteze evaziunea în materie de TVA?”.

12 Ar trebui remarcat faptul că statele membre nu pot furniza întotdeauna estimări ale costurilor cooperării administrative în materie de TVA. În timp ce 61 % dintre statele membre consideră că beneficiile depășesc costurile, 25 % dintre statele membre nu au o opinie în această privință.

13 Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, JO L 347, 11.12.2006.

14 Analiza rețelelor de tranzacții (TNA) este un sistem electronic dezvoltat și gestionat de Comisie pentru a sprijini Eurofisc în colectarea și analiza datelor. Funcționarea exactă a acesteia este sensibilă, dar, în termeni generali, TNA ajută Eurofisc să vizualizeze interconexiunile dintre întreprinderi în cadrul mecanismelor de fraudă și amploarea TVA-ului expus riscului. Comisia nu are acces la date.

15 CESOP este noul sistem electronic de combatere a fraudei în domeniul TVA în comerțul electronic. Acesta a fost introdus în ianuarie 2024. CESOP primește date privind plățile transfrontaliere de la prestatorii de servicii de plată și le compară cu raportarea în materie de TVA. Scopul este de a identifica întreprinderile care raportează insuficient sau care nu raportează deloc. De asemenea, CESOP este dezvoltat și gestionat de Comisie, fără acces direct la datele prelucrate.

16 Regulamentul (UE) 2021/847 al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a programului Fiscalis pentru cooperare în domeniul fiscal și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 1286/2013.

a permis Eurofisc să identifice tranzacții suspecte în valoare de 14,6 miliarde EUR și a dus la 2 352 de radieri din registrul TVA în 2023, generând economii de miliarde de euro la veniturile din TVA. CESOP colectează date privind plățile transfrontaliere și permite Eurofisc să verifice încrucișat datele privind TVA cu datele referitoare la beneficiarii plăților, pentru a facilita detectarea fraudei în domeniul TVA în comerțul electronic. Pentru alte sisteme, Comisia se asigură că sistemele dezvoltate la nivel național sunt interoperabile, reducând costurile pentru toate statele membre. În acest sens, beneficiile depășesc în mod semnificativ costurile.

În același timp, evaluarea subliniază că există suprapuneri între instrumentele de cooperare. Unele obligații de raportare ar putea fi eliminate pentru a reduce sarcina administrativă pentru administrațiile fiscale și contribuabili, deoarece informațiile nu mai sunt relevante sau sunt deja disponibile în altă parte.

2.3. Coerența

În ceea ce privește coerența cadrului UE, evaluarea ia în considerare atât aspectele interne, cât și pe cele externe. În privința coerenței interne, evaluarea nu a identificat nicio neconcordanță între dispozițiile Regulamentului (UE) nr. 904/2010 al Consiliului și interacțiunea dintre diferitele instrumente de cooperare, în pofida modificărilor repetate și frecvente. Statele membre apreciază varietatea instrumentelor, iar majoritatea nu raportează niciun conflict între acestea, chiar dacă, în unele cazuri, ele se suprapun. Statele membre aleg instrumentul adecvat pentru nevoile lor.

În ceea ce privește coerența externă, nu există nicio suprapunere între Regulamentul (UE) nr. 904/2010 al Consiliului și alte acte legislative ale UE, cum ar fi Directiva TVA, Directiva privind cooperarea administrativă în domeniul fiscal[17] sau Directiva privind asistența reciprocă în materie de recuperare a creanțelor[18]; acestea sunt mai degrabă complementare. Într-adevăr, îmbunătățirea cooperării administrative în domeniul TVA este pe deplin coerentă cu alte politici ale UE în acest domeniu. Totuși, lipsa unei dispoziții legale în Regulamentul (UE) nr. 904/2010 al Consiliului, care să faciliteze o cooperare reală și eficace în domeniul TVA la nivelul UE între autoritățile fiscale participante la Eurofisc și alte organe/agenții de anchetă, precum EPPO, OLAF și Europol, ar putea fi percepută ca o neconcordanță. În plus, în cazul OLAF, acest lucru nu este în conformitate cu dispozițiile Regulamentului (CE) nr. 515/97 al Consiliului[19], care privește cooperarea administrativă în domeniul legislației vamale, întrucât frauda vamală este legată în mod indisolubil de evaziunea în materie de TVA la import și, eventual, și de evaziunea în materie de TVA intra-UE. Deși necesitatea cooperării între toate aceste autorități este recunoscută pe scară largă, schimburile sunt inexistente în practică sau nu au un temei juridic explicit. În special, faptul că EPPO nu beneficiază de acces direct, la nivelul UE, la datele relevante privind TVA aferente tranzacțiilor transfrontaliere și că OLAF are posibilități limitate de a coopera cu Eurofisc și cu statele membre, precum și aspectele nepractice legate de colaborarea cu Europol, subminează potențialul acestora de a contribui

[17] Directiva 2011/16/UE a Consiliului din 15 februarie 2011 privind cooperarea administrativă în domeniul fiscal și de abrogare a Directivei 77/799/CEE.

[18] Directiva 2010/24/UE a Consiliului din 16 martie 2010 privind asistența reciprocă în materie de recuperare a creanțelor legate de impozite, taxe și alte măsuri.

[19] Regulamentul (CE) nr. 515/97 al Consiliului din 13 martie 1997 privind asistența reciprocă între autoritățile administrative ale statelor membre și cooperarea dintre acestea și Comisie în vederea asigurării aplicării corespunzătoare a legislației din domeniile vamal și agricol.

mai eficient la combaterea fraudei în domeniul TVA. Aceste probleme sunt deosebit de relevante, întrucât competențele fiscale aparțin în primul rând statelor membre și sunt extrem de sensibile din punct de vedere politic, iar Eurofisc nu are personalitate juridică și nici o structură ierarhică.

2.4. Valoare adăugată europeană

În lipsa unui cadru UE pentru cooperarea administrativă în materie de TVA, statele membre ar trebui să se bazeze pe acorduri bilaterale sau multilaterale, deoarece tranzacțiile transfrontaliere ar necesita în continuare un control comun din partea administrațiilor fiscale. Absența unui cadru al UE ar presupune costuri suplimentare pentru dezvoltarea de sisteme electronice naționale și pentru asigurarea interoperabilității acestora cu alte țări.

Totodată, combaterea fraudei în domeniul TVA legată de tranzacțiile transfrontaliere necesită o cooperare strânsă între **toate** statele membre pentru a avea un impact durabil. Abordările naționale sau chiar regionale nu ar fi eficace. Autorii fraudelor ar exploata slăbiciunea unei astfel de rețele, poziționându-se în țara care cooperează cel mai puțin.

În cele din urmă, costurile desfășurării de activități economice în UE ar crește, de asemenea, în lipsa cadrului UE. Pentru contribuabili este un avantaj faptul că pot verifica valabilitatea tuturor codurilor de înregistrare în scopuri de TVA din UE prin intermediul unui singur site internet, evitându-se necesitatea de a se construi 27 de interfețe cu bazele de date naționale.

2.5. Relevanța

Cadrul UE pentru cooperarea administrativă în materie de TVA își menține relevanța, dat fiind că normele care reglementează tranzacțiile transfrontaliere rămân neschimbate, iar autorii fraudelor continuă să exploateze punctele slabe ale acestor norme. Studiul privind decalajul în materie de fraudă intracomunitară cu firme „fantomă” (MTIC), menționat în introducere, estimează că autorii fraudelor continuă să exploateze sistemul tranzitoriu de TVA pentru tranzacțiile transfrontaliere, privând astfel statele membre de venituri în cuantumuri semnificative. Deficitul de încasare a TVA continuă să scadă, ceea ce arată că frauda națională în domeniul TVA este în scădere. Cu toate acestea, statele membre percep în continuare în mod acut amenințarea reprezentată de mecanismele transfrontaliere de fraudă în domeniul TVA. Eurofisc rămâne cel mai eficace mijloc administrativ de combatere a acestui tip de fraudă, fiind astfel o dovadă a relevanței cadrului UE.

3. CONCLUZII PRIVIND FUNCȚIONAREA CADRULUI UE PENTRU COOPERAREA ADMINISTRATIVĂ ÎN MATERIE DE TVA

Constatările generale ale evaluării sugerează că, în mare măsură, cadrul UE pentru cooperarea administrativă în materie de TVA este eficace în a asigura că administrațiile fiscale dispun de toate mijloacele necesare pentru a controla tranzacțiile transfrontaliere în scopuri de TVA. Cooperarea dintre statele membre urmărește reducerea sarcinii administrative pentru experții fiscali și creșterea eficienței controalelor. Cadrul UE își menține relevanța și coerența, însă coerența sa externă trebuie revizuită pentru a se încadra mai bine în abordarea multidisciplinară de combatere a fraudei în domeniul TVA. Totodată, valoarea adăugată europeană a cadrului este evidentă atât pentru administrațiile fiscale, cât și pentru contribuabili.

Cadrul UE își îndeplinește în mare măsură obiectivele, chiar dacă eficacitatea abordării multidisciplinare de combatere a fraudei în domeniul TVA rămâne o problemă. Statele membre se bazează în mare măsură pe diferite mijloace de cooperare pentru a controla numărul tot mai mare de tranzacții intra-UE. Cu toate acestea, numărul mare de tranzacții transfrontaliere a determinat statele membre să se bazeze mai mult pe VIES, care le permite să obțină informațiile în mod automat, în combinație cu Eurofisc, pentru a verifica rapid suspiciunile de fraudă. Alte mijloace de cooperare sunt utilizate în cazurile mai puțin urgente. Acest lucru a fost confirmat de administrațiile fiscale consultate în cursul evaluării.

Analiza comună a riscurilor pe baza datelor privind TVA este realizată de Eurofisc. Eurofisc a identificat tranzacții suspecte în valoare de 49,8 miliarde EUR între 2020 și 2024. Această sumă ar putea fi chiar mai mare dacă Eurofisc ar avea acces la alte surse de informații care nu sunt disponibile în prezent în cadrul UE pentru cooperarea administrativă în materie de TVA, dar care sunt, de obicei, disponibile administrațiilor fiscale la nivel național. Extinderea listei de date pe care Eurofisc le poate prelucra ar fi benefică pentru combaterea fraudei în domeniul TVA. De exemplu, prin accesarea datelor privind beneficiarii reali, Eurofisc ar putea contracara utilizarea interpușilor în frauda în domeniul TVA. Accesul la registrele bancare și contactele periodice cu autoritățile de combatere a spălării banilor (unitățile de informații financiare[20]) ar permite autorităților să aplice mai bine principiul „urmăririi banilor” în combaterea fraudei.

Principala concluzie este că, deși legislația Uniunii privind cooperarea administrativă în materie de TVA oferă un cadru solid și funcțional pentru o cooperare strânsă între autoritățile relevante, frauda în domeniul TVA rămâne o amenințare financiară majoră pentru bugetele naționale și bugetul UE. Totodată, frauda gravă în domeniul TVA este, la rândul său, o amenințare la adresa securității UE, astfel cum a recunoscut Consiliul, întrucât grupurile infracționale organizate își folosesc adesea profiturile obținute din fraude în domeniul TVA pentru a finanța alte tipuri de infracțiuni, cum ar fi contrabanda cu țigări sau traficul de droguri.

În acest context, au fost identificate următoarele domenii majore ale cooperării administrative în materie de TVA, în care frauda în domeniul TVA ar putea fi redusă și mai mult:

- raționalizarea capacității Eurofisc de a identifica frauda în domeniul TVA și de a acționa ca mecanism de alertă timpurie pentru a o opri prin măsuri administrative;
- intensificarea cooperării dintre autoritățile fiscale și vamale în combaterea fraudei în domeniul TVA la import, prin instituirea unui cadru de cooperare administrativă între OLAF, Eurofisc și autoritățile vamale și fiscale naționale, inclusiv accesul direct la datele relevante; acest aspect a fost semnalat și de CCE în rapoartele sale speciale nr. 24/2015 și nr. 8/2025[21];

[20] Directiva (UE) 2024/1640 a Parlamentului European și a Consiliului din 31 mai 2024 privind mecanismele care trebuie instituite de statele membre pentru prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului.

[21] A se vedea recomandarea 12 din Raportul special nr. 24/2015: „Combaterea fraudei intracomunitare în domeniul TVA: Sunt necesare eforturi suplimentare” și punctele 93 și 107 din Raportul special nr. 08/2025: „Frauda în materie de TVA la importuri – Procedurile vamale de import simplificate nu protejează suficient interesele financiare ale UE”.

- consolidarea cooperării multidisciplinare la nivelul UE între diferite administrații, cum ar fi OLAF, autoritățile de aplicare a legii și autoritățile de urmărire penală, precum Europol și EPPO, inclusiv asigurarea accesului direct, la nivelul UE, la datele relevante, în conformitate cu mandatul lor respectiv și ținând seama de protecția datelor și de garanțiile procedurale aplicabile.

4. CALEA DE URMAT

Pentru a aborda punctele de interes enumerate mai sus, Comisia va avea în vedere modificarea cadrului UE pentru cooperarea administrativă în materie de TVA, punând accentul pe aspectele multidisciplinare ale combaterii fraudei în domeniul TVA, în concordanță cu revizuirea în curs a arhitecturii antifraudă a UE[22].

4.1. Consolidarea Eurofisc

În ultimii ani, Eurofisc a fost considerat de statele membre ca fiind un instrument administrativ eficace în combaterea fraudei transfrontaliere în domeniul TVA. Acesta are acces privilegiat la informații privind TVA și dispune de instrumente eficace de analiză a riscurilor, inclusiv colectarea automată a datelor și analiza preliminară, care i-au îmbunătățit semnificativ funcționarea. Statele membre recunosc, de asemenea, valoarea adăugată a Eurofisc și rolul său în combaterea fraudei în domeniul TVA. Pentru a valorifica acest potențial, Comisia va analiza:

1. dacă guvernanța și responsabilitatea Eurofisc trebuie consolidate;
2. dacă **Eurofisc** ar putea beneficia de **informații suplimentare, cum ar fi registrele de conturi bancare, datele privind proprietatea societăților sau informațiile din partea unităților de informații financiare (FIU) referitoare la spălarea banilor,** pentru a identifica persoanele care se află în spatele fraudei, precum și activele financiare ale acestora;
3. cum să se asigure că **atenționările Eurofisc sunt urmate în timp util de măsuri administrative destinate să combată frauda, de exemplu invalidarea rapidă a codurilor de înregistrare în scopuri de TVA**, reducând astfel perioada în care un autor al fraudei poate acționa.

4.2. Consolidarea abordării multidisciplinare în combaterea fraudei în domeniul TVA

Cadrul UE pentru cooperarea administrativă în materie de TVA ar putea fi extins în continuare pentru a permite accesul altor autorități, în limitele mandatului lor, în domeniul combaterii fraudei în domeniul TVA, în special al fraudei de tip carusel. Acest aspect este deosebit de presant pentru EPPO, în contextul numeroaselor investigații privind frauda transfrontalieră în domeniul TVA. Un **acces direct la bazele de date privind TVA la nivelul UE, cum ar fi VIES sau CESOP**, ar reduce considerabil volumul de muncă necesar pentru colectarea datelor. Totodată, acest lucru ar fi la fel de important pentru OLAF în desfășurarea investigațiilor administrative privind frauda vamală, precum și

[22] Revizuirea arhitecturii generale antifraudă legate de interesele financiare ale UE are ca obiectiv asigurarea unei cooperări eficace și eficiente cu Parchetul European, pentru protejarea bugetului UE. https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/piotr-serafin_en.

pentru orientarea cooperării dintre autoritățile vamale, autoritățile din domeniul TVA și Eurofisc.

Consolidarea abordării multidisciplinare în combaterea fraudei în domeniul TVA este unul dintre obiectivele specifice ale cadrului UE pentru cooperarea administrativă în materie de TVA. Evaluarea arată că, în această privință, cadrul a eșuat, întrucât prevede o cooperare foarte limitată a Eurofisc cu OLAF și Europol. Comisia va lua în considerare revizuirea acestei componente a cadrului și va evalua soluții, inclusiv asigurarea accesului direct la informațiile schimbate în temeiul cadrului UE, care să fie în concordanță cu mandatul și nevoile acestor autorități.

Comisia va analiza:

1. Modalități de consolidare a cadrului general de cooperare administrativă al UE, în vederea sprijinirii unei abordări multidisciplinare mai eficace în combaterea fraudei în domeniul TVA;

2. Pe termen scurt, opțiuni pentru a asigura coerența Regulamentului privind EPPO[23] și a Regulamentului OLAF[24] cu cadrul UE pentru cooperarea administrativă în materie de TVA, inclusiv posibilități de acces direct al EPPO și OLAF la datele privind TVA aferente tranzacțiilor transfrontaliere, ținând seama de garanțiile relevante în materie de protecție a datelor;

3. Într-o etapă ulterioară și de mai mare amploare, ar putea fi avută în vedere posibilitatea unei revizuiri cuprinzătoare a Regulamentului (UE) nr. 904/2010 al Consiliului, pentru a permite schimbul de informații relevante cu toate autoritățile antifraudă ale UE, inclusiv cu autoritățile vamale și cu Europol, în limitele mandatelor lor respective.

[23] Regulamentul (UE) 2017/1939 al Consiliului din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European.

[24] Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1073/1999 al Parlamentului European și al Consiliului și a Regulamentului (Euratom) nr. 1074/1999 al Consiliului.