



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 14 de dezembro de 2022
(OR. en)

16066/22

FISC 265
ECOFIN 1339
CODEC 2027

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	14 de dezembro de 2022
para:	Thérèse Blanchet, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2022) 717 final
Assunto:	RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a avaliação final do programa Fiscalis 2020

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2022) 717 final.

Anexo: COM(2022) 717 final



Bruxelas, 14.12.2022
COM(2022) 717 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a avaliação final do programa Fiscalis 2020

{SWD(2022) 406 final}

CONTEXTO

O programa Fiscalis 2020 foi criado pelo 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 no mercado interno através do reforço da cooperação entre os países participantes, as suas autoridades fiscais e os seus funcionários»¹. O programa dá seguimento a programas semelhantes anteriores². Entre 2014 e 2020, foi um dos principais instrumentos utilizados para apoiar a aplicação coerente do direito da UE no domínio da fiscalidade e a luta contra a fraude fiscal, a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo, assegurando o intercâmbio de informações, apoiando a cooperação administrativa e reforçando a capacidade administrativa dos países participantes.

Em conformidade com o artigo 17.º do regulamento, a Comissão, assistida por avaliadores externos independentes, realizou um estudo para apoiar a avaliação final do programa, tal como tinha feito com a avaliação intercalar³. Os resultados pormenorizados da avaliação são apresentados no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório e constituem a sua base. O objetivo da avaliação final é apreciar o desempenho do programa de 2014 a 2020⁴ e em que medida os resultados alcançados perdurarão a longo prazo. O âmbito da avaliação abrange os anos de funcionamento do programa (2014-2020) e incorpora as conclusões da avaliação intercalar realizada em 2018. A avaliação final determina em que medida essas conclusões foram aplicadas e geraram melhorias. A avaliação abrangeu todos os países participantes, ou seja, os Estados-Membros da UE⁵, os países candidatos (Albânia, Macedónia do Norte, Montenegro, Sérvia e Turquia) e os potenciais candidatos (Bósnia-Herzegovina e Kosovo*). A avaliação tem em conta todo o conjunto de atividades financiadas e de gestão e todas as partes interessadas pertinentes (administrações nacionais, serviços da Comissão e operadores económicos) de todos os países participantes.

¹ JO L 347 de 20.12.2013, p. 25.

² O programa Fiscalis 2020 baseou-se em programas anteriores. O primeiro programa, denominado Mattheus-Tax, teve início em outubro de 1993 e decorreu até ao final de dezembro de 1995. Sob a nova designação Fiscalis, existiram até agora quatro programas Fiscalis, incluindo o avaliado no presente relatório: o primeiro programa Fiscalis (1998-2002); o segundo programa Fiscalis (2003-2007); o terceiro programa Fiscalis (2008-2013) e o quarto programa Fiscalis (2014-2020), ou Fiscalis 2020, avaliado aqui. Regulamento (UE) 2021/847 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2021, que estabelece o Programa «Fiscalis» para a cooperação no domínio fiscal de 2021 a 2027 e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1286/2013.

³ [Avaliação intercalar do Fiscalis 2020 SWD \(europa.eu\)](#).

⁴ Algumas das atividades do programa Fiscalis de 2020 prosseguem em 2021, uma vez que a maioria das convenções de subvenção foi prorrogada até 2021.

⁵ O Reino Unido saiu da UE e tornou-se um país terceiro a partir de 1 de fevereiro de 2020. Por conseguinte, foi considerado um país da UE participante durante a maior parte da vigência do programa. No total, 35 países foram abrangidos pelo quadro Fiscalis 2020: os 27 Estados-Membros da UE e o Reino Unido, enquanto foi um Estado-Membro da UE, e 7 países candidatos e potenciais candidatos.

O presente relatório visa apresentar os resultados da avaliação final sobre: i) eficácia, ou seja, em que medida o programa atingiu o seu objetivo; ii) eficiência, ou seja, em que medida o programa alcançou o seu objetivo em relação aos recursos utilizados; iii) a coerência do programa com as políticas e prioridades mais vastas da UE; iv) o valor acrescentado desta intervenção a nível da UE e a forma como fez a diferença e v) a pertinência do programa.

1. EFICÁCIA: EM QUE MEDIDA O PROGRAMA ATINGIU O SEU OBJETIVO

O programa visa apoiar o bom funcionamento dos sistemas de tributação no mercado interno, assegurando o intercâmbio de informações, apoiando a cooperação administrativa e reforçando a capacidade administrativa dos países participantes, o que, por sua vez, pode apoiar a aplicação coerente do direito da UE no domínio da fiscalidade e a luta contra a fraude fiscal, a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo.

Os dados recolhidos no âmbito da avaliação confirmaram que o Programa Fiscalis 2020 foi um **instrumento fundamental** para apoiar a consecução desses objetivos. O programa tem sido crucial: a) para o **desenvolvimento e funcionamento dos sistemas de informação europeus (SIE) que permitem** uma base comum/harmonizada para o **intercâmbio automático e seguro de informações, a normalização e a simplificação dos procedimentos**; b) para proporcionar uma vasta gama de ações conjuntas que **criaram um ambiente colaborativo em que as autoridades trabalharam em conjunto, trocaram conhecimentos e identificaram as melhores práticas** em matéria de procedimentos e orientações administrativas, direito da UE e sistemas informáticos; e c) **para a prestação de formação destinada a melhorar as aptidões e competências do pessoal e a capacidade administrativa.**

Ao fazê-lo, o programa contribuiu para a **luta contra a fraude fiscal, a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo**, uma vez que a qualidade e o âmbito das informações possibilitados pelas infraestruturas informáticas e pelos sistemas informáticos financiados pelo programa Fiscalis permitiram a realização de controlos transfronteiriços, durante os quais foram detetadas potenciais operações fraudulentas, conduzindo a uma ação conjunta das autoridades. Os entrevistados afirmaram igualmente que o intercâmbio automático de informações possibilitado pelos SIE funcionou como dissuasor de comportamentos fraudulentos, contribuindo assim para combater a fraude fiscal, a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo. Os SIE também reduziram os custos de cumprimento e aumentaram a segurança jurídica dos operadores económicos, aumentando o cumprimento geral por parte dos contribuintes e permitindo que as autoridades e os operadores económicos reduzissem o tempo e os recursos necessários para o exercício das suas atividades. Além disso, cerca de 44 % de todas as propostas de ação conjunta apresentadas estavam relacionadas com a luta contra a fraude fiscal, a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo. Os estudos de casos sugerem que o programa Fiscalis pode, assim, ter contribuído para receitas fiscais adicionais.

O programa também **facilitou uma compreensão melhor e partilhada do direito fiscal da UE** entre as autoridades fiscais e os operadores económicos, contribuindo para a **sua aplicação mais**

fácil e coerente. As ações conjuntas e os módulos de formação diretamente destinados a melhorar a compreensão e a aplicação do direito da União no domínio da fiscalidade foram considerados muito úteis e alcançaram os resultados pretendidos. De um modo mais geral, o programa também criou um clima de confiança entre funcionários, promovendo intercâmbios que prosseguiram para além das atividades específicas do programa. De um modo geral, contribuiu para o bom funcionamento dos sistemas fiscais na UE.

No que diz respeito ao **intercâmbio seguro de dados** entre as administrações fiscais nacionais e com os operadores económicos e outras autoridades governamentais, pode observar-se que **o volume de dados trocados aumentou de forma constante desde 2014**, atingindo 32,23 terabytes em 2019, em comparação com apenas 4,3 terabytes em 2014. Os SIE ajudaram os Estados-Membros a comunicar entre si de forma segura e eficiente, pelo que **o número de mensagens trocadas entre administrações através dos vários sistemas apoiados pelo programa aumentou de forma significativa e contínua desde 2014**⁶. Além disso, **os encargos administrativos das administrações fiscais e das empresas diminuíram** e **os custos de cumprimento das empresas foram 95 % inferiores** para aquelas que utilizaram o sistema informático pertinente em comparação com os que não o utilizaram.

No que diz respeito às ações conjuntas, realizaram-se mais de 1 500 ações conjuntas, incluindo mais de 3 500 eventos, durante o período de 2014-2020. O número de participantes nas ações conjuntas do programa Fiscalis 2020 manteve-se a um nível elevado e constante, o que resultou em mais de 30 000 participantes no total. Foram realizadas **visitas de trabalho** para os funcionários adquirirem ou aumentarem os seus conhecimentos ou competências especializadas no domínio fiscal. Os Estados-Membros também trocaram conhecimentos e experiências em matéria fiscal através de **grupos de projeto**, frequentemente utilizados para debater, desenvolver e implementar os SIE. Os **workshops**, embora utilizados com menor frequência, procuraram melhorar os procedimentos das administrações fiscais. As **ações de reforço das capacidades** consistiram principalmente na assistência técnica a alguns Estados-Membros. Os **controles multilaterais e a participação em inquéritos administrativos** são exemplos de cooperação administrativa direta entre as autoridades fiscais. Embora menos comuns, foram organizados grupos de trabalho e seminários sobre sistemas informáticos específicos ou para a partilha de informações sobre o direito da UE no domínio da fiscalidade.

Os participantes e os gestores de ações conjuntas mostraram-se positivos quanto à sua eficácia e utilidade. Os entrevistados indicaram que todas as ações foram úteis e promoveram a aprendizagem mútua. Dos inquiridos, 93 % concordaram que a sua participação em ações conjuntas lhes proporcionou uma boa oportunidade para expandir a sua rede de (e contactos

⁶ Por exemplo, 14 000 mensagens em 2020 face a 12 800 mensagens em 2017 no caso dos sistemas relacionados com a DCA1; 29 700 mensagens em 2020 face a apenas 4 600 em 2017 no caso dos sistemas DCAC2; 992 292 mensagens em 2020 face a 689 839 mensagens em 2017 no caso do sistema MOSS.

com) funcionários no estrangeiro. **95 % dos participantes declararam ter partilhado as suas experiências e 77 % declararam que esses intercâmbios tinham conduzido a alterações/melhorias nas práticas de trabalho das suas administrações.** Note-se que, em 2020, em resultado da pandemia de COVID-19, a taxa de participação foi ligeiramente inferior devido às restrições impostas e até as atividades em linha substituírem, passado algum tempo, as atividades físicas.

A grande maioria dos coordenadores Fiscais entrevistados considerou a **formação** fundamental para reforçar as capacidades administrativas das administrações. A Comissão adquiriu 267 módulos de aprendizagem em linha da UE e organizou 141 sessões de formação sobre aptidões e competências relativas aos sistemas informáticos. As pontuações relativas à qualidade da formação atribuídas pelos participantes foram elevadas (pontuação média de 72,7 numa escala de 0-100). Do mesmo modo, a percentagem de funcionários das administrações fiscais que consideraram que a formação informática correspondeu às suas expectativas ou foi útil é sistematicamente superior a 90 %. O número de funcionários das administrações fiscais formados está a aumentar, uma vez que cada vez mais funcionários das administrações fiscais receberam formação utilizando materiais comuns da UE também em contextos nacionais. **Receberam formação com base nos módulos de aprendizagem em linha 130 500 participantes das autoridades fiscais e quase um milhão de outros participantes de empresas e cidadãos.**

Note-se que os países terceiros entrevistados também apreciaram as ações conjuntas para oportunidades de ligação em rede, mas consideraram que não estavam a dar resposta suficiente às suas necessidades, uma vez que as ações dão prioridade aos países da UE e se centram nos SIE a que os países candidatos não têm acesso.

2. EFICIÊNCIA: EM QUE MEDIDA O PROGRAMA ALCANÇOU O SEU OBJETIVO EM RELAÇÃO AOS RECURSOS UTILIZADOS

Ao avaliar a eficiência, o estudo externo analisou em que medida os recursos do programa alcançaram os resultados pretendidos da forma menos onerosa. Foi feita uma tentativa para estimar os custos e benefícios e, sempre que possível, monetarizá-los. Embora os custos estejam disponíveis, é mais difícil quantificar os benefícios. A definição dos benefícios foi igualmente resultado das entrevistas realizadas com as partes interessadas no programa.

O programa Fiscalis 2020 autorizou um orçamento de cerca de 222 milhões de EUR para o período 2014-2020. **Cerca de 75 % do orçamento foi gasto no desenvolvimento, manutenção e funcionamento dos SIE para efeitos fiscais (168 milhões de EUR).** Além disso, os Estados-Membros também suportaram custos de aquisição, desenvolvimento, instalação, manutenção e funcionamento quotidiano dos componentes nacionais dos SIE. Outras partes interessadas (por exemplo, empresas, instituições financeiras) podem incorrer indiretamente em custos para estes sistemas. Estas infraestruturas e sistemas informáticos comuns exigem claramente muitos

recursos. No entanto, são indispensáveis para o trabalho quotidiano das administrações fiscais e proporcionam uma série de benefícios em todos os domínios das suas atividades. Os estudos de casos realizados no âmbito da presente avaliação revelaram exemplos concretos de benefícios que superam os custos no caso de sistemas específicos. Os SIE têm procedimentos normalizados e simplificados e reduziram os encargos administrativos das autoridades e das empresas, reduziram os custos de cumprimento das empresas e ajudaram a detetar potenciais operações fraudulentas. Ao desenvolver e explorar os componentes comuns dos SIE, o programa a nível da UE conduziu a importantes economias de escala, assegurou a interoperabilidade e evitou a duplicação de esforços dos Estados-Membros. Consequentemente, os SIE permitiram o intercâmbio seguro de informações, apoiaram a cooperação e a capacidade administrativas, facilitando uma execução mais eficaz e uma aplicação coerente do direito da UE em matéria de fiscalidade e da luta contra a fraude fiscal, a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo. A avaliação proporcionou uma imagem globalmente positiva da sua eficiência.

O programa Fiscalis 2020 prestou apoio financeiro a uma vasta gama de ações conjuntas, que representaram cerca de 33 milhões de EUR (15 % do financiamento total do programa). Com base nos resultados dos inquéritos, a avaliação considerou que, de um modo geral, as ações conjuntas contribuíram fortemente para os objetivos do programa. As ações conjuntas incluíram seminários, *workshops*, grupos de projeto, controlos bilaterais ou multilaterais, outras atividades de cooperação administrativa, visitas de trabalho, participação nos inquéritos administrativos, atividades de reforço das capacidades e equipas de peritos. Tal como referido, o número total de participantes elevou-se a mais de 30 000. Com exceção das equipas de peritos, a fim de assegurar a plena participação dos países participantes, foi possível o reembolso de 100 % das despesas elegíveis de deslocação, alojamento e despesas relacionadas com a organização de eventos e ajudas de custo, sempre que necessário para atingir plenamente os objetivos do programa Fiscalis 2020⁷. O custo médio por participante e por ação para todos os tipos de ações conjuntas (com exceção das equipas de peritos) manteve-se relativamente estável ao longo do período, com uma ligeira diminuição global nos últimos anos, o que talvez possa indicar uma melhoria da eficiência. Os resultados regulares da sondagem (inquérito) do programa Fiscalis foram esmagadoramente positivos, sugerindo que os benefícios das ações são elevados para as partes envolvidas. A maioria das autoridades fiscais concordou que os benefícios superavam os custos. Os investimentos em ações conjuntas foram considerados úteis e eficazes em termos de custos ao considerar os custos em comparação com os resultados alcançados. A participação em equipas de peritos não foi totalmente reembolsável pelo programa Fiscalis 2020 (as despesas de deslocação e de alimentação foram integralmente reembolsadas,

⁷ Note-se que o financiamento está relacionado com o aspeto colaborativo das ações conjuntas, ou seja, o financiamento permite que a ação se realize se for da competência do programa, mas, em muitos casos, as autoridades nacionais são, em grande parte ou totalmente, responsáveis pela organização da ação. A Comissão pode atuar como iniciadora ou participar, por exemplo, em grupos de projeto, *workshops* e seminários Fiscalis, enquanto com os CML não existe qualquer participação da Comissão em conformidade com as disposições da base jurídica pertinente do CML.

enquanto apenas 50 % dos custos de pessoal foram cobertos). Estas equipas de peritos foram, no entanto, cruciais para o desenvolvimento de alguns dos sistemas informáticos Fiscais que poderiam não existir sem elas. Proporcionam aos Estados-Membros a oportunidade de congregarem recursos e competências especializadas, em vez de agirem separadamente. Por conseguinte, foram bastante eficazes em termos de custos. De um modo geral, as ações conjuntas reforçaram a cooperação e a capacidade administrativas e melhoraram as relações de trabalho entre os participantes. Contribuíram para o intercâmbio de experiências e a identificação de boas práticas em matéria de procedimentos administrativos e, por outro lado, apoiaram a aplicação efetiva da legislação fiscal da UE e um maior cumprimento.

Foram autorizados cerca de 6,9 milhões de EUR para formação fiscal comum. A maior parte do orçamento de formação do Fiscalis 2020 (4,7 milhões de EUR) foi afetada a módulos de aprendizagem em linha. Receberam formação com base nestes módulos 130 470 participantes das autoridades fiscais e 941 938 outros participantes de empresas e cidadãos. Assim, os módulos de formação tiveram um custo de 4,9 EUR por pessoa formada, o que é muito baixo. As autoridades fiscais descreveram a aprendizagem em linha como útil e eficaz no aumento da sua capacidade, além de ser útil para outras partes interessadas. Considerou-se que outras atividades de formação Fiscais realizadas no âmbito de grupos de projeto ou atividades de reforço das capacidades (nomeadamente ações de formação informática) aumentaram a sua capacidade administrativa e facilitaram a coordenação e a cooperação entre as autoridades fiscais.

Na sequência da avaliação intercalar, foram envidados esforços para reduzir os custos com a burocracia associados à adesão, ao estabelecimento de um processo de apresentação e transmissão de comentários sobre as ações conjuntas, bem como para otimizar os procedimentos e recursos para as ações conjuntas e manter a carga de trabalho a um nível controlável, o que parece ser visível na última metade do programa Fiscalis 2020, uma vez que nenhum país participante considerou os encargos demasiado elevados em comparação com os seus benefícios. Note-se que algumas autoridades de países terceiros sugeriram que os seus custos são relativamente elevados, tendo em conta a medida em que podem participar. Estas ações teriam, na sua opinião, valor adicional se pudessem aceder a mais aspetos das mesmas.

3. COERÊNCIA: A COERÊNCIA DO PROGRAMA COM AS POLÍTICAS E PRIORIDADES MAIS VASTAS DA UE

O exercício de avaliação analisou em que medida o programa Fiscalis 2020 era coerente com as políticas mais vastas da UE e com outros programas de financiamento da UE. A avaliação final confirmou as conclusões da avaliação intercalar do programa Fiscalis 2020, ou seja, que **as ações do programa eram consonantes e coerentes com as prioridades estratégicas globais da Comissão.** Parece também haver **coerência entre o programa Fiscalis 2020 e outros instrumentos semelhantes.**

Os objetivos do programa Fiscalis 2020 estão claramente alinhados com a prioridade da Comissão «**Uma economia ao serviço das pessoas**», que visa «lutar contra a fraude, a assegurar

receitas sustentáveis e a apoiar um melhor ambiente empresarial no mercado único.» Além disso, o programa Fiscalis 2020 financiou ações coerentes com a prioridade da Comissão «**Uma Europa preparada para a era digital**», ao abrigo da qual a Comissão visa modernizar as administrações públicas. O programa Fiscalis financiou o desenvolvimento, a melhoria e a implementação de infraestruturas e sistemas informáticos que podem reforçar a capacidade administrativa das autoridades fiscais dos países participantes. Mais recentemente, a Comissão publicou o **Pacote para uma tributação justa e simples** de 2020, que contém 25 iniciativas fiscais para apoiar a recuperação económica e a transição para uma economia verde e digital⁸. O sucessor do programa Fiscalis poderá apoiar essas iniciativas.

A avaliação concluiu que o **programa apoiou outros programas da UE e beneficiou dos mesmos**. Existem complementaridades e sinergias entre o programa Fiscalis 2020 e o **programa Alfândega 2020**. Existem ganhos de eficiência decorrentes da gestão conjunta dos dois sistemas pela Comissão. Várias funções operacionais são cofinanciadas por ambos os programas e estão disponíveis simultaneamente para as administrações aduaneiras e fiscais. É o caso dos principais sistemas de infraestruturas informáticas, como a rede comum de comunicações (CCN) ou os materiais de formação comuns. Podem ser exploradas economias de escala e a compatibilidade do sistema, ao mesmo tempo que permite às administrações aduaneiras e fiscais trocarem informações e partilharem melhor os conhecimentos. O programa Fiscalis 2020 foi também complementar do **Programa de Apoio às Reformas Estruturais (PARE) 2017-2020** e foram identificadas sinergias. Por exemplo, os desafios identificados através de ações conjuntas puderam seguidamente receber apoio técnico adaptado por parte do PARE. Existem também complementaridades entre o programa Fiscalis 2020 e o **programa Hercule III** gerido pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), sem que haja sobreposição. No entanto, apesar da sua complementaridade, parece haver uma cooperação ativa limitada ou uma procura ativa de sinergias entre os dois programas.

O programa Fiscalis também **contribui e é coerente com programas para os países candidatos e potenciais candidatos, como o TAIEX**. Sete países terceiros participaram em ações conjuntas e atividades de formação do programa Fiscalis 2020 e, como tal, trocaram conhecimentos e boas práticas com os países da UE. Tal conduziu a reformas em países terceiros, apoiando o processo de adesão e ajudando a criar um clima de confiança e de boa vontade entre os países. Os entrevistados dos países candidatos salientaram os benefícios do acesso a ambos os instrumentos, uma vez que o programa Fiscalis foi considerado mais flexível, proporcionando resultados a curto prazo, ao passo que o TAIEX permitiu que os países terceiros adotassem processos de reforma a mais longo prazo.

⁸ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Plano de ação para uma tributação justa e simples que apoie a estratégia de recuperação: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e8467e73-c74b-11ea-adf7-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF.

Foram utilizados vários mecanismos para assegurar esta coerência entre os diferentes programas da UE, incluindo reuniões interserviços, consultas interserviços, participação de observadores de vários serviços da Comissão em reuniões ou atividades de grupos de projeto, partilha de programas de trabalho ou avaliação de propostas de projetos por funcionários de diferentes serviços da Comissão. Apesar dos resultados positivos observados, a avaliação encontrou margem para novas complementaridades e sinergias em determinados domínios, como no caso do sucessor do programa Hercule III.

4. VALOR ACRESCENTADO EUROPEU DO PROGRAMA

A aplicação do direito da UE no domínio da fiscalidade incumbe aos Estados-Membros. As medidas de apoio, como as previstas no programa Fiscalis 2020, podem contribuir para garantir uma aplicação mais coerente e consistente do direito da UE a nível nacional.

O programa Fiscalis 2020 **proporcionou a sustentabilidade financeira dos SIE, que são essenciais para garantir a disponibilidade e a partilha de informações**. As infraestruturas e os sistemas informáticos tornaram-se mais fáceis e eficazes. Assim, o programa gerou **economias de escala**, bem como **ganhos de eficiência e níveis de segurança adicionais**, ajudando as administrações nacionais (e os operadores económicos) a poupar tempo e recursos, em especial para os países participantes com administrações fiscais mais pequenas e com menos recursos. A interoperabilidade e a interconectividade das infraestruturas e sistemas informáticos centrais e as suas características simbióticas constituem um valor acrescentado europeu. Além disso, o desenvolvimento dos SIE ajudou as administrações fiscais nacionais a modernizar e digitalizar os seus sistemas e instrumentos internos.

As ações conjuntas proporcionaram um considerável valor acrescentado europeu, oferecendo às administrações **oportunidades únicas de cooperação, comunicação e ligação em rede**. A realização de *workshops*, seminários e visitas de trabalho, entre outros, congregou conhecimentos e competências especializadas dos países participantes, ajudou as autoridades nacionais a compreender melhor o direito da UE e apoiou o desenvolvimento e a implementação dos sistemas informáticos. Estas iniciativas ajudaram a reforçar a confiança e a cooperação informal após os eventos e conduziram a uma maior convergência de abordagens e práticas. Por exemplo, algumas reformas fiscais foram concebidas com a ajuda e o aconselhamento de coordenadores de outros países. As autoridades fiscais, que transmitiram observações positivas constantes sobre a capacidade de as ações conjuntas cumprirem os objetivos, indicaram que, sem o programa Fiscalis, os seus recursos limitados (tempo e dinheiro) para investir no planeamento, na organização e na realização dessas ações se traduziriam num menor número de ações.

O mesmo se aplica às atividades de formação, em especial **aos módulos de aprendizagem em linha**, que melhoraram os conhecimentos dos funcionários das administrações fiscais nacionais e as ajudaram a compreender melhor a legislação fiscal da UE e os respetivos procedimentos e a aplicá-los de modo mais uniforme. Essas atividades ajudam igualmente a reforçar a capacidade

dos funcionários para trabalhar com os sistemas informáticos. Melhoraram a capacidade das administrações, bem como a sua eficácia e eficiência. Os módulos de aprendizagem em linha financiados pelo programa Fiscalis acrescentaram valor para além dos participantes, uma vez que também foram utilizados internamente, por exemplo, em atividades de ensino. O grande número de pessoas formadas⁹ prova que foram considerados úteis. É provável que estas atividades e módulos de formação não tivessem sido desenvolvidos, ou, pelo menos, não desenvolvidos na mesma medida e por todas as autoridades, sem o programa Fiscalis. Teriam sido demasiado onerosos, devido à ausência do elemento de escala. A formação ajudou a estabelecer um clima de confiança e a criar uma visão partilhada.

Com base nos dados apresentados e na dimensão das ações do programa, é justo afirmar que, sem o programa Fiscalis, os SIE, as ações conjuntas e a formação, que foram fundamentais para a aplicação do direito da UE no domínio da fiscalidade e para a luta contra a fraude fiscal, a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo, não teriam a mesma escala e âmbito de aplicação. A cooperação teria provavelmente existido, mas teria sido desigual, com base em relações não estruturadas e em canais e acordos de reciprocidade mais morosos. Teria sido difícil alcançar a mesma versatilidade de temas e a dimensão europeia ou a participação pan-europeia nas ações e atividades de formação que tiveram lugar no âmbito do programa Fiscalis 2020. Embora possa ter havido esforços bilaterais ou multilaterais, estes não teriam beneficiado das economias de escala geradas pelo programa Fiscalis; o custo e o tempo para implementar e manter a ação pelas autoridades nacionais também teriam sido maiores. No que respeita aos SIE, o programa Fiscalis 2020 assegurou o desenvolvimento e a manutenção contínuos dessas infraestruturas e sistemas informáticos. Sem o programa, correriam o risco de se tornarem obsoletos ou de serem descontinuados devido à falta de recursos face aos custos elevados. Não se teriam obtido as economias de escala e as reduções dos custos globais.

O programa Fiscalis 2020 gerou resultados tangíveis decorrentes de sistemas interligados e de um intercâmbio coerente de informações e ajudou os funcionários das administrações fiscais a adquirir competências e a trocar experiências através de uma vasta gama de ações conjuntas e de formação. É provável que muitas das ações e realizações do programa desaparecessem e fossem descontinuadas a médio prazo, pelo menos em comparação com a sua escala e âmbito atuais. As atuais redes entre administrações fiscais construídas ao longo dos anos deixariam de existir. Consequentemente, a aplicação do direito da UE seria menos harmoniosa, com mais margem de manobra para os agentes económicos explorarem as «lacunas» criadas pela falta de coordenação transfronteiras para evitar impostos ou cometer fraudes. Com efeito, os desafios da fraude fiscal não podem ser enfrentados se os Estados-Membros não olharem para além das fronteiras dos seus territórios administrativos e cooperarem intensamente com os seus homólogos.

⁹ Dados da aprendizagem em linha da DG TAXUD.

Com o aumento da digitalização, da globalização e da circulação de trabalhadores, a aplicação do direito fiscal da UE e a luta contra a fraude, a elisão e o planeamento fiscal agressivo serão cada vez mais importantes e, conseqüentemente, o valor acrescentado do programa também deverá continuar a aumentar.

5. PERTINÊNCIA DO PROGRAMA

A globalização e a digitalização, combinadas, criam novas oportunidades e desafios à capacidade dos sistemas fiscais para cobrar receitas fiscais. Geram novas formas de trabalho (trabalho híbrido e à distância) e de exercício das atividades empresariais (sem presença física) que não estão totalmente em sintonia com a forma como os sistemas fiscais ainda estão concebidos e as autoridades fiscais exercem as suas atividades. Podem também dar origem à elisão ou evasão fiscal se as administrações e os sistemas fiscais não acompanharem a mudança.

Para enfrentar tais desafios, já foi adotada uma série de alterações legislativas no domínio fiscal durante o período de 2014-2020 e as ações do programa Fiscalis 2020 apoiaram estreitamente a execução destas iniciativas. Por exemplo, as alterações de 2015 da regra relativa ao lugar das prestações de serviços para efeitos de IVA foram acompanhadas da introdução do chamado sistema MOSS, a fim de facilitar o comércio transfronteiras no âmbito dos serviços digitais. As diretivas relativas à cooperação administrativa foram introduzidas para facilitar o intercâmbio automático de informações entre as administrações fiscais e assegurar o pagamento justo de impostos pelos contribuintes (pessoas singulares ou coletivas) que geram rendimentos em atividades transfronteiras. Foram realizados trabalhos preparatórios para introduzir o apoio informático à aplicação da Diretiva Comércio Eletrónico, que entrou em vigor em 1 de julho de 2021.

A tendência vai manter-se, e as autoridades e os operadores económicos terão de acompanhar o mundo cada vez mais digitalizado e globalizado. Tal realça a necessidade de reforçar a cooperação entre a administração fiscal e as capacidades administrativas das autoridades nacionais e, por conseguinte, **a pertinência do programa para apoiar os Estados-Membros na digitalização e modernização dos procedimentos**. Dado o seu êxito no passado, considera-se que os futuros programas Fiscalis continuam a ser pertinentes para facilitar o intercâmbio de informações, a cooperação e a coordenação entre os Estados-Membros através de sistemas informáticos, ações conjuntas e formação e, como tal, contribuem para o funcionamento eficaz e eficiente do mercado interno neste contexto.

No que respeita à pertinência, a avaliação analisou as necessidades das administrações fiscais nacionais e dos operadores económicos. A avaliação final revelou que **o programa continua a ser pertinente e necessário**. Com efeito, o programa Fiscalis 2020 foi considerado **extremamente pertinente para dar resposta aos grandes desafios das administrações fiscais e satisfazer as suas necessidades**. As infraestruturas e sistemas informáticos foram considerados altamente pertinentes para o trabalho quotidiano dos funcionários fiscais, uma vez que são as

principais plataformas de comunicação através das quais os Estados-Membros podem trocar dados pertinentes para combater a fraude e a evasão fiscais e aplicar o direito da UE, o que, por sua vez, promove a assistência mútua e a coordenação. A formação e as ações conjuntas são igualmente consideradas pertinentes para reforçar a capacidade administrativa, como o reforço de conhecimentos e o trabalho em rede. Através do intercâmbio de informações, boas práticas e orientações, o programa Fiscalis apoia a elaboração de políticas e a aplicação mais equitativa e previsível do direito da UE, bem como a luta contra a fraude fiscal, a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo. A garantia de condições de concorrência equitativas e justas é fundamental **para que os operadores económicos** possam exercer as suas atividades. Além disso, os encargos administrativos excessivos e os custos de cumprimento das obrigações fiscais podem impedir algumas empresas de exercer atividades económicas, em especial além-fronteiras. Os sistemas informáticos Fiscalis foram considerados especialmente pertinentes para os operadores económicos, simplificando o cumprimento através da disponibilização fácil de informações ou, por exemplo, aliviando os encargos administrativos das empresas que prestam serviços de telecomunicações, radiodifusão e eletrónicos, evitando a apresentação de declarações de IVA em cada país onde os serviços são prestados (e aumentando o cumprimento das obrigações fiscais).

Algumas autoridades fiscais sugeriram que o programa Fiscalis poderia apoiar a criação de uma base de dados sobre a evolução legislativa dos Estados-Membros no domínio fiscal, abrangendo os desenvolvimentos emergentes que afetam a fiscalidade, como, por exemplo, as moedas virtuais. Os coordenadores Fiscalis nos países candidatos salientaram a sua capacidade limitada para beneficiar plenamente das ações financiadas pelo Fiscalis devido à sua natureza orientada para a UE, a que acresce o facto de estes países não terem acesso a todos os sistemas informáticos, o que afeta a sua capacidade de participar em componentes de formação conexas.

6. CONCLUSÕES E ENSINAMENTOS RETIRADOS

A avaliação revelou que o programa tem sido eficaz na consecução dos seus objetivos de permitir o intercâmbio seguro de informações, apoiar a cooperação administrativa e reforçar a capacidade administrativa dos países participantes. O programa apoiou igualmente a aplicação da legislação fiscal da UE para combater a fraude fiscal, a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo.

O programa Fiscalis 2020 contribuiu para reforçar a cooperação transnacional e a capacidade administrativa das autoridades fiscais através do desenvolvimento e manutenção das infraestruturas e sistemas informáticos da UE, de ações conjuntas e de atividades de formação comuns. O programa contribuiu para abordagens mais harmonizadas e procedimentos simplificados, diminuindo os encargos administrativos e reduzindo os custos de cumprimento para os contribuintes.

Através das infraestruturas e dos sistemas informáticos que ajudou a desenvolver e a manter, o programa Fiscalis melhorou as informações disponíveis e garantiu o intercâmbio de informações.

Ao substituir os controlos manuais, ao recorrer a análises de dados avançadas e ao facilitar os controlos entre países, permitiu uma melhor identificação de potenciais casos de fraude, de uma forma mais eficiente. Pode também ter tido um efeito dissuasor, aumentando o cumprimento e prevenindo a fraude fiscal, a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo. Embora seja difícil estabelecer onexo de causalidade, o estudo de avaliação revelou que vários dos indicadores-chave em matéria de fraude fiscal, evasão fiscal e planeamento fiscal agressivo mostram sinais de melhoria durante a vigência do programa.

Os dados analisados pelo avaliador externo indicaram que as ações conjuntas e a formação promoveram a cooperação das autoridades fiscais e proporcionaram um espaço para o intercâmbio de ideias entre homólogos, caso fosse identificada uma necessidade específica. Criaram redes para as autoridades fiscais participantes (incluindo redes informais para além das iniciativas do programa), permitindo uma maior coordenação e partilha de conhecimentos, promovendo a aprendizagem mútua e conduzindo, em alguns casos, à cooperação transnacional na execução das reformas fiscais. A partilha de informações e a transferência de conhecimentos possibilitadas pelo programa contribuíram melhorar e aumentar a compreensão comum da legislação e, por conseguinte, para a sua aplicação mais coerente. Por outras palavras, o programa Fiscalis proporciona um quadro para o desenvolvimento de atividades de cooperação (ações conjuntas) com as autoridades participantes, em muitos casos, fortemente responsáveis pela organização dos vários aspetos de uma ação conjunta.

Do ponto de vista da eficiência, e apesar das dificuldades na monetarização dos benefícios e na determinação do nexo de causalidade, os recursos investidos no programa Fiscalis 2020 e nos seus componentes foram considerados úteis tendo em conta os resultados alcançados. Por outras palavras, a avaliação concluiu que o programa tinha proporcionado valor às autoridades fiscais da UE e nacionais a um custo razoável. O programa Fiscalis 2020 era consonante e coerente com os objetivos políticos globais da Comissão, em especial com a Estratégia Europa 2020. Adaptou-se de forma flexível à evolução das prioridades e à nova legislação, cumprindo o seu papel enquanto programa de financiamento que apoia a aplicação do direito da UE em matéria de fiscalidade.

A avaliação considerou que o programa Fiscalis continuará provavelmente a ser um instrumento pertinente a nível da UE para alcançar os objetivos de apoio à aplicação da legislação fiscal da UE e à luta contra a fraude fiscal, a evasão fiscal e o planeamento fiscal agressivo num mundo em mudança devido, entre outros fatores, ao envelhecimento, à digitalização e à globalização, colocando assim desafios aos sistemas fiscais e às administrações. Com efeito, o programa Fiscalis continua a ser um instrumento relevante para financiar o desenvolvimento, a implementação e o funcionamento de infraestruturas e sistemas informáticos no domínio da fiscalidade, explorando economias de escala. Exigem muitos recursos e seria difícil para todos os países terem o mesmo âmbito e escala proporcionados pelo programa da UE. O programa Fiscalis demonstrou igualmente ser útil para permitir a coordenação e a aprendizagem mútua entre países. Os sistemas informáticos, as ações conjuntas e as atividades de formação

desempenham todos um papel complementar na realização dos objetivos do programa. Os componentes do programa Fiscalis reforçam-se mutuamente. A avaliação revelou um amplo consenso entre as principais partes interessadas quanto ao facto de o programa Fiscalis 2020 ser necessário, pertinente e corresponder às necessidades dos principais intervenientes. Por conseguinte, a conceção do programa foi considerada adequada à sua finalidade e deve ser mantida.

No entanto, a avaliação também chamou a atenção para alguns domínios em que poderiam ser introduzidas melhorias. As conclusões indicam que os sistemas informáticos avaliados no estudo estão a gerar benefícios que superam os custos, em termos de simplificação, potencial deteção de fraudes e cumprimento da legislação fiscal. No entanto, os dados sobre custos e benefícios são insuficientes, pelo que poderá ser útil que a Comissão e os Estados-Membros explorem formas de medir melhor os custos e benefícios dos investimentos realizados. A disponibilidade de dados mais abrangentes sobre os custos (investimentos em sistemas informáticos) e os benefícios (receitas fiscais cobradas, simplificação) poderia contribuir para uma maior definição de prioridades e para a tomada de decisões. Note-se que a maior parte dos custos suportados pelo programa Fiscalis no domínio informático consistem principalmente na interligação de 27 sistemas informáticos nacionais heterogéneos através do intercâmbio de mensagens e não no desenvolvimento de soluções centrais baseadas na partilha de dados. Esta decisão arquitetónica segue a base jurídica acordada para os sistemas de informação europeus fiscais correspondentes. No entanto, pode conduzir a custos mais elevados a nível da UE, limitando simultaneamente a capacidade de tratamento de dados com um possível impacto na relação custo/benefício.

Além disso, a avaliação refere que os países terceiros consideraram que deveriam poder participar num conjunto mais vasto de atividades, uma vez que são muito pertinentes e adequadas, tornando assim os seus investimentos financeiros ainda mais vantajosos. Note-se que os serviços da Comissão já tomaram medidas para abordar esta questão no novo programa Fiscalis 2021-2027, assegurando o envio de convites aos países terceiros participantes, salvo justificação em contrário.

Por outro lado, embora o programa Fiscalis 2020 tenha sido considerado coerente e consistente com as prioridades da UE e adequadamente complementar de outros programas de financiamento, como o programa Alfândega 2020 e o Programa de Apoio às Reformas Estruturais (atualmente Instrumento de Assistência Técnica), há margem para melhorar as sinergias com o programa Hercule III. A coordenação com a Comissão foi considerada boa, mas a avaliação sublinhou a importância de continuar a explorar formas de melhorar a coordenação com outros serviços, tendo em conta um mundo em rápida mudança.

A avaliação revelou igualmente que os trabalhos prosseguem em termos de aplicação das recomendações da avaliação intercalar e para o futuro. Na sequência da avaliação intercalar, a Comissão criou um plano de ação interno com 13 domínios de ação para dar resposta às 13 recomendações, que incluíam 48 subações. Em março de 2022, a grande maioria (75 % +) das ações foi concluída e várias estão ainda em curso, nomeadamente em dois domínios:

«acompanhamento e apresentação de relatórios» e «comunicação». A Comissão reconhece a sua importância e está empenhada em dar-lhes resposta no âmbito da execução do programa Fiscalis 2021-2027 ou do próximo quadro financeiro plurianual. A Comissão está igualmente empenhada em melhorar e ajustar continuamente o programa a novas realidades, se necessário, para além das recomendações incluídas na presente avaliação e, nomeadamente, tendo em vista a futura avaliação intercalar.