Conselho
da União Europeia

Bruxelas, 26 de novembro de 2026
(OR. en)

16472/26

FISC 435
ECOFIN 1576

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	24 de novembro de 2026
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.° doc. Com.:	COM(2026) 629 final
Assunto:	RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre o funcionamento das disposições estabelecidas pela 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, direitos e outras medidas

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2026) 629 final.

Anexo: COM(2026) 629 final

COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 24.11.2026
COM(2026) 629 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre o funcionamento das disposições estabelecidas pela 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, direitos e outras medidas

Introdução

1. Espera-se que todos os contribuintes paguem a sua quota-parte de impostos. Caso não sejam pagos, as autoridades fiscais devem tomar medidas de recuperação para os cobrar. A competência das autoridades fiscais é, contudo, limitada ao seu próprio território nacional. Não podem cobrar créditos no estrangeiro, mesmo que os devedores se tenham deslocado para outros países ou detenham ativos noutros países. Para resolver este problema, a União Europeia (UE) adotou legislação que permite aos Estados-Membros prestar assistência mútua em matéria de cobrança de impostos, direitos e outras medidas. Este quadro jurídico consta da Diretiva 2010/24/UE («Diretiva Cobrança»)[1]. Agora que as disposições da diretiva se encontram transpostas para os respetivos sistemas jurídicos nacionais, os Estados-Membros devem prestar-se assistência mútua através do intercâmbio de informações, da notificação de documentos, da cobrança de créditos fiscais em nome de um Estado-Membro requerente e da adoção de medidas cautelares, se necessário.

   A assistência mútua em matéria de cobrança ajuda a garantir que todas as pessoas paguem os seus impostos e evita a fraude fiscal e as perdas orçamentais para os Estados-Membros, o que promove a equidade e a não discriminação na UE.

2. De cinco em cinco anos, a Comissão tem de apresentar um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre o funcionamento destas disposições relativas à assistência em matéria de cobrança. O presente relatório dá seguimento ao relatório da Comissão COM(2020) 813, de 18 de dezembro de 2020[2] e abrange o período 2020-2025.

3. Na preparação do presente relatório, a Comissão lançou, em 2025, um inquérito exaustivo junto de todos os Estados-Membros, em que solicitou dados quantitativos e qualitativos sobre uma vasta gama de temas relacionados com a cobrança de impostos. O questionário centrou-se na organização e nos recursos dos serviços centrais de ligação nacionais, na utilização correta dos formulários eletrónicos para enviar e responder a pedidos de assistência e no cumprimento dos prazos estabelecidos pela Diretiva Cobrança, no impacto dos créditos contestados e dos prazos de prescrição, bem como na disponibilidade de medidas cautelares. Teve igualmente como objetivo obter uma melhor compreensão da utilização dos instrumentos disponíveis, solicitando aos Estados-Membros que fornecessem dados sobre as suas taxas nacionais de recuperação e práticas de abate ao ativo, a cooperação com os administradores de insolvência, o tratamento dos pedidos de reembolso do IVA e a recuperação do IVA que continua por pagar ao abrigo do regime de balcão único[3]. Por último, o inquérito convidou os Estados-Membros a apresentar os seus pontos de vista sobre os encargos administrativos, a possibilidade de ação multilateral e outras potenciais reformas da legislação da UE, bem como sobre a cooperação com países terceiros. As respostas recebidas foram tidas em conta na análise apresentada no presente relatório. No entanto, nem todos os Estados-Membros responderam de forma satisfatória e atempada a este inquérito. Um Estado-Membro não respondeu de todo.

---

[1] 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, direitos e outras medidas (JO L 84 de 31.3.2010, p. 1).

[2] Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 18 de dezembro de 2020, sobre o funcionamento das disposições da Diretiva 2010/24/UE do Conselho [COM(2020) 813].

[3] Ao abrigo do regime de balcão único da União, os sujeitos passivos estabelecidos num Estado-Membro da UE que forneçam bens ou prestem serviços a clientes privados noutros Estados-Membros podem declarar e pagar no seu próprio Estado-Membro (Estado-Membro de identificação do balcão único) o IVA devido nesses outros Estados-Membros (Estados-Membros de consumo). O Estado-Membro de identificação do balcão único cobra este IVA e transfere-o, subsequentemente, para os Estados-Membros de consumo.

1. Evolução na sequência do relatório anterior

4. O relatório anterior identificou **cinco ações prioritárias**:

   1) Melhorar a recolha de dados estatísticos relativos à utilização da assistência em matéria de cobrança, com vista a uma melhor avaliação da eficiência e eficácia da assistência mútua em matéria de cobrança, tendo em conta a necessidade de evitar ou limitar a carga de trabalho adicional para as autoridades fiscais nacionais. Deve também ser dada especial atenção à correspondência entre o volume de trabalho dos pedidos de assistência recebidos e os recursos administrativos mobilizados no Estado requerido;
   2) Examinar os problemas ao nível de cada Estado-Membro relacionados com as regras ou práticas nacionais em matéria de cobrança que dificultam o bom funcionamento da assistência mútua em matéria de cobrança, a fim de resolver estas questões;
   3) Examinar as necessidades e as formas de melhorar o funcionamento do sistema de assistência em matéria de cobrança a nível da UE;
   4) Desenvolver o conhecimento e a sensibilização para a legislação relativa à assistência mútua em matéria de cobrança, tanto por parte das autoridades fiscais nacionais como dos contribuintes;
   5) Examinar as possibilidades e formas de promover e facilitar a assistência em matéria de cobrança com os países terceiros, tendo em conta a competência e as prioridades da UE.

5. No que diz respeito ao acompanhamento destas ações prioritárias, são de assinalar os **progressos seguintes**:

   1) Para facilitar e melhorar a recolha de dados estatísticos[4], a Comissão criou uma ferramenta de recolha automatizada de estatísticas. Um teste realizado no primeiro semestre de 2025 confirmou a sua fiabilidade global, embora a sua exatidão continue a depender da utilização correta dos formulários eletrónicos para os pedidos de assistência em matéria de cobrança e respetivo acompanhamento.
      A partir de 2026 (no caso das estatísticas relativas à assistência em matéria de cobrança em 2025), são recolhidos dados adicionais pertinentes, tais como a prontidão das respostas e o número e os motivos das revisões dos pedidos de assistência. A recolha automatizada de dados estatísticos não só reforça a fiabilidade dos dados comunicados pelos Estados-Membros, como também contribui para reduzir os encargos administrativos que recaem sobre eles.
   2) Na sequência da análise das questões levantadas a nível de cada Estado-Membro, a Comissão lançou, em 2023, procedimentos no âmbito do mecanismo EU Pilot em relação a oito Estados-Membros relativas ao acesso das autoridades nacionais responsáveis pela cobrança às informações sobre contas bancárias e outros ativos, a fim de satisfazer os pedidos de informações pertinentes para efeitos de cobrança de impostos. Estas ações conduziram a vários esclarecimentos e alterações das legislações nacionais, melhorando a capacidade destas autoridades para fornecer as informações necessárias para responder a um pedido de outro Estado-Membro sobre ativos detidos na sua jurisdição.

[4] Nos termos do artigo 27.º, n.º 1, da Diretiva 2010/24, cada Estado-Membro deve comunicar anualmente dados estatísticos relativos ao número de pedidos de informações, de notificação, de cobrança ou de medidas cautelares enviados a cada Estado-Membro requerido e recebidos de cada Estado-Membro requerente numa base anual, bem como o montante dos créditos objeto de um pedido de assistência à cobrança e montantes cobrados.

3) Além disso, em outubro de 2024, a Comissão deu início a um procedimento de infração solicitando a um Estado-Membro (Malta) que tomasse medidas corretivas: os créditos de outras jurisdições não foram tratados como diretamente executórios, tendo exigido uma validação prévia pelos tribunais nacionais. Esta prática era contrária ao artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva Cobrança, que confere efeito executivo imediato ao título executivo uniforme no Estado requerido. Este procedimento de infração foi encerrado na sequência da entrada em vigor de alterações legislativas em 2025, destinadas a harmonizar as regras nacionais com o direito da UE.
4) A Comissão promoveu igualmente o conhecimento e a sensibilização para a legislação em matéria de assistência à cobrança, tanto por parte das autoridades fiscais nacionais como dos contribuintes, através de várias iniciativas: reuniões regulares do Grupo de Peritos de Cobrança, seminários específicos do programa Fiscalis para novos funcionários, seminários temáticos sobre questões específicas, como a proteção dos direitos dos contribuintes, e o lançamento de um módulo de aprendizagem eletrónica sobre a utilização de formulários eletrónicos. Estas atividades complementaram os esforços nacionais em matéria de formação.
5) A assistência à cobrança foi igualmente tratada em negociações internacionais. Foi acordado um novo quadro com o Reino Unido ao abrigo do Acordo de Comércio e Cooperação[5], tendo sido incluídas disposições no Acordo de Associação negociado com Andorra e São Marinho[6] e realizadas negociações com a Suíça e a Noruega[7]. Estas iniciativas ajudam a alargar a cooperação em matéria de cobrança para além da UE.

   No contexto dos acordos negociados com o Reino Unido e de determinadas iniciativas bilaterais dos Estados-Membros, a Comissão identificou dificuldades para assegurar a coerência com o direito da União. Sempre que necessário, a Comissão interveio para clarificar o quadro jurídico e assegurar os ajustamentos necessários, de modo a alinhar os acordos com as regras da UE. Tem havido chamadas de atenção para o facto de que os impostos e os direitos abrangidos pelas disposições relativas à assistência à cobrança do Acordo de Comércio e Cooperação entre a UE e o Reino Unido não devem ser abrangidos pelas disposições correspondentes dos acordos e memorandos de entendimento que os Estados-Membros negoceiem com o Reino Unido. Do mesmo modo, foi clarificado que os acordos bilaterais entre os Estados-Membros da UE e o Reino Unido não devem violar as disposições em matéria de assistência à cobrança do Acordo de Saída do Reino Unido e do seu Protocolo relativo à Irlanda/Irlanda do Norte[8].

---

[5] JO L 149 de 30.4.2021, p. 10. As novas disposições em matéria de assistência mútua à cobrança de impostos estão estabelecidas no Protocolo relativo à cooperação administrativa e à luta contra a fraude no domínio do IVA e à assistência mútua em matéria de cobrança de créditos respeitantes a impostos e direitos, que constitui um anexo deste Acordo de Comércio e Cooperação.

[6] Proposta de Decisão do Conselho relativa à celebração, em nome da União Europeia, do Acordo que cria uma associação entre a União Europeia e o Principado de Andorra e a República de São Marinho, respetivamente [COM(2024) 189 final de 26 de abril de 2024].
Uma vez adotado, o Protocolo de Andorra anexo a este acordo estabelecerá novas regras em matéria de assistência à cobrança de créditos respeitantes a direitos de importação e a direitos de exportação. Estas novas regras estão estabelecidas no artigo 25.º do Protocolo de Andorra, que substitui as regras anteriormente adotadas ao abrigo dos artigos 4.º a 24.º da Decisão n.º 1/2003 do Comité Misto CE-Andorra, de 3 de setembro de 2003 (JO L 253 de 7.10.2003, p. 3). As futuras disposições em matéria de assistência mútua à cobrança de todos os créditos fiscais devem ser acordadas com Andorra e São Marinho no prazo de quatro anos a contar da data de entrada em vigor do Acordo de Associação (artigo 63.º do Acordo de Associação proposto).

[7] As negociações em curso com a Noruega visam alargar o âmbito da assistência à cobrança ao abrigo do atual acordo entre a UE e a Noruega sobre a cooperação administrativa, a luta contra a fraude e a cobrança de créditos no domínio do IVA (JO L 195 de 1.8.2018, p. 1).

[8] Ver o Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre a negociação de acordos bilaterais entre os Estados-Membros da UE e o Reino Unido no que respeita à cooperação administrativa no domínio do

2. Assistência à cobrança de impostos entre os Estados-Membros: em que medida é eficaz?

2.1. Número de pedidos, montantes solicitados e efetivamente cobrados[9]

6. O número de pedidos de assistência tem vindo a aumentar substancialmente nos últimos anos. Esta tendência reflete-se na utilização crescente de todos os tipos de pedidos de cooperação transfronteiriça em matéria de cobrança de impostos. Trata-se de pedidos de informações previsivelmente relevantes para a autoridade requerente na cobrança dos seus créditos, pedidos de notificação ao destinatário de documentos relativos à cobrança desses créditos, pedidos de medidas cautelares para garantir a futura cobrança de créditos e pedidos de medidas de cobrança.

Quadro 1: número total de pedidos recebidos por todos os Estados-Membros (2020-2025)

	Pedidos de informações	Pedidos de notificação	Pedidos de medidas cautelares	Pedidos de cobrança	Número total de pedidos
2020	19 453	1 592	90	18 791	39 926
2021	21 952	1 488	124	20 711	44 275
2022	19 589	1 181	145	20 750	41 665
2023	22 058	1 202	297	28 325	51 882
2024	28 833	1 366	194	36 525	66 918
2025	29 792	1 796	526	39 397	71 511

Alguns Estados-Membros receberam mais pedidos de assistência do que outros. O anexo 1 apresenta uma panorâmica do número de pedidos recebidos por cada Estado-Membro no período de 2024-2025.

7. Os montantes cobrados também revelaram uma tendência global ascendente nos últimos anos, mas são muito inferiores aos montantes para os quais é solicitada assistência.

Quadro 2: panorâmica dos montantes para os quais foi solicitada assistência e dos montantes cobrados (2020-2025)

	Montantes cuja cobrança é solicitada (comunicados pelos Estados-Membros requerentes)	Cobrados a pedido de outros Estados-Membros antes da dedução dos próprios custos (comunicados pelos Estados-Membros requeridos)	Cobrados mediante pedido a outros Estados-Membros (comunicados pelos Estados-Membros requerentes)
	em EUR (arredondados para 1 000)	*em EUR (arredondados para 1 000)*	*em EUR (arredondados para 1 000)*

IVA ou à assistência em matéria de cobrança de impostos, em conformidade com o artigo 8.º, n.º 2, da Decisão (UE) 2021/689 do Conselho [COM(2025) 16 final, de 28 de janeiro de 2025].

[9] Cumpre notar que, apenas desde 2025, as estatísticas são recolhidas através de uma ferramenta automatizada utilizada por todos os Estados-Membros.

2020	2 424 528 000	76 265 000	66 256 000
2021	2 604 570 000	65 794 000	82 008 000
2022	2 337 326 000	83 277 000	111 284 000
2023	2 991 038 000	104 427 000	129 637 000
2024	3 878 215 000	123 802 000	177 977 000
2025	5 083 807 000	151 427 000	150 471 000

2.2. Esforços dos Estados-Membros para prestar assistência mútua à cobrança de impostos

8. Há uma grande diferença entre os montantes para os quais é solicitada assistência à cobrança e os montantes comunicados (tanto pelo Estado-Membro requerente como pelo Estado-Membro requerido) como efetivamente cobrados (quadro 2). Note-se, no entanto, que:
   - a assistência à cobrança é geralmente utilizada como último recurso, depois de esgotadas as medidas nacionais de cobrança[10], o que significa que os pedidos de assistência à cobrança dizem geralmente respeito a processos difíceis, relativos a créditos (mais) antigos,
   - normalmente, as ações de cobrança requerem tempo. Mesmo quando a cobrança é (parcialmente) bem-sucedida, em regra só produz resultados após um determinado período e não no ano do pedido em causa,
   - as estatísticas recolhidas automaticamente sobre os montantes efetivamente cobrados (disponíveis desde 2025) nem sempre incluem dados sobre cobranças parciais, que fazem parte das ações de cobrança em curso, na medida em que estes dados nem sempre são sistematicamente transmitidos na comunicação das autoridades requeridas aos Estados-Membros requerentes,
   - não estão disponíveis dados sobre os montantes totais pagos diretamente. As estatísticas sobre os montantes efetivamente cobrados, comunicadas pelos Estados-Membros requeridos e, a partir de 2025, as estatísticas recolhidas através da ferramenta automatizada não têm em conta os montantes pagos diretamente pelos devedores ao Estado-Membro requerente, na sequência de um pedido de cobrança ao Estado-Membro requerido. Em 2025, esses pagamentos diretos ocorreram pelo menos 6 116 vezes (2 622 pagamentos parciais e 3 494 pagamentos integrais do crédito),
   - a «taxa de execução» e os resultados das medidas de cobrança tomadas pelas autoridades requeridas dependem de múltiplos fatores que não estão sob o seu controlo. Em primeiro lugar, quando um pedido de cobrança é enviado, é incerto, ou pode ser incerto, se o devedor ou os bens podem ser encontrados no Estado-Membro requerido. Se não houver possibilidades de cobrança no Estado-Membro requerido, as autoridades requeridas não podem tomar medidas de cobrança bem-sucedidas. Além disso, os devedores podem contestar com êxito a validade de um crédito, eventualmente mesmo após o início do processo de assistência à cobrança. Os créditos que são anulados ou reduzidos posteriormente não são incluídos nas estatísticas (uma vez que as estatísticas têm em conta os montantes mencionados no pedido inicial)[11].

[10] Nos termos do artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva Cobrança, antes de solicitar a cobrança a outro Estado-Membro, o Estado-Membro requerente deve começar por utilizar os seus próprios procedimentos nacionais de cobrança, exceto quando for patente que não há ativos suscetíveis de permitir a cobrança no Estado-Membro requerente ou que tais procedimentos não conduzirão ao pagamento integral do crédito, e a autoridade requerente dispuser de informações específicas indicando que o interessado dispõe de ativos no Estado-Membro requerido, ou quando o recurso a esses procedimentos no Estado-Membro requerente puder implicar dificuldades desproporcionadas.

[11] Exemplos de outros fatores que estão fora do controlo das autoridades requeridas:

9. No entanto, pode concluir-se, com base nas informações recolhidas, que as administrações requeridas nem sempre desenvolvem esforços suficientes para satisfazer os pedidos que recebem. O seguimento nem sempre é sistemático e a comunicação sobre a satisfação dos pedidos é muitas vezes tardia e inexata, em especial no que diz respeito aos pedidos de cobrança.

   Desde 2025, são recolhidas estatísticas sobre a prontidão dos avisos de receção dos pedidos de assistência e de outras mensagens de acompanhamento relativas à execução dos pedidos de assistência. No entanto, estas estatísticas têm de ser recolhidas durante um período mais longo antes de a sua análise permitir obter uma imagem totalmente exata dos esforços dos Estados-Membros requeridos para satisfazer atempadamente os pedidos de assistência.

2.3. Principais problemas identificados na execução dos pedidos de cobrança

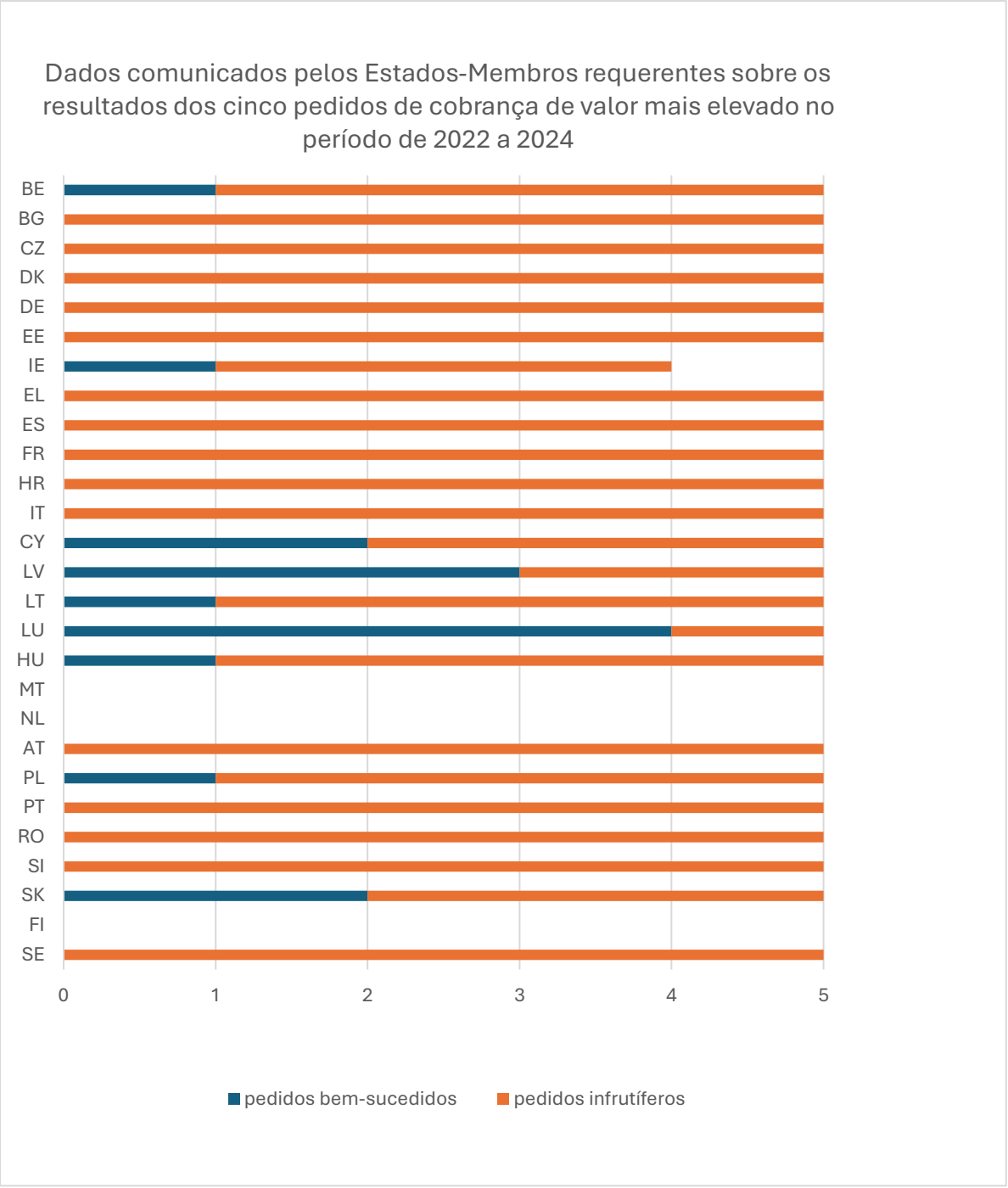
10. Num relatório de 2017 sobre a utilização da assistência mútua à cobrança de impostos entre os Estados-Membros da UE, observou-se que «das consultas efetuadas às autoridades fiscais dos Estados-Membros conclui-se que, em situações simples (por exemplo, no caso dos trabalhadores fronteiriços), a assistência em matéria de cobrança está a funcionar bem, fornecendo uma solução para a falta de competência transfronteiras das autoridades fiscais. No entanto, noutras situações — em especial quando a não cobrança é devida à intenção fraudulenta do devedor — a assistência em matéria de cobrança é considerada mais difícil, tal como a cobrança no Estado-Membro requerente propriamente dito»[12]. Esta observação permanece válida até hoje. Apesar do aumento dos montantes cobrados, persiste uma discrepância importante entre os montantes solicitados e os montantes cobrados.

11. Para ter uma ideia clara sobre os motivos para os pedidos de cobrança infrutíferos, a Comissão convidou os Estados-Membros a analisar em profundidade o resultado dos cinco pedidos de cobrança de valor mais elevado durante o período de 2022-2024. As informações recolhidas confirmam que existe uma discrepância considerável entre os montantes solicitados e os montantes cobrados, o que indica que estes pedidos foram apenas parcialmente bem-sucedidos.

1. Um Estado-Membro requerente pode enviar pedidos a vários Estados-Membros relativos ao mesmo crédito. Nesse caso, o crédito só deve (pode) ser cobrado uma vez. Mesmo que esse crédito seja integralmente cobrado num Estado-Membro, a taxa de assistência à cobrança nos outros Estados-Membros não indicará esse crédito como totalmente cobrado, mas sim como não tendo sido cobrado de todo;
2. Se um Estado-Membro requerente enviar um pedido de cobrança de um montante de IVA reembolsável, o instrumento de estatísticas de assistência à cobrança não terá em conta o montante do reembolso do IVA penhorado, mas sim o montante total da dívida fiscal não paga (que pode ser muito superior ao montante do IVA reembolsável), distorcendo assim uma taxa de assistência à cobrança que seria calculada com base nestes valores;
3. Um Estado-Membro recebeu um pedido de cobrança de um montante excecional superior a 500 000 000 EUR. A eventual não cobrança deste crédito único poderá ter um efeito perturbador na taxa geral de cobrança do Estado-Membro requerido.

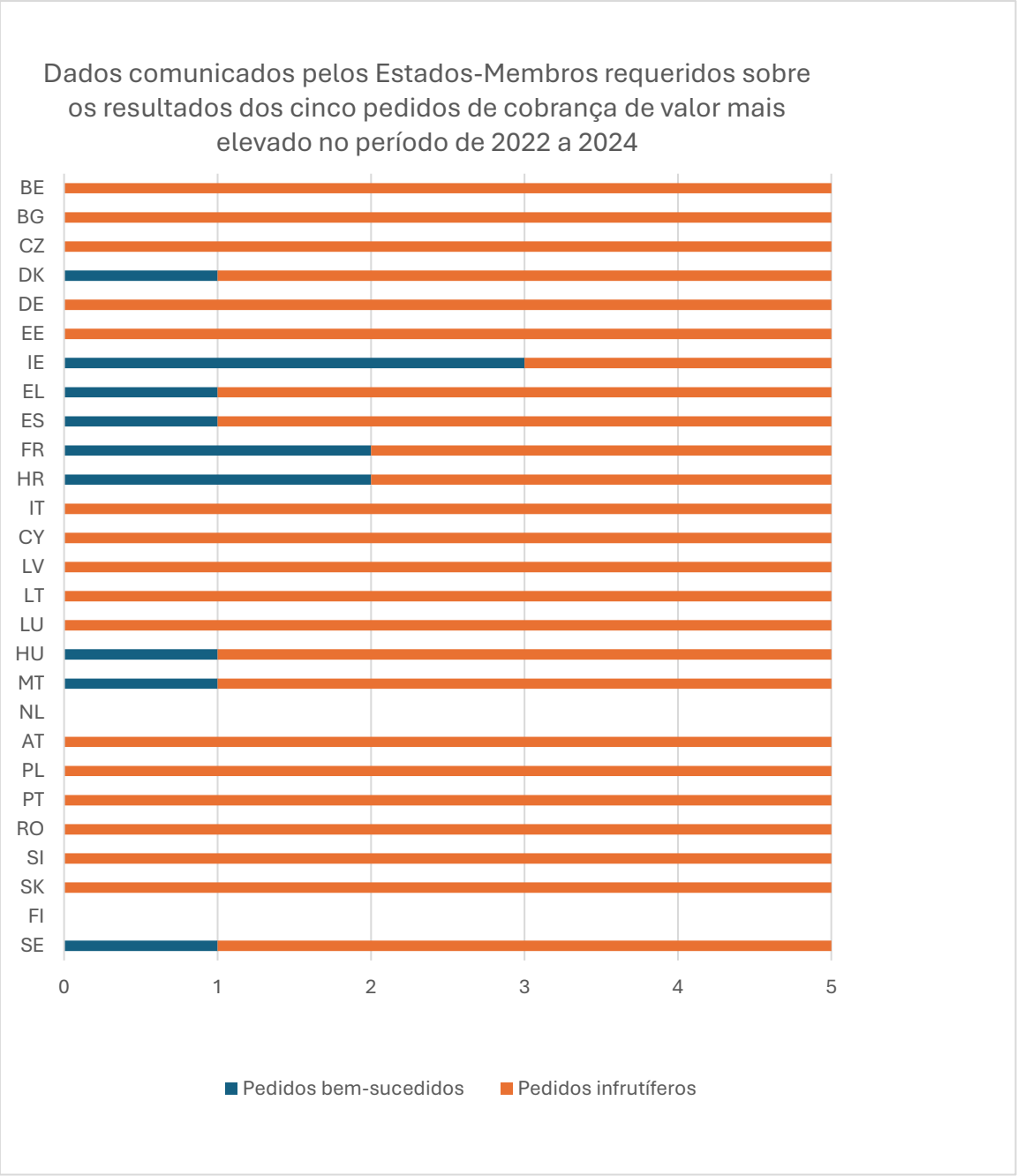
[12] Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a utilização da assistência em matéria de cobrança entre os Estados-Membros da UE, ponto 2, alínea d) [COM(2017) 778 de 18.12.2017].

Quadro 3: panorâmica dos casos em que a cobrança foi bem-sucedida ou infrutífera, comunicados como Estado requerente[13]



[13] Cobrança «bem-sucedida» significa que o Estado requerido conseguiu cobrar os créditos, total ou parcialmente, ou que foram efetuados pagamentos diretos ao Estado requerente; cobrança «infrutífera» significa que nada ou apenas um montante limitado foi recuperado.
Malta não enviou pedidos deste tipo no período em causa; os Países Baixos não responderam ao inquérito; a Finlândia não respondeu a esta pergunta.

Quadro 4: panorâmica dos casos em que a cobrança foi bem-sucedida ou infrutífera, comunicados como Estado requerido[14]



12. De acordo com as informações recolhidas, os obstáculos mais frequentes a uma assistência eficaz à cobrança são a situação de insolvência do devedor ou, tal como explicado acima, a ausência de bens acessíveis no território do Estado-Membro requerido e o facto de a cobrança já não ser possível.

[14] Cobrança «bem-sucedida» significa que o Estado requerido conseguiu cobrar os créditos, total ou parcialmente, ou que foram efetuados pagamentos diretos ao Estado requerente; cobrança «infrutífera» significa que nada ou apenas um montante limitado foi recuperado.
Os Países Baixos não responderam ao inquérito; a Finlândia não respondeu a esta pergunta.

Os processos de insolvência fraudulentos continuam a ser particularmente complexos, dada a dificuldade de localizar bens além-fronteiras e as limitações da atual cooperação transfronteiriça em matéria de insolvência.

O inquérito confirmou que o acesso atempado a informações exatas (informações atualizadas sobre a existência e a localização de bens, devedores ou outras pessoas responsáveis pela dívida fiscal em causa) é um fator fundamental para o êxito da assistência à cobrança. Quando as informações são retardadas, incompletas ou desatualizadas, a eficiência e a eficácia da cooperação são prejudicadas ou reduzidas.

É essencial que os pedidos de assistência à cobrança sejam efetuados de forma atempada. Os atrasos dos Estados-Membros requerentes na avaliação dos créditos e no início da assistência à cobrança podem reduzir substancialmente as possibilidades de uma cobrança bem-sucedida.

Os esforços de cobrança são ainda prejudicados pela morosidade dos procedimentos de avaliação e auditoria e pela morosidade dos litígios em matéria de créditos fiscais. Se os créditos forem contestados, a assistência à cobrança não pode, em princípio, ser solicitada e o tempo necessário para chegar a uma decisão final sobre a dívida fiscal reduz frequentemente a probabilidade de uma execução bem-sucedida numa fase posterior.

Além disso, a existência de regras fiscais complexas que mudam com frequência pode aumentar o número de créditos contestados, conduzindo a mais atrasos e incerteza.

3. Melhorar a cobrança de impostos a nível nacional e a assistência transfronteiriça à cobrança

3.1. Melhorar a cobrança de impostos a nível nacional

13. A não cobrança de impostos conduz a dívidas fiscais consideráveis. Os valores relativos aos impostos nacionais em atraso no final do exercício são apresentados no anexo 2. No entanto, sem uma metodologia comum para avaliar as taxas nacionais de cobrança de impostos, é difícil avaliar os resultados da cobrança nos Estados-Membros. Os inquiridos no inquérito referiram metodologias altamente heterogéneas para o cálculo da sua taxa nacional de cobrança de impostos. Alguns Estados-Membros utilizam indicadores temporais (com períodos de referência variáveis), enquanto outros se centram no volume de dívidas fiscais em atraso. Alguns Estados-Membros aplicam rácios de execução/eficácia e alguns integram objetivos estratégicos. Vários Estados-Membros excluem as dívidas incobráveis ou suspensas para medir a cobrança efetiva, enquanto outros se baseiam em rácios de cumprimento mais gerais não diretamente relacionados com a cobrança coerciva. Consequentemente, as divergências em termos das principais definições (por exemplo, «pagamentos em atraso», «dívida recuperável», «dívida anulada») limitam a comparabilidade dos resultados.

14. Embora as administrações nacionais tenham continuado a adaptar as suas estruturas e procedimentos para reforçar a assistência à cobrança, são necessárias medidas adicionais.

15. Continua a ser essencial dispor de procedimentos eficientes (em especial, pedidos atempados e execução célere) e eficazes de cobrança de impostos. Algumas administrações têm responsabilidades centralizadas ou asseguraram uma abordagem mais integrada entre diferentes categorias de impostos. A eficácia desta abordagem depende do pleno acesso a todas as informações pertinentes por parte da autoridade de cobrança, de modo a aplicar uma estratégia global de cobrança.

16. A boa cooperação entre as autoridades fiscais e as autoridades/administradores de insolvência é igualmente crucial, especialmente para assegurar que as decisões em matéria de responsabilidade solidária em casos de insolvência fraudulenta possam resultar numa recuperação eficaz.

17. São necessários esforços para reduzir a duração dos procedimentos de avaliação e contestação. A simplificação das regras fiscais, a aceleração das investigações fiscais e a racionalização dos procedimentos de litígio são fundamentais para evitar atrasos que comprometam as perspetivas de cobrança.

18. Em 2026, foi criado um novo grupo de projeto Fiscalis (FPG 069) para identificar formas de melhorar a cobrança e a recuperação de dívidas fiscais, com recurso à análise comparativa, à transformação digital e à inteligência colaborativa. Este grupo de projeto Fiscalis constituirá uma oportunidade para obter mais informações sobre o desempenho real dos procedimentos nacionais de cobrança. O resultado deste projeto ajudará a identificar novas oportunidades e domínios a aperfeiçoar.

3.2. Melhorar a assistência transfronteiriça à cobrança de impostos

19. A fim de otimizar a execução dos pedidos transfronteiriços, as autoridades fiscais requeridas devem assegurar que a cobrança seja efetuada de forma eficiente e eficaz, sem atrasos desnecessários.

20. Em 2025, a Comunidade AIAC UE[15] emitiu uma nota de orientação sobre a forma de atenuar o risco de não pagamento de impostos, através da integração da cobrança nos controlos multilaterais e noutras atividades avançadas de cooperação administrativa internacional para a liquidação e o controlo de impostos.

21. Para além de analisar os procedimentos nacionais de cobrança, o principal objetivo do grupo de projeto Fiscalis (FPG 069) acima referido é melhorar a eficácia, a rapidez e a equidade da cobrança e da recuperação de dívidas fiscais em todos os Estados-Membros da UE, através da criação de um mecanismo de colaboração acelerado para processos fiscais transfronteiriços em grande escala.

22. Em 2024, foi criado um grupo de projeto Fiscalis (FPG046) para melhorar os processos de pagamento e cobrança no âmbito do sistema de balcão único do IVA , bem como para refletir sobre a forma de lidar com as consequências fiscais do não pagamento do IVA devido ou da abertura de processos de insolvência contra empresas registadas no balcão único do IVA. Está em curso investigação adicional para avaliar o âmbito do problema.

    Ao abrigo do sistema de balcão único da União, o Estado-Membro de identificação (do balcão único) cobra o IVA e distribui-o aos Estados-Membros de consumo. No entanto, a responsabilidade pela cobrança do IVA não pago cabe aos Estados-Membros de consumo, mesmo que o contribuinte não esteja aí estabelecido, o que exige que os Estados-Membros de consumo apresentem pedidos de cobrança ao Estado-Membro de identificação do balcão único. Esta repartição de responsabilidades entre os Estados-Membros de identificação do balcão único e os Estados-Membros de consumo cria encargos administrativos adicionais, em especial quando vários Estados-Membros de consumo enviam pedidos de assistência relativos ao mesmo devedor.

    Este grupo de projeto Fiscalis concluiu que é necessário prosseguir o debate sobre formas de melhorar a cobrança do IVA que continue por pagar ao abrigo do regime de balcão

[15] Comunidade de Cooperação Administrativa Internacional Avançada da União Europeia, cujo objetivo é promover a utilização de controlos simultâneos ou multilaterais, auditorias conjuntas, a presença de funcionários em serviços administrativos estrangeiros e a participação em inquéritos administrativos.

único da União. Foram propostas diferentes opções, incluindo a alteração das disposições pertinentes da Diretiva IVA (Diretiva 2006/112/CE), a fim de permitir que o Estado-Membro de identificação do balcão único assuma a responsabilidade direta pela cobrança do IVA não pago através do balcão único. Outras opções estratégicas poderiam consistir em simplificar o procedimento ao abrigo da Diretiva Cobrança relativo aos créditos de IVA em regime de balcão único, por exemplo, suprimindo o requisito de um formulário uniforme de notificação ou de um título executivo uniforme, uma vez que o Estado-Membro de identificação do balcão único já detém as informações pertinentes sobre o IVA não pago através do balcão único.

23. Foram igualmente levantadas questões relativamente à prática corrente de penhora de montantes de IVA reembolsáveis. O artigo 48.º do Regulamento (UE) n.º 904/2010 permite que um reembolso do IVA devido a um contribuinte num Estado-Membro seja transferido diretamente para outro Estado-Membro em que esse contribuinte tenha dívidas pendentes. Embora este procedimento facilite a cobrança, exige atualmente o consentimento do devedor. Na ausência desse consentimento, os Estados-Membros devem apresentar pedidos de assistência à cobrança, o que aumenta os encargos administrativos tanto para o Estado-Membro requerente como para o Estado-Membro requerido. De acordo com as estatísticas fornecidas pelos Estados-Membros, em 2025, foram registados pelo menos 912 pedidos de cobrança relacionados com montantes de IVA reembolsáveis.

4. Conclusões

24. A assistência mútua em matéria de cobrança ao abrigo da Diretiva Cobrança tornou-se um instrumento cada vez mais importante para garantir uma tributação justa e proteger as receitas públicas na UE. Os pedidos e os montantes cobrados têm aumentado consideravelmente, o que demonstra o valor global do sistema atual.

25. No entanto, os créditos complexos ou de elevado valor continuam a ser difíceis de executar. A eficiência e a eficácia das ações de cobrança são limitadas pela falta de ativos acessíveis, pelas situações de insolvência, pela morosidade dos procedimentos de avaliação e auditoria e pela morosidade dos litígios.

26. O inquérito e os intercâmbios com as administrações nacionais sublinham a importância de melhorias futuras, tanto a nível nacional como transfronteiriço, para fazer face ao aumento contínuo do número de pedidos. Poderia ser dada especial atenção aos elementos seguintes:
    - simplificação das regras para reduzir o tempo necessário para os procedimentos de avaliação e auditoria e reduzir as contestações e os atrasos,
    - investimento em procedimentos eficientes de recuperação e cobrança e numa capacidade administrativa adequada nos Estados-Membros requerentes e requeridos, bem como a exploração das oportunidades oferecidas pela IA e pelas tecnologias digitais com as devidas salvaguardas,
    - melhoria da cooperação entre as autoridades fiscais (de cobrança) e os tribunais e outras autoridades que tratam dos processos de insolvência,
    - garantia de um acompanhamento coerente e atempado dos pedidos de assistência à cobrança,
    - resolução das dificuldades na identificação da localização de ativos, uma vez que o intercâmbio de informações ao abrigo da Diretiva 2011/16/CE relativa à cooperação administrativa não proporciona acesso em tempo real a informações atualizadas sobre ativos no estrangeiro,
    - tratamento das deficiências na cooperação entre as autoridades de cobrança de impostos e as autoridades que gerem os processos de insolvência.

27. A Comissão apoiará o trabalho do grupo de projeto Fiscalis em matéria de cobrança e utilizará os seus resultados para fundamentar futuras análises e possíveis medidas. Em especial, a Comissão considerará de que modo as práticas operacionais poderão ser melhoradas nos processos de cobrança transfronteiriços de grande dimensão. O objetivo é avaliar se uma cooperação multilateral mais coordenada, para além da atual cooperação bilateral, entre os Estados-Membros poderá aumentar a eficácia, especialmente em processos complexos que envolvam vários Estados-Membros, em que as abordagens bilaterais possam ser menos eficientes.

28. Tendo em conta o impacto negativo que a morosidade dos processos de contestação tem na cobrança de impostos, a Comissão tenciona examinar até que ponto a utilização de medidas cautelares para garantir a cobrança dos créditos contestados pode ser melhorada. Atualmente, o número de pedidos de medidas cautelares continua a ser reduzido. O projeto do grupo de projeto Fiscalis poderia ajudar a avaliar se esta situação se deve (em parte) à falta de procedimentos claros e/ou harmonizados para a adoção de medidas cautelares em processos transfronteiriços.

29. Juntamente com os Estados-Membros, a Comissão continuará a explorar as opções preferidas para melhorar a cobrança do IVA que continue por pagar ao abrigo do regime de balcão único da União e para facilitar a transferência direta do reembolso do IVA devido a um contribuinte num Estado-Membro para outro Estado-Membro em que esse contribuinte tenha dívidas pendentes.

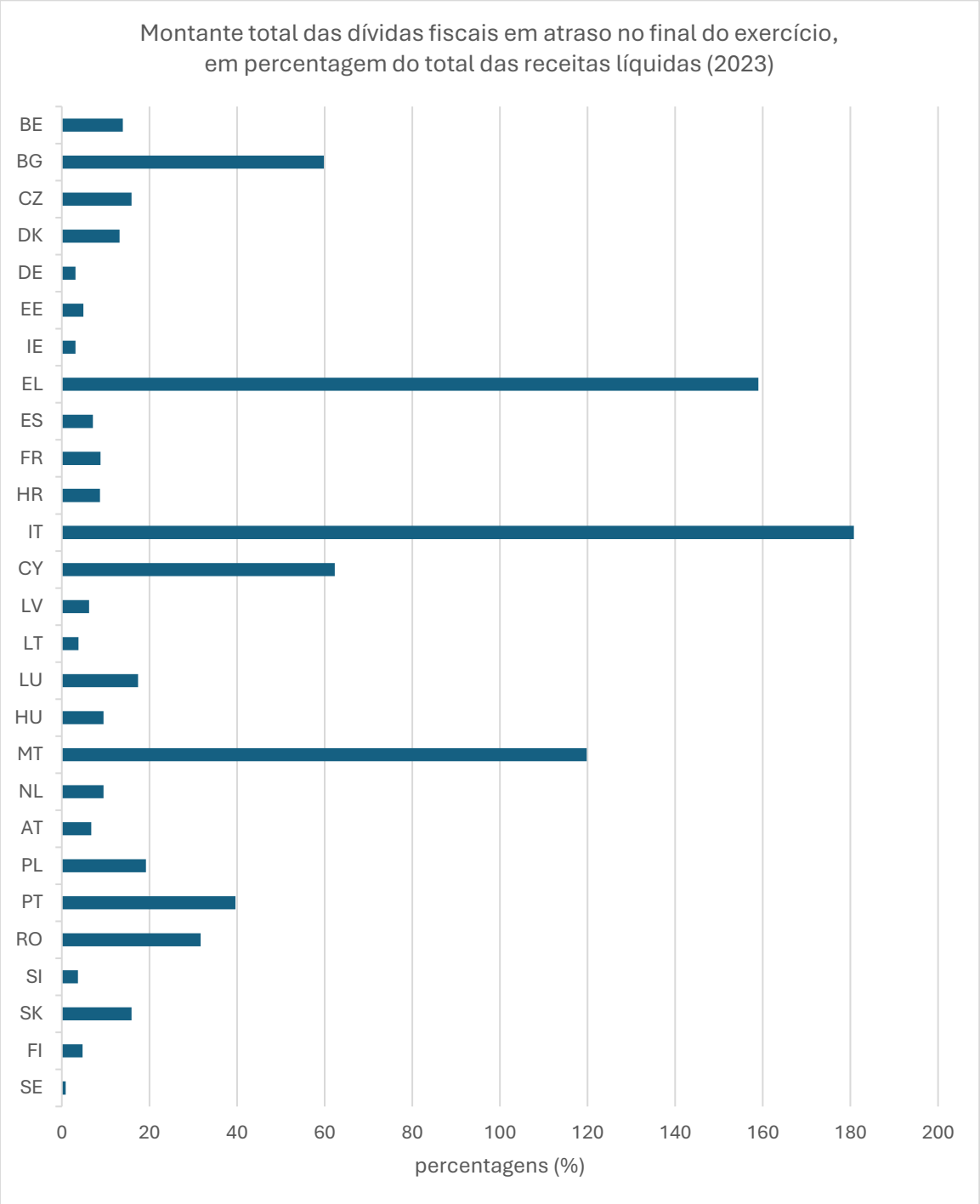
30. A Comissão continuará a apoiar as administrações através de orientações, acompanhamento e, se for caso disso, iniciativas legislativas. Procurará igualmente desenvolver a assistência à cobrança nas negociações com países terceiros. Os Estados-Membros são incentivados a prosseguir o trabalho conjunto com a Comissão para assegurar o êxito da execução destas ações.

Anexo 1. Panorâmica do número de pedidos recebidos por cada Estado-Membro (2024-2025)

	Pedidos de informações		Pedidos de notificação		Pedidos de medidas cautelares		Pedidos de cobrança	
	2024	2025	2024	2025	2024	2025	2024	2025
BE	1 034	944	53	58	25	33	1 764	2 126
BG	1 940	2 195	65	72	10	13	766	866
CZ	331	537	44	18	0	4	406	562
DK	214	175	30	17	0	12	517	399
DE	2 668	2 374	220	325	19	62	5 143	4 186
EE	153	175	12	11	3	27	386	407
IE	290	256	22	57	0	95	512	692
EL	454	597	10	5	2	5	157	244
ES	1 364	1 281	50	70	11	8	1 920	1 713
FR	1 474	2 289	62	163	3	122	3 537	3 839
HR	749	737	17	28	2	2	307	661
IT	1 527	1 427	83	72	13	15	1 561	1 545
CY	141	160	19	15	3	3	786	431
LV	313	296	23	14	1	4	166	213
LT	1 705	1 987	20	26	48	39	6 318	6 735
LU	796	649	29	34	6	19	1 583	2 077
HU	896	1 173	59	53	12	7	422	938
MT	57	82	20	69	9	0	154	673
NL	1 671	1 692	77	127	10	12	2 405	2 013
AT	658	834	38	47	6	6	1 028	1 460
PL	2 842	2 856	229	332	3	11	2 995	3 830
PT	678	675	21	16	2	11	587	617
RO	5 932	5 562	99	80	2	4	1 848	2 001
SI	226	217	11	24	1	1	383	400
SK	371	405	23	24	5	8	393	402
FI	76	46	13	8	0	1	191	107
SE	273	171	17	31	0	2	299	260
Total	**28 833**	**29 792**	**1 366**	**1 796**	**194**	**526**	**36 525**	**39 397**

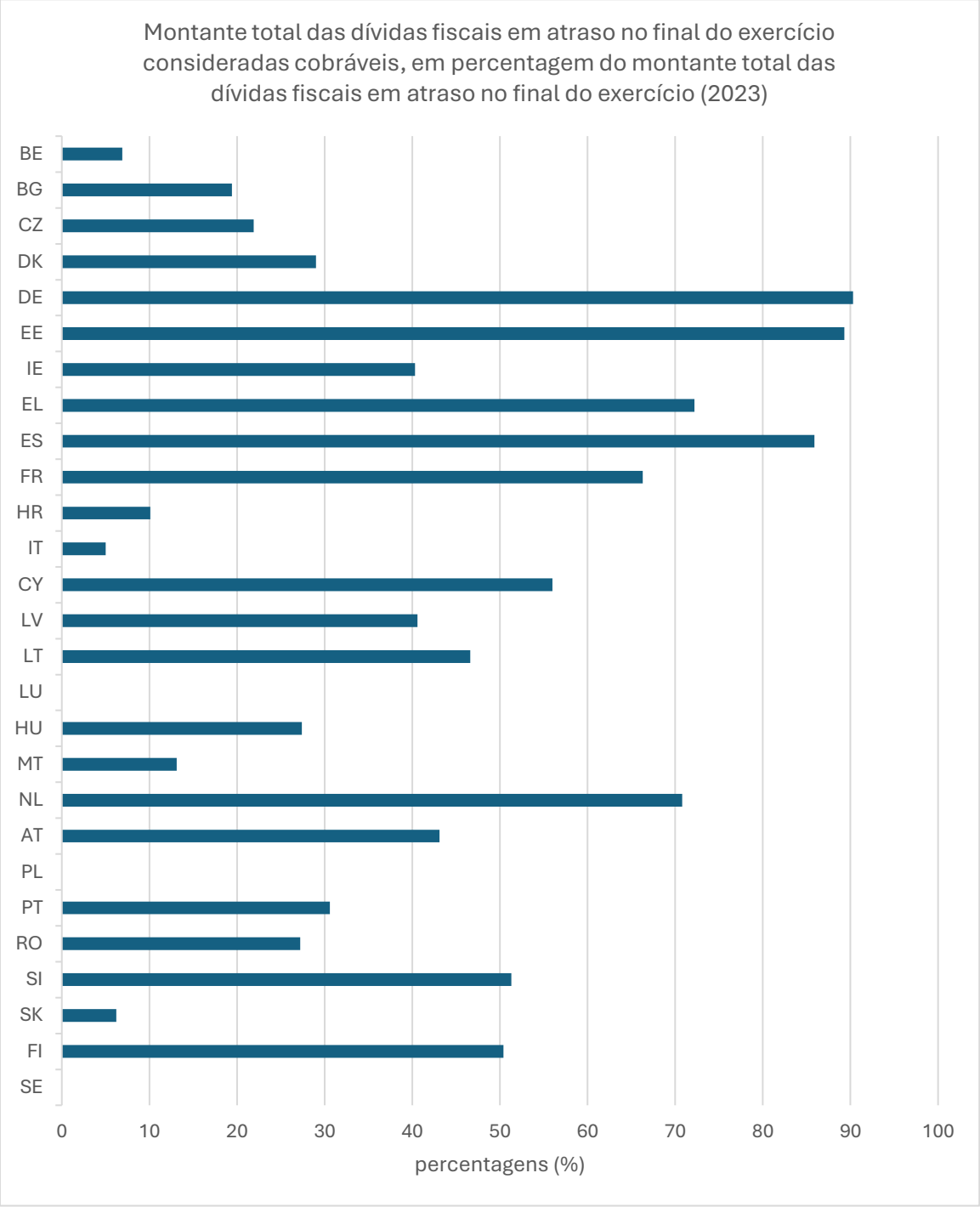
Anexo 2: indicadores nacionais sobre a cobrança de impostos em atraso

O quadro seguinte apresenta uma panorâmica do total dos pagamentos em atraso no final do exercício em percentagem do total das receitas líquidas (dados de 2023)[16].



[16] Dados extraídos do relatório de 2025 da OCDE sobre a administração fiscal, p. 105, figuras 7.2 e 7.3 (*Tax Administration 2025* | OCDE). Fonte: BAD, CIAT, IOTA, FMI, OCDE, *International Survey on Revenue Administration*, quadro D.41 relativo aos rácios das dívidas fiscais em atraso: existências finais e dívidas fiscais em atraso cobráveis, http://isoradata.org.

O quadro seguinte apresenta uma panorâmica do total de pagamentos em atraso no final do exercício que são considerados cobráveis, em percentagem do total de pagamentos em atraso no final do exercício (dados de 2023)[17].



[17] Dados extraídos do relatório de 2025 da OCDE sobre a administração fiscal, p. 106, figura 7.4 (*Tax Administration 2025* | OCDE). Fonte: BAD, CIAT, IOTA, FMI, OCDE, *International Survey on Revenue Administration*, quadro D.41 relativo aos rácios das dívidas fiscais em atraso: existências finais e dívidas fiscais em atraso cobráveis, http://isoradata.org.