

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată în ceea ce privește normele privind facturarea**

COM(2009) 21 final – 2009/0009 (CNS)

(2009/C 306/17)

La 27 februarie 2009, în conformitate cu articolul 93 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

„Propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată în ceea ce privește normele privind facturarea”

Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 28 mai 2009. Raportor: dl Umberto BURANI.

În cea de-a 454-a sesiune plenară, care a avut loc la 10 și 11 iunie 2009 (ședința din 10 iunie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 114 voturi pentru și 1 abținere.

## 1. Concluzii și recomandări

1.1 Documentul Comisiei răspunde cerinței de a prezenta Consiliului, până la 31 decembrie 2008, un raport și eventuale propuneri cu privire la **evoluțiile tehnologice în materie de facturare**. Normele din acest domeniu, cuprinse în Directiva 2006/112/CE a Consiliului, nu au dus la îndeplinirea integrală a obiectivelor urmărite; mai mult decât atât, revizuirea lor a determinat analize suplimentare, fiind identificate și **alte carențe**. Propunerea de directivă urmărește să aducă o contribuție la politica de simplificare și de reducere a sarcinilor administrative ale operatorilor, în special ale IMM-urilor și, în mod indirect, dar eficace, la combaterea fraudei.

1.2 În ceea ce privește **facturarea**, propunerile sunt detaliate și au un caracter extrem de tehnic, urmărind însă în totalitate atingerea obiectivelor enumerate mai sus; trebuie amintită în special recunoașterea explicită a **valabilității în aceeași măsură a facturării electronice și a facturilor pe suport de hârtie**. CESE se declară **de acord cu măsurile propuse**, care par raționale și conforme principiilor buneii administrării, dar are pe de altă parte rezerve serioase în privința **libertății excesive acordate statelor membre** de a adopta sau nu anumite dispoziții. Comitetul este conștient de dificultățile cu care Comisia s-a confruntat în cursul elaborării unor norme obligatorii care să fie valabile în întreaga Uniune Europeană; pe de altă parte, reticențele statelor membre cu privire la adoptarea acestor norme se pot datora și nivelurilor diferite de complexitate a procedurilor administrative sau rigidității legislative. În orice caz, rezultatul este că **flexibilitatea permisă în aplicarea legislației duce la o încetinire a procesului de armonizare**, precum și la o creștere a sarcinilor administrative pentru întreprinderi.

1.3 CESE consideră că trebuie să formuleze **rezerve serioase** în ceea ce privește un singur punct, și anume propunerea de a **permite accesul autorităților competente din alt stat membru la arhivele electronice ale operatorilor**. Aceasta depășește cu mult principiul cooperării administrative și nu

pare să fie realizabilă din punct de vedere juridic, mai ales dacă se ține cont de faptul că, simultan, se elimină prevederea conform căreia datele pot fi utilizate doar în scop de control.

## 2. Observații preliminare

2.1 Normele privind facturile cu TVA care constituie, în ultimă instanță, baza juridică și de reglementare pentru perceperea taxei și, indirect, pentru combaterea evaziunii fiscale, sunt cuprinse în Directiva 2001/115/CE și încorporate în prezent în Directiva 2006/112/CE („Directiva TVA”). Articolul 237 din aceasta prevede obligația Comisiei de a prezenta un raport însoțit, dacă este cazul, de o propunere de modificare a condițiilor referitoare la **facturarea electronică**, care să ia în considerare evoluțiile tehnologice din acest domeniu. În propunerea de directivă supusă examinării, Comisia subliniază că normele inițiale nu au condus la îndeplinirea integrală a obiectivelor; ea profită de ocazie pentru a **extinde obiectul propunerilor**, astfel încât să fie rezolvate neajunsurile constatate în domeniu.

2.2 Ansamblul noilor norme urmărește patru obiective fundamentale: simplificarea normelor, în vederea reducerii sarcinilor administrative ale întreprinderilor, promovarea IMM-urilor, utilizarea mai frecventă a facturării electronice și, în sfârșit, contribuția la combaterea fraudei TVA – sarcină care, deși nu este simplă, este abordată cu hotărâre de Comisie. Rezultatele vor depinde totuși de bunăvoința și eficiența de care administrațiile naționale vor da dovadă în punerea în practică a prevederilor directivei.

2.3 **Reducerea sarcinilor administrative** reprezintă un angajament asumat de Comisie la momentul adoptării Planului de acțiune pe 2007. Prin prezenta propunere, prin care **facturarea electronică** este inclusă într-un pachet de prevederi de tipul „o mai bună legiferare”, în vederea reducerii sarcinilor administrative

pentru întreprinderi, Comisia urmărește un dublu scop: ca autoritățile fiscale să atribuie și facturilor electronice aceeași valoare probatorie ca facturilor pe suport de hârtie și ca normele armonizate să constituie un ansamblu menit să limiteze opțiunile lăsate la latitudinea statelor membre, în special în materie de autocertificare.

2.4 În ceea ce privește IMM-urile, sunt apreciate două dispoziții: una prevede extinderea **utilizării facturilor simplificate**, iar cealaltă, adăugarea posibilității ca **TVA să fie contabilizată pe baza lichidităților în cadrul unei contabilități de casă**. Aceasta ar duce la o diminuare a costurilor, la o simplificare a procedurilor și, indirect, la încurajarea IMM-urilor în sensul extinderii și/sau reluării activităților lor în afara țării.

2.5 Propunerea se înscrie în cadrul Strategiei de la Lisabona pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă și dobândește o mare importanță politică, în măsura în care permite consolidarea suplimentară a pieței unice. În acest context, promovarea **utilizării mai frecvente și a stocării facturilor electronice** va contribui la fluidizarea tranzacțiilor comerciale, permițându-le întreprinderilor să beneficieze de noi oportunități și să profite, sub aspectul reducerii costurilor și creșterii productivității, de accesul la noile tehnologii, în special prin reorientarea resurselor utilizate în prezent în vederea primirii, înregistrării și arhivării datelor.

2.6 În ceea ce privește contribuția la **combaterea fraudei**, deși încearcă să elimine obstacolele juridice în calea facturării electronice, mai ales în cazul operațiunilor transfrontaliere de acest tip, propunerea Comisiei urmărește și înăsprirea normelor privind rolul facturii în deducerea TVA, accelerând în același timp schimbul de informații referitoare la livrările intracomunitare.

2.7 CESE consideră că ansamblul de norme supuse examinării respectă principiile care stau la baza propunerii și se declară, în general, de acord cu ele, dar dorește să formuleze câteva observații și propuneri care, dacă ar fi acceptate, ar îmbunătăți posibilitățile de aplicare efectivă a normelor.

### 3. Principalele măsuri propuse și comentarii

3.1 În materie de **deconturi sau de plăți succesive** [articolul 64 alineatul (2)], noile norme stabilesc că **livrarea continuă de mărfuri** pe o perioadă care depășește o lună calendaristică, mărfuri care sunt livrate sau transferate în regim de scutire de TVA, se consideră ca fiind efectuată în momentul încheierii fiecărei luni calendaristice; **prestarea continuă de servicii pentru care trebuie să se plătească TVA**, și care se face pe o perioadă mai mare de un an, se consideră efectuată la expirarea fiecărui an calendaristic. „În anumite cazuri”, altele decât cele de mai sus, statele membre pot introduce un termen convențional de un an calendaristic în cazul livrării de mărfuri sau prestării de servicii.

3.1.1 Simplificarea introdusă prin aceste norme trebuie salutată, inclusiv pentru că permite un control mai bun al comerțului cu caracter continuu. CESE își exprimă totuși anumite rezerve în privința posibilității acordate statelor membre de a introduce un termen convențional de un an calendaristic în cazurile care nu intră sub incidența directivei, fapt care afectează armonizarea. De asemenea, formularea destul de generală ar putea da naștere la confuzii și chiar la contestații.

3.2 Articolul 167a prevede că, atunci când taxa deductibilă devine exigibilă în momentul încasării plății (principiul contabilității de casă), statele membre *pot* prevedea că dreptul de deducere ia naștere în momentul livrării mărfurilor și al prestării serviciilor sau în momentul emiterii facturii. Această posibilitate există doar dacă în cazul persoanei impozabile se aplică principiul contabilității de casă și dacă cifra anuală de afaceri a acesteia nu depășește două milioane de euro.

3.2.1 Aceste norme introduc o simplificare considerabilă pentru IMM-urile care adoptă sistemul contabilității de casă, ca și pentru întreprinderile care efectuează tranzacții cu taxare inversă, dar nu dețin facturi. În același timp normele prevăd **posibilitatea, nu obligația statelor membre de a le adopta**, aceasta afectând inclusiv armonizarea și, într-o oarecare măsură, principiul condițiilor echitabile de concurență. În expunerea de motive, Comisia propune limitarea măsurilor facultative la toate statele membre; cu toate acestea, formularea articolului („pot”) este ambiguă în raport cu intențiile anunțate.

3.3 Articolul 1 alineatul (9) din propunere introduce o serie de modificări la literele (a), (c) și (f) ale articolului 178 din Directiva 2006/112/CE. În esență, pentru a se putea beneficia de deduceri, factura va trebui emisă în conformitate cu criteriile formulate la titlul XI capitolul 3 din Directiva TVA; efectiv, atunci când prestatorul/furnizorul aplică sistemul contabilității de casă, statele membre *pot* autoriza destinatarul să-și valorifice imediat dreptul la deducere. Norma instituie un principiu care fluidizează tranzacțiile, dar, încă o dată, posibilitatea acordată statelor membre de a o aplica sau a nu o aplica nu afectează armonizarea urmărită.

3.4 O serie de dispoziții (eliminarea articolelor 181 și 182, introducerea noilor articole 218a și 219a) ar urma să rezolve problemele întreprinderilor **furnizoare/prestatoare și ale altor întreprinderi**, care în prezent sunt obligate să respecte – în principiu, dar întâmpinând adesea dificultăți de interpretare – **normele de facturare** în vigoare în statul membru de destinație. Se introduce un set de propuneri armonizate în ce privește facturile, atât cele electronice, cât și cele pe suport de hârtie, care să permită utilizarea acestora pe tot cuprinsul UE; la fel se întâmplă în cazul **facturării către consumatori**, unde normele care se aplică rămân cele ale statului membru în care se percepe taxa.

3.4.1 Alte norme noi privesc **facturile simplificate**, care pot fi emise în anumite cazuri, în special atunci când baza de impozitare este mai mică de 200 EUR și când livrarea de mărfuri sau prestarea de servicii este scutită fără drept de deducere a TVA; această posibilitate se transformă într-o *obligație* pe care statele membre o pot impune în cazul livrărilor de mărfuri sau prestațiilor de servicii, atunci când locul în care se efectuează acestea se află pe teritoriul lor.

3.4.2 Diferența dintre factura „completă” și cea simplificată constă în modul în care pot fi utilizate acestea: prima servește la exercitarea dreptului la deducere, pe când a doua nu are, în principiu, acest rol, decât în situațiile permise, și doar în interiorul statului membru respectiv. Modificările introduse respectă intenția Comisiei de simplificare a procedurilor și de reducere a sarcinilor pentru întreprinderi, dar diversele opțiuni oferite statelor membre contrazic, încă o dată, principiul armonizării, ceea ce ilustrează clar faptul că în rândul acestora persistă reticențe în privința adoptării unor proceduri și a unor sisteme administrative uniforme. În cazul reglementărilor privind factura simplificată, ar trebui acordată prioritate unei dispoziții obligatorii, în locul actualii dispoziții facultative prevăzute în propunerea de directivă, pentru se evita costuri administrative suplimentare pentru întreprinderile care operează în mai multe state membre și care ar trebui prin urmare să aplice reglementări diferite.

3.5 Statele membre pot impune persoanelor plătitoare de impozit care livrează mărfuri și furnizează servicii pe teritoriul lor termene pentru eliberarea facturii. Prin prezenta propunere de directivă se introduce la articolul 222 din Directiva 2006/112/CE o limitare a acestui termen, astfel încât factura să trebuiască a fi emisă până în cea de-a 15-a zi a lunii următoare celei în care s-a produs operația supusă impozitării. Comitetul consideră că pentru multe sectoare, de exemplu sectorul construcțiilor, acest termen este prea scurt și propune fie eliminarea acestei modificări și păstrarea articolului 222 în forma sa inițială, fie prelungirea termenului pentru emiterea unei facturi la cel puțin două luni.

3.6 O serie de norme noi se referă la **procedurile de înregistrare, de contabilitate și de stocare** (inclusiv electronică) a tranzacțiilor, atât impozabile, cât și neimpozabile. Cu privire la aceste aspecte, CESE nu are de formulat observații speciale, excepție făcând posibilitatea statelor membre de a impune obligația ca unele facturi să fie traduse în limba lor oficială. Această obligație există deja în unele țări, ea constituind pentru întreprinderi o sarcină suplimentară, care nu este de neglijat.

3.7 O modificare importantă în ce privește **controalele** este introdusă prin noul articol 249: formularea actuală permite accesul la arhiva electronică a facturilor doar autorităților din țara în care este stabilit operatorul; noul text propune **extinderea accesului la autoritățile dintr-un alt stat membru** în care trebuie plătită TVA. De asemenea, se elimină restricția, în prezent în vigoare, care precizează că autoritățile naționale au drept de acces la facturi „în măsura în care autoritățile respective solicită acest lucru în vederea controlului”.

3.7.1 Extinderea dreptului de acces la autoritățile unui alt stat membru, și fără restricții, reprezintă în opinia CESE **acordarea unui drept care depășește normele în materie de cooperare administrativă**. Până în prezent, nu a existat nicio dispoziție care să permită unei administrații dintr-un alt stat să interogheze un cetățean sau să efectueze percheziții ale bunurilor acestuia, cu sau fără mandat din partea autorității judiciare din statul al cărui resortisant este cetățeanul respectiv. Noua normă introduce **o noțiune echivalentă celei de percheziție prin mijloace electronice**. În plus, este greu de imaginat că s-ar putea accesa o arhivă electronică doar pentru a lua cunoștință de datele care privesc investigația, ignorând alte informații.

3.8 În concluzie, CESE felicită Comisia pentru noul impuls pe care aceasta l-a dat procesului deja demarat de simplificare a procedurilor, de ușurare a sarcinilor administrative și contabile, precum și de înăsprire a dispozițiilor de combatere a fraudei. Este însă îngrijorat de progresele insuficiente înregistrate în privința armonizării normelor, deși recunoaște dificultățile create de reticențele statelor membre și își menține serioasele rezerve, atât de natură juridică, cât și de principiu, în privința noilor norme referitoare la accesul la arhivele electronice.

Bruxelles, 10 iunie 2009.

Președintele  
Comitetului Economic și Social European  
Mario SEPI