

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2006/112/CE cu privire la aplicarea opțională și temporară a mecanismului de taxare inversă în legătură cu furnizarea anumitor bunuri și servicii care prezintă risc de fraudă**

COM(2009) 511 final – 2009/0139 (CNS)  
(2010/C 339/09)

Raportor general: **dl Edgardo IOZIA**

La 6 octombrie 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 cu privire la aplicarea opțională și temporară a mecanismului de taxare inversă în legătură cu furnizarea anumitor bunuri și servicii care prezintă risc de fraudă*

COM(2009) 511 final – 2009/0139 (CNS).

La 3 noiembrie 2009, Biroul Comitetului Economic și Social European a însărcinat Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă.

Având în vedere caracterul urgent al lucrărilor, Comitetul Economic și Social European l-a numit pe dl IOZIA raportor general în cadrul celei de-a 459-a sesiuni plenare din 20 și 21 ianuarie 2010 (ședința din 21 ianuarie) și a adoptat prezentul aviz cu 91 de voturi pentru, 2 voturi împotriva și 4 abțineri.

## 1. Concluzii

1.1 CESE se pronunță în favoarea propunerii de directivă care introduce un sistem de taxare inversă pentru anumite produse și servicii, exprimându-și însă adâncul regret în privința faptului că se caută încă o dată soluții *convenționale* la problema fraudei fiscale și la depășirea regimului *tranzitoriu*, care continuă să favorizeze netulburat fraudă intracomunitară.

1.2 CESE înțelege și sprijină eforturile Comisiei, în ciuda problemelor de natură politică cu care se confruntă, dar continuă să insiste pentru concretizarea trecerii la un nou sistem de TVA, care să reducă posibilitățile de fraudă și sarcina administrativă pentru persoanele impozabile.

1.3 CESE este de acord cu propunerile cuprinse în Rezoluția Parlamentului European din 2 septembrie 2008 referitoare la o strategie coordonată pentru intensificarea luptei împotriva fraudei fiscale, în special impozitarea în țara de origine cu o cotă unică de 15 % pentru tranzacțiile intracomunitare. Această opțiune ar fi conformă cu dispozițiile art. 402 din Directiva 2006/112/CE.

1.4 Propunerea de directivă introduce elemente care sporesc divergența în sistemul TVA. CESE își exprimă preocuparea în legătură cu soluțiile propuse, care îndepărtează perspectiva armonizării TVA.

1.4.1 Instrumentul juridic ales pare potrivit, chiar dacă ar fi preferabilă adoptarea de regulamente.

1.5 Statele membre trebuie să-și consolideze administrația fiscală. Cererile de rambursare vor crește, pentru că nu va putea fi compensat TVA-ul încasat prin cel plătit. Este absolut necesar un sistem riguros de control, în vederea protejării statelor membre împotriva efectelor negative pe care le-ar putea determina mecanismul de taxare inversă.

1.6 CESE consideră că este esențial să se opteze pentru introducerea în cadrul directivei a cesionării serviciilor de tranzacționare a certificatelor de emisii.

1.7 CESE nu este de acord cu limitarea la doar două din cele patru categorii de produse stabilite de directivă. Fiecare stat membru ar trebui să hotărască dacă administrația sa este capabilă să gestioneze în mod adecvat introducerea sistemului de taxare inversă pentru toate categoriile de produse. Această îngrădire pare să contrazică dispozițiile articolului 395 din Directiva 2006/112/CE.

1.8 CESE va continua să sprijine inițiativele Comisiei de consolidare a armonizării regimului TVA de impozitare, de preferat prin adoptarea acelor reforme „structurale mai ambițioase” care să reducă în mod drastic posibilitatea fraudei fiscale.

## 2. Introducere

2.1 Combaterea fenomenelor de fraudă fiscală, în special intracomunitare, nu a făcut mari progrese în acești ultimi ani. Pierderile fiscale totale cauzate de fraudă se ridică la o sumă cuprinsă între 200 și 250 de miliarde EUR, echivalentul a 2 % din PIB-ul UE.

2.2 Frauda legată de TVA se ridică la circa 40 de miliarde EUR, adică 10 % din veniturile produse de acest impozit.

2.3 Creșterea progresivă a schimburilor a generat o proliferare a așa-numitelor fraude de tip „carusel”. Legislația în legătură cu acest subiect prevede ca mărfurile care tranzitează UE să circule liber, TVA-ul privind tranzacțiile comerciale cu statele comunitare urmând însă să fie vărsat în țara de destinație.

2.4 Prin introducerea unei persoane impozabile fictive în tranzacția comunitară, se poate obține o triadă ilegală care simulează astfel dublul transfer al aceluiași bun. Cumpărătorul are dreptul la rambursarea TVA, care nu a fost însă achitată de persoana interpusă, care, la rândul ei, a cumpărat bunul scutit de TVA de la un furnizor din alt stat membru. Persoana interpusă dispăre în acest fel.

2.5 Prin mecanismul de taxare inversă, furnizorul din același stat membru nu facturează TVA clienților persoane impozabile care, în schimb, sunt obligați la plata acestei taxe. Teoretic, posibilitatea fraudei de tip *carusel* ar trebui eliminată prin această procedură.

2.6 Contradicțiile sistemului bazat pe aplicarea principiului țării de destinație, care – pentru a funcționa corect – este condiționat de un sistem consolidat și eficient de schimburi de informații între statele membre, dă naștere la fraude fiscale greu de contracarat. Comunitatea a optat definitiv pentru principiul țării de origine, care prevede tocmai o formă de compensare între statele membre, prin redistribuirea TVA. În art. 402 din Directiva 2006/112/CE din 28 noiembrie 2006 se arată că impozitarea schimburilor intracomunitare ar trebui să aibă loc în țara de origine.

2.7 Redistribuirea este necesară pentru a compensa efectele asupra venitului rezultat din impozitare, ale exporturilor și ale deducerii taxelor pe importuri, deja taxate în țara de origine.

2.8 Adoptarea regimului definitiv, care ar reduce în mod drastic fenomenele de fraudă fiscală intracomunitară, necesită un sistem integrat de cooperare administrativă care, în ciuda eforturilor Comisiei, nu reușește să vadă lumina zilei<sup>(1)</sup>. Crearea casei de compensare, un element esențial, pe care Comisia îl solicită din 1987, este de asemenea greu de realizat, din pricina divergențelor profunde între statele membre în legătură cu verificarea și colectarea datelor statistice.

2.9 În acest context, cu adevărat descurajant, intervine propunerea de directivă a Consiliului, inițiată de Comisie, ce vizează introducerea temporară și facultativă în reglementările naționale a taxării inverse pentru unele bunuri și servicii<sup>(2)</sup>.

## 3. Propunerea Comisiei

3.1 Inițiativa supusă examinării pleacă de la propunerea grupului de experți privind strategia de combatere a fraudei fiscale (ATFS): Comisia a prezentat o comunicare<sup>(3)</sup> în care erau cuprinse propuneri inovatoare de combatere a fraudei, între care introducerea unui sistem general de taxare inversă. Aceste propuneri nu au fost aprobate de Consiliul Afaceri Economice și Financiare (ECOFIN).

3.2 Pentru a contracara fenomenele crescânde de fraudă intracomunitară prin intermediul așa-numitelor *firme-fantomă* (*Missing Trader Intra-Community fraud* – MTIC), mai cunoscută cu numele de *fraudă-carusel* (dat fiind că se referă la transferul repetat al acelorași bunuri între operatori din diferite state membre), unele state membre au solicitat Comisiei să se să se prevaleze de derogarea prevăzută la articolul 395 din Directiva TVA, care permite introducerea temporară a unui sistem de taxare inversă pentru unele bunuri și servicii.

3.2.1 Comisia a considerat că ar fi mai potrivită modificarea Directivei TVA, prin introducerea unui articol 199 a, ce acordă o derogare până în 2014.

3.3 Pe lista bunurilor care ar putea beneficia de introducerea facultativă a sistemului de taxare inversă se găsesc, printre altele, aparatele electronice foarte răspândite, cum sunt telefoanele mobile și dispozitivele cu circuite integrate. Această posibilitate este folosită deja în Regatul Unit, care a obținut o derogare din partea Consiliului.

3.3.1 Parfumurile și obiectele din metale prețioase care nu sunt bunuri de colecție sau antichități completează cele patru tipuri de bunuri prevăzute de directivă. Serviciile includ și tranzacțiile cu certificate de emisii.

## 4. Observații generale

4.1 În comunicarea sa adresată Consiliului și Parlamentului European<sup>(4)</sup>, Comisia sublinia – pe de o parte – efectele pozitive pe care introducerea mecanismului de taxare inversă le-ar fi putut teoretic avea asupra combaterii fraudei fiscale, însă – pe de altă parte – evidenția toate riscurile posibile de noi fraude și necesitatea întăririi controalelor și, mai ales, a cooperării administrative.

(2) COM(2009) 511 final.

(3) COM(2008) 109 final, din 22.2.2008 și SEC(2008) 249, din 22.2.2008.

(4) Ibidem.

(1) COM(2009) 427 final - 2009/0118 (CNS). Documentul se află în curs de examinare (ECO 265, raportor: dl BURANI).

4.2 Comisia își exprima surprinderea cu privire la introducerea unui sistem facultativ de generalizare a taxării inverse, care „ar afecta în mod semnificativ coerența și nivelul de armonizare al sistemului comunitar de TVA, precum și posibilitățile de dezvoltare viitoare ale acestuia”.

4.3 CESE împărtășește preocupările Comisiei și consideră că trebuie evitat orice tip de măsuri care ar putea compromite progresele obținute cu greu pe calea armonizării viitoare a TVA.

4.4 Încă din 2008, prin solicitarea adresată Consiliului de acțiune mai hotărât în combaterea fraudei fiscale <sup>(5)</sup>, Parlamentul European evidențiasse riscurile legate de posibilitatea unor noi fraude prilejuite de introducerea sistemului generalizat de taxare inversă, mai ales în comerțul cu amănuntul și prin utilizarea abuzivă a numărului de identificare TVA. Ca soluție optimă, Parlamentul sugera în această rezoluție depășirea regimului tranzitoriu și taxarea livrărilor intracomunitare de bunuri cu o cotă de 15 %.

4.5 În toate avizele sale mai recente sau mai puțin recente, CESE a subliniat necesitatea depășirii regimului tranzitoriu <sup>(6)</sup>, considerând că trebuie aderat la propunerea Parlamentului European de introducere a unei impozitări uniforme a livrărilor intracomunitare de bunuri. În plus, regimul tranzitoriu este fragmentat într-un număr ridicat de regimuri speciale (pentru agricultură, întreprinderi mici, agenții de voiaj, edituri și multe altele) de scutiri, facilități și derogări.

4.6 Ca de obicei, ECOFIN nu a ajuns la niciun acord, iar CESE deplânge încă o dată faptul că blocajul decizional în materie fiscală a zădărnicit încă o încercare de lansare a procesului de armonizare.

4.7 CESE sprijină propunerea Comisiei, subliniind însă unele incoerențe în raport cu obiectivele declarate: un regim facultativ care impune operatorilor interesați din domeniu sarcini administrative suplimentare și care, în realitate, îi supune pe aceștia la o dublă contabilitate paralelă, cu responsabilități semnificative pentru persoanele impozabile, acestea trebuind să identifice regimul fiscal care li se aplică.

<sup>(5)</sup> Rezoluția Parlamentului European din 2 septembrie 2008 referitoare la o strategie coordonată pentru intensificarea luptei împotriva fraudei fiscale [2008/2033(INI)], JO C 295 E, din 4.12.2009, p. 13.

<sup>(6)</sup> Avizul CESE pe tema „TVA/Măsuri derogatorii” – JO C 32, 5.2.2004, p. 120.

Avizul CESE privind combaterea fraudei fiscale – JO C 161, 13.7.2007, p. 8.

Avizul CESE privind cotele de TVA altele decât cotele standard – JO C 211, 19.8.2008, p. 67.

Avizul CESE privind evaziunea fiscală legată de import – JO C 277, 17.11.2009, p. 112.

Avizul CESE privind combaterea fraudei – JO C 100, 30.4.2009, p. 22. Avizul CESE privind raționalizarea măsurilor derogatorii și de combatere a fraudei în legătură cu cea de-a șasea directivă – JO C 65, 17.3.2006, p. 103.

4.8 În ce privește taxarea inversă, Curtea de Justiție a Uniunii Europene s-a pronunțat deja <sup>(7)</sup>. Hotărârea se referă la o solicitare de plată din partea unei administrații fiscale, datorată unei interpretări greșite a mecanismului de taxare inversă. Pentru a evita procedurile de contencios inutile și costisitoare, ținând cont de experiența deja dobândită, va fi necesar să se procedeze la verificarea legislațiilor naționale care, deși aplică principiile generale, prezintă de exemplu inadvertențe între termenele cererilor de rambursare și cele referitoare la plata impozitelor.

4.9 Administrațiile statelor membre care vor adopta sistemul vor trebui să examineze un număr mai mare de cereri de rambursare a excedentului de credit TVA, introduse de persoanele impozabile care nu mai pot să deducă TVA încasată anterior.

4.10 Sarcina achitării taxei este transferată asupra operatorilor economici din ce în ce mai mici, care s-ar putea dovedi mai puțin fiabili decât actualii contribuabili de TVA (întreprinderile de dimensiuni mijlocii și mari care varsă cea mai mare parte a venitului provenit din aceste taxe). Prin eliminarea fragmentării plăților, sistemul sporește riscul pierderilor de venituri fiscale.

4.11 În urma unei analize de ansamblu, apare necesitatea unui sistem riguros de control, în vederea protejării statelor membre împotriva efectelor negative pe care le-ar putea determina mecanismul de taxare inversă. Este necesar ca procesul de îmbunătățire a acțiunilor de control să se desfășoare în același timp cu întărirea cooperării administrative și cu utilizarea sistemelor standardizate de schimburi informatizate de informații între administrații.

## 5. Observații speciale

5.1 CESE nu este de acord cu opțiunea Comisiei de a nu proceda la o analiză de impact. Considerând că precedenta consultare „Posibila introducere a unui mecanism opțional de taxare inversă pentru TVA – Impactul asupra întreprinderilor”, din 13 august 2007 (în treacăt fie spus, nepublicată pe site-ul Comisiei) este exhaustivă, Comisia nu a luat în considerare efectele pe care propunerea de directivă le-ar putea avea asupra operatorilor și administrațiilor.

5.2 Raționamentul după care incumbă statelor membre interesele să realizeze analiza de impact, dat fiind că este vorba de un demers neobligatoriu, este foarte discutabil. CESE a recomandat în numeroase rânduri efectuarea cu maximă atenție a unei analize serioase și aprofundate a consecințelor legislației europene.

5.3 Temeiul juridic al propunerii pare adecvat și proporționar. Cu toate acestea, în opinia CESE, alegerea directivei ca instrument prezintă riscuri evidente de agravare a discrepanței dintre regimurile fiscale: ar fi fost preferabilă adoptarea unui regulament.

<sup>(7)</sup> Cauzele reunite C 95/07 și C 96/07 din 8.5.2008.

5.4 CESE sprijină cu hotărâre introducerea în sistemul de taxare inversă și a tranzacțiilor în cadrul sistemului comunitar de comercializare a cotelor de emisie (ETS), care reprezentau (în 2008) 73 % din valoarea pieței mondiale a certificatelor. Dat fiind că schimbul de certificate între persoane impozabile este considerat prestare de servicii, acesta trebuie impozitat în țara în care se găsește întreprinderea cumpărătoare. CESE regretă doar că aceste tranzacții nu sunt supuse în mod obligatoriu unui sistem de taxare inversă.

Bruxelles, 20 ianuarie 2010

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Mario SEPI

---

5.5 CESE consideră că limitarea la doar două din cele patru categorii de produse indicate nu este suficient justificată. Ar fi fost mult mai potrivit ca fiecare stat membru să se poată pronunța liber asupra acestei chestiuni, în cadrul propriilor responsabilități. Articolul 395 din Directiva 2006/112/CE acordă deja unui stat membru această posibilitate, pe baza autorizării de către Consiliu. Articolul 199 a, așa cum este formulat în prezent, ar putea intra în contradicție cu articolul menționat anterior.