



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 15.2.2012
COM(2012) 58 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN

**privind utilizarea prevederilor referitoare la asistența reciprocă în materie de
recuperare a creanțelor reprezentând anumite cotizații, taxe, impozite și alte măsuri în
perioada 2009-2010**

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN

privind utilizarea prevederilor referitoare la asistență reciprocă în materie de recuperare a creanțelor reprezentând anumite cotizații, taxe, impozite și alte măsuri în perioada 2009-2010

1. INTRODUCERE

Statele membre ale UE își oferă asistență reciprocă în materie de recuperare a creanțelor privind anumite cotizații, drepturi, taxe și alte măsuri, în conformitate cu Directiva 2008/55/CE din 26 mai 2008¹. Potrivit acestei directive, Comisia are obligația de a întocmi periodic un raport privind aplicarea dispozițiilor referitoare la asistență reciprocă. Prezentul raport are ca obiect asistența în materie de recuperare a creanțelor acordată în perioada 2009-2010². De asemenea, acesta conține modificările și inițiativele actuale în domeniu.

2. ANALIZA UTILIZĂRII MĂSURILOR DE ASISTENȚĂ RECIPROCĂ ÎN PERIOADA 2009-2010

Colectarea și recuperarea eficace a impozitelor reprezintă piatra de temelie a unui sistem fiscal eficient și echitabil. Autoritățile trebuie să depună eforturi pentru îmbunătățirea colectării și recuperării impozitelor, în special în contextul în care toate statele membre se confruntă cu probleme bugetare. În acest sens, asistența reciprocă în materie de recuperare între autoritățile fiscale ale diferitelor state membre reprezintă un instrument esențial, contribuind la protejarea intereselor financiare ale statelor membre și ale Uniunii Europene în ansamblul său. Acest lucru este confirmat de aplicarea tot mai extinsă a cadrului legislativ al UE la asistența pentru recuperarea creanțelor fiscale.

2.1. Utilizarea mai frecventă a cererilor de asistență reciprocă în Uniunea Europeană

Statisticile furnizate de statele membre indică o creștere a numărului de cereri de asistență în temeiul legislației UE (prima coloană din graficul de mai jos).

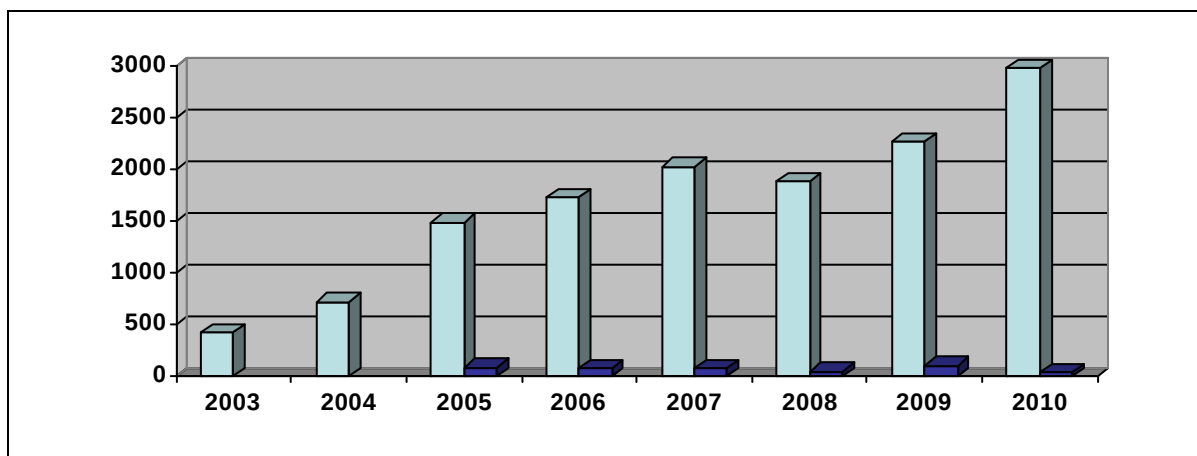
De asemenea, reiese că statele membre ale UE folosesc cadrul legislativ al UE într-o măsură mult mai mare decât orice alte acorduri și înțelegeri în materie de asistență reciprocă pentru recuperarea creanțelor. Utilizarea altor înțelegeri de asistență reciprocă între statele membre (a doua coloană din graficul de mai jos) s-a diminuat în perioada 2005-2010. (Datele referitoare la utilizarea altor înțelegeri de asistență reciprocă sunt disponibile numai pentru perioada 2005-2010)³.

¹ JO L 150, 10.6.2008, p. 28.

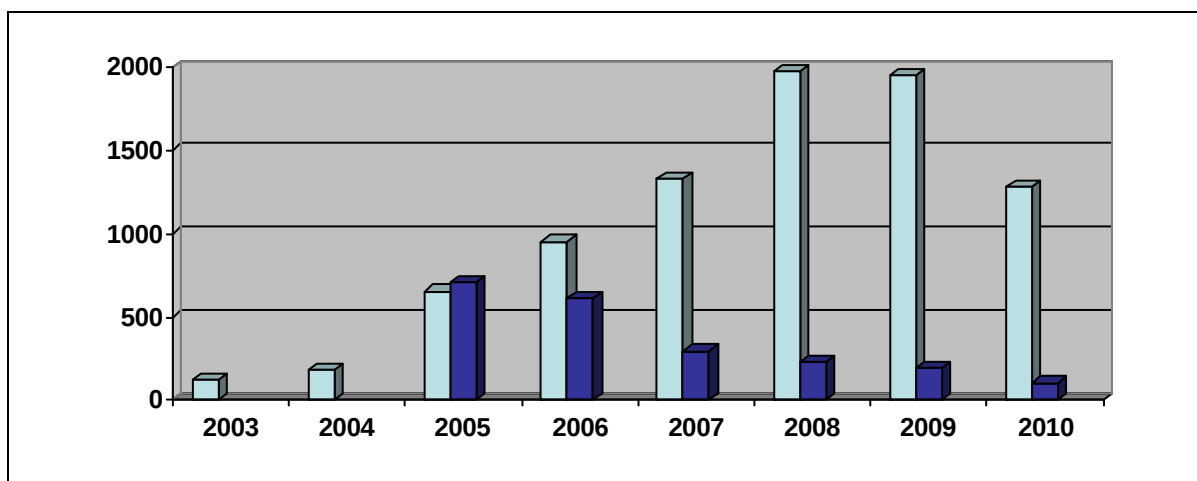
² Primul raport [documentul COM (2006) 43, publicat la 8.2.2006] a prezentat o imagine generală a asistenței reciproce acordate în 2003 și 2004. Al doilea raport [documentul COM (2009) 451, publicat la 4.9.2009] a prezentat o imagine generală a asistenței reciproce oferite în perioada 2005-2008.

³ Informații conform statisticilor comunicate de statele membre solicitate.

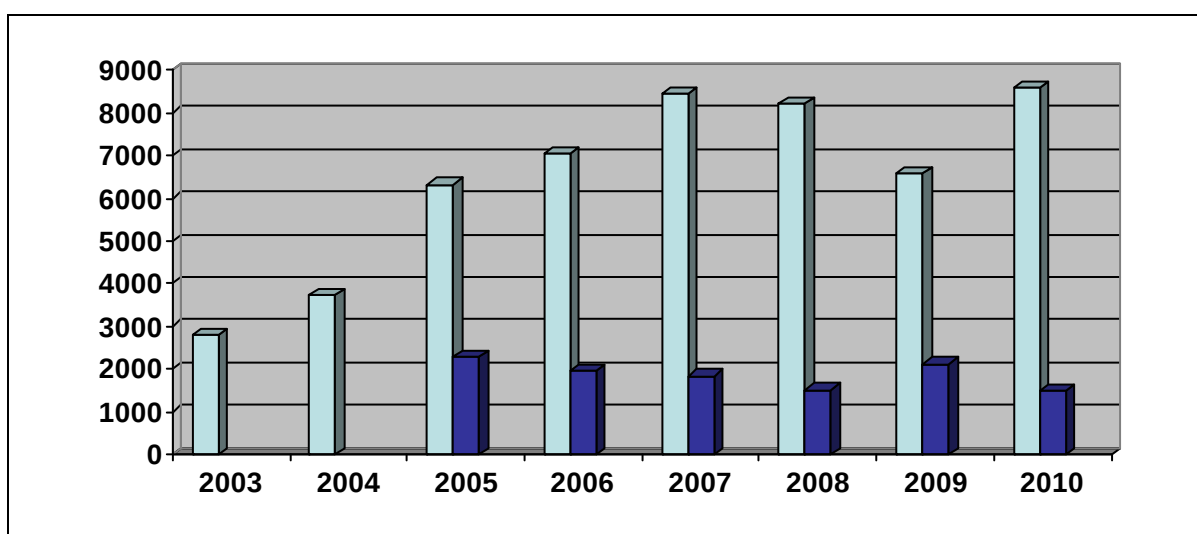
2.1.1. Evoluția cererilor de informații



2.1.2. Evoluția cererilor de notificare



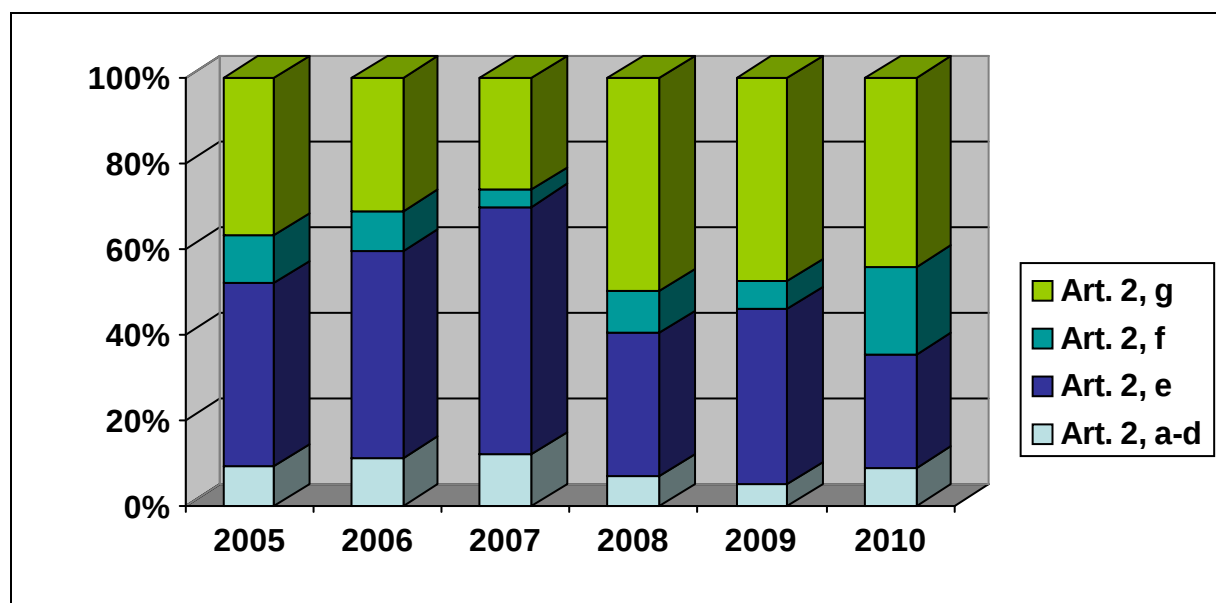
2.1.3. Evoluția cererilor de recuperare



2.1.4. Natura creanțelor pentru care s-a solicitat asistență pentru recuperare

Graficele de mai jos ilustrează natura creanțelor, în procente din totalul valorii tuturor creanțelor⁴:

-  cererile referitoare la taxele vamale (și alte sume prevăzute la articolul 2 literele (a) - (d) din Directiva 2008/55/CE] reprezintă o parte minoră din totalul cererilor (5% în 2009 și 9% în 2010);
-  cererile referitoare la creanțele reprezentând TVA [menționate la articolul 2 litera (e) din Directiva 2008/55/CE] nu mai reprezintă cea mai mare parte a cererilor pentru măsuri de recuperare. Cu toate acestea, ponderea lor este considerabilă (41% în 2009 și 26% în 2010);
-  cererile referitoare la accize [menționate la articolul 2 litera (f) din Directiva 2008/55/CE] reprezintă o pondere variabilă a tuturor cererilor (7% în 2009 și 21% în 2010);
-  cererile referitoare la impozitele pe venit și pe capital (menționate la articolul 2 litera (g) din Directiva 2008/55/CE] reprezintă o parte importantă a cererilor (47% în 2009 și 44% în 2010).



⁴

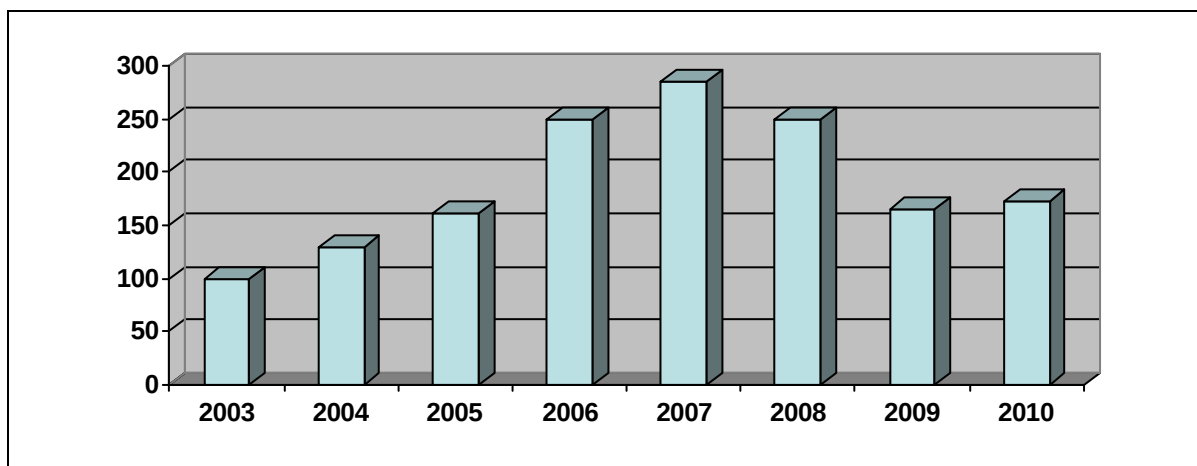
Statistici care au la bază media cererilor primite și trimise. Pentru 2005 aceste statistici se bazează pe datele raportate de 17 state membre; pentru 2006 acestea se bazează pe datele raportate de 20 de state membre; pentru 2007 acestea se bazează pe datele raportate de 24 de state membre; pentru 2008 acestea se bazează pe datele raportate de 25 de state membre; pentru 2009 și 2010 ele se bazează pe datele raportate de 26 de state membre.

Cererile referitoare la impozitele pe primele de asigurare [menționate la articolul 2 litera (h) din Directiva 2008/55/CE] reprezintă o parte atât de mică din toate cererile încât nu figurează în tabel.

2.2. Creșterea sumelor recuperate

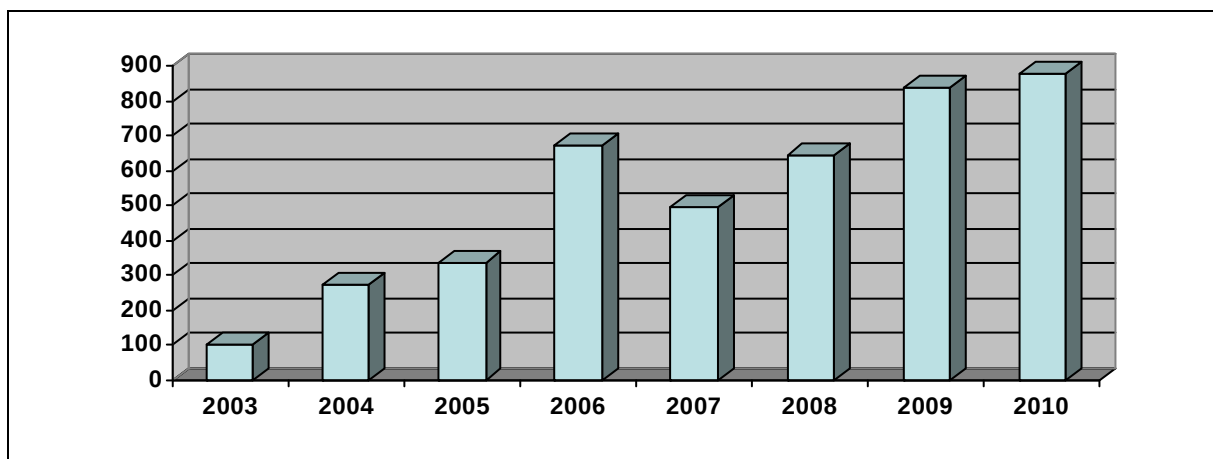
2.2.1. Evoluția generală a sumelor pentru care s-a solicitat asistență pentru recuperarea creanțelor

Sumele pentru care s-a solicitat asistență pentru recuperare în 2009 și 2010 au scăzut considerabil față de anii precedenți (2003 = 100%). Această evoluție reflectă scăderea temporară a numărului de cereri de recuperare în 2009, însă contrastează cu creșterea numărului de cereri de recuperare în 2010.



2.2.2. Evoluția generală a sumelor recuperate

Evoluția sumelor recuperate efectiv prezintă, de asemenea, o tendință de creștere. În comparație cu sumele recuperate în 2003 (100%), sumele recuperate au crescut la aproximativ 840% în 2009 și aproximativ 880% în 2010⁵.

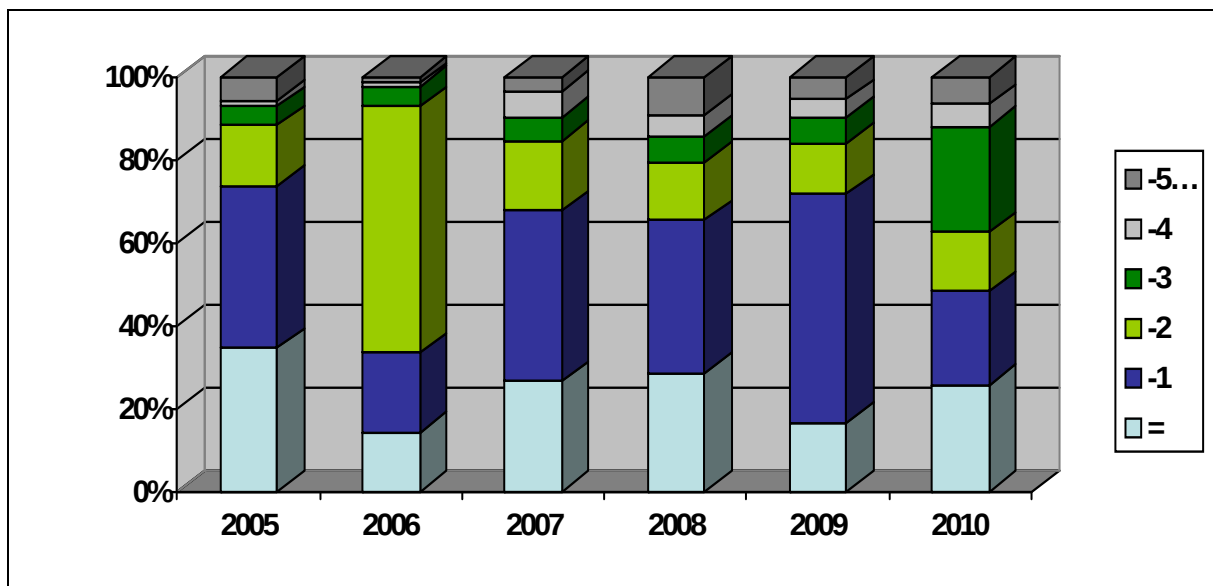


2.2.3. Distribuția sumelor recuperate în favoarea altor state membre, în funcție de anii cărora le corespund cererile vizate

Măsurile de recuperare necesită timp pentru a fi întreprinse și pentru a produce efecte. De exemplu, sumele recuperate în 2008 de un stat membru solicitat corespund doar parțial unor

⁵ Situații statistice raportate de statele membre solicitate reprezentând sume recuperate la cererea altor state membre.

cereri primite în 2008; aceste sume sunt legate, de asemenea, de cereri primite în anii anteriori. Următorul grafic indică anul cu care corespund cererile vizate, în ceea ce privește sumele efectiv recuperate în anii 2005-2010. Din aceste statistici rezultă că aproximativ 90 % din sumele recuperate în acești ani corespund cererilor depuse în același an (indicate prin „=” în graficul următor) sau în ultimii trei ani calendaristici (indicate prin „-1”, „-2” și „-3” în graficul următor).



2.2.4. Rata generală de recuperare

Statisticile arată că, în perioada 2009-2010, sumele recuperate au continuat să crească considerabil, în timp ce sumele pentru care a fost solicitată asistență pentru recuperarea creanțelor au scăzut. Nu se poate concluziona însă că rata generală de recuperare a crescut foarte mult față de situația descrisă în raportul anterior (unde s-a observat că rata generală de recuperare pentru cererile de recuperare adresate de statele membre ale UE se situa la aproximativ 5%). Trebuie să se țină seama de faptul că măsurile de recuperare luate în vederea soluționării unei cereri primite într-un anumit an nu își produc toate efectele în același an (a se vedea punctul 2.2.3.). Sumele mai mari recuperate în 2009 și 2010 se referă în mare parte la cererile trimise în anii 2006-2008, când se solicita asistență la recuperare în cazul pentru sume mai mari.

În orice caz, scăderea sumelor pentru care s-a solicitat asistență la recuperare în perioada 2009-2010 poate conduce în anii următori la o creștere a ratei de recuperare pentru aceste cereri. Se poate estima că această rată ar putea fi chiar mai mare decât rata de recuperare de 6% care a fost realizată până în prezent pentru cererile de recuperare primite în 2004⁶. Cu toate acestea, este important să se amelioreze în continuare rata generală de recuperare.

⁶ Trebuie totuși reținut faptul că totalul sumelor menționate în cererile de recuperare nu corespunde neapărat cu sumele datorate în realitate; de exemplu, aceeași creanță poate face obiectul mai multor cereri adresate unor state membre diferite sau cererile pot fi retrase într-o etapă ulterioară, deoarece creanțele au fost plătite de bunăvoie sau contestate cu succes. În prezent, statisticile disponibile nu permit luarea în considerație a tuturor acestor situații.

3. CONSOLIDAREA ASISTENȚEI RECIPROCE PENTRU RECUPERARE

În raportul său anterior [document COM (2009) 451 din 4.9.2009], Comisia a subliniat faptul că au fost necesare eforturi speciale pentru a crește eficiența asistenței la recuperare și pentru consolidarea următoarelor:

- posibilitățile de a furniza asistență pentru recuperare în temeiul legislației UE, și
- instrumentele de recuperare aflate la dispoziția autorităților fiscale în temeiul legislației lor naționale.

3.1. Noua legislație UE

La 16 martie 2010, Consiliul a adoptat Directiva 2010/24/UE privind asistența reciprocă în materie de recuperare a creanțelor reprezentând impozite, taxe și alte măsuri⁷. Statele membre trebuie să aplice această nouă directivă de la 1 ianuarie 2012. Dispozițiile de punere în aplicare ale Comisiei, care au primit sprijinul unanim al Comitetului de recuperare în cadrul reuniunii sale din 3 și 4 octombrie 2011, vor fi adoptate înainte de sfârșitul anului 2011.

Această nouă directivă reprezintă o realizare importantă pe parcursul către un mod mai eficient de asistență pentru recuperare. Îmbunătățirile majore se referă la:

- introducerea unui instrument uniform care permite aplicarea legii în statul membru solicitat și a unui formular uniform de notificare

Adoptarea acestor instrumente uniforme ar permite să se evite problemele actuale și costurile de traducere și de recunoaștere a titlurilor executorii din străinătate. O primă încercare de a reduce aceste probleme a avut loc în 2001, când a fost adoptată Directiva 2001/44/CE⁸. La momentul respectiv, se urmărea recuperarea mai eficientă și mai eficace a creanțelor, prevăzându-se că instrumentul care permite executarea creanței trebuie, în principiu, să fie considerat ca un instrument al statului membru solicitat. Această abordare a respectat obiectivele în materie de drept civil, comercial și penal, urmând orientările stabilite de Consiliul European în cadrul reuniunii sale de la Tampere din 15 și 16 octombrie 1999, care prevedeau că recunoașterea reciprocă a hotărârilor și sentințelor judecătorești este de natură să faciliteze cooperarea dintre autorități și să contribuie la securitatea juridică în Uniunea Europeană⁹. Se pare totuși că la momentul respectiv acest principiu nu putea fi încă aplicat pe deplin și Directiva 2001/44/CE prevedea că instrumentul care permite executarea poate fi totuși acceptat ca, recunoscut ca, completat cu sau înlocuit de un instrument care autorizează executarea pe teritoriul statului membru solicitat, dacă este cazul și în conformitate cu dispozițiile legale în vigoare în acest stat. Conform noii directive, adoptarea unui instrument uniform care să fie utilizat la aplicarea unor măsuri de executare în statul membru solicitat, precum și adoptarea unui standard uniform de formular pentru notificarea instrumentelor și deciziilor referitoare la creanță sunt de natură să soluționeze problemele legate de recunoașterea și traducerea actelor emise

⁷ JO L 84, 31.3.2010, p. 1.

⁸ Directiva 2001/44/CE a Consiliului din 15 iunie 2001 (JO L 175, 28.6.2001, p. 17).

⁹ A se vedea proiectul de program de măsuri al Consiliului privind punerea în aplicare a principiului recunoașterii reciproce a hotărârilor în materie civilă și comercială (JO C 12, 15.1.2001, p. 1) și Programul de măsuri al Consiliului privind punerea în aplicare a principiului recunoașterii reciproce a hotărârilor în materie penală (JO C 12, 15.1.2001, p. 10).

de un alt stat membru. Acest lucru va spori eficiența asistenței reciproce pentru recuperare;

- extinderea sferei de aplicare

Extinderea domeniului de aplicare la toate impozitele și taxele prelevate în statele membre va simplifica în mod considerabil activitățile autorităților fiscale: același set de norme poate fi aplicat tuturor cererilor de recuperare fiscală. Astfel se pot evita dificultățile care apar în urma aplicării mai multor acorduri și înțelegeri, fiecare prezentând posibilități, condiții, modalități și metode de comunicare diferite. Această extindere urmează o cale logică, deoarece concurența și neutralitatea fiscală a pieței interne nu sunt afectate doar de neplata taxelor, inclusă în prezent în domeniul de aplicare a Directivei 2008/55/CE. Ca urmare a fraudelor legate de alte taxe pot apărea distorsiuni ale condițiilor pieței interne, iar interesele financiare ale Comunității și ale statelor membre pot fi amenințate;

- consolidarea posibilităților de a solicita asistență pentru recuperare

În conformitate cu normele actuale, autoritatea solicitantă nu poate formula o cerere de recuperare decât dacă a aplicat în prealabil procedurile de recuperare corespunzătoare disponibile în statul său membru și măsurile luate nu vor conduce la plata integrală a creanței [articolul 7 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2008/55/CE]. Noua directivă extinde posibilitățile de a solicita asistență pentru recuperare. Deși încă se așteaptă, în principiu, ca autoritatea solicitantă să aplice procedurile de recuperare adecvate disponibile în statul său membru înainte de a solicita asistență, pentru aceste situații este prevăzută o excepție explicită „atunci când aplicarea unor astfel de proceduri în statul membru solicitant ar cauza dificultăți disproporționate” [articolul 11 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2010/24/UE]. În această privință, este important să remarcăm faptul că Consiliul a decis să utilizeze aceeași formulare ca la articolul 19 din acordul de asistență administrativă în materie fiscală între Consiliul Europei și OCDE. Se poate concluziona așadar că această nouă dispoziție poate fi interpretată în același fel, adică în sensul că asistența pentru recuperare poate fi solicitată dacă recuperarea poate fi obținută cu mai mare ușurință în statul solicitat¹⁰. Noua directivă permite să se depună cererea de recuperare într-o etapă incipientă. Experiența arată că șansele de recuperare sunt cu atât mai slabe, cu cât creanța este mai veche. Posibilitatea de a formula solicitări într-o etapă incipientă este deosebit de importantă în situațiile în care debitorii evazioniști încearcă să strămute active și să se sustragă de la plata obligațiilor lor.

Utilizarea unor noi formulare electronice standard, integrarea noilor instrumente uniforme și permiterea traducerii automate vor facilita tratarea cererilor de asistență.

3.2. Consolidarea sistemelor de colectare și recuperare în statele membre

Succesul asistenței pentru recuperare depinde și de vigoarea acțiunilor de recuperare naționale. Statele membre caută permanent să facă mai eficace procesele de colectare și

¹⁰ A se vedea raportul explicativ la Acordul comun Consiliul Europei - OCDE privind asistența administrativă în materie fiscală, punctul 204: „(...) De exemplu, (...) în ceea ce privește asistența pentru recuperare, unele active ar putea fi confiscate exclusiv prin proceduri îndelungate în statul solicitant, în timp ce în statul solicitat există alte active care pot fi confiscate mai ușor.”

recuperare. Îmbunătățirea acestor procese este o chestiune care privește în primul rând statele membre. Cu toate acestea, în conformitate cu recomandarea Comitetului de recuperare, Comisia va institui un grup de proiect care să asiste statele membre prin elaborarea celor mai bune practici în acest domeniu.

4. CONCLUZII ȘI ALTE INIȚIATIVE

Statisticile arată că acordurile privind asistența reciprocă pentru recuperare au fost intens utilizate în perioada 2009-2010. Creșterea sumelor recuperate dovedește utilitatea acestei cooperări între statele membre.

Aplicarea noii legislații UE de la 1 ianuarie 2012 ar trebui să crească eficacitatea procesului de asistență pentru recuperare. În plus, statele membre trebuie să analizeze în ce măsură pot fi îmbunătățite legislația, procesele și instrumentele lor naționale în materie de colectare și recuperare a taxelor. În acest scop, Comisia va institui grupurile proiectului Fiscalis în vederea elaborării recomandărilor pentru cele mai bune practici în domeniu. Comisia trebuie de asemenea să sprijine statele membre la dezvoltarea schimbului spontan și automat de informații în scopul recuperării. Pe baza experiențelor statelor membre cu noul cadru legislativ, Comisia va examina, de asemenea, dacă trebuie luate și alte inițiative la nivelul UE pentru a îmbunătăți asistența reciprocă în materie de recuperare, în special cu privire la măsurile de precauție și situațiile de insolvență.