



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 6.12.2011
COM(2011) 851 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU ȘI
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN**

**privind viitorul taxei pe valoarea adăugată
Spre un sistem de TVA mai simplu, mai solid și mai eficient adaptat la piața unică**

CUPRINS

1.	Introducere	3
2.	Concluzii generale în urma consultării publice.....	3
3.	Scopul prezentei Comunicări	4
4.	Caracteristicile fundamentale ale unui sistem de TVA remodelat pentru UE	5
4.1.	Un sistem TVA al UE bazat pe principiul destinației	5
4.2.	Un sistem de TVA mai simplu, mai eficient și mai robust	6
5.	Domeniile prioritare pentru activitățile ulterioare.....	6
5.1.	Spre o simplificare a sistemului de TVA	7
5.1.1.	Conceptul de ghișeu unic	7
5.1.2.	Informații mai accesibile și de calitate superioară pentru întreprinderi, la nivelul UE	8
5.1.3.	Îmbunătățirea guvernanței în materie de TVA la nivelul UE	8
5.1.4.	Standardizarea obligațiilor privind TVA	9
5.2.	Spre un sistem de TVA mai eficient	9
5.2.1.	Lărgirea bazei de impozitare.....	10
5.2.2.	Revizuirea structurii ratei.....	11
5.3.	Spre un sistem de TVA mai robust și rezistent la fraudă.....	12
5.3.1.	Un mecanism de reacție rapidă pentru a face față fraudei neprevăzute.....	13
5.3.2.	Combaterea fraudei în domeniul TVA.....	13
5.3.3.	Revizuirea modului de colectare și monitorizare a TVA-ului	15
5.4.	Un sistem de TVA adaptat la piața unică.....	16
6.	Alte acțiuni care urmează să fie lansate pe termen mediu	17
7.	Concluzie.....	17

1. INTRODUCERE

Accelerarea globalizării, intensificarea concurenței din direcția noilor regiuni economice cheie ale lumii, precum și evoluția rapidă a modelelor de afaceri și progresul tehnic reprezintă noi provocări pentru eficacitatea și eficiența sistemului fiscal european.

Mai mult, ca urmare a crizei financiare statele membre se confruntă cu o dublă provocare în ceea ce privește politica economică, și anume promovarea unei creșteri economice durabile și consolidarea finanțelor publice. Așa cum se arată în Analiza anuală a creșterii pe 2012¹, politicile fiscale constituie un instrument important în acest sens. Este necesară mai multă atenție în proiectarea și structurarea sistemelor fiscale pentru ca acestea să devină mai eficace, mai eficiente și mai echitabile, iar acest lucru este valabil în special în ceea ce privește sistemul de TVA al UE.

În acest context, la 1 decembrie 2010, Comisia a adoptat o Carte verde privind viitorul TVA², invitând toate părțile interesate să aibă o privire critică asupra tuturor aspectelor sistemului de TVA al UE care funcționează de mai bine de 40 de ani.

Reacția generală a întreprinderilor, a mediilor universitare, a cetățenilor și a autorităților fiscale (peste 1 700 de contribuții)³ a confirmat că este nevoie de o astfel de dezbateri.

Parlamentul European⁴, Comitetul Economic și Social European⁵ și de Grupul pentru politica fiscală format din reprezentanții personali ai miniștrilor de finanțe au salutat Cartea verde și au confirmat necesitatea de a reforma sistemului de TVA al UE.

În paralel, Comisia a realizat o evaluare economică a sistemului de TVA⁶ și a propus crearea unei noi resurse proprii bazate pe TVA pentru finanțarea bugetului UE⁷.

2. CONCLUZII GENERALE ÎN URMA CONSULTĂRII PUBLICE

Părțile interesate împărtășesc sentimentul că fragmentarea sistemului de TVA comun al UE în 27 de sisteme de TVA naționale constituie principalul obstacol în calea unor schimburi comerciale eficiente în UE și, prin urmare, împiedică cetățenii să se bucure de avantajele oferite de o piață unică autentică.

Întreprinderile active pe plan internațional consideră că prețul plătit pentru această lipsă de armonizare se materializează în complexitate, în costurile de conformitate suplimentare și în insecuritatea juridică. IMM-urile nu dispun întotdeauna de

¹ COM (2011) 815, 23.11.2011.

² COM (2010) 695, documentul de lucru al serviciilor Comisiei, SEC (2010) 1455, 1.12.2010.

³ Acestea sunt disponibile, împreună cu un raport de sinteză privind principalele elemente ale acestora la adresa http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/2010_11_future_vat_en.htm
⁴ Rezoluția din 13 octombrie 2011, P6_TA(2011)0436.

⁵ JO C 318, 29.10.2011, p. 87

⁶ http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm

⁷ COM (2011) 510, 29.6.2011.

resursele necesare pentru a rezolva această problemă și prin urmare se abțin de la implicarea în activități transfrontaliere.

Aceste deficiențe afectează comportamentul comercial ceea ce ar putea constitui un obstacol pentru deciziile de afaceri cele mai eficace. Atunci când normele fiscale influențează luarea deciziei privind locul de achiziționare sau de vânzare de bunuri și servicii, nu mai este asigurată neutralitatea economică a TVA-ului, iar funcționarea pieței unice este serios subminată.

Mai mulți contribuabili au subliniat chiar faptul că, având în vedere această situație, este din ce în ce mai ușor și mai profitabil să desfășoare activități cu parteneri din afara UE decât cu întreprinderi din UE.

Părțile interesate care beneficiază în prezent de scutiri, derogări sau rate reduse se exprimă în general în favoarea menținerii acestora; alții doresc chiar să extindă acest tratament preferențial pentru a include propria lor activitate.

În general, Cartea verde a generat speranțe de schimbare întemeiate. În același timp, este în general recunoscut faptul că o revizuire fundamentală a TVA va constitui în mod inevitabil un proiect pe termen lung.

Este evident că statele membre nu doresc să își asume riscuri care decurg din eforturile de reformă și care amenință veniturile provenite din TVA, care reprezentau, în 2009, aproximativ 784 de miliarde de euro, adică 21% din veniturile fiscale naționale⁸. Prin urmare, se pare că vor lua în considerare numai schimbările treptate, pentru care riscurile, costurile și beneficiile sunt clare, bine înțelese și evaluate exhaustiv.

Acestea sunt cele mai importante concluzii generale care se desprind din consultarea publică; în continuare, sunt prezentate o serie de concluzii mai specifice în cadrul subiectelor la care se referă.

3. SCOPUL PREZENTEI COMUNICĂRI

Este evident că, în situația îngrijorătoare cu care suntem confrunțați la aproape 20 de ani de la instituirea pieței unice, nu va fi suficient să rămânem pur și simplu în zona de confort a unui statu-quo. Pentru a răspunde acestor provocări este nevoie de o reformă mai ambițioasă a sistemului actual de TVA. O astfel de reformă va juca un rol esențial în realizarea obiectivelor Strategiei *Europa 2020*⁹ și va însemna o revenire la creșterea economică, putând da un nou impuls pieței unice și susține eforturile de consolidare fiscală desfășurate actualmente de statele membre.

Prezenta Comunicare — bazată pe rezultatele consultării publice, dar și pe discuțiile cu statele membre și pe opiniile exprimate de instituțiile europene — are un dublu scop:

⁸ Inclusiv contribuțiile la asigurările sociale, *Taxation trends in the European Union*, 2011, anexa A, tabelul 8.

⁹ COM (2010) 2020, 3.3.2010.

- stabilește caracteristicile fundamentale ale unui viitor sistem de TVA al UE care își poate îndeplini în continuare funcția de sursă de venituri, consolidând în același timp competitivitatea UE. Aceste elemente esențiale ar trebui să constituie obiective pe termen lung, care să orienteze în viitor întreaga activitate privind TVA.
- enumeră domeniile prioritare de acțiune în următorii ani, în vederea orientării în direcția realizării acestor obiective.

4. CARACTERISTICILE FUNDAMENTALE ALE UNUI SISTEM DE TVA REMODELAT PENTRU UE

4.1. Un sistem TVA al UE bazat pe principiul destinației

*Actul privind piața unică*¹⁰ subliniază importanța fundamentală a instituirii unui sistem de TVA definitiv, aplicabil tranzacțiilor transfrontaliere.

Cartea verde a constituit posibilitatea ideală de a analiza dacă este, în continuare, relevant angajamentul asumat în 1967¹¹ de stabilire a unui sistem de TVA definitiv care să funcționeze în UE în același mod în care ar funcționa într-o singură țară, bazat pe principiul impozitării în țara de origine.

Discuțiile recente cu statele membre au confirmat faptul că acest principiu rămâne nerealizabil din punct de vedere politic. Acest blocaj este recunoscut chiar de Parlamentul European – partizan ferm, până acum, al principiul impozitării în locul de origine – care a pledat pentru o evoluție spre principiul impozitării la destinație.

De asemenea, părțile interesate, pentru care sistemul impozitării în locul de origine constituie, teoretic, cea mai interesantă alegere, recunosc că acesta nu va putea fi realizat într-un viitor previzibil și, prin urmare, preconizează o soluție pragmatică și realizabilă din punct de vedere politic, și anume un sistem cu o bună funcționare, bazat pe impozitarea la destinație.

Astfel, Comisia va propune renunțarea la obiectivul respectiv, deoarece a ajuns la concluzia că nu mai există motive întemeiate pentru păstrarea acestuia. Într-adevăr, menținerea acestui angajament în condițiile în care nu se realizează progrese pe această cale ar afecta credibilitatea procesului decizional european.

Prin renunțarea la principiul impozitării în locul de origine vor deveni posibile o serie de eforturi susținute în vederea elaborării unor concepte alternative pentru un sistem de TVA al UE cu o bună funcționare, bazat pe impozitarea la destinație. În acest domeniu nu s-a mai întreprins nimic din 1993, deoarece această opțiune a fost eliminată în favoarea unui angajament față de principiul impozitării în locul de origine.

¹⁰ COM(2011) 206, 13.4.2011.

¹¹ Prima Directivă 67/227/CEE a Consiliului și a doua Directivă 67/228/CEE a Consiliului din 11 aprilie 1967.

Principiile directoare ale acestei activități vor fi următoarele: în primul rând, desfășurarea de activități pe teritoriul UE trebuie să fie la fel de simplă și la fel de sigură ca implicarea în activități la nivel strict național și, în al doilea rând, în cazul activităților desfășurate în Europa, trebuie reduse costurile de respectare a legislației în materie de TVA. În orice caz, comerțul transfrontalier nu trebuie să genereze costuri suplimentare.

4.2. Un sistem de TVA mai simplu, mai eficient și mai robust

Procesul de reformă lansat de Cartea verde ar trebui să ducă, în cele din urmă, la un sistem de TVA caracterizat astfel:

- **„simplu”**: o persoană impozabilă care își desfășoară activitatea în UE trebuie să se confrunte cu un singur pachet de norme privind TVA, clare și simple, și anume cu un cod UE privind TVA. Un astfel de cod ar stabili norme adaptate la modelele moderne de afaceri, precum și obligații standardizate, care să țină pe deplin seama de progresele înregistrate de noile tehnologii. O persoană impozabilă nu ar trebui să trateze decât cu autoritățile fiscale ale unui singur stat membru;
- **„eficient și neutru”**: Introducerea unei baze de impozitare mai largi, precum și aplicarea principiului impozitării la rate standard ar genera, la costuri mai mici, venituri mai importante sau, alternativ, ar permite reducerea ratei standard într-un mod neutru din punctul de vedere al veniturilor. Orice derogare de la principiile respective ar trebui să fie rațională și uniform definită. Pentru neutralitate sunt necesare și norme egale de reglementare a dreptului de deducere, precum și un număr limitat de restricții privind exercitarea acestui drept;
- **„robust și rezistent la fraudă”**: metodele moderne de colectare și monitorizare a TVA ar trebui să maximizeze veniturile efectiv colectate și să limiteze cât mai mult posibil fraudă și evaziunea. Pe lângă facilitarea respectării normelor pentru întreprinderi, acestea vor impune autorităților naționale să se concentreze asupra comportamentelor cu risc, asupra fraudatorilor reali și, în ultimă instanță, să acționeze în mod colectiv ca o autoritate europeană în materie de TVA. Intensificarea, automatizarea și schimbul rapid de informații între administrațiile fiscale naționale vor fi vitale pentru realizarea acestui obiectiv.

5. DOMENIILE PRIORITARE PENTRU ACTIVITĂȚILE ULTERIOARE

Diferitele teme prioritare sunt grupate în continuare în patru rubrici. Însă aceste teme sunt strâns corelate: simplificarea sistemului de TVA pentru tranzacțiile naționale combinate cu tranzacții intra-UE facilitează respectarea normelor și, prin urmare, contribuie la robustețea sistemului.

Unele dintre acțiunile cheie corespunzătoare pot fi puse în aplicare relativ rapid, în timp ce altele vor necesita, firește, mai mult timp. Dacă este cazul, Comisia va efectua evaluările obișnuite ale impactului.

5.1. Spre o simplificare a sistemului de TVA

Răspunsurile din cadrul consultării publice conțin un apel ferm și imperativ la simplificare. Această cerere cuprinde aspecte legate de legislația UE în materie de TVA, dar și aspecte legate de administrația fiscală. Practicile divergente la nivel național sunt din ce în ce mai mult evocate ca o sarcină frustrantă. Deși administrația fiscală este un domeniu care ține în principal de competența statelor membre, obiectivul Comisiei va fi de a consolida în mod considerabil eforturile de coordonare și cooperarea în acest domeniu.

Evaluarea economică arată că, pentru întreprinderi, costurile de respectare a normelor sunt ridicate, estimările variind între 2 % și până la 8 % din valoarea TVA-ului colectat. Întreprinderile mai mici sunt împovărate mult peste capacitatea lor, iar aceste costuri nu se vor diminua în timp fără acțiuni politice precise.

Mai mult, întreprinderile se confruntă cu sarcini suplimentare atunci când se lansează în schimburi comerciale intra-UE. Evaluarea economică arată că înlăturarea obligațiilor naționale care depășesc cerințele UE sau o reducere cu 10 % a disparităților dintre statele membre în ceea ce privește procedurile administrative ar putea avea drept rezultat o creștere cu 2,6 % și, respectiv, 3,7 % a schimburilor comerciale în interiorul UE, iar PIB-ul real ar putea crește cu 0,2 % și 0,4 %. Deși raportul recunoaște că cifrele respective ar putea reprezenta o supraestimare, acestea indică totuși faptul că armonizarea procedurilor în materie de TVA ar putea duce la creșteri importante ale schimburilor comerciale și ale PIB.

De acțiunile prezentate în continuare ar trebui să beneficieze în special IMM-urile. Acestea dispun de mai puține resurse pentru a face față dificultăților care rezultă din diferențele dintre norme și obligații. Evaluarea economică arată că și pentru acestea costul este proporțional mai mare.

Faptul că în următorii ani se consideră prioritară simplificarea este în conformitate cu principiul „Gândiți mai întâi la scară mică” din comunicarea „Un «Small Business Act» pentru Europa”¹², care promovează utilizarea serviciilor administrative online și a soluțiilor de tipul „ghișeului unic” pentru simplificarea mediului administrativ și de reglementare în care funcționează IMM-urile.

5.1.1. Conceptul de ghișeu unic

Având în vedere dificultățile menționate de întreprinderile care efectuează tranzacții comerciale în mai multe state membre, ghișeul unic (OSS – *One-Stop-Shop*) – măsură propusă în planul Comisiei de reducere a poverii administrative¹³ și sprijinită de către Grupul la nivel înalt al părților interesate independente privind povara administrativă¹⁴ – constituie desigur, în continuare, o prioritate importantă.

În 2015 va începe să funcționeze un mini OSS pentru furnizorii UE de servicii electronice, de telecomunicații, de radiodifuziune și televiziune oferite

¹² COM (2008) 394, 25.6.2008.

¹³ COM (2009) 544, 22.10. 2009, anexa, p. 83.

¹⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm.

consumatorilor finali din interiorul UE. Unele întreprinderi – care participă la comerțul transfrontalier - nu înțeleg de ce activitățile lor au fost excluse din această facilitate, în ciuda faptului că se confruntă cu aceleași dificultăți.

Multe state membre și întreprinderi consideră că implementarea acestui mini OSS, a cărui bună funcționare ar trebui să deschidă calea unei utilizări mai generale a acestui concept, constituie o etapă foarte importantă. Cu toate acestea, ținând seama de lipsa de experiență în ceea ce privește un OSS pentru schimburile comerciale intra-UE, statele membre par a fi oarecum reticente față de ideea extinderii domeniului de aplicare a ghișeului unic într-un stadiu atât de incipient.

Comisia are în continuare convingerea că, într-un sistem de TVA bazat pe impozitarea la destinație, un OSS este un instrument esențial pentru facilitarea accesului la piața unică, în special pentru IMM-uri.

(1) *Asigurarea introducerii treptate a unui mini OSS în 2015 constituie o prioritate pentru Comisie, care se bazează pe statele membre pentru a asigura disponibilitatea resurselor necesare.*

(2) *Începând cu 2015, Comisia va prevedea o extindere controlată a conceptului în timp.*

5.1.2. *Informații mai accesibile și de calitate superioară pentru întreprinderi, la nivelul UE*

Părțile interesate au subliniat că disponibilitatea unor informații exacte, fiabile și actualizate privind detaliile regimurilor TVA în vigoare în prezent în statele membre este un factor esențial pentru facilitarea respectării normelor de către întreprinderi până în momentul în care vor exista norme similare în întreaga UE. În plus, factorul lingvistic este încă perceput ca o barieră în calea schimburilor comerciale intra-UE.

Comisia consideră că cea mai bună cale de urmat este realizarea unui site internet, care să prezinte acest gen de informații în mai multe versiuni lingvistice pe teme cum ar fi înregistrarea, facturarea, declarațiile de TVA, ratele de TVA, obligațiile speciale și limitările în ceea ce privește dreptul de deducere. Întreprinderile ar putea juca un rol în definirea informațiilor necesare.

(3) *Cu ajutorul statelor membre, Comisia va crea un site internet al UE privind TVA și invită statele membre să își confirme disponibilitatea manifestată în cadrul Grupului pentru politica fiscală, luându-și angajamentul de a furniza informațiile necesare și de a actualiza site-ul în timp util.*

5.1.3. *Îmbunătățirea guvernantei în materie de TVA la nivelul UE*

Părțile interesate doresc o mai mare implicare și o mai mare transparență în procesul de stabilire și de interpretare a dreptului UE în materie de TVA;

Comisia își va asuma responsabilitățile și va răspunde pozitiv acestei revendicări întemeiate. Vor fi organizate, într-un mod mai structurat, schimburi de opinii între Comisie și părțile interesate. Comisia va asigura punerea la dispoziția publicului a mai multor informații privind dreptul UE în materie de TVA.

Cu toate acestea, apelul de a îmbunătăți guvernanta este, în parte, adresat și Consiliului, deoarece cadrul juridic care reglementează adoptarea propunerilor legislative depășește domeniul de competențe al Comisiei. Prin urmare, Comisia invită Consiliul să ia în considerare cea mai bună modalitate de a implica părțile interesate la negocierile privind propunerile.

Părți interesate au pledat pentru crearea unui canal de comunicare la nivelul UE în care autoritățile fiscale, Comisia și reprezentanții întreprinderilor ar putea participa la un schimb de opinii referitoare la aspecte de ordin practic și administrativ legate de TVA. La momentul actual, aceștia pot aborda aceste aspecte cu autoritățile fiscale naționale, însă le lipsește un forum mai larg care să implice toate autoritățile fiscale, în special în ceea ce privește aspectele transfrontaliere.

Statele membre s-au arătat dispuse să participe la un astfel de forum. Trecerea în revistă a bunelor practici ar putea contribui la raționalizarea sistemului de TVA și deci la reducerea costurilor de respectare a normelor, garantând în același timp veniturile din TVA.

- (4) *Comisia va publica în 2012 liniile directoare aprobate de Comitetul TVA privind legislația UE, precum și, dacă este cazul, note explicative privind noua legislație înainte de intrarea în vigoare a acesteia, în vederea informării întreprinderilor și a promovării unei aplicări mai coerente a normelor.*
- (5) *În cursul anului 2012, Comisia va înființa un forum tripartit (Comisie, state membre, părți interesate) consacrat TVA în UE.*

5.1.4. Standardizarea obligațiilor privind TVA

Normele de facturare au făcut recent obiectul unei noi armonizări, iar principiul tratamentului egal al facturilor din hârtie și al facturilor electronice este inclus în legislația privind TVA. Cu toate acestea, diferențele privind alte obligații legate de TVA obligă încă întreprinderile să adapteze specificațiile și procedurile din cadrul tehnologiilor informației la condițiile specifice fiecărui stat membru în care activează, ceea ce slăbește interesul de a recurge, pentru îndeplinirea obligațiilor fiscale și contabile, la centre comune de servicii pentru întregul teritoriu al UE.

- (6) *Comisia va propune în 2013 o declarație standard de TVA, disponibilă în toate limbile și opțională pentru întreprinderile din UE.*
- (7) *Aceeași abordare în materie de standardizare ar putea fi urmată apoi în ceea ce privește alte obligații, cum ar fi înregistrarea, facturarea și elementele de probă pentru a justifica o scutire sau impozitarea inversă.*

5.2. Spre un sistem de TVA mai eficient

Lărgirea bazei de impozitare și limitarea utilizării unor rate reduse ar genera noi surse de venit la costuri mai mici sau, în mod alternativ, ar permite o reducere semnificativă a ratei standard în vigoare în prezent, fără efecte asupra veniturilor. Prin urmare, un sistem de TVA mai eficient este în primul rând în interesul statelor membre, însă ar reduce și povara administrativă pentru întreprinderi.

5.2.1. Lărgirea bazei de impozitare

Organisme publice

Un studiu recent privind TVA-ul în sectorul public și scutirile de interes general¹⁵ a evidențiat deficiențele actualelor norme din punct de vedere economic, și anume: lipsa de neutralitate, denaturările concurenței pe care le antrenează și complexitatea. Mai mult, privatizarea și liberalizarea au dus adesea la situații în care organismele publice concurează cu companiile private.

Având în vedere impactul potențial semnificativ asupra costurilor bunurilor publice sau asupra securității sociale al eliminării treptate a scutirilor existente pe scară largă, cum ar fi cele referitoare la educație sau la sănătate, se va examina îndeaproape opțiunea unei abordări progresive referitoare la impozitare.

(8) *Comisia va prezenta o propunere care se va concentra pe activitățile cu un grad mai mare de implicare a sectorului privat și cu un risc sporit de denaturare a concurenței.*

Servicii de transport de călători

Parlamentul European este de părere că scutirea serviciilor de transport de călători în unele state membre, în funcție de mijloacele de transport utilizate, creează distorsiuni ale concurenței pe piața unică, iar rezultatul consultării publice confirmă această opinie. În cazul în care scutirea nu se aplică, complexitatea actualelor norme referitoare la locul de furnizare contribuie la creșterea costurilor de conformitate suportate de întreprinderile care își desfășoară activitatea în mai multe state membre, putând duce la erori sau chiar la fraudă.

Consultarea publică evidențiază două abordări principale contradictorii: menținerea situației actuale sau eliminarea scutirii, această din urmă opțiune fiind conformă cu obiectivul creșterii eficienței și neutralității taxei.

(9) *Comisia va propune un cadru TVA mai neutru și mai simplu pentru activitățile de transport de călători.*

Alte scutiri

Vor fi examinate și alte scutiri care acționează ca restricții în cazul bazei de impozitare și care ar putea crea denaturări, cu scopul de a vedea dacă motivele economice, sociale sau tehnice pentru care acestea există sunt încă valabile și dacă modul în care ele sunt aplicate poate fi îmbunătățit. Nicio opțiune de lărgire a bazei de impozitare nu ar trebui trecută cu vederea în această etapă. Cu toate acestea, o serie de părți interesate au recomandat menținerea, sau chiar lărgirea, sferei de aplicare a anumitor scutiri.

Tratamentul TVA al organizațiilor non-profit a suscitat numeroase reacții. Cu toate acestea, organizațiile respective beneficiază deja de o scutire care vizează activitățile

¹⁵ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_public_sector.pdf.

pe care le desfășoară în interes general. Celelalte activități care nu sunt vizate de această scutire reprezintă singurul motiv de îngrijorare. Cu toate acestea, aceste activități ar putea fi acoperite cu ajutorul sistemului general de scutiri pentru întreprinderile mici a căror cifră de afaceri se situează sub un anumit prag și al unor măsuri și proceduri suplimentare de simplificare pe care statele membre le pot introduce. De asemenea, statele membre sunt în măsură să introducă mecanisme de compensare țintite, în afara sistemului de TVA, pentru a atenua costul TVA-ului plătit pe achizițiile lor.

(10) *Comisia invită statele membre să facă uz de opțiunile existente pentru a ușura sarcina TVA impusă organizațiilor non-profit. Ea le poate oferi orientări cu privire la regimul TVA aplicabil.*

5.2.2. Revizuirea structurii ratei

Numeroase părți interesate au subliniat faptul că diferențele la nivelul ratelor de TVA duc la costuri de respectare a legislației suplimentare. Evaluarea economică oferă o estimare a acestui impact. Conform acestei evaluări, o reducere cu 50% a diferențelor dintre structurile ratelor de TVA ale statelor membre ar putea genera o creștere cu 9,8 % a schimburilor comerciale intra-UE și o creștere cu 1,1% a PIB-ului real. Totodată, în evaluarea respectivă, s-a precizat că aceste cifre ar putea fi supraestimate.

Evaluarea economică a confirmat, de asemenea, opiniile deja exprimate în studiile economice anterioare¹⁶, conform cărora utilizarea de rate reduse nu reprezintă întotdeauna cel mai potrivit instrument pentru realizarea obiectivelor de politică, în special dacă este vorba de asigurarea redistribuirii veniturilor în favoarea gospodăriilor sărace sau de încurajarea consumului de bunuri considerate dezirabile din punct de vedere social.

Părțile interesate care beneficiază de rate reduse invocă aceste obiective pentru a justifica ratele reduse existente sau chiar pentru a extinde aplicarea lor îndeosebi la produsele ecologice. De asemenea, problema egalității de tratament pentru produsele care sunt disponibile atât în format tradițional, cât și în format online a provocat reacții importante în cadrul consultării publice. Aceste aspecte trebuie abordate.

Merită menționat faptul că aplicarea actuală a unor rate reduse se traduce deja prin subvenții semnificative. Amploarea lor diferă considerabil de la un stat membru la altul, în funcție de modul de utilizare a ratelor reduse. Conform calculelor din evaluarea economică, pentru un eșantion de 9 state membre¹⁷, aceste subvenții reprezintă între 8,2 și 53,3% din veniturile din TVA ale statelor membre respective. Eliminarea ratelor reduse ar putea, teoretic, să permită o reducere cuprinsă între 1,9 și 7,5 puncte procentuale a ratei standard.

Aplicarea ratei standard rămâne principiul de bază, iar Directiva privind TVA nu obligă statele membre să facă uz de rate reduse. Prin urmare, statele membre sunt principalele părți responsabile de limitarea pe cât posibil a sferei de aplicare a acestor

¹⁶ Copenhagen Economics, *Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union*, raport final, 21.6.2007.

¹⁷ Belgia, Franța, Germania, Grecia, Ungaria, Italia, Polonia, Spania și Regatul Unit.

rate dacă acestea constituie o relaxare fiscală nejustificată. Actualul context economic și financiar, care necesită o consolidare fiscală importantă a bugetelor naționale, este un alt motiv de limitare a utilizării acestora în detrimentul creșterii ratelor standard. Cu toate acestea, nu trebuie pierdute din vedere beneficiile potențiale ale unei utilizări limitate a ratelor reduse, în cazul în care acestea sunt definite și aplicate într-un mod rațional.

În consecință, există un număr de factori care justifică o revizuire a actualei structuri a ratelor de TVA. Comisia consideră că o astfel de revizuire ar trebui să se bazeze pe o evaluare aprofundată a impactului și să vizeze toate aspectele, precum și pe următoarele principii orientative:

- eliminarea ratelor reduse care constituie un obstacol în calea bunei funcționării a pieței interne. Ratele reduse justificate în trecut pot antrena denaturări în prezent, din cauza modificărilor survenite în ceea ce privește mediul economic, comercial și juridic;
- eliminarea ratelor reduse pentru bunurile și serviciile al căror consum este descurajat prin intermediul altor politici ale UE. Acesta ar putea fi în speță cazul bunurilor și serviciilor dăunătoare mediului, sănătății și bunăstării;
- bunurile și serviciile similare ar trebui să se supună aceleași rate de TVA, iar progresul tehnologic ar trebui luat în considerare în acest sens, astfel încât să se răspundă cu succes provocării vizând asigurarea coerenței între suportul fizic și cel electronic.

(11) *Pentru a crește eficiența sistemului de TVA, Comisia favorizează o utilizare restricționată a ratelor de TVA reduse. În 2012, ea va lansa o evaluare a actualei structuri a ratelor de TVA, ținând seama de principiile orientative menționate anterior, urmând să prezinte ulterior o serie de propuneri în acest sens după consultările cu părțile interesate și cu statele membre pe care le va purta până la sfârșitul anului 2013.*

(12) *Pentru a reduce insecuritatea juridică și costurile de respectare a legislației care decurg din cele 27 de structuri diferite ale ratelor, Comisia va propune includerea pe portalul web al UE privind TVA a unor informații clare și obligatorii privind lista de bunuri și de servicii care nu sunt vizate de ratele standard în fiecare stat membru. În acest scop, s-ar putea recurge la Nomenclatura combinată.*

5.3. Spre un sistem de TVA mai robust și rezistent la fraudă

Un studiu efectuat în numele Comisiei în urmă cu câțiva ani a demonstrat că, în general, 12% din TVA-ul teoretic nu se colectează. Frauda reprezintă un aspect important al diferenței dintre veniturile teoretice și veniturile reale din TVA (*VAT gap*), dar această diferență cuprinde, de asemenea, și alte aspecte, cum ar fi necolectarea TVA-ului ca urmare a unor erori, a neglijenței sau a falimentului.

Din acest motiv, Comisia consideră că, în afară de necesitatea actuală de a combate fraudă în domeniul TVA, este necesar să se ia în considerare și o imagine de

ansamblu și să se exploreze modalități îmbunătățite de colectare și de monitorizare a TVA-ului.

5.3.1. *Un mecanism de reacție rapidă pentru a face față fraudei neprevăzute*

Din experiența recentă în ceea ce privește schemele de fraudare organizată, masivă și neprevăzută în domeniul TVA, procedura de modificare a legislației sau de acordare de derogări statelor membre nu este întotdeauna suficient de flexibilă pentru a asigura o reacție promptă și adecvată.

Numeroase state membre au salutat posibilitatea de a avea un temei juridic pentru luarea de măsuri naționale imediate, chiar și cu titlu temporar, pentru a pune capăt anumitor practici frauduloase.

(13) În 2012, Comisia va prezenta o propunere privind un mecanism de reacție rapidă.

5.3.2. *Combaterea fraudei în domeniul TVA*

„Strategia de combatere a fraudei”, lansată în 2006¹⁸, a dus la elaborarea unui plan de acțiune pe termen scurt care a fost prezentat de Comisie în decembrie 2008¹⁹. De atunci, Comisia a prezentat toate propunerile legislative anunțate în respectivul plan de acțiune, iar Consiliul le-a adoptat aproape în totalitate.

Au rezultat o serie de noi măsuri, cum ar fi instituirea Eurofisc²⁰ și sporirea numărului de schimburi automatizate de informații, care au intrat abia recent în vigoare sau a căror intrare este în curs.

Eficiența acestora în ceea ce privește reducerea fraudei în domeniul TVA va fi evaluată cu atenție, însă acest lucru va putea fi realizat numai după ce toate măsurile vor fi pe deplin în vigoare. Noi inițiative pot fi necesare în cazul în care aceste măsuri se dovedesc a fi insuficiente.

O serie de măsuri propuse nu au fost adoptate sau au fost atenuate în cadrul Consiliului, cu scopul de a câștiga unanimitatea, cum ar fi accesul automatizat la informații. Comisia va reexamina măsurile în cauză, cu scopul de a ajunge la un consens în privința lor. Totodată, Comisia va explora posibilitatea lărgirii gamei de informații pentru care se va acorda accesul automatizat între statele membre care vor fi dispuse să facă acest lucru.

Controalele multilaterale (*multilateral controls* - MLC) s-au dovedit a fi un instrument valoros în încercarea de a face față situațiilor complexe în materie de fraudă care implică operatori din state membre diferite. Pe termen lung, se analizează posibilitatea înființării, în cadrul Eurofisc, a unei echipe de audit transfrontalier a UE, compusă din experți ai autorităților fiscale naționale. Această echipă ar permite desfășurarea unei politici mai sistematice de audituri transfrontaliere și însușirea

¹⁸ COM(2006) 254, 31.5.2006; COM (2007) 758, 23.11.2007.

¹⁹ COM (2008) 870, 1.12.2008.

²⁰ Regulamentul (CE) nr. 904/2010 al Consiliului din 7 octombrie 2010.

cunoștințelor și a experienței deja acumulate de auditori și de coordonatorii MLC în acest domeniu.

- (14) *Comisia va asigura și va monitoriza aplicarea integrală a măsurilor de combatere a fraudei și va întocmi rapoarte privind eficiența lor și necesitatea de a lua măsuri suplimentare în 2014.*
- (15) *Comisia încurajează Consiliul să facă progrese în ceea ce privește adoptarea propunerilor care se află încă în discuție și va examina metodele de extindere semnificativă a accesului automatizat la informații.*
- (16) *Comisia va analiza posibilitatea de a institui o echipă de audit transfrontalier a UE, pentru a facilita și a îmbunătăți controalele multilaterale.*

Succesul oricărei măsuri de combatere a fraudei depinde în mod direct de capacitatea administrativă a autorităților fiscale naționale. Acest lucru a devenit din ce în ce mai evident având în vedere actualele dificultăți bugetare cu care se confruntă anumite statele membre în cazul cărora s-a promovat ideea unei administrări fiscale eficiente și eficace.

În conformitate cu Regulamentul privind resursele proprii provenite din taxa pe valoare adăugată²¹, Comisia trebuie să întocmească rapoarte regulate cu privire la procedurile aplicate de statele membre în vederea gestionării și controlului TVA și să examineze eventualele îmbunătățiri (raportul intitulat „articolul 12”).

În următorul raport, Comisia va stabili o serie de criterii de referință pentru a evalua performanța fiecărei administrații fiscale. Această abordare le-ar permite statelor membre să se poziționeze în raport cu mediile înregistrate la nivelul UE.

Abordările fructuoase adoptate de anumite state membre în sectoarele vulnerabile la fraudă ar trebui împărtășite într-o manieră mai sistematică. Autoritățile fiscale să confruntă într-adevăr cu probleme comune și ar putea realiza economii semnificative din punctul de vedere al resurselor dacă ar avea posibilitatea de a lua măsuri pornind de la experiența altor state membre. În acest context, Comisia va urmări îndeaproape și activitățile Eurofisc, mai precis domeniul său de lucru consacrat noilor tendințe în materie de fraudă („observatorul TVA”).

- (17) *Comisia va consolida monitorizarea eficienței și eficacității administrațiilor fiscale ale statelor membre în următorul raport „Articolul 12”.*
- (18) *Comisia, în colaborare cu statele membre, va intensifica schimbul de bune practici privind combaterea fraudei în sectoarele cu grad ridicat de risc.*
- (19) *Comisia va continua să monitorizeze activitatea Eurofisc și să încurajeze statele membre să continue dezvoltarea acestui instrument, pentru a încerca să identifice noi scheme de fraudă sau să le împiedice să se dezvolte pe cele existente.*

²¹

Regulamentul nr. 1553/89 al Consiliului din 29 mai 1989.

Comisia consideră, de asemenea, că o abordare (în materie de administrare fiscală) bazată pe o legislație mai permisivă reprezintă un promițător pas înainte în lupta împotriva fraudei în domeniul TVA. Prin urmare, statele membre vor fi încurajate să se concentreze asupra îmbunătățirii respectării legislației prin consolidarea relațiilor cu întreprinderile și a procedurilor proprii în materie de TVA.

O astfel de abordare va avea ca scop, în special, să împiedice pătrunderea în sistemul de TVA a potențialilor fraudatori și va permite autorităților fiscale să realoce personal pentru a combate cazurile de comportament neconform.

(20) Comisia va sprijini statele membre în eforturile lor de a îmbunătăți respectarea legislației, prin utilizarea forumului UE consacrat TVA menționat la punctul 5.1.3.

Având în vedere că tipurile de fraudă de TVA evoluează rapid și că implică țări terțe, va fi nevoie de un nou impuls pentru a aborda necesitatea unei cooperări intensificate și coordonate cu aceste țări. Evoluția tipurilor de fraudă implică, de asemenea, o cooperare mai strânsă și un schimb de informații intensificat între autoritățile fiscale și vamale.

(21) Comisia va explora posibilitățile unei cooperări consolidate cu țările terțe, în vederea realizării unor schimburi de informații în domeniul impozitării indirecte, prin solicitarea unui mandat UE de încheiere a unor acorduri cu țările terțe.

(22) Comisia va iniția și facilita inițiative pentru o cooperare mai strânsă între autoritățile fiscale și vamale.

5.3.3. Revizuirea modului de colectare și monitorizare a TVA-ului

Noile metode de colectare menționate în Cartea verde au făcut probabil obiectul celor mai tranșante reacții.

În special, modelul plății divizate²², considerată a fi cea mai profundă modificare, a suscitât reacții negative la scară largă din partea întreprinderilor și a consultantilor fiscali. Aceștia din urmă și-au arătat preocuparea față de impactul modelului asupra fluxului de lichidități, asupra costurilor de respectare a legislației și asupra aspectelor comerciale. Mai mult, întreprinderile și consultantii fiscali și-au exprimat îndoiala cu privire la capacitatea modelului respectiv de a reduce efectiv diferența dintre veniturile teoretice și veniturile reale din TVA. Cu toate acestea, unele state membre și-au făcut cunoscut interesul de a explora mai îndeaproape această posibilitate.

Lipsa unor informații detaliate cu privire la impactul acestui model și incertitudinea legată de funcționarea sa ar putea contribui la justificarea acestor obiecții. Comisia consideră, prin urmare, că este prematur să se renunțe la acest model.

²²

Un model în care cumpărătorul varsă TVA-ul într-un cont bancar TVA blocat, la banca autorităților fiscale, care nu poate fi utilizat de către furnizor decât pentru plata TVA-ului în contul bancar TVA blocat al furnizorilor săi.

În ceea ce privește modelul depozitului de date (SAFT)²³, care este deja pus în aplicare de unele state membre, multe părți interesate au cerut ca implementarea sa să fie simplificată și uniformizată.

(23) Comisia va analiza îndeaproape fezabilitatea plății divizate și a structurii acesteia pentru a atenua preocupările exprimate și pentru a decide, într-o etapă ulterioară, asupra măsurilor subsecvente.

(24) Comisia va urmări o abordare comună la nivelul UE cu privire la SAFT, cu scopul de a raționaliza implementarea acestuia.

5.4. Un sistem de TVA adaptat la piața unică

Cartea verde descrie mai multe modalități de a realiza impozitarea la destinație. Două probleme fundamentale trebuie abordate în acest sens: în primul rând, trebuie să se definească locul de origine și, în al doilea rând, trebuie să se stabilească dacă furnizorul este cel care percepe TVA pe tranzacțiile intra-UE sau dacă achizitorul este cel responsabil cu plata TVA (impozitare inversă).

Actualul regim TVA tranzitoriu în vigoare pentru tranzacțiile intra-UE între persoanele impozabile (B2B - *business to business*) se bazează deja pe impozitarea la destinație. Cu toate acestea, ținând seama de deficiențele descrise la punctul 2, majoritatea părților interesate sunt împotriva transformării acestora în regim definitiv. În forma lor actuală, acestea nu sunt conforme cu obiectivul fundamental conform căruia tranzacțiile transfrontaliere nu trebuie tratate diferit de tranzacțiile interne.

Întreprinderile interesate și Parlamentul European au solicitat examinarea mai îndeaproape a conceptului de impozitare la locul de stabilire al clientului. Acest lucru ar garanta un tratament egal pentru livrările atât de bunuri, cât și de servicii. Decuplarea normelor de impozitare de fluxul fizic al mărfurilor și conectarea acestora la fluxul contractual pare o abordare promițătoare care merită o examinare mai atentă.

În ceea ce privește al doilea aspect, perceperea TVA-ului de către furnizor pentru livrările transfrontaliere între persoane impozabile ar putea duce la un tratament egal pentru tranzacțiile interne și transfrontaliere. S-ar reinstitui astfel principiul plății fracționate a TVA-ului, deoarece acesta poate fi aplicat atât tranzacțiilor interne, cât și tranzacțiilor intra-UE. O astfel de abordare ar viza așadar actuala vulnerabilitate la fraudă a sistemului de TVA.

Cu toate acestea, valoarea schimburilor comerciale din interiorul Uniunii Europene se ridică la aproximativ 2 500 de miliarde EUR, ceea ce înseamnă că mai multe sute de miliarde de euro de TVA ar trebui percepute pentru tranzacții pentru care, la momentul actual, numai achizitorul este responsabil cu plata TVA. Impactul asupra întreprinderilor, în special în ceea ce privește fluxul transfrontalier de numerar, ar fi

²³

Un model conform căruia persoana impozabilă încarcă date predefinite privind tranzacțiile, structurate sub o formă convenită, într-un depozit securizat de date privind TVA, administrat de persoana impozabilă și accesibil autorităților fiscale.

considerabil. În ceea ce privește autoritățile fiscale, întreprinderea obligată la plata TVA nu ar mai fi cea stabilită în statul membru în care este datorată taxa.

Din punctul de vedere al costurilor de respectare a legislației, perceperea de TVA asupra acestor livrări ar necesita instituirea unui ghișeu unic global. Pentru a garanta veniturile, ar putea fi necesare o serie de măsuri sau de garanții suplimentare.

(25) *Comisia va demara o activitate de ordin tehnic aprofundată și un dialog amplu cu statele membre în cadrul grupului privind viitorul TVA, precum și cu părțile interesate aparținând grupului de experți privind TVA, cu scopul de a examina în detaliu diferitele modalități de implementare a principiului impozitării la destinație.*

(26) *Comisia va prezenta în prima jumătate a anului 2014 o propunere legislativă de stabilire a regimului definitiv de impozitare a schimburilor comerciale intra-UE.*

6. ALTE ACȚIUNI CARE URMEAZĂ SĂ FIE LANSATE PE TERMEN MEDIU

Prezenta comunicare a stabilit așadar prioritățile și un program de lucru concret pentru anii următori constând într-o serie de propuneri legislative și nelegislative, precum și o serie de studii aprofundate ce urmează a fi lansate în vederea pregătirii propunerilor viitoare.

Aceste inițiative prioritare sunt conforme cu propunerea de elaborare a unei noi resurse proprii bazate pe TVA, pe care ar trebui să o și consolideze. Lărgirea bazei de impozitare, restricționarea utilizării de rate reduse și reducerea riscului de fraudă ar putea duce la creșterea veniturilor pentru statele membre. O parte din venituri ar putea avea ca beneficiar Uniunea Europeană, acestea putând crește în continuare ca urmare a îmbunătățirii performanței sistemului de TVA.

Alte aspecte legate de TVA în UE deja prezentate în Cartea verde vor fi abordate pe termen mediu.

O serie de dispoziții ale Directivei privind TVA sunt depășite și nu iau în considerare aspectul referitor la piața unică. Acesta este îndeosebi cazul schemei întreprinderilor mici și al dispozițiilor privind gruparea TVA.

Pentru a asigura mai bine neutralitatea taxei, va fi necesar, de asemenea, să se reexamineze normele complexe și divergente privind dreptul de deducere și să se instituie un mecanism pentru soluționarea problemelor legate de dubla impozitare.

Totodată, trebuie să se asigure condiții de concurență echitabile atât pentru furnizorii din UE, cât și pentru cei din afara ei. Aspectul privind tratamentul aplicat loturilor mici de marfă și altor vânzări pe internet trebuie abordat în acest context.

7. CONCLUZIE

Comunicarea a conceput o modalitate de a realiza un sistem de TVA mai simplu, mai solid și mai eficient, adaptat la piața unică.

Comisia invită Consiliul, Parlamentul European și Comitetul Economic și Social European să furnizeze o orientare politică, reafirmându-și disponibilitatea de a explora orientările enunțate în prezenta comunicare.

Pentru a asigura monitorizarea continuă a revizuirii sistemului de TVA al UE, Comisia va întocmi rapoarte periodice cu privire la stadiul de realizare a acestei revizui și va stabili noi acțiuni.