



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 31.7.2012
COM(2012) 428 final

2012/0205 (CNS)

Propunere de

DIRECTIVĂ A CONSILIULUI

**de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea
adăugată în ceea ce privește un mecanism de reacție rapidă împotriva fraudelor în
materie de TVA**

EXPUNERE DE MOTIVE

1. CONTEXTUL PROPUNERII

În Analiza anuală a creșterii 2012¹ și anexa IV la aceasta (Politici fiscale favorabile creșterii în statele membre și o mai bună coordonare fiscală în UE), Comisia a scos în evidență necesitatea de a crește eficiența TVA în contextul consolidării fiscale. A fost subliniat faptul că îmbunătățirea colectării impozitelor și soluționarea problemei fraudei fiscale într-un mod mai eficient ar putea contribui la creșterea veniturilor publice.

Mecanismele de fraudă în domeniul TVA evoluează rapid, iar statele membre se confruntă uneori cu situații în care legislația UE în vigoare în materie de TVA nu prevede un temei juridic pentru contramăsurile pe care doresc să le ia.

Până în prezent, situațiile de acest tip au fost remediate fie printr-o modificare a Directivei 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată² (denumită în continuare „directiva TVA”), fie prin derogări individuale acordate statelor membre în temeiul articolului 395 din directiva TVA. Articolul respectiv permite în prezent statelor membre să obțină o derogare în vederea combaterii fraudei (simplificarea fiind celălalt obiectiv posibil prevăzut de articol). Pentru aceasta, este nevoie de o propunere (pozitivă) din partea Comisiei - un proces care poate dura până la 8 luni, în conformitate cu articolul 395 alineatul (4) din directiva TVA - și de adoptarea acesteia în unanimitate de către Consiliu, ceea ce poate genera noi întârzieri.

În ambele cazuri, procesul este, prin natura sa, lent și greoi, în timp ce fenomenele de fraudă evoluează rapid la nivel internațional, de exemplu fraudele de tip carusel în domeniul serviciilor care sunt foarte rapid furnizate comerciantului următor (în comparație cu tipul de fraudă mai tradițional având ca obiect mărfuri). Procedura de acordare a derogărilor sau de modificare a Directivei TVA poate antrena așadar pierderi financiare considerabile și ireparabile. Un exemplu recent este pierderea a 5 miliarde de euro, conform estimărilor, între iunie 2008 și decembrie 2009, în legătură cu comerțul cu certificate de emisii de gaze cu efect de seră³.

Statele membre pot fi tentate așadar să ia măsuri imediate, fără un temei juridic adecvat în legislația UE. Situația rămâne însă nesatisfăcătoare, deoarece aceste măsuri, chiar dacă sunt corespunzătoare și proporționale în raport cu fraudă, ar putea fi contestate în instanță din cauza lipsei unui temei juridic.

Consolidarea sistemului de TVA al UE reprezintă totodată unul din obiectivele cheie menționate în Comunicarea privind viitorul TVA⁴, prezentată la 6 decembrie 2011, iar actuala propunere a fost indicată ca acțiune prioritară pentru realizarea acestui obiectiv.

Scopul propunerii este, prin urmare, să prevadă o procedură în cadrul Directivei TVA care, în situații foarte specifice, să ofere o bază legală care să le permită statelor membre să ia măsuri

¹ COM(2011) 815, 23.11.2011.

² JO L 347, 11.12.2006, p. 1.

³ Comunicat de presă al Europol din 9 decembrie 2009, „Carbon Credit fraud causes more than EUR 5 billion damage for European Taxpayer” (Fraudele legate de creditele de carbon cauzează prejudicii de peste 5 miliarde de euro pentru contribuabilii europeni).

⁴ COM(2011) 851 final

imEDIATE. Aceasta ar urma să poarte numele de „mecanism de reacție rapidă” (denumit în continuare „MRR”).

Scopul MRR nu este acela de a înlocui sistemul actual de derogări. Domeniul său de aplicare este, prin urmare, limitat la situații de fraudă bruscă și masivă într-unul sau mai multe sectoare economice specifice dintr-un anumit stat membru care nu pot fi oprite prin mijloace tradiționale de control și de aplicare a legii și care ar putea conduce la pierderi ireparabile.

Dat fiind că acest nou mecanism ar aduce o valoare adăugată numai dacă deciziile pot fi adoptate mult mai rapid decât în cadrul procedurii actuale, se propune ca Comisia să facă uz de competențele de executare prevăzute la articolul 291 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene pentru a asigura o punere în aplicare corectă a directivei TVA și a evita pierderile bugetare și încălcările principiului impozitării corecte.

Pentru adoptarea deciziilor de punere în aplicare prin care se autorizează aplicarea de către statul membru solicitant a unei măsuri antifraudă de derogare, se propune utilizarea procedurii de examinare, prevăzută în mod explicit pentru domeniul impozitării la articolul 2 alineatul (2) litera (b) punctul (v) din Regulamentul (UE) nr. 182/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 de stabilire a normelor și principiilor generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie⁵ (denumit în continuare „regulamentul privind comitologia”), ale cărei aspecte practice și juridice sunt prevăzute la articolul 5 din respectivul regulament.

În coroborare cu acest articol, Comisia ar urma să adopte acte aplicabile imediat, din motive de urgență justificate corespunzător, în sensul articolului 8 din regulamentul privind comitologia. Aceasta este cea mai rapidă soluție pentru a asigura temeiul juridic necesar aplicării unei măsuri de derogare într-un stat membru în regim de urgență. După cum s-a menționat deja, acest lucru subliniază caracterul excepțional al MRR și explică domeniul său de aplicare limitat.

Prin derogare de la perioada de aplicare standard de 6 luni prevăzută la articolul 8 alineatul (2) din regulamentul privind comitologia, se propune extinderea perioadei de aplicare a oricărei autorizații acordate în temeiul MRR la cel mult un an. Acest lucru le-ar permite statelor membre ca, între timp, să urmeze procedura standard prevăzută la articolul 395 din directiva TVA sau să aplice alte măsuri antifraudă care nu necesită o derogare.

În conformitate cu articolul 8 alineatul (3) din regulamentul privind comitologia, actul trebuie înaintat comitetului competent, și anume Comitetului permanent pentru cooperare administrativă (Standing Committee on Administrative Cooperation - SCAC), în termen de 14 zile de la adoptarea sa de către Comisie. Articolul 3 alineatul (5) din regulamentul privind comitologia prevede, în cazuri justificate corespunzător, posibilitatea obținerii avizului comitetului prin procedură scrisă, iar Comisia intenționează să facă uz de această opțiune pentru a accelera procedura cât mai mult posibil. Un stat membru nu va avea posibilitatea, prevăzută la articolul 3 alineatul (5) al doilea paragraf din regulamentul privind comitologia, de a închide procedura scrisă la cerere pentru a convoca o reuniune, deoarece acest lucru ar putea încetini considerabil întreaga procedură. Se înțelege că, în cazul în care comitetul emite un aviz negativ, Comisia trebuie să abroge de îndată derogarea în conformitate cu articolul 8 alineatul (3) din regulamentul privind comitologia.

⁵ JO L 55, 28.2.2011, p. 13.

În ceea ce privește conținutul derogărilor care ar putea fi autorizate în cadrul MRR, se propune definirea și adoptarea unei liste de măsuri antifraudă deoarece, odată ce este prezentată o cerere în virtutea MRR, statele membre vor dispune de puțin timp, sau chiar deloc, pentru a purta o dezbatere fundamentală privind tipurile de măsuri antifraudă care trebuie luate. Acest lucru va permite totodată Comisiei să lucreze, în mare măsură, pe baza unor texte prestabilite, reducând astfel termenele de tratare a cazurilor și de traducere.

Singura măsură antifraudă definită în prezenta propunere este așa-numitul mecanism de taxare inversă, în cadrul căruia, contrar regulii generale, destinatarul impozabil este obligat la plata TVA în locul furnizorului de bunuri sau servicii. În măsura în care destinatarul beneficiază de un drept deplin de deducere, acesta va contabiliza și deduce TVA în aceeași declarație de TVA, rezultatul fiind că nu va avea loc o plată sau o rambursare efectivă; în acest fel se vor reduce posibilitățile de fraudă. Această măsură, în pofida posibilelor sale efecte secundare negative pe termen mediu, s-a dovedit a fi un instrument eficient în stoparea fraudei (în special a fraudei de tip carusel) atunci când vizează anumite sectoare specifice.

Celelalte măsuri vor trebui să fie definite de Consiliu, hotărând în unanimitate pe baza unei propuneri din partea Comisiei, astfel încât ele să fie stabilite înainte de a fi considerate drept elemente ale unei cereri în cadrul MRR.

În termeni procedurali, statele membre vor trebui să trimită Comisiei o cerere în care să expună intenția lor de a introduce o măsură de derogare pe baza sistemului MRR. Circumstanțele excepționale ale fraudei trebuie explicate în detaliu pentru a justifica aplicarea MRR; Comisia trebuie să solicite informații suplimentare, atunci când este necesar. După ce va dispune de toate informațiile necesare, Comisia va autoriza măsura sau va informa statul membru în cauză cu privire la respingerea acesteia, în termen de o lună.

Pentru a raționaliza procesul cât mai mult posibil, cererea statului membru trebuie să se bazeze pe un formular standard, adoptat de către Comisie, cuprinzând o listă prestabilită de întrebări care să permită o analiză și o evaluare mai rapidă și mai completă a situației de fraudă pentru care se face cerere de derogare. În ceea ce privește organizarea sa internă, Comisia se va asigura că dispune de o procedură decizională accelerată. Derogarea va fi acordată chiar de către Comisie, fără ca aceasta să fie nevoită să aștepte o decizie a Consiliului și chiar înainte de obținerea avizului comitetului competent. În plus, având în vedere că va fi vizat un singur stat membru, adoptarea deciziei poate avea loc pe baza unei singure versiuni lingvistice. Combinarea tuturor acestor factori ar trebui să facă posibilă respectarea termenului de 1 lună după obținerea de către Comisie a tuturor informațiilor necesare.

2. REZULTATELE CONSULTĂRILOR CU PĂRȚILE INTERESATE ȘI ALE EVALUĂRII IMPACTULUI

În contextul comunicării susmenționate privind viitorul TVA, a fost organizată deja o consultare publică cu privire la posibila utilizare a unui MRR. Înainte de această consultare publică, au avut loc discuții cu statele membre (prin intermediul Grupului pentru strategia de combatere a fraudei fiscale), din care a reieșit că instituirea unui astfel de mecanism suscită un real interes.

Prezenta propunere este, în principal, de natură procedurală. Scopul acesteia este de a accelera, în cazuri de urgență, procedura care permite deja statelor membre să obțină o autorizație pentru a deroga de la dispozițiile directivei TVA. Ca atare, o evaluare a impactului

nu era relevantă în acest context. Numai măsurile naționale ulterioare, autorizate în cadrul MRR (la fel ca cele autorizate în prezent în temeiul articolului 395), ar putea avea un anumit impact care, în orice caz, nu ar trebui să fie semnificativ, având în vedere sfera de aplicare și durata limitate.

În plus, deoarece nu sunt cunoscute cazurile concrete și specifice în care un stat membru ar putea să solicite aplicarea procedurii MRR propuse, nu poate fi estimat impactul cantitativ potențial al MRR în comparație cu cel al actualei proceduri de derogare, deoarece, în mod evident, acesta ar depinde întotdeauna de cazul în discuție.

3. ELEMENTELE JURIDICE ALE PROPUNERII

Pentru a sprijini mai bine statele membre în lupta lor împotriva formelor agresive de fraudă în materie de TVA, măsura propusă vine în completarea procedurii de adoptare a anumitor măsuri de derogare pentru a asigura o reacție mai rapidă și, ca urmare, mai adecvată și mai eficace la aceste fenomene. De aceea, prezenta propunere modifică Directiva TVA.

Acțiunea UE este justificată din motive de subsidiaritate, conform temeiului juridic pentru acțiunile din domeniul impozitării indirecte, prevăzut la articolul 113 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Se face uz de competențele de executare ale Comisiei, în temeiul articolului 291 din TFUE și în conformitate cu regulamentul privind comitologia, care prevede că, pentru probleme legate de impozitare, se utilizează procedura de examinare. Riscul unor pierderi financiare ireparabile justifică utilizarea unor acte aplicabile imediat. În consecință, procedura de adoptare a acestui tip de măsuri de derogare va fi accelerată.

Fenomenele de fraudă bruscă și masivă menționate anterior au foarte adesea o dimensiune internațională (de exemplu, fraudele de tip carusel sau cu firme fantomă). Atunci când se confruntă cu noi forme de comerț (de exemplu, servicii comercializabile la nivel internațional), statele membre nu sunt în măsură să combată individual aceste circuite de fraudă (intangibile) care implică simultan mai multe țări. În consecință, obiectivul combaterii fraudei poate fi mai bine realizat la nivelul UE printr-o directivă care le permite statelor membre să aibă, în cazuri excepționale, un temei juridic pentru o măsură de derogare mult mai rapid decât este posibil în prezent. Așadar, propunerea nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv.

Instrumentul propus este o directivă, dat fiind că actul legislativ modificat este o directivă și niciun alt act legislativ nu ar fi adecvat.

4. IMPLICAȚII BUGETARE

Propunerea nu are un impact negativ asupra bugetului UE.

Propunere de

DIRECTIVĂ A CONSILIULUI

de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată în ceea ce privește un mecanism de reacție rapidă împotriva fraudelor în materie de TVA

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 113,

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

după transmiterea proiectului de act legislativ către parlamentele naționale,

având în vedere avizul Parlamentului European⁶,

având în vedere avizul Comitetului Economic și Social European⁷,

hotărând în conformitate cu o procedură legislativă specială,

întrucât:

- (1) Frauda fiscală în domeniul taxei pe valoarea adăugată (TVA) duce la pierderi bugetare considerabile și afectează condițiile de concurență și, prin urmare, funcționarea pieței interne. Recent, au apărut forme specifice de fraudă fiscală bruscă și masivă, în special prin utilizarea mijloacelor electronice, care facilitează comerțul ilegal rapid pe scară largă.
- (2) Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată⁸ autorizează statele membre să solicite o derogare de la dispozițiile sale pentru a preveni anumite forme de fraudă fiscală sau evaziune fiscală. Pentru autorizarea unei astfel de derogări, este nevoie de o propunere a Comisiei și de adoptarea sa de către Consiliu. Experiența recentă a demonstrat că procedura de acordare a derogărilor nu este întotdeauna suficient de flexibilă pentru a garanta un răspuns prompt și adecvat la cererile înaintate de statele membre.
- (3) Pentru a garanta respectarea principiului impozitării corecte și implementarea Directivei 2006/112/CE în cazurile în care procedura de derogare actuală nu este adecvată, este necesar să se instituie o nouă procedură de acordare a derogărilor, denumită „mecanism de reacție rapidă”.

⁶ JO C , , p. .

⁷ JO C , , p. .

⁸ JO L 347, 11.12.2006, p. 1.

- (4) Pentru a permite adoptarea mai rapidă a derogărilor necesare și pentru a se asigura condiții uniforme pentru implementarea Directivei 2006/112/CE, este necesar să se confere Comisiei competențe de executare în ceea ce privește autorizarea acordată statului membru solicitant de a introduce măsuri de derogare în cadrul specific al mecanismului de reacție rapidă. Aceste competențe trebuie exercitate în conformitate cu Regulamentul (UE) nr. 182/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie 2011 de stabilire a normelor și principiilor generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie⁹.
- (5) Comisia trebuie să adopte acte de punere în aplicare aplicabile imediat atunci când, în cazuri justificate corespunzător referitoare la autorizația acordată statului membru solicitant de a introduce măsuri de derogare, există motive imperioase de urgență care impun acest lucru. Sunt necesare acte de punere în aplicare aplicabile imediat în cazul unor forme de fraudă bruscă și masivă care ar putea duce la pierderi considerabile și ireparabile.
- (6) Este necesar să se prelungească perioada maximă de valabilitate a actelor de punere în aplicare aplicabile imediat pentru a permite statului membru în cauză să instituie între timp măsuri mai permanente. Acest lucru ar permite totodată, în cazul în care este necesar, o perioadă de timp suficientă pentru aplicarea procedurii de derogare prevăzute la articolul 395 din Directiva 2006/112/CE.
- (7) Desemnarea destinatarului drept persoana răspunzătoare de plata TVA (taxare inversă) este o măsură eficientă pentru stoparea imediată a celor mai cunoscute tipuri de evaziune fiscală în anumite sectoare. Cu toate acestea, deoarece situația poate evolua în timp, poate deveni necesară autorizarea altor măsuri. În acest scop, Consiliul trebuie să stabilească, atunci când este cazul, la propunerea Comisiei, orice altă măsură care intră în sfera de aplicare a mecanismului de reacție rapidă. Este necesar să se stabilească tipul de măsuri care ar putea fi autorizate, pentru a reduce la minimum timpul necesar pentru autorizarea derogărilor de către Comisie.
- (8) Este necesar totodată să se stabilească formularul tip pentru cererile statelor membre, pentru a facilita înțelegerea și tratarea ulterioară a acestora. În vederea asigurării unor condiții uniforme pentru implementarea Directivei 2006/112/CE, este necesar să se confere Comisiei competențe de executare în ceea ce privește acest formular standardizat.
- (9) Pentru a accelera adoptarea actelor de punere în aplicare referitoare la autorizarea statului membru solicitant de a introduce măsuri de derogare în cadrul specific al mecanismul de reacție rapidă, președintele comitetului trebuie să aplice procedura scrisă în sensul articolului 3 alineatul (5) din Regulamentul (UE) nr. 182/2011. Este, de asemenea, necesar să se excludă posibilitatea ca un membru al comitetului să solicite încheierea procedurii scrise fără niciun rezultat.
- (10) Deoarece obiectivul acțiunii avute în vedere, și anume combaterea fenomenelor de fraudă bruscă și masivă în domeniul TVA, care adesea au o dimensiune internațională, nu poate fi realizat într-o măsură suficientă de statele membre, acestea nefiind în măsură să combată individual circuitele de fraudă legate de noi forme de comerț care

⁹ JO L 55, 28.2.2011, p. 13.

implică mai multe țări în același timp, și, prin urmare, poate fi mai bine realizat la nivelul Uniunii, pentru a garanta un răspuns mai rapid și, ca atare, mai adecvat și mai eficace la aceste fenomene, Uniunea poate adopta măsuri în conformitate cu principiul subsidiarității, prevăzut la articolul 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană. În conformitate cu principiul proporționalității, prevăzut la același articol, prezenta directivă nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestor obiective.

(11) Prin urmare, Directiva 2006/112/CE trebuie modificată în consecință,

ADOPTĂ PREZENTA DIRECTIVĂ:

Articolul 1

În titlul XIII capitolul 2 din Directiva 2006/112/CE se inserează următoarea secțiune 1a:

„Secțiunea 1a

Mecanismul de reacție rapidă împotriva fraudei în materie de TVA

Articolul 395a

1. Comisia poate adopta acte de punere în aplicare prin care autorizează orice stat membru să introducă următoarele măsuri speciale, prin derogare de la prezenta directivă, cu scopul de a combate formele bruște și masive de fraudă fiscală în materie de TVA care ar putea duce la pierderi financiare considerabile și ireparabile:
 - (a) desemnarea destinatarului drept persoana obligată la plata TVA pentru anumite livrări de bunuri și prestări de servicii, prin derogare de la articolul 193, în urma unei cereri în acest sens în conformitate cu alineatul (2) din prezentul articol;
 - (b) orice altă măsură stabilită de Consiliu hotărând în unanimitate în urma unei propuneri din partea Comisiei.

În sensul literei (a), măsura specială face obiectul unor măsuri corespunzătoare de control de către statele membre cu privire la persoanele impozabile care furnizează bunurile sau serviciile cărora li se aplică măsura respectivă.

Actele de punere în aplicare menționate la primul paragraf din prezentul alineat se adoptă în conformitate cu procedura de examinare menționată la articolul 395b alineatul (2).

Din motive imperioase de urgență, justificate corespunzător, referitoare la autorizarea statului membru solicitant de a introduce măsuri de derogare menționate la primul paragraf al prezentului alineat, Comisia adoptă acte de punere în aplicare aplicabile imediat, în conformitate cu procedura menționată la articolul 395b alineatul (3). Aceste acte rămân în vigoare pentru o perioadă de cel mult un an.

2. Un stat membru care dorește să introducă o măsură prevăzută la alineatul (1) trimite o cerere Comisiei. Statul membru trebuie să-i furnizeze acesteia informații care să indice sectorul în cauză, tipul și caracteristicile fraudei, caracterul său brusc și masiv și consecințele în ceea ce privește pierderile financiare considerabile și ireparabile. În cazul în care Comisia consideră că nu dispune de toate informațiile necesare, aceasta contactează statul membru în cauză în termen de o lună de la primirea cererii și precizează informațiile suplimentare care sunt necesare.

După obținerea tuturor informațiilor pe care le consideră necesare pentru evaluarea cererii, Comisia, în termen de o lună, autorizează măsura specială sau, dacă se opune măsurii solicitate, informează statul membru în cauză în acest sens.

3. Comisia adoptă un act de punere în aplicare prin care instituie un formular tip pentru comunicarea informațiilor menționate la alineatul (2) primul paragraf. Actul de punere în aplicare respectiv se adoptă în conformitate cu procedura de examinare menționată la articolul 395b alineatul (2).

Articolul 395b

1. Comisia este asistată de comitetul instituit prin articolul 58 din Regulamentul (UE) nr. 904/2010 al Consiliului (*). Comitetul respectiv este un comitet în sensul Regulamentului (UE) nr. 182/2011 al Parlamentului European și al Consiliului(**).
2. Atunci când se face trimitere la prezentul alineat, se aplică articolul 5 din Regulamentul (UE) nr. 182/2011.
3. Atunci când se face trimitere la prezentul alineat, se aplică articolul 8 din Regulamentul (UE) nr. 182/2011 coroborat cu articolul 5 din același regulament.

În cazul în care avizul comitetului trebuie obținut prin procedură scrisă, procedura respectivă se încheie fără rezultat numai în cazul în care, în termenul pentru emiterea avizului, președintele comitetului decide astfel.

(*) JO L 268, 12.10.2010, p. 1.

(**) JO L 55, 28.2.2011, p. 13.”

Articolul 2

1. Statele membre asigură intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive până la 1 ianuarie 2013. Statele membre comunică Comisiei textul acestor acte.

Atunci când statele membre adoptă aceste acte, ele cuprind o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o astfel de trimitere la data publicării lor oficiale. Statele membre stabilesc modalitatea de efectuare a acestei trimiteri.

2. Statele membre comunică Comisiei textul principalelor dispoziții de drept intern pe care le adoptă în domeniul reglementat de prezenta directivă.

Articolul 3

Prezenta directivă intră în vigoare în a douăzecea zi de la data publicării în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*.

Articolul 4

Prezenta directivă se adresează statelor membre.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu
Președintele*