



Bruxelles, 7.4.2016
COM(2016) 148 final

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

referitoare la un plan de acțiune privind TVA

Către un spațiu unic pentru TVA în UE - Momentul deciziei

Cuprins

1	Introducere: Argumente în favoarea unui spațiu unic pentru TVA în UE	3
2	Inițiative politice recente și în curs	5
2.1	Înlăturarea obstacolelor legate de TVA care blochează comerțul electronic pe piața unică	6
2.2	Către un pachet de măsuri privind TVA în favoarea IMM-urilor	6
3	Măsuri urgente pentru combaterea diferenței dintre veniturile teoretice și veniturile reale din TVA.....	7
3.1	Îmbunătățirea cooperării în cadrul UE și cu țările din afara Uniunii	7
3.2	Către administrații fiscale mai eficiente	8
3.3	Îmbunătățirea conformării voluntare	8
3.4	Colectarea taxelor	8
3.5	Derogare temporară pentru statele membre în scopul combaterii fraudei naționale și structurale	9
4	Măsură pe termen mediu pentru combaterea diferenței dintre veniturile teoretice și veniturile reale din TVA: către un spațiu european unic solid pentru TVA	10
5	Către o politică modernizată privind cotele	12
5.1	Opțiunea 1: Extinderea și revizuirea periodică a listei de bunuri și servicii eligibile pentru cote reduse.....	13
5.2	Opțiunea 2: Abolirea listei.....	14
6	Concluzie.....	14
7	Calendar	15

1 INTRODUCERE: ARGUMENTE ÎN FAVOAREA UNUI SPAȚIU UNIC PENTRU TVA ÎN UE

Prezentul plan de acțiune stabilește o traiectorie în vederea creării unui spațiu unic pentru TVA în UE¹. Un spațiu pentru TVA care să contribuie la edificarea unei piețe unice mai aprofundate și mai echitabile și care să ajute la impulsivitatea ocupării forței de muncă, a creșterii economice, a investițiilor și a competitivității. Un spațiu pentru TVA adaptat scopurilor urmărite în secolul al XXI-lea.

Sistemul comun de TVA este un element de bază al pieței unice a Europei. Prin eliminarea obstacolelor care denaturau concurența și împiedicau libera circulație a mărfurilor, el a facilitat schimburile comerciale în cadrul pieței unice. Acest sistem constituie o sursă majoră și tot mai importantă de venituri în UE; în 2014, el a generat venituri de 1 000 de miliarde EUR, reprezentând 7 % din PIB-ul Uniunii². Una dintre resursele proprii ale UE se bazează, de asemenea, pe TVA. Fiind o taxă pe consum cu o bază largă, TVA-ul este una dintre formele de impozitare cele mai favorabile creșterii.

Cu toate acestea, sistemul de TVA nu a fost în măsură să țină pasul cu provocările economiei globale, digitale și mobile din prezent. Sistemul de TVA actual, care a fost gândit ca un sistem de tranziție, este fragmentat, complex pentru numărul tot mai mare de întreprinderi care desfășoară activități transfrontaliere și lasă deschisă posibilitatea comiterii de fraude: tranzacțiile interne și cele transfrontaliere sunt tratate în mod diferit, iar bunurile sau serviciile pot fi cumpărate fără TVA în cadrul pieței unice.

În prezent este necesară o reformă urgentă a sistemului de TVA:

- Trebuie să fie mai simplu de utilizat de către întreprinderi. Costurile de asigurare a conformității sunt semnificativ mai mari în cadrul schimburilor comerciale de pe piața unică decât la nivel național³, în timp ce complexitatea sufocă activitățile comerciale, în special ale întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-uri)⁴.
- Trebuie să combată riscul tot mai mare de fraudă. Diferența dintre veniturile din TVA preconizate și veniturile din TVA colectate efectiv este estimată la 170 de miliarde EUR⁵, în timp ce doar fraudă transfrontalieră generează în fiecare an pierderi de venituri de 50 de miliarde EUR⁶.
- Trebuie să fie mai eficient, în special, în ceea ce privește exploatarea oportunităților tehnologiei digitale și reducerea costurilor aferente colectării veniturilor.

¹ Taxa pe valoarea adăugată.

² 17,5 % din veniturile fiscale naționale, inclusiv contribuțiile sociale (Eurostat).

³ Ernst & Young, *Implementing the 'destination principle' to intra-EU B2B supplies of goods – Feasibility and economic evaluation study*, 2015.

⁴ Conform estimărilor, costurile de asigurare a conformității suportate de întreprinderi sunt cuprinse între 2 % și 8 % din valoarea TVA colectate (Institute for Fiscal Studies, *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system*, 2011).

⁵ Diferența dintre veniturile preconizate din TVA și TVA efectiv colectată de autoritățile naționale. Diferența dintre veniturile teoretice și veniturile reale din TVA oferă o estimare a veniturilor pierdute din cauza fraudei și evaziunii, a practicilor de evitare a obligațiilor fiscale, a falimentelor, a insolvențelor financiare și a erorilor de calcul (CASE, *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States*, 2015).

⁶ Ernst & Young, 2015.

- Trebuie să se bazeze pe mai multă încredere: între întreprinderi și administrațiile fiscale, precum și între administrațiile fiscale ale UE.

Pe scurt, sistemul de TVA trebuie să fie modernizat și restructurat. Atingerea acestui obiectiv nu va fi ușoară. Sistemul actual s-a dovedit a fi dificil de reformat, iar cerința unanimității statelor membre în vederea modificării oricărui aspect constituie o provocare importantă. Cu toate acestea, este din ce în ce mai evident că menținerea practicilor actuale nu reprezintă o opțiune. Simpla adăugare a unor noi niveluri de obligații și de controale pentru a combate fraudă va genera și mai multe costuri de asigurare a conformității și incertitudine juridică pentru toate întreprinderile, inclusiv cele care se bucură de încredere, și va împiedica și mai mult funcționarea pieței unice. De asemenea, simplificarea selectivă este puțin probabil să funcționeze.

Este necesar să se ia măsuri imediate. Este momentul să se creeze un veritabil spațiu unic pentru TVA în UE, în beneficiul pieței unice.

În acest scop, Comisia intenționează să prezinte o propunere legislativă pentru instituirea unui sistem de TVA definitiv⁷. Acest sistem definitiv se va baza pe acordul legiuitorilor din UE cu privire la faptul că sistemul de TVA ar trebui să se întemeieze pe principiul impozitării în țara de destinație a mărfurilor. Aceasta înseamnă că normele de impozitare conform cărora furnizorul mărfurilor colectează TVA de la clientul său va fi extins pentru a îngloba și tranzacțiile transfrontaliere. Numai această modificare luată individual ar contribui la reducerea fraudei transfrontaliere în domeniul TVA cu 40 de miliarde EUR pe an⁸.

Întrucât pregătirea și adoptarea unei astfel de modificări majore în ceea ce privește modul de aplicare a TVA va necesita o anumită perioadă de timp, Comisia va adopta în paralel o serie de alte inițiative conexe pentru a contribui la soluționarea provocărilor prezentate de sistemul de TVA. Unele dintre aceste inițiative au fost deja anunțate și vor fi completate cu alte măsuri, pentru a contribui la abordarea imediată a problemei fraudei.

Sistemul actual prezintă, de asemenea, dificultăți în a se adapta progreselor tehnologice și modelelor comerciale inovatoare specifice mediului digital de astăzi. Cotele de TVA diferențiate aplicate bunurilor și serviciilor fizice în raport cu cele digitale nu reflectă în totalitate realitățile actuale. În plus, statele membre se simt constrânse în mod nejustificat în politica lor de stabilire a cotelor. Schimbarea de paradigmă din ultimii câțiva ani în favoarea principiului destinației impune o reflecție mai amplă cu privire la consecințele care decurg pentru sistemul de TVA și normele UE care reglementează cotele de TVA.

În general, prezentul plan de acțiune stabilește etapele progresive necesare pentru instituirea unui spațiu unic pentru TVA în UE. El prezintă acțiuni imediate și urgente pentru a aborda diferența dintre veniturile teoretice și veniturile reale din TVA și pentru a adapta sistemul de TVA la economia digitală și la nevoile IMM-urilor. De asemenea, planul de acțiune oferă orientări clare pe termen lung cu privire la sistemul definitiv de TVA și cotele de TVA. În prezent, sunt necesare decizii cu privire la toate aceste aspecte. Mai presus de toate, este nevoie de leadership politic pentru a depăși obstacolele profunde care au blocat progresul în trecut și pentru a adopta, în cele din urmă, reformele necesare pentru combaterea fraudei,

⁷ În cadrul Programului privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT).

⁸ Ernst & Young, 2015.

eliminarea barierelor administrative și reducerea costurilor de reglementare în scopul de a simplifica situația întreprinderilor europene.

2 INIȚIATIVE POLITICE RECENTE ȘI ÎN CURS

Comisia a solicitat în mod constant reforma sistemului de TVA. Recent, după o amplă și fructuoasă dezbatere publică lansată în decembrie 2010 de *Cartea verde privind viitorul TVA*⁹, Comisia și-a prezentat concluziile în decembrie 2011 într-o *Comunicare privind viitorul TVA*¹⁰ și a definit acțiunile prioritare pentru următorii ani.

Cu această ocazie, după mulți ani de încercări nereușite, Comisia a abandonat obiectivul implementării unui regim definitiv de TVA bazat pe principiul impozitării tuturor livrărilor transfrontaliere de mărfuri în statul membru de origine a acestora, în aceleași condiții care se aplică în cadrul comerțului intern, inclusiv în ceea ce privește cotele de TVA. Parlamentul European¹¹ și Consiliul¹² au convenit asupra faptului că sistemul definitiv ar trebui să se bazeze pe principiul impozitării în statul membru de destinație a mărfurilor.

Printre inițiativele care s-au materializat se numără:

- mecanismul de reacție rapidă pentru combaterea cazurilor de fraudă bruscă și masivă în domeniul TVA¹³;
- aplicarea noilor norme privind locul prestației care, în conformitate cu principiile generale, este locul de destinație, pentru serviciile de telecomunicații, radiodifuziune și electronice furnizate consumatorilor finali, cu înființarea unui ghișeu unic pentru a facilita respectarea obligațiilor fiscale¹⁴;
- un sistem nou, mai transparent de guvernanță pentru sistemul de TVA din UE, în care au fost implicate mai îndeaproape toate părțile interesate¹⁵.

Ulterior, au fost lansate și alte inițiative cu scopul de a înlătura obstacolele legate de TVA care blocau dezvoltarea digitală și a IMM-urilor pe piața unică și pentru a revizui normele privind TVA în sectorul public¹⁶.

⁹ COM(2010) 695, Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SEC(2010) 1455, 1.12.2010.

¹⁰ COM(2011) 851, 6.12.2011.

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=RO&reference=P7-TA-2011-0436>

¹² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130257.pdf.

¹³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/138239.pdf

¹⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_en.htm#new_rules

¹⁵ S-au instituit Grupul de experți în domeniul TVA și Forumul UE privind TVA și au fost publicate note explicative și orientări ale Comitetului TVA.

¹⁶ În conformitate cu o serie de norme speciale care datează din anii '70, anumite activități ale organismelor din sectorul public sau considerate a fi în interesul public nu sunt supuse obligației de plată a TVA. De atunci, aceste activități au fost tratat liberalizate sau au fost deschise sectorului privat, sporind preocupările cu privire la complexitatea și la posibilul lor efect de denaturare a concurenței. Comisia a analizat o serie de soluții posibile.

2.1 Înlăturarea obstacolelor legate de TVA care blochează comerțul electronic pe piața unică

Sistemul actual de TVA pentru comerțul electronic transfrontalier este complex și costisitor, atât pentru statele membre, cât și pentru întreprinderi. Costurile medii anuale pentru furnizarea de mărfuri către o altă țară din UE sunt estimate la 8 000 EUR¹⁷. De asemenea, întreprinderile din UE sunt dezavantajate din punct de vedere concurențial, întrucât furnizorii din afara UE pot furniza consumatorilor din UE mărfuri scutite de TVA, în temeiul scutirii pentru importul de loturi mici (în 2015, au fost importate aproape 150 de milioane de loturi scutite de TVA¹⁸). Totodată, complexitatea sistemului face ca asigurarea conformității de către statele membre să fie dificilă, pierderile fiind estimate la aproximativ 3 miliarde EUR anual¹⁹.

După cum s-a anunțat în mai 2015 în strategia privind piața unică digitală²⁰, până la sfârșitul anului 2016 Comisia va prezenta o propunere legislativă de modernizare și simplificare a TVA pentru comerțul electronic transfrontalier, în special în favoarea IMM-urilor. Aceasta va include:

- extinderea mecanismului ghișeului unic la vânzările online de bunuri corporale din țările din UE și din afara UE către consumatorii finali;
- introducerea unei măsuri comune de simplificare la nivelul întregii Uniuni (un prag de TVA²¹) pentru a ajuta micile start-up-uri care activează în domeniul comerțului electronic;
- autorizarea controalelor efectuate de țara de origine, inclusiv un audit unic al întreprinderilor transfrontaliere;
- eliminarea scutirii de TVA pentru importul de loturi mici de la furnizori din afara UE.

2.2 Către un pachet de măsuri privind TVA în favoarea IMM-urilor

În general, IMM-urile suportă costuri de asigurare a conformității cu legislația în domeniul TVA care sunt proporțional mai ridicate decât cele ale întreprinderilor mari, din cauza complexității și a fragmentării sistemului de TVA din UE²². Prin urmare, în conformitate cu noua strategie privind piața unică²³, Comisia pregătește un pachet cuprinzător de măsuri de simplificare pentru IMM-uri, care va urmări crearea unui mediu propice pentru creșterea acestora și favorabil comerțului transfrontalier. În particular, va fi supus examinării regimul special pentru întreprinderile mici. Acest pachet va fi prezentat în 2017.

De asemenea, Comisia va trage concluzii utile în urma retragerii propunerii referitoare la o declarație standard privind TVA²⁴, care rămâne un domeniu important de simplificare, și va

¹⁷ Cifre preliminare rezultate din studiul în curs al Comisiei privind obstacolele legate de TVA aflate în calea comerțului electronic transfrontalier.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

²⁰ COM(2015) 192, 6.5.2015.

²¹ În baza căruia nu este necesară înregistrarea livrărilor transfrontaliere în alte state membre sau la ghișeul unic.

²² *Institute for Fiscal Studies*, a se vedea mai sus.

²³ COM(2015) 550, 28.10.2015.

²⁴ COM(2013) 721, 23.10.2013.

continua să reflecteze asupra modalităților de reducere a costurilor de asigurare a conformității pentru IMM-uri în această privință.

3 MĂSURI URGENTE PENTRU COMBATerea DIFERENȚEI DINTRE VENITURILE TEORETICE ȘI VENITURILE REALE DIN TVA

Nivelurile actuale ale diferenței dintre veniturile teoretice și veniturile reale din TVA impun acțiuni urgente pe trei fronturi: stabilirea unei mai bune cooperări administrative, îmbunătățirea conformării voluntare și îmbunătățirea în mod colectiv a rezultatelor administrațiilor fiscale europene. Pe lângă aceasta, dezvoltarea accelerată a comerțului electronic impune o nouă abordare a colectării taxelor.

3.1 Îmbunătățirea cooperării în cadrul UE și cu țările din afara Uniunii

După cum a relevat Curtea de Conturi Europeană²⁵, instrumentele de cooperare administrativă între administrațiile fiscale nu sunt suficient exploatate. În plus, implementarea Eurofisc²⁶ nu a fost suficient de ambițioasă. Prin urmare, trebuie să trecem de la modelele de cooperare existente bazate pe schimbul de informații dintre statele membre la noi modele de partajare și analiză comună a informațiilor și de acțiune concertată. Statele membre ar trebui să beneficieze de o capacitate de gestionare a riscurilor la nivelul UE, care să permită identificarea rapidă și mai eficientă și dezmembrarea rețelele frauduloase.

Aceasta implică examinarea unor modalități de consolidare a rolului și a impactului Eurofisc, cu scopul de a face un salt calitativ spre o structură mai avansată. Cu sprijinul Comisiei, anumiți funcționari competenți care lucrează la Eurofisc ar trebui să aibă acces direct la informații relevante deținute în diferite state membre, care să le permită să facă schimb, să partajeze și să analizeze informații-cheie și să lanseze audituri comune. În 2017, se va prezenta o propunere legislativă pentru punerea în aplicare a unor astfel de îmbunătățiri.

De asemenea, este necesar să se consolideze asistența reciprocă în materie de recuperare a datoriilor fiscale.

Combaterea rețelelor de criminalitate organizată și a fraudei în materie de TVA la importuri necesită, de asemenea, îndepărtarea obstacolelor care afectează cooperarea eficientă între administrațiile fiscale și vamale, precum și cu organismele responsabile de asigurare a aplicării legii și cu instituțiile financiare de la nivel național și de la nivelul UE. În acest context, adoptarea propunerilor Comisiei privind protecția intereselor financiare ale UE²⁷, care se referă la fraudă în materie de TVA pe întreg cuprinsul UE, și a propunerii referitoare la crearea unui Parchet European²⁸ ar putea juca un rol important.

²⁵ Raport special nr. 24/2015: Combaterea fraudei intracomunitare în domeniul TVA: sunt necesare mai multe acțiuni, 3 martie 2016.

²⁶ Eurofisc este o rețea de funcționari naționali creată pentru a facilita schimbul rapid de informații specifice privind fraudă în domeniul TVA.

²⁷ COM(2012) 363, 11.7.2012, Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin intermediul dreptului penal.

²⁸ COM(2013) 534, 17.7.2013, Propunere de regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European.

În cele din urmă, o mai bună cooperare cu organizațiile internaționale și cu țările din afara UE în ceea ce privește TVA-ul ar trebui să permită extinderea sistemului UE de cooperare administrativă la țările din afara UE, în special pentru a asigura impozitarea efectivă a comerțului electronic.

3.2 Către administrații fiscale mai eficiente

Punerea în aplicare a legislației fiscale este responsabilitatea administrațiilor fiscale ale statelor membre. Colectarea TVA și combaterea fraudei într-un mediu economic global necesită administrații fiscale puternice și bine dotate pentru a se asista reciproc. Multe recomandări din cadrul semestrului european solicită statelor membre să îmbunătățească respectarea legislației fiscale și a capacității administrațiilor fiscale. Prin urmare, ar trebui depuse eforturi suplimentare în vederea schimbului și aplicării de bune practici în domeniu.

Modernizarea sistemului de colectare a TVA ar putea avea, de asemenea, avantaje semnificative. Guvernanța electronică și conturile fiscale digitale ar simplifica procedurile utilizate de administrațiile fiscale și ar reduce sarcinile administrative ale întreprinderilor, atât la nivelul statelor membre, cât și la nivel transfrontalier. De asemenea, aceste schimbări ar putea contribui la instaurarea unui climat de încredere și la combaterea fraudei.

Este momentul să se dezvolte o agendă comună pentru administrațiile fiscale, pentru a spori încrederea și a consolida capacitatea acestora de a combate fraudele și de a se adapta la evoluțiile economice, lucrând totodată împreună. Comisia:

- va organiza discuții strategice între șefii celor 28 de administrații fiscale și cu autoritățile vamale, pentru a constitui o astfel de agendă;
- va facilita acordurile privind standardele minime de calitate pentru funcțiile de bază din cadrul administrațiilor fiscale și pentru evaluare;
- va crea platforme pentru schimbul de cunoștințe și experiență și va furniza asistență tehnică în vederea sprijinirii reformelor²⁹.

3.3 Îmbunătățirea conformării voluntare

De asemenea, este important să se îmbunătățească conformarea voluntară și cooperarea între întreprinderi și autoritățile fiscale. Comisia va facilita acest proces prin desfășurarea sau sponsorizarea unor proiecte concrete, cum ar fi mecanismele eficiente de prevenire și soluționare a conflictelor în cadrul Forumului UE privind TVA, și va facilita încheierea de acorduri între administrațiile fiscale și sectoarele economice.

3.4 Colectarea taxelor

Comerțul electronic, economia colaborativă și alte tipuri noi de activități reprezintă o provocare și o oportunitate în ceea ce privește colectarea taxelor. Acest lucru este valabil la nivel național, precum și la nivel transfrontalier. Statele membre trebuie să colaboreze și, cu sprijinul Comisiei, să definească și să facă schimb de bune practici pentru a aborda aceste provocări. Printre noile abordări privind colectarea taxelor se pot număra: noi instrumente de

²⁹ Serviciul de sprijin pentru reforme structurale din cadrul Comisiei (SRSS) ar putea juca un rol în acest sens.

raportare, noi instrumente de audit, definirea unor noi roluri pentru anumiți intermediari de pe piață.

3.5 Derogare temporară pentru statele membre în scopul combaterii fraudei naționale și structurale

Frauda în domeniul TVA nu afectează toate țările UE în mod egal; diferența dintre veniturile teoretice și veniturile reale din TVA variază de la mai puțin de 5 % la peste 40 %. Unele state membre mai grav afectate au solicitat permisiunea de a pune în aplicare cu titlu temporar un sistem de taxare inversă generalizat care ar deroga de la principiile generale ale Directivei TVA³⁰. Solicitățile ar avea ca scop combaterea unei fraude endemice în domeniul TVA, luând în considerare situația specifică a fiecărui stat membru în cauză.

Comisia recunoaște necesitatea de a identifica soluții practice pe termen scurt de combatere a fraudei în domeniul TVA. Cu toate că astfel de solicitări depășesc posibilitățile Directivei TVA în vigoare³¹ și necesită, prin urmare, o modificare legislativă, Comisia le ia în considerare cu toată seriozitatea și intenționează să evalueze în detaliu implicațiile lor politice, juridice și economice, înainte de a-și prezenta concluziile. Astfel de derogări nu ar trebui să afecteze în mod disproporționat buna funcționare a pieței unice și, ca atare, ar necesita unanimitate în Consiliu. Evaluarea lor va implica o analiză detaliată, astfel încât să se asigure o înțelegere aprofundată și exactă a situației și a posibilelor implicații ale derogărilor temporare. Impactul posibil asupra întreprinderilor și al administrațiilor fiscale, în special în ceea ce privește costurile de ajustare și deplasarea fraudei către țările vecine și către sectorul comerțului cu amănuntul, va fi un element esențial de care trebuie să se țină seama.

În orice caz, există măsuri administrative credibile care și-au dovedit eficiența în ceea ce privește combaterea fraudei în multe state membre. Prin urmare, Comisia este pregătită, de asemenea, să sprijine statele membre afectate să își îmbunătățească capacitatea de colectare a taxelor și de control. S-ar putea pune în aplicare rapid programe de reformă cuprinzătoare bazate pe o analiză aprofundată a diferenței dintre veniturile teoretice și veniturile reale din TVA și a mecanismelor de fraudă din respectivele state membre și elaborate pe baza bunelor practici. Acest lucru ar putea implica sprijinul financiar al Comisiei și expertiza administrațiilor fiscale naționale cu rezultate bune în domeniu. În plus, Eurofisc ar putea contribui la efectuarea unei analize a riscurilor și s-ar putea lansa audituri comune, pentru care administrațiile fiscale naționale ar putea să se ofere în mod voluntar.

Evaluarea acestor derogări se va face fără a aduce atingere propunerilor referitoare la punerea în aplicare a sistemului de TVA definitiv care urmează să fie prezentate de Comisie. Comisia va prezenta un raport privind stadiul lucrărilor referitoare la această chestiune până în luna iunie a acestui an.

³⁰ Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată.

³¹ Articolul 395 din Directiva TVA.

4 MĂSURĂ PE TERMEN MEDIU PENTRU COMBATerea DIFERENȚEI DINTRE VENITURILE TEORETICE ȘI VENITURILE REALE DIN TVA: CĂTRE UN SPAȚIU EUROPEAN UNIC SOLID PENTRU TVA

Sistemul actual, care este în vigoare din 1993 și trebuia să fie unul de tranziție, împarte fiecare tranzacție transfrontalieră într-o furnizare transfrontalieră scutită și o achiziție transfrontalieră impozabilă. El este similar unui sistem vamal, dar nu dispune de controalele echivalente și, prin urmare, constituie principala cauză a fraudei transfrontaliere.

Frauda are loc atunci când un furnizor pretinde că mărfurile au fost transportate către un alt stat membru, însă ele sunt de fapt consumate la nivel local fără să se plătească TVA sau în special atunci când clientul unei tranzacții transfrontaliere achiziționează mărfuri sau servicii fără TVA, dar solicită plata TVA fără însă a o plăti la rândul său către autoritățile fiscale, în timp ce clientul său are posibilitatea de a o deduce³².

Este momentul să se adopte o abordare unitară pentru combaterea fraudei, care să fie în totalitate compatibilă cu cerințele pieței unice. Chiar și acțiunile administrative ambițioase prevăzute mai sus pentru a combate diferența dintre veniturile teoretice și veniturile reale din TVA, deși utile, nu ar fi suficiente, în absența altor măsuri, pentru a pune capăt fraudei transfrontaliere.

Un spațiu european unic solid pentru TVA ar trata tranzacțiile transfrontaliere și tranzacțiile naționale în același mod, eliminând deficiențele endemice ale sistemului, și ar integra gestionarea și aplicarea TVA printr-o cooperare mai strânsă între administrațiile fiscale.

În urma concluziilor Consiliului din mai 2012, Comisia s-a angajat într-un dialog transparent cu statele membre și cu alte părți interesate³³, cu scopul de a examina în detaliu opțiunile posibile pentru implementarea „principiului destinației” în comerțul B2B³⁴ la nivel transfrontalier³⁵, inclusiv implementarea unui sistem generalizat de taxare inversă.

În cadrul unui sistem generalizat de taxare inversă, TVA-ul este „suspendat” de-a lungul întregului lanț economic și se aplică numai consumatorilor. Aceasta înseamnă că valoarea totală a colectării TVA este transferată la stadiul de vânzare cu amănuntul. Un astfel de sistem nu are caracterul de autosupraveghere al actualului sistem de TVA (adică bazat pe principiul plăților fracționate), în cadrul căruia un număr mic de persoane impozabile din lanțul economic, de talie relativ mare și care prezintă încredere, asigură cea mai mare parte a TVA-ului colectat.

În plus, pot apărea și alte tipuri de fraudă, de exemplu, infractori care pretind că sunt persoane impozabile pentru a obține mărfuri destinate consumului final și scutite de TVA. Prin urmare, există un risc ridicat ca fraudele și cazurile de neimpozitare a consumului privat să se înmulțească, în special având în vedere cotele ridicate de TVA din statele membre ale UE (până la 27 %).

³² Fraudă intracomunitară cu firme „fantomă” și fraudă de tip „carusel”.

³³ Întreprinderi și reprezentanți ai consultanților fiscali și cadre universitare din grupul de experți în domeniul TVA.

³⁴ Între întreprinderi (Business to Business).

³⁵ SWD(2014) 338, 29.10.2014 privind punerea în aplicare a regimului definitiv de TVA pentru comerțul transfrontalier.

Concluzia Comisiei bazată pe experiența acumulată este, așadar, că cea mai bună opțiune pentru UE în ansamblu ar fi ca livrările de mărfuri B2B la nivelul Uniunii să fie impozitate în același mod ca livrările interne, remediindu-se astfel marea problemă a regimurilor tranzitorii și păstrându-se, în același timp, intacte caracteristicile de bază ale sistemului de TVA.

Un astfel de sistem de impozitare a livrărilor transfrontaliere va asigura tratamentul uniform al livrărilor interne și transfrontaliere de-a lungul întregului lanț de producție și de distribuție și va restabili caracteristicile de bază ale TVA în comerțul transfrontalier, și anume sistemul plăților fracționate cu caracterul său de autosupraveghere.

Prin urmare, această modificare ar trebui să reducă fraudă transfrontalieră în UE cu aproximativ 40 de miliarde EUR (80 %) pe an³⁶. Consumul intermediar și final al mărfurilor vor continua să fie impozitate în locul de destinație a mărfurilor, care este un substitut fiabil al locului de consum. Un astfel de criteriu obiectiv ar face dificilă planificarea fiscală sau comiterea de fraude de către persoanele impozabile. În acest mod, administrațiile fiscale vor putea să își concentreze resursele asupra altor provocări.

Vor fi luate o serie de măsuri semnificative de simplificare pentru a însoți această modificare. De exemplu, ghișeul unic care există deja pentru serviciile de telecomunicații, de radiodifuziune și electronice și care urmează să fie extins la toate tranzacțiile comerciale electronice³⁷ va fi restructurat și implementat pe scară și mai largă, astfel încât să se exploateze din plin oportunitățile oferite de tehnologia digitală pentru simplificarea, standardizarea și modernizarea proceselor. Întreprinderile vor trebui să se înregistreze în scopuri de TVA doar în statele membre în care au fost înființate. În total, întreprinderile ar trebui să economisească în medie aproximativ 1 miliard EUR³⁸.

Un astfel de sistem ar necesita mai multă încredere și cooperare între administrațiile fiscale, deoarece statul membru în care sosesc mărfurile ar trebui să se bazeze pe statul membru de plecare pentru colectarea TVA-ului datorat pentru prestația transfrontalieră. Eficiența colectării TVA și combaterea fraudei între administrațiile fiscale ar trebui, prin urmare, să fie aliniate la cel mai înalt nivel. Un astfel de sistem ar presupune, de asemenea, schimbări semnificative pentru întreprinderi. Orice implementare ar trebui să fie deci progresivă, pentru a se asigura o tranziție fără dificultăți pentru întreprinderi și pentru a permite tuturor statelor membre să atingă un nivel mai ridicat de cooperare și de capacitate administrativă. Schimbările introduse ar trebui, de asemenea, să fie ușor de asimilat de către utilizatori și să se bazeze pe cele mai recente tehnologii digitale disponibile.

Ca un prim pas în domeniul legislativ, va fi restabilit principiul impozitării livrărilor transfrontaliere, iar ghișeul unic va fi extins pentru a include livrările transfrontaliere de mărfuri B2B. Cu toate acestea, întreprinderile care se conformează, certificate de administrațiile lor fiscale, inclusiv IMM-urile, ar continua să fie obligate la plata TVA pentru mărfurile achiziționate din alte țări ale UE. Întrucât întreprinderile care se conformează reprezintă marea majoritate a persoanelor impozabile implicate în tranzacții transfrontaliere,

³⁶ În Franța, de exemplu, fraudă ar fi redusă cu aproximativ 10 miliarde EUR. Alte cifre includ: Italia: 7 miliarde EUR, Regatul Unit: 4 miliarde EUR, România: aproximativ 17 % din veniturile curente din TVA, Grecia: 12 %, Ernst & Young (2015).

³⁷ A se vedea propunerea legislativă viitoare prezentată mai sus.

³⁸ Ernst & Young, a se vedea mai sus.

acest lucru ar reduce în mod semnificativ sumele de TVA direcționate prin ghișeul unic și ar facilita adaptarea întreprinderilor.

Un al doilea pas în domeniul legislativ ar fi impozitarea tuturor livrărilor transfrontaliere, așadar toate livrările de bunuri și servicii de pe piața unică, la nivel național sau transfrontalier, ar fi tratate în același mod. În acest scop, ar fi necesar un salt calitativ semnificativ în ceea ce privește instrumentele de cooperare și de punere în aplicare comună, pentru a asigura încrederea reciprocă între administrațiile fiscale. Intensificarea cooperării prin intermediul Eurofisc și îmbunătățirea capacităților administrațiilor fiscale vor constitui prima etapă în atingerea acestui obiectiv. Numai atunci când statele membre consideră că a fost realizat saltul calitativ, sistemul definitiv ar putea să fie complet pus în aplicare.

5 CĂTRE O POLITICĂ MODERNIZATĂ PRIVIND COTELE

Directiva TVA stabilește norme generale care reglementează libertatea statelor membre de a stabili cotele de TVA. Normele respective au fost destinate să garanteze, mai presus de toate, neutralitatea, simplitatea și funcționalitatea sistemului de TVA. Legiuitorul a ales să aplice – ca regulă implicită – o cotă standard de TVA tuturor livrărilor impozabile de bunuri și servicii și să stabilească o cotă minimă de 15 %. Acesta a permis două cote reduse, stabilite la 5 % sau mai mult, care au fost limitate la anumite bunuri și servicii enumerate în Directiva TVA³⁹. În plus, în anumite state membre sunt permise o serie de cote reduse, inclusiv sub nivelul de 5 %, în conformitate cu „derogările suspensive”⁴⁰.

Cu toate acestea, normele actuale nu iau în considerare pe deplin evoluțiile tehnologice și economice. De exemplu, acest lucru este valabil pentru cărțile și ziarele electronice, care nu pot beneficia de cotele reduse disponibile pentru publicațiile tipărite. Acest aspect va fi abordat în contextul strategiei privind piața unică digitală.

În plus, aceste norme au fost concepute cu peste două decenii în urmă, cu scopul de a ajunge la un sistem definitiv de TVA bazat pe principiul originii. De atunci, TVA a evoluat tot mai mult către un sistem bazat pe principiul destinației. Cu toate acestea, normele privind cotele nu au fost ajustate niciodată pentru a reflecta această logică, ceea ce permite o mai mare diversitate a cotelor de TVA. Diferențele dintre cotele de TVA pot afecta în continuare funcționarea pieței unice într-un sistem în care consumatorii trec frontiera pentru a cumpăra bunuri și servicii. În afară însă de aceste cazuri, spre deosebire de ceea ce se întâmplă în cadrul unui sistem bazat pe origine, furnizorii nu obțin niciun beneficiu semnificativ din a avea sediul într-un stat membru cu o cotă mai mică, astfel încât diferențele dintre cotele de TVA au un potențial mai redus de a perturba funcționarea pieței unice.

Normele din Directiva TVA vizează asigurarea funcționării pieței unice și evitarea denaturării concurenței. În conformitate cu principiul subsidiarității, Comisia reamintește că UE poate acționa numai dacă și în măsura în care anumite obiective nu pot fi atinse în mod satisfăcător de către statele membre și pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii. Normele actuale încetinesc și îngreunează extinderea de către statele membre a tratamentului privind cotele reduse la domenii noi, întrucât toate deciziile trebuie să fie luate în unanimitate. Prin urmare,

³⁹ În anexa III la Directiva TVA

⁴⁰ Articolele 109-122 din Directiva TVA.

Directiva TVA este depășită, de exemplu, în ceea ce privește produsele care depind de progresul tehnologic.

Mai grav, având în vedere întârzierile mari în adoptarea modificărilor legislației UE, statele membre se află în situația de a încălca normele. Până în prezent, Comisia a trebuit să deschidă mai mult de 40 de acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor împotriva a peste două treimi din statele membre. O reformă care să ofere statelor membre mai multă libertate le-ar permite acestora să ia mai rapid deciziile de politică fiscală pe care le doresc, scutind în același timp UE de litigii inutile.

În același timp, transferarea întregii puteri de stabilire a cotelor către statele membre nu ar fi lipsită de costuri și dezavantaje, chiar dacă nu ar amenința în sine funcționarea pieței unice. Aceasta ar putea genera o eroziune a veniturilor din TVA, întrucât anumite sectoare ar pretinde un tratament mai favorabil. Pe termen lung, acest lucru ar putea micșora baza de impozitare, ceea ce contravine recomandărilor de politică economică ale UE. De altfel, în ultimii ani, s-a înregistrat o tendință de creștere a diferenței dintre cotele reduse și cotele standard, scăzând eficiența TVA și sporind denaturările. În plus, o mai mare descentralizare ar putea avea ca rezultat o creștere a complexității, creând costuri suplimentare pentru întreprinderi și cauzând incertitudine juridică. Într-un sistem bazat pe destinație, în care întreprinderile din fiecare stat membru trebuie să factureze TVA-ul în funcție de ratele aplicabile în alte state membre, devine din ce în ce mai important ca fiecare set de norme naționale să fie simplu și să se bazeze în cea mai mare măsură posibilă pe categorii de produse armonizate.

Evaluarea unui sistem mai descentralizat depinde în cele din urmă de preferințele politice. Prin urmare, punerea în aplicare a unui astfel de sistem nu poate fi decisă ca o chestiune pur tehnică, ci necesită o discuție politică. Există mai multe posibile sub-opțiuni la nivel tehnic, dar mai întâi va trebui să se ajungă la un consens privind direcția generală de reformă. Două opțiuni principale sunt prezentate mai jos. Opțiunile nu sunt contradictorii. Ele pledează pentru diferite grade de flexibilitate acordată statelor membre.

5.1 Opțiunea 1: Extinderea și revizuirea periodică a listei de bunuri și servicii eligibile pentru cote reduse

Se păstrează cota standard minimă de TVA de 15 %. Lista de bunuri și servicii care pot beneficia de aplicarea unei cote reduse ar fi revizuită în contextul tranziției la sistemul definitiv și, ulterior, la intervale regulate, ținând cont în special de prioritățile politice. Statele membre ar fi în măsură să își prezinte Comisiei opiniile cu privire la nevoile de ajustare.

Comisia, cu sprijinul statelor membre, ar analiza dacă modificările ar reprezenta un risc pentru funcționarea pieței unice sau ar denatura concurența și ar raporta concluziile sale înainte de efectuarea oricărei modificări.

În cadrul acestei opțiuni, s-ar menține toate cotele reduse existente în prezent, inclusiv derogările, aplicate în mod legal în statele membre și ar putea fi incluse în lista cotelor reduse opționale disponibile pentru toate statele membre, asigurând egalitatea de tratament.

5.2 Opțiunea 2: Abolirea listei

Abordarea cea mai ambițioasă în ceea ce privește acordarea unei puteri mai mari de stabilire a cotelor pentru statele membre ar consta în abolirea listei și în acordarea unei mai mari libertăți de decizie cu privire la numărul de cote reduse și nivelul acestora.

În timp ce statele membre ar fi constrânse în continuare de legislația UE, de exemplu de normele privind piața unică sau normele în materie de concurență, precum și de cadrul de guvernare economică al UE, această opțiune ar necesita punerea în aplicare a unor măsuri de protecție pentru a evita concurența fiscală neloială în cadrul pieței unice, garantând în același timp securitatea juridică și reducerea costurilor de asigurare a conformității. Libertatea de a stabili cotele de TVA ar trebui să fie însoțită de o serie de norme de bază care să prevadă cazurile în care se pot aplica cote reduse.

Mai precis, statele membre ar putea fi invitate să informeze Comisia și celelalte state membre cu privire la orice nouă măsură și să evalueze orice impact pe care aceasta ar putea să o aibă asupra pieței unice. Pentru a preveni concurența fiscală neloială în achizițiile transfrontaliere, o posibilă soluție ar putea fi să se împiedice aplicarea de cote reduse la bunuri și servicii de valoare mare, în special în cazul obiectelor ușor de transportat. Pentru a se asigura coerența generală și simplitatea sistemului de cote, s-ar putea limita numărul total de cote reduse permise de statele membre. Aceste elemente ar limita posibilitatea de focalizare restrictivă asupra unor sectoare pentru scutiri fiscale nejustificate.

De asemenea, în cadrul acestei opțiuni, ar fi menținute toate cotele reduse existente în prezent, inclusiv derogările, aplicate în mod legal în statele membre, iar posibilitatea de a le aplica ar putea fi pusă la dispoziția tuturor statelor membre. S-ar elimina cota standard minimă de TVA.

6 CONCLUZIE

Planul de acțiune prezintă modalități de creare a unui spațiu european unic pentru TVA. Inițiativele care decurg din prezenta comunicare vor fi elaborate în conformitate cu orientările Comisiei privind o mai bună legiferare⁴¹.

Comisia invită Consiliul și Parlamentul European, cu sprijinul Comitetului Economic și Social European, să furnizeze cât mai curând posibil orientări politice clare, confirmându-și disponibilitatea de a sprijini acțiunile prezentate în prezenta comunicare.

Pentru a se asigura monitorizarea continuă a reformării sistemului de TVA al UE inițiate în 2011, Comisia va continua să prezinte rapoarte periodice cu privire la situația reexaminării și va defini noi acțiuni.

⁴¹ SWD(2015) 111, 19.5.2015.

7 CALENDAR

Adaptarea sistemului de TVA la economia digitală și la nevoile IMM-urilor

2016	Propunere de eliminare a obstacolelor legate de TVA din calea comerțului electronic transfrontalier (piața unică digitală – REFIT) - publicații electronice
2017	Pachetul TVA pentru IMM-uri

Către o politică modernizată privind cotele

2016	Măsuri de îmbunătățire a cooperării între administrațiile fiscale și cu autoritățile vamale și organele de aplicare a legii, precum și de consolidare a capacității administrațiilor fiscale
2016	Raport de evaluare a Directivei privind asistența reciprocă în materie de recuperare a datoriilor fiscale
2017	Propunere de consolidare a cooperării administrative în domeniul TVA și Eurofisc
2017	Propunere privind sistemul definitiv de TVA pentru comerțul transfrontalier (spațiu european unic de TVA – Primul pas – REFIT)

Către o politică modernizată privind cotele

2017	Reforma cotelor de TVA (REFIT)
-------------	--------------------------------