COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 22.4.2014
COM(2014) 229 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE CONSILIU

în conformitate cu articolul 395 din Directiva 2006/112/CE a Consiliului

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE CONSILIU

în conformitate cu articolul 395 din Directiva 2006/112/CE a Consiliului

1. CONTEXT

În temeiul articolului 395 din Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată („directiva TVA”), Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei, poate autoriza orice stat membru să introducă măsuri speciale de derogare de la dispozițiile directivei respective, pentru a simplifica procedura de colectare a TVA sau pentru a preveni anumite forme de evaziune fiscală sau de fraudă. Întrucât această procedură prevede derogări de la principiile generale în materie de TVA, în conformitate cu hotărârile constante ale Curții de Justiție a Uniunii Europene, aceste derogări trebuie să aibă un domeniu de aplicare limitat și să fie proporționate.

Prin notificarea înregistrată la Comisie la 27 noiembrie 2013, Ungaria a solicitat, pe baza articolului 199b[1] din Directiva 2006/112/CE (denumită în continuare „directiva TVA”), autorizația de a introduce o măsură specială de derogare de la articolul 193 din directiva TVA, bazată pe mecanismul de reacție rapidă (MRR), în vederea aplicării mecanismului de taxare inversă pentru livrările de zahăr. Comisia nu a putut însă să accepte măsura propusă, deoarece nu erau îndeplinite condițiile legale de bază[2].

Atunci când se trimite o notificare în cadrul MRR, trebuie depusă totodată și o cerere de derogare „normală” în sensul articolului 395 din directiva TVA, în conformitate cu articolul 199b alineatul (2) ultimul paragraf din directiva TVA. În aceeași scrisoare trimisă pentru notificarea în cadrul MRR, Ungaria a solicitat să fie autorizată să aplice, așa cum s-a menționat, mecanismul de taxare inversă pentru livrările de zahăr.

În conformitate cu articolul 395 alineatul (2) din directiva menționată, Comisia a informat celelalte state membre, prin scrisoarea din data de 19 martie 2014, cu privire la cererea înaintată de Ungaria. Prin scrisoarea din 20 martie 2014, Comisia a informat Ungaria că dispune de toate informațiile pe care le consideră necesare pentru evaluarea cererii.

2. TAXAREA INVERSĂ

Persoana care trebuie să plătească TVA în temeiul articolului 193 din directiva TVA este persoana impozabilă care livrează bunurile sau prestează serviciile. Scopul mecanismului de taxare inversă este de a transfera răspunderea asupra persoanei impozabile căreia i se furnizează bunurile.

---

[1] Introdus prin Directiva 2013/42/UE a Consiliului din 22 iulie 2013 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 (JO L 201, 26.7.2013, p. 1).

[2] Decizia de punere în aplicare a Comisiei din 11 decembrie 2013 de refuzare a cererii prezentate de Ungaria de a introduce, în contextul mecanismului de reacție rapidă, o măsură specială de derogare de la articolul 193 din Directiva 2006/112/CE a Consiliului privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JO L 341, 18.12.2013, p. 68).

Frauda cu firme fantomă se produce atunci când comercianții se sustrag de la plata TVA către autoritățile fiscale după ce și-au vândut produsele. Clienții lor au însă dreptul la deducerea taxei, deoarece sunt în posesia unei facturi valabile. În cazurile cele mai agresive ale acestui gen de evaziune fiscală, prin intermediul unui sistem de tip „carusel” (care presupune comercializarea bunurilor sau a serviciilor între state membre), aceleași bunuri sau servicii sunt furnizate de mai multe ori fără plata TVA către autoritățile fiscale. S-a constat că, prin desemnarea persoanei căreia îi sunt furnizate bunurile sau serviciile drept persoana răspunzătoare pentru plata TVA în astfel de cazuri, mecanismul de taxare inversă elimină posibilitatea de comitere a acestui tip de evaziune fiscală.

3. CEREREA

Ungaria solicită Consiliului, în temeiul articolului 395 din directiva TVA și în urma unei notificări în cadrul MRR, să o autorizeze, pe baza unei propuneri a Comisiei, să aplice o măsură specială de derogare de la articolul 193 din directiva TVA în ceea ce privește aplicarea mecanismului de taxare inversă în legătură cu livrările de zahăr în cantități care depășesc 200 kg.

Din informațiile furnizate de Ungaria reiese că problemele de fraudă din sector au început să apară încă din 2007. O creștere puternică a TVA-ului neachitat a fost observată însă în cursul anului 2013 (pe baza cifrelor disponibile la acel moment pentru primele trei trimestre din anul respectiv). Ungaria consideră că măsurile antifraudă care au fost puse în aplicare în acest context nu ar fi suficiente pentru a contracara creșterea fraudei.

4. OPINIA COMISIEI

La primirea unei cereri în conformitate cu articolul 395, Comisia o analizează pentru a se asigura că sunt îndeplinite condițiile de bază pentru aprobarea acesteia, și anume dacă măsura specifică propusă simplifică procedurile pentru persoanele impozabile și/sau pentru administrația fiscală sau dacă propunerea previne anumite tipuri de fraudă sau de evaziune fiscală. În acest context, Comisia a adoptat întotdeauna o abordare prudentă, limitată, pentru a se asigura că derogările nu subminează funcționarea sistemului general al TVA, că ele au un domeniu de aplicare limitat și că sunt necesare și proporționate.

În primul rând, Comisia observă că este pentru a treia oară, în decurs de un an, când Ungaria prezintă o cerere în legătură cu produse agricole (cereale și plante oleaginoase, porci și acum zahăr).

La fel ca în cazul creșterii porcilor și al industriei preparatelor pentru hrana animalelor [COM(2013) 148 final], Comisia consideră că produsul în cauză (zahăr) ar trebui, prin natura sa, să facă posibilă auditarea prin mijloace convenționale de control, fără a fi necesară implementarea mecanismului de taxare inversă.

În plus, aplicarea mecanismului de taxare inversă în legătură cu bunuri destinate consumului final, cum este zahărul, implică întotdeauna riscul ca frauda să fie deplasată în avalul lanțului de aprovizionare, ceea ce o poate face și mai dificil de controlat, în ciuda aplicării propuse a unui prag. Acesta este și motivul pentru care statele membre au exclus în mod deliberat produsele agricole destinate consumului

final din directiva privind taxarea inversă[3]. Această abordare este justificată totodată de riscul ca frauda să fie transferată în alte state membre, într-un sector a cărui importanță economică este considerabilă în mai multe state membre. Experiențele anterioare privind cerealele și oleaginoasele confirmă că acest risc este mai mult decât o simplă ipoteză.

În orice caz, o derogare nu este o soluție pe termen lung și nici nu compensează supravegherea inadecvată a persoanelor impozabile pe această piață. Diferitele cereri par să indice că există probleme structurale în controlul sectorului agricol în Ungaria, care necesită așadar o abordare diferită.

În acest context, Comisia a luat cunoștință, prin intermediul informațiilor publicate în presa maghiară, de acuzațiile de posibilă proastă gestionare care ar împiedica colectarea corectă a impozitelor în acest sector. Trebuie remarcat că aceste presupuneri au dus la o situație dificilă. Prin urmare, se pare că trebuie găsită o soluție politică, administrativă sau chiar judiciară pentru a clarifica situația și a face ca funcționarea normală a administrației fiscale să fie garantată și, acolo unde este necesar, îmbunătățită sau restabilită.

În ceea ce privește cifrele fraudei, pierderile de TVA în acest sector sunt considerabile, însă, în raport cu valoarea totală estimată a TVA necolectat în Ungaria, acestea reprezintă numai 0,291% (cifrele din 2011)[4], ceea ce indică necesitatea unei soluții mai cuprinzătoare pentru a remedia problemele de colectare și control al TVA.

Ungaria indică în cererea sa că au fost adoptate anumite măsuri de combatere a fraudei în acest sector (cum ar fi o mai bună procedură de înregistrare, inspecții mai eficiente, o creștere a amenzilor, integrarea autorităților fiscale și vamale). Cu toate acestea, Ungaria nu a implementat încă toate recomandările formulate de UE în acest context.

În opinia Comisiei, măsurile ar trebui să se bazeze mai mult pe îmbunătățirea eficienței controlului fiscal decât pe impunerea de noi obligații asupra persoanelor impozabile. Comisia constată că obligațiile fiscale din Ungaria au deja niveluri relativ ridicate și că această țară nu se clasează pe un loc bun - potrivit Băncii Mondiale - în ceea ce privește ușurința cu care se plătesc impozitele[5].

Pe baza tuturor acestor elemente, Comisia a ajuns la concluzia că o derogare care ar permite aplicarea mecanismului de taxare inversă nu este cea mai adecvată soluție pentru a face față situației fraudelor din sectorul zahărului și ar avea un impact

---

[3] Directiva 2013/43/UE a Consiliului din 22 iulie 2013 de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată în ceea ce privește aplicarea facultativă și temporară a mecanismului de taxare inversă în legătură cu furnizarea anumitor bunuri și servicii care prezintă risc de fraudă (JO L 201, 26.7.2013, p. 4).

[4] *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States.* Raport comandat de Comisia Europeană și realizat de un consorțiu condus de CPB (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis): http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat-gap.pdf

[5] A se vedea: Assessment of the 2013 national reform programme and convergence programme for Hungary - Accompanying the document Recommendation for a Council recommendation on Hungary's 2013 national reform programme and delivering a Council Opinion on Hungary's convergence programme for 2012-2016 [document de lucru al serviciilor Comisiei - SWD(2013) 367 final, p. 21-22]; a se vedea și: http://www.doingbusiness.org

negativ asupra fraudei la nivelul comerțului cu amănuntul și asupra altor state membre. Ar trebui găsită o soluție la un nivel mai larg, care să implice reforme structurale ale controlului și colectării impozitelor. Comisia este în continuare dispusă să ofere Ungariei, acolo unde este posibil, asistența necesară pentru a contracara problemele legate de frauda în materie de TVA. Comisia sugerează, de asemenea, Ungariei să consolideze cooperarea în cadrul Eurofisc cu alte state membre care se confruntă sau riscă să se confrunte cu probleme similare în sectorul agricol.

5. CONCLUZIE

Pe baza elementelor expuse mai sus, Comisia se opune cererii prezentate de Ungaria.