Avizul Comitetului Economic și Social European privind „Propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată în ceea ce privește aplicarea temporară a unui mecanism generalizat de taxare inversă în legătură cu furnizarea de bunuri și servicii care depășesc un anumit prag”

[COM(2016) 811 final – 2016/0406 (CNS)]

(2017/C 288/06)

Raportor: **Giuseppe GUERINI**

Consultare	Consiliul European, 25.1.2017
Temei juridic	Articolul 113 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Decizia Adunării Plenare	13.12.2016
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială
Data adoptării în secțiune	6.4.2017
Data adoptării în sesiunea plenară	31.5.2017
Sesiunea plenară nr.	526
Rezultatul votului	142/1/1
(voturi pentru/voturi împotrivă/ abțineri)	

1. **Concluzii și recomandări**

1.1 CESE sprijină măsurile pe care Uniunea Europeană le-a pus în aplicare pentru a combate toate formele de fraudă fiscală și consideră că mecanismul de taxare inversă pentru colectarea taxei pe valoarea adăugată (TVA) ar putea fi un instrument util în combaterea fraudei de tip carusel și a fraudei în domeniul TVA.

1.2 Cu toate acestea, utilizarea mecanismului de taxare inversă, care este o derogare de la principiile consacrate în materie de TVA, trebuie să nu aducă atingere pieței interne, să fie temporară și să fie evaluată în mod corespunzător de către Comisie din perspectiva eventualelor efecte negative asupra pieței interne. CESE își exprimă îngrijorarea față de riscul unei posibile fragmentări a sistemului de TVA, risc care derivă din măsurile propuse, având în vedere și pașii preconizați în prima etapă a Planului de acțiune privind TVA elaborat de Comisie, care este limitată în prezent la anumite livrări de bunuri, dar nu și de servicii ([1]).

1.3 În special, va fi necesar să se evalueze dacă beneficiile aduse în combaterea fraudei nu sunt depășite de posibilele efecte negative asupra coeziunii pieței unice. Din acest motiv, Comisia ar trebui să monitorizeze în mod constant funcționarea mecanismului generalizat de taxare inversă (*Generalised Reverse Charge Mechanism*, GRCM), păstrându-și competența de a interveni în cazul unor efecte adverse.

1.4 CESE recomandă să se acorde o atenție deosebită principiului proporționalității, întrucât costurile de conformitate pentru întreprinderile mici și mijlocii (IMM-uri) în legătură cu introducerea unui mecanism de taxare inversă ar putea fi semnificative și ar putea avea impact asupra fluxului de numerar, existând riscul ca în special IMM-urile să întâmpine probleme de lichiditate generate de GRCM.

1.5 CESE atrage atenția asupra unor studii ([2]) care au demonstrat că mecanismele de taxare inversă și de plată fracționată, acolo unde sunt aplicate în prezent, provoacă adesea probleme de flux de numerar întreprinderilor care își respectă obligațiile fiscale. Cu alte cuvinte, încercările de a combate frauda fiscală a unui număr mic de întreprinderi necinstite au provocat probleme operaționale majore operatorilor economici disciplinați din punct de vedere fiscal, care creează locuri de muncă și bogăție în cadrul pieței interne.

([1]) JO C 389, 21.10.2016, p. 43, punctul 1.3.

([2]) A se vedea studiul Asociației italiene a artizanatului: CNA (Confederația națională a artizanatului și a micilor întreprinderi), taxarea inversă și plata fracționată: în Fumo la Liquidità delle Imprese, 2015.

1.6 CESE subliniază că soluțiile adoptate pentru combaterea fraudei în domeniul TVA nu ar trebui să impună sarcini excesive și disproporționate întreprinderilor care își respectă obligațiile fiscale, în special IMM-urilor. Într-adevăr, după cum a arătat anterior CESE cu privire la planul de acțiune privind TVA al Comisiei, întreprinderile de bună credință trebuie protejate: acestora nu trebuie să li se impună niciun fel de noi măsuri disproporționate ([3]).

1.7 CESE observă că dimensiunea națională de combatere a fraudei fiscale le impune tuturor statelor membre să își asume responsabilitatea deplină pentru funcționarea propriilor sisteme fiscale și să furnizeze instrumente de combatere a fraudei în domeniul TVA care să nu afecteze sau să influențeze funcționarea sistemelor de impozitare din alte state membre.

1.8 În ansamblu, CESE consideră că măsurile propuse nu ar trebui să influențeze negativ obiectivele stabilite în Planul de acțiune privind TVA și nici să împiedice sau să întârzie realizarea integrală și rapidă a acestuia. Comitetul consideră că este vorba în acest punct de a face un salt calitativ (*quantum leap*), pentru a sprijini astfel piața unică și a contribui la crearea de locuri de muncă, la creștere, investiții și competitivitate. În plus, în opinia Comitetului, este important ca realizarea tuturor componentelor planului de acțiune să fie urmărită ca tot unitar și indivizibil ([4]).

1.9 Pentru a garanta că această propunere legislativă funcționează în mod corect și pentru a reduce pe viitor necesitatea utilizării de derogări suplimentare de la principiile și normele aplicabile sistemului TVA în UE, statele membre care solicită aplicarea GRCM ar trebui să impună cerințe de facturare electronică specifice și concrete, pentru a se asigura că plățile sunt pe deplin trasabile.

2. **Textul propus de Comisia Europeană**

2.1 În comunicarea sa din 7 aprilie 2016, Comisia Europeană a prezentat planul de acțiune privind TVA. În 2017 se va adăuga o propunere legislativă de reformare și modernizare a actualelor norme europene privitoare la TVA.

2.2 Atât planul de acțiune al Comisiei, cât și viitoarea propunere legislativă, prevăzută pentru 2017, caută, printre altele, să închidă „deficitul de încasare a TVA-ului” – diferența dintre veniturile teoretice și veniturile reale din TVA – prin reducerea la minimum a fraudei legate de TVA.

2.3 La cererea unor guverne naționale și până la finalizarea reformei sistemului european de TVA, Comisia a recunoscut necesitatea urgentă de a permite unor state membre să introducă mecanismul generalizat de taxare inversă (GRCM) cu titlu temporar.

2.4 Comisia a elaborat GRCM în propunerea de directivă (2016/0406 – CNS) de modificare a Directiva 2006/112/CE, care face obiectul prezentului aviz.

2.5 Având în vedere că GRCM constituie o derogare de la unul dintre principiile fundamentale ale legislației UE în materie de TVA, și anume plățile fracționate, Comisia a decis să permită statelor membre să o aplice numai în anumite condiții.

2.6 În mod specific: (a) statul membru trebuie să aibă un deficit de încasare a TVA-ului care depășește cu 5 puncte procentuale valoarea medie a deficitului de TVA din UE; (b) frauda de tip carusel trebuie să reprezinte peste 25 % din deficitul de încasare a TVA-ului al statului membru; (c) trebuie să fie stabilit că alte măsuri de control nu sunt suficiente pentru combaterea fraudei pe teritoriul statului membru.

2.7 Pentru a preveni aplicarea generalizată a mecanismului de taxare inversă, ce conduce la fragmentarea pieței interne (așa cum au evidențiat unele state membre), Comisia a prevăzut opțiunea de a revizui aplicarea mecanismului acolo unde se dovedește că are impact negativ asupra pieței interne, în contradicție cu obiectivele generale ale UE.

3. **Observații generale**

3.1 Frauda în domeniul TVA reprezintă o epidemie europeană care trebuie combătută. Forma cea mai problematică a fraudei în domeniul TVA este frauda de tip carusel, pe care mecanismul de taxare inversă urmărește să o prevină.

([3]) JO C 389, 21.10.2016, p. 43, punctul 1.9.
([4]) JO C 389, 21.10.2016, p. 43, punctele 1.1 și 1.2.

3.2 Din acest motiv, CESE salută introducerea unor mecanisme adecvate de combatere a fraudei fiscale, remarcând, în același timp, că orice derogare de la caracterul unitar al sistemului european al TVA ar trebui să fie temporară, proporțională și evaluată în mod corespunzător, pentru a se stabili posibilele efecte negative asupra pieței interne. Acest lucru este important în special având în vedere că articolul 113 din tratat, care stă la baza propunerii legislative a Comisiei, prevede posibilitatea de a lua măsuri în domeniul fiscal, prin măsuri de armonizare care au drept obiectiv garantarea funcționării corespunzătoare a pieței interne și pentru asigurarea faptului că nu este denaturată concurența.

3.3 În ansamblu, măsurile propuse ar trebui să nu afecteze obiectivele stabilite în planul de acțiune privind TVA și nici să împiedice sau să întârzie realizarea integrală și rapidă a acestuia. Acum este momentul unui salt calitativ (*quantum leap*), pentru a sprijini astfel piața unică și a contribui la crearea de locuri de muncă, la creștere, investiții și competitivitate.

3.4 În plus, este important să se depună eforturi pentru a pune în aplicare toate părțile planului de acțiune ca un întreg indivizibil, deoarece acest lucru ar permite și abordarea cuprinzătoare a celor mai multe fraude în domeniul TVA.

3.5 Prin urmare, în vederea consolidării pe deplin a pieței unice, trebuie asigurată conformitatea cu principiul proporționalității menționată în propunerea legislativă a Comisiei și luată în considerare armonizarea diferitelor interese publice, inclusiv a interesului general de a nu pune în pericol armonizarea sistemelor naționale de TVA.

3.6 Având în vedere cele de mai sus, este necesar să se recunoască faptul că politica în materie de evaziune fiscală, inclusiv taxele armonizate, incumbă în mare parte statelor membre și că autoritățile fiscale au un caracter bine definit de autoritate internă. În mod similar, atât informațiile statistice cu privire la această problemă, cât și practicile și formele de evaziune și de combatere evaziunii sunt strâns legate de nivelul național.

3.7 Din acest punct de vedere, un mecanism de combatere a evaziunii fiscale activat de statul membru prin derogare de la normele UE este conform cu rolul și responsabilitățile încredințate guvernelor naționale în combaterea fraudei fiscale. În această privință, propunerea Comisiei respectă principiul subsidiarității, care le permite statelor membre să ia măsuri la nivel național în vederea combaterii activității ilegale în domeniul fiscal.

3.8 Cu toate acestea, CESE remarcă faptul că dimensiunea națională a combaterii fraudei fiscale impune tuturor statelor membre să își asume răspunderea deplină pentru funcționarea propriilor sisteme fiscale și să furnizeze instrumente de combatere a fraudei în domeniul TVA care să nu afecteze sau să influențeze funcționarea sistemelor de impozitare din alte state membre.

3.9 Derogarea prevăzută în propunerea Comisiei prin mecanismul de taxare inversă nu este o măsură generalizată, ci este supusă unor condiționări specifice. Statele membre pot solicita ca această derogare să se aplice în anumite condiții, dar ea rămâne complet opțională.

3.10 Statele membre care solicită derogarea prin mecanismul de taxare inversă trebuie să aibă un deficit de încasare a TVA care depășește valoarea medie din UE cu 5 puncte procentuale. Dacă avem în vedere că media UE este de 14 %, încă 5 puncte procentuale par să constituie motive serioase și suficiente pentru adoptarea de măsuri extraordinare în scopul reducerii deficitului de încasare a TVA-ului ([5]).

3.11 În mod similar, dispoziția propusă de Comisie privind ponderea fraudei de tip carusel, și anume de peste 25 % din deficitul de încasare a TVA-ului al statului membru, pare să fie susținută de dovezi preliminare, dacă se compară această cifră cu media la nivelul UE (24 %) ([6]).

3.12 De asemenea, CESE susține dispoziția generală potrivit căreia statul membru trebuie să se confrunte cu dificultăți administrative în combaterea fraudei în domeniul TVA, deoarece această condiție arată că GRCM este metoda cea mai eficientă și proporțională pentru realizarea obiectivului de reducere a deficitului de încasare a TVA-ului, în conformitate cu interesul public al UE și al statelor membre.

3.13 Propunerea Comisiei prevede că mecanismul de taxare inversă se aplică tranzacțiilor în valoare de peste 10 000 EUR. Comitetul consideră acceptabilă această regulă *de minimis*, date fiind interesele diferite și adesea opuse care trebuie să fie luate în considerare simultan în combaterea evaziunii fiscale, armonizarea sistemelor fiscale și simplificarea sarcinilor administrative legate de obligațiile fiscale.

([5]) SWD(2016) 457 final, p.18.
([6]) SWD(2016) 457 final, p.15.

4. **Observații specifice**

4.1 Evaluarea impactului reglementării efectuată de Comisie arată că adoptarea unui GRCM nu rezolvă cu necesitate toate cazurile de fraudă posibile: dimpotrivă, pot apărea noi forme de fraudă sau pot apărea fraude în state membre altele decât cele mai afectate în prezent. Prin urmare, Comisia ar trebui să monitorizeze în mod corespunzător funcționarea GRCM, păstrând competența de a interveni în cazul unor efecte negative asupra funcționării pieței unice europene.

4.2 În cazul în care propunerea legislativă examinată în prezentul aviz funcționează corect și reduce pe viitor necesitatea utilizării de derogări suplimentare de la principiile și normele aplicabile sistemului TVA în UE, statele membre care solicită aplicarea GRCM ar trebui să impună cerințe de facturare electronică specifice și concrete, pentru a se asigura că plățile sunt pe deplin trasabile.

4.3 În acest sens, CESE ar dori să sublinieze în special posibilitatea de a limita sau de a elimina mecanismele de taxare inversă și de plată fracționată acolo unde se folosește corect și pe scară largă facturarea electronică pentru a certifica încasările din vânzări. Metoda de facturare face posibilă verificarea în timp real a achitării TVA-ului, împiedicând astfel repercusiuni financiare negative pentru multe întreprinderi care își respectă obligațiile fiscale.

4.4 Combaterea fraudei în domeniul TVA reprezintă, fără îndoială, un obiectiv care trebuie urmărit cu fermitate și prin elaborarea de către statele membre a unor măsuri legislative adecvate. Cu toate acestea, ar trebui remarcat că aplicarea mecanismelor de taxare inversă în cadrul relațiilor B2B între entități private și a mecanismelor de plată fracționată în relațiile dintre întreprinderi și administrațiile publice poate conduce la o penalizare semnificativă a întreprinderilor care își respectă obligațiile fiscale.

4.5 În primul rând, așa cum arată evaluarea impactului reglementării, propusă de Comisie, costurile de conformare asociate cu utilizarea mecanismului de taxare inversă de către IMM-uri vor fi foarte ridicate în cazul tranzacțiilor interne și chiar și mai ridicate în cazul tranzacțiilor transfrontaliere. Potrivit evaluării impactului realizate de Comisie, mecanismul de taxare inversă implică o creștere cu 43 % a costurilor de punere în conformitate pentru întreprinderi ([7]). Deși este de așteptat ca generalizarea sistemului de taxare inversă să creeze mai puține costuri de punere în conformitate decât un sistem de taxare inversă limitat la un anumit sector, evaluarea arată că, în continuare, costurile de punere în conformitate vor crește spectaculos.

4.6 În al doilea rând, studiile ([8]) au demonstrat că mecanismele de taxare inversă și de plată fracționată, acolo unde sunt aplicate în prezent, provoacă adesea probleme de flux de numerar pentru întreprinderile care își respectă obligațiile fiscale.

4.7 Cu alte cuvinte, încercările de a combate frauda fiscală a unui număr mic de întreprinderi necinstite au provocat probleme operaționale majore operatorilor economici disciplinați din punct de vedere fiscal, care creează locuri de muncă și bogăție în cadrul pieței interne.

4.8 Din acest motiv, CESE reamintește Comisiei și statelor membre că principiul proporționalității trebuie respectat în propunerea Comisiei și în fiecare sistem juridic național, garantând că măsurile adoptate sunt proporționale cu necesitatea de a combate frauda în domeniul TVA, fără a aduce prejudicii pieței interne. În același timp, în conformitate cu același principiu, soluțiile adoptate ar trebui să combată activitățile ilegale fără a impune sarcini excesive și disproporționate întreprinderilor oneste, în special IMM-urilor.

4.9 Considerațiile de mai sus sunt tot atâtea argumente în favoarea caracterului tranzitoriu al mecanismului generalizat. În caz contrar, vom asista la o agravare inacceptabilă a sarcinii administrative, în special pentru IMM-uri, și, în același timp, la denaturarea dinamicii pieței unice europene, dat fiind că există un risc grav de diferențiere a operațiunilor de flux de numerar ale întreprinderilor situate în state membre diferite.

Bruxelles, 31 mai 2017.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Georges DASSIS

([7]) COM(2016) 811 final, p. 43.
([8]) JO C 389, 21.10.2016, p. 43, punctul 1.9.