COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 21.4.2009
COM(2009) 183 final

Propunere de

DECIZIE A CONSILIULUI

de modificare a Deciziei 2007/250/CE a Consiliului de autorizare a Regatului Unit de a introduce o măsură specială de derogare de la articolul 193 din Directiva 2006/112/CE a Consiliului privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată

(numai versiunea în limba engleză este autentică)

(prezentată de Comisie)

EXPUNERE DE MOTIVE

1. CONTEXTUL PROPUNERII

În temeiul articolului 395 din Directiva 2006/112/CE din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată[1] (denumită în continuare „directiva TVA"), Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei, poate autoriza orice stat membru să aplice măsuri speciale de derogare de la dispozițiile respectivei directive, în scopul simplificării procedurii de colectare a taxei pe valoarea adăugată (TVA) sau al prevenirii anumitor forme de evaziune fiscală sau de fraudă.

Prin scrisoarea înregistrată la Secretariatul General al Comisiei la data de 28 iulie 2008, Regatul Unit a solicitat autorizarea prelungirii măsurii de derogare acordate anterior prin Decizia 2007/250/CE a Consiliului din 16 aprilie 2007[2].

În conformitate cu articolul 395 alineatul (2) din directiva TVA, Comisia a informat celelalte state membre, prin scrisoarea din 17 martie 2009, cu privire la cererea înaintată de Regatul Unit. Prin scrisoarea din 20 martie 2009, Comisia a înștiințat Regatul Unit că deține toate informațiile necesare pentru a analiza cererea în modul prezentat în cele ce urmează.

Conform Deciziei 2007/250/CE a Consiliului, Regatul Unit a fost autorizat, până la data de 30 aprilie 2009, să aplice un mecanism de taxare inversă pentru anumite livrări de telefoane mobile și dispozitive cu circuite integrate a căror valoare impozabilă este de cel puțin 5 000 GBP. În aceste condiții, persoana plătitoare de impozit către care se livrau bunurile devenea responsabilă de plata TVA pentru respectiva livrare. Ca urmare, furnizorul bunurilor nu solicita TVA clientului, deoarece acesta îndeplinea criteriile pentru a fi considerat persoană impozabilă plătitoare de TVA. Un astfel de client putea, cu condiția de a se bucura pe deplin de dreptul de deducere, să declare și în același timp să deducă TVA-ul pentru livrarea respectivă, ceea ce avea drept consecință neefectuarea plății TVA-ului la trezorerie. Prin urmare, cel care plătea integral TVA-ul la trezorerie era comerciantul cu amănuntul care furniza bunuri clienților neimpozabili. Această situație constituia o excepție de la sistemul general de plată fracționată a TVA-ului, prin care fiecare persoană impozabilă (cu drept de deducere) din cadrul lanțului plătește la trezorerie o parte din suma totală a TVA-ului egală cu diferența dintre valoarea TVA-ului primit de la client și valoarea TVA-ului plătit către furnizor.

Regatul Unit a solicitat această derogare pentru a soluționa problema fraudelor fiscale comise de furnizorii care, în cadrul regimului normal, percep TVA pentru ca apoi să dispară fără să plătească TVA-ul datorat, dar lăsând în același timp clientului o factură valabilă pentru deducere. Această situație a dat naștere fraudelor intracomunitare cu firme fantomă, prin aplicarea abuzivă a sistemului de TVA în cazul livrărilor care beneficiau de scutire în statul membru de origine pentru clienții impozabili dintr-un alt stat membru, și chiar fraudelor de tip carusel, atunci când bunurile circulă de mai multe ori între statele membre.

---

[1] JO L 347, 11.12.2006, p. 1.
[2] JO L 109, 26.4.2007, p. 42.

În acest context și pe baza unor dovezi care atestă gravitatea în timp a acestei probleme în Regatul Unit, s-a acordat o derogare pentru aplicarea unei proceduri de taxare inversă la un prag stabilit de 5 000 GBP și pentru un număr limitat de produse (cele care fac cel mai des obiectul fraudelor), în încercarea de a elimina posibilitățile de fraudă pentru firmele fantomă prin neperceperea TVA-ului.

Cu toate acestea, derogarea, al cărei scop era evitarea anumitor tipuri de evaziune sau fraudă fiscală și care a antrenat obligații suplimentare legate de respectarea condițiilor impuse, s-a acordat pentru o perioadă limitată și în anumite condiții, deoarece, conform considerentului al optulea din Decizia 2007/250/CE a Consiliului, nu se putea afirma cu certitudine că obiectivele măsurii vor fi îndeplinite.

S-a exprimat preocuparea că măsura ar putea duce la deplasarea fraudei către alte produse sau la nivelul comerțului cu amănuntul, în general. În această privință, decizia Consiliului a impus Regatului Unit să introducă obligații adecvate de control și raportare pentru a garanta disponibilitatea informațiilor necesare și să informeze Comisia cu privire la aceste măsuri, precum și la monitorizarea și evaluarea generală. Au existat și îndoieli cu privire la efectul măsurii asupra posibilei deplasări a fraudelor către alte state membre și implicit asupra funcționării sistemului de TVA pe piața internă. S-a impus o evaluare corespunzătoare a impactului.

În acest context, s-a mai solicitat Regatului Unit să prezinte Comisiei, până la 31 martie 2009, un raport privind evaluarea generală a funcționării măsurilor respective și mai ales în ceea ce privește eficacitatea măsurii, precum și eventuale dovezi ale deplasării evaziunii fiscale la nivelul altor produse sau la nivelul comerțului cu amănuntul.

Cu toate acestea, la momentul solicitării de reînnoire a derogării, Regatul Unit nu a fost în măsură să furnizeze informațiile și justificările necesare și nici nu a putut preciza în ce măsură derogarea a condus la reducerea fraudelor cu firme fantomă sau a fraudelor de tip carusel în cazul produselor care fac obiectul derogării. De fapt, încă din perioada anterioară introducerii taxării inverse, s-a observat deja o reducere considerabilă a acestui tip de fraude. Până în prezent nu există nici o evaluare substanțială a posibilei orientări a fraudei către comerțul cu amănuntul sau către alte state membre, deși s-a convenit data de 31 martie 2009 ca termen pentru prezentarea raportului de către Regatul Unit. În opinia Comisiei, raportul ar trebui să fie pus la dispoziția tuturor celorlalte state membre.

Regatul Unit a afirmat că ar fi nevoie de mai mult timp pentru a putea realiza o evaluare mai bună a măsurii în ceea ce privește eficiența sa în combaterea fraudelor cu firme fantomă și a fraudelor de tip carusel, depășind argumentul teoretic prezentat în Comunicarea Comisiei privind măsurile de modificare a sistemului de TVA în vederea combaterii fraudei[3]. Regatul Unit nu a propus criterii de evaluare care să susțină o astfel de afirmație. Este, totuși, de remarcat că, în propunerea inițială privind derogarea anterioară[4], Comisia a propus 31 decembrie 2009 ca dată de expirare, însă Consiliul a hotărât în unanimitate ca această dată să fie 30 aprilie 2009,

[3] COM(2008) 109 final, 22.2.2008.
[4] COM(2006) 555 final, 28.9.2006.

din dorința de a scurta perioada de aplicare a derogării dat fiind posibilul impact negativ al acesteia.

Pentru a oferi Regatului Unit o ultimă ocazie de a-și justifica mai bine cererea de prelungire a derogării actuale, Comisia intenționa să-și reitereze propunerea inițială privind prelungirea măsurii până la 31 decembrie 2009. Cu toate acestea, Consiliul ECOFIN din 10 martie 2009 a ajuns la un acord politic privind prelungirea actualei derogări până după sfârșitul acestui an și a stabilit ca prelungirea să se facă pentru doi ani, până la 30 aprilie 2011.

Prelungirea nu trebuie înțeleasă ca un punct de plecare pentru alte prelungiri ulterioare ale măsurii, deoarece, în acest mod, aceasta ar deveni cvasipermanentă. Comisia este, totuși, dispusă să analizeze posibilitatea desfășurării unui proiect-pilot în scopul unei utilizări asemănătoare a mecanismului de taxare inversă în orice stat membru interesat, inclusiv Regatul Unit, pe baza unei propuneri legislative de modificare a directivei TVA în această privință. Având în vedere efectele incerte ale măsurii şi derogarea acesteia de la unul dintre principiile fundamentale ale sistemului de TVA, și anume plata fracționată, crearea unei baze juridice specifice pentru un astfel de proiect-pilot pare să fie singura modalitate posibilă pe termen mediu și conformă cu principiile enunțate în Comunicarea Comisiei privind măsurile de modificare a sistemului de TVA în vederea combaterii fraudei[5]. În condițiile unor criterii de evaluare predefinite, un astfel de proiect-pilot ar putea permite evaluarea, până în prezent inexistentă, a utilității și proporționalității aplicării taxării inverse la nivel sectorial. Cu toate acestea, având în vedere alegerile iminente pentru Parlamentul European, nu ar fi posibilă adoptarea de către Consiliu a unei astfel de propuneri înainte de sfârșitul anului 2009, situație care ar genera un vid juridic în ceea ce privește aplicarea măsurii de către Regatul Unit. Aceste circumstanțe cu adevărat excepționale oferă argumente suplimentare pentru prelungirea termenului până la data de 30 aprilie 2011, cu excepția cazului în care propunerea de directivă menționată anterior ar fi adoptată mai devreme.

2. CONSULTAREA PĂRȚILOR INTERESATE ŞI EVALUAREA IMPACTULUI

Nu a fost necesar să se recurgă la consultări sau la expertiză externă.

Prelungirea Deciziei 2007/250/CE a Consiliului are drept scop combaterea fraudei și a evaziunii la plata TVA și ar putea avea un impact favorabil asupra veniturilor din TVA în Regatul Unit. Pe de altă parte, însă, în cursul perioadei anterioare de aplicare a derogării, Regatul Unit nu a putut demonstra clar că fraudele au fost eliminate sau că numărul lor a scăzut ca urmare a derogării. Prelungirea pentru o perioadă scurtă ar trebui să permită justificarea corespunzătoare a prelungirii solicitate.

3. ELEMENTELE JURIDICE ALE PROPUNERII

Decizia modifică Decizia 2007/250/CE a Consiliului de autorizare a Regatului Unit de a introduce o măsură specială de derogare de la articolul 193 din Directiva TVA

[5] COM(2008) 109final, 22.2.2008.

în ceea ce privește utilizarea unui mecanism de taxare inversă pentru livrările interne de telefoane mobile și dispozitive cu circuite integrate.

Prezenta decizie se bazează pe articolul 395 din directiva TVA.

Prezenta decizie vizează o autorizație acordată unui stat membru la solicitarea acestuia și nu constituie nicio obligație.

Având în vedere limitarea sa în timp, măsura specială pare să fie proporțională cu scopul urmărit.

În temeiul articolului 395 din directiva TVA, derogarea de la dispozițiile comune privind TVA nu se poate acorda decât cu autorizația Consiliului hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei. O decizie a Consiliului reprezintă singurul instrument adecvat, dat fiind faptul că aceasta poate fi adresată unui singur stat membru.

4. IMPLICAȚIILE BUGETARE

Propunerea nu are implicații negative pentru bugetul comunitar.

5. INFORMAȚII SUPLIMENTARE

Propunerea modifică clauza de caducitate inclusă în Decizia 2007/250/CE a Consiliului.

Propunere de

DECIZIE A CONSILIULUI

de modificare a Deciziei 2007/250/CE a Consiliului de autorizare a Regatului Unit de a introduce o măsură specială de derogare de la articolul 193 din Directiva 2006/112/CE a Consiliului privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată

(numai versiunea în limba engleză este autentică)

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul de instituire a Comunității Europene,

având în vedere Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată[6], în special articolul 395 alineatul (1),

având în vedere propunerea Comisiei[7],

întrucât:

(1) Prin scrisoarea înregistrată la Secretariatul General al Comisiei la data de 28 iulie 2008, Regatul Unit a solicitat autorizarea de a continua aplicarea măsurii speciale de derogare de la articolul 193 din Directiva 2006/112/CE a Consiliului în ceea ce privește persoana responsabilă pentru plata taxei pe valoarea adăugată (TVA) către autoritățile fiscale prevăzută anterior prin Decizia 2007/250/CE a Consiliului din 16 aprilie 2007[8].

(2) În conformitate cu articolul 395 alineatul (2) din Directiva 2006/112/CE, Comisia a informat celelalte state membre, prin scrisoarea din 17 martie 2009, cu privire la cererea prezentată de Regatul Unit. Prin scrisoarea datată 20 martie 2009, Comisia a notificat Regatul Unit cu privire la faptul că este în posesia tuturor informațiilor pe care le consideră necesare pentru a evalua solicitarea sa.

(3) Persoana care plătește taxa pe valoarea adăugată în conformitate cu articolul 193 din Directiva 2006/112/CE este persoana impozabilă care furnizează bunurile. Cu toate acestea, actuala măsură de derogare a permis Regatului Unit să aplice, în anumite condiții, un mecanism de taxare inversă care presupunea ca, pentru anumite livrări de telefoane mobile și dispozitive cu circuite integrate, plata TVA-ului să fie efectuată de persoana impozabilă către care erau livrate bunurile, cu condiția ca valoarea impozabilă a livrării să fie de cel puțin 5 000 de GBP.

---

6 JO L 347, 11.12.2006, p. 1.
7 JO C […], p. […].
8 JO L 109, 26.4.2007, p. 42.

(4) Scopul măsurii de derogare a fost acela de a combate anumite forme agresive de evaziune fiscală, în special schemele de tip carusel, prin care bunurile sunt livrate de mai multe ori fără a se plăti TVA autorităților fiscale, dar cu emiterea către clienți a unei facturi valabile pentru deducerea TVA-ului. Aplicarea taxării inverse, fără plata efectivă a TVA-ului de la client la furnizor, ar elimina posibilitatea comiterii unei astfel de evaziuni fiscale.

(5) Deoarece, la momentul când s-a propus derogarea, nu se putea afirma că se vor atinge obiectivele propuse sau că nu va exista niciun impact negativ, s-a stabilit ca derogarea să se aplice pentru o perioadă scurtă de timp. În acest context, Regatul Unit nu a stabilit încă dacă măsura luată a permis cu adevărat prevenirea acestor forme de evaziune fiscală. Regatul Unit are, în plus, probleme legate de obligația de a evalua funcționarea generală a măsurii, mai ales posibila deplasare a evaziunii fiscale la nivelul altor produse sau la nivelul comerțului cu amănuntul și impactul acesteia asupra funcționării pieței interne.

(6) Comisia înțelege faptul că Regatul Unit nu este încă în măsură să furnizeze informațiile necesare și că are nevoie de mai mult timp pentru a-și justifica cererea de prelungire a derogării inițiale pentru o perioadă mai lungă.

(7) În propunerea inițială care a stat la baza Deciziei 2007/250/CE[9] a Consiliului, Comisia a propus ca dată de expirare 31 decembrie 2009, schimbată ulterior de Consiliu în 30 aprilie 2009; prin urmare, Comisia consideră acceptabilă prelungirea măsurii până la această dată. Cu toate acestea, Consiliul ECOFIN din 10 martie 2009 a fost de acord ca derogarea acordată Regatului Unit să fie prelungită cu doi ani.

(8) Având în vedere gravitatea evidentă a fraudelor în materie de TVA comise în Regatul Unit, conform informațiilor prezentate de Regatul Unit în cererea inițială, măsura rămâne proporțională, deoarece prelungirea sa în timp se limitează la o perioadă rezonabilă, fără a constitui baza unei măsuri globale în vederea unui sistem generalizat de taxare inversă, nici începutul unei aplicări cu titlu permanent a acestei derogări.

(9) Ca urmare a Comunicării Comisiei privind măsurile de modificare a sistemului de TVA în vederea combaterii fraudei[10] și având în vedere faptul că, în practică, astfel de măsuri ar putea include o măsură similară sub forma unei propuneri a Comisiei de modificare a Directivei 2006/112/CE în vederea introducerii unui proiect-pilot disponibil pentru toate statele membre, prezenta decizie ar putea expira în cazul în care această măsură intră în vigoare înainte de data prevăzută de încheiere a prezentei derogări.

(10) Derogarea nu are impact negativ asupra resurselor proprii ale Comunității provenind din TVA,

---

[9] COM(2006) 555 final, 28.9.2006.

[10] COM(2008) 109final, 22.2.2008.

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Articolul 4 din Decizia 2007/250/CE a Consiliului se înlocuiește cu următorul text:

Prezenta decizie expiră la 30 aprilie 2011 sau la data la care intră în vigoare o eventuală modificare a Directivei 2006/112/CE care să prevadă o astfel de măsură sub forma unui proiect-pilot.

Articolul 2

Prezenta decizie se adresează Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Consiliu
Președintele