Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2006/112/CE în ceea ce privește cotele reduse ale taxei pe valoarea adăugată

COM(2008) 428 final – 2008/0143 (CNS)

(2009/C 218/19)

La 28 august 2008, în conformitate cu articolul 93 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Consiliul Uniunii Europene a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

„*Propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2006/112/CE în ceea ce privește cotele reduse ale taxei pe valoarea adăugată*”

Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 2 februarie 2009. Raportor: dl SANTILLÁN CABEZA.

În cea de-a 451-a sesiune plenară, care a avut loc la 25 și 26 februarie 2009 (ședința din 25 februarie 2009), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 171 voturi pentru, 0 voturi împotrivă și 7 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE sprijină modificările tehnice pe care propunerea de directivă le introduce în Directiva 2006/112/CE, multe dintre acestea fiind indispensabile. Comitetul deplânge, însă, sfera de aplicare limitată a reformei, dată fiind lipsa consensului politic.

1.2 Așa cum s-a precizat deja, un aspect care trebuie luat în considerare este aplicarea TVA-ului în ceea ce privește serviciile și materialele care încurajează economia de energie și protecția mediului.

1.3 În ceea ce privește cotele reduse de TVA pentru prestarea de servicii de renovare, reparare, transformare, întreținere și curățare a locuințelor, CESE are rezerve în legătură cu oportunitatea eliminării referinței la locuințele „sociale”. În orice caz, dat fiind că aplicarea cotelor reduse nu este obligatorie, această decizie trebuie adoptată de fiecare stat membru în parte.

1.4 Generalizarea posibilității de aplicare în toate statele membre a cotelor reduse de TVA în cadrul serviciilor de restaurant și catering, posibilitate respinsă de unele state membre, răspunde criteriilor de echivalare a condițiilor, întrucât posibilitatea de denaturare a concurenței este limitată în regimul actual. CESE aprobă excluderea băuturilor alcoolice de la aplicarea cotei reduse.

1.5 În ceea ce privește „reparațiile minore ale bunurilor mobile corporale”, regulile statelor membre vor trebui să specifice căror servicii li se aplică cota redusă, dată fiind amploarea sintagmei.

1.6 CESE propune scutirea de TVA a produselor dietetice pentru anumite boli (a se vedea punctul 4.8.6 din prezentul aviz).

1.7 CESE sugerează ca, modificând criteriul proiectului, să se includă în Anexa III serviciile de reparare și întreținere a autovehiculelor, așa cum se indică la punctul 4.8.5.1 din prezentul aviz.

1.8 CESE este de acord cu aplicarea cotelor reduse la categorii extinse de bunuri și servicii, în funcție de bugetul specific disponibil al statelor membre, de situația economică și de interesele pieței interne a statelor membre ale Uniunii Europene.

1.9 CESE evaluează pozitiv eforturile Comisiei de a avansa către armonizarea generală a TVA-ului, însă, în același timp, regretă lipsa unei decizii politice din partea Consiliului UE.

2. Introducere

2.1 Propunerea de directivă la care se referă prezentul aviz constă în **modificări tehnice și completări** la Directiva din anul 2006, denumită în continuare: „Directiva TVA” [1].

[1] Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JO L 347, 11.12.2006, p. 1).

2.2 Este vorba, potrivit Comisiei, de a adopta o serie de reforme urgente pentru a oferi o soluție la „probleme juridice și politice care au apărut deopotrivă din cauza interpretărilor divergente ale directivei sau din cauza lipsei unor condiții de egalitate pentru toate statele membre referitor la posibilitatea statelor membre de a aplica cote reduse în domeniile în care buna funcționare a pieței interne nu este afectată”.

2.3 Se încearcă să se ofere mai multă autonomie și certitudine statelor membre, precum și să se asigure acestora un tratament egal.

2.3.1 Deși nu vizează în mod exclusiv IMM-urile, unul dintre obiectivele prioritare ale Strategiei de la Lisabona, măsura va avea un efect pozitiv asupra acestora, întrucât sectoarele în cauză includ multe IMM-uri, iar propunerea va oferi certitudine juridică aplicării continue a cotelor reduse de TVA în aceste sectoare.

2.4 Modificările aduse Directivei TVA sunt de patru tipuri:

— includerea serviciilor prestate la nivel local, inclusiv introducerea de dispoziții actualizate cu caracter permanent privind serviciile cu utilizare intensivă a forței de muncă enumerate la Anexa IV, care va expira la 31 decembrie 2010. În consecință, Anexa IV va fi eliminată;

— eliminarea articolelor sau paragrafelor cu caracter temporar sau care fac referire la situații particulare ale statelor membre, care nu mai sunt de actualitate;

— îmbunătățiri ale redactării;

— modificări în redactarea Anexei III, care conține „Lista livrărilor de bunuri și prestărilor de servicii cărora le pot fi aplicate cotele reduse prevăzute la articolul 98”.

3. **Noua Anexă III**

3.1 Modificări de redactare sau completări la anumite categorii.

3.1.1 Categoria 3: **produse farmaceutice**. Se includ „produsele igienice absorbante”, care acoperă produsele destinate protecției igienice a femeilor și scutecele pentru bebeluși.

3.1.2 Categoria 4: **tratamente pentru persoane cu handicap**. Se adaugă „aparate și echipamente electrice, electronice sau de alt tip și mijloace de transport, (…) precum și leasing-ul sau închirierea (…) acestor bunuri”. Propunerea include, de asemenea, și aparatura sau echipamentele concepute special sau adaptate pentru persoanele cu handicap (cum ar fi tastaturile Braille sau autovehiculele special adaptate).

3.1.3 Categoria 6: **cărți**. Se includ, de asemenea, „cărți audio, cărți în format CD, CD-ROM sau pe orice alt suport fizic similar (…)”. Se extinde domeniul de aplicare la cărțile în format CD, CD-ROM sau pe orice alt suport fizic similar, care reproduc textul scris al unei cărți tipărite.

3.1.4 Categoria 8: **servicii de radiodifuziune și televiziune**. Se precizează că serviciile impozabile sunt prestările în sine, și nu receptarea acestora.

3.1.5 Categoria 9: **servicii prestate de scriitori, etc**. Se precizează că această categorie include și serviciile „remunerate prin drepturile de autor de care aceștia beneficiază”. Textul a fost reformulat întrucât drepturile de autor nu sunt servicii impozabile, ci remunerația pentru anumite servicii.

3.1.6 Categoria 16: **prestarea de servicii de pompe funebre sau de servicii de incinerare**. Noua redactare vizează separarea obiectului definiției de calitatea de prestator.

3.1.7 Categoria 18: **curățarea străzilor, tratarea reziduurilor, etc**. Elimină incoerențe, autorizând aplicarea de cote de TVA reduse și pentru trei servicii care nu intră în redactarea actuală: „epurarea și reciclarea apelor reziduale”, „canalizarea” și „reciclarea deșeurilor menajere și serviciile care permit reutilizarea acestora”.

3.2 Extinderea prestărilor referitoare la **sectorul locuințelor și anumite clădiri fără caracter comercial**.

3.2.1 Prin modificarea categoriei 10 și adăugarea categoriei 10a, se urmărește:

— să se lase o mai mare marjă de manevră statelor membre, eliminându-se referința la locuințe „ca parte a politicii sociale”;

— adăugarea serviciilor de „renovare, reparare și curățare a locuințelor” (incluse în prezent în Anexa IV) și întreținerea acestora;

— extinderea aplicării de cote reduse și la serviciile care constau în renovarea, repararea, transformarea, întreținerea și curățarea „lăcașurilor de cult, a clădirilor care fac parte din patrimoniul cultural și a monumentelor istorice”.

3.3 Adăugarea a două categorii noi

3.3.1 Servicii de restaurant și catering

3.3.2 Categoria 12 din actuala Anexa III (care nu este modificată) se referă la:

„*cazarea în hoteluri și unități similare, inclusiv cazarea pentru vacanță și închirierea unor locuri în campinguri sau pe terenuri destinate parcării rulotelor*”.

3.3.3 Noua categorie (12a) include:

„*Servicii de restaurant și de catering, cu excepția furnizării de băuturi alcoolice*”.

3.3.3.1 Motivele acestei adăugiri sunt două: a) necesitatea de a oferi un tratament egal tuturor statelor membre și b) pentru că aceste servicii îndeplinesc aceleași criterii care li se aplică celorlalte servicii prestate la nivel local adăugate.

3.3.4 Servicii prestate la nivel local

3.3.4.1 Aceste noi categorii cuprind cinci domenii:

„19) prestarea de servicii de grădinărit, amenajare peisagistică și întreținere a grădinilor;

20) reparații minore ale bunurilor mobile corporale, inclusiv biciclete și triciclete de toate tipurile, cu excepția oricăror alte mijloace de transport;

21) servicii de curățare și întreținere pentru bunuri mobile corporale;

22) prestarea de servicii de îngrijire la domiciliu, precum asistența la domiciliu și îngrijirea copiilor, a vârstnicilor, a bolnavilor sau a persoanelor cu handicap;

23) servicii de îngrijire personală de tipul celor prestate în saloanele de coafură și saloanele de estetică corporală”.

3.3.4.2 Aceste categorii cuprind servicii care figurează deja în actuala Anexă IV, care stabilește un regim tranzitoriu până la 31 decembrie 2010, dar includ și câteva servicii noi de aceeași natură.

4. **Observații**

4.1 CESE s-a pronunțat în mod exhaustiv asupra problemei care face obiectul prezentului aviz atunci când a analizat Comunicarea Comisiei Europene din 2007 privind cotele de TVA altele decât cotele standard de TVA ([1]), care, la rândul său, se baza pe studiul prezentat de *Copenhagen Economics*, la 5 iulie 2007.

4.2 În avizul ([2]) său, CESE a subliniat următoarele aspecte:

— TVA-ul corespunde criteriilor exclusiv fiscale ale statelor membre;

— aplicarea de cote reduse se supune rațiunilor politice și sociale;

— armonizarea TVA-ului nu se reflectă în realitate, drept care este oportun să se realizeze (așa cum dorește Comisia) în activități cu repercusiuni transfrontaliere sau care îndeplinesc criteriile deja acceptate de politica comunitară;

— trebuie verificat ca orice reducere a cotelor de TVA să fie justificată **efectiv** de rațiuni de ordin social;

— simplificarea și transparența ușurează sarcina întreprinderilor și controlul din partea autorităților;

— lăsând la o parte „mirajul” de a obține un regim definitiv, trebuie acordată o mai mare autonomie statelor membre la stabilirea cotele reduse pentru **serviciile locale**.

4.2.1 Conținutul avizului menționat își păstrează pe deplin valabilitatea.

4.3 Propunerea de Directivă introduce în regimul actual numai modificări parțiale și impuse din motive de urgență. Nu este vorba, așa cum precizează Comisia, de o revizuire în profunzime a directivei actuale, din moment ce dezbaterea pe această temă „nu se află decât la început”. Cu toate acestea, abordează chestiuni relevante din punct de vedere social și economic, cum este cazul TVA-ului pentru restaurante, în domenii cu utilizare intensivă a forței de muncă și în serviciile cu caracter local.

4.4 Modificări tehnice

În termeni generali, CESE aprobă modificările cu caracter pur tehnic, atunci când acestea sunt necesare, îmbunătățesc redactarea și clarifică aspecte controversate.

4.5 Modificări privind sectorul locuințelor

([1]) COM(2007) 380 final, din 5 iulie 2007.

([2]) Avizul CESE privind Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European privind cotele de TVA altele decât cotele standard de TVA (JO C 211, 19.8.2008, p. 67).

4.5.1 Furnituri și construcții de locuințe

4.5.1.1 Aplicarea cu caracter permanent la orice tip de locuință – nu doar la cele care fac parte dintr-o „politică socială", așa cum stabilește actuala categorie 10 – extinde considerabil domeniul de reducere a TVA-ului. Se argumentează că această schimbare se datorează faptului că statele membre au interpretat în mod diferit termenul de „politică socială" și faptului că regulile privind locul de impozitare a acestor prestări de servicii stabilesc că acesta este locul în care este situată clădirea.

4.5.1.2 Chiar dacă se obține în acest mod o armonizare, apare întrebarea dacă această generalizare nu merge prea departe, având în vedere impactul reformei ([1]). Aplicarea unei cote reduse oricărei locuințe, indiferent de prețul și utilizarea acesteia, reprezintă oare un obiectiv lăudabil din punct de vedere social și economic?

4.6 Reparații de locuințe și alte imobile

4.6.1 Renovarea și repararea au fost deja incluse în Anexa III pentru locuințe ca parte a politicii sociale, împreună cu renovarea și repararea locuințelor private; de asemenea, curățarea locuințelor private figura deja în Anexa IV. În mod justificat se adaugă „lăcașurile de cult, clădirile care fac parte din patrimoniul cultural și monumentele istorice".

4.6.2 Pe lângă aceasta, se elimină excluderea referitoare la „materialele care reprezintă o parte semnificativă a valorii serviciului prestat". Prin urmare, se propune generalizarea posibilității de a include această furnizare în cota redusă, atunci când bunurile fac parte din serviciul prestat.

4.6.2.1 Ambele modificări par rezonabile, în opinia CESE.

4.7 TVA-ul redus în serviciile de restaurant și de catering

4.7.1 Reducerea TVA-ului în sectorul de restaurant și de catering este o chestiune sensibilă, care este dezbătută de multă vreme și încă mai întâmpină opoziția anumitor state membre.

4.7.2 Conform raportului de evaluare a impactului elaborat de Comisie ([2]), sectorul de baruri, restaurante și servicii de catering reprezintă 6,1 % din consumul privat ([3]) și 1,9 % din valoarea adăugată. Pe lângă aceasta, angajează 3,3 % din totalul forței de muncă ocupate ([4]). Asociația patronală HOTREC semnalează că în UE există în acest sector 1 600 000 de întreprinderi ([5]).

4.7.3 Așa cum a semnalat deja CESE, cota impozabilă aferentă acestui sector afectează un serviciu exclusiv local, dar are consecințe asupra distribuției turismului între statele membre. Această circumstanță, însoțită de faptul că aplicarea TVA-ului pentru restaurante are o mare importanță pentru bugetul de stat, a îngreunat adoptarea unui criteriu unanim în cadrul UE, care până astăzi nu a fost atins ([6]).

4.7.3.1 În sectorul turismului, efectele pot fi diferite de la un stat membru la altul. De asemenea, în ceea ce privește sectorul hotelier (similar celui de restaurant, din perspectiva pieței interne) care este în prezent eligibil pentru aplicarea cotelor reduse de TVA, Comisia nu are cunoștință de denaturări provocate de cotele de TVA. În plus, costurile legate de serviciile de restaurant nu reprezintă cea mai mare parte din costurile unui pachet de vacanță.

4.7.4 În regimul actual, bazat pe dispozițiile tranzitorii ale Directivei 2006/112/CE, conduce la mari disparități: 11 state membre aplică deja cotele reduse pe baza unor derogări specifice ([7]), în timp ce celorlalte 16 li se refuză această posibilitate. De aceea, propunerea de modificare tinde să stabilească o echivalare generală în acest domeniu.

4.7.5 Excluderea băuturilor alcoolice este necesară pentru a menține coerența cu dispozițiile în vigoare referitoare la cumpărarea lor într-un local pentru a fi consumate ulterior ([8]).

4.7.6 Este bine de amintit, în orice caz, că aplicarea de cote reduse nu este obligatorie, fiind doar o posibilitate de care dispun statele membre.

4.8 Serviciile prestate la nivel local ([9])

4.8.1 Noile categorii de la 19 la 23 acoperă o gamă largă de servicii, unele dintre ele figurând deja în actuala directivă cu caracter tranzitoriu: de aceea, dacă nu se modifică textul, la 1 ianuarie 2011 acestea vor trece la o cotă normală de TVA.

([1]) În total, sectorul construcțiilor reprezintă 6,2 % din valoarea adăugată (UE-27), în timp ce construcția de locuințe reprezintă jumătate din acest procentaj, adică 3,1 %.
([2]) SEC(2008) 2190. Bruxelles, 7.7.2008.
([3]) EU-25 (toate Statele membre cu excepția Bulgariei și României).
([4]) EU-27. Dacă se adaugă hotelurile, se ajunge la 4,4 % din totalul forței de muncă ocupate.
([5]) Hoteluri, restaurante și cafenele în Europa. Datele se referă la aceste trei sectoare. HOTREC estimează că numărul de persoane angajate atinge 9 000 000.
([6]) În timp ce unele state membre, precum Franța, sunt în favoarea aplicării reducerii care deja există în alte state, Germania, printre altele, se opune, așa cum se opune, de altfel, oricărei extinderi a aplicării cotelor reduse de TVA.
([7]) Acestea sunt: Grecia, Spania, Irlanda, Italia, Cipru, Luxemburg, Țările de Jos, Austria, Polonia, Portugalia și Slovenia.
([8]) Directiva 2006/112/CE, Anexa III, categoria 1 referitoare la: „Alimente (inclusiv băuturi, cu excepția băuturilor alcoolice) …"
([9]) Serviciile locale – incluzând o parte importantă a serviciilor cu utilizare intensivă a forței de muncă - reprezintă 4 % din consumul privat (UE-25, cu excepția Bulgariei și României) și 2,1 % din valoarea adăugată. Se consideră că au o pondere limitată în economie, excepție făcând reparațiile de imobile.

4.8.2 În termeni generali, la acest tip de servicii – care generează numeroase locuri de muncă – nu există posibilitatea denaturării concurenței.

4.8.3 Includerea serviciilor de grădinărit etc., pare justificată, întrucât acestea au aceleași caracteristici ca și celelalte.

4.8.4 Reparațiile de „bunuri mobile corporale”:

a) se menține criteriul potrivit căruia aceste reparații trebuie să fie „minore”;

b) însă, introducându-se o modificare conceptuală importantă, se optează pentru o definiție generică în locul menționării specifice a unor bunuri (cum ar fi bicicletele, încălțămintea etc.). Sunt bunuri **„mobile”** cele care „se pot transporta dintr-un loc în altul” (conform definiției din Codul Civil spaniol), iar termenul **„corporale”** trebuie interpretat în sensul de „tangibile” (cum stabilesc unele sisteme juridice europene). Dat fiind că noua categorie este deosebit de amplă, legislațiile naționale vor trebui să specifice la ce tip de bunuri se referă directiva, conform legislației din fiecare țară; cu toate acestea, CESE recomandă să nu se prevadă restricții pentru diversele categorii de servicii.

4.8.5 Repararea și întreținerea autovehiculelor:

— având în vedere considerabilele eforturi financiare pe care le depun Comisia Europeană și statele membre în favoarea industriei automobilelor, pare a fi necesară includerea explicită a activităților de reparare și întreținere a autovehiculelor printre serviciile prestate la nivel local, pentru a spori puterea de cumpărare a conducătorilor auto europeni, a promova calitatea și siguranța parcului de automobile și a asigura menținerea locurilor de muncă din acest sector.

4.8.5.1 În consecință, se propun următoarele modificări ale Anexei III a proiectului:

— (8) 20) După „triciclete de toate tipurile”, se înlocuiește „cu excepția oricăror alte mijloace de transport” cu „și vehicule cu motor particulare sau industriale”.

— (8) 21) După „bunuri corporale” se adaugă „inclusiv cele aferente vehiculelor cu motor particulare și industriale”.

4.8.6 Alimente specifice pentru anumite boli:

— alimentele dietetice adaptate la anumite boli, cum ar fi fenilcetonuria și boala celiacă, ar trebui să fie scutite de TVA.

4.9 Servicii cu utilizare intensivă a forței de muncă

4.9.1 În prezent, aceste servicii sunt deja incluse în serviciile prestate la nivel local (punctul 4.8).

4.9.2 Este vorba, în general, raportat la ansamblul economiei, de lucrări realizate în mare parte de bărbați și femei necalificați și cu slujbe temporare. Un tratament fiscal mai favorabil poate favoriza stabilitatea profesională a acestora.

4.9.3 În ceea ce privește efectele, *Copenhagen Economics* oferă date privind creșterea estimată a PIB-ului ca o consecință a reducerii TVA-ului pentru serviciile prestate la nivel local și pentru serviciile de restaurant, dată fiind trecerea la economia formală a sectoarelor de tip *„do it yourself”* și a economiei subterane.

Bruxelles, 25 februarie 2009.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI