



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 23.10.2013
SWD(2013) 426 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

Propunere de Directivă a Consiliului

**de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea
adăugată în ceea ce privește declarația standard privind TVA**

{COM(2013) 721 final}

{SWD(2013) 427 final}

{SWD(2013) 428 final}

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

Propunere de Directivă a Consiliului

de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată în ceea ce privește declarația standard privind TVA

1. INTRODUCERE

Sistemul comun privind TVA al UE reprezintă o importantă sursă de venit pentru statele membre (22% din totalul impozitelor percepute de statele membre în 2010), însă este complicat de faptul că mai mult de jumătate dintre cele peste 400 de articole ale Directivei TVA vizează excepții de la normele de bază.

Cu ocazia analizării obligațiilor de raportare în contextul Programului de acțiune al Comisiei privind reducerea sarcinii administrative în Uniunea Europeană, pe primul loc s-au situat sarcinile legate de TVA, cu suma de 69 de miliarde EUR reprezentând sarcina administrativă. Declarațiile privind TVA din UE au fost estimate la 19 miliarde EUR.

Potrivit Grupului la nivel înalt privind sarcina administrativă (așa-numitul grup „Stoiber”), sunt necesare eforturi suplimentare, în special în sectorul fiscal, pentru a reduce sarcina administrativă pentru întreprinderi. Un studiu realizat pentru grupul Stoiber a sugerat că „s-ar putea avea în vedere implementarea unei declarații uniforme privind TVA în toate cele 27 de state membre”.

Directiva privind sistemul comun al TVA (Directiva TVA) permite, în prezent, statelor membre să determine conținutul declarațiilor privind TVA și modul de depunere a acestora, motiv pentru care există 27 de declarații periodice foarte diferite privind TVA, care conțin între sub 10 rubrici și 100 de rubrici de completat.

„Evaluarea retrospectivă a elementelor sistemului TVA” estimează că o reducere cu 10% a diferențelor dintre procedurile administrative generale în materie de TVA ale statelor membre ar putea duce la o creștere cu 3,7% a comerțului în interiorul UE, în timp ce PIB-ul real și consumul ar crește cu 0,4% și, respectiv, cu 0,3%. Astfel, o declarație standardizată privind TVA ar putea avea veritabile efecte pozitive asupra economiei UE.

Ca urmare a raportului întocmit de grupul Stoiber cu privire la sarcinile administrative, în Cartea verde privind viitorul TVA a fost inclusă o revizuire a obligațiilor în materie de TVA, ceea ce a avut ca rezultat o Comunicare în care Comisia se angaja să prezinte, în 2013, o propunere legislativă, astfel încât o declarație standard privind TVA să fie „disponibilă în toate limbile și opțională pentru întreprinderile din întreaga UE”.

2. ASPECTE PROCEDURALE ȘI CONSULTĂRI

DG TAXUD este principala Direcție Generală, în consultare cu DG MARKT, DG ENTR, DG CNECT, SG și OLAF prin intermediul unui grup director. În plus, au fost informate Serviciul Juridic și ESTAT.

Grupul director s-a reunit de patru ori în perioada 3 iulie 2012 - 23 mai 2013.

Consultările s-au desfășurat în următoarele contexte:

- **Cartea verde privind viitorul TVA** și documentul însoțitor de lucru al serviciilor Comisiei (secțiunea 9.7 a pus problema specifică a unei declarații privind TVA standardizate la nivelul UE). Consultarea publică a început la 1 decembrie 2010 și s-a încheiat la 31 mai 2011.
- Ateliere de lucru cu întreprinderile, vizând definirea declarației standard privind TVA, desfășurate pe durata **studiului PwC, din ianuarie 2012 până în iunie 2012**.
- **Grupul de experți în domeniul TVA (VEG - „VAT Expert group”)**, creat printr-o decizie a Comisiei, s-a reunit la 25 ianuarie 2013.
- IMM-urile au fost consultate în cadrul unei **reuniuni de follow-up privind Small Business Act**, desfășurate la 17 aprilie 2013.
- Autoritățile fiscale ale statelor membre au fost consultate prin intermediul unui **seminar Fiscalis**, desfășurat în Portugalia, în perioada 2-4 octombrie 2012.
- Statele membre au fost consultate prin intermediul **Grupului privind viitorul TVA (GFV - „Group on the Future of VAT”)** la 28 ianuarie 2013.

Întreprinderile sunt foarte favorabile introducerii unei declarații standard privind TVA. Toate IMM-urile au aprobat ideea unei declarații standard privind TVA, fiind totodată conștiente de nevoia de a reduce frecvența declarațiilor privind TVA pentru întreprinderile mai mici.

Statele membre sunt deschise la introducerea unei declarații standard privind TVA și, în majoritatea cazurilor, și-au exprimat sprijinul în acest sens, dar sunt mereu preocupate de impactul pe care îl vor avea modificarea declarației naționale privind TVA și costurile pe care le presupune acest lucru. Două elemente par să fie cruciale pentru statele membre: în primul rând, ar trebui să existe un singur tip de declarație privind TVA, întrucât costurile aferente implementării și gestionării unui sistem dublu (european și național) ar fi prea mari, iar în al doilea rând, este necesar să existe posibilitatea de a integra diferite niveluri de informații necesare pentru analiza și controlul riscurilor.

3. DEFINIREA PROBLEMEI

Directiva TVA prevede norme conform cărora statele membre trebuie să solicite persoanelor impozabile de pe teritoriul lor să prezinte declarații privind TVA. Directiva definește responsabilitatea financiară a societăților față de statele membre și furnizează informații pentru controlul riscurilor și pentru auditurile subsecvente.

Statele membre dispun de o mare marjă de manevră pentru a stabili tipul de informații pe care le consideră necesare pentru calcularea TVA datorată, iar acestea variază între sub 10 și 100 de rubrici de informații. În plus, în declarațiile anuale sintetice privind TVA din anumite state membre pot exista cel puțin 200 de rubrici de completat.

Obligația de a depune o declarație privind TVA este mai costisitoare din punct de vedere administrativ pentru o IMM care, în general, nu dispune de resurse sau de cunoștințe suficiente pentru a aborda aspectele fiscale, în comparație cu o societate mare, care dispune de controale interne mai detaliate și de personal specializat în probleme fiscale.

Statele membre și-au întocmit modelele de declarații privind TVA exclusiv în scopul controlului intern, în scop organizațional și în scopul gestionării riscurilor și, prin urmare, în acest caz, dimensiunea europeană nu joacă niciun rol. În plus, statelor membre li se oferă prea puține stimulente pentru a încerca să reducă diferențele dintre declarațiile naționale privind TVA și, dacă se lasă totul în seama statelor membre, diferențele dintre declarațiile privind TVA și complexitățile acestora ar rămâne, în cel mai bun caz, neschimbate.

Întrucât se așteaptă ca din ce în ce mai multe întreprinderi mici orientate spre piața internă să realizeze schimburi comerciale la nivel transfrontalier, soluționarea în prezent a sarcinii administrative pentru IMM-urile care depun numai declarații naționale privind TVA ar avea, de asemenea, efecte de domino pozitive și ar facilita schimburile comerciale transfrontaliere ale acestora, consolidând totodată eficacitatea pieței unice.

3.1. Problema transfrontalieră

Principala dificultate cu care se confruntă întreprinderile atunci când completează declarații privind TVA în state membre diferite o reprezintă nivelurile diferite de complexitate și registrele lingvistice diferite. Acest lucru rezultă din obligația de a furniza informații diferite, din absența unor definiții coerente ale informațiilor, din lipsa de bune orientări cu privire la modul de completare a declarațiilor privind TVA, din existența unor norme și proceduri diferite privind depunerea, precum și din faptul că declarațiile trebuie completate în limba națională. Complexitatea este dată și de nivelul solicitat al informațiilor, care, în mai multe state membre, este foarte ridicat.

La rândul său, complexitatea atrage după sine următoarele două probleme principale: restricționează comerțul transfrontalier și sporește sarcina administrativă necesară pentru a face afaceri la nivel transfrontalier.

Se estimează că 29,8 milioane de întreprinderi completează declarații privind TVA în UE. Aproximativ 3,8 dintre acestea depun declarații privind TVA în mai multe state membre, ceea ce costă de aproximativ 2-3 ori mai mult decât suma de 4 miliarde EUR echivalentă, aferentă depunerii declarațiilor naționale privind TVA.

Pentru IMM-urile care fac afaceri la nivel transfrontalier, problema este mai mare din două motive evidente. În primul rând, capacitatea financiară necesară pentru a crea societăți locale, cu personal local, care să depună declarații privind TVA în alt stat membru, este mai redusă. În al doilea rând, capacitatea financiară necesară pentru a angaja personal specializat sau

pentru a plăti consultanți externi care să cunoască norme și limbi străine pentru a putea completa declarații privind TVA într-un alt stat membru este mai redusă.

Drept urmare, s-a format o barieră specifică în calea comerțului și, din aceste motive, multe IMM-uri renunță pur și simplu la a face schimburi comerciale transfrontaliere.

3.2. Problema internă

Deși costurile aferente depunerii de declarații privind TVA (de exemplu, timpul necesar pentru înregistrarea și colaționarea informațiilor, completarea rubricilor din declarațiile privind TVA, depunerea acestora etc.) sunt substanțiale, în termeni absoluți, pentru întreprinderile mari, deoarece acestea efectuează un număr mai mare de tranzacții, abordează aspecte mai complexe în materie de TVA și realizează controale interne mai extensive, costurile respective sunt, ca procent din cifra de afaceri anuală, mult mai mari pentru IMM-uri.

În concluziile comunicării intitulate „Reglementarea inteligentă - luarea în considerare a nevoilor întreprinderilor mici și mijlocii” se arată că legislația privind TVA este percepută de IMM-uri ca fiind sectorul cel mai împovărat din legislația UE. Prin urmare, în cadrul inițiativei „Să gândim mai întâi la scară mică” („Think Small First”), este clar că o măsură vizând reducerea sarcinii administrative legate de TVA ar avea un impact semnificativ în special asupra IMM-urilor și asupra microîntreprinderilor.

3.3. Evoluția problemei

Tot mai multe societăți vor fi expuse obligației de a completa declarații privind TVA în mai multe state membre datorită intensificării comerțului transfrontalier cu bunuri și servicii și din ce în ce mai multe IMM-uri descoperă și recurg la schimburi comerciale dincolo de granițele naționale, cu ajutorul monedei unice și al numărului mai mare de norme comune la nivelul UE.

Mai mult decât atât, în cadrul unui sistem de impozitare a livrărilor transfrontaliere la nivelul solicitat în statul membru de destinație, acest lucru ar putea însemna că numărul întreprinderilor care completează declarații privind TVA într-un alt stat membru ar putea crește cu 1,2 milioane.

4. OBIECTIVE

Există două obiective principale: reducerea obstacolelor din calea comerțului transfrontalier și reducerea sarcinii administrative care afectează întreprinderile naționale, pentru a sprijini creșterea economică și competitivitatea.

De asemenea, există și obiective secundare. Promovarea consolidării fiscale favorabile creșterii poate fi încurajată printr-un schimb de informații standardizate între statele membre, cu scopul de a reduce fraudă și de a ameliora respectarea normelor. De asemenea, ghișeul unic largit ar putea beneficia de acordul asupra unei declarații standard privind TVA ca bază pentru declarația privind TVA a ghișeului unic.

5. OPȚIUNI DE POLITICĂ

Singura opțiune care ar putea duce la simplificarea și la reducerea sarcinii administrative într-un termen acceptabil ar fi o legislație de sine stătătoare la nivelul UE. Opțiunile privind domeniul de aplicare al propunerii sunt următoarele:

A) Scenariul de referință (statu-quo);

B) O declarație standard privind TVA obligatorie la nivelul UE (atât pentru întreprinderi, cât și pentru statele membre);

C) O declarație standard privind TVA opțională pentru toate întreprinderile (obligatorie pentru statele membre);

D) O declarație standard privind TVA opțională pentru întreprinderile care depun declarații privind TVA în mai mult de 1 stat membru (obligatorie pentru statele membre);

E) O declarație standard privind TVA obligatorie, cu flexibilitate limitată pentru statele membre în ceea ce privește stabilirea informațiilor dintr-o listă standardizată.

Aceste opțiuni pot fi analizate din următoarele puncte de vedere:

- conținutul declarației standard privind TVA;
- periodicitatea și termenul de depunere;
- declarația anuală privind TVA;
- alte aspecte (completare electronică, corecții).

6. EVALUAREA IMPACTULUI

6.1. Cifre generale caracteristice pentru scenariul de bază (opțiunea A)

Aproximativ 30 de milioane de întreprinderi din UE sunt obligate să completeze declarații naționale privind TVA (0,2% sunt întreprinderi mari, 1,1% sunt întreprinderi mijlocii, 6,5% sunt întreprinderi mici și 92,2% sunt microîntreprinderi cu o cifră de afaceri anuală mai mică de 2 milioane EUR).

Aceste 30 de milioane de întreprinderi depun anual aproape 150 de milioane de declarații privind TVA, dintre care marea majoritate (peste 130 de milioane) trebuie depuse de microîntreprinderi. În același timp, veniturile din TVA plătite de aceste microîntreprinderi reprezintă un procent mic din veniturile totale din TVA colectate.

Costurile aferente depunerii acestor 150 de milioane de declarații privind TVA sunt estimate la aproximativ 30 de miliarde anual. Această sumă corespunde unui procent de aproximativ 3,5% din veniturile anuale din TVA și de 0,25% din PIB-ul UE-27. Din suma respectivă, întreprinderile mari plătesc aproximativ 0,48 miliarde EUR, IMM-urile, 5,98 miliarde EUR, iar microîntreprinderile, 24,19 miliarde EUR.

Pentru cele 27 de state membre, costul total aferent gestionării celor 150 de milioane de declarații privind TVA constă în costuri recurente (cum sunt cele necesare pentru verificarea

coerenței și a plauzibilității informațiilor furnizate, pentru adunarea de informații suplimentare etc.) și costuri unice (cum sunt cele aferente formării profesionale în domeniul IT sau verificării declarațiilor anuale). Există cifre pentru Regatul Unit și, dacă ele sunt tipice pentru întreaga UE, ar însemna că, în UE, costurile aferente colectării TVA s-ar ridica la 6 miliarde EUR.

6.2. Sarcina administrativă pentru întreprinderi, inclusiv IMM-uri

Opțiunea B - O declarație standard privind TVA obligatorie (întreprinderi și state membre)

Dacă nu se ține seama de costurile de instalare și de transfer, beneficiile brute anuale sunt estimate la 15 miliarde EUR. Cu toate acestea, în 8 state membre, declarația privind TVA este mai simplă decât modelul de declarație standard privind TVA elaborat de PwC, deci în aceste state membre, costurile ar crește cu aproximativ 3 miliarde EUR. Prin urmare, la nivelul UE, economiile nete s-ar ridica la 12 miliarde EUR.

Costurile globale suplimentare de instalare și de transfer aferente trecerii la declarația standard privind TVA sunt de aproximativ 150 EUR per întreprindere, ceea ce ar însemna 4,25 miliarde EUR pentru toate cele 30 de milioane de întreprinderi.

Dacă microîntreprinderile nu ar avea toate posibilitatea de a opta pentru depunerea trimestrială a declarațiilor, acest lucru ar cauza o scădere a economiilor în materie de costuri de ordinul a 1,8 miliarde EUR.

Dacă declarația sintetică anuală privind TVA nu ar fi abrogată, pierderile suplimentare anuale în materie de economii de costuri pentru întreprinderile afectate ar fi de ordinul a 2,8 miliarde EUR.

Opțiunea C - O declarație standard privind TVA opțională pentru întreprinderi

Se presupune că toate întreprinderile active la nivel internațional (aproximativ 3,8 milioane) și aproximativ 80% dintre întreprinderile înregistrate în statele membre care solicită declarații privind TVA mai complicate vor trece la declarația standard. Economii preconizate de costuri s-ar ridica la 15 miliarde EUR, dintre care 4,5 miliarde EUR s-ar datora întreprinderilor active la nivel internațional. Acestea includ economii realizate prin suprimarea declarației anuale privind TVA (1,9 miliarde EUR) și prin depunerea trimestrială a declarațiilor privind TVA de către microîntreprinderi (1,8 miliarde EUR).

Costurile globale de instalare și de transfer pentru cele 20,4 milioane de întreprinderi afectate (0,4 milioane de întreprinderi mari, 1,4 milioane de IMM-uri și 18,6 milioane de microîntreprinderi) s-ar ridica, în total, la 2,9 miliarde EUR.

Opțiunea D - O declarație standard privind TVA opțională pentru întreprinderile care depun declarații privind TVA în mai mult de 1 stat membru

Întrucât numai întreprinderile active la nivel internațional (aproximativ 3 milioane) ar putea să treacă la declarația standard, potrivit estimărilor, cheltuielile recurente ale acestor

întreprinderi ar scădea cu 6 miliarde EUR. Costurile de transfer ar fi limitate la 500 de milioane EUR.

Dacă toate microîntreprinderile care, în prezent, trebuie să depună lunar declarații privind TVA ar continua să facă acest lucru în ciuda faptului că li se oferă posibilitatea de a utiliza declarația standard, pierderile în materie de economii de costuri s-ar ridica la aproximativ 0,8 miliarde EUR. O altă variantă ar putea fi să se ofere periodicitatea redusă tuturor microîntreprinderilor (chiar și celor care nu beneficiază de declarația standard); în acest caz, economiile suplimentare ar fi cu 1 miliard EUR mai mari decât suma estimată de 6 miliarde EUR.

Dacă obligația de a depune declarații anuale sintetice privind TVA ar fi suprimată pentru toate întreprinderile din țările care solicită astfel de declarații, pierderile în materie de economii de costuri s-a ridica la 0,8 miliarde EUR.

Opțiunea E - O declarație standard privind TVA obligatorie, cu flexibilitate limitată pentru statele membre în ceea ce privește stabilirea informațiilor dintr-o listă standardizată

Ca în cazul opțiunii B, beneficiile anuale brute sunt estimate la 15 miliarde EUR. Cu toate acestea, spre deosebire de opțiunea B, nu există pierderi în statele membre care solicită declarații naționale privind TVA mai simple.

La prima vedere, costurile unice de transfer pentru toate cele 30 de milioane de întreprinderi s-ar ridica la 4,25 miliarde EUR, ca în cazul opțiunii B. Cu toate acestea, s-ar putea ca țările care solicită pur și simplu aceleași informații ca mai înainte (deși într-un format standardizat) să nu suporte costuri de transfer, astfel încât costul global de transfer preconizat în cadrul acestui scenariu ar putea rămâne limitat la 2,9 miliarde EUR.

Dacă toate microîntreprinderile care trebuie, în prezent, să depună lunar declarații privind TVA ar continua să facă acest lucru, pierderile în materie de economii de costuri ar fi de 1,8 miliarde EUR, iar dacă obligația de a depune declarații anuale sintetice privind TVA nu este suprimată, economiile ar scădea cu 2,8 miliarde EUR.

6.3. Costurile aferente gestionării declarațiilor privind TVA pentru statele membre

Introducerea obligatorie a unei declarații standard privind TVA va determina toate statele membre să își modifice declarațiile naționale privind TVA fie prin completarea acestora (opțiunile C și D), fie prin înlocuirea lor (opțiunile B și E). Acest lucru va genera costuri în sectoare precum modificarea site-urilor internet și a sistemelor IT, informarea tuturor întreprinderilor cu privire la modificări și reformarea profesională a personalului. De asemenea, ar putea avea un impact asupra auditurilor și a controalelor, din cauza modificărilor necesare ale instrumentelor de analizare a riscurilor.

Statele membre afectate de introducerea declarației standard privind TVA ar putea suporta costuri unice suplimentare în materie de IT situate aproximativ între 800 de milioane și 1 miliard EUR, potrivit calculelor realizate în cadrul studiului PwC (2013).

Statele membre sunt vizate în alte sectoare decât cel al costurilor, cum ar fi pierderea de informații cu privire la analizele de risc și audituri, precum și efectul pe care acest lucru l-ar avea asupra resurselor umane.

Aceste preocupări sunt determinate de ipoteza potrivit căreia „cu cât solicităm mai multe informații, cu atât mai mare va fi conformitatea în rândul contribuabililor”. Această ipoteză nu este însă susținută de dovezi, deoarece nu există nicio corelare negativă evidentă între numărul de rubrici care trebuie completate într-o declarație privind TVA și diferența dintre veniturile teoretice și veniturile reale din TVA (*VAT gap*) dintr-o anumită țară.

Statele membre pot confirma că o declarație standard privind TVA are anumite avantaje pentru ele:

- un schimb mai ușor de informații între statele membre pentru a ajuta la identificarea mai rapidă a fraudelor;
- o mai mare exactitate a informațiilor și mai puține greșeli, deoarece declarația privind TVA ar fi standardizată și, în majoritatea cazurilor, mai simplă decât declarația națională privind TVA;
- încurajarea conformității voluntare, în special pentru întreprinderile mici;
- facilitarea trecerii la ghișeul unic.

În ceea ce privește opțiunile C și D, statele membre s-au exprimat clar și unanim, subliniind faptul că o declarație privind TVA duală, adică menținerea declarației actuale privind TVA și introducerea, în paralel, a unei declarații standard privind TVA la nivelul UE, ar fi prea complicată și prea costisitoare pentru a putea fi gestionată corespunzător. Vor exista diferențe în ceea ce privește nivelul informațiilor primite, al normelor și al procedurilor pentru întreprinderile care trec de la o declarație privind TVA la alta, precum și la nivelul compatibilității datelor istorice pentru analizarea riscurilor.

7. COMPARAREA OPȚIUNILOR

Analizarea impactului diferitelor opțiuni s-a bazat în egală măsură pe efectele pozitive asupra întreprinderilor în termeni de eliminare a obstacolelor din calea comerțului transfrontalier și de reducere a sarcinii administrative, precum și pe efectul negativ al costurilor de implementare a schimbării, care trebuie suportate de statele membre.

Costurile pentru statele membre au fost greu de estimat și, deci, factorii principali se bazează pe:

- numărul de declarații privind TVA oferite întreprinderilor (sistemul dual este mai costisitor);
- numărul de state membre afectate.

Alți factori, precum efectele sociale sau schimbările aduse mediului, sunt minimi și pot fi scoși din discuție, deoarece nu au niciun efect substanțial asupra deciziei cu privire la opțiunea cea mai favorabilă.

Evaluarea opțiunilor se bazează, în principal, pe raportul dintre, pe de o parte, un nivel mai mare de flexibilitate pentru întreprinderi, care reduce și mai mult sarcina administrativă, și pe de altă parte, costurile și dificultățile aferente pentru statele membre. Opțiunea C preconizează cea mai mare reducere a sarcinii administrative pentru întreprinderi, dar este cea mai dezavantajoasă pentru statele membre. De asemenea, opțiunea A este cea mai bună pentru statele membre, dar prevede reducerea cea mai nesemnificativă (de fapt, nulă) a sarcinii administrative pentru întreprinderi.

În acest context, o soluție alternativă de compromis, opțiunea E, combină o reducere mai mare a sarcinii administrative pentru întreprinderi cu un impact redus asupra statelor membre.

Opțiunea	Reducerea totală a sarcinii administrative (la nivel transfrontalier și intern)		Costuri pentru statele membre			Punctaj global
	în EUR	Loc	Nr. sisteme de declarații privind TVA	Nr. state membre afectate	Loc	
E	12-15 miliarde	II	1	19	II	I
C	15 miliarde	I	2	27	IV=	II
B	12 miliarde	III	1	27	III	III
A	0	V	1	0	I	IV
D	6 miliarde	IV	2	27	IV=	V

8. IMPLEMENTARE ȘI MONITORIZARE

Monitorizarea continuă a sarcinii administrative care revine întreprinderilor și estimările diferenței dintre veniturile teoretice și veniturile reale din TVA (*VAT gap*) vor permite revizuirea declarației standard privind TVA.