

Bruxelles, 17.6.2019
COM(2019) 277 final

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 (denumită în continuare „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 evitare a obligațiilor fiscale. 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 fie proporționale și să aibă un domeniu de aplicare limitat.

Prin scrisoarea înregistrată la Comisie la 19 noiembrie 2018, Lituania a solicitat o autorizație de a aplica o măsură de derogare de la articolul 193 din Directiva TVA. În conformitate cu articolul 395 alineatul (2) din Directiva TVA, Comisia a informat celelalte state membre, prin scrisoarea din 2 aprilie 2019, cu privire la cererea înaintată de Lituania. Prin scrisoarea din 3 aprilie 2019, Comisia a informat Lituania că deține toate informațiile pe care le consideră necesare pentru evaluarea cererii.

Ca regulă generală, persoana care are obligația de a plăti TVA către autoritățile fiscale, în temeiul articolului 193 din Directiva TVA, este persoana impozabilă care furnizează bunurile. Scopul derogării solicitate de Lituania este acela de a transfera această obligație persoanei impozabile căreia i se furnizează bunurile (așa-numitul mecanism de taxare inversă), în cazul unor produse specifice, în special în ceea ce privește produsele petroliere și aditivii pentru petrol. Scopul derogării solicitate este lupta împotriva fraudei.

2. TAXAREA INVERSĂ

Persoana care are obligația de a plăti 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 această obligație persoanei impozabile căreia i se furnizează bunurile sau i se prestează serviciile.

Frauda cu firme „fantomă” are loc atunci când comercianții vând bunuri sau prestează servicii, colectează TVA-ul de la clienții lor și apoi dispar fără a plăti autorităților fiscale TVA-ul colectat de la clienți. În cazurile cele mai grave 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/prestate de mai multe ori fără plata TVA către autoritățile fiscale, în vreme ce clientul deduce în același timp TVA-ul pe care l-a plătit furnizorului/prestatorului său. S-a constatat că, prin desemnarea persoanei căreia îi sunt furnizate bunurile sau îi sunt prestate serviciile drept persoana care are obligația de a plăti TVA în astfel de cazuri, mecanismul intern de taxare inversă elimină posibilitatea comiterii acestui tip de evaziune fiscală.

3. CEREREA

În temeiul articolului 395 din Directiva TVA, Lituania solicită Consiliului ca, acționând pe baza unei propuneri a Comisiei, să autorizeze Lituania 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 furnizările interne de produse petroliere (motorină și benzină), inclusiv de aditivi ai acestora (esteri metilici ai acizilor grași, EMAG, și bioetanol).

S-a constatat că, prin desemnarea persoanei căreia îi sunt furnizate bunurile sau îi sunt prestate serviciile drept persoana care are obligația de a plăti TVA, mecanismul intern de taxare inversă elimină posibilitatea de a lua parte la anumite forme de fraudă fiscală cum ar fi fraudă cu firme „fantomă”.

Lituania susține că introducerea măsurii de derogare este necesară pentru a lupta împotriva fraudei care apare în sectorul produselor petroliere. Aceste produse sunt achiziționate de la persoane impozabile din alte state membre și, înainte ca produsele să fie furnizate comercianților cu amănuntul sau direct consumatorilor, în lanțul dintre firmele „fantomă” care nu plătesc TVA-ul datorat bugetului de stat sunt incluse tranzacții multiple. Conform informațiilor furnizate de Lituania, o proporție de aproximativ 5-6 % din motorina și benzina de pe piața lituaniană face obiectul unor schimburi comerciale frauduloase, ceea ce înseamnă o pierdere anuală pentru bugetul de stat lituanian de aproximativ 20 de milioane EUR.

4. OPINIA COMISIEI

Atunci când Comisia primește cereri în conformitate cu articolul 395, acestea sunt analizate pentru a se asigura că sunt îndeplinite condițiile de bază pentru aprobarea lor, și anume că măsura specifică propusă simplifică procedurile pentru persoanele impozabile și/sau administrația fiscală sau că propunerea previne anumite tipuri de evaziune fiscală sau de evitare a obligațiilor fiscale. În acest context, Comisia a adoptat întotdeauna o abordare prudentă, restrictivă, 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 proporționate¹.

Orice derogare de la sistemul de plată fracționată nu poate fi, prin urmare, decât o soluție de ultimă instanță și o măsură de urgență și trebuie să ofere garanții în ceea ce privește necesitatea și caracterul excepțional al derogării acordate.

În acest context, ar trebui reamintit faptul că politica Comisiei a fost să aibă în vedere posibilitatea de a acorda derogări în ceea ce privește mecanismul de taxare inversă numai dacă, în același timp, bunurile în cauză nu pot ajunge în etapa de consum final, un contribuabil nefiabil este înlocuit cu unul mai fiabil și nu există riscul unei fraude la adresa comerțului cu amănuntul sau a altor state membre care nu utilizează mecanismul.

În primul rând, trebuie să se țină seama de faptul că, în cazul introducerii mecanismului de taxare inversă, există tendința ca fraudă să se deplaseze în avalul lanțului de aprovizionare (la nivelul comerțului cu amănuntul). Aceasta se întâmplă deoarece comerciantul cu amănuntul achiziționează produsele scutite de TVA și, după ce facturează TVA la următoarea livrare, poate dispărea cu suma reprezentând TVA-ul primit de la client. Dat fiind numărul ridicat de comercianți la nivelul comerțului cu amănuntul, acest aspect va fi și mai greu de controlat.

¹ C-395/11 BLV Wohn- und Gewerbebau, ECLI:EU:C:2012:799, punctul 40.

În al doilea rând, ar trebui să se țină seama de faptul că motorina și benzina sunt produse de consum deosebit de sensibile la modificările prețurilor, consumatorii/cumpărătorii fiind dispuși să traverseze frontiera pentru a beneficia de cel mai avantajos preț. Dată fiind această sensibilitate a pieței, există riscul ca fraudă să se deplaseze în statele membre învecinate. Introducerea mecanismului de taxare inversă creează un stimulent pentru comercianții necinstiți din statele membre învecinate să achiziționeze benzină scutită de TVA în Lituania, care ar putea fi apoi revândută în celelalte state membre. Statele membre învecinate nu vor fi informate la sosirea pe teritoriul lor a benzinei achiziționate cu scutire de TVA de altundeva de către acești comercianți necinstiți.

Mai mult, o derogare nu este în niciun caz o soluție pe termen lung și nu înlocuiește măsurile de control adecvate din sectorul în cauză și vizând persoanele impozabile. Lituania a introdus o serie de măsuri de control, iar unele dintre ele au părut să aibă efect. În special normele privind comerțul cu produse petroliere au devenit mai stricte, iar comercianții trebuie să dețină o licență. Reiese că în 2017 existau 71 de societăți deținătoare a astfel de licențe pentru vânzarea angro, astfel că Lituania ar trebui, în mod normal, să fie în măsură să controleze un număr atât de redus de comercianți.

Ar putea fi avute în vedere și alte măsuri, precum un control mai bun al cererilor de rambursare, inclusiv controale la sediile societăților, aplicarea răspunderii solidare a clientului firmei „fantomă” dacă acesta era sau ar fi trebuit să fie la curent cu faptul că, prin achiziția efectuată, participă la o tranzacție legată de fraudă în domeniul TVA etc.

În fine, ar trebui să se ia în considerare că, în trecut, Comisia și-a comunicat intenția de a refuza o cerere de derogare din partea altui stat membru vizând aplicarea mecanismului de taxare inversă acelorași produse. Ulterior, acel stat membru a decis să își retragă cererea.

Ținând seama de cele de mai sus, Comisia a ajuns la concluzia că o derogare care ar permite ca mecanismul de taxare inversă să fie aplicat în sectorul produselor petroliere și al aditivilor pentru petrol ar putea avea un impact negativ asupra fraudei la nivelul comerțului cu amănuntul și asupra altor state membre. Prin urmare, această derogare nu este considerată o soluție adecvată pentru combaterea situației fraudelor din acest sector.

Ar trebui identificată o soluție la un nivel mai extins, care să includă măsuri de control adecvate, inclusiv măsuri pentru o anchetare mai rapidă și o urmărire penală mai eficace. Comisia își menține disponibilitatea de a oferi Lituaniei asistența necesară pentru ca această țară să poată contracara problemele legate de fraudă în domeniul TVA.

5. CONCLUZIE

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