

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European privind cotele de TVA altele decât cotele standard de TVA

COM(2007) 380 final — SEC(2007) 910

(2008/C 211/18)

La 5 iulie 2007, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European privind cotele de TVA altele decât cotele standard de TVA.

Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 28 martie 2008. Raportor: dl Burani.

În cea de-a 444-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 și 23 aprilie 2008 (ședința din 22 aprilie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 112 voturi pentru, 0 voturi împotriva și 5 abțineri.

1. Concluzii și recomandări

1.1 CESE întâmpină favorabil inițiativa Comisiei de a pune bazele unei dezbateri politice în cadrul PE și al Consiliului, care să evidențieze principiile acceptate de comun acord privind acordarea unor derogări de la regimul TVA. Fiind vorba despre un proces cu clare conotații politice, data-limită de la sfârșitul lui 2010, prevăzută pentru adoptarea de noi reguli, este pe deplin realistă.

1.2 Scopul inițial al adoptării regimului TVA era crearea premiselor unei **armonizări fiscale** care să permită buna funcționare a pieței interne: numeroasele modificări aduse de-a lungul timpului, dar mai ales scutirile și derogările, **au acționat totuși în sens contrar**, iar încercarea de uniformizare a derogărilor trebuie considerată acțiunea optimă în aceste împrejurări.

1.3 Derogările sunt aplicate în fiecare stat membru pe baza unor criterii fiscale, combinate cu **preocupări de natură politică și socială**. Acestea sunt acceptate atunci când nu au impact transfrontalier sau corespund unor criterii consolidate ale politicii comunitare. În ceea ce-l privește, CESE consideră că aceste criterii trebuie respectate, fiind însă necesară o examinare în special — dar nu exclusiv — din punctul de vedere al contribuției lor la o politică de **redistribuire a veniturilor**.

1.4 O atenție specială ar trebui acordată, pe parcursul discuțiilor, **serviciilor locale care nu pot fi furnizate la distanță** și care, în consecință, nu au un impact direct asupra pieței interne: o categorie ce include numeroase activități a căror utilitate economică și socială este de necontestat, dar sunt **controverse în numeroase privințe** sau se pretează la aprecieri diferite: activități meșteșugărești, servicii prestate de restaurante, servicii sanitare publice și private, sectoare care întrebunțează intensiv mână de lucru necalificată, cărți și ziare.

1.5 CESE atrage atenția asupra necesității de a se acorda scutiri pe baza unui criteriu de diferențiere a cheltuielilor între **grupurile cu venituri modeste și cele cu venituri mai ridicate**: o distincție greu de făcut. Amintește însă mai ales faptul că scutirile trebuie să se conformeze unor **criterii de transparență**

și să țină cont de costurile pe care le antrenează **normele imprecise sau generice pentru administrațiile fiscale și pentru întreprinderi**, costuri care, în cele din urmă, sunt suportate de consumatorii finali.

1.6 O atenție specială trebuie acordată **subvențiilor directe ca opțiune alternativă la TVA redusă**: o opțiune pe care Comisia o promovează fără a adopta totuși o poziție. CESE consideră că alternativa aceasta trebuie privită cu mare prudență și adoptată cu parcimonie, doar în cazurile în care este greu să se recurgă la alte soluții. În orice caz, subvențiile nu ar trebui să se mai prezinte vreodată sub formă de ajutoare de stat.

2. Introducere

2.1 Regimul cotelor TVA se bazează, prin natura sa, pe un sistem complex; creat în 1977 ca regim „provizoriu” ⁽¹⁾, acesta poartă și azi — după treizeci de ani! — aceeași denumire. În timp, acest regim a suferit nenumărate modificări, ca urmare a adaptărilor la situații conjuncturale sau de durată, a unor motive de natură politică, a evoluțiilor pieței interne sau a extinderilor.

2.2 Comisia a întreprins acțiunea necesară de simplificare a activității administrațiilor și a actorilor economici prin **„Directiva TVA” ⁽²⁾ din 2006**, care a pus ordine în legislație și constituie în practică „textul unic” în acest domeniu. Principiile pe care se bazează această nouă directivă sunt cele originare, din 1977, parțial revăzute în 1992: în general, **cota standard minimă** este de 15 % ⁽³⁾, iar impozitul se aplică, în principiu, la locul de origine. Se prevăd însă derogări și excepții: cota standard poate fi redusă, iar unele bunuri sau servicii pot fi impozitate la locul de destinație.

⁽¹⁾ Un regim „definitiv” ar trebui să prevadă, în mod logic, impozitarea la locul de destinație sau, mai bine zis, la locul de consum. La acel moment, diverse tipuri de obstacole au împiedicat o aplicare generalizată, iar aceste obstacole persistă și în prezent.

⁽²⁾ Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JO L 347, 11.12.2006).

⁽³⁾ Articolele 96 și 97 din Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JO L 347, 11.12.2006); niciodată nu s-a stabilit o cotă maximă.

2.3 Potrivit normelor, statele membre pot aplica una sau două cote reduse de TVA, dar numai bunurilor și serviciilor menționate în anexele la Directiva TVA (⁴). Toate statele membre, cu excepția parțială a Danemarcei, utilizează această posibilitate, dar în măsuri diferite și aplicată la diferite bunuri sau servicii, dintre cele permise. O astfel de conduită inconsecventă se îndepărtează de punerea în aplicare a principiilor de coordonare necesare pentru buna funcționare a pieței unice. Comisia își propune să lanseze acum către **Consiliu și Parlamentul European „o invitație la dezbatere politică”** — cu participarea CESE, al cărui aviz a fost solicitat — pentru a se ajunge la un acord între statele membre cu privire la **o nouă arhitectură a cotelor reduse de TVA**.

2.3.1 Practic, este vorba de **revizuirea întregii structuri** a derogărilor speciale și temporare care au fost deja acordate, primele — statelor membre care au aderat de mai mult timp, celelalte — grupului „noilor” state membre, reconstruindu-se astfel o structură care să țină cont de obiectivele integrate logicii pieței interne. Acesta nu este un proces simplu: va trebui să se găsească **un echilibru — pe baze comune** — între toate necesitățile de natură politică, economică și socială, care — în timp — au justificat derogările și excluderile, aplicate ulterior de fiecare stat membru, conform propriilor exigențe. Comisia nu-și face iluzii cu privire la dificultățile demersului respectiv: se așteaptă, de fapt, ca procesul de consultare să nu poată duce la **o nouă reglementare înainte de sfârșitul anului 2010**.

2.4 Un pas preliminar, necesar pentru a pune toate statele membre pe picior de egalitate în materie de derogări, a fost făcut odată cu propunerea de directivă care prelungește **derogările temporare acordate noilor state membre** (⁵) până la 31 decembrie 2010. Motivația propunerii aprobate la 20 decembrie 2007 constă în regimul diferit al derogărilor aflat în vigoare: statele membre care au aderat mai demult beneficiază de derogări fără termen-limită, în timp ce acelea ale noilor state membre au expirat la sfârșitul lui 2007. Prelungirea acordată la 20 decembrie 2007 pentru cele din urmă pune toate părțile pe picior de egalitate, cel puțin până la sfârșitul lui 2010; aceasta este data la care Comisia speră ca Parlamentul European și Consiliul să fi ajuns la un acord cu privire la adoptarea unui regim **stabil și unitar al cotelor de TVA altele decât cota standard**.

2.5 Comunicarea ce face obiectul prezentului aviz își propune să pună **bazele unei „dezbateri politice”** în cadrul Parlamentului European și al Consiliului, în măsură să conducă la **principii acceptate de comun acord**, care să permită redactarea unor propuneri normative cu **șanse mari de a fi bine-primate**. Având în vedere experiența trecutului și a prezentului, Comisia este precaută în mod justificat în afirmațiile sale și realistă cu privire la deciziile care trebuie luate: așteaptă să primească semnale. Așadar, comunicarea Comisiei se limitează la prezentarea echilibrată a tuturor **elementelor utile evaluării și formulării unei opinii**, inspirându-se din principiile consolidate ale pieței unice și ale Strategiei de la Lisabona, dar fără adoptarea unei poziții definitive. CESE consideră această inițiativă drept una decisivă pentru viitorul pieței interne în domeniul

fiscal: o ocazie unică, al cărei succes va depinde de simțul de răspundere și de bunăvoința factorilor de decizie.

3. Sinteza comunicării

3.1 Comunicarea reia, pe scurt, un **studiu al Copenhagen Economics**, care a examinat, în numele Comisiei și la cererea Consiliului și a Parlamentului, impactul cotelor reduse de TVA și al derogărilor aferente, concentrându-se în special asupra **aspectelor sociale** (distribuirea veniturilor) și a **costurilor** sistemului. CESE felicită Comisia în mod deosebit pentru calitatea documentului pe care l-a elaborat pe baza studiului respectiv. Într-adevăr, nu există elemente trecute cu vederea și nici unghiuri moarte: dezbateră care va urma se poate baza pe toate elementele necesare pentru formularea unei opinii.

3.2 În introducere, Comisia își expune obiectivul, care este acela de: „a asigura oportunități egale pentru statele membre, mai multă transparență, coerență și, în mod special, o bună funcționare a pieței interne; aceasta se poate realiza, de exemplu, prin eliminarea unor obstacole care afectează activitățile economice transfrontaliere și prin reducerea costurilor aferente respectării legislației generate de cotele de TVA” (⁶).

3.3 În mod concret și cu trimitere la studiul efectuat de *Copenhagen Economics*, Comisia subliniază că, *din punct de vedere strict economic*, soluția cea mai rațională ar fi cea a unei **cote de TVA unice**: aceasta ar duce la reducerea costurilor de funcționare pentru administrații și întreprinderi și — teoretic — la reducerea denaturărilor concurenței. Însă, ca orice normă rigidă, cota unică riscă să nu se potrivească întotdeauna la orice situație, deci ar fi necesară o anumită doză de flexibilitate: acesta este principiul aflat la baza **cotei reduse**.

3.4 Aplicarea cotei reduse de TVA corespunde unor criterii economice, dar se inspiră și din criterii sociale și politice: exemplele includ serviciile cu utilizare intensivă a forței de muncă (în special necalificată) și serviciile prestate la nivel local, dacă nu au un efect important asupra traficului transfrontalier. Sursa de inspirație a acestor criterii este următoarea: cotele reduse (deci și prețurile ținute „în frâu”) ar duce la creșterea productivității și a ocupării forței de muncă: oamenii ar fi mai înclinați să recurgă la prestatori de servicii profesionale, scăzând astfel ponderea activităților gospodărești de tipul *do-it-yourself*, motiv pentru care ar cheltui mai puțini bani care să ia drumul economiei subterane.

3.5 Lista completă a bunurilor și serviciilor care beneficiază de cote reduse de TVA (articolul 98 din Directiva TVA) face parte din anexa III la directiva respectivă; cât privește **serviciile ce presupun utilizarea intensivă a forței de muncă**, acestea trebuie să răspundă (articolul 107) la trei criterii: în plus față de cele menționate la punctul anterior, trebuie să fie vorba de **servicii furnizate în mare măsură direct consumatorilor finali** și de servicii **de natură locală, care nu pot duce la denaturări ale concurenței**. În privința **mărfurilor** și a serviciilor „normale”, criteriile sunt mai puțin explicite, dar chiar din lista acestora

(⁴) Cf. articolele 98-101 și anexa III la directivă.

(⁵) Propunerea de directivă COM(2007) 381 final și Avizul CESE 1467/2007 privind propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2006/112/CE în ceea ce privește anumite dispoziții temporare referitoare la cotele taxei pe valoarea adăugată (JO C 44, 16.2.2008, p. 120).

(⁶) Comunicarea COM(2007) 380 final, în capitolul „Introducere”.

reies în mod evident motivele „de natură socială” subiacente: este vorba de fapt de produse alimentare, produse farmaceutice, apă, publicații, servicii TV etc. Comitetul își rezervă dreptul de a comenta mai jos aceste aspecte (a se vedea punctul 4.12).

3.6 Comisia comentează unul dintre argumentele aduse de obicei în favoarea cotelor reduse de TVA, și anume cel potrivit căruia acestea ar răspunde unor criterii ale unei **mai mari echități sociale**, în măsura în care ar îmbunătăți distribuirea veniturilor în favoarea celor defavorizați. Studiul și, se pare, chiar și Comisia pun anumite **condiții** pentru acceptarea acestui argument: cotele reduse au un real efect distributiv numai dacă partea de cheltuieli dedicată consumului bunurilor „favorite” este stabilă în timp și duce la o situație de **reală diferențiere între grupurile cu venituri reduse și cele cu venituri mari**. În plus, Comunicarea subliniază că există diferențe clare de la o țară la alta și că gradul de eficiență a cotelor reduse de TVA are legătură cu măsura în care variază veniturile de la o clasă socială la alta.

3.7 Un alt aspect important este cel al **costurilor sistemului**: cotele de TVA altele decât cele standard presupun pentru întreprinderi și autoritățile fiscale sarcini administrative sporite, în special în cazul în care aplicarea acestora dă naștere la interpretări, situație care aproape constituie norma.

3.8 Citând studiul, Comisia nu pune în discuție în mod explicit sistemul cotelor reduse, dar se întreabă dacă **instrumentele politice administrative** nu ar fi mai adecvate obiectivelor urmărite de statele membre. De fapt, menționează ca alternativă sau ca una dintre posibilități **un sistem de subvenții directe**, care ar duce la atingerea acelorași obiective, dar cu costuri mai mici. Acest sistem ar putea fi conceput astfel încât să evite recidivele negative la nivelul UE, ar garanta o mai mare transparență și ar fi mai puțin costisitor pentru bugetele statelor membre. Cu toate acestea, se observă că subvențiile directe s-ar putea dovedi un avantaj discutabil pentru întreprinderi: acordarea subvențiilor ar putea avea caracter aleatoriu și temporar, în funcție de nevoile bugetului de stat sau de orientările politice de moment.

3.9 Comisia pare să acorde o importanță deosebită acestei ultime alternative sau, în orice caz, *oricărei* alternative la sistemul cotelor reduse: aceasta, de fapt, **„recomandă ca statele membre să examineze cu atenție toate opțiunile disponibile”**. Fără a da impresia că adoptă o poziție, Comisia observă că **„deseori, alte instrumente sunt mai eficiente și mai puțin costisitoare pentru bugetul de stat decât cotele reduse de TVA**, iar acest lucru ar trebui avut în vedere în procesul de luare a deciziilor”.

4. Observații și comentarii

4.1 Comisia merită felicitată pentru rigoarea și echilibrul comunicării sale. Pentru CESE constituie un motiv de deosebită satisfacție faptul că **a găsit confirmarea unora dintre pozițiile exprimate deja anterior**, care vor fi reluate în comentariile de

mai jos. În primul rând, cu privire la cele prezentate la punctul 3.9 de mai sus, Comitetul amintește faptul că și-a exprimat **nedumerirea față de sistemul de derogări** cu ocazia avizului său privind Directiva TVA (?): spunea la vremea aceea că „nu rezultă că ar exista o voință [a statelor membre] de a examina derogările ... *cu scopul de a le elimina*”. Această poziție a CESE este în prezent confirmată și întărită de studiul pertinent al *Copenhagen Economics* și împărtășită, se pare, de Comisie. Cu toate acestea, este limpede că, fără o schimbare de orientare a statelor membre, **ipotezele unor soluții alternative** rămân, la acest moment, simple ipoteze.

4.2 TVA-ul este, prin natura sa, un impozit complicat, greu de aplicat, face obiectul evaziunii pe scară largă, iar aplicarea sa este costisitoare pentru statele membre și pentru întreprinderi (?). Mai mult decât atât, **nu-și atinge scopul inițial**, acela de **a crea un regim definitiv de armonizare fiscală**. Trebuie totuși observat că armonizarea fiscală nu este un scop în sine, ci o condiție necesară pentru **buna funcționare a pieței interne**. În orice caz, acestea erau intențiile autorilor săi, menționate de Comisie în comunicarea sa din ianuarie 1993. Comitetul consideră că acest document reprezintă o piatră de hotar în istoria evoluției TVA și subliniază cu regret faptul că nu i s-a dat curs (cu excepția acceptării cotei minime de 15 %) din cauza opoziției unora dintre statele membre. Nici astăzi nu s-a schimbat această situație: încercarea Comisiei de a pune ordine cel puțin în sectorul derogărilor este cu siguranță binevenită, dar, în același timp, constituie o dovadă a **neputinței de a merge înainte pe calea armonizării fiscale la nivel comunitar**. Comisia nu poate fi făcută răspunzătoare în mod obiectiv pentru această situație, dar nici statele membre, sau nu numai ele: **problema fundamentală constă în structura** însăși a TVA-ului ca „regim temporar”, așa cum se va explica în continuare.

4.3 În definitiv, este necesar să se înțeleagă și să se accepte pentru încă mult timp ideea că TVA-ul, în accepția curentă, corespunde în statele membre unor criterii preponderent fiscale, combinate cu preocupări de natură politică și socială, ceea ce duce la aplicarea unei rate reduse ori puțin mai ridicate decât cea minimă. Așadar, la nivel comunitar, armonizarea este doar o aspirație, care nu are acoperire în realitate iar comunicarea supusă examinării reprezintă o încercare de remediere parțială, și anume **armonizarea cotelor reduse de TVA, cel puțin pentru activitățile care au un impact transfrontalier sau răspund unor criterii ale politicilor comunitare deja acceptate**. Opinia CESE în această privință este că factorii de decizie ar trebui să fie conștienți de faptul că, dacă unul dintre obiectivele cotei de TVA reduse este acela de a se efectua o redistribuire a veniturilor, obiectivul respectiv trebuie să își găsească ecou în realitate. Cu alte cuvinte, orice reducere de impozit trebuie să fie analizată cu maximă atenție, pentru a se stabili cu certitudine dacă **într-adevăr** corespunde unui criteriu social sau are alte scopuri, nu tocmai avuabile. Alte condiții de care trebuie să se

(?) A se vedea Avizul CESE privind propunerea de directivă a Consiliului privind sistemul comun de taxă pe valoarea adăugată (reformare) (JO C 74, 23.2.2005, p. 21).

(?) A se vedea, în acest sens, Avizul CESE privind propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 77/388/CEE în scopul simplificării obligațiilor în materie de taxă pe valoarea adăugată și propunerea de regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1789/2003 în scopul introducerii unor modalități de cooperare administrativă în cadrul sistemului de birou unic și al procedurii de rambursare a taxei pe valoarea adăugată (JO C 267, 27.10.2005, p. 45).

țină cont sunt **simplificarea aplicării și transparența normelor** — două cerințe care fac viața întreprinderilor mai ușoară și, în plus, permit autorităților fiscale efectuarea unor controale mai simple și mai ieftine.

4.4 Anexa III la Directiva TVA cuprinde o listă de 18 categorii cărora li se aplică cota redusă de TVA; fiecare stat membru are posibilitatea de a alege categoriile, de a efectua eliminări în cadrul acestora și de a stabili cuantumul reducerii. Comunicarea supusă examinării invită statele membre „să analizeze produsele și serviciile propuse în vederea aplicării unor cote reduse, pentru a stabili nivelul distorsiunilor care pot fi generate de aplicarea — facultativă — a unor cote reduse acestor produse și servicii și pentru a decide dacă astfel de distorsiuni sunt acceptabile”⁽⁹⁾. În contextul mai larg al comunicării, acest mesaj nu pare a reprezenta o invitație la extinderea listei de asemenea bunuri și servicii, ci, mai degrabă, se sugerează contrariul. Oricum CESE se opune în mod explicit unei extinderi a categoriilor de bunuri și servicii la care să se aplice cota redusă de TVA: dacă se dorește să se continue — cel puțin la modul ideal, pentru moment — în direcția armonizării, invitația ar trebui să se refere mai curând la scurtarea, nu la lungirea listei cuprinse în anexa III.

4.5 Orientarea Comisiei poate fi împărtășită la nivel global: mirajul unui regim „definitiv” fiind dat uitării — ori lăsat deoparte pentru încă mult timp — una dintre priorități este de a acorda statelor membre o mai mare autonomie în stabilirea cotelor reduse pentru **serviciile locale care nu pot fi furnizate la distanță**. Comisia subliniază că aceste servicii „nu afectează funcționarea pieței interne”: nu este vorba atât de pragmatism, cât de recunoașterea **imperativelor politice și sociale care stau la baza acordării de scutiri**.

4.6 Trebuie totuși să se analizeze cu atenție afirmațiile care pot da naștere la generalizări simpliste: dacă impozitarea activităților locale nu afectează funcționarea pieței interne, atunci **toate bunurile sau serviciile produse și consumate local ar trebui să facă obiectul unei impozitări stabilite la nivel local**: un principiu care ar submina în întregime bazele înseși ale Directivei TVA. Cu siguranță, Comisia nu intenționează nici să stabilească, nici să accepte un astfel de principiu.

4.7 Intrând în detaliile aspectelor menționate de Comisie, afirmația potrivit căreia recurgerea la cote reduse poate genera avantaje în sectoare selectate cu atenție, crescând **productivitatea generală**, deci și PIB-ul, merită unele comentarii. Din această categorie fac parte **serviciile prestate local**: o reducere a cotei TVA i-ar convinge pe consumatori să petreacă mai puțin timp desfășurând activități în gospodărie (de tipul *do-it-yourself*) și să dedice astfel mai mult timp activităților profesionale. Însă este cazul să privim realitatea în față: activitățile de tipul *do-it-yourself* reprezintă un mod de ocupare a timpului liber, sunt utile nu numai din punct de vedere social, ci și benefice pentru familii din punct de vedere economic, deci merită încurajate. Pe de altă parte, e posibil ca o reducere a cotelor să ducă la majorarea încasărilor fiscale, dar numai pentru acel segment al ocupațiilor casnice care poate fi înlocuit cu intervenția firmelor

⁽⁹⁾ A se vedea Comunicarea COM(2007) 380 final punctul 3.3, „Imperativele pieței interne”, al doilea paragraf.

plătitoare de TVA; nu se poate ști în ce măsură se va face transferul către sectorul muncii la negru. Cu siguranță, economia subterană sau „gri”, — ca și evaziunea, de altfel — nu va ieși la lumină pentru simplul motiv că beneficiază de TVA redus. Pentru o astfel de reușită sunt necesare cu totul alte măsuri.

4.8 O atenție specială se acordă **serviciilor prestate de restaurante**, care — potrivit Comisiei — se află într-o situație nu tocmai clar definită sau, mai bine zis, controversată. Pe de o parte se observă că acestea sunt dedicate în principal consumului intern, dar, pe de altă parte, este recunoscut faptul că au o importanță deosebită în cadrul politicilor de turism din anumite țări, precum și pentru toți locuitorii din zonele de frontieră. Nu va fi ușor să se ajungă la un acord asupra acestui punct, așa cum s-a văzut și în trecut: potrivit Comitetului, **ar fi necesară o decizie de natură pur politică** în această privință. Orice alte argumente de natură economică sau fiscală riscă să ducă la prelungirea discuțiilor la infinit: nimeni nu va renunța la propriile puncte de vedere, din motive temeinice de politică internă.

4.9 Tot cu privire la servicii prestate la nivel local, Comitetul atrage atenția asupra sectorului care riscă să devină subiectul unei dezbateri importante, și anume cel al **serviciilor sanitare publice și private**, care deja pot beneficia, în anumite condiții, de cote reduse de TVA⁽¹⁰⁾. Se observă tendința în creștere a cetățenilor din unele state membre de a profita de serviciile publice de asistență medicală și chirurgie din alte țări, pe care, pe bună dreptate sau în mod nejustificat, le consideră mai eficiente. Acest fenomen nu are mare legătură cu fiscalitatea; în scopuri fiscale, este mai pertinentă, în schimb, opțiunea de a recurge, în alte țări, la **serviciile prestate de clinici și de cabinete private**. Diferența semnificativă dintre tarifele practicate în diverse state membre, în special în anumite sectoare ale sistemului de sănătate, duce la o deturnare a pacienților unei piețe naționale către alte țări. Specificul „local” al acestor servicii este deci în plin proces de estompare și mai degrabă este pe cale să capete, în cazul anumitor servicii și țări, o conotație transnațională. În acest domeniu nu se pot face distincții nete și nici generalizări: riscul de polemică este deci major.

4.9.1 Se va ajunge la un acord în măsura în care se va găsi echilibrul între exigențe nu doar diferite, ci chiar opuse: pe de o parte, datorită caracterului vădit social al protecției sănătății, ar fi recomandată includerea acestor servicii printre cele care beneficiază de o cotă redusă de TVA, pe de altă parte s-ar putea aduce în discuție chestiuni legate de concurență. Decizia finală ar trebui să țină seama de dreptul cetățeanului de a-și îngriji sănătatea la cel mai mic preț pentru bugetul familiei; cu alte cuvinte, **interesul cetățeanului/consumatorului ar trebui să fie considerat prioritar față de principiile concurenței**.

4.10 Controversată este și aplicarea cotei reduse de TVA la **sectoarele cu utilizare intensivă a forței de muncă necalificate**. Studiul citat de Comisie face observația că această măsură poate duce la o creștere permanentă a ocupării forței de muncă,

⁽¹⁰⁾ Paragrafele 15 și 17 din anexa III la Directiva TVA.

dar „după toate aparențele, limitată”, ceea ce este, probabil, adevărat. Și în acest caz luarea unei decizii se dovedește a fi dificilă: sectoarele de acest tip (construcții, lucrări de reabilitare a căilor rutiere, servicii de salubritate, piețe etc.) răspund, în general, unei cereri lipsite de flexibilitate, deci o reducere a cotelor de TVA ar avea, în ceea ce le privește, doar o influență foarte mică asupra ocupării forței de muncă. Pe de altă parte, în aceste sectoare sunt mai frecvente cazurile de angajare „la negru” a muncitorilor necalificați. O reducere a cotei de TVA ar contribui în mod sigur la diminuarea costurilor pentru întreprinderi, dar rămâne întrebarea dacă acestea i-ar corespunde o reducere a prețurilor și o creștere „reală” a ocupării forței de muncă.

4.11 În general, Comisia atrage atenția asupra faptului că eficacitatea cotelor reduse de TVA se confirmă numai când cheltuielile pentru bunuri și servicii sunt constante în timp și diferențiază net grupurile cu venituri reduse de cele cu venituri mai mari. Aceste diferențe sunt mai pronunțate în sectorul serviciilor de alimentație și confecții și în cel al construcțiilor: există diferențe notabile de la o țară la alta; adeseori însă diferențele cele mai evidente — și cele mai nedrepte din punct de vedere social — se află în interiorul statelor membre. CESE atrage atenția asupra faptului că în diferite state membre cota redusă de TVA se aplică pe categorii, fără a se ține cont de faptul că, în cadrul multora dintre acestea, figurează produse destinate maselor largi de consumatori, dar și produse de lux, al căror preț este de câteva ori mai mare decât al celor dintâi. Rămâne de actualitate întrebarea cum și pe ce criterii se pot impozita în mod diferit bunuri sau servicii care au aceeași denumire, dar sunt de fapt destinate, în funcție de preț și calitate, unor categorii sociale diferite. Se ridică și problema modului în care se pot trasa linii de demarcație clare, care să reziste schimbărilor de conjunctură ale modei, și a respectării acestora, fără a fi necesară instituirea de controale costisitoare și complicate. Mai trebuie să se ia în considerare, în cele din urmă, problema fraudelor, care se produce în toate sectoarele, cu precădere în cele două menționate anterior: denumirile stricte și amănunțite sunt în favoarea acestora, în timp ce controlul este greu de efectuat. CESE atrage atenția asupra faptului că trebuie aplicate criterii de departajare pe baza unor considerații cu caracter social: cu alte cuvinte, cotele reduse ar trebui să contribuie la politica socială de redistribuire a veniturilor sau, în cazul în care nu sunt posibile opțiunile alternative descrise la punctul 4.15, de sprijinire a unor importante programe sociale. Însă, în orice caz, trebuie asigurată transparența față de propriii cetățeni și de celelalte state membre.

4.11.1 Aceeași observație s-ar putea face și cu privire la **cărți și ziare**, categorie în care uneori sunt incluse, alături de publicații cu impact social, și lucrări fără valoare educativă sau de divertisment ori care, mai grav, sunt în afara sau la limita legii ori a moralei comune. Deși dificile, distincțiile par necesare și, în orice caz, justificate în termeni de transparență democratică.

4.12 În cele din urmă, Comisia ia notă de faptul că aplicarea unor cote diferite de TVA presupune **costuri semnificative pentru întreprinderi și pentru autoritățile fiscale**: este vorba despre o observație evidentă. Comitetul ar prefera să se invoce mai curând argumentul creșterii costurilor, având în vedere că,

în domeniul fiscal, TVA, prin natura sa, este de departe cel mai costisitor de aplicat și de colectat. Această constatare a fost deja subliniată și este evocată în prezent de CESE ⁽¹¹⁾, care totodată invită statele membre să facă publică suma netă a încasărilor din TVA la bugetele lor, după deducerea părții destinate bugetului comunitar și a cheltuielilor de gestionare, de încasare, de control și de combatere a evaziunii fiscale. Recomandă Comisiei să-și asume această invitație în virtutea principiului transparenței și să reflecteze asupra necesității demarării unui **studiu cu privire la un sistem fiscal alternativ** ⁽¹²⁾. Este de dorit ca eventuala reconsiderare a acestui subiect, în ansamblul lui, să fie întemeiată și pe rezultatele — care ar putea fi surprinzătoare — referitoare la **beneficiile pentru fisc**: odată trase „adevăratele” concluzii, nu este deloc imposibil ca autoritățile fiscale să ia ele însele o inițiativă în acest sens.

4.13 Cu toate acestea, chestiunea aflată acum în dezbatere este doar cea secundară, cu privire la creșterea costurilor „pentru întreprinderi și autoritățile fiscale” și se referă la cheltuielile administrative și contabile aferente aplicării — și interpretării — regulilor care se abat de la normele standard. Comitetul atrage atenția asupra faptului că orice creștere a costurilor pentru întreprinderi se transferă asupra consumatorului final, de aceea ar trebui examinat — pentru fiecare caz în parte — dacă și în ce măsură aplicarea unei cote reduse de TVA duce realmente la un beneficiu pentru cetățeni. În prezent marea majoritate a cazurilor — foarte numeroase — de contencios se datorează **clasificărilor generice** și, în consecință, interpretărilor controversate, intervențiilor consilierilor, inspecțiilor: ar trebui așadar ca noile norme să fie concepute și în funcție de economicitatea punerii lor în aplicare.

4.14 Deocamdată, sistemul cotelor reduse, deși costisitor, este singurul care poate fi folosit; dar, întrucât însăși Comisia l-a definit ca fiind „rigid și incoerent” ⁽¹³⁾, Comitetul speră că discuțiile politice dintre Consiliu și Parlamentul European vor duce la decizii comune, care să reflecte în mod cert **principiile pieței interne, cu respectarea neabătută a exigențelor**

⁽¹¹⁾ Acest aspect a fost abordat mai întâi în Avizul CESE privind combaterea fraudelor fiscale pe piața unică (JO C 268, 19.9.2000, p. 45) și în continuare, în mai multe rânduri (ultima dată, în ordine cronologică, în Avizul CESE privind propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 77/388 în vederea simplificării obligațiilor în materie de taxă pe valoarea adăugată și privind propunerea de regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1798/2003 privind cooperarea administrativă în cadrul sistemului de birou unic și al procedurii de rambursare a taxei pe valoarea adăugată (JO C 267, 27.10.2005, p. 45), bineînțeles fără a se ajunge la vreun rezultat.

⁽¹²⁾ CESE a atras atenția, încă din 2000, și în această privință, în avizul menționat la nota de subsol precedentă, și a continuat să atragă atenția într-o serie de avize ulterioare. În legătură cu acest subiect, Comitetul și-a exprimat Avizul privind propunerea de directivă a Consiliului privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (reformare) (JO C 74, 23.3.2005, p. 21).

⁽¹³⁾ A se vedea, în acest sens, Avizul CESE privind propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 77/388/CEE în scopul simplificării obligațiilor în materie de taxă pe valoarea adăugată și propunerea de regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1789/2003 privind cooperarea administrativă în cadrul sistemului de birou unic și al procedurii de rambursare a taxei pe valoarea adăugată (JO C 267, 27.10.2005, p. 45).

cetățenilor/consumatorilor, ale societăților și ale administrațiilor fiscale.

4.15 Cât privește opțiunile alternative la cotele reduse de TVA, Comisia pune întrebarea dacă acestea nu ar putea fi înlocuite cu subvenții directe: un instrument politic mai eficient, mai transparent și mai puțin costisitor. Comitetul consideră că soluțiile alternative cu caracter național sunt o cale de urmat în unele situații speciale și pentru intervale scurte de timp, cu condiția să fie evitată orice măsură cu caracteristici de ajutor de stat. Totuși, orice fel de soluție cu caracter național, ca alternativă la derogările de la cotele TVA, ar trebui să fie stabilită pe

baza unor criterii de transparență, ținând cont de faptul că, în orice caz, ar constitui o ulterioară **îndepărtare de la obiectivele pieței unice.**

4.16 În cele din urmă, ca o completare la numeroasele sale avize în materie, Comitetul reiterează o sugestie de bun simț și transparență: **eliminarea cuvântului „provizoriu” din denumirea regimului TVA actual.** Acest adjectiv — aflat încă în uz după treizeci de ani și fără perspective pe termen mediu de a deveni „definitiv” — produce confuzie și afectează credibilitatea regulilor UE, justificând, dacă mai era nevoie, vechiul adagiu potrivit căruia „nimic nu e mai definitiv decât provizoriul”.

Bruxelles, 22 aprilie 2008

Președintele

Comitetului Economic și Social European

Dimitris DIMITRIADIS

Avizul Comitetului Economic și Social European privind strategia pentru regiunile ultraperiferice: realizări și perspective

COM(2007) 507 final

(2008/C 211/19)

La 21 septembrie 2007, în conformitate cu articolul 262 din Tratatul de instituire a Comunității Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Strategia pentru regiunile ultraperiferice: realizări și perspective.

Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 28 martie 2008. Raportor: dl Coupeau.

În cea de a 444-a sesiune plenară, care a avut loc la 22 și 23 aprilie 2008 (ședința din 22 aprilie 2008), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 128 voturi pentru, 3 voturi împotriva și 5 abțineri.

1. Introducere

1.1 Articolul 299 alineatul (2) din Tratatul CE permite recunoașterea specificității regiunilor ultraperiferice (denumite în continuare RUP), ceea ce face posibilă păstrarea caracteristicilor acestora și diminuarea constrângerilor la care sunt supuse.

1.2 Cele șapte regiuni care au statutul de ultraperiferice sunt: Comunitatea autonomă spaniolă a Insulelor Canare, cele două regiuni autonome portugheze (Azore și Madeira) și cele patru departamente franceze (Guadelupa, Guyana, Martinica și Réunion).

1.3 Din 1989, aceste regiuni beneficiază de un program specific, care vizează sprijinirea măsurilor de dezvoltare socio-economică în vederea unei mai bune convergențe cu restul Uniunii Europene.

1.4 În comunicarea sa din 12 septembrie 2007, „Strategie pentru regiunile ultraperiferice: realizări și perspective”, Comisia a lansat o consultare publică pentru a primi părerile tuturor părților interesate în ceea ce privește politica sa privind RUP, date fiind provocările majore cărora RUP vor trebui să le facă față în viitor. Prezentul aviz al CESE răspunde acestei consultări.

1.5 CESE consideră că politicile financiare destinate RUP au avut un anumit număr de efecte benefice, dar că persistă încă dificultăți structurale care trebuie să fie rezolvate. De aceea, CESE consideră că este necesar ca aceste politici să fie consolidate pe viitor.

1.6 CESE constată că, pentru RUP, posibilitatea de a avea acces la teritoriul și piața UE constituie o problemă permanentă, având în vedere depărtarea, izolarea (cu excepția Guyanei) și particularitățile geografice și structurale ale acestor regiuni.