

# PARLAMENTUL EUROPEAN

2004



2009

---

*Document de ședință*

**A6-0312/2008**

17.7.2008

## **RAPORT**

privind o strategie coordonată pentru intensificarea luptei împotriva fraudei  
fiscale  
(2008/2033(INI))

Comisia pentru afaceri economice și monetare

Raportor: Sharon Bowles

## CUPRINS

	<b>Pagina</b>
PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN.....	3
EXPUNERE DE MOTIVE.....	11
AVIZ AL COMISIEI PENTRU AFACERI JURIDICE .....	15
REZULTATUL VOTULUI FINAL ÎN COMISIE .....	18

## PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN

### privind o strategie coordonată pentru intensificarea luptei împotriva fraudei fiscale (2008/2033(INI))

*Parlamentul European,*

- având în vedere Comunicarea Comisiei privind necesitatea elaborării unei strategii coordonate pentru intensificarea luptei împotriva fraudei fiscale (COM(2006)254),
  - având în vedere Comunicarea Comisiei privind anumite elemente cheie care contribuie la instituirea strategiei de combatere a fraudei în domeniul TVA-ului în cadrul UE (COM(2007)0758),
  - având în vedere raportul Comisiei privind utilizarea unor măsuri de cooperare administrativă în lupta împotriva fraudei în domeniul TVA-ului (COM(2004)0260),
  - având în vedere concluziile Președinției Consiliului din 7 iunie 2006, 28 noiembrie 2006, 5 iunie 2007 și 14 mai 2008,
  - având în vedere Raportul special nr. 8/2007 al Curții de Conturi Europene privind cooperarea administrativă în domeniul taxei pe valoarea adăugată,
  - având în vedere Comunicarea Comisiei privind contribuția politicilor fiscale și vamale la Strategia de la Lisabona (COM(2005)0532),
  - având în vedere Comunicarea Comisiei privind măsurile de modificare a sistemului de TVA în vederea combaterii fraudei (COM(2008)0109),
  - având în vedere propunerea Comisiei de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată în vederea combaterii fraudei fiscale legate de operațiunile intracomunitare și propunerea Comisiei de regulament al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1798/2003 în vederea combaterii fraudei fiscale legate de operațiunile intracomunitare (COM(2008)0147),
  - având în vedere articolul 8 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene,
  - având în vedere recomandările formulate în Concluziile Președinției Consiliului din 14 mai 2008 referitoare la aspectele fiscale aferente acordurilor care urmează să fie încheiate de Comunitate și de statele sale membre cu țările terțe,
  - având în vedere articolul 45 din Regulamentul său de procedură,
  - având în vedere raportul Comisiei pentru afaceri economice și monetare și avizul Comisiei pentru afaceri juridice (A6-0312/2008),
- A. întrucât fraudă fiscală are consecințe grave asupra bugetelor naționale și asupra sistemului de resurse proprii al Uniunii Europene, conduce la încălcări ale principiului impozitării juste și transparente și poate denatura concurența, afectând astfel funcționarea pieței

interne; întrucât întreprinderile oneste întâmpină dezavantaje de ordin concurențial din cauza fraudei fiscale, iar pierderile de venituri fiscale sunt, în final, acoperite de contribuabilul european prin alte forme de impozitare;

- B. întrucât fraudă fiscală pune în pericol echitatea și justiția fiscală, pierderile de venituri de către finanțele publice fiind adesea compensate printr-o creștere a fiscalității afectând contribuabilii mai modești și onești care nu au posibilitatea sau intenția de a se sustrage de la obligațiile lor fiscale sau de a le încălca;
- C. întrucât intensificarea schimburilor comerciale transfrontaliere ca urmare a instituirii pieței interne a condus la creșterea numărului de tranzacții în care locul de impozitare și locul de stabilire a persoanei supuse plății TVA-ului sunt în două state membre diferite;
- D. întrucât noile forme de fraudă fiscală legate de tranzacțiile transfrontaliere, cum ar fi fraudă de tip „carusel” sau fraudă intracomunitară a firmelor fantomă, au profitat de fragmentarea și de lacunele din actualele sisteme fiscale și întrucât sunt necesare schimbări în modul de funcționare a TVA;
- E. întrucât evaziunea și fraudă în domeniul TVA-ului afectează finanțarea bugetului Uniunii Europene, deoarece conduc la o mai mare nevoie de a face apel la resursele proprii ale statelor membre bazate pe venitul național brut;
- F. întrucât, deși intră în mare măsură în domeniul de competență al statelor membre, combaterea fraudei nu este o problemă care poate fi soluționată doar la nivel național;
- G. întrucât globalizarea implică dificultăți din ce în ce mai mari în ceea ce privește combaterea fraudei fiscale la nivel internațional, date fiind implicarea sporită a întreprinderilor cu sediul în țări terțe în fraudă de tip carusel, răspândirea comerțului electronic și globalizarea piețelor serviciilor; întrucât factorii respectivi militează puternic în favoarea îmbunătățirii cooperării internaționale, în special în materie de TVA;
- H. întrucât amploarea fraudei fiscale în Uniunea Europeană se datorează sistemului actual de tranziție a TVA care este prea complex, făcând tranzacțiile intracomunitare greu de urmărit, mai opace și, prin urmare, mai vulnerabile abuzului;
- I. întrucât, în momentul în care examinează diversele opțiuni, Comisia și statele membre ar trebui să evite, cât mai mult cu puțință, măsurile care ar putea conduce la o sarcină administrativă disproporționată pentru întreprinderi și administrațiile fiscale sau la discriminări în rândul comercianților;
- J. întrucât atât Comisia, cât și Curtea de Conturi au declarat cu consecvență că sistemul pentru schimburi de informații între statele membre cu privire la livrările intracomunitare de bunuri nu furnizează informații relevante sau în timp util pentru combaterea eficientă a fraudei în domeniul TVA-ului; întrucât în acest sens sunt necesare norme mai clare, cu caracter obligatoriu, pentru cooperarea dintre statele membre și Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF);
- K. întrucât utilizarea tuturor tehnologiilor disponibile, inclusiv stocarea și transmiterea electronice a anumitor date în materie de TVA și accize este indispensabilă pentru

funcționarea corespunzătoare a sistemelor fiscale din statele membre; întrucât condițiile referitoare la schimbul de date stocate electronic în fiecare stat membru și la accesul direct al statelor membre la aceste date ar trebui îmbunătățite; întrucât autoritățile fiscale din statele membre ar trebui să prelucreze cu atenția cuvenită datele cu caracter personal, în scopurile specificate și având consimțământul persoanei vizate sau în baza oricărui alt temei legitim prevăzut de lege;

- L. întrucât deseori comercianții pot obține doar informații foarte fragmentate privind statutul clienților lor în ceea ce privește TVA-ul;
- M. întrucât consolidarea mijloacelor de detectare a fraudei fiscale ar trebui să fie însoțită de o îmbunătățire a legislației existente privind asistența pentru recuperarea impozitelor, aplicarea unui tratament fiscal egal și garantarea caracterului practic pentru întreprinderi,

### ***Strategia UE în materie de fraudă fiscală***

1. remarcă faptul că scopul strategiei UE de combatere a fraudei fiscale trebuie să fie reducerea pierderilor fiscale generate de fraude fiscale prin identificarea domeniilor în care se pot aduce îmbunătățiri atât legislației UE, cât și cooperării dintre statele membre, îmbunătățiri care să promoveze în mod eficient reducerea fraudei fiscale, pe cât posibil fără a crea sarcini inutile pentru administrațiile fiscale și pentru contribuabili;
2. invită statele membre să ia în sfârșit în serios lupta împotriva fraudei fiscale;
3. reamintește faptul că instituirea unui sistem de TVA bazat pe „principiul țării de origine”, care implică faptul că tranzacțiilor supuse TVA-ului dintre statele membre li se aplică taxa percepută în țara de origine în loc să se aplice o rată zero, rămâne o soluție pe termen lung de combatere eficientă a fraudei fiscale; remarcă faptul că „principiul țării de origine” ar face inutilă scutirea de TVA a bunurilor comercializate pe piața internă și impozitarea lor ulterioară în țara de destinație; reamintește faptul că, pentru a putea funcționa, un sistem de TVA bazat pe „principiul țării de origine” necesită apropierea regimurilor fiscale între țări pentru a se evita concurența fiscală, precum și instituirea unui sistem de compensare, așa cum a fost propus inițial de Comisie în 1987;
4. regretă atitudinea de blocadă a unor state membre din ultimii 10 ani care a contracarat orice strategie UE eficientă de combatere a fraudei fiscale;
5. regretă că, în ciuda mai multor analize, solicitări și obiecții, Consiliul nu a adoptat până acum o strategie eficientă de combatere a fraudei fiscale;
6. solicită Comisiei să abordeze în continuare în mod direct această problemă, în ciuda repetatelor eșecuri din ultimele decenii;

### ***Aspecte generale: amploarea fraudei fiscale și consecințele ei***

7. ia act de faptul că estimările pierderilor fiscale totale (din impozite directe și indirecte) generate de fraudă fiscală variază în Uniunea Europeană de la 200 la 250 de miliarde EUR, echivalentul a 2-2,25% din PNB, 40 de miliarde EUR provenind din fraude în domeniul TVA-ului, și de faptul că se estimează că 10% corespund încasărilor de TVA,

8% încasărilor totale din accize pe băuturile alcoolice în 1998 și 9% încasărilor totale din accize pe produsele din tutun; regretă, cu toate acestea, faptul că nu sunt disponibile cifre exacte din cauza diferențelor majore dintre standardele naționale de raportare;

8. solicită aplicarea unui sistem uniform de colectare a datelor în toate statele membre, ca bază pentru asigurarea transparenței și a unor măsuri de combatere a fraudei fiscale la nivel național;
9. regretă că, din cauza lipsei de date colectate la nivel național, nu este posibilă nici evaluarea adecvată a amploării reale a problemei și nici monitorizarea schimbărilor, fie ele pozitive sau negative;
10. solicită Comisiei să studieze un sistem european armonizat de colectare de date și de producere de date statistice privind fraudă fiscală, astfel încât să se obțină o evaluare cât mai precisă cu putință a amploării reale a fenomenului;
11. reamintește faptul că eliminarea economiei subterane nu se poate realiza fără aplicarea mecanismelor stimulative adecvate; propune, în plus, ca statele membre să prezinte rapoarte, prin intermediul graficului de performanțe al Strategiei de la Lisabona, privind progresele realizate pentru reducerea economiilor lor subterane;

#### ***Actualul sistem de TVA și deficiențele sale***

12. remarcă faptul că fraudă în domeniul TVA-ului constituie un motiv deosebit de preocupare pentru funcționarea pieței interne în măsura în care are un impact transfrontalier direct, implică pierderi substanțiale de venituri și afectează direct bugetul UE;
13. reiterează faptul că sistemul actual de TVA, instituit în 1993, ar fi trebuit să fie doar un sistem tranzitoriu și că Parlamentul a cerut Comisiei să prezinte propuneri care să vizeze luarea unei decizii finale în ceea ce privește sistemul definitiv de TVA până în 2010;
14. afirmă că libera circulație a persoanelor, mărfurilor, serviciilor și capitalului pe piața internă începând din 1993, în combinație cu noile descoperiri tehnologice care au condus la bunuri mici, dar de mare valoare, fac din ce în ce mai dificilă combaterea fraudei în domeniul TVA-ului, lucru exacerbă de complexitatea și natura fragmentată a sistemului actual, care îngreunează urmărirea tranzacțiilor, făcându-le astfel mai vulnerabile la abuzuri;
15. ia notă de creșterea numărului de cazuri de fraude cu firme fantomă și de încălcarea premeditată a sistemului de TVA de către organizații criminale care comit astfel de fraude pentru a profita de deficiențele sistemului și evidențiază cazul de fraudă de tip „carusel” privind TVA-ul deschis de Eurojust care implică 18 state membre și o fraudă fiscală în valoare estimativă de 2,1 miliarde EUR;
16. sprijină eforturile Comisiei de a schimba fundamental sistemul actual de TVA; salută faptul că statele membre consideră acum prioritară această problemă și le îndeamnă să se pregătească să ia măsuri semnificative în acest sens;

17. consideră că actualul sistem este depășit și necesită o revizuire totală, care să nu conducă însă la creșterea birocrăției pentru întreprinderile cinstite; este convins că menținerea status quo-ului nu este o opțiune;

### ***Alternative pentru sistemul actual de TVA***

#### *Mecanismul de impozitare inversă*

18. remarcă faptul că într-un sistem cu impozitare inversă, TVA-ul este datorat de clientul supus taxei și nu de furnizor; admite că acest mecanism are avantajul de a anula posibilitatea de a comite fraude cu firmă fantomă, desemnând contribuabilul căruia îi sunt furnizate bunurile ca persoană responsabilă pentru plata TVA;
19. remarcă faptul că un sistem dublu de TVA ar aduce prejudicii bunei funcționări a pieței interne și ar crea un mediu mai complex care ar descuraja investițiile în afaceri, situație care ar putea fi depășită, pe termen lung, doar printr-un sistem de impozitare inversă generalizată cu caracter obligatoriu, spre deosebire de un sistem opțional sau unul bazat doar pe livrări;
20. constată, de asemenea, că sistemul de impozitare inversă nu permite plata fracționată a TVA-ului și că TVA-ul este plătit integral doar la sfârșitul lanțului de distribuție, înlăturându-se astfel mecanismul de autocontrol al TVA-ului; avertizează că este posibil să apară noi forme de fraudă, inclusiv pierderi fiscale suplimentare la nivelul vânzărilor cu amănuntul și utilizarea frauduloasă a numerelor de înregistrare în scopuri de TVA, și că introducerea unor verificări suplimentare pentru combaterea acestor forme de fraudă ar putea conduce la îngreunarea sarcinii administrative pentru comercianții corecți; prin urmare, îndeamnă la precauție și la analize aprofundate înainte de introducerea unui sistem de impozitare inversă; remarcă totuși că aplicarea unui prag pentru a limita riscul de consum final neimpozitat ajută la combaterea fraudei și consideră rezonabil pragul de 5 000 EUR propus de Consiliu;

#### *Proiect-pilot*

21. constată, rămânând tototată precaut și critic, că un proiect-pilot poate ajuta statele membre să înțeleagă mai bine riscurile inerente unui mecanism de impozitare inversă și îndeamnă Comisia și statele membre să prevadă garanții adecvate pentru a se asigura că nici statele membre care participă, nici alte state membre nu se expun la riscuri majore pe perioada desfășurării proiectului-pilot;

### ***Impozitarea livrărilor intracomunitare***

22. consideră că cea mai bună soluție pentru combaterea fraudei în domeniul TVA-ului aferent livrărilor transfrontaliere constă în introducerea unui sistem în care scutirea de TVA pentru livrările intracomunitare este înlocuită cu aplicarea unei rate de impozitare de 15%; remarcă faptul că un astfel de sistem ar funcționa mai bine dacă varietatea și complexitatea ratelor reduse ale TVA-ului ar fi simplificate semnificativ, cu reducerea la minimum a sarcinii administrative atât pentru întreprinderi, cât și pentru autoritățile fiscale; constată că reducerile individuale ale ratelor TVA-ului instituite înainte de 1992 ar trebui examinate și evaluate atent pentru a se vedea dacă menținerea lor este justificată din

punct de vedere economic;

23. recunoaște că, din cauza ratelor diferite ale TVA-ului, impozitarea livrărilor intracomunitare ar impune plăți de regularizare între statele membre; consideră că regularizările în cauză ar trebui să fie efectuate prin intermediul unui organism de compensare, ceea ce ar facilita transferurile de venituri între statele membre; subliniază faptul că funcționarea unui organism de compensare este fezabilă din punct de vedere tehnic;
24. consideră că un sistem descentralizat bazat pe un organism de compensare ar fi mai adecvat și ar putea fi dezvoltat mai rapid, în măsura în care le dă statelor membre posibilitatea de a conveni bilateral detalii importante, în funcție de balanța comercială a fiecăruia, de asemănările funcționale ale sistemelor lor de TVA și ale mecanismelor lor de control și pe baza încrederii reciproce;
25. subliniază că administrația fiscală a fiecărui stat membru de livrare trebuie să fie responsabilă pentru colectarea TVA-ului de la furnizor și pentru realizarea, prin intermediul sistemului de compensare, a unui transfer către administrația fiscală a statului în care are loc achiziția intracomunitară; recunoaște că este necesar să se dezvolte o încredere reciprocă între administrațiile fiscale;

***Cooperarea administrativă și asistență reciprocă în domeniul TVA-ului, al accizelor și al impozitării directe***

26. subliniază că statele membre nu pot combate fraudă fiscală transfrontalieră în mod individual; consideră că schimburile de informații și cooperarea dintre statele membre și dintre acestea și Comisie nu au fost suficiente, din punctul de vedere al fondului și al promptitudinii, pentru combaterea eficientă a fraudei; consideră că contactele directe dintre oficiile locale sau naționale de luptă antifraudă nu sunt dezvoltate și nici suficient de bine utilizate, ceea ce conduce la ineficiență, neutilizarea la maximă capacitate a măsurilor de cooperare administrativă și întârzieri în comunicare;
27. insistă ca, pentru a proteja veniturile fiscale din toate statele membre pe piața internă, statele membre să adopte măsuri comparabile împotriva autorilor fraudelor, în special la nivel de sancțiuni și acțiuni penale, indiferent de locul în care au loc pierderile de venituri; invită Comisia să propună mecanisme posibile pentru a promova o astfel de cooperare între statele membre;
28. salută propunerea Comisiei de modificare a Directivei TVA și a Regulamentului privind cooperarea administrativă în domeniul TVA-ului în vederea accelerării colectării și schimburilor de informații privind tranzacțiile intercomunitare începând cu 2010; recunoaște că normele propuse, care prevăd raportări lunare, vor îngreuna sarcina administrativă a întreprinderilor care prestează doar servicii și care nu sunt supuse acestei norme în prezent, dar acceptă faptul că acest lucru este necesar având în vedere că posibilitățile de comitere a unor fraude de tip „carousel” în domeniul anumitor servicii;
29. îndeamnă Consiliul să adopte rapid măsurile propuse și invită Comisia să prezinte alte propuneri privind accesul automatizat al tuturor statelor membre la anumite date nesensibile deținute de statele membre cu privire la proprii contribuabili (sector de



activitate, anumite date privind cifra de afaceri etc.) și privind armonizarea procedurilor de înregistrare și de radiere a contribuabililor supuși TVA-ului pentru a asigura depistarea rapidă și radierea falșilor contribuabili; subliniază faptul că statele membre trebuie să își asume răspunderea pentru actualizarea datelor lor, în special în ceea ce privește radierea și depistarea înregistrărilor frauduloase;

30. reamintește faptul că paradisurile fiscale reprezintă o barieră în calea punerii în aplicare a Strategiei de la Lisabona, deoarece exercită o presiune de scădere asupra ratelor de impozitare și, în general, asupra veniturilor fiscale, exacerband prin aceasta efectele concurenței fiscale care erodează suveranitatea fiscală a statelor membre;
31. subliniază, de asemenea, că, în perioadele de disciplină bugetară, orice erodare a bazei fiscale provocate de paradisurile fiscale sau de concurența fiscală fără restricții va pune în pericol capacitatea statelor membre de a respecta Pactul de stabilitate și creștere reformat și că o reducere a veniturilor publice periclitează modelul social european;
32. subliniază faptul că eliminarea paradisurilor fiscale presupune, printre altele, o strategie orientată pe trei direcții: combaterea evaziunii fiscale, lărgirea domeniului de aplicare al Directivei privind impozitarea economiilor și solicitarea ca OCDE, prin intermediul membrilor săi, să sancționeze paradisurile fiscale necooperante;

### ***Evaziunea fiscală***

33. regretă faptul că statele membre pun obstacole în calea unei reforme a Directivei privind impozitarea economiilor prin obiecții continue și tactici de amânare și îndeamnă Comisia să își prezinte propunerile cât de curând posibil, fără a acorda atenție semnelor de rezistență;
34. subliniază faptul că reforma Directivei privind impozitarea economiilor trebuie să își corecteze diferitele lacune și deficiențe care facilitează operațiunile de evaziune și fraudă fiscală;
35. invită Comisia, în contextul reformei Directivei privind impozitarea economiilor, să examineze opțiunile pentru reformă, inclusiv lărgirea domeniului de aplicare al directivei astfel încât să vizeze toate persoanele juridice și toate sursele de venit financiar;
36. îndeamnă Uniunea Europeană să facă din eliminarea paradisurilor fiscale la nivel mondial o prioritate, având în vedere efectele negative ale acestora asupra veniturilor fiscale ale fiecărui stat membru; invită Consiliul și Comisia să facă uz de puterea comercială a UE atunci când negociază acorduri comerciale și de cooperare cu guvernele unor paradisuri fiscale pentru a le convinge să elimine dispozițiile și practicile fiscale care favorizează evaziunea și fraudă fiscală; salută, ca primă măsură, recomandările Consiliului din 14 mai 2008 de a include în acordurile comerciale o clauză privind buna guvernare în probleme fiscale și solicită Comisiei să prezinte imediat o astfel de clauză în negocierile acordurilor comerciale viitoare;

0

0 0

37. încredințează Președintelui sarcina de a transmite prezenta rezoluție Consiliului, Comisiei, precum și guvernelor și parlamentelor statelor membre.

## EXPUNERE DE MOTIVE

### Extent of fiscal fraud

Tax fraud has serious consequences for national budgets, leads to violations of the principle of fair taxation and is liable to bring about distortions of competition, thereby affecting the operation of the internal market. Distortions caused by VAT fraud affect the overall balance of the resource system which has to be fair and transparent in order to guarantee the well functioning of the Community.

Though investigations into the magnitude of VAT evasion and fraud have not been carried out in all Member States, several estimates have been published. The International VAT Association quotes estimates of VAT losses ranging from 60 billion to 100 billion euro per annum across the European Union. In the United Kingdom alone, HM Revenue and Customs (HMRC) estimate that in the tax year 2005-2006 VAT revenue losses amounted to 18,2 billion euro. In Germany, the Ministry of Finance published the results of a study which estimated, for 2005, VAT losses of 17 billion euro. Furthermore, as the Court of Auditors recalls, VAT evasion and fraud also impact on the financing of the EU budget, resulting in an increased need to call from Member States own resources based on gross national income.<sup>1</sup>

### VAT fraud

By way of reminder, the current "transitional" system, which dates back to 1993, is the result of a compromise between the decision to create a single market without border controls, on the one hand, and the fact that Member States did not agree to a degree of VAT harmonisation such as to achieve a completely homogeneous internal market, on the other. The Commission initially proposed the adoption of the origin system (i.e. the taxation at the rate of the exporting Member State). The Council adopted the so-called "transitional system", which enabled controls at the Community's internal borders to be abolished whilst allowing tax to continue to be collected in the Member State of destination.

Under the transitional system, VAT (as a consumption tax) is charged at the place of consumption as a percentage of the cost of the actual product. As a product moves from one company to the next (between VAT registered traders) VAT is charged and collected and remitted to the domestic fiscal authority.

As regards intra-Community transactions, which are currently zero-rated, an exporter does not charge VAT, but is able to claim a refund of input VAT; conversely, a purchaser does not pay VAT, but has to charge it on subsequent sales and remit the VAT income to its fiscal authority.

### Problems

---

<sup>1</sup> Court of Auditors' Special report No 8/2007 concerning administrative cooperation in the field of value added tax, paragraph 2.

### ***Credit and refund mechanism***

Whereas most of the VAT evasion is linked to the shadow economy, a growing share of VAT evasion can be seen as a side-effect of the VAT arrangements described above, that were put in place 1993, in particular in the case of zero-rated intra-Community transactions, where traders do not charge VAT but still can claim a refund of input VAT. Since intra-Community transactions are zero-rated, such transactions can give rise to VAT evasion either in the supplier country (because the supplier, after having declared an intra-Community delivery, retains goods for sale in the domestic market without VAT) or in the country of destination (because the recipient fails to pay VAT due on arrival) or by operating the so-called missing trader fraud.

### ***Missing trader fraud***

Under this type of fraud (also known as "Carousel fraud"), fraudsters import goods that are zero-rated, charge VAT when selling the goods on in the supply chain but pocket the money instead of handing it over to the tax authorities. The 'carousel' continues if the goods are repeatedly exported and imported. Losses multiply. This entails a deliberate abuse of the system by criminal gangs who set up such schemes to take advantage of the system. Advancements in technology and the development of high value, low weight goods has made it easier for fraudsters to conduct carousel fraud. Mobile phones and chip technology are where fraud has been most prevalent.

### ***Zero-ratings***

The zero-rating of exports (which entails the refunding of VAT to exporters) has been identified as the main factor allowing carousel fraud to happen.

### **Possible alternative systems**

#### ***Reverse Charge***

In a reverse-charge system, VAT is accounted for by the taxable customer instead of the supplier. As the customer, in so far as they are entitled to full deduction, deducts this VAT on the same VAT declaration, the net result is nil and no payment is to be made. The reverse charge is not applied to supplies to private individuals and the supplier has, in that case, to charge and pay to the authorities total amount of VAT. There is no fractionated payment in a reverse-charge system as the total VAT is paid only at the end of the supply chain. In other words, a generalised reverse-charge mechanism would take away the main feature of VAT, namely the payment of VAT on supplies and the deduction of VAT on purchases, which provides for a self-policing control mechanism.

During its Presidency Germany proposed the application of a reverse charge mechanism but this was met with limited enthusiasm. Suggestions have also been made for a Member State to undertake an across the board reverse charge pilot project.

The reverse charge does have critics, that as with sales tax, the collection of VAT rests on the end trader who is responsible for paying all the VAT to the authorities. Also with the reverse charge new types of fraud can arise in the form of increased tax losses at the retail level and

the misuse of VAT identification numbers. To overcome this, the system could be accompanied by the introduction of checking measures, but this would constitute an additional burden to business.

As a first checking measure a threshold could be applied in order to limit the risk of untaxed final consumption. The Council has suggested that this threshold be set at 5000 EUR. The system would thus work as follows:

- when the customer does not qualify for the application of the reverse charge (mainly private persons but also non-taxable legal persons and fully exempt taxable persons) the supplier will have to charge VAT to his customer;
- when the customer is a taxable person qualifying for application of the reverse charge, the supplier will have to verify the amount of the transaction;
- when the taxable amount of the supply is less than €5 000, the supplier would have to charge VAT to his customer. The business customer can deduct this VAT under the normal rules;
- when the taxable amount of the supply is equal to or above €5 000, the supplier will not charge VAT on the supply. The business customer will account for the VAT on this supply and will be able to deduct this VAT under the normal rules.

The Commission, based on several studies, considers that the correct application of the threshold is the most costly element for businesses.

Finally, the question arises whether the proposed reverse-charge system should be optional or mandatory. The Commission and a large majority of Member States have made clear that an optional generalised reverse charge system would imply the creation of a double VAT system that would run against the efficient operation of the internal market and would be the source of a more complex environment that could discourage business investment.

**Pilot project** In view of the lack of empirical evidence, a pilot project could provide a more substantive reply to the questions regarding the feasibility of the proposed system. Care should be taken that neither the Member State volunteering nor any other Member State are exposed to major risks.

**Origin system** According to this system, VAT is charged at the rate of the exporting Member State. As explained above, the Council decided to adopt a "transitional system" so the option to introduce an origin system would go back to the original idea envisaged by the Commission. Member States were not at that time, and are still not willing to cede their sovereignty as regards setting the level of VAT rates. Therefore, for this system to have any chance of serious consideration by the Council, it should not require rate harmonisation.

One solution would be to reassess the proposals for the setting up of a **clearing house** as proposed in advance of 1992 but for reasons outlined above Member States were not supportive. With the rise in fraud and technological advance it is well worth raising again. To retain the founding principle of VAT, that is being a consumption tax, VAT would be charged at the rate of the exporting country, and a clearing house would facilitate the passing of revenue amongst Member States. The Member State of supply would have to forward the VAT collected to the importing Member State. Where the Member State of arrival of the goods applies a rate of more than 15%, that additional VAT will accrue to that Member State;

where the Member State of arrival of the goods applies a rate lower than 15% because of the application of one or more reduced VAT rates or the zero rate in certain Member States, the Member State of the purchaser will allow a credit to the taxable person making the intra-Community acquisition. In the same vein, the Member State of arrival will be able to collect VAT that results from any limitation applicable to the acquirer's right to deduct input VAT. In this way, distortions of competition which might otherwise arise from different national levels of VAT rates would be avoided.

The main difficult issue, which is a political one, would be that of making individual Member States's tax receipts dependant on transfers made by other Member States. In other words, two groups of Member States would emerge, i.e. net receivers (i.e. those where the amount of intra-Community acquisitions exceeds the intra-Community supplies) and net contributors (i.e. those in which the total amount of intra-Community supplies exceeds the total amount of intra-Community acquisitions). As it is shown in the annex, and depending on their respective bilateral trade balance, 16 Member States, under a system of taxed intra-Community supplies would be "net receivers", whereas the rest would be "net contributors".

***Destination system-*** Another option could be to charge VAT at the rate of the importing member state (where the buyer is). There would be no need for clearing but this would have to go together with a "one stop shop" system whereby a trader could fulfil all his VAT obligations for EU-wide activities in the Member State in which they are established.

### **Administrative cooperation and mutual assistance in the field of VAT, excise duties and direct taxation**

Combating fraud, whilst being largely a Member State competence, is not a problem that can be solved at national level only. The fight against tax fraud should be a priority for the EU and should call for close cooperation between the administrative authorities in each Member State and with the Commission.

Exchanges of information between the respective administrations as well as between administrations and the Commission are not sufficiently intensive and fast in order to combat fraud more effectively. Direct contact between local or national anti-fraud offices is not sufficiently developed and implemented, which leads to inefficiency, under-use of the arrangements for administrative cooperation and delays in communication. To solve this requires more cooperation between Member States, and raises the question of whether binding rules need to be made. Easier understanding of each other's systems or common basis, such as through CCCTB, would also help. Unfortunately, some see common bases as a step to encroachment on tax rates.

The use of all available technologies, including the electronic storage and transmission of certain data for VAT and excise duties control purposes is indispensable for the proper functioning of the tax systems. The conditions for the exchange of, and direct access of Member States to, electronically stored data in each Member State should therefore be improved. In particular, real time transactions using an electronic system to log and validate transactions would give authorities greater opportunities to identify and combat fraudulent behaviour. Care would need to be taken to ensure proper data protection regimes.

**Annex - Trade Balance between Member States (source: Eurostat)**

Member State	2005		2006	
	Trade deficit €m	Trade surplus €m	Trade deficit €m	Trade surplus €m
AT	-10 092		-8 376	
BE		21 539		22 700
BG	-2 283		-2 384	
CY	-2 649		-3 042	
CZ		3 636		5 035
DE		98 946		103 087
DK		5 227		2 996
EE	-1 427		-2 852	
EL	-16 655		-18 363	
ES	-36 898		-37 406	
FI	-1 396			122
FR	-37 210		-38 664	
HU		3 537		4 105
IE		19 479		16 691
IT	-186		-738	
LT	-1 202		-2 481	
LU		749		1 410
LV	-2 087		-3 459	
MT	-1 226		-1 076	
NL		116 108		127 332
PL	-5 019		-3 608	

PT	-13 130		-13 432	
RO	-4 915		-7 647	
SI	-2 435		-2 247	
SK		197		1 216
SV	-1 609			222
UK	-55 212		-57 459	
Totals	-195 631	269 418	-203 234	284 916



25.6.2008

## AVIZ AL COMISIEI PENTRU AFACERI JURIDICE

destinat Comisiei pentru afaceri economice și monetare

privind strategia coordonată pentru intensificarea luptei împotriva fraudei fiscale (2008/2033(INI))

Raportor pentru aviz: Othmar Karas

### SUGESTII

Comisia pentru afaceri juridice recomandă Comisiei pentru afaceri economice și monetare, competentă în fond, includerea următoarelor sugestii în propunerea de rezoluție ce urmează a fi adoptată:

- A. întrucât lupta împotriva fraudei fiscale este în mare măsură de competența statelor membre; întrucât, cu toate acestea, libera circulație a bunurilor și serviciilor pe piața comunitară face dificilă combaterea acestui tip de fraudă de către statele membre în mod individual,
- B. întrucât articolele 10 și 280 din Tratatul CE prevăd ca statele membre să adopte măsurile corespunzătoare pentru îndeplinirea obligațiilor care decurg din Tratat și să își coordoneze acțiunile în vederea protejării intereselor financiare ale Comunității,
- C. întrucât fraudă fiscală constituie o problemă globală din ce în ce mai acută, estimată între 2 și 2,5% din PIB-ul Uniunii Europene, fiind cuprinsă între 200 și 250 de miliarde EUR<sup>1</sup>;
  1. subliniază că lupta împotriva fraudei fiscale nu poate fi gestionată în mod separat; evidențiază faptul că o abordare coordonată a Comunității în vederea consolidării cooperării între statele membre, precum și a cooperării cu țările terțe, reprezintă o necesitate evidentă;
  2. atrage atenția asupra faptului că fraudă de tip „carusel” (frauda bazată pe veriga lipsă) este adesea comisă la nivel transfrontalier între mai multe state membre, prin reimportarea și reexportarea mărfurilor;

---

<sup>1</sup> Comunicatul de presă al Comisiei: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/697>.

3. observă că, prin propunerea de introducere a sistemului de impozitare la beneficiar, Comisia caută noi modalități de reducere a fraudei fiscale prin modificarea sistemului TVA actual;
4. critică mecanismul de impozitare la beneficiar și proiectele pilot prevăzute în acest sens; consideră că un mecanism facultativ de impozitare la beneficiar ar conduce la existența unui sistem de dublă impozitare, care ar crea în final un mediu fiscal mai complex, ar genera incertitudine juridică, și ar avea un impact negativ asupra mediului de afaceri, în special asupra întreprinderilor mici și mijlocii;
5. solicită continuarea și intensificarea luptei împotriva fraudei fiscale, prin consolidarea rețelelor de cooperare existente în prezent între statele membre și dezvoltarea în paralel a unor măsuri inovatoare la nivelul Uniunii Europene, fără a impune însă măsuri birocratice nejustificate autorităților respective sau contribuabililor; salută, în acest sens, recente propuneri ale Comisiei de modificare a Directivei privind TVA-ul și a Regulamentului privind cooperarea administrativă în domeniul taxei pe valoarea adăugată (COM(2008)0147);
6. solicită crearea, până la sfârșitul actualei legislaturi, a unui grup operativ axat pe evaluarea posibilelor metode de coordonare pentru combaterea transfrontalieră a fraudei fiscale.

## REZULTATUL VOTULUI FINAL ÎN COMISIE

<b>Data adoptării</b>	25.6.2008
<b>Rezultatul votului final</b>	+: 19 -: 0 0: 1
<b>Membri titulari prezenți la votul final</b>	Carlo Casini, Titus Corlățean, Bert Doorn, Monica Frassoni, Giuseppe Gargani, Neena Gill, Klaus-Heiner Lehne, Katalin Lévai, Hans-Peter Mayer, Manuel Medina Ortega, Hartmut Nassauer, Aloyzas Sakalas, Francesco Enrico Speroni, Diana Wallis, Jaroslav Zvěřina
<b>Membri supleanți prezenți la votul final</b>	Sharon Bowles, Sajjad Karim, Georgios Papastamkos, Michel Rocard, József Szájer

## REZULTATUL VOTULUI FINAL ÎN COMISIE

<b>Data adoptării</b>	7.7.2008
<b>Rezultatul votului final</b>	+: 18 -: 1 0: 0
<b>Membri titulari prezenți la votul final</b>	Mariela Velichkova Baeva, Zsolt László Becsey, Pervenche Berès, Sharon Bowles, Udo Bullmann, Elisa Ferreira, Jean-Paul Gauzès, Benoît Hamon, Gunnar Hökmark, Karsten Friedrich Hoppenstedt, Sophia in 't Veld, Wolf Klinz, Astrid Lulling, John Purvis, Alexander Radwan, Eoin Ryan, Peter Skinner, Cornelis Visser
<b>Membri supleanți prezenți la votul final</b>	Werner Langen