



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Studiu de caz rapid
Rambursarea taxei pe
valoarea adăugată în
domeniul coeziunii:
o utilizare suboptimă
și expusă la erori a
fondurilor UE

Noiembrie 2018

Cuprins

	Puncte
Introducere	01-02
Ce este taxa pe valoarea adăugată și cum funcționează aceasta?	03-05
Normele de eligibilitate a TVA-ului în cadrul cheltuielilor din domeniul coeziunii	06-09
Rambursarea TVA-ului: o sursă frecventă de erori, de consecvențe și de utilizare suboptimă a fondurilor	10-22
Erori cuantificate rezultate din rambursarea TVA-ului neeligibil	12-13
Lipsa de consecvență în tratamentul TVA-ului drept cheltuială eligibilă	14-18
Utilizarea suboptimă a fondurilor UE în cazul rambursării TVA-ului către organisme publice	19-22
Încercările Comisiei de a îmbunătăți situația	23-32
Ce s-a întâmplat până în prezent	23-26
Ce s-ar putea întâmpla în următoarea perioadă de programare	27-32
Glosar	
Echipa Curții	

Introducere

01 În rapoartele sale anuale referitoare la exercițiile financiare 2015 și 2017, Curtea a subliniat complexitatea tratamentului TVA-ului drept cost eligibil în domeniul coeziunii, în special în cazul *organismelor publice*¹. Prezentul document aduce informații suplimentare care vin astfel în completarea observațiilor și a punctelor de vedere exprimate în Avizul nr. 6/2018 referitor la propunerea Comisiei privind tratamentul în viitor al TVA-ului în Regulamentul privind dispozițiile comune².

02 În acest scop, Curtea a analizat rezultatele obținute cu privire la cheltuielile din domeniul coeziunii în cadrul auditurilor desfășurate în anii precedenți în vederea declarației de asigurare. Pe baza acestei analize, Curtea oferă o imagine de ansamblu asupra principalelor probleme constatate în legătură cu TVA:

- o motivele de la baza erorilor cuantificabile detectate de Curte;
- o lipsa de consecvență în tratamentul TVA-ului și
- o utilizarea suboptimă a fondurilor UE.

¹ A se vedea punctele 6.40-6.42 din Raportul anual al Curții de Conturi Europene privind exercițiul financiar 2017 și punctele 6.31-6.35 din Raportul anual al Curții de Conturi Europene privind exercițiul financiar 2015.

² A se vedea punctele 87-89 din Avizul nr. 6/2018 al Curții de Conturi Europene.

Ce este taxa pe valoarea adăugată și cum funcționează aceasta?

03 TVA-ul este un impozit indirect pe consumul de bunuri și servicii și face obiectul unor norme stabilite la nivel de stat membru. Cotele *standard de TVA* aplicate în UE variază de la 17 % în Luxemburg la 27 % în Ungaria. Pentru a se asigura un anumit nivel de armonizare în UE, Directiva TVA din 2006³ prevede un sistem comun de TVA pe care statele membre trebuie să îl integreze în normele lor naționale.

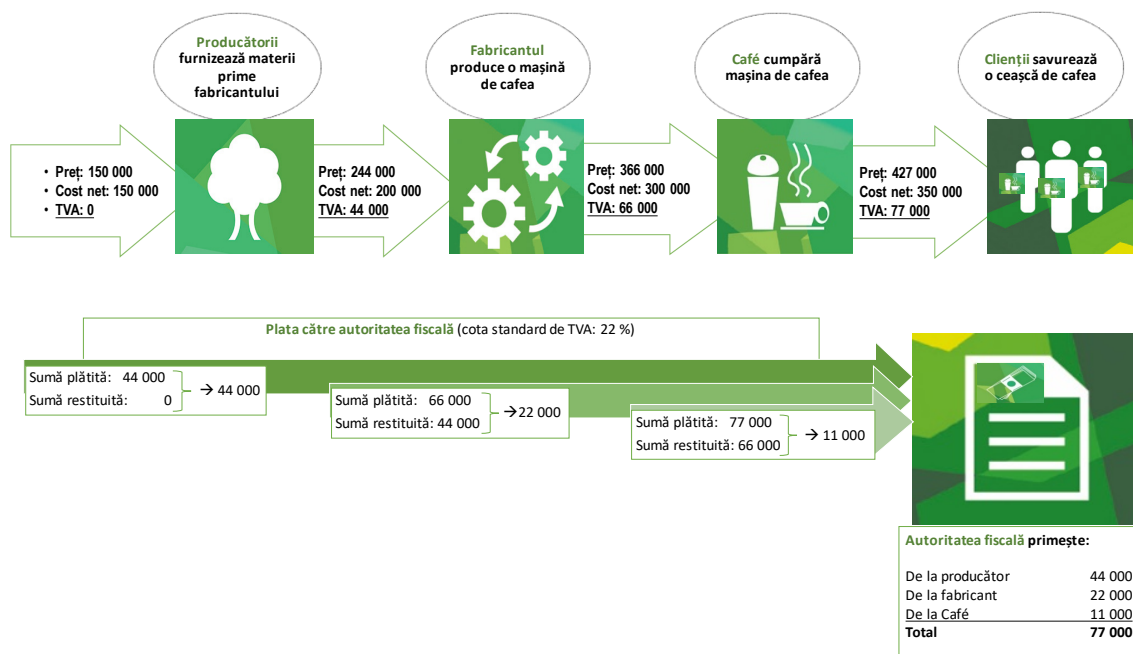
04 O persoană impozabilă⁴ are obligația să perceapă TVA pentru activitățile (vânzările) sale impozabile și să transfere suma pe care a colectat-o către autoritatea fiscală națională. La rândul său, persoana impozabilă poate solicita restituirea TVA-ului plătit deja pentru propriile achiziții de bunuri și servicii.

05 La sfârșitul procesului de producție și/sau de comercializare, bugetul de stat primește cuantumul total al TVA-ului inclus în prețul final. Consumatorul final, care nu adaugă nicio valoare suplimentară produsului, nu are dreptul la o restituire și, prin urmare, suportă în ultimă instanță costul total al TVA-ului ca parte a prețului final al produsului achiziționat (a se vedea ***figura 1***).

³ Directiva 2006/112/CE a Consiliului din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată (JO L 347, 11.12.2006, p. 1).

⁴ În general, „persoană impozabilă” înseamnă orice persoană care, în mod independent, desfășoară în orice loc orice activitate economică, indiferent de scopul sau de rezultatele activității respective.

Figura 1 – Cum funcționează taxa pe valoarea adăugată



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Normele de eligibilitate a TVA-ului în cadrul cheltuielilor din domeniul coeziunii

06 Cheltuielile efectuate de UE implică adesea subvenționarea unor costuri legate de achiziționarea anumitor bunuri sau servicii. TVA-ul aferent poate reprezenta până la o cincime din costurile unui proiect (a se vedea punctul 03). Prin urmare, tratamentul TVA-ului devine o chestiune importantă în contextul eligibilității cheltuielilor cofinanțate din bugetul UE.

07 Fondurile *politicii de coeziune* sunt utilizate pentru a rambursa beneficiarilor acele cheltuieli care sunt conforme cu normele de eligibilitate de la nivel național și de la nivelul UE. TVA-ul este unul dintre puținele domenii în care principiile de eligibilitate sunt definite la nivelul UE. Aceste norme au rămas mai mult sau mai puțin aceleași ca în 2000⁵. În principiu, TVA-ul este eligibil pentru cofinanțare numai în cazul în care această taxă nu se poate recupera în temeiul legislației naționale în materie⁶.

08 La fel ca în perioadele de programare anterioare, Regulamentul privind dispozițiile comune (RDC) aplicabil în perioada 2014-2020 utilizează „recuperabilitatea” ca un criteriu de eligibilitate. Acest lucru înseamnă că, în cazul în care beneficiarii pot să recupereze TVA-ul, această taxă nu reprezintă un cost eligibil, indiferent dacă beneficiarii reușesc sau nu să își recupereze efectiv cheltuielile cu TVA-ul. În consecință, pentru beneficiarii care nu sunt persoane impozabile înregistrate în

⁵ Regula nr. 7: „TVA și alte impozite și taxe” din Regulamentul (CE) nr. 1685/2000 al Comisiei din 28 iulie 2000 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1260/1999 al Consiliului în ceea ce privește eligibilitatea cheltuielilor în cadrul operațiunilor cofinanțate de fondurile structurale (JO L 193, 29.7.2000, p. 39).

⁶ Articolul 69 alineatul (3) din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 320).

scopuri de TVA și care nu pot deci să recupereze TVA-ul, această taxă ar reprezenta în mod normal un cost eligibil.

09 Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a introdus o interpretare mai largă a conceptului de recuperabilitate în două dintre hotărârile⁷ sale din 2012, în care a conchis că o examinare formală a statutului fiscal al beneficiarului nu reprezintă o bază suficientă pentru a decide cu privire la caracterul recuperabil al TVA-ului și, prin urmare, cu privire la eligibilitatea acestei cheltuieli. Autoritățile statelor membre ar trebui să țină seama, de asemenea, de structura operațională a unui proiect cofinanțat, care ar putea include entități diferite. Cu alte cuvinte, chiar și în cazul în care o entitate publică cu statut neimpozabil beneficiază de ajutor din partea UE pentru construirea unui element de infrastructură, TVA-ul aferent ar trebui să fie considerat recuperabil dacă infrastructura respectivă este sau va fi exploatată de către o altă entitate care percepe un tarif, incluzând TVA, de la utilizatorii finali. **Caseta 1** conține un rezumat al cauzei în discuție și ilustrează interpretarea juridică obligatorie dată de CJUE cu privire la recuperabilitatea TVA-ului.

Caseta 1

Hotărârea CJUE cu privire la TVA-ul nerecuperabil

În Ungaria, o întreprindere comună publică, deținută în proporție de 100 % de stat, gestionează, în numele statului, construcția de autostrăzi. După finalizarea unei autostrăzi, drepturile de proprietate sunt transferate cu titlu gratuit către o altă societate publică, care gestionează proprietățile statului. O altă societate de stat exploatează autostrada și percepe taxe de trecere care includ TVA.

Întreprinderea care gestionează construcția a beneficiat de un ajutor din partea UE și a calculat rata cheltuielilor eligibile luând în considerare atât costul total al infrastructurii (incluzând TVA), cât și veniturile provenite din taxele de trecere. Întrucât nu desfășoară activități comerciale, această întreprindere a considerat că TVA-ul reprezintă o cheltuială eligibilă și a solicitat rambursarea acesteia. Comisia a susținut însă că TVA-ul este recuperabil *de facto* în cadrul acestui aranjament, dată fiind existența societății care colectează taxe de trecere, și, prin urmare, că această cheltuială este neeligibilă. Hotărârea CJUE a confirmat punctul de vedere al Comisiei.

Sursa: rezumat al cauzei T-89/10 realizat de Curtea de Conturi Europeană.

⁷ Cauzele T-89/10 și T-407/10, Ungaria/Comisia Europeană, Hotărârea din 20 septembrie 2012 a Tribunalului.

Rambursarea TVA-ului: o sursă frecventă de erori, de inconsecvențe și de utilizare suboptimă a fondurilor

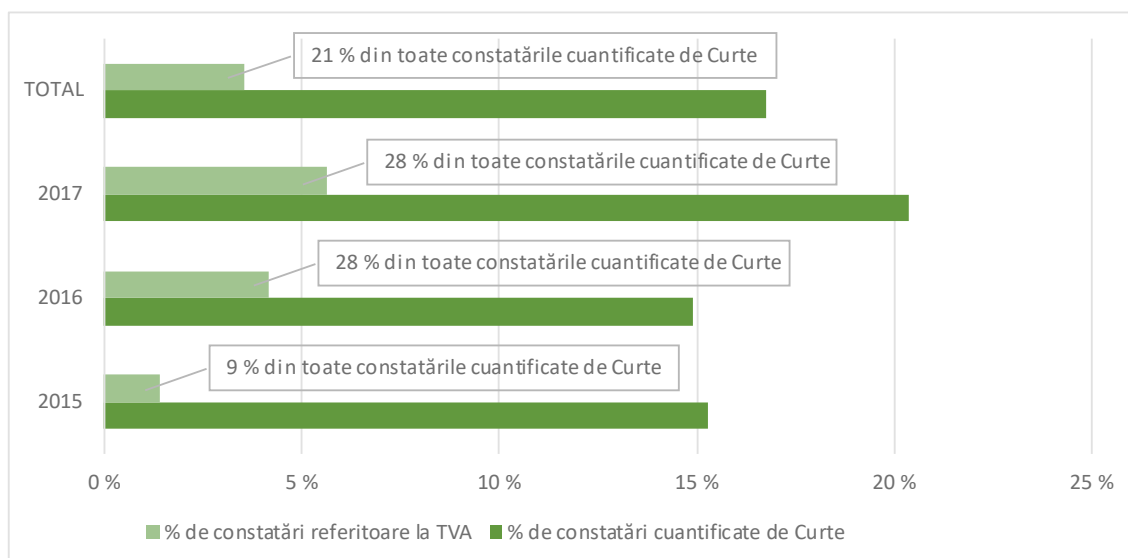
10 În cadrul activității sale legate de DAS, Curtea a identificat probleme legate de eligibilitatea TVA-ului, care au dus adesea la erori pe care Curtea le-a cuantificat. De asemenea, au fost identificate inconsecvențe în ceea ce privește tratamentul TVA-ului drept cost eligibil, atât în interiorul statelor membre, cât și între acestea, și au fost observate situații în care rambursarea TVA-ului a antrenat în mod clar o utilizare suboptimă a fondurilor UE din perspectiva bunei gestiuni financiare. În majoritatea acestor cazuri, beneficiarii ajutorului acordat de UE erau organisme publice.

11 În continuare sunt prezentate rezultatele analizei Curții cu privire la proiectele examinate în cadrul auditurilor sale anterioare desfășurate în vederea DAS, precum și informații detaliate cu privire la constatările formulate de Curte.

Erori cuantificate rezultate din rambursarea TVA-ului neeligibil

12 Între 2015 și 2017, Curtea a auditat 561 de operațiuni în cadrul auditurilor sale efectuate în vederea DAS. În 73 % din cazuri, beneficiarii ajutorului UE erau organisme publice. Curtea a cuantificat 94 de erori, dintre care 20 (21 %) erau legate de rambursarea de TVA neeligibil. Aproape toate aceste erori (95 %) priveau organisme publice. În **figura 2** este indicat procentul pe care îl reprezintă erorile legate de TVA din totalul erorilor cuantificate în 2015, 2016 și 2017.

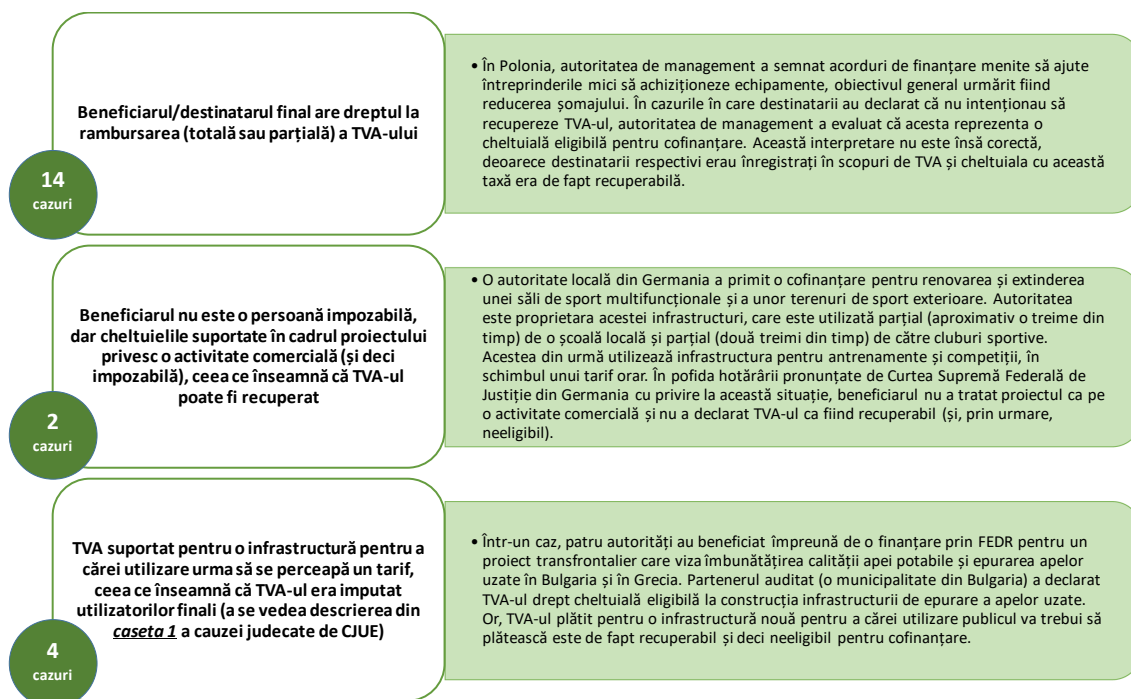
Figura 2 – Constatări legate de TVA formulate în urma auditurilor DAS din perioada 2015-2017



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

13 În 14 cazuri, beneficiarii au declarat TVA nerambursat drept un cost, chiar dacă beneficiarul – sau destinatarul final – avea dreptul să îl recupereze (altfel spus, acest TVA era *recuperabil*). În șase cazuri, beneficiarii au solicitat rambursarea TVA-ului doar pe baza unei examinări formale a statutului lor de beneficiar. În aceste cazuri, nici beneficiarul, nici autoritățile statelor membre nu au recunoscut faptul că modul în care era structurată activitatea cofinanțată antrena *de facto* recuperabilitatea TVA-ului. Acest lucru însemna că TVA-ul respectiv nu era eligibil pentru rambursare. **Figura 3** ilustrează diferitele tipuri de erori pe care Curtea le-a detectat și conține exemple de diverse cazuri.

Figura 3 – Tipuri de erori legate de TVA identificate în cadrul auditurilor DAS și exemple



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Lipsa de consecvență în tratamentul TVA-ului drept cheltuială eligibilă

14 Rambursarea TVA-ului (drept cost eligibil) din bugetul UE depinde, într-o oarecare măsură, de modul în care sunt structurate proiectele, acest aspect fiind lăsat la latitudinea autorităților din statele membre. Implementarea unui anumit proiect (de exemplu, un proiect de infrastructură) poate fi organizată în diverse moduri în diferite state membre, ceea ce poate duce la un tratament neuniform al TVA-ului în UE.

15 Unele state membre utilizează entități cu scop unic în vederea implementării proiectelor de infrastructură. În general, aceste entități sunt deținute în întregime de autorități de la nivel național, regional sau local, dar funcționează sub regimul juridic aplicabil societăților private. În aceste cazuri, întreprinderea publică este o persoană impozabilă plătitoare de TVA, această taxă fiind deci considerată recuperabilă și, prin urmare, neeligibilă pentru finanțare din partea UE.

16 În alte cazuri, beneficiarul direct al ajutorului UE este o autoritate națională, regională sau locală (sau un organism aflat sub]n subordinea acesteia). Întrucât aceste

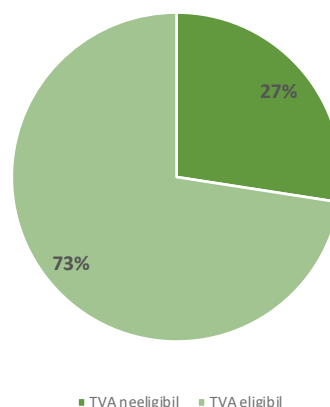
organisme publice nu recuperează în principiu TVA-ul, acest cost poate fi rambursat statului membru din fondurile UE.

17 **Tabelul 1** prezintă diferitele structuri de implementare observate în sectorul rutier în statele membre în care Curtea a auditat proiecte⁸. Din tabel reiese că, în 73 % din cazuri, statele membre lucrează cu un sistem în care TVA-ul este eligibil.

Tabelul 1 – Natura beneficiarilor și eligibilitatea TVA-ului în sectorul rutier

Statul membru ⁽¹⁾	Agenție publică sau fond public (ori o entitate similară)	Autoritate de la nivel național, regional sau local	Întreprindere publică
Bulgaria	eligibilă		
Republica Cehă	eligibilă	eligibilă	
Germania		eligibilă	
Estonia	eligibilă		
Spania	eligibilă		
Grecia		eligibilă/neeligibilă	neeligibilă
Ungaria			neeligibilă
Italia		eligibilă	neeligibilă
Letonia		eligibilă	
Malta	eligibilă		
Polonia	eligibilă	eligibilă	
Portugalia			neeligibilă
România		neeligibilă	
Slovenia			neeligibilă
Slovacia		eligibilă	

Eligibilitatea TVA-ului în cadrul proiectelor de infrastructură rutieră (ca procent din numărul proiectelor rutiere auditate)



(1) Statele membre care nu sunt incluse în listă fie nu au făcut parte din eșantionul Curții, fie nu au desfășurat proiecte rutiere pe care Curtea să le fi examinat.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

18 Curtea a observat și situații în care același tip de beneficiar a aplicat un tratament diferit al TVA-ului pentru același tip de proiect executat în același stat membru. O astfel de situație este prezentată în **caseta 2**. Această interpretare inconsecventă a legislației fiscale creează incertitudine în ceea ce privește eligibilitatea cheltuielilor.

⁸ Aceleași structuri se aplică și pentru alte tipuri de infrastructură, cum ar fi căile ferate.

Caseta 2

Exemplu de tratament neuniform al TVA-ului declarat în cadrul unor proiecte de construcție a unei infrastructuri de cercetare

În cadrul auditurilor sale desfășurate în vederea DAS, Curtea a auditat patru proiecte care vizau construirea unei infrastructuri de cercetare în Republica Cehă. Beneficiarii erau patru universități de stat din diferite orașe din Cehia. Fiecare universitate a tratat TVA-ul într-un mod diferit și a considerat drept cost eligibil o proporție diferită din această taxă. Deși tuturor universităților li se aplică aceeași legislație, proporția TVA-ului nerecuperat a variat între 23 % și 100 %.

Autoritățile cehe au acceptat TVA-ul nerecuperat declarat de beneficiar ca reprezentând un cost eligibil, dar nu au evaluat cuantumul real care putea fi recuperat. Principalul motiv care explică acest tratament neuniform este faptul că fiecare universitate a interpretat legislația fiscală cehă în mod diferit, în special în ceea ce privește noțiunea de „activitate economică” și modul în care aceasta ar trebui aplicată pentru a calcula deducerea fiscală pe o bază *pro rata*.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Utilizarea suboptimă a fondurilor UE în cazul rambursării TVA-ului către organisme publice

19 În general, organismele publice sunt considerate a fi consumatori finali: altfel spus, acestea nu au dreptul la restituirea TVA-ului pentru activitățile pe care le desfășoară în calitate lor de autorități publice (de exemplu, în domeniul educației, al îngrijirilor de sănătate sau al serviciilor sociale). Comisia și statele membre consideră că, în astfel de situații, TVA-ul este suportat efectiv de organismul public în calitate sa de beneficiar și constituie, prin urmare, o cheltuială eligibilă.

20 Or, TVA-ul declarat drept cheltuială de organismele publice nu reprezintă un cost net pentru statul membru în cauză. Acest lucru se întâmplă în special atunci când guvernele naționale desfășoară proiecte mari de infrastructură, de exemplu prin intermediul unui minister sau al unui organism aflat sub autoritatea directă a acestuia. Guvernul poate declara TVA-ul drept cost eligibil, deoarece ministerul respectiv nu are dreptul la recuperarea acestei taxe (a se vedea punctul 16), iar UE o rambursează autorităților din statul membru. Cu toate acestea, în același timp, bugetul național încasează venituri din TVA prin intermediul sistemului de impozitare normală.

21 Suma rambursată de UE poate chiar depăși în unele cazuri costurile efective suportate în cadrul proiectului, fără TVA, ceea ce înseamnă că venitul global la bugetul național este mai mare decât cuantumul real al cheltuielilor (a se vedea exemplul din **figura 4**). Această situație apare în cazul în care proporția reprezentată de finanțarea națională pentru un proiect este mai mică decât cota de TVA⁹. În actuala perioadă de programare, această observație este deosebit de relevantă pentru Fondul de coeziune, care finanțează proiecte mari de infrastructură, marea majoritate a proiectelor beneficiind de o rată de cofinanțare din partea UE de cel puțin 80 %¹⁰.

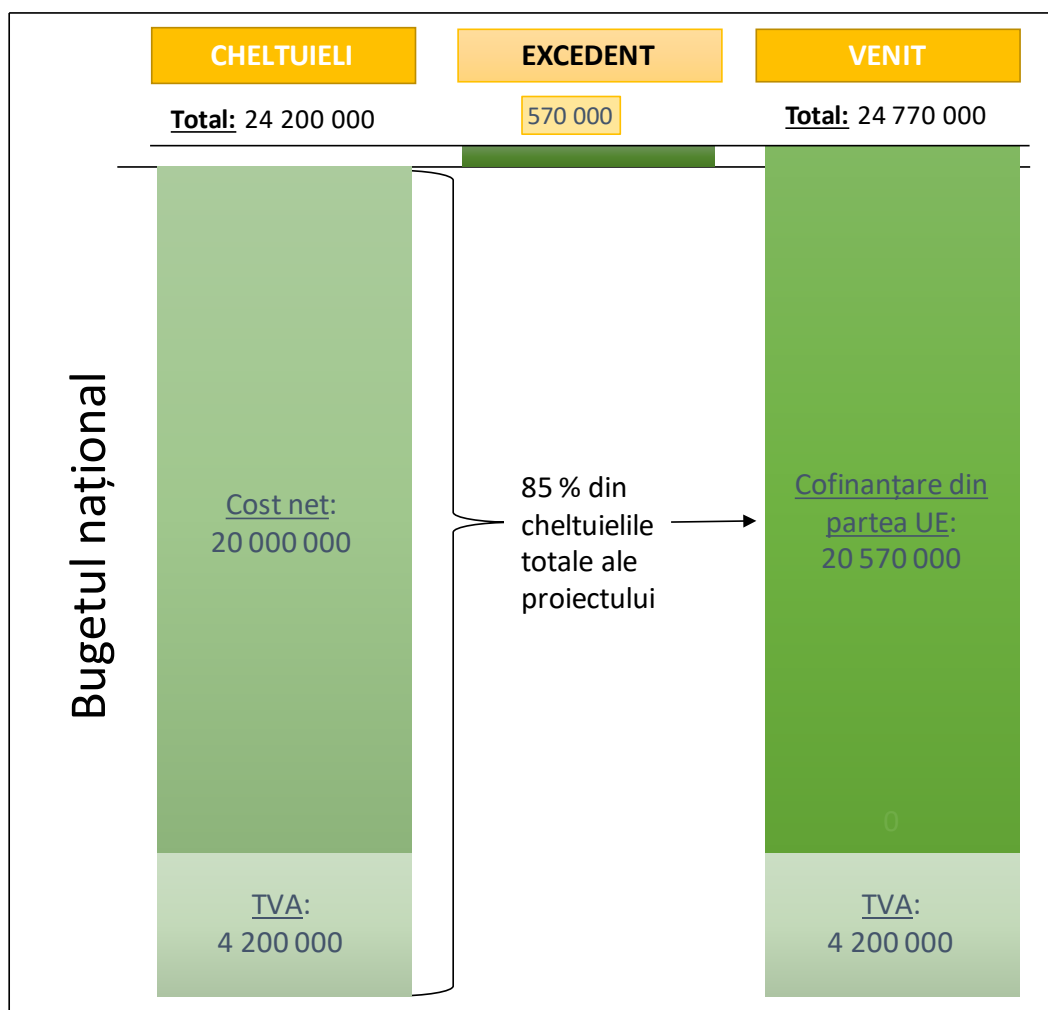
22 În opinia Curții, o astfel de situație reprezintă, din perspectiva bunei gestiuni financiare, o utilizare suboptimă a fondurilor UE și nu aduce nicio valoare adăugată. Pe baza eșantionului de proiecte examinate între 2015 și 2017, Curtea estimează că aproximativ 750 de milioane de euro reprezentând cheltuieli declarate cu TVA-ul provin din proiecte implementate de organisme publice. Aproximativ jumătate din această sumă se referă la proiecte aferente Fondului de coeziune care au beneficiat de o rată de cofinanțare mai mare de 80 %.

⁹ Statele membre sunt libere să stabilească rata de cofinanțare la nivel de proiect, atât timp cât respectă rata medie de cofinanțare stabilită pentru fiecare axă prioritară a unui program operațional.

¹⁰ 84 % din totalul proiectelor finanțate prin Fondul de coeziune care au fost incluse în eșantionul Curții prezentau o rată de cofinanțare de cel puțin 80 %. Acest procent este de numai 50 % în cazul proiectelor din cadrul FEDR.

Figura 4 – Compensarea în exces a cheltuielilor cu TVA-ul

Beneficiar: administrația centrală (Ministerul Transporturilor)
Proiect: construcția unei autostrăzi fără taxă
Cota standard de TVA: 21 %
Cofinanțarea din partea UE pentru proiect: 85 %



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Încercările Comisiei de a îmbunătăți situația

Ce s-a întâmplat până în prezent

23 Comisia a încercat să abordeze aspectele legate de recuperabilitatea TVA-ului în propunerea sa de regulament privind dispozițiile comune aplicabile fondurilor ESI în perioada 2014-2020¹¹. Deși cerința de eligibilitate de bază prevedea că ar trebui rambursat numai TVA-ul nerecuperabil, propunerea sugera să fie exclusă posibilitatea de a se rambursa TVA-ul plătit de către persoane neimpozabile, astfel cum sunt acestea definite de Directiva TVA (în general, organisme publice) sau TVA-ul plătit în legătură cu proiecte de infrastructură. Legiuitorii nu au menținut această opțiune în forma finală aprobată a regulamentului.

24 În 2015, Curtea a recomandat Comisiei să clarifice noțiunea de TVA recuperabil, pentru a se evita interpretările neuniforme și o utilizare suboptimă a fondurilor UE, în special în cazul beneficiarilor publici. Ca răspuns la recomandarea Curții, Comisia a elaborat orientări cu privire la acest subiect, care au fost publicate în noiembrie 2018¹².

25 Nota de orientare a Comisiei este un document cuprinzător, care acoperă condițiile de eligibilitate a TVA-ului în contextul normelor aferente politicii de coeziune în perioada 2014-2020. Documentul explică principiile pe care ar trebui să se întemeieze evaluarea eligibilității TVA-ului și clarifică modul în care trebuie tratată această chestiune în diferite scenarii (în special, modul de interpretare a jurisprudenței CJUE). Eligibilitatea TVA-ului în domeniul coeziunii rămâne însă o chestiune complexă și Comisia subliniază în nota sa de orientare că își va stabili de la caz la caz poziția finală cu privire la acest aspect, ținând seama de particularitățile diferitelor operațiuni.

¹¹ Articolul 59 alineatul (3) litera (c) din COM(2011) 615 final.

¹² SWD(2018) 459 final – *Guidance note on Conditions for eligibility of VAT under Cohesion policy rules in the 2014-2020 programming period* (Notă de orientare cu privire la condițiile de eligibilitate a TVA-ului în contextul normelor aferente politicii de coeziune în perioada de programare 2014-2020).

26 De asemenea, Curtea a recomandat Comisiei, în Raportul său anual pe 2017, să propună, pentru cadrul financiar de după 2020, modificări legislative în Regulamentul privind dispozițiile comune care să nu mai permită organismelor publice să beneficieze de rambursarea TVA-ului din fonduri ale UE. Comisia a propus însă o regulă simplificată cu privire la eligibilitatea TVA-ului, aplicabilă atât pentru beneficiarii publici, cât și pentru cei privați¹³. În conformitate cu această regulă, TVA-ul – recuperabil sau nu – este rambursat dacă costul total al proiectului este mai mic de 5 milioane de euro. Pentru proiectele care depășesc acest plafon, nu este eligibil pentru rambursare niciun tip de TVA (nici măcar TVA-ul nerecuperabil).

Ce s-ar putea întâmpla în următoarea perioadă de programare

27 Propunerea Comisiei oferă o securitate juridică mai mare decât în perioadele de programare anterioare și, în principiu, este mai simplu de aplicat. Curtea nu are însă cunoștință de vreun motiv care să fi determinat stabilirea plafonului de 5 milioane de euro la acest nivel.

28 În plus, propunerea nu rezolvă problema utilizării suboptime a fondurilor UE pentru proiectele al căror cost este mai mic de 5 milioane de euro:

- organismele publice vor continua să primească fonduri UE reprezentând rambursări de TVA care nu reprezintă un cost real pentru statele membre; și
- bugetul UE ar rambursa TVA-ul și în cazul proiectelor în care această taxă nu reprezintă un cost real pentru beneficiar (de exemplu, pentru întreprinderi private care pot recupera TVA-ul).

29 Propunerea de regulament privind dispozițiile comune acordă autorităților din statele membre o flexibilitate considerabilă în definirea sferei unui proiect. Acest lucru poate încuraja beneficiarii să propună proiecte al căror cost este stabilit în mod

¹³ Articolul 58 alineatul (1) litera (c) din propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilirea unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european plus, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, și de instituire a unor norme financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil și migrație, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului pentru managementul frontierei și vize [COM(2018) 375 final].

artificial sub 5 milioane de euro, astfel încât să își maximizeze posibilitatea de a obține fonduri din partea UE¹⁴.

30 În plus, propunerea Comisiei pentru politica de coeziune în perioada 2021-2027 nu a fost aliniată la normele aplicabile altor domenii de politică. Regulamentul financiar, care stabilește normele financiare generale pentru bugetul UE, definește modul în care trebuie tratat TVA-ul în cazul granturilor gestionate direct de către Comisie¹⁵. TVA-ul este eligibil¹⁶ numai atunci când este nerecuperabil în temeiul legislației naționale privind TVA-ul și este plătit de un alt beneficiar decât o persoană neimpozabilă în sensul Directivei TVA. Astfel, în general, organismele publice (autorități publice naționale, regionale și locale și alte organisme de drept public) nu pot declara TVA-ul drept cost eligibil.

31 Prin urmare, Curtea susține în continuare că recomandarea formulată în Raportul său anual pe 2017¹⁷ de a exclude organismele publice de la rambursarea TVA-ului din fonduri ale UE reduce riscul de erori la nivelul cheltuielilor din domeniul coeziunii și asigură, din perspectiva bunei gestiuni financiare, o mai bună utilizare a fondurilor UE.

¹⁴ Pentru un proiect cu un buget de 8 milioane de euro, beneficiarul nu ar obține rambursarea TVA-ului. În cazul în care același beneficiar prezintă însă două proiecte în valoare de 4 milioane de euro fiecare, TVA-ul ar fi eligibil pentru ambele proiecte. Dacă se aplică o rată de cofinanțare de 70 % și o cotă de TVA de 20 %, diferența dintre grantul care ar fi primit în primul scenariu și cel care ar fi primit în al doilea scenariu este de aproximativ 1 milion de euro.

¹⁵ Articolul 186 alineatul (4) din Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 (JO L 193, 30.7.2018, p. 1). Aceste dispoziții sunt identice cu normele de eligibilitate definite la articolul 126 alineatul (3) litera (c) din Regulamentul financiar abrogat (nr. 966/2012) și la articolul 187 din Regulamentul delegat al Comisiei privind normele de aplicare (Regulamentul nr. 1268/2012).

¹⁶ Excepțiile de la această regulă sunt definite la articolul 186 alineatul (4) din Regulamentul financiar.

¹⁷ A se vedea punctele 6.40-6.42, punctul 6.78 și recomandarea 2 din Raportul anual pe 2017 al Curții.

32 În conformitate cu situația juridică de la baza recomandării Curții (a se vedea punctele 07 și 08) și în urma argumentului prezentat la punctul 88 din Avizul nr. 6/2018, TVA-ul ar trebui să fie rambursat numai în cazul unui număr mic de organisme private care nu pot recupera această taxă, și anume atunci când aceasta reprezintă un cost real¹⁸.

Rapoartele anuale ale Curții și studiile de caz rapide

În cadrul rapoartelor sale anuale, Curtea oferă o imagine de ansamblu asupra gestiunii financiare a UE din cursul exercițiului și formulează recomandări cu privire la modul în care ar putea fi îmbunătățită aceasta. Astfel, Curtea sprijină Parlamentul European și Consiliul în activitatea lor de control al utilizării fondurilor UE.

Studiile de caz rapide nu utilizează activități noi de audit și nu prezintă recomandări sau constatări de audit noi. Aceste documente constată și prezintă situația de fapt care există în legătură cu anumite teme și pun la dispoziție o analiză aprofundată care să ajute la înțelegerea problematicii abordate.

Echipa de audit responsabilă poate fi contactată la următoarea adresă:
ECA-COH-SOA-2018@eca.europa.eu.

¹⁸ Pe baza celor 561 de proiecte examinate în contextul activității desfășurate în vederea DAS între 2015 și 2017, Curtea estimează că ponderea organismelor private care nu pot recupera TVA-ul era de numai 0,2 % din totalul beneficiarilor.

Glosar

Coeziune: denumirea scurtă a subrubricii 1b – Coeziune economică, socială și teritorială din cadrul financiar multianual (CFM).

Cotă standard de TVA: cota de TVA pe care o țară din UE trebuie să o aplice tuturor bunurilor și serviciilor care nu sunt scutite de la plata TVA. Un stat membru poate decide să aplice rate reduse la bunuri sau servicii, sub rezerva anumitor condiții.

Fondurile politicii de coeziune: în perioada de programare 2014-2020, fondurile aferente politicii de coeziune fac parte din fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI).

Organisme publice: autorități publice de la nivel național, regional sau local sau orice alt organism de drept public.

Persoană impozabilă: în general, o întreprindere, un comerciant sau o altă entitate care desfășoară activități profesionale.

Restituire: nu reprezintă neapărat un flux real de numerar, ci poate consta, de exemplu, într-o reducere a impozitului pe cifra de afaceri.

Echipa Curții

Acest studiu de caz rapid a fost adoptat de Camera de audit II – cameră specializată pe domeniile de cheltuieli aferente investițiilor pentru coeziune, creștere și incluziune –, condusă de doamna Iliana Ivanova, membră a Curții de Conturi Europene.

Activitatea a fost condusă de domnul Tony Murphy, membru al Curții de Conturi Europene, care a beneficiat de sprijinul unei echipe formate din: Wolfgang Stolz, șef de cabinet, Brian Murphy, atașat în cadrul cabinetului, și Peter Borsos, asistent în cadrul cabinetului; Juan Ignacio Gonzalez Bastero, manager principal, și Orsolya Szarka, coordonatoare. Mark Smith a asigurat asistență lingvistică.

În ultimii ani, Curtea a prezentat în rapoartele sale anuale o serie de erori și de deficiențe legate de tratamentul taxei pe valoarea adăugată (TVA) drept cost eligibil în cadrul cheltuielilor din domeniul coeziunii. Prezentul document de analiză își propune să vină în completarea observațiilor referitoare la TVA formulate în rapoartele anuale ale Curții, precum și în completarea punctelor de vedere exprimate în Avizul nr. 6/2018.

Utilizând rezultate și date din cadrul unor audituri anterioare efectuate în vederea declarației de asigurare (DAS – *déclaration d'assurance*), Curtea a analizat relația dintre caracterul recuperabil al TVA-ului și eligibilitatea acestei taxe. Curtea își propune să ofere o imagine de ansamblu cu privire la erorile și consecvențele constatate și pune în evidență cazuri de utilizare suboptimă a fondurilor UE rezultate dintr-o interpretare largă a conceptului de TVA recuperabil, în special în cazul organismelor publice care beneficiază de ajutor din partea UE.

Pe baza analizei sale și în conformitate cu recomandările sale formulate în trecut, Curtea consideră că legiuitorii și Comisia ar trebui să aibă în vedere o revizuire a normelor privind eligibilitatea TVA-ului. Este însă important ca eforturile de simplificare a normelor să susțină principiul bunești gestioni financiare a fondurilor UE.

Echipa de audit responsabilă poate fi contactată la următoarea adresă:

ECA-Cohesion-SoA-2018@eca.europa.eu.

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ

12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



© Uniunea Europeană, 2018.

Pentru utilizarea sau reproducerea în orice fel a unor fotografii sau a altor materiale pentru care Uniunea Europeană nu deține drepturile de autor, trebuie să se solicite acordul direct de la deținătorii drepturilor de autor.