Cuprins

[1. Introducere 2](#_Toc479665508)

[2. Context 3](#_Toc479665509)

[3. Evaluarea directivei 4](#_Toc479665510)

[3.1. Aria de acoperire a evaluării 4](#_Toc479665511)

[3.2. Rezultate 5](#_Toc479665512)

[3.2.1. Eficacitatea și eficiența Directivei 2008/118/CE 5](#_Toc479665513)

[3.2.2. Coerența dintre regimul accizelor și regimul vamal 9](#_Toc479665514)

[3.2.3. Relevanță 12](#_Toc479665515)

[3.2.4. Valoarea adăugată a UE 12](#_Toc479665516)

[4. Chestiuni care necesită o atenție suplimentară 13](#_Toc479665517)

[4.1. Autorizații 13](#_Toc479665518)

[4.2. Gestionarea lipsurilor și a excedentelor, alte excepții și lupta împotriva fraudei 14](#_Toc479665519)

[4.3. Coordonarea între procedura vamală și procedura privind accizele 15](#_Toc479665520)

[4.4. Regimul taxelor plătite vizând întreprinderile mici și mijlocii 15](#_Toc479665521)

[5. Concluzii și acțiuni subsecvente 16](#_Toc479665522)

# Introducere

Articolul 45 alineatul (2) din Directiva 2008/118/CE[[1]](#footnote-1) a Consiliului stipulează: „Până la 1 aprilie 2015, Comisia prezintă Parlamentului European și Consiliului un raport cu privire la punerea în aplicare a acesteia.” În scopul colectării de probe pentru prezentul raport, Comisia a solicitat două studii de evaluare externe. Primul studiu de evaluare, referitor la capitolul V din directivă (mai exact la normele privind circulația comercială a produselor accizabile pentru care s-au plătit deja accizele), a fost publicat în 2015[[2]](#footnote-2). Cel de-al doilea studiu, care s-a concentrat asupra capitolelor III și IV din directivă (adică asupra dispozițiilor privind antrepozitele fiscale și sistemele informatizate de monitorizare), a fost publicat în 2016[[3]](#footnote-3).

Fiecare dintre studiile de mai sus a constat dintr-un sondaj sub formă de întrebări adresat statelor membre și comercianților, ale cărui rezultate au fost comparate pentru a asigura o viziune coerentă asupra aspectelor în cauză. Pentru ambele studii au fost efectuate o serie de studii de caz mai detaliate, în aproximativ o treime din statele membre. Statele membre selectate sunt considerate reprezentative, ținând cont de mărimea țării, de poziția geografică și de măsura în care statul membru este producător sau consumator de produse accizabile.

Comisia a decis să efectueze o evaluare a acestui domeniu de reglementare în cadrul programului său REFIT[[4]](#footnote-4). Rezultatele detaliate ale evaluării sunt descrise în documentul de lucru al serviciilor Comisiei [SWD(2017) xxxx] care însoțește prezentul raport. Urmărind cele cinci criterii fundamentale de evaluare: relevanța, coerența, eficacitatea, eficiența și valoarea adăugată la nivelul UE, această evaluare analizează dacă intervenția efectuată prin Directiva 2008/118/CE și-a îndeplinit obiectivele vizate și în ce măsură a produs efectele scontate.

Pornind de la dovezile colectate cu ocazia studiilor, prezentul raport sintetizează concluziile evaluării Comisiei. Pentru detalii suplimentare, vă rugăm să consultați documentul de lucru însoțitor al serviciilor Comisiei.

# Context

Directiva 2008/118/CE a Consiliului a înlocuit Directiva 92/12/CEE a Consiliului[[5]](#footnote-5). Ea definește regimul aplicabil deținerii și circulației produselor accizabile de pe teritoriul Uniunii Europene, cu excepția unui mic număr de teritorii în care dispozițiile sale nu se aplică. Obiectivele directivei și modul în care acestea interacționează la diferite niveluri ale politicii au fost reprezentate în diagrama logicii de intervenție de mai jos:

Figura 1: Logica de intervenție a Directivei 2008/118/CE



# Evaluarea directivei

## Aria de acoperire a evaluării

Evaluarea acoperă întregul domeniu de aplicare al directivei, însă se concentrează pe capitolele III-V. Capitolele I și II au fost incluse în evaluare în măsura în care dispozițiile lor abordau aspecte relevante pentru efectele dispozițiilor de la capitolele III-V.

**Capitolul I** definește accizele ca taxă de consum și prevede definiții comune pentru concepte precum „antrepozitarul autorizat” și „antrepozitul fiscal”. Prin definițiile comune se asigură faptul că există o înțelegere juridică comună a acestor termeni și se creează un cadru clar și coerent.

**Capitolul II** stabilește momentul și locul exigibilității, persoana plătitoare, efectul distrugerii și al pierderii iremediabile, neregulile, rambursările, remiterile și scutirile.

**Capitolul III** preia noțiunea de „antrepozit fiscal” din Directiva 92/12/CEE, și anume un tip de locație autorizată în care produsele accizabile pot fi păstrate și produse în regim suspensiv de accize, facilitând controlarea unităților de producție și de depozitare. Normele detaliate privind autorizarea sunt decise la nivel național, dar sistemul în ansamblul său este stabilit în capitolul III din directivă. Fiecare antrepozit fiscal este asociat unui antrepozitar autorizat care este responsabil cu gestionarea antrepozitului fiscal. Antrepozitul fiscal și antrepozitarul autorizat primesc, fiecare, câte un cod unic de acciză[[6]](#footnote-6).

Datele furnizate de sistemul SEED (sistemul de schimb de date privind accizele) permit confirmarea existenței autorizației pentru un anumit cod de acciză, iar dacă aceasta există, sistemul indică produsele accizabile care sunt autorizate pentru a fi utilizate de comerciant sau de antrepozitul fiscal. Atât expeditorul, cât și destinatarul sunt înregistrați în baza de date a SEED de către administrația respectivă a statului lor membru.

**Capitolul IV** include modificarea majoră introdusă prin Directiva 2008/118/CE: automatizarea supravegherii deplasărilor în regim suspensiv de accize, cu ajutorul Sistemului pentru monitorizarea și circulația produselor supuse accizelor (EMCS). EMCS a fost dezvoltat și este administrat în comun de către administrațiile naționale și Comisie, aceasta din urmă jucând un rol central de coordonare. EMCS oferă monitorizarea în timp real a deplasării produselor accizabile aflate în regim suspensiv de accize între locațiile autorizate și înregistrate, și asigură posibilitatea expedierii produselor doar către aceste locații. Capitolul IV a adăugat, de asemenea, un nou tip de comerciant asociat unei anumite locații, și anume „destinatarul înregistrat”, care poate primi, dar nu poate deține produse aflate în regim suspensiv de accize. De asemenea, capitolul definește un nou tip de comerciant, „expeditorul înregistrat”, care poate transporta produse aflate în regim suspensiv de accize de la locul importului.

**Capitolul V** din directivă (articolele 33-38)[[7]](#footnote-7) stabilește normele comune pentru două tipuri de deplasări comerciale de produse accizabile în interiorul Uniunii Europene, pentru care au fost deja plătite accizele (adică au fost eliberate pentru consum): transporturile între comercianți (B2B) și vânzarea la distanță de produse accizabile către o persoană particulară dintr-un alt stat membru (B2C). Acest regim prezintă un interes special pentru IMM-urile care nu pot îndeplini cerințele financiare legate de autorizațiile de antrepozit fiscal și de utilizarea EMCS.

Articolele 33 și 34 din directivă stabilesc cerințele referitoare la deplasările între comercianți (B2B), și prevăd că deplasările trebuie să fie acoperite de un document administrativ de însoțire simplificat (SAAD), al cărui conținut exact este prevăzut în Regulamentul (CEE) nr. 3649/92.

Dacă mărfurile au fost eliberate pentru consum într-un stat membru și apoi deplasate într-un alt stat membru, accizele sunt plătite în statul membru de destinație, la rata impusă de statul membru respectiv, iar dacă este cazul, comerciantul poate solicita ulterior rambursarea accizelor plătite deja la eliberarea pentru consum.

## Rezultate

### Eficacitatea și eficiența Directivei 2008/118/CE

**Deplasări în regim suspensiv**

EMCS înlocuiește un sistem de supraveghere pe suport de hârtie cu un sistem de supraveghere informatizat (electronic), eliminând astfel obstacolele administrative din calea deplasării produselor accizabile peste granițe prin reducerea la minimum a costurilor, atât pentru comercianți, cât și pentru administrațiile fiscale, și oferind, în același timp, instrumente mai bune pentru detectarea și prevenirea fraudei fiscale. Încă de la introducerea sa în perioada dintre ianuarie 2010 și mai 2015, au fost înregistrate peste 13,6 milioane de deplasări în regim suspensiv de accize, dintre care 98,1 % au fost efectuate fără incidente sau fără a necesita o intervenție manuală ulterioară.

Statele membre sunt convinse că EMCS a redus costurile prin reducerea timpului necesar pentru administrarea documentelor, după cum reiese din tabelul 1 de mai jos.

Tabelul 1: Timpul necesar prelucrării unei deplasări tipice înainte (sistemul pe hârtie) și după introducerea EMCS (sistemul informatizat)[[8]](#footnote-8) în 2014

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Statmembru | Timp per deplasare (procedura pe hârtie) | Timp per deplasare (EMCS) |
| BG | Nu există date | 5 min. |
| CZ | 30 min. | 10 min. |
| FI | 6 min. | 0[[9]](#footnote-9) |
| HU | 120 min. | 6 min. |
| LT | 30 min. | 9 min. (0,15 ore) |
| LV | 20 min. | Nu există date |
| PL | 3-5 ore (pentru alcool); 0,5 ore (pentru alte produse) | 3-5 ore (pentru alcool); 0,25 ore (pentru alte produse) |
| RO | Nu există date | 0 |
| SI | 3 min. | 1 min. |
| SK | 60 min. | 10 min. |

Surse: [Duty suspension evaluation 2015, Ramboll](https://bookshop.europa.eu/ro/evaluation-of-current-arrangements-for-the-holding-and-moving-of-excise-goods-under-excise-duty-suspension-pbKP0215865/)

Ca urmare a reducerii timpului necesar prelucrării informațiilor privind deplasările, EMCS a redus costurile administrative globale pentru multe state membre[[10]](#footnote-10).

Extrapolând pe baza datelor colectate și aplicând modelul de cost standard al UE, numai în 2014, EMCS a condus la realizarea unor economii anuale cuprinse între 27,5 milioane EUR și 37 milioane EUR (în funcție de profilul posturilor persoanelor implicate)[[11]](#footnote-11). Statele membre au raportat, de asemenea, că eliminarea hârtiei și creșterea implicită a eficienței au însemnat eliberarea unor resurse, fapt ce le-a permis să se concentreze asupra deplasărilor cu risc ridicat și să amelioreze controlul deplasărilor.

Principalele beneficii pentru comercianți sunt o reducere a timpului necesar prelucrării documentelor pentru accize, capacitatea de a urmări deplasările (atât pentru expeditor, cât și pentru destinatar), precum și facilitarea auditării și controlului grație unei documentări mai eficiente și de mai bună calitate a deplasărilor. Studiul nu a cuantificat aceste beneficii.

EMCS aduce avantaje atât întreprinderilor mari, cât și celor mici, deși economiile de scară asociate sistemului electronic au fost mai semnificative în cazul întreprinderilor mari. Opiniile comercianților au fost împărțite atunci când li s-a cerut să aprecieze dacă EMCS contribuie la o reducere a costurilor (41 %), o creștere a costurilor (30 %) sau nu face nicio diferență (18 %). 11 % au răspuns că nu știu. Aceste rezultate sunt foarte asemănătoare cu cele ale unei anchete anterioare în rândul comercianților, raportate Parlamentului European și Consiliului în 2013[[12]](#footnote-12), și pot indica faptul că operatorii economici mai mari au beneficiat mai mult de pe urma automatizării.

Figura 2: Impactul EMCS asupra costurilor, în comparație cu procedurile anterioare pe suport de hârtie (număr de respondenți = 228)



Surse: [Duty suspension evaluation 2015, Ramboll](https://bookshop.europa.eu/ro/evaluation-of-current-arrangements-for-the-holding-and-moving-of-excise-goods-under-excise-duty-suspension-pbKP0215865/)

**Deplasări între întreprinderi ale mărfurilor cu taxele plătite**

Pe de altă parte, dovezile sugerează că actualul regim al „taxelor plătite”, prevăzut la capitolul V, impune o sarcină semnificativă asupra întreprinderilor și nu este compatibil cu obiectivul de a încuraja libera circulație a produselor în cadrul pieței unice, din cauza utilizării în continuare a procedurilor pe hârtie și a abordărilor diferite adoptate de statele membre[[13]](#footnote-13). Comercianții care au utilizat regimul taxelor plătite au raportat un timp mediu de 221 minute per deplasare pentru formalitățile de conformitate[[14]](#footnote-14).

În cadrul studiului privind regimul taxelor plătite, administrațiilor li s-a cerut să identifice cele mai împovărătoare aspecte, din punctul de vedere al resurselor, ale administrării deplasărilor cu taxele vamale plătite. 10 dintre cele 12 administrații ale statelor membre au considerat că sistemul pe suport de hârtie este mai greoi și necesită mai mult timp decât procedurile automatizate sau electronice; celelalte două nu și-au exprimat o opinie. Trei state membre au fost în măsură să furnizeze estimări aproximative ale timpului petrecut pentru a prelucra o deplasare obișnuită între întreprinderi (B2B). Timpul mediu de prelucrare a variat între 4 și 8 ore, în funcție de natura transportului, față de doar câteva minute, în medie, pentru gestionarea unei deplasări EMCS.

Alte probleme practice raportate au fost variațiile la nivelul cerințelor naționale (de exemplu, în ceea ce privește cerințele documentare pentru rambursare), precum și absența unor informații clare cu privire la procedurile naționale, fapt ce conduce la situații discriminatorii pentru întreprinderi.

Mult peste jumătate dintre comercianții B2B intervievați hotărâseră deja să nu-și deplaseze produsele între statele membre din cauza regimului actual. Principalele motive citate au fost sarcina administrativă și costurile conexe ridicate (36 de comercianți, dintre cei 44 care au răspuns) și existența unor cerințe neclare care conduc la incertitudine juridică (21 din cei 44 de comercianți). Majoritatea comercianților au considerat regimul taxelor plătite B2B ca fiind mai împovărător decât utilizarea EMCS.

**Vânzarea la distanță a produselor cu taxele plătite (de la producător la consumator)**

În ceea ce privește vânzarea la distanță, comercianții semnalează faptul că costurile asociate utilizării unui reprezentant fiscal, cerință impusă de majoritatea statelor membre, reprezintă un obstacol semnificativ în calea accesului la piață. Comisioanele percepute pentru aceste servicii de reprezentare fiscală pot depăși, în anumite cazuri, tarifele percepute de serviciile poștale și de curierat rapid pentru vămuirea coletelor provenite din țări terțe. Un număr de comercianți au remarcat că, în unele cazuri, a fost mai ușor să vândă produse unor țări terțe decât să efectueze vânzări la distanță către consumatori din alte state membre.

Vânzarea la distanță a alcoolului către anumite state membre este aproape imposibil de efectuat la un cost rezonabil, în comparație cu vânzările la distanță de alte produse. Serviciile de reprezentanță fiscală au fost, în general, oferite doar de marile companii de transport maritim, care nu erau dotate în mod corespunzător pentru a prelucra transporturi de mici dimensiuni (de obicei 6 sau 12 sticle) și fie au refuzat să-și ofere serviciile, fie au perceput un comision exagerat de mare, după cum reiese din tabelul 2 de mai jos.

Tabelul 2: Costul reprezentanților fiscali pentru vânzările la distanță

| Țara de expediție – țara de destinație  | Costul mediu raportat al reprezentantului fiscal (excluzând taxele și costul vinului, cu excepția unor indicații contrare) |
| --- | --- |
| Din FR în NL | 30-100 EUR per declarație, excluzând transportul |
| Din FR în BE | 20-40 EUR per transport (inclusiv societatea de servicii și transportul; minimum 12 sticle) |
| Din FR în BE | 40-70 EUR per transport |
| Din FR în UK | 60 EUR per transport (pentru o comandă de 12 sticle) |
| Din BE în UK | 100 GBP per declarație (exclusiv transportul) |

Surse: [Duty paid evaluation 2015, Ramboll](https://bookshop.europa.eu/ro/evaluation-of-current-arrangements-for-the-cross-border-movements-of-excise-goods-that-have-been-released-for-consumption-pbKP0614146/-excise-goods-that-have-been-released-for-consumption-pbKP0614146/)

### Coerența dintre regimul accizelor și regimul vamal

O treime, ca valoare, din totalitatea produselor accizabile produse în Uniunea Europeană sunt exportate[[15]](#footnote-15). Cu toate acestea, exportul indirect de produse accizabile se confruntă cu o serie de probleme tehnice și juridice.

Evaluarea a examinat coerența actualelor proceduri pentru deplasarea produselor în regim suspensiv de accize cu procedurile vamale de export corespunzătoare. Se poate concluziona că există posibilitatea de a optimiza armonizarea procedurilor. Per ansamblu, atât autoritățile statelor membre, cât și comercianții au fost de acord că există probleme în ceea ce privește exportul produselor accizabile. Procedurile pentru importul de produse accizabile au reprezentat și ele un motiv de îngrijorare pentru statele membre, dar s-a dovedit că ele generează mai puține probleme de ordin practic pentru comercianți. În ciuda acestui fapt, atât comercianții, cât și autoritățile statelor membre au subliniat că introducerea EMCS a facilitat coordonarea între procedurile privind accizele și procedurile vamale. În comparație cu sistemele anterioare pe suport de hârtie, EMCS a condus la o ameliorare a coordonării.

**Export[[16]](#footnote-16):** Autoritățile statelor membre și comercianții recunosc că lipsa de coerență între procedurile privind accizele și procedurile de export reprezintă o problemă. 22 din 27 de state membre (80 %) au fost de părere că regimul actual al deplasării produselor accizabile aflate în regim suspensiv nu era coerent cu regimul, obligațiile și procedurile aplicabile operațiunilor vamale și exportului. În primul rând, operațiunile de export ar trebui să fie închise în EMCS pe baza unui mesaj electronic de ieșire din sistemul vamal de control al exporturilor (*Export Control System*, ECS). Deseori, acest mesaj nu este primit din partea autorităților vamale, iar deplasările trebuie să fie examinate și închise manual. În al doilea rând, chiar dacă mesajul este primit, anumiți exportatori nu furnizează, în declarația de export, o trimitere la codul de referință administrativ (CRA) din documentul administrativ electronic (e-AD) aferent, ceea ce face dificilă sau imposibilă aplicarea de către sistem a rezultatelor ieșirii pe e-AD-ul corespunzător. Aceste deficiențe se traduc printr-o creștere a costurilor administrative. În consecință, se pierd avantajele automatizării procedurilor, deoarece deplasările trebuie să fie închise manual, prin stabilirea unei corespondențe între rezultatele ieșirilor din ECS și e-AD-urile din EMCS. În cazurile în care nu se poate stabili nicio corespondență, expeditorului trebuie să i se ceară să furnizeze o dovadă alternativă de ieșire, în caz contrar el riscând să piardă garanția deplasării. În 2014, Franța a raportat că a trebuit să închidă manual un număr de 12 000 de operațiuni de export. 41 % dintre comercianți recunosc că lipsa de coerență între procedurile privind accizele și procedurile de export reprezintă o problemă. Respondenții au declarat că nu au fost mulțumiți de coordonarea dintre procedurile privind accizele și procedurile de export.



Figura 3: Principalele probleme legate de coordonarea procedurilor vamale de export și a celor privind accizele (număr de respondenți = 64)

Surse: [Duty suspension evaluation 2015, Ramboll](https://bookshop.europa.eu/ro/evaluation-of-current-arrangements-for-the-holding-and-moving-of-excise-goods-under-excise-duty-suspension-pbKP0215865/)

**Import:** Importul în scopul accizării are loc atunci când produsele care au intrat în Uniunea Europeană dintr-o țară terță nu sunt plasate sub o procedură vamală specială sau de tranzit extern, sau sunt eliberate de sub supravegherea vamală. Acesta atrage plata taxelor vamale, dar și plata accizelor și a TVA, cu excepția cazului în care produsele sunt plasate imediat sub un regim suspensiv de accize (deținere într-un antrepozit fiscal sau expediere de la locul importului în regim suspensiv de accize). Dacă destinatarul final se află într-un alt stat membru, o deplasare în regim suspensiv de accize trebuie să aibă loc sub supravegherea EMCS.

Comercianții și-au exprimat mai puține îngrijorări cu privire la regimul importului, 17 % dintre ei manifestând anumite preocupări legate, în principal, de variațiile naționale la nivelul cerințelor de raportare, care s-au tradus printr-o creștere a costurilor. Pe de altă parte, 19 dintre cele 27 de state membre și-au exprimat îngrijorări cu privire la lipsa de coerență între procedurile de import și predarea către EMCS, indicând faptul că o mai bună armonizare a procedurilor ar putea contribui la reducerea sarcinilor administrative și a costurilor de conformitate.

**Tranzitul vamal după export[[17]](#footnote-17)**

Unii operatori preferă să evite aplicarea în paralel a procedurilor privind accizele și a procedurilor vamale în cazul exporturilor indirecte, ei utilizând în locul acestora proceduri de tranzit înainte de ieșirea produselor. În acest caz, procedura de export este închisă de procedura de tranzit, care începe de la biroul de ieșire[[18]](#footnote-18): acesta joacă și rolul de birou de plecare de tranzit și nu este amplasat în sau aproape de locul fizic prin care produsele părăsesc teritoriul Uniunii. Produsele sunt deplasate apoi sub supravegherea sistemului de tranzit NCTS până la locul de ieșire. Regimul de tranzit este descărcat ca urmare a unui mesaj privind rezultatul tranzitului, transmis de biroul de destinație către biroul de plecare. Aceasta este considerată a fi o măsură de facilitare a comerțului, deoarece ea permite transportul produselor sub procedura de export până într-un hub central, închiderea acestei proceduri, precum și regruparea ulterioară și exportul în cadrul procedurii de tranzit.

Cu toate acestea, percepțiile agregate ale părților interesate arată că aceasta nu este o soluție satisfăcătoare. În plus, legislația în domeniul accizelor nu conține niciun temei juridic clar care să justifice utilizarea unei proceduri de tranzit după utilizarea unei proceduri de export, iar, din punct de vedere juridic, produsele transportate în acest mod sunt eliberate pentru consum în mod nereglementar dacă procedura de export este închisă în momentul în care începe procedura de tranzit, și anume înainte ca produsele să părăsească în mod fizic teritoriul vamal al Uniunii Europene.

Conform celor raportate de 11 din cele 27 de state membre, combinația dintre o procedură de export urmată de o procedură de tranzit a cauzat probleme. O astfel de procedură necesită fie închiderea manuală a deplasării EMCS, fie, în unele state membre, închiderea procedurii de export, urmată de activarea automată a EMCS imediat după începerea tranzitului, chiar dacă produsele se deplasează în continuare în interiorul Uniunii Europene în procedură de tranzit. Informațiile din EMCS nu mai sunt exacte, deoarece produsele părăsesc efectiv Uniunea Europeană numai după finalizarea procedurii de tranzit.

40 % dintre respondenții care au exportat produse accizabile au afirmat că utilizau această procedură (45 % nu o utilizau, iar 15 % nu știau dacă această procedură era folosită). Ei au menționat avantaje în ceea ce privește economiile de timp și bani și posibilitățile sporite de a monitoriza deplasările, dar au remarcat, totodată, că existau probleme în ceea ce privește coordonarea informațiilor între procedura privind accizele și procedura de tranzit. Procedurile care combinau o procedură de export cu una de tranzit pentru exportul de produse accizabile au ridicat probleme pentru 26 % dintre respondenții care le-au utilizat.

### Relevanță

Capitolele III și IV din Directiva 2008/118/CE:

19 state membre au considerat (exprimându-și acordul sau acordul categoric) că EMCS era în continuare necesar în țara lor, în ciuda evoluțiilor înregistrate în cazul anumitor tipuri de fraudă. Numai un stat membru și-a exprimat dezacordul, în timp ce restul respondenților au declarat fie că nu știau, fie că aveau o părere neutră. Statele membre și comercianții confirmă că EMCS este necesar și cer lărgirea domeniului de aplicare al EMCS pentru a include uleiurile lubrifiante și tutunul brut în scopul evitării fraudelor. Statele membre au exprimat necesitatea de a se analiza specificațiile funcționale ale EMCS și de a se continua dezvoltarea acestuia, de exemplu prin automatizarea „deplasărilor cu taxele vamale plătite”. Ele au observat faptul că evoluția tipurilor de fraudă nu înseamnă că EMCS este mai puțin necesar, ci că el trebuie să fie consolidat. S‑a recunoscut că indiferent de modificările propuse la nivelul EMCS, acestea trebuie să creeze un echilibru între „prevenirea fraudei și facilitarea comerțului”, astfel încât să se obțină un maxim de beneficii de pe urma EMCS.

16 din cele 27 de state membre au fost de acord că fără o acțiune la nivelul UE (de exemplu, printr-o inițiativă națională, bilaterală sau internațională) nu ar fi fost posibilă atingerea acelorași rezultate în ceea ce privește lupta împotriva fraudei.

Capitolul V din Directiva 2008/118/CE:

Comisia consideră că este în continuare nevoie de un cadru la nivelul întregii Uniuni care să reglementeze deplasarea produselor între întreprinderi în regimul taxei plătite, pentru a se evita dubla impunere. Cu toate acestea, Comisia sprijină concluziile statelor membre și ale comercianților, potrivit cărora regimul taxelor plătite de la capitolul V nu este suficient de eficace și de eficient.

### Valoarea adăugată a UE

Pentru comercianți, principalele avantaje ale unui sistem EMCS comun se referă la o reducere a timpului necesar prelucrării documentelor privind accizele, la posibilitatea de a urmări deplasările (atât pentru expeditor, cât și pentru destinatar), precum și la facilitarea auditului și a controlului grație unei documentări mai eficiente și de mai bună calitate a deplasărilor.

În general, procedurile actuale prevăd un cadru clar și coerent pentru deținerea și deplasarea produselor accizabile. Există un număr limitat de domenii în care interpretările divergente ale statelor membre se traduc prin diferențe la nivelul normelor naționale și creează incertitudine pentru comercianți. De exemplu, normele privind răspunderea pentru plata accizelor în caz de lipsuri creează în prezent confuzie și trebuie să fie clarificate. Este necesară îmbunătățirea mecanismelor de comunicare de care dispun comercianții și autoritățile competente în cazul apariției unor situații excepționale, fie prin utilizarea unei funcționalități existente, fie prin dezvoltarea de noi funcționalități.

Existența unor reguli uniforme în ceea ce privește EMCS este esențială pentru buna funcționare a pieței interne. Un alt factor important în acest sens este armonizarea accesului la EMCS prin furnizarea de definiții comune operatorilor autorizați să dețină și să deplaseze produse aflate în regim suspensiv de accize. Regimul a asigurat, în general, limitarea posibilității apariției unor condiții discriminatorii în diferite state membre. Deși competența de a autoriza comercianții să dețină și să deplaseze produse accizabile rămâne una națională, există puține dovezi ale unor obstacole semnificative în calea accesului pe piață.

Comercianții au afirmat că principalele avantaje oferite de EMCS sunt legate de capacitatea de a urmări deplasările (deopotrivă pentru expeditor și destinatar), care la rândul său facilitează auditarea propriilor activități, precum și de capacitatea de a monitoriza eficacitatea și eficiența propriilor proceduri în ceea ce privește îndeplinirea obligațiilor fiscale.

În general, administrațiile și comercianții au considerat că avantajele unei acțiuni comune la nivel european în ceea ce privește tranzacțiile între întreprinderi (B2B) erau limitate de absența unei clarități juridice și tehnice, precum și de diferențele la nivel național. În cazul vânzării la distanță, valoarea adăugată la nivelul UE a actualului regim este redusă sau inexistentă, din cauza absenței unei armonizări. Unii comercianți au afirmat că regimul era la fel de împovărător, dacă nu chiar mai împovărător decât regimul aplicabil exportului de produse către țările terțe.

Secțiunea 4 acoperă domeniile în care ar putea fi utilă o mai bună armonizare.

# Chestiuni care necesită o atenție suplimentară

Îmbunătățirile propuse pot fi realizate prin modificarea prevăzută a Directivei 2008/118/CE și a regulamentelor sale de punere în aplicare, așa cum se prevede în programul de lucru al Comisiei.

## Autorizații

Directiva 2008/118/CE stabilește definiții comune la nivelul UE pentru diferitele tipuri de comercianți autorizați să dețină și să deplaseze produse accizabile în regim suspensiv de accize. Aceste definiții contribuie la un cadru clar și coerent pentru deținerea și deplasarea produselor accizabile și asigură un tratament egal al întreprinderilor.

Cerințele privind autorizațiile de a deține și a deplasa produse accizabile și cele privind simplificările variază de la un stat membru la altul. Cerințele de autorizare sunt complexe. Acest lucru poate crea obstacole pentru comercianți și poate prelungi procesul de obținere a autorizației mai mult decât este necesar. De exemplu, atunci când comercianții au fost întrebați în legătură cu regulile aplicate calculului garanțiilor pentru autorizare[[19]](#footnote-19), mulți operatori au declarat că nu le cunoșteau (24 %). Analizate per stat membru, datele au arătat că operatori din aceleași țări, care își desfășurau activitatea în același sector, primiseră uneori informații contradictorii. De exemplu, operatorii care își desfășurau activitatea în Germania (statul membru cu cea mai mare participare în sondaj) au afirmat că garanțiile lor pentru antrepozite au fost calculate pe baza cifrei de afaceri anuale (34 %), a cifrei de afaceri lunare (3 %), a obligațiilor anuale în materie de accize (16 %) și a obligațiilor lunare în materie de accize (21 %). Acest lucru sugerează că anumite cerințe și dispoziții sunt foarte complexe.

Complexitatea accesării și a înțelegerii dispozițiilor a fost subliniată și în studiile de caz. Părți interesate din patru state membre au raportat că, de cele mai multe ori, comercianții nu au prezentat cereri complete, fapt care s-a tradus printr-o muncă suplimentară inutilă pentru autoritățile competente.

În majoritatea statelor membre, operatorii trebuie să depună atât o garanție de deplasare, pentru a acoperi acciza aferentă deplasării, cât și o garanție privind autorizația, pentru a acoperi activitățile antrepozitului fiscal sau pe cele ale expeditorilor și destinatarilor înregistrați. Garanțiile sunt gestionate la nivel național. Comercianții consideră că acestea sunt sarcini semnificative, în ciuda aplicării pe scară largă a unor reduceri și scutiri de garanții, care au ca scop să vină în sprijinul operatorilor mici, al anumitor produse și al operatorilor buni platnici. Scutirile sunt permise numai în condiții specifice stabilite în Directiva 2008/118/CE.

## Gestionarea lipsurilor și a excedentelor, alte excepții și lupta împotriva fraudei[[20]](#footnote-20)

De la finalizarea studiului de evaluare, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a pronunțat o hotărâre cu privire la articolele 10 și 20 din directivă, în care clarifică, printre altele, momentul în care s-a încheiat o deplasare[[21]](#footnote-21). Prin stipularea momentului în care se încheie o deplasare de produse accizabile în regim suspensiv de accize, prevederile articolului 20 alineatul (2) din directivă urmăresc definirea momentului în care se consideră că mărfurile respective au fost eliberate pentru consum și stabilirea momentului în care devin exigibile accizele aferente acestor produse. Acest lucru este cu atât mai important în cazurile în care se constată lipsuri la livrarea de produse accizabile. Cu toate acestea, procedura de reclamare a lipsurilor este neclară. Creanțele împotriva comercianților sunt reglementate de dispozițiile Directivei 2010/24/UE[[22]](#footnote-22) (Directiva privind recuperarea), dar utilizarea instrumentelor prevăzute în Directiva privind recuperarea variază de la un stat membru la altul. În unele cazuri, aceste instrumente nu sunt utilizate deloc. Nu există nicio bază clară pentru legarea instrumentelor de recuperare de stabilirea anterioară a unei obligații de plată a accizelor. Specificațiile EMCS[[23]](#footnote-23) oferă un mijloc de comunicare între statele membre și comercianți pentru stabilirea eventualelor obligații de plată, însă acest mecanism este rareori utilizat. EMCS prevede, de asemenea, un mesaj de solicitare a taxelor care ar trebui transmis de statele membre solicitante către statul membru de expediție responsabil cu gestionarea garanției, dar nici acest mesaj nu este utilizat decât în foarte rare ocazii.

Unii comercianți s-au plâns de faptul că nu pot modifica detaliile documentului administrativ electronic (e-AD) odată ce acesta a fost acceptat de către statul membru de expediție, ceea ce conduce la litigii legate de cantități și de cuantumul accizelor datorate. Expeditorul poate transmite statului membru de expediție un raport de eveniment EMCS în care indică eroarea. Cu toate acestea, principalul scop al raportului de eveniment este să permită comercianților raportarea incidentelor majore care au loc pe parcursul unei deplasări, iar această posibilitate este rareori utilizată în prezent. În 2014, doar 1 160 de rapoarte de eveniment au fost transmise între statele membre, cu alte cuvinte în aproximativ 0,04 % din cele 2,95 milioane de deplasări EMCS efectuate în anul respectiv. Cu toate acestea, nu există nicio obligație juridică de raportare.

Schimbarea destinației ca urmare a respingerii sau a refuzării[[24]](#footnote-24) unui transport: în cadrul unui grup de experți, statele membre au convenit că, atunci când produsele sunt respinse sau refuzate, expeditorul ar trebui să emită o schimbare a destinației, pentru ca transportul să fie returnat la locul de expediție sau expediat unui nou destinatar. Aceasta ar trebui să devină o obligație juridică. O îmbunătățire suplimentară a situației actuale ar fi dacă expeditorul ar fi obligat să ia măsuri subsecvente în cazul în care se transmite un mesaj de respingere sau refuz. Au fost prezentate două propuneri pentru diminuarea acestor probleme: în primul rând, specificațiile ar trebui să fie sprijinite de o obligație juridică de a transmite mesaje de respingere și de refuz și, în al doilea rând, ar trebui creat un temei juridic, astfel încât mesajul de refuz sau de respingere să fie urmat în mod automat de o schimbare a destinației înapoi la expeditor.

În general, se consideră că EMCS a redus frauda. Principalele probleme identificate de statele membre au fost introducerea unor durate de călătorie excesiv de lungi de către comercianți și lipsa anumitor date din e-AD, cum ar fi dreptul de proprietate asupra produselor la expediere și la destinație, ceea ce ar putea contribui la analizele de risc.

## Coordonarea între procedura vamală și procedura privind accizele

După cum s-a menționat mai sus, numărul mare de deplasări rămase deschise în cazul exportului indirect de produse accizabile continuă să reprezinte un motiv de îngrijorare. Un temei juridic clar în cazul tranzitului și o mai bună armonizare a normelor privind tratamentul acordat produselor accizabile importate s-ar putea dovedi utile.

## Regimul taxelor plătite destinat întreprinderilor mici și mijlocii

Regimul deplasării produselor cu taxele vamale plătite între societăți, care prezintă un interes deosebit pentru întreprinderile mici și mijlocii, nu funcționează în mod adecvat, el dând naștere unor sarcini administrative și costuri de conformare ridicate pentru comercianți și reprezentând o potențială sursă de fraude. Regimul prevede trimiterea de documente pe suport de hârtie înapoi în statul membru de expediție. Numai în momentul sosirii acestor documente poate avea loc rambursarea în statul membru de expediție. Există posibilitatea ca documentele pe suport de hârtie să fie utilizate în mod fraudulos în repetate rânduri, deoarece nu s-a prevăzut un termen-limită legal pentru trimiterea înapoi a acestor documente.

Regimul vânzării la distanță a produselor accizabile este chiar mai inadecvat: el presupune utilizarea generalizată a reprezentanților fiscali, ceea ce face ca activitățile comerciale legitime să devină neviabile. Cu toate acestea, Comisia propune rezolvarea acestei probleme numai după ajungerea la un acord privind ghișeul unic al TVA pentru vânzările la distanță. Eliminarea singurului reprezentant fiscal nu ar reduce sarcina comercianților, întrucât aceștia trebuie să se înregistreze în scopuri de TVA și în statul membru de consum.

# Concluzii și acțiuni subsecvente

Având în vedere constatările celor două studii și evaluarea SWD(2017) xxx, Comisia a ajuns la următoarele concluzii:

Regimul deținerii și deplasării produselor accizabile nu ar trebui să denatureze concurența și să împiedice libera circulație a acestor produse pe teritoriul UE, după cum nu ar trebui să îngreuneze colectarea taxelor sau să faciliteze frauda fiscală.

În general, actualul regim al deținerii și deplasării produselor accizabile aflate în regim suspensiv de accize funcționează în mod eficace și eficient, și într-un mod care nu ar putea fi obținut fără o acțiune la nivelul Uniunii. Cu toate acestea, există unele aspecte care nu au fost încă soluționate, în special coordonarea procedurii privind accizele cu procedura vamală, unde există niveluri semnificative de insecuritate juridică și o marjă considerabilă pentru îmbunătățirea coordonării procedurilor tehnice. În fine, deși introducerea EMCS pentru supravegherea deplasării produselor accizabile în regim suspensiv de accize contribuie la îmbunătățirea colectării accizelor, ar putea fi efectuate o serie de alte modificări juridice și tehnice care ar reduce și mai mult evaziunea și frauda.

Regimul deplasării produselor care au fost deja eliberate pentru consum într-un alt stat membru este mult mai puțin satisfăcător: mecanismele actuale sunt ineficiente, insuficiente pentru a asigura libera circulație a produselor accizabile și potențial deschise evaziunii și fraudei fiscale. Acest aspect este important în special pentru întreprinderile mici și mijlocii, care utilizează cel mai mult aceste mecanisme. Utilizarea EMCS pentru regimul taxelor plătite ar simplifica acest tip de comerț, ar face normele mai transparente și mai clare și ar permite comercianților să recupereze ușor și repede accizele plătite în statul membru de expediție.

**Acțiuni subsecvente:**

1. Comisia va examina eventuale îmbunătățiri tehnice și juridice ale modului în care statele membre tratează neregulile și gestionează cererile de rambursare.
2. Comisia va analiza utilitatea propunerii unui regim mai puțin împovărător, atât prin comparație cu sistemul EMCS, cât și cu sistemul SAAD, pentru deplasarea produselor accizabile cu risc fiscal mic, cum ar fi alcoolul denaturat, aromele, parfumurile și anumite produse energetice.
3. Comisia va studia modificări juridice și tehnice ale regimului utilizat pentru supravegherea importului, exportului și tranzitului de produse accizabile.
4. Comisia va analiza automatizarea parțială sau integrală a regimului B2B al taxei plătite, în vederea reducerii sarcinii administrative și a costurilor de conformitate suportate de comercianți și de statele membre.
5. Comisia va căuta calea de urmat pentru îmbunătățirea regimului aplicabil vânzării la distanță transfrontaliere a produselor accizabile.

Comisia va ține cont de aceste concluzii în pregătirile sale pentru o revizuire a directivei, după cum se prevede în programul de lucru al Comisiei pentru 2017 [COM(2016) 710 final, anexa 2]. Această revizuire va presupune realizarea unei consultări publice deschise și a unei evaluări a impactului.

1. Directiva 2008/118/CE a Consiliului din 16.12.2008 privind regimul general al accizelor și de abrogare a Directivei 92/12/CEE, JO L 9 din 14.1.2009. [↑](#footnote-ref-1)
2. https://bookshop.europa.eu/ro/evaluation-of-current-arrangements-for-the-cross-border-movements-of-excise-goods-that-have-been-released-for-consumption-pbKP0614146/ [↑](#footnote-ref-2)
3. http://bookshop.europa.eu/ro/evaluation-of-current-arrangements-for-the-holding-and-moving-of-excise-goods-under-excise-duty-suspension-pbKP0215865/ [↑](#footnote-ref-3)
4. REFIT este un program care urmărește să reexamineze întregul corpus legislativ al UE pentru a identifica sarcinile, inconsecvențe, lacunele sau măsurile ineficiente și să prezinte propunerile necesare pentru acțiuni de urmărire subsecventă în urma rezultatelor reexaminării. [↑](#footnote-ref-4)
5. Directiva 92/12/CEE a Consiliului din 25 februarie 1992 privind regimul general al produselor supuse accizelor și privind deținerea, circulația și monitorizarea acestor produse, JO L 076 din 23.3.1992. [↑](#footnote-ref-5)
6. Regulamentul (UE) nr. 389/2012 al Consiliului și Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 612/2013 al Comisiei oferă temeiul juridic pentru schimbul de date între statele membre în ceea ce privește autorizarea și înregistrarea operatorilor economici, precum și autorizarea antrepozitelor fiscale. [↑](#footnote-ref-6)
7. Articolul 32 din capitolul V stabilește regimul aplicabil achiziționării de alcool, tutun și uleiuri minerale de către călătorii care se deplasează dintr-un stat membru în altul. Acest regim înlocuiește dispozițiile tranzitorii referitoare la scutirile de taxe vamale pentru călătoriile din interiorul Uniunii, prevăzute la articolul 28 din Directiva 92/12/CEE, care a expirat în 1999. Între 1999 și 2008 nu au existat niveluri orientative la nivelul Uniunii. Acest regim nu a fost inclus în aria de acoperire a studiilor de evaluare. [↑](#footnote-ref-7)
8. Cu excepția Finlandei, niciunul dintre statele deja membre înainte de extinderea din 2004 nu a fost în măsură să furnizeze date de comparare. Noile state membre au înființat sistemul pe hârtie în anii imediat anteriori anului 2004 și, prin urmare, dispun de estimări relativ recente. Nu există niciun motiv să se presupună că s-ar fi înregistrat rezultate semnificativ diferite pentru statele deja membre înainte de 2004. [↑](#footnote-ref-8)
9. „0” înseamnă aici că, în mod normal, procedura se realizează în mod automat. [↑](#footnote-ref-9)
10. S-a raportat o economie medie de timp de 35 de minute (0,59 ore). Numai în 2014, se estimează că EMCS a condus la economisirea unui număr de peste 1 267 026 de ore (aproximativ 720 de persoane cu normă întreagă, considerând 8 ore de muncă pe zi lucrătoare și 220 de zile lucrătoare pe an) pentru acele administrații ale statelor membre care au raportat o schimbare pozitivă. [↑](#footnote-ref-10)
11. Pentru mai multe detalii, vă rugăm să consultați: *Evaluation of current arrangements for the holding and moving of excise goods under excise duty suspension* (Evaluarea regimului actual aplicat deținerii și deplasării de produse accizabile aflate în regim suspensiv de accize), p. 53, sau documentul de lucru însoțitor al serviciilor Comisiei. [↑](#footnote-ref-11)
12. COM(2013) 850 și SWD(2013) 490. [↑](#footnote-ref-12)
13. A se vedea punctul 4.4. [↑](#footnote-ref-13)
14. Surse: Tabelul 19, *Duty paid evaluation 2015* (Evaluarea regimului taxelor plătite, 2015), Ramboll. Majoritatea comercianților au raportat că îndeplinirea formalităților a necesitat mai puțin de o oră pentru fiecare deplasare. Cu toate acestea, datele indică o serie de cifre extrem de ridicate pentru timp, cauzate probabil de absența unor proceduri comune. [↑](#footnote-ref-14)
15. Estimarea de mai sus se bazează pe statisticile Eurostat privind exportul de produse accizabile. Statisticile nu fac distincția între exporturile directe (care implică doar o țară) și cele indirecte (în cazul cărora produsele se deplasează pe teritoriul mai multor state membre înainte de a părăsi teritoriul Uniunii). Directiva vizează în principal supravegherea exporturilor care implică mai mult de un stat membru. În cazul exportului direct, procedurile detaliate țin de competența națională, iar utilizarea EMCS și a ECS nu este obligatorie. Deoarece nu implică un destinatar din Uniune, exportul indirect de produse accizabile care se deplasează în conformitate cu regimul taxei plătite de la capitolul V nu este prevăzut. [↑](#footnote-ref-15)
16. Pentru mai multe detalii privind modul în care EMCS ar trebui să se coordoneze cu sistemul de control al exporturilor, vă rugăm să consultați: “[Evaluation of current arrangements for the holding and moving of excise goods under excise duty suspension](https://bookshop.europa.eu/ro/evaluation-of-current-arrangements-for-the-holding-and-moving-of-excise-goods-under-excise-duty-suspension-pbKP0215865/)” p. 116-117. [↑](#footnote-ref-16)
17. Tranzitul este o procedură vamală specială care permite supravegherea informatizată a deplasării produselor cu ajutorul NCTS, dintr-un loc (plecare) în altul (destinație) pe teritoriul vamal al Uniunii. Tranzitul este utilizat în mod normal pentru a deplasa produse neunionale dintr-un loc în care produsele intră pe teritoriul Uniunii Europene într-un loc în care vămuirea produselor pentru a le pune în liberă circulație este mai convenabilă. Această posibilitate este prevăzută în legislația din domeniul accizelor. Pe lângă aceasta, în practică, exportul de produse este uneori încheiat înainte ca acestea să părăsească teritoriul UE, iar supravegherea se efectuează în cadrul tranzitului. Procedurile vamale speciale erau denumite anterior „proceduri vamale suspensive sau regimuri vamale suspensive” în Codul vamal comunitar. [↑](#footnote-ref-17)
18. Biroul vamal de ieșire este, în mod normal, sediul unei autorități vamale aflat la sau aproape de o frontieră, un port sau un aeroport, care certifică faptul că produsele au părăsit teritoriul vamal al Uniunii Europene și că, prin urmare, exportul produselor a fost finalizat. Articolul 329 din actul de punere în aplicare a CVU permite tratarea ca birou de ieșire și a altor sedii din teritoriu, finalizând astfel exportul înainte ca produsele să iasă fizic de pe teritoriu. Această acțiune poate să închidă sau nu EMCS, în mod automat, în funcție de statul membru. [↑](#footnote-ref-18)
19. Dacă sunt solicitate, garanțiile trebuie să acopere riscul inerent producerii, prelucrării și deținerii de produse accizabile. Ele sunt gestionate la nivel național. [↑](#footnote-ref-19)
20. Pentru mai multe detalii, vă rugăm să consultați: *Evaluation of current arrangements for the holding and moving of excise goods under excise duty suspension* (Evaluarea regimului actual aplicat deținerii și deplasării de produse accizabile aflate în regim suspensiv de accize), p. 75-87. [↑](#footnote-ref-20)
21. Hotărârea Curții (Camera a șasea) din 28 ianuarie 2016 (cerere de decizie preliminară formulată de Bundesfinanzhof — Germania) — BP Europa SE/Hauptzollamt Hamburg-Stadt (cauza C-64/15), JO 2016/C 106/11. [↑](#footnote-ref-21)
22. Directiva 2010/24/UE a Consiliului din 16 martie 2010 privind asistența reciprocă în materie de recuperare a creanțelor legate de impozite, taxe și alte măsuri, JO L 84, 31.3.2010, p. 1. [↑](#footnote-ref-22)
23. Specificațiile EMCS sunt documente care descriu cerințele aplicabile sistemului EMCS la nivel central și național și modul în care aceste cerințe sunt îndeplinite la nivel înalt (așa numitele specificații funcționale ale sistemelor pentru accize sau FESS), precum și o descriere mai detaliată dintr-o serie de documente diferite. [↑](#footnote-ref-23)
24. În acest context, „respingerea” unui transport se referă la decizia destinatarului de a nu accepta un transport de produse care se află la locul de expediție, sau care se deplasează de la locul de expediție. „Refuzul” se referă la decizia de a nu accepta produse care au ajuns la locul de destinație. [↑](#footnote-ref-24)