Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată și a Directivei 2008/118/CE privind regimul general al accizelor, în ceea ce privește acțiunile de apărare din cadrul Uniunii

[COM(2019) 192 final – 2019/0096 (CNS)]

(2020/C 47/11)

Raportor: **Benjamin RIZZO**

Sesizare	Consiliul Uniunii Europene, 13.5.2019
Temei juridic	Articolul 113 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială
Data adoptării în secțiune	17.10.2019
Data adoptării în sesiunea plenară	30.10.2019
Sesiunea plenară nr.	547
Rezultatul votului (voturi pentru/voturi împotrivă/abțineri)	204/2/5

1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE recunoaște legitimitatea obiectivului Comisiei de a asigura egalitatea de tratament, din perspectiva TVA, pentru forțele armate ale statelor membre care colaborează într-un cadru al UE și pentru forțele armate ale NATO angajate în UE, care beneficiază deja de scutirea de TVA. Existența unor condiții de concurență echitabile în acest sens pare o preocupare rezonabilă.

1.2. CESE înțelege de ce, încă din 2000, au fost înființate anumite structuri ale UE pentru a administra forțele armate desfășurate în pe teritoriul său pentru securitate și apărare. În prezent, cu un director general însărcinat cu apărarea, aceste structuri vor fi mai bine utilizate și supervizate.

1.3. CESE ia notă de cele două condiții ale scutirii prevăzute în propunerea Comisiei: pe de o parte, forțele armate să fie desfășurate în afara propriului stat membru și, pe de altă parte, să fie implicate într-un efort de apărare comună la nivel european.

1.4. CESE acceptă că există anumite domenii care nu fac obiectul noii derogări. Aceste domenii se referă, în special, la obiective legate de securitate, la misiuni umanitare de salvare și la cazuri în care este invocată clauza de solidaritate. În consecință, scutirile totale de TVA se limitează la „operațiuni militare”, aplicându-se o interpretare restrictivă a conceptului.

1.5. CESE propune ca diversele autorități fiscale naționale să dispună de un sistem unic, în cadrul căruia să fie puse în aplicare noile scutiri. Prin urmare, se recomandă ca, pentru a beneficia de scutirea prevăzută în propunerea Comisiei, aceasta să instituie, prin intermediul Grupului de control al TVA, un sistem specific în care vor trebui introduse facturile scutite de TVA și emise de furnizori pe adresa forțelor armate. Astfel, în toate statele membre va fi utilizat un sistem unificat.

1.6. CESE consideră că informațiile privind costurile și beneficiile generate de scutirile introduse de propunerea Comisiei ar trebui să fie mai bine calculate, astfel încât în curând să fie disponibil un raport mai realist cu privire la aceste scutiri. Va fi stimulată astfel o raportare mai bună și mai transparentă pentru statele membre și pentru opinia publică în general.

2. **Propunerea Comisiei**

2.1. Prin propunerea sa de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2006/112/CE ([1]) privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată și a Directivei 2008/118/CE ([2]) privind regimul general al accizelor, în ceea ce privește acțiunile de apărare din cadrul Uniunii, publicată la 24 martie 2019, Comisia Europeană și-a prezentat planul de a prevedea o scutire pentru livrările către forțele armate de la plata taxei pe valoarea adăugată (TVA) și a accizelor, atunci când aceste forțe participă la o acțiune comună de apărare în afara propriului stat și iau parte la un efort de apărare european.

2.2. În conformitate cu articolul 2 din Directiva 2006/112/CE a Consiliului privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, domeniul de aplicare al TVA include „orice livrare de bunuri și prestare de servicii care este efectuată cu titlu oneros de o persoană impozabilă pe teritoriul unui stat membru și orice import de bunuri în Uniunea Europeană".

2.3. Directiva identifică o listă comună de scutiri de TVA pentru a se asigura că resursele proprii ale UE sunt colectate în mod uniform în toate statele membre. În prezent, lista scutirilor nu include furnizarea de bunuri sau de servicii în scopuri de securitate și apărare. Prin urmare, bunurile sau serviciile livrate către forțele armate ori bunurile importate de acestea sunt supuse TVA-ului.

2.4. În schimb, Directiva TVA prevede în prezent scutirea pentru livrările către forțele armate ale oricărui stat parte la Tratatul Atlanticului de Nord care participă la o acțiune comună de apărare în afara propriului stat. Această scutire a fost stabilită pentru a aborda situațiile în care „circuitul fluxului de venituri și de cheltuieli este întrerupt din cauză că TVA aferentă unor astfel de livrări ar constitui în mod normal venituri pentru statul în care se află forțele armate, nu pentru statul de care aparțin acestea".

2.5. Directiva 2008/118/CE a Consiliului privind regimul general al accizelor prevede o scutire similară de la plata accizelor pentru deplasările de produse accizabile către forțele armate ale oricărui membru al Organizației Tratatului Atlanticului de Nord (NATO).

2.6. Accizele reglementate de legislația UE se aplică băuturilor alcoolice, produselor din tutun prelucrat și produselor energetice (carburanți și combustibili pentru încălzire, precum benzina, energia electrică, gazele naturale și cărbunele). Structura taxelor și ratele minime sunt armonizate la nivelul UE.

2.7. Deși efortul de apărare al NATO este scutit atât în temeiul Directivei TVA (începând cu 1977), cât și al Directivei privind accizele (din 1993), în prezent nu este aplicabilă nicio scutire livrărilor legate de efortul comun de apărare în cadrul UE.

2.8. Politica de securitate și apărare comună (PSAC) ([3]), instituită inițial în 2000 ca politică europeană de securitate și apărare (PESA), este un instrument esențial pentru dezvoltarea treptată a unei politici de apărare comune a Uniunii. Tratatul de la Lisabona a contribuit semnificativ la dezvoltarea PSAC, instituind, printre altele, Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE) pentru a-l sprijini pe Înaltul Reprezentant al UE pentru afaceri externe și politica de securitate în toate atribuțiile sale, inclusiv PSAC.

2.9. Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) cuprinde o clauză de asistență reciprocă și permite statelor membre să-și întărească forțele armate prin intermediul unei „cooperări structurate permanente" (PESCO) ([4]).

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

([2]) Directiva 2008/118/CE a Consiliului privind regimul general al accizelor și de abrogare a Directivei 92/12/CEE (JO L 9, 14.1.2009, p. 12).

([3]) Politica de securitate și apărare comună (PSAC) face parte integrantă din politica externă și de securitate comună (PESC)[1]. PSAC este definită de Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE). Articolul 41 abordează în mare finanțarea PESC și a PSAC, iar ultima este descrisă în amănunt la articolele 42-46, în secțiunea 2, capitolul 2 din titlul V („Dispoziții privind politica de securitate și apărare comună"), precum și în protocoalele 1, 10 și 11 și declarațiile 13 și 14. Rolul specific al Parlamentului European în cadrul PESC și al PSAC este descris la articolul 36 din TUE.

([4]) Dispozițiile privind PESCO figurează la articolul 46 din Tratatul privind Uniunea Europeană (TUE) și în Protocolul nr. 10 privind cooperarea structurată permanentă instituită prin articolul 42 alineatul (6) din TUE.

2.10. Comitetul militar al UE (CMUE) ([5]), înființat în 2001, este cel mai înalt organ militar al Consiliului, care „coordonează toate activitățile militare din cadrul UE și oferă consultanță cu privire la planificarea și la executarea misiunilor și operațiunilor militare în cadrul PSAC, precum și la dezvoltarea capabilităților militare".

2.11. În iunie 2016, prin strategia globală pentru politica externă și de securitate a Uniunii Europene (SGUE) ([6]) s-au pus bazele dezvoltării în continuare a PSAC pe baza a trei priorități-cheie: răspunsul la conflictele și crizele externe, consolidarea capacităților partenerilor și protejarea Uniunii și a cetățenilor săi.

2.12. În martie 2018, Comisia și Înaltul Reprezentant au prezentat o comunicare comună privind Planul de acțiune vizând mobilitatea militară ([7]). Planul de acțiune recunoaște necesitatea „de a asigura faptul că eforturile de apărare sunt tratate în mod egal, pentru a reduce sarcina administrativă, evitându-se astfel întârzierile și cheltuielile militare aferente mobilității".

2.13. Mai precis, comunicarea comună prevede că „[f]acilitarea mobilității militare vizează și normele actuale privind taxa pe valoarea adăugată. Eforturile de apărare și în special mobilitatea militară necesită o serie de resurse, cum ar fi formarea profesională, materiale de exercițiu, cazare, furnizare de alimente/servicii de cantină, combustibil etc. Aceste resurse sunt, în principiu, supuse taxei pe valoarea adăugată. În cadrul Grupului de lucru ad hoc pentru mobilitatea militară, statele membre au identificat necesitatea de a asigura faptul că eforturile de apărare sunt tratate în mod egal, pentru a reduce sarcina administrativă, evitându-se astfel întârzierile și cheltuielile militare aferente mobilității, oferind statelor membre un stimulent pentru a coopera".

2.14. În urma acestei solicitări, propunerea Comisiei aflată în discuție urmărește armonizarea, pe cât cu putință, a regimului TVA și a scutirii de accize a eforturilor de apărare din cadrul UE și al NATO. Conform propunerii, activitățile PSAC care fac obiectul scutirilor sunt: (i) misiuni și operațiuni militare; (ii) grupuri tactice de luptă; (iii) asistență reciprocă. În plus, sunt acoperite și activitățile PESCO și AEA.

2.15. Trebuie menționat că, pe baza propunerii Comisiei, livrările și prestările efectuate către forțele armate și către personalul civil însoțitor pot beneficia de scutire numai dacă forțele armate respective participă la o acțiune de apărare desfășurată pentru a implementa o activitate a Uniunii în cadrul PSAC.

2.16. Prin urmare, scutirile nu acoperă desfășurarea de forțe armate exclusiv în scopuri de securitate, pentru misiuni umanitare și de salvare sau la invocarea clauzei de solidaritate prevăzute la articolul 222 din TFUE, fără implicații în materie de apărare.

2.17. Conform unei estimări prudente, activitățile externalizate care vor fi acoperite de propunerea Comisiei pot fi cifrate la 530 milioane EUR, din totalul cheltuielilor de apărare de 5,3 miliarde EUR, ceea ce ar putea duce la pierderi eventuale de venituri din TVA pentru toate statele membre de circa 80 milioane EUR (presupunând o rată medie a TVA de 18 %).

2.18. În ceea ce privește accizele, produsele energetice și energia electrică ar trebui să fie principalele produse scutite. Ca și în cazul TVA, se poate presupune că aproximativ 10 % din aceste costuri ar fi scutite de la plata accizelor în viitor. Cu toate acestea, nu există date disponibile care să ofere o bază pentru cuantificarea impactului.

2.19. Statele membre vor fi obligate să adopte și publice, până la 30 iunie 2022 cel târziu, actele cu putere de lege, reglementările și actele administrative necesare pentru a se conforma noii directive și să transmită Comisiei textul dispozițiilor lor legale.

3. **Observații generale și observații specifice**

3.1. Propunerea Comisiei vine în completarea Planului de acțiune privind TVA din 2016 de modernizare a sistemului de TVA pentru a-l simplifica și a ajunge la un regim mai puțin vulnerabil la fraudă și mai favorabil întreprinderilor. Modificările menționate supra cu privire la domeniul militar sunt, prin urmare, introduse în cadrul unei reforme mai ample și vor face parte din noul sistem încă de la început. Prin urmare, vor fi evitate toate eventualele chestiuni legate de viitoarele modificări ale unui sistem deja în vigoare.

([5]) Comitetul militar al Uniunii Europene (CMUE) este cel mai înalt organism militar instituit în cadrul Consiliului (Decizia Consiliului din 22 ianuarie 2001 de instituire a Comitetului Militar al Uniunii Europene).

([6]) Shared vision, common action: a stronger Europe – a global strategy for the European Union's foreign and security policy (Viziune și acțiuni comune: o Europă mai puternică – o strategie globală pentru politica externă și de securitate a Uniunii Europene).

([7]) Îmbunătățirea mobilității militare în Uniunea Europeană, Comunicare comună către Parlamentul European și Consiliu [JOIN(2017) 41 final].

3.2. Propunerea Comisiei modifică lista actuală prevăzută de Directiva 2006/112/CE, adăugând o nouă scutire. O astfel de modificare substanțială are scopul de a stabili un fel de „condiții de concurență echitabile", din punctul de vedere al TVA, între operațiunile NATO, pe de o parte, și operațiunile desfășurate în temeiul unui cadru comun de către forțele militare ale statelor membre, pe de altă parte. Prin urmare, se va acționa consecvent, iar domeniul de aplicare al scutirilor va fi similar pentru eforturile de apărare ale Uniunii și cele ale NATO.

3.3. CESE observă că scutirile actuale pentru activitățile de apărare ale NATO, al căror cadru de aplicare este deja stabilit și limitat, nu vor fi extinse, întrucât se va institui o simplă aliniere în favoarea operațiunilor militare desfășurate în baza unui cadru comun.

3.4. Opțiunea de a redacta noile dispoziții ale directivei astfel încât să reflecte punctele care fac referire la forțele armate ale NATO este în concordanță cu obiectivul final al Comisiei de a realiza un tratament egal între astfel de operațiuni și eforturile militare desfășurate în temeiul unui cadru comun al UE.

3.5. CESE observă că nu vor fi implicații negative pentru bugetul UE, deoarece resursele proprii bazate pe venitul național brut (VNB) compensează orice cheltuială neacoperită de resursele proprii tradiționale și resursele proprii bazate pe TVA. Resursele proprii provenite din TVA care nu au fost colectate în anumite state membre vor fi compensate de toate statele membre prin intermediul resurselor proprii bazate pe VNB.

3.6. Propunerea este conformă cu principiul subsidiarității, dat fiind că legislația UE este mai potrivită decât mai multe norme naționale pentru a coordona aplicabilitatea TVA la operațiuni militare specifice de pe piața internă. Statele membre au fost consultate în cadrul Grupului privind viitorul TVA și au confirmat în general necesitatea de a acționa la nivelul UE, justificând astfel alegerea unei propuneri de directivă ca instrument legislativ.

3.7. De asemenea, propunerea pare să fie conformă cu principiul proporționalității, deoarece nu depășește ceea ce este necesar pentru a îndeplini obiectivele tratatelor legate de definirea treptată a unei politici de apărare comune în cadrul PSAC. CESE sprijină un astfel de obiectiv ambițios pe termen lung.

3.8. Opțiunea asigurării coerenței între TVA și accize, care abordează ambele modalități de exonerare în cadrul unei singure propuneri, pare rezonabilă și poate justifica una dintre rarele împrejurări în care TVA și accizele sunt reglementate în comun într-un singur text legislativ al UE.

3.9. Cu toate acestea, în opinia CESE, trebuie precizat mai bine domeniul de aplicare al scutirii care va fi acordat atât în sistemul de TVA, cât și în cel al accizelor. Într-adevăr, este crucial să se stabilească cu precizie perimetrul specific al unei astfel de scutiri, pentru a garanta securitatea juridică și previzibilitatea sistemelor de TVA și accize.

3.10. În ceea ce privește nevoia de claritate și previzibilitate juridică, este demn de remarcat că scutirile acordate vor fi aplicate și evaluate în principal, din perspective diferite, de către furnizorii naționali activi în domeniul militar și de către autoritățile fiscale naționale. Acestea din urmă vor îndruma furnizorii naționali care operează în domeniul militar în legătură cu modul de întocmire a facturilor cu TVA pentru forțele armate.

3.11. În acest sens, pentru a evita complicațiile de ordin tehnic la nivelul statelor membre, CESE recomandă Comisiei să publice – prin intermediul unei note explicative sau al unor orientări emise de Comitetul TVA – norme detaliate de aplicare pentru autoritățile fiscale naționale și întreprinderi. Practicile anterioare legate de scutirea NATO s-ar putea dovedi, cu siguranță, utile pentru a oferi câteva prime orientări.

3.12. În fine, CESE subliniază că un nou dispozitiv de exonerare – precum cel stabilit în propunerea Comisiei – necesită desigur mecanisme adecvate de control, pentru a supraveghea aplicarea sa concretă. Ca atare, CESE sugerează Comisiei să elaboreze și să lanseze, prin intermediul Grupului său privind viitorul TVA, un sistem adecvat de control al noului regim de scutire, care să fie introdus în toate statele membre și să colecteze, pe cât posibil și viabil, toate informațiile practice relevante de la autoritățile fiscale naționale.

3.13. Un astfel de sistem ar putea contribui la o punere în aplicare eficientă și, totodată, transparentă a noii scutiri, permițând, de asemenea, elaborarea unei analize acurate *ex-post* a impactului. Astfel, statele membre ar putea adopta o platformă comună, înființând un sistem unic care să fie urmat de toate statele membre, mai degrabă decât sisteme diferite în mai multe țări.

3.14. Se propune să se facă o estimare a costurilor mai amănunțită și mai eficace, pentru a înțelege efectul acestei scutiri de TVA, deoarece aceste costuri sunt suportate din impozitele plătite de opinia publică, o mai mare transparență fiind recomandabilă. De asemenea, este evident că, în cazul unor catastrofe naturale majore, costul acestei scutiri ar putea fi mult mai mare.

Bruxelles, 30 octombrie 2019.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Luca JAHIER