



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 27.6.2012
COM(2012) 351 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

**privind modalitățile concrete de intensificare a luptei împotriva fraudei și evaziunii
fiscale, inclusiv în ceea ce privește țările terțe**

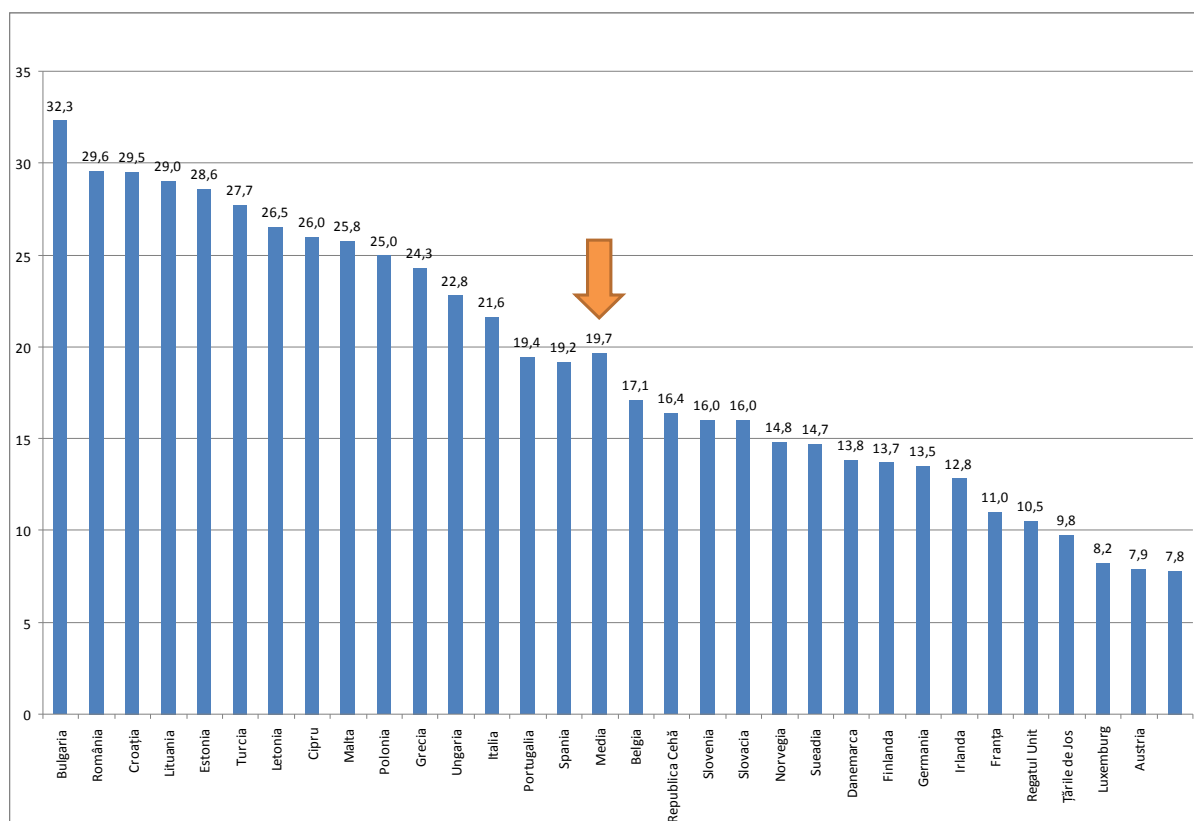
COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind modalitățile concrete de intensificare a luptei împotriva fraudei și evaziunii fiscale, inclusiv în ceea ce privește țările terțe

1. INTRODUCERE

Frauda și evaziunea fiscală limitează capacitatea statelor membre de a percepe venituri și de a-și desfășura politica economică. În timpul perioadelor de consolidare fiscală, când numeroase state membre trebuie să procedeze la reducerea cheltuielilor și la creșterea veniturilor, punerea în practică a politicii fiscale este și mai dificilă din cauza fraudei și evaziunii fiscale¹. Estimările în ceea ce privește amploarea economiei subterane în UE, de aproximativ o cincime din PIB, oferă un prim indiciu cu privire la dimensiunea problemei.

Figura 1: Estimarea amplitudinii economiei subterane în 2011 (% din PIB)²



¹ Frauda fiscală este o formă de evaziune fiscală deliberată, care face de regulă obiectul unor sancțiuni penale. Termenul înglobează situațiile în care sunt prezentate în mod deliberat declarații false sau documente contrafăcute. În general, evaziunea fiscală desemnează mecanisme ilegale prin care obligația de plată a impozitului este ascunsă sau ignorată, cu alte cuvinte contribuabilul plătește impozite mai mici decât cele pe care este obligat să le plătească din punct de vedere juridic, prin disimularea veniturilor și nedivulgarea de informații autorităților fiscale.

² Sursa: Schneider, F. (2012), „Size and development of the Shadow Economy from 2003 to 2012: some new facts”. Cifrele prezentate în acest studiu se bazează numai pe ipoteze și, prin urmare, trebuie privite cu precauție, gradul lor de certitudine nefiind demonstrat.

De asemenea, zeci de miliarde de euro, adesea nedeclarate și neimpozate, se află în continuare în jurisdicții *offshore*, reducând veniturile fiscale naționale. Dată fiind amploarea acestui fenomen, intensificarea luptei împotriva fraudei și evaziunii fiscale nu este numai o problemă de venituri, ci și de echitate. Este important de reținut că, în general, marea majoritate a contribuabililor din UE iau măsuri pentru a-și îndeplini obligațiile fiscale. Mai ales în aceste vremuri grele din punct de vedere economic, acești contribuabili corecți nu ar trebui să suporte majorări fiscale suplimentare pentru a compensa pierderile de venit cauzate de cei care comit fraude și evaziuni fiscale. Prin urmare, accentul ar trebui să se pună pe combaterea fraudei și evaziunii fiscale. Prezenta comunicare nu abordează munca nedeclarată în sine, deși ea poate avea legături cu cazurile de evaziune fiscală în ceea ce privește impozitele indirecte; măsurile de combatere a muncii nedeclarate au fost prezentate în COM(2007) 628. Avantajele abordării acestor probleme pot fi semnificative. Conform estimărilor, numai inițiativele recente de conformare voluntară luate ca urmare a inițiativei G20 au permis mobilizarea a 10 miliarde EUR pe o perioadă de 2 ani pentru statele membre ale UE în cauză³. Prin reducerea fraudei și evaziunii fiscale, statele membre își pot mări veniturile fiscale, ceea ce le va oferi, de asemenea, o mai mare marjă de manevră pentru a-și restructura sistemele fiscale într-un mod care să promoveze mai bine creșterea, conform celor subliniate în analiza anuală a creșterii pe 2012⁴.

În ultimii ani, provocarea pe care o reprezintă fraudă și evaziunea fiscală a crescut considerabil. Globalizarea economiei, progresele tehnologice, internaționalizarea fraudei și interdependența rezultată a autorităților fiscale din statele membre demonstrează limitele abordărilor strict naționale și accentuează nevoia de acțiuni comune.

Prin urmare, la 2 martie 2012, Consiliul European a invitat Consiliul și Comisia să elaboreze rapid modalități concrete de îmbunătățire a luptei împotriva fraudei și evaziunii fiscale, inclusiv în ceea ce privește țările terțe, și să prezinte un raport până în luna iunie 2012. În aprilie, Parlamentul European a adoptat o rezoluție în care se reiterează necesitatea urgentă de a se lua măsuri în acest domeniu.

O creștere a eficienței și eficacității colectării impozitelor este, așadar, crucială. Problemele ridicate de fraudă și evaziunea fiscală trebuie abordate la trei niveluri: în primul rând, trebuie îmbunătățită colectarea impozitelor în fiecare stat membru. În al doilea rând, se preconizează necesitatea de a intensifica cooperarea transfrontalieră dintre administrațiile fiscale ale statelor membre. În al treilea rând, UE trebuie să adopte o politică clară și coerentă față de țările terțe, pentru a putea să promoveze standardele sale la nivel internațional și să asigure condiții de concurență echitabilă. Cooperarea la nivelul UE are o valoare adăugată în fiecare dintre aceste trei domenii.

Prezenta comunicare subliniază modul în care respectarea obligațiilor fiscale poate fi îmbunătățită, iar fraudă și evaziunea fiscală pot fi reduse, printr-o mai bună utilizare a instrumentelor existente și prin adoptarea propunerilor în curs de elaborare ale Comisiei. Aceasta identifică, de asemenea, domeniile în care coordonarea sau luarea de măsuri legislative suplimentare ar fi în beneficiul UE și al statelor membre. Aceste măsuri nu trebuie să vizeze doar activități frauduloase și evaziunea fiscală, ci și planificarea fiscală agresivă. Planificarea fiscală agresivă include recursul la operațiuni sau structuri artificiale și

³ OCDE: „*The Era of Bank Secrecy is Over; the G20/OECD process is delivering results*”, 26 octombrie 2011.

⁴ Comunicare a Comisiei privind analiza anuală a creșterii pe 2012 – COM(2011) 815 final din 25 noiembrie 2011 – 17229/11; Concluziile Consiliului din 16 februarie 2012 (6353/1/12 Rev.1).

exploatarea neconcordanțelor dintre sistemele fiscale, soldându-se cu subminarea normelor fiscale ale statelor membre și exacerbarea pierderii de venituri fiscale.

2. O COLECTARE A IMPOZITELOR MAI EFICACE ÎN STATELE MEMBRE

Statele membre dețin suveranitatea deplină asupra perceperii impozitelor lor, asupra funcționării și coerenței legislației și administrațiilor lor fiscale, asupra colectării impozitelor și a luptei împotriva fraudei fiscale.

Cu toate acestea, măsurile luate la nivel național (sau lipsa lor) au un impact direct asupra funcționării pieței interne în general, deoarece pot să denatureze concurența dintre întreprinderile din UE, precum și asupra capacității statelor membre de a-și îndeplini angajamentele luate în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere.

Importanța politicii fiscale pentru consolidarea și creșterea fiscală au fost recunoscute în mod clar în cadrul procesului intitulat „semestrul european”⁵ și al Pactului euro plus⁶. Acest lucru a fost evidențiat și de G20. Colectarea inefficientă și ineficăce a impozitelor împiedică consolidarea fiscală corectă și ambițioasă.

Analiza amplă realizată de Comisie în contextul „semestrului european” și concretizată în recomandări adresate atât statelor membre, cât și zonei euro a evidențiat faptul că numeroase state membre se confruntă cu probleme reale și substanțiale de evaziune fiscală legate uneori de slaba capacitate administrativă. Unui număr de zece state membre le-au fost adresate recomandări specifice⁷.

Consolidarea luptei împotriva fraudei și evaziunii conform celor precizate în unele recomandări specifice fiecărei țări va contribui la creșterea veniturilor fiscale și, prin urmare, va sprijini reformele structurale necesare. De asemenea, ea poate să le ofere sprijin statelor membre în ceea ce privește punerea în aplicare a altor recomandări privind impozitarea favorabile creșterii, inclusiv reducerea costurilor legate de respectarea normelor fiscale pentru întreprinderi.

Din datele privind ponderea veniturilor din TVA în statele membre reiese amploarea veniturilor insuficient colectate. În timp ce cotele reduse și scutirile de TVA oferă o explicație parțială pentru acest ecart, faptul că statele membre colectează doar o parte din veniturile teoretice din TVA se datorează tot evaziunii fiscale.

⁵ Comunicare a Comisiei privind analiza anuală a creșterii pe 2012 – COM(2011) 815 final din 25 noiembrie 2011 – 17229/11; Concluziile Consiliului din 16 februarie 2012 (6353/1/12 Rev.1).

⁶ Concluziile Consiliului din 16 februarie 2012 (6404/1/12 Rev.1).

⁷ Recomandări specifice pentru fiecare țară au fost adresate Bulgariei, Ciprului, Republicii Cehe, Estoniei, Ungariei, Italiei, Lituaniei, Maltei, Poloniei, Slovaciei. Demn de remarcat este faptul că statelor membre care beneficiază în prezent de asistență financiară în temeiul Fondului european de stabilitate financiară (FESF), al Mecanismului european de stabilizare financiară (MESF) sau în temeiul dispozițiilor articolului 143 din tratat le-a fost adresată recomandarea de a pune în aplicare măsurile stabilite în deciziile de punere în aplicare conexe și indicate în memorandumurile lor de înțelegere, precum și în posibilele suplimente ulterioare. Este vorba de Grecia, Irlanda, Portugalia și România.

Figura 2: Veniturile reale din TVA în 2010 (% din veniturile teoretice la rate standard)⁸

Problemele cu care se confruntă administrațiile fiscale sunt, de asemenea, evidențiate de costurile administrative substanțiale legate de colectarea impozitelor.

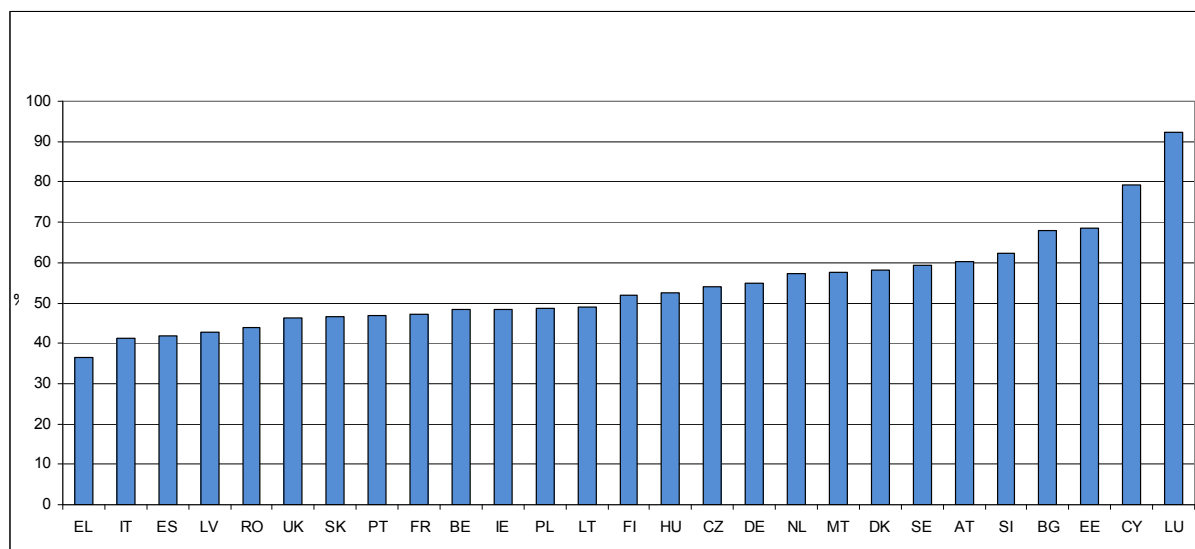
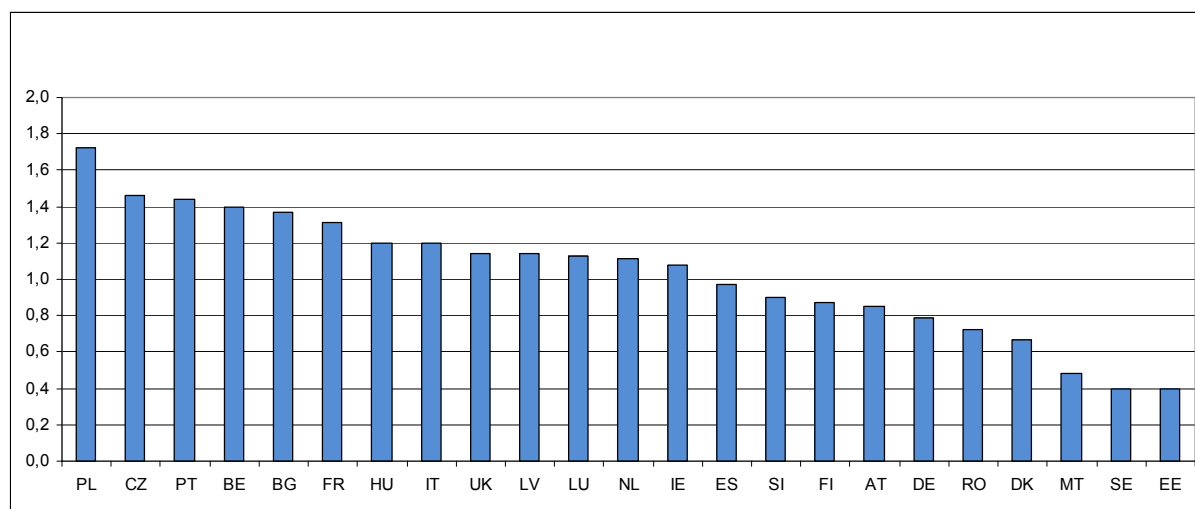


Figura 3: Costuri administrative/colectări nete de venituri în 2009 (costuri în EUR per 100 EUR de venit)⁹



În acest context, sunt deja disponibile o serie de programe de asistență tehnică specifice¹⁰, iar Comisia invită statele membre să recurgă la acestea atunci când procedează la elaborarea programelor de ameliorare a funcționării administrațiilor lor fiscale, sporind capacitatea administrativă și gradul de respectare a obligațiilor fiscale. Pentru viitor, este nevoie de un

⁸ Sursa: Comisia Europeană „Tendințe de impozitare în Uniunea Europeană”, ediția 2012.

⁹ Sursa: OCDE. Tabelul oferă date pentru 23 de state membre. Datele pentru Cipru, Grecia, Lituania și Slovacia nu sunt disponibile sau sunt în curs de validare.

¹⁰ Decizia nr. 1482/2007/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2007 de instituire a unui program comunitar pentru îmbunătățirea funcționării sistemelor de impozitare pe piața internă (Fiscalis 2013) și de abrogare a Deciziei nr. 2235/2002/CE (JO L 330, 15.12.2007, p. 1).

succesor eficient al programului FISCALIS, pentru a îmbunătăți funcționarea corespunzătoare a sistemelor de impozitare de pe piața internă.

Comisia consideră totodată că este important să sprijine în continuare statele membre în ceea ce privește identificarea deficiențelor inerente din cadrul administrațiilor lor fiscale și să le asiste în soluționarea problemelor specifice, să asigure un schimb eficient de bune practici și, de asemenea, să elaboreze metodologii de analiză comparativă pentru a evalua funcțiile esențiale ale colectării impozitelor și ale controalelor.

3. O MAI BUNĂ COOPERARE TRANSFRONTALIERĂ ÎNTRE ADMINISTRAȚIILE FISCALE ALE UE

Procesul de integrare europeană a dus la o mai bună integrare a economiilor din toate statele membre, cu volume ridicate de tranzacții transfrontaliere și cu diminuarea costurilor și a riscurilor legate de aceste tranzacții. La rândul său, acest lucru a lansat provocări suplimentare pentru administrațiile fiscale naționale în materie de cooperare și de schimb de informații.

3.1. Utilizarea optimă a instrumentelor juridice existente

Cooperarea transfrontalieră dintre administrațiile fiscale ale statelor membre poate fi cu adevărat eficientă numai pe baza unei încrederi reciproce și a solidarității între statele membre. Numai dacă vor fi pregătite să se ajute reciproc, statele membre vor putea beneficia din plin de avantajele oferite de cooperare. Experiența Directivei privind impozitarea veniturilor din economii¹¹ demonstrează beneficiile unei astfel de cooperări. În medie, țările de origine trimit în fiecare an către țările de rezidență peste 4 milioane de înregistrări, ceea ce reprezintă, în medie, 20 de miliarde EUR de venituri din economii.

În ultimii ani, s-au adoptat o serie de instrumente juridice importante pentru cooperarea administrativă, atât pentru impozitele directe, cât și indirecte¹². Cu toate acestea, nu s-a ajuns încă la o utilizare eficientă și cuprinzătoare a acestora de către statele membre.

Comisia sprijină statele membre în eforturile lor, prin punerea la dispoziția acestora a unor instrumente practice și a instrumentelor de care au nevoie pentru a se angaja într-o cooperare administrativă eficientă. Comisia a elaborat deja formatele electronice pentru schimbul de informații, fiind de asemenea necesară actualizarea în permanență și extinderea la alte tipuri de venit a unor canale de comunicare securizate. Comisia va monitoriza îndeaproape aplicarea corectă de către toate statele membre a normelor și procedurilor stabilite de comun acord.

¹¹ Directiva 2003/48/CE a Consiliului din 3 iunie 2003 privind impozitarea veniturilor din economii sub forma plății de dobânzi (JO L 157, 26.6.2003, p. 38).

¹² 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); Regulamentul (UE) nr. 904/2010 al Consiliului din 7 octombrie 2010 privind cooperarea administrativă și combaterea fraudei în domeniul taxei pe valoarea adăugată (JO L 268, 12.10.2010, p. 1); Directiva 2011/16/UE a Consiliului din 15 februarie 2011 privind cooperarea administrativă în domeniul fiscal și de abrogare a Directivei 77/799/CEE (JO L 64, 11.3.2011, p. 1); Regulamentul (UE) nr. 389/2012 al Consiliului din 2 mai 2012 privind cooperarea administrativă în domeniul accizelor și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 2073/2004 (JO L 121, 8.5.2012, p. 1).

3.2. Alte modalități concrete de a spori cooperarea

3.2.1. Consolidarea instrumentelor existente

La 13 noiembrie 2008, Comisia a adoptat o propunere de modificare a Directivei privind impozitarea veniturilor din economii, în vederea eliminării lacunelor existente și a unei mai bune combateri a evaziunii fiscale. Cele două lacune principale identificate au fost utilizarea structurilor intermediare neimpozitate pentru a disimula beneficiarul efectiv real și recursul la instrumente și la alte produse financiare inovatoare (de exemplu produsele cu amănuntul structurate și pachetele de investiții sub formă de poliță de asigurare) care nu sunt reglementate de directivă.

Cea de a doua revizuire a Directivei privind impozitarea veniturilor din economii a confirmat utilizarea generalizată a structurilor *offshore* ca intermediar între plătitor și beneficiarul final, pentru a disimula beneficiarul efectiv real: 35% dintre depozitele nebankare din statele membre (65% dintre depozitele din țările care au încheiat un acord în domeniul economiilor) sunt deținute de astfel de structuri situate în jurisdicții *offshore*. Reexaminarea a demonstrat, de asemenea, că piața produselor financiare structurate (valoarea actuală a vânzărilor fiind de 767,3 miliarde EUR) a înregistrat în ultimii ani o creștere medie anuală de peste 30%. Statele membre au aprobat în esență conținutul propunerii de modificare și este vital ca aceste modificări să fie adoptate fără întârziere. UE trebuie să facă dovada capacității sale de a face față acestor probleme, ceea ce o pune totodată într-o poziție mai bună pentru a solicita îmbunătățiri de aceeași natură din partea altor țări.

3.2.2. Intensificarea schimbului de informații

Schimbul de informații le oferă administrațiilor fiscale informații valoroase privind veniturile obținute și bunurile deținute de contribuabilii lor, lucru care poate fi deosebit de util și în ceea ce privește analiza de risc și care poate servi drept stimulent pentru o respectare voluntară a normelor. Trebuie să se încurajeze utilizarea schimbului automat de informații atunci când acesta se dovedește a fi cel mai util. Comisia a elaborat formate electronice pentru veniturile din economii și, în prezent, elaborează noi formate pentru veniturile reglementate de Directiva 2011/16/UE, în scopul punerii în aplicare, în cadrul UE, a unui schimb automat de informații securizat și consolidat. UE deține un rol esențial în ceea ce privește promovarea standardului său de schimb automat de informații, astfel încât să ofere sprijin pentru elaborarea standardelor internaționale privind transparența și schimbul de informații în materie de fiscalitate.

Pentru a se asigura că informațiile care au făcut obiectul schimbului pot fi utilizate imediat, este esențial să se îmbunătățească identificarea contribuabililor. Din experiența statelor membre reiese că informațiile pot fi mult mai bine corelate atunci când se comunică un număr de identificare fiscală (NIF), care este utilizat ca identificator unic. Prin urmare, Comisia va desfășura o evaluare a impactului, pentru a putea propune, dacă este cazul, un număr de identificare fiscală european pentru fiecare contribuabil angajat în activități transfrontaliere. Totodată, ar trebui să se analizeze posibilitatea acordării pentru administrațiile fiscale din statele membre a accesului reciproc direct la toate domeniile relevante din bazele de date naționale, precum și extinderea domeniului de aplicare a accesului automat în domeniul TVA.

3.2.3. Combaterea tendințelor și a schemelor de evaziune și fraudă fiscală

Este esențial să se elaboreze și să se facă schimb de instrumente, sisteme și metode de lucru care identifică tendințele și schemele care implică fraude și evaziuni fiscale, precum și

fraudatori individuali în context transfrontalier. Pentru a realiza acest obiectiv, Comisia își va continua activitatea privind extinderea rapidă a Eurofisc și a sistemului său de avertizare rapidă la domeniul impozitării directe, precum și privind intensificarea tehnicilor de gestionare a riscurilor. Comisia va propune, de asemenea, un mecanism de reacție rapidă cu privire la cazurile de fraudă privind TVA-ul.

Comisia își propune, de asemenea, să elaboreze o strategie pentru combaterea planificării fiscale agresive. Aceasta va examina modalitățile de îmbunătățire a accesului la informațiile privind fluxurile monetare, facilitând astfel urmărirea plăților semnificative efectuate prin intermediul conturilor bancare *off-shore*. În cadrul Uniunii Europene, ar trebui să se acorde o atenție deosebită înființării unei echipe de auditori menită să verifice fraudă fiscală transfrontalieră. Ar trebui să se încurajeze creșterea numărului de audituri comune periodice, prin utilizarea pe scară largă a dispozițiilor legale existente privind controalele simultane și prin prezența funcționarilor unui stat membru într-un alt stat membru¹³.

3.2.4. *Asigurarea unor niveluri ridicate de respectare a normelor de către contribuabili*

Îmbunătățirea respectării normelor de către contribuabili¹⁴ este un element important al unei strategii efective de combatere a fraudei și evaziunii fiscale. Pentru a spori nivelul de respectare a normelor la nivel național și transfrontalier, contribuabilii trebuie să fie mai bine informați în legătură cu normele de impozitare valabile în UE și în statele membre. Instrumente precum un PORTAL INTERNET unic privind FISCALITATEA pentru toate tipurile de taxe și destinat tuturor contribuabililor, precum și un ghișeu unic pentru contribuabilii nerezidenți în statele membre le-ar permite contribuabililor în cauză să își îndeplinească obligațiile fiscale. În domeniul TVA, Comisia este pe punctul de a institui o platformă de dialog, așa-numitul „Forum UE privind TVA-ul”, care să implice participarea autorităților fiscale și a reprezentanților întreprinderilor. Acest forum va crea condițiile pentru o funcționare mai armonioasă a actualului sistem TVA, vizând o mai bună respectare voluntară a normelor.

Respectarea normelor de către contribuabili ar putea fi încurajată în diverse moduri. Una dintre modalitățile de a spori respectarea normelor de impozitare constă în reducerea costurilor și a complexității sale în ceea ce îi privește pe contribuabili. Costurile administrative pe care trebuie să le suporte întreprinderile pentru a respecta codul fiscal variază considerabil de la un stat membru la altul. Dat fiind că aceste costuri și timpul necesar sunt în mod proporțional mult mai ridicate pentru întreprinderile mici, reducerea complexității administrative și sporirea utilizării instrumentelor *online* ar contribui la colectarea impozitelor și la creșterea competitivității multor întreprinderi europene.

Administrațiile fiscale ar trebui totodată să ia în considerare posibilitatea de a completa abordarea lor bazată pe controale cu o abordare bazată pe servicii. Acestea ar putea, de asemenea, să creeze o serie de stimulente sub forma unor programe de divulgare voluntară și

¹³ Articolul 7 din Directiva 2010/24/UE; Articolele 28, 29 și 30 din Regulamentul nr. 904/2010/UE; Articolele 11 și 12 din Directiva 2011/16/UE; Articolele 12 și 13 din Regulamentul nr. 389/2012/UE.

¹⁴ Respectarea normelor de impozitare înseamnă gradul în care un contribuabil îndeplinește (sau nu) normele de impozitare din țara sa, de exemplu prin declararea veniturilor, depunerea unei declarații și prin plata în timp util a impozitelor.

să încurajeze contribuabilii să își corecteze erorile spontan. În spiritul responsabilității sociale a întreprinderilor¹⁵, Comisia va elabora o carte a contribuabililor.

Într-o economie globalizată, în care contribuabilii care nu respectă normele de impozitare au posibilitatea de a cântări riscul de a fi capturați și pedepsiți în diferite jurisdicții, este util să se ia în considerare introducerea unor norme minime comune de sancționare a celor vinovați de fraudă și evaziune fiscală, în ceea ce privește anumite tipuri de infracțiuni fiscale, inclusiv sancțiuni administrative sau penale. Combaterea fraudei constituie unul din sectoarele prioritare identificate în Comunicarea Comisiei intitulată „Către o politică a UE în materie penală”¹⁶. Comisia va propune reguli pentru îmbunătățirea, prin intermediul dreptului penal, a luptei împotriva fraudei care afectează interesele financiare ale UE.

3.2.5. Consolidarea guvernanței fiscale

Un contribuabil care comite o fraudă în materie de TVA va eluda adesea și impozitul pe profit sau impozitul pe venit și viceversa. Este esențial, prin urmare, să se aibă în vedere o abordare mai coordonată între impozitele directe și indirecte. Fără a ignora particularitățile diferitelor impozite, diversele mecanisme și metode de lucru existente în domeniile respective ar trebui să reprezinte o sursă de inspirație, în vederea sporirii eficienței în ceea ce privește lupta împotriva fraudei fiscale în toate domeniile.

Ar trebui să se încurajeze o mai mare convergență a instrumentelor și sistemelor în domeniile impozitării directe și indirecte, de exemplu prin furnizarea unei structuri identice pentru părțile comune ale formularelor. Pe termen mediu, Comisia va avea în vedere un singur instrument juridic de cooperare administrativă pentru toate tipurile de taxe, pentru a asigura integrarea deplină și coerența mecanismelor de cooperare.

Dat fiind că fraudă fiscală este adesea legată de alte forme de activitate infracțională, este important să se consolideze cooperarea dintre administrațiile fiscale și celelalte autorități, în special autoritățile responsabile cu combaterea spălării banilor și cu securitatea socială, precum și autoritățile judiciare, atât la nivel național, cât și la nivel internațional. La nivel național, este necesar să se asigure un nivel satisfăcător de cooperare între toate serviciile de aplicare a legii nu numai cu privire la fraudă și evaziunea fiscală, cât și cu privire la criminalitatea fiscală¹⁷¹⁸. Cooperarea referitoare la infracțiunile de natură fiscală poate fi asigurată, de asemenea, prin intermediul Europol¹⁹. Comisia poate facilita coordonarea în domeniile vizate prin intermediul utilizării în comun a programelor sale existente și a celor care vor urma.

¹⁵ Comunicare privind o nouă strategie a UE (2011-2014) pentru responsabilitatea socială a întreprinderilor - COM(2011) 681 final din 25.10.2011.

¹⁶ COM(2011) 573 final, 20.9.2011.

¹⁷ Spălarea banilor, finanțarea terorismului și organizațiile criminale asociate fraudelor intracomunitare cu firme-fantomă (*Missing Trader Intra Community Frauds – MTIC*), inclusiv fraudă de tip „carusel” privind TVA-ul și investițiile frauduloase în schema UE de comercializare a certificatelor de emisii.

¹⁸ Standardele GAFI revizuite, adoptate în februarie 2012, au inclus criminalitatea fiscală în categoria infracțiunilor principale, din care mai fac parte spălarea banilor și finanțarea terorismului.

¹⁹ Europol permite identificarea organizatorilor infracțiunilor de natură fiscală și dezmembrarea rețelelor criminale.

4. O POLITICĂ COERENTĂ ÎN RAPORT CU ȚĂRILE TERȚE

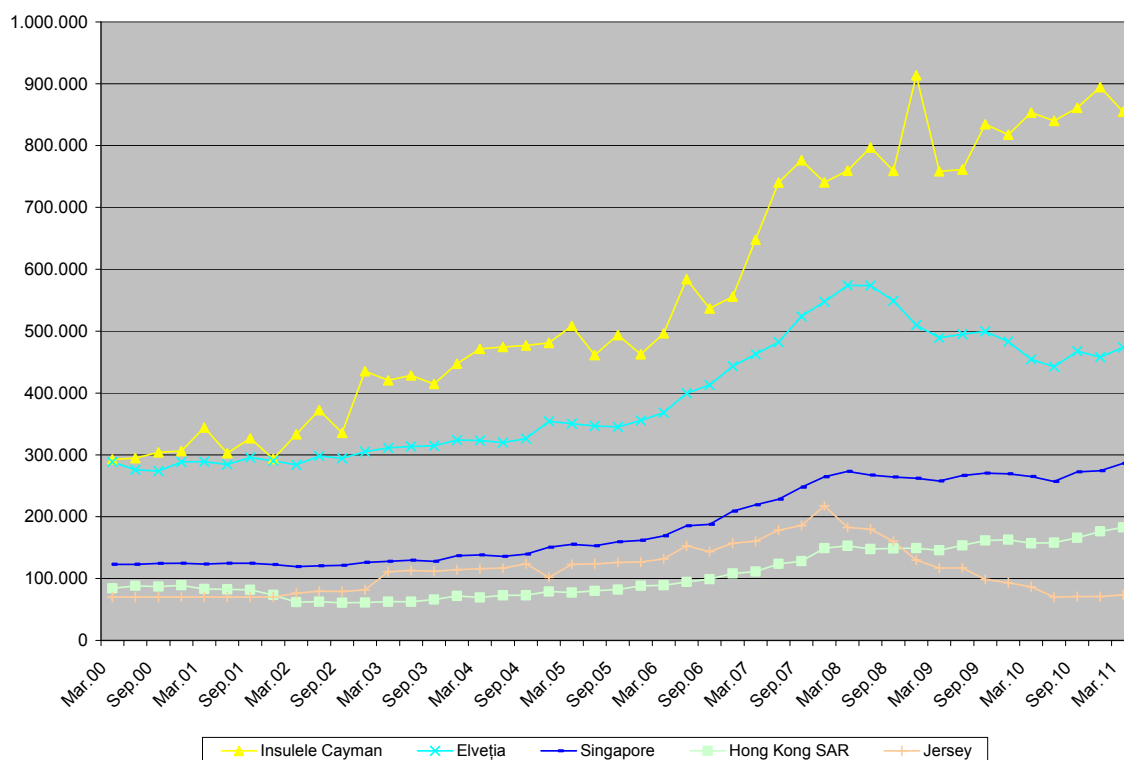
UE dispune de o politică clară și coerentă privind principiile bunei guvernante în domeniul fiscal (transparență, schimb de informații și concurență fiscală loială), însă trebuie să se asigure că acest schimb este promovat într-o manieră mai coerentă, nu numai în UE, ci și cu țările terțe.

4.1. Garantarea aplicării de către țările terțe a unor standarde echivalente

Aplicarea eficientă și armonioasă a măsurilor de consolidare privind impozitarea veniturilor din economii la nivelul UE ar avea mult de câștigat de pe urma consolidării măsurilor echivalente existente cu parteneri importanți din UE.

Centre financiare binecunoscute și beneficiind de o largă publicitate, care dispun de legi foarte severe în materie de secret bancar, continuă să domine piața internațională de depozite transfrontaliere. Insulele Cayman și Elveția, cu depozite nebankare totalizând 1 352 miliarde USD, reprezintă, numai ele însele, aproape 20% din totalul depozitelor mondiale de acest tip.

Figura 4: Evoluția depozitelor nebankare străine în băncile principalelor centre financiare situate în afara UE (milioane USD)²⁰



În consecință, Consiliul ar trebui să mandateze de îndată Comisia și să îi ofere sprijin în ceea ce privește negocierea modificărilor aduse acordurilor existente în domeniul economiilor, pe care UE le-a încheiat cu Elveția, Andorra, Monaco, Liechtenstein și San Marino. Alinierea acordurilor respective la noile standarde aplicate în UE, și care rezultă din modificările ce urmează să fie aduse Directivei privind impozitarea veniturilor din economii, ar trebui să

²⁰

Sursa: Date publice agregate ale BIS.

permite continuarea progreselor în elaborarea de măsuri echivalente cu aceste jurisdicții. Ar trebui să se procedeze la un demers similar pentru actualizarea acordurilor în domeniul economiilor încheiate cu teritoriile dependente sau asociate în cauză. Este necesar să se acorde o atenție deosebită evoluțiilor de pe plan internațional privind centrele financiare din întreaga lume.

Împreună, toate aceste măsuri ar consolida considerabil capacitatea statelor membre de a colecta impozite pe veniturile din investiții ale rezidenților lor. Recentele acorduri bilaterale încheiate de Regatul Unit și Germania cu Elveția reprezintă un indiciu cu privire la activele neimpozitate deținute în Elveția. Ca urmare a acestor acorduri, se preconizează plăți în avans în valoare de 500 milioane CHF în cazul Regatului Unit și de 2 miliarde CHF în cazul Germaniei. Se așteaptă ca valoarea plăților de regularizare efective să depășească 1,3 miliarde CHF în cazul Regatului Unit și 4 miliarde CHF în cazul Germaniei. Regatul Unit estimează că plățile de regularizare ar putea să îi aducă între 4 și 7 miliarde GBP. Această estimare oferă un indiciu cu privire la amploarea problemei pentru întreaga Uniune Europeană.

Din concluziile celei de-a doua revizuirii a Directivei privind impozitarea veniturilor din economii reiese că ameliorarea acordurilor existente în conformitate cu propunerile de modificare a directivei ar face posibilă includerea fondurilor deținute în conturi fiduciare. Este vorba de conturile care dețin fonduri redepuse de banca investitorului în nume propriu într-o altă jurisdicție. În cazul Elveției, fondurile depozitate în aceste conturi fiduciare reprezintă de 4,5 ori fondurile deținute direct de investitorii în cauză.

4.2. Promovarea standardelor UE la nivel internațional

Este important să se asigure o mai bună coerență între politicile UE în general, astfel încât partenerii UE în cadrul acordurilor internaționale în materie de cooperare și comerț să se angajeze să respecte principiile bunei guvernante în domeniul fiscal, în conformitate cu concluziile Consiliului din 2008²¹. Aceste principii ar trebui să fie în continuare incluse în toate acordurile relevante încheiate între UE și țările terțe și să fie promovate prin stimularea cooperării pentru dezvoltare, astfel cum s-a subliniat în comunicarea din 2009 intitulată „Promovarea bunei guvernante în chestiuni fiscale”²² și în comunicarea din 2010 intitulată „Taxe și dezvoltare – Cooperarea cu țările în curs de dezvoltare în ceea ce privește promovarea bunei guvernante în chestiuni fiscale”²³.

Consiliul trebuie, de asemenea, să aprobe rapid proiectul de acord dintre UE și Liechtenstein privind lupta antifraudă și cooperarea în domeniul fiscal. Totodată, Consiliul ar trebui să acorde Comisiei un mandat pentru a deschide negocieri similare cu Andorra, Monaco, San Marino și Elveția. Mai mult, ar trebui să se examineze posibilitățile de a încheia acorduri multilaterale de cooperare administrativă cu țări terțe în domeniul fiscalității indirecte, precum și participarea țărilor terțe la controalele simultane.

Evoluțiile recente la nivel internațional în ceea ce privește „Legea SUA privind conformitatea fiscală aplicabilă conturilor din străinătate” (*US Foreign Account Tax Compliance Act - FATCA*) deschid noi perspective de consolidare a schimbului automat de informații între statele membre și țările terțe, îmbunătățind astfel transparența la nivel mondial.

²¹ Concluziile Consiliului ECOFIN din 14 mai 2008 (comunicat de presă 8850/08).

²² COM(2009) 201 final, 28.4.2009.

²³ COM(2010) 163 final, 21.4.2010.

În fine, ar trebui să se procedeze la îmbunătățirea cooperării cu alte organizații internaționale, cu scopul de a promova interesele comune și de a evita suprapunerile, precum și de a crea sinergii în beneficiul instituțiilor financiare și al administrațiilor fiscale²⁴. Statele membre ar trebui să aibă posibilitatea de a folosi un singur set de instrumente, atât în cadrul UE, cât și în relațiilor lor cu țările terțe. În acest scop, Comisia promovează instrumente practice avansate ale UE (inclusiv în formate electronice), cu scopul de a asigura utilizarea lor de către țările din afara UE în special în relațiile cu statele membre ale UE.

4.3. Calea de urmat pentru a aborda chestiunea paradisurilor fiscale și a planificării fiscale agresive

Paradisurile fiscale, cunoscute uneori și sub denumirea de „jurisdicții necooperante”, înseamnă în general jurisdicții care sunt în măsură să își finanțeze serviciile lor publice fără impozitare, sau impunând o impozitare minimă, și care se autodeclară locuri unde cetățenii nerezidenți au posibilitatea de a eluda impozitarea aplicabilă în țara lor de reședință. OCDE a identificat trei caracteristici tipice ale unui paradis fiscal: (i) lipsa unui schimb de informații efectiv, (ii) lipsa transparenței și (iii) absența obligației de a desfășura activități semnificative. În afară de aceasta, ele oferă adesea un tratament fiscal preferențial cetățenilor nerezidenți, pentru a atrage investiții din alte țări. Prin urmare, paradisurile fiscale practică o concurență neloială și îngreunează sarcina celorlalte țări de a recurge la o impozitare echitabilă a rezidenților lor.

În prezent, se depun eforturi intense pentru eliminarea multora dintre caracteristicile dăunătoare ale paradisurilor fiscale. Au fost făcute progrese importante prin adoptarea la nivel aproape global a unor norme stricte privind schimbul de informații la cerere și transparența, ca urmare a relansării cu succes a Forumului mondial OCDE privind transparența și schimbul de informații în scopuri fiscale. Cu toate acestea, deși numeroase foste „paradisuri fiscale” s-au angajat să respecte aceste principii, punerea sau nepunerea lor în practică face abia acum obiectul unor examinări. Mai mult, acest forum nu se ocupă de chestiunea „concurenței fiscale echitabile”, un principiu susținut de UE pe plan intern prin intermediul codului de conduită pentru impozitarea întreprinderilor²⁵. Promovarea un astfel de concept pe lângă țările terțe este relevantă atât pentru OCDE, cât și pentru UE.

Paradisurile fiscale sunt susceptibile să periclitizeze în continuare interesele statelor membre. Povara costurilor de conformitate suplimentare cauzate de acțiuni necoordonate ale statelor membre pentru protejarea bazelor de impozitare este suportată de toți contribuabilii. În mod similar, în cazul în care veniturile fiscale sunt pierdute pe motiv că baza de impozitare a fost deturnată către paradisuri fiscale și că ratele de impozitare au fost mărite pentru a compensa erodarea bazelor de impozitare, toți contribuabilii vor avea de suferit.

Dincolo de problemele specifice legate de paradisurile fiscale, obiectivul Comisiei este de a contribui la instituirea în UE a unui mediu fiscal echitabil și solid (pentru statele membre, contribuabili și investitori), în care erodarea bazelor de impozitare să fie abordată într-un mod eficient (în interiorul UE și în relațiile cu țările terțe). Este important ca avantajele rezultate să

²⁴ UE participă activ la alte forumuri internaționale, cum ar fi OCDE, Organizația internațională pentru administrația fiscală (*International Organisation for Tax Administration* - IOTA), Centrul interamerican al administrațiilor fiscale (*Inter American Center of Tax Administrations* - CIAT), Dialogul fiscal internațional (*International Tax Dialogue* - ITD), Pactul fiscal internațional (*International Tax Compact* - ITC) și Forumul african de administrare fiscală (*African Tax Administration Forum* - ATAF).

²⁵ Concluziile Consiliului ECOFIN din 1 decembrie 1997 privind politică fiscală (JO C 2, 6.1.1998, p.1).

nu fie subminate prin măsuri luate de țări terțe. În prezent, se află în curs de evaluare posibilele reacții politice legate de realizarea acestui lucru, cu scopul de a prezenta un plan de acțiune către sfârșitul acestui an. Obiectivul este de a stabili un set de măsuri, proceduri și instrumente pentru acțiuni coordonate. Printre acestea s-ar putea număra un amestec de măsuri defensive sau de sancțiuni aplicate țărilor care practică concurența fiscală neloială și o serie de stimulente menite să încurajeze țările respective să pună capăt acestor practici. Se va pune accentul pe măsuri coordonate. Comunicarea va aborda, de asemenea, probleme legate de planificarea fiscală agresivă.

5. CONCLUZIE

Conform celor declarate de șefii de stat și de guvern la 2 martie 2012, există o voință politică fermă de a acorda prioritate acțiunilor concrete de combatere a fraudei și evaziunii fiscale. Această inițiativă trebuie să fie tradusă în măsuri concrete. Prezenta comunicare oferă un prim răspuns la solicitarea Consiliului European, prin prezentarea diferitelor niveluri la care este nevoie de acțiune și prin oferirea unor orientări generale privind aspecte care necesită o examinare ulterioară. Comisia speră să promoveze aceste dezbateri atât la nivelul Consiliului, cât și prin intermediul Grupului pentru politica fiscală²⁶. O adoptare rapidă a revizuirii Directivei privind impozitarea veniturilor din economii și un acord imediat privind mandatarea Comisiei în vederea negocierii ar reprezenta un prim pas în această direcție.

Procesul intitulat „semestrul european” reprezintă o posibilitate ideală de a examina chestiuni fiscale în contextul general al dezvoltării economice a UE, precum și de a integra politica fiscală în eforturile vizând creșterea economică. Comisia va depune în continuare eforturi de sprijinire a strategiilor de consolidare și creștere ale statelor membre.

Înainte de sfârșitul anului 2012, Comisia intenționează să propună un plan de acțiune bazat pe o evaluare proporțională a impactului, menit să identifice măsurile specifice care ar putea fi elaborate rapid dacă li se va acorda prioritatea politică necesară. Se preconizează prezentarea acestui plan împreună cu inițiativa privind paradisurile fiscale și planificarea fiscală agresivă. Acest plan de acțiune va stabili măsuri concrete în vederea îmbunătățirii cooperării administrative și va susține dezvoltarea politicii existente în materie de bună guvernanță, chestiunile mai extinse ale interacțiunii cu paradisurile fiscale și ale combaterii planificării fiscale agresive, precum și alte aspecte ale problemei, inclusiv criminalitatea fiscală.

²⁶ Grupul pentru politica fiscală este un grup permanent la nivel înalt, înființat în 1996, în cadrul căruia au loc discuții strategice și cuprinzătoare pe tema aspectelor de politică fiscală existente la nivel european și care este prezidat de comisarul responsabil cu chestiunile fiscale.