



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 6.12.2012
COM(2012) 722 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Un plan de acțiune în vederea consolidării luptei împotriva fraudei și a evaziunii fiscale

{SWD(2012) 403 final}
{SWD(2012) 404 final}

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Un plan de acțiune în vederea consolidării luptei împotriva fraudei și a evaziunii fiscale

1. INTRODUCERE

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 relație cu țările terțe, și să prezinte un raport până în luna iunie 2012. În aprilie, Parlamentul European a adoptat o rezoluție în care reiterează necesitatea urgentă de a se lua măsuri în acest domeniu.

Ca prim răspuns, la 27 iunie 2012, Comisia a adoptat o comunicare¹ („comunicarea din iunie”) care a prezentat modul în care poate fi îmbunătățită respectarea obligațiilor fiscale și în care poate fi redusă fraudă și evaziunea fiscală, printr-o mai bună utilizare a instrumentelor existente și adoptarea propunerilor în așteptare ale Comisiei. De asemenea, Comisia a identificat domeniile în care măsuri legislative suplimentare sau o coordonare suplimentară ar fi în beneficiul UE și al statelor membre și a demonstrat valoarea adăugată pe care o are colaborarea împotriva provocării crescânde reprezentate de fraudă și evaziunea fiscală.

Comunicarea din iunie a anunțat pregătirea, înainte de sfârșitul anului 2012, a unui plan de acțiune care stabilește măsuri concrete pentru a îmbunătăți cooperarea administrativă și a sprijini dezvoltarea bunei politici de guvernare existente, aspectelor mai ample legate de interacțiunea cu paradisurile fiscale și combaterea planificării fiscale agresive și alte aspecte, inclusiv infracțiunile fiscale.

Comisia prezintă în acest plan de acțiune inițiativele pe care le-a avut deja, inițiativele noi care pot avansa în acest an, inițiativele planificate pentru anul următor și cele care necesită o perioadă de timp mai îndelungată. În stabilirea etapelor acestor inițiative, Comisia era conștientă de necesitatea de a nu supraîncărca statele membre și de a ține cont de capacitatea acestora de a lua măsurile care se impun.

În esență, acest plan de acțiune conține acțiuni concrete care pot produce rezultate tangibile pentru toate statele membre și care pot oferi sprijin în special acelor state membre cărora le-au fost adresate recomandări specifice² privind necesitatea de a consolida colectarea impozitelor, în cadrul Semestrului european 2012.

¹ COM (2012) 351 final din 27.6.2012 Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliul privind modalitățile concrete de intensificare a luptei împotriva fraudei și evaziunii fiscale, inclusiv în ceea ce privește țările terțe.

² Recomandări specifice pentru fiecare țară au fost adresate Bulgariei, Ciprului, Republicii Cehe, Estoniei, Ungariei, Italiei, Lituaniei, Maltei, Poloniei și 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.

Statele membre și părțile interesate au fost consultate cu privire la conținutul planului de acțiune și cu privire la prioritățile care urmează să fie asociate fiecărui punct. Planul ia în considerare punctele de vedere ale acestora. Mesajul ferm transmis de statele membre a fost că ar trebui să se acorde prioritate maximă acțiunilor deja în curs de dezvoltare și implementării și aplicării în integralitate a legislației recent adoptate privind cooperarea administrativă și combaterea fraudei fiscale. Statele membre au evidențiat, de asemenea, necesitatea de a adopta rapid propunerile în așteptare în cadrul Consiliului și de a acorda o atenție deosebită luptei împotriva fraudei și a evaziunii fiscale în materie de TVA^{3 4}.

Activitatea viitoare în legătură cu aceste acțiuni se va ghida după necesitatea de a reduce costurile și complexitatea sistemelor fiscale, atât pentru contribuabili, cât și pentru administrațiile fiscale. Pentru contribuabili, scăderea costurilor și a complexității ar încuraja o mai bună respectare a obligațiilor fiscale. Pentru administrațiile fiscale, dezvoltarea și utilizarea pe deplin a instrumentelor automatizate și a tehnicilor de gestionare a riscurilor ar elibera resurse umane și bugetare permițându-le să se concentreze asupra realizării obiectivelor urmărite.

De asemenea, Comisia va continua să promoveze utilizarea cea mai eficace de către toate statele membre a unor instrumente informatice practice pentru toate taxele și impozitele. De asemenea, aceasta va încuraja o abordare mai coordonată între impozitarea directă și indirectă, precum și între impozitare și vamă prin folosirea în mod adecvat a programelor FISCALIS și CUSTOMS în vederea îmbunătățirii comunicării și a promovării unui cadru mai sistematic de schimb de bune practici și instrumente, în funcție de caz. Acest lucru poate contribui la îmbunătățirea eficienței auditurilor și controalelor și la reducerea sarcinii care le revine contribuabililor.

Toate acțiunile propuse în prezentul document în vederea realizării de către Comisie sunt consecvente și compatibile cu actualul cadru financiar multianual 2007-2013 și cu noul cadru financiar multianual 2014-2020.

2. O MAI BUNĂ UTILIZARE A INSTRUMENTELOR EXISTENTE ȘI AVANSAREA INIȚIATIVELOR COMISIEI

Frauda și evaziunea fiscală au o dimensiune transfrontalieră importantă. Statele membre nu pot soluționa în mod eficient această problemă, decât dacă colaborează. Îmbunătățirea cooperării administrative între administrațiile fiscale ale statelor membre este, prin urmare, un obiectiv-cheie al strategiei Comisiei în acest domeniu. Mai multe măsuri importante au fost deja luate.

1. Un nou cadru de cooperare administrativă

La propunerile Comisiei din ultimii doi ani, Consiliul a adoptat un nou cadru de cooperare administrativă⁵. Acest set de instrumente legislative noi pregătește terenul

³ Concluziile Consiliului din decembrie 2011 (doc. 9586/12 – FISC 63 OC 213)

⁴ Raportul ECOFIN către Consiliul European referitor la aspecte fiscale din 4.12.2012 (doc. 16327/12 – FISC 166 – ECOFIN 949) și Concluziile Consiliului privind Comunicarea Comisiei din 13.11.2012 (doc. 16051/12 – PRESSE 465 – PR CO 60).

⁵ 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

pentru dezvoltarea de instrumente noi de către Comisie și statele membre. Comunicarea din iunie subliniază faptul că mai trebuie încă să se ajungă la o utilizare eficace și cuprinzătoare a acestora de către statele membre. Statele membre trebuie să asigure o implementare și o aplicare deplină și eficace a acestor instrumente, angajându-se în special să intensifice schimburile de informații.

2. *Eliminarea lacunelor privind impozitarea veniturilor din economii*

Adoptarea modificărilor propuse de Comisie în ceea ce privește Directiva privind impozitarea veniturilor din economii⁶ va permite eliminarea lacunelor din directivă și, prin urmare, va îmbunătăți eficacitatea acestui instrument. Aceasta va ajuta statele membre să asigure mai bine o impozitare eficace a veniturilor din economii transfrontaliere. Este acum în sarcina Consiliului de a adopta această propunere și de a acorda Comisiei un mandat de negociere în vederea adoptării modificărilor corespondente acordurilor existente cu țările terțe în materie de impozitare a veniturilor din economii. Marea majoritate a statelor membre au identificat acest aspect ca având o prioritate ridicată. Comisia îndeamnă, prin urmare, Consiliul să adopte aceste propuneri fără întârziere.

3. *Proiect de acord de cooperare fiscală și antifraudă*

În mod similar, Comisia invită Consiliul să semneze și să încheie proiectul de acord de cooperare fiscală și antifraudă între UE și statele sale membre și Liechtenstein, pe care l-a prezentat Consiliului în 2009⁷ și să adopte proiectul de mandat pentru deschiderea unor negocieri similare cu alte patru țări terțe învecinate. Acest lucru va permite Comisiei să negocieze acorduri care garantează că aceleași instrumente de luptă împotriva fraudei și aceleași înalte standarde de transparență și schimb de informații sunt puse la dispoziția tuturor statelor membre.

4. *Mecanismul de reacție rapidă împotriva fraudei în materie de TVA*

La 31 iulie 2012, Comisia a prezentat o propunere pentru un mecanism de reacție rapidă împotriva fraudei în materie de TVA⁸. Dacă se adoptă, această propunere ar permite Comisiei să autorizeze foarte rapid un stat membru să adopte măsuri de derogare cu caracter temporar, pentru a găsi soluții la cazuri de fraudă bruscă și masivă cu impact financiar major. Consiliul este îndemnat să adopte rapid prezenta propunere pe care a identificat-o ca având o prioritate ridicată.

5. *Aplicarea opțională a mecanismului de taxare inversă a TVA-ului*

Comisia a prezentat în 2009 o propunere privind o aplicare opțională a unui mecanism de taxare inversă a TVA-ului pentru furnizarea anumitor bunuri și servicii

(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).

⁶ COM(2008) 727 final, 13.11.2008.

⁷ COM(2009) 644 final din 23.11.2009 și COM(2009) 648 final din 23.11.2009.

⁸ COM(2012) 428 final, 31.7.2012.

care prezintă risc de fraudă⁹. Numai o parte din această propunere, cea cu privire la certificatele de emisii de gaze cu efect de seră, a fost adoptată în martie 2010¹⁰. Adoptarea celeilalte părți din propunerea respectivă ar permite tuturor statelor membre să aplice mecanismul de taxare inversă în aceleași condiții în acele sectoare în care acesta reprezintă instrumentul cel mai eficient împotriva fraudei de tip „carousel”, în loc să adopte derogări individuale la Directiva TVA, care ar putea avea un efect negativ asupra luptei împotriva fraudei în alte state membre.

6. Forumul UE privind TVA

Atât întreprinderile, cât și autoritățile fiscale confirmă că sistemul actual de TVA este dificil de gestionat și vulnerabil la fraudă. În vederea îmbunătățirii guvernantei TVA-ului la nivelul UE, Comisia a decis să creeze un forum al UE privind TVA¹¹. În cadrul acestei platforme de dialog, reprezentanți ai întreprinderilor mari, mici și mijlocii și autorități fiscale pot face schimb de opinii pe tema aspectelor concrete transfrontaliere ale administrării TVA-ului și, de asemenea, pot identifica și discuta despre cele mai bune practici care ar putea contribui la raționalizarea gestionării sistemului de TVA, vizând reducerea costurilor de conformare și garantând în același timp veniturile din TVA. Comisia invită statele membre să participe în cât mai mare număr cu putință, pentru ca forumul UE privind TVA să își atingă obiectivele.

3. NOILE INIȚIATIVE ALE COMISIEI

Împreună cu acest plan de acțiune, Comisia va prezenta o serie de inițiative noi care răspund unora dintre nevoile identificate în comunicarea din iunie. Aceste inițiative constituie un răspuns imediat la nevoile identificate pentru a asigura o politică coerentă față de țările terțe, pentru a consolida schimbul de informații și pentru a combate anumite tendințe de fraudă.

7. Recomandare privind unele măsuri menite să încurajeze țările terțe să aplice standarde minime de bună guvernanță în chestiuni fiscale

Analiza efectuată de Comisie privind situația actuală arată că statele membre recunosc potențialul și pagubele efective cauzate de jurisdicțiile care nu respectă standardele minime de bună guvernanță în chestiuni fiscale, printre care și jurisdicțiile considerate de regulă drept paradisuri fiscale.

Toate statele membre au răspuns diferit la această situație. Ținând seama de libertățile care le sunt oferite atunci când își desfășoară activitatea în cadrul pieței interne, întreprinderile pot structura acorduri cu astfel de jurisdicții prin intermediul statului membru cu cea mai slabă reacție. În consecință, protecția generală a veniturilor fiscale ale statului membru tinde să fie tot atât de eficientă ca cea mai slabă reacție a oricărui alt stat membru. Acest lucru nu numai că slăbește bazele de impozitare ale statelor membre, dar și afectează condițiile de concurență loială care

⁹ COM(2009) 511 final, 29.9.2009.

¹⁰ Directiva 2010/23/UE a Consiliului din 16 martie 2010 de modificare a Directivei 2006/112/CE privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, cu privire la aplicarea opțională și temporară a mecanismului de taxare inversă pentru prestarea anumitor servicii care prezintă risc de fraudă (JO L 72 of 20.3.2010, p.1).

¹¹ Decizia Comisiei (2012/C 198/05) din 3 iulie 2012 privind instituirea Forumului UE privind TVA.

trebuie oferite întreprinderilor și, în cele din urmă, denaturează funcționarea pieței interne.

Pentru a soluționa această problemă, Comisia recomandă adoptarea de către statele membre a unui set de criterii pentru a identifica țările terțe care nu respectă standardele minime de bună guvernare în chestiuni fiscale și a unui set de măsuri privind țările terțe, în funcție de respectarea sau nerespectarea acestor standarde de către aceste țări sau în funcție de angajamentul lor de a le respecta. Măsurile respective cuprind posibila introducere pe lista neagră a jurisdicțiilor care nu respectă standardele și renegocierea, suspendarea sau încheierea convențiilor privind evitarea dublei impunerii. Pentru a evita promovarea afacerilor cu țări terțe aflate pe lista neagră, Comisia invită statele membre să ia și alte măsuri complementare, dar cu respectarea deplină a legislației UE.

În plus, statele membre ar trebui să ia în considerare detașările ad hoc de experți pentru a oferi asistență administrațiilor fiscale din țări care se angajează să respecte standardele minime, dar au nevoie de asistență tehnică.

Această recomandare reprezintă un prim pas concret important de aliniere a atitudinilor adoptate de statele membre în privința jurisdicțiilor care nu aplică standardele minime în zona în cauză. Pentru a evalua necesitatea unor eventuale inițiative suplimentare, Comisia va reevalua abordarea statelor membre și acțiunile întreprinse în acest domeniu la trei ani de la adoptarea recomandării.

8. *Recomandare privind planificarea fiscală agresivă*

Comisia consideră că este necesar să se asigure că sarcina impozitării este împărțită just în conformitate cu opțiunile fiecărui guvern în parte. În prezent, unii contribuabili pot face uz de unele aranjamente complexe, uneori artificiale, care au ca efect relocalizarea bazei lor de impozitare în alte jurisdicții din interiorul sau din afara Uniunii Europene. Făcând acest lucru, contribuabilii profită de neconcordanțele existente în legislațiile naționale pentru a se asigura că anumite elemente de venituri rămân peste tot neimpozitate sau pentru a exploata diferențele dintre cotele de impozitare. Prin plata impozitelor, întreprinderile pot avea un impact pozitiv important asupra restului societății. Planificarea fiscală agresivă ar putea fi, așadar, considerată contrară principiilor de responsabilitate socială a întreprinderilor¹². Prin urmare, sunt necesare măsuri concrete pentru a rezolva această problemă.

Adoptarea unor măsuri concrete de către toate statele membre în vederea remedierii acestor probleme ar îmbunătăți, de asemenea, funcționarea pieței interne. În lumina celor de mai sus, Comisia recomandă ca statele membre să ia măsuri eficiente comune în acest domeniu.

În special, statele membre sunt încurajate să includă o clauză în convențiile privind evitarea dublei impunerii încheiate cu alte state membre ale UE și cu țările terțe pentru a rezolva problema unui tip specific identificat de dublă neimpozitare. De asemenea, Comisia recomandă folosirea unei reguli comune generale anti-abuz.

¹² Comunicare privind o nouă strategie a UE (2011-2014) pentru responsabilitatea socială a întreprinderilor - COM(2011) 681 final din 25.10.2011.

Aceasta ar contribui la asigurarea coerenței și eficacității într-o zonă în care practicile statelor membre variază considerabil.

Directivile fiscale ale UE (Directivile privind dobânzile și redevențele, privind fuziunile și societățile-mamă și filialele) permit deja statelor membre să aplice garanții împotriva abuzurilor. Respectând legislația UE, statele membre pot folosi aceste posibilități pentru a evita planificarea fiscală abuzivă.

În plus, Comisia este dispusă să contribuie la lucrările desfășurate în cadrul forurilor internaționale, cum ar fi OCDE, pentru a găsi soluții la aspectele complexe legate de impozitarea comerțului electronic prin elaborarea unor standarde internaționale adecvate.

9. Crearea unei platforme pentru buna guvernare fiscală

Comisia intenționează să creeze o platformă pentru buna guvernare fiscală alcătuită din experți din statele membre și din reprezentanți ai părților interesate, care să-i acorde asistență la elaborarea raportului privind aplicarea celor două recomandări și la lucrările în curs legate de planificarea fiscală agresivă și buna guvernare în chestiuni fiscale.

10. Îmbunătățiri în domeniul practicilor dăunătoare de impozitare a întreprinderilor și domenii conexe

În conformitate cu cele stabilite mai sus și așa cum s-a arătat deja în cadrul Analizei anuale a creșterii 2012¹³, Comisia subliniază și necesitatea urgentă de a impulsiona mai mult lucrările dezbătute în prezent în contextul Codului de conduită pentru impozitarea întreprinderilor¹⁴ (codul).

În ultimii ani, realizarea de progrese și obținerea unor rezultate tangibile în cadrul grupului de lucru pentru codul de conduită însărcinat cu evaluarea măsurilor fiscale care pot intra în sfera de aplicare a codului¹⁵ au devenit din ce în ce mai dificile. Acest lucru se referă în parte la faptul că din ce în ce mai multe probleme complexe sunt abordate, dar și la necesitatea de a preciza și a selecta rezultatele așteptate, calendarul acestor rezultate și mijloacele de monitorizare a punerii lor în aplicare.

Prin urmare, Comisia invită statele membre să ia în calcul acțiuni pentru a îmbunătăți eficacitatea în îndeplinirea obiectivelor inițiale ale codului, de exemplu prin aducerea mai rapidă a subiectelor la nivel de Consiliu atunci când deciziile politice sunt urgent necesare. Grupul pentru codul de conduită discută în prezent problema neconcordanțelor, problemă la care trebuie să se găsească rapid soluții. În cazul în care nu sunt găsite și implementate astfel de soluții pentru eliminarea neconcordanțelor în termene clare de timp, Comisia este pregătită, în funcție de caz, să facă în schimb propuneri de acțiune legislativă.

¹³ Anexa la Analiza anuală a creșterii pe 2012 „Politici fiscale favorabile creșterii economice în statele membre și o mai bună coordonare fiscală în UE”, COM (2011) 815 final, vol. 5/5 – anexa IV, punctul 3.1.

¹⁴ JO C 2, 6.1.1998, p. 2.

¹⁵ JO C 99, 1.4.1999, p. 1.

În plus, în cazurile în care se constată că directivele existente oferă oportunități de planificare fiscală agresivă sau împiedică adoptarea unor soluții adecvate, permițând dubla neimpozitare, Comisia va acționa¹⁶. Ar trebui, de asemenea, intensificată activitatea privind regimurile fiscale speciale pentru expatriați și pentru cetățenii înstăriți, care sunt dăunătoare pentru funcționarea pieței interne și reduc veniturile fiscale globale.

În ceea ce o privește, Comisia va continua să sprijine statele membre în efortul de a asigura promovarea efectivă a Codului de conduită pentru impozitarea întreprinderilor în anumite țări terțe și să promoveze concurența fiscală loială la nivel mondial prin negocierea unor dispoziții privind buna guvernare în acordurile relevante cu țările terțe, precum și prin sprijinirea țărilor în curs de dezvoltare în conformitate cu politica în vigoare a Comisiei în materie de fiscalitate și dezvoltare¹⁷.

11. Portalul „NIF pe EUROPA”

De asemenea, Comisia prezintă astăzi un nou instrument practic destinat îmbunătățirii cooperării administrative în domeniul impozitării directe.

Identificarea corectă a contribuabililor este esențială pentru un schimb eficient de informații între administrațiile fiscale ale statelor membre. Astăzi, Comisia lansează oficial noua aplicație „NIF pe EUROPA”. Această aplicație furnizează eșantioane de documente de identitate oficiale care conțin NIF-uri naționale (numere de identificare fiscală). Aceasta permite astfel oricărui terț, și mai ales instituțiilor financiare particulare să identifice și să înregistreze rapid, ușor și corect NIF-urile în relațiile transfrontaliere. În plus, un sistem de control on-line asemănător cu VIES (sistemul de schimb de informații privind TVA) face posibilă verificarea corectitudinii structurii sau a algoritmului unui anumit NIF. Această nouă aplicație ar putea fi un prim pas în direcția unei abordări mai coerente față de NIF-uri la nivelul UE (a se vedea capitolul 4.2.1 de mai jos) și va contribui la îmbunătățirea eficacității schimbului automat de informații.

12. Formulare standard pentru schimbul de informații în domeniul fiscal

Directiva 2011/16/UE adoptată la 15 februarie 2011 prevede adoptarea unor formulare standard pentru schimbul de informații la cerere, schimbul spontan de informații, notificare și feedback. Astăzi, Comisia a adoptat un regulament de punere în aplicare care prevede astfel de formulare standard menite să sporească eficacitatea și eficiența schimbului de informații. Comisia a dezvoltat, de asemenea, o aplicație informatică pentru aceste formulare standard, în toate limbile UE, aplicație care a fost deja pusă la dispoziția statelor membre și care va fi lansată de la 1 ianuarie 2013.

13. Un agent de denaturare european pentru alcool denaturat complet și parțial

¹⁶ În acest context, se face trimitere la punctul 4.1.1.

¹⁷ COM(2010) 163 final, 21.4.2010.

Modificările care vor fi adoptate în decembrie în domeniul agenților de denaturare¹⁸ cuprind o formulă comună a UE pentru denaturarea completă a alcoolului. Principalul obiectiv este acela de a reduce posibilitățile de fraudă. Acesta este destinat, de asemenea, simplificării și armonizării sarcinilor administrative pentru circulația legală, reducerii costurilor de producție și îmbunătățirii accesului la piață pentru producătorii de alcool denaturat (la nivel de UE și la nivel mondial). Se va analiza dacă aceeași abordare, cu rezultate similare, ar putea fi avută în vedere în ceea ce privește alcoolul denaturat parțial.

4. INIȚIATIVELE ȘI ACȚIUNILE VIITOARE DE REALIZAT

4.1. Acțiunile care urmează a fi întreprinse pe termen scurt (în 2013)

4.1.1. Corectarea neconcordanțelor și consolidarea dispozițiilor anti-abuz

14. O revizuire a Directivei privind societățile-mamă și filialele (2011/96/UE)¹⁹

Partea de neconcordanțe, care abordează aspecte precum împrumuturile hibride și entitățile hibride, și diferențele legate de calificarea unor astfel de structuri între jurisdicții reprezintă un domeniu de o importanță deosebită. Discuții detaliate cu statele membre au arătat că, în anumite cazuri, nu se poate ajunge la o soluție de comun acord fără o modificare legislativă a Directivei privind societățile-mamă și filialele. Obiectivul este acela de a garanta că aplicarea directivei nu împiedică involuntar acțiunile eficiente împotriva dublei neimpozitări în domeniul structurilor de împrumut hibrid.

15. O revizuire a dispozițiilor anti-abuz din legislația UE

Comisia va revizui, de asemenea, dispozițiile anti-abuz din directivele privind dobânzile și redevențele, privind fuziunile și privind societățile-mamă și filialele, cu scopul de a pune în aplicare principiile care stau la baza recomandării sale privind planificarea fiscală agresivă.

4.1.2. Promovarea standardelor și a instrumentelor UE

16. Promovarea standardului privind schimbul automat de informații în cadrul forurilor internaționale și a instrumentelor IT ale UE

Comisia va continua să promoveze intens schimbul automat de informații ca viitor standard european și internațional în materie de transparență și schimb de informații în chestiuni fiscale.

De asemenea, este esențial ca instrumentele IT ale UE, dezvoltate de Comisie împreună cu statele membre, să fie promovate în cadrul forurilor internaționale²⁰ și în

¹⁸ Regulamentul (CE) nr. 3199/93 al Comisiei din 22 noiembrie 1993 privind recunoașterea reciprocă a procedurilor pentru denaturarea completă a alcoolului în scopul scutirii de la plata accizelor (JO L 288 of 23.11.1993, p. 12).

¹⁹ Directiva 2011/96/UE a Consiliului din 30 noiembrie 2011 privind regimul fiscal comun care se aplică societăților-mamă și filialelor acestora din diferite state membre, JO L 345, 29.12.2011, p. 8.

special în cadrul OCDE, pentru a garanta aplicarea generală a acestor instrumente și pentru a evita suprapunerile. Statele membre ar trebui să aibă posibilitatea de a folosi un singur set de instrumente, atât în cadrul UE, cât și în relațiile cu țările terțe.

În acest scop, Comisia lucrează îndeaproape cu OCDE în cadrul procesului de dezvoltare a formatului IT care urmează a fi utilizat pentru schimbul automat de informații prevăzut de Directiva 2011/16/UE privind cooperarea administrativă în domeniul fiscal²¹. Obiectivul este de a lua în considerare, încă de la început, sugestiile țărilor din afara UE pentru a putea avea formate IT integral aprobate și aplicate în exteriorul UE.

În plus, Comisia îi va solicita OCDE să aprobe formularele electronice recent elaborate pentru schimbul de informații la cerere și schimbul spontan de informații și feedback în domeniul impozitării directe și își va continua cooperarea cu OCDE în ceea ce privește formularele electronice dezvoltate în contextul recuperării creanțelor.

4.1.3. *Îmbunătățirea respectării normelor fiscale*

17. Un cod al contribuabilului european

În vederea îmbunătățirii respectării normelor fiscale, Comisia va face o compilație cu bunele practici administrative din statele membre pentru a elabora un cod al contribuabililor care să prevadă cele mai bune practici pentru intensificarea cooperării, întărirea încrederii între administrațiile fiscale și contribuabili, pentru asigurarea unei transparențe mai mari cu privire la drepturile și obligațiile contribuabililor și încurajarea unei abordări orientate spre servicii.

Comisia va lansa o consultare publică pe această temă la începutul anului 2013. Îmbunătățirea relațiilor dintre contribuabili și administrațiile fiscale, creșterea transparenței normelor fiscale, reducerea riscului de erori care ar putea avea consecințe grave pentru contribuabili și încurajarea respectării normelor fiscale, precum și încurajarea administrațiilor statelor membre de a aplica un cod al contribuabililor vor contribui la o colectare mai eficientă a taxelor.

4.1.4. *Consolidarea guvernancei fiscale*

18. Cooperare consolidată cu alte organisme de aplicare a legii

De asemenea, ar trebui promovată o cooperare mai strânsă cu alte organisme de aplicare a legii, cooperare care utilizează pe deplin sprijinul oferit de agențiile UE, în special cu autoritățile responsabile de combaterea spălării banilor, instanțele judiciare și organismele de securitate socială. Cooperarea între agenții este esențială pentru a

²⁰ UE participă activ la alte forumuri internaționale, cum ar fi Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (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).

²¹ 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).

asigura o luptă eficientă împotriva fraudei fiscale, a evaziunii fiscale și a infracțiunilor legate de impozitare. Europol poate juca un rol important în intensificarea schimbului de informații aducându-și contribuția la identificarea și dezmembrarea rețelelor/grupurilor criminale.

În contextul pregătirii propunerii sale legislative pentru o reexaminare a celei de-a treia directive privind combaterea spălării banilor (DCSB), care va fi prezentată în curând, Comisia analizează posibilitatea de a menționa în mod explicit infracțiunile fiscale drept infracțiuni principale legate de spălarea banilor, în conformitate cu recomandările din 2012 ale Grupului de Acțiune Financiară - Financial Action Task Force (FATF). Acest lucru va facilita cooperarea dintre autoritățile fiscale și judiciare și autoritățile de supraveghere financiară în vederea combaterii încălcărilor grave ale legislației fiscale. Consolidarea procedurilor de combatere a spălării banilor în ceea ce privește obligația de diligență necesară față de clientelă, precum și o mai mare transparență a informațiilor privind beneficiarii efectivi colectate în scopul combaterii spălării banilor în cadrul revizuirii DCSB ar putea, de asemenea, facilita utilizarea datelor relevante în scopuri de impozitare, de exemplu, pentru a ameliora eficacitatea tratamentului structurilor *offshore* de investiții în conformitate cu Directiva UE privind impozitarea veniturilor din economii. În plus, cooperarea ar putea fi și mai mult înlesnită de o armonizare la nivelul UE a infracțiunii de spălare a banilor, de stabilire a unei definiții pentru aceasta și de fixare a unor sancțiuni corespunzătoare. În acest sens, Comisia intenționează să propună în 2013, în afară de revizuirea celei de-a treia DCSB, o directivă specifică privind combaterea spălării banilor.

4.1.5. *Consolidarea cooperării administrative*

19. *Promovarea efectuării unor controale simultane și prezența funcționarilor străini pentru audituri*

Pe termen scurt, pentru a facilita auditurile fiscale și pentru a deschide calea pentru eventuale audituri comune viitoare, este esențial ca statele membre să utilizeze la o scară cât mai largă dispozițiile legale existente pentru a organiza controale simultane și pentru a facilita prezența funcționarilor străini în birourile administrațiilor fiscale și în timpul anchetelor administrative. Analiza efectuată în cadrul EUROFISC ar trebui să contribuie la consolidarea utilizării acestor instrumente.

Statele membre ar trebui să se asigure că legislațiile lor naționale nu împiedică aplicarea integrală a acestor instrumente, în special atunci când se referă la prezența funcționarilor străini în cadrul birourilor lor fiscale sau la sediul contribuabilului.

4.1.6. *Acțiuni referitoare la țările terțe*

20. *Obținerea unei autorizații din partea Consiliului pentru începerea negocierilor cu țările terțe pentru încheierea de acorduri bilaterale privind cooperarea administrativă în domeniul TVA-ului*

Întrucât autorii fraudelor exploatează adesea absența unei cooperări eficiente între administrațiile fiscale, făcând tranzacții fictive care implică țări terțe, mai multe state membre au subliniat necesitatea de a dispune de instrumente de cooperare administrativă asemănătoare celor deja în vigoare în cadrul UE care să poată fi utilizate și în relațiile cu țările terțe.

Prin urmare, Comisia consideră că o astfel de autorizare de a negocia acorduri bilaterale cu țările terțe, având drept scop un cadru eficace și obligatoriu de cooperare administrativă în domeniul TVA, este imperios necesară. Comisia ar putea prezenta o propunere pentru o astfel de autorizare până în 2013.

4.2. Acțiunile care urmează a fi întreprinse pe termen mediu (până în 2014)

4.2.1. Intensificarea schimbului de informații

21. Dezvoltarea formatului informatic pentru schimbul automat de informații

Comisia dezvoltă în prezent formate noi pentru schimbul automat de informații privind veniturile angajaților, onorariile directorilor, produsele de asigurare de viață, pensiile și veniturile rezultate din deținerea unei proprietăți imobiliare, în temeiul Directivei 2011/16/UE²².

În plus, Comisia va propune soluții practice pentru tipurile de venit de altă natură decât cel menționat în directivă, care să fie utilizate de statele membre în mod voluntar pentru a obține avantaje și mai mari din mecanismele prevăzute de directivă.

22. Utilizarea la nivelul UE a unui număr de identificare fiscală (NIF)

Se estimează că NIF-urile reprezintă cel mai bun mijloc de identificare a contribuabililor în cadrul schimbului automat de informații. NIF-urile naționale sunt, totuși, construite în conformitate cu normele naționale care diferă considerabil și le îngreunează terților (instituțiilor financiare, angajatorilor etc.) munca de identificare și înregistrare corectă a NIF-urilor străine, iar autorităților fiscale activitatea de a transmite înapoi aceste informații celorlalte jurisdicții fiscale.

Crearea unui NIF la nivel de UE ar putea constitui cea mai bună soluție pentru a depăși dificultățile actuale cu care se confruntă statele membre la identificarea adecvată a tuturor contribuabililor lor (persoane fizice și juridice) implicați în operațiuni transfrontaliere. Ar trebui să se exploreze mai mult dacă acesta ar putea fi un număr unic la nivel de UE sau adăugirea unui identificator UE la NIF-urile naționale și la fel ar trebui explorate legăturile cu alte sisteme existente ale UE de înregistrare și de identificare.

Deși conceptul unui NIF al UE este simplu, punerea lui în aplicare este o problemă complexă, care necesită o abordare pas cu pas. Până în martie 2013 va fi lansată o consultare publică. Prezentarea unei propuneri legislative ulterioare are nevoie de mai multe studii aprofundate și de un sprijin puternic din partea statelor membre. Ca prim pas, o posibilitate ar fi dezvoltarea în continuare a portalului „NIF pe EUROPA”, făcând posibilă verificarea valabilității NIF-urilor naționale corelând această aplicație cu bazele de date ale statelor membre.

23. Raționalizarea instrumentelor IT

Comisia lansează un proces de raționalizare a instrumentelor informatice în Europa în vederea asigurării unor sisteme mai eficiente și mai rentabile. Aceasta va analiza

²² Articolul 8 alineatul (1) din Directiva 2011/16/UE a Consiliului.

în special posibilitatea de a elabora o soluție informatică centrală pentru instrumentele electronice care să vină în sprijinul cooperării administrative, în scopul de a reduce costurile pentru statele membre și de a permite un schimb de informații mai rapid și mai eficace.

4.2.2. *Combaterea tendințelor și a schemelor de evaziune și fraudă fiscală*

24. *Orientări pentru trasabilitatea fluxurilor financiare*

Luând în considerare experiența unor state membre în acest domeniu și unitățile de informații financiare (FIU) deja existente, Comisia va elabora o metodologie comună și orientări pentru a îmbunătăți accesul administrațiilor fiscale la informații privind fluxurile financiare, de exemplu prin intermediul cardurilor de credit și al conturilor bancare stabilite în UE/*offshore*, facilitând trasabilitatea tranzacțiilor semnificative.

Un prim pas a fost deja realizat cu un schimb de experiență aprofundat în cadrul atelierului FISCALIS care a avut loc pe această temă în octombrie 2012.

25. *Îmbunătățirea tehnicilor de gestionare a riscurilor și, în special, gestionarea riscurilor legate de respectarea obligațiilor*

Platforma de gestionare a riscurilor înființată în 2007 în contextul programului FISCALIS elaborează în prezent un plan strategic pentru gestionarea riscurilor legate de respectarea obligațiilor. Principalul obiectiv al planului strategic este de a garanta că toate statele membre ating un nivel mai înalt de respectare a obligațiilor de către contribuabili, de a facilita remedierea riscurilor transfrontaliere și combaterea fraudei și de a stimula și a consolida cooperarea între statele membre. Pentru o aplicare reușită a planului strategic, va fi necesar ca toate statele membre să își declare angajamentul.

Schimburile structurate de informații între administrațiile fiscale și vamale privind strategiile pentru identificarea nerespectării obligațiilor ar putea să îmbunătățească cunoștințele tuturor acestor autorități, să asigure evaluări coordonate ale riscurilor și ar fi integrate în planul strategic.

26. *Extinderea EUROFISC la impozitarea directă*

EUROFISC prevede un schimb rapid de informații cu privire la cazurile de fraudă în domeniul TVA. Acest sistem relativ nou ar putea fi extins pentru a îndeplini o funcție similară în domeniul impozitării directe, în special în vederea detectării și difuzării rapide a informațiilor privind schemele de fraudă recurente, tendințele și planificarea fiscală agresivă.

În acest scop, Comisia va colecta și va evalua primele rezultate ale EUROFISC în scopuri de TVA și își va continua activitatea legată de extinderea EUROFISC și a sistemului de avertizare rapidă și la chestiunile de fiscalitate directă.

4.2.3. *Îmbunătățirea respectării normelor fiscale*

27. *Crearea unei abordări de tip „ghișeu unic” în toate statele membre*

Ar trebui înființate ghișee unice în fiecare stat membru pentru a oferi toate tipurile de informații fiscale contribuabililor, inclusiv nerezidenților, facilitând astfel operațiunile transfrontaliere prin eliminarea obstacolelor fiscale și, prin urmare, asigurând o mai bună respectare a legislației fiscale. Un prim pas a fost deja făcut cu organizarea, în decembrie 2012, a unui atelier FISCALIS pe această temă, în urma consultării publice privind obstacole legate de impozitarea directă în situațiile transfrontaliere care a avut deja loc în 2012. Comisia va publica o metodologie comună și orientări în acest domeniu.

28. Dezvoltarea de stimulente motivaționale, inclusiv programe voluntare de divulgare a informațiilor

Comisia va examina posibilitatea elaborării unor metodologii comune și a unor orientări pentru consolidarea măsurilor pedagogice, inclusiv generalizarea declarațiilor fiscale precompletate, crearea de pagini de internet personalizate și posibilitatea ca statele membre să își facă cunoscute pe larg mecanismele de cooperare administrativă, în vederea informării contribuabililor cu privire la competențele administrațiilor fiscale de a obține informații din alte țări.

De asemenea, Comisia va examina posibilitatea dezvoltării unor stimulente motivaționale, încurajând prin intermediul unor metodologii și a unor orientări comune programe voluntare de divulgare a informațiilor, corectarea online a erorilor de către contribuabili (în special în cazul în care sunt create pagini de internet personalizate) și îmbunătățirea relațiilor dintre contribuabili și administrațiile fiscale.

29. Dezvoltarea unui portal web fiscal

Comisia va îmbunătăți și, dacă este posibil, va extinde actualul portal de internet „Impozitele în EUROPA”, în scopul de a îmbunătăți accesul la informații fiscale fiabile pentru situațiile transfrontaliere. Portalul web fiscal ar putea fi construit după modelul portalului e-justiție, accesibil pe site-ul EUROPA.

Acest proiect este ambițios și ar trebui să fie realizat printr-o abordare pas cu pas, acordându-se prioritate TVA-ului. Primul pas va consta, prin urmare, în dezvoltarea părții legate de TVA din portalul web, parte care să conțină normele de facturare aplicabile în statele membre. Se prevede lansarea portalului web pentru statele membre care doresc să publice alte informații (cum ar fi ratele de impozitare). Următoarea etapă va consta în integrarea altor aspecte fiscale, legate în special de impozitarea directă.

30. Propunerea unei alinieri a sancțiunilor penale și administrative

Comisia va studia posibilitatea și fezabilitatea alinierii definiției anumitor tipuri de infracțiuni fiscale, inclusiv a sancțiunilor penale și administrative pentru toate tipurile de taxe și impozite. Comisia a propus recent norme de drept penal²³ pentru a consolida lupta împotriva fraudei care afectează interesele financiare ale UE și consideră că această chestiune merită o atenție deosebită în contextul mai larg al

²³

Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin intermediul dreptului penal – COM (2012) 363/2 din 11.7.2012.

reflecțiilor privind crearea unei politici a UE în materie penală. Va fi important să se garanteze că orice acțiune în acest domeniu este complet integrată cu acțiuni similare în alte domenii ale dreptului UE, în conformitate cu principiile stabilite în Comunicarea Comisiei intitulată „Către o politică a UE în materie penală – asigurarea punerii în aplicare eficace a politicilor UE prin intermediul dreptului penal” din 20 septembrie 2011²⁴.

31. Dezvoltarea unui fișier standard de audit al UE pentru taxe și impozite (Standard Audit File for Tax - SAF-T)

Utilizarea unui fișier standard de audit al UE pentru taxe și impozite (SAF-T) după modelul celor care sunt deja în vigoare sau în curs de elaborare în anumite state membre, ar facilita atât respectarea de bună voie a obligațiilor de către persoanele impozabile, cât și efectuarea auditurilor fiscale.

Un proiect-pilot este în prezent în curs de dezvoltare în contextul specific al mini-ghișeului unic pentru serviciile de telecomunicații, de radiodifuziune și electronice. Ar trebui să se aibă în vedere continuarea dezvoltării acestuia.

4.3. Acțiunile care urmează să fie întreprinse pe termen mai lung (după 2014)

Există, de asemenea, o serie de acțiuni posibile enumerate în comunicarea din iunie care, în opinia Consiliului, nu ar trebui să se întreprindă cu prioritate în acest stadiu. Cu toate acestea, Comisia consideră că ar fi utilă reexaminarea acestora într-o etapă ulterioară, după ce avansează mai mult aplicarea celorlalte elemente, mai urgente ale acestui plan de acțiune. Aceste acțiuni includ:

32. Elaborarea unei metodologii pentru auditurile comune realizate de echipe specializate de auditori calificați

Acest aspect ar trebui să fie revizuit după ce se acumulează mai multă experiență cu utilizarea instrumentelor juridice existente, cum ar fi auditurile simultane. Pe această bază, ar putea fi dezvoltate o metodologie și orientări pentru auditurile comune. Dacă este cazul și pe baza unui studiu de impact, Comisia ar putea propune, de asemenea, o bază juridică unică pentru audituri comune, care implică diferite tipuri de taxe și impozite.

33. Dezvoltarea accesului reciproc direct la bazele de date naționale

Având în vedere dispozițiile în vigoare în domeniul TVA în ceea ce privește VIES²⁵, Comisia va analiza posibilitatea facilitării accesului direct la bazele de date naționale în domeniul impozitării directe. Cu toate acestea, este necesar mai întâi să se acumuleze o oarecare experiență în urma acordării unui acces direct reciproc în domeniul TVA.

²⁴ COM(2011) 573 final, 20.9.2011.

²⁵ Regulamentul (UE) nr. 904/2010 al Consiliului.

34. Elaborarea unui instrument juridic unic de cooperare administrativă pentru toate taxele și impozitele

Deoarece există unele aspecte comune în cadrul cooperării administrative dintre diferitele domenii de impozitare, Comisia va studia fezabilitatea, din punct de vedere juridic și practic, a unui instrument juridic unic de cooperare administrativă pentru toate taxele și impozitele, în loc de patru instrumente diferite, așa cum există în prezent. Acest exercițiu se va efectua după o anumită perioadă de timp, având în vedere că toate temeiurile juridice existente pentru cooperarea administrativă în domeniul impozitării directe și indirecte, precum și pentru recuperarea creanțelor fiscale au fost abrogate recent și înlocuite de noi inițiative legislative²⁶.

5. CONCLUZIE

Frauda și evaziunea fiscală sunt probleme complexe care necesită un răspuns coordonat și pluridimensional. Planificarea fiscală agresivă este și ea o problemă care necesită atenție urgentă. Acestea sunt provocări la nivel mondial pe care nici un stat membru nu le poate înfrunța singur.

Acest plan de acțiune identifică o serie de măsuri specifice care pot fi dezvoltate acum și în anii următori. Acesta reprezintă, de asemenea, o contribuție generală la dezbaterile internaționale²⁷ mai extinse cu privire la impozitare și este menit să ajute G20 și G8 în activitatea lor curentă în acest domeniu²⁸. Comisia consideră că toate aceste acțiuni pot oferi un răspuns cuprinzător și eficace la diversele provocări reprezentate de fraudă și evaziunea fiscală și pot contribui astfel la creșterea echității sistemelor fiscale ale statelor membre, la garantarea veniturilor fiscale atât de necesare și, în cele din urmă, la îmbunătățirea funcționării corespunzătoare a pieței interne.

Pentru a garanta că acțiunile descrise în acest plan de acțiune vor fi implementate corespunzător, Comisia va pune în practică o monitorizare adecvată și tablouri de bord corespunzătoare care includ în special schimburi periodice de opinii în cadrul comitetelor și grupurilor de lucru relevante pe baza unor chestionare detaliate.

²⁶ 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).

²⁷ A se vedea, de exemplu, declarația comună a Regatului Unit și a Germaniei din 5.11.2012 prin care se solicită luarea unor măsuri la nivel internațional pentru a consolida standardele fiscale http://www.hm-treasury.gov.uk/chx_statement_051112.htm

²⁸ A se vedea Declarația liderilor G20 din 19 iunie 2012, Los Cabos. „Reafirmăm necesitatea de a preveni erodarea bazei fiscale și transferul profiturilor și vom urmări cu atenție lucrările OCDE în acest domeniu.”