



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 9.11.2011
SEC(2011) 1318 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

**Propunere de
REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI**

**de instituire a unui program de acțiune pentru domeniul vamal și fiscal în Uniunea
Europeană pentru perioada 2014-2020 (FISCUS) și de abrogare a Deciziilor
nr. 1482/2007/CE și nr. 624/2007/CE**

{COM(2011) 706 final}
{SEC(2011) 1317 final}

PARTEA I: COMPONENTA VAMALĂ

1. DEFINIREA PROBLEMEI

Economia mondială este caracterizată de schimbări, fapt care conduce la apariția unor noi probleme pentru autoritățile vamale. Uniunea vamală și instrumentele de sprijin ale acesteia trebuie să se adapteze la aceste schimbări.

Problema 1: Presiunea asupra autorităților vamale pentru procesarea unui volum din ce în ce mai mare de schimburi comerciale și dificultatea de a aplica măsuri care să creeze un echilibru între facilitare și control

Până la jumătatea anului 2010, comerțul internațional a revenit la valorile care se înregistrau înainte de criză și se estimează că va continua să crească. Acest lucru se reflectă într-o creștere clară a numărului de loturi și de declarații vamale.

Datorită globalizării, UE se bazează pe restul lumii pentru o parte tot mai mare din factorii de producție de care are nevoie. Noile modele de afaceri, cum ar fi comerțul electronic (*e-commerce*) și activitățile economice electronice (*e-business*), schimbă natura comerțului și sporesc complexitatea afacerilor. Aceste modificări necesită **măsuri corespunzătoare de control vamal**.

Problema 2: lacune în materie de aptitudini, de competențe, de resurse, precum și de experiență și de bune practici de lucru

Autoritățile vamale sunt în prima linie de intervenție pentru **protecția vieții, a sănătății și a mediului**. Numărul și importanța acestor măsuri au crescut, impunându-le autorităților vamale să efectueze sarcini specializate suplimentare.

Nevoia de securitate a publicului a crescut, de asemenea. Politicile specifice care au ca obiectiv securitatea internă au ca rezultat o **agendă substanțială legată de siguranță și securitate, pe care autoritățile vamale** trebuie să o implementeze. Autoritățile vamale se confruntă cu problema complexă pe care o reprezintă cooperarea cu numeroase alte autorități și organisme, precum și cu presiunea de a achiziționa și folosi echipamente tehnice specializate.

În prezent, în ambele domenii menționate, autoritățile vamale sunt adesea lipsite de competențele, resursele și experiența necesare pentru a realiza acest lucru în mod eficient.

Problema 3: Punerea în aplicare ineficientă și incoerentă a politicilor UE în contextul siguranței și al securității

Ca urmare a procesului continuu de modernizare, autoritățile vamale sunt responsabile cu punerea în aplicare a unei legislații a UE în materie de **siguranță și securitate care nu este întotdeauna direct compatibilă** cu procesele și procedurile existente. Acest lucru face dificilă punerea în aplicare și conduce la practici incoerente și ineficiente.

Problema 4: Deficiențele în aplicarea uniformă a legislației UE de către cele 27 de autorități vamale ale UE

A fost dificil să se asigure o **aplicare uniformă a legislației și a metodelor de lucru în domeniul vamal**. Existența a 27 de procese și proceduri separate este adesea ineficientă și denaturează concurența. Acest lucru **subminează interesele financiare ale Uniunii și împiedică protejarea societății**. O reacție de natură legislativă la aceste aspecte a fost adoptarea, în 2008, a unui Cod vamal comunitar modernizat¹ și a Deciziei privind implementarea unor sisteme vamale electronice².

Problema 5: Dificultăți în aplicarea uniformă a unor sisteme IT interconectate

În ciuda faptului că administrațiile statelor membre au acces la o rețea securizată la nivel european (CCN/CSI³), care sprijină sistemele cheie „*e-Customs*”, uniunea vamală se confruntă cu probleme legate de **interoperabilitate și de complexitatea excesivă**. Operatorii economici trebuie să se conecteze la mai multe sisteme în statele membre în care au loc activitățile vamale, ceea ce sporește sarcina administrativă și costurile de punere în conformitate. **Schimbul de informații cu țări terțe** necesită, de asemenea, dezvoltarea de soluții IT sigure și coerente, la scara întregii Uniuni.

Problema 6: Sarcina tot mai apăsătoare și mai greu de suportat pentru unele autorități vamale ale UE pentru a pune în aplicare politici în interesul Uniunii

Statele membre trebuie să facă față unor sarcini de dificultăți diferite în ceea ce privește activitățile de control de siguranță și de securitate. Acest dezechilibru este extrem de împovăraător în ceea ce privește investițiile în **consolidarea infrastructurii și în tehnologie**.

2. OBIECTIVE

Obiectivul general: sprijinirea sistemului vamal al UE prin intensificarea cooperării între țările participante, administrațiile vamale ale acestora, funcționarii lor și alți factori relevanți.

Obiectivele specifice vor fi următoarele:

1. sprijinirea serviciilor vamale ale UE în rolul lor de facilitare a comerțului licit, prin automatizarea și accelerarea proceselor vamale (în legătură cu problemele 1, 3, 4, 5)
2. sprijinirea serviciilor vamale ale UE în vederea ameliorării competitivității întreprinderilor europene și a protecției siguranței și securității cetățenilor, precum și a mediului înconjurător (în legătură cu problemele 2, 3, 4, 5, 6)
3. sprijinirea serviciilor vamale ale UE în vederea protejării intereselor economice și financiare ale UE și ale statelor membre (în legătură cu problemele 4, 5, 6)
4. sprijinirea pregătirii, a punerii în practică și a aplicării legislației și a inițiativelor UE în vederea consolidării vămilor din UE în materie de eficiență, eficacitate și uniformitate (în legătură cu problemele 1, 2, 3, 4, 5, 6)

Obiectivele operaționale vor fi următoarele:

¹ Regulamentul (CE) nr. 450/2008 din 23 aprilie 2008 – JO L145, 4 iunie 2008.

² Decizia nr. 70/2008/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 ianuarie 2008 privind crearea unui mediu informatizat pentru vamă și comerț.

³ CCN/CSI = Rețeaua comună de comunicații, Interfața comună a sistemelor.

1. identificarea, dezvoltarea și punerea în aplicare a celor mai bune practici de lucru, în toate domeniile proceselor vamale
2. susținerea unui mediu vamal electronic paneuropean
3. schimbul de informații și de experiență în vederea sprijinirii organizării controalelor vamale
4. stimularea cooperării vamale în cadrul UE și în raport cu țările terțe, precum și a cooperării între administrațiile vamale și alte autorități guvernamentale și terți
5. înființarea de activități/echipe comune pentru a efectua sarcini operaționale specifice împreună
6. sprijinirea procesului de modernizare a uniunii vamale a UE în mod armonizat
7. susținerea și monitorizarea înțelegerii corecte și a aplicării armonizate a legislației și a politicilor UE
8. consolidarea abilităților și a competențelor
9. asigurarea repartizării adecvate a infrastructurii, ținând cont de responsabilitățile de supraveghere și de control

2.1. Necesitatea intervenției UE

Uniunea vamală fiind de competența exclusivă a UE, statele membre au convenit *ipso facto* că acțiunile în domeniul vamal vor fi mai bine puse în aplicare la nivelul UE. Cadrul juridic al UE nu este suficient pentru a asigura o funcționare suficient de bună a uniunii vamale. **Măsurile de sprijin, astfel cum sunt prevăzute în programul Vamă, garantează că legislația vamală a UE este aplicată într-un mod armonizat și convergent.** De asemenea, multe activități în domeniul vamal sunt de **natură transfrontalieră**, și, prin urmare, nu pot fi realizate în mod eficace și eficient de către statele membre acționând pe cont propriu.

Solidaritatea și partajarea responsabilității sunt principiile esențiale care stau la baza finanțării uniunii vamale. Este necesară intervenția UE **în interesul general al UE** în cazul în care cererea existentă la nivelul UE (de exemplu în materie de securitate) nu poate fi acoperită în mod adecvat prin „oferta” asigurată de diferitele state membre. Planul de acțiune al UE se traduce prin finanțarea comună a **consolidării capacității tehnice.**

2.2. Valoarea adăugată a UE

Pornind de la punctele forte ale Programului Vamă 2013, principala valoare adăugată europeană a inițiativei privind programul Vamă 2020 constă în furnizarea de rezultate concrete cu un impact la nivel european, rezultate care nu ar fi putut fi obținute la fel de eficace și de eficient de statele membre acționând pe cont propriu. Programul:

- (a) **va amplifica eficacitatea** activităților operaționale ale administrațiilor vamale ale statelor membre și va asigura economii de scară,
- (b) va permite **funcționarea eficace și uniformă a uniunii vamale a UE**, prin intermediul rețelelor, al sinergiilor între cele mai bune practici, al punerii în comun a

resurselor și al platformelor în vederea dezvoltării unei relații de colaborare și de încredere între administrații.

UE este, prin urmare, mai în măsură să acționeze pentru impulsivarea politicii privind uniunea vamală.

3. OPȚIUNI DE POLITICĂ

În cadrul evaluării impactului au fost analizate cinci opțiuni.

3.1. Opțiunea 1: scenariul de referință - „statu-quo”

Scenariul de referință constă în continuarea programului Vamă 2013 fără modificări în ceea ce privește finanțarea, obiectivele sau instrumentele disponibile. În acest scenariu, programul va sprijini aceleași activități și instrumente ca și în trecut.

3.2. Opțiunea 2: mai multă susținere pentru obligațiile legale ale UE, cum ar fi Codul vamal modernizat (CVM)

Această opțiune se bazează pe scenariul de referință și răspunde noilor nevoi care decurg din evoluția mediului vamal al UE. Această opțiune presupune un accent mai mare pe realizarea obiectivelor operaționale 2, 4, 5, 6 și 8.

Opțiunea presupune continuarea sistemelor informatice europene deja existente și implementarea unora noi, astfel cum sunt definite în legislația vamală a UE, prin introducerea progresivă a unui model de **dezvoltare informatică mai partajat** și prin modernizarea guvernantei, a arhitecturii și a tehnologiei.

Opțiunea adaugă **instrumente inovatoare de acțiune comună** pentru a îndeplini mai bine obiectivele. O **cooperare mai raționalizată** este avută în vedere atât în cadrul UE, cât și cu actorii internaționali, prin consolidarea formării comune și prin crearea de echipe de experți la nivelul UE. Această opțiune sprijină **activitățile comune** între autoritățile vamale și alte autorități, pentru a consolida **gestionarea comună a riscurilor** în domeniile nefiscale.

Opțiunea de politică 2 va avea un **impact mai mare** decât opțiunea 1 în ceea ce privește susținerea tuturor obiectivelor precizate, întrucât include prevederi referitoare la **o mai bună cooperare (în domeniul IT și al resurselor umane)**.

3.3. Opțiunea 3: opțiunea 2 cu sprijin financiar pentru consolidarea capacității tehnice

Această opțiune aduce, în plus față de opțiunea 2, un **sistem de sprijin financiar** care să le permită statelor membre să solicite asistență pentru achiziționarea oricărui tip de echipament în vederea sprijinirii activităților de control, astfel încât să facă față cerințelor de accelerare și de simplificare a controalelor în contextul evoluțiilor tehnologice. Această opțiune presupune o creștere bugetară semnificativă în comparație cu opțiunea 2.

3.4. Opțiunea 4: opțiunea 2 cu optimizarea mediului informatic comun

Această opțiune propune **dezvoltarea și exploatarea în comun, pe scară mai largă**, a sistemelor informatice transeuropene. Autoritățile publice vor fi ajutate astfel să dezvolte și să

implanteze sistemele pentru un mediu vamal electronic paneuropean, iar întreprinderile să se conecteze la aceste sisteme.

Față de opțiunea 2, opțiunea 4 le permite autorităților vamale să își extindă capacitatea de a comunica evoluțiile comune în toate domeniile activității lor. Această opțiune ar aborda problemele legate de punerea în aplicare a sistemelor IT interconectate, pentru a accelera procedurile vamale într-un ritm adecvat.

3.5. Opțiunea 5: întreruperea programului

Această opțiune are în vedere întreruperea programului Vamă, în sensul de a nu oferi finanțare pentru exploatarea sistemelor informatice transeuropene existente sau noi și nici pentru acțiuni comune și activități de formare comune.

4. EVALUAREA IMPACTULUI

Punctul de referință pentru evaluarea impactului este scenariul de referință. Efectul principal în cazul oricărei opțiuni se referă la funcționarea autorităților publice, dar sunt identificate și efecte secundare asupra întreprinderilor și consumatorilor.

4.1. Opțiunea 1: scenariul de referință - „statu-quo”

În acest scenariu, rapiditatea cu care uniunea vamală reacționează la noile probleme și la noile cerințe legate de punerea în aplicare a viitoarelor acte legislative ale UE este redusă, ceea ce duce la deficiențe grave.

În lipsa unei reorientări a obiectivelor, a unui set suplimentar de noi instrumente și a unui sprijin financiar sporit, programul Vamă nu va mai putea oferi un răspuns adecvat la problemele care vor apărea în viitor.

Noul context politic aflat în continuă evoluție și punctele slabe existente în acest moment în ceea ce privește interpretarea și punerea în aplicare a legislației UE, precum și problema procedurilor nearmonizate sunt susceptibile de a rămâne insuficient abordate în scenariul de referință.

Scenariul de referință **NU** permite o abordare mai eficientă a sistemelor informatice, nici o cooperare vamală îmbunătățită și nici punerea în comun a competențelor, a cunoștințelor și a resurselor pentru a sprijini statele membre în sarcinile lor operaționale.

Problemele cu care se confruntă domeniul vamal sunt susceptibile de a se **agrava** în cazul continuării programului în forma actuală. Acest lucru ar avea un impact asupra bugetului UE (impact economic) și ar afecta grav securitatea și siguranța UE, a cetățenilor acesteia și a mediului înconjurător.

4.2. Opțiunea 2: mai multă susținere pentru obligațiile legale ale UE, cum ar fi Codul vamal modernizat (CVM)

Această opțiune va sprijini autoritățile vamale ale statelor membre în vederea **protejării intereselor financiare și economice ale UE și ale statelor membre** prin cooperarea vamală îmbunătățită. Colectarea efectivă a taxelor vamale va influența direct bugetul UE și bugetele naționale și, indirect, distribuția veniturilor și producția de bunuri publice.

Economiile de scară care derivă din abordarea îmbunătățită în materie de **dezvoltare comună a sistemelor TEIT vor reduce costurile** suportate de guvernele statelor membre. Această abordare are efecte și în ceea ce privește **armonizarea interfeței pentru operatorii economici**. Comerțul licit va fi facilitat prin accelerarea procedurilor vamale automatizate și a măsurilor de control. Reducerea sarcinii administrative astfel obținută va avea efecte și asupra costurilor suportate de operatorii economici și de consumatori. **Cooperarea consolidată** va contribui la o mai bună protecție a intereselor financiare⁴.

Consolidarea cooperării dintre administrațiile vamale și alte autorități va sprijini **implementarea eficace, eficientă și uniformă a legislației**, de exemplu în ceea ce privește siguranța produselor importate în UE sau drepturile de proprietate intelectuală. O cooperare mai raționalizată va permite evitarea lacunelor legate de protecția lanțului de aprovizionare. Dezvoltarea **domeniilor de control prioritare comune** va sprijini buna gestionare a frontierelor UE, contribuind la **protecția cetățenilor și a mediului față de riscurile antrenate de comerțul internațional**.

Autoritățile vamale ar fi **mai eficace** în punerea în aplicare a acțiunilor vamale și a cooperării la nivelul UE în domeniul infracțiunilor legate de **mediu**, al circulației ilegale a deșeurilor și a substanțelor chimice sau al legislației privind sănătatea animalelor și a plantelor.

4.3. Opțiunea 3: opțiunea 2 cu sprijin financiar pentru consolidarea capacității tehnice

Consolidarea capacităților tehnice ale statelor membre va conduce la o ameliorare a controalelor nefiscale și, prin urmare, la **o mai bună protecție a cetățenilor UE în ceea ce privește siguranța produselor și sănătatea**. Această opțiune va **întări și mai mult protecția intereselor financiare și economice** ale statelor membre și ale UE, **diminuând denaturarea concurenței între întreprinderi** datorită controlului mai rapid și mai raționalizat al mărfurilor pe teritoriul UE.

Efectele distributive în ceea ce privește sprijinul pentru achiziționarea de echipamente de control sunt relevante deoarece statele membre situate la frontierele externe ale UE trebuie să efectueze investiții mai importante decât alte state membre.

4.4. Opțiunea 4: opțiunea 2 cu optimizarea mediului informatic comun

Această opțiune va conduce la **economiile de scară** cele mai mari, deoarece resursele IT vor fi utilizate într-un mod complet integrat. Pentru statele membre care recurg la aceste sisteme comune, reducerea efortului se va situa între 60 % și 80 % pentru actualizările sistemului, respectiv 30 % pentru sistemul de sprijin. Statele membre care aleg să nu utilizeze sistemele comune nu vor beneficia de reducerea efortului legat de actualizările sistemului, dar vor beneficia de reducerea cu 30 % a efortului legat de sistemul de sprijin⁵.

Introducerea de tehnologii inovatoare va reduce **costurile suportate de întreprinderi**. Un număr mai mare de state membre care lucrează cu aceleași aplicații informatice va avea ca rezultat **procesele vamale mai armonizate** și va aduce beneficii directe pentru operatorii economici.

⁴ Raport tematic al Direcției Generale Buget privind strategia de control vamal în statele membre, în vederea controlului resurselor proprii tradiționale.

⁵ Document de studiu *MCC and eCustoms Master IT Plan Iteration 1 Global Estimation*, p 53.

În cadrul acestei opțiuni, noul mediu informatic se va traduce printr-un **serviciu complet furnizat autorităților vamale și întreprinderilor**.

4.5. Opțiunea 5: întreruperea programului

Această opțiune va avea un **impact negativ** asupra administrațiilor vamale în ceea ce privește responsabilitatea acestora de a **pune în aplicare legislația UE în domeniul vamal**.

Opțiunea va **reduce capacitatea de a preveni și detecta fraudele**, care va continua să se deterioreze în timp. UE și statele membre vor înregistra o pierdere la colectarea taxelor și a altor impuneri la nivelul UE.

Este probabil ca în lipsa schimbului de bune practici, a formării comune sau a orientărilor și în lipsa schimbului de informații în format digital, divergențele în interpretarea legislației vamale să se agraveze. Acest lucru va conduce la **diferențe de tratament acordat operatorilor economici** și la **combaterea insuficientă a comerțului ilicit**, cu efecte negative asupra competitivității, creșterii și locurilor de muncă.

Consumatorii și cetățenii din UE vor fi **mai puțin protejați împotriva riscurilor la adresa siguranței și a securității**. Standardul controalelor va deveni variabil, iar posibilitățile de a practica „turismul fiscal”, alegând cele mai favorabile puncte de intrare în UE sau de ieșire din UE, vor crește. Va fi afectată capacitatea de a lupta împotriva activităților infracționale.

5. COMPARAȚIA ÎNTRE OPȚIUNI

Opțiunea 2 este opțiunea preferată și este compatibilă cu pachetul financiar prevăzut în următorul cadru financiar multianual⁶.

Criterii	Eficacitate în ceea ce privește realizarea obiectivelor și efecte									Eficiență	
	Obiectivul 1	Obiectivul 2	Obiectivul 3	Obiectivul 4	Obiectivul 5	Obiectivul 6	Obiectivul 7	Obiectivul 8	Obiectivul 9	Orientarea către realizări	Creșteri de eficiență/solidari țară
Opțiunea 1 Scenariul de referință	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Opțiunea 2 Mai multă susținere pentru obligațiile legale ale UE, cum ar fi CVM	+	++ (inovator = noi sisteme informatice + dezvoltare comună)	+	++	+++ (inovator = echipe de experți la nivelul UE)	+	+	+++ (inovator = consolidare a formării)	0	+++	++
Opțiunea 3 Opțiunea 2 plus Consolidarea capacității tehnice	+	++ (la fel ca la opțiunea 2)	+	++	+++ (la fel ca la opțiunea 2)	+	+	+++ (la fel ca la opțiunea 2)	+++ (nou)	+++	+++
Opțiunea 4 Opțiunea 2 cu optimizarea mediului informatic comun	+	+++ (la fel ca la opțiunea 2 + integrare completă)	+	++	+++ (la fel ca la opțiunea 2)	+	+	+++ (la fel ca la opțiunea 2)	0	+++	+++
Opțiunea 5 Niciun program	---	---	---	---	---	---	---	---	0	NA	SCĂZ UT

⁶ COM(2011) 500 final din 29 iunie 2011, Un buget pentru Europa 2020.

PARTEA II: COMPONENTA FISCALĂ

1. DEFINIREA PROBLEMEI

Autoritățile fiscale naționale sunt din ce în ce mai mult „victimele” succesului procesului de integrare europeană: extinderile succesive, instituirea pieței unice și crearea unei monede europene unice în zona euro au redus semnificativ costurile tranzacțiilor economice transfrontaliere și riscurile la adresa acestora, existente anterior. Astfel, **diferențele în ceea ce privește regimurile fiscale au devenit mai importante în termeni relativi.**

Pe lângă **creșterea exponențială a tranzacțiilor transfrontaliere**, extinderile succesive ale UE și **normele fiscale naționale din ce în ce mai complexe în cele 27 de jurisdicții** fac mai dificilă tratarea eficientă și eficace a tranzacțiilor transfrontaliere care necesită aplicarea legislației fiscale. (**Problema 1**: Divergențele în aplicarea și implementarea legislației fiscale a UE)

Combaterea fraudei transfrontaliere rămâne un domeniu major de îngrijorare, în ciuda succeselor recente. Este general recunoscut faptul că incidența fraudelor ar crește rapid în lipsa acțiunii coordonate a autorităților fiscale. (**Problema 2**: reacția necorespunzătoare la problema fraudei și a evaziunii fiscale)

Informațiile privind mărfurile impozabile pe teritoriul UE nu mai pot fi obținute în urma controalelor la frontierele interne. Astfel, autoritățile fiscale naționale se bazează, pentru schimbul de informații, pe o rețea de informații securizată, la nivelul UE. Se preconizează că această rețea va crește în continuare din cauza creșterii fluxurilor comerciale și a modificărilor legislative, nu numai pe piața internă, ci și cu țările terțe. (**Problema 3**: presiunea asupra administrațiilor fiscale naționale de a face schimb de date și de informații în cantități din ce în ce mai mari, într-un mod rapid și sigur)

Un sistem fiscal eficace ar trebui să asigure venituri sustenabile fără a afecta negativ creșterea economică și ocuparea forței de muncă. În prezent, prea multe obstacole legate de impozitare complică activitățile transfrontaliere, iar cetățenii se confruntă cu dificultăți în obținerea de informații sau la solicitarea de scutiri fiscale de la administrațiile fiscale străine⁷. (**Problema 4**: sarcina administrativă ridicată care afectează contribuabilii și administrațiile fiscale)

Progresul tehnic a schimbat dramatic tehnologiile care stau la baza tranzacțiilor transfrontaliere. Cu toate acestea, în administrațiile publice progresul tehnic este, în general, mult mai lent decât în sectorul privat. Acest mediu fiscal în schimbare accentuează nevoia de **servicii de e-guvernare eficace și eficiente**. (**Problema 5**: progresul tehnic mai lent în sectorul public)

2. OBIECTIVE

Având în vedere problemele identificate pentru viitorul deceniu, actualele obiective ale programului Fiscalis 2013 rămân valabile, însă trebuie reorientate în direcția combaterii fraudei și a adaptării la evoluția mediului fiscal. În plus, două noi obiective trebuie să fie adăugate la noul program: reducerea sarcinii administrative care afectează administrațiile

⁷ Comunicare privind îndepărtarea obstacolelor fiscale transnaționale din calea cetățenilor; COM(2010) 769.

fiscale și contribuabilii (atât persoane fizice cât și întreprinderi) și consolidarea cooperării cu țări terțe și părți terțe.

Obiectivul general al programului va fi de a îmbunătăți funcționarea corespunzătoare a sistemelor de impozitare din cadrul pieței interne, prin intensificarea susținerii acordate politicii fiscale a UE și a cooperării între țările participante, administrațiile fiscale ale acestora și părțile interesate relevante.

Obiectivele specifice (OS) vor fi următoarele:

- (1) facilitarea aplicării și a implementării coerente a legislației fiscale a UE
- (2) asigurarea unui cadru pentru consolidarea cooperării în vederea îmbunătățirii coordonării și a coerenței în aplicarea și implementarea politicii fiscale a UE
- (3) intensificarea schimbului de informații și a cooperării administrative eficiente și eficiente
- (4) sprijinirea reducerii sarcinii administrative care afectează administrațiile fiscale și contribuabilii
- (5) îmbunătățirea cooperării cu țări terțe și părți terțe
- (6) consolidarea capacității administrative a administrațiilor fiscale și sporirea eficienței acestora

Necesitatea intervenției UE

Politicile fiscale rămân, în principal, un domeniu de politică rezervat competențelor naționale. Cu toate acestea, programul propus nu poate fi considerat o măsură de politică fiscală inclusă în sfera competențelor naționale. Obiectivul programului este de a îmbunătăți cooperarea dintre administrațiile fiscale și de a furniza instrumente pentru îmbunătățirea cooperării și atingerea obiectivelor. Măsura propusă este, prin urmare, o măsură clară de sprijinire a pieței interne, în temeiul articolului 114 din TFUE, care permite îmbunătățiri în funcționarea diferitelor sisteme de impozitare din cadrul pieței interne.

Este necesar să se acționeze la nivelul Uniunii, mai degrabă decât la nivel național, din următoarele motive:

- nu este suficient să se adopte dispoziții legislative la nivel european, pornind de la premisa că acestea vor fi puse în aplicare fără probleme, iar în caz contrar procedura în constatarea neîndeplinirii obligațiilor va fi suficientă. Pentru a pune în aplicare în mod eficient legislația fiscală națională și a UE este nevoie de cooperare și coordonare la nivel european. Prin intermediul diferitelor programe Fiscalis, Comisia și statele membre au contribuit la stabilirea unor relații solide de încredere cu scopul de a oferi orientare și coordonare.
- provocările identificate nu pot fi abordate fără un rol de coordonare din partea Comisiei și fără a încuraja statele membre să privească dincolo de frontierele teritoriului lor administrativ.

2.1. Valoarea adăugată a UE

Din punct de vedere economic, o acțiune la nivelul UE este mult mai eficientă. Interconectarea administrațiilor vamale și fiscale naționale în aproximativ 5 000 de puncte de conexiune asigură faptul că administrațiile naționale trebuie să se conecteze doar o singură dată, și nu de 26 de ori, pentru a schimba informații între ele.

Alte pietre de temelie sunt activitățile care reunesc funcționarii din domeniul fiscal pentru a face schimb de cele mai bune practici și pentru a învăța unii de la alții. Este mai eficientă acțiunea Comisiei, care, cu sprijinul programului, **intermediază activitățile** între țările participante pentru a permite sinergii între activități, asigurându-se că statele membre nu trebuie să-și dezvolte propriul set de instrumente și modalități de lucru și garantând astfel aplicarea sistematică la nivelul UE.

Părțile interesate de program au confirmat faptul că, în lipsa cadrului de cooperare al programului, majoritatea activităților care au fost necesare pentru a realiza progrese în ceea ce privește cooperarea fiscală fie nu s-ar fi realizat deloc, fie s-ar fi realizat mult mai târziu și/sau la costuri mai mari și cu rezultate mai puțin bune⁸.

3. DESCRIEREA OPȚIUNILOR DE POLITICĂ

Având în vedere contextul politic global și problemele cu care se va confrunta politica fiscală în următorul deceniu, au fost examinate o serie de opțiuni de politică.

3.1. Opțiunea 1 – scenariul de referință: „statu-quo”

Scenariul de referință pentru prezenta evaluare a impactului va fi continuarea programului Fiscalis 2013 fără nicio modificare în ceea ce privește finanțarea, obiectivele sau instrumentele. În cadrul acestei opțiuni, programul Fiscalis nu ar fi adaptat la evoluția mediului economic și tehnologic și nu ar asigura o atenție suplimentară acordată luptei împotriva fraudei, reducerii sarcinii administrative care afectează întreprinderile și administrațiile fiscale și nici consolidării cooperării cu țări terțe și părți terțe.

În condițiile unui buget constant, această opțiune va asigura doar continuitatea operațională a sistemelor IT care vor fi disponibile până în 2013. Această opțiune va presupune alegerea unor priorități dintre problemele care trebuie abordate. Scenariul de referință nu va introduce sugestiile de ameliorare prezentate în raportul intermediar⁹.

3.2. Opțiunea 2 – actualizarea scenariului de referință

Această opțiune constă în continuarea scenariului de referință, dar va adapta obiectivele specifice pentru ca programul să răspundă tuturor provocărilor identificate în descrierea problemei.

Această opțiune de politică va avea un buget doar marginal mai ridicat, ceea ce presupune că în cadrul acestei opțiuni vor fi selectate priorități dintre aspectele care trebuie abordate, administrațiile fiscale urmând a fi sprijinite doar în contextul politicii actuale. Eventualele noi inițiative de politică vor fi excluse din domeniul de aplicare a acestei opțiuni. Ar putea fi

⁸ RAMBOLL, Evaluare intermediară a programului Fiscalis 2013, paragrafele 396 - 424.

⁹ RAMBOLL, Evaluare intermediară a programului Fiscalis 2013, paragrafele 268 – 328..

făcută o excepție pentru acele inițiative care au un impact bugetar marginal, ceea ce înseamnă că programul și-ar putea limita sprijinul la un număr foarte redus de acțiuni comune. Această opțiune va introduce sugestiile de îmbunătățire formulate de părțile interesate¹⁰, datorită impactului bugetar scăzut al acestora.

3.3. Opțiunea 3 – actualizarea și adaptarea la noile politici

Opțiunea de politică 3 va asigura un cadru solid pentru politica fiscală, pentru a face față provocărilor din deceniul următor. În plus față de opțiunea 2, această opțiune de politică va extinde cooperarea la noi domenii care rezultă din evoluția politicii. Această opțiune de politică va avea un buget considerabil mai mare în comparație cu programul curent. Această opțiune va asigura atât continuitatea operațională a sistemelor IT, cât și intrarea în funcțiune a oricărui sistem IT a cărui necesitate rezultă în urma noilor inițiative legislative.

3.4. Opțiunea 4 – întreruperea programului

Această opțiune de politică prevede întreruperea programului Fiscalis. În 2014 nu va fi lansat niciun alt program în continuarea acestuia și nu va exista niciun fel de finanțare pentru a sprijini sistemele informatice transeuropene existente sau pentru a institui acțiuni comune sau activități de formare care să susțină funcționarea sistemelor de impozitare în UE.

4. EVALUAREA IMPACTULUI

Criteriile de evaluare utilizate au fost următoarele: eficacitatea, eficiența și coerența cu alte inițiative UE, la care s-a adăugat și acceptabilitatea fiecărei opțiuni pentru statele membre, întrucât opțiunile de politică au un impact direct asupra autorităților fiscale din țările participante. Au fost identificate și efecte indirecte.

Data fiind natura opțiunilor, nu se preconizează **efecte directe asupra mediului**. Efectele indirecte asupra mediului se referă la reducerea informațiilor pe suport de hârtie și a consumului de energie. Impactul asupra IMM-urilor se referă la crearea unei situații care să permită reducerea sarcinii administrative asupra întreprinderilor și, ca atare, este, de asemenea, de natură indirectă și influențat de alți factori declanșatori.

Impactul social este, de asemenea, indirect, deoarece programul creează un cadru pentru a sprijini administrațiile fiscale în vederea ameliorării colectării impozitelor, ceea ce ar conduce în mod indirect la o mai bună distribuție a veniturilor. Totuși, și în această privință programul este doar unul dintre factorii declanșatori ai acestui impact.

4.1. Opțiunea 1: scenariul de referință

Această opțiune de politică **nu va fi în măsură să rezolve toate problemele cu care se confruntă administrațiile fiscale** și nu va oferi mijloacele de a îmbunătăți cooperarea și schimbul de bune practici între administrațiile fiscale, în comparație cu situația actuală.

Scenariul de referință nu va modifica deficiențele referitoare la diferențele dintre statele membre în ceea ce privește utilizarea sistemelor informatice din domeniul fiscal, costurile mai

¹⁰ Ibid. paragrafele (268) – (328).

ridicate de colectare a impozitelor, sau sarcina administrativă mai ridicată care afectează contribuabilii¹¹.

În lipsa unei majorări bugetare, scenariul de referință sprijină administrațiile fiscale doar în contextul politicii actuale. În cadrul acestei opțiuni trebuie făcută o alegere între prioritățile care urmează a fi abordate, și orice noi inițiative politice se situează în afara domeniului de aplicare a opțiunii.

Opțiunea va asigura doar continuitatea operațională a sistemelor IT care vor fi disponibile până în 2013 și nu va reduce diferențele în ceea ce privește utilizarea sistemelor informatice în domeniul fiscal, referitoare în special la interfețele cu utilizatorii finali ai sistemelor și la punerea în aplicare a sistemelor.

Această opțiune nu va introduce sugestii din evaluarea intermediară¹², precum consolidarea **cooperării** într-un **mod mai sistematic**, și nu va optimiza utilizarea experților la nivel operațional în statele membre¹³.

4.2. Opțiunea 2: actualizarea scenariului de referință

Îmbinând câștigurile de eficiență cu lărgirea obiectivelor, această opțiune va oferi un nou impuls cooperării fiscale în următorii zece ani și va sprijini coerența și coordonarea integrată a punerii în aplicare a politicii fiscale. Schimbările la nivelul instrumentelor și setul extins de obiective le vor permite administrațiilor fiscale să facă față în mod adecvat provocărilor identificate în definiția problemei.

Această opțiune de politică va adapta obiectivele în funcție de necesități, concentrându-se pe **mediul fiscal în schimbare**, pe **reducerea sarcinii administrative** care afectează administrațiile fiscale și contribuabilii¹⁴ și pe îmbunătățirea **cooperării cu țările terțe și părțile terțe**. Pornind de la experiența sistemului VIES pe web, opțiunea va furniza mijloacele pentru a contribui la reducerea sarcinii administrative care afectează contribuabilii și a costurilor legate de colectarea impozitelor pentru administrațiile fiscale.

Lupta împotriva fraudei va fi consolidată prin crearea unui cadru pentru îmbunătățirea coordonării și a coerenței aplicării și a implementării politicii fiscale a UE. Acesta se va baza, de exemplu, pe experiența dobândită cu Eurofisc, ceea ce ar putea conduce la noi domenii de lucru pentru controale.

Ca și opțiunea de referință, opțiunea 2 va dispune doar de mijloacele bugetare necesare pentru a sprijini administrațiile fiscale în contextul politicii actuale. Eventualele noi inițiative de politică nu vor intra în domeniul de aplicare al acestei opțiuni.

Continuitatea sistemelor IT existente va fi asigurată și vor fi posibile unele alinieri tehnologice, deși nu foarte importante. Opțiunea permite o marjă de manevră pentru a elabora specificații comune și a oferi servicii partajate în vederea reducerii timpului de punere în funcțiune. Intrarea în funcțiune a oricărui nou sistem IT impus de evoluția politicii și care implică cheltuieli semnificative va fi amânată cu câțiva ani sau nu va beneficia de sprijin.

¹¹ RAMBOLL, Evaluare intermediară a programului Fiscalis 2013, paragraful 359.

¹² Sugestii făcute cu ocazia evaluării intermediare, a mesei rotunde a Comitetului Fiscalis 2013 și a atelierului din luna iunie.

¹³ DELOITTE, Alternative pentru cooperarea în domeniul fiscal, p. 39.

¹⁴ Ibidem, p. 17 și 18.

4.3. Opțiunea 3 – actualizarea și adaptarea la noile politici

Această opțiune de politică va oferi administrațiilor fiscale din UE posibilitatea unei cooperări depline pentru a ameliora funcționarea sistemelor de impozitare pe piața internă și a sprijini evoluția politicii fiscale a UE. Această opțiune introduce îmbunătățirile necesare în materie de eficiență și abordează toate obiectivele, fără necesitatea de a stabili priorități, și prevede posibilitatea de a include noi domenii de cooperare, la o scară mai largă și într-o perioadă de timp mai scurtă. Dacă este necesar, noile sisteme informatice impuse de evoluția politicii pot fi create în termenul cerut. Pe baza experienței programelor anterioare, o asemenea punere în aplicare ar necesita o **majorare bugetară** substanțială în comparație cu scenariul de referință. Ținând seama de dificultățile economice actuale, de constrângerile bugetare și de semnalele clare din partea anumitor state membre, acceptabilitatea pentru această opțiune este scăzută. Nici această opțiune nu este compatibilă cu dispozițiile prevăzute în bugetul pentru Europa 2020¹⁵.

4.4. Opțiunea 4 – întreruperea programului

În acest scenariu, programul va fi oprit și nu va fi prevăzută nicio finanțare din partea UE pentru instrumente informatice, acțiuni comune sau activități de formare. Cooperarea fiscală va fi grav afectată și va suferi pierderi importante în materie de eficiență și eficacitate. Statele membre ar putea fi nevoite să caute metode alternative pentru a substitui cooperarea promovată de program¹⁶. Schimbul de informații în format digital între autoritățile fiscale va deveni mai dificil și mai costisitor. În lipsa unor acțiuni comune, se preconizează că schimbul de bune practici va deveni mai fragmentat și mai costisitor, în timp ce lipsa programelor de formare coordonate va conduce la dublarea eforturilor. Este de așteptat ca diferențele actuale existente între statele membre în ceea ce privește eficiența și eficacitatea activităților fiscale să se adâncească.

4.5. Impactul economic al programului

Programul are un impact economic pozitiv, întrucât sprijină activități care urmăresc reducerea sarcinii administrative. Chiar și în opțiunea de referință, automatizarea are un impact pozitiv. Acest impact va fi consolidat în opțiunile 2 și 3, care menționează în mod explicit contribuția la reducerea poverii administrative.

Programul oferă un cadru care le permite administrațiilor fiscale să colecteze mai bine impozitele și să reducă fraudă și evaziunea fiscală, ceea ce duce la servicii de mai bună calitate și la limitarea costurilor de punere în conformitate, dar și la o eficiență mai mare a administrațiilor fiscale și la creșterea veniturilor¹⁷. Se preconizează că acest impact va fi consolidat în cadrul opțiunilor 2 și 3, care pun accent pe lupta împotriva fraudei. Prin reducerea divergențelor în interpretarea legislației fiscale, programul reduce concurența neloială și riscul de dublă impunere nejustificată cu care se confruntă contribuabilii.

4.6. Opțiunea preferată

Efectele diferitelor opțiuni din punct de vedere al eficacității, eficienței și acceptabilității sunt rezumate în Tabelul 1: Rezumatul comparației între opțiuni. Rezumatul comparației între opțiuni. Evaluarea impactului conduce la următoarea recomandare:

¹⁵ COM(2011) 500 din 29 iunie 2011.

¹⁶ DELOITTE, Analiza diferitelor scenarii privind cooperarea fiscală, p. 47-52.

¹⁷ DELOITTE, Alternative pentru cooperarea în domeniul fiscal, p. 21-22.

Opțiunea preferată este opțiunea de politică 2: actualizarea scenariului de referință

Se preferă opțiunea 2, în ciuda unui rezultat mai slab în ceea ce privește eficacitatea, datorită gradului mai înalt de acceptabilitate de către statele membre. Opțiunea este compatibilă cu pachetul financiar prevăzut în următorul cadru financiar multianual¹⁸.

¹⁸

COM(2011) 500 din 29 iunie 2011, „Un buget pentru Europa 2020”.

Tabelul 1: Rezumatul comparației între opțiuni

Criterii	Eficacitate și pertință							Eficiență		Coerență		Altele	Evaluare generală
	OS 1	OS 2	OS 3	OS 4	OS 5	OS 6	Politici viitoare	Orientarea realizărilor	Creșterea eficienței	Coerența cu alte inițiative UE	Compatibilitate cu bugetul pentru Europa 2020		
Opțiunea 1: scenariul de referință	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Da	MEDIU	0
Opțiunea 2: actualizarea opțiunii de referință	++	0	++	0	+	++	0	++	+	++	Da	ÎNALT	+++ = OPȚIUNEA PREFERATĂ
Opțiunea 3: Actualizarea și adaptarea la noile politici	+++	++	+++	++	++	+++	+	++	+++	++	Nu	SCĂZUT	++
Opțiunea 4: niciun program	--	--	--	--	--	--	0	NA	SCĂZUT	SCĂZUT	NA	SCĂZUT	--

Notă: Amploarea impactului indicat în comparație cu scenariul de referință:

+++ foarte favorabil, ++ destul de favorabil, + favorabil, 0 identic cu scenariul de referință, – nefavorabil, -- destul de nefavorabil, --- foarte nefavorabil, NA nu se aplică

Surse: DG TAXUD