



Bruxelles, 18.3.2015
COM(2015) 136 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind transparența fiscală în scopul combaterii evaziunii fiscale licite și ilicite

INTRODUCERE

Lupa împotriva evaziunii fiscale ilicite este esențială pentru asigurarea unui grad mai mare de echitate și de eficiență economică în cadrul pieței interne, în conformitate cu prioritățile politice de vârf ale Comisiei¹. Combaterea evaziunii fiscale licite a societăților este strâns legată de această agendă.

Spre deosebire de evaziunea fiscală ilicită care este ilegală, evaziunea fiscală licită se încadrează în mod normal în limitele legii. Cu toate acestea, mai multe forme de evaziune fiscală licită nu respectă spiritul legii, forțând interpretarea a ceea ce este „legal” pentru a minimiza contribuția fiscală globală a unei societăți. Cu ajutorul unor tehnici de planificare fiscală agresivă, unele societăți exploatează lacunele juridice ale sistemelor fiscale și neconcordanțele dintre normele naționale pentru a evita plata taxelor și impozitelor datorate. În plus, regimurile fiscale din multe țări permit societăților să își transfere în mod artificial profiturile către jurisdicțiile respective, efectul acestei practici fiind încurajarea planificării fiscale agresive.

Aceste activități subminează repartizarea echitabilă a obligațiilor între contribuabili, concurența loială între societăți și colectarea echitabilă între statele membre a impozitelor pe profit care le sunt datorate în mod legitim. Politica fiscală este, în principal, stabilită la nivel național. Cu toate acestea, pentru a asigura o impozitare mai echitabilă și pentru a susține principiul potrivit căruia impozitarea trebuie să reflecte locul în care se desfășoară activitatea economică, Comisia își intensifică în prezent eforturile pentru a ajuta statele membre să combată evaziunea fiscală ilicită și licită pe piața internă.

Pe lângă eforturile necesare din partea statelor membre în vederea simplificării și a eficientizării sistemelor fiscale, transparența în acest domeniu este de o importanță crucială pentru atingerea acestor obiective. Pentru a prospera, planificarea fiscală agresivă, regimurile fiscale dăunătoare și fraudă fiscală se bazează pe un mediu caracterizat de complexitate și de lipsa cooperării. Prin urmare, combaterea evaziunii fiscale licite și ilicite necesită o mai mare deschidere a autorităților fiscale față de alte autorități omoloage și o mai strânsă cooperare între guverne. De asemenea, societățile trebuie să aibă obligația mai puternică de a se angaja în practici fiscale care să fie transparente și echitabile.

UE a fost cu consecvență un lider în ceea ce privește buna guvernanță în chestiuni fiscale și, timp de mulți ani, a promovat în acest domeniu principii care, în prezent, sunt adoptate tot mai mult la nivel mondial. Impulsul fără precedent pe care l-a primit recent lupta împotriva evaziunii fiscale licite și ilicite a fost, în mare măsură, rezultatul cererii cetățenilor de a beneficia de o impozitare corectă în timpuri dificile. Acest nou avânt de a garanta că toți își plătesc contribuțiile produce rezultate semnificative, atât la nivelul UE, cât și la nivel internațional. UE a contribuit în mod activ la lucrările OCDE/G20 de revizuire a standardelor de transparență și de combatere a practicilor fiscale abuzive din întreaga lume. Proiectul BEPS², ce urmează să fie finalizat în 2015, urmărește să conducă la o reformă fundamentală a mediului fiscal mondial, în urma căreia acesta să devină, pe viitor, mult mai ostil față de cei implicați în evaziune fiscală și în planificare fiscală agresivă.

În pofida acestor progrese însă, sunt necesare noi măsuri care să permită statelor membre să își protejeze bazele de impozitare, iar societăților să concureze în condiții echitabile în cadrul pieței interne și care să asigure, în același timp, respectarea drepturilor fundamentale, inclusiv a dreptului la protecția datelor cu caracter personal.

În acest sens, comunicarea de față prezintă un pachet de măsuri de transparență fiscală, concentrat asupra celor mai urgente probleme care trebuie soluționate în acest domeniu. El reprezintă o primă acțiune de pe agenda ambițioasă a Comisiei pentru 2015 în ceea ce privește combaterea evaziunii

¹ Un nou început pentru Europa: Orientări politice pentru următoarea Comisie Europeană (iulie 2014).

² *Base Erosion and Profit Shifting* (erodare a bazei impozabile și transfer al profiturilor).

fiscale licite și ilicite. Prezenta comunicare va fi urmată, înainte de începutul verii, de un plan de acțiune detaliat referitor la impozitarea societăților, care va expune punctul de vedere al Comisiei în privința impozitării echitabile și eficiente a societăților în UE și va propune o serie de modalități de a atinge acest obiectiv, inclusiv modalități de consolidare a discuțiilor din cadrul Consiliului și de relansare a propunerii privind o bază fiscală consolidată comună a societăților (*common consolidated corporate tax base* - CCCTB). Pe lângă faptul că ar putea reduce costurile și sarcinile administrative ale societăților în cadrul pieței interne, CCCTB ar putea fi un instrument eficace de combatere, în cadrul UE, a evaziunii fiscale licite a societăților.

CREȘTEREA TRANSPARENȚEI ÎN MATERIE DE FISCALITATE:

DEȘI S-AU REALIZAT MULTE, RĂMÂN ÎNCĂ ȘI MAI MULTE DE FĂCUT

În ultimii ani, s-au făcut progrese majore către o mai mare transparență și cooperare între administrațiile fiscale din UE.

Începând din 1997, statele membre și-au asumat angajamentul politic de a respecta principiile concurenței fiscale loiale, în temeiul Codului de conduită în domeniul impozitării întreprinderilor. Ele cooperează în cadrul Grupului de lucru pentru codul de conduită pentru a studia cu atenție regimurile fiscale și pentru a încerca să garanteze respectarea principiilor bunei guvernante în materie fiscală în cadrul pieței interne. Deși acest cod, aprobat politic de către statele membre, nu este obligatoriu din punct de vedere juridic, de-a lungul anilor el a reușit totuși să elimine cu succes o serie de practici fiscale dăunătoare.

În 2012, Comisia a prezentat un plan de acțiune care cuprindea peste 30 de măsuri de combatere a fraudei și a evaziunii fiscale. Multe dintre acestea s-au concentrat în mod specific pe sporirea transparenței fiscale și pe intensificarea schimbului de informații. S-au realizat progrese importante în privința acestor măsuri, o serie de inițiative-cheie fiind deja finalizate.

Revizuirea Directivei privind cooperarea administrativă, adoptată de Consiliu în decembrie 2014³, a fost o realizare însemnată. Aceasta îi asigură Uniunii Europene un cadru legislativ solid pentru schimbul automat de informații și pune capăt în mod categoric secretului bancar în scopuri fiscale la nivelul întregii UE. Directiva revizuită le impune statelor membre să schimbe între ele, în mod automat, o gamă largă de informații financiare, în concordanță cu noul standard global al OCDE/G20 pentru schimbul automat de informații între jurisdicții.

Adoptarea unor mandate de negociere a unor acorduri fiscale mai puternice cu Elveția, Andorra, Monaco, San Marino și Liechtenstein a marcat, deopotrivă, un progres important pe agenda UE în materie de transparență fiscală. În prezent, Comisia finalizează aceste negocieri cu cele cinci țări învecinate și intenționează să prezinte o propunere în vederea semnării acordurilor respective până în vara anului 2015. Acordurile vor fi cu mult mai ambițioase decât s-a prevăzut inițial, deoarece vor fi aliniate la noul standard global și vor asigura cea mai amplă sferă de aplicare a schimbului automat de informații între părți.

Printre realizările legate de planul de acțiune din 2012 se numără și adoptarea versiunii revizuite a Directivei privind societățile-mamă și filialele acestora în vederea prevenirii anumitor practici fiscale abuzive ale societăților, crearea unei Platforme pentru buna guvernare fiscală și lansarea forumului consacrat TVA-ului în vederea stabilirii unui dialog între autoritățile fiscale și societăți. Au fost întreprinse și anumite inițiative practice pentru a facilita transparența fiscală, cum ar fi formularele-tip pentru schimbul de informații și formatele electronice pentru schimbul automat de informații în ceea ce privește veniturile nefinanciare. Referitor la trasabilitatea fluxurilor financiare, autoritățile fiscale și vamale cooperează în prezent pentru a utiliza mai bine informațiile cu privire la mișcările de numerar.

³ Directiva 2014/107/UE a Consiliului de modificare a Directivei 2011/16/UE.

Cea de-a patra directivă privind combaterea spălării banilor, aprobată de curând de colegiitori, contribuie și ea la obiectivul transparenței sporite în privința fluxurilor de capital. Deși directiva vizează în mod special îmbunătățirea combaterii spălării de bani și finanțării terorismului, introducerea unor registre centrale de informații cu privire la beneficiarii reali, la care au acces unitățile de investigare financiară din toată Europa, va ajuta, în mod indirect, lupta împotriva evaziunii fiscale.

Lucrările continuă în privința altor inițiative din planul de acțiune care urmăresc să sporească transparența în materie fiscală. De exemplu, se analizează în prezent fezabilitatea creării unui număr european de identificare fiscală (NIF), întrucât ar putea înlesni considerabil activitatea administrațiilor fiscale de identificare a contribuabililor în scopul schimbului automat de informații. Totodată, Comisia analizează posibilitatea de a extinde sfera EUROFISC, un instrument de schimb rapid de informații privind fraudă în materie de TVA, astfel încât acesta să acopere și impozitarea directă. Statele membre ar fi astfel ajutate să identifice schemele de fraudă recurente și tendințele de planificare fiscală agresivă și să se informeze reciproc cu rapiditate în acest sens.

Comisia va prezenta, de asemenea, un raport privind progresele realizate de statele membre în punerea în aplicare a recomandării din 2012 privind paradisurile fiscale, care stabilește standarde minime de bună guvernare în chestiuni fiscale pe care partenerii internaționali ai UE trebuie să le respecte. Pe baza acestui raport, Comisia va examina dacă ar putea fi necesare măsuri suplimentare pentru a se asigura că UE dispune de o politică coerentă și consecventă în materie de transparență fiscală față de țările terțe.

CĂTRE O MAI MARE TRANSPARENTĂ FISCALĂ ÎN UE ȘI ÎN AFARA ACESTEIA

În pofida progreselor realizate, este în continuare necesar să se întreprindă noi acțiuni la nivelul UE, având în vedere amploarea evaziunii fiscale licite⁴, lacunele rămase în ceea ce privește transparența și cooperarea, complexitatea sistemelor fiscale și gradul de sofisticare al practicilor de planificare fiscală agresivă.

În mod concret, de cele mai multe ori administrațiile naționale nu dispun de informațiile necesare cu privire la impactul regimurilor și practicilor fiscale ale altor țări asupra propriilor sisteme fiscale. Investigațiile preliminare ale Comisiei, activitatea desfășurată de Grupul de lucru pentru codul de conduită în domeniul impozitării întreprinderilor și recente dezvăluiri publice oferă dovezi reale ale necesității de a spori transparența regimurilor fiscale ale statelor membre care sunt aplicabile societăților, în beneficiul asigurării unei concurențe loiale în domeniul fiscal.

În special deciziile fiscale necesită o atenție deosebită în această privință. Deciziile fiscale se emit în principal pentru a oferi securitate juridică și, în principiu, nu prezintă probleme. Cu toate acestea, atunci când sunt utilizate pentru a oferi avantaje fiscale selective sau pentru transferul artificial al profiturilor către jurisdicții în care impozitele sunt mici sau egale cu zero, ele denaturează concurența și erodează bazele impozabile ale statelor membre. Comisia a demarat deja investigații privind ajutoarele de stat în legătură cu o serie de decizii fiscale ale statelor membre și a solicitat tuturor statelor membre să furnizeze informații cu privire la practicile lor în materie de decizii fiscale,

4

Administrațiile fiscale, ONG-urile, mediul academic și presa oferă numeroase estimări și rapoarte diferite cu privire la amploarea evaziunii fiscale licite în general și la cea legată de anumite societăți în particular. Nu există o cifră concludentă, care să cuantifice amploarea evaziunii fiscale licite a societăților, dar, potrivit consensului general, aceasta pare a fi considerabilă. Una dintre estimările cele mai pesimiste menționează suma de 860 miliarde de euro pe an pentru evaziunea fiscală ilicită și de 150 miliarde de euro pe an pentru evaziunea fiscală licită. Linkul către studiu este: http://europeansforfinancialreform.org/en/system/files/3842_en_richard_murphy_eu_tax_gap_en_120229.pdf.

]

pentru a determina dacă avantajele fiscale selective generează denaturări ale concurenței pe piața internă⁵.

Consolidarea cerințelor în materie de transparență în interiorul granițelor sale va conferi totodată mai multă credibilitate Uniunii Europene în demersurile sale de promovare a adoptării unei agende ambițioase la nivel mondial în privința transparenței. 2015 este anul în care ar trebui finalizat proiectul BEPS al OCDE/G20, iar UE ar trebui să continue să ia parte activă la acest proces internațional de reformă.

Astfel, prin intermediul pachetului de măsuri de transparență fiscală în discuție, Comisia prezintă o serie de măsuri care pot fi luate pe termen scurt pentru a spori transparența fiscală, pentru a combate, în cadrul UE, evaziunea fiscală ilicită și evaziunea fiscală licită a societăților, pentru a asigura legătura dintre impozitare și locul de desfășurare a activității economice reale, precum și pentru a promova standarde similare la nivel mondial.

Aceste măsuri sunt:

1. *Instituirea unor cerințe stricte de transparență în cazul deciziilor fiscale*

Deciziile fiscale care au ca rezultat o fiscalitate scăzută într-un stat membru pot încuraja societățile să își transfere în mod artificial profiturile către respectiva jurisdicție. Această practică conduce nu numai la o erodare gravă a bazei de impozitare din alte state membre, ci poate să și încurajeze mai mult planificarea fiscală agresivă și evaziunea fiscală licită a societăților.

În prezent, există puține schimburi de informații între autoritățile naționale cu privire la deciziile fiscale. Statele membre ale căror venituri sunt afectate negativ de deciziile fiscale ale altora nu pot lua măsurile necesare de contracarare. În conformitate cu efortul comun de combatere a evaziunii fiscale licite a societăților, există o nevoie urgentă de a dispune de o transparență sporită și de un schimb mai intens de informații în ceea ce privește deciziile fiscale transfrontaliere, inclusiv acordurile privind prețurile de transfer.

Prin urmare, Comisia prezintă o propunere referitoare la schimbul automat de informații în ceea ce privește deciziile fiscale transfrontaliere. Autoritățile fiscale naționale vor fi obligate să facă schimb automat de informații de bază cu privire la deciziile lor fiscale transfrontaliere cu toate celelalte state membre, la intervale regulate. Atunci când este cazul, statele membre care primesc aceste informații pot să solicite ulterior mai multe detalii. Comisia propune ca aceste noi cerințe să fie integrate în cadrul legislativ existent pentru schimbul de informații, prin modificarea Directivei privind cooperarea administrativă. În acest mod, schimbul automat de informații cu privire la deciziile fiscale va putea fi implementat cu rapiditate, dat fiind că există deja proceduri și procese în acest sens.

2. *Raționalizarea legislației referitoare la schimbul automat de informații*

Acordul asupra Directivei revizuite privind impozitarea economiilor la care s-a ajuns în luna martie 2014 a reprezentat un progres major. Directiva respectivă a extins sfera de cuprindere a informațiilor care trebuie schimbate în mod automat de către statele membre cu privire la veniturile din economii. Cu toate acestea, nivelul de ambiție al Directivei UE privind impozitarea economiilor a fost rapid depășit de cel al Directivei revizuite privind cooperarea administrativă din decembrie 2014. Prin aceasta din urmă, toate statele membre s-au angajat la un schimb automat de informații care acoperă în întregime informațiile financiare în scopuri fiscale, în conformitate cu noul standard internațional al OCDE.

Dispozițiile de procedură și de fond cuprinse anterior în Directiva UE privind impozitarea economiilor sunt acoperite, în prezent, de domeniul de aplicare mult mai amplu al Directivei privind cooperarea administrativă. Pentru a se evita duplicarea și suprapunerea legislației UE în acest domeniu, Comisia propune abrogarea Directivei privind impozitarea economiilor în cadrul pachetului de măsuri de

⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-2742_en.htm

transparență fiscală menționat. Astfel se va asigura un cadru legislativ mai simplu și raționalizat atât pentru societăți, cât și pentru administrațiile fiscale.

3. *Evaluarea posibilelor inițiative viitoare în materie de transparență*

Comisia va analiza dacă ar trebui introduse cerințe suplimentare privind dezvăluirea publică a anumitor informații fiscale ale societăților, într-un mod care să depășească granițele cooperării administrative și care să asigure accesul public la un set limitat de informații fiscale referitoare la societățile multinaționale.

În prezent există astfel de cerințe de transparență pentru bănci (în temeiul Directivei privind cerințele de capital IV) și în cazul plăților către guverne efectuate de societățile mari din sectoarele extractiv și forestier (în temeiul Directivei privind contabilitatea), sub forma „raportării defalcate pe fiecare țară în parte” (*country-by-country reporting* - CBCR). Extinderea obligației de a dezvălui public anumite informații fiscale la societățile multinaționale din toate sectoarele ar putea supune respectivele societăți unei monitorizări mai atente din partea publicului și ar putea duce la o cunoaștere mai bună a practicilor lor fiscale. Astfel s-ar crea și condiții de concurență echitabile între societățile din UE în ceea ce privește cerințele de transparență și s-ar evita complicațiile juridice în ceea ce privește definirea sectoarelor.

Obiectivele și domeniul de aplicare ale oricărei astfel de inițiative posibile ar necesita însă o calibrare foarte atentă. Este necesar să se facă o analiză aprofundată pentru a stabili beneficiile, costurile și garanțiile necesare în ceea ce privește, de exemplu, protecția datelor, protecția secretelor de afaceri etc. și să se examineze impacturile posibile, inclusiv dimensiunea competitivității la nivel internațional, luându-se în considerare și activitatea desfășurată în privința legislației sectoriale aflate deja în vigoare. Prin urmare, va fi demarată o activitate de evaluare a impactului pentru a strânge și a analiza baza informațională necesară cu privire la opțiunile posibile. Trebuie avută în vedere și chestiunea cerințelor de transparență referitoare la acordurile de planificare fiscală agresivă, cerințe care fac parte din activitatea desfășurată de OCDE în privința BEPS, ținându-se de exemplu seama de costurile și beneficiile transpunerii unor astfel de norme în legislația UE.

4. *Revizuirea Codului de conduită în domeniul impozitării întreprinderilor*

Codul de conduită în domeniul impozitării întreprinderilor a fost un instrument important de contestare a regimurilor fiscale dăunătoare. În pofida caracterului său voluntar și interguvernamental, în trecut, acest cod a fost eficace în a elimina anumite practici fiscale dăunătoare din statele membre. Cu toate acestea, au existat cazuri recente care au scos în evidență o serie de limitări ale domeniului de aplicare al codului și de puncte slabe ale mandatului Grupului de lucru pentru codul de conduită. De exemplu, atunci când a dezbătut posibilul caracter dăunător al regimurilor fiscale favorabile pentru brevete din trei state membre, grupul nu a reușit inițial să ia o decizie, din cauza faptului că acest tip modern de stimulent fiscal nu putea fi evaluat pe baza criteriilor din cod. Pentru a putea face față noilor provocări complexe la adresa impozitării corecte și pentru a garanta transparența fiscală sunt necesare măsuri mai ferme ale Grupului de lucru pentru codul de conduită, dar și o monitorizare mai riguroasă care să asigure că statele membre își respectă angajamentele. Prin urmare, Comisia reflectează în prezent asupra modalităților de îmbunătățire a codului de conduită și de eficientizare a grupului de lucru. Rezultatul acestui proces de reflecție va fi prezentat statelor membre și va fi inclus în planul de acțiune referitor la impozitarea societăților, care urmează să fie adoptat până în vara acestui an.

5. *Realizarea unor acțiuni în sensul unei mai bune cuantificări a decalajului fiscal*

Decalajul fiscal este diferența dintre impozitele exigibile și impozitele efectiv colectate de către autoritățile naționale. Evaziunea fiscală licită și cea ilicită nu sunt singurele care contribuie la acest

decalaj, existând și alți factori, precum erorile administrative și falimentele, care joacă un rol important. Cu toate acestea, statisticile referitoare la decalajul fiscal oferă un indicator important al gradului de neconformare intenționată în domeniul impozitării.

Există dovezi ample că evaziunea fiscală licită a societăților și evaziunea fiscală ilicită sunt persistente în UE, costul acestora pentru bugetele publice fiind în general estimat la miliarde de euro pe an. Nu sunt disponibile însă cifre exacte, date fiind natura clandestină a acestor activități și lipsa unor estimări din partea mai multor state membre. Disponibilitatea unor statistici fiabile cu privire la incidența și impactul evaziunii fiscale licite și ilicite ar permite o direcționare mai precisă a măsurilor de politică și ar oferi un etalon pentru măsurarea succesului lor.

Prin urmare, Comisia și Eurostat vor colabora cu statele membre pentru a examina modul în care ar putea fi strânse date mai comparabile și mai fiabile cu privire la amploarea și impactul economic al evaziunii fiscale licite și ilicite. În acest scop, a fost lansat un grup de proiect FISCALIS cu scopul de a încuraja transparența sporită între statele membre în ceea ce privește datele referitoare la decalajul fiscal național și metodologiile de calculare a acestuia.

6. *Promovarea unei transparențe fiscale sporite la nivel internațional*

UE susține de multă vreme standardele de bună guvernare în chestiuni fiscale la nivel mondial, fiind și un susținător puternic al proiectului BEPS al OCDE/G20 de combatere a evaziunii fiscale licite a societăților la nivel internațional, care urmează să fie finalizat în 2015. UE trebuie să continue să investească masiv în acest proiect și să militeze pentru un cadru fiscal internațional nou și ambițios.

Se preconizează că proiectul BEPS va introduce măsuri referitoare la schimbul spontan de informații între autoritățile fiscale cu privire la deciziile fiscale preferențiale. Astfel de dispoziții ar fi mai puțin ambițioase decât măsurile propuse pentru UE prin prezentul pachet și, spre deosebire de normele UE, ele nu ar fi obligatorii din punct de vedere juridic. Prin urmare, UE va continua să promoveze ideea schimbului automat de informații la nivel mondial în cazul deciziilor fiscale.

Totodată, Comisia colaborează cu OCDE și cu alți parteneri internaționali pentru a se asigura că planul de acțiune BEPS ia în considerare constrângerile legate de capacitatea țărilor în curs de dezvoltare și pentru a le susține pe acestea în activitatea de consolidare a sistemelor lor fiscale și în combaterea fluxurilor financiare ilicite. Echitatea și transparența financiară sporite sunt cruciale pentru ca țările noastre partenere să își atingă obiectivele în materie de dezvoltare și să pună în aplicare agenda de dezvoltare globală după 2015.

În plus, în cadrul activității sale de evaluare a posibilelor inițiative viitoare în materie de transparență, Comisia va analiza dacă o transparență sporită ar putea îmbunătăți totodată capacitatea statelor membre de a aborda practicile fiscale dăunătoare și transferul profiturilor în afara granițelor UE, modul în care s-ar putea realiza acest lucru, precum și impactul său asupra competitivității internaționale a societăților din UE.

CONCLUZIE

Prin inițiativele expuse în prezenta comunicare, Comisia face primii pași în direcția respectării angajamentului de a promova o agendă puternică și ambițioasă în privința combaterii evaziunii fiscale licite a societăților și a evaziunii fiscale ilicite.

Parlamentul European, Consiliul și mulți actori din societatea civilă au făcut apel la luarea unor măsuri urgente și eficace de sporire a transparenței fiscale, mai ales în domeniul impozitării societăților. Pachetul de măsuri de transparență fiscală în discuție reprezintă un prim răspuns la această solicitare. Măsurile propuse în acest pachet pot aduce o contribuție substanțială la reducerea evaziunii fiscale licite și ilicite a societăților, precum și la asigurarea unei concurențe

fiscale mai corecte între statele membre. Ele pot sprijini de asemenea poziția de prim-plan a UE în lupta pentru transparență fiscală la nivel mondial.

Comisia invită Consiliul să adopte aceste propuneri legislative, acordându-le o prioritate politică de prim rang. Într-o a doua etapă, Comisia va prezenta, până în vară, măsuri suplimentare de contracarare a evaziunii fiscale licite și a concurenței fiscale dăunătoare în cadrul unui plan de acțiune privind impozitarea societăților.