

**Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de directivă a Consiliului de modificare a Directivei 2011/16/UE în ceea ce privește schimbul automat obligatoriu de informații în domeniul fiscal în legătură cu modalitățile transfrontaliere raportabile**

[COM(2017) 335 final – 2017/0138 (CNS)]

(2018/C 197/05)

Raportor: **Victor ALISTAR**

Coraportor: **Petru Sorin DANDEA**

Sesizare	Consiliul Uniunii Europene, 10.7.2017
Temei juridic	Articolele 113 și 115 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru uniunea economică și monetară și coeziune economică și socială
Data adoptării în secțiune	20.12.2017
Data adoptării în sesiunea plenară	18.1.2018
Sesiunea plenară nr.	531
Rezultatul votului	184/2/7
(voturi pentru/voturi împotriva/ abțineri)	

## 1. Concluzii și recomandări

1.1. Propunerea Comisiei conține o directivă care amendează Directiva 2011/16/UE a Consiliului, ce reglementează cooperarea administrativă la nivelul statelor membre în domeniul fiscal, și o anexă care definește semnele distinctive care pot indica o operațiune de planificare fiscală agresivă. Se propune ca instrumentul reprezentat de mecanismul automat de schimb de informații (AEOI) să fie utilizat de un stat membru pentru a pune la dispoziția celorlalte state membre informațiile din rapoartele prezentate de intermediari.

1.2. CESE consideră corectă propunerea Comisiei deoarece, în prezent, prevederile legale aflate la dispoziția statelor membre nu permit schimbul de informații în cazul în care iau cunoștință de metode de evitare a obligațiilor fiscale sau de evaziune fiscală.

1.3. CESE salută și susține decizia Comisiei Europene de a aborda problema intermediarilor care favorizează activitățile de planificare fiscală agresivă. Transparentizarea activității acestora, prin reglementarea obligației de raportare propusă prin proiectul de directivă, va conduce la descurajarea intermediarilor de a mai pune la dispoziția clienților scheme de planificare fiscală agresivă, diminuând fenomenul negativ de erodare a bazelor fiscale ale statelor membre. Se creează astfel o situație de egalitate și de justiție fiscală între companiile care au un cadru pentru planificare fiscală agresivă și cele care nu dispun de un asemenea cadru, dar care se supun unei fiscalități mai ridicate pentru a compensa erodarea fiscală la nivelul statelor membre. Astfel, propunerea vine în întâmpinarea dorinței majorității companiilor europene de a se asigura un regim de echitate fiscală între contribuabili, precum și a presiunii crescânde a contribuabililor persoane fizice.

1.4. În acest context, este bine-venită decizia Comisiei de a oferi sprijin logistic și tehnic statelor membre pentru implementarea registrului central securizat care urmează să fie utilizat pentru înregistrarea informațiilor care vor face obiectul cooperării administrative. Având în vedere complexitatea unora dintre schemele de planificare fiscală agresivă, CESE recomandă Comisiei să ofere sprijin statelor membre și în domeniul formării personalului care va avea atribuții în domeniul înregistrării și schimbului de informații.

1.5. Propunerea are un domeniu foarte larg de aplicare. Este important ca directiva să se dovedească o măsură cu adevărat eficientă în ceea ce privește descurajarea planificării fiscale agresive. Sunt necesare cerințe mai precise pentru a stabili care sunt operațiunile supuse obligației de raportare, astfel încât să se prevină supraportarea din partea companiilor și procedurile greoaie atât pentru administrațiile fiscale, cât și pentru contribuabili.

1.6. CESE constată că obligația de a respecta principiul concurenței depline sau orientările OCDE privind stabilirea prețurilor de transfer nu este o știință exactă și implică în mod inevitabil o interpretare subiectivă din partea contribuabililor și a autorităților fiscale. Prin urmare, CESE solicită Comisiei și statelor membre orientări adecvate și constructive pentru a se putea stabili dacă o anumită operațiune prezintă semnele distinctive menționate mai sus.

1.7. CESE observă că contribuabilul este cel care poartă responsabilitatea finală a conformării la directiva propusă. Pentru a îndeplini cerința de proporționalitate, trebuie reduse cât mai mult posibil costurile administrative ale întreprinderilor, indiferent de mărimea acestora.

1.8. CESE solicită Comisiei să revizuiască termenul de 5 zile pentru raportare, astfel încât să fie fezabil pentru entitățile care au obligația de raportare, în același timp cu obiectivul de eficacitate a politicii de raportare. Astfel, prelungirea termenului apare ca fiind necesară și proporțională.

1.9. Propunerea de directivă lasă câteva aspecte nerezolvate, și anume modalitatea de aplicare pentru contribuabilii din economia digitală, dată fiind dificultatea determinării prezenței fizice ca subiect de impunere fiscală în jurisdicțiile statelor membre. Un alt aspect este cel legat de claritatea privind criteriile pe care propunerea le stabilește pentru o abordare unitară în reglementările naționale pentru sancționarea în caz de neraportare.

1.10. Atragem atenția că, în ceea ce privește utilizarea mecanismelor de raportare, ele nu trebuie să ducă la instabilitatea legislației fiscale prin modificări frecvente și trebuie să ia în considerare și faptul că, în privința fiscalității directe, statele membre au competență de reglementare.

## 2. Propunerea Comisiei

2.1. Globalizarea a făcut să crească mobilitatea capitalurilor la un nivel fără precedent. În acest context, având în vedere scandalurile publice <sup>(1)</sup> din ultimii ani referitoare la companii și jurisdicții care au acționat pentru promovarea unor scheme de planificare fiscală agresivă care, deseori, au redus baza fiscală în statele membre, Comisia a plasat combaterea evaziunii fiscale și a planificării fiscale agresive în vârful priorităților agendei sale.

2.2. Propunerea Comisiei conține o directivă care amendează Directiva 2011/16/UE a Consiliului, ce reglementează cooperarea administrativă la nivelul statelor membre în domeniul fiscal, și o anexă care definește semnele distinctive care pot indica o operațiune de planificare fiscală agresivă.

2.3. Proiectul de directivă introduce obligația de raportare pentru instituțiile sau profesioniștii care oferă consiliere în domeniul planificării fiscale, numiți, în contextul directivei, intermediari. Aceștia pot fi consilieri fiscali, bănci, agenții de rating și alte persoane care corespund definiției de „intermediar” în sensul de „persoană care poartă răspunderea față de contribuabil pentru conceperea, comercializarea, organizarea sau gestionarea punerii în aplicare a aspectelor fiscale ale unei modalități transfrontaliere raportabile sau a unei serii de astfel de modalități în cursul prestării de servicii în domeniul fiscal”. În anumite împrejurări, obligația de a furniza informații devine responsabilitatea contribuabilului.

2.4. Entitățile, persoane fizice și companii, care oferă consiliere în domeniul planificării fiscale vor avea obligația de a comunica modalitatea transfrontalieră raportabilă/modalitățile transfrontaliere raportabile în maximum cinci zile de la data la care au făcut disponibilă pentru implementare o asemenea schemă. Informațiile vor fi puse la dispoziția administrației fiscale și vor face obiectul schimbului automat de informații între administrațiile fiscale din statele membre. Schimbul automat va fi realizat trimestrial.

2.5. Comisia consideră că directiva va avea un efect disuasiv asupra intermediarilor care oferă consiliere în domeniul planificării fiscale agresive și va conduce la reducerea operațiunilor de planificare fiscală agresivă.

2.6. Pentru transpunerea obiectivelor de politică publică, Comisia a avut în vedere trei opțiuni: o recomandare (neconstrângătoare) pentru statele membre de a introduce în legislația națională măsuri de comunicare obligatorii, un cod de conduită a intermediarilor sau o directivă a UE care să impună statelor membre să introducă un regim de comunicare obligatoriu.

---

<sup>(1)</sup> LuxLeaks, Panama Papers și Paradise Papers.

2.7. Comisia a ales să promoveze aceste măsuri utilizând o directivă, pentru a se asigura o implementare uniformă în toate statele membre a măsurilor care vizează combaterea planificării fiscale agresive. Inițiativa Comisiei are corespondență cu Acțiunea 12 din programul BEPS al OCDE, care recomandă descurajarea activităților intermediarilor care oferă consiliere corporațiilor pentru operațiunile de planificare fiscală agresivă și o dezvoltă printr-un set de instrumente concrete.

2.8. Propunerea Comisiei se bazează pe principiul dialogului între contribuabil și autoritatea fiscală și pe principiul cooperării loiale între aceștia la nivelul pieței comune. Mecanismul instituit este notificarea prealabilă asupra operațiunilor cu potențial de planificare fiscală agresivă, raportată la patru tipologii-standard de indicii, prevăzute în anexa la propunerea de directivă. Ar trebui să fie clar faptul că simpla notificare nu instituie automat prezumția de planificare fiscală agresivă, ci deschide dialogul între contribuabili și jurisdicțiile fiscale. Astfel, Comisia a optat pentru o abordare preventivă, care este de natură să reducă riscurile de sancționare pentru contribuabili.

2.9. În propunerea de directivă, Comisia a stabilit obligația de raportare prealabilă și în sarcina directă a contribuabililor, dacă schema sau operațiunea cu potențial de planificare fiscală agresivă este realizată la propunerea departamentelor interne ale companiei, fără mijlocirea sau consilierea unui intermediar, sau dacă intermediarul/consultantul este obligat prin clauză de confidențialitate ori protejat de legislația națională privind secretul profesional, și, în al treilea rând, dacă intermediarul sau consultantul nu este sub jurisdicția unui stat membru.

### 3. Observații generale și specifice

3.1. CESE salută și susține decizia Comisiei Europene de a aborda problema intermediarilor care favorizează activitățile de planificare fiscală agresivă. Transparentizarea activității acestora, prin reglementarea obligației de raportare propusă prin proiectul de directivă, va conduce la descurajarea intermediarilor de a mai pune la dispoziția clienților scheme de planificare fiscală care reduc în mod artificial volumul taxelor pe care aceștia le plătesc. În consecință, directiva va diminua fenomenul negativ de erodare a bazelor fiscale ale statelor membre.

3.2. Propunerea de directivă nu pleacă de la premisa intenției de eludare a sarcinilor fiscale, ci de la principiul bune credințe a contribuabililor. De asemenea, trebuie subliniat că simpla raportare a unor aranjamente fiscale care au potențial de planificare fiscală agresivă nu reprezintă neapărat dovada existenței unei acțiuni efective de planificare agresivă.

3.3. Propunerea Comisiei este de natură să creeze o situație de egalitate și de justiție fiscală între companiile care au un cadru pentru planificare fiscală agresivă și cele care nu dispun de un asemenea cadru, dar care se supun unei fiscalități mai ridicate pentru a compensa erodarea fiscală la nivelul statelor membre.

3.4. Propunerea are un domeniu foarte larg de aplicare. Este important ca directiva să se dovedească o măsură cu adevărat eficientă în ceea ce privește descurajarea planificării fiscale agresive. Sunt necesare cerințe mai precise pentru a stabili care sunt operațiunile supuse obligației de raportare, astfel încât să se prevină supraportarea din partea companiilor și procedurile greoaie atât pentru administrațiile fiscale, cât și pentru contribuabili.

3.5. Trebuie evitată o gamă largă de interpretări, motiv pentru care este nevoie de mai multe orientări din partea Comisiei și a statelor membre, astfel încât propunerea să se dovedească eficace. Acest lucru este valabil în special cu privire la necesitatea respectării principiului concurenței depline sau a orientărilor OCDE privind stabilirea prețurilor de transfer.

3.6. În plus, propunerea de directivă lasă câteva aspecte nerezolvate, și anume modalitatea de aplicare pentru contribuabilii din economia digitală, dată fiind dificultatea determinării prezenței fizice ca subiect de impunere fiscală în jurisdicțiile statelor membre. Un alt aspect este cel legat de claritatea privind criteriile pe care reglementarea le stabilește pentru o abordare unitară în reglementările naționale pentru sancționarea în caz de neraportare.

3.7. CESE consideră că se impune o evaluare mai cuprinzătoare a impactului, pentru a asigura că directiva propusă este proporțională. Este necesar să se evalueze cât timp le-ar trebui administrațiilor fiscale și intermediarilor/întreprinderilor pentru a se conforma normelor.

3.8. Comisia propune ca instrumentul reprezentat de mecanismul automat de schimb de informații (AEOI) să fie utilizat de un stat membru pentru a pune la dispoziția celorlalte state membre informațiile din rapoartele prezentate de intermediari. CESE consideră corectă propunerea Comisiei deoarece, în prezent, prevederile legale aflate la dispoziția statelor membre nu permit schimbul de informații în cazul în care iau cunoștință de metode de evitare a obligațiilor fiscale sau de evaziune fiscală.

3.9. CESE invită Comisia și statele membre să asigure o punere în aplicare eficace și la timp a directivei privind soluționarea litigiilor <sup>(2)</sup>.

3.10. CESE consideră că, prin utilizarea schemelor de planificare fiscală agresivă, unele corporații cu activitate transfrontalieră transferă o parte importantă a profitului realizat pe teritoriul unui stat membru către jurisdicții cu un nivel de impozitare redus, reducând astfel în mod artificial bazele de impozitare ale statelor membre și provocând distorsiuni grave pe piața internă. De aceea, Comitetul susține propunerea Comisiei, ca statele membre să includă în legislația națională sancțiuni pentru încălcarea prevederilor directivei, aplicabile atât intermediarilor, cât și contribuabililor care utilizează scheme de planificare fiscală agresivă.

3.11. În acest context, CESE solicită Comisiei să dispună introducerea în proiectul de directivă a unor reglementări clare privind identificarea cauzelor care atrag răspunderea contribuabililor și a intermediarilor care utilizează scheme de planificare fiscală agresivă, lăsând la nivelul statelor membre decizia privind cuantificarea acestor sancțiuni.

3.12. Este imperativ ca întreprinderile europene și libera concurență în cadrul pieței unice, inclusiv o distribuire echitabilă a sarcinii fiscale, să fie protejate de Comisie. Prin urmare, CESE îndeamnă Comisia să definească sectoarele în care se pot stabili, prin intermediul actelor delegate, categoriile de semne distinctive ale sistemelor de planificare fiscală agresivă enumerate în anexa la directivă.

3.13. Atragem atenția că, în ceea ce privește utilizarea mecanismelor de raportare, ele nu trebuie să ducă la instabilitatea legislației fiscale prin modificări frecvente și trebuie să ia în considerare și faptul că, în privința fiscalității directe, statele membre au competență de reglementare.

3.14. CESE salută decizia Comisiei de a oferi sprijin logistic și tehnic statelor membre pentru implementarea registrului central securizat care urmează să fie utilizat pentru înregistrarea informațiilor care vor face obiectul cooperării administrative. Având în vedere complexitatea unora dintre schemele de planificare fiscală agresivă, CESE recomandă Comisiei să ofere sprijin statelor membre și în domeniul formării personalului care va avea atribuții în domeniul înregistrării și schimbului de informații.

3.15. CESE solicită Comisiei să revizuiască termenul de 5 zile pentru raportare, astfel încât să fie fezabil pentru entitățile care au obligația de raportare, în același timp cu obiectivul de eficacitate a politicii de raportare. Astfel, prelungirea termenului apare ca fiind necesară și proporțională.

3.16. CESE solicită Comisiei să revizuiască termenele de evaluare a implementării directivei în sensul întocmirii unui raport periodic la 2 ani, care să fie făcut public pentru contribuabilii și cetățenii europeni. Dat fiind efortul administrativ considerabil, CESE consideră că se dă dovadă de transparență cu privire la raportul la 2 ani, dacă acesta va cuprinde centralizarea datelor cantitative, fără a se încălca drepturile legitime ale companiilor.

Bruxelles, 18 ianuarie 2018.

*Președintele*  
*Comitetului Economic și Social European*  
Georges DASSIS

---

<sup>(2)</sup> Propunerea de directivă a Consiliului privind mecanismele de soluționare a litigiilor legate de dubla impunere în Uniunea Europeană și Avizul CESE privind mecanismele de soluționare a litigiilor legate de dubla impunere (JO C 173, 31.5.2017, p. 29).