



Bruxelles, 22.12.2021
SWD(2021) 579 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI
REZUMAT AL RAPORTULUI PRIVIND EVALUAREA IMPACTULUI

care însoțește documentul

Propunere de DIRECTIVĂ A CONSILIULUI

de stabilire a unor norme pentru prevenirea utilizării abuzive în scopuri fiscale a entităților fictive și de modificare a Directivei 2011/16/UE

{COM(2021) 565 final} - {SEC(2021) 565 final} - {SWD(2021) 577 final} -
{SWD(2021) 578 final}

Fișă rezumat
Evaluarea impactului pentru o inițiativă de combatere a utilizării entităților și a construcțiilor juridice fictive în scopuri fiscale – „Unshell”
A. Necesitatea de acțiune
Care este problema și de ce este aceasta o problemă la nivelul UE?
<p>Principalele probleme abordate în evaluarea impactului sunt evitarea obligațiilor fiscale și evaziunea fiscală cauzate de utilizarea entităților fictive în scopuri fiscale de către societăți și persoane fizice. Entitățile fictive pot fi definite ca societăți și alte entități lipsite de substanță (nu au birouri, angajați, echipamente etc.) și nu desfășoară nicio activitate economică reală, îndeplinind doar condițiile esențiale ale înregistrării și organizării. Entitățile fictive pot lua diferite forme, în funcție de utilizarea preconizată.</p> <p>În ansamblu, pierderile fiscale cauzate de evaziunea fiscală a întreprinderilor se ridică la zeci de miliarde de euro pe an.¹ Este deosebit de dificil să se estimeze pierderile fiscale cauzate de utilizarea de entități fictive. O primă aproximare a fenomenului indică o pierdere fiscală care ar putea fi estimată la aproximativ 23 de miliarde EUR pe an. În plus, există dovezi empirice solide conform cărora entitățile fictive continuă să fie utilizate pentru reducerea obligațiilor fiscale în mod legal și, uneori, ilegal de către o varietate de actori economici, inclusiv de societăți multinaționale mari.</p> <p>Principalele trei cauze ale acestei probleme sunt următoarele: (a) lipsa unor norme UE care să definească cerințe comune privind substanța minimă din punct de vedere fiscal în UE; (b) lipsa informațiilor de care administrațiile fiscale ar avea nevoie pentru a aplica în mod eficace normele existente împotriva evitării obligațiilor fiscale și a evaziunii fiscale; (c) promovarea entităților fictive de către anumiți intermediari.</p>
Care este rezultatul urmărit?
<p>Obiectivul general al inițiativei este de a combate evitarea obligațiilor fiscale și evaziunea fiscală prin entități fictive, contribuind astfel la buna funcționare a pieței interne.</p> <p>Mai precis, inițiativa urmărește atingerea următoarelor trei obiective: în primul rând, aceasta vizează introducerea, în cadrul UE, a unor norme comune pentru a putea identifica entitățile fictive expuse riscului de a fi utilizate pentru evitarea obligațiilor fiscale sau pentru evaziune fiscală. În al doilea rând, statele membre trebuie să aibă cunoștința de existența entităților fictive care sunt identificate ca atare într-un alt stat membru. În al treilea rând, inițiativa urmărește să descurajeze utilizarea furnizorilor de servicii pentru fiducii și societăți pentru a crea entități fictive în UE.</p>
Care este valoarea adăugată a acțiunii la nivelul UE (subsidiaritate)?
Problema evitării obligațiilor fiscale sau a evaziunii fiscale prin utilizarea entităților fictive este, de regulă, o problemă transfrontalieră. Aceasta are aceiași factori și cauze subiacente, indiferent de statul membru în

¹ În UE, evaziunea fiscală este estimată a fi între 35 de miliarde EUR și 70 de miliarde EUR de venituri fiscale pierdute pe an. Sursă: A se vedea Dover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E., și Merler, S. (2015) „Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union” (Asigurarea transparenței, a coordonării și a convergenței politicilor de impozit pe profit în Uniunea Europeană), Serviciul de Cercetare al Parlamentului European, PE 558.773.

care apare.

În cadrul Uniunii, abordările naționale riscă să denatureze piața internă și ar putea face ca unele state membre să fie vulnerabile la arbitrajul de reglementare și fiscal, în special dacă acțiunea la nivel național se traduce în unele state membre care nu impun cerințe privind substanța pentru entitățile fictive sau impun cerințe mai puțin stricte decât alte state membre. Este important de remarcat faptul că, întrucât entitățile fictive sunt utilizate în mod obișnuit pentru a eroda baza de impozitare a unui alt stat membru decât cel în care este situată entitatea fictivă, este posibil ca unele state membre să nu aibă suficiente stimulente pentru a introduce norme naționale solide.

Numai un cadru comun al UE poate contribui la atingerea obiectivului de combatere a evitării obligațiilor fiscale și a evaziunii fiscale prin entități fictive, menținând în același timp integritatea pieței interne și asigurând condiții de concurență echitabile în rândul operatorilor economici din întreaga Uniune.

B. Soluții

Care sunt diferitele opțiuni pentru atingerea obiectivelor? Există o opțiune preferată sau nu? Dacă nu, de ce?

Scenariul de referință (opțiunea 0) reprezintă statu-quo-ul: lipsa unor cerințe minime privind substanța pentru entitățile fictive și punerea în aplicare a normelor existente la nivelul UE, la nivel național și la nivel mondial pentru a combate evitarea obligațiilor fiscale și evaziunea fiscală. Aceasta include acțiuni întreprinse de Grupul de lucru al UE pentru Codul de conduită pentru impozitarea întreprinderilor (COCG) în vederea abordării chestiunii substanței, dar numai pentru regimurile fiscale preferențiale.

Opțiunea 1 este o opțiune fără caracter obligatoriu. Aceasta ar introduce cerințe minime privind substanța pentru entitățile fictive, însă aceste cerințe nu ar fi nici obligatorii, nici executorii. Opțiunea 1 ar putea lua forma unei recomandări a Comisiei sau a unei extinderi a mandatului COCG pentru a verifica dacă cerințele privind substanța sunt aplicate ca o caracteristică generală a sistemelor fiscale ale statelor membre.

Opțiunea 2 este opțiunea de reglementare de bază, opțiunile 3 și 4 fiind elaborate pe baza acesteia. Opțiunea 2 ar introduce cerințe comune privind substanța în întreaga UE, obligând (anumite) entități juridice și construcții juridice – cele care nu ar fi excluse de la început și care ar trece anumite praguri – să demonstreze administrației fiscale că desfășoară o activitate economică substanțială în statele membre în care își au domiciliul fiscal. Lipsa unor cerințe privind substanța ar conduce la consecințe fiscale (și anume, încetarea pentru entitățile fictive a avantajelor fiscale în temeiul directivelor UE relevante și/sau al tratatelor fiscale).

În plus față de opțiunea 2, opțiunea 3 ar include instituirea unui mecanism de cooperare administrativă și de schimb de informații privind entitățile fictive. Opțiunea 4 ar fi compusă din aceleași elemente ale opțiunii 3, cu adăugarea unei definiții comune a sancțiunilor în caz de neconformitate a entităților fictive.

Opțiunea preferată este opțiunea 4. Aceasta include toate elementele opțiunii 2, schimbul de informații între administrațiile fiscale în conformitate cu opțiunea 3 și o completează pe aceasta cu un cadru comun de sancțiuni. Se preconizează că opțiunea 4 va îndeplini cel mai bine obiectivele inițiativei, cu cel mai puternic efect de descurajare asupra contribuabililor, fără a impune costuri disproporționate pentru întreprinderi sau pentru autoritățile fiscale.

Care sunt punctele de vedere ale diferitelor părți interesate? Cine sunt susținătorii fiecărei opțiuni?

În general, respondenții din cadrul consultării publice recunosc provocarea actuală pe care o reprezintă evitarea obligațiilor fiscale și evaziunea fiscală, inclusiv prin utilizarea abuzivă a entităților fictive. Cu toate acestea, propunerile privind calea de urmat diferă. În timp ce unii respondenți sprijină acțiunile de combatere a evitării obligațiilor fiscale și a evaziunii fiscale prin entități fictive, alții consideră că o inițiativă legislativă a UE în această direcție ar putea fi prematură. În general, statele membre și-au exprimat deschiderea constructivă și, în unele cazuri, sprijinul explicit pentru o inițiativă juridică a UE de combatere a utilizării entităților fictive pentru evitarea obligațiilor fiscale sau evaziune fiscală.

C. Impactul opțiunii preferate

Care sunt avantajele opțiunii preferate (dacă există; în caz contrar, ale opțiunilor principale)?

Opțiunea 4 prevede o definiție comună a substanței minime, care lipsea din actualul cadru de combatere a abuzului fiscal al UE.

Datorită schimbului de informații între autoritățile fiscale pe care îl prevede, aceasta completează schimbul actual de informații care există deja la nivelul UE. Opțiunea 4 ar garanta că statele membre ale căror baze de impozitare sunt erodate prin utilizarea entităților fictive înregistrate în alte state membre sunt pe deplin informate cu privire la acest lucru.

Prin sancțiuni comune, aceasta asigură cel mai înalt nivel de conformitate a entităților și egalitatea de tratament pentru toate entitățile din UE, indiferent de locul în care sunt înregistrate. Astfel, potențialul efect pozitiv asupra sustenabilității finanțelor publice este cel mai ridicat dintre toate opțiunile și se consideră că intervenția UE contribuie la o mai bună funcționare a pieței interne prin evitarea fragmentării acesteia prin diferitele opțiuni posibile de sancțiuni.

Chiar dacă intervenția a redus evitarea obligațiilor fiscale și evaziunea fiscală cu o sumă foarte mică, se preconizează că beneficiile ar depăși totuși costurile (în principal costurile de conformare și costurile administrative) asociate cu prezenta inițiativă.

Care sunt costurile aferente opțiunii preferate (dacă există; în caz contrar, ale opțiunilor principale)?

Se preconizează că costurile de conformare pentru entități vor fi limitate, deoarece acestea ar fi informații ușor accesibile entităților care vor trebui să se autoevalueze și să raporteze.

Costurile pentru administrația fiscală se limitează la implementarea unei platforme pentru schimbul de informații, evaluarea datelor raportate și administrarea sancțiunilor. Evaluarea datelor raportate, pentru a concluziona dacă o entitate este fictivă sau nu, este realizată de administrația fiscală, pe baza autoevaluării efectuate de entitate în raport cu anumite criterii.

Cuantumul costurilor de administrare a sancțiunilor ar depinde de forma pe care ar urma să o ia sancțiunea. În cazul unei sancțiuni financiare, costurile ar trebui să se limiteze la costurile administrative generate de aplicarea unei amenzi și de monitorizarea plății acesteia.

Costurile de punere în aplicare pentru administrația națională nu ar trebui să fie fundamental diferite între opțiunile 2, 3 și 4, deoarece, dacă nu s-ar intenționa introducerea unui cadru comun de sancțiuni, administrația națională ar trebui totuși să aplice anumite sancțiuni pentru a asigura conformitatea.

Care sunt efectele asupra IMM-urilor și asupra competitivității?

Inițiativa urmărește să acopere acele entități care sunt lipsite de substanță și care sunt înființate pentru a

evita sau a eluda impozitarea², și nu întreprinderile care au angajați și o activitate economică reală. Criteriile care declanșează obligații de raportare către autoritatea fiscală sunt strict limitate la societățile cu risc de evaziune fiscală sau de evitare a obligațiilor fiscale, de aceea se preconizează că vor afecta doar o proporție foarte mică din populația definită de IMM-uri. Se preconizează că criteriile de prag vor exclude marea majoritate a IMM-urilor (de exemplu, pentru a intra în domeniul de aplicare, un IMM ar trebui să aibă cea mai mare parte a veniturilor sale din venituri pasive, să fie deținut în principal de proprietari străini și să nu dispună de resursele necesare pentru a desfășura o activitate economică reală).

În ceea ce privește competitivitatea, inițiativa ar avea un impact doar asupra fluxurilor financiare care nu sunt asociate cu angajarea persoanelor, și nici cu o activitate economică reală. Pe termen mai lung, limitarea utilizării entităților lipsite de substanță ar putea avea efecte secundare (indirecte) pozitive, stimulând investițiile productive.

Va exista un impact semnificativ asupra bugetelor și a administrațiilor naționale?

Impactul principal asupra bugetelor naționale ar fi un câștig fiscal, dificil de estimat. În UE, evaziunea fiscală este estimată între 35 de miliarde EUR și 70 de miliarde EUR de venituri fiscale pierdute pe an.

Veniturile fiscale pierdute pot fi considerate un deficit de resurse care, în caz contrar, ar putea fi utilizate pentru investiții publice și furnizarea de bunuri publice. Un astfel de deficit nu este bine-venit, în special într-un moment în care sunt necesare resurse pentru a stimula redresarea după pandemia de COVID-19.

Vor exista și alte efecte semnificative?

Nu.

Proportionalitatea?

Acțiunea nu ar depăși stabilirea unor criterii privind substanța minimă. Mecanisme precum excluderile și exceptările de la cerințele de raportare în temeiul inițiativei vor însemna că entitățile și construcțiile juridice cu risc scăzut de abuz fiscal nu vor face obiectul inițiativei. În plus, potrivit analizei Comisiei, doar un număr minim de entități și construcții juridice din UE vor trebui să se autoevalueze în temeiul inițiativei.

D. Acțiuni ulterioare

Când va fi reexaminată politica?

Dacă ar fi aleasă opțiunea preferată, politica ar fi monitorizată în două moduri principale. În primul rând, statele membre vor raporta date privind punerea în aplicare a politicii și acțiunile de asigurare a respectării legislației. Cel puțin parțial, aceste date ar trebui să fie făcute publice, în scopul transparenței și pentru a permite controlul public în statele membre. În al doilea rând, Comisia va evalua punerea în aplicare și asigurarea respectării inițiativei în diferitele state membre și va raporta cu privire la aceasta. Această evaluare va fi efectuată în principal pe baza datelor furnizate de statele membre.

La cinci ani de la începerea punerii în aplicare a instrumentului, Comisia va evalua rezultatele politicii în ceea ce privește obiectivele acesteia și impactul global asupra veniturilor fiscale, a întreprinderilor și a

² Ancheta OpenLux a arătat că peste 1 000 de societăți fără angajați au fost înregistrate la aceeași adresă.

pieței interne.