COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 28.1.2016
COM(2016) 24 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind o strategie externă pentru impozitarea eficace

{SWD(2016) 6}

1. INTRODUCERE

UE a lansat un program ambițios de reformă pentru a asigura o impozitare echitabilă și eficace a societăților comerciale în interiorul pieței unice. Ca parte a acestui program, statele membre au solicitat o abordare la nivelul UE pentru a aborda problemele externe cu care se confruntă bazele lor impozabile, având în vedere natura globală a concurenței fiscale dăunătoare și a planificării fiscale agresive[1]. Parlamentul European a solicitat, de asemenea, o poziție unificată a UE cu privire la aranjamentele fiscale internaționale și o poziție mai fermă împotriva paradisurilor fiscale, prin activitatea sa împotriva evaziunii fiscale practicată de întreprinderi[2].

În prezent, impozitarea eficace în raport cu țările terțe este abordată în primul rând prin măsuri naționale antievazioniste, care variază mult de la o țară la alta. Printre abordările naționale diferite se numără listele albe, gri sau negre, dispoziții specifice pentru jurisdicțiile cu fiscalitate minimă ori inexistentă sau dispoziții de la caz la caz împotriva abuzurilor. Baza pentru a decide ce jurisdicție ar trebui să facă obiectul acestor măsuri și când anume diferă de asemenea de la un stat membru la altul.

Cu toate acestea, dat fiind că statele membre depun eforturi pentru a-și coordona politicile de impozitare a societăților comerciale în interiorul pieței unice în scopul combaterii practicilor fiscale abuzive și al asigurării unei impozitări efective, ele trebuie, de asemenea, să găsească soluții la abordările divergente în ceea ce privește combaterea amenințărilor externe de erodare a bazei impozabile. Anumite întreprinderi exploatează lacunele și neconcordanțele dintre măsurile de protecție ale statelor membre pentru a transfera profiturile în afara pieței unice, neimpozitate. În plus, întreprinderile se confruntă cu insecuritate juridică și cu sarcini administrative inutile din cauza celor 28 de politici naționale diferite de evaluare și abordare a sistemelor fiscale ale țărilor terțe. Diversitatea abordărilor statelor membre transmite partenerilor internaționali mesaje incongruente despre așteptările UE în ceea ce privește buna guvernanță fiscală și creează îndoieli cu privire la declanșarea mecanismelor de apărare. Prin urmare, o strategie externă coordonată a UE privind buna guvernanță fiscală este esențială pentru stimularea succesului colectiv al statelor membre în ceea ce privește combaterea evaziunii fiscale, pentru asigurarea impozitării efective și pentru crearea unui mediu clar și stabil pentru întreprinderile din interiorul pieței unice.

Necesitatea unei strategii externe comune pentru impozitarea eficace a devenit și mai imperioasă având în vedere recentele evoluții în domeniul politicii de impozitare a societăților comerciale, atât în interiorul UE, cât și la nivel internațional.

---

[1] Concluziile Consiliului ECOFIN din mai 2013, reamintite recent în foile de parcurs privind BEPS ale Președinților Consiliului.

[2] Raport conținând recomandări adresate Comisiei privind favorizarea transparenței, a coordonării și a convergenței în politicile de impozitare a societăților în Uniune:

http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0349+0+DOC+PDF+V0//RO

Raport privind deciziile fiscale și alte măsuri similare sau cu efecte similare:
http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0408+0+DOC+PDF+V0//RO

În iunie 2015, Comisia a prezentat un plan de acțiune pentru impozitarea echitabilă și eficientă în UE. Planul prevede o serie de măsuri pe termen scurt, mediu și lung, pentru reformarea fundamentală a impozitării societăților comerciale în UE. Un element central al acestor acțiuni este asigurarea faptului că profiturile generate pe piața unică sunt efectiv impozitate în locul în care se desfășoară activitatea. Acest obiectiv prioritar a fost reluat în dezbaterile politice între statele membre privind strategia de impozitare a societăților comerciale. Printre elementele cheie pentru asigurarea impozitării efective, identificate în planul de acțiune, se numără o abordare comună în ceea ce privește jurisdicțiile țărilor terțe în materie de bună guvernanță fiscală.

La nivel internațional, liderii G20 au aprobat în noiembrie 2015 pachetul final privind erodarea bazei impozabile și transferul profiturilor (BEPS) al OCDE. Pachetul BEPS creează noi norme globale în materie de impozitare a societăților comerciale și propune o serie de măsuri pe care țările ar trebui să le implementeze pentru a combate evaziunea fiscală practicată de întreprinderi și pentru a asigura concurența fiscală echitabilă la nivel mondial. Toate țările membre ale OCDE și G20 și o serie de alte țări s-au angajat să implementeze aceste noi standarde. În UE, demersurile pentru îndeplinirea acestui angajament au fost deja inițiate. Statele membre doresc să pună în aplicare măsurile din pachetul BEPS al G20/OCDE într-un mod coordonat care să protejeze piața unică, să apere libertățile prevăzute în tratat și să consolideze competitivitatea UE. Comisia a prezentat propuneri pentru a facilita acest lucru. Pentru a evita propagarea efectelor negative și pentru a asigura condiții de concurență echitabile, este important ca partenerii internaționali să își îndeplinească angajamentele internaționale cu aceeași hotărâre. Statele membre vor trebui să conlucreze pentru a încuraja alte țări să își implementeze angajamentele BEPS ale OCDE și să monitorizeze progresele în acest domeniu.

În plus, în cadrul Agendei de acțiune de la Addis Abeba[3] și al Agendei 2030 pentru dezvoltare durabilă[4], UE și statele membre s-au angajat, de asemenea, să consolideze mobilizarea resurselor interne ale țărilor în curs de dezvoltare, inclusiv prin sprijin internațional pentru a îmbunătăți capacitatea internă de colectare a impozitelor. Combaterea evaziunii fiscale și sprijinirea integrării țărilor în curs de dezvoltare în cadrul agendei internaționale pentru buna guvernanță fiscală este esențială pentru realizarea acestui angajament.

În lumina tuturor acestor considerații, prezenta comunicare propune un cadru pentru o nouă strategie externă a UE pentru impozitarea eficace. Ea identifică principalele măsuri care pot ajuta UE să promoveze buna guvernanță fiscală la nivel global, să combată amenințările externe de erodare a bazei impozabile și să asigure condiții de concurență echitabile pentru toate întreprinderile. Comunicarea analizează, de asemenea, modul în care buna guvernanță fiscală poate fi mai bine integrată în politicile în domeniul relațiilor externe extinse ale UE și poate sprijini angajamentele sale internaționale, în special în domeniul dezvoltării.

---

[3] http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/Addis-Ababa-Action-Agenda-Draft-Outcome-Document-7-July-2015.pdf

[4] https://sustainabledevelopment.un.org/

2. REEVALUAREA CRITERIILOR BUNEI GUVERNANȚE ALE UE

O strategie externă comună pentru impozitarea eficace trebuie să se bazeze pe criterii clare, coerente și recunoscute la nivel internațional în ceea ce privește buna guvernanță fiscală, care sunt aplicate în mod consecvent în raport cu țările terțe.

În 2012, Comisia a emis o recomandare adresată Parlamentului și Consiliului privind măsuri menite să încurajeze țările terțe să aplice standarde minime de bună guvernanță fiscală[5]. Recomandarea a încurajat statele membre să utilizeze transparența, schimbul de informații și concurența fiscală echitabilă drept cele trei criterii pentru evaluarea regimurilor fiscale din țările terțe și, dacă se dovedește necesar, să aplice contramăsuri comune. Recomandarea a fost aprobată de miniștrii de finanțe din UE în cadrul Consiliului ECOFIN din mai 2013 și a fost discutată pe larg de către experții statelor membre și părțile implicate în cadrul platformei pentru buna guvernanță fiscală.

Însă în ciuda unui consens general cu privire la această abordare, cu ocazia lucrărilor din cadrul platformei a reieșit că statele membre au folosit eterogen criteriile recomandate sau nu le-au folosit deloc. Printre statele membre care utilizează aceste criterii, există inconsecvențe în modul în care ele sunt interpretate și utilizate. Discuțiile cu statele membre, cu membri ai Parlamentului European, cu părțile interesate și cu parteneri internaționali au scos în evidență faptul că este nevoie urgentă de mai multă claritate și coerență în modul în care UE aplică criteriile bunei guvernanțe fiscale în raport cu țările terțe.

În plus, în cei trei ani de la data publicării recomandării s-au înregistrat evoluții majore în domeniul bunei guvernanțe fiscale, impunând necesitatea actualizării criteriilor UE.

2.1 Creșterea transparenței fiscale

Transparența fiscală a ajuns la un nou nivel pe plan internațional, schimbul automat de informații reprezentând acum noul standard global prin intermediul OCDE[6]. Aproape 100 de jurisdicții s-au angajat să implementeze acest nou standard de schimb de informații până în 2018 cel târziu. În interiorul UE, statele membre vor aplica din 2017 standardul pentru schimbul automat de informații privind conturile financiare în domeniul fiscal. De asemenea, UE a încheiat acorduri de schimb automat de informații cu Elveția, Liechtenstein și San Marino, fiind în curs de a finaliza acorduri similare cu Andorra și Monaco. Aceste țări au făcut un efort special să finalizeze negocierile și să semneze acorduri ambițioase în materie de transparență într-un interval scurt de timp. Pe această bază, criteriile UE pentru toate țările terțe privind transparența și schimbul de informații ar trebui să reflecte, ca o condiție minimă, noul standard global pentru schimbul automat de informații.

În plus, UE a inițiat, de asemenea, o nouă și ambițioasă agendă pentru transparența fiscală în interiorul pieței unice, care depășește cerințele internaționale. La 8 decembrie, Consiliul a adoptat propunerea Comisiei privind schimbul automat de informații referitoare la deciziile fiscale transfrontaliere și acordurile de preț în avans, începând din 2017. Pentru sectorul bancar și financiar, au fost stabilite cerințe de raportare publică

---

5 C(2012) 8805

6 http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Automatic-Exchange-Financial-Account-Information-Brief.pdf

pentru fiecare țară în temeiul directivei privind cerințele de capital (CRD IV)[7], iar pentru industriile de exploatare forestieră și extractive, aceste cerințe au fost stabilite în directiva contabilă[8]. Se lucrează, de asemenea, pentru a se stabili dacă cerințele în materie de transparență publică ar trebui să se aplice societăților din alte sectoare din UE. În activitatea sa de promovare a bunei guvernanțe fiscale la nivel global, UE ar trebui să-și încurajeze partenerii internaționali să adopte aceste standarde mai ridicate, care sunt aplicate în interiorul pieței unice.

2.2. O concurență fiscală mai echitabilă

Celălalt criteriu al UE pentru buna guvernanță, concurența fiscală echitabilă, trebuie de asemenea revizuit în funcție de evoluțiile pozitive din acest domeniu. Când a fost prezentată recomandarea Comisiei din 2012, problema concurenței fiscale loiale nu se număra printre prioritățile agendei internaționale. Comisia a recomandat ca statele membre să evalueze sistemele fiscale ale țărilor terțe pe baza unui cod de conduită privind impozitarea întreprinderilor, care este instrumentul UE de combatere a regimurilor fiscale dăunătoare. Între timp, după doi ani de negocieri, proiectul BEPS al OCDE privind erodarea bazei impozabile și transferul profiturilor a fost finalizat și aprobat de G20. Acest lucru a condus la elaborarea de noi standarde internaționale pentru impozitarea echitabilă a societăților comerciale, pe care toate țările membre ale G20/OCDE și țările asociate s-au angajat să le implementeze. UE a susținut activ procesul BEPS al OCDE. UE, ca actor economic și politic major la nivel internațional, are de asemenea un rol important de jucat în ceea ce privește sprijinirea în continuare a proiectului BEPS, prin susținerea implementării la timp și fără probleme a acestuia, atât în interiorul pieței unice, cât și la nivel internațional.

În interiorul UE, statele membre au făcut deja primii pași importanți în acest sens, de exemplu convenind să aplice abordarea bazată pe conexiune în varianta sa modificată pentru regimurile fiscale favorabile brevetelor. Planul de acțiune din iunie 2015 și directiva antievaziune creează un cadru solid pentru implementarea coordonată și rapidă a altor măsuri privind BEPS, într-un mod care este compatibil cu piața unică și cu legislația UE. În plus, sunt în curs de desfășurare activități menite să actualizeze și să consolideze codul de conduită privind impozitarea întreprinderilor, astfel încât acesta să reflecte noua agendă a UE pentru impozitarea societăților comerciale. Angajamentele statelor membre față de aceste măsuri mai ferme de concurență fiscală echitabilă ar trebui, de asemenea, să se reflecte în felul în care UE abordează relațiile cu țările terțe în materie fiscală. Acest lucru ar încuraja alte țări să adere la standardele de bună guvernanță agreate la nivel internațional, ar asigura condiții de concurență echitabile pentru întreprinderile din UE și ar reduce posibilitățile de transfer de profituri spre exterior.

Având în vedere aceste schimbări fundamentale ale mediului fiscal global și nevoia unei mai mari coerențe în evaluarea de către statele membre a țărilor terțe, criteriile UE de bună guvernanță ar trebui actualizate. Comisia a stabilit noi criterii în anexa 1 la prezenta comunicare și invită Consiliul să o aprobe. Aceste criterii actualizate de bună guvernanță ale UE ar trebui să stea la baza tuturor politicilor externe ale UE în materie de fiscalitate

---

[7] Directiva 2013/36/UE cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții (CRD IV).

[8] Directiva 2013/34/UE privind situațiile financiare anuale, situațiile financiare consolidate și rapoartele conexe ale anumitor tipuri de entități.

și să ofere o bază mai clară pentru discutarea și promovarea bunei guvernanțe fiscale cu partenerii internaționali.

3. CONSOLIDAREA COOPERĂRII ÎN MATERIE DE BUNĂ GUVERNANȚĂ FISCALĂ PRIN INTERMEDIUL UNOR ACORDURI CU ȚĂRILE TERȚE

UE ar trebui să folosească toate mijloacele de care dispune pentru a promova buna guvernanță fiscală la nivel internațional. Acordurile bilaterale și regionale cu țări terțe pot constitui instrumente juridice deosebit de utile în acest sens. Ele oferă o ocazie de a defini, într-un acord consensual, angajamentul fiecărei părți de a adera la standarde internaționale în materie de transparență, schimb de informații și concurență fiscală echitabilă. Ele permit de asemenea UE să se asigure că prioritățile politicii sale fiscale față de țări terțe sunt corect integrate în relațiile sale externe extinse.

În strategia „Comerț pentru toți" din 2015, Comisia a confirmat că acordurile comerciale ar trebui să sprijine promovarea de standarde internaționale în materie de transparență și de bună guvernanță, care să combată strategiile agresive de transfer al profiturilor și de evaziune fiscală practicate de corporații.

Evoluțiile recente de pe agenda fiscală internațională și angajamentul UE de a sprijini implementarea unor standarde mai ridicate la nivel mondial necesită o reevaluare a poziției UE față de buna guvernanță fiscală atunci când negociază acorduri cu țări terțe.

3.1 Clauze referitoare la buna guvernanță fiscală

În mai 2008, Consiliul ECOFIN a stabilit în concluziile sale că ar trebui să fie introdusă o clauză de bună guvernanță fiscală în toate acordurile relevante dintre UE și țările sau regiunile terțe. Concluziile Consiliului au stabilit formularea clauzei și au mandatat Comisia să negocieze dispoziții în materie de bună guvernanță fiscală în acordurile relevante cu țările terțe pe această bază.

Însă în anii care au urmat, eforturile UE de a introduce în acordurile bilaterale sau regionale o clauză pertinentă în ceea ce privește buna guvernanță au avut rezultate modeste. În timp ce unele țări terțe au acceptat o trimitere la principiile de bună guvernanță fiscală, altele au respins cu fermitate sau au refuzat orice angajament explicit cu privire la această chestiune. Unele negocieri au fost amânate din cauză că țările terțe au considerat că formularea acestei clauze este neclară cu privire la sfera cerințelor în materie de bună guvernanță. În plus, având în vedere evoluțiile internaționale în domeniul bunei guvernanțe fiscale, clauza convenită în 2008 trebuie acum actualizată. Ea ar trebui să reflecte, de exemplu, adoptarea schimbului automat de informații drept standard mondial și noile măsuri de concurență fiscală loială stabilite de OCDE în cadrul proiectului BEPS, care au fost aprobate de G20.

Statele membre au recunoscut că există (aceste) probleme cu privire la clauza de bună guvernanță în versiunea sa actuală și au adus în discuție acest subiect în cadrul Grupului la nivel înalt pentru chestiuni fiscale. Este necesar să se înregistreze progrese rapide în această activitate pentru ca să se actualizeze baza clauzelor privind buna guvernanță, să se revizuiască strategia pentru includerea lor în acorduri și să se elaboreze un sistem care să monitorizeze punerea sa în aplicare.

Pentru a facilita acest lucru, Comisia a stabilit elementele cheie pentru o clauză de bună guvernanță actualizată, care ar trebui să fie inclusă în toate propunerile de negociere a

acordurilor relevante. Aceste elemente cheie reflectă standardele actualizate de bună guvernanță și acțiunile prioritare ale UE împotriva planificării fiscale agresive, precum și anumite angajamente pe plan internațional în cadrul OCDE/BEPS.

Cu toate acestea, având în vedere diversitatea partenerilor internaționali ai UE, o abordare universal valabilă nu este practică. De exemplu, anumite țări în curs de dezvoltare pot avea constrângeri administrative care impun o abordare simplificată sau ar putea avea nevoie asistență pentru implementarea angajamentelor privind buna guvernanță. Negocierile privind o clauză de bună guvernanță ar trebui, prin urmare, să reflecte situația specifică a țării terțe în cauză.

Elementele care ar trebui să formeze baza pentru negocierea viitoarelor clauze privind buna guvernanță fiscală sunt prezentate în anexa 2 la prezenta comunicare. Comisia invită statele membre să aprobe aceste elemente, astfel încât ele să poată fi utilizate în cadrul negocierilor viitoare.

Un alt aspect care trebuie abordat este perioada de timp necesară pentru implementarea clauzei de bună guvernanță după ce a fost convenită. În prezent, clauza de bună guvernanță intră în vigoare doar odată cu intrarea în vigoare a acordului general, ceea ce poate dura mai mulți ani. În perioada interimară, nu există nicio obligație pentru țara terță în cauză să respecte dispozițiile de bună guvernanță fiscală care au fost convenite. Comisia va încuraja statele membre să stabilească includerea clauzei de bună guvernanță fiscală în dispozițiile aplicabile cu titlu provizoriu sau să se angajeze într-un dialog structurat cu privire la chestiunile fiscale purtat cu țara terță în cauză, în așteptarea intrării în vigoare a acordului. În plus, Comisia și Grupul de lucru pentru codul de conduită ar putea monitoriza conformitatea țării terțe cu buna guvernanță fiscală, cu scopul de a activa mecanismul de consultare a acordului și de a aborda orice probleme fiscale cât mai curând posibil.

3.2. Dispozițiile în materie de ajutoare de stat

Atunci când țările terțe acordă sprijin întreprinderilor locale prin anumite regimuri fiscale preferențiale, practici administrative sau decizii fiscale individuale, acest lucru poate limita accesul pe piață al exportatorilor din UE, prin plasarea lor într-o poziție dezavantajoasă față de întreprinderile locale care beneficiază de subvenții. Astfel de practici susceptibile să denatureze concurența sunt doar parțial abordate de normele OMC. Acordurile UE cu țări terțe ar putea contribui la asigurarea unor condiții de concurență echitabile.

Dispozițiile în materie de ajutoare de stat din cadrul acordurilor bilaterale, care pot crește transparența în ceea ce privește subvențiile, pot interzice cele mai periculoase tipuri de subvenții și pot prevedea consultări privind subvențiile dăunătoare, ar genera o concurență mai echitabilă între statele membre și țările terțe în domeniul impozitării întreprinderilor.

Prin urmare, Comisia va depune eforturi pentru a include dispoziții privind ajutoarele de stat în propunerile de negociere pentru acordurile cu țările terțe, în vederea garantării concurenței fiscale echitabile cu partenerii săi internaționali.

4. SPRIJINIREA ȚĂRILOR ÎN CURS DE DEZVOLTARE ÎN VEDEREA RESPECTĂRII STANDARDELOR DE BUNĂ GUVERNANȚĂ FISCALĂ

Ca parte a agendei UE pentru promovarea bunei guvernanțe fiscale între partenerii săi internaționali și sprijinirea implementării fără probleme și coerente a proiectului BEPS al G20/OCDE la nivel mondial, trebuie să se acorde o atenție specială situației din țările în curs de dezvoltare. Sprijinirea efortului depus de țările în curs de dezvoltare în direcția îmbunătățirii sistemelor fiscale și a consolidării resurselor interne este esențială pentru o creștere favorabilă incluziunii, pentru eradicarea sărăciei și pentru dezvoltarea durabilă.

În acest context, aplicarea standardelor de bună guvernanță fiscală este esențială din două motive de bază. În primul rând, ea răspunde angajamentelor mai ample de dezvoltare ale UE, asumate pentru a ajuta aceste țări să obțină venituri interne sustenabile și să combată amenințările la adresa bazei lor impozabile. În al doilea rând, includerea țărilor în curs de dezvoltare în rețeaua bunei guvernanțe la nivel mondial poate preveni deficiențele structurale ale mediului fiscal internațional, care pot crea oportunități de erodare a bazei impozabile și de transfer al profiturilor.

4.1 Abordarea „creșterea veniturilor colectate, eficientizarea cheltuielilor”

UE are un istoric îndelungat de sprijinire a țărilor în curs de dezvoltare în eforturile lor de a obține venituri sustenabile la nivel național, inclusiv prin combaterea evaziunii fiscale, a evaziunii fiscale și a fluxurilor financiare ilicite. UE alocă 140 de milioane EUR anual țărilor în curs de dezvoltare ca sprijin direct pentru reformele sectoarelor finanțelor publice la nivel național și are programe de sprijin bugetar în peste 80 de țări. În plus, prin intermediul inițiativei fiscale de la Addis Abeba[9], lansată în iulie 2015 cu ajutorul UE, Comisia și alți parteneri internaționali și-au luat angajamentul de a dubla sprijinul acordat țărilor în curs de dezvoltare pentru mobilizarea veniturilor interne.

Comunicarea Comisiei din 2010 intitulată „Taxe și dezvoltare - Cooperarea cu țările în curs de dezvoltare în ceea ce privește promovarea bunei guvernanțe în chestiuni fiscale”[10] a stabilit fundamentul politic al asistenței UE pentru țările în curs de dezvoltare, destinată dezvoltării unor sisteme fiscale eficiente, echitabile și sustenabile în ultimii cinci ani. În 2015, ținând cont de Agenda de acțiune de la Addis Abeba și de Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă, Comisia a prezentat o nouă abordare a UE pentru sprijinirea finanțelor publice naționale în țările în curs de dezvoltare. Strategia „Creșterea veniturilor colectate - eficientizarea cheltuielilor” (*Collect More, Spend Better*)[11] furnizează detalii cu privire la modul în care UE intenționează să sprijine în următorii ani țările în curs de dezvoltare în vederea creării de sisteme fiscale echitabile și eficiente, inclusiv prin combaterea evaziunii fiscale în cazul întreprinderilor.

---

9 O inițiativă specifică în cadrul Agendei de acțiune de la Addis Abeba, axată pe creșterea asistenței pentru dezvoltarea capacității fiscale http://www.addistaxinitiative.net/.

10 COM(2010) 163.

11 Documentul de lucru al serviciilor Comisiei, intitulat „Collect More - Spend Better”: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pol-collect-more-spend-better-swd-20150921-en.pdf

Prin această abordare, țările în curs de dezvoltare sunt sprijinite să elimine atât decalajele de politică fiscală, cât și cele de conformitate fiscală[12], pentru a crește mobilizarea veniturilor interne. Printre măsurile menite să reducă decalajul de politică fiscală se numără lărgirea bazei de impozitare, dacă este cazul, eliminarea lacunelor și combaterea evaziunii fiscale. Printre măsurile care vizează decalajul de conformitate fiscală se numără îmbunătățirea eficacității și eficienței administrației fiscale, consolidarea conformității fiscale voluntare, promovarea bunei guvernanțe fiscale și combaterea fraudei fiscale și a fluxurilor financiare ilicite.

Pentru a atinge aceste obiective și pentru a sprijini eforturile țărilor în curs de dezvoltare de a ajunge la niveluri mai ridicate de bună guvernanță fiscală, Comisia a elaborat un cadru ambițios de sprijin din partea UE. Acesta include promovarea în continuare a contribuției țărilor în curs de dezvoltare la stabilirea standardelor fiscale internaționale și susținerea unei coordonări internaționale mai inclusive, printre altele prin intermediul BEPS al G20-OCDE și al inițiativelor privind schimbul automat de informații (AEOI), inițiativele Comitetului de experți al ONU pentru cooperare internațională în domeniul fiscal, precum și al organismelor regionale precum Forumul african de administrare fiscală (ATAF), *Centre de rencontres et d'études des dirigeants des administrations fiscales* (CREDAF) sau Centrul interamerican al administrațiilor fiscale (*Inter-American Center of Tax Administrations* - CIAT). Pentru a colecta date solide și comparabile la nivel internațional referitoare la colectarea impozitelor, Comisia va sprijini inițiativele privind statisticile pentru venitul din impozite. Cadrele bilaterale existente, cum ar fi dialogul politic în temeiul articolului 8 din Acordul de la Cotonou, ar trebui, de asemenea, să fie utilizate în continuare la urmărirea obiectivelor de bună guvernanță fiscală.

Printre alte domenii de interes pentru UE se vor număra asigurarea consolidării capacităților în politica și administrarea fiscală, prin asistență tehnică directă sau prin intermediul programelor de parteneriat[13]; sprijinirea inițiativelor internaționale pentru a consolida legislația și reglementarea, în special în domeniul prețurilor de transfer și contribuția la dezvoltarea și implementarea unor instrumente de evaluare fiscală, cum ar fi Instrumentul de evaluare a performanței administrării fiscale (TADAT) sau cheltuielile publice și responsabilitatea financiară (PEFA).

În conformitate cu propriile deziderate ferme în materie de transparență fiscală, Comisia va promova raportarea internațională pentru fiecare țară în parte și Inițiativa privind transparența în industriile extractive (EITI), pentru o mai mare transparență și responsabilitate în sectorul industriei extractive.

4.2 Puterea exemplului

UE urmărește să conducă prin puterea exemplului în domeniul bunei guvernanțe fiscale, atât prin aplicarea unor înalte standarde interne, cât și prin promovarea unor măsuri similare în străinătate. Ea este conștientă de necesitatea menținerii vigilenței pentru ca politicile fiscale naționale să nu aibă efecte negative asupra țărilor terțe și pentru ca vulnerabilitățile în materie fiscală ale țărilor în curs de dezvoltare să fie luate în

[12] Decalajul de politică fiscală este diferența dintre impozitul datorat în temeiul unei politici fiscale optime și impozitul datorat în temeiul politicii fiscale actuale. Decalajul de conformitate fiscală este diferența dintre impozitul datorat în temeiul politicii fiscale actuale și impozitul plătit efectiv.

[13] De asemenea, Comisia poate avea în vedere alte forme de dialog și schimb de bune practici pentru țările în care nu sunt disponibile cadre adecvate de asistență pentru dezvoltare.

considerare în mod corespunzător. De exemplu, statele membre ar trebui să aplice o abordare echilibrată în ceea ce privește negocierea tratatelor bilaterale în domeniul fiscal cu țările cu venituri mici, ținând seama de situația lor specifică. Aceasta include faptul că țările în curs de dezvoltare sunt extrem de dependente de impozitarea la sursă și, prin urmare, impozitul reținut la sursă aplicat plăților către exterior sunt o componentă esențială a veniturilor lor fiscale. Cu toate acestea, tratatele fiscale prevalează asupra normelor naționale și, în consecință, reduc impozitele reținute la sursă percepute de multe țări în curs de dezvoltare. Agenda de acțiune de la Addis Abeba și punerea în aplicare a măsurilor legate de tratate din cadrul proiectului BEPS al OCDE ar putea reprezenta o șansă pentru statele membre de a reanaliza anumite aspecte ale tratatelor lor fiscale bilaterale cu țările în curs de dezvoltare, cum ar fi dispozițiile referitoare la reținerea la sursă. Comisia va lansa o dezbatere cu statele membre, în cadrul Platformei privind buna guvernanță fiscală, cu privire la modalitatea de a asigura un tratament echitabil al țărilor în curs de dezvoltare în tratatele fiscale bilaterale.

5. CREAREA, LA NIVELUL UE, A UNUI PROCES DE EVALUARE ȘI DE ÎNSCRIERE PE LISTE A ȚĂRILOR TERȚE

În interiorul UE, statele membre trebuie să respecte legislația privind transparența și schimbul de informații, normele privind ajutoarele de stat și principiile codului de conduită privind impozitarea întreprinderilor. Au fost instituite dispoziții pentru a face față oricăror încălcări ale acestor cerințe în interiorul pieței unice.

În vederea asigurării unui mediu concurențial echitabil, UE are nevoie, de asemenea, de instrumente mai puternice pentru a reacționa față de țările terțe care refuză să respecte standardele de bună guvernanță fiscală. Parlamentul European, mai multe state membre și părți interesate au exprimat un sprijin puternic pentru stabilirea unui cadru unic la nivelul UE pentru soluționarea preocupărilor legate de buna guvernanță fiscală în privința țărilor terțe. O abordare comună la nivelul UE în acest domeniu ar avea un puternic efect disuasiv și ar putea împiedica societățile să abuzeze de neconcordanțele dintre diferitele sisteme naționale. Aceasta ar oferi partenerilor internaționali o mai mare claritate privind așteptările UE în acest domeniu și ar reduce sarcinile administrative inutile pentru întreprinderi. Abordarea ar asigura, de asemenea, faptul că situația specifică a țărilor terțe, în special a celor în curs de dezvoltare, este luată în considerare în mod sistematic.

5.1 O perspectivă transparentă asupra proceselor naționale de înscriere pe liste

Primul pas spre dezvoltarea unui sistem comun de înscriere pe listă al UE a fost făcut în iunie 2015, odată cu planul de acțiune al Comisiei pentru impozitarea echitabilă și eficientă. Comisia a publicat, pentru prima oară, o imagine de ansamblu asupra tuturor jurisdicțiilor țărilor terțe înscrise pe liste de către statele membre în scopuri fiscale. Versiunea completă consolidată, acoperind 121 de jurisdicții, a fost publicată online, iar o listă a jurisdicțiilor menționate cel mai frecvent a fost anexată la planul de acțiune. Scopul principal al acestei inițiative a fost sporirea transparenței proceselor naționale de înscriere pe liste și prezentarea de informații privind jurisdicțiile înscrise pe liste de statele membre într-un format mai ușor accesibil pentru țările terțe și pentru întreprinderi. În octombrie 2015, Comisia a efectuat o actualizare tehnică a informațiilor online, pentru a reflecta modificările și amendamentele aduse listelor naționale ale statelor membre în scopuri fiscale.

În conformitate cu angajamentul asumat în cadrul planului de acțiune din luna iunie de a se revizui periodic informațiile referitoare la listele statelor membre, Comisia și-a actualizat în mod oficial prezentarea consolidată a țărilor terțe înscrise pe liste de către statele membre în scopuri fiscale, ca parte a acestui pachet antievaziune. Informațiile actualizate, care sunt publicate sub forma unei hărți interactive online[14], vor fi reexaminate din nou în termen de 12 luni.

În ceea ce privește transparența, publicarea „listei paneuropene" a avut un efect imediat. Anumite țări terțe nu știau că au fost înscrise pe listele naționale înainte de a se publica versiunea consolidată a listelor statelor membre. „Lista paneuropeană" a generat noi discuții între aceste jurisdicții și statele membre relevante privind buna guvernanță fiscală, permițând țărilor terțe să clarifice aspectele legate de regimurile lor fiscale și statelor membre să ofere detalii cu privire la preocupările lor. Sporirea transparenței a încurajat, de asemenea, statele membre care au întocmit liste să își analizeze listele și să se asigure că acestea sunt întemeiate, exacte și actualizate. Diferențele semnificative dintre procesele naționale de înscriere pe liste au fost evidențiate prin intermediul listei paneuropene, împreună cu problemele pe care acest lucru le poate cauza pieței unice, țărilor terțe și întreprinderilor. Prin urmare, statele membre au manifestat un nou interes pentru a crea o abordare mai coerentă în privința înscrierii pe liste a țărilor terțe și a aplicării unor măsuri de protecție comune.

În acest scop, este în primul rând necesară o imagine de ansamblu și o înțelegere solidă a procedurilor care sunt în prezent în vigoare în UE. Din acest motiv, Comisia a solicitat statelor membre respective care înscriu pe liste țări terțe să prezinte clarificări privind criteriile și procesele pe care le utilizează. Comisia a solicitat de asemenea statelor membre care nu dispun de liste naționale să explice instrumentele alternative pe care le utilizează pentru combaterea riscurilor externe legate de evitarea obligațiilor fiscale. Aceste demersuri vizând creșterea transparenței cu privire la instrumentele folosite de statele membre pentru aplicarea măsurilor de protecție în domeniul fiscal vor continua în lunile următoare în cadrul platformei pentru buna guvernanță fiscală. Obiectivul este creșterea securității juridice pentru întreprinderi și țări terțe, utilizând, în același timp, informațiile pentru conturarea unei abordări mai convergente la nivelul UE.

5.2 O abordare comună la nivelul UE în privința înscrierii pe liste a țărilor terțe

„Lista paneuropeană" a fost creată doar ca o soluție temporară, până la atingerea obiectivului unui sistem comun al UE de evaluare, examinare și înscriere pe liste a țărilor terțe. Actualul conglomerat de sisteme naționale ar trebui să fie în cele din urmă înlocuit cu o abordare clară și coerentă la nivelul UE care să vizeze identificarea țărilor terțe care nu respectă standardele de bună guvernanță, precum și un răspuns comun al UE în fața acestor jurisdicții. Odată stabilită lista comună a UE, statele membre ar trebui să aprobe oficial în cadrul Consiliului utilizarea acesteia în locul listelor naționale pentru a combate amenințările externe de erodare a bazei impozabile.

Orice abordare la nivelul a UE în privința listei țărilor terțe trebuie să fie echitabilă, obiectivă și justificată la nivel internațional. Ea ar trebui, de asemenea, să fie compatibilă cu angajamentele asumate de UE în temeiul acordurilor internaționale multilaterale sau

[14] http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/good_governance_matters/lists_of_countries/index_en.htm?wtdebug=true

bilaterale. Pentru a realiza acest lucru, Comisia propune stabilirea unui proces în trei etape.

În prima etapă, Comisia va identifica pe plan intern țările terțe cărora ar trebui să li se acorde prioritate pentru examinarea de către UE. Pentru a se asigura că această selecție este neutră și bine fondată, Comisia va elabora un tablou de bord al indicatorilor, pe baza căruia va determina impactul potențial al jurisdicțiilor asupra bazelor impozabile ale statelor membre. Abordarea de tip tablou de bord, care este prezentată în detaliu în documentul de lucru al serviciilor Comisiei, va include indicatori cuprinzători cu privire la unele aspecte precum legăturile economice cu UE, nivelul de activitate financiară și instituțională și factorii juridici. Locul acordat țărilor terțe în acest tablou de bord nu va reprezenta o opinie asupra standardelor lor de bună guvernanță fiscală în această etapă, ci doar va furniza o bază transparentă pentru a decide care jurisdicții să fie evaluate mai în detaliu. Primele constatări care vor reieși din tabloul de bord vor fi prezentate statelor membre în cadrul Grupului de lucru pentru codul de conduită până în toamna anului 2016.

În etapa următoare, pe baza tabloului de bord, statele membre ar trebui să desemneze jurisdicțiile care să fie evaluate conform criteriilor actualizate de bună guvernanță ale UE. Pot fi luați în considerare și alți factori precum cooperarea în curs în materie de fiscalitate. Comisia ar trebui să efectueze o evaluare a sistemelor fiscale ale țărilor terțe selectate împreună cu Grupul de lucru pentru codul de conduită privind impozitarea întreprinderilor, având în vedere experiența acestuia în domeniu. Această etapă de evaluare va include un dialog cu țările terțe în cauză, care le va acorda suficient timp pentru a reacționa la orice preocupări care s-ar manifesta în legătură cu regimurile lor fiscale. Dialogul ar trebui să servească drept cadru pentru a soluționa problemele în cauză și pentru a dezvolta un parteneriat mai puternic în direcția asigurării unor standarde înalte de bună guvernanță fiscală. În acest scop, ar trebui, de asemenea, să se utilizeze pe deplin procesele de consultare cuprinse în acordurile UE cu țări sau regiuni terțe, dacă se dovedește necesar. Concluziile acestui proces de evaluare ar urma să fie prezentate statelor membre în grupurile relevante ale Consiliului.

În etapa finală, statele membre ar trebui să decidă dacă să înscrie jurisdicția respectivă pe lista comună la nivelul UE a jurisdicțiilor fiscale problematice. Această decizie se va baza în principal pe o recomandare din partea Comisiei, rezultată în urma procesului de examinare. Cu toate acestea, va trebui să se țină cont și de alți factori. De exemplu, unele țări în curs de dezvoltare ar putea să manifeste o dorință puternică de a respecta standardele UE de bună guvernanță, fără a dispune însă de capacitățile necesare. În astfel de cazuri, este posibil ca înscrierea pe listă să nu reprezinte instrumentul cel mai eficace și să existe instrumente alternative care să abordeze mai bine preocupările UE față de sistemele fiscale ale acestor țări. În mod similar, în cazul în care o țară terță s-a angajat deja oficial față de UE să abordeze aspecte legate de buna guvernanță fiscală, continuarea acestui proces ar putea duce la rezultate mai eficace.

De asemenea, vor fi stabilite condiții clare de retragere de pe listă pentru fiecare jurisdicție adăugată pe lista comună la nivelul UE. Acestea ar trebui să fie legate de eforturile lor de a răspunde preocupărilor exprimate în cadrul procesului de examinare. Statele membre ar trebui să mandateze Comisia să retragă de pe listă o jurisdicție de îndată ce sunt îndeplinite condițiile necesare, pentru a se evita întârzierile inutile în acest proces. Înainte de fiecare retragere de pe listă, Comisia urmează să informeze statele membre în acest sens.

5.3 Măsuri de stimulare a transparenței și a impozitării echitabile în jurisdicțiile fiscale înscrise pe listă

Înscrierea pe listă a unei jurisdicții ar trebui să fie considerată întotdeauna drept opțiune de ultimă instanță. Aceasta ar trebui să fie rezervată jurisdicțiilor care refuză să se implice în chestiuni de bună guvernanță fiscală sau nu recunosc în mod constructiv preocupările UE legate de sistemele lor fiscale. Totuși, odată ce o jurisdicție a fost înscrisă pe lista UE, toate statele membre ar trebui să aplice contramăsuri comune. Aceste contramăsuri trebuie să servească atât la protejarea bazelor impozabile ale statelor membre, cât și la stimularea jurisdicției în cauză să își îmbunătățească sistemul fiscal în funcție de necesități.

În prezent, statele membre aplică diverse sancțiuni sau măsuri de protecție împotriva jurisdicțiilor înscrise pe listele lor naționale. Acestea sunt în mare măsură de natură fiscală și constau de exemplu în aplicarea normelor privind societățile străine controlate (CFC) sau în refuzul de a acorda scutiri fiscale normale sau deduceri fiscale pentru plățile efectuate către societăți din țările înscrise pe listă.

În unele cazuri, standardele minime din directivă [de exemplu, normele privind societățile străine controlate (CFC)] vor prima asupra acestor dispoziții naționale. Cu toate acestea, directiva nu va acoperi toate măsurile de protecție pe care statele membre le aplică în prezent. Măsurile de protecție legate de lista comună la nivelul UE ar trebui, prin urmare, să completeze măsurile de protecție cuprinse în directivă. Se pot avea în vedere, printre altele, reținerea la sursă a impozitelor și nedeductibilitatea cheltuielilor pentru tranzacțiile efectuate prin intermediul jurisdicțiilor înscrise pe listă. Astfel, aceste jurisdicții ar atrage mult mai puține investiții și oportunități de afaceri, întrucât ar crește sarcinile administrative și riscul dublei impozitări.

După cum se indică în planul de acțiune din iunie 2015, statele membre vor fi nevoite să decidă natura exactă a contramăsurilor care ar trebui să se aplice în ceea ce privește jurisdicțiile înscrise pe listă. Ele ar trebui să facă acest lucru până la sfârșitul anului 2016, astfel încât țările terțe să fi conștientizat deja pe deplin repercusiunile posibile după lansarea procesului de examinare al UE.

De asemenea, Comisia va profita de experiența obținută prin procesul de înscriere pe listă pentru a contribui în mod activ la monitorizarea de către G20 a măsurilor privind BEPS ale OCDE la nivel internațional. Comisia va face schimb de informații cu administrațiile țărilor terțe care sunt, de asemenea, implicate activ în acest proces.

6. CONSOLIDAREA LEGĂTURII DINTRE FONDURILE UE ȘI BUNA GUVERNANȚĂ FISCALĂ

Regulamentul financiar al UE [articolul 140 alineatul (4)] interzice investirea fondurilor UE în entitățile sau prin intermediul entităților din țări terțe care nu respectă standardele internaționale de transparență fiscală. UE și instituțiile financiare internaționale (IFI)[15] trebuie, de asemenea, să transpună aceste cerințe de bună guvernanță în contractele pe care le încheie cu toți intermediarii financiari selectați. Aceste dispoziții, care sunt consolidate în regulile interne ale instituțiilor financiare internaționale, reprezintă o

[15] Banca Europeană de Investiții, Fondul european de investiții și Fondul mondial pentru eficiență energetică și energii regenerabile.

modalitate eficientă de a se asigura că deciziile privind investițiile cu fonduri ale UE contribuie la promovarea respectării cerințelor internaționale privind transparența.

Comisia consideră însă că aceste dispoziții ar putea fi extinse dincolo de cerințele de transparență existente în prezent, pentru a include și principiile UE referitoare la concurența fiscală echitabilă. În trecut, Comisia a trebuit să blocheze anumite proiecte prezentate de instituțiile financiare internaționale, deoarece ele presupuneau aranjamente fiscale nejustificabil de complexe derulate prin țări terțe cu regimuri fiscale dăunătoare sau cu fiscalitate inexistentă. Consolidarea dispozițiilor pentru a include cerințele de concurență fiscală echitabilă ar putea împiedica apariția unor astfel de cazuri. Parlamentul European a solicitat, de asemenea, măsuri care să garanteze că finanțarea UE nu poate fi direcționată prin jurisdicții fiscale cu o fiscalitate redusă/inexistentă. Prin urmare, Comisia va propune integrarea standardelor actualizate de bună guvernanță fiscală ale UE, inclusiv concurența fiscală echitabilă, în Regulamentul financiar, ca parte a revizuirii în curs a acestuia.

7. CONCLUZIE

Comisia a plasat combaterea practicilor de evitare a contribuțiilor fiscale de către întreprinderi și a concurenței fiscale neloiale în centrul agendei sale politice. Ea prezentat un program ambițios de reformă în materie de impozitare a societăților în interiorul UE, pe care statele membre trebuie să îl continue.

Însă practicile evazioniste ale întreprinderilor reprezintă un fenomen global și măsurile de combatere luate de UE trebuie să fi extinse dincolo de piața unică. Prezenta comunicare vine în întâmpinarea solicitărilor Parlamentului European, Consiliului și societății civile pentru o strategie robustă a UE care să promoveze buna guvernanță fiscală la nivel mondial și să răspundă amenințărilor externe de reprezentate de practicile evazioniste.

Măsurile prezentate în prezenta comunicare sprijină obiectivele UE de asigurare a unei impozitări efective în interiorul pieței unice și a unei impozitări mai echitabile a întreprinderilor în interiorul și în afara UE. Comisia invită statele membre să aprobe aceste inițiative în cadrul Consiliului și să acorde o înaltă prioritate politică implementării lor.