

ACTION PLAN TO STRENGTHEN THE FIGHT AGAINST FRAUD AND TAX EVASION IN THE EUROPEAN UNION

Anca Andreea Manea

PhD Student, University of Bucharest

Abstract: Tax fraud and tax evasion restricts countries' ability to generate revenue and to pursue economic policies. At a time of budgetary constraints, the fight against tax fraud and tax evasion is more than a matter of tax fairness - becomes an essential element for social and political acceptability of fiscal consolidation. The European Council agreed to accelerate work in the fight against tax fraud, tax evasion and aggressive tax planning. In particular, it will advance priority in the work of promoting and broadening the scope of the automatic exchange of information at all levels.

Keywords: fraud, tax evasion, the European Union, fiscal paradise, European Commission.

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.

Acest plan de acțiune a încurajat guvernele europene să promoveze măsuri comune împotriva companiilor și a persoanelor care se sustrag de la plata impozitelor, în condițiile în care, potrivit estimărilor CE, aproximativ o mie de miliarde de euro se pierd anual în UE prin evaziune și fraudă fiscală.

Planul de acțiune pentru combaterea fraudei și evaziunii fiscale a prevăzut măsuri pe termen scurt, mediu și lung menite să soluționeze problema și să conducă la recuperarea banilor datorati.

UE a recomandat ca această campanie să înceapă cu acțiuni împotriva paradisurilor fiscale și a lacunelor juridice pe care unele companii le folosesc pentru a evita plata taxelor.

Țările din UE au în prezent standarde variate cu privire la definirea paradisurilor fiscale și, prin urmare, au metode diferite de acțiune. Aceasta înseamnă că tranzacțiile care implică paradisuri fiscale se pot derula cel mai ușor prin intermediul țărilor care au legislația cea mai tolerantă.

O abordare comună cu privire la detectarea și apoi combaterea paradisurilor fiscale i-ar împiedica pe evazioniști să profite de diferențele existente la nivelul sistemelor naționale.

UE a recomandat statelor membre să întocmească o listă neagră a locurilor care pot reprezenta paradisuri fiscale. Astfel s-ar transmite un semnal puternic, care ulterior ar putea fi urmat de o modificare a acordurilor fiscale aflate în prezent în vigoare. La rândul său, acest lucru ar descuraja investitorii.

Pentru a preveni sustragerea companiilor de la plata taxelor, țările din UE ar trebui să consolideze mai întâi convențiile privind evitarea dublei impuneri – datorită acestora, companiile active în mai multe țări nu trebuie să plătească impozite în fiecare dintre ele. Lacunele existente le permit unor companii să abuzeze de aceste convenții și să nu plătească impozite deloc.

Această formă de evaziune fiscală, cunoscută și sub denumirea de „planificare fiscală agresivă”, se înregistrează tot mai des, iar planul de acțiune a recomandat soluționarea aspectelor tehnice și juridice care o fac posibilă.

Dacă țările membre încearcă să abordeze pe cont propriu această problemă, există riscul ca întreprinderile vizate să se stabilească pur și simplu în altă țară cu o legislație mai permisivă. A fost nevoie de o acțiune la nivelul UE pentru a elimina lacunele juridice și pentru a ne asigura că nici o țară nu suferă pierderi financiare pentru că a acționat singură.

Comisia Europeană a monitorizat punerea în aplicare a acestor recomandări și a făcut presiuni asupra țărilor care nu fac progrese suficiente.

Planul a fost aprobat Parlamentului European și a miniștrilor de finanțe din UE.

Între timp, Comisia a mai elaborat o serie de propuneri de inițiative suplimentare pentru combaterea evaziunii fiscale, cum ar fi:

- elaborarea unui cod al contribuabililor;
- introducerea la nivelul UE a unui număr de identificare fiscală;
- o revizuire a dispozițiilor europene împotriva abuzurilor;
- elaborarea de orientări privind trasabilitatea fluxurilor financiare.

Combaterea evaziunii fiscale este o prioritate nu numai pentru UE, ci și pentru celelalte țări de pe glob. Subiectul a fost discutat la reuniunile G8 și G20, iar liderii participanți și-au manifestat permanent sprijinul față de planul de acțiuni al UE privind fraudă și evaziunea fiscală¹.

Prezentat în decembrie 2013, acesta propune un set complex de măsuri menite să ajute guvernele statelor membre să recupereze miliarde de euro pierdute ca urmare a fraudei și evaziunii fiscale.

Pe lângă acoperirea lacunelor existente, Comisia a lucrat și la elaborarea unui pachet care includea un cod al contribuabilului, un număr de identificare fiscală la nivelul UE, precum și orientări pentru urmărirea fluxurilor financiare și măsuri de limitare a paradisurilor fiscale.

La 2 martie 2012, Consiliul European a invitat Consiliul și Comisia să elaboreze rapid modalități concrete de îmbunătățire a luptei împotriva fraudei și evaziunii fiscale, inclusiv în relație cu țările terțe, și să prezinte un raport până în luna iunie 2012. În aprilie, Parlamentul European a adoptat o rezoluție în care reiterează necesitatea urgentă de a se lua măsuri în acest domeniu.

Ca prim răspuns, la 27 iunie 2012, Comisia a adoptat o comunicare („comunicarea din iunie”) care a prezentat modul în care poate fi îmbunătățită respectarea obligațiilor fiscale și în care poate fi redusă fraudă și evaziunea fiscală, printr-o mai bună utilizare a instrumentelor existente și adoptarea propunerilor în așteptare ale Comisiei. De asemenea, Comisia a identificat domeniile în care măsuri legislative suplimentare sau o coordonare suplimentară ar fi în beneficiul UE și al statelor membre și a demonstrat valoarea adăugată pe care o are colaborarea împotriva provocării crescânde reprezentate de fraudă și evaziunea fiscală.

Comunicarea din iunie a anunțat pregătirea, înainte de sfârșitul anului 2012, a unui plan de acțiune care stabilește măsuri concrete pentru a îmbunătăți cooperarea administrativă și a sprijini dezvoltarea bunei politici de guvernare existente, aspectelor mai ample legate de interacțiunea cu paradisurile fiscale și combaterea planificării fiscale agresive și alte aspecte, inclusiv infracțiunile fiscale.

Comisia a prezentat în acest plan de acțiune inițiativele pe care le-a avut deja, inițiativele noi care pot avansa în acest an, inițiativele planificate pentru anul următor și cele care necesită o perioadă de timp mai îndelungată. În stabilirea etapelor acestor inițiative, Comisia era conștientă de necesitatea de a nu supraîncărca statele membre și de a ține cont de capacitatea acestora de a lua măsurile care se impun.

Consider că în esență, acest plan de acțiune conține acțiuni concrete care pot produce rezultate tangibile pentru toate statele membre și care pot oferi sprijin în special acelor state

¹http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/com_2012_722_ro.pdf

membre cărora le-au fost adresate recomandări specifice privind necesitatea de a consolida colectarea impozitelor, în cadrul Semestrului european 2012.

1 COM (2012) 351 final din 27.06.2012 Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliul privind modalitățile concrete de intensificare a luptei împotriva fraudei și evaziunii fiscale, inclusiv în ceea ce privește țările terțe.

2 Recomandări specifice pentru fiecare țară au fost adresate Bulgariei, Ciprului, Republicii Cehe, Estoniei, Ungariei, Italiei, Lituaniei, Maltei, Poloniei și Slovaciei. Demn de remarcat este faptul că statelor membre care beneficiază în prezent de asistență financiară în temeiul Fondului european de stabilitate financiară (FESF), al Mecanismului european de stabilizare financiară (MESF) sau în temeiul dispozițiilor articolului 143 din tratat le-a fost adresată recomandarea de a pune în aplicare măsurile stabilite în deciziile de punere în aplicare conexe și indicate în memorandumurile lor de înțelegere, precum și în posibilele suplimente ulterioare. Este vorba de Grecia, Irlanda, Portugalia și România.

Statele membre și părțile interesate au fost consultate cu privire la conținutul planului de acțiune și cu privire la prioritățile care urmează să fie asociate fiecărui punct.

Planul ia în considerare punctele de vedere ale acestora. Mesajul ferm transmis de statele membre a fost că ar trebui să se acorde prioritate maximă acțiunilor deja în curs de dezvoltare și implementării și aplicării în integralitate a legislației recent adoptate privind cooperarea administrativă și combaterea fraudei fiscale. Statele membre au evidențiat, de asemenea, necesitatea de a adopta rapid propunerile în așteptare în cadrul Consiliului și de a acorda o atenție deosebită luptei împotriva fraudei și a evaziunii fiscale în materie de TVA²³.

Activitatea viitoare în legătură cu aceste acțiuni s-au ghidat după necesitatea de a reduce costurile și complexitatea sistemelor fiscale, atât pentru contribuabili, cât și pentru administrațiile fiscale. Pentru contribuabili, scăderea costurilor și a complexității ar încuraja o mai bună respectare a obligațiilor fiscale. Pentru administrațiile fiscale, dezvoltarea și utilizarea pe deplin a instrumentelor automatizate și a tehnicilor de gestionare a riscurilor ar elibera resurse umane și bugetare permițându-le să se concentreze asupra realizării obiectivelor urmărite⁴.

De asemenea, Comisia a continuat să promoveze utilizarea cea mai eficace de către toate statele membre a unor instrumente informatice practice pentru toate taxele și impozitele. De asemenea, aceasta a încurajat o abordare mai coordonată între impozitarea directă și indirectă, precum și între impozitare și vamă prin folosirea în mod adecvat a programelor FISCALIS și CUSTOMS în vederea îmbunătățirii comunicării și a promovării unui cadru mai sistematic de schimb de bune practici și instrumente, în funcție de caz. Acest lucru contribuie la îmbunătățirea eficienței auditurilor și controalelor și la reducerea sarcinii care le revine contribuabililor.

Toate acțiunile propuse în document în vederea realizării de către Comisie sunt consecvente și compatibile cu actualul cadru financiar multianual 2007-2013 și cu noul cadru financiar multianual 2014-2020.

Frauda și evaziunea fiscală limitează capacitatea statelor membre de a colecta venituri și de a-și pune în aplicare politica economică⁵. Conform estimărilor, zeci de miliarde de euro,

² Concluziile Consiliului din decembrie 2011 (doc. 9586/12 – FISC 63 OC 213)

³ Raportul ECOFIN către Consiliul European referitor la aspecte fiscale din 4.12.2012 (doc. 16327/12 – FISC 166 – ECOFIN 949) și Concluziile Consiliului privind Comunicarea Comisiei din 13.11.2012 (doc. 16051/12 – PRESSE 465 – PR CO 60).

⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/com_2012_722_ro.pdf

⁵ Frauda fiscală este o formă de evaziune fiscală comisă în mod intenționat, care, în general, face obiectul unor sancțiuni penale. Termenul include situațiile în care sunt prezentate în mod intenționat declarații false sau documente contrafăcute. În general, evaziunea fiscală desemnează mecanisme ilegale prin care obligația de plată a impozitului este ascunsă sau ignorată, și anume contribuabilul plătește impozite mai mici decât cele pe care este obligat să le plătească din punct de vedere juridic, prin neaducerea la cunoștința autorităților fiscale a unor venituri sau informații.

reprezentând adesea sume nedeclarate și neimpozitate, se află în continuare în jurisdicții offshore, reducând veniturile fiscale naționale. Punerea în aplicare a unor acțiuni decisive care să aibă drept obiectiv reducerea la minimum a fraudei și a evaziunii fiscale ar putea genera venituri suplimentare în valoare de miliarde de euro pentru bugetele publice din întreaga Europă.

Frauda și evaziunea fiscală constituie, de asemenea, o provocare în materie de corectitudine și echitate.

În opinia mea corectitudinea este o condiție esențială pentru ca reformele economice necesare să fie acceptabile din punct de vedere social și politic. Sarcina fiscală ar trebui să fie distribuită mai uniform, prin asigurarea faptului că toată lumea, indiferent dacă este vorba de lucrători mai puțin calificați, de întreprinderi multinaționale care beneficiază de piața unică sau de persoane înstărite cu economii în jurisdicții offshore, contribuie la finanțele publice prin plata unei contribuții echitabile.

Corectitudinea și echitatea înseamnă, de asemenea, crearea unor sisteme de impozitare mai bune și mai juste.

Combaterea fraudei și a evaziunii fiscale necesită acțiuni la nivel național, la nivelul Uniunii și la nivel mondial. Procesul de integrare europeană a dus la o integrare mai strânsă a economiilor tuturor statelor membre, înregistrându-se volume ridicate ale tranzacțiilor transfrontaliere, precum și diminuarea costurilor și a riscurilor aferente acestor tranzacții. Procesul a generat avantaje enorme pentru cetățenii și întreprinderile europene, însă, în schimb, a creat provocări suplimentare pentru administrațiile fiscale naționale în ceea ce privește cooperarea și schimbul de informații. Experiența a arătat că statele membre pot face față în mod eficace acestor provocări numai dacă acționează împreună, pe baza unui cadru convenit la nivelul UE. Soluțiile exclusiv unilaterale nu vor funcționa. În cadrul unei piețe unice, într-o economie globalizată, neconcordanțele și lacunele din legislațiile naționale sunt prea ușor valorificate de cei care caută să se sustragă de la plata obligațiilor fiscale.

UE are de mult timp o politică solidă privind buna guvernare în domeniul fiscal. Principiile care stau la baza sistemului UE sunt transparența, schimbul automat de informații și concurența fiscală loială. UE poate valorifica experiența acumulată de-a lungul mai multor ani: schimbul automat de informații este din 2005 standardul UE pentru veniturile din economii.

UE a elaborat un set cuprinzător de instrumente pentru a îmbunătăți capacitatea statelor membre de a combate fraudă și evaziunea fiscală. Acest set cuprinde legislația UE (privind îmbunătățirea transparenței, schimbul de informații și cooperarea administrativă), acțiuni coordonate recomandate statelor membre (de exemplu, cele care vizează planificarea fiscală agresivă și paradisurile fiscale) și recomandările specifice fiecărei țări referitoare la intensificarea luptei împotriva fraudei fiscale, ca parte a semestrului european al guvernării economice.

S-au luat deja mai multe măsuri importante, iar statele membre utilizează mai bine instrumentele disponibile. În prezent este prioritar ca statele membre să aducă îmbunătățirile necesare sistemelor lor naționale, precum și să utilizeze pe deplin setul european de instrumente și să pună în aplicare în mod temeinic și coordonat măsurile convenite.

BIBLIOGRAPHY

1. A. Boroș, C. Cășuneanu, *Reflecții asupra noii legi pentru prevenirea și combaterea evaziunii fiscale*, Editura Național, București, 2013;
2. I.M. Costea, *Combaterea evaziunii fiscale și fraudă comunitară*, Editura C.H. Beck, București, 2010;
3. G. Goicea, M.C. Goicea, A.M. Olteanu-Duarte, *Evaziunea fiscală între abuz și rațiune economică*, Editura Național, București, 2011;
4. D.D. Șaguna, *Drept fiscal*, ed. a Va, Editura C.H. Beck, București, 2013;

5. B. Terra, J. Kajus, A guide to the European WATT Directives: Commentary on the Value Added Tax of the European Community;
6. Cauzele reunite C-354/355/03 Optigen Ltd, Fulcrum Electronics Ltd și Bond House Systems Ltd c. Commissioners of Customs & Excise – Curtea Europeană de Justiție, camera a treia, decizia din 12 ianuarie 2006;
7. Convenția stabilită pe baza art. K3 din Tratatul privind Uniunea Europeană relativă la protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene;
8. Combaterea fraudei și a evaziunii fiscale, Contribuția Comisiei la reuniunea Consiliului European din data de 22 mai 2013;
9. Directiva nr. 67/227/CEE;