



COMISIA
EUROPEANĂ

Strasbourg, 5.7.2016
COM(2016) 452 final

2016/0209 (CNS)

Propunere de

DIRECTIVĂ A CONSILIULUI

**de modificare a Directivei 2011/16/UE în ceea ce privește accesul autorităților fiscale la
informații privind combaterea spălării banilor**

EXPUNERE DE MOTIVE

1. CONTEXTUL PROPUNERII

• Motivele și obiectivele propunerii

Comisia Europeană urmărește obiectivele unei agende ambițioase de combatere a evaziunii și a evitării obligațiilor fiscale, pentru a asigura o impozitare mai echitabilă și mai eficace în întreaga UE. Creșterea transparenței fiscale este un obiectiv central în acest sens. În ultimii câțiva ani, s-au înregistrat progrese semnificative în sporirea transparenței fiscale și în consolidarea cooperării între autoritățile fiscale din întreaga UE. Statele membre s-au pus de acord cu privire la acte legislative noi privind schimbul automat de informații referitoare la deciziile fiscale¹ și privind raportarea fiscală defalcată pe țări a multinaționalelor². În aprilie 2016, Comisia a propus, de asemenea, ca marile întreprinderi multinaționale să facă public un set specificat de date fiscale, defalcate pe țări. În ceea ce privește conturile individuale, în ianuarie 2016, a intrat în vigoare o nouă legislație a UE, în temeiul cărei statele membre vor face în mod automat schimb de informații privind conturile fiscale deținute în străinătate. Această prevedere ajută la împiedicarea ascunderii fondurilor în străinătate pentru a eluda impozitarea.

Recentele scurgeri de informații din mass-media, care au dezvăluit operațiuni pe scară largă de ascundere a unor fonduri offshore, confirmă importanța agendei UE de promovare a transparenței fiscale. Ele au indicat, de asemenea, domeniile în care trebuie încă luate măsuri suplimentare pentru întărirea cadrului necesar transparenței la nivelul UE și la nivel internațional. A devenit în special evident faptul că autoritățile fiscale au nevoie de mai mult acces la informații referitoare la beneficiarii reali din spatele entităților intermediare și la alte informații relevante referitoare la măsurile de precauție privind clientela, pentru a putea identifica și combate cu eficacitate evaziunea fiscală.

Declarația G20 de la 18 aprilie le solicită Grupului de Acțiune Financiară Internațională (GAFI) și Forumului mondial privind transparența și schimburile de informații în scopuri fiscale să vină cu propuneri de îmbunătățire a punerii în aplicare a standardelor internaționale de transparență, inclusiv în ceea ce privește disponibilitatea informațiilor privind beneficiarii reali și schimbul internațional de astfel de informații.

În declarația lor din 14 aprilie 2016, cei cinci miniștri de finanțe din UE participanți la G20 s-au concentrat asupra combaterii evaziunii fiscale, a planificării fiscale agresive și a spălării banilor. Declarația a subliniat în special importanța vitală a punerii în aplicare rapide și eficace a Standardului global pentru schimbul automat de informații privind conturile financiare în domeniul fiscal („standardul global”). În plus, a trecut în revistă problemele întâlnite în ceea ce privește disponibilitatea informațiilor privind beneficiarii reali și a evidențiat tiparele recurente în domeniul spălării banilor, al evaziunii fiscale și a finanțărilor ilicite.

Directiva 2014/107/UE („directiva”) de modificare a Directivei 2011/16/UE („Directiva privind cooperarea administrativă”) a fost adoptată în 2014 și se aplică în 27 de state membre din 1 ianuarie 2016, iar din 1 ianuarie 2017 și în Austria. Această directivă pune în aplicare Standardul global pentru schimbul automat de informații privind conturile financiare în domeniul fiscal („standardul global”) în interiorul UE. În acest fel, ea asigură faptul că

¹ JO L 332, 18.12.2015, p. 1-10.

² JO L 146, 3.6.2016, p. 8-21.

informațiile privind titularii de cont ai conturilor financiare sunt raportate statului membru în care sunt rezidenți titularii de cont.

În plus, directiva prevede că, în cazul în care titularul de cont este o structură intermediară (de exemplu, o entitate nefinanciară pasivă), instituțiile financiare trebuie să verifice entitatea respectivă și trebuie să identifice și să raporteze persoanele care exercită controlul (beneficiarii reali, în terminologia combaterii spălării banilor³). Acest element important din cadrul aplicării directivei implică o etapă care se bazează integral pe informații privind combaterea spălării banilor pentru identificarea persoanelor care exercită controlul.

În lipsa accesului autorităților fiscale la informațiile respective, eficacitatea monitorizării instituțiilor financiare în aplicarea Directivei privind cooperarea administrativă va fi redusă în mod semnificativ. În absența informațiilor menționate, autoritățile fiscale nu vor putea să monitorizeze, să auditeze și să confirme faptul că instituțiile financiare aplică în mod corespunzător directiva și că acestea identifică în mod corect și raportează persoanele care exercită controlul în cadrul structurilor intermediare.

Prin urmare, obiectivul prezentei inițiative este să le permită autorităților fiscale un acces consecvent la informațiile privind combaterea spălării banilor pentru a-și putea îndeplini sarcinile de monitorizare a aplicării corespunzătoare a Directivei privind cooperarea administrativă de către instituțiile financiare.

Accesul administrațiilor fiscale din diferite părți ale UE la informații privind combaterea spălării banilor diferă considerabil. Chiar și atunci când li se acordă accesul, autoritățile fiscale se confruntă cu obstacole semnificative, care reduc eficacitatea eforturilor lor împotriva evaziunii fiscale și a evitării obligațiilor fiscale. Modificările aduse celei de-a patra Directive în domeniul combaterii spălării banilor, la care se face trimitere în secțiunea următoare, sunt importante pentru a îmbunătăți identificarea spălării banilor, a corupției, a finanțării terorismului și a altor activități infracționale. Autoritățile fiscale ar trebui să aibă acces la astfel de informații și pentru a-și maximiza capacitatea de a lupta împotriva evaziunii fiscale și a evitării obligațiilor fiscale. Prin urmare, Comisia propune acordarea accesului la aceste informații prin Directiva privind cooperarea administrativă, care constituie cadrul multora dintre celelalte măsuri ale UE în domeniul transparenței fiscale.

Acordarea accesului ține de chestiuni de organizare internă la nivelul statelor membre și nu implică niciun fel de obligații de raportare sau administrative din partea părților implicate externe. Orice eventuală sarcină suplimentară a instituțiilor financiare legată de obligația de a prezenta autorităților fiscale informații privind combaterea spălării banilor în timpul verificărilor, analizelor și auditurilor ar fi:

- (i) legată strict de *supervizarea obligațiilor deja existente*, al căror impact asupra sarcinii administrative globale a fost deja luat în considerare atunci când au fost stabilite obligațiile respective;
- (ii) necesară numai de la caz la caz, în funcție de constatările din timpul verificărilor, analizelor și auditurilor și
- (iii) prezentă întotdeauna în contextul unor verificări, analize și audituri cuprinzătoare privind îndeplinirea tuturor obligațiilor existente legate de identificarea persoanelor care fac obiectul raportării în temeiul Directivei privind cooperarea administrativă și nu doar a obligației de identificare a persoanelor care exercită controlul/beneficiarilor reali.

³ Referință: Punctul D.5 din secțiunea VIII a anexei I la Directiva 2014/107/UE.

- **Coerența cu dispozițiile existente în domeniul de politică vizat**

Modificări aduse celei de-a patra Directive în domeniul combaterii spălării banilor [COM(2016) 450]

În Planul de acțiune pentru consolidarea combaterii finanțării terorismului adoptat la 2 februarie 2016, Comisia s-a angajat să propună modificări ale celei de-a patra Directive în domeniul combaterii spălării banilor⁴ („4 DCSB”) în prima jumătate a anului 2016, pentru a consolida în continuare normele împotriva finanțării terorismului. Necesitatea consolidării în continuare a normelor împotriva spălării banilor pentru a îmbunătăți transparența și disponibilitatea informațiilor privind beneficiarii reali a determinat Comisia să propună modificări ale 4 DCSB după evaluarea opțiunilor de politică într-o a doua parte a evaluării impactului modificărilor propuse ale 4 DCSB.

Modificările 4 DCSB recunosc legătura dintre combaterea spălării banilor și a evaziunii fiscale și problemele întâlnite la nivel mondial. Modificările respective se bazează pe sinergii clare între controalele de precauție vizând clientela efectuate în temeiul 4 DCSB și aceleași controale de precauție efectuate în temeiul Directivei privind cooperarea administrativă.

În mod similar, faptul că informațiile privind combaterea spălării banilor sunt clar identificabile și sunt disponibile în temeiul unor dispoziții specifice din 4 DCSP oferă posibilitatea unei trimiteri directe la dispozițiile respective, fără a mai fi nevoie ca instituțiile financiare să furnizeze din nou informațiile în scopul Directivei privind cooperarea administrativă.

Cele două propuneri sunt prezentate împreună cu comunicarea emisă la aceeași dată [COM(2016) 451].

2. TEMEIUL JURIDIC, SUBSIDIARITATEA ȘI PROPORȚIONALITATEA

- **Temei juridic**

Propunerea modifică Directiva 2001/16/UE⁵, astfel cum a fost modificată de Directiva 2014/107/UE⁶, de Directiva 2015/2376/UE⁷ și de Directiva 2016/881/UE⁸, prin introducerea unei dispoziții care permite accesul autorităților fiscale la informații specifice privind combaterea spălării banilor în scopuri fiscale.

Modificările sunt cuprinse în articolul 1 din prezenta propunere. Mai precis:

Articolul 22 din Directiva 2011/16/UE este completat cu un alineat (1a) care permite accesul autorităților fiscale la măsurile de punere în aplicare, documentația și informațiile privind

⁴ Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei (JO L 141, 5.6.2015, p. 73).

⁵ Directiva 2011/16/UE a Consiliului din 15 februarie 2011 privind cooperarea administrativă în domeniul fiscal și de abrogare a Directivei 77/799/CEE (JO L 64, 11.3.2011, p. 1).

⁶ Directiva 2014/107/UE a Consiliului din 9 decembrie 2014 de modificare a Directivei 2011/16/UE în ceea ce privește schimbul automat obligatoriu de informații în domeniul fiscal (JO L 359, 16.12.2014, p. 1).

⁷ Directiva (UE) 2015/2376 a Consiliului din 8 decembrie 2015 de modificare a Directivei 2011/16/UE în ceea ce privește schimbul automat obligatoriu de informații în domeniul fiscal (JO L 332, 18.12.2015, p. 1).

⁸ Directiva (UE) 2016/881 a Consiliului din 25 mai 2016 de modificare a Directivei 2011/16/UE în ceea ce privește schimbul automat obligatoriu de informații în domeniul fiscal (JO L 146, 3.6.2016, p. 8).

beneficiarii reali și controalele de precauție vizând clientela prevăzute în 4 DCBS. Alineatul se adaugă la articolul general 22 privind obligațiile speciale ale statelor membre și nu la articolul specific 8 alineatul (3a) de punere în aplicare a schimbului automat de informații. Motivul este faptul că schimbul automat va genera inevitabil schimburi de informații la cerere și schimburi spontane de informații privind calitatea și caracterul complet al informațiilor care fac obiectul schimbului automat. Acesta poate duce și la anchete suplimentare, de exemplu cu privire la conturi sau alte active care nu au făcut obiectul schimbului automat de informații. Competențele de acces ale autorităților fiscale ar fi altfel necesare și în contextul unor astfel de schimburi.

- **Subsidiaritatea (pentru competență neexclusivă)**

Obiectul acestor modificări se încadrează în același temei juridic ca și Directiva 2011/16/UE, și anume articolul 115 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), care urmărește să asigure funcționarea corespunzătoare a pieței interne. Articolul 115 din TFUE prevede apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre care au incidență directă asupra instituirii sau a funcționării pieței interne și care fac ca apropierea legislațiilor să devină necesară.

Pentru a asigura funcționarea corespunzătoare a pieței interne și condiții de concurență echitabile în ceea ce privește capacitatea statelor membre de a monitoriza în mod adecvat punerea în aplicare a Directivei privind cooperarea administrativă, autoritățile fiscale din toate statele membre ale UE trebuie să poată beneficia de competențele de acces necesare.

- **Proporționalitatea**

Problemele identificate odată cu recente revelații au evidențiat faptul că evazioniștii fiscali și mediatorii lor caută întotdeauna regimurile cu cea mai slabă transparență și exploatează vulnerabilitățile din aplicarea acestora. Pentru a asigura eliminarea unor astfel de posibilități și pentru a garanta condiții achitabile între statele membre, este necesar un set de norme comune care să le permită autorităților fiscale să-și îndeplinească obligațiile de monitorizare.

Astfel, propunerea reprezintă răspunsul cu cel mai înalt grad de proporționalitate la problema identificată. În consecință, modificările propuse nu depășesc ceea ce este necesar pentru a aborda aspectele în cauză și pentru a atinge, în acest fel, obiectivele din tratat referitoare la o funcționare corespunzătoare și eficientă a pieței interne.

Prezenta propunere respectă principiile proporționalității, astfel cum sunt prevăzute la articolul 5 alineatul (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană.

- **Alegerea instrumentului**

Competențele de monitorizare sunt legate direct de Directiva privind cooperarea administrativă. Prin urmare, dispozițiile care conferă competențele respective trebuie să facă parte din aceeași directivă.

3. REZULTATELE EVALUĂRILOR EX POST, ALE CONSULTĂRILOR CU PĂRȚILE INTERESATE ȘI ALE EVALUĂRILOR IMPACTULUI

- **Consultări cu părțile interesate**

Modificările pot să implice numai modalitățile de organizare internă din cadrul administrațiilor statelor membre și nu afectează părțile interesate externe.

- **Statele membre**

În declarația lor din 14 aprilie 2016, cinci state membre au subliniat importanța punerii în aplicare rapide și eficace a standardului global, pus în aplicare de directivă, și a problemelor

conexe legate de combaterea spălării banilor. Toate celelalte state membre se alătură acum acestei declarații.

- **Evaluarea impactului**

Evaluarea impactului modificărilor propuse ale 4 DCSP cuprinde o analiză amănunțită în secțiunea 5.4 „Anumitor autorități publice le lipsesc informațiile” și arată că opțiunea preferată supusă atenției Comitetului de analiză a reglementării este „clarificări privind accesul acordat autorităților fiscale”.

Așa cum s-a arătat mai sus, deși modificările propuse ale celei de-a patra Directive în domeniul combaterii spălării banilor sunt importante, din perspectiva faptului că munca autorităților fiscale este crucială în identificarea și raportarea suspiciunilor de infracțiuni grave, precum corupția, spălarea banilor și finanțarea terorismului, accesul autorităților fiscale la informații în scopuri proprii – astfel cum este prevăzut în legislația Uniunii și în cea națională, și în special în scopurile Directivei privind cooperarea administrativă, precum și aplicarea corespunzătoare a acesteia – ar trebui reglementat printr-o directivă fiscală.

- **Drepturile fundamentale**

Conform articolului 6 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană, Uniunea recunoaște drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale.

Impactul accesului sporit la informații referitoare la beneficiarii reali și la procedurile controalelor de precauție vizând clientela a fost analizat din perspectiva asigurării respectării articolului 7 (dreptul la viața privată și de familie) și a articolului 8 (protecția datelor cu caracter personal) din Cartă. În contextul în care noile măsuri au de-a face cu date personale, asigurarea accesului este singura modalitatea prin care autoritățile fiscale pot confirma nu doar informațiile care li se raportează, ci și faptul că persoana impozitată este proprietarul și beneficiarul real și prin care li se pot oferi instrumentele strategice necesare pentru combaterea evaziunii și fraudei fiscale.

În plus, administrațiile fiscale intră oricum sub incidența secretului profesional. Informațiile obținute în cursul îndeplinirii îndatoririlor ar intra în domeniul de aplicare al secretului profesional și ar face obiectul garanțiilor corespunzătoare. Articolul 25 din Directiva privind cooperarea administrativă face trimitere la normele aplicabile în materie de protecție a datelor în contextul cooperării administrative dintre autoritățile fiscale, precum și la colectarea și utilizarea datelor colectate și furnizate de entitățile obligate.

În acest sens, măsurile propuse, deși au potențialul de a interfera cu drepturile fundamentale la viață privată, inclusiv la confidențialitatea comunicărilor, precum și cu protecția vieții private și a datelor cu caracter personal, sunt necesare și proporționale pentru asigurarea funcționării adecvate a sistemelor de impozitare și a supravegherii îndeplinirii corespunzătoare a obligațiilor de către toți actorii.

4. IMPLICAȚIILE BUGETARE

Nu există implicații financiare asupra bugetului UE.

Propunere de

DIRECTIVĂ A CONSILIULUI

de modificare a Directivei 2011/16/UE în ceea ce privește accesul autorităților fiscale la informații privind combaterea spălării banilor

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolele 113 și 115,

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

după transmiterea proiectului de act legislativ către parlamentele naționale,

având în vedere avizul Parlamentului European⁹,

având în vedere avizul Comitetului Economic și Social European¹⁰,

hotărând în conformitate cu o procedură legislativă specială,

întrucât:

- (1) Directiva 2011/16/UE a Consiliului¹¹, astfel cum a fost modificată de Directiva 2014/107/UE¹² se aplică, de la 1 ianuarie 2016, în 27 de state membre, iar de la 1 ianuarie 2017 și în Austria. Directiva respectivă pune în aplicare Standardul global pentru schimbul automat de informații privind conturile financiare în domeniul fiscal („standardul global”) în interiorul Uniunii. În acest fel, ea asigură faptul că informațiile privind titularii de cont ai conturilor financiare sunt raportate statului membru în care sunt rezidenți titularii de cont.
- (2) În plus, Directiva 2011/16/UE prevede că, în cazul în care titularul de cont este o structură intermediară, instituțiile financiare trebuie să verifice structura respectivă și trebuie să identifice și să raporteze beneficiarii săi reali. Acest element important în aplicarea directivei respective se bazează pe informații privind combaterea spălării banilor obținute în temeiul Directivei 2015/849/UE a Parlamentului European și a Consiliului¹³ pentru identificarea beneficiarilor reali.

⁹ JO C , , p. .

¹⁰ JO C , , p. .

¹¹ Directiva 2011/16/UE a Consiliului din 15 februarie 2011 privind cooperarea administrativă în domeniul fiscal și de abrogare a Directivei 77/799/CEE (JO L 64, 11.3.2011, p. 1).

¹² Directiva 2014/107/UE a Consiliului din 9 decembrie 2014 de modificare a Directivei 2011/16/UE în ceea ce privește schimbul automat obligatoriu de informații în domeniul fiscal (JO L 359, 16.12.2014, p. 1).

¹³ Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei (JO L 141, 5.6.2015, p. 73).

- (3) Pentru a asigura monitorizarea efectivă a aplicării de către instituțiile financiare a procedurilor de control de precauție stabilite în Directiva 2011/16/UE, autoritățile fiscale au nevoie să aibă acces la informațiile privind combaterea spălării banilor. În absența accesului, autoritățile respective nu vor putea să monitorizeze, să auditeze și să confirme faptul că instituțiile financiare aplică în mod corespunzător Directiva 2011/16/UE, identificând în mod corect și raportând beneficiarii reali ai structurilor intermediare.
- (4) Prin urmare, este necesar să se asigure accesul autorităților fiscale la informațiile, procedurile, documentele și mecanismele privind combaterea spălării banilor pentru ca acestea să-și poată îndeplini sarcinile de monitorizare a aplicării corespunzătoare a Directivei 2011/16/UE.
- (5) Prezenta directivă respectă drepturile fundamentale și principiile recunoscute în special de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. În cazurile în care prezenta directivă impune ca accesul autorităților fiscale la date cu caracter personal să fie prevăzut de lege, acest lucru nu necesită în mod neapărat adoptarea unui act legislativ de către parlament, fără a aduce atingere ordinii constituționale din statele membre vizate. Cu toate acestea, un astfel de act legislativ ar trebui să fie clar și precis, iar aplicarea sa ar trebui să fie clară și previzibilă pentru persoanele care intră sub incidența sa, conform jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene și a Curții Europene a Drepturilor Omului.
- (6) Întrucât obiectivul prezentei directive, și anume instituirea unei cooperări administrative eficiente între statele membre și monitorizarea sa efectivă în condiții compatibile cu buna funcționare a pieței interne, nu poate fi realizat în mod satisfăcător de către statele membre și, prin urmare, din motive de uniformitate și eficacitate, el poate fi realizat mai bine la nivelul Uniunii, aceasta din urmă poate adopta măsuri în conformitate cu principiul subsidiarității astfel cum este definit la articolul 5 din Tratatul privind Uniunea Europeană. În conformitate cu principiul proporționalității, astfel cum este enunțat la respectivul articol, prezenta directivă nu depășește ceea ce este necesar pentru a atinge obiectivul respectiv.
- (7) Controalele de precauție vizând clientela efectuate de instituțiile financiare în temeiul Directivei 2011/16/UE au început deja și primele schimburi de informații urmează să fie finalizate până în septembrie 2017. Prin urmare, pentru a se asigura faptul că monitorizarea efectivă a aplicării nu suferă întârzieri, prezenta directivă de modificare ar trebui să intre în vigoare și să fie transpusă până la 1 ianuarie 2017.
- (8) Prin urmare, Directiva 2011/16/UE ar trebui modificată în consecință,

ADOPTĂ PREZENTA DIRECTIVĂ:

Articolul 1

La articolul 22 din Directiva 2011/16/UE, se introduce următorul alineat (1a):

„(1a) În scopul punerii în aplicare și al asigurării respectării acelor legi ale statelor membre care conferă valabilitate prezentei directive, precum și pentru asigurarea funcționării cooperării administrative pe care o instituie, statele membre asigură prin lege accesul autorităților fiscale la mecanismele, procedurile, documentele și informațiile menționate la articolele 13, 30, 31, 32a și 40 din Directiva 2015/849/UE a Parlamentului European și a Consiliului*.

* Directiva (UE) 2015/849 a Parlamentului European și a Consiliului din 20 mai 2015 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor sau finanțării terorismului, de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 al Parlamentului European și al Consiliului și de abrogare a Directivei 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului și a Directivei 2006/70/CE a Comisiei (JO L 141, 5.6.2015, p. 73).”.

Articolul 2

1. Statele membre adoptă și publică, până cel târziu la 31 decembrie 2016, actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive. Statele membre comunică de îndată Comisiei textul acestor acte.

Statele membre aplică dispozițiile respective începând de la 1 ianuarie 2017.

Atunci când statele membre adoptă aceste acte, ele cuprind o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o astfel de trimitere la data publicării lor oficiale. Statele membre stabilesc modalitatea de efectuare a acestei trimiteri.

2. Statele membre comunică Comisiei textul principalelor dispoziții de drept intern pe care le adoptă în domeniul reglementat de prezenta directivă.

Articolul 3

Prezenta directivă intră în vigoare la data adoptării.

Articolul 4

Prezenta directivă se adresează statelor membre.

Adoptată la Strasbourg,

*Pentru Consiliu
Președintele*