Consiliul
Uniunii Europene

Bruxelles, 26 noiembrie 2026
(OR. en)

16481/26

FISC 437
ECOFIN 1578

NOTĂ DE ÎNSOȚIRE

Sursă:	Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare
Data primirii:	25 noiembrie 2026
Destinatar:	Dna Thérèse BLANCHET, Secretară Generală a Consiliului Uniunii Europene
Nr. doc. Csie:	COM(2026) 630 final
Subiect:	COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR Atenție la decalaje în 2026: Consolidarea finanțelor publice prin eforturi comune de reducere a decalajelor fiscale și de îmbunătățire a conformării fiscale

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul COM(2026) 630 final.

Anexă: COM(2026) 630 final

COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 24.11.2026
COM(2026) 630 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR

Atenție la decalaje în 2026: Consolidarea finanțelor publice prin eforturi comune de reducere a decalajelor fiscale și de îmbunătățire a conformării fiscale

{SWD(2026) 1201 final} - {SWD(2026) 1202 final} - {SWD(2026) 1203 final} - {SWD(2026) 1204 final} - {SWD(2026) 1205 final} - {SWD(2026) 1206 final} - {SWD(2026) 1207 final} - {SWD(2026) 1208 final} - {SWD(2026) 1209 final} - {SWD(2026) 1210 final} - {SWD(2026) 1211 final} - {SWD(2026) 1212 final} - {SWD(2026) 1213 final} - {SWD(2026) 1214 final} - {SWD(2026) 1215 final} - {SWD(2026) 1216 final} - {SWD(2026) 1217 final} - {SWD(2026) 1218 final} - {SWD(2026) 1219 final} - {SWD(2026) 1220 final} - {SWD(2026) 1221 final} - {SWD(2026) 1222 final} - {SWD(2026) 1223 final} - {SWD(2026) 1224 final} - {SWD(2026) 1225 final} - {SWD(2026) 1226 final} - {SWD(2026) 1227 final} - {SWD(2026) 1228 final}

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR

Atenție la decalaje în 2026: Consolidarea finanțelor publice prin eforturi comune de reducere a decalajelor fiscale și de îmbunătățire a conformării fiscale

1. Introducere

Europa trebuie să investească pentru a-și consolida capabilitățile de apărare, a accelera digitalizarea și tranziția verde și a stimula productivitatea și competitivitatea. Cu toate acestea, bugetele naționale ale multor state membre sunt supuse unor presiuni considerabile, ceea ce limitează spațiul bugetar disponibil pentru investiții esențiale ([1]).

Totuși, în fiecare an, în UE se pierd venituri fiscale în valoare de peste 200 de miliarde EUR, potrivit estimărilor privind decalajele de conformare fiscală, ceea ce reprezintă aproximativ 1 % din PIB-ul UE. Numai în ceea ce privește taxa pe valoarea adăugată (TVA), pierderea este estimată la aproximativ 125 de miliarde EUR, reprezentând 9,5 % din totalul obligațiilor de plată a TVA în 2023. În ceea ce privește impozitul pe profit, pierderile estimate la nivelul statelor membre însumează aproape 50 de miliarde EUR, reprezentând 9,2 % din veniturile colectate din impozitul pe profit ([2])**.** Acestea sunt venituri datorate, dar care rămân necolectate din cauza unor forme de evaziune fiscală sau de evitare a obligațiilor fiscale, a deficiențelor administrative sau a erorilor neintenționate. Decalajele de conformare fiscală sunt, prin natura lor, dificil de măsurat, iar estimările disponibile diferă în ceea ce privește sfera de cuprindere, metodologia și gradul de incertitudine ([3]). Este probabil ca aceste estimări să fie prudente, deoarece nu acoperă toate categoriile de pierderi de venituri fiscale, cum ar fi cele rezultate din planificarea fiscală agresivă transfrontalieră sau din transferul internațional al profiturilor. Ele arată că se pot obține câștiguri semnificative prin investiții atât în măsurarea mai precisă a acestor decalaje, cât și în măsuri de îmbunătățire a conformării fiscale. Recuperarea chiar și a unei părți din aceste venituri neîncasate ar contribui la atenuarea presiunii asupra finanțelor publice și ar crea o marjă bugetară suplimentară pentru investiții, fără a introduce noi impozite sau a majora cotele de impozitare existente.

---

[1] Informațiile, metodele și datele specifice fiecărei țări sunt prezentate în documentele de lucru ale serviciilor Comisiei SWD(2026) 1201 - SWD(2026) 1228.

[2] TVA-ul și impozitul pe profit sunt evidențiate aici ca exemple pentru care sunt disponibile estimări relativ riguroase în întreaga UE. Decalaje de conformare pot apărea și în cazul altor impozite, inclusiv al impozitului pe venitul persoanelor fizice și al impozitelor pe averea persoanelor fizice, dar estimările disponibile sunt mai fragmentate și nu sunt incluse în cifrele agregate prezentate în comunicarea de față.

[3] În plus, din cauza calendarului de publicare a seturilor de date naționale care stau la baza estimării decalajelor fiscale, cele mai recente estimări disponibile într-un anumit an se referă, de regulă, la situația din urmă cu doi sau trei ani. Estimările privind dimensiunea economiei neobservate în fiecare stat membru variază între 0,7 % și 25 % din PIB.

Amploarea economiei subterane și complexitatea normelor fiscale fac dificilă, dar cu atât mai importantă, înțelegerea factorilor care determină decalajele de conformare fiscală în întreaga UE. În mai multe state membre, activitățile economice subterane de proporții considerabile subminează conformarea fiscală. Dispozițiile fiscale și modalitățile transfrontaliere din ce în ce mai complexe pot crește costurile conformării fiscale, pot duce la erori sau la evitarea obligațiilor fiscale și pot genera venituri nepercepute în cuantum semnificativ. Percepțiile cu privire la echitatea și eficiența sistemului fiscal, precum și cu privire la sarcina fiscală globală pot influența conformarea fiscală. Acești factori variază de la o țară la alta. Colaborarea eficace dintre administrațiile fiscale și contribuabili favorizează crearea unui mediu bazat pe încredere, transparență și sprijin reciproc, îmbunătățind astfel conformarea fiscală și consolidând funcționarea, integrarea și competitivitatea pieței interne.

În vederea evaluării riscurilor la adresa finanțelor publice, statele membre trebuie să cunoască amploarea decalajelor de conformare fiscală. Cuantificarea decalajelor de conformare fiscală și a evoluției acestora în timp nu este doar un exercițiu tehnic, ci oferă autorităților informații utile pentru îmbunătățirea eforturilor de asigurare a respectării legislației și de promovare a conformării fiscale. Aceste estimări contribuie la identificarea riscurilor, la orientarea intervențiilor, la alocarea resurselor și la perfecționarea strategiilor de conformare fiscală. Prin urmare, analiza decalajelor fiscale este un instrument de management strategic menit să sporească nivelul veniturilor colectate.

Cheltuielile fiscale constituie o sursă de decalaje fiscale generate de măsurile de politică fiscală. Statele membre ale UE raportează anual venituri fiscale nepercepute în valoare de aproximativ 750 de miliarde EUR ca urmare a cheltuielilor fiscale (echivalentul a 4 % din PIB-ul UE în 2025), însă această cifră trebuie interpretată cu prudență ([4]). Cheltuielile fiscale includ, de exemplu, cote reduse de impozitare, scutiri fiscale pentru anumite sectoare, credite fiscale sau alte stimulente fiscale. Un pas esențial îl reprezintă monitorizarea și evaluarea acestor cheltuieli fiscale. Spre deosebire de cheltuielile directe, cheltuielile fiscale tind adesea să se permanentizeze în sistemul fiscal în timp și pot exercita o presiune considerabilă asupra bugetelor naționale. În schimb, stimulentele fiscale bine țintite – cum ar fi cele recomandate în cadrul Pactului pentru o industrie curată sau al uniunii economiilor și a investițiilor – pot sprijini obiective de politică esențiale, cum ar fi inovarea sau tranziția către o economie curată. Recomandarea Comisiei privind stimulentele fiscale pentru sprijinirea Pactului pentru o industrie curată stabilește principii referitoare la conceperea eficace a creditelor fiscale și a măsurilor de amortizare accelerată, inclusiv o recomandare adresată statelor membre de a evalua periodic eficacitatea măsurilor adoptate ([5]).

[4] Această cifră trebuie interpretată cu prudență, deoarece rezultă din agregarea valorilor totale corespunzătoare fiecărei țări, care se referă la ani diferiți și au semnificații diferite. Sfera de cuprindere a raportării cheltuielilor fiscale variază, iar sistemele fiscale de referință diferă atât de mult, încât autoritățile naționale resping agregarea datelor chiar și la nivel național. Estimările privind veniturile nepercepute la nivel național provin din GTED.

[5] Recomandarea Comisiei privind stimulentele fiscale pentru sprijinirea Pactului pentru o industrie curată și din perspectiva Cadrului privind ajutoarele de stat în contextul Pactului pentru o industrie curată, C(2025) 4319 final https://commission.europa.eu/document/download/f4718f39-19cc-42a4-9a9f-48acb824dc4f_en?filename=C_2025_4319_1_EN_ACT_part1_v6.pdf,

Administrațiile fiscale moderne, care își fundamentează activitatea pe date, joacă un rol crucial în reducerea decalajelor fiscale și îmbunătățirea conformării fiscale. Multe state membre se confruntă cu scăderea gradului de conformare fiscală, creșterea volumului creanțelor fiscale restante, sisteme digitale fragmentate și tranzacții transfrontaliere tot mai complexe. Abordarea acestor provocări necesită administrații fiscale adaptate cerințelor viitorului, care valorifică datele și sunt capabile să detecteze din timp cazurile de neconformare fiscală, să faciliteze conformarea voluntară și să asigure recuperarea în timp util a creanțelor fiscale restante. Investițiile în instrumente digitale, sisteme integrate și prelucrarea datelor în timp real, precum și consolidarea capacității de colectare și recuperare a creanțelor fiscale și cooperarea dintre autorități constituie elemente-cheie.

Comunicarea intitulată „Atenție la decalaje" și cele 27 de fișe de țară care o însoțesc reprezintă un instrument strategic pentru îmbunătățirea sistemelor fiscale și a conformării fiscale în întreaga UE. În ultimă instanță, inițiativa urmărește să sprijine statele membre în vederea reducerii decalajelor de conformare fiscală, a optimizării colectării creanțelor fiscale și a consolidării guvernanței cheltuielilor fiscale. Totodată, aceasta îndeamnă statele membre să raporteze și să evalueze periodic decalajele fiscale generate de măsurile de politică fiscală și să raționalizeze măsurile care stau la originea acestora – în special atunci când cheltuielile fiscale nu au generat beneficii pe măsura costurilor. Pe lângă faptul că sprijină statele membre în analizarea și reducerea decalajelor fiscale, precum și în modernizarea modului de colectare a impozitelor, inițiativa valorifică beneficiile considerabile ale cooperării administrative, permițându-le acestora să colaboreze pentru a compara rezultatele obținute și a face schimb de bune practici, în cadrul unei agende de reforme orientate spre viitor.

Comunicarea evaluează provocările legate de decalajele fiscale și identifică acțiuni menite să răspundă acestor provocări. În primul rând, comunicarea evaluează dificultățile cu care se confruntă statele membre în măsurarea, monitorizarea și evaluarea decalajelor fiscale, precum și atunci când încearcă să integreze concluziile astfel obținute în activitatea administrațiilor fiscale, în contextul eforturilor de intensificare a digitalizării și de consolidare a activităților de colectare a creanțelor fiscale. Ulterior, se propune un set de acțiuni pentru abordarea acestor provocări atât la nivelul UE, cât și la nivelul statelor membre (inclusiv, după caz, la nivel subnațional) ([6]). În cele din urmă, o acțiune coordonată și o cooperare strânsă la toate nivelurile pot conduce la un grad mai ridicat de conformare fiscală, la politici fiscale mai eficace și la îmbunătățirea colectării veniturilor, contribuind astfel la crearea spațiului bugetar necesar pentru a sprijini investițiile strategice.

[6] În mai multe state membre, impozitele sunt, de asemenea, percepute, administrate și colectate, iar cheltuielile fiscale sunt acordate de statele federate, de regiuni sau de administrațiile locale.

2. De la măsurare la integrare: O evaluare la nivelul Uniunii și al statelor membre

2.1. Măsurare: Consolidarea capacității de măsurare a decalajelor de conformare fiscală

Abordarea decalajelor persistente de conformare fiscală necesită investiții mai mari în cunoștințe, date și capacități de analiză. Deși tot mai multe state membre estimează decalajele de conformare fiscală, puține dintre acestea au instituit programe cuprinzătoare de estimare, care vizează mai multe tipuri de impozite ([7]). Danemarca, Suedia, Italia și Țările de Jos au integrat analiza decalajelor fiscale în gestionarea riscurilor de neconformare fiscală, utilizând rezultatele pentru fundamentarea politicii fiscale, identificarea riscurilor de neconformare fiscală, orientarea intervențiilor, alocarea resurselor și evaluarea eficacității strategiilor de conformare fiscală. Alte state membre, printre care Franța, Polonia și Estonia, și-au dezvoltat această capacitate abia recent sau nu estimează încă în mod sistematic decalajele de conformare fiscală.

Experiența statelor membre arată că eforturile ample de estimare a decalajelor fiscale contribuie la obținerea unor rezultate mai bune în materie de conformare fiscală. Statele membre care dispun de programe de estimare a decalajelor fiscale bine dezvoltate și aplicate de mult timp, precum Danemarca, Italia, Suedia și Țările de Jos ([8]), tind să înregistreze decalaje de conformare fiscală relativ mai mici sau au reușit să le reducă în timp. De exemplu, Țările de Jos și-au extins gama de instrumente analitice prin combinarea probelor obținute în urma controalelor fiscale cu cercetările comportamentale. Informațiile obținute în urma acestei analize ajută administrația fiscală să conceapă măsuri preventive țintite și să stimuleze conformarea voluntară. Danemarca a elaborat un program avansat de măsurare a conformării fiscale, bazat pe un volum mare de date provenite din controale fiscale, care contribuie la identificarea naturii neconformării fiscale în diferite sectoare de activitate. O caracteristică esențială a programelor din Suedia și din alte state membre a fost utilizarea sistematică a controalelor fiscale aleatorii și a celor bazate pe analiza riscurilor în cazul diferitelor categorii de contribuabili ([9]). Deși acest lucru nu demonstrează existența unei relații directe de

[7] OECD (2024), *Tax Administration 2024: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies* (Administrarea fiscală 2024: Informații comparative privind țările OCDE și alte economii avansate și emergente), OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/2d5fba9c-en.

[8] Țările de Jos combină sondajele realizate în rândul inspectorilor fiscali cu datele obținute în urma controalelor fiscale pentru a înțelege mai bine factorii determinanți ai neconformării fiscale, inclusiv rolul complexității, al lipsei de cunoștințe și al erorilor comise de consultanții fiscali. Danemarca utilizează date provenite din controale fiscale efectuate la nivel sectorial și din controale fiscale aleatorii pentru a evalua conformarea fiscală. În ambele cazuri, aceste informații contribuie la orientarea eforturilor de îmbunătățire a conformării fiscale și sprijină conformarea voluntară.

[9] Controalele fiscale aleatorii furnizează informații reprezentative din punct de vedere statistic cu privire la frecvența și natura neconformării fiscale, în timp ce controalele fiscale bazate pe analiza riscurilor sunt utilizate pentru identificarea contribuabililor cu un risc mai ridicat de neconformare fiscală și efectuarea de controale în cazul acestora. Este important de remarcat faptul că rezultatele controalelor fiscale aleatorii sunt utilizate, de asemenea,

cauzalitate, rezultatele sugerează că estimarea periodică a decalajelor de conformare fiscală poate sprijini elaborarea unor strategii de conformare fiscală mai bine țintite și poate ajuta administrațiile fiscale să identifice riscurile într-un stadiu incipient.

Comisia a promovat, a sprijinit și a coordonat investiții substanțiale în estimarea decalajelor de conformare fiscală aferente impozitelor indirecte și directe, atât la nivel național, cât și la nivelul UE. Acest lucru este deosebit de important pentru impozitele directe, în cazul cărora estimările naționale se bazează adesea pe definiții, metodologii și surse de date diferite și acoperă categorii diferite de contribuabili și perioade de raportare diferite, ceea ce limitează comparabilitatea, dar creează, totodată, oportunități de schimb de experiență metodologică. Începând din 2021, un grup de proiect Fiscalis finanțat de UE a lucrat la elaborarea unui cadru comun pentru estimarea decalajelor de conformare fiscală ([10])([11]). În plus, unele state membre, cum ar fi Polonia ([12]) și Slovenia ([13]), au utilizat Instrumentul de sprijin tehnic pentru a consolida capacitatea de estimare a decalajului de conformare fiscală aferent impozitului pe profit (CIT).

În ceea ce privește impozitele indirecte, cooperarea la nivelul UE a condus deja la elaborarea unei metodologii comune pentru estimarea decalajului de conformare în materie de TVA, toate statele membre participând la exercițiul desfășurat la nivelul UE. În 2023, decalajul de conformare în materie de TVA în UE a fost estimat la 9,5 % din totalul obligațiilor de plată a TVA, cu diferențe considerabile între statele membre, unele dintre acestea înregistrând îmbunătățiri de-a lungul timpului ([14]). Pe lângă examinarea nivelului actual al decalajului, analiza evoluției acestuia în timp reflectă eforturile depuse la nivel național pentru îmbunătățirea conformării fiscale și permite autorităților să evalueze eficacitatea măsurilor adoptate. Raportarea digitală, casele de marcat conectate online, declarațiile de TVA precompletate și alte instrumente digitale pot îmbunătăți trasabilitatea și conformarea fiscală. De asemenea, Comisia își dezvoltă, testează și monitorizează metodologiile de estimare a

pentru a valida și a adapta modelele de selecție a contribuabililor pe baza riscurilor. Prin urmare, programele de estimare a decalajelor fiscale furnizează informații utile și altor structuri ale administrației fiscale, contribuind astfel la creșterea eficienței colectării creanțelor fiscale.

[10] Pentru informații suplimentare, a se vedea: Comisia Europeană, Direcția Generală Impozitare și Uniune Vamală (2025), *Towards a common approach to tax gap estimation in the EU: Fiscalis Project Group 008 - Final report* (Către o abordare comună privind estimarea decalajelor fiscale în UE: Grupul de proiect Fiscalis 008 – raport final). Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, https://data.europa.eu/doi/10.2778/3068071.

[11] Din 2026, proiectul a intrat în al doilea ciclu. Statele membre participante la primul și/sau al doilea ciclu includ BE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, RO, SK și SE pentru subgrupul privind impozitul pe venitul persoanelor fizice (PIT); CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL, PT, RO, SK și SE pentru subgrupul privind impozitul pe profit (CIT); EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, RO, SK și SE pentru subgrupul privind frauda intracomunitară cu firme „fantomă" (MTIC); și BE, CZ, EE, FR, HR, IE, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SK și SE pentru subgrupul privind comerțul electronic. Georgia s-a alăturat, de asemenea, subgrupurilor PIT și CIT pentru al doilea ciclu al proiectului.

[12] Proiectul IST 2023 „*Improve the Capacity of Poland to Better Assess and Counteract the Grey Economy*" (Îmbunătățirea capacității Poloniei de a evalua mai bine și de a contracara economia subterană), 2024–2026.

[13] Proiectul IST 2021 „Improving the administration of corporate income tax in Slovenia" (Îmbunătățirea administrării impozitului pe profit în Slovenia), 2022-2023.

[14] A se vedea Comisia Europeană, Syntesia, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovsky, M., Śmietanka, A. *et al.*, *VAT gap in Europe – Report 2025* (Decalajul de TVA în Europa – Raportul pe 2025), Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2778/7868422.

decalajelor în materie de accize, cu sprijinul unui grup special constituit, format din experți din peste 20 de state membre, pentru a facilita schimbul de experiență metodologică și pentru a evalua modul în care estimările pot sprijini mai bine activitatea operațională (a se vedea, de asemenea, secțiunea 3.1).

În întreaga UE se depun în continuare eforturi pentru consolidarea capacităților de estimare a decalajelor de conformare fiscală aferente impozitului pe profit, în contextul evoluției cadrului de impozitare a societăților. Comisia a elaborat o nouă metodologie macroeconomică pentru estimarea decalajului de conformare fiscală aferent impozitului pe profit, pe baza datelor din conturile naționale și a estimărilor privind economia neobservată realizate de institutele naționale de statistică, oferind astfel un cadru comun pentru estimarea acestor decalaje la nivelul statelor membre. Cele mai recente estimări indică un decalaj mediu de aproximativ 9,2 % din veniturile colectate din impozitul pe profit în 25 de state membre, deși acest procent variază considerabil de la o țară la alta, iar variațiile anuale trebuie interpretate cu prudență. Metodologia nu ia însă în considerare pierderile de venituri rezultate din planificarea fiscală agresivă transfrontalieră sau din transferul internațional al profiturilor, deoarece conturile naționale reflectă, în general, profiturile după efectuarea alocării transfrontaliere a acestora. Examinarea unor astfel de pierderi de venituri necesită dovezi și metodologii complementare, inclusiv analize privind erodarea bazei impozabile și transferul profiturilor ([15]). Pe măsură ce cadrul de impozitare a societăților evoluează odată cu punerea în aplicare a normelor Pilonului 2 al OCDE și, ulterior, cu punerea în aplicare a pachetului omnibus privind impozitarea și a directivei reformate privind cooperarea administrativă, după adoptarea acestora, instrumentele de evaluare trebuie să evolueze la rândul lor, inclusiv prin extinderea sferei estimărilor privind decalajul de conformare fiscală aferent impozitului pe profit dincolo de economia neobservată.

2.2. Monitorizare: Îmbunătățirea calității raportării cheltuielilor fiscale

Cheltuielile fiscale sunt dispoziții speciale din codul fiscal, concepute să încurajeze anumite activități sau să aducă beneficii anumitor grupuri, determinând reduceri deliberate ale veniturilor fiscale ale statului. În loc să ofere sprijin prin cheltuieli directe, guvernul poate acorda persoanelor fizice sau întreprinderilor sprijin financiar indirect prin reducerea sarcinii fiscale a acestora. Prin urmare, cheltuielile fiscale („CF") reprezintă abateri de la sistemul fiscal de referință, prin care se acordă un tratament preferențial, cum ar fi cote reduse de impozitare sau scutiri, anumitor contribuabili, sectoare sau activități.

Raportarea acestor cheltuieli fiscale, astfel cum impune cadrul de guvernanță fiscal-bugetară al UE, este esențială pentru remedierea lipsei de transparență inerente

[15] Pentru o prezentare detaliată a metodologiei Centrului Comun de Cercetare (JRC) privind estimarea decalajului de conformare fiscală aferent impozitului pe profit, a ipotezelor și a limitărilor acesteia, a se vedea Comisia Europeană: Direcția Generală Impozitare și Uniune Vamală (2025), *The Corporate Income Tax Gap: A European approach to measuring losses in corporate tax revenues* (Decalajul fiscal în materie de impozit pe profit: o abordare europeană pentru măsurarea pierderilor de venituri din impozitul pe profit).

acestora. Spre deosebire de programele de cheltuieli directe, cum ar fi subvențiile sau granturile, cheltuielile fiscale nu necesită, de regulă, aprobarea parlamentară anuală. Odată introduse în legislație, acestea continuă să se aplice până când sunt abrogate în mod expres sau până la încetarea aplicării lor în temeiul unei clauze de caducitate. Raportarea cheltuielilor fiscale poate remedia această asimetrie și poate spori transparența și responsabilizarea. Pentru a asigura o imagine cuprinzătoare a cheltuielilor bugetare naționale, cadrul de guvernanță fiscal-bugetară al UE impune raportarea detaliată a impactului cheltuielilor fiscale asupra veniturilor ([16]).

Rapoartele naționale privind cheltuielile fiscale din UE diferă foarte mult în ceea ce privește conținutul, nivelul de detaliu și calitatea. Unele state membre prezintă un singur tabel cu estimări ale veniturilor nepercepute ca urmare a cheltuielilor fiscale, într-o anexă la buget, fără informații contextuale suplimentare. Alte state membre publică rapoarte privind cheltuielile fiscale care conțin informații detaliate despre toate dispozițiile fiscale relevante și estimări multianuale ale veniturilor nepercepute.

Un număr mare de dispoziții privind cheltuielile fiscale poate spori complexitatea sistemului fiscal. Grecia raportează peste 1 000 de dispoziții privind cheltuielile fiscale. Portugalia raportează peste 700 de dispoziții, Italia peste 600, iar Franța și Polonia peste 400 de dispoziții fiscale fiecare.

Cheltuielile fiscale pot avea un impact considerabil asupra bugetelor publice. Din cauza diferențelor atât dintre sistemele fiscale, cât și dintre metodele de raportare, veniturile nepercepute ca urmare a cheltuielilor fiscale variază, potrivit datelor raportate, între 0,4 % din PIB în Irlanda și 14 % din PIB în Țările de Jos. Un nivel ridicat al veniturilor nepercepute ca urmare a cheltuielilor fiscale nu înseamnă neapărat că aceste măsuri sunt excesive sau ineficace. Veniturile nepercepute pot fi, de asemenea, relativ ridicate din cauza nivelului standard ridicat de impozitare sau a sferei foarte largi de cuprindere a raportării cheltuielilor fiscale ([17]).

Agregarea și compararea estimărilor privind cheltuielile fiscale între categorii și state membre, precum și de-a lungul timpului, ridică dificultăți metodologice semnificative. Deși cifrele globale pot fi calculate prin simpla însumare a valorilor estimate pentru fiecare dispoziție fiscală, aceste estimări ar trebui interpretate cu prudență. În primul rând, acestea tind să supraestimeze veniturile suplimentare potențiale, deoarece simpla agregare poate duce la dubla contabilizare a efectelor unor dispoziții care se suprapun. De asemenea, estimările nu țin seama de reacțiile comportamentale care determină reducerea încasărilor fiscale. În plus, o proporție semnificativă a dispozițiilor privind cheltuielile fiscale nu poate fi

[16] Directiva 2011/85/UE a Consiliului din 8 noiembrie 2011 privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre, astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2024/1265 a Consiliului din 29 aprilie 2024, impune raportarea cheltuielilor fiscale în temeiul articolului 14 alineatul (2).

[17] Uneori, dispozițiile fiscale care au costuri bugetare ridicate sunt considerate structurale și, prin urmare, excluse din raportare. În mod ideal, rapoartele privind cheltuielile fiscale ar trebui să includă și o analiză a dispozițiilor structurale. În Țările de Jos, raportarea cuprinde toate dispozițiile cu relevanță fiscală.

cuantificată ([18]). În cele din urmă, practicile de raportare diferă considerabil în funcție de ceea ce statele membre consideră a fi cheltuieli fiscale ([19]).

2.3. Evaluare: Asigurarea eficienței cheltuielilor fiscale din punctul de vedere al costurilor

Impozitarea poate oferi stimulente puternice care ajută guvernele să îndeplinească diverse obiective de politică, dar nu reprezintă întotdeauna, pe termen lung, instrumentul cel mai eficient din punctul de vedere al costurilor. Este necesară o analiză atentă pentru a stabili dacă stimulentele fiscale sunt utile pentru realizarea unui anumit obiectiv de politică. Costurile, beneficiile și riscurile asociate cheltuielilor fiscale ar trebui evaluate în mod regulat. Recomandarea Comisiei privind stimulentele fiscale pentru sprijinirea Pactului pentru o industrie curată stabilește principii referitoare la conceperea eficace a creditelor fiscale și a măsurilor de amortizare accelerată pentru investițiile curate, care urmează să fie aplicate în conformitate cu normele UE privind ajutoarele de stat. Statele membre sunt invitate să informeze Comisia cu privire la măsurile pe care le adoptă și li se recomandă să evalueze periodic eficacitatea acestora și să facă schimb de bune practici ([20]). În sens mai larg, pentru a contribui la realizarea obiectivelor climatice și de mediu ale UE într-un mod mai eficient, aplicarea principiului „poluatorul plătește" implică, de asemenea, reexaminarea cheltuielilor fiscale potențial dăunătoare mediului, care oferă stimulente neadecvate celor care poluează.

Este esențial să se determine dacă cheltuielile fiscale existente contribuie la realizarea obiectivelor de politică pentru care au fost instituite. Este necesară o reexaminare periodică pentru a evalua dacă măsurile în vigoare generează beneficii pe măsura costurilor. Acest lucru poate deschide calea unor reforme. De exemplu, normele bugetare ale Țărilor de Jos impun guvernului să elimine, să restrângă sau să justifice cheltuielile fiscale care au fost considerate ineficace în urma evaluării.

Un nivel ridicat al veniturilor nepercepute sporește necesitatea evaluării eficacității cheltuielilor fiscale. Deși cuantificarea cheltuielilor fiscale este în primul rând o activitate de monitorizare, informațiile obținute constituie ulterior un element esențial pentru evaluarea acestor cheltuieli, permițând să se stabilească dacă dispozițiile respective își ating scopul și

[18] Unele dispoziții privind cheltuielile fiscale pot să nu fie cuantificate fie ca urmare a unei decizii deliberate, fie din cauza imposibilității de a le estima. De exemplu, unele dispoziții pot să nu fie cuantificate deoarece au un impact redus, un caracter tehnic sau structural ori sunt impuse de UE. Unele dispoziții nu pot fi estimate deoarece nu există date. În unele cazuri, datele ar putea fi disponibile în principiu, dar colectarea lor ar fi prea costisitoare pentru o anumită dispoziție fiscală. Un exemplu de situație în care datele nu sunt disponibile îl constituie scutirea de impozit a veniturilor provenite din anumite activități. Întrucât aceste venituri nu sunt declarate, veniturile fiscale nepercepute nu pot fi estimate.

[19] Există cazuri în care cotele reduse de TVA sunt considerate parte a sistemului fiscal de referință sau, dimpotrivă, deducerea personală de bază ori reportarea pierderilor fiscale ale societăților sunt considerate cheltuieli fiscale, deși majoritatea țărilor consideră aceste din urmă măsuri dispoziții structurale.

[20] https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_ro.

generează beneficii pe măsura costurilor. Modelele de microsimulare, cum ar fi EUROMOD ([21]), pot constitui instrumente utile pentru evaluarea opțiunilor alternative de politică.

2.4. Integrare: Modernizarea activității administrațiilor fiscale

Multe state membre au investit considerabil în introducerea instrumentelor digitale și au început să utilizeze inteligența artificială (IA) atât în activitățile de interacțiune cu contribuabilii (*front-end*), cât și în operațiunile interne (*back-end*); cu toate acestea, transformarea digitală a administrațiilor fiscale rămâne o provocare în întreaga UE. Sistemele informatice învechite și procesele depășite frânează progresele. Una dintre principalele provocări este dependența excesivă de conformarea voluntară, care le impune contribuabililor o sarcină administrativă considerabilă. Statele membre ar trebui să aplice în procesele de administrare fiscală principiile conformării fiscale asigurate încă din faza de concepere a sistemelor și ale integrării impozitării în activitățile obișnuite ale contribuabililor, pentru a facilita conformarea fiscală și a reduce sarcinile administrative ale acestora. ([22]).

O altă provocare majoră pentru statele membre este disponibilitatea unor date suficiente, exacte și de înaltă calitate, care să sprijine o administrare fiscală eficace. Calitatea precară a datelor afectează evaluările privind conformarea fiscală, stabilirea priorităților în funcție de riscuri și asigurarea respectării legislației fiscale. Totodată, gradul tot mai ridicat de digitalizare a administrației fiscale impune cerințe suplimentare, deoarece sistemele digitale moderne și cadrele de raportare în timp real depind de date structurate, standardizate și fiabile. În cazul unei calități necorespunzătoare a datelor, integrarea și prelucrarea eficientă a acestora, precum și obținerea rezultatelor în timp util sunt îngreunate. Administrațiile fiscale întâmpină, la rândul lor, dificultăți în prelucrarea eficace a volumelor tot mai mari de date, ceea ce le împiedică să valorifice pe deplin beneficiile cooperării administrative ([23]). În ansamblu, calitatea precară a datelor și volumele mari de date reduc transparența în materie de obligații fiscale și îngreunează înțelegerea impactului mai amplu al acestora asupra activității întreprinderilor, limitând astfel capacitatea autorităților fiscale de a lua decizii strategice și decizii de politică fiscală bine fundamentate.

Pe măsură ce integrarea economică europeană avansează, diferențele dintre sistemele fiscale naționale pot fi exploatate în scopul comiterii de fraude, al evaziunii fiscale sau al evitării obligațiilor fiscale. Activitatea transfrontalieră reprezintă o componentă importantă a infracționalității fiscale, în special în ceea ce privește frauda în domeniul TVA. Frauda MTIC este o formă tipică de fraudă în domeniul TVA asociată tranzacțiilor transfrontaliere și implică adesea grupuri sau rețele de criminalitate organizată. Acest tip de fraudă poate fi combătut printr-o coordonare mai strânsă între statele membre și prin utilizarea unor instrumente integrate de monitorizare a tranzacțiilor și a datelor – un domeniu

[21] PAGINA PRINCIPALĂ | EUROMOD.

[22] A se vedea anexa metodologică pentru explicații suplimentare.

[23] Raportul Comisiei privind evaluarea cadrului UE pentru cooperarea administrativă în materie de TVA, COM(2025) 686 final din 14.11.2025 și Raportul Comisiei privind evaluarea Directivei 2011/16/UE a Consiliului privind cooperarea administrativă în domeniul fiscal, COM(2025) 695 final din 19.11.2025.

acoperit de pachetul „TVA în era digitală” (ViDA), adoptat în 2025. Prin urmare, o cooperare mai strânsă între autoritățile fiscale și integrarea fluxurilor de date care stau la baza colectării creanțelor fiscale pot contribui la reducerea riscurilor de fraudă și a posibilităților de comitere a unor fraude sau a altor abuzuri fiscale. Consolidarea cooperării dintre statele membre și actorii UE implicați în combaterea fraudei este, de asemenea, o prioritate a Comisiei în cadrul revizuirii în curs a arhitecturii antifraudă (AAF), care urmărește să remedieze lacunele ce pot aduce atingere intereselor financiare ale UE.

Unele state membre continuă să se confrunte cu un nivel ridicat și persistent al creanțelor fiscale nerecuperate. Recuperarea creanțelor fiscale rămâne un punct vulnerabil major, multe administrații fiscale nereușind să colecteze sumele aferente obligațiilor fiscale restante. Având în vedere valoarea ridicată a creanțelor fiscale restante în mai multe state membre, există un potențial considerabil de creștere a veniturilor colectate prin recuperarea acestor sume înainte ca ele să devină nerecuperabile. Diferențele dintre cadrele juridice și administrative duc la rezultate inegale la nivelul statelor membre ale UE. Un sondaj realizat la nivelul UE în 2025, împreună cu observațiile formulate de administrațiile naționale, evidențiază necesitatea urgentă de a consolida atât mecanismele de recuperare interne, cât și pe cele transfrontaliere pentru a face față numărului tot mai mare de cereri.

3. Acțiune: Adoptarea de măsuri de politică

Provocările evidențiază că realizarea unor progrese în domeniile prezentate mai sus necesită mai mult decât eforturile individuale ale statelor membre. Actorii implicați diferă atât de la un stat membru la altul, cât și în interiorul acestora, ceea ce reflectă diversitatea instituțională. Deși acțiunile întreprinse la nivel național rămân indispensabile, o cooperare mai strânsă la nivelul UE poate contribui la accelerarea progreselor. Prin punerea în comun a experienței și schimbul de bune practici, statele membre pot înregistra progrese în reducerea decalajelor fiscale și îmbunătățirea conformării fiscale.

Transformarea cooperării în acțiuni concrete necesită încredere reciprocă și un angajament susținut. Cooperarea instituționalizată dintre administrațiile fiscale consolidează încrederea. Implicarea la nivel politic este esențială pentru a stabili priorități comune și a menține dinamica, în timp ce cooperarea administrativă și tehnică le permite statelor membre să facă schimb de experiență și de date și să elaboreze în comun soluții practice pentru a răspunde provocărilor comune.

Comisia este pregătită să sprijine acest proces. Acest sprijin presupune facilitarea unui dialog structurat, promovarea învățării reciproce și sprijinirea statelor membre în identificarea și diseminarea bunelor practici. Acțiunile prezentate mai jos pot contribui, de asemenea, la punerea eficace în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări și a celor pentru zona euro, formulate în cadrul ciclului de coordonare a politicilor din semestrul european.

3.1. Dezvoltarea capacității colective de estimare a decalajelor de conformare fiscală prin metode riguroase și promovarea comparabilității metodologice

Deși statele membre au înregistrat progrese în ultimii ani în estimarea decalajelor de conformare fiscală, sunt necesare în continuare eforturi considerabile pentru îmbunătățirea analizelor de diagnostic, consolidarea instrumentelor și, în cele din urmă, sporirea eficacității colectării veniturilor. O evaluare mai temeinică a decalajelor de conformare fiscală, inclusiv a amplorii, a cauzelor subiacente și a factorilor determinanți ai acestora, este o condiție prealabilă pentru ca guvernele – inclusiv la nivel subnațional, după caz – să abordeze aceste decalaje și să îmbunătățească eficiența activității lor. Integrarea rezultatelor analizei decalajelor fiscale în ciclul de gestionare a riscurilor de neconformare fiscală – de exemplu, prin identificarea contribuabililor cu risc ridicat de neconformare fiscală, prin orientarea intervențiilor și prin fundamentarea deciziilor privind personalul – poate consolida și mai mult gestionarea conformării fiscale. Reducerea decalajelor de conformare fiscală necesită o abordare strategică bazată pe obiective pe termen mediu și lung.

Îmbunătățirea metodelor, a calității datelor și a comparabilității estimărilor privind decalajele de conformare fiscală la nivelul statelor membre este necesară pentru a sprijini elaborarea politicilor fiscale și administrarea fiscală pe baza unor date concrete. Metodele îmbunătățite sporesc atât rigurozitatea, cât și validitatea estimărilor privind decalajele de conformare fiscală. Estimările comparabile permit statelor membre să își evalueze comparativ performanțele în raport cu alte state membre, să identifice domeniile în care performanțele lor sunt mai bune sau mai slabe decât ale celorlalte state, facilitând în același timp schimbul de bune practici. De asemenea, acestea oferă factorilor de decizie o bază mai solidă pentru evaluarea riscurilor de neconformare fiscală și pentru stabilirea priorităților în materie de reformă.

Experiența acumulată în estimarea decalajului de conformare în materie de TVA a demonstrat beneficiile utilizării unei abordări armonizate, care este în prezent elaborată și pentru accize. Comisia Europeană a sprijinit elaborarea și perfecționarea continuă a unei metodologii comune pentru estimarea decalajelor de conformare în materie de TVA la nivelul tuturor statelor membre. Prin aplicarea unor definiții, surse de date, ipoteze și proceduri de estimare uniforme, metodologia permite efectuarea unor comparații relevante între statele membre, precum și în timp. Estimările astfel obținute au devenit un instrument valoros pentru monitorizarea tendințelor în materie de conformare fiscală, evaluarea măsurilor de politică și identificarea domeniilor în care ar putea fi necesare noi îmbunătățiri. Accizele reprezintă o altă formă de impozitare pentru care se pot aplica definiții, surse de date și ipoteze uniforme, deși interpretarea rezultatelor necesită informații suplimentare specifice fiecărei țări.

Întrucât impozitele directe sunt mai eterogene decât impozitele indirecte, comparațiile între țări sunt mult mai dificile. Începând din 2021, Comisia sprijină eforturile statelor membre de a îmbunătăți metodele și comparabilitatea estimărilor. La nivel național, unele state membre estimează doar anumite componente ale neconformării fiscale, în timp ce altele

încearcă să estimeze decalajul total de conformare fiscală. Cu toate acestea, există posibilitatea de a analiza utilizarea unor instrumente și metode care nu necesită armonizarea normelor fiscale.

Inițiativele UE care au urmărit să consolideze capacitatea de estimare a decalajelor de conformare fiscală și să promoveze o mai mare coerență metodologică oferă o bază solidă pentru dezvoltarea accelerată a capacităților. Datorită eforturilor comune depuse începând din 2021, s-au înregistrat progrese considerabile în definirea și punerea în aplicare a unui cadru comun pentru estimarea decalajelor de conformare fiscală. Experții pot colabora pentru a răspunde unei game largi de provocări legate de PIT, CIT, TVA (în special de frauda MTIC și de comerțul electronic) și accize, prin schimburi de experiență, învățare reciprocă și analizarea posibilităților de sporire a transferabilității și comparabilității.

Acțiunea 1 (statele membre): Crearea și consolidarea capacității de estimare a decalajelor de conformare fiscală pentru diferite tipuri de impozite și integrarea estimării acestor decalaje în gestionarea strategică a administrațiilor fiscale. *Statele membre ar trebui să investească, acolo unde este necesar, în expertiză, resurse umane și competențe specifice estimării decalajelor fiscale și să faciliteze colaborarea dintre actorii relevanți din ministerele de finanțe, administrațiile fiscale, administrațiile vamale și institutele de statistică. Ar trebui să se acorde o atenție deosebită domeniilor în care măsurarea este încă insuficient dezvoltată. Acestea includ decalajele aferente impozitelor directe, în special cele aferente impozitului pe venitul persoanelor fizice (PIT). Decalajele în materie de accize aferente categoriilor de produse expuse unor riscuri semnificative de neconformare fiscală la nivel național ar trebui, de asemenea, să fie măsurate și monitorizate. Mai precis, atunci când nu este încă posibil să se cuantifice integral decalajele în materie de accize, statele membre ar trebui să identifice principalii factori determinanți ai pierderilor de venituri și ai fraudei și să îi monitorizeze în timp.*

Acțiunea 2 (statele membre): Consolidarea bazelor informaționale și metodologice naționale pentru estimarea decalajelor fiscale. *Statele membre ar trebui să îmbunătățească identificarea, disponibilitatea și calitatea datelor utilizate pentru estimarea decalajelor fiscale și să documenteze metodologiile, sursele de date și constrângerile care stau la baza estimărilor lor. Acest lucru ar sprijini realizarea unor estimări naționale mai riguroase și ar facilita schimbul de experiență metodologică și comparabilitatea la nivelul UE.*

Acțiunea 3 (UE): **Continuarea eforturilor la nivelul UE pentru îmbunătățirea preciziei și comparabilității metodelor naționale, continuând în același timp eforturile la nivelul UE de cuantificare a decalajelor în materie de accize pentru tutun, alcool și combustibili între statele membre.** *Sprijinul UE și cooperarea tehnică între statele membre vor consolida rigurozitatea metodologiilor, vor încuraja învățarea reciprocă și vor facilita diseminarea eficace a bunelor practici privind estimarea decalajelor de conformare fiscală. Grupul de proiect Fiscalis, care funcționează de cinci ani și se ocupă de PIT, CIT și TVA, în special de decalajele de conformare fiscală asociate fraudei MTIC și comerțului electronic, ar trebui să continue să înregistreze progrese în acest domeniu. Statele membre ar trebui, de asemenea, să își continue activitatea de elaborare a unor estimări privind decalajele în materie accize. Comisia elaborează*

în prezent estimări ale decalajelor în materie de accize, iar metodologiile sale servesc drept bază pentru discuțiile tehnice cu statele membre. Aceste metodologii trebuie examinate de echipele de analiză ale statelor membre. De asemenea, până la sfârșitul anului 2027, Comisia va evalua împreună cu statele membre posibilitatea elaborării unor metodologii ascendente (bottom-up) și a extinderii activităților de analiză în acest domeniu, punând astfel bazele unor estimări riguroase și cuprinzătoare ale decalajelor în materie de accize.

3.2. Monitorizarea periodică și cuprinzătoare și raportarea transparentă a cheltuielilor fiscale

Frecvența, conținutul informațional și gradul general de transparență al raportării cheltuielilor fiscale variază foarte mult de la un stat membru la altul. Mai multe state membre au un număr foarte mare de măsuri privind cheltuielile fiscale, iar valoarea veniturilor nepercepute ca urmare a acestor măsuri poate fi considerabilă, cu implicații semnificative atât pentru finanțele publice, cât și pentru complexitatea sistemului fiscal. În acest context, este esențial să se asigure o raportare periodică, cuprinzătoare și sistematică, ale cărei rezultate să fie accesibile publicului.

În acest scop, statele membre ar trebui să furnizeze suficiente informații pentru a răspunde la trei întrebări fundamentale referitoare la fiecare cheltuială fiscală raportată: (i) Cât costă? (ii) Cine beneficiază de aceasta? (iii) Își atinge scopul pentru care a fost concepută ([24])? Informațiile ar trebui să includă obiectivul de politică declarat la momentul introducerii măsurii, mecanismul CF (scutire, cotă redusă de impozitare etc.), beneficiarii și valoarea anuală a veniturilor nepercepute. În mod ideal, informațiile ar trebui să includă și o descriere a sistemului fiscal de referință și o trimitere la programe echivalente de cheltuieli directe. Pentru a asigura transparența bugetară, rapoartele privind cheltuielile fiscale ar trebui să includă și dispozițiile structurale cu un impact excepțional de mare asupra veniturilor fiscale, dată fiind importanța acestora.

Acțiunea 4 (statele membre): Îmbunătățirea disponibilității și a calității datelor utilizate pentru estimarea cheltuielilor fiscale și publicarea anuală a unor rapoarte detaliate privind aceste cheltuieli*. Lipsa datelor este adesea un obstacol major în calea măsurării corespunzătoare a cheltuielilor fiscale. Aceste rapoarte ar trebui să fie cât mai cuprinzătoare posibil, să conțină informații detaliate pentru fiecare dispoziție fiscală, să cuantifice veniturile nepercepute ori de câte ori este posibil și să precizeze motivele pentru care nu se efectuează cuantificarea, atunci când este cazul. Ar fi de dorit ca aceste rapoarte să fie integrate în procesul bugetar.*

Acțiunea 5 (UE): Elaborarea unor orientări privind raportarea cheltuielilor fiscale. *Aceste orientări, fundamentate pe bunele practici existente, ar contribui la transpunerea în practică a*

[24] Totuși, această cifră ar trebui interpretată cu prudență, deoarece diferențele dintre sistemele fiscale de referință naționale și metodologiile de estimare limitează comparabilitatea veniturilor nepercepute raportate de la un stat membru la altul. A se vedea și nota de subsol 1.

obligației legale de raportare a cheltuielilor fiscale, prevăzută de Directiva privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre ([25]).

3.3. Revizuirea și evaluarea periodică a măsurii în care cheltuielile fiscale corespund priorităților de politică

Adesea, eficiența cheltuielilor fiscale din punctul de vedere al costurilor nu este evaluată în mod sistematic. Cheltuielile fiscale se pot baza pe obiective de politică legitime. Cu toate acestea, spre deosebire de cheltuielile directe, care sunt supuse aprobării parlamentare, unor audituri periodice și unor obiective de performanță făcute publice, marea majoritate a cheltuielilor fiscale nu beneficiază de aceste mecanisme de responsabilizare. Majoritatea statelor membre raportează valoarea estimată a veniturilor nepercepute ca urmare a cheltuielilor fiscale, însă aceste rapoarte nu arată dacă măsurile fiscale existente își ating obiectivele într-un mod eficient din punctul de vedere al costurilor. Rezultatul este un deficit structural de guvernanță: resurse publice comparabile ca amploare cu cele alocate unor programe majore de cheltuieli sunt repartizate fără un proces sistematic de evaluare a măsurii în care acestea își ating obiectivele sau generează beneficii pe măsura costurilor. Într-o perioadă marcată de presiuni pentru consolidarea fiscal-bugetară și de solicitări concurente asupra bugetelor publice, această situație nu reprezintă doar o problemă de transparență, ci și una de politică fiscală.

Ar fi de dorit instituționalizarea unui proces de evaluare a cheltuielilor fiscale ([26]). O evaluare trebuie să răspundă la două întrebări cu privire la fiecare dispoziție: (i) Își atinge aceasta obiectivul declarat? (ii) Sunt costurile proporționale? O abordare pe mai multe niveluri, precum cea aplicată prin cadrul L1/L2/L3 din Irlanda și prin cadrul neerlandez Toetsingskader, oferă un model care poate fi pus în practică ([27]). Fiecare dispoziție este supusă unei analize calitative structurate a justificării sale și a modului în care este țintită, iar peste anumite praguri fiscale prestabilite se efectuează analize cantitative din ce în ce mai aprofundate. Prin urmare, instrumentele de analiză există deja și sunt bine consacrate. Este nevoie de un angajament politic pentru aplicarea lor sistematică în toate statele membre.

Instituționalizarea evaluărilor cheltuielilor fiscale presupune o serie de decizii esențiale privind conceperea cadrului de evaluare. Obligațiile de evaluare prevăzute de lege sunt mai durabile decât angajamentele asumate voluntar la nivel politic. În plus, supravegherea centralizată în jurul Ministerului Finanțelor asigură o mai mare obiectivitate decât încredințarea acesteia ministerelor de resort, care au un interes în menținerea anumitor dispoziții fiscale. Constatările evaluărilor trebuie să fie urmate de măsuri a căror aplicare să poată fi impusă.

---

[25] Directiva 2011/85/UE a Consiliului din 8 noiembrie 2011 privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre, astfel cum a fost modificată prin Directiva (UE) 2024/1265 a Consiliului din 29 aprilie 2024.

[26] Platforma de colaborare în domeniul fiscal a publicat recent șase principii privind stimulentele fiscale. Principiul 6.3 precizează că „legislația privind stimulentele fiscale ar trebui să prevadă un program de evaluare periodică, credibilă și publică".

[27] Abordarea irlandeză este prezentată în Tax Expenditure Evaluations – Updated Guidelines (2024) (Evaluarea cheltuielilor fiscale – Orientări actualizate, 2024). Abordarea Țărilor de Jos este explicată pe site-ul dedicat reglementărilor bugetare naționale (modelul 4.55).

Acțiunea 6 (statele membre): Instituirea unui cadru juridic sau administrativ care să impună evaluarea periodică a cheltuielilor fiscale în cadrul unui proces continuu, consolidarea supravegherii independente și încurajarea colaborării dintre organismele naționale*. Crearea unui cadru instituțional de evaluare asigură evaluarea periodică a cheltuielilor fiscale, contribuind la consolidarea controlului democratic și la atingerea obiectivelor acestor măsuri într-un mod eficient din punctul de vedere al costurilor. Evaluările ar putea fi, de asemenea, incluse în analizele generale ale cheltuielilor publice sau corelate cu acestea. Perfecționarea în continuare a metodologiilor, precum și revizuirea modului de raportare și evaluare a cheltuielilor fiscale ar putea fi integrate în procesul bugetar, de exemplu prin implicarea instituțiilor fiscal-bugetare independente sau a instituțiilor supreme de audit. Colaborarea (de exemplu, în cadrul unui grup de lucru permanent) dintre actorii naționali relevanți (de exemplu, Ministerul Finanțelor, administrația fiscală și institutul de statistică) ar putea consolida și mai mult aceste eforturi.*

3.4. Aprofundarea transformării digitale

Valorificarea progreselor recente înregistrate în digitalizarea administrațiilor fiscale prin continuarea transformării digitale este esențială pentru remedierea deficiențelor structurale și reducerea decalajelor fiscale persistente. Sistemele fiscale tradiționale se bazează pe declararea, calcularea și plata voluntară și corectă a impozitelor de către contribuabili. Complexitatea anumitor sisteme fiscale poate determina contribuabilii să comită erori și le poate spori sarcinile legate de conformarea fiscală. Trecerea la o abordare bazată pe conformarea fiscală asigurată încă din faza de concepere a sistemelor apropie procesele fiscale de activitățile obișnuite (comerciale) ale contribuabililor, reducând la minimum posibilitățile de eroare și fraudă. De exemplu, sistemele de reținere la sursă a impozitului pe veniturile salariale (*Pay As You Earn* – PAYE), în cadrul cărora angajatorii rețin impozitele, reduc erorile și riscurile de fraudă. În general, eforturile de digitalizare depuse până în prezent au reprezentat un progres important în direcția bună, dar rămân insuficiente, deoarece nu au condus încă la sisteme de impozitare fără sincope, integrate în activitățile obișnuite ale contribuabililor. Pentru a valorifica pe deplin beneficiile transformării digitale, este necesar să se adopte integral abordările bazate pe *conformarea fiscală asigurată încă din faza de concepere a sistemelor* și pe *impozitarea fără sincope*, în vederea modernizării proceselor administrative, precum și să se intensifice eforturile în următoarele domenii:

Acțiunea 7 (statele membre și UE): Optimizarea proceselor naționale și integrarea sistemelor digitale în cadrul UE: *Înainte de a le digitaliza, statele membre ar trebui să regândească și să simplifice fluxurile operaționale de lucru. Procesele ar trebui, de preferință, să fie integrate în sistemele utilizate de contribuabili, astfel încât aceștia să devină participanți activi la administrarea fiscală. Statele membre ar trebui să înlocuiască sistemele informatice fragmentate cu platforme digitale integrate care să acopere toate funcțiile de bază ale administrației fiscale. În plus, această integrare va spori coerența datelor și va reduce redundanțele și intervențiile manuale. De-a lungul timpului, UE a implementat succesiv sistemele digitale independente unele de altele, în temeiul unor acte legislative diferite din domeniul fiscal. Integrarea acestor sisteme cu ajutorul IA și al altor tehnologii care facilitează acest proces ar*

reduce costurile atât pentru UE, cât și pentru statele membre, ar eficientiza prelucrarea datelor și ar putea reduce sarcinile administrative ale contribuabililor.

3.5. Optimizarea prelucrării și a utilizării datelor

Optimizarea prelucrării și a utilizării datelor reprezintă o provocare tot mai mare pentru administrațiile fiscale. Calitatea ridicată a datelor este esențială pentru evaluarea riscurilor și identificarea contribuabililor. Cu cât o administrație fiscală poate determina mai rapid și mai precis cuantumul corect al impozitului datorat de un contribuabil, cu atât este mai bine pregătită să gestioneze cu promptitudine dificultățile legate de conformarea fiscală. Următoarele acțiuni vor contribui la depășirea dificultăților legate de conformarea fiscală în ceea ce privește prelucrarea și utilizarea datelor:

Acțiunea 8 (statele membre și UE): Crearea unui cadru unificat de gestionare a datelor fiscale și de analiză a riscurilor, bazat pe IA. *Statele membre ar trebui să dezvolte sisteme integrate de date fiscale, care să utilizeze IA și să coreleze informațiile privind impozitele directe și indirecte, pentru a permite verificarea încrucișată a datelor, analiza riscurilor în timp real și detectarea mai rapidă a fraudei fiscale, a evaziunii fiscale și a evitării obligațiilor fiscale. Procesele automatizate ar trebui să înlocuiască treptat fluxurile de lucru manuale, permițând sistemelor să semnaleze riscurile, să prelucreze datele primite și să faciliteze intervențiile în timp util, asigurând totodată că accesul la date este limitat la scopuri specifice, este legal și proporțional și face obiectul unei supravegheri umane eficace. La nivelul UE, o arhitectură mai centralizată, bazată pe standardizarea utilizării datelor și susținută de modernizări structurale, inclusiv în cadrul reformării Directivei privind cooperarea administrativă în domeniul fiscal (DAC), ar trebui să contribuie la reducerea fragmentării și a neconcordanțelor dintre sistemele naționale. Soluțiile de partajare a datelor, bazate pe instrumente precum CESOP și analiza rețelelor de tranzacții (Transaction Network Analysis – TNA) utilizată de Eurofisc, ar trebui să consolideze analiza comună a riscurilor și să permită autorităților fiscale să facă schimb de informații și să coordoneze mai eficace măsurile de aplicare a legislației fiscale. În cele din urmă, perfecționarea mecanismelor de verificare a codurilor de identificare fiscală (CIF) și de furnizare a feedbackului ar trebui să faciliteze identificarea contribuabililor și să asigure o calitate mai bună a datelor. Această abordare ar facilita identificarea proactivă a practicilor fiscale abuzive, ar eficientiza controalele fiscale și ar consolida cooperarea dintre autoritățile fiscale din întreaga UE.*

3.6. Îmbunătățirea colectării și a recuperării creanțelor fiscale

Multe state membre se confruntă cu deficiențe în colectarea creanțelor fiscale, ceea ce duce la acumularea unui volum ridicat de creanțe nerecuperate (a se vedea secțiunea 2.4 de mai sus). Prin urmare, consolidarea activității de recuperare a creanțelor fiscale este esențială. Statele membre ar trebui să acorde prioritate îmbunătățirii rezultatelor în materie de colectare a creanțelor fiscale – prin proceduri eficiente, instrumente digitale și IA (cu garanții adecvate) – pentru a reduce decalajele de conformare fiscală și a recupera veniturile fiscale neîncasate.

Legislația UE ([28]) pune la dispoziția statelor membre instrumente pentru acordarea de asistență reciprocă prin schimbul de informații, notificarea documentelor și recuperarea creanțelor fiscale în numele unui alt stat membru. Asistența în materie de recuperare acordată între statele membre în temeiul Directivei 2010/24/UE (și între un stat membru și o țară terță în temeiul acordului internațional aplicabil) ar trebui utilizată numai în ultimă instanță, respectiv după epuizarea posibilităților de recuperare la nivel național sau atunci când recurgerea la acestea s-a dovedit disproporționat de dificilă. Aceasta înseamnă că cererile de asistență în materie de recuperare vizează, de regulă, situații complexe în care executarea creanțelor fiscale rămâne dificilă. Printre situațiile în care se solicită asistență în materie de recuperare se numără lipsa unor bunuri disponibile pentru executare silită, cazurile de insolvență sau litigiile.

Acțiunea 9 (statele membre): Consolidarea recuperării creanțelor fiscale prin centralizare, cooperare și gestionare eficientă. *Pentru a îmbunătăți recuperarea creanțelor fiscale, statele membre ar trebui să centralizeze și să integreze funcțiile de recuperare, asigurând accesul deplin al autorităților la datele contribuabililor pentru o gestionare mai eficientă a creanțelor fiscale. O colaborare mai strânsă cu organismele competente în materie de insolvență și cu instanțele – în special în cazurile de fraudă – va contribui la recuperarea mai eficace a creanțelor fiscale. Accelerarea stabilirii obligațiilor fiscale și a soluționării litigiilor prin norme mai simple, investigații mai rapide și proceduri juridice simplificate va crește rata de succes a recuperării creanțelor fiscale. Consolidarea asistenței reciproce la nivelul UE este, de asemenea, esențială. Statele membre trebuie să răspundă prompt la cererile de recuperare, să îmbunătățească localizarea transfrontalieră a bunurilor prin accesul la date în timp real și să remedieze deficiențele operaționale existente între autoritățile fiscale și cele competente în materie de insolvență. Aceste măsuri vor spori eficiența colectării creanțelor fiscale, vor reduce pierderile cauzate de insolvențe și vor asigura o aplicare mai echitabilă a legislației fiscale în întreaga UE.*

4. Concluzii

Europa nu își poate permite să ignore decalajele fiscale. În fiecare an, în UE se pierd venituri fiscale în valoare de peste 200 de miliarde EUR din cauza decalajelor de conformare fiscală. Fiecare euro datorat, dar necolectat, este un euro care nu poate fi investit în competitivitate, reziliență și tranziția verde și cea digitală.

Reducerea decalajelor de conformare fiscală este o modalitate inteligentă și eficace de îmbunătățire a finanțelor publice: Prin măsurarea decalajelor de conformare fiscală și prin identificarea surselor neconformării fiscale, statele membre pot colecta mai multe venituri fiscale fără a fi nevoite să majoreze cotele de impozitare. În acest scop, statele membre ar trebui să își consolideze capacitatea de a măsura decalajele de conformare fiscală și de a utiliza rezultatele pentru a orienta strategiile de conformare fiscală. La nivelul UE, Comisia este pregătită să contribuie la elaborarea unor metode comparabile și să faciliteze învățarea

[28] Directiva 2010/24/UE a Consiliului privind asistența reciprocă în materie de recuperare a creanțelor legate de impozite, taxe și alte măsuri.

reciprocă între statele membre. Reducerea decalajelor de conformare fiscală diminuează presiunea asupra bugetelor, creează mai mult spațiu bugetar pentru investiții și consolidează încrederea în echitatea sistemelor noastre fiscale.

Statele membre ar trebui să consolideze guvernanța cheltuielilor fiscale, cum ar fi cotele reduse de impozitare, scutirile fiscale pentru anumite sectoare, creditele fiscale sau alte stimulente fiscale. În întreaga UE, cheltuielile fiscale raportate de statele membre reprezintă venituri nepercepute în valoare de aproximativ 750 de miliarde EUR anual. Atunci când sunt bine concepute, instrumente precum creditele fiscale și alte stimulente fiscale – cum ar fi cele recomandate în cadrul Pactului pentru o industrie curată sau al uniunii economiilor și a investițiilor – pot promova priorități strategice precum inovarea și tranziția curată. Totuși, fără mecanisme de control adecvate, acestea se pot înmulți necontrolat, iar eficiența lor din punctul de vedere al costurilor se poate diminua în timp. Raportarea și evaluarea periodice permit să se stabilească dacă cheltuielile fiscale își ating în continuare obiectivele și oferă beneficii pe măsura costurilor. În caz contrar, trebuie să existe voința politică de a le reduce amploarea. Obiectivul nu este de a elimina stimulentele eficace, ci de a se asigura că scutirile, cotele reduse de impozitare sau creditele fiscale sunt justificate, bine țintite și în concordanță cu prioritățile de politică. Acest lucru contribuie la protejarea bugetelor naționale și la menținerea eficacității politicilor.

Viitorul aparține unor administrații fiscale mai bine integrate, care își fundamentează în mai mare măsură activitatea pe date și dispun de mecanisme eficace de colectare și recuperare a creanțelor fiscale. Statele membre continuă să întâmpine, mult prea frecvent, dificultăți legate de calitatea și utilizarea datelor, de colectarea și recuperarea creanțelor fiscale, înregistrând totodată un volum persistent de creanțe fiscale nerecuperate. Prin urmare, statele membre ar trebui să accelereze transformarea digitală a administrațiilor fiscale naționale, să asigure o calitate mai bună a datelor și să perfecționeze analiza riscurilor, precum și să consolideze recuperarea creanțelor fiscale. Sistemele informatice mai bine integrate, utilizarea mai inteligentă a datelor și a IA, o cooperare transfrontalieră mai strânsă și proceduri de recuperare mai eficace pot contribui la colectarea impozitelor datorate, reducând în același timp sarcinile administrative ale contribuabililor care își respectă obligațiile fiscale. Aceste măsuri sunt deosebit de importante, întrucât infracționalitatea fiscală, în special frauda în domeniul TVA, are o componentă transfrontalieră semnificativă. Frauda intracomunitară cu firme „fantomă" (*Missing Trader Intra-Community* – MTIC) a generat, de una singură, pierderi anuale estimate la între 1 % și 3 % din veniturile din TVA nepercepute în perioada 2010-2023, respectiv între 12,5 și 32,5 miliarde EUR ([29]). Inițiativa „TVA în era digitală" (ViDA) oferă un exemplu reușit al modului în care digitalizarea inteligentă și cooperarea sporită dintre autoritățile fiscale pot contribui la simplificarea proceselor și la reducerea riscurilor de fraudă, precum și a posibilităților de comitere a acesteia sau a altor abuzuri fiscale.

[29] A se vedea Comisia Europeană, CASE, Poniatowski, G., Śmietanka, A. și Skowronek, A., VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) Fraud – Final Report Phase II [Decalajul de conformare în materie de TVA cauzat de frauda intracomunitară cu firme „fantomă" (MTIC) – Raport final, etapa a II-a], Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, 2024 https://data.europa.eu/doi/10.2778/6433841.

Dacă Europa dorește să își consolideze reziliența și să utilizeze mai eficace fondurile publice, trebuie să acorde mai multă atenție modului în care sunt obținute veniturile publice și să ia măsuri pentru a îmbunătăți acest proces. Prezenta comunicare se bazează pe o analiză cuprinzătoare a situației din fiecare stat membru. Aceasta prezintă o cale concretă de urmat pentru ca statele membre să își consolideze sistemele și administrațiile fiscale, iar Comisia să faciliteze dezvoltarea capacităților, astfel încât sinergiile să poată fi valorificate. Aceasta dă un impuls politic inițiativei „Mind the Gap", permițând factorilor de decizie în domeniul fiscal și administrațiilor fiscale să răspundă, să își adapteze acțiunile, să monitorizeze periodic progresele înregistrate și să desprindă învățăminte.

Inițiativa pune accentul pe obținerea de rezultate și pe punerea în aplicare. Aceasta stabilește o legătură concretă între diagnosticarea problemelor de politică fiscală și sprijinul acordat pentru punerea în aplicare a măsurilor. Multe dintre acțiunile propuse pot orienta statele membre în punerea în aplicare a politicilor și pot oferi exemple de bune practici care să fie valorificate prin asistență tehnică, consolidarea capacităților și învățare reciprocă.

Inițiativa „Mind the Gap" promovează realizarea în practică a obiectivului de simplificare. Principii precum conformarea fiscală asigurată încă din faza de concepere a sistemelor și impozitarea fără sincope integrează conformarea fiscală în activitățile obișnuite ale întreprinderilor, reducând sarcina administrativă. Astfel, costurile conformării fiscale pentru întreprinderi sunt reduse, ceea ce este deosebit de important pentru IMM-uri și pentru stimularea dezvoltării activităților transfrontaliere. În mod similar, o monitorizare, o evaluare și o raționalizare mai eficace a cheltuielilor fiscale contribuie la simplificarea sistemelor fiscale, la creșterea transparenței acestora și la reducerea costurilor de conformare fiscală.