



# Charta

English

## Table of Contents

1. [Preamble](#)
2. [Analysis of present situation](#)
1. [Complicated tax laws](#)
2. ["Tax dumping"](#)
3. [The "country of destination" principle leaves the door wide open for economic and tax crime](#)
4. [Tax and customs administration - a blunt sword for combating economic and tax crime](#)
5. [The boom in economic and tax crime](#)
3. [Seven-point plan for strengthening financial administration in Europe](#)
4. [Appeal](#)

## 1. Preamble

### ▲ TOP

"In awareness of the historic importance of the need to overcome the division of the European continent and the necessity to create a firm basis for the structure of the Europe of the future" are the fine words of the Maastricht Treaty that show the way forward to the "European Union" with equal living conditions and opportunities for all the citizens of Europe. This way forward spans economic and monetary union, which should be in place on 1 January 1999 with the introduction of the common European currency, the "Euro".

1. Economic and monetary union, as the material foundation for the Europe of the future, will only give rise to hope and future prospects if the free trade of goods, services, and capital proceeds on the basis of social justice.

Two prerequisites need to be fulfilled here: A uniform framework needs to be created for the structure of a taxation system in which everybody is called upon to contribute uniformly to the tax burden in proportion to their economic ability. This would be a major step along the road to a fairer taxation system, and thus to social justice. (cf. page 5 of this Charter.) A

fully functional and efficient financial administration authority must create the foundations for its implementation in taxation practice.

2. The free market economy is likewise not a ruthless market economy, or one of "Manchester capitalism". Without the term "social" it has no roots in a social state based on the rule of Law. It can only flourish if the free forces of the market operate on the bedrock of social justice.

3. European societies are still far from this goal, and further away in some countries than in others. In many countries, the gap between rich and poor is growing; while there are nearly 20 million unemployed in the EU, there are top-level earners in many branches of the private sector.

The link that joins the two poles - an economically efficient body of small and medium-sized enterprises, to which public service also belongs - is growing steadily weaker. This is putting pressure on social peace. Demonstrations in many European capitals, and particularly the march by the European trade unions against unemployment, have provided particularly impressive proof of this fact.

When the shares of companies that cut down on jobs most drastically and demolish their employees' working conditions shoot up, this cynical mechanism of the stock exchanges (so-called shareholder value) will endanger social peace to a particularly threatening extent.

If tax revenues continue to fall because more and more profits are being exported to low-taxation regions all over the world, if taxpayers with plenty of financial room to manoeuvre can exploit perfectly legal tax loop-holes and reduce their tax liability to zero, if the profiteers from economic and tax crime can make a lucrative income, these all represent alarming challenges for the social state based on the rule of Law.

4. It is with growing unease, indeed alarm, that the UFE observes how the structural crisis in European financial administration (tax and customs administration) has also led to a crisis of social justice. Because: social justice can only develop if a kernel of social justice is guaranteed, meaning uniform taxation not only in the form of tax and customs laws but also in the enforcement of the law.

A just taxation system in this sense calls on everybody to pay taxes uniformly, in accordance with their individual economic performance, creates the conditions for effectively combating tax and economic crime, enabling a lower general level of taxation. Social justice and tax justice belong together. They are the foundation stones of a stable system of financial law based on clear principles.

5. The financial administration authorities are therefore the pivotal point in the European integration process. The personnel who work in them all over Europe are aware of their role and function in creating, within a social state based on the rule of Law, a fairer society through fair taxation.

The employees in financial administration in Europe are resolved to contribute towards fairer taxation in the fight against economic and tax crime. They stand side-by-side with honest and punctual taxpayers, and are "in the same boat" with them, because honest taxpayers have to pick up the bill, in the form of a heavy, indeed a confiscatory, tax burden, for tax and economic crime.

The representatives of European financial personnel assembled in Bonn, organised in solidarity in the Union of the Finance Personnel in Europe (UFE), are expecting effective support from the politicians responsible for financial administration at the national and European level on the two following bases:

an honest and truthful analysis of the state of European financial administration authorities and, based on this

a complete and plausible plan of action for dealing with the recognised shortcomings, strengthening the efficiency of the financial administration authorities, and enabling the employees to fulfil their important tasks. In awareness of the foregoing, the Committee adopts the "Charter for the financial administration authorities in Europe" in Bonn on 9 September 1997.

## **2. Analysis of present situation**

### **1. Complicated tax laws**

#### **▲TOP**

Tax laws, including customs laws, are increasingly complicated because every conceivable aim a state may set itself is meant to be achievable through tax law. The flood of rules and regulations with which European tax administration authorities are being swamped is growing larger and larger, not only because of tax laws as such but also because of a whole sub-culture of ordinances, guidelines, decrees, and adjudication.

In addition, the influence of Community law on top of national tax law is growing ever greater, and this is making national tax laws even more complicated. The Single European Market and Economic and Monetary Union will further intensify this trend.

### **2. "Tax dumping"**

#### **▲TOP**

"Tax dumping" is taking on ever greater dimensions. Transferring profits to low-taxation regions is resulting in a major loss of tax revenue in those countries in which the economic activity actually takes place, and this is distorting competition.

Even more importantly, "tax dumping" is acting as a brake that prevents greater social justice.

This is because, as a consequence, more of the tax burden is falling on the less mobile part of the tax base, namely labour, and this in turn means ever heavier taxation for those employed.

### **3. The "country of destination" principle leaves the door**

#### **▲TOP**

#### **wide open for economic and tax crime**

The internal European market, which came into effect on 1 January 1993, has led to a worrying increase in tax crime, particularly the VAT tax rule known as the "country of destination" principle (under which VAT is levied from the member state on whose territory the goods or services being sold are finally "consumed").

The work that has been done smoothly at borders by customs offices has now been transferred to the local tax authorities within each country, which requires time and effort in obtaining information and exercising control for which the tax authorities are simply not equipped.

Complicated rules have had to be introduced for determining the place in which taxable turnover arises. There are currently at least 25 different rules on determining the place in which turnover is taxable, which means an

enormous administrative cost both for companies and for financial administration authorities.

All in all, the "country of destination principle" leaves the door wide open for tax and economic crime, including its worst form, "riding-the-roundabout" fraud.

By splitting up the economic activity between a number of member states, none of them is in the end able to exercise total control over the business activities of any one company or to make sure that the taxes and charges it is levying are right and lawful. The "roundabout" alone is causing losses in tax revenues running into tens of billions.

#### **4. Tax and customs administration - a blunt sword**



##### **for combating economic and tax crime**

The alarming fact is:

European tax administration authorities are no longer able to exercise their financial-control function. They are unable to draw on the existing sources of taxation. Everywhere - and the situation is worse in some places than others - enormous gaps in personnel cover are emerging. As a general rule, staff numbers are being reduced even though the volume of work is growing steadily.

The inadequate level of staff in customs administration authorities is resulting in substantial difficulties in combating economic crime, and even making it impossible in some cases. For instance, because of lack of personnel it is not possible to maintain the inspection quotas prescribed for the EU market organisation, and national export regulations are being violated by internal transport movements which customs administration authorities are unable to check.

Cigarette smuggling alone, for instance, according to an estimate by the European Court of Auditors, is causing Germany tax revenue losses every year of almost DM 3 billion.

As another important point, shortages of every kind in customs administration are causing security short-comings in the EU member states.

#### **5. The boom in economic and tax crime**



This all represents an excellent breeding-ground for the boom in economic and tax crime, which is coming ever closer to organised crime, and which the European financial administration authorities can do nothing to oppose.

The share of European national economies accounted for by this parallel economy, according to the Institute of Higher Studies in Vienna, is between 10 and 20 percent of GDP. The proportion has doubled since 1970 in EU countries, at the same time as many EU member states have been grappling with gigantic budget deficits. It is estimated that, within the EU, tax revenues are being foregone totalling at least 300 billion ECU.

Social solidarity will collapse if some people escape their tax obligations and others are burdened with taxes far beyond their economic capacity to pay. Thus honest taxpayers are picking up the bill for tax crime and the parallel economy.

It is infuriating, in social policy terms, to see on the one hand conditions of employment in public service being demolished and, on the other hand, tax

and economic criminality of enormous proportions being actively promoted and the existing sources of taxation being left untouched.

### **3. Seven-point plan for strengthening financial administration in Europe**

#### **▲TOP**

- to strengthen financial administration in a united Europe
- to ensure that it is capable of functioning
- to benefit the honest and punctual taxpayer
- to protect the consumer of products in international trade

the UFE calls on responsible politicians in Europe to ensure that the European financial administration authorities are able to fulfil their important tasks in the European internal market and in economic and monetary union.

1. The structure of tax laws should be harmonised and the opportunity utilised at the same time of considerably simplifying tax law. Also, and in particular, taxes on income from capital assets should be harmonised in order to reduce the tax concessions on cross-border savings and to guarantee freedom of movement in a unified capital market. "Tax dumping", which distorts competition and limits the free movement of goods, services, and capital, needs to be countered.

2. Personnel planning should be based on the increase in the work needing to be done, and first of all on a work analysis. The main criteria should not be "spreading shortages evenly" but on the personnel requirement as the guiding principle for the approval of additional staff given by budgetary legislation.

3. Financial administration authorities need to be able to compete for personnel in the community against the private sector and the tax-consultancy professions, and this should be brought about through:

- more attractive conditions of employment
- correct assessment of the "market value" of employees in European financial administration
- better prospects for the future
- life-time employment, in order to ensure employees' inward and outward independence.

4. There should be more exchange of personnel between EU member states. Effective co-operation can only be achieved and encouraged if the employees in tax and customs administration acquire not only the necessary knowledge of Community law but also of the tax and customs law in other EU member states, and can explain the administrative organisation to others. This should apply not only in theory but also in practice, by giving employees the opportunity to undertake a tour of duty in other EU member states.

The main priority here should be the "Matthäus Tax Programme", as is already being practised in the field of indirect taxation and could be extended to cover direct taxation as well.

5. The FISCALIS programme of the EU Commission is a step in the right direction towards combating abuse in the field of Value Added Tax. It should include not only the exchange of VAT information already provided for but also seminars and multilateral monitoring exercises, a training

programme for introducing the FISCALIS programme, and the necessary translation service.

The programme should be finalised as soon as possible, and the UFE should be involved in all phases of its creation and further development.

6. A European Customs Investigation Office should be set up to co-ordinate the work of the various European customs administration authorities in order to fight tax evasion and organised crime. It should ensure a uniform approach to combating customs crime and optimise the efforts of the individual customs administration authorities.

In addition to this, co-operation is required in general customs work through a separate EUROCUSTOMS European administrative authority.

7. The necessary consequences should be drawn from the EU's "Customs 2000" programme of action. The European aim, which has also been defined by the European Parliament's Committee of Inquiry in light of irregularities in despatch procedure, has to be uniform customs administration all over Europe.

To this end, the customs administration authorities in Europe must "develop towards" one another. This applies particularly to information technology and the standard for administrative action.

This endows basic and advanced training with crucial significance. For this reason, the employees in customs administration raise the demand, in order to guarantee uniformity in administrative action, for the creation of a European Customs Academy with full responsibility for basic and advanced training. This Academy should be set up in an EU country which already has a high standard of basic training and also has teaching staff available for all areas of activity and career paths within EU customs administration, and should for example also have its own university-level teaching institution.

The UFE, as the representative organisation for employees in European customs and tax administration, should be involved immediately and to the appropriate extent in the implementation of the "Customs 2000" programme of action and its finalisation and further development, which the UFE considers to be urgently necessary.

## **4. Appeal**

### **▲TOP**

The UFE appeals to the competent politicians in Europe:

- Ensure that tax laws (customs and all other taxes) are simplified and harmonised in their structure, and that "tax dumping" is prevented.
- Ensure that the existing sources of tax revenue can be drawn on by an efficient tax administration organisation (for customs and all other taxes).
- Ensure that tax and economic crime is combated energetically, as it is causing annual losses in tax revenue running into hundreds of billions.
- Ensure that budget deficits are reduced by drawing on tax-revenue sources and that financial room for manoeuvre is created for investments and for combating the oppressive and threatening level of unemployment.
- Ensure that in this way a fairer society is created through a fairer tax system, and that social peace can be maintained.

## GERMAN

### Inhaltsverzeichnis

1. [Präambel](#)
2. [Lageanalyse](#)
1. [Komplizierte Steuergesetze](#)
2. ["Steuerdumping"](#)
3. [Bestimmungslandprinzip = Einfallstor für Wirtschafts- und Steuerkriminalität](#)
4. [Steuer- und Zollverwaltung - ein stumpfes Schwert gegen Steuer- und Wirtschaftskriminalität](#)
5. [Steuerkriminalität und Wirtschaftskriminalität boomen](#)
3. [Sieben Schwerpunktforderungen zur Stärkung der Finanzverwaltungen in Europa](#)
4. [Appell](#)

### 1. Präambel

#### ▲TOP

"Eingedenk der historischen Bedeutung der Überwindung der Teilung des europäischen Kontinents und der Notwendigkeit, feste Grundlagen für die Gestalt des zukünftigen Europas zu schaffen", weisen die Verträge von Maastricht den Weg zur "Europäischen Union" mit gleichen Lebensbedingungen und Chancen für die Bürger in Europa. Dieser Weg führt über die Wirtschafts- und Währungsunion, die ab dem 1. Januar 1999 mit der gemeinschaftlichen Währung "Euro" vollendet sein soll.

1. Die Wirtschafts- und Währungsunion als die materielle Grundlage für das zukünftige Europa wird nur dann zu einer Hoffnung und Perspektive, wenn die Freiheit des Handels von Waren, Dienstleistungen und Kapital sich vollzieht auf dem Fundament der sozialen Gerechtigkeit.

Hierzu müssen zwei Prämissen erfüllt sein: Geschaffen werden muss ein einheitlicher Rahmen für die Struktur eines Abgabensystems, über das alle gleichmäßig nach ihrer wirtschaftlichen individuellen Leistungsfähigkeit zu den steuerlichen Lasten herangezogen werden als ein effektiver Schritt hin zu mehr Steuergerechtigkeit und damit auch zur sozialen Gerechtigkeit 1). Funktionstüchtige und leistungsstarke Finanzverwaltungen müssen für seine Umsetzung in die Besteuerungspraxis die Grundlagen schaffen.

2. Auch die freie Marktwirtschaft ist keine Marktwirtschaft des Ellenbogens und des Manchesterkapitalismus; sie ist ohne das Attribut "sozial" ohne Wurzel in einem sozialen Rechtsstaat. Sie kann nur dann gedeihen, wenn die freien Kräfte des Marktes operieren auf dem Boden der sozialen Gerechtigkeit.

3. Wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß sind die Gesellschaften in Europa von diesen Zielen noch weit entfernt. In vielen Ländern wird die Kluft zwischen arm und reich immer tiefer: auf der einen Seite fast 20 Millionen Arbeitslose allein in der EU, auf der anderen Seite Spitzenverdiener in vielen Bereichen der privaten Wirtschaft.

Das Bindeglied zwischen beiden Polen - ein wirtschaftlich leistungsfähiger Mittelstand, zu dem auch der öffentliche Dienst gehört - wird immer schwächer. So gerät der soziale Frieden unter Druck. Die Demonstrationen in vielen Hauptstädten Europas, insbesondere aber auch der Marsch der europäischen Gewerkschaften gegen die Arbeitslosigkeit, beweisen dies in besonders eindrücklicher Weise.

Wenn die Aktien der Unternehmen in die Höhe schnellen, die die meisten Arbeitsplätze abbauen und die Arbeitsbedingungen demontieren, gefährdet dieser zynische Mechanismus der Börsen - shareholders value - in einem bedrohlichen Ausmaß den sozialen Frieden.

Wenn immer weniger Steuern eingenommen werden, weil immer mehr Gewinne in Niedrigsteuergebiete in aller Welt verlagert werden, wenn Steuerzahler mit komfortablen finanziellen Spielräumen legale Steuerschlupflöcher ausnutzen und ihre Steuerschuld so bis auf Null zurückführen können, wenn die Gewinnler aus Wirtschafts- und Steuerkriminalität reiche Erträge einfahren, sind dies alarmierende Herausforderungen für den sozialen Rechtsstaat.

4. Mit wachsender, ja beklemmender Besorgnis beobachtet die UFE, dass die Strukturkrisen der europäischen Finanzverwaltungen (Steuer- und Zollverwaltungen) auch zu einer Krise der sozialen Gerechtigkeit geführt hat. Denn: soziale Gerechtigkeit kann sich nur dann entfalten, wenn ein Kernstück der sozialen Gerechtigkeit gewährleistet ist - die gleichmäßige Besteuerung nicht nur über die Steuer- und Zollgesetze, sondern auch über den Gesetzesvollzug.

Ein in dieser Weise gerechtes Steuersystem zieht alle gleichmäßig nach ihrer individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu den Steuern heran, schafft die Grundlage für die wirksame Bekämpfung der Steuer- und Wirtschaftskriminalität und ermöglicht so, die Steuerbelastung zu senken. Soziale Gerechtigkeit und Steuergerechtigkeit gehören zusammen. Sie sind Bausteine einer auf klaren Prinzipien aufgebauten stabilen Finanzrechtsordnung.

5. Die Finanzverwaltungen sind daher ein bedeutsamer Dreh- und Angelpunkt im europäischen Integrationsprozess. Das Personal der Finanzverwaltungen in Europa ist sich seiner Rolle und Funktion in einem sozialen Rechtsstaat bewusst, über die Steuergerechtigkeit auch mehr soziale Gerechtigkeit zu schaffen.

Die Beschäftigten der Finanzverwaltungen in Europa sind entschlossen, ihren Beitrag für mehr Steuergerechtigkeit zu leisten im Kampf gegen die Wirtschafts- und Steuerkriminalität. Sie stehen an der Seite der ehrlichen und pünktlichen Steuerzahler. Mit ihnen "sitzen sie in einem Boot". Denn die ehrlichen Steuerzahler zahlen über eine hohe, ja konfiskatorische Steuerbelastung die Zeche für die Steuer- und Wirtschaftskriminalität.

Die Vertreter des europäischen Finanzpersonals - solidarisch in der Union des Finanzpersonals in Europa (UFE) - erwarten von den für die Finanzverwaltungen verantwortlichen Politiker auf nationaler und europäischer Ebene tatkräftige Unterstützung - auf zwei Grundlagen:

auf einer ungeschminkten Analyse der Lage der europäischen Finanzverwaltungen und - darauf aufbauend -

auf einem schlüssigen plausiblen Handlungskonzept, wie erkannte Defizite überwunden, die Leistungsfähigkeit der Finanzverwaltungen gestärkt und die Beschäftigten ihren bedeutsamen Auftrag erfüllen können. In diesem Bewusstsein verabschiedet das Komitee am 9. September 1997 in Bonn die "Charta der Finanzverwaltungen in Europa".

## **2. Lageanalyse**

### **1. Komplizierte Steuergesetze**





Die Steuergesetze (Steuer- und Zollgesetze) werden immer komplizierter, weil alle nur denkbaren Staatsziele über das Steuerrecht erreicht werden sollen. Die Normenflut, mit der die Finanzverwaltungen in Europa überschwemmt werden, wird immer gewaltiger - nicht nur durch die Steuergesetze, sondern auch durch eine Subkultur von Verordnungen, Richtlinien, Erlassen, Rechtsprechung usw.

Hinzu kommt: der Einfluss des Gemeinschaftsrechts auf das nationale Steuerrecht wird immer stärker, die nationalen Steuerrechte dadurch immer komplizierter. Der europäische Binnenmarkt und die Wirtschafts- und Währungsunion werden diese Tendenz noch weiter verschärfen.

## **2. "Steuerdumping"**



Das "Steuerdumping" nimmt immer größere Dimensionen an. Gewinnverlagerungen in Niedrigsteuergelände bewirken gewaltige Steuerausfälle in den Ländern, in denen die wirtschaftliche Tätigkeit tatsächlich entfaltet wird. Sie verzerren den Wettbewerb.

"Steuerdumping" ist nicht zuletzt ein Bremsklotz für mehr soziale Gerechtigkeit.

Denn: als Folge wird die Steuerlast auf die weniger mobile Besteuerungsgrundlage - die Arbeit - verlagert. Dies führt zu einer immer höheren Besteuerung der Arbeitnehmer.

## **3. Bestimmungslandprinzip = Einfallstor für Wirtschafts- und Steuerkriminalität**



Der europäische Binnenmarkt zum 1. Januar 1993 hat zu einem besorgniserregenden Anstieg der Steuerkriminalität geführt, insbesondere durch die Umsatzsteuerübergangsregelung, das sog. "Bestimmungslandprinzip" 2).

Die Arbeit, die bisher von den Zollverwaltungen reibungslos geleistet worden ist, wird auf die örtlichen Finanzbehörden in das Binnenland verlagert mit einem Informations- und Kontrollaufwand, für den die Steuerverwaltungen nicht gerüstet sind.

Eingeführt werden mussten komplizierte Regelungen zur Bestimmung des Ortes der steuerbaren Umsätze. Zur Zeit bestehen mindestens 25 unterschiedliche Regelungen zur Ermittlung des Ortes, an dem ein Umsatz zu besteuern ist - ein gewaltiger Verwaltungsaufwand sowohl bei den Unternehmen als auch bei den Finanzverwaltungen.

Insgesamt ist das "Bestimmungslandprinzip" ein Einfallstor für Steuer- und Wirtschaftskriminalität - auch in ihrer schwersten Erscheinungsform, den "Karussellbetrügereien".

Durch die Aufspaltung der Wirtschaftstätigkeit auf die verschiedenen Mitgliedstaaten ist keiner von diesen mehr in der Lage, die Gesamtkontrolle über die Geschäftstätigkeit eines Unternehmens auszuüben und sich von der Rechtmäßigkeit der Abzüge zu überzeugen. Allein die "Karussellbetrügereien" bewirken Steuerausfälle in zweistelliger Milliardenhöhe.

## **4. Steuer- und Zollverwaltung - ein stumpfes Schwert gegen Steuer- und Wirtschaftskriminalität**



Alarmierend ist der Befund:

Die europäischen Steuerverwaltungen können ihre Kontrollfunktionen nicht wahrnehmen. Sie sind außerstande, die vorhandenen Steuerquellen zu erschließen. Überall - wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß - klaffen gewaltige Personallücken. In der Regel wird Personal abgebaut, obwohl die Aufgaben dynamisch wachsen.

Die unzureichende Personalausstattung der Zollverwaltung bewirkt, dass eine wirksame Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität erheblich erschwert, wenn nicht gar unmöglich gemacht wird. So können die Beschauquoten für Waren, die der gemeinsamen Marktorganisation der EU unterliegen, aufgrund der Personallücken nicht eingehalten werden, wird gegen nationale Außenwirtschaftsvorschriften verstoßen durch Binnentransporte, die von den Zollverwaltungen nicht nachvollzogen werden können.

Allein durch den Zigarettenschmuggel entstehen zum Beispiel in Deutschland nach Schätzung des Europäischen Rechnungshofs alljährlich Steuerausfälle in Höhe von fast drei Milliarden DM.

Nicht zuletzt bewirken die Vollzugsdefizite der Zollverwaltungen besorgniserregende Sicherheitsdefizite in den EU-Mitgliedsländern.

### **5. Steuerkriminalität und Wirtschaftskriminalität boomen**

Dies alles ist der Nährboden für die boomende Steuer- und Wirtschaftskriminalität, die sich immer mehr an die organisierte Kriminalität anlehnt, der die europäischen Finanzverwaltungen nicht entgegenzusetzen haben.

Der Anteil dieser Schattenwirtschaft in den europäischen Volkswirtschaften beträgt nach Schätzungen des Instituts für höhere Studien in Wien zwischen 10 % und 20 % des Bruttoinlandsprodukts. Der Anteil hat sich in den EU-Ländern seit 1970 verdoppelt, und dies in einer Zeit, in der viele EU-Mitgliedsländer gigantische Haushaltsdefizite zu verkraften haben. Geschätzt wird, dass innerhalb der EU Steuerausfälle in Höhe von mindestens 300 Milliarden ECU entstehen.

Die gesellschaftliche Solidarität wird gesprengt, wenn die einen sich ihren steuerlichen Pflichten entziehen und die anderen - über die Grenze ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit hinaus - mit Steuern belastet werden. So zahlen die ehrlichen Steuerzahler die Zeche für Steuerkriminalität und Schattenwirtschaft.

Ein sozialpolitisches Ärgernis ist es, wenn auf der einen Seite die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst demontiert werden, während auf der anderen Seite die Steuer- und Wirtschaftskriminalität großen Stils gefördert wird und die vorhandenen Steuerquellen nicht erschlossen werden.

### **3. Sieben Schwerpunktforderungen zur Stärkung der Finanzverwaltungen in Europa**



- Zur Stärkung der Finanzverwaltung in einem geeinten Europa
- zur Sicherung ihrer Funktionsfähigkeit
- zum Wohle der ehrlichen und pünktlichen Steuerzahler
- zum Schutz der Verbraucher von Produkten im internationalen Warenverkehr

fordert die UFE die verantwortlichen Politiker in Europa auf, dafür Sorge zu tragen, dass die europäischen Finanzverwaltungen ihre bedeutsamen Aufgaben in einem europäischen Binnenmarkt und in der Wirtschafts- und Währungsunion erfüllen können.

1. Die Struktur der Abgabengesetze ist zu harmonisieren; dabei ist gleichzeitig die Chance einer spürbaren Gesetzesvereinfachung zu nutzen. Auch und insbesondere ist die Besteuerung der Einkünfte aus Kapitalvermögen zu harmonisieren, um die Nichtbesteuerung des grenzüberschreitenden Sparens einzudämmen und die Freiheit des Kapitalverkehrs in einem einheitlichen Kapitalmarkt zu gewährleisten. Dem "Steuerdumping", das den Wettbewerb verzerrt und die Freiheit des Handels von Waren, Dienstleistungen und Kapital behindert, ist entgegenzuwirken.

2. Die Personalplanung ist an den Aufgabenzuwächsen zu orientieren auf der Grundlage einer Aufgabenanalyse. Maßstab darf nicht die "Verteilung des Mangels sein", sondern der an den Aufgabenzuwächsen ausgerichtete Personalbedarf als Richtschnur für Stellenbewilligungen durch den Haushaltsgesetzgeber.

3. Insgesamt ist die personelle Wettbewerbsfähigkeit der Finanzverwaltungen in der Gemeinschaft mit der privaten Wirtschaft und den steuerberatenden Berufen herzustellen

- durch eine größere Attraktivität der Arbeitsbedingungen
- durch eine zutreffende Einschätzung des "Marktwertes" der Beschäftigten der europäischen Finanzverwaltungen
- durch verbesserte Zukunftsperspektiven
- durch eine Einstellung auf Lebenszeit zur Sicherung der inneren und äußeren Unabhängigkeit der Beschäftigten.

4. Der Personalaustausch zwischen den EU-Mitgliedsländern ist zu verstärken. Eine wirksame Zusammenarbeit kann nur dann entstehen und gedeihen, wenn den Beschäftigten der Steuer- und Zollverwaltungen neben Kenntnissen des Gemeinschaftsrechts auch die Systeme des Steuer- und Zollrechts in den anderen EU-Mitgliedsländern und die Verwaltungsorganisation vermittelt werden. Dies nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Praxis, indem den Beschäftigten die Gelegenheit geboten wird, in den anderen EU-Mitgliedsländern zu hospitieren.

Vorrangig ist daher, dass das "Matthäus-Tax-Programm", das im Bereich der indirekten Steuern bereits praktiziert wird, auch auf den Bereich der direkten Steuern ausgedehnt wird.

5. Bei der Missbrauchsbekämpfung auf dem Gebiet der Mehrwertsteuer und der Verbrauchsteuern ist das Programm "FISCALIS" der EU-Kommission ein Schritt in die richtige Richtung. Hierzu gehören insbesondere der vorgesehene Informationsaustausch über ein Mehrwertsteuerinformationssystem, die Seminare und multilateralen Überwachungsübungen, die Ausbildungsinitiative zur Einführung in das Programm "FISCALIS" sowie der Sprachendienst.

Das Projekt ist alsbald zu konkretisieren und die UFE in allen Phasen seiner Entstehung und Fortentwicklung zu beteiligen.

6. Zur Koordinierung der Arbeit der europäischen Zollverwaltungen zur Bekämpfung von Steuerhinterziehung und organisierter Kriminalität ist ein Europäisches Zollfahndungsamt zu schaffen. Es soll die Einheitlichkeit der Bekämpfung der Zollkriminalität gewährleisten und die Einzelmaßnahmen der Zollverwaltungen optimieren.

Darüber hinaus bedarf es einer Kooperation der allgemeinen Zolltätigkeiten durch eine separate administrative europäische Behörde "EUROZOLL".

7. Aus dem Aktionsprogramm "Zoll 2000" der EU sind die erforderlichen Konsequenzen zu ziehen. Das europäische Ziel, das auch vom Untersuchungsausschuss des Europäischen Parlaments im Blick auf Unregelmäßigkeiten im Versandverfahren definiert worden ist, muss eine einheitliche Europäische Zollverwaltung sein.

Dazu müssen sich die Zollverwaltungen innerhalb der EU aufeinanderzuentwickeln. Dies gilt insbesondere für die Informationstechnik und den Standard des Verwaltungshandelns.

Maßgebliche Bedeutung kommt dabei der Aus- und Fortbildung zu. Deshalb erheben die Beschäftigten der Zollverwaltung zur Gewährleistung der Einheitlichkeit des Verwaltungshandelns die Forderung nach Einrichtung einer Europäischen Zollakademie mit Zuständigkeiten für Aus- und Fortbildung. Die Zollakademie soll in einem EU-Land angesiedelt werden, das bereits heute einen hohen Ausbildungsstandard und auch Lehrpersonal für alle Tätigkeitsfelder und Laufbahnen der EU-Zollverwaltungen hat, zum Beispiel auch bereits eine eigene akademische Ausbildungsstätte.

Die UFE als repräsentative Vertretung der europäischen Zoll- und Steuerbeschäftigten ist an der Umsetzung des Aktionsprogramms "Zoll 2000" und seiner nach Auffassung der UFE dringend gebotenen Konkretisierung und Weiterentwicklung unverzüglich angemessen zu beteiligen.

#### **4. Appell**

##### **▲TOP**

Die UFE appelliert an die verantwortlichen Politiker in Europa:

- Sorgen Sie dafür, dass die Steuergesetze (Zoll- und Steuergesetze) vereinfacht, in ihrer Struktur harmonisiert werden und dadurch das "Steuerdumping" eingedämmt wird!
- Sorgen Sie dafür, dass die vorhandenen Steuerquellen durch eine leistungsfähige Finanzverwaltung (Steuer- und Zollverwaltung) erschlossen werden können!
- Sorgen Sie dafür, dass die Steuer- und Wirtschaftskriminalität energisch bekämpft wird, die alljährlich Steuerausfälle in dreistelliger Milliardenhöhe verursacht!
- Sorgen sie dafür, dass durch die Ausschöpfung der Steuerquellen die Haushaltsdefizite zurückgeführt werden und dadurch finanzieller Spielraum entsteht für Investitionen und die Bekämpfung der bedrückenden und bedrohenden Arbeitslosigkeit!
- Sorgen sie dafür, dass auf diese Weise durch mehr Steuergerechtigkeit auch mehr soziale Gerechtigkeit entsteht und der soziale Frieden erhalten bleibt!

## FRENCH

### Sommaire

1. [Préambule](#)
2. [Analyse de la situation](#)
1. [Une législation fiscale complexe](#)
2. [Le "dumping fiscal"](#)
3. [Le principe de destination = la porte ouverte a la délinquance économique et fiscale](#)
4. [L'administration fiscale et douanière - une arme impuissante contre la délinquance fiscale et économique](#)
5. [La délinquance fiscale et économique en plein essor](#)
3. [Sept revendications fondamentales pour le renforcement des administrations des finances en Europe](#)
4. [Appel](#)

### 1. Préambule



"Compte tenu du tournant historique qu'a représenté la fin de la division du continent européen et de la nécessité d'établir des bases solides pour l'avenir de l'Europe", les accords de Maastricht assortissent le cheminement vers l'"Union européenne" de conditions de vie et de chances égales pour tous les citoyens d'Europe. Cette évolution passe par l'union économique et monétaire, qui verra son aboutissement le 1er janvier 1999 avec la création de la monnaie unique, l'"Euro".

1. L'union économique et monétaire comme base matérielle de la future Europe ne pourra constituer une chance et un espoir que si la liberté d'échange des marchandises, des services et des capitaux se réalise dans le respect de la justice sociale.

A cet égard, deux préalables sont indispensables : Il convient de donner un cadre unique à un système fiscal égalitaire au sein duquel les charges fiscales seront, pour tous les citoyens, fonction de leurs capacités économiques. Il s'agit là d'une étape concrète vers plus de justice fiscale et, partant, plus de justice sociale<sup>1)</sup>. Des administrations des finances compétentes et puissantes doivent créer les conditions de la mise en oeuvre de ce système d'imposition dans la pratique.

2. L'économie de marché libérale non plus ne doit pas être régie par la loi du plus fort et du capitalisme sauvage ; dépourvue du qualificatif "social", elle ne dispose plus d'aucun enracinement dans un Etat de droit social. Elle ne peut prospérer de fait que si les forces libres du marché opèrent sur le terrain de la justice sociale.

3. Les sociétés d'Europe restent -quoique dans diverses mesures- globalement très éloignées de ces objectifs. Nombreux sont les pays où le fossé entre les riches et les pauvres s'accroît de jour en jour. D'un côté, on compte presque 20 millions de chômeurs dans la seule Union européenne, de l'autre on enregistre des salaires records dans de nombreux secteurs de l'économie privée. Le lien entre les deux extrêmes - une classe moyenne économiquement performante dans laquelle on peut également inclure le service public - s'affaiblit de plus en plus.

Dans ces conditions, la paix sociale est de plus en plus menacée. Les manifestations qui ont eu lieu dans plusieurs capitales européennes, et particulièrement la marche des syndicats européens contre le chômage, l'ont montré de façon impressionnante.

- Lorsque les actions des entreprises qui licencient le plus et mettent à mal les conditions de travail montent en flèche, on voit que ce mécanisme cynique des bourses (shareholders value) représente une menace pour la paix sociale
- Lorsque les rentrées fiscales ne cessent de diminuer parce que les bénéficiaires, de plus en plus, s'évadent dans le monde entier vers les pays à faible fiscalité
- lorsque les contribuables disposant de marges financières confortables exploitent les niches fiscales en toute légalité, ramenant ainsi le montant de leur dette fiscale à zéro
- lorsque les acteurs de la délinquance économique et fiscale font des profits juteux

ce sont autant de signaux d'alarme pour l'Etat de droit social.

4. L'UFE observe avec une inquiétude croissante et oppressante que les crises structurelles des administrations des finances européennes (administrations fiscales et douanières) ont également débouché sur une crise de la justice sociale.

En effet, la justice sociale ne peut s'épanouir que si la clef de voûte en est garantie, à savoir l'imposition équitable, non seulement par le biais des législations fiscales et douanières, mais aussi à travers l'application de la loi. Pour être juste et équitable, un système fiscal doit imposer tous les citoyens de façon identique en fonction de leurs capacités économiques individuelles et établir les bases d'une lutte efficace contre la délinquance fiscale et économique, contribuant ainsi à réduire le poids de l'impôt. La justice sociale et la justice fiscale vont de pair. Elles sont constitutives d'une législation financière stable bâtie sur des principes clairs.

5. Les administrations des finances forment donc une charnière importante dans le processus d'intégration européen. Le personnel des administrations des finances en Europe est conscient de son rôle et de sa fonction au sein d'un Etat de droit social dont l'objectif est de créer plus de justice sociale par le biais de la justice fiscale.

Les employés des administrations des finances en Europe sont décidés à contribuer à une plus grande justice fiscale dans la lutte contre la délinquance économique et fiscale.

Ils sont du côté des contribuables honnêtes et rigoureux. Avec eux, ils sont << dans le même bateau >>. Car ces contribuables honnêtes payent la facture de la délinquance fiscale et économique par le biais d'une charge fiscale élevée à taux quasi confiscatoire.

Les représentants des fonctionnaires et employés des finances en Europe réunis à Bonn - solidairement au sein de l'Union des fonctionnaires et employés des finances en Europe (UFE) - attendent des hommes et femmes politiques responsables des administrations des finances un soutien énergique au niveau national et européen, et ce dans la double perspective :

d'une analyse sans compromis de la situation des administrations européennes des finances et - sur cette base -

d'un programme d'action plausible et résolu permettant de remédier aux déficits identifiés, de renforcer la compétitivité des administrations des

finances et de laisser aux employés l'opportunité de remplir leur mission essentielle.

Dans cette perspective, le comité adopte le 8 septembre 1997 à Bonn la "Charte des administrations des finances en Europe".

## **2. Analyse de la situation**

### **1. Une législation fiscale complexe**

#### **▲TOP**

Si la législation fiscale (lois en matière de fiscalité et de douane) devient de plus en plus complexe, c'est parce qu'on cherche à réaliser tous les objectifs nationaux, quels qu'ils soient, au travers du droit fiscal. L'avalanche de normes déferlant sur les administrations des finances en Europe prend une ampleur croissante due non seulement aux lois fiscales mais aussi à une sous-culture d'ordonnances, de directives, de décrets, de jurisprudence, etc.

A cela s'ajoute l'emprise grandissante du droit communautaire sur le droit fiscal national et la complication des législations nationales en matière d'impôt qui en découle. Le marché intérieur européen et l'union économique et monétaire iront renforcer cette tendance.

### **2. Le "dumping fiscal"**

#### **▲TOP**

Le "dumping fiscal" ne cesse de s'amplifier. Les transferts de bénéficiaires vers les pays à faible fiscalité entraînent des moins-values fiscales considérables dans les pays où l'activité économique est effectivement exercée, contribuant ainsi à fausser la concurrence.

Le "dumping fiscal" constitue donc également un frein puissant à une plus grande justice sociale.

En effet, la charge fiscale repose alors sur les bases d'imposition les moins mobiles, à savoir le travail. Il en découle une imposition toujours plus forte des travailleurs.

### **3. Le principe de destination = porte ouverte à la délinquance économique et fiscale**

#### **▲TOP**

La réalisation du marché unique au 1er janvier 1993 a ouvert la porte à une augmentation inquiétante de la délinquance fiscale, notamment du fait du régime transitoire de la TVA, ce qu'on appelle le "principe de destination" 2). Le travail qui était accompli jusqu'alors sans problème par les administrations douanières est reporté sur les administrations des finances locales dans le pays destinataire, avec des contraintes d'informations et de contrôle pour lesquelles les administrations des finances ne sont pas préparées.

Il a fallu introduire des réglementations complexes pour la définition du lieu d'imposition des chiffres d'affaires. Il existe actuellement au moins 25 règles différentes destinées à déterminer le lieu d'imposition du chiffre d'affaires - un coût administratif imposant, aussi bien pour les entreprises que pour les administrations des finances.

Globalement, le principe de "destination" se révèle être une porte ouverte à la délinquance fiscale et économique jusque dans ses manifestations les

plus outrancières telles que la "fraude volante". Du fait de l'éclatement des activités économiques entre les différents Etats membres, aucun d'entre eux n'est plus en mesure d'exercer un contrôle global des activités commerciales d'une entreprise et de vérifier la légalité des abattements. A elles seules, les "fraudes volantes" occasionnent des moins-values fiscales estimées à plus de dix milliards.

#### **4. L'administration fiscale et douanière - une arme impuissante contre la délinquance fiscale et économique**



Le constat suivant est pour le moins alarmant:

Les administrations des finances européennes ne peuvent pas exercer leurs fonctions de contrôle. Elles sont incapables d'exploiter intégralement les sources d'impôt existantes. On déplore à tous les niveaux - quand bien même à des degrés différents - des manques considérables de personnel. La règle qui prévaut est la suppression des effectifs alors même que le volume des tâches à accomplir ne cesse de croître.

Les manques d'effectifs dans l'administration des douanes ont pour effet d'entraver fortement, voire même d'empêcher une lutte efficace contre la délinquance économique.

C'est ainsi que les taux de contrôle des marchandises relevant de l'organisation commune de marché de l'Union européenne ne peuvent être maintenus en raison du manque de personnel et que des infractions aux législations nationales en matière de commerce extérieur sont commises par des transports intercommunautaires qui ne peuvent être suivis par les administrations des douanes.

La Cour des comptes européenne estime que le seul trafic de cigarettes entraîne par exemple en Allemagne des moins-values fiscales annuelles de l'ordre de près de trois milliards de DM.

Enfin, les déficits exécutifs des administrations des douanes génèrent des déficits inquiétants en matière de sécurité dans les pays membres de l'Union européenne.

#### **5. La délinquance fiscale et économique en plein essor**



Tous ces éléments constituent un vivier idéal pour la propagation d'une délinquance fiscale et économique qui s'inspire de plus en plus du crime organisé, contre lequel les administrations des finances européennes ne peuvent rien.

Selon des estimations de l'Institut des hautes études à Vienne, la part de cette économie parallèle dans les économies européennes se situerait entre 10 et 20 % du produit intérieur brut. Ce pourcentage a doublé dans les pays de l'Union européenne depuis 1970 et ce à une époque où bon nombre de pays membres de l'UE enregistrent des déficits budgétaires gigantesques. On estime les pertes de recouvrement fiscal au sein de l'Union à 300 milliards d'ECU au minimum.

Lorsqu'une partie de la population réussit à échapper à ses obligations fiscales alors que l'autre ploie sous la charge de l'impôt, au-delà des limites de ses capacités économiques, c'est la solidarité au sein de la société qui est menacée d'explosion. Les contribuables honnêtes paient ainsi pour les auteurs de la délinquance fiscale et de l'économie parallèle.



D'un point de vue de politique sociale, il est insupportable de constater que les conditions de travail sont mises à mal au sein du service public alors que parallèlement on encourage la délinquance fiscale et économique de haut vol et qu'on reste dans l'incapacité d'exploiter pleinement les ressources d'impôt existantes.

### **3. Sept revendications fondamentales pour le renforcement des administrations des finances en Europe**



- pour le renforcement de l'administration des finances dans une Europe unie
- pour la protection de ses capacités de fonctionnement
- pour le bien des contribuables honnêtes et rigoureux
- pour la protection des consommateurs de produits dans le cadre des échanges de marchandises internationaux,

L'UFE invite les responsables politiques en Europe à veiller à ce que les administrations des finances européennes puissent assumer leurs fonctions significatives dans un marché intérieure européen et dans le cadre de l'union économique et monétaire.

1. Il convient d'harmoniser la structure des législations fiscales et de profiter de cette opportunité pour simplifier sensiblement la législation. Dans le même temps, il convient d'harmoniser plus particulièrement la taxation des revenus du capital pour limiter la non-imposition de l'épargne transfrontalière et garantir la liberté de circulation des capitaux sur un marché des capitaux unifié. Il faut lutter contre le « dumping fiscal » qui entraîne une distorsion de la concurrence et entrave la liberté de commerce des marchandises, des services et des capitaux.

2. Il faut aligner la gestion du personnel sur l'accroissement du volume des tâches, après analyse de celles-ci. Il ne s'agit pas en effet de « gérer les manques », mais de définir les besoins en personnel compte tenu de la multiplication des tâches, dans la perspective d'imposer ces besoins d'effectifs au législateur qui votera le budget et devra approuver ces postes.

3. De façon générale, il est impératif d'assurer la compétitivité du personnel des administrations des finances dans la Communauté face au secteur privé et aux professions de conseil fiscal

- en rendant les conditions de travail plus attrayantes
- en estimant au plus juste la "valeur sur le marché" des employés des administrations des finances européennes
- en améliorant les perspectives d'avenir
- en proposant des emplois fixes et définitifs, afin d'assurer l'indépendance intérieure et extérieure des employés.

4. Il faut renforcer les échanges de personnel entre les différents pays membres de l'Union. Il ne pourra y avoir de coopération réellement efficace que lorsque les employés des administrations fiscales et douanières auront non seulement accès à la connaissance du droit communautaire mais aussi à celle des systèmes qui composent le droit fiscal et douanier au sein des autres pays membres de l'Union, ainsi que de leur organisation administrative.

Cette acquisition de connaissances ne peut se faire sur le seul plan théorique ; elle doit aussi être pratique en donnant la possibilité aux employés de faire des stages dans d'autres pays membres de l'Union.

Il est donc essentiel et prioritaire d'étendre le programme fiscal Matthäus (déjà pratiqué dans le secteur des impôts indirects) au secteur des impôts directs.

5. En matière de lutte contre les abus dans le domaine de la TVA et des taxes de consommation, le programme "FISCALIS" de la Commission européenne est un pas dans la bonne direction.

On pensera notamment à l'échange d'informations prévu au sujet d'un système d'information sur la TVA, aux séminaires et aux exercices de contrôle multilatéraux, à l'initiative de formation et d'initiation au programme "FISCALIS", ainsi qu'au service linguistique.

Ce projet doit être concrétisé dans les meilleurs délais et l'UFE doit être intégrée à tous les stades de sa création et de son évolution.

6. La bonne coordination du travail des administrations douanières européennes dans leur combat contre la fraude fiscale et le crime organisé implique de créer un Office européen de la répression des fraudes en douane. Cet office permettra d'unifier la lutte contre la délinquance douanière et d'optimiser les mesures prises isolément par les administrations des douanes.

Par ailleurs, il est indispensable de développer la coopération des activités douanières générales par la création d'une autorité administrative européenne séparée "EURODOUANE".

7. Il convient de tirer les conséquences du programme d'action "DOUANE 2000" de l'Union européenne. L'objectif européen, qui a déjà été défini par la commission d'enquête du Parlement européen sur les irrégularités dans le régime de transit, doit être la constitution d'une administration douanière européenne unique.

Pour cela, les administrations douanières au sein de l'Union européenne doivent faire en sorte de converger progressivement, spécialement pour ce qui a trait aux techniques d'information et au standard des procédures administratives.

L'enseignement et la formation continue occupent à cet égard un rôle essentiel. C'est pourquoi les employés de l'administration des douanes, qui souhaitent garantir l'uniformité des procédures administratives, appellent à la création d'une académie européenne des douanes ayant compétence en matière d'enseignement et de formation continue. L'académie des douanes aura son siège dans un pays de l'Union qui dispose d'ores et déjà d'un haut niveau de formation et de personnel enseignant pour tous les champs d'activités et pour toutes les carrières des administrations douanières européennes et qui possède déjà, par exemple, son propre centre de formation académique.

En tant qu'organisation représentative des employés européens des services douaniers et fiscaux, l'UFE doit être intégrée immédiatement et de façon appropriée à l'application du programme d'action "Douane 2000", ainsi qu'à sa concrétisation et à son développement, qu'il est urgent d'accomplir selon l'UFE.

#### **4. Appel**

L'UFE lance un appel aux responsables politiques en Europe :

- Veillez à ce que les lois fiscales (législations douanière et fiscale) soient simplifiées et leurs structures harmonisées afin d'endiguer le "dumping fiscal" !
- Veillez à ce que les ressources fiscales existantes puissent être exploitées par une administration financière performante (administrations fiscale et douanière) !
- Veillez à ce que la délinquance fiscale et économique, qui entraîne annuellement des pertes fiscales de plus de cent milliards, soit combattue énergiquement !
- Veillez à ce que l'exploitation intégrale des ressources fiscales permette de réduire les déficits budgétaires, de manière à laisser plus de marge financière pour les investissements et la lutte contre le chômage oppressant et menaçant !
- Veillez à ce que la plus grande justice fiscale ainsi obtenue entraîne plus de justice sociale afin de garantir la paix sociale !