

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 28.4.2009
COM(2009) 201 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ
И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

за насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ
И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

за насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение	4
2.	Елементи на доброто управление в областта на данъчното облагане	5
2.1.	Действащо сътрудничество в областта на данъчното облагане в ЕС	5
2.2.	Международни дискусии във връзка със сътрудничеството в областта на данъчното облагане	7
3.	Международна политика на ЕС относно доброто управление в областта на данъчното облагане	8
3.1.	Поести на равнище ЕС задължения	8
3.2.	Протичащи действия	9
4.	Начини за укрепване на принципа на доброто управление в областта на данъчното облагане както в рамките на ЕС, така и в международен план	11
5.	Заключение	15

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящата финансова и икономическа криза засилва натиска върху националните бюджети и данъчни системи, като необходимостта за международно сътрудничество и общи стандарти (т.е. „добро управление в областта на данъчното облагане“) се е превърнала в редовно повдиган въпрос при международните дискусии.

Глобализацията или засилената икономическа интегрираност на пазарите, предизвикана от динамичното технологично развитие и либерализация на политиките, предоставя значителни възможности в световен мащаб. Много държави извличат огромна полза от това явление. За ЕС се счита, че тя е в основата на поне една пета от увеличаването на доходите от Втората световна война насам¹. Глобализацията обаче има и неблагоприятни икономически и социални последици. Държавите например могат да станат по-уязвими на икономически сътресения, както в момента се вижда, а също на укриване на данъци и данъчна измама. В свят, в който парите се движат свободно, „данъчните райове“ и недостатъчно добре регулираните международни финансови центрове, които отказват да приемат принципите на прозрачност и обмен на информация, могат да улеснят и дори да насърчат укриването на данъци и данъчната измама, което се отразява неблагоприятно на данъчната независимост на други държави и нанася ущърб на приходите им. Според оценката на ОИСР от края на 2008 г., данъчните райове в света са привлекли активи на стойност между 5 и 7 трилиона щатски долара², въпреки че степента на секретност във връзка с тези сметки затруднява точното изчисляване на управляваното от тези индивидуални юрисдикции състояние. Като се отчете фактът, че националните бюджети и следователно социалните и други политики са поставени под голямо напрежение, този проблем придобива изключителна острота.

Би било непродуктивно заради тези отрицателни последици да бъде отхвърлена глобализацията и затворени пазарите. Приемливият от гледна точка на ЕС вариант, следователно, е тези последици да бъдат по-добре управлявани чрез споразумения с трети държави на възможно най-широка географска основа относно общи стандарти и сътрудничество, включително и в областта на данъчното облагане. Справедливата и ефикасна данъчна система не само има ключова роля в осигуряването на хармонизирани конкурентни условия при икономическите отношения, търговията и инвестициите, а служат и за финансова основа на всеки публичен разход. Това означава добро управление в областта на данъчното облагане, което представлява не само основно средство за противодействие на трансграничното укриване на данъци и данъчна измама, а и може да засили борбата срещу прането на пари, корупцията и финансирането на тероризма. Налице е ясен нарастващ глобален консенсус за необходимостта от продължаване на координирания отговор на посочения проблем, състоящ се от допълнителни инициативи в областта на финансовото регулиране и данъчно облагане.

¹ „Globalisation: Trends, Issues and Macro Implications for the EU“, *икономически документ на ГД* „Икономически и финансови въпроси (ECFIN) № 254 (Брюксел, Европейска комисия, 2006 г.).

² Бележки на г-н Angel Gurría, Генерален секретар на ОИСР, на Конференцията за борба с международното укриване на данъци и данъчна измама, Париж, Франция, 21 октомври 2008 г.

Държавите от групата Г-20 в плана си за действие от ноември 2008 г. се съгласиха да работят за постигане на международно прилагане на правилата за прозрачност във финансовата област и за административно сътрудничество в областта на данъчното облагане. В представения на срещата през декември 2008 г. на Европейския съвет документ³ финансовите министри на ЕС призоваха за продължаване на борбата срещу незаконните финансови рискове, произтичащи от несътрудническите юрисдикции, както и срещу данъчните райове. В своя принос към срещата на финансовите министри и управителите на централните банки на държавите от Г-20 на 14 март 2009 г., министрите на държавите от ЕС подчертаха „необходимостта да се защити финансовата система от юрисдикции, при които липсва прозрачност, които не допускат сътрудничество и са слабо регулирани, включително офшорните центрове“, поискаха „инструментариум за санкционирането им“ и подчертаха необходимостта за укрепване на „действията за постигане на международно добро управление в областта на данъчното облагане (прозрачност, обмен на информация и лоялна данъчна конкуренция)“. Европейският съвет от 19—20 март потвърди тази линия. На срещата на върха на държавите от Г-20 в Лондон (2 април 2009 г.) лидерите се споразумяха „да предприемат действия срещу несътрудническите юрисдикции, включително данъчните райове“, заявиха, че „са готови да наложат санкции, за да защитят своите публични финанси и финансови системи“, и че „ерата на банковата тайна приключи“. В подготовката на срещата на Г-20 много юрисдикции реагираха, показвайки желанието си да прилагат международните стандарти за прозрачност и обмен на информация занапред⁴.

Цел на настоящото съобщение е да бъде установен конкретният принос на ЕС за доброто управление в областта на прякото данъчно облагане. В него се разглеждат:

- начините за усъвършенстване на доброто управление в рамките на ЕС,
- конкретните механизми, с които биха могли да разполагат Европейската общност и държавите-членки, както и
- приложното поле за по-координирани действия от страна на държавите-членки на ЕС за подкрепа, допълване и допълнително организиране на международните действия, предприети на други форуми като ОИСР и ООН.

2. ЕЛЕМЕНТИ НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТТА НА ДАНЪЧНОТО ОБЛАГАНЕ

2.1. Действащо сътрудничество в областта на данъчното облагане в ЕС

Министрите на финансите на държавите-членки на ЕС на срещата си в Съвета (ECOFIN) на 14 май 2008 г. определиха доброто управление в областта на данъчното облагане за основаващо се върху принципите на прозрачност, обмен на информация и лоялна данъчна конкуренция.

³ Документ на Съвета 16095/1/08 REV 1.

⁴ <http://www.oecd.org/dataoecd/38/14/42497950.pdf>

В рамките на вътрешния пазар съществуват общи правила, включително в областта на дружественото право и данъчното облагане⁵, предназначени да позволят на физическите лица и бизнеса да извлекат максимална полза от отворените граници. Правилата имат положителен ефект в частност чрез намаляване на разходите за постигане на съответствие и насърчаване на трансграничните инвестиции. Нарасналата интегрираност на икономиките в рамките на вътрешния пазар обаче поражда и нови предизвикателства. Отворените граници могат например да изложат данъчните системи на натиск, както и да затруднят постигането на съответстващо равнище на постъпления за финансиране на публичните разходи.

Според правото на Общността държавите-членки са в широки граници свободни да определят системите си за пряко данъчно облагане по начин, който в максимална степен удовлетворява националните им цели на политика и изисквания. Все пак през изминалото десетилетие те постигнаха общо споразумение относно няколко начина за противодействие на редуцирането на данъчната основа и изкривяванията при разпределянето на инвестициите. По този начин те признаха, че с отделните национални и двустранни мерки проблемът с редуцирането на данъчната основа може да бъде третиран само частично, както и че сътрудничеството на равнище ЕС е жизненоважно. Държавите-членки постигнаха съгласие за няколко мерки за насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане в рамките на ЕС, изброени по-долу:

- *Административно сътрудничество, включващо обмен на информация* — В директивата относно взаимопомощта⁶ се предвижда данъчните власти да обменят информация във връзка с прякото данъчно облагане. В Директивата относно събирането на данъчни вземания⁷ се установява режим, по силата на който дадена държава-членка може да поиска съдействие от друга при събирането на вземания, свързани с някои данъци, мита и налози. С директивата относно данъчното облагане на доходи от спестявания⁸ на данъчните администрации се предоставя възможност за автоматичен обмен на информация, въпреки че приложното ѝ поле обхваща само приходите от лихви от спестявания на физически лица, а освен това на три държави-членки беше позволено да удържат за определен преходен период данък, удържан при източника.
- *Нелоялна конкуренция в областта на данъчното облагане* — Правните инструменти за административно сътрудничество са допълнени от политическо споразумение между държавите-членки за противодействие на нелоялната конкуренция в областта на данъчното облагане при корпоративното облагане в рамките на процес на взаимно оценяване. В „Етичния кодекс за корпоративно данъчно облагане“⁹ мерките на нелоялна конкуренция в областта на данъчното облагане са определени като тези (включително административни практики), които имат или биха могли да имат значително въздействие върху установяването на определено място в Общността на

⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/score/relateddocs/index_en.htm

⁶ Директива 77/779/ЕИО на Съвета от 19 декември 1977 г., изменена с Директива 2004/56/ЕО от 21 април 2004 г.

⁷ Директива 2008/55/ЕО на Съвета от 26 май 2008 г.

⁸ Директива 2003/48/ЕО на Съвета от 3 юни 2003 година

⁹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm#code_conduct

деловата дейност и които предвиждат значително по-ниско равнище на данъчно облагане в сравнение с общоприлаганото в съответните държави-членки. По силата на кодекса, който се прилага както за държавите-членки, така и за принадлежащите и асоциираните към тях територии, бяха оценени над 400 мерки за корпоративно данъчно облагане, като над 100 от тях, след като бяха счетени за нелоялни, бяха премахнати или изменени.

- *Държавни помощи* — Освен това, политиката на ЕС в областта на държавните помощи¹⁰, прилагана по отношение на фискалното стимулиране допринесе за премахването на изкривяването на конкуренцията, произтичащо от въведени от отделни държави-членки специфични режими на корпоративно данъчно облагане.
- *Прозрачност* — Тези данъчни инициативи се допълват от наличието на правни разпоредби и правила по отношение на дружествата, с които се гарантира корпоративната и финансова прозрачност.

2.2. Международни дискусии във връзка със сътрудничеството в областта на данъчното облагане

Работата в ЕС за подобряване на данъчното сътрудничество отразява редица принципи, залегнали в основата на дългогодишната дейност на ОИСР за противодействие на нелоялната конкуренция в областта на данъчното облагане. Усилията на ОИСР имат два аспекта:

- Идентифициране и премахване на преференциалните данъчни режими във всички 30 държави, членуващи в организацията, чрез използването на близки до залегналите в Етичния кодекс за корпоративно данъчно облагане на ЕС критерии, макар и с по-ограничен обхват.
- Разширяване на приложното поле и по отношение на държави, нечленуващи в ОИСР, включително редица т.нар. „данъчни райове“¹¹, като 35 от тези юрисдикции поеха политическо задължение да установят действително сътрудничество с членовете на ОИСР във връзка с прозрачността и обмена на информация в областта на данъчното облагане. Тъй като очаквах, че срещата на Г-20 на 2 април 2009 г. ще състави списък на юрисдикции, които не са напреднали достатъчно в прилагането на широко разпространените международни данъчни стандарти, разработени от ОИСР, някои юрисдикции също наскоро се задължиха с прилагането на стандартите, между които Швейцария, Австрия, Белгия, Люксембург, Хонконг, Макао, Сингапур, Чили, Андора, Лихтенщайн и Монако. Тези задължения най-вече са да се прилага международният стандарт на ОИСР, който изисква обмен на информация при поискване по всички въпроси на данъчното облагане за администриране и прилагане

¹⁰ (i) Бележка на Комисията 98/С 384/03, *Официален вестник С 384*, 10.12.1998 г., стр. 3; (ii) „Доклад по изпълнението на бележката на Комисията относно прилагането на правилата за държавни помощи към мерките по отношение на корпоративното данъчно облагане“, С(2004) 434, 9.2.2004 г..

¹¹ Както е определено в доклада от 1998 г. за нелоялната конкуренция в областта на данъчното облагане: възникващ глобален проблем, i) юрисдикцията не налага или налага само номинални данъци; ii) има липса на прозрачност; iii) съществуват правни разпоредби или административни практики, които не позволяват ефективния обмен на информация за данъчни цели с други правителства относно ползващите се с нулево или номинално облагане данъкоплатци; iv) липсва изискване дейността да е значима.

на националното данъчно право, без оглед на изискването за национален интерес или банкова тайна за данъчни цели в съответната юрисдикция. Стандартът на ОИСР също предвижда важни предпазни клаузи за защита на поверителността на обменената информация. Незабавно след срещата на Г-20 ОИСР докладва за прилагането на международно договорения данъчен стандарт от юрисдикциите, наблюдавани от Глобалния форум на ОИСР.

Комисията приветства наскоро поетите важни задължения и очаква прилагането им. Тя ще предложи координирани действия на държавите-членки за гарантиране на подходящи последващи действия, когато това е интерес на ЕС. В Декларацията за финансиране за развитието¹² на последващата международна конференция на ООН за финансиране за развитието, натоварена с преглед на прилагането на консенсуса Монтерей, се съдържат значителни поети задължения за данъчна реформа, като се призовава за усилия за стимулиране на данъчните постъпления с помощта на осъвременени данъчни системи и по-ефикасно събиране на данъците, за разширяване на данъчната основа и за ефективна борба с укриването на данъци.

3. МЕЖДУНАРОДНА ПОЛИТИКА НА ЕС ОТНОСНО ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТТА НА ДАНЪЧНОТО ОБЛАГАНЕ

3.1. Поети на равнище ЕС задължения

Политиката на ЕС за добро управление в областта на данъчното облагане през годините претърпя развитие, тласкана от редица инициативи на Комисията¹³, довели до приемането на заключения относно доброто управление в областта на данъчното облагане от финансовите министри на държавите-членки на ЕС на срещата им в състав Съвет по икономическите и финансови въпроси (ECOFIN) на 14 май 2008 г. Съветът ECOFIN призна необходимостта от насърчаване, на колкото е възможно по-широка географска основа, на принципите на доброто управление в областта на данъчното облагане. В резултат на това той поиска в сключваните от Общността и нейните държави-членки с трети държави или групи от трети държави съответни споразумения да бъде добавяна клауза във връзка с доброто управление в областта на данъчното облагане. Целта е не да бъдат визирани самите данъчни райове, а да бъде постигнато споразумение с колкото е възможно повече трети държави по общите принципи на сътрудничество и прозрачност.

Освен това, в предоставения на срещата на Европейския съвет през декември 2008 г. документ¹⁴ Съветът ECOFIN даде допълнителен тласък на това усилие, като, в съответствие с провежданата на международно равнище в рамките на различни форуми дейност, се съгласи да продължи борбата си срещу незаконните финансови рискове, произтичащи от несътрудническите юрисдикции, както и срещу данъчните райове.

¹² Декларация от Доха, от 29 ноември до 2 декември 2008 г.

¹³ Съобщения относно предотвратяването и противодействието на вредните корпоративни и финансови практики (COM(2004)611), относно държавите от Карибския басейн (COM(2006)86), относно държавите от Тихоокеанския басейн (COM(2006)248), относно Хонконг и Макао (COM(2006)648), относно принципите на управление и развитието (COM(2006)421, както и относно конкурентоспособността на ЕС (COM(2006)567).

¹⁴ Документ на Съвета 16095/1/08 REV 1.

3.2. Протичащи действия

ЕС предприе редица мерки в различни области, за да осигури съблюдаването от страна на третите държави на принципите на доброто управление в областта на данъчното облагане или тези във връзка с него.

Облагане на доходите от спестявания — Мерки, идентични или равностойни на заложените в директивата на ЕС относно облагането на доходите от спестявания, се прилагат в редица трети държави¹⁵ и както и в принадлежащите или асоциираните територии на държавите-членки, някои от които ОИСР е определила като данъчни райове. По мандат от Съвета ECOFIN Комисията също така проведе проучвателни разговори с Хонконг, Макао и Сингапур във връзка с прилагането на разпоредби, равностойни на заложените в директивата относно облагането на спестяванията. Тези разговори все още не са довели до започването на официални преговори.

Етичен кодекс — При приемането на Етичния кодекс за корпоративно данъчно облагане, държавите-членки на ЕС се задължиха както да гарантират, че принципите за премахване на нелоялната конкуренция в областта на данъчното облагане се прилагат и в техните принадлежащи или асоциирани територии, така и да насърчават тези принципи сред третите държави. Последният въпрос е част от работната програма за 2009 и 2010 г. на групата на ЕС по въпросите на Етичния кодекс.

ЕИП и Швейцария — ЕС поддържа тесни взаимоотношения с държавите от Европейското икономическо пространство (ЕИП) Исландия, Лихтенщайн и Норвегия, както и с Швейцария. Корпусът от правни норми на ЕС в областта на вътрешния пазар се прилага пряко и към държавите от ЕИП; в споразумението за ЕИП се съдържат правила, равностойни на действащите в ЕС правила във връзка с държавните помощи, и прилагането им се регулира от Надзорния орган на Европейското пространство за свободна търговия. По силата на споразумението за свободна търговия от 1972 г. между Швейцария и ЕС, подобни правила се прилагат и за тази страна. Това ограничава възможностите на изкривяващите конкуренцията данъчни режими в посочените държави, като Комисията напоследък фактически постави под съмнение някои швейцарски схеми за корпоративно данъчно облагане, които предоставят известни изгоди, считайки ги за държавна помощ. Съветът ECOFIN призова Лихтенщайн да задълбочи сътрудничеството си с ЕС по отношение на административното и съдебно данъчно сътрудничество и борбата с измамите. Понастоящем се провеждат преговори за ново споразумение между ЕС и Лихтенщайн във връзка с борбата с измамите, като се разглежда и въпросът за обмен на информация за прякото облагане. Поетото наскоро от Лихтенщайн задължение да се придържа към стандартите на ОИСР за прозрачност и обмен на информация би трябвало да придаде нов тласък на тези преговори.

Европейска политика за добросъседство — Редица планове за действие, сключени с обхванатите от тази политика държави, съдържат общи позовавания на сътрудничеството в областта на данъчното облагане. В много от тях конкретно се посочват принципите на прозрачност и обмен на информация, както и Етичният кодекс за корпоративно данъчно облагане. Плановите за действие са инструментите за

¹⁵ Швейцария, Лихтенщайн, Сан Марино, Монако и Андора.

икономическо и политическо сътрудничество между ЕС и държавите партньори, благодарение на които поетите задължения и цели, съдържащи се в споразуменията за партньорство и сътрудничество, преминават на един следващ етап.

Политика на разширяване — Политиката на разширяване изисква от държавите кандидатки и потенциални кандидатки постепенно да транспонират правото на ЕС в националните си правни системи, включително в областта на данъчното облагане. При присъединяването си към ЕС, от държавите кандидатки се изисква да приложат напълно цялата съвкупност от правни норми на ЕС; доброто управление в това отношение е една от визираните от стратегията за разширяване области още докато предприсъединителният процес се намира на ранен етап.

Прилагане на заключенията на Съвета ECOFIN от май 2008 г. — Съгласно възприетата позиция от Съвета ECOFIN в заключенията си от май 2008 г., Комисията започна преговори с редица трети държави по разпоредби във връзка с доброто управление в областта на данъчното облагане. Този процес стартира неотдавна, като резултати се очакват скоро. Комисията приветства положителната реакция на някои трети държави. От друга страна е необходимо да се разгледа и случаят с юрисдикциите, които до този момент отхвърлят тази идея.

Политика на Общността в областта на сътрудничеството за развитие — Комисията предостави допълнителна подкрепа на развиващите се държави, желаещи да се присъединят към принципите на добро управление, включително в областта на данъчното облагане. Подкрепата за управление на политиката за добросъседство и партньорство, основана на член 2, параграф 1 и член 7 от Европейския инструмент за добросъседство и партньорство, предоставя финансиране в допълнение към националното финансиране на държавите партньори, за които се счита, че са постигнали най-значим напредък в прилагането на свързаните с принципите на управление цели от програмата за реформи, заложили в техните планове за действие в областта на европейското добросъседство и партньорство (в които се съдържат както общи, така и конкретни задължения по отношение на свързаните с принципите на управление реформи). В рамките на 10-ия Европейски фонд за развитие, обхващащ периода от 2008 до 2013 г., по инициативата за управление понастоящем се предоставя и стимулиране – допълнително финансиране от страна на ЕС в подкрепа на диалога във връзка със и реформата на принципите на управление, включително в областта на данъчното облагане. Държавите, отговарящи на условията за получаване на подкрепа за развитието, които след основана на съставянето на профила на управление оценка поемат подробни задължения (План за действие във връзка с принципите на управление), могат да получат допълнителни средства в зависимост от качеството на поетите от тях задължения. Редица държави от Карибския и Тихоокеанския басейн вече поеха такива задължения¹⁶, но други до този момент или отхвърлят, или не се възползват по какъвто и да е начин от това предложение¹⁷. Редица отвъдморски държави и територии, по отношение на които определени държави-членки имат

¹⁶ http://ec.europa.eu/development/geographical/methodologies/strategypapers10_en.cfm

¹⁷ Антигуа и Барбуда, Бахамските острови и Либерия не са поели задължения по данъчни въпроси в рамките на 10-ия Европейски фонд за развитие.

отговорности, поеха пред ОИСР задължения във връзка със стандартите за прозрачност и обмен на информация¹⁸.

4. НАЧИНИ ЗА УКРЕПВАНЕ НА ПРИНЦИПА НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТТА НА ДАНЪЧНОТО ОБЛАГАНЕ КАКТО В РАМКИТЕ НА ЕС, ТАКА И В МЕЖДУНАРОДЕН ПЛАН

Насърчаването на доброто управление в областта на данъчното облагане трябва да съдържа комбинация от по-добро управление в областта на данъчното облагане в самия ЕС и планове за действие, предназначени за третите държави. Доброто управление в ЕС ще заздравя усилията на държавите-членки в борбата им в частност срещу данъчните измами. В същото време то ще засили аргументите пред останалите юрисдикции за започване на ефикасно и реално административно сътрудничество с ЕС. Във всички случаи, по силата на правилата за равнопоставено третиране, дадена държава-членка следва да предостави на друга държава-членка такава степен на сътрудничество, каквато е възприела по отношение на трета държава.

Комисията счита, че са необходими следните действия:

Провеждане на вътрешни инициативи

Комисията призовава Съвета да приеме възможно най-скоро предложенията на Комисията, посочени по-долу в подточки i), ii) и iii), както и да отдаде съответното предимство на действието, предложено в подточка iv).

- i) Комисията представи предложение¹⁹ през февруари 2009 г. за заместване на действащата директива за взаимопомощ. Освен създаването на нови практически механизми в подкрепа на административното сътрудничество (обща формуляри, формати, канали и организация), с предложението се въвеждат и два нови съществени елемента, които Комисията счита за необходими за засилване на действията на ЕС за борба с укриването на данъци и данъчната измама в международен мащаб. На първо място, с него се въвежда клауза за най-облагодетелствана нация, според която дадена държава-членка би била задължена да предостави на друга държава-членка такава степен на сътрудничество, каквато е възприела по отношение на трета държава. На второ място, но не по значение, в предложението се предвижда премахването на банковата тайна за нерезиденти, така че дадена държава-членка да не може повече да отказва да предоставя информация за определен данъкоплатец на неговата държава-членка на местоживееене.
- ii) С предложението за взаимопомощ Комисията представи и предложение²⁰ за замяна на действащата директива за събиране на данъчни вземания. С предложението се цели увеличаването на ефикасността на предоставената помощ, така че да се засили капацитетът на данъчните администрации за

¹⁸ Виж бележка под линия № 10.

¹⁹ COM(2009) 29 окончателен от 2 февруари 2009 г.

²⁰ COM(2009) 28 окончателен от 2 февруари 2009 г.

събиране на неплатените данъци и по този начин да бъде подкрепена борбата срещу данъчните измами.

- iii) С представеното през 2008 г. предложение за изменение на директивата относно данъчното облагане на доходи от спестявания²¹ Комисията се стреми да разшири приложното поле на директивата, така че да бъдат обхванати някои лихвени плащания в полза на резиденти на ЕС, които преминават през междинни освободени от облагане с данъци структури със седалище в държави, нечленуващи в ЕС. В предложението се съдържат и други идеи за подобрения в разпоредбите в областта на облагането на спестяванията. Бързото приемане на всички промени би осигурило по-ефективна система. Комисията призовава Съвета да постигне бързо политическо споразумение по поправките, които трябва да се направят в директивата. Това ще гарантира, че прилагането на тези подобрения във функционирането на мерките за облагането на спестяванията може да се предложи възможно най-скоро на останалите юрисдикции, които прилагат същите или еквивалентни мерки.
- iv) Следва да продължи работата по преустановяване действието и премахване на мерките на нелоялна конкуренция в областта на данъчното облагане в държавите-членки на ЕС в рамките на Етичния кодекс за корпоративното облагане.

Споразумения с трети държави на равнище ЕС

- v) **Съветът следва да даде на въпроса за доброто управление в областта на данъчното облагане подходящ политически приоритет.** Договарянето с трети държави на включването в общите споразумения на разпоредби, касаещи доброто управление в областта на данъчното облагане, следва да бъде усъвършенствано със следната мярка: Доброто управление в областта на данъчното облагане трябва да се разглежда на колкото е възможно по-ранен етап на преговорния процес, например в указанията за преговаряне, дадени на Комисията от Съвета, като същевременно се отчита специфичната същност на споразумението.
- vi) В случаите, когато се знае предварително, че обсъждането на принципите на добро управление в областта на данъчното облагане ще бъдат оспорвани, или където такива принципи не срещат разбиране, политическите диалози между ЕС и трети държави трябва да се обръщат към въпроса преди търговски преговори, за да улеснят тези преговори.
- vii) Съветът следва да предостави на Комисията достатъчно гъвкавост при преговорите по отношение на формулирането, като запази съществените елементи и цели на доброто управление, така че да бъде възможно договарянето на най-подходящите за всеки специфичен случай решения.
- viii) **В съдържанието на такива споразумения следва, където е подходящо, да бъдат включени и разпоредби, сходни с тези, заложи в действащите в ЕС правила по отношение на държавните помощи.** Това би подобрило лоялната

²¹ COM(2008) 727 от 13 ноември 2008 година.

конкуренция между държавите-членки и третите държави в областта на корпоративното облагане. Би трябвало например да бъде възможно да бъдат разгледани изкривяващите конкуренцията практики, които нанасят необоснована вреда на държавите-членки на ЕС, и които не са непременно обект на правилата на СТО.

- ix) Биха могли да бъдат разгледани специфични споразумения в областта на облагането с данъци, съдържащи, където е подходящо, разпоредби относно прозрачността и обмена на информация за данъчни цели на ниво ЕС, за да се ускори процесът на прилагане на задълженията за по-голяма прозрачност и обмен на информация, поети от някои юрисдикции.
- x) В директивата за облагане на доходите от спестявания се съдържа специална уговорка три държави-членки да облагат с данък, удържан при източника, резидентите на ЕС, притежаващи сметка в друга държава, вместо да обменят информация, както това правят други държави. Лихтенщайн, Швейцария, Монако, Андора и Сан Марино имат споразумения за облагане на спестяванията с ЕС, в които също се предвижда данък, удържан при източника вместо обмен на информация. В директивата се предвижда всички държавите-членки на ЕС в един момент да преминат към автоматичен обмен на информация, като разпоредбата зависи от приемането от страна на горепосочените трети държави на стандартите на ОИСР от 2002 г. за обмен на информация. За постигането на главната цел на директивата е важно това преминаване към по-широко използване на обмена на информация от въпросните трети държави да бъде насърчавано. Поетите наскоро задължения от останалите четири²² от петте държави, изброени по-горе, за прилагане на стандартите на ОИСР за прозрачност и обмен на информация дава знак, че е дошъл моментът за оценка дали сега ще приключи преходният период и всички държави-членки на ЕС да преминават към автоматичен обмен на информация.

Съществува още ясна необходимост да се придвижат напред обсъжданията с други трети държави, по-специално Сингапур, Хонконг и Макао, с оглед на новия консенсус за прозрачност и обмен на информация, за да се проучи с тези юрисдикции прилагането на подходящи мерки, еквивалентни на онези, съдържащи се в директивата относно данъчното облагане на доходи от спестявания.

- xi) По отношение на Етичния кодекс за корпоративно данъчно облагане, Комисията счита, че групата на Съвета трябва да разработи последователна политика от координирани действия по отношение на третите държави с нелоялно конкурентно поведение в областта на данъчното облагане, като приеме общ подход към прилагането на мерките за борба със злоупотребите. Това следва да бъде приоритет при прилагането на работната програма на групата, приета от министрите на финансите на ЕС през декември 2008 г.

Насърчителни мерки в областта на сътрудничеството за развитие

²² Сан Марино е поела задължение в 2000 година.

- xii) **Трябва да бъдат разгледани съгласуваността между финансовата подкрепа от ЕС и предоставянето на достъп до пазарите на Съюза за някои държави, както и степента им на приобщаване към принципите на добро управление в областта на данъчното облагане.**
- xiii) Комисията счита, че усилията на равнище ЕС за насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане в третите държави, отговарящи на условията за получаване на помощ за развитието, трябва да бъдат подкрепени със следните действия:
- Мониторинг, в рамките на междинните прегледи на програмите за предоставяне на помощ, на напредъка по отношение на доброто управление с оглед предприемането при необходимост на подходящи мерки; по-конкретно в контекста на междинния преглед на 10-ия Европейски фонд за развитие; оценка на практическото изпълнение на задълженията във връзка с доброто управление в областта на данъчното облагане, поети от някои държави; разглеждане на възможността за пренасочване на средствата към държави, изпълняващи в задоволителна степен поетите задължения; както и обратно – разглеждане на възможността за спиране на отделените средства за държавите, които не са изпълнили задълженията си.
 - Предоставяне на необходимата техническа подкрепа, която да подпомогне държавите да изпълнят задълженията си във връзка с доброто управление в областта на данъчното облагане. Ако държавата поиска, техническа помощ би могла да бъде предоставена и за конституирането на ефикасна данъчна система, която да позволи на държавата да мобилизира по-добре наличните си ресурси.
 - Предлагање в рамките на прегледа на споразумението от Котону да бъде включена специфична клауза във връзка с доброто управление в областта на данъчното облагане.
- xiv) Комисията също така възнамерява да разгледа възможността да включи при оценката на съответствието с изискванията за получаването на средства в рамките на действащите инструменти на Общността за външно подпомагане допълнителен критерий, свързан с прилагането от страна на третите държави на принципите на добро управление в областта на данъчното облагане. Освен това е необходимо да бъде оценена възможността за предоставяне в рамките на следващите финансови перспективи на допълнително финансиране, например за техническа подкрепа или експертна помощ на сътрудническите юрисдикции.
- xv) ЕС е донор с основно значение. Комисията счита, че политическата съгласуваност във връзка с третите държави е от първостепенно значение за целите на развитието на принципите на добро управление в областта на данъчното облагане. В рамките на програмите си за двустранна подкрепа, държавите-членки на ЕС трябва, следователно, да предприемат подобни на гореописаните мерки. Европейската координираност на равнище държава-членка ще бъде засилена с оглед постигането на максимална синергия. ЕС призовава останалите донори също да подобрят съгласуваността на политиките си и ще търси по-координиран подход между донорите в това отношение.

Координация в областта на международната данъчна политика

- xvi) Следва да бъдат разгледани също така степента на съгласуваност между принципите на добро управление в областта на данъчното облагане и самите данъчни политики на държавите-членки, включително двустранните договори в областта на данъчното облагане. Би било важно да се гарантира, че държавите-членки посредством своите двустранни договори в областта на данъчното облагане не откриват нови възможности за укриване на данъци от данъчните системи на другите държави-членки или заобикаляне на директивите на ЕС. Същевременно наличието на задължения за добро управление в споразуменията с трети държави на равнище ЕС биха предоставили повече тежест на държавите-членки при двустранните им преговори с тези държави.
- xvii) Държавите-членки следва да установят и по-единен подход спрямо третите държави, основан на факта дали тези държави се присъединяват към принципите на добро управление в областта на данъчното облагане или не. Дадена трета държава, която прилага тези принципи, би могла например да бъде извадена от националния „черен списък“ на една държава-членка, така че да не бъде засегната от мерките за борба с данъчната измама във връзка със съответните данъчни практики. Обратно, трайно несътрудническите юрисдикции биха могли да бъдат обект на координирани мерки за борба със злоупотребите. Лидерите на Г-20 например се споразумяха да разработят инструментариум от ефективни контрамерки, които трябва да се определят по-нататък²³. Комисията счита, че съдържанието и евентуалното използване на такъв инструментариум трябва да бъде предмет на обсъждане с държавите-членки, за да се вземат предвид специфичните разпоредби и практики на ЕС.
- xviii) Комисията счита, че една по-добра координираност на позициите на държавите-членки на ЕС при дискусиите им в рамките на ОИСР, Г-20 и ООН по въпросите на доброто управление в областта на данъчното облагане в международен мащаб е необходима, за да осигури повече тежест в отношенията им с несътрудническите държави.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Европейският съюз и неговите държави-членки са изправени пред сериозни предизвикателства, свързани с преодоляването на сегашната икономическа и финансова криза. Кризата изостри опасенията за устойчивостта на данъчните системи в условията на глобализация. В момента насърчаването на доброто управление в областта на данъчното облагане на колкото е възможно по-широка географска основа се счита за подходящия път за преодоляване на тези опасения. То позволява данъчният суверенитет на отделните държави и законната защита на данъчните постъпления да бъдат поставени на равна основа.

ЕС и неговите партньори имат съответно силен общ интерес на този етап да насърчават сътрудничеството в областта на данъчното облагане, както и общите стандарти, на

²³

<http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/annex-strengthening-fin-sysm>

колкото е възможно по-широка географска основа. Моментът сега е подходящ за държавите-членки и третите държави да заработят заедно и да насърчават и подкрепят започналото развитие в посока на по-широко приемане на международните стандарти за сътрудничество в областта на данъчното облагане.

В настоящото съобщение се предоставят за разглеждане редица стъпки за насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане, водещи до действия както извън ЕС, така и в неговите рамки и както на национално, така и на европейско равнище. Комисията счита, че:

- ако доброто управление в областта на данъчното облагане бъде усъвършенствано в рамките на ЕС, това ще бъде от полза за държавите-членки, като освен това ще бъдат засилени аргументите пред останалите юрисдикции за започване на ефикасно и реално административно сътрудничество с ЕС. Следователно държавите-членки трябва възможно най-скоро да приемат предложенията на Комисията за директиви за административно сътрудничество, взаимопомощ при събирането на данъци и облагането на доходите от спестявания и да продължат да отдават подходящ приоритет на премахването на данъчните режими, източници на нелоялна конкуренция.
- една по-добра съгласуваност и координация на равнище ЕС би спомогнала за насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане на по-широка географска основа с оглед да се гарантира, че задълбочаването на икономическите отношения между ЕС и държавите партньори ще се придружава от споразумение относно принципите на добро управление в областта на данъчното облагане, по възможност последвано от споразумения за сътрудничеството в областта на данъчното облагане. ЕС трябва също така да потърси по-координиран глобален подход между донорите по отношение на съгласуваност на политиките.
- предвид пълното съблюдаване на принципа на субсидиарност е необходимо да се осигури по-голяма съгласуваност между позициите на държавите-членки в областта на данъчното облагане на международната арена и съгласуваните принципи на добро управление, например в двустранните договори за данъчно облагане с трети държави и в международни форуми. Това изисква по-голяма степен на съгласуваност на ниво ЕС, за да се гарантира, че набраната скорост към по-открито и по-конструктивно сътрудничество в областта на данъчното облагане ще се запази и на световно ниво.

Комисията възнамерява да продължи конструктивния диалог с всички заинтересовани страни във връзка с принципите и практическото приложение на описаните в настоящото съобщение мерки. Тя ще направи преглед и доклад върху ситуацията през 2010 г.

Комисията счита, че скоростта, набрана от лидерите на Г-20 в посока на международното сътрудничество в областта на данъчното облагане трябва да бъде поддържана, и заявява, че е готова да съдейства на държавите-членки при

предприемането на подходящите мерки в контекста на политиката за добро управление в областта на данъчното облагане.

Комисията приканва Съвета да приеме тези насоки на политиката и да предприеме действия за гарантиране на бързото им прилагане.