



ОБЩА ДАНЪЧНА ПОЛИТИКА

Правомощията за облагане с данък принадлежат на държавите членки, като ЕС разполага с ограничени правомощия. Тъй като данъчната политика на ЕС е насочена към гладкото функциониране на единния пазар, хармонизирането на косвеното данъчно облагане беше разгледано преди прякото данъчно облагане. Борбата срещу вредната практика на данъчното укриване и избягването на данъци се превърна неотдавна в политически приоритет. Данъчните мерки трябва да бъдат приети единодушно от държавите членки. Европейският парламент има право да бъде консултиран по данъчни въпроси, с изключение на въпроси, свързани с бюджета, за които той е съзаконодател.

ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

Глава за данъчните разпоредби (членове 110-113) от Договора за функционирането на Европейския съюз ([ДФЕС](#)), която се отнася до хармонизирането на законодателството относно данъка върху оборота, акцизите и другите форми на косвено данъчно облагане; главата относно сближаването на законодателствата (членове 114—118 от ДФЕС), която обхваща данъците, които имат косвен ефект върху създаването на вътрешния пазар, като фискалните разпоредби не са предмет на обикновената законодателна процедура; други разпоредби, които са уместни за данъчната политика, отнасящи се до свободното движение на хората, услугите и капитала (членове 45—66 от ДФЕС), околната среда (членове 191—192 от ДФЕС) и конкуренцията (членове 107—109 от ДФЕС).

Засиленото сътрудничество (членове 326—334 от ДФЕС) може да се прилага по отношение на данъчните въпроси. Основната характеристика на данъчните разпоредби на ЕС по отношение на приемането на актове е фактът, че Съветът взема решение с единодушие въз основа на предложение на Комисията, като Парламентът бива консултиран. Разпоредбите, приети в областта на данъчното облагане, включват директиви за сближаване на националните разпоредби и решения на Съвета. С твърдото убеждение, че запазването на единодушието за всички решения в областта на данъчното облагане затруднява постигането на изискваното от Европа равнище на данъчна координация, Комисията представи предложения за преминаване към [гласуване с квалифицирано мнозинство](#) в някои области на данъчното облагане. Те обаче бяха отхвърлени от държавите членки.

Прякото данъчно облагане означава данъчното облагане на доходите, имуществото и капитала, независимо дали са лични или корпоративни. Данъкът



върху доходите на физическите лица не е обхванат като такъв от разпоредбите на ЕС (по-скоро дейността на ЕС в тази област се основава на съдебната практика на Съда на Европейския съюз). Действията на ЕС във връзка с корпоративния подоходен данък са развити в по-голяма степен, въпреки че той е съсредоточен единствено върху мерки, свързани с принципите на единния пазар. Косвеното данъчно облагане включва данъци, с които не се облагат доходите или имуществото. То включва данъка върху добавената стойност (ДДС), акцизите, налозите върху вноса и енергията и други екологични данъци. Тъй като развитието на данъчните разпоредби на ЕС е насочено към гладкото функциониране на единния пазар, хармонизирането на косвеното данъчно облагане беше разгледано на по-ранен етап и в по-голяма дълбочина в сравнение с прякото данъчно облагане.

ЦЕЛИ

Стратегията на ЕС в областта на данъчната политика е обяснена в съобщението на Комисията, озаглавено [„Данъчната политика в Европейския съюз — приоритети за следващите години“](#). Правомощието за въвеждане, премахване или коригиране на данъци остава в ръцете на държавите членки. При условие че спазва правилата на ЕС, всяка държава членка е свободна да избере данъчната система, която счита за най-целесъобразна. В тази рамка основните приоритети за данъчната политика на ЕС са отстраняването на данъчните пречки пред трансграничната икономическа дейност, борбата с вредната данъчна конкуренция и укриването на данъци, както и насърчаването на по-голямо сътрудничество между данъчните администрации за осигуряването на контрол и борбата с измамите. Засилването на координацията на данъчните политики би гарантирало, че данъчните политики на държавите членки подкрепят по-широки цели на политиката на ЕС, както беше изложено в стратегията [„Европа 2020“](#) за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж и [Акта за единния пазар](#).

ИНИЦИАТИВИ И НАПРЕДЪК

[Годишният доклад за дейността на Комисията в областта на данъчното облагане](#) представя постиженията на ЕС и свързаните с данъците въпроси, които предстои да бъдат разгледани. В контекста на разкритията на пресата относно мащаба на явлението, борбата с данъчните измами и агресивното данъчно планиране са приоритет на политиката на текущия законодателен период (2014—2019 г.). На други места продължи работата по реформата на нормативната уредба на корпоративното данъчно облагане, за да стане корпоративното данъчно облагане в ЕС по-справедливо и по-добре адаптирано към съвременната цифрова икономика на вътрешния пазар, а проектът на окончателен режим на ДДС се очерта като друг приоритет на политиката. Сред ключовите инициативи са:

[Пакет за данъчна прозрачност](#) (18 март 2015 г.), който има за цел да подобри прозрачността и сътрудничеството между държавите членки по отношение на техните постановления в областта на трансграничното данъчно облагане, чрез отмяна на Директивата относно данъчното облагане на доходи от спестявания — да опрости законодателството в областта на автоматичния



обмен на информация, чрез оценка на по-нататъшни потенциални инициативи за прозрачност, заедно с отчитането по държави за мултинационалните дружества, чрез преразглеждане на кодекса за поведение в областта на данъчното облагане на дружества — да го направи по-функционален и ефективен, чрез по-добро количествено изразяване на липсващите данъци (които не може да бъдат причислени единствено към избягването на плащането на данъци и укриването на данъци), и чрез действие като предшественик на насърчаването на по-голямата данъчна прозрачност в световен мащаб.

[План за действие в областта на корпоративното данъчно облагане](#) (17 юни 2015 г.), който излага поредица от инициативи за справяне с избягването на плащането на данъци, за сигурни устойчиви постъпления и подобряване на бизнес средата на единния пазар. В плана за действие се описват четири насочващи цели: а) възстановяване на връзката между данъчното облагане и географското местоположение на стопанската дейност; б) гарантиране, че държавите членки могат правилно да оценят корпоративната дейност в своята юрисдикция; в) създаване на конкурентна и благоприятстваща растежа среда за корпоративно данъчно облагане в ЕС; г) защита на единния пазар и гарантиране на силен подход на ЕС по отношение на външните въпроси в областта на корпоративния данък, включително мерки за изпълнение на [действията на ОИСР в областта на намаляването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби](#) (BEPS), справяне с неоказващи съдействие данъчни юрисдикции и увеличаване на данъчната прозрачност. През октомври 2016 г. Комисията предложи отново въвеждане на [общата консолидирана основа за облагане с корпоративен данък](#) (ОКООКД).

[Пакет за борба срещу избягването на данъци](#) (28 януари 2016 г.), който съдържа предложения за конкретни мерки за предотвратяване на агресивното планиране на данъците, повишаване на данъчната прозрачност и създаване на условия на равнопоставеност за всички дружества в ЕС. Пакетът включва три стълба: а) осигуряване на ефективно данъчно облагане в ЕС (чрез Директивата за борба с избягването на данъци и препоръка относно данъчните спогодби); б) увеличаване на прозрачността на данъчното облагане (преразглеждане на Директивата за автоматичен обмен на информация); в) осигуряване на условия на равнопоставеност (комуникация относно външна стратегия за ефективно данъчно облагане и черен списък на данъчните убежища).

[План за действие в областта на ДДС](#) (7 април 2016 г.), който включва а) принципи за бъдеща единна европейска система за ДДС; б) мерки за борба с измамите с ДДС; в) актуализиране на рамката за определяне на ставките на ДДС; г) планове за опростяване и модернизиране на правилата за ДДС за електронната търговия; д) Пакет във връзка с ДДС за МСП.

[Пакетът за ДДС в рамките на цифровия единен пазар](#) (1 декември 2016 г.), който има за цел да модернизира ДДС за трансграничната електронна търговия. Целта на пакета от мерки е да се намалят разходите за привеждане в съответствие с ДДС на предприятията при трансгранични продажби, да се улесни трансграничната търговия и да се осигури лоялна конкуренция за предприятията в ЕС, да се води борба с измамите с ДДС и да се преодолее конкретната ситуация



при електронните книги, които понастоящем не се ползват от намалени ставки. Една от важните цели на пакета(ите) за реформа на ДДС е да се сложи край на т.нар. „верижни измами“. Новите правила за ДДС следва да бъдат по-прости и по-последователни, като се въведе ново и окончателно единно пространство на ЕС по отношение на ДДС. Накратко, новата система на ДДС е разработена така, че да бъде по-устойчива на измами и съобразена с днешната цифрова и мобилна икономика.

[Инициативите за справедливо данъчно облагане на цифровата икономика](#) (21 март 2018 г.), които са насочени към осигуряване на справедлива и ефективна система на данъчно облагане, която е подходяща за цифровата среда, използване на законодателни предложения за цялостно оползотворяване на цифровото присъствие чрез коригиране на определението за „място на стопанска дейност“ и въвеждане на определение за „минимална икономическа същност“. Предложението на Комисията също така ще допринесе за международната работа в тази област, по-специално на Г-20 и ОИСР.

От 1 януари 2018 г. влязоха в сила нови правила, които задължават държавите членки да предоставят на данъчните органи достъп до данните, събирани съгласно законодателството за борба с изпирането на пари. Националните данъчни органи ще имат пряк достъп до информацията относно действителните собственици на дружествата, тръстовете и други субекти, както и до данните за надлежна проверка на клиентите на дружествата. Новите правила ще дадат възможност на данъчните органи да реагират бързо и ефективно при случаи на укриване на данъци и избягване на данъци, както и да се борят с видовете структури, посочени в [„Райските досиета“](#).

Като част от по-широката цел за подобряване на справедливостта и ефикасността на данъчните системи в ЕС, особеното предизвикателство за това, как да се облага цифровизацията, вече беше предмет на дискусии както в ЕС, така и на международни форуми, включително в контекста на действията по BEPS на ОИСР. По време на речта за състоянието на Съюза през 2017 г. председателят на Комисията г-н Юнкер обяви предложението на Комисията за установяване на правила на равнището на ЕС, които позволяват данъчното облагане на печалбите, генерирани от многонационалните дружества, чрез цифровата икономика, а през декември 2017 г. Съветът прие заключенията относно данъчното облагане на цифровата икономика.

РОЛЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Европейският парламент като цяло е подкрепял основните насоки на програмите на Комисията в областта на данъчното облагане, като борбата срещу данъчните измами/укриването на данъци и изпирането на пари е приоритет на политиката от настоящия законодателен период. Неговите препоръки бяха съсредоточени по-специално върху ролята на специфичните данъчни юрисдикции и на финансовите институции в агресивното данъчно планиране.

Резолюцията на Парламента относно [данъчните постановления и другите мерки, сходни по естество или въздействие](#) (25 ноември 2015 г.), беше резултат от



работата на специалната комисия относно данъчните постановления ([TAXE 1](#)). В текста се обръща внимание на очевиден парадокс: свободната конкуренция по данъчни въпроси и липсата на сътрудничество между държавите членки са довели до прекъсване на връзката между местата, където се създава стойност, и местата, където печалбите се облагат с данъци, което води до подкопаване на корпоративната данъчна основа и намаляване на приходите. С тази резолюция Парламентът призова за:

- по-голяма прозрачност чрез системното споделяне на данъчни постановления и данъчна информация и предоставянето на информация на Комисията, както и въвеждането на публично отчитане по държави (ОПД) от многонационални дружества върху извършени печалби, платени данъци и получени субсидии;
- прекратяване на преференциалните режими и несъответствия между националните данъчни системи, със споразумение за това, как сделките се оценяват в рамките на едно и също дружество (трансферни цени) и ясно определение на „икономическа същност“;
- задължителна обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък в целия ЕС (ОКООКД) като цялостен отговор на въпросите, свързани с корпоративното данъчно облагане;
- рамка за държавна помощ в областта на данъчното облагане и насоки за определяне на подходящо трансферно ценообразуване; възстановяването на незаконна държавна помощ да стане ефективно възпиращо средство срещу незаконната държавна помощ в областта на данъчното облагане;
- реформа на Кодекса за поведение относно данъчното облагане на предприятията с цел повишаване на прозрачността, отчетността и участието както на Европейския парламент, така и на националните парламенти;
- включването на борбата срещу избягването на данъци в други политики и бизнес поведение, включително от многонационални корпорации, банки, доставчици на финансови услуги и данъчни консултанти;
- по-добра защита на лица, подаващи сигнали за нарушения.

В контекста на „Досиетата от Панама“ и разкритията от скандала „Люкс лийкс“, които бяха разкрили необходимостта от по-голямо сътрудничество и прозрачност, не само в рамките на ЕС, но в световен мащаб, резултатът от дейностите на комисията TAXE 1 се състояха в това, да изградят основата за работата на [комисията TAXE 2](#). Позовавайки се на констатациите на TAXE 2, [резолюцията](#) на Парламента от 6 юли 2016 г.:

- призовава за налагане на санкции срещу неосказващите съдействие данъчни юрисдикции, включени в черен списък на данъчните убежища, така че те да се прилагат и по отношение на дружества, банки и счетоводни и адвокатски кантори, с възможност за отмяна на техните бизнес лицензи;



- подчертава отрицателните последици от патентните кутии, които в повечето случаи се използват от многонационални дружества за целите на избягването на данъци;
- отново посочва предложенията за обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД) и за трансферното ценообразуване, които играят важна роля в прехвърлянето на печалби.

В резолюцията се стига до заключението, че разпоредбите за държавна помощ не винаги са изпълнени, и се призовава за действия за подобряване на положението.

Анкетната комисия на Европейския парламент (комисията PANA) за разследване на предполагаеми нарушения и лошо администриране при прилагането на правото на Съюза във връзка с изпирането на пари, избягването на данъци и укриването на данъци ([PANA](#)) използва като основа работата в областта на данъчното облагане, която беше извършена по-рано през текущия законодателен период, не на последно място в областта на резолюции, приети от Парламента и изготвени от комисииите TAXE 1 и TAXE 2, и в областта на резолюцията относно [добавянето на прозрачност, координация и сближаване към политиките за корпоративното данъчно облагане](#), които установиха регулаторни и свързани с мониторинга предизвикателства при работата по данъчните въпроси. [Препоръката на Парламента от 13 декември 2017 г.](#), въз основа на доклад на комисията PANA, изтъкна необходимостта от:

- цялостно прилагане, ефективно правоприлагане и ефективни механизми за наблюдение, засилване на правните инструменти и водеща роля на Комисията в глобалната борба срещу избягването на данъци, укриването на данъци и изпирането на пари;
- повишена и ефективна прозрачност, консолидиране на стандартизираната информация и връзки между органите, достъп до и създаване на регистри;
- съгласувани усилия за приемане на ефективен и надежден списък на юрисдикциите, практикуващи строга поверителност;
- мерки за гарантиране на спазването от данъчните юрисдикции, данъкоплатците и посредниците;
- предотвратяване на избягването на данъчно облагане и укриването на данъци, както и защитата на действителните собственици;
- използване на международните инструменти за ливъридж (принцип на положителния списък) заедно с подкрепата за развиващите се страни в борбата срещу избягването на данъци и изпирането на пари;
- инструменти за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения;
- рационализиране на функционирането на ЕС по отношение на приемането на данъчни разпоредби; както и
- засилване на правата на Парламента по събиране на информация и бързи последващи действия във връзка с препоръките.



На 1 март 2018 г. Парламентът създаде специална комисия относно финансовите престъпления, данъчните измами и избягването на данъци ([TAX3](#)). Въз основа на работата на своите предшественици (TAXE 1, TAXE 2 и PANA) комисията ще проучи ключови въпроси, включително цифровото данъчно облагане, националните програми за гражданство и измамите с ДДС.

Dario Paternoster
10/2018

