



Брюксел, 28.1.2016 г.
COM(2016) 24 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

относно външна стратегия за ефективно данъчно облагане

{SWD(2016) 6}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

ЕС предприе амбициозна програма за реформи, за да гарантира справедливо и ефективно корпоративно данъчно облагане в единния пазар. Като част от тази програма, държавите членки призоваха за общ подход на ЕС за справяне с външните предизвикателства, свързани с определяната в тях данъчна основа, като се има предвид глобалният характер на вредната данъчна конкуренция и агресивното данъчно планиране¹. Европейският парламент отправи и искане за единна позиция на ЕС по международните данъчни спогодби и за по-силна позиция срещу данъчните убежища, която да се изрази в действия на ЕС срещу избягването на корпоративното данъчно облагане².

Понастоящем въпросите, свързани с ефективното данъчно облагане по отношение на трети държави, основно се решават чрез национални мерки за предотвратяване на избягването на данъчно облагане, които се различават значително. Сред различните национални подходи може да се спомене изготвянето на т.нар. бели, сиви или черни списъци, на специфични разпоредби по отношение на данъчни юрисдикции, прилагащи ниско данъчно облагане или необлагане, на разпоредби срещу злоупотреби за конкретни случаи. Основата за вземането на решение кои юрисдикции да подлежат на тези мерки, и при какви обстоятелства, също се различава в отделните държави членки.

При все това, тъй като държавите членки работят за координирането на политиките си в областта на корпоративното данъчно облагане в рамките на единния пазар, за да противодействат на неправомерните данъчни практики и да осигурят ефективно данъчно облагане, освен това те трябва да решат и въпроса с различията в подходите за справяне с външните заплахи от свиване на данъчната основа. Някои дружества използват пропуските и несъответствията между защитните мерки на държавите членки за прехвърляне на необложени с данъци печалби извън единния пазар. Освен това предприятията са изправени пред проблеми като правна несигурност и ненужни административни тежести, дължащи се на 28-те различни национални политики за оценка на данъчните системи на трети държави и решаване на свързаните с тях въпроси. Разнообразието в подходите на държавите членки изпраща противоречиви послания към международните партньори по отношение на очакванията за добро управление в областта на данъчното облагане в ЕС и създава несигурност по отношение на това кога следва да бъдат задействани защитните механизми. Следователно координирана външна стратегия на ЕС за добро управление в областта на данъчното облагане е от първостепенно значение

¹ Заключение на Съвета по икономически и финансови въпроси от май 2013 г., и припомнено в пътните карти по BEPS на последните председателства в Съвета.

² Доклад, съдържащ препоръки към Комисията относно осигуряването на прозрачност, координация и конвергенция в корпоративните данъчни политики в Съюза:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0349+0+DOC+PDF+V0//BG>

Доклад относно данъчните постановления и другите мерки, сходни по естество или въздействие: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0408+0+DOC+PDF+V0//BG>

за насърчаване на общия успех на държавите членки в борбата с избягването на данъци, осигуряване на ефективно данъчно облагане и създаване на ясна и стабилна среда за предприятията в рамките на единния пазар.

Необходимостта от обща външна стратегия за ефективно данъчно облагане става дори още по-наложителна в светлината на неотдавнашните промени в политиката в областта на корпоративното данъчно облагане в рамките на ЕС и в международен план.

През юни 2015 г. Комисията представи план за действие за справедливо и ефективно данъчно облагане в ЕС. В него се съдържат редица мерки за незабавни, средносрочни и дългосрочни действия за коренна реформа на корпоративното данъчно облагане в ЕС. Основен акцент на тази работа е да се гарантира, че печалбите, генерирани в рамките на единния пазар, се облагат ефективно с данъци там, където се осъществява дейността. Тази приоритетна цел намери отзвук в политическите дискусии между държавите членки относно политиката в областта на корпоративното данъчно облагане. Сред ключовите елементи за осигуряването на ефективно данъчно облагане, посочени в плана за действие, е общ подход към юрисдикциите на трети държави по въпроси, свързани с доброто управление в областта на данъчното облагане.

На международно равнище през ноември 2015 г. представителите на най-високо равнище на държавите от Г-20 одобриха окончателния пакет на ОИСП за действие срещу свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби (Base Erosion and Profit Shifting — BEPS). Пакетът BEPS създава нови глобални норми за корпоративно данъчно облагане и предлага редица мерки, които държавите следва да приложат, за да се справят с избягването на корпоративни данъци и да гарантират лоялна данъчна конкуренция в световен мащаб. Ангажимент да изпълняват тези нови стандарти поеха всички държави, членуващи в Г-20 и ОИСП, както и редица други държави. В рамките на ЕС работата по изпълнението на този ангажимент вече започна. Държавите членки са решени да прилагат мерките от пакета BEPS на ОИСП, приет от Г-20, по координиран начин, който гарантира единния пазар, защитава заетите в Договора свободи и увеличава конкурентоспособността на ЕС. Комисията вече представи предложения за улесняване на този процес. С цел да се предотвратят отрицателни последици и да се осигурят еднакви условия на конкуренция, е важно международните партньори да изпълняват своите международни ангажименти със същата решимост. Държавите членки ще трябва да работят заедно, за да поощряват другите държави да изпълняват своите ангажименти по пакета BEPS на ОИСП и да наблюдават този напредък.

Освен това, в рамките на Програмата за действие от Адис Абеба³ и Програмата за устойчиво развитие до 2030 г.⁴ ЕС и държавите членки също така поеха ангажимент за укрепване на мобилизирането на вътрешните ресурси на развиващите се държави, включително чрез международна подкрепа за подобряване на вътрешния капацитет за събиране на данъци. Борбата с избягването на данъци и подпомагането на включването на развиващите се

³ <http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/wp-content/uploads/sites/2/2015/07/Addis-Ababa-Action-Agenda-Draft-Outcome-Document-7-July-2015.pdf>

⁴ <https://sustainabledevelopment.un.org/>

държави в международната програма за добро управление в областта на данъчното облагане са от решаващо значение при изпълнението на този ангажимент.

В светлината на всички тези съображения, настоящото съобщение предлага рамка за нова външна стратегия на ЕС за ефективно данъчно облагане. В нея се определят основните мерки, които могат да помогнат на ЕС да насърчава доброто управление в областта на данъчното облагане в световен мащаб, да се справи с външните заплахи от свиване на данъчната основа, и да гарантира еднакви условия на конкуренция за всички предприятия. В нея също така се разглежда въпросът как доброто управление в областта на данъчното облагане може да бъде включено по-рационално в по-широките политики в областта на външните отношения на ЕС и да подкрепи международните ангажименти на ЕС, по-специално в областта на развитието.

2. ПРЕРАЗГЛЕЖДАНЕ НА КРИТЕРИИТЕ НА ЕС ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Общата външна стратегия за ефективно данъчно облагане трябва да се основава на ясни, последователни и международно признати критерии за добро управление в областта на данъчното облагане, които се прилагат последователно по отношение на трети държави.

През 2012 г. Комисията издаде препоръка до Европейския парламент и ндо Съвета относно мерките за насърчаване на трети държави да прилагат минимални стандарти за добро управление в областта на данъчното облагане⁵. Препоръката насърчава държавите членки да използват три критерия за оценка на данъчните режими на трети държави — прозрачност, обмен на информация и лоялна данъчна конкуренция — и, когато е необходимо, да прилагат общи мерки за противодействие. Препоръката беше одобрена от министрите на финансите на ЕС в Съвета по икономически и финансови въпроси през май 2013 г. и беше широко обсъждана с експерти от държавите членки и със заинтересованите страни в Платформата по въпросите на доброто управление в областта на данъчното облагане.

Все пак, въпреки общия консенсус относно този подход, при работата в Платформата стана ясно, че държавите членки са използвали препоръчаните критерии по различен начин или изобщо не са ги използвали. Сред държавите членки, които използват тези критерии, съществуват несъответствия в начина, по който те се тълкуват и използват. Дискусии с държави членки, членове на ЕП, заинтересовани страни и международни партньори очертаха спешната необходимост от повече яснота и последователност в начина, по който ЕС прилага критериите за добро управление в областта на данъчното облагане по отношение на трети държави.

Освен това, през трите години след отправянето на препоръката са отбелязани редица важни промени в доброто управление в областта на данъчното облагане, които изискват критериите на ЕС да бъдат актуализирани.

2.1 Повишаване на прозрачността на данъчното облагане

⁵ C(2012) 8805

Прозрачността на данъчното облагане достигна ново равнище в международен план с автоматичния обмен на информация, който ОИСР вече определи като нов глобален стандарт⁶. Почти 100 юрисдикции са поели ангажимент да започнат прилагането на този нов стандарт за обмен на информация най-късно до 2018 г. В рамките на ЕС държавите членки ще прилагат стандарта за автоматичен обмен на информация за финансови сметки за данъчни цели от 2017 г. ЕС също така сключи споразумения за автоматичен обмен на информация с Швейцария, Лихтенщайн и Сан Марино, и е в процес на приключване на работата си по сключването на подобни споразумения с Андора и Монако. Тези държави положиха специални усилия да приключат преговорите и да подпишат амбициозни споразумения за прозрачност в рамките на кратък период от време. На тази основа критериите на ЕС за всички трети държави относно прозрачността и обмена на информация следва да съответстват като минимум на новия глобален стандарт за автоматичен обмен на информация.

Наред с това ЕС също постави началото на амбициозна нова програма за прозрачност в данъчното облагане в рамките на единния пазар, която надхвърля международните изисквания. На 8 декември Съветът прие предложението на Комисията за автоматичен обмен на информация за трансграничните данъчни становища и предварителни споразумения за ценообразуване, които ще се прилагат от 2017 г. Определени са изискванията за публично отчитане по държави за банковия и финансовия сектор съгласно ДКИ IV⁷ и за дърводобива и добивната промишленост съгласно Директивата за счетоводството⁸. В ход е и работа за определянето на това дали обществените изисквания за прозрачност следва да се прилагат към дружества в други сектори в ЕС. В своята работа за насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане в световен мащаб, ЕС следва да насърчава международните си партньори също да приемат тези по-високи стандарти, които се прилагат в рамките на единния пазар.

2.2 По-лоялна данъчна конкуренция

Другият критерий за добро управление в ЕС — лоялната данъчна конкуренция — също трябва да се разглежда в светлината на положителния напредък в тази област. Когато бе представена препоръката на Комисията от 2012 г., въпросът за лоялната данъчна конкуренция не бе в центъра на международната програма. Комисията препоръча на държавите членки да оценяват данъчните системи на третите държави въз основа на Кодекса за поведение при данъчното облагане на предприятията, който е собствен инструмент на ЕС за борба с вредните данъчни режими. Междувременно, след две години на преговори проектът на ОИСР за действие срещу свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби (BEPS) бе финализиран и одобрен от Г-20. Това доведе до създаване на нови международни стандарти за справедливо корпоративно данъчно облагане, които всички държави, членуващи в Г-20 и ОИСР, както и асоциираните държави са се

⁶ <http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Automatic-Exchange-Financial-Account-Information-Brief.pdf>

⁷ Директива 2013/36/ЕС относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници (ДКИ IV).

⁸ Директива 2013/34/ЕС относно годишните финансови отчети, консолидираните финансови отчети и свързаните доклади на някои видове предприятия.

ангажирали да изпълнят. ЕС активно подкрепяше процеса по разработването на BEPS — пакета на ОИСР. Като основен политически и икономически фактор в международен план, понастоящем ЕС също има важна роля — да продължава да подкрепя BEPS, като настоява за неговото безпрепятствено и навременно изпълнение в рамките на единния пазар и на международно равнище.

В рамките на ЕС държавите членки вече са предприели първите важни стъпки в това отношение, например като са се споразумели да прилагат изменения подход към връзката между разходите за научноизследователска и развойна дейност и получените печалби („modified nexus approach“) по отношение на „патентните кутии“ — проверки относно режимите на данъчно облагане в областта на интелектуалната собственост. С плана за действие от юни 2015 г. и Директивата за борба с избягването на данъци се създава солидна рамка за бързо и координирано изпълнение на други мерки от пакета BEPS по начин, който е съвместим с принципите на вътрешния пазар и със законодателството на ЕС. Освен това в момента се работи за актуализиране и укрепване на Кодекса за поведение при данъчното облагане на предприятията, така че той да отразява новата програма на ЕС за корпоративното данъчно облагане. Ангажиментът на държавите членки да прилагат тези по-строги мерки за лоялна данъчна конкуренция следва да бъде отразен и в подхода на ЕС към трети държави в областта на данъчното облагане. Това ще насърчи други държави да следват международно приетите стандарти за добро управление, ще осигури еднакви условия на конкуренция за предприятията в ЕС и ще намали възможностите за прехвърлянето на печалби извън ЕС.

С оглед на тези основни промени в световен мащаб по отношение на данъчното облагане, както и предвид необходимостта от по-голяма последователност на държавите членки при оценяването на трети държави, критериите на ЕС за добро управление следва да бъдат актуализирани. Комисията изложи новите критерии в приложение 1 към настоящото съобщение и приканва Съвета да ги одобри. Тези актуализирани критерии на ЕС за добро управление следва да са в основата на всички външни политики на ЕС по данъчни въпроси и да предоставят по-ясна основа за обсъждане и насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане с международни партньори.

3. УКРЕПВАНЕ НА СЪТРУДНИЧЕСТВОТО ПРИ ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТТА НА ДАНЪЧНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО ПОСРЕДСТВОМ СПОРАЗУМЕНИЯ С ТРЕТИ ДЪРЖАВИ

ЕС следва да използва всички средства, с които разполага, за насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане в международен план. Особено полезни правни инструменти в това отношение може да бъдат двустранните и регионалните споразумения с трети държави. Те предлагат възможност за формулиране в консенсусно споразумение на ангажимента на всяка страна да се придържа към международните стандарти за прозрачност, обмен на информация и лоялна данъчна конкуренция. Освен това те дават възможност на ЕС да гарантира, че приоритетите на неговата политика в областта на данъчното облагане по отношение на трети държави са включени по подходящ начин в по-широките политики в областта на външните отношения на ЕС.

В своята стратегия от 2015 г. „Търговията — за всички“ Комисията потвърди, че търговските споразумения следва да са в подкрепа на насърчаването на международните стандарти за прозрачност и добро управление, които са насочени

срещу агресивното прехвърляне на корпоративни печалби и прилагането на стратегии за избягване на данъчно облагане.

Наскоро постигнатият напредък в международната програма в областта на данъчното облагане и ангажиментът на ЕС да подкрепя прилагането на завишени глобални стандарти заслужават преоценка на позицията на ЕС по въпросите на доброто управление в областта на данъчното облагане при договаряне на споразумения с трети държави.

3.1 Клаузи за добро управление в областта на данъчното облагане

През май 2008 г. Съветът по икономически и финансови въпроси постигна съгласие в своите заключения, че във всички съответни споразумения между ЕС и трети държави или региони следва да се въведе клауза за добро управление в областта на данъчното облагане. В заключенията си Съветът дава формулировка на клаузата и упълномощава Комисията да договаря на тази основа разпоредби за добро управление в областта на данъчното облагане в съответните споразумения с трети държави.

През следващите години обаче усилията на ЕС да включи значима клауза за добро управление в двустранни или регионални споразумения не винаги бяха успешни. Някои трети държави се съгласиха с включването на позоваване на принципите на добро управление в областта на данъчното облагане, докато други се противопоставиха твърдо или отказаха да поемат изрично ангажимент по този въпрос. Някои преговори бяха отложени, тъй като някои трети държави намират текста на тази клауза неясен по отношение на обхвата на изискванията за добро управление. Освен това, в светлината на промените в международен план в сферата на доброто управление в областта на данъчното облагане, сега клаузата, договорена през 2008 г., трябва да бъде актуализирана. Клаузата следва да отразява, например, приемането на автоматичния обмен на информация като глобален стандарт и новите мерки за лоялна данъчна конкуренция, определени в BEPS на ОИСР и приети от Г-20.

Държавите членки признаха тези проблеми с настоящата клауза за добро управление и започнаха да обмислят въпроса в рамките на работната група на високо равнище „Данъчни въпроси“. Необходим е бърз напредък на работата за актуализиране на основите за клаузата за добро управление, за преразглеждане на стратегията за включването ѝ в споразумения и разработването на система за наблюдение на изпълнението ѝ.

За да се улесни това, Комисията определи основните елементи за подновена клауза за добро управление, която следва да бъде включена във всички предложения за преговори по съответните споразумения. Тези основни елементи отразяват актуализираните стандарти за добро управление и приоритетните действия на ЕС срещу агресивното данъчно планиране, както и някои международни ангажименти в рамките на BEPS на ОИСР.

Въпреки това, предвид разнообразието от международни партньори на ЕС, прилагането на универсален подход не е практично. Например, някои развиващи се държави може да имат административни ограничения, които изискват опростен подход, или може да се нуждаят от помощ при изпълнението на поетите ангажименти за добро управление. Съответно преговорите за клауза за добро

управление следва да отразяват конкретната ситуация на въпросната трета държава.

Елементите, които следва да служат за основа на бъдещи преговори за клаузи за добро управление в областта на данъчното облагане, са посочени в приложение 2 към настоящото съобщение. Комисията призовава държавите членки да одобрят тези елементи, така че последните да могат да бъдат използвани при бъдещи преговори.

Друг въпрос, който следва да бъде разгледан, е колко време ще отнеме въвеждането на клаузата за добро управление след нейното приемане. Понастоящем клаузата за добро управление поражда действие едва след влизането в сила на по-широкообхватното споразумение, а това може да отнеме години. В междинния период за въпросната трета държава не съществува никакво задължение да спазва договорените разпоредби за добро управление в областта на данъчното облагане. Комисията ще насърчава държавите членки да се споразумеят клаузата за добро управление в областта на данъчното облагане да е част от разпоредбите, които ще се прилагат временно, или да участват в структуриран диалог по въпросите на данъчното облагане със съответната трета държава, в очакване на влизането в сила на споразумението. Освен това Комисията и групата „Кодекс за поведение“ биха могли да наблюдават дали третата държава спазва ангажиментите си за добро управление в областта на данъчното облагане, с цел да се активира механизмът за консултации на споразумението и всички евентуални данъчни въпроси да се решават на възможно най-ранен етап.

3.2. Разпоредби за държавната помощ

Когато трети държави предоставят подкрепа за определени местни дружества чрез преференциални данъчни режими, административни практики или отделни данъчни становища, това може да ограничи достъпа до пазара на износителите от ЕС, като те бъдат поставяни в неизгодно положение в сравнение със субсидираните местни дружества. Такива потенциално нарушаващи конкуренцията практики са само частично взети предвид в правилата на СТО. Споразуменията на ЕС с трети държави може допълнително да допринесат за осигуряването на еднакви условия на конкуренция.

Разпоредбите за държавната помощ, предвидени в двустранните споразумения, които може да увеличат прозрачността относно субсидиите, да забранят най-вредните видове субсидии и да предвидят възможност за консултации относно вредните субсидии, биха създали условия за по-лоялна конкуренция между държавите членки и трети държави в областта на корпоративното данъчно облагане.

Ето защо Комисията ще работи за включване на разпоредби за държавната помощ в предложенията за преговори за споразумения с трети държави, с цел гарантиране на лоялна данъчна конкуренция с международните партньори.

4. ПОДПОМАГАНЕ НА РАЗВИВАЩИТЕ СЕ ДЪРЖАВИ В ПОСТИГАНЕТО НА СТАНДАРТИ ЗА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТТА НА ДАНЪЧНОТО ОБЛАГАНЕ

Като част от програмата на ЕС за насърчаване на добро управление в областта на данъчното облагане сред международните партньори и подпомагане

безпрепятственото и последователно прилагане в световен мащаб на BEPS на ОИСР, приет от Г-20, трябва да се обърне специално внимание на положението в развиващите се държави. Подпомагането на развиващите се държави да подобряват данъчните си системи и да увеличават националните си ресурси е от решаващо значение за приобщаващия растеж, за изкореняването на бедността и за устойчивото развитие.

В този контекст прилагането на стандартите за добро управление в областта на данъчното облагане е от решаващо значение по две основни причини. От една страна, то отговаря на ангажиментите на ЕС за развитие в по-широк план, за да се помогне на тези държави да осигурят устойчиви вътрешни приходи и да се борят срещу опасността от свиване на тяхната данъчна основа. От друга страна, включването на развиващите се държави в световната мрежа за добро управление може да предотврати слабости в международната данъчна структура, които биха могли да създадат възможности за свиване на данъчната основа и прехвърлянето на печалби.

4.1 Подходът „Повече приходи, по-разумни разходи“

ЕС има дългогодишен опит в подкрепата на развиващите се държави в техните усилия за осигуряване на устойчиви национални приходи, включително чрез борба срещу избягването на данъци, отклонението от данъчно облагане и незаконните финансови потоци. ЕС предоставя на развиващите се държави 140 милиона евро годишно като пряка подкрепа за реформи на вътрешните публични финанси и има програми за бюджетна подкрепа в повече от 80 държави. Освен това, в съответствие с Данъчната инициатива от Адис Абеба⁹, която стартира с помощта на ЕС през юли 2015 г., Комисията и други международни партньори, поеха ангажимент за удвояване на подкрепата за развиващите се държави за мобилизиране на националните приходи.

В съобщението на Комисията от 2010 г. „Данъчно облагане и развитие — сътрудничество с развиващите се държави за насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане“¹⁰ бе заложена политическата основа за помощта на ЕС за развиващите се държави за изграждане на ефикасни, справедливи и устойчиви данъчни системи през последните 5 години. През 2015 г., в контекста на Програмата за действие от Адис Абеба и Програмата за устойчиво развитие до 2030 г., Комисията представи нов подход на ЕС за подкрепа на вътрешните публични финанси в развиващите се държави. В стратегията „Повече приходи, по-разумни разходи“¹¹ се посочва по какъв начин ЕС възнамерява да подпомага развиващите се държави през следващите години за създаване на справедливи и ефективни данъчни системи, включително чрез борба с избягването на корпоративното данъчно облагане.

⁹ Конкретна инициатива в рамките на Програмата за действие от Адис Абеба, насочена към увеличаването на помощта за подобряване на капацитета на данъчните администрации <http://www.addtaxinitiative.net/>.

¹⁰ COM(2010) 163.

¹¹ „Повече приходи, по-разумни разходи“ — работен документ на службите на Комисията: <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pol-collect-more-spend-better-swd-20150921-en.pdf>

Подходът „Повече приходи“ се изразява в подпомагането на развиващите се държави да преодолеят както недостига, свързан с данъчната политика, така и недостига, свързан със спазването на данъчното законодателство¹², за да увеличат вътрешното мобилизиране на приходи. Мерките за преодоляване на недостига, свързан с данъчната политика, включват разширяване на данъчната основа, когато е целесъобразно, отстраняване на вратичките в законодателството и борба с избягването на данъци. Мерките за преодоляване на недостига, свързан със спазването на данъчното законодателство, включват подобряване на ефикасността и ефективността на данъчната администрация, засилване на доброволното спазване на данъчното законодателство, насърчаване на доброто управление на данъчното облагане и борба срещу отклонението от данъчно облагане и незаконните финансови потоци.

За да се постигнат тези цели и да се съдейства на развиващите се държави за постигането на по-високо равнище на добро управление в областта на данъчното облагане, Комисията разработи амбициозна рамка за подкрепа от страна на ЕС. Това включва продължаване на насърчаването на участието на развиващите се държави в определянето на международни стандарти за данъчно облагане и налагане на по-приобщаваща международна координация, наред с другото чрез пакета BEPS на ОИСР, приет от Г-20, както и инициативите за автоматичен обмен на информация (АОИ), Комитета на експертите за международно сътрудничество в данъчната област на ООН и регионалните организации като Африканския форум за данъчна администрация (ATAF), Център за срещи и проучвания на ръководителите на данъчните администрации (CREDAF) или Межамериканския център за данъчни администрации (CIAT). За да се събират солидни и съпоставими в международен план данни за събирането на данъци, Комисията ще подкрепя инициативи за статистика на приходите. За постигане на целите за добро управление в областта на данъчното облагане следва да продължат да бъдат използвани и съществуващите двустранни рамки, като например политическият диалог по член 8 от Споразумението от Котону.

Други области, върху които ЕС ще акцентира, ще включват осигуряване на изграждане на капацитет в областта на данъчната политика и данъчната администрация чрез пряка техническа помощ или чрез програми за партньорство¹³; подкрепа на международните инициативи за укрепване на законодателството и регулирането, особено в областта на трансферното ценообразуване; и оказване на съдействие при разработването и прилагането на фискалните инструменти за оценка, като диагностичния инструмент за оценка на данъчната администрация (TADAT) или инструмента за публични разходи и финансова отчетност (PEFA).

В съответствие с амбициозната програма на ЕС за прозрачност в данъчното облагане Комисията ще насърчава международното отчитане по държави и Инициативата за прозрачност в добивната промишленост (EITI), за по-голяма прозрачност и отчетност в добивната промишленост.

¹² Недостигът, свързан с данъчната политика, е разликата между данъка, дължим при оптимална данъчна политика, и данъка, дължим при настоящата данъчна политика. Недостигът, свързан със спазването на данъчното законодателство, е разликата между данъците, дължими при настоящата данъчна политика, и действително платените данъци.

¹³ Комисията може също така да обмисли други форми на диалог и обмен на добри практики, подходящи за държавите, в които не съществуват подходящи рамки за отпускане на помощ за развитие.

4.2 Водеща роля чрез даване на пример

ЕС се стреми да играе водеща роля със своя пример за добро управление в областта на данъчното облагане, като прилага високи вътрешни стандарти и насърчава сходни мерки в чужбина. ЕС си дава сметка за необходимостта да се запази бдителността, за да не се допусне вътрешните данъчни политики да доведат до разпространението на отрицателни въздействия върху трети държави и надлежно да се отчита уязвимостта на развиващите се държави в областта на данъчното облагане. Например, държавите членки следва да прилагат балансиран подход към преговорите за двустранни данъчни спогодби с държави с ниски доходи, като се вземе предвид тяхното особено положение. Това включва факта, че развиващите се държави са силно зависими от облагането при източника и поради това удържаните при източника данъци върху изходящи плащания са съществен елемент от данъчните им приходи. Въпреки това, данъчните спогодби имат по-голяма правна сила в сравнение с националните правила и съответно намаляват удържаните при източника данъци, събирани от много развиващи се държави. Програмата за действие от Адис Абеба и изпълнението на свързаните със спогодбите мерки от BEPS на ОИСП могат да бъдат възможност за държавите членки да преразгледат някои аспекти на своите двустранни данъчни спогодби с развиващи се държави, като например разпоредбите за удържане на данък при източника. Комисията ще започне дебат с държавите членки, в рамките на Платформата по въпросите на доброто управление в областта на данъчното облагане, по въпроса как да се осигури справедливо третиране на развиващите се държави в двустранните данъчни спогодби.

5. РАЗРАБОТВАНЕ НА ПРОЦЕДУРА НА ЕС ЗА ОЦЕНКА И ЗА ИЗГОТВЯНЕ НА СПИСЪЦИ НА ТРЕТИ ДЪРЖАВИ

В рамките на ЕС държавите членки трябва да спазват законодателството в областта на прозрачността и обмена на информация, правилата за държавната помощ и принципите от Кодекса за поведение при данъчното облагане на предприятията. Създадени са разпоредби за отстраняване на евентуални нарушения на тези изисквания в рамките на единния пазар.

За да се гарантират еднакви условия на конкуренция, ЕС се нуждае и от по-силни инструменти за въздействие върху третите държави, които отказват да спазват стандартите за добро управление в областта на данъчното облагане. Европейският парламент, редица държави членки и заинтересовани страни изразиха силна подкрепа за единна рамка на ЕС за решаване на въпросите, свързани с доброто управление в областта на данъчното облагане в трети държави. Един общ подход на ЕС в тази област ще има силен възпиращ ефект и ще възпрепятства предприятията да злоупотребяват с несъответствията между различните национални системи. Той ще даде на международните партньори по-голяма яснота относно очакванията на ЕС в тази област и ще намали ненужната административна тежест за предприятията. Този подход също така ще гарантира, че специфичното положение на третите държави, особено на развиващите се сред тях, се взема предвид по последователен начин.

5.1 Прозрачност при прегледа на националните процедури за изготвяне на списъци

Първата стъпка към разработване на обща система на ЕС за изготвяне на списъци бе направена през юни 2015 г. с Плана за действие на Комисията за справедливо и ефективно данъчно облагане. Комисията публикува за първи път преглед на всички юрисдикции на трети държави, включени от държавите членки в списъците за целите на данъчното облагане. Пълният консолидиран текст, който обхваща 121 юрисдикции, бе публикуван онлайн, като същевременно към плана за действие бе приложен списък на най-често включваните в списъците юрисдикции. Основната цел на тази инициатива беше да се създаде повече прозрачност в националните процедури по изготвяне на списъци и информацията за юрисдикциите, включени в списъците от държавите членки, да се представи в по-лесно достъпен формат за третите държави и предприятията. През октомври 2015 г. Комисията извърши техническа актуализация на информацията онлайн, за да отрази промените и измененията в националните списъци на държавите членки за целите на данъчното облагане.

В съответствие поетия с юнския план за действие ангажимент периодично да извършва преглед на информацията относно списъците на държавите членки, Комисията официално актуализира консолидирания преглед на третите държави, включени от държавите членки в списъците за целите на данъчното облагане, като част от този пакет за борба с избягването на данъци. Актуализираната информация, която е публикувана онлайн в интерактивна карта¹⁴, ще бъде преразгледана отново в рамките на 12 месеца.

По отношение на прозрачността, публикуването на общ списък на ЕС имаше незабавен ефект. Оказа се, че до публикуването на консолидираната версия на списъците на държавите членки някои трети държави не са били запознати с факта, че са включени в такива списъци. Общият списък на ЕС даде повод за нови дискусии между тези юрисдикции и съответните държави членки по въпросите за доброто управление в областта на данъчното облагане, което позволи на третите държави да изяснят въпроси, свързани с техните данъчни режими, а на държавите членки — да обяснят своите опасения. Тази по-голяма прозрачност също така насърчи държавите членки, които имат процедури за изготвяне на списъци, да разгледат внимателно своите списъци и да осигурят тяхната обосновааност, точност и актуалност. Изготвянето на общ списък на ЕС позволи ясно да бъдат очертани значителните различия в националните процедури за изготвяне на списъци, както и проблемите, които това може да породи за единния пазар, третите държави и предприятията. В резултат на това държавите членки проявиха повишен интерес към разработване на по-съгласуван подход за изготвяне на списъци на трети държави и прилагане на общи защитни мерки.

За да се осъществи това, на първо място трябва да се направи цялостен преглед и да се постигне разбиране на процедурите, които понастоящем са въведени в целия ЕС. За тази цел Комисията поиска от тези държави членки, които изготвят списъци на трети държави, да дадат разяснения относно критериите и процедурите, които използват. Комисията също така поиска от държавите членки, които не изготвят национални списъци, да обяснят какви алтернативни инструменти използват, за да противодействат на външните рискове от избягване на данъци. Работата по

¹⁴http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/good_governance_matters/lists_of_countries/index_en.htm?wtdebug=true

осигуряване на прозрачност по отношение на инструментите, които държавите членки използват за прилагането на данъчни защитни мерки, ще продължи в рамките на Платформата по въпросите на доброто управление в областта на данъчното облагане през следващите месеци. Целта е да се създаде по-голяма правна сигурност за предприятията и третите държави, като същевременно информацията се използва за оформяне на по-съгласуван подход в рамките на ЕС.

5.2. Общ подход на ЕС за изготвяне на списъци на трети държави

Общият списък на ЕС е само временно решение, което ще се използва, докато тече работата за постигане на целта за създаване на обща за ЕС система за оценка, проверка и изготвяне на списъци на трети държави. Съществуващото разнообразие от национални системи следва да бъде заменено в крайна сметка с ясен и последователен подход на ЕС за идентифициране на третите държави, които не спазват стандартите за добро управление, и с единен отговор от страна на ЕС на тези юрисдикции. След като този общ списък на ЕС стане изцяло готов, държавите членки в Съвета следва официално да се споразумеят да го използват вместо националните списъци за преодоляване на външните заплахи от свиване на данъчната основа.

Подходът на ЕС за изготвяне на списъци на трети държави трябва да бъде справедлив, обективен и обоснован в международен план. Освен това той трябва да бъде съвместим с ангажиментите на ЕС по силата на многостранни или двустранни международни споразумения. За да се постигне това, Комисията предлага да се създаде процедура, която обхваща три етапа.

На първия етап службите на Комисията ще определят третите държави, които следва да бъдат приоритетни за проверка от страна на ЕС. За да се гарантира, че този избор е неутрален и основателен, Комисията ще разработи таблица с показатели за определяне на потенциалното въздействие на съответните юрисдикции върху данъчните основи на държавите членки. Подходът с използване на таблица с показатели, който е описан подробно в работния документ на службите на Комисията, ще включва всеобхватни показатели по въпроси като икономически връзки с ЕС, равнище на финансова дейност, както и институционални и правни фактори. На този етап мястото на третите държави в таблицата с показатели няма да представлява преценка на техните стандарти на добро управление в областта на данъчното облагане — таблицата просто ще осигури прозрачна основа, за да се вземе решение кои юрисдикции да бъдат оценени по-подробно. Първите констатации от таблицата с показатели ще бъдат представени на държавите членки в рамките на групата „Кодекс за поведение“ до есента на 2016 г.

Като следваща стъпка, въз основа на таблицата с показатели държавите членки следва да решат кои юрисдикции да се оценяват по актуализираните критерии на ЕС за добро управление. Може да се вземат предвид и други фактори, като например текущо сътрудничество по данъчни въпроси. Комисията следва да извърши оценка на данъчните системи на избраните трети държави съвместно с групата по Кодекса за поведение при данъчното облагане на предприятията, предвид нейния предишен опит в тази област. На този етап на оценка ще се проведе и диалог с въпросните трети държави, като им се предостави достатъчно време да вземат отношение по опасенията, които пораждаат техните данъчни режими. Диалогът следва да бъде използван като рамка за решаване на въпросните

проблеми и за изграждане на по-тясно партньорство за осигуряване на високи стандарти за добро управление в областта на данъчното облагане. За тази цел, когато е приложимо, следва да се използват максимално възможностите, които предлагат процесите на консултации в споразуменията на ЕС с трети държави или региони. Заклученията от оценяването ще бъдат представени на държавите членки в съответните групи на Съвета.

На окончателния етап държавите членки следва да решат дали въпросната юрисдикция да се добави към общия списък на ЕС на проблемните данъчни юрисдикции. Това решение ще се основава главно на препоръка на Комисията, произтичаща от проверката. Ще трябва обаче да бъдат взети предвид и други фактори. Някои развиващи се държави, например, може да проявят голямо желание да спазват стандартите на ЕС за добро управление, но да не разполагат с необходимия за това капацитет. В такъв случай изготвянето на списъци може да не е най-ефективният начин — възможно е по-ефективни за решаване на опасенията на ЕС по отношение на данъчните им системи да се окажат други методи. Също така, ако трета държава вече официално е поела ангажимент към ЕС за решаване на проблемите, свързани с доброто управление в областта на данъчното облагане, продължаването на този процес може да доведе до по-ефективни резултати.

Освен това, за всяка юрисдикция, включена в общия списък на ЕС, ще бъдат предвидени ясни условия за заличаване от списъка. Те трябва да са свързани с усилията на юрисдикцията за решаване на въпросите, повдигнати в процеса на проверка. Държавите членки следва да предоставят мандат на Комисията незабавно да заличи от списъка дадена юрисдикция, след като бъдат изпълнени необходимите условия, за да се избегне всяко ненужно забавяне в този процес. Комисията предварително ще информира държавите членки за всяко заличаване на юрисдикция от списъка.

5.3 Мерки за насърчаване на прозрачността и лоялното данъчно облагане в юрисдикциите, включени в списъка

Включването на юрисдикция в списъка следва винаги да се разглежда като крайно средство. То следва да се използва само за юрисдикциите, които отказват да поемат ангажимент за добро управление в областта на данъчното облагане или не успяват по конструктивен начин да възприемат опасенията на ЕС по отношение на техните данъчни системи. Все пак обаче, след като една юрисдикция е включена в списъка на ЕС, всички държави членки следва да прилагат общи ответни мерки спрямо нея. Тези ответни мерки следва да служат както за защита на данъчните основи на държавите членки, така и за стимулиране на въпросната юрисдикция да извърши необходимите подобрения на данъчната си система.

Понастоящем държавите членки прилагат различни санкции или защитни мерки по отношение на юрисдикции, които са включени в националните им списъци. В по-голямата си част това са разпоредби, свързани с данъците, като правилата относно контролираните чуждестранни дружества или отказването на нормално освобождаване от данъчни задължения или данъчни облекчения за плащания, извършени в полза на дружества в държавите, включени в списъците.

В някои случаи тези национални разпоредби ще бъдат заменени от минималните стандарти, предвидени в Директивата за борба с избягването на данъци (напр. правилата относно контролираните чуждестранни дружества). Въпреки това,

директивата няма да обхваща всички защитни мерки, които държавите членки прилагат понастоящем. Защитните мерки, свързани с общия списък на ЕС, следва съответно да бъдат допълващи към защитните мерки в директивата. Възможностите биха могли да включват удържане на данъци при източника и непредоставяне на право за приспадане на разходите за трансакции, извършени през юрисдикциите, включени в списъка. Това ще направи много по-малко привлекателно за дружествата да инвестират или да извършват икономическа дейност в тези юрисдикции, тъй като административната тежест и рискът от двойно данъчно облагане биха били по-високи.

Както се посочва в плана за действие от юни 2015 г., държавите членки ще трябва да определят точното естество на ответните мерки, които следва да се прилагат към юрисдикциите, включени в списъка. Те следва да направят това преди края на 2016 г., така че третите държави да могат да си създадат ясна представа какви ще бъдат последиците от процедурата на ЕС за проверка.

Комисията също така ще използва опита, получен чрез процедурата за изготвяне на списъци, за да допринесе активно за мониторинга на международно равнище от страна на G-20 на мерките по BEPS на ОИСР. Тя ще обменя информация с администрациите на трети държави, които също участват активно в този процес.

6. ЗАСИЛВАНЕ НА ВРЪЗКАТА МЕЖДУ СРЕДСТВАТА НА ЕС И ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТТА НА ДАНЪЧНОТО ОБЛАГАНЕ

Финансовият регламент на ЕС (член 140, параграф 4) забранява средствата на ЕС да бъдат инвестирани в или пренасочвани посредством предприятия в трети държави, които не спазват международните стандарти за прозрачност в данъчното облагане. ЕС и международните финансови институции (МФИ)¹⁵ трябва също така да транспонират тези изисквания за добро управление в договорите си с всички избрани от тях финансови посредници. Тези разпоредби, които са подсилени във вътрешните правилници на МФИ, са ефикасен начин да се гарантира, че решенията за инвестиране на средства от ЕС помагат за насърчаване на съблюдаването на международните изисквания за прозрачност.

Комисията обаче е на мнение, че тези разпоредби биха могли да са с по-широк обхват от действащите изисквания за прозрачност, така че да включват и принципите на ЕС за лоялна данъчна конкуренция. В миналото се налагаше Комисията да блокира определени проекти, представени от МФИ, тъй като те предполагат неоправдано сложни данъчни договорености чрез вредни данъчни режими или необлагане в трети държави. Въвеждането на по-строги разпоредби, които включват изисквания за лоялна данъчна конкуренция, би могло да попречи на възникването на такива случаи. Европейският парламент също така призова за мерки, които да гарантират, че финансирането от ЕС не може да минава през данъчни юрисдикции, прилагащи ниско данъчно облагане или необлагане. Поради това Комисията ще предложи актуализираните стандарти на ЕС за добро управление в областта на данъчното облагане — в това число лоялната данъчна конкуренция — да се включат във Финансовия регламент като част от текущото му преразглеждане.

¹⁵ Европейската инвестиционна банка, Европейският инвестиционен фонд и Световният фонд за енергийна ефективност и възобновяема енергия.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комисията изведе борбата с избягването на корпоративното данъчно облагане и с нелоялната данъчна конкуренция в центъра на политическата си програма. Тя представи амбициозна програма за реформа на корпоративното данъчно облагане в рамките на ЕС, по която държавите членки трябва да предприемат действия.

Въпреки това избягването на корпоративното данъчно облагане е световно явление и мерките на ЕС за справяне с него трябва да имат обхват, по-широк от единния пазар. Настоящото съобщение отговаря на исканията на Европейския парламент, на Съвета и на гражданското общество за солидна стратегия на ЕС за насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане в световен мащаб и за реагиране на външни заплахи от избягване на данъци.

Мерките, представени в настоящото съобщение, са в подкрепа на целите на ЕС да се осигури ефективно данъчно облагане в рамките на единния пазар и да се гарантира по-лоялно данъчно облагане в рамките на ЕС и извън него. Комисията призовава държавите членки да одобрят тези инициативи в Съвета и да дадат първостепенен политически приоритет на тяхното прилагане.