

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 20.12.2010
COM(2010) 769 окончателен

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

**Премахване на данъчните пречки при трансграничните дейности за гражданите
на ЕС**

SEC(2010) 1576 окончателен

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

Премахване на данъчните пречки при трансграничните дейности за гражданите на ЕС

1. ВЪВЕДЕНИЕ

От 1992 г. гражданите на държавите-членки на Европейския съюз са не само граждани на своята държава-членка на произход, но и граждани на ЕС. Съгласно правото на ЕС 500-те милиона граждани на ЕС разполагат със свободата да се местят в друга държава от Съюза, за да живеят, учат, работят или да се пенсионират, както и да пазаруват и инвестират в други държави от ЕС.

В своята стратегия „Европа 2020“¹ за разумен, устойчив и приобщаващ растеж в ЕС Европейската комисия стига до заключението, че важна част от възстановяването на икономиката на ЕС се състои в това, на гражданите на Съюза да бъде дадена възможност и увереност да участват пълноценно в единния пазар.

В действителност обаче гражданите на ЕС са изправени пред редица затруднения в упражняването на своята трансгранична дейност в рамките на единния пазар. Гражданите следва да могат да ползват свободно правото си да упражняват дейност отвъд националните граници в качеството си на граждани, потребители, учаци, работещи, пациенти или пенсионери на ЕС. В Акта за единния пазар² и в Доклада за гражданството на ЕС³ са формулирани стъпки, които трябва да бъдат предприети в редица области, за да може гражданите на ЕС да се ползват от своите права най-пълно. Една от тези области е данъчното облагане.

В настоящото съобщение са очертани най-наболелите трансгранични данъчни проблеми, пред които са изправени гражданите, и са разгледани възможностите за тяхното разрешаване. В зависимост от случая, решенията могат да включват промени в националните данъчни разпоредби на отделните държави-членки, целящи да премахнат дискриминацията, въвеждане на общи за ЕС правила или по-тясно сътрудничество между данъчните администрации в ЕС в нови области, както и инициативи за повишаване на информираността. Не следва данъчните правила да пречат на хората да се ползват от предимствата на вътрешния пазар.

¹ <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%200007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

² COM(2010) 608

³ COM(2010) 603

2. НАСТОЯЩИТЕ ЗАТРУДНЕНИЯ НА ГРАЖДАНИТЕ НА ЕС ПРИ ТРАНСГРАНИЧНОТО ДАНЪЧНО ОБЛАГАНЕ

Отделните граждани на ЕС често повдигат въпроси, свързани с проблеми при трансграничното данъчно облагане, към различните звена за контакт в Европейската комисия, които могат да бъдат открити чрез портала „Вашата Европа“⁴: годишните доклади на *Вашата Европа – Съвети, SOLVIT и центровете за контакт Europe Direct* сочат, че се получават много запитвания и жалби от граждани на ЕС във връзка с данъчното облагане, които **представляват поне 3—4 % от общия обем на годишните запитвания и жалби**. Компетентните служби на Комисията⁵, Европейските потребителски центрове, European Enterprise Network и Европейските служби по заетостта (EURES) в трансграничните региони също получават много и най-различни запитвания и жалби. Освен това Комисията е получила и разгледала много доклади, посветени на трансграничните данъчни проблеми, изготвени от трансгранични асоциации. Тъй като гражданите на ЕС участват все по-активно в задгранични дейности, в бъдеще е вероятно подобни запитвания и жалби да се увеличат.

Важна част от жалбите засяга сложността на чуждестранните данъчни правила и затрудненията при намирането на информация за тези правила, както и за правата и задълженията, произтичащи от тях. Тези затруднения често се дължат на езикови бариери, но има също така жалби относно липсата на сътрудничество между данъчните органи на различните държави. Други често срещани жалби са свързани с предоставянето на противоречива информация от различните подразделения на данъчните органи на държавите-членки и с въздействието на прилагането на местните данъци към чуждестранни граждани.

В допълнение към това,

- гражданите на ЕС, които се местят в чужбина, за да работят временно или постоянно, или преминават всеки ден границите, за да отидат на работа, се оплакват най-вече от затруднения при придобиването на данъчни отстъпки, данъчни облекчения и приспадания от страна на чуждестранните данъчни органи. Те се жалват често и от по-високите прогресивни данъчни ставки, които се прилагат за чуждестранните лица, както и от по-високото данъчно облагане на придобитите от източник в чужбина доходи. Често срещани са и проблемите с двойното данъчно облагане, произтичащи от спорове във връзка с мястото на установяване за данъчни цели, от ограниченията върху размера на данъчния кредит, предвиден по силата на спогодбите за избягване на двойното данъчно облагане, и дори в някои случаи от липсата на такива спогодби.
- Гражданите на ЕС, които закупуват недвижима собственост в държави, различни от техните държави по местожителство, са недоволни от това, че не могат да бъдат освободени от плащане на данъци при придобиване на чуждестранна недвижима собственост; от липсата на приспадания и компенсации за чуждестранните лица при загуби, породени от данъчното облагане на недвижима собственост; и от по-

⁴ http://ec.europa.eu/youreurope/citizens/index_en.htm

⁵ SEC(2010)1576

високите данъци върху регистрацията на недвижима собственост за чуждестранните лица.

- Инвестиращите в чуждестранни движими активи недоволстват от затрудненията при искане на освобождаване от данъците, удържани при източника.
- Извършващите плащания към чуждестранни пенсионни фондове се оплакват по-специално от невъзможността да приспаднат данъка върху такива вноски, от двойното облагане на пенсиите и от данъчните пречки пред прехвърлянето на пенсионен капитал от една държава в друга.
- Много граждани на ЕС, които стават наследници на имущество в друга държава, се оплакват, наред с останалото, че липсват разпоредби, които да доведат до избягване на двойното данъчно облагане при наследяване и от по-високите ставки на данъка при наследяване за чуждестранните лица.
- Потребителите са недоволни най-вече от това, че са задължени да плащат двойни регистрационни такси и/или данък върху превозните средства, когато купуват автомобил в държава-членка, различна от тяхната обичайна държава по местожителство, или когато прехвърлят автомобил в държава-членка, различна от тази, в която той е регистриран. За много от тях е трудно да разберат по какъв начин правилата на ЕС за свободното движение се прилагат към данъчното облагане и неправилно предполагат, че правилата за облагане с данъци на превозните средства в ЕС са или следва да бъдат хармонизирани. Те недоволстват и от данъчните пречки пред закупуването на стоки от друга държава по интернет и от трудностите при трансграничното пазаруване. Освен това те поставят под въпрос разликите в акцизите върху алкохола и тютюневите изделия в различните държави и се оплакват от затрудненията при вноса на подобни закупени стоки.
- Асоциациите на хора на изкуството и на музиканти и други независими доставчици на услуги се оплакват от това, че възстановяването на данъците върху техните хонорари става бавно; от липсата на едно общо звено за връзка в данъчните администрации; от кратките срокове, наложени от данъчните органи, които е трудно да бъдат спазени; от липсата на съгласуваност между времевите ограничения за облагането с данък и за искане на данъчно облекчение; от проблеми, възникващи при попълването на сложни данъчни формуляри, които са различни в различните държави.
- Дружествата често сочат данъчните ограничения като пречка пред наемането на работна ръка от други държави, и по-специално начина, по който си взаимодействат различните данъчни системи.

Целта на настоящото съобщение е на първо място да обясни как Комисията може да помогне на гражданите на ЕС да намерят решения на проблемите, свързани с данъчната дискриминация, с които те се сблъскват.

Използването на услугите на Комисията за разрешаване на проблеми и прилагането на правилата от Договора за ЕС могат да решат много проблеми, свързани с дискриминацията в данъчната област, пред които се изправят гражданите на ЕС при своите трансгранични дейности. Те обаче не могат да се справят с други проблеми,

сред които двойното данъчно облагане, поради успоредното съществуване на две приложими данъчни системи и несъответствията между тях. Дори когато данъчните правила на държавите-членки в действителност не са в противоречие с разпоредбите на Договора, Комисията е на мнение, че не е редно в рамките на единния пазар проблеми като двойно данъчно облагане, несъвместимост между различните данъчни системи и липса на достъп до информация за данъчните правила на държавите-членки да възпрепятстват хората да развиват трансгранична дейност или да ги наказват за това. Хармонизацията на всички аспекти от данъчното законодателство на държавите-членки не е нито необходима, нито осъществима. Необходими са обаче решения, които признават законовите интереси на гражданите в една зона на свободно движение, каквато е създадена с Договорите. Възможно е това да означава, че за успешното разрешаване на различните данъчни проблеми ще бъдат необходими различни равнища на съгласуваност и сътрудничество между държавите-членки.

Ето защо Комисията е също така на мнение, че е важно да бъдат предприети действия на равнището на ЕС, така че данъчните системи на различните държави-членки да станат по-съвместими. В съобщението се описват планове в тази област и се приканват Съветът и Парламентът, както и всички заинтересовани страни, да заемат активна позиция при разрешаването на гореизброените въпроси в рамките на обща стратегия, насочена в полза на гражданите на ЕС.

3. СПРАВЯНЕ С ДИСКРИМИНАЦИЯТА В ДАΝЪЧНИТЕ ЗАКОНИ НА ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ

Комисията придава огромно значение на премахването на дискриминационните данъчни разпоредби в държавите-членки, така че да бъдат улеснени гражданите, които желаят да упражняват своята свобода за развиване на трансгранична дейност. На държавите-членки не е позволено да третират различно гражданите въз основа на тяхната национална принадлежност, нито пък да налагат необосновани ограничения върху упражняването на четирите основни свободи, гарантирани от Договорите за ЕС. Държавите-членки могат да приложат различни мерки спрямо дадена трансгранична ситуация в сравнение с подобна вътрешна ситуация само ако това е оправдано от различията в обстоятелствата, свързани с данъкоплатеца.

С течение на годините и с повишаване на активността зад граница на гражданите на ЕС става очевидно, че много аспекти от данъчните закони на държавите-членки противоречат на посочените разпоредби на Договорите. Много от откритите проблеми са вече разгледани и разрешени. Те са свързани най-вече с правилата, прилагани към придобитите в чужбина доходи, чуждестранното имущество, пенсиите, дивидентите, вноса на автомобили и вноса на алкохол и тютюневи изделия. Подробен преглед на такива случаи може да бъде намерен в работния документ на службите на Комисията, който придружава настоящото съобщение⁶. В този документ се съдържа информация за услугите на Комисията за разрешаване на проблеми, от които могат да се ползват гражданите на ЕС, и са дадени примери за видовете данъчни правила в държавите-членки, които са определени като несъвместими с Договорите за ЕС.

⁶ [SEC\(2010\)1576](#)

Комисията насърчава гражданите да насочват вниманието ѝ към данъчните закони на държавите-членки на ЕС, за които те смятат, че са несъвместими с правото на ЕС. Всеки гражданин на ЕС може да се свърже със звената за контакт в портала „Вашата Европа“, описан в глава 2. Освен това всички граждани на ЕС имат правото да подадат жалба пред Европейската комисия във връзка с всяка практика на държава-членка на ЕС, считана за несъвместима с правото на ЕС.

Комисията от своя страна възнамерява да положи повече усилия, за да

- осигури по-голяма прозрачност и повече информация за гражданите за резултатите от жалбите във връзка с данъчните закони на държавите-членки и от всички искове за нарушение, предприети в областта на данъчното облагане;
- наблюдава данъчното законодателство на държавите-членки и методично да приканва държавите-членки да отстраняват несъответствията с правото на ЕС в определен срок;
- наблюдава как държавите-членки на ЕС прилагат решенията на Съда в областта на данъчното облагане и да следи дали тези решения се прилагат и в държавите-членки, които не са били предмет на решението;
- гарантира, че консултантските услуги за гражданите на ЕС разполагат с необходимата информация, квалификация и документация, която да им позволи да се справят с жалбите на гражданите във връзка с данъчните пречки при трансграничните дейности.

4. ПЛАНИРАНИ ДЕЙСТВИЯ НА ЕС В КОНКРЕТНИ ОБЛАСТИ

Комисията планира някои действия, за да разгледа най-важните неразрешени данъчни проблеми, с които гражданите на ЕС се сблъскват в трансгранични ситуации.

1. Двойно облагане на дохода и капитала

На първо място, Комисията смята, че трябва да бъдат предприети действия за окончателно разрешаване на проблемите с двойното данъчно облагане в ЕС, които да са по-радикални от решенията, съдържащи се в двустранните данъчни спогодби. В момента Комисията разглежда проблемите, пред които са изправени както физическите лица, така и дружествата, когато техните доходи, печалби и капиталови печалби се облагат с данъци в повече от една държава-членка. Тя ще разгледа подробно тези проблеми с двойното данъчно облагане в съобщение, което възнамерява да приеме през 2011 г., за да представи евентуални решения през 2012 г., въз основа на оценка на въздействието, сред които ще бъде и обвързващ механизъм за разрешаване на спорове, предложен с неотдавнашния доклад „Монти“⁷, така че да бъдат преодолени слабостите в двустранните спогодби за избягване на двойното данъчно облагане на държавите-членки по отношение на дохода и капитала.

2. Облагане при наследяване

⁷ http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf

Сред проблемите, които все повече тревожат гражданите на ЕС, е и трансграничното данъчно облагане при наследяване. До 2003 г. Съдът на Европейския съюз не беше разглеждал разпоредбите за облагане при наследяване в държавите-членки на ЕС, но след тази година националните съдилища отнесоха към него осем дела. В допълнение към това Комисията получи много жалби и запитвания относно проблеми в тази област, свързани както с дискриминационно третиране, така и с двойно данъчно облагане. Проблемите с двойното данъчно облагане възникват, понеже законите в държавите-членки, които прилагат облагане при наследяване, се различават значително, дори по отношение на определението на данъчно задължените лица. Освен това много малко от двустранните данъчни спогодби между държавите-членки обхващат двойното данъчно облагане при наследяване, а едностранните механизми на държавите-членки за освобождаване са всеобхватни. Понастоящем Комисията анализира проблемите на трансграничното облагане при наследяване и провежда широки консултации. Тя разглежда възможните решения, сред които изготвяне на насоки относно премахването на дискриминационните разпоредби и приканване на държавите-членки да направят по-широкообхватни своите едностранни механизми за премахване на двойното данъчно облагане. Комисията възнамерява да представи предложения за разрешаване на проблемите на трансграничното облагане при наследяване в средата на 2011 г., въз основа на резултатите от текущата оценка на въздействието.

3. Данъчно облагане на дивиденди, изплащани зад граница

В трансграничните ситуации данъците върху дивидентите, удържани при източника, се основават върху правото за поделено облагане между държавата на произход на дохода и държавата по местожителство на инвеститора. Фактът обаче, че изплатените дивиденди подлежат на облагане в две държави-членки, често става причина за значителни проблеми: възстановяването на данъците може да бъде трудно, може да има повече от едно ниво на облагане и данъкът, приложим върху дивидентите, изплатени на чужди инвеститори, може да е по-тежък от този върху дивидентите, изплатени на местни инвеститори. Това поражда увеличаване на броя на жалбите от страна на граждани във връзка с дискриминация, както и на отнесените към Съда дела.

Понастоящем Комисията анализира този въпрос и въз основа на оценка на въздействието смята през 2012 г. да представи инициатива за разрешаване на проблемите, които възникват, когато две държави-членки имат право да облагат с данъци дивидентите, изплатени на инвеститори частни лица. В очакване на резултатите от този по-пълнен анализ на данъчното облагане на дивидентите в ЕС Комисията ще работи с държавите-членки по въпроса за осигуряване на възможно най-опростено и бързо предоставяне на данъчно облекчение, по възможност при изплащане на въпросния доход, за данъка, удържан при източника, върху доходите от ценни книжа, включително дивиденди, на което инвеститорите имат право съгласно данъчните спогодби (вж. Препоръка на Комисията 2009/784/ЕО от 19 октомври 2009 г.).

4. Регистрационни такси и данък върху превозните средства

При покупка на автомобил в държава-членка, различна от тяхната обичайна държава по местожителство, или при прехвърляне на автомобил в държава-членка, различна от тази, в която той е регистриран, гражданите на ЕС често се сблъскват с прекомерни административни формалности и понякога им се налага да плащат двойни регистрационни такси и/или данък върху превозните средства.

През 2005 г. Комисията предложи Директива⁸ относно данъците върху леките автомобили, имаща за цел постепенно премахване на регистрационните такси за автомобилите и въвеждане на система за възстановяване на таксите през преходния период. До този момент държавите-членки все още не са постигнали единодушното съгласие, необходимо за приемане на предложението. Понастоящем Комисията извършва преценка на въпросите с оглед на разрешаване на проблема с двойните регистрационни такси върху автомобилите и ще излезе с нови предложения през 2011 г.⁹

5. Електронна търговия

Към момента за потребителите от ЕС закупуването на стоки или услуги по интернет от друга държава представлява трудност. Един от трима потребители от ЕС е извършвал покупка по интернет, но само 7 % са извършвали покупка по интернет от друга държава. Същевременно 33 % от потребителите биха били заинтересовани от пазаруване от други държава.

Според направените проучвания 60 % от потребителите правят опити да пазаруват по интернет от друга държава, но не успяват, тъй като търговецът отказва да извърши транзакцията или превоза¹⁰. В половината от изследваните случаи транзакцията не е могла да бъде завършена, макар потребителите да са могли да спестят поне 10 %, ако тя е била осъществена. Факторите, които обезкуражават търговците да извършват трансгранични продажби, са много, но сред тях основен е ДДС и свързани с него въпроси. 62 % от търговците на дребно заявяват, че разликите в националните данъчни разпоредби са важна практическа пречка пред трансграничната търговия. Търговците по интернет не са склонни да продават стоки в чужбина, тъй като в такъв случай може да подлежат на данъчно облагане и на задължения за отчитане в държавите, в които продават.

Частично подобрене на текущата ситуация бе постигнато с приемането на обслужване на едно гише за търговци, предоставящи телекомуникационни услуги и услуги за радио и телевизионно разпространение и електронна търговия на потребителите, а процесът по прилагане на тази схема е в ход. Комисията продължава усилията си за насърчаване на по-широкото прилагане на подобно обслужване на едно гише¹¹. В този контекст на 1 декември Комисията издаде Зелена книга, която дава възможност на всички заинтересовани страни да участват в консултацията по бъдещето на ДДС, включително

⁸ COM(2005) 261 окончателен

⁹ Отделно от въпроса с двойните регистрационни такси за автомобили е изискването за двойна регистрация на превозните средства. По отношение на последното, според обявеното в Доклада за гражданството на ЕС за 2010 г. (COM(2010) 603) Комисията ще предложи също така законодателен инструмент през 2011 г. за опростяване на формалностите и условията за регистрация на превозни средства, които вече са регистрирани в една държава-членка, за да премахне пречките пред трансграничното прехвърляне на подобни превозни средства.

¹⁰ Съобщение на Комисията до Европейския Парламент, Съвета, Европейския Икономически и Социален Комитет и Комитета на Регионите относно трансграничната електронна търговия между търговци и потребители в ЕС от 22.10.2009 г. (COM(2009) 557 окончателен) и Работен документ на службите на Комисията: доклад относно трансграничната електронна търговия в ЕС, SEC(2009) 283

¹¹ През 2004 г. Комисията предложи система за обслужване на едно гише (COM(2004) 728), което да позволи на търговците да изпълняват задълженията си за отчитане в държавата-членка, в която са установени. Това предложение обаче все още не е прието.

обслужването на едно гише. Комисията насърчава заинтересованите страни да дадат своя активен принос към консултацията, което ще помогне да бъдат подготвени бъдещи действия в тази област.

5. ПЕРСПЕКТИВИ ЗА БЪДЕЩИ ДЕЙСТВИЯ

Комисията предлага също така да започне диалог с данъчните администрации на държавите-членки и със заинтересованите страни за намиране на други подходящи решения на данъчните пречки при трансграничните дейности за гражданите от ЕС. Сред вече отправените предложения са следните:

- откриване на централни звена за обслужване на едно гише в данъчните администрации, където мобилните работещи и инвеститори да могат не само да търсят полезна и надеждна данъчна информация, но и да плащат директно своите данъци и да получават всички необходими им удостоверения за данъчните органи на тяхната държава на произход
- улесняване на спазването на трансграничното данъчно облагане чрез уеднаквяване на формулярите за искания за възстановяване и данъчните декларации, превод на информацията на други официални езици на ЕС и по-широко използване на информационните технологии
- насърчаване на държавите-членки да приемат специални правила за трансграничните и мобилните работещи, които да отчитат взаимодействието между данъчните и социално-осигурителните системи в различните държави-членки
- поощряване на по-доброто взаимодействие между различните режими на данъчно облагане на пенсиите, така че да бъде насърчена мобилността на работещите.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Отстраняването на данъчните пречки може да играе важна роля за повишаване на възможностите и увереността на гражданите на ЕС да пресичат границите, за да работят, да се пенсионират, да инвестират и да купуват стоки и услуги. От своя страна, Комисията предлага:

- да работи активно по жалбите и да осигурява по-голяма прозрачност и повече информация за гражданите за резултатите от жалбите във връзка с данъчните закони на държавите-членки и от исковете за нарушение, предприети в областта на данъчното облагане. Това че бъде постигнато по-специално чрез ежегодно публикуване на лесно достъпна за гражданите информация на уебсайта Eurora;
- да осигури по-лесен достъп до консултантските услуги на Комисията *Europe Direct* и *Вашата Европа* за гражданите на ЕС и да гарантира, че тези услуги могат да обработват по-добре въпроси, свързани с данъците, и че гражданите могат да получават пряка помощ и съвет. Информацията на уебсайта *Вашата Европа* ще бъде представена в лесно достъпен формат;

- да представи подробен анализ на проблемите с двойното данъчно облагане през 2011 г. и да работи за окончателното им разрешаване през 2012 г., въз основа на резултатите от оценка на въздействието;
- да предложи решения на проблемите с трансграничното облагане при наследяване през 2011 г. въз основа на резултатите от оценка на въздействието;
- да предложи решения през 2012 г. на проблемите, възникващи във връзка с данъците върху трансгранично изплащане на дивиденди, въз основа на резултатите от оценка на въздействието;
- да предложи решения на трансграничните проблеми на гражданите на ЕС в областта на данъчното облагане на леки автомобили и покупките по интернет на стоки и услуги;
- да започне обсъждане с държавите-членки през 2011 г. в работна група от данъчни експерти на начини за опростяване на спазването на данъчното облагане в трансгранични ситуации.

За да се справи успешно с проблемите на гражданите на ЕС, свързани с трансграничното данъчно облагане, като двойното данъчно облагане, сложните данъчни процедури и липсата на ясна информация за чуждестранните данъкоплатци, Комисията се нуждае от подкрепата на Съвета, Европейския парламент, държавите-членки и останалите заинтересовани страни. Ето защо Комисията се обръща към всички заинтересовани страни с призив да участват активно в премахването на данъчните пречки, описани в настоящия документ, така че единният пазар да бъде действително в полза на гражданите на ЕС. Комисията ще докладва за постигнатия напредък при разрешаване на трансграничните данъчни проблеми, по-специално двойните регистрационни такси за автомобилите, в доклада за гражданството на ЕС, предвиден за 2013 г. — Европейска година, която ще бъде посветена на гражданите.