



Европейски икономически и социален комитет

ЕСО/341
Борба с данъчните
измами и укриването на
данъци

Брюксел, 17 април 2013 г.

СТАНОВИЩЕ

на

Европейския икономически и социален комитет

относно

„Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета – План за действие за укрепване на борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци“

COM(2012) 722 final

Докладчик: г-н Petru Sorin Dandea

На 12 март 2013 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

*„Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета –
План за действие за укрепване на борбата срещу данъчните измами и
укриването на данъци“*
COM(2012) 722 final.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 4 април 2013 г.

На 489-ата си пленарна сесия, проведена на 16, 17 и 18 април 2013 г. (заседание от 17 април 2013 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 169 гласа „за“, 1 глас „против“ и без гласове „въздържал се“.

*

* *

1. **Заклучения и препоръки**

- 1.1 ЕИСК приветства плана, представен от Комисията, и подкрепя усилията □ за намиране на конкретни решения за намаляване на данъчните измами и укриването на данъци. Реален напредък е възможен само ако държавите членки обърнат повече внимание на повишаването на ефикасността на данъчните служби, като отделят достатъчно човешки и финансови ресурси за това, и осигурят по-добрата им координация.
- 1.2 ЕИСК препоръчва Комисията и Съветът да включат в годишния обзор на растежа и в европейския семестър въпросът за данъчните измами и укриването на данъци, но също и агресивното данъчно планиране, както и да прилагат специфични мерки за борбата срещу тези явления, за да се гарантира напредък в плащането и събирането на данъците, превръщането им в по-справедливи, подобряването на преразпределението и по-успешната борба с бедността.
- 1.3 ЕИСК приветства предложенията на Комисията за включване в черен списък на държавите членки, които действат като данъчни убежища, като не зачитат принципите на доброто управление в областта на данъчното облагане, и отправя искане на европейско равнище да се определят общите критерии, които ще позволят да се идентифицират тези държави и територии, като се избягва различното им прилагане на национално равнище. Уместно е вписването в черния списък да не се ограничава до

трети държави, но същото да важи и за териториите или юрисдикциите, принадлежащи на държавите членки, както и за предприятията, работещи в тези територии.

- 1.4 ЕИСК смята, че Комисията би могла да допълни своите предложения за вписване в черния списък със санкции срещу предприятията, изразяващи се, например, в изключване от обществените поръчки или лишаване от финансиране от страна на ЕС или от държавни помощи.
- 1.5 ЕИСК смята, че агресивното данъчно планиране представлява само по себе си неморална практика, която сериозно се отразява върху функционирането на вътрешния пазар и води до несправедливост на данъчните системи по отношение на данъкоплатците, тъй като подкопава данъчните основи на държавите членки, като по този начин ги задължава да повишат данъците. Като се има предвид сложността на явлението е необходимо предложенията на Комисията относно общите разпоредби за борба със злоупотребите и определянето на дефиниция за фиктивните двустранни споразумения да станат достатъчно ясни, за да бъдат лесно приложими във всички държави членки.
- 1.6 ЕИСК признава важността на усилията на Комисията да преговаря за сключването на споразумения относно доброто управление в областта на данъчното облагане със съседните на ЕС държави. Комитетът препоръчва на Съвета да упълномощи Комисията да води тези преговори, като счита, че тези инструменти могат да се окажат изключително полезни в борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци.
- 1.7 ЕИСК препоръчва Комисията и държавите членки да продължават да работят за опростяването и хармонизирането на съществуващата правна рамка на европейско и национално равнище. Една опростена и по-хармонизирана правна рамка в областта на данъчното облагане, която да може да гарантира справедлива данъчна система, допълнена с модерни компютърни инструменти за проверка, контрол и обмен на данни, би била в състояние значително да намали възможностите за данъчни измами и укриване на данъци.
- 1.8 ЕИСК препоръчва на Комисията, Съвета и Европейския парламент да разубедят държавите членки да поддържат големи разлики в равнищата на прякото или косвеното данъчно облагане, които насърчават данъчната конкуренция.
- 1.9 ЕИСК приветства решението на Комисията да проучи възможността за въвеждане на европейска система на данъчни идентификационни номера (TIN). ЕИСК отново отправя искането, с което вече се обърна към държавите членки в множество свои становища, за хармонизиране на системата на косвеното данъчно облагане. Комитетът насърчава Комисията да прави предложения в тази насока. Такава хармонизация, заедно с въвеждането на системата на европейска система на TIN би позволила да бъдат силно намалени измамите от верижен тип.

2. Въведение

- 2.1 Данъчните измами и укриването на данъци, но също избягването на плащането на данъци чрез метод на агресивно данъчно планиране, поддържат засилващото се неравенство, причинено от икономическата криза и програмите за строги икономии, и поради това представляват значителна опасност за държавите членки на ЕС, в момент, в който те полагат усилия да гарантират ефективното функциониране на системите за данъчно облагане, за да се осигури финансирането на публичните служби, преразпределението на благосъстоянието и борбата срещу бедността, и да се избегне установяването на данъчна конкуренция между държавите членки и трети държави. Размерът на финансовите загуби, понесени от държавите членки, се оценява на над 1 трилион евро годишно¹.
- 2.2 На 2 март 2012 г., Европейският съвет призова Съвета и Европейската комисия да разработят конкретни мерки за борба срещу данъчните измами и укриването на данъци.
- 2.3 През юни 2012 г. Комисията прие съобщение², в което посочва как да се подобри спазването на данъчното законодателство и да се намалят данъчните измами и укриването на данъци. В това съобщение Комисията обяви, че ще представи план за действие, насочен към засилване на борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци.
- 2.4 През декември 2012 г. Комисията представи обявения план за действие, който обхваща както последните инициативи, така и нови мерки, които могат да бъдат приложени в краткосрочна или дългосрочна перспектива. Този план е придружен от Препоръка на Комисията³ относно мерки за насърчаване на трети държави да прилагат минимални стандарти за добро управление в областта на данъчното облагане, както и от Препоръка на Комисията относно агресивното данъчно планиране⁴.

1 COM(2012) 351 final, стр.2.

2 COM(2012) 351 final.

3 C(2012) 8805 final.

4 C(2012) 8806 final.

3. Общи бележки

- 3.1 ЕИСК приветства плана, представен от Комисията, и подкрепя усилията □ за намиране на конкретни решения за намаляване на данъчните измами и укриването на данъци⁵. При все това, Комитетът изразява скептицизъм относно прилагането на някои от предложените мерки, като се имат предвид съществуващите между държавите членки многобройни различия, които водят до бавно вземане на решения в Съвета. Също така, намаляването, в по-голямата част от държавите членки, на финансовите и човешките ресурси за данъчните администрации⁶ поради мерките за строги икономии, прилагани през последните години, представлява голяма пречка за прилагането на новите мерки. Реален напредък е възможен само ако държавите членки обърнат повече внимание на повишаването на ефективността на данъчните служби, опирайки се на достатъчни финансови и човешки ресурси, и осигурят по-добрата им координация.
- 3.2 Значителна част от загубите, които сивата икономика генерира за системите за събиране на данъци, се дължи на агресивното данъчно планиране. Комисията признава, че тази практика се възползва от съществуващите несъответствия между данъчните системи на две или повече държави членки; въпреки че се счита за легитимна в световен мащаб, тя все пак потъпква принципите на корпоративната социална отговорност. ЕИСК смята, че агресивното данъчно планиране представлява само по себе си неморална практика, която сериозно се отразява върху функционирането на вътрешния пазар, тъй като подкопава данъчните основи на държавите членки, като по този начин ги задължава да повишават данъците; по този начин то не насърчава лоялната конкуренция между предприятията като цяло и по-специално между малките и средните предприятия, и води до изкривяване на данъчните системи по отношение на данъкоплатците.
- 3.3 ЕИСК приветства препоръката на Комисията по отношение на агресивното данъчно планиране, но смята, че предложените мерки за борба срещу тази практика са недостатъчни. Предвид сложността на явлениято (агресивното данъчно планиране), в рамките на споразуменията, сключени между държавите членки може да се окаже трудно да се прилагат общи разпоредби за борба със злоупотребите и да се определи дефиниция за фиктивните двустранни споразумения. ЕИСК смята също така, че тези мерки създават повече проблеми за прилагането от страна на държавите членки, в сравнение с варианта те веднага да денонсират тези споразумения, по-специално тези, в които участват юрисдикции, смятани за данъчни убежища или които не отговарят на минималните стандарти за добро управление в областта на данъчното облагане.

⁵ Комитетът многократно се е произнасял в подкрепа на мерките за ограничаване на данъчните измами и укриването на данъци. Виж: [ОВ С 11, 15.1.2013 г., стр. 31-33](#), [ОВ С 347, 18.12.2010 г., стр. 73-78](#)), [ОВ С 255, 22.9.2010 г., стр. 61-65](#).

⁶ "Impact of austerity on jobs in tax services and the fight against tax fraud and avoidance in EU-27 + Norway" (Отражение на строгите бюджетни ограничения върху работните места в данъчните служби и борба с данъчните измами и укриването на данъци в ЕС-27 + Норвегия). Доклад по поръчка на Федерацията на европейските професъзи в областта на обществените услуги (EPSU) на Отдела за проучвания на труда, Lionel Fulton, <http://www.lrd.org.uk/>, март 2013 г.

- 3.4 Комисията предлага на държавите членки да приемат набор от критерии за идентифициране на трети държави, които не отговарят на минималните стандарти за добро управление в областта на данъчното облагане, и да впише тези държави в черен списък. ЕИСК обръща внимание на факта, че тази мярка трябва да обхваща и юрисдикциите, принадлежащи на държавите членки, както и предприятията, които продължават да извършват сделки с предприятия от тези територии.
- 3.5 Комисията е предложила изменения на някои директиви⁷ за отстраняване на недостатъците, които могат да насърчат данъчните измами и укриването на данъци. Също така Комисията поиска от Съвета мандат за преговори по споразуменията в сферата на сътрудничеството в областта на данъчното облагане и борбата срещу данъчните измами с четири съседни трети държави и за подписване на проекта на споразумение между ЕС и неговите държави членки от една страна, и Лихтенщайн, от друга. ЕИСК препоръчва на Съвета да вземе предвид тези предложения възможно най-скоро, тъй като тези инструменти може да се окажат изключително полезни в борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци.
- 3.6 ЕИСК смята, че в контекста на прилагането на плана за действие, би било целесъобразно Комисията и държавите членки да продължават да работят за опростяването и хармонизирането на съществуващата правна рамка на европейско и национално равнище. Една опростена и по-хармонизирана правна рамка в областта на данъчното облагане, която да може да гарантира справедлива данъчна система, и да е допълнена с модерни ИТ инструменти за проверка, контрол и обмен на данни, при наличието на добре подготвен персонал, би била в състояние значително да намали възможностите за данъчни измами и укриване на данъци. Това би позволило да се намали административната и данъчната тежест върху предприятията и гражданите, с пряка полза за приходите в публичните финанси.
- 3.7 ЕИСК препоръчва на Комисията, Съвета и Европейския парламент да разубедят държавите членки да поддържат големи разлики в равнищата на прякото или косвеното данъчно облагане, които насърчават данъчната конкуренция. Също така, ЕИСК обръща внимание на пряката връзка между размера на данъците и укриването на данъци. Ефикасната борба с данъчните измами и укриването на данъци, както и срещу агресивното данъчно планиране може да доведе до намаляване на общото равнище на данъчно облагане в полза на всички данъкоплатци.

4. Специфични забележки

- 4.1 Комисията признава, че предвид свободата на предприятията да оперират на вътрешния пазар, те могат да сключват споразумения с юрисдикциите, смятани за

⁷ COM(2008) 727 final - 2008/0215 (CNS); COM(2012) 428 final - 2012/0205 (CNS).

данъчни убежища, като минат през най-слабо реагиращата държавата членка. Това явление води до подкопаване на данъчните основи на държавите членки и поставя под въпрос условията за ефективна конкуренция между предприятията като цяло, и по-специално между малките и средните предприятия, като изопачава функционирането на вътрешния пазар. ЕИСК насърчава Комисията и държавите членки да впишат в черен списък предприятията, които насърчават подобни практики. Сред другите мерки, предприети на национално равнище, държавите членки би трябвало да предвидят отмяна на правата на тези предприятия за участие в процедурите за възлагане на обществени поръчки, или, в съответния случай, отказ за предоставяне на исканата държавна помощ.

- 4.2 Според оценките на Комисията на агресивното данъчно планиране се дължат половината от загубите, понесени от държавите членки поради специфични практики на сивата икономика. ЕИСК смята за неподходящи мерките, предложени от Комисията за борба срещу тези практики⁸ и препоръчва по-конкретно да се уточни формулировката на общите разпоредби за борба със злоупотребите, както и определението за фиктивните споразумения, така че държавите членки да могат бързо да пристъпят към изпълнението им, без това да се създава сложни ситуации в юрисдикциите, в случай на съдебни спорове, свързани с агресивно данъчно планиране.
- 4.3 ЕИСК смята, че предложението на Комисията за създаване на платформа за добро управление в областта на данъчното облагане е полезно. Той препоръчва Комисията да покани и социалните партньори за участие в тази платформа, по-конкретно тези, чиито членове са служители в финансовите администрации и които имат богат опит в областта на борбата срещу данъчните измами или укриването на данъци. Необходимо е също така да се уточни как платформата ще си взаимодейства с други организации, работещи в областта на данъчното облагане на европейско равнище.
- 4.4 Като част от преговорите, координирани от ОИСР, във връзка с етичния кодекс в областта на корпоративното данъчно облагане, Комисията предлага да действа, за да се отстранят от съществуващите директиви разпоредбите, които в определени ситуации предоставят възможности за агресивно данъчно планиране или възпрепятстват намирането на подходящи решения, като позволяват избягване на двойното данъчно облагане. ЕИСК приветства тази инициатива на Комисията и препоръчва тези мерки да бъдат предприети възможно най-скоро.
- 4.5 Комисията предлага да се засили работата относно специалните данъчни режими за работещите в чужбина и заможните лица, които оказват отрицателно влияние върху функционирането на вътрешния пазар и намаляват общите данъчни приходи. ЕИСК насърчава държавите членки да премахнат тези специални данъчни режими.

⁸ C(2012) 8806 final.

Освен това ЕИСК повтаря призивите си (вече изразени в други становища⁹, адресирани до институциите на ЕС), за мерки за предотвратяване на злоупотребата с „принципа на пребиваване“ чрез фиктивни схеми за седалища и собственост, които позволяват на собствениците на холдингови дружества без дейност или на фиктивни дружества да не бъдат облагани с данъци в държавата, в която е регистрирано тяхното седалище.

- 4.6 ЕИСК приветства стартирането на портала „Европейски портал за TIN“. Този инструмент позволява на всяка трета страна, и по-специално финансовите институции, да идентифицира и регистрира бързо, лесно и точно данъчните идентификационни номера (TIN - *tax identification number*). В допълнение, този инструмент може да се използва за подобряване на ефективността на автоматичния обмен на информация. Като се има предвид решението на Комисията да проучи възможността за въвеждане на европейска система от TIN, ЕИСК отново отправя вече адресираното към държавите членки в редица негови становища искане за хармонизиране на системата на косвеното данъчно облагане. ЕИСК насърчава Комисията да прави предложения в тази насока. Такава хармонизация, заедно с въвеждането на европейска система на TIN би позволила да бъдат силно намалени измамите от верижен тип и в бъдеще този инструмент би могъл да стане единствен идентификатор на данъкоплатците за всички видове данъци.
- 4.7 Комисията започна своята работа за стандартизиране на формулярите за обмен на информация по данъчни въпроси. Разработено е компютърно приложение за управление на тези типови формуляри на всички езици на ЕС, което е на разположение от 1 януари 2013 г. ЕИСК приветства факта, че тези нови формати могат да играят важна роля в административното сътрудничество между държавите членки в областта на данъчното облагане, особено поради факта, че развитието на компютърната система ще позволи автоматичен обмен на информация.
- 4.8 ЕИСК особено оценява решението на Комисията за преразглеждане на Директивата за данъчното облагане на дружествата майки и дъщерните дружества и за преразглеждане на разпоредбите за борба със злоупотребите, които се съдържат в други директиви. Това преразглеждане е необходимо, за да се гарантира изпълнението на препоръката на Комисията относно агресивното данъчно планиране. ЕИСК препоръчва на държавите членки да подкрепят усилията на Комисията, с цел това преразглеждане да може да се извърши в разумен срок. В контекста на това преразглеждане е важно да се въведе изискването мултинационалните предприятия да водят отделно счетоводство за всяка държава, в която развиват дейност, и да уточняват за всяка държава обема на реализираната продукция и получената печалба. Представянето на счетоводните данни в този формат би улеснило идентифицирането на предприятията, извършващи злоупотреби при трансферното ценообразуване или насърчаващи агресивното данъчно

⁹ [ОВ С 229 от 31.07.2012 г., стр. 7.](#)

планиране. ЕИСК препоръчва също така да се въведат разпоредби относно данъчното облагане на печалбата на предприятията, основаваща се на набор от общи правила.

- 4.9 ЕИСК приветства усилията на Комисията за насърчаване на компютърните инструменти, разработени от ЕС в рамките на ОИСР. Ако ОИСР одобри електронните формуляри, разработени за спонтанен обмен на информация и обратна връзка в областта на прякото данъчно облагане, тези инструменти биха били изключително полезни и ефективни за борбата срещу тежки случаи на данъчни измами или укриване на данъци.
- 4.10 Комисията предлага да се създаде европейски кодекс на данъкоплатците, в който да бъдат събрани най-добрите практики, съществуващи в държавите членки, с цел да се засили доверието между данъчните администрации и данъкоплатците, за да се гарантира по-голяма прозрачност по отношение на правата и задълженията на данъкоплатците и да се насърчи подход, ориентиран към предоставянето на услуги. ЕИСК привлича вниманието върху факта, че опростяването на данъчната система би довело до намаляване на административната тежест за данъкоплатците и предприятията, и би повишило доверието им. Би било целесъобразно държавите членки да предвидят намаляване на административната тежест за съвестните данъкоплатци, независимо дали са физически лица или предприятия, както и да увеличат тази тежест за тези, които нарушават закона. Добре известно е, че по принцип предприятията, участващи в дейности, свързани с агресивно данъчно планиране, са големи транснационални предприятия.
- 4.11 Комисията препоръчва на държавите членки да насърчават подход на „обслужване на едно гише“, на което данъкоплатците, както местни жители така и непостоянно пребиваващи, да могат да получават данъчна информация от всякакъв вид. ЕИСК изразява съгласие с предложението на Комисията и смята, че такъв подход позволява да се премахнат част от препятствията пред данъкоплатците, които извършват трансгранични сделки. В допълнение, чрез централизиране на информацията от гишето във всяка държава членка, Комисията ще бъде в състояние да разработи интернет портал в областта на данъчното облагане на европейско равнище, по модела на портала за електронно правосъдие.
- 4.12 Комисията предлага въз основа на опита, който Еврофиск ще натрупа в борбата срещу измамите в областта на ДДС, благодарение на бързия обмен на информация, в бъдеще тази мрежа да бъде разширена, за да обхване и областта на прякото данъчно облагане. ЕИСК смята, че разширяването на Еврофиск, така, че да обхване и прякото данъчно облагане, ще позволи да се допълни наборът от инструменти за борба срещу данъчните измами, укриването на данъци и агресивното данъчно планиране, които вече съществуват на равнище ЕС.

- 4.13 ЕИСК подкрепя идеята за хармонизиране на дефиницията за някои видове данъчни нарушения, включително и административните и наказателните санкции, свързани с тях, за всички видове данъци и такси. Ако се извърши такова хармонизиране, то би възпряло предприятията да се възползват от най-слабо реагиращите държави членки, за да развият дейността си в тях. Комисията предлага да проучи възможността за такова хармонизиране.
- 4.14 В съобщението си от юни 2012 г. Комисията представи определен брой възможни действия, които Съветът не смята за приоритетни. ЕИСК смята, че гарантирането на пряк достъп до националните бази данни в областта на прякото данъчно облагане, което е едно от предложенията на Комисията, представлява един от най-мощните инструменти, от които държавите членки биха могли да се възползват в борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци. В допълнение, Комисията предлага да се направи оценка на възможността за разработване на единен правен инструмент за административно сътрудничество в областта на всички данъци и такси. ЕИСК подкрепя тези предложения на Комисията, тъй като те могат да увеличат ефективността на борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци.

Брюксел, 17 април 2013 г.

Председател
на
Европейския икономически и социален
комитет

Henri Malosse
