

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, до Европейския парламент и до Европейския икономически и социален комитет — Двойно данъчно облагане в рамките на единния пазар“

COM(2011) 712 final

(2012/С 181/08)

Докладчик: г-н FARRUGIA

На 11 ноември 2011 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 Съвета, до Европейския парламент и до Европейския икономически и социален комитет — Двойно данъчно облагане в рамките на единния пазар“

COM(2011) 712 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 7 март 2012 г.

На 479-ата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 март 2012 г. (заседание от 28 март 2012 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 135 гласа „за“, 1 глас „против“ и 10 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Двойното данъчно облагане е сериозно препятствие пред трансграничната дейност, което пречи на ефективното функциониране на единния пазар и има отрицателни икономически последици за инвестициите и заетостта. Двойното данъчно облагане отблъсква инвестициите и представлява риск за конкурентоспособността, като по този начин се отразява отрицателно върху икономическия растеж и постигането на целите на стратегията „Европа 2020“.

1.2 В редица становища ЕИСК подчерта колко важно е да се премахне двойното данъчно облагане. Той подкрепи предложения, насочени към ускоряване на мерките за избягване на двойното данъчно облагане, към подобряване на административното опростяване в трансгранични ситуации и насърчаване на вътрешен пазар, на който преобладава лоялната конкуренция.

1.3 Предвид гореизложеното ЕИСК подкрепя инициативи за премахване на двойното данъчно облагане посредством насърчаването на ефективна връзка между различни данъчни режими, както това се подчертава в съобщението на Комисията ⁽¹⁾.

1.4 ЕИСК смята също така, че начинът за премахване на двойното данъчно облагане би следвало да бъде пропорционален на желаната цел и да зачита данъчния суверенитет на отделните държави членки.

1.5 Освен това ЕИСК смята, че проблемите, които възникват във връзка с двойното данъчно облагане, оказват непропорционално голямо въздействие върху отделните лица и малките и средните фирми, които обикновено нямат ресурси за справяне

с подобни проблеми. Затова ЕИСК, въпреки че подкрепя съобщението, подчертава, че предложенията относно двойното данъчно облагане трябва да бъдат съгласувани с мерките за справяне с двойното данъчно облагане на гражданите и да предвиждат решения за отделните лица и МСП.

1.6 ЕИСК е съгласен, че създаването на Форум на ЕС за двойното данъчно облагане се основава на същите принципи, на които се базира и действащият Съвместен форум на ЕС по трансферното ценообразуване. Той обаче предлага форумът да се разглежда като първа стъпка към създаването на обсерватория на Европейската комисия, което ЕИСК вече препоръчва като средство за премахване на трансграничните пречки за гражданите ⁽²⁾. За тази цел функциите на обсерваторията биха могли да се разширят допълнително, така че да включат проучване на текущата ефективност на усилията за премахване на двойното данъчно облагане за гражданите, МСП, а също и за големите предприятия.

1.7 ЕИСК препоръчва Форумът на ЕС за двойното данъчно облагане да включва и представители на организираното гражданско общество.

1.8 ЕИСК подкрепя също създаването на кодекс за поведение, който би дал възможност да се постигне общо разбиране и прилагане на данъчните понятия в различните държави членки, така че да се избягват ситуации на двойно данъчно облагане и да се намалят случаите, в които спогодбите за двойното данъчно облагане са неефективни. Това на свой ред би позволило да се избягва използването на арбитраж.

⁽¹⁾ COM(2011) 712 final.

⁽²⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Премахване на данъчните пречки при трансграничните дейности за гражданите на ЕС“, ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 95.

1.9 Въпреки че подкрепя проучването на осъществимостта на идеята за ефективно решаване на споровете, ЕИСК подчертава колко важно е да се гарантира, че усилията са насочени към ограничаване на необходимостта от арбитраж.

1.10 ЕИСК подкрепя цялостното изучаване на явлението двойно облагане и на неговите икономически и социални последици, както и на въздействието, което може да настъпи, ако се приложат мерките за неговото отстраняване.

1.11 Накрая ЕИСК подчертава, че всички предложения би трябвало да се оценяват, като се проучват внимателно социалните и икономическите въздействия, и че подобни оценки би трябвало да представят въздействията върху всяка държава членка.

2. Съдържание и контекст на предложението

2.1 Двойното данъчно облагане води до правна неяснота, която пречи на икономическата дейност на гражданите и предприятията. То води до повишаване на цялостното данъчно бреме, нетни загуби за благополучието, ненужно висока административна тежест и оказва отрицателно въздействие върху инвестициите и функционирането на единния пазар, което на свой ред намалява конкурентоспособността и заетостта. Консултациите на Комисията разкри значението на проблема с двойното данъчно облагане, тъй като в над 20 % от декларираните случаи става въпрос за суми над 1 милион EUR за корпоративните данъкоплатци, а в над 35 % от случаите за суми над 100 000 EUR за отделните лица.

2.2 В представеното от Комисията съобщение⁽³⁾ се подчертава колко е важно да се реши проблемът с двойното данъчно облагане⁽⁴⁾, тъй като това е начин да се гарантира ефективността на единния пазар и постигането на целите, определени в стратегията „Европа 2020“.

2.3 Съобщението призовава за по-голяма координация при облагането като начин да се гарантира по-солидна рамка за икономическата политика в еврозоната. Това е посочено в Акта за единния пазар⁽⁵⁾, в който се подчертава колко важно е да се премахнат трансграничните пречки пред гражданите на ЕС, както и административните данъчни тежести за предприятията. Към преодоляване на последното предизвикателство е насочено понастоящем предложението на Комисията за обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД)⁽⁶⁾. В съобщението се споменават също необходимостта от ефективна мрежа от спогодби за двойното данъчно облагане между държавите членки и значението, което има решаването на въпроси, свързани с двойното данъчно облагане на наследствата.

2.4 Съобщението е съсредоточено върху преодоляването на пречки, свързани с двойното данъчно облагане, като се посочва, че този въпрос е дори още по-важен в период на

икономическа криза. В съобщението се посочва, че премахването на двойното данъчно облагане и борбата с двойното необлагане могат от динамична гледна точка да бъдат източник на данъчни приходи за правителствата.

2.5 В съобщението се признава, че редица държави членки вече работят по въпроса за двойното данъчно облагане посредством прилагането на едностранни, двустранни и многостранни споразумения, но Договорът за ЕС не ги задължава да премахват двойното данъчно облагане.

2.6 В съобщението се изброяват редица области, които Комисията вече е проучила в търсене на решение на въпроса с двойното облагане, включително директивата за дружествата майки и дъщерните дружества, директивата за лихвите и роялти, Арбитражната конвенция (АК), резултатите от Съвместния форум на ЕС по трансферното ценообразуване (JTFP), препоръките относно процедурите за данъчни облекчения и предложението за обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД).

2.7 В съобщението се посочва също, че независимо от целесъобразността на тези усилия, те не се полагат по достатъчно ефективен начин. В резултат на това в съобщението се споменават следните възможни решения, но без подробно да се разглеждат:

— укрепване на съществуващите инструменти, по-специално във връзка с директивата за лихвите и роялти. Едновременно с COM(2011) 712 Комисията предложи преработване на тази директива, в посока на намаляване на двойното данъчно облагане, когато облагането се прави при източника. Наскоро ЕИСК прие становище относно преработването на директивата⁽⁷⁾;

— разширяване на приложното поле и обхвата на спогодбите за избягване на двойното данъчно облагане, така че да се потърси решение на трестранните ситуации и начин за третиране на предприятия и данъци, които не попадат в обхвата на спогодбите за избягване на двойното данъчно облагане в рамките на ЕС. Отправено е и предложение за подобряване на диалога между държавите членки в случай на разногласия;

— планирани мерки за по-последователно тълкуване и прилагане на разпоредбите на спогодбите за избягване на двойното данъчно облагане между държавите членки на ЕС. Това се отнася до потенциалното приемане на Форум на ЕС за двойното данъчно облагане на изготвяния в момента кодекс за поведение при данъчното облагане с цел разрешаване на конфликтите, свързани с погрешното тълкуване на понятията, които се съдържат в спогодбите за двойното данъчно облагане, приложими между държавите членки;

⁽³⁾ COM(2011) 712 final.

⁽⁴⁾ Двойното данъчно облагане се определя като налагането на сравними данъци върху един и същ облагаем доход или капитал от две или повече данъчни юрисдикции.

⁽⁵⁾ COM(2011) 206 final.

⁽⁶⁾ COM(2011) 121 final.

⁽⁷⁾ Вж. становище на ЕИСК (ОВ С 143, 22.05.2012 г., стр. 46) относно „Предложение за директива на Съвета относно общата система на данъчно облагане на плащанията на лихви и авторски и лицензионни възнаграждения между свързани дружества от различни държави членки“ (преработен текст) COM(2011) 714 final.

— за да реагира на липсата на общ обвързващ механизъм, Комисията предлага решение, което се съдържа в последния вариант на член 25 от модела за данъчна спогодба на ОИСР (2008 г.), който предвижда процедура за взаимно договаряне и задължителен механизъм за уреждане на споровете за всички нерешени процедури свързани с двойното данъчно облагане.

2.8 Накрая в съобщението се посочват допълнителни стъпки, които следва да се предприемат, включително:

— работа по разработване на опциите, очертани в настоящото съобщение, по-специално за създаване на форум, изготвянето на кодекс за поведение и определянето на осъществимостта на ефикасен механизъм за уреждане на спорове;

— представяне на възможни решения за справяне с трансграничните пречки пред облагането на наследствата в ЕС, които Комисията предложи неотдавна⁽⁸⁾;

— продължаване на използването на реформирания неотдавна JTRF за разглеждане на въпроси на двойното данъчно облагане в областта на трансферното ценообразуване;

— представяне през годината на решения за трансграничното двойно данъчно облагане на дивиденди, платени на портфейлни инвеститори;

— започване на проучвателна мисия за определяне на мащабите на двойното данъчно необлагане.

3. Общи бележки

3.1 ЕИСК подкрепя мерките срещу двойното данъчно облагане, което според него е в ущърб на инвестициите и следователно на създаването на работни места и на икономическата дейност. Действително в редица становища ЕИСК е подчертавал колко важно е да се премахне двойното данъчно облагане. Той подкрепи предложения, насочени към ускоряване на мерките за избягване на двойното данъчно облагане, както и подобряването на административното опростяване в трансграничните ситуации⁽⁹⁾ и установяването на общи принципи за насърчаване на вътрешния пазар, на който преобладава лоялната конкуренция⁽¹⁰⁾.

3.2 ЕИСК подкрепи също усилията на Комисията за премахване или най-малкото за намаляване на правното и икономическото двойно или многократно облагане на печалбите, разпределени от дъщерните дружества в държавата, в която е

установено дружеството майка⁽¹¹⁾. ЕИСК потвърди тази своя позиция като подкрепи предложението за ОКООКД като начин за определяне на принципите при облагането с корпоративен данък, отбелязвайки обаче, че предложението за директива се нуждае от допълнително уточняване на подробностите⁽¹²⁾.

3.3 ЕИСК подчертава също колко е важно при прилагането на ОКООКД да се използва неутрален по отношение на приходите подход за всяка отделна държава и подчертава, че приемането на ОКООКД не бива да намалява гъвкавостта и конкурентоспособността на Европа в привличането на преки чужди инвестиции. При необходимост това трябва да бъде подкрепено и от оценки на въздействието.

3.4 ЕИСК препоръчва тези цели да се постигат на първо място посредством засилена координация и по-ефективна връзка между различните национални данъчни юрисдикции, включително посредством по-добра комуникация между самите данъчни власти и между данъчните власти и данъкоплатците. Напредъкът в тези области се счита за пропорционален на поставените цели и не накърнява суверенитета на различните национални данъчни юрисдикции. Тези съображения са в духа на съобщението на ЕС относно координирането на системите за пряко данъчно облагане на вътрешния пазар на държавите членки⁽¹³⁾.

3.5 В резултат на това ЕИСК се отнася положително към опитите за укрепване на съществуващите инструменти и към по-нататъшните усилия за премахване на двойното данъчно облагане, както се посочва в съобщението, за да се осигури ефективна връзка между различните данъчни режими и да се гарантира, че икономическите оператори се облагат с данъци само веднъж и по начина, по който очакват.

3.6 Освен това ЕИСК подчертава, че тъй като премахването на двойното данъчно облагане е основно предварително условие за ефективността на единния пазар, всички предложения би трябвало да бъдат насочени към ефективното премахване на данъчните пречки и гарантиране на ефективността на спогодбите за двойно данъчно облагане в рамките на правното основание на ДФЕС. Усилията за премахване на двойното данъчно облагане трябва да се предприемат, като се зачита данъчният суверенитет на отделните държави членки.

4. Специфични бележки

4.1 ЕИСК подчертава, че проблемите, които възникват вследствие на двойното данъчно облагане, оказват силно въздействие върху отделните лица и върху малките и средните предприятия. Големите предприятия обикновено разполагат с финансови и човешки ресурси, които им позволяват да

⁽⁸⁾ Препоръка на Комисията от 15 декември 2011 г. относно облекченията при двойното данъчно облагане на наследствата (2011/856/ЕС).

⁽⁹⁾ Виж бележка под линия № 2.

⁽¹⁰⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Пряко данъчно облагане“, ОВ С 241 of 7.10.2002, р. 75.

⁽¹¹⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 90/435/ЕИО относно общата система за данъчно облагане на дружества майки и дъщерни дружества от различни държави членки“, ОВ С 32 of 5.2.2004, р. 118.

⁽¹²⁾ Вж. становище на ЕИСК относно „Предложение за директива на Съвета относно обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД)“, ОВ С 24, 28.1.2012 г., стр. 63.

⁽¹³⁾ COM(2006) 823 final.

се справят с двойното данъчно облагане и свързания с него арбитраж, но отделните лица и МСП не разполагат с такива ресурси, често пъти по-специално с информация и знания за юридическите и административните практики⁽¹⁴⁾. Данъците върху наследството създават на гражданите специални проблеми, свързани с двойното данъчно облагане. Представеното от Комисията съобщение е посветено на премахването на двойното данъчно облагане за предприятия, най-вече за големите предприятия, но би могло да се отиде и по-нататък, като се обърне внимание на специфичните проблеми, с които се сблъскват гражданите и МСП.

4.2 ЕИСК признава ефективността на Съвместния форум на ЕС по трансферното ценообразуване (JTRF) в търсенето на решения за двойното данъчно облагане в областта на трансферното ценообразуване и изразява желание Форумът на ЕС за двойното данъчно облагане да функционира по подобен начин. JTRF, който работи в рамките на насоките за трансферното ценообразуване на ОИСР и функционира въз основа на консенсус, за да предлага на Комисията незаконодателни решения на практическите проблеми, породени от практиките за трансферно ценообразуване в ЕС, има редица постижения, включително кодекс за поведение във връзка с документацията относно трансферното ценообразуване за асоциирани предприятия в ЕС, насоки за предварителни споразумения за ценообразуване в ЕС, както и насоки за вътрешногрупови услуги с ниска добавена стойност. Ефективността на този форум се дължи отчасти на широкото представяне на държавите членки и предприятията на форума.

4.3 Поради това ЕИСК предполага, че създаването на Форума на ЕС за двойното данъчно облагане ще се основава на същия принцип, гарантиращ ефективно представяне на всички заинтересовани страни, които имат отношение към въпроса, включително на организираното гражданско общество.

4.4 ЕИСК подкрепя създаването на Форум на ЕС за двойното данъчно облагане, но отбелязва, че в съобщението функциите на този форум са представени с малко подробности. ЕИСК предлага Форум на ЕС за двойното данъчно облагане да се разглежда като първа предварителна стъпка за създаване на обсерватория. Превръщането на форума във обсерватория съответства на препоръките на ЕИСК относно премахването на трансграничните пречки, в които става въпрос за развитие на обсерватория на ЕС, с която се цели постигането на текуща основа на подробно и практическо разбиране за съществуващите данъчни пречки и промените в тях⁽¹⁵⁾.

4.5 Функциите на Данъчната обсерватория под егидата на Европейската комисия биха могли да се разширят допълнително, така че да включват проучване на данъчните пречки за предприятия, както за МСП, така и за големите предприятия, а така също проучване на текущата ефективност на усилията за премахване на двойното данъчно облагане. С оглед на тази цел

⁽¹⁴⁾ Съгласно Обобщителния доклад на Европейската комисия относно консултацията във връзка със спогодбите за двойното данъчно облагане и вътрешния пазар 69 % от отделните лица, които са се сблъскали с проблемите на двойното данъчно облагане, са потърсили начини за освобождаване от двойното данъчно облагане. За сравнение при предприятията този дял е 85 %.

⁽¹⁵⁾ Вж. бележка под линия № 2.

обсерваторията би могла да изпълнява важна роля за разширяването на обхвата и приложното поле на спогодбите за двойното данъчно облагане и да разглежда начини за намиране на тристранни решения и за насърчване на правителствата да разработват механизми за освобождаване от двойното данъчно облагане без загуба на данъчния суверенитет.

4.6 ЕИСК подкрепя също изготвянето на кодекс за поведение, в който да се очертаят принципите, с които правителствата са съгласни a priori. Кодексът за поведение ще даде възможност да се постигне общо разбиране на понятията, съдържащи се в спогодбите между държавите членки за избягване на двойното данъчно облагане и водещи често до погрешни тълкувания и спорове.

4.7 ЕИСК счита, обаче че кодексът за поведение може да се разглежда като ефективен на практика, ако функционира на принципа на взаимния натиск между държавите членки, така че те да се опасяват от последствията, до които може да доведе тяхното заклеимяване.

4.8 ЕИСК се отнася положително и към проучването на осъществимостта на ефективен механизъм за уреждане на спорове с оглед на определянето на най-ефективните начини за премахване на двойното данъчно облагане. Той признава, че процедурите за взаимопомощ, при които страните се срещат, за да решават проблеми, отнемат много време, а и че има какво да се подобри в Арбитражната конвенция, която също предвижда продължителни процедури. Това поражда прекомерни разходи и несигурност за предприятията.

4.9 Въпреки това ЕИСК подчертава, че усилията трябва да се насочат към ограничаване на необходимостта от арбитраж и че трябва да се постави акцент върху изготвянето на кодекс за поведение, както е посочено в съобщението, а също и върху осигуряването на ясни и прозрачни насоки, които да играят ролята на първа и ефективна инстанция при уреждането на спорове.

4.10 Форумът на ЕС за двойното данъчно облагане трябва да изиграе важна роля в това отношение, като насърчава сключването на данъчни спогодби, предвиждащи процедури за взаимно съгласие и задължителен механизъм за решаване на спорове за всички нерешени случаи, свързани с двойното данъчно облагане.

4.11 ЕИСК подкрепя предложението на Комисията за цялостното изучаване на явлениято двойно необлагане. Освен това ЕИСК препоръчва проучване на неговите икономически и социални последици, както и на въздействието, което може да настъпи, ако се приложат мерките за неговото отстраняване.

4.12 ЕИСК припомня колко е важно да се изготви подробна оценка на социалното и икономическото въздействие, за да се определи в каква степен приемането на представените в

съобщението предложения може да доведе до отрицателни икономически и социални последици⁽¹⁶⁾. Една такава оценка трябва да бъде изчерпателна и да включва всички държави членки, за които се отнасят предложенията.

4.13 В заключение ЕИСК очаква с нетърпение Комисията да проучи и представи допълнителни предложения в областта на двойното данъчно облагане, които да включват:

— препоръките относно трансграничните данъци върху наследството, които Комисията публикува неотдавна;

— представянето на решения за трансграничното двойно данъчно облагане на дивиденди на портфейлни инвеститори;

— представянето на допълнителна информация относно създаването на форума, кодекса за поведение и осъществимостта на задължителен механизъм за уреждане на спорове;

— оценка на мащабите и следствията на двойното данъчно необлагане.

Брюксел, 28 март 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Вж. бележка под линия № 12.