

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Ефективни и координирани мерки на ЕС за борба с данъчните измами, избягването на данъци, изпирането на пари и данъчните убежища“

(становище по собствена инициатива)

(2020/C 429/02)

Докладчик: **Javier DOZ ORRIT**

Решение на Пленарната асамблея	20.2.2020 г.
Правно основание	член 32, параграф 2 от Правилника за дейността становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	20.7.2020 г.
Приемане на пленарна сесия	18.9.2020 г.
Пленарна сесия №	554
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	216/2/2

1. Заключение и препоръки

1.1 Независимо от усилията на ЕС и на много правителства, влизането в сила на важни европейски директиви (Директивата относно борбата с изпирането на пари и финансирането на тероризма (AMLD), Директивата срещу избягването на данъци (ATAD) ⁽¹⁾ и програмата BEPS на ОИСР за борба със свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби, размерът на данъчните измами, отклонението от данъчно облагане и изпирането на пари, както и избягването на данъци остава много значителен като съотношение към публичните финанси на европейските държави.

1.2 ЕИСК предлага да се създаде европейски пакт за ефикасна борба с данъчните измами, отклонението от данъчно облагане, избягването на данъци и изпирането на пари. ЕИСК призовава Европейската комисия да насърчи политическа инициатива с участието на националните правителства и другите европейски институции за постигането на тази цел, като стимулира постигането на необходимия консенсус и включи гражданското общество. Основният стълб на пакта би следвало да бъде сътрудничеството между държавите членки.

1.3 ЕИСК отправя искане към европейските институции и държавите членки да предоставят необходимите финансови и човешки ресурси за ефикасно прилагане на действащото европейско законодателство и да поемат ангажимент за приемане на всички необходими нови законодателни и административни мерки за ефективна борба с данъчните престъпления и лоши практики, изпирането на пари и дейностите на данъчните убежища. За целта трябва да се извършва постоянна оценка на резултатите от прилагането на всяка мярка.

1.4 ЕИСК счита, че е безусловно необходимо държавите членки да поемат ангажимент за прекратяване на несправедливите и вредни форми на данъчна конкуренция. Освен това ЕИСК потвърждава изразената позиция в своето становище относно „Данъчно облагане — Гласуване с квалифицирано мнозинство“ ⁽²⁾ по отношение на необходимостта от насърчаване на дебата относно постепенното преминаване от правилото за единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство по въпросите на данъчното облагане.

1.5 Активното участие на гражданското общество е от решаващо значение за създаването на гражданско данъчно съзнание срещу престъпленията и лошите практики и за справедливо данъчно облагане. Сътрудничеството с него ще спомогне за осъществяването на пакта и неговото прилагане. Участието на предприемачите и техните организации е много важно за успеха на пакта. Трябва да се гарантира, че приетите законодателни мерки не оказват неблагоприятно въздействие върху дружествата, които спазват своите фискални задължения, като им налагат прекомерна административна тежест. Ефективните и спешни действия срещу фискалните престъпления и лоши практики ще генерират допълнителни публични финансови ресурси, необходими за подпомагане на финансирането на планове за възстановяване от пандемията, „зелената“ и цифровата трансформация на икономиката и изграждането на Европейския стълб на социалните права.

⁽¹⁾ Тук и по-долу се използват съкращенията на английски език.

⁽²⁾ ОВ С 353, 18.10.2019 г, стр. 90.

1.6 Цифровизацията на икономиката поставя нови предизвикателства пред данъчните власти, тъй като може да създаде нови методи за агресивно данъчно планиране или финансови престъпления и лоши практики. Тя обаче създава и нови възможности за данъчните власти да се борят с тези практики чрез по-ефективно административно сътрудничество и споделяне на данни.

1.7 За да се подобрят резултатите от борбата срещу тези престъпления и лоши практики, е необходимо да се засили политическото, административното, полицейското и съдебното сътрудничество както пряко между държавите членки, така и между тях и ЕС, да се укрепят правните основания за това сътрудничество и да се осигурят достатъчно финансови и човешки ресурси за звената за финансово разузнаване (ЗФР) и другите органи, участващи в тази борба.

1.8 За подобряване на ефективността на действията следва да се възприеме общо разбиране за тези престъпления и лоши практики, взаимните връзки между тях и отношението им със стопанската и финансовата престъпност и политическата корупция, както и за необходимата роля на данъчните убежища, които ги улесняват и прикриват. Изкореняването на противоправните дейности на данъчните убежища би следвало да бъде приоритетна цел на ЕС.

1.9 Тази политика е необходима при всички случаи, но ЕИСК счита, че в ситуацията, създадена се в резултат на пандемията на COVID-19, е изключително важно тя да се превърне в политически и етичен приоритет на Съюза, националните правителства и европейското гражданско общество. В момент, когато са необходими толкова публични финансови ресурси, за да се преодоляват здравните, икономическите и социалните последици от пандемията, е недопустимо значителна част от тях да се отклонява неправомочно за лично обогатяване на малцина, като се нанасят преки вреди на огромното мнозинство от работниците, предприемачите, самостоятелно заетите лица, нуждаещите се от грижи лица и пенсионерите, които изпълняват данъчните си задължения.

1.10 ЕИСК подкрепя новия план за действие за всеобхватна политика на Съюза за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма⁽³⁾, представен от Европейската комисия на 7 май 2020 г. Той счита, че е необходимо той да бъде неотложно осъществен на практика. ЕИСК подкрепя предложените мерки за гарантиране на ефективното прилагане на настоящата правна рамка за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма, създаването на европейски надзорен орган и останалите части от плана. ЕС и държавите членки следва да поддържат общи позиции на международни форуми, като Специалната група за финансови действия (FATF — ОИСР), G-20 и ООН. ЕИСК споделя мнението на Комисията, че взетите мерки би трябвало да отчитат европейското законодателство в областта на защитата на данните и съдебната практика по въпроса на Съда и да гарантират най-малка допълнителна административна и финансова тежест за държавите членки и задължените субекти.

1.11 ЕИСК отправя искане към Европейската комисия да направи оценка на настоящия списък на юрисдикциите, които не оказват съдействие, и да проучи възможността за установяване на допълнителни критерии, за да се гарантира, че всички „данъчни убежища“ са включени в този списък. Комитетът отправя искане също така да бъдат предприети подходящи мерки, така че предприятията и физическите лица да не могат да извършват необосновани трансакции с техните финансови институции.

1.12 ЕИСК оценява положително въвеждането на данъчни показатели в европейския семестър, отправя призив към държавите членки да изпълняват посоченото в това отношение в специфичните за всяка държава препоръки и предлага на Комисията да включи в семестъра процедура за оценка на ефективността, справедливостта, адекватността и правилното функциониране на данъчните системи.

1.13 ЕИСК призовава обхватът на европейските директиви да включва произведенията на изкуството и други активи с висока стойност, по-специално държаните в безмитни зони и митнически складове, и да се пристъпи към постепенна отмяна на режимите за предоставяне на гражданство или право на пребиваване срещу инвестиции, установени в някои държави членки, както и да се премахне непрозрачността на акциите на приносител.

1.14 ЕИСК счита, че по отношение на отклонението от данъчно облагане следва да се прилага установеното в Петата директива срещу изпирането на пари (AMLD) относно централизирания публичен регистър на действителните собственици на дружества и доверителна собственост. От друга страна, отправя искане да бъдат въведени подходящи процедури за улесняване на МСП при изпълнението на изискванията във връзка с регистрите.

1.15 ЕИСК подкрепя намирането на общо решение за корпоративното данъчно облагане на дружества със значително цифрово присъствие в рамките на работата на ОИСР, но ако не бъде постигнато решение до края на 2020 г., ЕС следва да възобнови инициативата си за данъчно облагане на големите цифрови дружества.

1.16 Следва да се преработи Директивата срещу избягването на данъци (ATAD), за да бъдат включени норми за данъчното третиране във връзка с юрисдикции с ниски данъчни ставки и относно репатрирането на дивиденди или капиталови печалби, които не са били обложени с данък в чужбина.

⁽³⁾ C(2020) 2800 final.

1.17 Националните звена за финансово разузнаване (ЗФР) трябва да получат финансова и техническа подкрепа и да се насърчава тясно сътрудничество между тях и между данъчните власти, както и между националните полицейски служби и Европол в преследването на данъчни и финансови престъпления.

1.18 ЕИСК призовава Комисията да проучи ролята на дружествата „пощенска кутия“ във връзка с данъчните измами, отклонението от данъчно облагане, избягването на данъци и изпирането на пари и с оглед на заключенията да бъдат изменени Директивата срещу избягването на данъци, Директивата за капиталовите изисквания и Директивата срещу изпирането на пари, за да се попречи на извършването на престъпления и улесняването на лоши практики посредством тях.

1.19 ЕИСК приканва Комисията и държавите членки да проучат концепцията за ефективно минимално данъчно облагане на корпоративните печалби и нейното възможно прилагане.

1.20 ЕИСК предлага в съответствие с принципите и нормите на СТО търговските и икономическите споразумения на ЕС да включват глава с клаузи срещу данъчните престъпления, изпирането на пари и агресивното данъчно планиране и за сътрудничество между данъчните администрации.

2. Контекст

2.1 Машабът на данъчните измами, отклонението от данъчно облагане, избягването на данъци и изпирането на пари в Европа и по света от макроикономическа гледна точка е твърде голям. Ясно е, че те имат транснационално измерение. Ключова роля при извършването им имат данъчните убежища, които привличат и канализират капитали от големи дружества и лично богатство, които са били отклонени от данъчно облагане или за които е било избегнато плащането на данъци, наред с тези, произхождащи от политическа и икономическа корупция и от организациите на престъпната икономика.

2.2 Не съществува общоприето определение за данъчно убежище, въпреки че във всички данъчни убежища данъчното облагане е нулево или много ниско, а липсата на прозрачност относно клиентите и потоците е правило. Тяхното установяване се извършва посредством списъци, в които окачествяването им като неоказващи съдействие произтича от отказа за предоставяне на информация на данъчните органи и сътрудничество с правосъдието. Признатите списъци са този на ОИСР ⁽⁴⁾ и двата списъка на ЕС: за изпирането на пари и финансирането на тероризма и за отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци ⁽⁵⁾. Според монографията на F&D (МВФ) частното богатство в офшорните финансови центрове е между 7 и 8,7 трилиона щатски долара ⁽⁶⁾ (между 8 и 10 % от световния БВП).

2.3 По оценки на МВФ отклонението от данъчно облагане струва на правителствата около 3 трилиона щатски долара годишно ⁽⁷⁾. Според изчисленията на Европейския парламент (ЕП) тази сума в ЕС достига 825 милиарда евро ⁽⁸⁾, като дефицитът от събирането на ДДС, дължащ се в по-голямата си част на измами, възлиза на около 147 милиарда евро годишно, от които 50 милиарда евро са от трансгранични верижни измами ⁽⁹⁾.

2.4 Избягването на данъци невинно е свързано с нарушаване на буквата на закона, а по-скоро на неговия дух. Към данъчните убежища се насочват около 600 милиарда щатски долара годишно от избягването на корпоративен данък ⁽¹⁰⁾. Годишните загуби на ЕС се равняват на 160 — 190 милиарда евро ⁽¹¹⁾. Избягването на данъци с посредничеството на шест държави — членки на ЕС, води до загуба от 42,8 милиарда евро данъчни приходи в останалите 22 държави членки ⁽¹²⁾. Според F&D (МВФ) 40 % от преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) в света — около 15 трилиона щатски долара, се насочват към дружества „пощенска кутия“ (без никаква икономическа дейност), често под формата на холдинги, които включват действащите дъщерни дружества. По-голямата част от тях са установени в пет европейски държави ⁽¹³⁾.

⁽⁴⁾ Според FATF Юрисдикции с висок риск в този списък влизат само две държави (Северна Корея и Иран). Списъкът на FATF Юрисдикции под засилен мониторинг включва осемнадесет държави. И двата списъка са актуализирани на 21 февруари 2020 г.

⁽⁵⁾ В списъка на Делегиран регламент (ЕС) 2020/855 на Комисията от 7 май 2020 г. (ОВ L 195, 19.6.2020 г., стр. 1) фигурират двадесет високорискови територии по отношение на изпирането на пари и финансирането на тероризма. В преразгледания списък на юрисдикциите, неоказващи съдействие по отношение на отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци, са включени дванадесет, към които са добавени други двадесет, подложени на мониторинг.

⁽⁶⁾ Lipton, D.: Shining a Light (Осветяване на истината), стр. 4 и Shaxson, N.: Tackling Tax Havens (Справяне с данъчните убежища), стр. 7, който цитира Zucman G. (2017). МВФ, F&D, септември 2019 г.

⁽⁷⁾ Bhatt, G.: Editor's Letter (Писмо на редактора). МВФ. Пак там, стр. 2.

⁽⁸⁾ Резолюция на Европейския парламент от 26.3.2019 г. относно финансовите престъпления, данъчните измами и избягването на данъци, точка 24.

⁽⁹⁾ ЕП, пак там, точки 142 и 143.

⁽¹⁰⁾ Shaxson, N. Tackling TaxHavens (Справяне с данъчните убежища). МВФ, пак там, стр. 7.

⁽¹¹⁾ ЕП, пак там, точка 19.

⁽¹²⁾ ЕП, пак там, точка 328.

⁽¹³⁾ Damgaardm, J., Elkjaer, T. Johannesen, N. The Rise of Phantom Investments (Възходът на фантомните инвестиции), стр. 11 — 13. МВФ, F&D, септември 2019 г.

2.5 Според ООН изпирането на пари представлява от 2 до 5 % от световния БВП⁽¹⁴⁾. Неотдавнашни случаи, като този с Danske Bank (с първоначална оценка от около 200 милиарда евро)⁽¹⁵⁾ или със Swedbank (37 милиарда евро)⁽¹⁶⁾, показват слабостите на борбата срещу изпирането на пари въпреки директивите и работата на контролните органи.

2.6 Освен финансовия сектор има и други канали за изпиране на пари: пазарите за произведения на изкуството, диаманти и ценни метали; безмитните зони, митническите складове и специалните икономически зони и др. Бързите промени в технологиите осигуряват нови начини посредством виртуални активи и блокови вериги. Същото се отнася и за способите за отклонение от данъчно облагане и избягване на данъци: изпирането на дивиденди и купони чрез сделки *sit-ex* (55,2 милиарда евро); агресивното данъчно планиране; тайните споразумения между държави и мултинационални дружества, които намаляват съществено техните данъчни задължения или режимите за предоставяне на гражданство или право на пребиваване на чужденци срещу инвестиции. Електронната търговия, икономиката на онлайн платформите и цифровата икономика като цяло създават нови рискове за улесняване на данъчните престъпления и престъпленията, свързани с избягването на данъци, както и нови възможности за проследяване и контрол.

2.7 Комисията „Юнкер“ разви много наситена дейност срещу данъчните престъпления и престъпленията, свързани с избягването на данъци: двадесет и шест законодателни и 57 инициативи от друг вид. Сред инициативите срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма се открояват две директиви: Четвъртата и Петата директива за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма (2015 и 2018 г.). Транспонирането на последната приключи през януари 2020 г. и внася подобрения по отношение на установяването на собствениците, обмена на информация и сътрудничеството между ЗФР, както и по отношение на разширяването на обхвата на задължените субекти, като същевременно се въвежда контрол върху виртуалните валути. Практическите резултати не са задоволителни: продължават да съществуват значителни слабости и пропуски, въпреки че Комисията е много активна в рамките на ограничените си правомощия (оценка от 2019 г.)⁽¹⁷⁾. Съвсем наскоро Европейската сметна палата започна одит, за да оцени ефективността на борбата с изпирането на пари в банковия сектор⁽¹⁸⁾, а Комисията заведе дело срещу три държави членки пред Съда за неизпълнение на задължения при прилагането на Четвъртата директива за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма⁽¹⁹⁾.

2.8 На 7 май 2020 г. Европейската комисия представи нов план за действие за всеобхватна политика на Съюза за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма⁽²⁰⁾ и делегиран регламент⁽²¹⁾ със списък на страните и юрисдикциите, които не оказват съдействие по тези въпроси. Основан на оценката на различията в прилагането на действащата законодателна рамка и на „сериозните пропуски при спазването на разпоредбите“ и на желанието за „нулева толерантност към незаконните пари в ЕС“, планът е структуриран в шест стълба:

- *гарантиране на ефективното прилагане на настоящата рамка, като се започне с пълното транспониране на директивите ДБИП;*
- *създаване на единна нормативна уредба посредством изменена директива и регламент;*
- *създаване на процедури и надзорен орган на ЕС чрез законодателно предложение;*
- *създаване на механизъм за координация и подкрепа на ЗФР и свързване на централните национални регистри на банковите сметки;*
- *прилагане на разпоредбите на наказателното право и засилване на обмена на информация;*
- *укрепване на международното измерение на рамката на ЕС.*

През първото тримесечие на 2021 г. ще бъдат представени четири законодателни предложения за развитието на тези стълбове.

⁽¹⁴⁾ UN: UNODC Money-Laundering and Globalization (ООН: СНПООН, Изпирането на пари и глобализацията).

⁽¹⁵⁾ ЕП, пак там, точки 236 и 237.

⁽¹⁶⁾ ЕП, пак там, точка 235. Financial Times, 23.3.2020 г.

⁽¹⁷⁾ COM(2019) 360 final, 370 final, 371 final и 372 final от 24 юли 2019 г. Особен интерес представлява COM(2019)373 final — Доклад относно оценката на неотдавнашни случаи на предполагаемо изпиране на пари с участието на кредитни институции от ЕС.

⁽¹⁸⁾ 11 юни 2020 г.: <https://www.eca.europa.eu/bg/Pages/DocItem.aspx?did=53979>.

⁽¹⁹⁾ 2 юли 2020 г.: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1228.

⁽²⁰⁾ C(2020) 2800.

⁽²¹⁾ Делегиран регламент (ЕС) 2020/855 на Комисията от 7 май 2020 г.

2.9 Втората важна област, в която Комисията предприе действия, беше избягването на данъци, във връзка с инициативите за данъчно облагане на цифровата икономика и основата за облагане с корпоративен данък. Нейната стратегия предвиждаше да се постигне „ефективно облагане“, което да накара мултинационалните дружества да плащат дължимото на мястото на създаване на стойност в съответствие с плана за действие BEPS на ОИСР, по-специално като се ограничи свиването на основата за облагане с корпоративен данък посредством приспадане на лихви, лицензионни възнаграждения и други финансови печалби. Основната нормативна уредба за това беше Директивата срещу избягването на данъци (ATAD 2016 г.), изменена през 2017 г., за да бъдат включени несъответствията при хибридните образувания (ATAD2) ⁽²²⁾. Все още не може да се направи оценка на резултатите. Беше прието и законодателство за улесняване на разрешаването на конфликти, произтичащи от двойното данъчно облагане ⁽²³⁾. През 2018 г. беше приет нов Регламент относно контрола на паричните средства, които се внасят в Съюза или се изнасят от него ⁽²⁴⁾.

2.10 Европейската комисия взе предвид отклонението от данъчно облагане в своите законодателни инициативи относно данъчното облагане на цифровата икономика и относно основата за облагане с корпоративен данък. През 2018 г. Комисията предложи две директиви относно корпоративното данъчно облагане на значително цифрово присъствие и относно данъчното облагане на приходите на големи цифрови дружества. През 2016 г. Комисията предложи други две директиви относно основата за облагане с корпоративен данък, като я направи обща (ОООКД) и консолидирана (ОКООКД). Последната е много важна за борбата с избягването на данъци. Приемането на тези директиви беше забавено от провежданите по това време дискусии в рамките на ОИСР и противопоставянето на някои държави членки. При тази ситуация Комисията представи съобщение (2019 г.), в което предлага започването на дебат за приемане на решенията по данъчни въпроси с квалифицирано мнозинство.

2.11 От решаващо значение са сътрудничеството между данъчните власти и други институции на държавите членки посредством автоматичния обмен на данъчна информация (АЕОИ ⁽²⁵⁾) и прозрачността. Бяха приети цели шест директиви за административно сътрудничество (ДАС). Като се започне от първата (Директива 2011/16/ЕС ⁽²⁶⁾) и се стигне до последната (Директива (ЕС) 2018/822 ⁽²⁷⁾), беше разширено задължението за разкриване на действителните титуляри на сметки, финансови активи и трансакции и на всички продукти, включително застраховки и дивиденди. Беше отбелязан напредък по отношение на изискванията за автоматичен обмен на информация относно данъчните договорености (tax rulings) и на финансовата информация за големите предприятия по държави (отчитане по държави или CBCR ⁽²⁸⁾). Използването на финансова и друга информация за целите на наказателно преследване беше уредено в Директива (ЕС) 2019/1153 на Европейския парламент и на Съвета ⁽²⁹⁾.

2.12 Комисията „Юнкер“ установи тайни споразумения на някои държави членки с мултинационални дружества, по силата на които те почти не плащаха данъци в тях. Тя успя да въведе и данъчни показатели в европейския семестър. Последните специфични за всяка държава препоръки показват, че в някои от тях прилагането на законодателството е незадоволително, що се отнася до агресивното данъчно планиране или установяването на действителните собственици. Сътрудничеството между държавите членки може да се подобри значително. Въпреки постигнатия напредък не е налице повсеместно намаляване на равнищата на измамите, изпирането на пари и избягването на данъци, които в някои случаи, като потоците от капитал към дружества „пощенска кутия“, се увеличават.

2.13 През последните пет години ЕИСК прие двадесет и пет становища по тези въпроси. По принцип ЕИСК подкрепи предложените от Комисията мерки. В някои случаи ЕИСК отиде по-далеч с исканията си в съответствие с позицията на ЕП.

3. Общи бележки и препоръки

3.1 Кризата, породена от пандемията на коронавируса, най-сериозната след края на Втората световна война, трябва да бъде във фокуса на всички икономически и социални съображения и предложения. Във връзка с настоящото становище изглежда очевидно, че драстичното намаляване на финансовия размер на данъчните престъпления и избягването на данъци би осигурило на държавите и на самия ЕС част от необходимите финансови ресурси за справяне със здравните, икономическите и социалните последици от пандемията. ЕИСК счита, че участието на европейските институции, националните правителства и гражданското общество в приемането на всички необходими мерки за постоянни и ефикасни действия срещу данъчните престъпления и избягването на данъци днес повече от всякога е неизбежен политически и морален императив. И неотложен въпрос.

⁽²²⁾ Директива (ЕС) 2016/1164 на Съвета (Директива срещу избягването на данъци — ATAD) (ОВ L 193, 19.7.2016, стр. 1) влезе в сила на 1.1.2020 г. в държавите членки, които нямаха собствено законодателство (в останалите — през 2024 г.). Директива (ЕС) 2017/952 на Съвета (Директива срещу избягването на данъци — ATAD2) (ОJ L 144, 7.6.2017, р. 1), ще влезе в сила на 1 януари 2022 г.

⁽²³⁾ Директива (ЕС) 2017/1852 на Съвета (ОВ L 265, 14.10.2017 г., стр. 1).

⁽²⁴⁾ Регламент (ЕС) 2018/1672 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 284, 12.11.2018 г., стр. 6).

⁽²⁵⁾ Automatic exchange of information (автоматичен обмен на информация) — АЕОИ.

⁽²⁶⁾ Директива 2011/16/ЕС на Съвета (ОВ L 64, 11.3.2011 г., стр. 1).

⁽²⁷⁾ Директива (ЕС) 2018/822 на Съвета (ОВ L 139, 5.6.2018 г., стр. 1).

⁽²⁸⁾ Country by country reporting (отчитане по държави), CBCR.

⁽²⁹⁾ ОВ L 186, 11.7.2019 г., стр. 122.

3.2 Основната цел на настоящото становище е да бъдат формулирани предложения за по-ефикасна борба срещу тези престъпления въз основа на цялостна визия и на изразените позиции в предходните становища на ЕИСК. Трябва да бъдат взети предвид връзките, които съществуват между различните данъчни престъпления и между тези престъпления и избягването на данъци посредством общите канали, които водят към данъчните убежища.

3.3 ЕИСК признава волята на Комисията и Европейския парламент да дадат тласък на инициативи срещу данъчните престъпления, избягването на данъци и нелоялната данъчна конкуренция и изразява съжаление, че някои основни инициативи, като тези, които се отнасят до корпоративния данък, измамите с ДДС и агресивното данъчно планиране, са блокирани или може да бъдат орязани от някои държави членки и поради липса на сътрудничество между тях.

3.4 ЕИСК предлага да се създаде европейски пакт за ефикасна борба с данъчните измами, отклонението от данъчно облагане, избягването на данъци и изпирането на пари. ЕИСК призовава Комисията да насърчи политическа инициатива с участието на националните правителства и други европейски институции за осъществяването на този пакт. Сътрудничеството между държавите членки следва да бъде един от стълбовете на пакта.

3.5 Ефективното прилагане на пакта следва да осигури на ЕС и на държавите членки допълнителни ресурси към тези, които осигурява растежът, за да бъдат финансирани планове за възстановяване от кризата, свързана с пандемията, зелената и цифровата трансформация на техните икономики и изграждането на стабилен Европейски стълб на социалните права. Изхождайки от принципа за зачитане на данъчния суверенитет на държавите членки ЕИСК отправя призив към отговорните за вземането на решения в ЕС и към националните правителства да проявят необходимите в този трагичен момент отговорност и великодушие и да постигнат консенсус относно съдържанието на пакта, който ЕИСК предлага. По мнение на ЕИСК постигането на консенсус за приемане на европейски пакт за борба срещу данъчните престъпления, избягването на данъци, изпирането на пари и финансирането на тероризма следва да се основава на:

- 1) ангажмента на държавите членки и европейските институции да приемат всички необходими допълнителни законодателни и административни мерки за ефективна борба срещу тези престъпления и лоши практики;
- 2) засилването на политическата воля за сътрудничество между държавите членки и с институциите на ЕС, която да води до установяването на ефективни процедури за административно, полицейско и съдебно сътрудничество за постигане на целите на пакта;
- 3) ангажмента на държавите членки да преустановят нелоялната данъчна конкуренция и да деблокират съответните директиви, свързани с целите на пакта, и
- 4) участието на организациите на гражданското общество в пакта.

3.6 Участието на организациите на гражданското общество в този договор и в изграждането на по-високо социално създаване по данъчните въпроси е от съществено значение. В интерес на европейските граждани е да има достатъчно ресурси за качествени обществени услуги, в настоящия момент — по-специално за здравеопазване и научни изследвания, и за достатъчно финансирани системи за социална закрила. Предприемачите, които изпълняват своите данъчни задължения, а те са мнозинството, искат да бъдат преустановени отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци, извършвани от някои предприятия, което представлява нелоялна конкуренция спрямо тях.

3.7 ЕИСК споделя виждането на Европейския парламент, който заявява, че „(...) справедливото данъчно облагане и решителната борба с данъчните измами, отклонението от данъчно облагане, агресивното данъчно планиране и изпирането на пари играят централна роля за изграждането на справедливо общество и силна икономика, като същевременно защитават социалния договор и върховенството на закона“⁽³⁰⁾. Поради това разглежда със загриженост размера на фискалната „дупка“ в данъчните постъпления в резултат на тези престъпления и лоши практики, както и промените в данъчното облагане в последно време, което пренесе данъчната тежест върху трудовите доходи и от финансовия сектор към реалната икономика, където МСП са подложени на по-голям фискален натиск в сравнение с мултинационалните дружества.

3.8 Напредък в това отношение представлява въвеждането на данъчни показатели в докладите по държави в рамките на европейския семестър. Оценката от техните резултати обаче показва, че функционирането на ЗФР, автоматичният обмен на информация и сътрудничеството между данъчните органи не е задоволително в част от държавите — членки на ЕС, както по отношение на изпирането на пари, така и на отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци. ЕИСК предлага на Комисията в европейския семестър данъчните показатели да имат същата степен на важност като останалите и да се установи процедура за оценка на ефективността, справедливостта, адекватността и правилното функциониране на данъчните системи.

⁽³⁰⁾ ЕП, пак там, точка 328.

3.9 ЕИСК подкрепя новия план за действие за всеобхватна политика на Съюза за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма и счита, че той трябва да бъде приложен незабавно. ЕИСК подкрепя създаването на европейски надзорен орган, който да засили в максимална степен сътрудничеството между данъчните власти и ЗФР на държавите членки и който да има някои преки правомощия за упражняване на контрол и разследване на задължените субекти от всички области и да разполага с достатъчно кадрови и технологични средства, за да се адаптира към непрекъснато променящите се престъпления. Призовава Комисията да обмисли, като най-добрия начин за това, създаването на европейска агенция за борба с данъчните, икономическите и финансовите престъпления и изпирането на пари и за надзор на спазването на законодателството и ефективността на административните мерки. ЕИСК счита, че е необходимо ЕС да отстоява единна позиция на международни форуми, като FATF (ОИСР), G-20 и ООН. ЕИСК счита, че Комисията би следвало да оказва помощ на държавите членки, като създаде механизми за обучение, подобни на Европейската данъчна академия, предложена в неговото становище относно програмата „Фискалис“ (10/2018) ⁽³¹⁾.

3.10 Правната рамка за борба срещу изпирането на пари следва да позволява достъп до информация за титулярите на сметки, собствениците на предприятия и доверителна собственост, като се зачитат разпоредбите за защита на данните и съответната юриспруденция на Съда. Трябва да се гарантира защитата на специалистите, които са длъжни да съобщават за откриваните от тях съмнителни практики на изпиране на пари. ЕИСК приветства факта, че в плана за действие се предлага нов режим за защита на информаторите, и призовава въпросът да не се отлага за декември 2021 г. Той споделя мнението на ЕК, че мерките, които се приемат, трябва да носят възможно най-малка допълнителна административна и финансовата тежест за държавите членки и задължените субекти.

3.11 Мерките за контрол спрямо трети страни, включени в Петата директива срещу изпирането на пари, ще бъдат ефикасни само при наличието на реален списък на високорисковите държави. ЕИСК се обявява в подкрепа на прозрачна и ясна методика и по-кратки срокове за оценка. Комитетът счита, че новият списък със само двадесет държави и територии би следвало да бъде приет възможно най-скоро, като бъде допълнен с още държави, участвали в неотдавнашните скандали. Той изразява съжаление във връзка с пречките, които създават някои държави от ЕС, за достъп до информация относно трансакции до данъчни убежища.

3.12 Списъкът на данъчни убежища, изготвен от Съвета по икономически и финансови въпроси през 2017 г., във връзка с отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци беше актуализиран през февруари 2020 г. За разлика от други списъци този списък има предимството, че обхваща както държави и територии, които не приемат автоматичен обмен на информация, така и такива, които предлагат специални данъчни режими на предприятията. Търпи критика и фактът, че европейският списък изключва съществуващите данъчни убежища в рамките на Съюза. При все това в специфичните за всяка държава препоръки в рамките на европейския семестър Комисията посочи някои държави членки, които подкопават облагаемата основа на своите европейски партньори. Макар че заплахата от включване в черния списък има възпиращ репутационен ефект, санкциите не са достатъчно ефективни.

3.13 За да извършат юрисдикциите от списъка необходимите реформи, ЕИСК предлага след следващата оценка регламентът да бъде преработен, за да се забрани на всички юрисдикции, които не са осъществили реформите, извършването на финансови трансакции с ЕС. Мерките трябва да засягат и предприятията, които избягват плащането на данъци. Ефективна мярка би могла да бъде и да не се отпуска публична помощ във връзка с COVID-19 на предприятия, които извършват необосновани трансакции с юрисдикции от списъка, както приеха някои държави членки. ЕИСК призовава да бъде проучена и целесъобразността от изключване на тези предприятия от процедурите за възлагане на обществени поръчки.

3.14 Мултинационалните дружества осъществяват дейност в световен мащаб под общо ръководство, но данъчните норми се приемат в национална среда, без да се отчита тяхното взаимодействие с режимите на други държави, а понякога и в открита данъчна конкуренция с тях. Някои юрисдикции приемат данъчни режими, които подкопават облагаемата основа на други територии. Заедно с общото намаляване на ставките това доведе до надпревара на държавите за достигане на най-ниски равнища по отношение на данъчното облагане с цел привличане на преки чуждестранни инвестиции и до появата на празноти и несъответствия в законодателството. Много мултинационални компании реструктурират бизнеса си, за да намалят значително плащаните данъци. За целта те прибегват до определени операции в рамките на групата, за да прехвърлят

⁽³¹⁾ Становище ЕСО/470 „Фискалис 2021—2027 г.“ (ОВ C 62, 15.2.2019 г., стр. 118).

изкуствено голяма част от разходите на територии със средни или високи ставки на данъчно облагане, а печалбите се декларират в юрисдикции с ниско или нулево данъчно облагане, където постигат тайни данъчни договорености (*tax rulings*) с правителствата. Прехвърлянето на печалби от големите компании в цифровата икономика е особено лесно в тази среда. ЕИСК очаква, че прилагането на разпоредбите на плана за действие за борба със свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби (BEPS) и на директивите срещу избягването на данъци (ATAD) ще създаде условия за промяна на това положение. Рано е да се прави оценка на резултатите. Сътрудничеството между всички държави членки е от съществено значение, за да бъдат ефективни действията, което е основната цел на европейския пакт.

3.15 ЕС е пространство, което е уязвимо от гледна точка на борбата срещу избягването на данъци⁽³²⁾. Движението на капитали, стоки и хора на вътрешния пазар е в контраст с липсата на координация на данъчните политики. След кризата през 2008 г. напредъкът в икономическото управление беше насочен главно към контрола на разходите. През последните години положението се промени, но координацията на фискалните политики все още не е достатъчна. Въвеждането на данъчни показатели в европейския семестър е напредък, който позволи да бъдат показани вредните фискални системи на някои държави членки.

3.16 През 2009 г. G-20 започна процес на сътрудничество с цел борба с отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци. ОИСР прие нов световен стандарт за обмен на информация — Общия стандарт за предоставяне на информация (ОСПИ), който се основава на автоматичен обмен на информация (АЕОИ). По-голямата част от юрисдикциите от международната общност поеха ангажимент да го прилагат от януари 2018 г. Очаква се обща оценка на неговото изпълнение.

3.17 В ЕС АЕОИ се урежда от Директивата за административно сътрудничество (ДАС), която беше преработена няколко пъти, за да бъде приведена в съответствие с ОСПИ. ДАС разшири задължението за АЕОИ и по отношение на физическите и юридическите лица и на основните видове приходи, но съществуват празноти, които трябва да бъдат отстранени. Все още остава нерешен въпросът относно информацията за действителния собственик на активи и средства, на непрозрачни посреднически структури (някои видове доверителна собственост или тръстове, дружества фантоми, фондации и т.н.), както показва скандала с „Панамските досиета“. Не беше намерено решение и за анонимността на все още разрешените в някои държави акции на преносител, чийто собственик не е публично известен. Сферата на приложение на ДАС би следвало да се разшири и по отношение на произведенията на изкуството и други активи с висока стойност, които се намират в безмитни зони и митнически складове. Би трябвало да се реши и проблемът с режимите за предоставяне на гражданство или право на пребиваване, които предлагат 19 държави членки и които в много случаи се използват за извършване на данъчни престъпления.

3.18 Планът за действие BEPS на ОИСР е глобалната инициатива за борба със свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби. Докладите за напредъка за всяка една от петнадесетте дейности имат различен юридически характер. Някои се отнасят до най-добри практики, а други имат ранг на минимални стандарти с възможност да задължат държавите да включат съдържанието им в законодателството относно дружествата. Някои основни въпроси, като облагането на цифровата икономика или разпределението на правата за облагане по държави, все още не са решени на глобално равнище. Някои държави и организации на гражданското общество разкритикуваха процеса BEPS и поискаха реформата на международната данъчна архитектура да бъде прехвърлена в Комитета на експертите за международно сътрудничество в данъчната област на ООН. ЕИСК счита, че ОИСР трябва да довърши своята работа и да си сътрудничи с Комитета на ООН, за да бъдат споделени и да станат общодостъпни неговите заключения.

3.19 Директивите срещу избягването на данъци (ATAD) са основни елементи от стратегията на ЕС за борба с избягването на данъци. Те гарантират, че държавите членки въвеждат координирано докладите BEPS и засилват тяхната юридическа стойност, като подлагат изпълнението им на контрола на Съда на ЕС. В някои случаи нормите за борба срещу злоупотребите надхвърлят BEPS, като „данъците при напускане“, разпоредбите относно „контролираните чуждестранни дружества“, разпоредбите относно премахването на несъответствията при хибридни образувания или установяването на обща клауза за борба срещу злоупотребите. Въпреки това не бяха включени клаузите за инвестициите заради противопоставянето на някои държави, макар че Комисията и мнозинство от държавите членки се обявиха за това.

⁽³²⁾ Cobham A. и Garcia-Bernardo J.; Time for the EU to close its own tax havens (Време е ЕС да закрие своите собствени данъчни убежища) Tax Justice Network: 4 април 2020 г.

3.20 Проучванията на Комисията относно тайните данъчни договорености, подписани от някои големи мултинационални дружества и правителствата на някои държави — членки на ЕС, разкриха значението на процесите, свързани с улесненото избягване на данъци: данъчни ставки между 0,05 и 2 % върху прехвърлените печалби от други европейски държави. Като ответна мярка ЕС преработи ДАС, за да направи задължително автоматичното съобщаване на всички трансгранични данъчни договорености (tax ruling), подписани от дадена държава членка.

3.21 При последното преработване на ДАС беше разширен обхватът на автоматичния обмен по отношение на основна информация за големите предприятия⁽³³⁾, с разбивка по държави (доклади SVCR)⁽³⁴⁾, съгласно предписанията на действие 13 от BEPS. Все още няма обаче разрешение за публичен достъп до тази информация. Комисията предложи преработването на Директива 2013/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета⁽³⁵⁾ за счетоводните отчети, за да се разреши публикуването на доклади по държави. ЕИСК счита, че тя следва да се прилага най-малкото за дружествата, получаващи държавна помощ.

3.22 Що се отнася до данъчното облагане на дружествата, много важна инициатива на Комисията в тази област е предложението за хармонизиране на облагаемата основа за корпоративен данък. В първата фаза основата за облагане — ООКД, ще се изчислява съгласно общи разпоредби. Във втората — ОКОКД, печалбите и загубите на различните подразделения на дадено предприятие или мултинационална група във всички държави членки ще бъдат консолидирани в рамките на ЕС. Нетният резултат ще бъде разпределен между различните държави, в които предприятието осъществява дейност, като бъде обложен с данък във всяка една от тях съгласно предварително определена формула (активи, продажби и работни места). Очаква се това консолидиране да възпре голяма част от операциите за агресивно данъчно планиране. ЕИСК изразява съгласието си данъчното облагане да се извършва по претеглена формула, която отчита мястото на продажбите, работните места и активите. Стойността на правата върху интелектуална собственост, данните и други нематериални активи трябва да бъде подлагана на шателна оценка.

3.23 Според Комисията и ОИСР трудностите за обхващане на приходите от новите бизнес модели на цифровата икономика в действащите данъчни норми доведоха до твърде ниско данъчно облагане на цифровите предприятия спрямо традиционните в някои ситуации и в някои държави. През март 2018 г. Комисията прие две предложения за директива за данъчно облагане на цифровата икономика⁽³⁶⁾ в съответствие с работата на ОИСР, която трябва да приключи през 2020 г. Едната включва временно решение, а другата — окончателно. С временното решение се въвежда данък в размер на 3 % от продажбите на цифрови услуги на големите предприятия (а не от печалбата или където се създава добавената стойност). Директивата е блокирана в Съвета. Сега Комисията се придържа към глобално решение в рамките на работата на ОИСР, но ако не бъде постигнато съгласие преди края на 2020 г., ще възобнови своята инициатива за данъчно облагане на големите цифрови дружества.

3.24 Както Комисията, така и ЕИСК⁽³⁷⁾ са изразявали виждането си относно необходимостта от започване на дебат и обсъждане на необходимите условия за постепенен преход от вземане на решения с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство по въпросите на данъчното облагане. Сроковете за осъществяване на тази промяна могат да бъдат по-кратки или по-дълги в зависимост от това колко чувствителни са за държавите членки данъчните въпроси, по които се предвижда намеса.

3.25 ЕИСК счита, че огромните предизвикателства пред ЕС и всички държави от Съюза, свързани с кризата от пандемията на COVID-19, са несъвместими с каквато и да е снизходителност към престъпленията, които вредят на икономическия растеж и публичните финанси. Комитетът изтъква също така, че е необходимо да се засилят сътрудничеството и солидарността между държавите членки, институциите на ЕС и секторите на европейското гражданско общество.

⁽³³⁾ Където се намират техните служители, продажбите, декларираните печалби и платените данъци.

⁽³⁴⁾ На английски език: Country by country reporting (отчитане по държави), SVCR.

⁽³⁵⁾ ОВ L 182, 29.6.2013 г., стр. 19.

⁽³⁶⁾ COM(2018) 147 final, Предложение за директива на Съвета за определяне на правилата относно корпоративното данъчно облагане на значително цифрово присъствие, и COM(2018) 148 final, Предложение за директива на Съвета относно общата система на данък върху цифровите услуги, начисляван върху приходите от предоставянето на някои цифрови услуги.

⁽³⁷⁾ COM(2019) 8 final, Към по-ефективен и демократичен процес на вземане на решения в данъчната политика на ЕС.

4. Конкретни бележки и препоръки

4.1 ЕИСК препоръчва да бъде разширено решението, предвидено в Петата директива срещу изпирането на пари, по отношение на отклонението от данъчно облагане, като държавите бъдат задължени да създадат централизиран публичен регистър на действителните собственици на дружества и доверителна собственост и да се установи адекватна процедура за установяване на действителния собственик на дружество със седалище извън ЕС. Всички регистри следва да функционират адекватно и пропорционално, за да се улесни работата на предприятията, които следва да изпълняват изискванията, и по-специално на МСП, на които би следвало да се предлагат услуги за помощ.

4.2 Идентифицирането на действителните собственици на всички дружества и доверителна собственост би следвало да се разшири и да включва информация за собствениците на акции на преносител. ЕИСК призовава Комисията да проучи възможността за създаване на процедура за това идентифициране и ако това не е възможно, да пристъпи към тяхната забрана в ЕС.

4.3 Трябва да бъдат запълнени все още съществуващите празноти в текста на ДАС, за да се разшири автоматичният обмен на информация по отношение на произведенията на изкуството и други активи с висока стойност, които се намират в безмитни зони, митнически складове и специални икономически зони.

4.4 Държавите членки следва да бъдат призовани постепенно да премахнат благоприятстващите данъчни престъпления режими за предоставяне на гражданство или право на пребиваване срещу инвестиции. Това е позицията на Европейския парламент и на ЕИСК в неговото становище SOC/618⁽³⁸⁾. Докато те все още съществуват, би следвало да се приемат необходимите мерки за контрол, за да се гарантира, че инвеститорите изпълняват своите данъчни задължения.

4.5 Трябва да бъдат въведени мерките, договорени в ОИСП, и интегрираната рамка за техническа помощ във връзка с разпределянето на данъчните постъпления на пазарни юрисдикции като Индия и Китай. Следва да бъде преработена Директивата срещу избягването на данъци (ATAD), за да бъдат включени норми за данъчно третиране във връзка с юрисдикциите с ниско данъчно облагане, по-специално относно репатрирането на дивиденди или капиталови печалби от подразделения в чужбина, ако не са били обложени с минимален данък в чужбина.

4.6 В съответствие с искането, отправено в резолюцията на Европейския парламент от март 2019 г.⁽³⁹⁾, ЕИСК приканва Комисията и държавите членки да проучат концепцията за ефективно минимално данъчно облагане на корпоративните печалби и възможното ѝ прилагане.

4.7 Трябва да се увеличи сътрудничеството между надзорните органи и данъчните администрации на държавите членки, по-специално в областта на данъчните престъпления и изпирането на пари, както и да се насърчи засилването на сътрудничеството между Европол и националните полицейски служби.

4.8 Националните ЗФР следва да бъдат подкрепени финансово и технически, за да могат да изпълняват ефикасно своите задачи.

4.9 Огромните по размер капитали, които преминават през дружества „пощенска кутия“, установени в ЕС, изискват решителни ответни действия от страна на отговорните политики. ЕИСК призовава Комисията да направи проучване на ролята на дружествата „пощенска кутия“ във връзка с измамите, отклонението от данъчно облагане, избягването на данъци (след прилагането на ATAD 1 и ATAD 2) и изпирането на пари и с оглед на заключенията от него да бъдат предприети всички необходими мерки, за да не се допуска извършването на посочените престъпления и лоши практики посредством този вид дружества. Директивите срещу избягването на данъци (ATAD), Директивата за капиталовите изисквания и Директивата срещу изпирането на пари следва при необходимост да бъдат изменени.

4.10 ЕИСК предлага в следващите споразумения на ЕС за свободна търговия, инвестиции или икономическо партньорство или при преразглеждането на действащите в съответствие с принципите и нормите на СТО да се обмисли включването на глава по данъчните въпроси, която да включва резултатите от програмата BEPS/ОИСП, клаузи за борба с данъчните измами и отклонението от данъчно облагане, агресивното данъчно планиране и изпирането на пари, както и за сътрудничество между данъчните администрации.

Брюксел, 18 септември 2020 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

⁽³⁸⁾ Становище SOC/618 относно „Режими за предоставяне на гражданство и право на пребиваване в ЕС“ (ОВ С 47, 11.2. г., стр. 81).

⁽³⁹⁾ ЕП, пак там, точки 78 до 85.