

МОТИВИ

към проекта на Закон за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс

Законопроектът за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс предвижда следните основни промени:

С проекта се предлага въвеждането в българското законодателство на Директива (ЕС) 2018/822 на Съвета от 25 май 2018 година за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане, свързана с подлежащите на оповестяване трансгранични договорености (Директива (ЕС) 2018/822). Разпоредбите на директивата следва да бъдат въведени в националното законодателство в срок до 31 декември 2019 г. и да влязат в сила от 1 юли 2020 г.

Основна цел на директивата, съответно на законопроекта, е засилване на борбата с укриването на данъци и агресивното данъчно планиране и подобряване на правилата за данъчна прозрачност, които са сред политическите приоритети на Европейския съюз с оглед създаването на по-единен и по-честен общ пазар. По тази причина в последните години Европейската комисия е подела няколко инициативи за въвеждането на по-справедлива данъчна система. Повишаването на прозрачността е един от основните фундаменти в стратегията на Европейската комисия за борба срещу избягването и отклонението от данъчно облагане. Разширяването на обхвата на обмена на информация между данъчните администрации е от решаващо значение, за да могат да разполагат с информацията, която им е необходима за ефективното изпълнение на техните задължения.

Приемането на директивата е продиктувано от необходимостта от противодействие на пренасочването на печалби към юрисдикции с по-благоприятен данъчен режим и на практиките за цялостно намаляване на данъчните задължения на данъчно задължените лица. Няколко случая на изтичане на информация през последните години (като „Панама пейпър“) разкриха многобройните случаи, в които консултантите са помагали активно на своите клиенти да използват агресивни схеми на данъчно планиране, при които чрез прехвърляне на средства към офшорни юрисдикции се намаляват данъчните им задължения. Тези практики водят до намаляване на данъчните приходи на държавите членки, поради което в международен план високо се оценява ползата от получаване на информация от данъчните органи на държавите членки за трансгранични данъчни схеми, свързани с потенциално агресивно данъчно планиране, и то преди те да са приложени или използвани. Получаването на тази информация на ранен етап ще позволи на държавите членки да анализират своевременно вредните данъчни практики и да отстранят пропуските или недостатъците в данъчното си законодателство. Доколкото схемите за агресивно данъчно планиране обикновено имат трансграничен характер и се възползват от разликите в данъчното законодателство на юрисдикциите, обменът на информация между държавите членки би спомогнал за анализ на риска и елиминиране на рисковете в по-глобален мащаб.

Правилата за задължително разкриване на информация за данъчни схеми като мярка срещу консултантите, които разработват, предлагат, управляват или подпомагат схеми за избягване на данъци, следват правилата по Мярка 12 от Плана BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) относно прилагане на мерки срещу свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби на Организацията за икономическо

сътрудничество и развитие. С цел увеличаване на прозрачността Мярка 12 от Плана BEPS препоръчва държавите да въведат режим за задължително оповестяване на данъчни схеми, свързани с агресивно данъчно планиране, но не дефинира минимален стандарт, който трябва да бъде въведен. ОИСР е препоръчала мерки срещу изкуственото намаляване на данъчната основа и прехвърлянето на печалби и повечето държави членки в качеството им на членки на ОИСР са поели ангажимент да ги приложат.

В тази връзка с директивата, съответно със законопроекта, се въвежда механизъм за предоставяне на информация за трансгранични данъчни схеми, при които съществува потенциален риск от избягване на данъчно облагане (трансгранични договорености съгласно терминологията на директивата), и автоматичния обмен на информация за тези схеми между държавите членки.

Предложените промени в ДОПК отговарят на необходимостта от прозрачност в областта на данъците, която е предварително условие за ефективна борба срещу избягването и отклонението от данъчно облагане и агресивното данъчно планиране. Липсата на прозрачност улеснява дейността на определени лица, които участват в създаването, предлагането и прилагането на агресивни схеми за данъчно планиране с трансгранични ефекти.

Със законопроекта се предлагат правила за предоставянето на информация за трансгранични данъчни схеми, които засягат повече от една държава членка или държава членка и трета държава и при които съществува риск от избягване на данъчно облагане. Информацията се предоставя на изпълнителния директор на Националната агенция за приходите, който е компетентен орган по смисъла на директивата и ДОПК, в стандартизиран формат, в съответствие с изпълнителните актове от Европейската комисия.

Във връзка с изискванията на директивата се предвижда създаването на правила в ДОПК, съгласно които по реда на автоматичния обмен на информация изпълнителният директор на Националната агенция за приходите следва да обменя с компетентните органи на държавите членки на Европейския съюз информация за трансгранични данъчни схеми, получена от задължените за предоставянето ѝ лица. Информацията се обменя в срок до един месец след изтичането на тримесечието, през което същите са предоставени от задължено за това лице, като се използва стандартен формуляр. Информацията ще се записва в защитения централен регистър за административно сътрудничество в областта на данъчното облагане, достъпен за компетентните данъчни органи на държавите членки, аналогично на трансграничните данъчни становища, които също са предмет на автоматичен обмен между държавите членки.

Информация за целите на автоматичния обмен по ДОПК ще се предоставя само за трансгранични данъчни схеми, които попадат в поне една от категориите, описани в законопроекта чрез характеристики, които определят схемите като потенциално свързани с агресивно данъчно планиране. Някои от тези категории се вземат предвид само когато може да се установи, че основната полза или една от основните ползи, която предвид всички относими факти и обстоятелства данъчно задължено лице може с основание да очаква да извлече от нея, е получаването на данъчно предимство.

Важен елемент на данъчната схема е трансграничният ѝ характер, т.е. схемата да засяга повече от една държава членка или държава членка и трета държава.

Категориите подлежащи на предоставяне данъчни схеми най-общо включват схеми, свързани с наличието на основна полза, схеми, свързани с потенциално заобикаляне на правилата за автоматичен обмен на финансова информация

(правилата на Директива 2014/107/ЕС на Съвета от 9 декември 2014 година за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане, въведена в ДОПК, в сила от 1 януари 2016 г.) или за разкриване на информация за действителните собственици, схеми, свързани с трансферно ценообразуване, както и други схеми, в повечето случаи свързани с различни форми на хибридни несъответствия. Независимо че законопроектът използва понятието „данъчна схема“, същото следва да се разбира в най-широк смисъл и може да включва договореност, споразумение, уговорка, съгласие, становище, схема, план, трансакция и други подобни, както и поредица от такива. Данъчната схема може да се състои от няколко части или няколко етапа на изпълнение.

Задължени да предоставят информация за трансгранични данъчни схеми са консултантите. Законопроектът различава два вида консултанти. Първата група включва всяко лице, което изготвя, предлага на пазара, организира или управлява прилагането или предоставя за прилагане трансгранична данъчна схема с потенциален риск от избягване на данъчно облагане. Втората група включва всяко лице, поело задължение да предостави пряко или чрез други лица помощ, съдействие или консултация по отношение на изготвянето, предлагането на пазара, организирането, управлението или предоставянето за прилагане на трансгранична данъчна схема. Тъй като втората група консултанти участват или подпомагат само отделна част от схемата, е възможно да не знаят, че участват в трансгранична данъчна схема, попадаща в някоя от категориите, предвидени в законопроекта. Поради това е предвидено, че лицето може да се освободи от задължението за предоставяне на информация, като представи доказателства, че не е знаело и може основателно да се предполага, че не е знаело, че е участвало в такава схема. Така „консултанти“ по смисъла на новите правила могат да бъдат адвокати, данъчни консултанти, счетоводители, финансови съветници, а също така банки, инвестиционни или застрахователни посредници и други.

За да възникне за него задължение за предоставяне, консултантът трябва да има някаква връзка с Европейския съюз – да е местно лице за данъчни цели на държава членка, да има място на стопанска дейност в държава членка, да е учреден или уреден съгласно законодателството на държава членка или да е регистриран в професионална или съсловна организация в държава членка. Принципът на директивата е, че информацията се предоставя на компетентния орган на държавата членка, в която консултантът отговаря на едно от посочените условия и която е първа сред изброените (в случай че задължението за предоставяне на информация възникне в повече от една държава членка). Когато по трансгранична данъчна схема има повече от един консултант, задължението за предоставяне на информация е за всички консултанти, независимо че задължението може да възникне в различни държави членки.

Законопроектът предвижда няколко хипотези, при които консултант може да се освободи от задължението си за предоставяне на информация. Такива са например хипотезите, при които консултантът разполага с доказателство, че е предоставил информацията в друга държава членка или че същата информация за схемата е предоставена от друг консултант. Като доказателство служат уникалният номер на схемата, който се издава при първоначалното предоставяне на информация за трансгранична данъчна схема и служи за идентификация на схемата във всички държави членки, и уникалният номер на оповестяването, който се издава за всяко предоставяне на схема. Освобождаването в случаите на предоставяне от друг консултант е само по отношение на същата информация (например когато

консултантите са разработили съвместно схемата). Когато обаче схемата се състои от отделни части или етапи и всеки консултант разработва, предлага на пазара, организира, управлява, предоставя за прилагане (съответно оказва помощ, съдействие или консултация във връзка с такива дейности) различна част или етап от схемата, задължението за предоставяне на информация остава за всеки от консултантите. Консултантът се освобождава от задължението за предоставяне на информация и когато не може да разкрие съдържанието на трансграничната данъчна схема, поради това че е длъжен по закон да пази тази информация като професионална тайна. Независимо от това обаче консултантът би могъл да разкрие информацията със съгласието на данъчно задълженото лице, върху което би се прехвърлило задължението за предоставяне на информация, ако консултантът се позове на професионалната тайна, и в този смисъл за него би било по-лесно задължението да бъде изпълнено от консултанта.

В определени случаи задължението за предоставяне на информация за трансгранична данъчна схема възниква за данъчно задълженото лице, на което е предоставена за прилагане такава схема, има готовност да я приложи или е изпълнило първата стъпка от данъчната схема – когато консултантът не може да разкрие информацията поради това, че е защитена от закон като професионална тайна, както и когато няма консултант (включително когато данъчно задълженото лице или негов служител изготвя схемата) или консултантът няма връзка с нито една държава членка. Данъчно задълженото лице предоставя информация за данъчната схема на компетентния орган на държавата членка, на която то е местно лице за данъчни цели, държавата членка, в която има място на стопанска дейност или определена база, които се ползват от схемата, държавата членка, в която получава доходи или реализира печалба, въпреки че не е местно лице за данъчни цели и няма място на стопанска дейност или определена база в нито една държава членка, или държавата членка, в която упражнява дейност, въпреки че не е местно лице за данъчни цели и няма място на стопанска дейност или определена база в нито една държава членка. Лицето подава информацията пред изпълнителния директор на Националната агенция за приходите, когато има съответната връзка с Република България и в посочената по-горе поредност от държави тя е на най-предна позиция (в случай че за лицето възникне задължение за предоставяне на информация в повече от една държава членка). Данъчно задълженото лице не предоставя информация за трансгранична данъчна схема, когато разполага с доказателство, че е предоставило информацията в друга държава членка или че друго данъчно задължено лице е предоставило вече същата информация.

Със законопроекта се предлагат и административнонаказателни разпоредби за неизпълнение на задължението за предоставяне на информация за трансгранични данъчни схеми, които са в значителен размер, предвид изискването на Директива (ЕС) 2018/822 тези санкции да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи.

Предложените промени в проекта на акт няма да доведат до въздействие върху държавния бюджет. По отношение на практическото прилагане на административното сътрудничество от компетентните органи следва да се отбележи, че към настоящия момент в Националната агенция за приходите е изградено и действа звено, което по силата на предложените промени в ДОПК ще осъществява обмена на информация относно трансгранични данъчни схеми. В тази връзка разходите за реализиране на предложените промени с проекта на Закон за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс ще бъдат в рамките на утвърдения бюджет на Националната агенция за приходите.

Промените, които се предвиждат в проекта на акт, няма да бъдат свързани със съществени разходи за консултантите и данъчно задължените лица, доколкото характерът на подаваната информация предполага, че хипотезите, в които би възникнало задължение за оповестяването ѝ, са силно ограничени, а дори и в случаите, когато такова възникне, информацията е вече налична при лицата и не се налага нейното изготвяне само за целите на автоматичния обмен. Предвижда се създаването на електронна услуга на интернет страницата на Националната агенция за приходите, където информацията да бъде предоставяна в предварително дефинирани полета. В този смисъл за лицата няма да възникне необходимост да правят допълнителни разходи за изпълнението на задълженията.