

**СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“,  
ФИЛОСОФСКИ ФАКУЛТЕТ,  
КАТЕДРА „ЕВРОПЕИСТИКА“**



**Научна специалност 3.3 – Политически науки (Европеистика – Икономически  
изследвания на ЕС)**

## **АВТОРЕФЕРАТ**

**На дисертация за присъждане на образователна и научна степен  
„Доктор“ на тема:**

**РОЛЯТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПРИ ОБМЕНА НА ИНФОРМАЦИЯ ЗА  
ДАНЪЧНИ ЦЕЛИ И ПРЕВЕНЦИЯ НА ИЗПИРАНЕТО НА ПАРИ**

**на**

**Емилия Георгиева Маринчева**

**Научен ръководител: доц. д-р Калоян Симеонов, СУ „Св. Климент Охридски“**

**СОФИЯ  
2021**

Дисертационният труд е с общ обем 236 страници, от които увод, четири глави и заключение; използвана литература и три приложения. В изложението са включени 3 таблици и 10 фигури. Библиографията съдържа общо 161 източника, от които 48 на български език и 113 на английски език.

## СЪДЪРЖАНИЕ НА АВТОРЕФЕРАТА

1. Структура и съдържание на дисертационния труд
2. Обща характеристика на дисертационния труд
3. Кратко изложение на дисертационния труд
  - 3.1. Първа глава: Теоретични основи във връзка с обмена на информация за данъчни цели и превенцията на изпирането на пари
  - 3.2. Втора глава: Автоматичен обмен на финансова информация и правила за превенция на изпирането на пари в ЕС
  - 3.3. Трета глава: Изследване на последиците от въвеждането на автоматичния обмен на финансова информация
  - 3.4. Четвърта глава: Участие на България в автоматичния обмен на финансова информация и прилагане в страната на мерките против изпиране на пари
4. Заключение
5. Научни приноси в дисертационния труд
6. Списък на публикациите по темата и проблематиката на дисертационния труд

# **1. Структура и съдържание на дисертационния труд**

## **Увод**

### **Първа глава: Теоретични основи във връзка с обмена на информация за данъчни цели и превенцията на изпирането на пари**

- 1.1. Международни инициативи за автоматичен обмен на информация
- 1.2. Същност на автоматичния обмен на информация за данъчни цели
- 1.3. Данъчна политика и предпоставки за автоматичния обмен на финансова информация в Европейския съюз
- 1.4. Видове обмен на информация в областта на прякото данъчно облагане в ЕС
- 1.5. Разграничение между „данъчни измами”, „избягване на данъци”, „агресивно данъчно планиране”
- 1.6. Дефиниране на понятието „изпиране на пари“
- 1.7. Международни организации, ангажирани в превенцията на изпирането на пари

### **Втора глава: Автоматичен обмен на финансова информация и правила за превенция на изпирането на пари в ЕС**

- 2.1. Нормативна рамка на Европейския съюз за автоматичен обмен на финансова информация за данъчни цели
- 2.2. Правен режим в Европейския съюз за превенция на изпирането на пари
- 2.3. Фигурата на действителния собственик
- 2.4. Връзка между автоматичния обмен на финансова информация и мерките срещу изпиране на пари
- 2.5. Защита на личните данни във връзка с автоматичния обмен на информация за финансови сметки и превенцията на изпирането на пари

### **Трета глава: Изследване на последиците от въвеждането на автоматичния обмен на финансова информация**

- 3.1. Характеристика на офшорните зони
- 3.2. Перспектива на отношенията Европейски съюз - офшорни зони във връзка с Международния стандарт за обмен на информация (CRS)
- 3.3. Перспектива на отношенията Европейски съюз - САЩ във връзка с FATCA
- 3.4. Развиващите се държави и автоматичния обмен на финансова информация
- 3.5. Приложение на автоматичния обмен за данъчни цели в Европейския съюз
- 3.6. Възможни бъдещи мерки на ЕС в областта на автоматичния обмен на финансова информация

### **Четвърта глава: Участие на България в автоматичния обмен на финансова информация и прилагане в страната на мерките срещу изпиране на пари**

- 4.1. Национална нормативна рамка за автоматичен обмен на финансова информация
- 4.2. Мерки срещу изпиране на пари

4.3. Приложение на разпоредбите за установяване на действителния собственик

4.4. Национална оценка на риска по ЗМИП

4.5. Автоматичният обмен на финансова информация за данъчни цели и превенцията на изпирането на пари през погледа на експерти

4.6. Препоръки за системите на автоматичен обмен и мерките срещу изпиране на пари в България

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Приложение 1 – Въпросник за дълбочинно интервю

Приложение 2 – Отговори на респондентите

Приложение 3 – Допълнения и изменения на Директива 2011/16/ЕС след 2015 г.

Библиография

## **2. Обща характеристика на дисертационния труд**

Дисертационното изследване се отнася до няколко актуални теми, които вълнуват общественото мнение в Европейския съюз и са извадени в „светлината на прожекторите“, още повече в условията на Ковид 19 епидемията. Но те се оказват по-скоро подложени на публицистичен, отколкото на научен анализ. Такива теми са укриването на данъци, корупцията, изпирането на пари, намаляването на защитата на банковата тайна и други. Коя е пресечната точка между тези наглед еkleктично събрани явления? Според концепцията на дисертационния труд тази връзка може да се търси в липсата до момента на прозрачност и достъп от страна на данъчни и други власти до информацията, която се отнася до финансовите сметки – относно средствата, активите и доходите на един и същи субект на територията на различни държави. Предоставянето на тази информация на регулярен и трансграничен принцип, какъвто е автоматичният обмен на финансова информация за данъчни цели, неминуемо засяга също и „бастиона“ на банковата тайна.

Необходимостта от анализ на ролята на Европейския съюз при обмена на информация за данъчни цели и превенцията на изпирането на пари се обуславя от множество причини, които определят **актуалността на изследването.**

Значимостта на темата и нейната актуалност са свързани с мястото на Европейския съюз като международна организация без аналог (*sui generis*) в правното и политическото регулиране на съвременните международни отношения. Известно е, че при икономическа криза, каквато в настоящия момент се наблюдава в резултат на пандемията от Ковид 19, се увеличава дела на финансовите престъпления. Множеството взаимосвързани трансгранични проблеми, които се проявяват във все по-задълбочаващи се връзки между нестабилността на държавите от една страна и данъчните злоупотреби, прането на пари и проявите на корупция от друга, обективно налагат търсенето и приемането на сътрудничество между държавите членки в рамките на Европейския съюз и на ЕС с останалите водещи световни икономики. В условията на глобализация и вирусна пандемия, единната позиция и общите мерки на държавите членки ще бъдат от ключово значение за постигане на общите

цели по отношение на превенцията на избягването на данъци и предотвратяването на изпирането на пари.

Актуалността на темата се обуславя и от факта, че предоставянето на финансова информация със средствата на автоматичния обмен между участващите юрисдикции генерира качествена промяна и постепенно се превръща в норма и действаща регулативна рамка в съвременния свят. Държавите все повече засилват международното административно сътрудничество в данъчната област с цел борба с данъчните измами и избягването на данъци<sup>1</sup>. Към настоящия момент над 100 юрисдикции са заявили, че ще обменят информация в рамките на Глобалния стандарт на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и са подписали Многостранното споразумение между компетентните органи за автоматичен обмен на информация за финансови сметки, с което на базата на Спогодбата за административно сътрудничество по данъчни въпроси на ОИСР се активира глобален автоматичен обмен на финансова информация.

През 2014 година Европейският съюз прие директива по отношение на задължителния автоматичен обмен на финансова информация в областта на данъчното облагане, като държавите членки прилагат вътрешните закони, подзаконови и административни разпоредби, въвеждащи нормите на директивата от 1 януари 2016 година<sup>2</sup>. Директива 2014/107/ЕС е част от мерките за данъчна и финансова прозрачност на Европейския съюз, като чрез нея се регламентира особен вид административно сътрудничество между държавите членки. Те предоставят системно финансова информация (включително такава, представляваща банкова тайна) в областта на данъчното облагане, касаеща местни лица за данъчни цели на другите участващи юрисдикции от ЕС. Тези данни се обменят без отправено искане и на предварително определени интервали от време като специфична форма на контрол и превенция с оглед на нарастващите през последните години трансгранични случаи на различни данъчни измами и изпиране на пари, както в рамките на ЕС, така и в световен мащаб. Предоставянето на данни за финансови сметки между държавите членки на ЕС и между държавите, подписали Многостранното споразумение между компетентните органи за автоматичен обмен на информация за финансови сметки, се реализира за първи път през 2017 година, което допълва аргументите, очертаващи актуалността на темата на изследването.

Темата за ролята на Съюза в областта на данъчната политика остава съществена и актуална. Едно от предимствата на вътрешния пазар в Европейския съюз е, че гражданите и компаниите в ЕС могат да работят и инвестират свободно отвъд държавните граници. Но тъй като прякото данъчно облагане не е хармонизирано в ЕС, тази свобода може да означава, че някои данъкоплатци успяват да избегнат данъчно облагане в страната на тяхното пребиваване, а финансовата система в ЕС може да се окаже

---

<sup>1</sup> Stewart, M. (2012). *Transnational Tax Information Exchange Networks: Steps towards a Globalized, Legitimate Tax Administration*, 4 World Tax Journal, p. 152–179.

<sup>2</sup> 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 е обнародвана в OJ L 359, 16.12.2014, p. 1-29.

удобен инструмент за укриване на данъчни задължения, което от своя страна предполага активното ангажиране на ЕС с превенция.

През последните години Европейският съюз постигна значителен напредък в засилването на прозрачността в данъчната област и укрепването на сътрудничеството между данъчните органи на държавите членки. Промените в законодателството на ЕС за превенция на изпирането на пари отчитат връзките между изпирането на пари и отклонението от данъчно облагане, както и предизвикателствата, свързани с предотвратяването. Цели се рамката на прозрачността да бъде допълнително укрепена на европейско и международно ниво<sup>3</sup>. Необходимо е Европейският съюз и държавите членки да постигнат още по-висока ефективност по отношение на регулациите и дейностите срещу отклоняването от данъчно облагане, агресивното данъчно планиране, както и да предприемат мерки за по-засилено сътрудничество и прозрачност по отношение на престъпни дейности във финансовия сектор, които целят скриване на престъпния произход на средствата, като гарантират в по-висока степен структурния баланс на финансовата система, данъчната справедливост, здравите принципи на конкурентната среда и сигурността на гражданите на ЕС. Това налага допълнителни теоретични изследвания в тази област, както и научно обосноваване и доразвиване на разбирането за взаимовръзка между обмена на информация за данъчни цели и превенцията на изпиране на пари.

Един от отговорите на международно равнище на задълбочаващите се тенденции на трансграничност на избягването на данъци е налагането на FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act)<sup>4</sup> модела на Съединените американски щати за обмен на информация за финансови сметки. Разпоредбите FATCA, които са част от Вътрешния приходен кодекс на САЩ, са инкорпорирани в мрежа от споразумения, като се сключват както междудържавни, така и споразумения между правителството на САЩ и конкретни финансови институции.

Значимостта на предмета на изследване се засилва и от промяната в концепцията за защита на банковата тайна и личните данни, която е свързана с обмена на информация за данъчни цели. Предприетите мерки и бъдещите такива представляват потенциална намеса в упражняването на правата на защита на личните данни, като се пораждат редица въпроси относно сигурността на информацията и нерегламентирания достъп до нея.

Регулациите в областта на превенцията на избягването на данъци и прането на пари налагат ограничения на финансовия сектор, повишават разходите за нормативно съответствие, възпрепятстват осъществяването на печеливши финансови операции и в крайна сметка биха могли да доведат до понижаване на конкурентоспособността на финансовите институции в Европейския съюз, включително на тези в България. Предприемачите от ЕС от своя страна предупреждават, че повече

---

<sup>3</sup> Съобщение за печата от 6 декември 2016 година на Съвета на ЕС: „Данъчно облагане: Съветът прие директива за достъпа до информация за действителната собственост”.

<sup>4</sup> Акт за спазване на данъчното законодателство във връзка със задгранични сметки на САЩ.

финансова прозрачност би ги поставила в неизгодно положение спрямо конкурентите от други райони на света. Ето защо Европейският съюз следва да постигне баланс между целената данъчна справедливост и необходимостта да се създаде нормативна среда, която да дава възможност на дружествата да развиват своята дейност, без да понесат непосилни разходи за постигане на съответствие, като често има противоречие между прозрачност и ефективност. Намирането на балансиран подход предполага допълнителни теоретични и емпирични изследвания и оценяване на последиците от предприетите мерки за данъчна прозрачност.

Автоматичният обмен на финансова информация е значима и актуална тема не само на глобално и европейско равнище, но и конкретно за България. Един от приоритетите на данъчната политика в България е повишаването на събираемостта на данъчните постъпления и намаляване на дела на сенчестата икономика чрез предотвратяване на възможностите за укриване и невнасяне на данъци и отклонение от данъчно облагане<sup>5</sup>. Участието на България в многостранните международни договорености за автоматичен обмен на финансова информация за данъчни цели допринася за висока данъчна събираемост, както и за третирането на България като прозрачна данъчна юрисдикция.

Темата за автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели е слабо засегната в научната литература в България. Въвеждането на новите правила в тази област на ЕС в българското право и промените в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, Закона за кредитните институции и законодателството, свързано с превенцията на изпиране на пари, също определят необходимостта от анализ на тази проблематика.

**Обект** на изследването са обменът на данни за данъчни цели и превенцията на изпиране на пари, които са част от цялостната рамка за финансова прозрачност.

**Предмет** на дисертацията е ролята на Европейския съюз при автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели и неговата взаимовръзка с превенцията на изпирането на пари.

Чрез направените теоретични обобщения и конкретни анализи в дисертационния труд се аргументира основната **изследователска теза**, според която ролята на Европейския съюз по отношение на предотвратяването на данъчните злоупотреби и изпирането на пари нараства, което е все по-необходимо и оправдано на фона на процесите на глобализация, както и като част от отговорността на ЕС за данъчна и финансова прозрачност. Тази тенденция повлиява положително върху финансовия сектор в Европейския съюз, в т.ч. и в България, като се увеличава превенцията на конкретни рискове за правилното му функциониране, репутацията и стабилността. Но тази тенденция е свързана също така и със съществени предизвикателства като увеличаване на разходите за финансовия сектор, възникване на опасност от свръхрегулация и поставяне на финансовия сектор и

---

<sup>5</sup> Министерство на финансите (2016). *Доклад с оценка по прилагането на Единната национална стратегия за повишаване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството 2015-2017 г.*



бизнеса в ЕС в по-неблагоприятна конкурентна среда спрямо регионите в света, където не се прилагат толкова стриктни правила в тази област.

**Основната цел** на настоящата дисертация е да бъде изследвано значението на Европейския съюз по отношение на автоматичния обмен на информация за данъчни цели в контекста на неговата връзка с мерките за предотвратяване на изпирането на пари.

Формулираната основна цел определя и конкретните **задачи** на дисертационния труд:

1. Да се изследват теоретичните и нормативни основи при изграждането на системата за автоматичен обмен на финансова информация в ЕС и свързаните мерки за превенция на изпирането на пари;
2. Да се очертаят историческите и икономически предпоставки за автоматичния обмен на финансова информация в Европейския съюз в контекста на международните инициативи в областта;
3. Да се изследва нивото на защита на личните данни и информацията, която представлява банковата тайна в Европейския съюз на фона на увеличаващото се количество данни, които се обменят между данъчните администрации на регулярен и автоматичен принцип и на засилените мерки за предотвратяване на изпирането на пари;
4. Да се анализира взаимовръзката между автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели и мерките за превенция на изпирането на пари;
5. Да се изследват последиците от обмена на финансова информация за ЕС и на глобално равнище от перспективата на отношенията на Европейския съюз с офшорните зони, развиващите се държави и Съединените американски щати;
6. Да се анализира българското законодателство и практика в областта като част от системата за превенция на Европейския съюз.

Изследването е интердисциплинарно по своя характер, като е използван научният инструментариум на икономическите, юридическите и политическите науки. По отношение на **методологията** са приложени методите индукция, дедукция, аналогия, сравнение. Основните закономерности и изведените тенденции са базирани на сравнителноправния анализ, системно–функционалния и историческия подход. Установяването на факти, зависимости и хипотези се основава на констативно–аналитичния, оценъчния, статистическия и емпиричния подход, включително дълбочинно интервю, а за онагледяване се използва и графичен инструментариум.

Настоящото изследване е направено и при отчитането на някои **ограничения** пред него, които са свързани с конкретния му фокус и задачи, а именно:

1. Дисертационният труд няма за цел да изследва данъчната политика на ЕС в нейната цялост, а се концентрира върху обмена на информация за финансови сметки в областта на данъчното облагане.

2. Изследването не си поставя за задача да разгледа изчерпателно превенцията на изпирането на пари в Европейския съюз, а основно онези елементи, които са свързани с автоматичния обмен на финансова информация.

Дисертационният труд е структуриран по следния начин: в първа глава са очертани теоретичните основи във връзка с обмена на информация за данъчни цели и превенцията на изпирането на пари. Втора глава е посветена на правната регламентация на Европейския съюз и на връзката между автоматичния обмен на финансова информация и мерките за превенция на изпирането на пари. Приложението в Европейския съюз и глобалните последици от автоматичния обмен са проследени в трета глава, а законовата му регламентация и практиката в България в контекста на мерките против изпиране на пари са систематизирани в четвърта глава на базата на преглед на националната нормативна рамка и оценяване на резултатите от емпирично проучване в българските финансови институции.

### **3. Кратко изложение на дисертационния труд**

#### **3.1. Първа глава: Теоретични основи във връзка с обмена на информация за данъчни цели и превенцията на изпирането на пари**

В първа глава на дисертационния труд са изследвани теоретичните основи във връзка с обмена на информация за данъчни цели и превенцията на изпирането на пари. Осъществен е анализ на предпоставките в исторически, политически и икономически план за създаването на автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели, въз основа на който се доказва, че той е механизъм, който за кратко време се превръща в проект с глобално значение. В резултат на проведеното изследване се стига до аналитичната оценка, че след Световната финансова криза от 2008 г. значително се увеличават предпоставките за утвърждаване на системата за автоматичен обмен на данъчна информация в Европейския съюз и на глобално ниво чрез инициативите на ОИСР. Очакванията са поради пандемията от Ковид 19 и неизбежното намаляване на данъчните приходи, автоматичният обмен на финансова информация да засили още повече своите позиции и да се предприемат мерки от страна на участващите държави за увеличаване на неговата ефективност. За целите на дисертационното изследване е извършено разграничение между „данъчни измами”, „избягване на данъци”, „агресивно данъчно планиране” и е дефинирано понятието „изпиране на пари“. В последния раздел на първата глава са разгледани международните организации, ангажирани в превенцията на изпирането на пари.

#### ***Същност на автоматичния обмен на информация за данъчни цели***

В дисертацията се стига до извода, че концепцията за международен автоматичен обмен на данъчна информация се превръща от теоретичен замисъл в практически приложен глобален проект за

сравнително кратък период от време, а политическите и научни интереси започват да се фокусират все повече върху възможностите, предоставени от този вид регулации.

Голяма част от научната литература, която засяга автоматичния обмен на информация за данъчни цели, произхожда от международни организации като Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и Европейския съюз. ОИСР предоставя на научния свят дълъг списък от насоки и целеви доклади в областта. Темата за автоматичния обмен на информация е засегната в изследванията на Roman Seer, Xavier Oberson, Mattias Vermeiren, Gabriel Zucman, Christiana Panayi, Dina Pomeranz, като броят на научните трудове нараства с увеличаването на броя на участващите юрисдикции в глобалния стандарт за обмен на информация. Съществуват малък брой научни статии от български автори (Любка Ценова, Атанаска Филипова-Сланчева), които също анализират автоматичния обмен на данни, но липсват детайлни монографии на български език, посветени на този предмет на изследване.

Необходимостта от обмен на информация за данъчни цели е свързана с основен принцип на модерното данъчно облагане на доходите от началото на ХХ-ти век, според който дадена държава има компетентността да облага своите местни лица, включително и за доходи с произход извън територията на конкретната юрисдикция. Днес преобладаващото мнозинство от държави следват този подход за данъчно облагане, като за да бъде приложен ефективно този модел, съответната държава следва да има достоверна информация за световния доход на местните си лица<sup>6</sup>.

Обменът на данъчна информация, който е непрекъснато развиващ се инструмент за международното сътрудничество, е споделянето на информация за данъкоплатците между юрисдикциите, за да се предотврати трансграничното избягване на данъци. Последният етап в развитието на обмена на информация е въвеждането на автоматичен обмен на данни за данъчни цели<sup>7</sup>, който е специфична форма на контрол с оглед на зачестилите през последните години трансгранични случаи на данъчни измами и укриване на данъци в световен мащаб и може да бъде класифициран като средство за управление на трансграничния риск.

Доходите, които не се декларират и не се облагат с данъци водят до значително намаляване на националните данъчни приходи. Отговор на този проблем се открива в т.нар. *автоматичен обмен на информация, който по същество включва систематичен и периодичен обмен на масиви от данни за данъкоплатците от страната източник на доходите към страната, където лицето е местно за данъчни цели по отношение на различни категории доходи (например дивиденди, лихви, авторски възнаграждения, заплати, пенсии и т.н.)*<sup>8</sup>. В научното пространство няма изразени спорове по отношение на значението и обхвата на термина „автоматичен обмен на информация“, поради това че повечето автори приемат и цитират посочената в настоящия параграф дефиниция на ОИСР.

<sup>6</sup> Deloitte Tax Guides and Highlights предоставя кратко и актуално резюме на данъчните системи на над 140 държави по целия свят към 2017 година (<https://dits.deloitte.com/#TaxGuides>).

<sup>7</sup> OECD (2013). *A Step Change in Tax Transparency: OECD Report for the G8 Summit* (OECD Publishing, 2013), p. 4.

<sup>8</sup> OECD, (2012). *Automatic Exchange of Information. What It Is, How It Works, Benefits, What Remains To Be Done*, p. 7.

Съгласно Директива 2014/107/ЕС и съответно *Закона за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс*<sup>9</sup> в сила от 01/01/2016 г. *автоматичен обмен на финансова информация е системното предоставяне на участваща юрисдикция (държава) на финансова информация в областта на данъчното облагане, относно местни лица за данъчни цели на съответната участваща юрисдикция, без отправено искане, на предварително определени интервали от време.*

Този нов международен стандарт представлява проактивен подход за подобряване на данъчната събираемост чрез сътрудничество между държавите, който се превърна в глобално прието решение<sup>10</sup> за противодействие на международното избягване на данъци върху капиталовия доход. Автоматичният обмен на информация е отговор на нарастващото обществено разочарование към офшорното укриване на данъци и е описван като "крайъгълен камък" за глобална данъчна прозрачност, по силата на своя потенциал за активно откриване и възпиране на незаконната дейност на данъкоплатците в офшорни зони<sup>11</sup>. Той постига глобална подкрепа, защото представлява политически осъществимо решение, което не променя фундаментално действащия международен данъчен режим и не диктува специфични данъчни политики<sup>12</sup>.

Докато автоматичният обмен е смятан за неприложим в миналото, към настоящия момент технологичният напредък е направил сравнително лесно събирането, прехвърлянето и обработката на големи количества данни. Новата ера на „данъчната прозрачност“ се характеризира с безпрецедентни нива на информация за данъкоплатците, споделяна между правителствата по целия свят<sup>13</sup>.

В дисертацията се подкрепя извода, че автоматичният обмен ще изиграе значима роля в борбата с укриване на данъчни задължения чрез използване на услугите на финансови институции в офшорни центрове. Други ползи включват възпиращ ефект, увеличаване на доброволното изпълнение и насърчаване на данъкоплатците да декларират всичките си активи. Като цяло, автоматичният обмен на данъчна информация гарантира еднаквото третиране на доходите на местните лица за данъчни цели с произход извън и в съответната държава, като по този начин елиминира възможността за данъчно изкривено преразпределение на икономическите и финансови ресурси. До известна степен, автоматичният обмен би могъл да доведе до повишаване на осведомеността на данъкоплатците за техните задължения, увеличаване на данъчните приходи и дори до справедливост – като гарантира, че всички данъкоплатци понасят съответната им данъчна тежест.

<sup>9</sup> Държавен вестник, брой 94 от 4.12.2015 г.

<sup>10</sup> Marsoul, K. (2014). *FATCA and Beyond: Global Information Reporting and Withholding Tax Relief: From FATCA to a Common Reporting Model, and from a Common Reporting Model to Simplified Withholding Tax Relief Procedures*, 16 *Derivs. & Fin. Instrum.*

<sup>11</sup> Knobel, A. and Meizner, M. (2014). *OECD's Automatic Information Exchange Standard: A Watershed Moment for Fighting Offshore Tax Evasion?*, Tax Justice Network <<http://www.taxjustice.net/>>.

<sup>12</sup> Cockfield, Arthur J. (2010). *Protecting Taxpayer Privacy Rights Under Enhanced Cross-Border Tax Information Exchange: Toward a Multilateral Taxpayer Bill of Rights*, 42(2) *UBC Law Rev.*, pp. 419 - 435.

<sup>13</sup> Owens, J. P. (2014). *Tax transparency: the 'Full Monty'*. *Bulletin for International Taxation*, 68 (9), pp. 512-514.; Turina, A. (2016). *Visible, Though Not Visible in Itself. Transparency at the Crossroads of International Financial Regulation and International Taxation*. *World Tax Journal* 8(3).

## *Международни инициативи за автоматичен обмен на информация*

Изследването обобщава, че през годините много държави предприемат стъпки, за да получават при поискване информация в областта на данъчното облагане за местните си лица за данъчни цели, като включват разпоредби в данъчни договори или споразумения за обмен на информация с други правителства, включително данъчни убежища. Сегашната мрежа от двустранни договори, които имат ключова роля при облагането на трансграничния доход, до голяма степен се основават на интелектуалната работа под егидата на Обществото на народите през 20-те години на ХХ-ти век, в резултат на която са създадени образци на договори в областта на данъчното облагане. Спогодбата за административно сътрудничество по данъчни въпроси на ОИСР (Многостранна спогодба) е разработена съвместно от ОИСР и Съвета на Европа през 1988 година<sup>14</sup>. Член 6 от Конвенцията въвежда правната възможност за автоматичен обмен на данъчна информация между страните, но на практика подобни административни споразумения в този период не са били сключвани. При анализа на историческото развитие на моделите за автоматичен обмен, авторът отбелязва важната роля, която Европейският съюз изиграва в разработването на инструменти за борба срещу укриването на данъци.

Авторът подкрепя мнението, че след 2008 г. нагласите към системата за автоматичния обмен се променят драстично, като тази промяна на отношението е отчасти в резултат на световната финансова криза. Във връзка с нейното въздействие върху приходите, международната общност започва да призовава за „глобална“ прозрачност за данъчни цели. В този контекст Съединените американски щати дават силен импулс за реализиране на автоматичен обмен на данни за финансови сметки, когато приемат *Акт за спазване на данъчното законодателство във връзка със задгранични сметки на САЩ (FATCA)* през 2010 г.<sup>15</sup> Идеята е да бъдат задължени чуждестранни финансови институции да идентифицират сметки, притежавани от граждани на САЩ и да предоставят информация за тях на американската данъчна администрация.

Пробив в международната данъчна политика е осъществен на 29 октомври 2014 г., когато 51 държави подписват Многостранното споразумение между компетентните органи за автоматичен обмен на информация за финансови сметки, с което на базата на Спогодбата за административно сътрудничество по данъчни въпроси на ОИСР се активира автоматичният обмен на финансова информация. Постепенно общо над 100 юрисдикции се ангажират да предоставят информация в рамките на Глобалния стандарт на ОИСР, като група от тях, включително България, обменят за първи път данни през септември 2017 година<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Council of Europe/ OECD, Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters (as amended by Protocol in 2010) Council of Europe/ OECD 1988.

<sup>15</sup> Grinberg, I. (2012). *Beyond FATCA: An Evolutionary Moment for the International Tax System*. Georgetown: Georgetown Law: Scholarly Commons.

<sup>16</sup> Страница на ОИСР: <https://www.oecd.org/tax/transparency/AEOI-commitments.pdf>.

## *Данъчна политика и предпоставки за автоматичния обмен на финансова информация в Европейския съюз*

Правомощието на държавите членки на ЕС да облагат местните си лица за данъчни цели е свързано с техния суверенитет, като в данъчната област те са предоставили само ограничена компетентност на Европейския съюз. Това произтича и от важните функции, които данъците имат като инструмент за набиране на финансови ресурси за изпълнение на държавните политики.

Развитието на данъчното законодателство на ЕС е насочено към ефективното функциониране на единния пазар, поради което хармонизирането на косвеното данъчно облагане е развито в по-голяма степен в сравнение с прякото данъчно облагане. Съгласно Договора за функционирането на ЕС данъчните мерки трябва да бъдат единодушно приети от държавите членки в Съвета на ЕС въз основа на предложение на Европейската комисия, като Европейският парламент има правото да бъде консултиран. Държавите членки определят данъчните ставки на съответните данъци, които се прилагат на територията им, но по отношение на косвените данъци са длъжни да ги съобразяват с минималните проценти, дефинирани в европейската нормативна рамка, и да изграждат такава данъчна система, която да не нарушава четирите фундаментални свободи. Ролята на Европейския съюз е да наблюдава правилата за данъчно облагане на държавите членки, които следва да съответстват на политиките на ЕС.

В противовес на хармонизацията, стои въпросът за т.нар. данъчна конкуренция, изразяваща се в съперничество между отделни държави за привличане на данъчна база, който придобива през последните години все по-голяма актуалност.

Хармонизиране на данъчното законодателство в ЕС може да бъде постигнато по два начина. Пряка форма на хармонизиране на данъчното законодателство се използва тогава, когато се определят минималните данъчни ставки. Имплицитно (косвено) хармонизиране се прилага тогава, когато правителствата събират финансова информация от инвеститорите нерезиденти и обменят тази информация с чужди правителства. В рамките на тази непряка форма на данъчна хармонизация, данъкоплатците не са в състояние да се възползват от по-добрата данъчна политика в други държави<sup>17</sup>. Процесът на европейската данъчна хармонизация предполага прилагане на мерки за постигане на прозрачност между държавите членки на ЕС в областта на данъчната политика с цел ограничаване на данъчните измами и гарантиране на по-голяма справедливост в целия Европейски съюз<sup>18</sup>.

Авторът стига до извода, че систематичното място на автоматичния обмен на информация в Европейския съюз за целите на прякото данъчно облагане в конструкцията на данъчната политика на Съюза се определя и от предпоставките за неговото въвеждане.

---

<sup>17</sup> Mitchel, D. J. (2004). *The Economics of Tax Competition: Harmonization vs. Liberalization*.

<sup>18</sup> Европейска комисия (2016). *Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно по-нататъшни мерки за увеличаване на прозрачността и за борба с отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци*, COM (2016) 451 final.

Въвеждането на еврото като единна европейска валута насърчава европейците да инвестират капитали в други държави от еврозоната поради липсата на валутен риск. Закономерностите на единния европейски банков и капиталов пазар водят до необходимостта правителствата на ЕС да си сътрудничат за облагане на нарастващия размер на трансграничните доходи от спестявания. Различията в националните системи за данъчно облагане са предпоставка за определени образувания, най-вече мултинационални компании, да избегнат данъци чрез практики на агресивно данъчно планиране, които пряко засягат вътрешния пазар. Възможностите на държавите членки да определят правилно данъчните основи са намалени и от процеса на всеобхватна глобализация и нарастващата мобилност на данъкоплатците и по-точно на техните активи и капитали не само в рамките на Европейския съюз, но и в юрисдикции с преференциален данъчен режим.

Авторът счита, че важен стимул за въвеждане на автоматичен обмен на данни за финансовите сметки в Европейския съюз са FATCA споразуменията на Съединените американски щати. Европа реагира на Акта за спазване на данъчното законодателство във връзка със задгранични сметки на САЩ с констатацията, че „фактът, че държавите членки са сключили или предстои да сключат споразумения със Съединените американски щати, свързани с FATCA, означава, че тези държави членки предоставят или ще предоставят по-широко сътрудничество по смисъла на член 19 от Директива 2011/16/ЕС<sup>19</sup>, и са или ще бъдат задължени да предоставят по-широко сътрудничество и на други държави членки“<sup>20</sup>. Приета е заимстващата от FATCA Директива 2014/107/ЕС на Съвета от 9 декември 2014 година по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане.

### ***Разграничение между „данъчни измами”, „избягване на данъци”, „агресивно данъчно планиране”***

Европейската комисия определя данъчните измами, укриването и избягването на данъци<sup>21</sup>. Тези дефиниции са възприети от автора, което е логично продължение от фокуса на изследването върху ролята на Европейския съюз по отношение на автоматичния обмен на информация за данъчни цели. Определенията са следните<sup>22</sup>:

*Данъчната измама* е форма на умишлено укриване на данъци, която по принцип се санкционира по наказателното право. Терминът включва хипотези, в които умишлено се изготвят неверни декларации или се представят фалшиви документи.

<sup>19</sup> Директива 2011/16/ЕС на Съвета заменя Директива 77/799/ЕИО относно взаимопомощта между компетентните органи в държавите членки в областта на прякото данъчно облагане (ОJ L 64, 11.3.2011, р. 1).

<sup>20</sup> Директива 2014/107/ЕС от 9 декември 2014 година за изменение на Директива 2011/16/ЕС, обнародвана в ОJ L 359, 16.12.2014, р. 1-29.

<sup>21</sup> ЕС има специализирана интернет страница за мерките срещу данъчните измами и избягването на данъци: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/fight-against-tax-fraud-tax-evasion/missing-part-bg](https://ec.europa.eu/taxation_customs/fight-against-tax-fraud-tax-evasion/missing-part-bg).

<sup>22</sup> Ibid.

*Укриването на данъци* обхваща неправомерни действия, чрез които се укриват или пренебрегват данъчни задължения, т.е. данъкоплатецът внася по-малко данък, отколкото е задължен по закон, като укрива приходи или информация от данъчните органи.

*Избягването на данъци* се определя като действия в рамките на закона, понякога на ръба на закона, за да се сведе до минимум или да се избегне плащането на данък, който иначе би бил законно дължим. Често това включва стриктно придържане към буквата на закона, използване на вратички и несъответствия в него, за да се получи данъчно предимство, което не е било предвидено първоначално от законодателя.

Понятието *агресивно данъчно планиране* няма стриктно дефинирано значение<sup>23</sup>. Компаниите все по-често прилагат *данъчното планиране* и го третират като законна дейност, което произтича от обстоятелството, че при него се прилагат механизми, чрез които легално могат да се намалят данъчните задължения. Данъчното планиране цели да се пренасочат облагаемите печалби на юридическите лица към държави с данъчни режими, които са благоприятни.

### ***Дефиниране на понятието „изпиране на пари“***

Данъчните измами са един от най-ефективните инструменти за финансиране на организираната престъпност и тероризма, тъй като съответните ресурси биват скрити от данъчните администрации, което ги прави изключително полезни за финансиране на незаконни дейности. Транснационалният характер на тези парични потоци и дейностите, които те финансират, оправдават волята на държавите членки на Европейския съюз да се борят в световен мащаб срещу данъчните злоупотреби. Все повече се застъпва теорията, че за ефективна превенция е необходим холистичен подход.

В науката се приема, че генезисът на термина „изпиране на пари“ е в Съединените американски щати през 30-те години на XX век<sup>24</sup>, като исторически се свързва най-вече с гангстери от времето на Сухия режим в САЩ, но широка употреба понятието придобива по време на разследването на Уотъргейт през 70-те години<sup>25</sup>.

Различните изследователи, експерти и организации дават различни дефиниции на понятието „изпиране на пари“. Въпреки липсата на единодушие, повечето от тях се обединяват около твърдението, че изпирането на пари включва всички операции, насочени към прикриването на нелегалния произход на средства и към създаването на привидна законност, която да улесни последващото им влагане в икономиката. Изпирането на пари може да се разглежда като трансформацията на паричните средства с цел прикриване на нелегалния им произход<sup>26</sup>; превръщането на доходите от незаконна дейност в активи, които не могат да бъдат проследени до основната

<sup>23</sup> Vella, J. (2015). *Corporate tax practices and aggressive tax planning in the EU*. In-Depth Analysis for the ECON Committee. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/563446/IPOL\\_IDA\(2015\)563446\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/563446/IPOL_IDA(2015)563446_EN.pdf).

<sup>24</sup> Richards, J. R. (1998). *Transnational Criminal Organizations, Cybercrime, and Money Laundering: A Handbook for Law Enforcement Officers, Auditors, and Financial Investigators*. CRC Press.

<sup>25</sup> Петрунов, Г. (2009). *Инициативи в противодействието на изпирането на пари: глобални, регионални, национални*.

<sup>26</sup> Parkman, T. (2012). *Mastering Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing*. FT Publishing International; 1 edition.



криминална дейност<sup>27</sup>; дейност по прикриване на незаконния произход или на използването на доходи от престъпления и осъществяването след това с тях на такива икономически операции, създаващи условия, при които те да изглеждат като придобити по законен начин<sup>28</sup>. Изпирането на пари може да бъде формулирано като една от най-важните задачи на престъпните групи - влягане на получените от нелегални сделки средства така, че те да носят възможно най-висока печалба и да са защитени от всякакви кризи<sup>29</sup>, както и като процес, при който „мръсните пари“ се появяват като „чисти“ – така, сякаш са получени от легална дейност<sup>30</sup>. При дефинирането на понятието може да бъде поставен акцент върху използването на финансови институции за легализиране на облагите от първоначалното престъпление<sup>31</sup>.

Международните организации, които имат роля за предотвратяването на изпирането на пари, са разгледани в последния раздел от първа глава - *Организацията на обединените нации, Специалната група за финансови мерки срещу изпирането на пари (FATF), Базелският комитет за банков надзор и Мънивал*.

Авторът достига до заключението, че *Европейският съюз* играе водеща роля в международните усилия за борба с изпирането на приходите от престъпна дейност, като при предприетите действия се следва концепцията, че потоците от „мръсни“ пари могат да навредят на репутацията и стабилността на финансовата система и че освен чрез методите на наказателното право, изпирането на пари може да бъде ограничено и чрез превантивни мерки във финансовия сектор<sup>32</sup>.

### **3.2. Втора глава: Автоматичен обмен на финансова информация и правила за превенция на изпирането на пари в ЕС**

Във втора глава е извършен анализ на нормативните основи в ЕС за автоматичен обмен на финансова информация, чрез който се доказва, че той е съвременна концепция, свързана с правомощието на дадена държава да облага своите местни лица, включително и за доходи с произход извън нейната територия. Съответната юрисдикция следва да има информация за световния доход на местните си лица, за да бъде приложена ефективно тази възможност, което може да се осъществи чрез автоматичен обмен на данни за данъчни цели. Реализирано е и изследване на приложимото законодателство за автоматичен обмен на финансови данни в ЕС и на мерките срещу изпирането на пари, което стига до извода, че правната регламентация на обмена на данъчна информация е

---

<sup>27</sup> Reuter, P. and Truman, E. M. (2004). *Chasing Dirty Money: The Fight Against Money Laundering*, Peterson Institute, p. 1.

<sup>28</sup> Панайотов, П. (1998). *Изпирането на пари по наказателното право*. Издателство: Сиби, с.16.

<sup>29</sup> Било, Ф. (1995). *Проследяването на престъпни печалби* (Възможности и граници при прането на пари и проследяването на престъпните печалби от икономическа гледна точка). София: Информационен бюлетин на НИКК- МВР, бр. 87, с. 27-38.

<sup>30</sup> Петрунов, Г. (2013). *Противодействие на изпирането на пари*. София: Издателски комплекс – УНСС, с. 18.

<sup>31</sup> Филчев, Н. (1996). *Контролът върху изпирането на мръсни пари*. Финансово - данъчен контрол, кн. 11, с. 14-19.

<sup>32</sup> ЕС има специализирана интернет страница за мерките срещу изпиране на пари:

<https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/fight-against-terrorism/fight-against-terrorist-financing/>.

непрекъснато развиващ се инструмент за административно сътрудничество между държавите членки, който предоставя възможност за финансова прозрачност и данъчна справедливост.

В същата глава е анализирано и понятието за действителен собственик и неговото значение за ефективното прилагане на автоматичния обмен на финансова информация и на мерките срещу изпиране на пари.

Изследван е проблемът за нивото на защита на личните данни и информацията, която представлява банковата тайна в ЕС, както и тяхната връзка с автоматичния обмен на информация и мерките срещу изпирането на пари. Изведени са препоръки за ограничаване на нарушенията на защитата на личните данни и банковата тайна при предоставянето на данни за данъчни цели на регулярен и автоматичен принцип и при засилени мерки за предотвратяване на изпирането на пари.

Подробно е анализирана взаимовръзката между автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели и мерките за превенция на изпирането на пари – извършено е детайлно изследване на отделните елементи, които ги свързват. При този анализ водеща отправна точка е комплексната проверка на клиентите, която се извършва за целите на превенцията от финансовите институции.

Мнението на автора е, че националните действия за справяне с трансграничното избягване на данъци и изпирането на пари са като цяло неефективни. Транснационалният характер на тези парични потоци и незаконните дейности, които те финансират, оправдават волята на държавите членки на Европейския съюз за превенция на данъчните злоупотреби и изпирането на пари в регионален и световен мащаб. Европейските правителства се стремят да възстановят милиарди приходи от несъбрани данъци и автоматичният обмен на финансова информация за данъчни цели има потенциал да предложи решение на част от проблемите, свързани с укриването и избягването на данъци на регионално и глобално ниво.

Правната рамка на ЕС за автоматичен обмен на финансова информация следва да се разглежда като част от данъчното право на ЕС. Към източниците, които се определят като първично право и съдържат разпоредби, регулиращи данъчните отношения в ЕС, се отнасят учредителните договори, които оказват своето влияние върху развитието на данъчните отношения в ЕС. Източниците на производното право, които регулират данъчните отношения на общностно ниво са преимуществено регламенти, директиви и решения, издадени от институциите на Съюза и решенията на Съда на ЕС<sup>33</sup>. Изброените източници съдържат в себе си елементи, които имат за цел да сближат националните данъчни системи на държавите членки, което означава въвеждане на съгласувани общи подходи и концепции<sup>34</sup>.

Автоматичният обмен на финансова информация за данъчни цели е част от по-широката рамка

---

<sup>33</sup> Ценова, Л. (2013). *Ретроспективен поглед върху развитието на данъчното право на ЕС и неговото отражение в законодателството на държавите членки*. Годишник на МВБУ.

<sup>34</sup> Ibid.

за административно сътрудничество между държавите членки<sup>35</sup> по отношение на данъчните въпроси, като то е жизненоважно за откриването и намаляването на данъчните измами. Административното сътрудничество за целите на прякото данъчно облагане се регулира от Директива 2011/16/ЕС и нейните изменения, които представляват конкретен фокус на дисертационния труд. Обхватът на Директивата включва данъци от всякакъв вид, с изключение на ДДС, мита, акцизи и задължителни социални вноски, тъй като те вече са предмет на други разпоредби на Съюза за административно сътрудничество, като възстановяването на данъци се регламентира от законодателството на държавите членки. Директивата обхваща физически лица, юридически лица и всякакви други правни договорености като тръстове и фондации, които са местни в една или повече държави членки на ЕС.

Обхватът на автоматичния обмен между данъчните власти на държавите членки на ЕС е значително разширен в следващите години чрез измененията на Директивата за административното сътрудничество, главно поради влиянието на дейността на ОИСР във връзка с Общия стандарт за подаване на информация<sup>36</sup>.

Разпоредбите на Директива 2014/107/ЕС уреждат реда за осъществяване на административно сътрудничество чрез автоматичен обмен на финансова информация в областта на данъчното облагане с участващи юрисдикции, както и задълженията на финансовите институции за събирането на определени данни, прилагането на процедурите за комплексна проверка и предоставянето на информация за финансови сметки. Директива 2014/107/ЕС постановява, че всички държави членки следва да контролират своите финансови институции при правилното прилагане на стандартите за комплексна проверка на клиентите си, установени в насоките на ОИСР. За първи път се въвеждат подобни нормативни задължения за финансовите институции<sup>37</sup> по отношение на данъчното облагане, като се определят начините, инструментите и резултатите от обмена на информация, което има дисциплиниращ ефект по отношение на приложението на правилата<sup>38</sup>.

Мерките за прозрачност са допълнени чрез следващи изменения на Директива 2011/16/ЕС и разширяване обхвата на автоматичния обмен на информация между държавите членки (разгледани в *Приложение 3* към дисертацията). Изведено е обобщение, че нормативната рамка за автоматичен обмен на информация в Европейския съюз е значително детайлизирана и усъвършенствана през последните години, което отразява политическият консенсус на държавите членки за постигане на по-голяма прозрачност в областта на данъчното облагане. За да бъде приложена успешно в практиката

---

<sup>35</sup> Административното сътрудничество в областта на ДДС е реформирано с Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета; административното сътрудничество в областта на акцизите - с Регламент (ЕС) № 389/2012 на Съвета от 2 май 2012 година относно административното сътрудничество в областта на акцизите и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2073/2004; административното сътрудничество в областта на (прякото) данъчно облагане е модернизирено с Директива 2011/16/ЕС на Съвета и нейните изменения.

<sup>36</sup> Somare and Wöhler, 2015, p. 814.

<sup>37</sup> Финансовите институции, предоставящи информация съгласно Директива 2014/107/ЕС, са определени чрез конкретни признаци и са четири вида: депозитарна институция, попечителска институция, инвестиционно образувание или определено застрахователно дружество.

<sup>38</sup> Amaddeo, F. (2018). *Exchange of information between Tax Authorities: framework, evolutionary iter and considerations*. Conference: New Perspectives on Tax Administration Research. Munich, 2–3 November 2018.

нормативната уредба, базираща се на Директива 2014/107/ЕС, се налага да бъде привлечен значителен кадрови и финансов ресурс от страна на финансовите институции. Превенцията на избягването на данъчното облагане, на данъчните измами и на агресивното данъчно планиране може да бъде постигнато с координираните усилия на публичния и частния сектор в държавите членки.

### ***Правен режим в Европейския съюз за превенция на изпирането на пари***

През последните двадесет и пет години ЕС разработи широкообхватна правна рамка за превенцията на изпирането на пари. При разглеждане на развитието на законодателството на ЕС за борба с изпирането на пари е важно да се има предвид, че разработването на стандарти отразява забележителна комбинация от глобални и регионални усилия за определянето им. Еволюцията на този режим в ЕС е неразривно свързана с паралелното развитие на глобалните стандарти в тази област и по-специално тези на Специалната група за финансови действия за борба с изпирането на пари (FATF).

Безспорно ЕС играе водеща роля в международните усилия за борба с изпирането на приходите от престъпна дейност, като при предприетите действия се следва концепцията, че потоците от „мръсни“ пари могат да навредят на стабилността и репутацията на финансовия сектор.

На 20 май 2015 г. Европейският парламент и Съветът приемат Четвърта директива (2015/849/ЕС) за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризъм, която отменя предишната Директива 2005/60/ЕС<sup>39</sup>. С нея се одобряват по-строги правила срещу изпирането на пари, относно действителните собственици на юридически лица, които следва да фигурират в централизирани регистри, поддържани от държавите членки на ЕС, като се предвижда също създаване на регистри за банкови и платежни сметки и др. Положителните очаквания от приемането на Директивата са свързани с по-нататъшно засилване на финансовата прозрачност в държавите членки въз основа на правото на ЕС, адаптиране към новите заплахи и актуализиране на политиките и практиките във връзка с международните стандарти.

Ключов компонент на стратегията на ЕС за борба с изпирането на пари е в съответствие с глобалното развитие в тази област - създаване на нови състави на престъпления, свързани с изпирането на пари. Разширяването на списъка с предикатни престъпления отразява анализа на изпирането на пари като заплаха - хамелеон, която сменя цвета си<sup>40</sup>, т.е променя се с течение на времето, което изисква огледални мерки за превенция. Четвъртата директива срещу изпирането на пари допринася за увеличаването на този списък, като изрично изисква от държавите членки да третират **данъчните нарушения** като предикатни престъпления. Този експанзивен подход повдига редица въпроси относно спазването на принципа на законност на равнище ЕС, както и дали законодателните и

---

<sup>39</sup> Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 година за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, обн. в OJ L 141, 5.6.2015 г.

<sup>40</sup> V. Mitsilegas, in A. Edwards and P. Gill (eds.), *Transnational Organised Crime: Perspectives on Global Security*, p. 195–211.

политическите решения в тази област не водят до прекомерно криминализиране<sup>41</sup>.

Приета е и Директива (ЕС) 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 година за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма (т.нар. Пета директива), като държавите членки имаха срок да я въведат в националните си законодателства до 10 януари 2020 г. Новата директива на ЕС предвижда засилени мерки за превенция на изпирането на пари и финансирането на тероризма, като кръгът на задължените лица, които следва да ги прилагат, се разширява с Петата директива<sup>42</sup>. Тя акцентира върху оценката на риска при проверката на финансовите операции и клиентите, които са свързани с високорискови трети държави (напр. Иран, Афганистан, Сирия). Анонимните банкови сметки и анонимните банкови сейфове се забраняват, като държавите членки са задължени да въведат съответните регистри до 10 септември 2020 г. с цел идентификация на лицата, които контролират или притежават подобни активи. Данните следва да са достъпни за националните звена за финансово разузнаване и за други компетентни органи.

През май 2020 г. Европейската комисия одобрява нов план за действие, с който се определят мерки, които ЕК следва да предприеме през следващата година с цел по-добро прилагане, координиране и надзор на правилата на ЕС за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма<sup>43</sup>. През ноември 2020 г. Съветът по икономически и финансови въпроси (ЕКОФИН) публикува заключения, подкрепящи плана на Европейската комисия и приветстващи нейните усилия по отношение на новите мерки в областта на превенцията срещу изпиране на пари<sup>44</sup>. Двете основни промени, които се предвиждат, са Директива (ЕС) 2015/849 да бъде заменена с комбинация от пряко приложим регламент и директива, както и да се създаде нова агенция – надзорен орган на ниво ЕС в областта на мерките срещу изпиране на пари. Тези промени ще допринесат законодателството на ЕС в областта на мерките срещу изпирането на пари да бъде прилагано по аналогичен начин в отделните държави членки.

Без съмнение нормативната рамка за борба срещу изпирането на пари на ниво Европейски съюз се усложнява, а осигуряването на стабилността и правилното функциониране на финансовата система на ЕС е органично свързано с ефективното правоприлагане от съответните национални органи и задължените лица. Важна категория по отношение на цялостната конструкция от норми за превенция на изпирането на пари и нейното практическо приложение е фигурата на действителния собственик.

---

<sup>41</sup> По отношение на прекомерното криминализиране виж Husak, D. (2007). *Overcriminalization. The Limits of the Criminal Law*. Oxford University Press.

<sup>42</sup> Директива (ЕС) 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 година за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на директиви 2009/138/ЕО и 2013/36/ЕС, обн. в ОJ L 156, 19.6.2018 г.

<sup>43</sup> Сайт на Европейската комисия, [https://ec.europa.eu/info/publications/200507-anti-money-laundering-terrorism-financing-action-plan\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/200507-anti-money-laundering-terrorism-financing-action-plan_en).

<sup>44</sup> Council of the European Union (2020). *Council Conclusions on Anti-money Laundering and Countering the Financing of Terrorism*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12608-2020-INIT/en/pdf>.

## ***Фигурата на действителния собственик***

Мерките за прозрачност на фигурата на действителния собственик са един от водещите подходи за справяне с незаконните финансови потоци, свързани с укриването на данъци, изпирането на пари, корупцията и финансирането на тероризма. Цели се да се идентифицират „действителните собственици“ - физическите лица, които притежават или контролират правни образувания - компании, партньорства, тръстове, фондации и др.

Съгласно Четвъртата директива „действителен собственик“ означава физическо лице, което в крайна сметка притежава или контролира правно образувание и/или физическо лице, от чието име се осъществява дадена сделка или дейност. Акционерно участие от 25 процента плюс една акция или дялово участие, което надхвърля 25 процента и принадлежи на физическо или юридическо лице, е индикация за пряко притежаване. С Четвъртата директива се въвежда задължение държавите членки да съхраняват информация за действителните собственици в централен регистър във всяка държава членка: например търговски регистър, регистър на юридическите лица или публичен регистър.

Концепцията на автора на дисертационния труд е, че фигурата на действителния собственик свързва приложението на мерките за превенция на изпирането на пари и автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели, което е намерило и своя нормативен израз в законодателството на Европейския съюз.

### ***Връзка между автоматичния обмен на финансова информация и мерките срещу изпиране на пари***

В дисертацията връзката между автоматичния обмен на информация за финансови сметки и мерките срещу изпиране на пари е разгледана в няколко направления, които са от важно значение за цялостния анализ на нормативната рамка за прозрачност на ЕС в тази област.

На първо място, взаимовръзката може да се търси по отношение на престъпленията, които следва да бъдат предотвратявани. Автоматичният обмен на информация за финансови сметки е механизъм за превенция на данъчните измами, а мерките срещу изпирането на пари са насочени към предотвратяването на престъпления, които имат за цел да представят имущество или част от имущество с незаконен произход като легитимно, след като е било неправомерно придобито или укрито от данъчните и други органи, чрез използването на методи, които скриват самоличността на действителния собственик и произхода на имуществото. Определени данъчни престъпления се считат за предикатни (предшестващи) престъпления по отношение на деянията, представляващи изпиране на пари, а принципно установяването на предикатното престъпление е един от проблемите при прилагането на разпоредбите за изпиране на пари - за да докаже пране на пари, държавното обвинение трябва да посочи и докаже т.нар. предикатно престъпление. Четвъртата директива срещу изпирането на пари изрично включва в списъка на предикатните престъпления тези, свързани с преките и

косвените данъци<sup>45</sup>, което е обоснован отговор на динамиката и глобализацията на този вид престъпления. Предвиждането на бъдещи мерки, целящи хармонизирането на наказателноправния режим в рамките на Европейския съюз, ще повиши ефективността на превенцията по отношение на данъчните престъпления и изпирането на пари.

Автоматичният обмен на данни за финансови сметки и превенцията на изпирането на пари са свързани и по отношение на комплексната проверка от страна на финансовите институции – и при двата вида регулации следва да се извърши комплексна проверка и да се достигне до действителния собственик на образувания, както и е обща концепцията за пасивно нефинансово образувание (посредническа структура) – такова, което не развива активна стопанска дейност, а има активи, които държи с цел генериране на пасивен доход.

Друга характерна особеност е, че и двата вида регулации – в областта на автоматичния обмен и превенцията на изпирането на пари, в крайна сметка водят до по-голяма прозрачност на финансовите сметки и засилване на вътрешния контрол поради заплахата от санкции за финансовите институции – предоставя се информация за финансовите сметки и транзакциите на Националната агенция за приходите (НАП), Българска народна банка (БНБ), Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС).

Връзката между автоматичния обмен на финансова информация и мерките срещу изпиране на пари може да се търси и по отношение на общите контролиращи органи. На 6 декември 2016 г. Съветът приема Директива (ЕС) 2016/2258, с която на данъчните власти се предоставя достъп до информацията, с която разполагат органите, отговарящи за предотвратяване на изпирането на пари.

Извежда се заключението, че се наблюдава холистичен подход в регулациите на ЕС - все повече се застъпва теорията, че за превенция на тази комплексна престъпна дейност е необходим цялостен подход, който да третира всички аспекти. Регулациите на Европейския съюз за превенция на изпирането на пари отчитат връзката между изпирането на пари и отклонението от данъчно облагане, като се цели прозрачността да бъде допълнително засилена на европейско и глобално ниво.

### ***Автоматичен обмен на финансова информация, защита на личните данни и банковата тайна***

Все по-ясни очертания придобива тенденцията, че „технологичните, политическите и законови промени намаляват традиционните гаранции за правата на данъкоплатците, като например неприкосновеността на личния живот“<sup>46</sup>.

Нормативната защита на личните данни на физическите лица в Европейския съюз се базира на първичното право на ЕС (Хартата на основните права на Европейския съюз), както и на вторичното

<sup>45</sup> Член 3(4)(f) от Четвъртата директива срещу изпирането на пари.

<sup>46</sup> Cockfield, A. (2010). „Protecting Taxpayer Privacy Rights under Enhanced Cross-Border Tax Information Exchange: Toward a Multilateral Taxpayer Bill of Rights”, 42 University of British Columbia Law Review, p. 420–471. (hereinafter – “Cockfield”) at p. 453, 461. 4 Cockfield, at p. 438.

право (Регламент (ЕС) 2016/679 относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни - Общ регламент относно защитата на данните, който се прилага пряко във всички държави членки от 25 май 2018 година). Общият регламент в контекста на глобалния обмен на финансова информация за данъчни цели би могъл да бъде признат за балансиращ инструмент при намесата на държавите по отношение на правото на данъкоплатеца на личен живот. Съдът на Европейския съюз също в редица случаи се е произнасял в полза на защитата на данните на лицата.

Освен по отношение на личните данни, автоматичният обмен на информация за финансови сметки има важни последици за намаляването на защитата на банковата тайна. Съгласно Директива 2014/107/ЕС на Съвета за изменение на Директива 2011/16/ЕС финансовите институции са задължени да предоставят информация, включваща номерата на банковите сметки, титулярите и наличните суми по отношение на чуждестранни лица на местната данъчна администрация, а тя от своя страна предоставя данните на съответните държави членки от ЕС. Чрез автоматичния обмен се предоставят значително количество данни, които представляват банкова тайна, касаещи широк кръг от титуляри на сметки, като се създават рискове от злоупотреби с тази информация.

За да се отговори на някои от настоящите предизвикателства, както и да се ограничи рискът от нарушения на защитата на данните и банковата тайна в бъдеще, според автора вниманието следва да се насочи към следните възможности:

- Намаляване на предоставяната информация - например деклариране само на чуждестранни сметки без посочване на конкретната сума, като впоследствие данъчните администрации могат да събират необходимата им информация чрез искания за данни. Тази възможност обаче е в противоречие с общата тенденция за увеличаване на обема и категориите на обменяната информация;
- Хармонизиране на автоматичния обмен с преминаването от различните стандарти на глобално ниво в един единствен – би довело до намаляване на разходите на финансовите институции за постигане на нормативно съответствие;
- Ефективно отчитане на правата на данъкоплатците (например систематична информация за данъкоплатците, които са обект на предоставяне на данни), което би било допълнителен механизъм за контрол върху обменяната информация от страна на самия титуляр на финансовата сметка.

Има много технически, но преди всичко политически пречки за осъществяването на промени по отношение на автоматичния обмен на данни в посока към по-голяма сигурност на личните данни и на информацията, която представлява банкова тайна, като понастоящем тези пречки изглеждат трудни за преодоляване, което води до увеличаване на риска от критики в публичното пространство. Не може да се изключи възможността, че в бъдеще подобни критики биха могли да поставят под въпрос самия принцип на автоматичен обмен в някои юрисдикции.



Член 43 от разпоредбите на Четвъртата директива гласи, че обработването на лични данни за целите на предотвратяването на изпиране на пари и финансиране на тероризма, се счита за въпрос от обществен интерес. Директивата също така предвижда, че лични данни се обработват от задължените субекти единствено за целите на предотвратяването на изпирането на пари и финансирането на тероризма, без да се подлагат на по-нататъшна обработка по начин, който е несъвместим с посочените цели, като напр. за търговски цели.

Като цяло, правилата за защита на личните данни в Четвъртата директива са значителна стъпка напред в сравнение с предходния режим. Въпреки това, в редица случаи значителна свобода на действие е предоставена на държавите членки, което би могло да доведе до разнородни практики и въпросителни относно пропорционалността на мерките. В тази връзка Европейският надзорен орган по защита на данните (EDPS) публикува *Насоки за оценка на пропорционалността на мерките, които ограничават основните права на неприкосновеност на личния живот и на защита на личните данни*<sup>47</sup>.

Изведено е обобщението в дисертационния труд, че приложението на регулациите за автоматичен обмен на информация и превенция на изпирането на пари е свързано с предизвикателства по отношение на защитата на личните данни. Но правото на защита на личните данни не е абсолютно, а следва да бъде разглеждано от гледна точка на функцията му в обществото и да бъде в баланс с другите основни права<sup>48</sup>. Следователно намаляването на защитата на данните следва да бъде пропорционално на преследвания обществен интерес, на основата на законовите разпоредби, но намесата не трябва да се извършва над нивото, необходимо за постигането на ясно дефинирани и конкретни цели в областта на предотвратяването на данъчните измами и изпирането на пари.

### **3.3. Трета глава: Изследване на последиците от въвеждането на автоматичния обмен на финансова информация**

В трета глава е извършено изследване на въпросите, които се отнасят до последиците от обмена на финансова информация на глобално равнище от перспективата на отношенията на Европейския съюз с офшорните територии, развиващите се държави и Съединените американски щати, както и в самия Европейски съюз. Направено е обобщение, че спазването на Глобалния стандарт за автоматичен обмен представлява възможност за определени държави да бъдат третираны като прозрачни данъчни юрисдикции от страна на ЕС и държавите членки на ОИСР, а развиващите се държави следва да бъдат привлечени като участващи юрисдикции в автоматичния обмен на данни с цел ефективност на системата за предоставяне на информация за данъчни цели. Разгледани са двата

---

<sup>47</sup> European Data Protection Supervisor (2019). *Guidelines on assessing the proportionality of measures that limit the fundamental rights to privacy and to the protection of personal data.*

<sup>48</sup> Параграф 4 от преамбюла на Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни.

режима за обмен на информация – FATCA и CRS и е представен извода, че съществуването им води до нормативна тежест за финансовите институции, което може да бъде преодоляно с възприемането на единен стандарт. Изследвани са наличните статистическите данни и възможните бъдещи мерки на Европейския съюз по отношение на автоматичния обмен на информация в областта на прякото данъчно облагане, като е осъществен анализ на предимствата и предизвикателствата за държавите членки във връзка с разглежданата система за обмен на финансови данни.

### *Характеристики на офшорните зони*

Първият раздел от трета глава е посветен на същността на офшорните зони и значението на автоматичния обмен за тяхното предефиниране. Участието в автоматичния обмен за данъчни цели представлява позитивна тенденция за тези територии, които включвайки се в системата за глобално предоставяне на информация заявяват желанието си да бъдат третираны като прозрачни данъчни юрисдикции.

Дейностите на офшорните финансови центрове имат значителни негативни икономически, социални и политически последици за другите юрисдикции. Те се считат за заплаха за глобалната финансова система, защото имат „по-голяма свобода на действие за управлението на баланса, предоставена от благоприятни регулаторни рамки, което прави офшорните банки потенциално по-уязвими от неплатежоспособност и от валутния риск”<sup>49</sup>.

Съществуват различни гледни точки за това какво представлява данъчно убежище<sup>50</sup>. Широко приета и поддържана е дефиницията, формулирана от ОИСР през 1998 г., която определя следните критерии за данъчен рай<sup>51</sup>:

- Неприлагане или прилагане на номинални данъци по отношение на доходите или корпоративните данъци за нерезиденти (физически лица и правни образувания), с оглед избягване на данъчното облагане в техните национални юрисдикции;
- Създаване на закони или мерки, които възпрепятстват ефективния обмен на финансова информация с други правителства относно данъкоплатците, които се ползват от ниските или нулевите данъци;
- Липса на данъчна прозрачност, което затруднява взимането на съответните мерки от държавите по резидентност и обикновено включва благоприятна регулаторна среда за укриване и избягване на данъци.

---

<sup>49</sup> Errico, L., Musalem, A. (1999). *Offshore banking: an analysis of micro- and macro-prudential issue*. Washington: IMF working paper, p. 4.

<sup>50</sup> Palan, R., Murphy, R., and Chavagneux, C. (2009). *Tax havens: How globalization really works*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

<sup>51</sup> OECD (1998). *Harmful Tax Competition Tax Competition - An Emerging Global Issue*.

Офшорните финансови центрове имат много от характеристиките на данъчните убежища и също функционират в условията на непрозрачност<sup>52</sup>. Международният валутен фонд (МВФ) определя офшорния финансов център като "...държава или юрисдикция, която предоставя финансови услуги на нерезиденти в мащаб, който не е съизмерим с размера и финансирането на собствената вътрешна икономика"<sup>53</sup>.

Следва да се отбележи, че термините „офшорен финансов център“ и „данъчно убежище“ могат да се считат за взаимозаменяеми. „Непрозрачна юрисдикция“ се използва като синоним на данъчен рай и офшорен финансов център<sup>54</sup>, като споделя много от характеристиките на тези понятия и се отнася до благоприятна регулаторна среда, която позволява на физически лица или компании да се облагодетелстват. Непрозрачните юрисдикции разрешават офшорно финансиране и предлагат възможности за избягване на нормативния контрол, данъците, финансовите разпоредби и наказателните закони.

### ***Перспектива на отношенията Европейски съюз - офшорни зони във връзка с Международния стандарт за обмен на информация (CRS)***

Въз основа на концепциите за данъчните убежища, офшорните финансови центрове и непрозрачните юрисдикции е извършен преглед на връзката им с финансовата престъпност. Разгледана е перспективата на отношенията Европейски съюз - офшорни зони с оглед на Международния стандарт за обмен на информация и е оценено въздействието на данъчните несъответствия, свързани с тези юрисдикции, върху държавите членки на Европейския съюз.

Укриването и избягването на данъци представляват сериозни предизвикателства за държавите, като може да се разграничат три вида негативно въздействие: въздействие върху бюджета, икономическо въздействие и въздействие върху финансовата система.

Сумата на данъчните приходи, които не са събрани от държавите от ЕС28 (ЕС преди оттеглянето на Обединеното кралство) поради схеми като тези, свързани с Панамските досиета, се оценява на стойност между 109 милиарда и 237 милиарда евро през 2015 г.<sup>55</sup>, като изследванията са базирани на извадка от осем държави членки на ЕС. Прякото въздействие върху бюджета на Европейския съюз е ограничено, тъй като ЕС не събира данъци самостоятелно. Но загубите на приходи на равнище

---

<sup>52</sup> Hampton, M. P. (1996). *The offshore interface: Tax havens in the global economy*. Basingstoke, UK: Palgrave. Macmillan. Haberly, D., and Wójcik, D. (2014). *Tax havens and the production of offshore FDI: an empirical analysis*. *Journal of Economic Geography*, 15:75–101. Hudson, Alan C. (1998a). *Offshore Onshore: Re-Shaping the Financial Regulatory Landscape*, in: Martin, Ron (Ed.): *Money and the Space Economy*, London, 139-145.

<sup>53</sup> IMF (2007). *Concept of Offshore Financial Centers: In Search of an Operational Definition*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0787.pdf>.

<sup>54</sup> Tax Justice Network, *What is a secrecy jurisdiction?*, <http://www.financialsecrecyindex.com/faq/what-is-a-secrecy-jurisdiction>; Cobham, A., Janský, P., & Meinzer, M. (2015). *The Financial Secrecy Index: Shedding New Light on the Geography of Secrecy*. *Economic Geography*, 91(3), 281–303. <https://doi.org/10.1111/ecge.12094>.

<sup>55</sup> Policy Department D for Budgetary Affairs, European Parliament (2017). *The Impact of Schemes revealed by the Panama Papers on the Economy and Finances of a Sample of Member States*, Brussels.

държави членки на теория биха могли да накарат националните органи да настояват за намаляване на бюджета на ЕС в бъдеще.

Извършен е анализ на негативното въздействие на офшорните финансови центрове по отношение на Европейския съюз от гледна точка на заетостта, нивото на инвестиране на публични средства в инфраструктура и производителността в публичния и частния сектор.

Като противодействие на негативните последици от дейността на офшорните финансови центрове и в резултат на двата големи международни скандала – този с „Панамските документи“ на правна кантора „Мосак Фонсека“ от 2016 г. и скандала с т.н. „Досиета от Рая“ от 2017 г. на известната адвокатска кантора „Апълби“ (Appleby), ЕС предприе инициатива по създаване на черен списък на некооперативните държави за данъчни цели, който е валиден в целия Европейски съюз. Списъкът на Европейския съюз на неказващите съдействие юрисдикции за данъчни цели по своята същност е общ инструмент на държавите членки за преодоляване на външни рискове от данъчни злоупотреби и нелоялна данъчна конкуренция<sup>56</sup>. Към декември 2020 г. следните държави фигурират в черния списък на юрисдикциите, неказващи съдействие за данъчни цели: Американска Самоа, Ангила, Барбадос, Фиджи, Гуам, Палау, Панама, Самоа, Тринидад и Тобаго, Американски Вирджински острови, Вануату и Сейшелски острови<sup>57</sup>.

Въпреки направените положителни стъпки, пред Европейския съюз стои въпросът за евентуална актуализация на процеса по изготвяне на списъка с юрисдикциите, неказващи съдействие за данъчни цели. Тази инициатива утвърждава ролята на Европейския съюз в областта на доброто данъчно управление, но пред него съществуват множество предизвикателства, свързани с прозрачността и справедливостта на етапите по определяне на включените юрисдикции.

### ***Перспектива на отношенията Европейски съюз - САЩ във връзка с FATCA***

Пример за едно от предизвикателствата пред глобалното управление на международното избягване на данъци е позицията на Съединените американски щати, които са посочили, че няма да прилагат Световния стандарт на ОИСР, тъй като вече получават такава информация в рамките на мрежата от FATCA споразуменията. Тъй като ЕС и останалите държави, които участват в CRS, имат интерес от получаването на реципрочна информация за сметките на своите данъкоплатци, следва да бъдат положени усилия на политическата сцена за възприемане на Глобалния стандарт от възможно по-голям кръг държави.

---

<sup>56</sup> Европейска комисия (2019). *Въпроси и отговори относно списъка на ЕС на юрисдикциите, неказващи съдействие за данъчни цели.*

<sup>57</sup> Списък на ЕС на неказващите съдействие юрисдикции, последно прегледан на 06/12/2020 г.: <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/eu-list-of-non-cooperative-jurisdictions/>.

## ***Развиващите се държави и автоматичния обмен на финансова информация***

Терминът „развиваща се държава“ няма единно възприето определение. Организацията на обединените нации (ООН), като признава липсата на съгласувана дефиниция<sup>58</sup>, разделя държавите в три категории – развити икономики, икономики в преход и развиващи се икономики<sup>59</sup>. ОИСР също признава липсата на единно определение, както и някои общоприети групи от държави<sup>60</sup>.

От гледна точка на администрацията и прилагането, проблемите, които стоят пред развиващите се държави в други сфери, влияят върху способността им да участват ефективно в трансграничното данъчно облагане. Съществува и критичен проблем, с който почти всяка развиваща се държава се сблъсква в днешния глобализиран свят: незаконните финансови потоци<sup>61</sup>. Като цяло те се определят като капитали, които са незаконни по начина, по който са създадени, прехвърлени или използвани<sup>62</sup>.

Развиващите се държави предоставят възможности в контекста на избягването на данъци, тъй като традиционно лицата, които укриват данъци, търсят юрисдикции, които не се регулират ефективно, не облагат приходите и не на последно място - които не предоставят информация за данъчни цели. Като алтернатива те могат да изберат юрисдикции, които не успяват ефективно да изпълнят поетите ангажименти в областта на данъчното облагане. Развиващите се държави често принадлежат към последната категория, тъй като имат слабости в нормативната регулация и данъчната администрация поради финансови ограничения.

Може да се обобщи, че по-голямата част от развиващите се държави към настоящия момент не са част от системата за автоматичен обмен на информация и в крайна сметка маргинализацията им по отношение на обмена на данни за данъчни цели може потенциално да превърне някои от тях в данъчни убежища. Ето защо темата за международното избягване на данъци и отклонението от данъчно облагане не може да бъде цялостно разгледана без анализ на предизвикателствата пред развиващите се държави във връзка с автоматичния обмен на финансова информация, които следва да бъдат отчетени и на ниво Европейски съюз.

### ***Приложение на автоматичния обмен за данъчни цели в Европейския съюз***

Достъпът до данни за доходите и активите, които местните лица за данъчни цели притежават в чужбина, е от голямо значение за данъчните органи. Тази необходимост от информация се засилва в

---

<sup>58</sup> United Nations Dep't of Econ. & Soc. affairs (3d ed. 2007). *Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies*, [https://sustainabledevelopment.un.org/content/dsd/dsd\\_aofw\\_ind/ind\\_csdindi.shtml](https://sustainabledevelopment.un.org/content/dsd/dsd_aofw_ind/ind_csdindi.shtml).

<sup>59</sup> United Nations (2014). *World Economic Situation and Prospects*, [http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp\\_current/wesp2014.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/wesp2014.pdf).

<sup>60</sup> OECD (2006). *Glossary of Statistical Terms: Developed, Developing Countries*, <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6326>.

<sup>61</sup> Списъкът на страните, ангажирани да прилагат новия стандарт на ОИСР за автоматичен обмен на финансова информация може да бъде намерен онлайн на <http://www.oecd.org/tax/transparency/AEOI-commitments.pdf>.

<sup>62</sup> Kar, D. & Spanjers, J. (2014). *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012* (Washington DC Global Financial Integrity); Hearson, M. (2014). *Tax-motivated Illicit Financial Flows: A Guide for Development Practitioners*. Norway, Bergen: U4.

условията на пандемията от Ковид 19, която неминуемо оказва негативно въздействие върху данъчните приходи.

В Директива 2011/16/ЕС (член 8б, параграф 2) се изисква преди 1 януари 2019 г. Комисията да изготви доклад, който съдържа оценка и преглед на автоматичния обмен съгласно ДАС1 (Директива 2011/16/ЕС), ДАС2 (Директива 2014/107/ЕС) и ДАС3 (Директива (ЕС) 2015/2376). В него са описани ползите и разходите, както и действията, предприети от съответните държавите членки за ефективно използване на получената информация<sup>63</sup>. Докладът е изготвен на базата на статистически данни, получени от данъчните администрации на държавите членки<sup>64</sup> и обхваща периода от 2015 година до средата на 2017 година по отношение на ДАС1 и от 2017 година до средата на 2018 година за ДАС2 и ДАС3. Към момента не са оповестени статистически данни след посочените периоди, които да бъдат използвани за целите на настоящето изследване. Възможно е липсата на по-нова статистическа информация да е свързана с пандемията от Ковид 19, тъй като и обменът на данни за финансови сметки е отложен с три месеца за 2020 г.<sup>65</sup>

Въз основа на статистическите данни е достигнато до заключението, че основната полза от автоматичния обмен е предоставянето на информация, която подпомага данъчните администрации при предотвратяването на трансграничното избягване и укриване на данъци. По отношение на количественото определяне на ползите от автоматичния обмен за допълнителните данъчни приходи, държавите членки посочват трудността да се обобщи конкретната паричната полза от получените данни, които обикновено са само част от информацията, необходима за установяването на данъците<sup>66</sup>.

Друга важна полза е възпиращият ефект за данъчно задължените лица поради очакваното по-активно използване на обменяната информация<sup>67</sup>. Оценка показват, че Общият стандарт за предоставяне на информация (въведен в Европейския съюз чрез ДАС2) има значителен възпиращ ефект. Според Глобалния форум той е довел до разследвания и до доброволно оповестяване, които са осигурили близо 85 милиарда евро допълнителни данъчни приходи<sup>68</sup>, като тази стойност отразява обхвата на Общия стандарт, а не само на обмена в рамките на Европейския съюз по ДАС2. Въпреки трудностите при разграничаването на ползите и съответно разходите по ДАС2, следва да се отбележи,

---

<sup>63</sup> European Commission (2018). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Overview and Assessment of the Statistics and Information on the automatic exchanges in the field of direct taxation*, Brussels, 17.12.2018.

<sup>64</sup> Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/99 на Комисията от 22 януари 2018 година по отношение на формуляра и условията за предаването на годишната оценка на ефективността на автоматичния обмен на информация и списъка на статистическите данни.

<sup>65</sup> Administrative cooperation in (direct) taxation in the EU: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/tax-cooperation-control/administrative-cooperation/enhanced-administrative-cooperation-field-direct-taxation\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/tax-cooperation-control/administrative-cooperation/enhanced-administrative-cooperation-field-direct-taxation_en).

<sup>66</sup> European Commission (2019). *Evaluation of Administrative Cooperation in Direct Taxation – final report*. Brussels, 24.04.2019.

<sup>67</sup> European Commission (2018). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Overview and Assessment of the Statistics and Information on the automatic exchanges in the field of direct taxation*, Brussels, 17.12.2018.

<sup>68</sup> Доклад на Глобалния форум до министрите на финансите относно напредъка, март 2018 г., стр. 13.

<http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/g20/>.

че дори малка част от тази сума далеч би надхвърлила разходите на данъчните администрации<sup>69</sup>.

### ***Възможни бъдещи мерки на ЕС в областта на автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели***

Съгласно разгледаните документи със статистически данни на Европейската комисия<sup>70</sup> могат да бъдат направени три основни заключения.

- На първо място, данъчната информация, получена чрез автоматичния обмен, може да се използва по различни начини. Данъчните администрации ползват информацията основно за оценка на риска и за установяване на размера на дължимия данък върху доходите на физическите лица. Няколко държави членки обаче все още изобщо не използват или използват малка част от данните, които са им предоставени<sup>71</sup>.
- Второ, за приложението на автоматичния обмен са необходими значителни инвестиции от страна на държавите членки и въпреки че периодичните разходи са по-ниски, са нужни годишни разходи за поддържане на дейността по обмена.
- На трето място, държавите членки подават и данни, които не съдържат всички необходими идентификационни елементи за автоматично намиране на съответствия между предоставената информация и данните на национално равнище. Държавите членки биха подобрили спазването на данъчното законодателство в целия Европейски съюз, ако информацията по линия на автоматичния обмен съдържа всички необходими елементи и може да се използва по-ефективно.<sup>72</sup>

В дисертационния труд са обобщени следните предложения за възможни бъдещи мерки по отношение на автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели, като те представляват комбинация от засилване на съществуващите или такива, които са планирани като нови инициативи<sup>73</sup>:

---

<sup>69</sup> European Commission (2018). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Overview and Assessment of the Statistics and Information on the automatic exchanges in the field of direct taxation*, Brussels, 17.12.2018.

<sup>70</sup> Документите са: European Commission (2018). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Overview and Assessment of the Statistics and Information on the automatic exchanges in the field of direct taxation*, Brussels, 17.12.2018; European Commission (2019). *Evaluation of Administrative Cooperation in Direct Taxation – final report*. Brussels, 24.04.2019; European Commission (2019). *Commission Staff Working Document Fiscalis 2020 Programme - Progress Report 2018*. Brussels, 3.12.2019; European Commission (2019). *Commission Staff Working Document Evaluation of the Council Directive 2011/16/EU on administrative cooperation in the field of taxation and repealing Directive 77/799/EEC*. Brussels, 12.9.2019; European Commission (2019). *Opinion: Evaluation / Administrative cooperation in the field of direct taxation*, Brussels, 05/07/2019.

<sup>71</sup> European Commission (2018). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Overview and Assessment of the Statistics and Information on the automatic exchanges in the field of direct taxation*, Brussels, 17.12.2018;

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> European Parliament, Policy Department D for Budgetary Affairs (2017). *The Impact of Schemes revealed by the Panama Papers on the Economy and Finances of a Sample of Member States*. Directorate General for Internal Policies of the Union PE 572.717 - April 2017.

1. Насърчаване на поддържането на регистри, чрез които се предоставя информация за действителния собственик с цел предотвратяване на схемите, разкрити от Панамските документи и по отношение на държави извън ЕС.

2. Насърчаване на по-високи стандарти за добро управление в областта на данъчното облагане и по отношение на международните партньори на ЕС. Самият Европейски съюз следва да засили влиянието си в тази насока, по-специално на ниво Г-20.

3. Едновременно с насърчаването на засилено международно сътрудничество, също така е важно да се запази политическа неутралност на определението за данъчно убежище. Идеята, че само некооперативните юрисдикции се определят като данъчно убежище, пренебрегва факта, че някои държави привидно сътрудничат, докато в същото време извършват дейности на данъчно убежище. Списъкът с такива територии следва да функционира въз основа на ясни и прозрачни критерии.

4. По-тясна взаимовръзка при практическото приложение на правилата относно мерките срещу изпирането на пари и тези за данъчната прозрачност. Създаването на Европейска прокуратура ще бъде от полза за превенцията в разглежданата област, тъй като след като започне да функционира, тя ще има правомощия да провежда разследвания и наказателни преследвания на престъпления, засягащи бюджета на ЕС, например: корупция, изпиране на пари и трансгранични измами с ДДС.

5. Въвеждане на мерки за гарантиране на защитата на лицата, които разкриват измамни схеми, което ще подобри достъпа до информация и ще има позитивно въздействие за превенцията на избягването на данъци и изпирането на пари.

6. Разработване на надеждни методологии, които могат да се използват за получаване на достъпни и сравними данни за степента на избягване и укриване на данъци и методи за количествено определяне на въздействието на тези дейности върху публичните финанси и икономиката на държавите.

7. Насърчаване на целостта и прозрачността във финансовия сектор в рамките на Европейския семестър. По-конкретно това е свързано с предотвратяването на равнище Европейски съюз на използването на схемите, познати от Панамските досиета, които биха могли да застрашават макроикономическата стабилност.

Последиците от въвеждането на автоматичния обмен на финансова информация могат да се разглеждат на ниво Европейски съюз, но и от глобална перспектива: отношенията Европейски съюз - офшорни зони във връзка с Международния стандарт за обмен на информация (CRS), отношенията Европейски съюз - САЩ във връзка с FATCA и последиците за развиващите се държави. В дисертацията се обобщава, че спазването на Глобалния стандарт за автоматичен обмен представлява възможност за определени държави да бъдат третираны като прозрачни данъчни юрисдикции от страна на Европейския съюз и държавите членки на ОИСР. Развиващите се държави не следва да бъдат



маргинализирани по отношение на автоматичния обмен на данни въпреки трудностите при приложението му, поради необходимостта от участие на максимален брой държави за ефективността на системата за предоставяне на информация за данъчни цели. Наличието на два режима за обмен на информация – FATCA и CRS води до нормативна тежест за финансовите институции, което може да бъде преодоляно с възприемането на единен стандарт. Разгледаните статистически данни и възможни бъдещи мерки на Европейския съюз по отношение на автоматичния обмен на информация в областта на прякото данъчно облагане показват тенденциите в приложението му. Те са свързани с развитието на нормативната рамка, която се усложнява с цел по-голяма данъчна справедливост в Европейския съюз и на глобално равнище, увеличаването на обменяната информация и по-ефективното ѝ използване от държавите членки.

### **3.4. Четвърта глава: Участие на България в автоматичния обмен на финансова информация и прилагане в страната на мерките против изпиране на пари**

В четвъртата глава от дисертационното изследване е анализирана нормативната база в България в областта на автоматичния обмен на финансова информация и мерките против изпиране на пари. Ключови за изследването са промените в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) от 1 януари 2016 година, с които в националното законодателство се въвеждат три акта - Директива 2014/107/ЕС, Споразумението FATCA и Многостранното споразумение на ОИСР. Извършена е кратка ретроспекция по отношение на мерките за превенция на изпирането на пари, както и анализ на новия Закон за мерките срещу изпиране на пари в сила от март 2018 година. Разгледани са също разпоредбите за установяване на действителния собственик и реализацията на регистъра за действителните собственици. Последиците за България от въвеждането на автоматичния обмен на финансова информация и новите разпоредби в областта на мерките срещу изпиране на пари също са очертани от гледна точка на това, че участието на България в многостранните международни договорености за автоматичен обмен на финансова информация за данъчни цели и изпълнението на ангажиментите по линия на мерките срещу изпиране на пари допринасят за по-висока данъчна събираемост и за третирането на България като прозрачна юрисдикция.

Освен нормативен анализ на националната регулативна рамка, е използван и емпиричен качествен метод дълбочинно интервю с цел проучване на приложението на автоматичния обмен на финансова информация и прилагането на мерките против изпиране на пари в България. При набирането на емпиричния материал е ползван полуструктуриран въпросник, при който са определени темите, около които протичат интервютата, но формулировките на въпросите и тяхната последователност не са фиксирани. Някои интервюта подсказват допълнителни насоки, към които може в бъдеще да се фокусира изследователският интерес. Като респонденти са подбрани експерти от български финансови институции и държавната администрация, а изследването е обобщено с цел анализиране на основната теза на дисертацията. Изведени са и препоръки по отношение на

приложението на автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели и мерките срещу изпиране на пари в България.

### ***Национална нормативна рамка за автоматичен обмен на финансова информация***

Националната законодателна рамка в България за автоматичен обмен на финансова информация се развива интензивно през последните няколко години, като тя се детайлизира и разширява своя обхват.

Със Закон за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ЗИД на ДОПК) в сила 01/01/2016 г. в националното законодателство са въведени разпоредбите във връзка с прилагането на подписаното между правителствата на България и на САЩ на 05/12/2014 г. Споразумение за подобряване спазването на данъчното законодателство в международен аспект и въвеждането в действие на FATCA, на Директива 2014/107/ЕС (DAC2) на Съвета от 09/12/2014 г. по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане, както и на Многостранното споразумение между компетентните органи за автоматичен обмен на информация за финансови сметки (CRS) по линия на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР).

За целта в дял втори, глава шестнадесета от ДОПК се създава нов раздел IIIa „Автоматичен обмен на финансова информация в областта на данъчното облагане“. В него са включени разпоредби, регламентиращи задълженията за извършване на комплексна проверка и събиране на информация с определени реквизити от българските финансови институции, предоставянето ѝ на Националната агенция по приходите (НАП) и съответно препращането ѝ от страна на НАП към компетентния орган на участваща юрисдикция. Предвижда се Националната агенция за приходите да получава данни за финансовите сметки на българските местни лица от държавите членки на ЕС и държавите, участващи в Многостранното споразумение на ОИСР, като те включват адрес, дата и място на раждане, данъчен номер, както и наличност по сметката към края на съответната календарна година, изплатените дивиденди, лихви и доходи и др. Споразумението между Република България и САЩ за подобряване спазването на данъчното законодателство в международен аспект и въвеждането в действие на FATCA не е реципрочно, като информация се предоставя само от българската страна. Един от основните мотиви за ратифицирането на нерепричното междуправителствено споразумение е, че при липса на подобно споразумение може да се стигне до евентуалното негативно влияние върху българските финансови институции, поради възможността да бъдат третирани като неучастващи по отношение на FATCA и съответно санкционирани с 30% данък върху определени доходи и плащания с източник САЩ<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Мотиви към проекта на Закон за ратифициране на Споразумението между правителството на Република България и правителството на Съединените американски щати за подобряване спазването на данъчното законодателство в международен аспект и въвеждането в действие на FATCA (<http://www.parliament.bg/bg/bills/ID/15210>).

В дисертацията са проследени законодателните промени в България, свързани с автоматичния обмен на данъчна информация. За целите на изследването прегледът на развитието на българското законодателство в областта на автоматичния обмен на финансова информация е извършен паралелно с разглеждане на нормативната уредба в България по отношение на мерките срещу изпирането на пари.

### *Мерки срещу изпиране на пари*

Българската законова рамка в областта на мерките срещу изпиране на пари постепенно се усъвършенства. Правната основа за разследването на това престъпление в България първоначално се съдържа в разпоредбите на Закона за мерките срещу изпирането на пари от 1998 г. и в Правилника за прилагането на Закона за мерките срещу изпирането на пари от 2006 г. Приетият още през 2003 г. Закон за мерките срещу финансирането на тероризма е основна неизменна част от българската нормативна рамка в борбата срещу изпирането на пари.

Законът за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП) претърпява множество изменения и допълнения, за да бъде съобразен в най-голяма степен със стандартите, заложи в Четиридесетте препоръки на FATF и директивите на ЕС. Съгласно ЗМИП е създадено българско звено за финансово разузнаване – дирекция „Финансово разузнаване” на Държавна агенция „Национална сигурност” (ДАНС).

Наказателноправната уредба, касаеща изпирането на пари, е регламентирана в чл. 253 от Наказателния кодекс. Основният състав на изпирането на пари е разписан в ал. 1 на същия член: „Който извърши финансова операция или сделка с имущество, или прикрива произхода, местонахождението, движението или действителните права върху имущество, за което знае или предполага, че е придобито чрез престъпление или друго общественоопасно деяние, се наказва за изпиране на пари с лишаване от свобода от една до шест години и глоба от три хиляди до пет хиляди лева”. Изпирането на пари е формално престъпление и то става довършено с осъществяване на деянието, без да е необходимо настъпването на определен престъпен резултат. Формулировката определя посоченото престъпление като форма на последваща престъпна дейност<sup>75</sup>.

През март 2018 г. е приет нов Закон за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП), публикуван в брой 27 на Държавен вестник от 27 март 2018 г., който има за цел постигането на съответствие и ефективното прилагане на изискванията на Директива (ЕС) 2015/849. Задължените лица по закона са кредитни, платежни и финансови институции, застрахователи (определени категории), търговци на едро, лизингови предприятия, инвестиционни посредници, пенсионноосигурителни дружества (за част от извършваните от тях дейности), юридически лица с нестопанска цел (при наличието на определени предпоставки), счетоводители и юристи (предоставящи определени типове услуги), нотариуси, частни

---

<sup>75</sup> Владимирова, А., *Изпирането на пари като престъпление против финансовата система*, София: НБУ.

съдебни изпълнители, регистрирани одитори, обменни бюра, лица, които извършват по занятие посредничество при сделки с недвижими имоти и др.

В мерките за превенция на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари по ЗМИП се включват: комплексна проверка на клиентите; събиране и изготвяне на документи и друга информация; съхраняване на събраните и изготвените документи, данни и информация; оценка на риска от изпиране на пари и финансиране на тероризма; разкриване на информация относно съмнителни операции, сделки и клиенти; разкриване на друга информация за целите на закона; контрол върху дейността на задължените субекти; обмен на информация и взаимодействие на национално равнище, както и обмен на информация и взаимодействие между дирекция „Финансово разузнаване“ на Държавна агенция „Национална сигурност“, звената за финансово разузнаване на други държави и юрисдикции, както и с компетентните в съответната сфера органи и организации на други държави.

Разширява се обхватът на лицата, които попадат в дефиницията „видна политическа личност“ и свързани с тях лица, спрямо които се прилагат мерки за разширена комплексна проверка. Лицата с важни обществени функции съгласно българския Закон за мерките срещу изпиране на пари са следните категории: държавни глави, ръководители на правителства, министри и заместник-министри или помощник-министри; членове на парламенти или на други законодателни органи и др.

В Раздел VI на ЗМИП се регламентират изискванията за идентифицирането на всяко физическо лице, което е действителен собственик на клиент - юридическо лице или друго правно образувание.

Важно е да се отбележи, че в административнонаказателните разпоредби на ЗМИП са залегнали изключително високи глоби и имуществени санкции.

През декември 2019 г. влизат в сила изменения и допълнения на Закона за мерките срещу изпиране на пари, с които в националното законодателство са въведени изискванията на Директива (ЕС) 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 година за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма. С промените в закона се включени нови категории задължени лица.

Сред основните законови разпоредби в режима по идентифициране на действителните собственици и проверка на тяхната идентификация, е изричното формулиране на задължение за всички учредени на територията на България юридически лица и други правни образувания да разполагат и да предоставят в определените в закон случаи подходяща, точна и актуална информация относно физическите лица, които са техни действителни собственици, включително с подробни данни относно притежаваните от тях права. Съгласно разпоредбата на чл. 63, ал. 1 от ЗМИП информацията за действителния собственик се вписва по партидите на учредените на територията на Република България юридически лица и други правни образувания в търговския регистър, в регистъра на юридическите лица с нестопанска цел и в регистър БУЛСТАТ.

Анализът на разпоредбите на ЗМИП за действителните собственици на юридически лица и правни образувания води до заключението, че с новите разпоредби значително е засилена прозрачността на тази фигура, което ще окаже влияние и върху автоматичния обмен на информация за данъчни цели в случаите, когато следва да се предоставят данни за действителните собственици на правно образувание от страна на финансовите институции. Прозрачността на информацията за действителната собственост има съществена роля за възпиране и разкриване на укриването на данъци и изпирането на пари.

### ***Национална оценка на риска за целите на мерките срещу изпиране на пари***

Превенцията срещу изпирането на пари и финансирането на тероризма е от важно значение за сигурността и просперитета на България. Създадена е нормативна и институционална рамка за събиране на данни, наказателно преследване на извършителите на тези престъпления и надзор. Съществува необходимостта от допълнително засилване на механизмите за предотвратяване на изпирането на пари и финансирането на тероризма с цел противодействие на променящата се престъпна среда. В тази връзка в дисертацията е разгледана Националната оценка на риска (НОР), която е необходима за идентифициране и оценка на заплахите и уязвимостите от изпиране на пари и финансиране на тероризъм за страната, на основните риск сценарии, вероятността за тяхното настъпване и последици от тях за икономиката и финансовата система на България и ЕС. Задължените лица следва да приведат вътрешните си правила в съответствие с Националната оценка на риска. НОР служи и като основа за оценките на риска от страна на финансовите институции, въз основа на които те изготвят рисков профил на клиентите си.

### ***Автоматичният обмен на финансова информация за данъчни цели и превенцията на изпирането на пари през погледа на експерти***

В дисертационния труд са обобщени отговорите от проведени десет дълбочинни интервюта, като при събирането на отговорите са използвани полуструктурирани въпросници. Някои интервюта подсказаха допълнителни насоки, към които да се насочи изследователският интерес. Основната цел на интервютата беше всеки респондент да изложи своите възгледи за основните проблеми, които се изследват в дисертацията. При избора на респонденти авторът се е стремил да идентифицира експерти, които са представители както на публичния, така също на частния и неправителствения сектор, като по този начин е осигурена възможност за изследване на по-широк кръг независими едно от друго мнения. Проведени са дълбочинни интервюта предимно с експерти от кредитни институции (банки); от фирми за консултантски услуги в областта на финансите, данъчните и правните услуги; бивш служител на Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС); служител на Българска народна

банка (БНБ); служител на Националната агенция за приходи (НАП); преподавател във Висшето училище по застраховане и финанси.

Получената информация от проведените интервюта е представена чрез таблична форма за всеки един от включените въпроси и получените отговори. Следва да се има предвид, че респондентите участват в интервютата в лично качество и предоставените от тяхна страна мнения и коментари не представляват мнението на институцията, респективно на университета, в която/който работят. Като резултат от проведените интервюта бяха потвърдени редица авторови виждания за актуалността на анализирания материя и формулираната теза на изследването.

Респондентите се обединяват около мнението, че автоматичният обмен на информация и мерките срещу изпирането на пари имат положително влияние върху финансовата система на България и на държавите членки на ЕС от гледна точка на рисковете, свързани с финансови измами. Този резултат е в унисон с тезата на дисертацията, според която засилването на ролята на Европейския съюз в тази област е необходима и с положителен знак по отношение на финансовия сектор в ЕС и отделните държави членки.

Респондентите посочват, че предизвикателствата в тази област са свързани с необходимостта от подобряване на качеството на информацията от автоматичния обмен, със защитата на личните данни и банковата тайна, с високите разходи, направени от държавите членки, свързани главно с разработването и поддръжката на информационни системи, с техническите усложнения, също така с липсата на капацитет (технически и човешки фактор) за навременно обработване на данните, с различното ниво на опит и развитие на националните системи на държавите членки в областта на такъв тип технологии, с риска от налагане на санкции от нормативно несъответствие и репутационен риск за финансовите институции, с усложняване на нормативната база. Всички тези аспекти водят до заключението, че държавите членки и техните финансови институции имат немалко разходи и необходимост от допълнителен ресурс във връзка с по-строгите мерки за финансова прозрачност в ЕС.

Всички коментари и мнения от страна на респондентите налагат представата, че нормативната и практическа система за превенция и сътрудничество в разглежданата област ще се развива допълнително, като основно значение за нейното надграждане ще има Европейският съюз. Резултатът от дълбочинните интервюта потвърди основните авторови изводи, а именно че обменът на информация за финансови сметки и мерките за превенция на изпирането на пари в тяхната взаимовръзка неминуемо ще доведат до по-висока степен на прозрачност във финансовата сфера и ще повишат правната сигурност в България и в ЕС като цяло. От друга страна тези позитивни тенденции са свързани с нормативна, финансова и административна тежест за финансовите институции в ЕС.

## *Препоръки за системите на автоматичен обмен и мерките срещу изпиране на пари в България*

Анализирайки законодателните промени в България по отношение на автоматичния обмен за данъчни цели и мерките за превенция на изпирането на пари прави впечатление, че те са основно продиктувани от необходимостта за хармонизация със законодателството на Европейския съюз, което доказва основната теза за значителната роля на Европейския съюз по отношение на превенцията. Измененията в ДОПК за обмена на финансова информация и приемането на новия Закон за мерките срещу изпирането на пари са мотивирани съответно от Директива 2014/107/ЕС и Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския съюз.

Въз основа на направеното изследване в глава четвърта по отношение на България, могат да се очертаят няколко основни препоръки за системите на автоматичен обмен и мерките срещу изпиране на пари в страната. Те са направени от автора на настоящото изследване и имат поне две приложни характеристики. От една страна те могат да послужат на властите и администрацията в България като ориентир относно това в каква посока следва да се насочат усилията за подобряване на автоматичния обмен на информация и мерките срещу изпиране на пари. От друга, тези препоръки могат да послужат и за насочване на бъдещ изследователски интерес по отношение на разглежданите в дисертационния труд сфери.

- Необходимо е повишаване на нивото на сигурност на личните данни, както по отношение на автоматичния обмен, така и във връзка с мерките за превенция на изпирането на пари, тъй като в контекста на автоматизацията на обмена на информация и по-строгите мерки срещу изпирането на пари нараства рискът от пробиви в сигурността на данните както за България, така и за Европейския съюз като цяло.
- Следва да бъде увеличено количеството на подаваните данни от България с данъчен идентификационен номер с цел съпоставяне на информацията от другите участващи юрисдикции и по-пълноценното използване на обменените данни за данъчни цели.
- Необходимо е по-ефективно използване на получената информация по линия на автоматичния обмен – в европейското законодателство не съществува правно задължение по отношение на това как да бъдат използвани предоставените данни за финансови сметки. Ето защо в компетенцията на съответната държава е да въведе подходящи процедури за увеличаване на данъчните приходи въз основа на получените данни от другите участващи юрисдикции.
- Особен акцент следва да се постави върху повишаване на общия капацитет за прилагане на действащото законодателство, особено що се отнася до институционалната координация и човешките ресурси. От една страна тези усилия следва да са насочени към държавните органи, а от друга и към т. нар. задължени лица, които трябва да прилагат тези мерки, като например банките, инвестиционните посредници, застрахователните дружества и т.н.

- Необходими са по-нататъшни усилия за ефективно приложение на правилата срещу данъчните измами и изпирането на пари. Неспазването на предвидените от закона формални вътрешни правила и процедури в рамките на финансовите институции би могло да намали ефективността на националните усилия срещу този тип престъпност.
- С оглед на извършването на периодични оценки на мерките за превенция на изпирането на пари е необходимо в България да се въведе рамка за оценка на тяхната ефективност.
- Също така е важно да се осъзнае необходимостта от подобро сътрудничество и координация между ДАНС, надзорните органи, НАП, правоприлагащите органи, прокуратурата и другите институции, ангажирани с мерките срещу изпирането на пари и данъчните измами, което се налага като извод и от проведените дълбочинни интервюта.

Може да се обобщи, че законовата уредба в страната се отличава с високи стандарти в превенцията срещу изпирането на пари и автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели. На национално ниво са въведени детайлни правила във връзка с изискванията на ЕС, насочени към установяване на крайния действителен титуляр на правото на собственост и прозрачността на тази фигура. Те ще повлияят положително върху автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели и превенцията на изпирането на пари. Въпреки това България продължава да бъде изложена на рискове от прилагането на престъпни схеми за избягване на данъци и изпиране на пари, които биха могли да бъдат намалени при прилагане на описаните по-горе препоръки.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключителната част от дисертацията са представени обобщено етапите, през които е преминало изследването, както и достигнатите в резултат на този процес научни изводи.

Основната изследователска цел, която бе поставена в дисертационния труд, е анализ на ролята на Европейския съюз по отношение на автоматичния обмен на информация за данъчни цели в контекста на неговата връзка с мерките за предотвратяване на изпирането на пари. Това бе постигнато чрез изпълнението на формулираните изследователски задачи в увода на дисертацията и посредством различни научни методи и похвати, включително исторически, сравнителноправен и статистически анализ, провеждането на дълбочинни интервюта и други, въз основа на които от изследователска гледна точка са идентифицирани перспективите и предизвикателствата пред процеса за постигане на финансова прозрачност чрез автоматичен обмен на данни за данъчни цели и превантивни мерки срещу изпирането на пари във връзка с влиянието на Европейския съюз.

В рамките на дисертационния труд е доказана основната изследователска теза, според която ролята на Европейския съюз по отношение на предотвратяването на данъчните злоупотреби и изпирането на пари нараства, като тази тенденция повлиява положително финансовия сектор в Европейския съюз, в т.ч. и в България. Увеличава се превенцията на рисковете за правилното му функциониране, репутацията и стабилността, но в същото време този процес е свързан с повишаване на разходите и нормативната тежест за финансовите институции. В тази връзка е анализиран цялостният международен контекст, в който става възможен автоматичният обмен на финансова информация за данъчни цели и конкретната непрекъснато усложняваща се нормативна база за обмен в областта на данъчното облагане в Европейския съюз. Изследвана е и взаимовръзката между автоматичния обмен на данни за данъчни цели и мерките за превенция на изпирането на пари, както и между европейската нормативна уредба и тази в България. Разгледани са последиците от автоматичния обмен на глобално ниво и в Европейския съюз, както и свързаните предизвикателства за финансовите институции в ЕС. Анализът на тематиката е обогатен с мненията и коментарите на експерти, които имат поглед върху практиката в тази област чрез качествения метод за събиране на данни под формата на дълбочинно интервю.

Изпълнени са и конкретните задачи на дисертационния труд. На първо място са изследвани теоретичните и нормативни основи при изграждането на системата за автоматичен обмен на информация за финансови сметки на глобално ниво и в ЕС, както и свързаните мерки за превенция на изпирането на пари. Анализиран е обменът на информация за данъчни цели като средство за международно сътрудничество относно споделянето на информация за данъчно задължените лица между юрисдикциите с цел да се предотврати трансграничното избягване на данъци. Доказано бе, че въвеждането на автоматичен обмен на финансови данни за данъчни цели е еволюция при международното предоставяне на информация, като при тази специфична форма се извършва

регулярен и автоматизиран пренос на данни за чуждестранните лица, които имат финансови сметки в участваща юрисдикция. Достига се до обобщението, че по този начин се минимализира трансграничния риск от укриване на преки данъци във връзка с активи в чужбина. Правната основа, върху която е изградена нормативната система в ЕС за автоматичен обмен на информация за финансови сметки, е Директива 2014/107/ЕС, а на глобално равнище - Многостранното споразумение между компетентните органи за автоматичен обмен на информация за финансови сметки.

Изпълнена е и следващата изследователска задача, като са очертани историческите и икономически предпоставки за автоматичния обмен на финансова информация в Европейския съюз в контекста на международните инициативи в областта. Анализът в изследването показва, че ключов елемент на тази реформа е въвеждането на концепцията за автоматичен обмен на данъчна информация в международната данъчна политика преди повече от половин век, която се реализира на практика на по-късен етап. Значителна роля за утвърждаването на автоматичния обмен на информация за финансови сметки изиграва Световната финансова криза от 2008 г., въвеждането на FATCA законодателството от Съединените американски щати и вече съществуващата правна рамка за административно сътрудничество за данъчни цели в областта на прякото облагане в ЕС. Автоматичният обмен на данъчна информация включва периодично предоставяне на данни относно различни категории доходи на данъкоплатците от държавата източник на дохода към държавата на пребиваване. Системата за обмен отговаря на необходимостта държавите да прилагат по-ефективно своите данъчни закони върху чуждестранните доходи на техните местни лица.

В рамките на третата изследователска задача е анализирано нивото на защита на личните данни и информацията, която представлява банковата тайна в Европейския съюз. Това се налага поради нарасналото количество данни, които се обменят между данъчните администрации. Правната защита на личните данни на физическите лица в ЕС се основава на Регламент (ЕС) 2016/679 - Общ регламент относно защитата на данните, който се прилага пряко във всички държави членки. Той е балансиращ инструмент в ЕС във връзка с намесата на държавите по отношение на личните данни на данъкоплатците.

За изпълнението на следващата изследователска задача е анализирана взаимовръзката между автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели и мерките за превенция на изпирането на пари. Изведено е заключението, че се наблюдава засилване на цялостния подход в регулациите на ЕС – на нормативно ниво все повече се отчита връзката между изпирането на пари и отклонението от данъчно облагане.

В рамките на петата изследователска задача са анализирани последиците от обмена на финансова информация в Европейския съюз и на глобално равнище от перспективата на отношенията на Европейския съюз с офшорните зони, развиващите се държави и Съединените американски щати. Подходът разкрива какви са системните измерения на явлениято, като са използвани статистически данни. Анализирани са характеристиките на офшорните зони и на тази основа са изведени изводи за

отношенията Европейски съюз - офшорни зони по отношение на Международния стандарт за обмен на информация. Перспективата на отношенията Европейски съюз - САЩ във връзка с FATCA също е важен аспект на анализа за бъдещото развитие на автоматичния обмен на глобалната сцена, като е изведена препоръка за евентуално уеднаквяване на двата стандарта за обмен на финансова информация. Извлечено е заключението, че участието на развиващите се държави е от съществено значение за ефективността на системата за автоматичен обмен на финансова информация. Разгледани са статистически данни за ползите и разходите от приложението на автоматичния обмен за данъчни цели в Европейския съюз, като са анализирани възможни бъдещи мерки на ЕС в областта.

По отношение на последната шеста изследователска задача е извършено задълбочено проучване в четвърта глава на приложимото българско законодателство като част от системата за превенция на Европейския съюз и са проведени дълбочинни интервюта.

През последните години България постигна съществен напредък в сферата на автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели и мерките срещу изпирането на пари, изразяващ се в приемането на множество законодателни мерки. Изграждането на опит в ефективното прилагане на мерките, свързани с избягването на данъци и изпирането на пари, представлява нелека задача. Страната е въвела съвременна правна рамка в тази област, но недостатъците в институционалната среда продължават да пречат за постигане на достатъчен напредък. Пред държавната администрация и задължените лица стоят множество предизвикателства, като осигуряване на допълнителен кадрови ресурс, който да отговаря за обмена на информация за данъчни цели и засилените мерки за превенцията на изпирането на пари, извършване на разходи за доразработване на информационните системи, въвеждане на нови процедури, отделяне на средства и време за обучение на служителите, подсибяване на контролни механизми за нормативно съответствие. В последния раздел от дисертацията са изведени препоръки за системите на автоматичен обмен и мерките срещу изпиране на пари в България, тъй като насочването на усилия и ресурс за по-ефективни мерки в тази област е оправдано не само поради финансовите ползи за държавния бюджет във връзка с превенцията на този вид престъпна дейност, но и поради съществуващия репутационен риск, както на ниво финансова институция, така и на национално равнище.

Приложението на регулациите за автоматичен обмен на информация и превенция на изпирането на пари в България, а и в Европейския съюз, е свързано с предизвикателства по отношение на намаляването на защитата на банковата тайна и защитата на личните права, включително правото на защита на личните данни съгласно Регламент (ЕС) 2016/679 (Общ регламент за защита на данните). Мнението на автора е, че намаляването на защитата на личните права следва да бъде пропорционално на обществения интерес в областта на предотвратяването на изпирането на пари и данъчните измами.

Възприетите норми на Европейския съюз за превенция на изпирането на пари отчитат връзката между изпирането на пари и отклонението от данъчно облагане, като се цели взаимодействието между регулациите да бъде допълнително засилено. Разгледаните тенденции в развитието и приложението

на нормативната рамка в тази област показват, че тя се усложнява, за да отговори на необходимостта от по-голяма прозрачност в Европейския съюз и на световната сцена. Глобализацията на икономиката изисква аналогична глобализация на политиките за борба с избягването на данъци и изпирането на пари, а хармонизацията им на национално и регионално ниво представлява съществена част от този процес. Поради предприетите действия и нуждата от допълнителни ефективни, систематични и единни мерки от държавите членки на ЕС на икономическия, финансов и фискален фронт с цел смекчаване на значителните негативни последици от избягването на данъци и изпирането на пари, ролята на Съюза в областта на данъчната политика и превенцията на изпирането на пари може да бъде определена като значима.

Режимът на автоматичен обмен на финансова информация все още „прохожда”, като много негови аспекти са отворени за дебат и научни изследвания. В областта на международното данъчно облагане започва нова ера на прозрачност и държавите имат интерес да възприемат новите тенденции, особено в условията на намаляващи данъчни приходи поради Ковид 19 пандемията. Нарастващата икономическа глобализация изисква увеличаване на данъчното административно сътрудничество между държавите и автоматичният обмен на информация за финансови сметки води света точно в тази посока, като мерките в данъчната област са свързани с тези за превенция на изпирането на пари. Европейският съюз има значителна роля в този процес, като тя рефлектира както по отношение на държавите членки, така и на световната сцена, а от нейното ефективно изпълнение зависи перспективата за развитие на Европейския съюз през следващите десетилетия.

## **5. Научни приноси в дисертационния труд**

1. Осъществено е задълбочено изследване на научната литература относно автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели.

2. Анализирани са свързаността между автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели и мерките за превенция на изпирането на пари, както и взаимодействието на тези две политики.

3. Изследвана е връзката на защитата на личните данни и банковата тайна в ЕС с автоматичния обмен на финансова информация, като са изведени конкретни препоръки за ограничаване на нарушенията на защитата на личните данни и банковата тайна.

4. Извършен е анализ на въпросите относно последиците от обмена на финансова информация в Европейския съюз и на глобално равнище.

5. Проведено е изследване на българското законодателство в областта на автоматичния обмен на данъчна информация и мерките срещу изпирането на пари, включително чрез метода дълбочинно интервю и са изведени препоръки за приложението на тези политики в България.

## 6. Списък на публикациите по темата и проблематиката на дисертационния труд

1. „Автоматичният обмен на финансова информация за данъчни цели в Европейския съюз и приложението му в България“, Сборник с доклади от втора съвместна докторантска научна конференция на катедра „Европеистика“ и катедра „Политология“ към Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ и Фондация за свободата „Фридрих Науман“ - „България и ЕС десет години по-късно какво (не) постигнахме?“, София, Минерва, 2017, с. 124-132, ISBN 978-619-90549-8-7.

2. „Ролята на Европейския съюз при автоматичния обмен на финансова информация в областта на данъчното облагане“, Сборник от доклади от трета съвместна докторантска научна конференция на катедра „Европеистика“ и катедра „Политология“ към Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ и Фондация за свободата „Фридрих Науман“ - Новата перспектива на Европейския съюз – приоритети и политики, София, Минерва, 2018, стр. 17 – 31, ISBN 978- 619-91 006-2-2.

3. „Международни инициативи за автоматичен обмен на финансова информация за данъчни цели“, Докторантски четения 2 / 2018. София, Университетско изд. „Св. Климент Охридски“, 2019, с. 145 – 158, ISSN 2603-3453.

4. „Предизвикателствата пред Европейския съюз във връзка с данъчните убежища и автоматичния обмен на финансова информация за данъчни цели“, Сборник от доклади от четвърта съвместна докторантска научна конференция на катедра „Европеистика“ и катедра „Политология“ към Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ и Фондация за свободата „Фридрих Науман“ - Европейският съюз с нов Европейски парламент – пътят напред. София, Минерва, 2019, с. 133 – 145, ISBN 978-619-91006-7-7.

5. „Preconditions for Automatic Exchange of Financial Account Information for Tax Purposes in the European Union“, IAI Academic Conference Proceedings, Vienna, 2019, pp. 172 – 178, ISSN 2671-3179.