



Брюксел, 18.5.2021 г.
COM(2021) 251 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

Данъчно облагане на предприятията за 21-ви век

1. Рамка на ЕС в областта на данъчната политика

1.1 Контекст

Контекстът на политиката на ЕС за данъчно облагане на предприятията се промени радикално през изминалата година. Коронавирусът засегна драстично обществата и икономиките в Европа и в световен мащаб. Предизвикателството, свързано с общественото здраве, се превърна в най-сериозната икономическа криза в историята на ЕС с огромни социални последици и нарастващи неравенства.

Пандемията възникна на фона на значими текущи тенденции, които оформят нашите икономики и общества, включително **застаряването на населението, изменението на климата, увреждането на околната среда, глобализацията и трансформацията на пазара на труда**. Пандемията също така ускори вече съществуващите тенденции за **цифровизация**, като все повече хора и предприятия извършват покупки, работят, общуват и извършват стопанска дейност онлайн. Тези тенденции оказват огромно въздействие върху съществуващите данъчни основи и налагат да се обмисли как да се оформят ефективните, устойчиви и справедливи данъчни рамки в бъдеще, включително чрез отчитане на цялостния данъчен микс (вж. каре 1).

Освен това понастоящем съществува консенсус, че основните понятия за статут на местно лице за данъчни цели и за данък при източника, на които се е основавала международната данъчна система през изминалия век, са остарели. В днешно време стопанските практики редовно включват извършването на дейност в дадена държава, без да се поддържа физическо присъствие там — ситуация, с която настоящите правила не са в състояние да се справят, докато цифровизацията на икономиката доведе и до нови възможности за манипулиране на съществуващите принципи чрез схеми за данъчно планиране.

В отговор на това правителствата все по-често прибегват до приемането на богато разнообразие от мерки за борба с избягването на данъци и за отклонение от данъчно облагане. Въпреки че тези мерки успяха да се справят с конкретни проблеми, това доведе до допълнителни усложнения. В резултат на множеството данъчни скандали, стриктното прилагане на правилата за държавна помощ и на необходимостта от финансиране на публичните разходи след финансовата криза, дискусиите относно реформата на международната рамка за корпоративно данъчно облагане се ускориха в началото на второто десетилетие на 21-ви век, което доведе до проекта за борба със свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби (BEPS)¹, ръководен от ОИСР и Г-20. Този процес постигна първоначалния си набор от резултати през 2015 г., които бяха приложени в ЕС, включително чрез директивите срещу избягването на данъци². Понастоящем международните дискусии напредват към глобално решение за

¹ Този проект вече обединява 139 юрисдикции по света.

² Директива (ЕС) 2016/1164 на Съвета от 12 юли 2016 г. за установяване на правила срещу практиките за избягване на данъци, които пряко засягат функционирането на вътрешния пазар, ОВ L 193, 19.7.2016 г., стр. 1.

реформиране на остарялата международна система за корпоративно данъчно облагане с действия, насочени към преразпределяне на правата на данъчно облагане и към минимално ефективно данъчно облагане. Независимо дали ще се постигне конкретно глобално споразумение или не, същността на тези дискусии ще повлияе на бъдещата структура на програмата на ЕС за данъчно облагане на предприятията.

Същевременно някои международни партньори като САЩ вече обявиха планове как ще разработят своята програма за данъчно облагане на предприятията през следващите години, с които се надхвърлят международните дискусии или се надгражда върху тях. В тези действия се признава, че са необходими приходи за финансиране на публичните инвестиции, за да се възстановят те по по-добър начин и да се подкрепи и поддържа приобщаващо икономическо възстановяване. Други държави като Обединеното кралство също обявиха мерки за корпоративно данъчно облагане в периода след COVID-19.

В този контекст ЕС се нуждае от стабилна, ефикасна и справедлива данъчна рамка, която да отговаря на **нуждите от публично финансиране**, като същевременно подкрепя възстановяването и екологичния и цифровия преход чрез създаване на **благоприятна среда за справедлив, устойчив и осигуряващ повече заетост растеж и инвестиции**.

1.2 Програма на ЕС в областта на данъчната политика

Действията на ЕС в областта на данъчното облагане на предприятията трябва да бъдат включени във всеобхватна програма на ЕС за данъчното облагане. В основата на тази програма е залегнала необходимостта от балансиран микс от данъчни приходи, както и необходимостта от данъчна система, ръководена от принципите на справедливост, ефикасност и опростеност.

Следните приоритети ще бъдат от изключително значение за постигането на тази визия:

- (i) Създаване на условия за справедлив и устойчив растеж

Програмата на ЕС за данъчното облагане допринася за постигането на общата цел за създаване на условия за справедлив и устойчив растеж чрез подпомагане на по-широкообхватните политики на ЕС, като например Европейския зелен пакт³, програмата на Комисията в областта на цифровите технологии, новата промишлена стратегия за Европа⁴ и съюза на капиталовите пазари⁵. Тя следва също така да допринесе за подпомагане на приобщаващото възстановяване в съответствие с принципите на Европейския стълб на социалните права.

³ COM(2019) 640 final.

⁴ COM(2020) 102 final.

⁵ Вж. например COM(2020) 590 final.

Данъчната система, която подкрепя екологичния преход, ще бъде жизненоважен инструмент за постигане на целите на Европейския зелен пакт. Данъчните мерки ще трябва да бъдат придружени от други инструменти за ценообразуване във връзка с околната среда, както и от регулаторни мерки, като същевременно надлежно се отчита въздействието върху разпределянето, така че да се гарантира справедлив преход.

На равнището на ЕС предстоящото предложение за реформа на Директивата данъчното облагане на енергийните продукти и електроенергията⁶ ще представлява решаваща стъпка напред в това отношение. Преразглеждането ѝ ще допълни други инициативи от пакета „Адаптиране към цел 55“ чрез рационализиране на системата от минимални ставки и премахване на остарелите освобождавания и намалени ставки. Като част от същия пакет Комисията ще предложи нови и реформирани механизми за ценообразуване в подкрепа на целите на ЕС в областта на климата, и по-специално механизъм за корекция на въглеродните емисии на границите (СВАМ), както и предложение за преразгледана схема на ЕС за търговия с емисии (СТЕ). На национално равнище държавите членки следва да увеличат усилията си за устойчивостяване на външните ефекти⁷ при надлежно отчитане на всички неблагоприятни социални въздействия, както и за постепенно премахване на вредните субсидии, включително като част от по-широкообхватни данъчни реформи⁸.

В Съобщението относно цифровото десетилетие⁹ Комисията определи целите на ЕС за цифровия преход до 2030 г. Данъчното облагане трябва да улесни този преход, като осигури среда, в която цифровите предприятия могат да процъфтяват. Същевременно данъчната рамка трябва да бъде адаптирана, така че да отразява по-добре реалността на цифровата икономика. Това предполага цифровизация и на данъчната администрация.

Данъчната рамка на ЕС трябва да бъде разработена така, че да допринася за по-силен единен пазар за възстановяването на Европа в съответствие с новата промишлена стратегия за 2020 г. и нейната актуализация, приета през май 2021 г.¹⁰ Тя следва да намали разходите за спазване на разпоредбите за предприятията, да улесни трансграничните инвестиции и да осигури подходяща среда както за МСП, така и за по-големите предприятия, за да просперира в една зелена и цифрова Европа.

⁶ Директива 2003/96/ЕО на Съвета от 27 октомври 2003 г. относно реструктурирането на правната рамката на Общността за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията (ОВ L 283, 31.10.2003 г., стр. 51).

⁷ В член 191, параграф 2 от ДФЕС се призовава за устойчивостяване на отрицателните външни ефекти, като замърсяване или други нанасящи вреди дейности, докато в Годишната стратегия за устойчив растеж за 2021 г. държавите членки се насърчават да включат в своите планове за възстановяване и устойчивост структурни реформи, включително „реформите на данъчната система, например чрез изместване на данъчната тежест от облагане на труда към данъци с по-слаб изкривяващ ефект“ (СОМ(2020) 575).

⁸ В подкрепа на този процес Комисията ще приеме препоръки относно начините за допълнително популяризиране на съответните инструменти и стимули за по-добро прилагане на принципа „замърсявателят плаща“, с което постепенно да бъде приключена ерата на „безплатното замърсяване“ като последващо действие в резултат на предстоящия доклад на Европейската сметна палата. СОМ(2021) 400.

⁹ СОМ(2021) 118 final.

¹⁰ СОМ(2021) 350 final.

Данъчната рамка на ЕС също играе ключова роля в подкрепата на развитието на съюза на капиталовите пазари (СКП)¹¹, по-специално чрез премахване на данъчните пречки пред трансграничните инвестиции и чрез преодоляване на преференциалното данъчно третиране на дълга в корпоративното данъчно облагане.

(ii) Осигуряване на ефективно данъчно облагане

Осигуряването на ефективно събиране на данъчните приходи е от огромно значение за финансирането на качествени обществени услуги и е предпоставка за справедливо разпределяне на данъчната тежест между данъкоплатците. То също така допринася за еднакви условия на конкуренция за предприятията, което подобрява конкурентоспособността на ЕС. Всяка година в ЕС се губят милиарди евро поради данъчни измами, отклонение от данъчно облагане и избягване на данъци¹². Данъчните разпоредби на отделните държави членки могат също така да доведат до загуби на приходи за други държави — членки на ЕС, например когато плащанията на авторски и лицензионни възнаграждения и лихви могат да се изплащат на получатели в юрисдикции с ниски или нулеви данъци, без да се плащат данъци в ЕС.

Каре 1: Данъчният микс на ЕС по пътя към 2050 г.

Данъчните системи ще трябва да бъдат модернизирани, за да отразяват по-добре текущото и бъдещото икономическо и социално развитие. Бюджетите на държавите членки разчитат в голяма степен на данъците върху труда, включително на социалноосигурителните вноски, които осигуряват над 50 % от общите данъчни приходи в ЕС-27. ДДС представлява над 15 % от общите данъчни приходи, докато други данъчни основи, като например екологичните данъци (~6 %), данъците върху недвижимо имущество (~5 %) или корпоративните доходни данъци (~7 %) имат относително малък принос¹³. Въпреки че цялостната структура на данъчните приходи в ЕС остана относително стабилна през последните две десетилетия¹⁴, водещите тенденции като изменението на климата и цифровата трансформация на пазара на труда вероятно ще окажат въздействие върху бъдещия данъчен микс в държавите —

¹¹ COM(2020) 590 final.

¹² Отклонението от данъчно облагане от страна на физически лица в международен мащаб води до загуба на данъчни приходи в размер на 46 милиарда евро годишно за държавите — членки на ЕС. Вж. ECOPA and CASE (2019) *Estimating International Tax Evasion by Individuals* (Оценяване на данъчните измами от физически лица в международен план), Taxation Papers 76. Освен това се изчислява, че всяка година в ЕС се губят 35—70 милиарда евро поради избягването на корпоративен данък. Вж. Dover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E., & Merler, S (2015), *Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union* (За повече прозрачност, координация и хармонизиране на политиките за данъчно облагане в Европейския съюз), Служба на ЕП за парламентарни изследвания, 2015 г.; Álvarez-Martínez, M., Barrios, S., d'Andria, D., Gesualdo, M., Nicodème, G., & Pycroft, J. (2018) *How Large is the Corporate Tax Base Erosion and Profit Shifting? A General Equilibrium Approach* (Колко голямо е свиването на данъчната основа за корпоративно данъчно облагане и прехвърлянето на печалби? Подход за постигане на равновесие в общ план), CEPR Discussion Papers 12637; и Tørsløv, T., Wier, L., & Zucman, G. (2018) *The Missing Profits of Nations* (Липсващата печалба на нациите), NBER Working Paper 24701.

¹³ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/economic-analysis-taxation/data-taxation_en

¹⁴ Европейска комисия, *Годишен преглед на данъчното облагане — издание за 2021 г.*, предстои публикуване.

членки на ЕС.

Застаряването на населението и нарастването на нестандартния труд може да намалят способността на данъчното облагане на труда да генерира същите приходи като в днешно време. Основавайки се на Зелената книга относно застаряването на населението¹⁵ и Доклада от 2021 г. относно застаряването на населението¹⁶, това ще наложи да преосмислим начина, по който се облага трудът и последиците за другите данъчни основи, като се отчете необходимостта от устойчиви приходи и справедливост между поколенията, както и да допринесем за устойчивостта на системите за социална закрила. Традиционно високата данъчна тежест върху труда в ЕС, включително в сравнение с други развити икономики, ще трябва да бъде допълнително намалена, за да се подпомогне конкурентоспособността, заетостта и създаването на работни места след кризата¹⁷.

Същевременно ставките на данъците върху потреблението вече са на исторически високи равнища, тъй като ставките на ДДС бяха увеличени през годините след финансовата криза. Следва да се приоритизира ограничаването на неефективното използване на намалените ставки за ДДС и освобождаванията, които често не успяват да постигнат предполагаемата цел на политиката по отношение на тях.

Продължава да нараства значението за данъчните политики на ЕС на данъците, свързани с определено поведение, като например екологичните и здравните данъци. Добре разработените екологични данъци помагат да се подкрепи екологичният преход, като отправят правилни ценови сигнали, както и чрез прилагане на принципа „замърсителят плаща“¹⁸. Те също така генерират приходи, които биха могли да компенсират някои от необходимите намаления на данъците върху труда. По подобен начин здравните данъци, например върху тютюна или алкохола, могат да подобрят общественото здраве и да спасят човешки животи, като същевременно намалят натиска върху системите за обществено здравеопазване.

И накрая, един ориентиран към бъдещето данъчен микс ще изисква справедливо и ефективно данъчно облагане на капиталовите доходи както на физическите лица, така и на корпорациите. Същевременно ще е необходимо опростяване и предприемане на други мерки за намаляване на административната сложност. Освен това периодичните данъци върху недвижимото имущество могат да представляват относително ефективен начин за увеличаване на данъчните приходи. При все това по отношение на предизвикателствата във връзка с разпределянето и административните предизвикателства, отнасящи се до оценката на имуществото,

¹⁵ COM(2021) 50 final, 27.1.2021 г.

¹⁶ Доклад от 2021 г. относно застаряването на населението. Икономически и бюджетни прогнози държавите — членки на ЕС (2019—2070 г.), Institutional Paper 148, май 2021 г.

¹⁷ В периода от 2012 до 2020 г. средната данъчна тежест в ЕС-27 за едно лице, получаващо средна заплата, е намаляла с повече от 2 процентни пункта.

¹⁸ Член 191, параграф 2 от ДФЕС.

трябва да се намерят подходящи решения.

Въз основа на тези съображения Комисията ще започне по-широкообхватно обсъждане, което следва да завърши със симпозиум по данъчни въпроси относно „данъчния микс на ЕС по пътя към 2050 г.“, който ще се проведе през 2022 г. При това обсъждане ще бъдат взети предвид изложените по-горе принципи, както и въздействието, което евентуалните промени в данъчния микс могат да окажат върху разпределянето, включително ефектът им върху домакинствата с ниски доходи.

Принципите, посочени в настоящия раздел, следва да се прилагат и по отношение на системата на собствените ресурси за финансиране на бюджета на ЕС. В съответствие с мандата от Европейския съвет и ангажиментите, поети в Междуинституционалното споразумение¹⁹, придружаващо новата многогодишна финансова рамка, Комисията ще представи и предложения за нови собствени ресурси, които ще допринесат за възстановяването на средствата по NextGenerationEU. След първоначален набор от предложения през юли 2021 г., които ще включват предложения за механизъм за корекция на въглеродните емисии на границите (СВАМ), данък върху цифровите технологии и преразглеждане на СТЕ на ЕС, Комисията ще предложи допълнителни нови собствени ресурси, които биха могли да включват данък върху финансовите сделки и собствен ресурс, свързан с корпоративния сектор.

Предложението за СВАМ ще представлява част от предстоящия пакет „Адаптиране към цел 55“. Той ще има за цел да намали риска от изместване на въглеродни емисии, като гарантира, че цената на вноса отразява по-точно съдържанието на въглерод, ако трети държави не са установили също толкова амбициозни политики в областта на климата. Той ще допринесе и за постигането на целите в областта на климата, като стимулира производителите от трети държави и вносителите от ЕС да внедрят технологии с ниски нива на въглеродни емисии. Механизмът за корекция на въглеродните емисии на границите ще бъде напълно съвместим със задълженията в рамките на СТО и с други международни задължения.

Цифровите дружества обикновено плащат по-малко данъци от другите дружества, а данъците, които плащат, невинаги са от полза за държавите, в които се осъществяват техните дейности. Данъкът върху цифровите технологии ще осигури справедлив принос на цифровия сектор за финансирането на възстановяването в ЕС и за обществото като цяло. Той ще бъде разработен по такъв начин, че да бъде независим от предстоящото глобално споразумение относно реформата на международната система за корпоративно данъчно облагане и да е съвместим със задълженията в

¹⁹ Междуинституционално споразумение между Европейския парламент, Съвета на Европейския съюз и Европейската комисия относно бюджетната дисциплина, сътрудничеството по бюджетни въпроси и доброто финансово управление и относно новите собствени ресурси, включително пътна карта за въвеждането на нови собствени ресурси (ОВ L 433I, 22.12.2020 г., стр. 28—46).

рамките на СТО и с други международни задължения²⁰. Този данък ще бъде съвместим с ключовата цел на политиката за подкрепа и ускоряване на цифровия преход. След създаването му той ще съществува успоредно с прилагането на споразумение на ОИСР за споделяне на част от данъчната основа на най-големите многонационални предприятия, след като споразумението бъде ратифицирано и транспонирано в правото на ЕС.

1.3 Какво означава това за данъчното облагане на предприятията в ЕС?

Данъчното облагане на предприятията следва да гарантира, че **данъчната тежест се разпределя справедливо между предприятията** и че **облагаемите приходи се разпределят справедливо между различните юрисдикции**. **Цялостната система следва да бъде опростена**, за да се намалят разходите за спазване на разпоредбите, и следва да улеснява инвестициите и растежа, като така се укрепва единният пазар. Въпреки напредъка по премахването на пречките пред единния пазар в други области, дружествата, които извършват стопанска дейност в ЕС все още са принудени да се съобразяват с до 27 различни национални данъчни системи. Това богато разнообразие от национални данъчни правила създава ненужни разходи за спазване на разпоредбите **за предприятията, което обезкуражава трансграничните инвестиции в единния пазар**. Такъв е случаят както за по-големите предприятия, така и за **МСП, новосъздадените и други предприятия, които се стремят да се разрастват, разширяват и търгуват в трансграничен план**, като разходите за тези дейности са пропорционално по-големи²¹. Това води също така до пропуски и усложнения, които могат да оставят възможност за агресивно данъчно планиране, което възпрепятства еднаквите условия на конкуренция. Това вреди на инвестициите и на растежа, както и на конкурентоспособността на ЕС в сравнение с други международни партньори. Изборът на политика в областта на данъчното облагане на предприятията също влияе на това до каква степен данъчната система подпомага инвестициите. И накрая, данъчната система следва да сведе до минимум нежеланите деформации на стопанските решения, например към дългово финансиране, а не към финансиране със собствен капитал, като по този начин се подпомага устойчивото и дългосрочно корпоративно финансиране и накланянето на везните към собствения капитал на дружествата, натрупали опасно високо равнище на дълг, включително в резултат на кризата, предизвикана от COVID-19.

В съответствие с принципа на субсидиарност действията на ЕС в областта на данъчното облагане на предприятията следва да разглеждат предизвикателствата с ясно трансгранично измерение. Това включва премахване на породените от различията

²⁰ Настоящото предложение ще се различава от предложенията от 2018 г. за данък върху цифровите услуги (COM(2018) 148 final) и за значително цифрово присъствие (COM(2018) 147 final), които ще бъдат оттеглени.

²¹ Разходите за спазване на данъчното законодателство за големите дружества се изчисляват на около 2 % от платените данъци, докато за МСП те възлизат на около 30 % от платените данъци.

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/tax_survey.pdf

между националните данъчни системи пречки пред гладкото функциониране на единния пазар и пред трансграничните инвестиции.

Напредъкът на равнището на ЕС следва да бъде допълнен от подкрепа за националните действия в области, в които държавите членки могат най-добре да преценят потребностите на своята икономика и общество. Това включва определяне на нивото на ставката на корпоративния подоходен данък над минималните нива, които ще бъдат договорени в международен план (вж. раздел 2), като тази компетентност ще остане на национално равнище в ЕС, както и мерките на национално равнище, предназначени да подобрят данъчната администрация и да улеснят спазването на данъчното законодателство. Когато е целесъобразно, може да се приемат и по-целенасочени мерки, като например добре разработени и ефективни данъчни стимули, в подкрепа на по-широки цели на политиката. **В тези области ЕС може също така да играе роля при оформянето на програмата и обмена на информация, както и да предостави финансова подкрепа за националните реформи и инвестиции.** Механизмът за възстановяване и устойчивост (МВУ), който е залегнал в основата на програмата на ЕС за възстановяване, и Инструментът за техническа подкрепа (ИТП) могат да предоставят основното финансиране за модернизацията и цифровата трансформация на данъчните администрации, като същевременно подкрепят важни реформи на данъчната политика.

През последните години ЕС предприе важни стъпки, например като прие и започна да прилага директивите срещу избягването на данъци и Директивата за административното сътрудничество²². В рамките на група „Кодекс за поведение“ (Данъчно облагане на предприятия) държавите членки продължават да извършват партньорски проверки на своите данъчни режими, за да гарантират, че те отговарят на принципите на лоялна данъчна конкуренция. Освен това Европейският парламент е изключително активен в областта на данъчното облагане като цяло, и по-специално в областта на данъчното облагане на предприятията. Освен това, през юли 2020 г. Комисията прие **амбициозен план**²³ **за действие за по-справедливо, опростено и адаптирано към съвременните технологии данъчно облагане**, както и Съобщение относно доброто управление в областта на данъчното облагане в ЕС и извън него²⁴, което има за цел да засили допълнително **насърчаването от страна на ЕС на прозрачността и справедливото данъчно облагане както на европейско, така и на световно равнище**

В настоящото съобщение се определят допълнителни мерки в областта на данъчното облагане на предприятията както в краткосрочен, така и в дългосрочен план. Комисията ще предприеме бързи действия за изпълнение на предстоящото глобално споразумение относно преразпределянето на правата на данъчно облагане и минималното ефективно

²² Директива 2011/16/ЕС на Съвета от 15 февруари 2011 г. относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане (ОВ L 64, 11.3.2011 г., стр. 1).

²³ COM(2020) 312 final.

²⁴ COM(2020) 313 final.

данъчно облагане (вж. раздел 2). Освен това през следващите две години тя ще предприеме действия за справяне с непосредствените предизвикателства (вж. раздел 3). Освен това в съобщението се определя план за цялостна рамка на ЕС за данъчно облагане на предприятията, пригодена за следващите десетилетия (вж. раздел 4).

2. Реформа на международната рамка за корпоративно данъчно облагане

2.1 Провеждани понастоящем глобални дискусии

Натоварена с мандат от Г-20, приобщаващата рамка на ОИСР работи по глобално, основано на консенсус решение за реформа на международната рамка за корпоративно данъчно облагане. Дискусиите са съсредоточени върху две широки работни направления: стълб 1 (частично преразпределяне на правата на данъчно облагане) и стълб 2 (минимално ефективно данъчно облагане на печалбите на многонационалните дружества). Двата стълба имат за цел да се решат различни, но свързани въпроси, които имат отношение към нарастващата глобализация и цифровизация на икономиката.

ЕС систематично насърчава амбициозни реформи на международно равнище, а обсъжданията в световен мащаб вече могат да се основават и на положителната ангажираност на новата администрация на САЩ. Оттеглянето на предишното предложение за „ограничаване на данъчните задължения“²⁵ и представянето на конкретни и конструктивни предложения по стълб 1 представляват важна стъпка и предлагат обещаваща възможност за постигане на реален напредък към глобално споразумение за споделяне на част от данъчната основа на многонационалните предприятия (МНП). Неотдавнашните съобщения на администрацията на САЩ относно намеренията ѝ за вътрешна реформа на корпоративното данъчно облагане са амбициозен крайъгълен камък и важна стъпка към постигането на споразумение по стълб 2, което ще сложи край на надпреварата за достигане на най-ниски равнища. Финансовите министри на държавите от Г-20 неотдавна потвърдиха отново ангажимента си за постигане на глобално и основано на консенсус решение до средата на 2021 г.²⁶

Стълб 1 има за цел да адаптира международните правила относно данъчното облагане на корпоративните печалби, така че да отразяват променящия се характер на стопанските модели, включително способността на дружествата да извършват стопанска дейност без физическо присъствие. Той ще даде право на пазарните юрисдикции да облагат част от печалбите на определени чуждестранни предприятия, като се предвижда преразпределяне на част от тези глобални печалби между

²⁵ По същество това би направило прилагането на стълб 1 незадължително за предприятията.

²⁶ <https://www.g20.org/wp-content/uploads/2021/04/Communique-Second-G20-Finance-Ministers-and-Central-Bank-Governors-Meeting-7-April-2021.pdf>.

юрисдикциите, в които групата разполага с клиенти или ползватели, като се използва договорена формула. Обсъжданията по стълб 1 първоначално бяха насочени предимно към дружествата, осъществяващи дейност в цифровия сектор. Предложеното решение обаче би могло да бъде опростено, като обхване по-малък брой МНП, и същевременно да бъде разширено, така че да обхване най-големите и най-печеливши многонационални дружества, независимо от стопанския сектор, в който извършват дейност.

Със стълб 2 ще бъде определен таван за прекомерна данъчна конкуренция, като се гарантира, че многонационалните предприятия подлежат на определено минимално ниво на данъчно облагане върху всички свои печалби всяка година. Глобализацията на икономиките и нарастващото използване на нематериални активи в световните вериги за създаване на стойност позволиха на някои многонационални дружества да прехвърлят печалбите си към юрисдикции с ниски данъчни ставки. Стълб 2 ще даде възможност на юрисдикциите да увеличат размера на данъците, плащани от големите многонационални дружества, така че да се достигне минимално ефективно равнище, като същевременно ще остави на отделните държави свободата да вземат решения относно характеристиките на своите данъчни системи. Такова минимално ефективно данъчно облагане на печалбата на предприятията ще ограничи възможностите за избягване на данъци.

И двата стълба на бъдещото глобално споразумение са в съответствие с визията на Комисията за рамка за данъчно облагане на предприятията за 21-ви век, описана в раздел 4. Техните цели се допълват взаимно и е необходимо решение и за двата стълба в рамките на глобалните дискусии. Те представляват стъпки към важните принципи на разпределянето въз основа на формула (чрез използването на формула за частично преразпределяне на правата на данъчно облагане по стълб 1) и на общо определяне на данъчната основа. Комисията участва активно в международните дискусии и работи с държавите членки, за да гарантира, че се вземат предвид въпроси от общ интерес за ЕС, като например съвместимостта с единния пазар и свеждането до минимум на административната сложност, както и че решенията са от полза за ЕС. В заключенията си от 25 март 2021 г. Европейският съвет също изрази отново категоричното си предпочитание и ангажимент към намирането на глобално решение и заяви, че ще се стреми към постигането на консенсусно решение до средата на 2021 г. в рамките на ОИСР.²⁷

2.2 Как ще се прилага глобалното споразумение в ЕС

След като бъде договорено и преобразувано в многостранна конвенция, прилагането на стълб 1 ще бъде задължително за участващите държави. **За да се гарантира последователното му прилагане във всички държави — членки на ЕС, включително тези, които не са членки на ОИСР и не участват в приобщаващата рамка, Комисията ще предложи директива за прилагането на стълб 1 в ЕС.**

²⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/48976/250321-utc-euco-statement-bg.pdf> (europa.eu)

За да се гарантира последователното му прилагане в рамките на ЕС и съвместимостта му с правото на ЕС, **основният метод за прилагане на стълб 2 ще бъде директива на ЕС, която ще отразява модела на правила на ОИСР с необходимите корекции.** Прилагането на глобално споразумение за минималното ефективно данъчно облагане ще има отражение и върху съществуващите и предстоящите директиви и инициативи на ЕС (вж. каре 2 по-долу).

Каре 2: Взаимодействия между споразумението за минимално ефективно данъчно облагане и съществуващите инициативи на ЕС

Прилагането на стълб 2 ще повлияе на съществуващите правила съгласно директивите срещу избягването на данъци, и по-специално на правилата за контролираните чуждестранни дружества (КЧД), които ще взаимодействат с основното правило по стълб 2 (правилото за включване на доходите или „ПВД“). Когато ПВД се прилага в ЕС, ще трябва да се проучи как най-добре да се адаптира взаимодействието между двете правила.

Транспонирането на стълб 2 следва да проправи пътя за постигане на съгласие по внесеното предложение за преработване на **Директивата относно данъчното облагане на лихви и роялти**²⁸, което е в Съвета от 2011 г. насам. Целта на преработената директива беше ползите от директивата (която премахва пречките, свързани с удържания при източника данък, пред трансграничните плащания на лихви и авторски и лицензионни възнаграждения в рамките на група дружества) да бъдат обвързани с условието лихвите да подлежат на данъчно облагане в държавата по местоназначение. Някои държави членки са на мнение, че посочената директива следва да разшири обхвата си и да определи минимално равнище на данъка в държавата по местоназначение като условие за възползване от липсата на удържане на данък при източника. Споразумение по стълб 2 ще осигури решение на този въпрос.

Както е предвидено в неотдавна приетото Съобщение на Комисията относно доброто управление в областта на данъчното облагане в ЕС и извън него²⁹, Комисията ще предложи стълб 2 да бъде въведен в критериите, използвани за оценка на трети държави в процеса по изготвяне на списъци на ЕС, така че да им се осигури стимул да се присъединят към международното споразумение. Това е в съответствие със съществуващия подход на ЕС да използва процеса по изготвяне на списъци за насърчаване на договорените на международно равнище добри практики.

3. Преминаване отвъд споразумението на ОИСР — целеви решения

В настоящия раздел се определя програмата на ЕС за данъчно облагане на предприятията за следващите две години, с мерки за подобряване на настоящата

²⁸ COM(2011) 714 final.

²⁹ COM(2020) 313 final.

система, като се поставя акцент върху двата приоритета за гарантиране на справедливо и ефективно данъчно облагане и за насърчаване на продуктивните инвестиции и предприемачеството.

3.1 Гарантиране на справедливо и ефективно данъчно облагане

Първата стъпка към по-справедлива данъчна система е **повишената публична прозрачност по отношение на данъците, които се плащат от големите икономически субекти**. Гражданите и организациите на гражданското общество все повече очакват гаранции за по-голяма прозрачност и справедливост по отношение на данъчното облагане на предприятията, и по-специално корпоративното подоходно облагане.

Комисията ще представи ново предложение за ежегодно публикуване на ефективната ставка на корпоративния данък на някои големи дружества с дейности в ЕС, като използва методиката, договорена за изчисленията по стълб 2. Ефективната ставка на корпоративния данък предоставя информация относно дела на корпоративния данък, който се плаща от дружествата, спрямо размера на генерираните от тях печалби, а не спрямо „облагаемите им печалби“, които могат да бъдат намалени чрез различни средства като данъчни облекчения. Следователно предложението ще подобри публичната прозрачност по отношение на реалната ефективна данъчна ставка, с която се облагат големите дружества в ЕС.

ЕС също така ще засили още повече **борбата срещу злоупотребата с фиктивни дружества** — т.е. дружества без никакво или с минимално присъствие по същество и реална икономическа дейност — чрез нова законодателна инициатива за неутрализиране на злоупотребата с фиктивни дружества за данъчни цели. Въпреки че няколко действия на равнището на ЕС и на международно равнище осигуряват инструменти за справяне със злоупотребата с данъчни структури, правните субекти без никакво или с минимално присъствие по същество и икономическа дейност продължават да пораждаат риск да бъдат използвани за неправомерни цели като агресивно данъчно планиране, отклонение от данъчно облагане или изпиране на пари. Въпреки че може да има основателни причини за използването на такива субекти, съществува необходимост от по-нататъшни действия във връзка със субектите и структурите, които се създават най-вече с цел да се намали данъчното задължение или да се прикрие некоректното поведение на групата или операциите, към които принадлежат тези субекти или структури, без да е налице присъствие по същество и реални икономически дейности в държавите, в които са учредени.

Предложението на Комисията ще включва определени действия, като например изискване от дружествата да представят на данъчната администрация необходимата информация, за да се прецени дали имат присъствие по същество и реална икономическа дейност, отказ да се предоставят данъчни облекчения, свързани със съществуването или използването на фиктивни дружества с цел злоупотреба, и въвеждане на нови изисквания за данъчна информация, мониторинг и данъчна прозрачност. Комисията също така възнамерява да предприеме по-нататъшни стъпки,

така че да не се позволява избягването на данъчно облагане на плащанията на авторски и лицензионни възнаграждения и лихви, напускащи ЕС (т.нар. „двойно данъчно необлагане“).

Успоредно с това Комисията ще продължи да използва всички инструменти, с които разполага, за да гарантира, че дружествата плащат своя справедлив дял от данъците, включително прилагането на правилата за държавна помощ. Макар прякото данъчно облагане да е от компетентността на държавите членки, държавите членки трябва да упражняват тази компетентност в съответствие с правото на Съюза, включително правилата за държавна помощ.

Действия за гарантиране на справедливо и ефективно данъчно облагане:

Действие 1: Внасяне на законодателно предложение за публикуване на ефективни данъчни ставки, с които се облагат големите дружества, въз основа на методиката, обсъждана във връзка със стълб 2 от преговорите в рамките на ОИСП (до 2022 г.)

Действие 2: Внасяне на законодателно предложение за определяне на правила на Съюза за неутрализиране на злоупотребата с фиктивни дружества за данъчни цели (до четвъртото тримесечие на 2021 г.)

3.2 Създаване на условия за продуктивни инвестиции и предприемачество

Данъчното облагане играе важна роля за подпомагане на предприятията да инвестират и да се разрастват, като насърчава и позволява на предприемачите да вземат икономически решения, които са желателни от социална гледна точка. Тази „благоприятстваща“ страна на данъчната политика представлява особено важна част от двойния преход и от икономическото възстановяване от пандемията от COVID-19.

Поради по-ограничения паричен поток МСП често разполагат с по-малък капацитет за поемане или финансиране на загуби, отколкото по-големите дружества. Ето защо много държави членки реагираха бързо по време на настоящата криза, за да облекчат непосредствената данъчна тежест за МСП, например чрез отсрочване на данъчните задължения. Третирането на загубите в държавите членки обаче продължава да се различава значително и има възможност за подобряване на средата за инвестиции и растеж. Паралелно с настоящото съобщение Комисията приема **препоръка към държавите членки относно третирането на загубите в национален план**. Това ще помогне да се гарантира лоялна конкуренция между дружествата и по-добра подкрепа за предприятията по време на възстановяването. Това вероятно ще бъде особено полезно за МСП. Службите на Комисията също така ще проучат в по-общ план перспективата за координирано третиране на трансграничното компенсиране на загуби с цел справяне с предизвикателствата, пред които са изправени МСП и други предприятия в началните етапи на тяхното разширяване в Европа.

С оглед на настоящата данъчна рамка, която дава възможност за данъчно приспадане на лихвите по дълга, данъчните правила продължават да са в полза на задлъжнялостта. Това означава, че дадено дружество може да приспадне лихви, свързани с дългово финансиране, но не и разходи, свързани с финансиране със собствен капитал, като например изплащането на дивиденди, което го стимулира да финансира инвестиции чрез дългови инструменти, а не чрез собствен капитал. Това може да допринесе за прекомерното натрупване на дългове, с възможни отрицателни странични ефекти за ЕС като цяло, ако някои държави бъдат изправени пред големи „вълни“ от неплатежоспособност. Преференциалното данъчно третиране на дълга също така ощетява финансирането на иновациите чрез собствен капитал. Този въпрос стана още по-належащ, тъй като размерът на дълговете на дружествата нарасна значително поради икономическата криза след пандемията от COVID-19. Поради това Комисията ще отправи **предложение за преодоляване на преференциалното данъчно третиране на дълга в корпоративното данъчно облагане чрез система от облекчения за финансиране със собствен капитал**, като по този начин ще допринесе за накланянето на везните към собствения капитал на дружествата, които са финансово уязвими. Предложението ще включва мерки за борба със злоупотребите, за да се гарантира, че мерките не се използват за непредвидени цели.

Действия за създаване на условия за продуктивни инвестиции и предприемачество

Действие 3: Приемане на препоръка относно третирането на загубите в национален план (паралелно с настоящото съобщение)

Действие 4: Изготвяне на законодателно предложение за създаване на облекчения за намаляване на преференциалното данъчно третиране на дълга (DEBRA) (до първото тримесечие на 2022 г.)

4. Преминаване отвъд споразумението на ОИСР — среда на ЕС за данъчно облагане на предприятията за 21-ви век

Консенсусът относно реформата на международните правила за корпоративно данъчно облагане ще представлява изключително важна стъпка към модернизирани правила за данъчно облагане на предприятията в световен мащаб. Поради основателни причини глобалното споразумение по стълб 1 първоначално ще се прилага само за ограничен брой дружества. За да може едно такова решение да функционира в световен мащаб, то трябва да може да се управлява от и между 139 юрисдикции с различни икономически профили и равнища на административен капацитет. Тясно интегрираният Европейски съюз със своя единен пазар обаче може и следва да отиде по-далеч.

Липсата на обща система за корпоративно данъчно облагане в рамките на единния пазар възпрепятства конкурентоспособността. Това се дължи на деформациите на инвестиционните и финансовите решения (когато те се ръководят от стратегии за

данъчна оптимизация, а не от други съображения) и на по-високите разходи за спазване на изискванията за предприятия, осъществяващи дейност в повече от една държава — членка на ЕС. Това създава неблагоприятно конкурентно положение в сравнение с пазарите на трети държави.

Поради това Комисията ще предложи нова рамка за подоходно данъчно облагане за предприятия в Европа (Бизнесът в Европа: рамка за подоходно данъчно облагане или BEFIT). BEFIT ще представлява единен правилник за корпоративно данъчно облагане за ЕС, основан на ключовите характеристики за обща данъчна основа и за разпределяне на печалбите между държавите членки въз основа на формула (формула за разпределяне). Тя ще се основава на напредъка в глобалните дискусии, където тези понятия вече се обсъждат, чрез използването на формула за частично преразпределяне на печалбите по стълб 1 и общи правила за изчисляване на данъчната основа за целите на прилагането на стълб 2. BEFIT ще гарантира, че предприятията на единния пазар могат да работят без неоснователни данъчни пречки. Същевременно тя ще гарантира, че наличието на несъответствия между системите за корпоративно данъчно облагане в ЕС не подкопава способността на държавите членки да генерират приходи, с които да финансират националните приоритети в областта на разходите.

Общите правила за определяне на основата за облагане с корпоративен данък ще доведат до значително опростяване за групите дружества, извършващи дейност на единния пазар. Вместо да се налага да спазва до 27 различни набора от правила за корпоративно данъчно облагане, групата ще може да определя данъчните си задължения във всяка държава — членка на ЕС, съгласно единен набор от правила. Това ще проправи пътя и за допълнително опростяване на административните процедури, като например възможността за единна данъчна декларация на ЕС за облагане с корпоративен данък за цялата група.

Това ново предложение ще замени внесените предложения за обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД)³⁰, които ще бъдат оттеглени.

Рамката BEFIT ще...

- ...създаде общ правилник за групите дружества, работещи на единния пазар в повече от една държава членка, като така се намалят пречките пред трансграничните инвестиции;
- ...намали бюрокрацията и разходите за спазване на разпоредбите в рамките на единния пазар, като по този начин ще се намали административната тежест за данъчните органи и данъкоплатците;
- ...бъде насочена към борбата с избягването на данъци и ще подкрепи създаването на работни места, растежа и инвестициите;

³⁰ COM(2016) 685 final и COM(2016) 683 final.

- ...осигури по-опростен и по-справедлив начин за разпределяне на правата на данъчно облагане между държавите членки;
- ...осигури надеждни и предвидими приходи от корпоративен данък за държавите членки.

BEFIT ще консолидира печалбите на установените в ЕС членове на многонационална група в единна данъчна основа, която след това ще бъде разпределена между държавите членки посредством формула, с цел облагане с националните ставки на корпоративния данък. Основните съображения ще са свързани с въпроса как да се определи подходяща тежест на продажбите по местоназначение, как да се отрази значението на пазара, на който извършва стопанска дейност дадена многонационална група, както и как следва да бъдат отразени активите (включително нематериалните активи) и трудът (персонал и заплати), така че да се гарантира балансирано разпределяне на приходите от корпоративен данък между държавите — членки на ЕС, които се характеризират с различни икономически профили.

С използването на формула за разпределяне на печалбите ще отпадне необходимостта от прилагане на сложни правила за трансферно ценообразуване за съответните дружества в рамките на ЕС. В различни държави вече се използват различни видове формули за разпределяне. Например в САЩ, Канада и Швейцария се използва формула за изчисляване на данъчната основа на регионално или поднационално равнище. За разлика от техния подход, трансферното ценообразуване изисква от предприятията да определят цени на сделките между членовете на една и съща многонационална група по същия начин, по който би била определена цена на съпоставима сделка между две несвързани предприятия („принцип на сделката между несвързани лица“). Международните насоки бяха актуализирани с действията на ОИСП по проекта BEPS във връзка с трансферното ценообразуване, но въпреки това тези принципи трудно да прилагат и налагат в условията на съвременната икономика, която разчита на нематериални и нетъргуеми активи. Работата по стълб 1 показва, че съществува интерес към различен подход при разпределянето на правата на данъчно облагане чрез използването на формула за преразпределяне на малка част от данъчната основа. BEFIT ще надгради и доразвие постигнатото чрез тази стъпка, така че да се създаде по-опростена система в рамките на единния пазар. За разлика от стълб 1, при който настоящите правила и преразпределянето на печалбите съгласно формула биха действали паралелно, формулата за разпределяне съгласно BEFIT би заменила настоящите правила за разпределяне на данъчната основа в рамките на единния пазар за съответните дружества.

Чрез комбинация от формула за разпределяне и общ правилник за данъчната основа BEFIT ще представлява важна стъпка от изграждането на по-стабилна система за корпоративно данъчно облагане в рамките на единния пазар. Въпреки че принципите на обща данъчна основа и на формула за разпределяне бяха включени и в предишното предложение за ОКООКД, новото предложение ще отрази значителните промени в

икономиката и в международната рамка след март 2011 г., когато първоначално беше предложена ОКООКД. По-специално, новото предложение ще доразвие възприетия в предстоящото глобално споразумение подход в предложенията си за определяне на данъчната основа. То ще включва и различна формула за разпределяне, която ще отразява по-добре реалността на днешната икономика и на развитието в световен план, по-специално чрез по-добро отчитане на цифровизацията.

Комисията ще работи в тясно сътрудничество с държавите членки при изготвянето на настоящото предложение, като ще вземе предвид и становищата на Европейския парламент и като се консултира със стопанския сектор и групите на гражданското общество.

Действие за по-дългосрочна рамка за данъчно облагане на предприятията

Действие 5: Внасяне на предложение за BEFIT (Бизнесът в Европа: рамка за подоходно данъчно облагане), с което се преминава към общ правилник за данъчното облагане и се осигурява по-справедливо разпределяне на правата на данъчно облагане между държавите членки (2023 г.)

5. Заключение

Предстоящото глобално споразумение ще представлява решителна стъпка напред в реформата на международната система за корпоративно данъчно облагане, като ще бъде насочено към значими предизвикателства, свързани с разпределянето на правата на данъчно облагане и минималното ефективно данъчно облагане в световен мащаб. На равнището на ЕС трябва да надграждаме върху този напредък и да доразвием също толкова амбициозна програма за данъчно облагане на предприятията, която да гарантира справедливо и ефективно данъчно облагане и да подкрепя продуктивните инвестиции и предприемачеството. Мерките, обявени в настоящото съобщение, заедно с вече започналата работа, ще помогнат на ЕС да осъществи напредък и ще постигнат визията за рамка на ЕС за данъчно облагане на предприятията, подходяща за посрещане на предизвикателствата на 21-ви век и насочена към добре функциониращ единен пазар.