



Брюксел, 17.6.2015 г.  
COM(2015) 302 final

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

**Справедлива и ефикасна система за корпоративно данъчно облагане в  
Европейския съюз: пет ключови области за действие**

{SWD(2015) 121 final}

## **Въведение**

Един от приоритетите на Европа днес е да насърчава устойчивия растеж и инвестициите в рамките на един по-справедлив и по-задълбочен единен пазар. Европа се нуждае от рамка за справедливо и ефикасно данъчно облагане на корпоративните печалби, с помощта на която данъчната тежест да се разпредели справедливо, да се насърчават устойчивият растеж и инвестициите, да се диверсифицират източниците на финансиране на европейската икономика и да се засили нейната конкурентоспособност.

Корпоративното данъчно облагане е централен елемент на справедливата и ефикасна данъчна система. То е важен източник на постъпления за държавите членки и важен фактор, мотивиращ стопанските решения на дружествата, например по отношение на инвестициите и научноизследователската и развойната дейност.

Съществуващите разпоредби за данъчно облагане вече не се вписват в съвременния контекст. Корпоративният доход се облага на национално равнище, но икономическата обстановка днес е белязана от глобализацията, мобилността и цифровите технологии. Стопанските модели и корпоративните структури станаха по-сложни, което улеснява прехвърлянето на печалби. Това на свой ред прави трудна задачата да се определи коя държава следва да обложи с данък дохода на мултинационалните дружества.

Някои дружества използват тази ситуация, за да прехвърлят изкуствено печалбите си към данъчните юрисдикции с най-ниски данъци и да минимизират общия си данъчен принос. Фактът, че някои печеливши мултинационални дружества изглежда плащат много ниски подоходни данъци, докато много граждани са тежко засегнати от рестриктивната фискална политика, предизвиква недоволство сред обществото. Това усещане за липса на справедливост е заплаха за социалния договор между правителствата и техните граждани, която може да засегне спазването на данъчните задължения изобщо. Необходимо е спешно да се противодейства на тези злоупотреби с корпоративното данъчно облагане и да се преразгледа съответната нормативна уредба, за да се намери по-адекватен отговор на агресивното данъчно планиране.

Същевременно все още има предприятия, които са обект на двойно данъчно облагане върху дохода в повече от една държава членка. Сложните и непрозрачни данъчни разпоредби са неефикасни. Те поставят малките предприятия, които са гръбнакът на европейската икономика, в неблагоприятно положение. Те създават несигурност в момент, когато предприятията се нуждаят от правна сигурност, за да инвестират. Увеличаването на бездруго голямата данъчна тежест върху труда пречи на растежа. Данъчните системи, които благоприятстват финансирането чрез дълг, вместо чрез собствен капитал, не стимулират дружествата да изградят солидна капиталова база и да използват капиталовите пазари.

Липсата на координация между държавите членки по отношение на корпоративното данъчно облагане създава пречки за дружествата, упражняващи стопанска дейност в единния пазар, тъй като те се сблъскват с 28 различни данъчни

основи за облагане с корпоративен данък — това води до високи разходи за спазване на данъчното законодателство и до административна тежест, които са в ущърб на европейската конкурентоспособност. Това също така дава възможност на дружествата да се възползват от съществуващите несъответствия. Интензивната конкуренция за мобилни данъчни основи създаде нови възможности за агресивно данъчно планиране, докато други дружества все още се сблъскват с двойно данъчно облагане.

На 18 март Комисията предложи пакет от мерки за постигане на повече прозрачност в областта на корпоративното данъчно облагане в ЕС. В настоящото съобщение е представен един по-всеобхватен европейски подход към корпоративното данъчно облагане.

## **Предизвикателства и цели**

### **Исторически контекст**

Повечето от сега действащите системи за корпоративно данъчно облагане възникват след първата световна война. Тогава мултинационалните дружества са били предимно промишлени предприятия, произвеждащи материални стоки. Стопанските модели са били до голяма степен децентрализирани, а производствените процеси — ясно разделени между дружеството майка и дъщерните дружества. Поради това облагането с данък при източника, при което печалбите се облагат там, където са реализирани, е било относително лесно изпълнимо. За да се гарантира справедливо разпределение на данъчните постъпления между държавите, като същевременно се избягва двойното данъчно облагане, бе създадено трансферното ценообразуване въз основа на принципа на сделката между несвързани лица. Този принцип гарантира, че цените на вътрешногруповите сделки са съпоставими с пазарните цени, което осигурява яснота при разпределянето на печалбата в рамките на дадено мултинационално дружество. Предпочитаният инструмент за уреждането на трансгранични спорове в областта на корпоративното данъчно облагане са били двустранните договори, а не многостранният подход.

Като цяло тази международна рамка за корпоративно данъчно облагане е функционирала добре във времена на ограничена трансгранична дейност и традиционни стопански модели. Но с развитието на икономиката и глобализиращата се търговия се появяват първите проблеми в системата.

Дискусията за корпоративното данъчно облагане в ЕС започна още през 60-те години на миналия век, когато икономическата и политическата интеграция доведоха до разрастване на трансграничната дейност. Проблемите, които биха могли да възпрепятстват развитието на единния пазар, като например двойното данъчно облагане, се откриха по-отчетливо. От началото на 90-те години на миналия век акцентът беше поставен върху предотвратяването на подобни данъчни

пречки, като за тази цел бяха приети Директивата за дружествата майки и дъщерните дружества<sup>1</sup> и Директивата за плащанията на лихви и роялти<sup>2</sup>.

В продължение на много години необвързващият Кодекс за поведение при данъчното облагане на предприятията се считаше за ефективен инструмент за разрешаване на проблемите с конкуренцията в областта на данъчното облагане в рамките на единния пазар. Същевременно поради все по-сложното корпоративно данъчно планиране и нарастващата конкуренция между държавите членки инструментите за гарантиране на лоялна данъчна конкуренция в ЕС изчерпаха своите възможности.

### **Икономически контекст**

Вредната конкуренция по отношение на корпоративното данъчно облагане се превърна в явление от световен мащаб<sup>3</sup>. Различията в данъчното облагане между държавите са основна движеща сила за прехвърляне на корпоративните печалби.

Единният пазар предлага уникални по своя характер предимства за гражданите и предприятията. Благодарение на него разполагаме с повече благосъстояние под формата на по-ниски цени и по-голям избор. Единният пазар осигурява на предприятията достъп до по-големи пазари и нови източници на финансиране, както и възможности за разпределяне на дейността им съобразно техните икономически потребности. Паралелното съществуване на 28 различни данъчни системи в рамките на един интегриран пазар обаче доведе също и до силна конкуренция между държавите членки по отношение на данъчното облагане. Вследствие на това държавите членки започнаха постепенно да намалят ставките на корпоративния данък, за да защитят данъчните си основи и да привлекат преки чужди инвестиции. На графика 1 е показано, че общото намаление на законоустановените данъчни ставки е особено осезаемо в еврозоната и в ЕС като цяло, където принципите за свободно движение в рамките на единния пазар дават възможност за още по-голяма мобилност на данъчните основи и на печалбите.

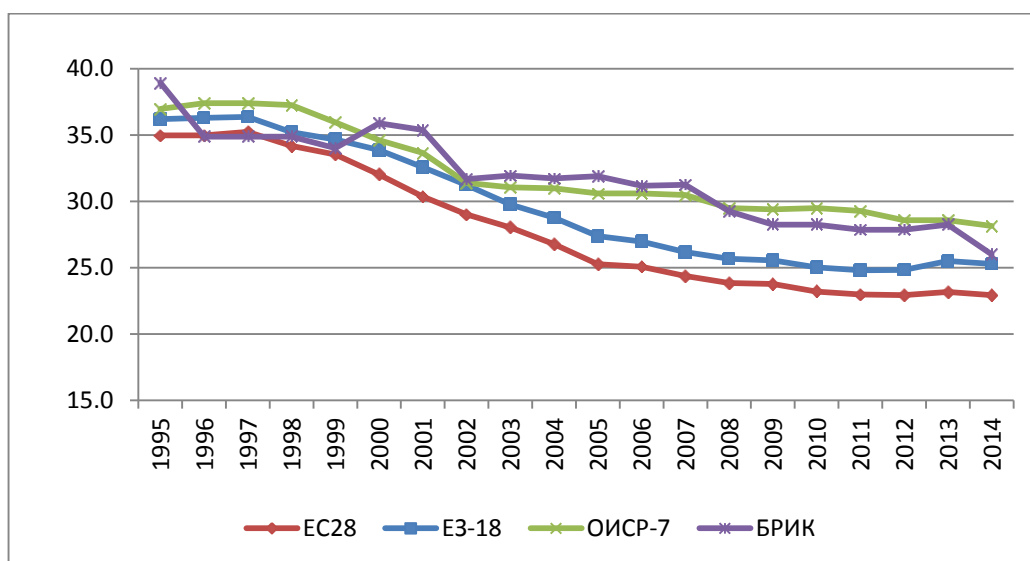
---

<sup>1</sup> Директива 90/435/ЕИО на Съвета от 23 юли 1990 г. относно общата система за данъчно облагане на дружества майки и дъщерни дружества от различни държави членки, която бе отменена с Директива 2011/96/ЕС на Съвета от 30 ноември 2011 г.

<sup>2</sup> Директива 2003/49/ЕО на Съвета от 3 юни 2003 г. относно общата система на данъчно облагане на плащания на лихви и роялти между свързани дружества от различни държави членки.

<sup>3</sup> Глобалното измерение на този проблем, за което свидетелства и активната работа на ОИСР/Г20 в тази насока, е представено подробно в Работния документ на службите на Комисията.

Графика 1: Законоустановени ставки на корпоративния данък за периода 1995—2014 г.

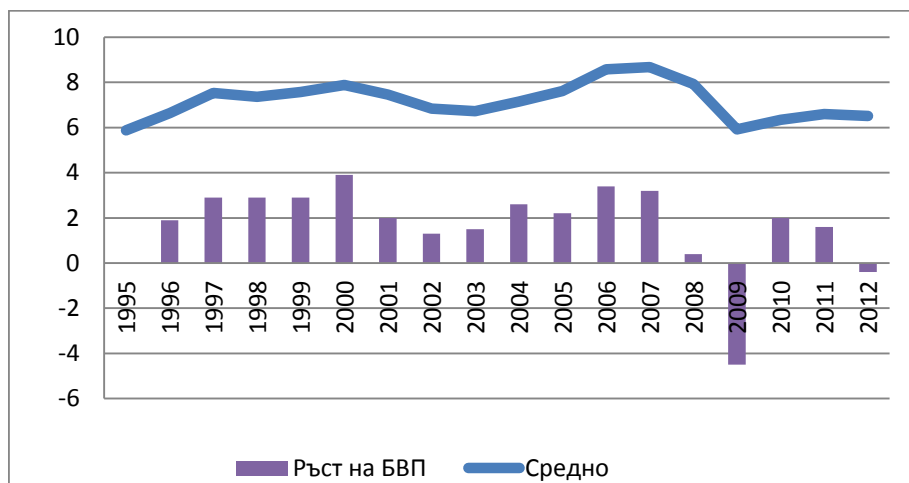


Както е посочено в Годишния обзор на растежа за 2015 г. разширяването на данъчните основи, опростяването и повишаването на прозрачността също могат да спомогнат за повишаване на ефикасността на данъчната система, за по-добро спазване на данъчното законодателство и за борба срещу агресивното данъчно планиране<sup>4</sup>. Повечето правителства действително разшириха данъчните си основи, за да могат поне отчасти да компенсират по-ниските данъчни ставки, но голяма част от тях предлагат и индивидуално съобразени данъчни режими или данъчни становища, с които за определени дружества или определени видове доходи се предоставят значително по-ниски данъчни ставки. Освен това по-голямата част от данъчните системи за облагане на корпоративния доход дават предимство на финансирането чрез дълг пред финансирането със собствен капитал, като се дава възможност за приспадане на плащанията по лихвите, без такава възможност да се предоставя по отношение на собствения капитал. В резултат на това дружествата могат да станат твърде зависими от дълга, което на свой ред може да ограничи инвестициите.

Макар че ставките на корпоративния данък са се понижали, данъчното облагане на дружествата продължава да бъде източник на постъпления за всяка една държава членка. През 2012 г. средно 6,5 % от приходите от данъци са постъпили от дружествата в ЕС-27 (2,6 % от БВП).

<sup>4</sup> COM(2014) 902 final, 28.11.2014 г., стр. 15.

Графика 2: Постъпления от корпоративен данък като процент от общите данъчни постъпления в ЕС-27



Независимо от стабилната тенденция в движението на постъпленията от корпоративен данък, редица фактори сочат, че вместо това тези приходи с времето е трябвало да нарастват. Първо, политиките за разширяване на данъчната основа частично компенсират въздействието на по-ниските данъчни ставки. Второ, създаването на дружества се активизира през последните години, а това от своя страна доведе до увеличаване на данъчната основа като цяло. И трето, относително ниските лихвени проценти през последните години ограничиха възможностите за приспадане на лихвата от данъчната основа на корпоративния данък, което също бе фактор, благоприятстващ нейното разширяване. Тези ефекти не само обясняват стабилността на данъчните постъпления, но също така повдигат въпроса за това защо делът на корпоративния данък от общите данъчни постъпления не е нараснал с течение на времето. Това може да се дължи на факта, че някои дружества плащат много по-ниски данъци, отколкото е законоустановеният размер на данъчната ставка, включително като си служат с агресивно данъчно планиране.

За да компенсират ефекта от по-ниските ставки и от избягването на корпоративния данък, някои правителства увеличиха данъчната тежест върху по-слабо мобилните дружества и върху труда. Това подкопава ефикасността на техните данъчни системи, както и ролята им за насърчаване на растежа. Увеличената данъчна тежест върху труда е фактор, който обезкуражава лицата да работят, а дружествата да създават заетост. По-високите данъчни ставки за по-слабо мобилните дружества повишава цената на техния капитал и намалява възможностите им за инвестиции. Освен това дружествата, които не могат или не желаят да прибегнат до агресивно данъчно планиране, също са оцетени по отношение на конкурентоспособността в сравнение с дружествата, които прибегват до такива практики. В този смисъл най-силно засегнати са малките и средните предприятия.

Освен съображенията, свързани с данъчните постъпления, е необходимо да се помисли и за макроикономическото въздействие на съществуващото в момента разнообразие от системи за корпоративно данъчно облагане в държавите членки и за това как данъчното облагане следва да се впише в задълбочаването на икономическата и финансовата интеграция в Съюза и в еврозоната.

От политическа гледна точка правителствата са изправени пред двойно предизвикателство, що се отнася до корпоративното данъчно облагане. От една

страна, обществото все по-настойчиво призовава за справедливо данъчно облагане. От друга — държавите членки са подложени на силен натиск да предлагат системи за корпоративно данъчно облагане, които са привлекателни за мултинационалните инвеститори и са конкурентоспособни в международен контекст. В резултат на това държавите продължават да разтягат границите на това, което се смята за приемливо при конкуренцията в областта на данъчното облагане, независимо от усилията на ЕС и ОИСР/Г-20 да се справят с вредните данъчни режими.

Макар че на лоялната данъчна конкуренция често се гледа като на средство за насърчаване на данъчните режими, стимулиращи инвестициите, данъчните системи от своя страна трябва да осигурят, по справедлив и ефикасен начин, устойчиви данъчни постъпления. Легитимността на данъчната конкуренция отслабва, когато с нея се злоупотребява с цел избягване на корпоративния данък, а това фрагментира единния пазар и се превръща в пречка за справедливото и ефикасно данъчно облагане.

Ето защо е необходим нов подход, който да гарантира, че корпоративното данъчно облагане може едновременно да благоприятства икономическия растеж и да бъде прозрачно и справедливо. За тази цел нормативната уредба на равнището на ЕС в тази област следва да претърпи задълбочен преглед. Съществуват редица аргументи в полза на реформата на нормативната уредба за корпоративното данъчно облагане в ЕС, както и за промяна на взаимодействието между националните данъчни системи.

### **Подходът на ЕС в глобален контекст**

Прегледът на нормативната уредба за корпоративно данъчно облагане в ЕС ще осигури основа за възприемането на по-последователен и конкурентен подход на ЕС в глобален контекст.

В международен план работата на ОИСР по проекта за борба със свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби (BEPS) е насочена към премахване на законовите пропуски, които улесняват избягването на данъци, и към намиране на решения на днешните предизвикателства в тази област, включително свързаните с цифровата икономика. ЕС може да използва тези реформи на международно равнище и трябва да обмисли как да приложи на равнището на ЕС резултатите от проекта BEPS<sup>5</sup>.

Някои фактори, които са характерни единствено за ЕС, също трябва да бъдат взети под внимание при търсенето на ефективни решения. Тук се включват уникалните характеристики на единния пазар и зоната с единна парична единица. В договорите се изисква зачитане на основните свободи, включително свободата на установяване. Следователно реформите трябва да бъдат съобразени с контекста в ЕС и да бъдат насочени към слабостите, съществуващи в рамките на целия ЕС. В този смисъл възможността на ЕС за законотворчество е предимство.

Един общ подход на равнището на ЕС ще укрепи единния пазар като цяло и ще го предпази от свиване на данъчната основа. Решенията на ЕС за прилагане на мерките по проекта BEPS на ОИСР, както и на други инициативи срещу

---

<sup>5</sup> Вж. приложение 4 към Работния документ на службите на Комисията по отношение на връзките с проекта BEPS на ОИСР.

избягването на данъци, следва да бъдат ориентирани основно към предотвратяване на ситуации, в които реализираните в ЕС печалби се прехвърлят към други държави, без да се облагат в нито една държава в ЕС.

## **Цели**

ЕС се нуждае от нов подход към корпоративното данъчно облагане, за да постигне целта за по-справедливо и по-ефикасно данъчно облагане и да преодолее проблема с избягването на корпоративния данък. Този подход следва да се ръководи от следните цели:

1. възстановяване на връзката между данъчното облагане и мястото, където се упражнява стопанската дейност;
2. гарантиране, че държавите членки могат правилно да оценят корпоративната дейност в своята юрисдикция;
3. създаване на конкурентна и благоприятстваща икономическия растеж среда за корпоративно данъчно облагане в ЕС, която да подобри устойчивостта на корпоративния сектор в съответствие с препоръките, отправени в рамките на европейския семестър;
4. защита на единния пазар и осигуряване на стабилен подход на равнище ЕС към свързани с корпоративното облагане въпроси от външен характер, включително мерки за прилагане на проекта BEPS на ОИСР, към данъчните юрисдикции, които не оказват съдействие, както и към постигането на повече данъчна прозрачност.



## **Пет ключови области за действие**

В настоящия план за действие се определят редица мерки за постигането на горепосочените цели. Те са съсредоточени върху области, в които действието на равнището на ЕС би било най-ефективният начин за преодоляване на предизвикателствата в областта на корпоративното данъчно облагане и за справяне с конкретни видове данъчни злоупотреби. Разгледани са мерки за противодействие на механизмите, които както в рамките на ЕС, така и в световен мащаб се смятат за най-силно благоприятстващите агресивното данъчно планиране, като например трансферното ценообразуване, патентните кутии и задлъжнялостта<sup>6</sup>. Взети заедно тези мерки предлагат по-координирана среда за корпоративно данъчно облагане в ЕС и допринасят за по-справедливо данъчно облагане, по-стабилни данъчни постъпления и по-добра среда за предприятията. Те ще способстват също така за изграждането на един по-последователен подход на ЕС по отношение на трети държави.

### **1. ОБЩА КОНСОЛИДИРАНА ОСНОВА ЗА ОБЛАГАНЕ С КОРПОРАТИВЕН ДАНЪК: ЦЯЛОСТНО РЕШЕНИЕ НА ПРОБЛЕМА С ПРЕХВЪРЛЯНЕТО НА ПЕЧАЛБИ**

Общата консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД), която Комисията предложи през 2011 г., може да бъде изключително ефективно решение за постигането на по-справедливо и ефикасно данъчно облагане.

ОКООКД ще доведе до съществено подобрене на стопанската среда за предприятията в ЕС. Това е част от инициативите в рамките на програмата REFIT на Комисията, чиято цел е намаляване на административната тежест и опростяване на единния пазар в интерес на бизнеса. ОКООКД би намалила сложността и разходите за спазване на изискванията, с които се сблъскват трансграничните предприятия, като по този начин при изчисляването на облагаемия си доход те биха спазвали само една нормативна уредба, вместо да се съобразяват с 28 различни системи. Освен това консолидацията предлага на групите същественото предимство да компенсират загубите, реализирани в една държава членка, с печалбите, генерирани в друга.

Същевременно ОКООКД може да бъде високоефективна и при преодоляването на проблемите с прехвърлянето на печалби и със злоупотребите с корпоративен данък в ЕС. Общата данъчна основа би елиминирала несъответствията между националните системи, които често се използват от дружествата, практикуващи агресивно данъчно планиране, и би сложила край на възможността преференциалните данъчни режими да се използват за прехвърляне на печалби. Възможността за манипулиране на трансферното ценообразуване би била премахната, тъй като вътрешногруповите трансакции няма да се вземат предвид, а консолидираната печалба на групата би била разпределена чрез формула. ОКООКД би могла също да бъде полезен инструмент за преодоляване на благоприятстващите задлъжнялостта фактори. Освен това общата данъчна основа

---

<sup>6</sup> Вж. приложение 4 към Работния документ на службите на Комисията в частта относно връзката между предлаганите действия и работата на ОИСП по проекта BEPS.

би осигурила пълна прозрачност по отношение на ефективната данъчна ставка на всяка юрисдикция, като по този начин би намалила възможностите за вредна конкуренция в областта на данъчното облагане.

В допълнение ОКООКД би дала възможност на държавите членки да прилагат общ подход по отношение на трети държави и да защитят единния пазар от агресивното данъчно планиране. Например държавите членки биха третирали по единен начин контролираните чуждестранни дружества, за да предотвратят прехвърлянето на печалби към данъчни юрисдикции, които не оказват съдействие.

Като се имат предвид ползите, които ОКООКД може да донесе, и вземайки под внимание становищата на държавите членки, дружествата и другите заинтересовани страни, Комисията реши да поднови предложението си за ОКООКД. Целта е ОКООКД да се укрепи, така че да осигури решения за актуалните предизвикателства в областта на корпоративното данъчно облагане. Основните промени са следните:

### **1.1. Задължителен характер на ОКООКД**

В момента предложението предвижда ОКООКД да бъде с незадължителен характер. Това би ограничило нейната ефективност като инструмент за предотвратяване прехвърлянето на печалби, тъй като мултинационалните дружества, които чрез агресивно данъчно планиране свеждат до минимум облагаемата си печалба, вероятно няма да изберат въвеждането на ОКООКД. Затова Комисията ще работи върху предложението за задължителен характер на ОКООКД, поне за мултинационалните дружества.

### **1.2. Разработване на поетапен подход за въвеждането на ОКООКД**

Въвеждането на ОКООКД е много амбициозна инициатива. Обсъжданията в Съвета показаха, че не всички нейни елементи ще могат да се приемат заедно. Трудните дебати относно по-сложните аспекти на предложението задържат потенциалния напредък по други важни негови части. Затова Комисията защитава тезата за поетапен подход при постигането на съгласие по различните елементи на предложението за ОКООКД.

Консолидацията бе най-трудният аспект при преговорите относно ОКООКД в държавите членки. Затова Комисията ще предложи работата по фазата на консолидация да бъде отложена, докато не се постигне съгласие относно общата данъчна основа и тя не бъде въведена.

Основната цел следва да бъде да се осигури въвеждането на общата данъчна основа. Комисията ще прегледа елементите на предложението, за да отрази проведените до момента обсъждания в държавите членки и да гарантира, че общата данъчна основа ще допринесе за постигането на растеж и заетост в ЕС. По-специално, Комисията ще разгледа дали благоприятното третиране на разходите за научноизследователска и развойна дейност, предвидено в съществуващото предложение, следва да бъде доразвито и дали да бъдат предприети действия във

връзка с финансирането на предприятията чрез дълг/собствен капитал, с цел да се способства за укрепването на съюза на капиталовите пазари.

Комисията ще представи ново законодателно предложение следващата година, като адаптира съответните аспекти на общата данъчна основа и предложи задължителен характер на ОКООКД и поетапен подход при въвеждането ѝ. То ще предвижда и елемент на първоначално приспадане на загуби при трансгранични операции, докато консолидацията не бъде въведена на по-късен етап.

## **2. ГАРАНТИРАНЕ НА ЕФЕКТИВНО ДАНЪЧНО ОБЛАГАНЕ ТАМ, КЪДЕТО СА РЕАЛИЗИРАНИ ПЕЧАЛБИТЕ**

Дружествата, които се ползват от предимствата на единния пазар и генерират печалби в него, следва да плащат данък върху тези печалби в рамките на ЕС там, където упражняват стопанската си дейност. Някои дружества обаче се възползват от несъответствията в националните данъчни законодателства, за да прехвърлят печалби. Те прехвърлят печалбите си от мястото, където са генерирани, към държави членки, предлагащи по-ниски данъчни ставки и преференциални данъчни режими, както и към трети държави, които нямат отношение към мястото на създаване на стойността. Според съществуващото данъчно законодателство<sup>7</sup> дадена държава членка може да не успее да обложи с данък корпоративния доход, ако той е прехвърлен към друга държава членка. Има доказателства, че в резултат на това някои мултинационални дружества се облагат с изключително ниски (или нулеви) ефективни данъчни ставки на мястото, където упражняват стопанска дейност, независимо от това, че са реализирали значителни печалби на това място.

Европейският парламент, държавите членки и заинтересованите страни отправят все по-настойчив призив този проблем да бъде разрешен и да се гарантира, че генерираните в ЕС печалби се облагат на мястото на действително упражняване на стопанската дейност. Това отразява продължаващите дискусии на международно равнище в контекста на проекта BEPS на ОИСР.

### **2.1. Обвързване на данъчното облагане и мястото на реализиране на печалбите и гарантиране на ефективно данъчно облагане на печалбите**

Пълноценното функциониране на ОКООКД ще бъде от огромно значение за укрепването на връзката между данъчното облагане и мястото на генериране на печалбите. Докато се изготвя новото предложение, следва да продължи работата по предложението, което Съветът в момента разглежда по отношение на някои международни аспекти на общата данъчна основа, свързани с проекта BEPS. Това например би означавало да се промени определението за „място на стопанска дейност“, така че дружествата да не могат изкуствено да избегнат качеството си на данъчно задължени лица в държавите членки, в които упражняват стопанска дейност<sup>8</sup>, и да се усъвършенства нормативната уредба, регламентираща

<sup>7</sup> Директивата за дружествата майки и дъщерните дружества и Директивата относно плащанията на лихви и роялти

<sup>8</sup> Промените в определението за място на стопанска дейност (МСД) се разработват на международно ниво, за да се предотврати изкуственото избягване на статута на МСД във връзка с BEPS, включително чрез използването на комисионерски договорености (commissionaire arrangements) и освобождаване от данъчно облагане за специфични дейности.

контролираните чуждестранни дружества<sup>9</sup>, за да се гарантира, че печалбите, прехвърлени в държави с ниски или нулеви данъчни ставки, се облагат ефективно. В срок от 12 месеца в Съвета следва да се постигне консенсус по тези въпроси, който следва да придобие задължителна правна сила преди постигането на съгласие по преразгледаното предложение за ОКООКД. Това ще осигури координиран подход на ЕС при прилагането на новите международни стандарти, свързани с проекта BEPS на ОИСР, като по този начин ще се гарантира последователност за дружествата и ще се предотврати прилагането на фрагментарен подход в единния пазар.

В допълнение, има редица други мерки, чрез които връзката между данъчното облагане и стопанската дейност може да бъде възстановена, за да се гарантира по-справедливо данъчно облагане в ЕС. Комисията ще потърси начини да осигури ефективно данъчно облагане на печалбата, като същевременно отчита необходимостта от конкурентна и стимулираща растежа среда за корпоративно данъчно облагане.

Тя ще проучи конкретни мерки, с които да гарантира постигането на тези цели, като започне например с Кодекса за поведение при данъчното облагане на предприятията. Комисията препоръчва критериите в кодекса да бъдат изменени, така че групата „Кодекс за поведение“ да отдаде необходимия висок приоритет на осигуряването на ефективно данъчно облагане.

Комисията също така ще разгледа начините да гарантира, че законодателството на ЕС в областта на корпоративното данъчно облагане, насочено към предотвратяване на двойното данъчно облагане, не води непреднамерено до двойно данъчно необлагане. Извършващото се в момента преработване на директивата за плащанията на лихви и роялти е първият момент, в който Съветът има възможност да предприеме действия. Законодателството следва да се измени така, че от държавите членки да не се изисква да предоставят благоприятно третиране на плащанията на лихви и роялти, ако в останалата част от ЕС няма ефективно данъчно облагане. Въз основа на резултатите от тези преговори и като втора стъпка Комисията би могла да съгласува директивата относно дружествата майки и дъщерните дружества с преработения текст на директивата за плащанията на лихви и роялти.

Крайният ефект от всички тези мерки следва да бъде защитата на правото на държавите членки да облагат с данък приходите, генерирани в рамките на единния пазар, и ограничаването на възможността някои компании колективно да избягват данъчното облагане.

## **2.2. Подобряване на нормативната уредба за трансферно ценообразуване в ЕС**

Нормативната уредба, регламентираща трансферното ценообразуване, цели да гарантира, че цената, по която се осъществяват вътрешногруповите сделки, е съпоставима с пазарните цени и че печалбите са разпределени справедливо между юрисдикциите, в които мултинационалното дружество упражнява дейност. Очевидно е обаче, че сегашната система за трансферно ценообразуване вече не

---

<sup>9</sup> На международно равнище работата по въпросите на BEPS е свързана с нормативната уредба за контролираните чуждестранни дружества (КЧД). Много държави вече имат нормативна уредба за КЧД, но тя не винаги обхваща достатъчно задълбочено въпросите, свързани с BEPS.

работи ефективно в съвременната икономика. Както предприятията, така и данъчните администрации смятат, че настоящата система е сложна. Освен това тя може да бъде манипулирана от предприятията, така че те да прехвърлят печалби към данъчни юрисдикции, прилагащи ниски или нулеви данъчни ставки.

В проекта на ОИСР относно BEPS са включени насоки, предназначени за привеждане на резултатите от трансферното ценообразуване в съответствие със създаването на стойност. Тези насоки обаче ще бъдат достатъчно обширни, за да отговорят на нуждите на всички членове на ОИСР и G20.

Следователно Комисията ще започне работа с държавите членки и предприятията, за да използва тези правила като основа за разработването на координирано и по-конкретно прилагане в рамките на ЕС, отразяващо икономическата реалност в единния пазар. Така например последните предложения на ОИСР и на ЕС, насочени към постигането на повече прозрачност, ще предоставят нова информация, която би могла да помогне на данъчните администрации да установят кои вътрешногрупови сделки е необходимо да се проучат допълнително. Комисията може да предостави насоки и да предложи конкретни инструменти за това как данъчните администрации най-добре могат да използват тази информация.

### **2.3. Обвързване на преференциалните режими с мястото, на което се създава стойността**

Някои преференциални данъчни режими се възприемат по-скоро като улеснение за избягването на данъци, а не като предназначени действително да насърчават стопанската дейност, за която се предоставя данъчното облекчение. Например, дадено дружество може да разположи своята интелектуална собственост в държава, различна от тази, в която то реално извършва своята научноизследователска и развойна дейност, с цел да се възползва от преференциалното данъчно третиране, и по-конкретно от „патентните кутии“.

През 2014 г. групата „Кодекс за поведение“ (Данъчно облагане на предприятия) постигна съгласие относно факта, че за да се разреши този проблем, преференциалните режими, като например „патентните кутии“, следва да се основават на изменен подход към връзката между разходите за научноизследователската и развойна дейност и получените печалби (modified nexus approach)<sup>10</sup>. Това означава, че трябва да е налице пряка връзка между данъчните облекчения и свързаната с тях научноизследователска и развойна дейност.

Комисията ще продължи да предоставя насоки на държавите членки за това как да прилагат режимите от типа „патентна кутия“ в съответствие с новия подход, за да се гарантира, че те не са вредни, и внимателно ще следи това прилагане. Ако в рамките на 12 месеца Комисията прецени, че държавите членки не прилагат последователно новия подход, тя ще изготви обвързващи законодателни мерки, чрез които да гарантира правилното му прилагане.

---

<sup>10</sup> <http://www.oecd.org/ctp/beps-action-5-agreement-on-modified-nexus-approach-for-ip-regimes.pdf>

### **3. ДОПЪЛНИТЕЛНИ МЕРКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ДАНЪЧНАТА СРЕДА ЗА БИЗНЕСА**

Преразглеждането на нормативната уредба за корпоративното данъчно облагане в ЕС трябва винаги да бъде насочено към създаването на благоприятна среда, която насърчава стопанската дейност и стимулира растежа и заетостта в единния пазар. Както бе посочено по-горе, неограничената конкуренция в областта на данъчното облагане, която улеснява агресивното данъчно планиране от страна на някои дружества, води до нарушаване на конкуренцията за предприятията, подкопава данъчното облагане като фактор за постигането на растеж и фрагментира единния пазар.

За създаването на по-благоприятна стопанска среда в ЕС е необходима засилена координация между държавите членки в областта на данъчната политика, както и мерки за намаляване на административната тежест, на разходите за спазване на законодателството и на данъчните пречки в единния пазар.

Много от мерките, предвидени в настоящия план за действие, допринасят за постигането на тази цел. Преразглеждането на разпоредбите, регламентиращи трансферното ценообразуване или мястото на стопанска дейност, с цел приспособяването им към съвременната икономическа реалност, може например да донесе практически ползи за дружествата в ЕС, осъществяващи трансгранична дейност.

Въвеждането на ОКООКД съгласно предложението на Комисията би било важна стъпка към създаването на по-добра данъчна среда за предприятията. В случай че консолидацията се забави през първата фаза на новия подход към ОКООКД, данъчната среда за предприятията и инвеститорите в ЕС следва да бъде подсилена чрез други инициативи. Комисията възнамерява да продължи работата по две важни нови инициативи в тази област.

#### **3.1. Възможност за компенсирание на загубите при трансгранична дейност**

Едно от предложенията на Комисията предвижда възможността до въвеждането изцяло на консолидацията на ОКООКД предприятията в дадена група да могат да компенсират печалбите и загубите, които реализират в различни държави членки. Това би довело до премахване на основни данъчни пречки за предприятията в единния пазар, чрез осигуряване на възможност за временно приспадане на загуби при трансгранична дейност, така че данъкът да се плати върху нетния финансов резултат, реализиран в ЕС.

За да се гарантира, че дадена държава членка не понася цялата тежест на загубите, реализирани в друга държава членка, ще бъде разработен механизъм за връщането на тези загуби, след като дружеството от групата отново регистрира печалба. Комисията възнамерява да включи тази инициатива като един от етапите в преразгледаното предложение за ОКООКД.

### **3.2. Подобряване на механизмите за разрешаване на спорове във връзка с двойното данъчно облагане**

Двойно данъчно облагане е налице, когато различни държави членки облагат с данък един и същи доход. Това може да бъде сериозна данъчна пречка за предприятията, упражняващи стопанска дейност в повече от една държава членка, която да доведе до ненужни разходи и административна тежест за стопанските субекти. Двойното данъчно облагане в единния пазар има отрицателно въздействие върху трансграничните инвестиции и води до икономически изкривявания и неефикасност. Чрез общата данъчна основа, предвидена в предложението за ОКООКД, рискът от двойно данъчно облагане в ЕС би бил премахнат. Докато бъде постигнато съгласие по този въпрос обаче са необходими други решения.

Повечето държави членки са сключили помежду си двустранни данъчни споразумения за избягване на двойното данъчно облагане, когато то е налице, като съответно съществуват и процедури за уреждане на спорове, когато такива възникнат. Тези процедури обаче са дълги и скъпи и не във всички случаи водят до постигането на споразумение<sup>11</sup>. Многостранната Арбитражна конвенция, договорена между държавите членки с цел разрешаването на спорове между тях, до известна степен смекчава тези трудности. Обхватът ѝ обаче е ограничен до споровете във връзка с трансферното ценообразуване и няма възможност за обжалване на тълкуването на разпоредбите.

За да могат дружествата да получат по-голяма сигурност, до лятото на 2016 г. Комисията ще предложи подобрения на съществуващите механизми за разрешаване на спорове във връзка с двойното данъчно облагане в ЕС. Целта е въз основа на вече действащите системи да се изгради координиран подход на ЕС при разрешаването на спорове, като се прилагат по-ясни правила и по-строги срокове. При работата в тази насока ще бъде проучено дали обхватът на Арбитражната конвенция следва да бъде разширен в рамките на целия Съюз и дали превръщането ѝ в инструмент на ЕС би било по-ефикасно решение в усилията за подобряване на функционирането на единния пазар.

## **4. ДОПЪЛНИТЕЛЕН НАПРЕДЪК КЪМ ПОСТИГАНЕТО НА ДАНЪЧНА ПРОЗРАЧНОСТ**

Прозрачността има решаващо значение за гарантирането на по-справедливо данъчно облагане както в ЕС, така и в международен план. Тя е необходима, за да се преодолеят проблемите с данъчните злоупотреби и да се гарантира, че данъчното облагане е съобразено с мястото, където се извършва стопанската дейност. Осигуряването на прозрачност при данъчното облагане в единния пазар е важен приоритет за Комисията. За тази цел тя вече представи няколко важни инициативи в тази област. В частност, предложението за автоматичен обмен на информация за данъчните становища във връзка с трансгранични сделки, което бе представено през март 2015 г., ще гарантира повече откритост и засилено

<sup>11</sup> Например, вж. отговорите на обществената консултация относно спогодбите за избягване на двойното данъчно облагане и вътрешния пазар:  
[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/common/consultations/tax/2010\\_04\\_doubletax\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/2010_04_doubletax_en.htm)

сътрудничество между данъчните органи, като ще помогне на правителствата да защитават по-добре своите данъчни основи. Държавите членки трябва бързо да приемат това предложение, за да може да бъде приложено до 1 януари 2016 г., както бе предвидено.

Междувременно Комисията набеляза други мерки, които да бъдат предприети за подобряване на прозрачността както в ЕС, така и по отношение на трети държави. Те включват общ подход към данъчните юрисдикции, които не оказват съдействие, както и продължаване на работата по оценка на въздействието на други варианти.

Освен това в усилията за насърчаване на прозрачността Комисията работи с други международни партньори, включително чрез Инициативата за прозрачност в добивната промишленост (ИПДП). Тя подчертава също така значението на прилагането на плана за действие за борба със свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби. Тези инициативи трябва да създадат равнопоставени условия при данъчното облагане на мултинационалните корпорации, включително в развиващите се страни, тъй като намерението ни е да се борим с отклонението от данъчно облагане и с избягването на данъци в световен мащаб.

#### **4.1. По-съгласуван подход по отношение на данъчните юрисдикции от трети държави, които не оказват съдействие**

През 2012 г. Комисията представи препоръки<sup>12</sup> относно мерки за справяне с агресивното данъчно планиране и за насърчаване на трети държави да прилагат минимални стандарти за добро управление в областта на данъчното облагане, като пое ангажимент в срок от три години да представи доклад относно тяхното прилагане. Целта бе да се изгради общ подход за идентифициране и третиране на данъчните юрисдикции, които не оказват съдействие, което би засилило позицията на ЕС при взаимоотношенията с тях. Изпълнението на тези препоръки бе проследено с помощта на Платформата по въпросите на доброто управление в областта на данъчното облагане, която бе създадена за тази цел. Въз основа на това бяха набелязани допълнителни мерки за преодоляване на агресивното данъчно планиране и за укрепване на подхода на ЕС по отношение на данъчните юрисдикции, които не оказват съдействие.

Като непосредствена първа стъпка, Комисията публикува общ за ЕС списък на данъчните юрисдикции от трети държави, които не оказват съдействие, съставен въз основа на националните черни списъци на отделните държави членки, които те обсъдиха през декември 2014 г. в рамките на Платформата по въпросите на доброто управление в областта на данъчното облагане. Тези юрисдикции, включени в общия за ЕС списък, фигурират в списъците на най-малко 10 държави членки. Списъкът, публикуван на уебсайта на Комисията<sup>13</sup>, предоставя на държавите членки един прозрачен инструмент за съпоставяне на техните национални списъци и, при необходимост, за адаптиране на подхода им към данъчните юрисдикции, които не оказват съдействие. Оттук нататък Комисията

---

<sup>12</sup> COM(2012)8806 и COM(2012)8805.

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/good\\_governance\\_matters/lists\\_of\\_countries/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/good_governance_matters/lists_of_countries/index_en.htm)



периодично ще актуализира списъка съобразно промените в националните списъци на държавите членки.

По-нататъшната работа по определянето на трети държави с оглед на спазването на стандартите за добро управление в областта на данъчното облагане следва да се основава на този списък. Като се има предвид предходният опит на групата „Кодекс за поведение“ (Данъчно облагане на предприятия) в тази област, тя би била най-подходящият форум за тази цел<sup>14</sup>. Определянето им следва да започне с държавите, които най-често присъстват в списъците на държавите членки с юрисдикции, които не оказват съдействие, съгласно списъка в приложението към настоящия план за действие, като целта е да им бъде оказано съдействие за подобряване на техните стандарти за добро управление. Комисията изразява готовност да окаже подкрепа на държавите членки в този процес, който следва да приключи в рамките на 24 месеца.

Като втора стъпка Комисията изразява желание да поеме координацията на евентуални мерки за противодействие по отношение на данъчни юрисдикции, които не оказват съдействие, с цел преодоляване на неспазването на принципа на добро управление в областта на данъчното облагане.

#### **4.2. Допълнителни стъпки за осигуряване на прозрачност в корпоративното данъчно облагане, например чрез отчитането по държави**

Както беше обявено през март 2015 г. в Пакета от мерки за прозрачност в данъчното облагане, Комисията извършва оценка на необходимостта от въвеждане на допълнителни задължения за оповестяване на определена информация, свързана с корпоративния данък. Заедно с настоящия план за действие Комисията започва обществена консултация<sup>15</sup> относно възможните различни варианти, които ще бъдат разгледани при работата по оценката на въздействието, която ще приключи най-късно през първото тримесечие на 2016 г.

### **5. ИНСТРУМЕНТИ НА ЕС ЗА КООРДИНАЦИЯ**

Сътрудничеството между държавите членки е съществен елемент в борбата с избягването на данъчното облагане и агресивното данъчно планиране. Законодателството на ЕС предвижда административно сътрудничество между данъчните органи на държавите членки, както и редица инструменти, способстващи сътрудничеството между тях при събирането на дължимите постъпления. Комисията смята, че в момента равнището на използване на тези инструменти е под оптималното и че държавите членки биха могли да извлекат ползи, ако си служат по-добре с тях.

Въпросите от областта на данъчното облагане в ЕС са предмет на обсъждания и сред редица различни групи. Те представляват важни инструменти за осигуряване на сътрудничество, координация и обмен на информация между държавите членки,

---

<sup>14</sup> Европейската комисия успешно приключи диалога с Швейцария по въпроси от областта на корпоративното данъчно облагане, в резултат на което в страната започна премахването на пет данъчни режима, които бяха смятани за вредни. Понастоящем е в ход подобен диалог с Лихтенщайн и Мавриций.

<sup>15</sup> <https://ec.europa.eu/eusurvey/further-corporate-tax-transparency-2015/management/test>

както и за провеждане на консултации с различни заинтересовани страни по въпроси от значим интерес. Две от тези групи, по-специално групата „Кодекс за поведение“ (Данъчно облагане на предприятия) и Платформата за добро данъчно управление, изиграха важна роля за данъчната политика на ЕС. Сега те трябва да бъдат преразгледани, за да се гарантира техният положителен и ефективен принос в бъдеще.

### **5.1. Подобряване на координацията между държавите членки относно данъчните одити**

В Директивата относно административното сътрудничество се предвижда сътрудничество между държавите членки при данъчните инспекции и одити и се насърчава обменът на най-добри практики между данъчните органи. Тези инструменти все още не се използват в пълна степен, а разнообразието от национални подходи към одита на дружества ярко се откроява на фона на сложно организирани техники за данъчно планиране, използвани от определени дружества. Поради това Комисията ще насърчава засилване на сътрудничеството между държавите членки в тази област. В рамките на Платформата за добро управление в областта на данъчното облагане тя ще започне обсъждания с държавите членки относно възможностите за изграждане на по-стратегически подход към контрола и одита на трансграничните дружества.

### **5.2. Реформа на Кодекса за поведение при данъчното облагане на предприятията и на Платформата по въпросите на доброто управление в областта на данъчното облагане**

Групата „Кодекс за поведение“ (Данъчно облагане на предприятия) е съставена от представители на държавите членки, като целта ѝ е въз основа на партньорски натиск и по необвързващ начин да работи по проблемите на вредната конкуренция в областта на данъчното облагане в ЕС. Няколко държави членки и заинтересовани страни подкрепиха идеята да се разшири мандатът и да се променят методите на работа на групата, за да се подобрят възможностите ѝ за ефективна реакция в ситуации на вредна конкуренция в областта на данъчното облагане. Групата следва също така да предостави насоки относно начина на изпълнение на незаконодателните мерки на ЕС срещу избягването на корпоративното данъчно облагане. В тясно сътрудничество с държавите членки Комисията ще предложи тези реформи да бъдат въведени в Кодекса за поведение при данъчното облагане на предприятията.

Платформата по въпросите на доброто управление в областта на данъчното облагане е форум, в чиито рамки държавите членки, предприятията и неправителствените организации се консултират по въпроси от областта на данъчната политика и се проследява напредъкът по редица мерки, предвидени в Плана за действие за укрепване на борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци от 2012 г. До момента работата на форума е много ползотворна. Комисията реши да удължи мандата на платформата, който трябва да изтече през 2016 г. Тя също така разшири обхвата ѝ на действие и усъвършенства методите ѝ на работа. Платформата може да допринесе за изпълнението на новия план за действие, да улесни обсъжданията относно данъчните становища на държавите членки в контекста на предложението за нови правила при обмена на информация, както и да осигури обратна информация за новите инициативи за борба с избягването на данъчно облагане.

## Заклучение

Настоящият план за действие осигурява основата, върху която да се изгради една по-справедлива рамка на ЕС за корпоративно данъчно облагане, благоприятстваща растежа. Предложените мерки ще допринесат за стабилността на данъчните постъпления, за укрепването на единния пазар и постигането на по-голяма устойчивост и ефикасност в корпоративния сектор, както и справедливи и равнопоставени условия за предприятията.

В настоящия план за действие са набелязани основните области на действие в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план. Хармонизирането на ставките на корпоративния данък не е част от тази програма. Целта е данъчните системи на държавите членки да се координират, така че те да могат по-успешно да се борят с агресивното данъчно планиране.

В краткосрочен план би било от полза да се обсъдят някои аспекти, свързани със свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби. Следва да се отдаде необходимото внимание на въпроса за ефективното данъчно облагане на печалбата в рамките на единния пазар. Комисията би желала да прикани настоящото председателство и бъдещите председателства да съсредоточат усилията си върху постигането на напредък по тези въпроси в контекста на съществуващите законодателни предложения и посредством реформата на Кодекса за поведение при данъчното облагане на предприятията. След проекта за BEPS Комисията очаква през следващите 18 месеца в ЕС да бъдат постигнати добри резултати.

В средносрочен до дългосрочен план преразгледаното предложение за ОКООКД ще осигури мощен инструмент за изграждане на справедливо, предвидимо и ефикасно корпоративно данъчно облагане в ЕС, включително за консолидация като крайна цел. Това ще бъде постигнато само ако държавите членки се ангажират и инвестират достатъчно в това ново предложение. За постигането на положителни резултати в областта на корпоративното данъчно облагане в ЕС след проекта BEPS ще бъде необходим силен политически ангажимент.

Настоящият план за действие ще бъде основа за работата на Комисията по политиката за корпоративно данъчно облагане през следващите години. В хода на работата ще се вземе под внимание приносът на Европейския парламент и на други институции на ЕС и заинтересовани страни, както и резултатите от инициативата BEPS на ОИСП. Комисията ще продължи процеса на преглед на напредъка.

На последно място, ключът към реформата на корпоративното данъчно облагане в ЕС, към това то да стане по-справедливо и по-ефикасно, е в ръцете на държавите членки. Те трябва да преодолеят различията помежду си в интерес на справедливостта, конкурентоспособността и ефикасността. Ето защо е време да продължим по този път.