



Страсбург, 15.1.2019 г.
COM(2019) 8 final

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

**Към по-ефективен и демократичен процес на вземане на решения в данъчната
политика на ЕС**

1. Въведение

Данъчното облагане е от основно значение за функционирането на нашето общество и ключов инструмент на публичните политики на всички равнища на управление. Той е основният източник на приходи за правителствата и е от ключово значение за обезпечаването на ефективна и стабилна икономика в едно справедливо и приобщаващо общество. По тази причина мерките, насочени към координация, сближаване или хармонизиране на националните законодателства в областта на данъчното облагане, са важен инструмент на политиката на равнище ЕС, в границите, определени в Договорите, и в съответствие с принципа на субсидиарност. Поради това още с Договора от 1957 г. за създаване на Европейската икономическа общност се предоставя правното основание за такива мерки като необходим елемент за европейската интеграция. Първоначално данъчната политика на ЕС бе насочена главно към отстраняването на препятствията пред единния пазар¹ и за предотвратяване на нарушаването на конкуренцията. Това доведе до редица положителни примери, като например законодателство за свеждане до минимум на двойното данъчно облагане на трансграничните предприятия², които са от съществено значение за изграждането на вътрешния пазар.

В продължение на много години законодателството в областта на данъчното облагане бе тясно свързано с националния суверенитет поради неговата роля за националните приходи, бюджета и избирането на различни варианти на провежданата политика. Държавите членки защитаваха този суверенитет и предвиждаха приемането на решения въз основа на единодушие, което водеше до възможност за налагане на национално вето като начин за опазване на суверенитета. В резултат на това Договорите запазиха общото правило, че Съветът трябва да взема решения с единодушие по предложенията в областта на данъчното облагане, преди те да бъдат приети на равнище ЕС — изискване, което би било подходящо за един по-малък Съюз с ограничена интеграция, по-традиционна икономика и по-малко трансгранични проблеми, отколкото за Съюза в настоящия му вид.

Нововъзникващите предизвикателства в рамките на ЕС и в световен план разкриха ограниченията на правилото за единодушие в областта на данъчната политика както на равнището на ЕС, така и на национално равнище. В днешния по-голям, модерен и интегриран ЕС чисто националният подход към данъчното облагане вече не може да функционира, а единодушието не е нито практичен, нито ефикасен начин за вземане на решения. Националните и общите интереси са взаимно обвързани. Повишената мобилност на предприятията и гражданите означава, че решенията на една държава членка в областта на данъчното облагане могат да окажат

¹ По-специално чрез клаузата за недискриминация, която понастоящем се съдържа в член 110 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), както и чрез въвеждането на общи правила, като например за данъците върху оборота и за данъка върху добавената стойност (ДДС).

² Например Директивата за дружествата майки и дъщерните дружества, Директивата за лихвите и лицензионните възнаграждения и Директивата за сливанията.

значително въздействие върху приходите на другите и възможността им да направят своя избор за вариант на провежданата политика. Глобализацията и цифровизацията създадоха общи предизвикателства, които изискват общи решения. Външният конкурентен натиск, като неотдавнашната реформа на данъчното облагане в САЩ, изисква държавите членки да предприемат съвместни действия за защита на интересите на Съюза чрез засилване на конкурентоспособността на данъчната система на ЕС. Координираните действия на ЕС в областта на данъчното облагане са от първостепенно значение за защита на приходите на държавите членки и за гарантиране на справедлива данъчна среда за всички. За да продължим да бъдем в крак с днешната бързо променяща се среда, данъчната политика на ЕС трябва да бъде в състояние да реагира и да се приспособява бързо. Това обаче не е възможно, когато правилото е единодушие. По въпроси, за които в миналото е имало възможност да бъдат разисквани в продължение на няколко години, днес може да се наложи да бъдат взети решения в рамките на няколко месеца. Мащабът на предизвикателствата, пред които са изправени държавите членки в наши дни, означава, че не може да се позволи важни решения да бъдат блокирани от една-единствена държава членка.

Данъчното облагане е последната област на политиката на Съюза, в която вземането на решения се извършва изключително с единодушие. Чрез последователни изменения на Договора през последните 30 години процедурите за вземане на решения в други области се развили в отговор на икономическите, екологичните, социалните и технологичните промени и доведоха до ясно обозрими резултати. Гласуването с квалифицирано мнозинство вече е стандартното правило, включително за политики, които са също толкова чувствителни от политическа гледна точка като данъчното облагане³. Преминаването от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство в други области на политиката не бе лесно приет от държавите членки. Те обаче извършиха това преминаване, защото стана ясно, че ЕС се нуждае от ефикасни инструменти за вземане на решения, за да реагира ефективно на съвременните предизвикателства и да разгърне по-широко ползите от единния пазар и от Икономическия и паричен съюз. Без тази промяна не биха били възможни някои от най-важните постижения на европейската интеграция през последните десетилетия.

Въпреки че в Учредителните договори беше предвидено вземане на решения с квалифицирано мнозинство за някои политики, едва от втората половина на 80-те години гласуването с квалифицирано мнозинство се прилага действително, когато е възможно. Именно преминаването към гласуване с квалифицирано мнозинство за повечето решения, свързани с единния пазар, в резултат на Единния европейски акт от 1986 г. действа като основен катализатор за завършването на

³ Единният европейски акт от 1986 г. влезе в сила на 1 юли 1987 г. и замени гласуването с единодушие с гласуване с квалифицирано мнозинство като общо правило за хармонизиране на разпоредбите за единния пазар. Последваха по-нататъшни стъпки, с които гласуването с квалифицирано мнозинство обхвана широк набор от политики, включително съдебното сътрудничество по гражданскоправни въпроси, хармонизирането в областта на наказателното право и полицейското сътрудничество.

емблематичния проект, който въведе нова динамика в рамките на Общността с безпрецедентни резултати.

Единственото останало понастоящем изключение възпрепятства напредъка в постигането на целите на политиките на ЕС и завършването на единния пазар. Време е вземането на решения по отношение на законодателството за данъчното облагане да се приведе в съответствие с това в други, също толкова важни области на политиката.

Данъчното облагане е и една от малкото области на политиката, в които решенията все още се вземат чрез специална законодателна процедура. От 1958 г. и понастоящем инициативите на ЕС в областта на данъчното облагане се приемат от Съвета по предложение на Комисията; Европейският парламент има само консултативна роля. Изключването на пряко избрания Европейски парламент от процеса на вземане на решения в толкова важна област на политиката като данъчното облагане е в противоречие с демократичните цели на Съюза. Преминаването към обикновената законодателна процедура би сложило край на този демократичен дефицит.

От началото на мандата си настоящата Комисия настоява за по-справедлива и по-ефикасна европейска данъчна система. Държавите членки постигнаха съгласие по редица нови правила за защита на техните ресурси срещу избягването на корпоративните данъци в целия ЕС, като същевременно с това гарантираха по-справедлива и по-стабилна среда за предприятията.

В този контекст, в речите си за състоянието на Съюза от 2017 г. и 2018 г.⁴ председателят Юнкер предложи да се премине към приемане с квалифицирано мнозинство по някои данъчни въпроси:

Искам решенията във връзка с важни въпроси, свързани с единния пазар, да се вземат по-често и по-лесно в Съвета с квалифицирано мнозинство и в тях да участва равноправно Европейският парламент. Не е необходимо да изменяме Договорите за тази цел. В настоящите Договори са включени т. нар. клаузи за преход, които ни позволяват в някои случаи да преминаваме от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство, ако Европейският съвет вземе единодушно решение за това.

Аз подкрепям твърдо и преминаването към гласуване с квалифицирано мнозинство за решения относно общата консолидирана основа за облагане с корпоративен данък, ДДС, справедливото данъчно облагане в сферата на цифровата индустрия и данъка върху финансовите сделки.

Следователно настоящото съобщение не цели да предложи изменение на разпределението на правомощията на ЕС в областта на данъчното облагане, нито си поставя за задача преминаването към система на хармонизирани ставки на подоходния

⁴ https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches_bg

данък за физическите лица и на корпоративния данък в рамките на ЕС. Настоящото съобщение предлага само промяна на начина, по който ЕС упражнява своите правомощия в областта на данъчното облагане. По-специално настоящото съобщение представя пътна карта за постигането на тази цел. То трябва да провокира широк политически дебат и ще послужи като основа за размисъл за ръководителите от ЕС в навечерието на следващите избори за Европейски парламент. В светлината на тези обсъждания и въз основа на приоритетите за следващите години, Комисията ще реши какви конкретни предложения трябва да се направят.

2. Защо съществува необходимост от промяна?

2.1 По-добра данъчна политика за по-силен и по-конкурентоспособен единен пазар

Поради правилото за единодушие данъчното облагане не може да реализира пълния си потенциал да спомогне за запазване и задълбочаване на единния пазар и да подкрепи приобщаващия растеж в различните държави. Данъчното облагане е от голямо значение за изграждането на един силен и динамичен единен пазар, който подкрепя предприятията, привлича инвеститори и може да се конкурира с най-големите световни пазари. То е от решаващо значение за растежа и създаването на работни места, като се има предвид неговото влияние върху решенията на дружествата да разширят дейността си, да инвестират и да наемат работници и служители. Освен това данъчното облагане е ключов елемент за гарантиране на социална справедливост за гражданите и на еднакви условия на конкуренция за предприятията в ЕС. В действителност в неотдавнашно проучване на Евробарометър⁵ три четвърти от отговорилите посочват борбата срещу данъчните злоупотреби като приоритетна област за действие на ЕС.

Въпреки положителното въздействие, което тя може да окаже, данъчната политика на ЕС не успява да реализира своя пълен потенциал. В рамките на единния пазар предприятията и потребителите се ползват от общ набор от правила и стандарти, без каквито и да било граници. В рамките на Икономическия и паричен съюз икономическата дейност е улеснена от единната валута. Прякото и, макар и в по-малка степен, косвеното данъчно облагане обаче остават разпокъсани в 28 различни национални законодателства. Като не намират разрешение на тази разпокъсаност, държавите членки налагат значителни разходи за привеждане в съответствие за предприятията от ЕС, особено за малките и средните предприятия (МСП), и правят единния пазар по-малко привлекателно място за инвестиции в световен мащаб.

През годините правилото за единодушие възпрепятстваше напредъка по важни данъчни инициативи, необходими за укрепване на единния пазар и за повишаване на конкурентоспособността на ЕС.

⁵ <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20160707STO36204/tax-fraud-75-of-europeans-want-eu-to-do-more-to-fight-it>

Общата консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД) например беше предложена за пръв път през 2011 г. като модерна, благоприятна за предприятията и справедлива система за корпоративно данъчно облагане в целия ЕС. Възобновената през 2016 г. инициатива за ОКООКД⁶ би довела до безпрецедентно опростяване, улесняване и правна сигурност за предприятията, като същевременно би гарантирала, че мултинационалните дружества плащат пропорционален и справедлив дял от данъка там, където реализират печалбите си. Въпреки това ОКООКД остава на масата за преговори в Съвета, тъй като държавите членки продължават да се опитват да постигнат единодушно съгласие относно бъдещето на корпоративното данъчно облагане.

Стандартната справка-декларация за ДДС е друго предложение, което значително би подобрило средата за предприятията в рамките на единния пазар. Чрез опростена и хармонизирана система за подаване на декларации за ДДС, с това предложение се цели да се намали административната тежест за трансграничните предприятия с 15 милиарда евро годишно. Въпреки това в борбата си за постигане на единодушие държавите членки се отклониха към резултат, който напълно подкопа целта за опростяване. В крайна сметка Комисията беше принудена да оттегли предложението през 2016 г., вследствие на което дружествата от ЕС трябва да се справят с 28 различни формуляри за справка-декларация за ДДС.

Цената на непредприемането на действия в областта на данъчната политика на ЕС

Окончателният режим на ДДС може да помогне за компенсиране на неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС в размер на 147 милиарда евро годишно⁷, породен от данъчни измами и избягване на данъци, както и да намали измамите с ДДС, което понастоящем струва на публичните бюджети около 50 милиарда евро годишно⁸.

Общата консолидирана основа за облагане с корпоративен данък би могла в дългосрочен план да увеличи инвестициите в ЕС с до 3,4 % и да доведе до увеличение на растежа с до 1,2 % (което съответства на около 180 милиарда евро⁹).

Данъкът върху финансовите сделки (ДФС), предложен¹⁰ от Комисията през 2011 г., би довел до създаването на нови приходи в размер на 57 милиарда евро годишно.

⁶ COM(2016) 685 final от 25.10.2016 г.

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/com_2016_685_en.pdf

⁷ Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report (Проучване и доклад за неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС в 28-те държави – членки на ЕС: окончателен доклад, 2016 г.) https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2018_vat_gap_report_en.pdf

⁸ Общият размер на неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС за периода 2011—2016 г. възлиза на над 960 милиарда евро.

⁹ Като се има предвид размерът на икономиката на ЕС през 2017 г.

¹⁰ COM(2011) 594 final. След като стана ясно, че това първоначално предложение за хармонизиран ДФС за целия ЕС няма да получи единодушна подкрепа в рамките на Съвета, Комисията, по искане на 11

Данъкът върху цифровите услуги, предложен¹¹ през 2018 г. като краткосрочно решение, би привлякъл годишни приходи в размер на около 5 милиарда евро в рамките на Съюза и би допринесъл за предотвратяването на разпокъсаността на единния пазар¹².

Правилото за единодушие в областта на данъчното облагане също оказва отрицателно въздействие върху по-широките приоритети на политиката на ЕС. Данъчното облагане също е от основно значение за много от най-амбициозните проекти на ЕС, включително Икономическия и паричен съюз, съюза на капиталовите пазари, цифровия единен пазар, рамката в областта на климата и енергетиката до 2030 г. или кръговата икономика. Предложението на Комисията за преразглеждане на Директивата за данъчното облагане на енергийните продукти¹³ например бе насочено към подкрепа на целите на ЕС в областта на околната среда, климата и енергетиката чрез вземането предвид на емисиите на CO₂ при изчисляването на данъчната ставка за горивата. Така би бил максимално оползотворен потенциалът на данъчното облагане на енергийните продукти да допринесе в борбата срещу изменението на климата и да подкрепи устойчивия растеж. По този начин би се променила също и парадоксалната ситуация, при която най-замърсяващите горива понякога са най-малко облагани в Европа. Държавите членки обаче не успяха да постигнат единодушие и в крайна сметка предложението бе оттеглено, за да се избегне ситуация, в която текстът би противоречал на преследваните цели. В резултат на това правната рамка на ЕС за данъчно облагане на енергийните продукти към момента все още противоречи на целите на Съюза в областта на околната среда и изменението на климата, а принципът на Договорите „замърсителят плаща“ не се прилага напълно. Хармонизираните и целенасочени данъци върху отрицателните социални и екологични външни фактори в рамките на единния пазар на ЕС — например в областта на транспорта и енергетиката — въз основа на принципите „ползвателят плаща“ и „замърсителят плаща“ ще позволят на ЕС също така да направи преход към по-ефективна и устойчива икономика. Това подчертава неуспеха на правилото за единодушие в областта на данъчното облагане и е допълнително доказателство за необходимостта от промяна.

Въпреки правилото за единодушие в данъчната политика на ЕС през последните години беше отбелязан известен напредък, но той до голяма степен бе в отговор на обществения натиск. От 2015 г. насам бе постигнато съгласие по редица нови законодателни предложения с цел повишаване на прозрачността на данъчното облагане¹⁴, справяне с данъчните злоупотреби¹⁵, борба с измамите с ДДС¹⁶ и реформа

държави членки, внесе предложение за разрешаване на засилено сътрудничество в тази област (COM (2013) 71 final).

¹¹ COM(2018) 148 final.

¹² COM(2018) 146 final. В Съобщението на Комисията „Време е да установим стандарт за модерно, справедливо и ефикасно данъчно облагане на цифровата икономика“ се посочва, че предприятията с дейност в цифровата икономика плащат по-малко от половината от данъчната ставка за предприятията с традиционни стопански модели, като средната ефективна данъчна ставка е 9,5 % спрямо 23,2 %.

¹³ COM(2011) 169 final.

¹⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/tax-transparency-package_en

на правилата за ДДС, прилагани в електронната търговия¹⁷. В рамките на Съвета държавите членки също работиха заедно за изготвяне на общ черен списък на данъчните юрисдикции, които не оказват съдействие. Това доказва, че държавите членки признават добавената стойност на действията на равнище ЕС в областта на данъчното облагане, а с правилната политическа воля са в състояние и да постигнат консенсус.

Въпреки това последните тенденции в данъчното облагане са до голяма степен резултат от обществен натиск и влияние на външни фактори. Вследствие на финансовата криза и широко отразяваните в медиите данъчни скандали¹⁸ гражданите поискаха по-справедливо и по-ефективно данъчно облагане и оказаха натиск върху държавите членки за извършване на така необходимите реформи. Новостите в областта на данъчното облагане на международната сцена, като например проектът на Г20/ОИСП във връзка със свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби (BEPS), също така насърчиха държавите членки да отговорят с действия на ЕС. Данъчната политика на ЕС обаче не следва да се основава на общественото недоволство или на действията на външните партньори, за да може ефективно да се преодолеят недостатъците и да се постигне напредък по отношение на общите цели. Някои много важни предложения в данъчната област, целящи увеличаване на ефективността на единния пазар, все още не са приети. Темпът на данъчната политика на ЕС трябва да съответства на амбициозността на целите, които тя подкрепя. Държавите членки следва да бъдат в състояние да осигуряват правилните мерки в подходящия момент, за да оформят ориентирана към бъдещето данъчна рамка и за да отговорят успешно на новите предизвикателства. За да се улесни това, е необходим по-ефективен процес на вземане на решения.

¹⁵ 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 (ATAD1) ОВ L 193, 19.7.2016 г., стр. 1—14, и Директива (ЕС) 2017/952 на Съвета от 29 май 2017 г. за изменение на Директива (ЕС) 2016/1164 по отношение на несъответствията при хибридни образувания и инструменти, включващи трети държави (ATAD2) ОВ L 144, 7.6.2017 г., стр. 1—11.

¹⁶ Регламент (ЕС) 2017/2454 на Съвета от 5 декември 2017 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 904/2010 относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данъка върху добавената стойност, ОВ L 348, 29.12.2017 г., стр. 1—6. Регламент (ЕС) 2018/1541 на Съвета от 2 октомври 2018 г. за изменение на регламенти (ЕС) № 904/2010 и (ЕС) 2017/2454 по отношение на мерките за засилване на административното сътрудничество в областта на данъка върху добавената стойност, ОВ L 259, 16.10.2018 г., стр. 1—11. Споразумение между Европейския съюз и Кралство Норвегия за административното сътрудничество, борбата с измамите и събирането на вземания в областта на данъка върху добавената стойност, ОВ L 195, 1.8.2018 г., стр. 3—22.

¹⁷ Директива (ЕС) 2017/2455 на Съвета от 5 декември 2017 г. за изменение на Директива 2006/112/ЕО и Директива 2009/132/ЕО по отношение на някои задължения, свързани с данъка върху добавената стойност, приложими при доставките на услуги и дистанционните продажби на стоки, ОВ L 348, 29.12.2017 г., стр. 7—22.

¹⁸ Offshore leaks (април 2013 г.), Lux leaks (ноември 2014 г.), Swiss Leaks (февруари 2015 г.), Panama Papers (април 2015 г.), Bahamas Leaks (септември 2016 г.), Football Leaks I (ноември 2016 г.), Paradise Papers (ноември 2017 г.), Dubai Papers (септември 2018 г.), Football Leaks II (ноември 2018 г.), Cum-Ex Files (ноември 2018 г.).

2.2 Обединен суверенитет, за да се защити националният данъчен суверенитет

Данъчното облагане е тясно свързано с националния суверенитет. Заедно с бюджета, данъците се възприемат от държавите членки като пряко свързани с изцяло политически решения, изискващи отчетност пред националните избиратели. Органите на държавите членки имат също така пълна отговорност за събирането на данъците и за данъчния контрол на тяхната територия с цел гарантиране на задоволяването на бюджетните нужди. Освен това държавите членки могат да възприемат данъчното облагане като въпрос на националната сигурност в редица важни области, като енергийните доставки. В този смисъл някои държави членки считат, че правилото за единодушие гарантира спазване на националния суверенитет в областта на данъчното облагане срещу нежелана промяна, решена на равнище ЕС. Също така са налице опасения, че без правилото за единодушие ЕС би надхвърлил своята компетентност и би се намесвал по отношение на ставките на корпоративния данък, данъците върху доходите на физическите лица или други данъци, които не влияят върху единния пазар. Тези опасения са неоснователни.

За да може данъчната политика на ЕС да постигне пълния си потенциал, е време за адаптиране на процеса на вземане на решения, така че да се даде възможност на Съвета да приема своевременно фискални мерки, които съответстват на единен пазар с високо интегрирани икономики. В свят на мобилни предприятия, цифровизирани дейности и нематериални активи данъчната политика вече не може да се управлява единствено в рамките на националните граници. Съвременните заплахи за данъчните основи на държавите членки, включително вредоносната данъчна конкуренция и агресивното данъчно планиране, не могат да се избегнат едностранно. С все по-голяма сила се налага заключението, че единственият начин, по който държавите членки могат да постигнат целите на своите политики и да предотвратят заплахите за своята данъчна основа, е като работят заедно.

Чрез координацията на данъчните политики на равнище ЕС може действително да се опази способността на държавите членки да действат и постигат резултати и съответно може да се защитят суверенните им права. Вследствие на свободите по Договорите държавите членки са обединили част от суверенитета си в областта на данъчното облагане. Преминването към вземане на решения с квалифицирано мнозинство по никакъв начин не би ограничило правомощията на държавите членки в тази област, нито би променило правомощията на ЕС по тези въпроси. Напротив, по този начин вземането на решения за упражняване на обединения суверенитет на равнище ЕС би станало по-ефективно, давайки на държавите членки силата да се справят със споделените предизвикателства, да опазват приходите си, да провеждат благоприятстващи растежа данъчни политики и да противодействат на външните заплахы пред данъчните си основи. Например съвместно действие на равнище ЕС е единственият начин за борба с презграничните измами с ДДС, които причиняват загуба на публични приходи в размер на 50 милиарда евро годишно, и с отклоняването от данъчно облагане и избягването на данъци, възлизащи на 50 – 70 милиарда евро

годишно според оценките. В този смисъл суверенитетът на държавите членки да предприемат действия на равнище ЕС по основните данъчни въпроси често е по-полезен от отделния им национален суверенитет в тази област в новите международни условия.

Държавите членки обаче използват суверенитета и изискването за гласуване с единодушие като обосновка на доводите си за защита на особените национални интереси в ущърб на единния пазар. Той дава възможност на държавите членки да изградят своите стопански модели въз основа на идеята за данъчна система, предвидена за привличане на определени дейности или потребители – например с много ниски ставки на акциза върху тютюневите изделия и алкохолните напитки или с привлекателни данъчни режими за големите дружества или богатите физически лица. За да защитят интересите си в определени области, държавите членки понякога са спирали напредъка по някои предложени данъчни мерки, докато един колективен подход би осигурил по-голям напредък и защита на по-широките интереси на ЕС. Например, приемането на Директивата за данъка върху спестяванията¹⁹ отне над четиринадесет години, а въвеждането ѝ – още две години. Едно изменение, предложено през 2008 г.²⁰ и целящо тази директива да стане по-ефективна в противодействието срещу отклонението от данъчно облагане, бе блокирано за още 6 години. Имаме основание да се запитаме дали положението, в което една държава членка може да блокира инициативи, желани от останалите 27 държави членки, е от полза за националния суверенитет на тези 27 държави членки.

Данъчната конкуренция сама по себе си не е нещо лошо. В някои случаи обаче тя може и да ограничи възможността за избор на политики за всички държави членки. Например данъчните мерки в една държава членка, предназначени за привличане на подвижни данъчни основи като капиталовите доходи, обикновено водят до по-ниско равнище на облагане на този вид доходи във всички държави членки. За да компенсират това намаление, тези държави членки често трябва да повишат облагането на по-малко подвижните данъчни основи, като трудовите доходи или потреблението. Вследствие на това върху работниците, потребителите и националните предприятия се стоварва по-висока тежест. Така се застрашават справедливостта на данъчните системи на държавите членки и плановете на ЕС за насърчване на растежа като цяло. Затова гласуването с квалифицирано мнозинство би спомогнало за смекчаването на презграничните ефекти на данъчната конкуренция.

Данъчната политика на ЕС следва да не бъде зависима от правилото за единодушие, с което може да се злоупотребява за чисто национални интереси в

¹⁹ Директива 2003/48/ЕО на Съвета от 3 юни 2003 г. относно данъчното облагане на доходи от спестявания под формата на лихвени плащания, ОВ L 157/38, 26.6.2003 г., стр. 38 – 48.

²⁰ Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2003/48/ЕО на Съвета относно данъчното облагане на доходи от спестявания под формата на лихвени плащания, 13.11.2008 г., COM(2008) 727 окончателен.
https://ec.europa.eu/taxation_customs/individuals/personal-taxation_en

ущърб на единния пазар и потребностите на другите държави членки. Преминаването към гласуване с квалифицирано мнозинство в областта на данъчното облагане би осигурило на държавите членки възможност по-ефективно да контролират онази част от своя суверенитет, която те са обединили в интерес на Съюза като цяло и за постигане на по-високи колективни и индивидуални резултати.

2.3 Усъвършенстване на процеса на вземане на решения за осигуряване на по-правилни решения и повече демократична легитимност

Преминаването към гласуване с квалифицирано мнозинство би повишило качеството на решенията на Съвета в областта на данъчното облагане. Изискването за единодушие е препятствие пред ефективното вземане на решения в четири отношения.

Първо, поради това изискване въобще е много трудно да се постигне компромис, защото само една държава членка е достатъчна да попречи на това. В този смисъл държавите членки често се въздържат от сериозни преговори за намиране на решения в Съвета, защото знаят, че просто могат да наложат вето на всяко решение, което не им харесва. Тази „култура на единодушието“ понякога насърчава държавите членки, министрите и националните администрации да съсредоточават усилията си върху запазването на националните си системи вместо да се опитват да постигнат необходимия компромис за опазване на общите интереси на ЕС. Това обяснява защо за много предложения в областта на данъчното облагане са необходими години за постигане на съгласие между държавите членки или те просто биват блокирани в Съвета без никакви обсъждания.

Второ, дори когато в областта на данъчното облагане има постигнато единодушно съгласие, то често е на равнището на най-малкия общ знаменател, а това ограничава положителното въздействие за предприятията и потребителите или прави изпълнението още по-трудно. Например Директивата за фактурирането при ДДС²¹ бе приета с цената на различия между изискванията за фактурирането, произтичащи от оставените на държавите членки възможности.

Трето, изискването за единодушие в областта на данъчното облагане доведе до нежелани ефекти в процеса на вземане на решения, тъй като някои държави членки може да използват важни данъчни предложения като разменна монета при договаряне на други искания по съвсем различни въпроси или за осъществяване на натиск върху Комисията да представи законодателни предложения. Това например се случи, когато постигането на съгласие по Директивата срещу избягването на данъци бе възпрепятствано от някои държави членки, искащи разрешение за обратно начисляване на ДДС.

Освен всичко друго, изискването за единодушие в областта на данъчното облагане е самооборващо се. Вземите с единодушие решения може да бъдат отменени само с единодушие. Затова държавите членки често са прекалено предпазливи и по

²¹ Директива 2010/45/ЕС на Съвета от 13 юли 2010 г. за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на правилата за фактуриране, ОВ L 189, 22.7.2010 г., стр. 1 – 8.

този начин амбициите се задушават, а крайният резултат е по-слаб. Държавите членки се опасяват от възникването на положение, в което те биха дали съгласие за приемане на директива, която би възпрепятствала правилното събиране на данъците от тяхна страна или би осигурила нежелано предимство на друга държава членка, защото тогава те не биха могли да променят законодателството без съгласието на тази държава членка.

Включването на Европейския парламент също би подобрило процеса на вземане на решения в областта на данъчното облагане. През последните години, когато данъчните скандали бяха сред водещите новини на всеки шест месеца, Европейският парламент (ЕП) оказва голямо влияние върху данъчната политика на ЕС. Той използва политическата си тежест, за да придвижи амбициозните си планове за справедливо данъчно облагане, с помощта на множество създадени за целта комисии. ЕП обаче няма права на глас в областта на данъчното облагане според сегашната специална законодателна процедура. Затова политическият натиск е единственото средство, което той има за оказване на влияние върху решенията на ЕС в тази област. Преминаването към гласуване с квалифицирано мнозинство по обикновената законодателна процедура би дало на ЕП възможност да допринася цялостно за определянето на данъчната политика на ЕС. Тъй като не е обвързан от национални интереси и натиск, ЕП би могъл да внесе свеж полъх в преговорите по данъчни въпроси и по този начин потребностите на Съюза биха били по-добре отразявани. Ако ЕП имаше същата тежест при окончателното определяне на мерките на ЕС в областта на данъчното облагане, той би спомогнал за създаването на подходяща среда за честни преговори между държавите членки. В крайна сметка въвеждането на гласуване с квалифицирано мнозинство по обикновената законодателна процедура би могло да доведе до по-ефективни, значими и амбициозни резултати за данъчната политика на ЕС.

3. Какви възможности съществуват в Договорите на ЕС за преминаване от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство?

Изискването за гласуване с единодушие в областта на данъчното облагане се поставя под въпрос не за първи път. Комисията, подкрепена от ЕП, няколко пъти е предлагала въвеждане на гласуване с квалифицирано мнозинство в данъчната политика на ЕС при промените в Договорите. Някои държави членки обаче представиха това като „червена линия“, която не може да бъде премината, и въпросът остана неразрешен. Сега е време да възобновим обсъждането предвид на нарастващата нужда от по-ефективно вземане на решения в областта на данъчното облагане – поради всички горепосочени причини.

Договорите на ЕС са ясни по въпроса как трябва да бъдат вземани решенията по предложения в областта на данъчното облагане. Общото правило е, че Съветът трябва да одобри данъчните предложения с единодушие по специалната законодателна процедура (членове 113 и 115 от Договора за функционирането на Европейския

съюз – ДФЕС²²). Договорите обаче съдържат и други разпоредби, които дават възможност за използване на друг ред за гласуване освен гласуването с единодушие, без да е нужно изменение на самите Договори.

Като начало, **процедурата на засилено сътрудничество**²³ дава възможност на група от поне девет държави членки да придвижат предложена инициатива заедно, когато се окаже невъзможно да се постигне единодушно съгласие в Съвета. През 2013 г. засилено сътрудничество бе предложено за данъка върху финансовите сделки (ДФС), който бе обсъждан от всички държави членки от 2011 г. нататък. Десетте участващи държави членки продължават преговорите по предложението с цел да постигнат единодушен компромис. Засиленото сътрудничество може да бъде добра възможност за придвижване на определени инициативи на ЕС в рамките на по-малки групи от държави, но не е най-доброто решение за справяне с по-общите проблеми с изискването за единодушие в данъчната политика на ЕС, нито за осигуряване на напредък и съгласуваност за единния пазар като цяло.

Договорите съдържат и две изрични разпоредби, които дават възможност за гласуване с квалифицирано мнозинство при особени обстоятелства. По силата на **член 116 от ДФЕС** гласуване с квалифицирано мнозинство по обикновената законодателна процедура е възможно с цел отстраняване на нарушения на конкуренцията поради различия между данъчните правила, ако нарушението не може да бъде отстранено по споразумение с държавите членки. Тази разпоредба обаче е обвързана с горепосочените строги разпоредби и не може да се използва за преодоляване на всички недостатъци, произтичащи от изискването за гласуване с квалифицирано мнозинство. Досега член 116 от ДФЕС не е бил използван, въпреки че Комисията е готова да го използва, ако възникне такава потребност. Гласуването с квалифицирано мнозинство може да се използва и за мерки за противодействие на измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза (**член 325 от ДФЕС**). То може да се използва за някои мерки за борба с измамите с ДДС, като се има предвид, че ДДС е собствен ресурс на ЕС, но приложното поле на инициативата трябва да бъде точно определено.

Най-практичният начин за преминаване от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство в областта на данъчното облагане би бил да се използват клаузите за преход в Договорите. Те биха осигурили по-структуриран начин за избягване на изискването за гласуване с единодушие в сравнение с гореизложените възможности.

Клаузи за преход

Член 48, параграф 7 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) съдържа обща клауза за преход. Тя дава възможност мерките в съответната област, които дотогава са приемани с единодушие, да бъдат приемани от Съвета с квалифицирано мнозинство или по обикновената законодателна процедура.

²² В член 192, параграф 2, първата алинея и член 194, параграф 3 от ДФЕС се предвижда също така, че разпоредбите/мерките „предимно от фискален характер“ в областта на околната среда и енергетиката се приемат с единодушие от Съвета по специална законодателна процедура.

²³ Член 20 от ДЕС и членове 326 – 334 от ДФЕС.

За задействането на тази клауза инициативата трябва да поеме Европейският съвет, който трябва да посочи обхвата на предвижданата промяна в реда за вземане на решения и да уведоми за инициативата националните парламенти. Ако нито един национален парламент не е възразил в срок от шест месеца, Европейският съвет може с единодушие да приеме това решение, след като е получил съгласието на ЕП.

Общата клауза за преход дава възможност за въвеждане на гласуване с квалифицирано мнозинство, но при запазване на специалната законодателна процедура, при която ЕП участва само за консултация. Тя осигурява възможност също така за гласуване с квалифицирано мнозинство по обикновената законодателна процедура, при която решенията се вземат съвместно с ЕП.

Член 192, параграф 2 от ДФЕС съдържа специална клауза за преход за мерките в областта на околната среда, които сега се приемат с единодушие; тази клауза се отнася до разпоредбите, които са „предимно от фискален характер“. Тази възможност е от значение по-конкретно за борбата с изменението на климата и за постигането на целите на политиката за околната среда.

За да може да се премине към обикновената законодателна процедура за данъчните мерки в тази област, Съветът трябва с единодушие да одобри това по предложение на Комисията и след консултация с ЕП, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите.

Както по-рано бе споменато във връзка с въпроса за суверенитета, преминаването към гласуване с квалифицирано мнозинство не би засегнало сегашните правомощия на държавите членки в областта на данъчното облагане. В действителност към Договора от Лисабон има протокол²⁴, в който се съдържа изявление, че нищо в посочения договор не променя обхвата на компетентността на Европейския съюз или нейното упражняване по отношение на данъчната област. Постепенното преминаване от гласуване с единодушие към гласуване с квалифицирано мнозинство в някои подобласти на данъчното облагане би съответствало на този принцип. Съответните правомощия на държавите членки и на Съюза не се променят. Промяна би имало единствено в реда за вземане на решения в бъдеще, който ще бъде единодушно одобрен от държавите членки при упражняване на техния суверенитет.

Във всеки случай преминаването към гласуване с квалифицирано мнозинство би било демократично решение, което е изцяло под контрола на държавите членки. Именно те с единодушие са включили клаузата за преход в Договора от Лисабон. За задействане на тази клауза е необходимо ново единодушно решение на Европейския съвет. Освен това всеки национален парламент може да повдигне възражение срещу тази промяна, а ЕП ще трябва да я утвърди.

²⁴ Протокол по повод на загрижеността на ирландските граждани относно Договора от Лисабон, ОВ L 60, 2.3.2013 г., стр. 131 – 139, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302\(01\)&rid=4](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:22013A0302(01)&rid=4)

4. Перспективи: пътна карта за постепенен и целенасочен преход

За Комисията въпросът вече не е дали е нужна отмяна на изискването за гласуване с единодушие в областта на данъчното облагане, а как и кога да стане това. ЕП, редица държави членки и заинтересовани лица изразиха същото мнение²⁵. Гласуването с квалифицирано мнозинство би позволило постигането на целия потенциал на данъчната политика на ЕС и би дало възможност на държавите членки да постигат компромиси по-бързо, по-ефективно и по-демократично. Чрез преминаването към обикновената законодателна процедура за решенията в областта на данъчното облагане ще може да се ползва конкретният принос на ЕП, отразявайки мненията на гражданите и повишавайки отчетността.

Най-добрият начин за приближаване към тази цел би бил да се използва постепенен и целенасочен подход с ясни междинни цели. Това би позволило на държавите членки да се приспособят и да се включат в процеса колективно и да се избегнат всякакви сътресения и сблъсъци, каквито би могла да създаде непосредствената промяна. Затова Комисията предлага поетапен преход към гласуване с квалифицирано мнозинство по обикновената законодателна процедура за данъчната политика на ЕС.

На първия етап гласуването с квалифицирано мнозинство следва да се използва за мерките, които нямат пряко въздействие върху правата на държавите членки за данъчно облагане и върху данъчните основи и ставки, но са от решаващо значение за борбата с данъчните измами, отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци и за улесняването на спазването на данъчното законодателство за предприятията на единния пазар. Това би включвало мерки за подобряване на административното сътрудничество и взаимопомощта между държавите членки в борбата с данъчните измами, отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци. То следва да обхваща и сключването на международни споразумения между ЕС и трети държави в тази област. Инициативите за борба с данъчните злоупотреби, които държавите членки вече са договорили на международно равнище, като инициативите, обсъждани в контекста на действията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби (СДОПП, или BEPS)²⁶, също биха попаднали в тази категория. Освен това този първи етап следва да обхваща инициативите, които са предназначени най-вече за улесняване на спазването на данъчното законодателство за предприятията на единния пазар, например хармонизираните задължения за отчитане. Тези данъчни въпроси често са по-малко спорни за държавите членки и има ясно признаване на необходимостта от действие на равнище ЕС. Те обикновено са били блокирани заради изискването за гласуване с единодушие само когато са били поставени в зависимост от други интереси или предложени мерки. Следователно преминаването към гласуване с квалифицирано мнозинство в тези области би

²⁵ Препоръка на Европейския парламент от 13 декември 2017 г. до Съвета и Комисията след разследването във връзка с изпирането на пари, избягването на данъци и данъчните измами (2016/3044(RSP)), §205. Вж. също Резолюцията на Европейския парламент от 16 февруари 2017 г. относно подобряването на функционирането на Европейския съюз чрез използване на потенциала на Договора от Лисабон (2014/2249(INI)), §27.

²⁶ <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions.htm>

осигурило по-бърз и ефективен процес за договаряне по въпроси, по които като цяло има съгласие.

На втория етап гласуването с квалифицирано мнозинство следва да обхване мерките, които са предимно от фискален характер и са предназначени за постигане на други цели на политиката. Това може да включва по-конкретно борбата с изменението на климата, опазването на околната среда, подобряването на здравето на гражданите, транспортната политика. По-ефективното вземане на решения по данъчни въпроси в тези области би дало възможност за провеждане на благоприятна за околната среда енергийна политика, например за подкрепа на амбициозните цели на ЕС във връзка с изменението на климата. Специалната клауза за преход в Договорите²⁷ в сферата на околната среда, която обхваща по-конкретно разпоредбите предимно от фискален характер, предлага очевиден способ за отмяна на гласуването с единодушие в тази област. Макар че тази клауза досега не е била използвана никога, Комисията е готова да я задейства при необходимост. Общата клауза за преход би била нужна за всички други области.

На третия етап усилията следва да се съсредоточат върху областите на данъчното облагане, в които вече има висока степен на хармонизация и които трябва да еволюират и да се приспособят към новите обстоятелства. Това би обхващало по-конкретно ДДС и акцизите. По-бързото вземане на решения в тази област би позволило на данъчните администрации и системи на държавите членки да работят в крак с най-новите технологични постижения и съобразно с пазарните промени. Например 25 години след създаването на единния пазар ЕС все още има система на ДДС, изградена в продължение на над 40 години, която е прекомерно обременителна за предприятията и администрациите и слабо защитена от измами. Това положение няма да се промени, докато държавите членки не постигнат съгласие по окончателния режим, за да създадат една устойчива, защитена от измами и благоприятна за предприятията система на ДДС в бъдеще. Нововъведенията на пазарите на тютюневи изделия и алкохолни напитки налагат бърза реакция, така щото данъчното облагане на новите продукти да бъде уредено по подходящ начин. Гласуването с квалифицирано мнозинство би гарантирало, че осъвременяването на хармонизираните разпоредби на ЕС няма да бъде спирано от няколко държави членки с блокиращи гласове. Поради факта, че ДДС е собствен ресурс на ЕС, по-ефективното вземане на решения в тази област става още по-належащо.

Четвъртият етап би се състоял във въвеждане на гласуване с квалифицирано мнозинство за други инициативи в областта на данъчното облагане, които са необходими за единния пазар и за справедливо и конкурентоспособно данъчно облагане в Европа. Нужно е изпълнението на някои важни данъчни проекти, за да бъде завършен единният пазар от гледна точка на данъчното облагане. Както е споменато по-горе, заради изискването за гласуване с единодушие напредъкът по предложението за ОКООКД все още е много бавен въпреки факта, че то би осигурило подготвената за бъдещето, конкурентоспособна и справедлива система на корпоративния данък, която е нужна на ЕС, за да бъде конкурентен в световен план.

²⁷ Член 192, параграф 2 от ДФЕС.

Преминаването към гласуване с квалифицирано мнозинство би спомогнало за излизане от тази безизходица и би обезпечило сигурност и стабилност за предприятията в целия ЕС. Необходимостта от цялостно решение за данъчното облагане на цифровата икономика вече е крайно належаща. Нужно е силно законодателство на ЕС, така щото предприятията, извършващи дейност в областта на цифровата икономика, да бъдат облагани справедливо и ефективно. Съюзът не може да си позволи забавяния в тази сфера, докато държавите членки се опитват да постигнат единодушно съгласие. Преминаването към гласуване с квалифицирано мнозинство по едно цялостно решение за данъчното облагане на цифровата икономика би спомогнало за повишаване на справедливостта и устойчивостта на данъчните системи, допринасяйки същевременно за стабилността на цифровия единен пазар.

5. Следващи стъпки

Необходимостта от по-ефективно законотворчество в рамките на данъчната политика на ЕС е ясна. За единния пазар и икономическия и паричен съюз е нужна данъчна политика, която дава възможност на всички да извличат ползи от засилващото се икономическо и финансово обединение на ЕС. Бързите промени в международната данъчна среда и в поведението на предприятията и потребителите налагат създаването на данъчна система на ЕС, която да може да се развива със същата скорост и да бъде конкурентоспособна в световен план. За постигане на по-широките цели на Европа за борба с изменението на климата, за насърчаване на устойчивия растеж, създаването на работни места и инвестициите, за извличане на ползите от цифровизацията и за осигуряване на справедлив и устойчив социален модел са нужни бързи и ефективни данъчни мерки.

Използването на специалната законодателна процедура с гласуване с единодушие и участието на Европейския парламент само за консултация в областта на данъчното облагане вече не е съобразено с действителните условия, в които се провежда тази политика днес. Чрез настоящото съобщение Комисията призовава Европейския съвет, Европейския парламент, Съвета и всички заинтересовани лица да започнат открито разискване по въпроса за гласуването с квалифицирано мнозинство в рамките на данъчната политика на ЕС със засилено участие на Европейския парламент и да предвидят своевременен и прагматичен подход за въвеждането му.

Комисията приканва ръководителите на държавите от ЕС:

- **Да одобрят пътната карта,** съдържаща се в настоящото съобщение.
- **Да вземат бързо решение за използването на общата клауза за преход** (член 48, параграф 7 от ДЕС) за етап 1 по въпросите, които нямат пряко въздействие върху правата на държавите членки за данъчно облагане и върху данъчните основи и ставки, и за етап 2, където облагането е в подкрепа на други цели на политиката, за да се премине към гласуване с

квалифицирано мнозинство по обикновената законодателна процедура. За тази цел Европейският съвет се приканва да уведоми националните парламенти за инициативата си и да потърси съгласието на Европейския парламент.

- **Да разгледат въпроса за използването на общата клауза за преход** (член 48, параграф 7 от ДЕС) за етап 3 – области, в които данъчното облагане вече до голяма степен е хармонизирано, и етап 4 – други инициативи, необходими за единния пазар и справедливото облагане, до края на 2025 г., за да се премине към гласуване с квалифицирано мнозинство по обикновената законодателна процедура в тези области.