

Брюксел, 15.7.2020 г.
COM(2020) 312 final

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

**ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ ЗА СПРАВЕДЛИВО И ОПРОСТЕНО ДАНЪЧНО
ОБЛАГАНЕ В ПОДКРЕПА НА СТРАТЕГИЯТА ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ**

1. Общ контекст — данъчните политики на ЕС в период на преход

Безпрецедентната криза с COVID-19 засегна сериозно икономиките в ЕС и извън него.

ЕС, неговите институции, държавите членки, предприятията и гражданите са изправени пред тази огромна криза във времена на коренна трансформация, белязани от предизвикателствата, свързани с климата и околната среда, цифровата революция, нарастващото неравенство и геополитическата промяна.

Комисията се стреми да бъде начело на прехода към по-екологичен и по-цифров свят, който е съвместим с принципите на нашата социална пазарна икономика. Справедливото, ефикасно и устойчиво данъчно облагане е от основно значение за постигането на тези амбиции: данъчните политики на ЕС трябва да гарантират, че всички, от физическите лица до корпорациите, плащат своя справедлив дял. В същото време данъчните политики на ЕС трябва да бъдат структурирани така, че както предприятията, така и гражданите да могат да извлекат напълно ползите от единния пазар, да работят и да инвестират трансгранично, да правят иновации и да създават работни места. И всичко това, като същевременно се създават правилни стимули за устойчиво и съобразено с климата поведение, в това число за устойчиви инвестиции, и като се гарантира спазването на принципа „замърсителят плаща“.

Справедливото и ефикасно данъчно облагане ще бъде още по-важно през следващите месеци и години, през които ЕС и световната общност ще се стремят да се възстановят от последствията от кризата с COVID-19. Както беше подчертано в съобщението на Комисията „Часът на Европа: възстановяване и подготовка за следващото поколение“¹, за да гарантира, че солидарността и справедливостта са в основата на възстановяването, Комисията ще засили борбата с данъчните измами и другите нелоялни практики. Това ще помогне на държавите членки да генерират необходимите данъчни приходи, за да се отговори на главните предизвикателства на настоящата криза. С настоящото съобщение Комисията изпълнява този ангажимент и представя „План за действие за справедливо и опростено данъчно облагане в подкрепа на възстановяването“, съдържащ набор от 25 действия. Неговата цел е да се отговори на двойното предизвикателство на настоящата криза: да се подкрепи бързото и устойчиво възстановяване на икономиката и да се осигурят достатъчно публични приходи в ЕС. В плана за действие:

- се очертават мерки, насочени към намаляване на данъчните пречки пред предприятията в единния пазар. Опростяването на данъците ще подобри бизнес средата, ще повиши конкурентоспособността на предприятията и ще допринесе за икономическия растеж;
- се обявяват редица инициативи, които ще помогнат на държавите членки да прилагат съществуващите данъчни правила и да подобрят спазването на данъчното законодателство. Необходимо е да гарантираме, че държавите членки осигуряват данъчните приходи, необходими за финансиране на мерки в отговор на основните предизвикателства на настоящата криза, без да налагат прекомерна тежест върху онези, които вече са силно засегнати от кризата. Борбата с данъчните измами,

¹ COM(2020) 456 final.

избягването на данъци и отклонението от данъчно облагане продължава да играе важна роля в това отношение. По този начин би следвало да се постигне също по-справедливо, по-съгласувано, по-ефективно и по-ефикасно събиране на приходи между държавите членки както за националния бюджет, така и за бюджета на ЕС.

Настоящият план за действие е един от основните елементи на всеобхватна и амбициозна данъчна програма на ЕС за следващите години, която също включва следните важни инициативи:

- добре организираната данъчна система играе важна роля за подпомагане на екологичния преход. Използването на данъчното облагане като инструмент на политиката ще помогне за постигане на целта за неутралност по отношение на климата до 2050 г., както и на другите екологични цели по Европейския зелен пакт². В същото време то ще донесе и допълнителни публични данъчни приходи в публичните бюджети, с които да бъдат подкрепени интелигентните инвестиции за екологичен преход. Екологичните данъци допринасят за осигуряване на правилните ценови сигнали и точните стимули за производителите, ползвателите и потребителите да насърчават потребление, при което се генерира по-малко замърсяване, и да допринасят за устойчивия растеж. Те могат също така да осигуряват възможности за намаляване на данъците в други сфери, например по отношение на труда, и ако са защитени приходите за адекватна социална закрила, те могат да бъдат добро решение на проблемите в областта на околната среда и заетостта.
- Задълбочената **реформа на системата за корпоративно данъчно облагане, така че тя да се впише в нашата съвременна и все по-цифровизирана икономика**, в момента е още по-важна за подпомагане на растежа и осигуряване на необходимите приходи по справедлив начин чрез **обвързване на правата за данъчно облагане със създаването на стойност и определяне на минимално ниво на ефективно данъчно облагане на печалбите на предприятията**. Комисията активно подкрепя водените от ОИСП и G-20 обсъждания в световен мащаб и е готова да предприеме действия, ако не бъде постигнато глобално споразумение. До края на годината, въз основа на обсъжданията в световен мащаб, Комисията ще определи следващите стъпки в **План за действие относно данъчното облагане на предприятията през 21-ви век**.
- **За борбата с отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци в световен мащаб са необходими решителни действия**. Пандемията от COVID-19 доведе до безпрецедентни действия на национално и съюзно равнище за подкрепа на икономиките на държавите членки и за улесняване на възстановяването им. Това включва държавна намеса за осигуряване на ликвидност и достъп до финансиране за предприятията, като значителна част от тях са били обект на правилата на Съюза за държавна помощ. Списъкът на Съюза на юрисдикциите, неосказващи съдействие за

² Инициативи, като преразглеждане на Директивата за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията и създаване на механизъм за корекция на въглеродните емисии на границите, са част от Европейския зелен пакт, който има за цел също така да създаде средата за широкообхватни данъчни реформи на национално равнище, да премахне субсидиите за изкопаемите горива, да промени данъчната тежест, като я прехвърли от облагането на труда към облагане на замърсяването, като същевременно се вземат предвид социалните аспекти. Като част от работата в подкрепа на тази цел, през 2020 г. Комисията ще организира конференция по екологизирането на данъчното облагане.

данъчни цели („Списък на ЕС на юрисдикциите, неосказващи съдействие“), има за цел да отговори на заплахите по отношение на данъчните основи на държавите — членки на ЕС. На този фон Комисията представи препоръка държавите членки да обвържат финансовата си подкрепа за предприятията в Съюза с липсата на връзки между тях и юрисдикциите, които са включени в Списъка на Съюза.

- За да се изпълни изцяло програмата на ЕС за справедливи данъци, трябва да бъдат мобилизирани всички налични политически средства. Именно в тази връзка Комисията ще разгледа начините как да се използват в пълна степен разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС), които дават възможност за приемане на **предложения относно данъчното облагане чрез обикновената законодателна процедура, включително член 116 от ДФЕС.**

Успоредно с тези водещи инициативи в областта на данъчното облагане **данъчните политики на ЕС ще бъдат използвани и занапред в по-широкия дневен ред на Комисията.** Например ще започне преразглеждането на Директивата за данъчното облагане на тютюн³ и на директивите за данъчното облагане на алкохол⁴, както и на разпоредбата относно трансграничните придобивания от частни лица в хоризонталната директива относно акцизите⁵, за да се създадат по-добри предпоставки за постигането на цели, свързани с общественото здраве, и за избягването на данъчните измами. В рамките на Европейския семестър Комисията ще продължи също така да изпълнява и своята програма за справедливо, опростено и устойчиво данъчно облагане, която включва използване на данъчното облагане като инструмент за създаване на цялостна програма за социално справедлив екологичен преход, включително чрез насърчаване на екологичното бюджетиране. Освен това Комисията продължава да подкрепя изпълнението на своята програма за справедливо и опростено данъчно облагане чрез програмите си за техническа помощ.

Пакет документи за справедливо и опростено данъчно облагане в подкрепа на стратегията за възстановяване — юли 2020 г.

Пакетът документи включва три елемента:

1. Настоящото съобщение, в което е изложен план за действие за справедливо и опростено данъчно облагане в подкрепа на стратегията за възстановяване и са представени редица предстоящи инициативи в областта на прякото и косвеното данъчно облагане.
2. Законодателно **предложение⁶ за преразглеждане на Директивата относно административното сътрудничество⁷**, с което:

³ Директива 2011/64/ЕС на Съвета от 21 юни 2011 г. относно структурата и ставките на акциза върху обработен тютюн (ОВ L 176, 5.7.2011 г., стр. 24—36).

⁴ Директива 92/83/ЕИО на Съвета от 19 октомври 1992 г. за хармонизиране на структурата на акцизите върху алкохола и алкохолните напитки (ОВ L 316, 31.10.1992 г., стр. 21—27) и Директива 92/84/ЕИО на Съвета от 19 октомври 1992 г. относно сближаването на акцизните ставки на алкохола и алкохолните напитки (ОВ L 316, 31.10.1992 г., стр. 29—31).

⁵ Директива 2008/118/ЕО на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общия режим на облагане с акциз и за отмяна на Директива 92/12/ЕИО, ОВ L 9, 14.1.2009 г., стр. 12.

⁶ COM(2020) 314 final.

- ще бъде въведен **автоматичен обмен на информация между данъчните администрации на държавите членки за доходите/приходите, генерирани от продавачи при продажби в рамките на цифрови платформи**. Тази информация ще помогне на данъчните администрации да проверяват дали онези, които печелят пари посредством цифрови платформи, плащат съответните данъци; и
 - ще бъде засилено административното сътрудничество чрез изясняване на съществуващите правила.
3. В съобщението „Доброто управление в областта на данъчното облагане в ЕС и извън него“⁸ ще бъде направен преглед на постигнатия напредък в установяването на все по-добро управление в областта на данъчното облагане в ЕС, но и извън него, и ще бъдат предложени области, в които е необходимо подобрене. Ние трябва да действаме в рамките на ЕС, но и в световен мащаб. Основните области на действие ще включват:
- реформа на **Кодекс за поведение** при данъчното облагане на предприятията,
 - преглед на **списъка на ЕС** на юрисдикциите, неосказващи съдействие за данъчни цели,
 - подобрения за засилване на **доброто управление в областта на данъчното облагане по отношение на** средствата на ЕС и усъвършенствани координирани защитни мерки от страна на държавите — членки на ЕС, и
 - подкрепа за **развиващите се държави партньори** за установяване на все по-добро управление в областта на данъчното облагане.

2. Вече постигнахме много — но трябва да се направи още

2.1. Борба с данъчните измами, отклонението от данъчно облагане и избягването на данъци:

През последните години ЕС насочи усилията си към предприемането на мерки срещу отклонението от данъчно облагане и към повишаването на прозрачността. В резултат на няколко законодателни инициативи, включително новаторски проекти за прозрачност и за сътрудничество между държавите членки, избягването на данъци и отклонението от данъчно облагане станаха по-трудни от всякога. Тези инициативи включват например директивата срещу избягването на данъци⁹, препоръката на Комисията относно изпълнението на мерки срещу злоупотребата с данъчни спогодби¹⁰ и правилата за прозрачност на данъчните становища¹¹, както и въвеждането на отчитане по държави между данъчните органи¹².

⁷ Директива 2011/16/ЕС на Съвета от 15 февруари 2011 г. относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане, ОВ L 64, 11.3.2011 г., стр. 1.

⁸ COM(2020) 313 final.

⁹ Директива (ЕС) 2016/1164 на Съвета от 12 юли 2016 г. за установяване на правила срещу практиките за избягване на данъци, които пряко засягат функционирането на вътрешния пазар, ОВ L 193, 19.7.2016 г., стр. 1—14.

¹⁰ Препоръка (ЕС) 2016/136 на Комисията от 28 януари 2016 г. относно изпълнението на мерки срещу злоупотребата с данъчни спогодби, ОВ L 25, 2.2.2016 г., стр. 67—68.

¹¹ Директива (ЕС) 2015/2376 на Съвета от 8 декември 2015 г. за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане, ОВ L 332, 18.12.2015 г., стр. 1—10.

Поради това днес данъчните органи разполагат с по-широк набор от инструменти за откриване и справяне със злоупотребите и за сътрудничество с други правоприлагащи органи. Автоматичният обмен на информация и съвместните действия между държавите членки вече са често срещано явление в ЕС, както показват оценките на рамката за административно сътрудничество в Е¹³. Данъчните органи получиха и достъп до информация за борбата с изпирането на пари¹⁴. Освен това схемите за избягване на данъци вече подлежат на докладване благодарение на новите правила на ЕС относно схемите за потенциално агресивно данъчно планиране¹⁵.

С пакета документи за ДДС при електронната търговия¹⁶, който ще се прилага от 2021 г., вносът на стоки на стойност под 22 EUR вече няма да бъде освободен от ДДС, а плащането на ДДС ще бъде задължително за всички стоки, внесени в ЕС, което ще намали възможността за измама. Инструментите за административно сътрудничество в областта на ДДС също бяха укрепени: Eurofisc¹⁷ вече може по собствена инициатива да си сътрудничи и да обменя информация с Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и с Европол¹⁸; данъчните органи могат да обменят с митническите органи информация относно вноса, подлежащ на облагане с ДДС, и относно митническите измами¹⁹ и да организират съвместни ревизии с активното участие на чуждестранни данъчни служители в административните разследвания.

Данъчните измами и отклонението от данъчно облагане обаче продължават да са заплаха за стабилността на публичните финанси. Загубата на приходи в ЕС поради отклонението от данъчно облагане от страна на физически лица в международен мащаб, включително данък върху доходите на физическите лица, данъци върху доходите от капитал

¹² Директива (ЕС) 2016/881 на Съвета от 25 май 2016 г. за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане, ОВ L 146, 3.6.2016 г., стр. 8—21.

¹³ Европейска комисия (2017 г.). Оценка на Регламент (ЕС) 904/2010. Работен документ на службите на Комисията, SWD(2017)428 final (за ДДС) и Европейска комисия (2019 г.). Работен документ на службите на Комисията: оценка на Директива 2011/16/ЕС на Съвета относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане и за отмяна на Директива 77/799/ЕИО (SWD(2019)328 final).

¹⁴ Директива (ЕС) 2016/2258 на Съвета от 6 декември 2016 г. за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на достъпа на данъчните органи до информация за борбата с изпирането на пари, ОВ L 342, 16.12.2016 г., стр. 1—3.

¹⁵ Директива (ЕС) 2018/822 на Съвета от 25 май 2018 г. за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане, свързана с подлежащите на оповестяване трансгранични договорености (ОВ L 139, 5.6.2018 г., стр. 1).

¹⁶ Директива (ЕС) 2017/2455 на Съвета, Регламент (ЕС) 2017/2454 на Съвета, Регламент за изпълнение (ЕС) 2017/2459 на Съвета, Директива (ЕС) 2019/1995 на Съвета, Регламент за изпълнение (ЕС) 2019/2026 на Съвета, Регламент за изпълнение (ЕС) 2020/194; https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-ecommerce_en#heading_1.

¹⁷ Eurofisc е мрежа за бърз обмен, обработка и анализ на целева информация за трансгранични измами между държавите членки и за координиране на последващи действия.

¹⁸ Освен това новият Европейски център за борба с финансовата и икономическата престъпност (EFEC), създаден от Европол, започна своята работа. Той ще засили оперативната подкрепа, предоставяна на органите на държавите членки и на ЕС в областта на финансовата и икономическата престъпност, и ще насърчава системното използване на финансови разследвания; <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre>.

¹⁹ 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.

и данъци върху богатството и наследството, се оценява на 46 милиарда евро през 2016 г.²⁰. Несъответствието в приходите от ДДС (т.е. разликата между очакваните приходи от ДДС и действително събраните суми от ДДС) се оценява на 137 милиарда евро през 2017 г., като включва трансгранични измами с ДДС в размер на 50 милиарда евро²¹. През 2018 г. Комисията представи основна реформа на системата за ДДС за търговията в рамките на ЕС²². С приемането на това предложение за окончателния режим на ДДС, в което се предвижда премахване на освобождаването на вътреобщностните доставки, ще се допринесе за намаляване на това несъответствие и ще се улесни спазването на разпоредбите. Също така избягването на корпоративен данък в ЕС възлиза на над 35 милиарда евро годишно според някои оценки²³. Тези огромни загуби на приходи представляват още по-сериозен проблем, като се има предвид, че икономическите последици от COVID-19 неизбежно ще доведат до значително по-ниски нива на данъчните приходи. Освен това измамите с ДДС в някои случаи са свързани и с митнически измами. Загубата на данъчни приходи подкопава справедливото разпределение на тежестта между данъкоплатците и справедливия национален принос към бюджета на ЕС. Почти 75 % от европейците настояват за повече действия на равнището на ЕС за борба с отклонението от данъчно облагане²⁴.

2.2. Данъчните администрации в ерата на цифровите технологии

Необходими са по-нататъшни действия на равнището на ЕС, за да се засили борбата с отклонението от данъчно облагане и да се помогне на данъчните администрации да бъдат в крак с постоянно развиващата се икономика. Цифровата икономика и развитието на нови бизнес модели създават нови предизвикателства пред данъчните администрации. Освен това данъчните органи разполагат с ограничени ресурси на национално равнище за използване на огромния обем от данни, които събират чрез прилагане на предприетите през последните години мерки.

Цифровизацията на икономиката и на националните органи трябва да се приема и като възможност. Използването на цифрови решения улеснява работата на данъчните администрации и ще бъде от съществено значение за намаляване на разходите за спазване на разпоредбите както за данъчните администрации, така и за предприятията. Освен това анализът на данните е от решаващо значение за използване на нарастващото количество събрани данни. В областта на електронната търговия, където митническите и данъчните органи ще разполагат с огромни обеми от данни и информационни системи, взаимодействието между данъчните и митническите органи придобива особена важност в

²⁰ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019-taxation-papers-76.pdf.

²¹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf.

²² Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на въвеждането на подробни технически мерки за функционирането на окончателната система на ДДС за данъчно облагане на търговията между държавите членки, СОМ(2018) 329, 25 май 2018 г.

²³ Въпреки че съществуването на практики за избягване на данъци е доказано в много проучвания, е трудно да се оцени свързаната с него загуба на приходи предвид сложността на явлениято и ограничените данни. Според Доувър и др. [Dover et al.] (2015 г.) загубата на приходи от пренасочването на печалби в рамките на ЕС възлиза на около 50—70 милиарда евро, което се равнява на най-малко 17 % от приходите от корпоративен данък през 2013 г. Като използват подход, заимстван от модела за общото икономическо равновесие, Алварес-Мартинес и др. [Álvarez-Martínez et al.] (2018 г.) установяват, че избягването на данъци в ЕС-28 води до загуби на корпоративен данък в размер на 36 милиарда евро годишно. Зукман и др. [Zucman et. al] (2018 г.) изчисляват, че ЕС-28 губи около 37 милиарда евро.

²⁴ Европейски парламент (2016 г.). Борбата с данъчните измами: 75 % от европейците искат повече мерки от ЕС, новини на Европейския парламент, 29.7.2016 г.

това отношение. Цифровизацията също така е ключов фактор за облекчаване на тежестта за отчитане за предприятията, особено за МСП, наред с другото, чрез повторното използване на информация от органите на статистиката.

По време на конференция на тема **ДДС в ерата на цифровите технологии**, организирана от Комисията през декември 2019 г., беше изтъкната необходимостта от задълбочаване на обсъждането в тази област. То следва да се съсредоточи върху това как данъчните органи могат да използват технологиите за борба с данъчните измами и в полза на предприятията и дали действащите правила в областта на ДДС са пригодени към осъществяването на стопанска дейност в ерата на цифровите технологии.

2.3. Опростени данъчни политики на ЕС за конкурентоспособен единен пазар

ЕС постигна напредък и в опростяването на данъчното облагане. Въведени са нови правила за осигуряване на по-бързо и по-ефективно разрешаване на данъчни спорове в областта на прякото данъчно облагане, произтичащи от тълкуването или прилагането на спогодби и конвенции между държавите членки, в които се предвижда премахване на двойното данъчно облагане²⁵. С приетия пакет документи за ДДС при електронната търговия беше премахната една от най-големите пречки пред трансграничната търговия за малките предприятия. Дружествата, които продават стоки на потребителите онлайн, могат да уреждат задълженията си по ДДС в ЕС чрез лесен за използване онлайн портал на собствения им език.

На равнището на ЕС са предприети и инициативи за подпомагане на държавите членки в използването на данъчното облагане като инструмент за устойчив икономически растеж, включително в контекста на Европейския семестър. По-специално Комисията подчерта, че данъчните системи, които благоприятстват растежа, могат да подпомагат частните инвестиции и да подобряват бизнес средата, да насърчават заетостта, да намаляват неравенствата и да допринасят за устойчива от екологична гледна точка икономика. Освен това опростяването на данъчната система може да допринесе за ограничаване на икономическите изкривявания и за намаляване на административната тежест за дружествата. Приемането на предложението по отношение на ставките на ДДС²⁶, което понастоящем се обсъжда в Съвета, ще предостави на държавите членки гъвкавост да определят, при съблюдаване на стриктни критерии, собствени ставки — което е необходимо за възстановяване от настоящата криза — но наред с това ще даде на държавите членки възможност да съгласуват по-добре политиката в областта на ДДС с екологичните и здравните цели.

Разходите за спазване на данъчното законодателство обаче продължават да са високи в ЕС. По-специално, необходимо е да бъде оказана подкрепа на новосъздадените и иновативните предприятия, които полагат повече усилия за справяне с административната сложност, отколкото големите мултинационални дружества. Разходите за спазване на разпоредбите обикновено са значително по-високи за малките, отколкото за големите

²⁵ Директива (ЕС) 2017/1852 на Съвета от 10 октомври 2017 г. относно механизми за разрешаване на спорове във връзка с данъчното облагане в Европейския съюз, ОВ L 265, 14.10.2017 г., стр. 1—14.

²⁶ COM(2018) 20, 18.1.2018 г.

дружества²⁷. Разходите за спазване на данъчното законодателство за големите дружества се изчисляват на около 2 % от платените данъци, докато за МСП те възлизат на около 30 % от платените данъци²⁸. Освен това сложността, която възниква от различните изисквания на 27 различни данъчни системи, създава не само вратички за данъчни злоупотреби, но и несигурност за честните данъкоплатци, които просто са объркани и поради това по невнимание не спазват правилата.

Следователно е необходимо да се предприемат действия и на равнището на ЕС, за да се постигне по-опростена и по-съвременна данъчна среда. Това би помогнало на предприятията, които спазват изискванията, да извлекат всички ползи от единния пазар и да поддържат икономическия растеж в ЕС. Както бе посочено в неотдавнашното съобщение на Комисията относно пречките пред единния пазар, предприятията постоянно изтъкват националните правила и процедури в областта на данъчното облагане като една от най-големите пречки, пред които са изправени²⁹. Тези пречки засягат по-специално предприятия, които осъществяват трансгранична дейност, тъй като те трябва да се приспособяват към различни национални системи и администрации. Сред посочваните от предприятията пречки са широк кръг от проблеми, свързани с регистрацията и със задълженията за отчитане както на ДДС, така и на данъци върху доходите на предприятията.

3. Нов план за действие за справедливо и опростено данъчно облагане в подкрепа на стратегията за възстановяване

В това съобщение се представя нов и балансиран подход, който съчетава действия срещу данъчните измами и отклонението от данъчно облагане с мерки, улесняващи честните данъкоплатци. В неговия център е поставен данъкоплатецът. Поради това различните действия, предвидени в него, са структурирани така, че да следват пътя, който данъкоплатците трябва да изминат. Действията, свързани с различните основни етапи от този път, са описани като средство за постигане на двойната цел на ЕС за борба с отклонението от данъчно облагане и за опростяване и облекчаване на данъчното облагане.

Планът включва 25 действия (вж. приложението), които Комисията ще предложи и ще изпълни до 2024 г. Възможните разгледани законодателни промени зависят от резултатите от оценка на въздействието, включително върху основните права, и по-специално правото на защита на личните данни, която ще бъде изготвена, когато е необходимо, за да се оценят различните варианти на политика в съответствие с принципите за по-добро регулиране³⁰.

3.1 Регистрация

Ефективната и ефикасна регистрация е първата стъпка, за да се гарантира, че данъкоплатците плащат своя справедлив дял³¹. В рамките на ЕС данъкоплатците се

²⁷ Европейска комисия (2018 г.) Проучване на разходите на МСП за спазване на данъчното законодателство, окончателен доклад — проучване (публикувано: 12.12.2018 г.).

²⁸ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/tax_survey.pdf.

²⁹ COM(2020) 93 final и придружаващия го документ SWD(2020) 54 final.

³⁰ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_bg.

³¹ В тази глава вниманието е насочено върху данъкоплатците, като целта е те да бъдат разглеждани като клиенти на данъчните администрации. Взаимодействието на данъкоплатците с данъчните администрации е разделено на пет ключови стъпки: регистрация, отчитане, проверка, плащане и спорове. Тези пет стъпки са

идентифицират с данъчен идентификационен номер (ДИН)³². Данъкоплатците, задължени да плащат ДДС, се идентифицират с регистрационен номер за целите на ДДС. Базите данни, съдържащи данни на данъкоплатците, трябва да бъдат актуализирани: данъкоплатците трябва да съобщават всички необходими данни на данъчните органи. Когато настъпят промени (например данъкоплатецът се премести за постоянно в друга държава членка), информацията, свързана с регистрацията, трябва да бъде осъвременена.

За да бъде ефикасна, регистрацията следва да е колкото е възможно по-проста. Получаването на ДИН и/или на номер за целите на ДДС не следва да е обременяващо. Когато данъкоплатците се преместят да работят в друга държава членка или решат да създадат предприятие там, процесът на актуализиране на регистрите на данъкоплатците трябва да е безпрепятствен, така че административната тежест за тях да бъде възможно най-ниска. Ако данъкоплатците трябва да докажат статута си на местно лице за данъчни цели, с други думи къде са регистрирани като данъкоплатци, пред данъчна администрация, различна от тяхната собствена, процедурата трябва да бъде проста.

За да опрости данъчната регистрация за данъкоплатците, Комисията ще предприеме следните действия:

През 2022 г./2023 г.

1. Дори след като започне прилагането на пакета документи за ДДС при електронната търговия, данъкоплатците, регистрирани в държавата членка, в която са установени, ще трябва да се регистрират за целите на ДДС и в държавите членки, в които не са установени, но извършват определени облагаеми сделки. Комисията ще предложи изменение на Директивата за ДДС³³ с цел да се премине към **единна регистрация за целите на ДДС в ЕС**, с която данъкоплатците биха могли да предоставят услуги и/или да продават стоки навсякъде в Съюза.
2. „Европа, подготвена за цифровата ера“ е един от шестте основни приоритета на Комисията. По-конкретно, модернизирването на публичната администрация е една от целите на Плана за действие на Комисията за електронно управление³⁴. За постигането на тази цел е важно да се осигури **ефикасно използване на данните на данъкоплатците** в пълно съответствие с правилата на ЕС за защита на данните. Както стана ясно от неотдавнашната оценка на административното сътрудничество в областта на прякото

заимствани от: ОИСП (2017 г.), Tax Administration [Данъчна администрация] 2017 г.: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies [Сравнителна информация за ОИСП и други развити и развиващи се икономики], https://doi.org/10.1787/tax_admin-2017-en. Стъпките са адаптирани в зависимост от избраната гледна точка, така например „събирането“ (от гледна точка на данъчната администрация) става плащане от гледна точка на данъкоплатците. За по-обща информация относно пътя, изминаван от всеки клиент, вж. Lemon, K. N., & Verhoef, P. C. (2016 г.) Understanding customer experience throughout the customer journey [Опитът на клиентите по изминавания от тях път]. Journal of Marketing, 80(6), 69—96.

³² Или негов еквивалент. Преглед на ДИН в ЕС е представен на уебстраницата на Комисията „ДИН в Европа“: https://ec.europa.eu/taxation_customs/tin/tinByCountry.html?locale=bg.

³³ Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност, ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

³⁴ Европейска комисия (2016 г.). План за действие на ЕС за електронно управление за периода 2016—2020 г. Ускоряване на цифровото преобразуване на управлението. COM(2016) 179 final.

данъчно облагане, извършена от Комисията, все още има възможности за повишаване на качеството и използването на данъчни данни³⁵. Комисията ще осъществи пилотен проект, за да оцени кое цифрово решение (кои цифрови решения) може да се използва и как, за да се осигури по-добро оползотворяване на данните, да се създадат нови цифрови услуги за данъкоплатците и да се подпомогне по-добре работата на данъчните администрации на равнището на Съюза. Комисията ще публикува работен документ на службите, в който ще докладва заключенията и препоръките от пилотния проект.

3.2 Отчитане

Данъкоплатците редовно информират данъчните администрации за своите данъчни задължения, като по този начин изпълняват няколко изисквания по отношение на информацията. За да се гарантира, че отчитането от страна на данъкоплатците е възможно най-ефикасно, данъчните декларации трябва да бъдат прости, исканите данни трябва да бъдат сведени до минимум, а процедурите и системите, чрез които данъкоплатците могат да подават данъчни декларации в данъчните администрации, трябва да бъдат ясни и прости. Декларациите следва да съдържат колкото е възможно повече предварително попълнена информация. Принципите на електронното управление следва да се прилагат и за данъчната информация, особено що се отнася до отчитането. При един цялостен подход от данъкоплатците следва да се изисква да предоставят информация само веднъж чрез цифрови, сигурни, приобщаващи електронни услуги „на едно гише“. При повторното използване на такава информация, например от органите на статистиката, следва да се спазват подходящи мерки за поверителност.

Ефективното отчитане се основава на доброволното спазване на разпоредбите от страна на данъкоплатците. Данъчните администрации разчитат данъкоплатците да им предоставят точна информация за облагаемия си доход и за данъчните събития. Действията за насърчаване и поддържане на доброволното спазване на разпоредбите и увеличаване на доверието между данъчните органи, от една страна, и данъкоплатците, от друга, могат да повишат ефективността на отчитането.

Отчитането от страна на данъкоплатците се подкрепя и допълва от отчитане от трети страни, като работодатели, финансови институции, а все по-често и от други данъчни администрации.

За да опрости отчитането от страна на предприятията и за да гарантира точността на отчетената информация, Комисията ще предприеме следните действия:

През 2020 г./2021 г.

3. Комисията ще подготви заедно с държавите членки инициатива за улесняване и насърчаване на спазването на данъчното законодателство от предприятията — **рамка на ЕС за спазване на правните изисквания в условията на сътрудничество**, — основана на по-голямо сътрудничество, доверие и прозрачност между данъчните администрации. Посредством инициативата следва да бъде осигурена ясна рамка за превантивен диалог между данъчните администрации за общото разрешаване на трансгранични данъчни

³⁵ Европейска комисия (2019 г.). Работен документ на службите на Комисията: оценка на Директива 2011/16/ЕС на Съвета относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане и за отмяна на Директива 77/799/ЕИО (SWD(2019)328 final).

въпроси в областта на корпоративния данък. Инициативата ще обхване както МСП, така и по-големи дружества, макар и с различна насоченост, за да отговори по-добре на съответните им реалности. Програмата ще допълни съществуващите национални и международни програми за спазване на правните изисквания в условията на сътрудничество. Комисията работи съвместно с експерти от държавите членки по подготвителната фаза за стартиране на незаконодателни пилотни проекти, насочени към МСП и по-големите дружества, през 2021 г.

През 2022 г./2023 г.

4. Държавите членки вече прилагат нови технологии, за да получат по-бърза и/или по-подробна информация за сделките на вътрешния пазар. Предприетите мерки са различни в различните държави членки, което значително увеличава тежестта за предприятията, осъществяващи трансгранична дейност. Комисията ще представи законодателно предложение за **осъвременяване на задълженията за отчитане на ДДС**. То следва да гарантира по-бърз, по възможност в реално време, и по-подробен обмен на информация за сделките в рамките на ЕС, облагаеми с ДДС, и същевременно да оптимизира механизмите, които могат да се прилагат за сделките на вътрешния пазар. В този контекст ще бъде разгледана **необходимостта от по-нататъшно разширяване на електронното фактуриране**.
5. Комисията ще предложи изменение на Директивата за ДДС с оглед **допълнително разширяване на обхвата на обслужването на едно гише (OSS)** по отношение на ДДС, което съществува от 2015 г. за деклариране и плащане на ДДС за ТВЕ³⁶ и което ще бъде разширено през 2021 г. чрез пакета документи за ДДС при електронната търговия, така че да обхване продажби от разстояние на стоки и услуги, различни от ТВЕ. Това действие има за цел да бъдат включени всички останали сделки между предприятия и потребители, които все още не са обхванати. След това данъкоплатците следва да могат да отчитат всички сделки между предприятия и потребители в ЕС чрез единна справка-декларация за ДДС, която се подава в тяхната държава членка на установяване. В този контекст ще бъдат разгледани също така възможността да се предвиди задължително използване на обслужването на едно гише при внос и прагът, определен за неговото използване.

3.3 Плащане

Основна стъпка в процеса на данъчно облагане е плащането на дължимите данъци. Очаква се данъкоплатците да плащат данъците си навреме и в пълен размер. Повечето данъкоплатци правят това и доброволно плащат дължимите суми. За да гарантират, че плащанията се извършват по най-ефикасния начин, данъчните администрации следва да разширят електронните методи на плащане, достъпни за данъкоплатците. Например в някои държави членки е възможно няколко данъка да бъдат платени и чрез приложение за смартфони.

Предприятията, които са задължени да плащат ДДС, и работодателите или други агенти и посредници, които плащат данък от името на данъкоплатците, също следва да се възползват от електронни услуги и други улеснения. Лесното плащане има значение особено за малки и

³⁶ Далекосъобщителни услуги, услуги по разпространение на радио и телевизия и електронни услуги.

средни предприятия, които са изправени пред непропорционални, относително по-високи разходи за спазване на разпоредбите³⁷.

За да постигнат по-добро спазване на разпоредбите при плащането на данъци, данъчните администрации следва да използват нови начини за взаимодействие с данъкоплатците, например чрез прилагане на поведенчески подход или спазване на правните изисквания в условията на сътрудничество.

Размерът на дължимия данък следва да бъде определен точно от самото начало, за да се избегне необходимостта данъкоплатците да искат и да чакат възстановяване. Възстановяването отнема време и при него има риск от измами. Когато се очакват възстановявания, данъчните администрации следва да ги обработват възможно най-бързо, за да се избегне необходимостта данъкоплатците да чакат дълго и да изпитват затруднения с паричните потоци.

За да повиши ефикасността на процедурите за плащане на данъци в ЕС, Комисията ще предприеме следните действия:

През 2020 г./2021 г.

6. Комисията ще представи **препоръки за подобряване на съдействието за събиране на неплатени данъци**. В тези препоръки ще бъде обърнато внимание на необходимостта от зачитане на правата на данъкоплатците. В доклада си относно функционирането на договореностите за взаимна помощ при събиране на вземания, свързани с данъци, такси и други мерки³⁸, Комисията стигна до заключението, че за да гарантират ефикасността и ефективността на взаимната помощ при събиране, държавите членки следва да засилят своите вътрешни системи за събиране на данъци и да използват достатъчно ресурси за справяне с исканията за помощ при събиране. В доклада се стига и до заключението, че все още може да се помисли за подобряване на различните аспекти на функционирането на системата за помощ при събирането на данъци (съгласно Директива 2010/24³⁹). В новия⁴⁰ доклад на Комисията ще бъдат представени последващи действия по горните заключения.

През 2022 г./2023 г.

7. Данъкоплатците следва предварително да са наясно къде трябва да плащат своите данъци. Комисията ще предложи законодателни актове, с които да се изясни къде данъкоплатците, осъществяващи трансгранична дейност в ЕС, трябва да се считат за местни лица за данъчни цели. Днес държавите членки все още използват различни и разнообразни критерии за определяне на статута на местно лице за данъчни цели и това води до риск от двойно данъчно облагане (или двойно данъчно необлагане). Целта на

³⁷ Европейска комисия (2018 г.) Проучване на разходите на МСП за спазване на данъчното законодателство, окончателен доклад — проучване (публикувано: 12.12.2018 г.).

³⁸ COM(2017) 778.

³⁹ Директива 2010/24/ЕС на Съвета от 16 март 2010 г. относно взаимната помощ при събиране на вземания, свързани с данъци, такси и други мерки, ОВ L 84, 31.3.2010 г., стр. 1.

⁴⁰ На всеки пет години Комисията е длъжна да докладва на Европейския парламент и Съвета (член 27, параграф 3 от Директива 2010/24/ЕС).

тази инициатива ще бъде да се осигури **по-последователно определяне на местожителството за данъчни цели** в рамките на единния пазар.

8. Подобряването на средата за данъчно облагане на предприятията е приоритет на Комисията. Въпреки предприетите през периода 2016 г.—2019 г. действия⁴¹, все още съществуват данъчни пречки пред трансграничните инвестиции⁴². Комисията ще предложи законодателна инициатива за въвеждане на обща и стандартизирана система за целия ЕС за данъчни облекчения във връзка с данъка, удържан при източника, придружена от обмен на информация и механизъм за сътрудничество между данъчните администрации. Освен това Комисията ще оцени необходимостта от обмен на информация и сътрудничество между данъчните органи и органите за надзор на финансовите пазари⁴³. Разгледаните варианти ще включват както законодателни, така и незаконодателни решения и ще вземат предвид инициативата на ОИСП за облекчения съгласно споразумения и засилване на спазването (TRACE)⁴⁴. Целта ще бъде, от една страна, да се намалят значително разходите на трансграничните инвеститори за спазване на данъчното законодателство, а от друга — да се предотврати отклонението от данъчно облагане⁴⁵.

3.4 Проверка, наблюдение и административно сътрудничество.

Справедливото данъчно облагане е крайъгълен камък на европейския социален модел в полза на дружествата и гражданите. За да може този модел да бъде поддържан, от данъкоплатците се очаква да подават данъчни декларации и да плащат данъците си навреме. Повечето от тях правят това, а отправна точка за данъчните администрации следва да бъде презумпцията за честност и спазване на разпоредбите. Въпреки това, за съжаление, някои данъкоплатци не играят по правилата. Данъчните администрации имат задължението да проверяват данъчните дела на данъкоплатците, да извършват проверки и в някои случаи ревизии.

Проверките укрепват доверието в справедливостта на данъчната система, гарантират еднакви условия на данъчно облагане и водят до избягване на ситуации, в които честните данъкоплатци в крайна сметка плащат повече, защото други данъкоплатци не спазват разпоредбите и не плащат своя справедлив дял. Освен това ефективният данъчен контрол може да възпре бъдещото неспазване на разпоредбите.

⁴¹ Европейска комисия (2017 г.). Кодекс за поведение във връзка с данъка при източника. https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/code_of_conduct_on_withholding_tax.pdf.

⁴² За последните доказателства за продължаващото съществуване на проблема вж. Консултативна група на ЕЦБ за пазарни инфраструктури за ценни книжа и обезпечения (2020), „Десети доклад за напредъка на хармонизацията на T2S — Хармонизация на уреждането на задължения по европейски ценни книжа и мерките за управление на обезпеченията“.

⁴³ В случая се имат предвид органите на ЕС и националните органи, които отговарят за надзора на финансовите пазари. Повече информация е достъпна на уебсайта на Европейския орган за ценни книжа и пазари (ESMA) на адрес: <https://www.esma.europa.eu/>.

⁴⁴ <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/treatyreliefandcompliancenhancementtrace.htm>.

⁴⁵ Разходите за инвеститорите са оценени на над 8 милиарда евро годишно. Европейска комисия (2017 г.). Ускоряване на съюза на капиталовите пазари: преодоляване на националните пречки пред капиталовите потоци. COM(2017) 147 final. От друга страна, данъчните измами в областта на удържането на данък при източника върху трансгранични дивиденди са оценени на над 55 милиарда евро, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181120IPR19552/cum-ex-tax-fraud-meps-call-for-inquiry-justice-and-stronger-tax-authorities>.

За да осъществяват данъчния контрол ефикасно и ефективно, данъчните администрации следва да разчитат на техники за управление на риска, за да насочват по-добре данъчния контрол към правилните групи данъкоплатци. Проверките следва да се основават на широк спектър от източници на информация, по-специално — в случай на данъкоплатци, осъществяващи трансгранична дейност — информация, идваща от други държави членки и трети държави, благодарение на обмена на информация.

За да се опрости процедурата за проверка и за да се подобри насочеността на контрола, Комисията ще предприеме редица действия за по-нататъшно развитие на мрежата Eurofisc:

9. Eurofisc 2.0 — през 2022 г./2023 г.

- ✓ Комисията ще предложи, евентуално чрез законодателна инициатива за изменение на Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета,⁴⁶ в **Eurofisc да бъде създаден истински капацитет на ЕС за борба с измамите с ДДС при трансгранични сделки**. През 2018 г. на тази платформа, съставена от експерти от данъчните администрации, специализирани в борбата с измамите с ДДС, бе даден⁴⁷ нов правен мандат, който разрешава съвместна обработка на данни на равнището на ЕС. Поради това процесът на проверка, разпокъсан между данъчните юрисдикции, вече може да бъде оптимизиран в Eurofisc. Комисията ще предприеме стъпки, за да гарантира, че Eurofisc разполага с повече данни и инструменти, за да може да осъществява дейност на равнището на ЕС.
- ✓ Освен че това ще направи Eurofisc по-ефикасен, неговите връзки с други съответни органи на ЕС и органи на държавите членки също следва да бъдат засилени. **Eurofisc следва да бъде превърнат в център на ЕС за данъчна информация, обслужващ не само целите на ДДС, но например и органите на финансовите пазари⁴⁸, митниците, OLAF и Европол**. Известен обмен вече съществува, но той трябва да бъде оптимизиран и укрепен, структуриран и потенциално активно подкрепен на равнището на Съюза. В процеса на преобразуване ще се вземе предвид и **разширяването на обхвата на Eurofisc**. В този контекст **прякото данъчно облагане** следва да извлече ползи от предоставения от Eurofisc капацитет.
- ✓ **Данъчните администрации биха извлекли ползи от споделянето на ресурси в рамките на един Eurofisc, осъществяващ дейността си на равнището на Съюза и обслужващ автоматизирано всички държави членки**. В рамките на един такъв Eurofisc могат да бъдат развити съвместно необходимите експертни знания и умения за реагиране на нови модели на измами, произтичащи от промяната на бизнес моделите. По този начин една обща инвестиция на равнището на ЕС би била от пряка полза за всички държави членки независимо от техните ресурси и възможности.

⁴⁶ Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета от 7 октомври 2010 г. относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данъка върху добавената стойност, ОВ L 268, 12.10.2010 г., стр. 1.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ В случая се имат предвид органите на ЕС и националните органи, които отговарят за надзора на финансовите пазари. Повече информация е достъпна на уебсайта на Европейския орган за ценни книжа и пазари (ESMA) на адрес: <https://www.esma.europa.eu/>.

Освен това, за да подобри възможностите на данъчните органи на държавите членки за прилагане на съществуващите данъчни правила, Комисията ще предприеме следните действия:

През 2020 г./2021 г.

10. Появата на алтернативни средства за разплащане и инвестиции — като криптовалутите и електронните пари — заплашва да подкопае постигнатия през последните години напредък в областта на данъчната прозрачност и създава значителни рискове от отклонение от данъчно облагане. През 2021 г. Комисията ще актуализира **Директивата относно административното сътрудничество**, за да разшири обхвата ѝ във връзка с един развиващ се сектор и да засили рамката на административното сътрудничество.
11. Европейският парламент инициира създаването на **данъчна обсерватория на ЕС** като подготвително действие в изпълнение на пилотния проект на ЕС за справедливо данъчно облагане⁴⁹. Финансираните от Европейския парламент подготвителни действия могат да продължат до три последователни години. Комисията наскоро обяви покана за представяне на предложения⁵⁰. Задачите на данъчната обсерватория на ЕС ще са наблюдение и количествено определяне на тенденциите в нивото и обхвата на данъчните злоупотреби и по този начин да се допринася за създаване на политики, основани на реалностите, както и за стимулиране на европейски дебат по международните данъчни въпроси.

През 2022 г./2023 г.

12. **Проверките на трансграничните сделки трябва да бъдат засилени**, за да се гарантира събирането на ДДС. Обикновеният обмен на информация или предупреждения между държавите членки, който основно се осъществява днес, не е подходящ за целта предвид обема на сделките, по-специално предвид промяната на правилата в областта на ДДС при електронната търговия, влизаща в сила през 2021 г. Комисията ще проучи възможностите за преминаване от ръчен към автоматизиран обмен на данни чрез електронни системи, каквито вече се използват при споделянето на митнически данни за вноса от трети държави, и ако е необходимо, ще направи предложение за изменение на Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета.
13. Освен това новите технологии, с които разполагат държавите членки, биха **улеснили трансграничните сделки за честните предприятия, които искат да спазват правилата в областта на ДДС**. Данъчните органи биха съсредоточили своя контрол повече върху неспазващите разпоредбите данъкоплатци, следвайки основан на риска подход, докато честните данъкоплатци биха осъществявали дейността си почти без да им се налага да прекъсват процесите си. Освен това едно модерно данъчно управление за координиране на проверките на равнището на ЕС би улеснило също така дейността на честните предприятия. Комисията също така ще разгледа възможните начини за

⁴⁹ Пилотните проекти и подготвителните действия въвеждат нови временни инициативи, които могат да се превърнат в постоянни програми на ЕС за финансиране.

⁵⁰ За повече информация относно поканата за представяне на предложения: https://ec.europa.eu/taxation_customs/calls-tenders-grants-calls-expression-interest/TAXUD/2020/CFP-01-eu-tax-observatory_en.

засилване на тези трансгранични разследвания и ако е необходимо, ще направи предложение за изменение на Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета.

14. **По-близък диалог с международните партньори:** често е необходимо ефективно сътрудничество с трети държави, за да се гарантира, че данъчната политика на ЕС работи: в глобалната икономика данъчните администрации на държавите членки не само трябва да работят заедно, но е необходимо и сътрудничество с трети държави. По-конкретно, Комисията ще предложи да се започне процеса на договаряне на споразумения за административно сътрудничество в областта на ДДС със съответните трети държави (подобно на споразумението между ЕС и Норвегия), като се започне с някои от основните търговски партньори на ЕС. Целта е да бъде осигурено справедливо и ефективно администриране на данъците.

3.5 Спорове

Данъчното облагане се основава на доброволно спазване на разпоредбите и доколкото е възможно, следва да се основава на положителни и хармонични отношения на сътрудничество между данкоплатците и данъчните администрации. Въпреки това реалността невинаги е идеална и понякога данкоплатците и данъчните администрации не са на едно мнение.

Основната цел ще бъде да се предотврати възможността за спорове и да се осигури правна сигурност на данкоплатците.

Ако обаче възникне спор, данкоплатците все пак следва да имат възможност да коригират или изяснят възможни недоразумения, за да се избегне по-нататъшното разрастване на спора.

Споровете, особено по съдебен ред, са скъпи и отнемат време. В идеалния случай подобни спорове следва да се избягват, но когато това не е възможно, бързото им разрешаване позволява свеждането на разходите за данкоплатците и данъчните администрации до минимум. В това отношение някои заинтересовани страни вече са изразили предпочитанията си за по-голяма намеса на равнището на Съюза, по-специално по отношение на предотвратяването и разрешаването на спорове⁵¹.

Комисията ще предприеме следните действия за избягване на спорове или за възможно най-ефикасното им разрешаване:

През 2020 г./2021 г.

15. **Наблюдаване на Директивата относно механизмите за разрешаване на спорове.** Комисията ще проследява прилагането и наблюдението на ефективността на Директивата относно механизмите за разрешаване на спорове във връзка със спорове, произтичащи от тълкуването или прилагането на сключени между държавите членки споразумения и договори, които предвиждат премахване на двойното данъчно облагане. В

⁵¹ Отговори на обществената консултация във връзка с оценката на Директивата относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане, обобщени в приложение 2 на Европейската комисия. (2019), Работен документ на службите на Комисията: оценка на Директива 2011/16/ЕС на Съвета относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане и за отмяна на Директива 77/799/ЕИО (SWD(2019)328 final).

сътрудничество с държавите членки Комисията ще продължи да работи за създаването на постоянен орган за разрешаване на спорове, така наречената „Постоянна комисия“, правното основание за която вече е предвидено в Директива 2017/1852⁵². Очаква се Постоянната комисия да допринесе за ефективността на разрешаването на спорове между държавите членки.

През 2022 г./2023 г.

16. Предотвратяване и разрешаване на спорове във връзка с ДДС. На всеки етап от жизнения цикъл на сделките с ДДС са необходими механизми за предотвратяване и разрешаване на спорове относно прилагането на Директивата за ДДС, за да се гарантират принципите на ДДС за правна сигурност, неутралност и справедливост. Комисията ще проучи всички възможни варианти и когато е подходящо, ще представи законодателно предложение относно механизъм за предотвратяване и разрешаване на спорове във връзка с ДДС.

3.6 Опростяване на данъчните правила на ЕС за по-голяма конкурентоспособност в рамките на единния пазар

Представените по-горе действия са съсредоточени върху администрирането на данъците, ежедневното прилагане на данъчните правила. Все пак това, което може да бъде постигнато само чрез оптимизиране на администрирането на данъците, е ограничено. За да могат данъкоплатците да извлекат ползи, е важно да бъдат опростени правилата.

Независимо от мерките за опростяване, които данъчните администрации могат да предприемат, данъчната политика често остава все така сложна за прилагане и спазване. Повечето данъкоплатци искат да платят своя справедлив дял. За съжаление, обаче в някои случаи сложността на данъчните правила може да е демотивиращ фактор.

За да се направят данъците по-опростени и лесни, като същевременно се запазва съблюдаването на разпоредбите, е необходимо да се актуализира и опрости съществуващото законодателство в определени области. Основна полза ще бъде възстановяването на еднаквите условия между предприятията в ЕС и конкурентите извън ЕС. Освен това е необходимо да се гарантира съгласуваност с ключови цели на политиката, като например Европейския зелен пакт. Също така е важно данъкоплатците да са запознати със своите права.

С оглед на опростяването на правилата по отношение на данъкоплатците, осъществяващи дейност в рамките на единния пазар, Комисията ще предприеме следните действия:

През 2020 г./2021 г.

17. Харта за правата на данъкоплатеца. Комисията ще публикува съобщение, в което ще направи преглед на съществуващите права на данъкоплатците съгласно правото на ЕС, заедно с препоръка до държавите членки за улесняване на прилагането на правата на данъкоплатците и опростяване на данъчните задължения.

⁵² Директива (ЕС) 2017/1852 на Съвета от 10 октомври 2017 г. относно механизми за разрешаване на спорове във връзка с данъчното облагане в Европейския съюз, ОВ L 265, 14.10.2017 г., стр. 1.

18. **Актуализиране на правилата в областта на ДДС върху финансовите услуги.** Освобождаването на финансовите услуги, предвидено в Директивата за ДДС, датира от момента на първото въвеждане на законодателството за ДДС през 1977 г. Комисията ще представи законодателно предложение за изменение на тези остарели разпоредби. При модернизирането ще бъдат взети предвид ръстът на цифровата икономика (финансови технологии) и увеличаването на възлагането на облагаеми услуги на външни изпълнители от финансови и застрахователни оператори, както и начинът, по който е структуриран този сектор. С предложението следва да се осигурят еднакви условия в рамките на Съюза и да се вземе предвид международната конкурентоспособност на дружествата от ЕС.
19. **Преобразуване на статута на Комитета по ДДС.** Понастоящем Комитетът по ДДС е консултативен комитет, който се състои от представители на държавите членки и на Комисията и няма никакви правомощия в процедурата по приемане на мерките за изпълнение. Комисията ще предложи изменение на Директивата за ДДС, за да превърне Комитета по ДДС в „комитет по комитология“, който с квалифицирано мнозинство ще контролира приемането на актове за изпълнение от страна на Комисията. Като се предоставят определени изпълнителни правомощия на Комисията под контрола на този комитет, следва да се повиши ефикасността на процеса на вземане на решения в областта на ДДС. Това следва да допринесе за по-уеднаквено прилагане на законодателството на ЕС в областта на ДДС в полза на данъчно задължените лица, които извършват икономическа дейност в няколко държави членки. В областта на косвеното данъчно облагане процедурите на комитологията вече се използват за административното сътрудничество и акцизите. Ще трябва да се определи точният обхват на тези изпълнителни правомощия.
20. През 2021 г. Комисията ще организира **конференция на тема „Анализ на данни и цифрови решения“**. Това събитие ще бъде „голяма среща на върха за данъчните данни“, за да могат данъчни експерти, предприятия, академични среди, статистици и национални органи да направят преглед на най-интересните и иновативни идеи за това как технологията да се използва за по-интелигентно данъчно облагане и как да се избегне ненужната тежест за предприятията, свързана с отчитането. Това събитие ще осигури на всички заинтересовани страни платформа за изразяване на техните нужди и очаквания по отношение на използването на анализи на данни и други цифрови решения в областта на данъчното облагане. То също така ще осигури възможност за обмен на добри практики.
21. Комисията ще създаде **експертна група за трансферното ценообразуване**, която да разработи прагматични незаконодателни решения на практически проблеми, породени от практиките за трансферно ценообразуване от значение за ЕС. Групата ще бъде структурирана така, че да взема предвид приноса както на държавите членки, така и на заинтересованите страни от стопанските среди и гражданското общество. Такава експертна група ще увеличи данъчната сигурност и същевременно ще намали риска от двойно данъчно облагане.

През 2022 г./2023 г.

22. **Преразглеждане на специалния режим на ДДС за туристическите агенти.** Директивата за ДДС включва специални мерки за туристическите агенти и

туроператорите, които не се прилагат по еднакъв начин в рамките на Съюза. Действащите правила водят също до известно нарушаване на конкуренцията между установените в ЕС и извън ЕС туристически агенции, организиращи пътувания в ЕС. Цифровизацията изостря проблема. Въз основа на резултатите от текущата оценка⁵³ Комисията ще предложи изменение на Директивата за ДДС с цел опростяване на специалния режим и осигуряване на еднакви условия в рамките на Съюза, като се вземе предвид конкурентоспособността на туристическия сектор в ЕС.

23. **Адаптиране на рамката на ДДС към платформената икономика.** Бързото развитие на платформената икономика поставя въпроси по отношение на третирането за целите на ДДС на сделките между потребители, улеснени от платформите (данъчно задължени лица по ДДС ли са лицата, предлагащи услуги или стоки в платформите?), и на услугите, предоставяни от платформите (какво е естеството на тази услуга?). Комисията ще представи законодателно предложение за изменение на Директивата за ДДС, с което следва да се осигури яснота и правна сигурност на участниците. Също така ще бъде проучена ролята на платформите при осигуряване на събирането на данъка.
24. **По-екологично данъчно облагане на сектора на превоза на пътници.** Понастоящем Директивата за ДДС съдържа няколко освобождавания, свързани със сектора на превоза на пътници. Някои от тях са свързани само с определени видове превоз на пътници. Това води например до фактическо необлагане с ДДС на международния въздушен и морски превоз на пътници. Комисията ще представи законодателно предложение за преразглеждане на тези освобождавания, за да се гарантира тяхното съответствие с целите на Европейския зелен пакт. В преразглеждането ще бъде включено опростяване на правилата в областта на ДДС относно мястото на данъчно облагане на услугите за превоз на пътници.
25. **Пакет документи за електронната търговия във връзка с акцизите.** Действащите правила на практика правят продажбата на акцизни стоки от разстояние невъзможна поради високата регулаторна тежест и големите разходи за икономическите оператори. Комисията ще потърси начини за опростяване на тези правила, за да се сведат до минимум измамите и нарушаването на конкуренцията между икономическите оператори, осъществяващи дейност онлайн, и икономическите оператори с физически магазини. Ако е необходимо, ще бъде внесено законодателно предложение за изменение на Директивата на Съвета относно общия режим на облагане с акциз⁵⁴.

4. Заключение

Комисията предлага този амбициозен план за действие за справедливо и опростено данъчно облагане в подкрепа на стратегията за възстановяване във време на безпрецедентни предизвикателства. Комисията приведе в действие и ще продължи да се възползва от всички съществуващи политически средства, с които разполага, за да допринесе за бързо възстановяване на икономиката, като същевременно насочва прехода на ЕС към

⁵³ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11883-Evaluation-of-the-special-VAT-scheme-for-travel-agents>.

⁵⁴ Директива 2008/118/ЕО на Съвета от 16 декември 2008 г. относно общия режим на облагане с акциз и за отмяна на Директива 92/12/ЕИО, ОВ L 9, 14.1.2009 г., стр. 12.

екологична, цифрова и по-справедлива социална пазарна икономика. Данъчната програма на ЕС е и ще бъде в основата на този преход.

Комисията призовава Европейския парламент, Съвета, а също и други заинтересовани страни като НПО, синдикални организации и предприятия, да участват активно по конструктивен и приобщаващ начин, така че този план за действие да се превърне в конкретни инициативи в интерес на гражданите, предприятията и държавите — членки на ЕС.