

Брюксел, 22 декември 2021 г.
(OR. en)

Междуетноститутуционално досие:
2021/0434(CNS)

15296/21
ADD 3

FISC 253
ECOFIN 1299
IA 217

ПРЕДЛОЖЕНИЕ

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	22 декември 2021 г.
До:	Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	SWD(2021) 579 final
Относно:	РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО, придружаващ Предложение за Директива на Съвета за определяне на правила за предотвратяване на злоупотребата с фиктивни образувания за данъчни цели и за изменение на Директива 2011/16/ЕС

Приложено се изпраща на делегациите документ SWD(2021) 579 final.

Приложение: SWD(2021) 579 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 22.12.2021 г.
SWD(2021) 579 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА
РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,
придружаващ

Предложение за Директива на Съвета

за определяне на правила за предотвратяване на злоупотребата с фиктивни образувания за данъчни цели и за изменение на Директива 2011/16/ЕС

{COM(2021) 565 final} - {SEC(2021) 565 final} - {SWD(2021) 577 final} -
{SWD(2021) 578 final}

Обобщение
Оценка на въздействието на инициатива за борба с използването на фиктивни образувания и договорености за данъчни цели — „Борба с фиктивните образувания (Unshell)“
А. Необходимост от действия
В какво се изразява проблемът и защо той се разглежда на равнище ЕС?
Основните проблеми, разгледани в оценката на въздействието, са избягването на данъци и отклонението от данъчно облагане чрез използване на фиктивни образувания за данъчни цели от страна на дружества и физически лица. Фиктивните образувания може да бъдат определени като дружества и други образувания, които нямат съдържание (те не разполагат с офиси, служители, оборудване и т.н.) и не извършват никаква реална икономическа дейност, като покриват само основните изисквания за регистрация и организация. Фиктивните образувания може да приемат различни форми в зависимост от предназначението им. Като цяло данъчните загуби, дължащи се на избягването на данъци от страна на дружествата, са от порядъка на десетки милиарди евро годишно¹. Голямо предизвикателство е да се направи оценка на данъчните загуби, дължащи се на използването на фиктивни образувания. Първоначалната приблизителна оценка на явлението сочи данъчна загуба от около 23 млрд. евро годишно. Освен това съществуват солидни неофициални данни, че фиктивните образувания продължават да се използват за намаляване на данъчните задължения по законен, а понякога и незаконен начин от различни икономически субекти, включително големи многонационални дружества. Трите основни фактора за проблема са: а) липса на правила на ЕС, определящи общи минимални изисквания за съдържание за данъчни цели в ЕС; б) липса на информация, че данъчните администрации ще трябва ефективно да прилагат действащите правила срещу избягването на данъци и отклонението от данъчно облагане; в) насърчаване на фиктивните образувания от определени посредници.
Какво следва да бъде постигнато?
Общата цел на инициативата е да се противодейства на избягването на данъци и отклонението от данъчно облагане посредством фиктивни образувания и по този начин да се допринесе за правилното функциониране на вътрешния пазар. По-конкретно инициативата е насочена към постигането на следните три цели: първо, тя има за цел в ЕС да бъдат въведени общи правила за идентифициране на фиктивните образувания, за които съществува риск да бъдат използвани за избягване на данъци или отклонение от данъчно облагане. Второ, държавите членки трябва да знаят за съществуването на фиктивни образувания, които са идентифицирани като такива в друга държава членка. Трето, инициативата има за цел да

¹ В рамките на ЕС избягването на данъци се оценява на стойност между 35 млрд. евро и 70 млрд. евро нереализирани данъчни приходи годишно. Източник: Dover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E., и Merler, S. (2015 г.), Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union (За повече прозрачност, координация и хармонизиране на политиките за данъчно облагане в Европейския съюз), проучване на Службата на ЕП за парламентарни изследвания, PE 558.773.

демотивираща използването на доставчици на данъчни услуги и услуги по дружествено управление за създаване на фиктивни образувания в ЕС.
Каква е добавената стойност от действия на равнище ЕС (субсидиарност)?
Проблемът с избягването на данъци или отклонението от данъчно облагане чрез използването на фиктивни образувания обикновено е презграничен проблем. За него има едни и същи фактори и причини, независимо от това в коя държава членка се появява. Има опасност националните подходи в рамките на Съюза да доведат до нарушения на вътрешния пазар и да направят някои държави членки уязвими към регулаторен и данъчен арбитраж, особено ако действията на национално равнище означава в някои държави членки да не се налагат изисквания по отношение на съдържанието за фиктивните образувания или да се налагат по-либерални изисквания от тези в други държави. Важно е да се отбележи, че тъй като фиктивните образувания обикновено се използват за свиване на данъчната основа на държава членка, различна от тази, в която се намира фиктивното образувание, някои държави членки може да не разполагат с достатъчен стимул да въведат солидни национални правила. Само една обща рамка на ЕС може да спомогне да бъде постиганата целта — справяне с избягването на данъци и отклонението от данъчно облагане чрез фиктивни образувания, като същевременно се запази целостта на вътрешния пазар и се гарантират еднакви условия на конкуренция между икономическите оператори в целия Съюз.
Б. Решения
Какви са различните варианти за постигане на целите? Има ли предпочитан вариант? Ако няма такъв, каква е причината?
При базовия сценарий (вариант 0) положението остава такова, каквото е в момента: липса на минимални изисквания за съдържание за фиктивните образувания и прилагане на действащите европейски, национални и световни правила за борба с избягването на данъци и отклонението от данъчно облагане. Това включва действия от страна на групата „Кодекс за поведение“ (Данъчно облагане на предприятия) за разглеждане на въпроса за съдържанието, но само за преференциалните данъчни режими. Вариант 1 е вариант с незадължителен характер. Той предвижда въвеждането на минимални изисквания за съдържание за фиктивните образувания, които обаче няма да бъдат нито обвързващи, нито ще подлежат на принудително изпълнение. Вариант 1 би могъл да бъде под формата на препоръка на Комисията или на разширяване на мандата на групата „Кодекс за поведение“ (Данъчно облагане на предприятия), така че тя да може да проверява дали изискванията за съдържание се прилагат като обща характеристика на данъчните системи на държавите членки. Вариант 2 е основният регулаторен вариант, въз основа на който са изготвени варианти 3 и 4, които го допълват. С вариант 2 ще се въведат общи изисквания за съдържание в целия ЕС, като (определени) правни субекти и правни договорености — тези, които няма да бъдат изключени от самото начало и които ще преминат определени прагове — ще бъдат задължени да докажат пред данъчната администрация, че извършват значителна икономическа дейност в своите държави членки, на които са местни лица за данъчни цели. Неизпълнението на изискванията за съдържание ще доведе до данъчни последици (а именно спиране на данъчните предимства за фиктивните

образувания съгласно съответните директиви на ЕС и/или данъчни спогодби). В допълнение към вариант 2, вариант 3 включва установяване на механизъм за административно сътрудничество и обмен на информация относно фиктивните образувания. Вариант 4 се състои от същите елементи като вариант 3, като се добавя общо определение за санкциите в случай на неспазване на изискванията от страна на фиктивните образувания. Предпочетен е вариант 4. Той включва всички елементи на вариант 2, обмен на информация между данъчните администрации съгласно вариант 3 и в допълнение — обща рамка за санкции. Очаква се вариант 4 да постигне най-добре целите на инициативата и да има най-голям възпиращ ефект върху данъкоплатците, като същевременно не налага непропорционални разходи нито за предприятията, нито за данъчните органи.
Какви са позициите на различните заинтересовани страни? Кой подкрепя отделните варианти?
Като цяло респондентите в обществената консултация признават съществуващото предизвикателство, свързано с избягването на данъци и отклонението от данъчно облагане, включително чрез злоупотребата с фиктивни образувания. Предложенията за бъдещите действия обаче се различават. Докато някои респонденти подкрепят предприемането на действия за справяне с избягването на данъци и отклонението от данъчно облагане чрез фиктивни образувания, други са на мнение, че законодателна инициатива на ЕС в тази насока може да е преждевременна. Като цяло държавите членки показаха конструктивно открито отношение, а в някои случаи изразиха изрична подкрепа за правна инициатива на ЕС за преодоляване на използването на фиктивни образувания за избягване на данъци или отклонение от данъчно облагане.
В. Въздействие на предпочетения вариант
Какви са предимствата на предпочетения вариант (ако има такъв; в противен случай — на основните варианти)?
Вариант 4 предвижда общо определение за минимално съдържание, което липсваше в настоящата рамка на ЕС за борба с данъчните злоупотреби. Благодарение на предвиждания от него обмен на информация между данъчните органи, той допълва настоящия обмен на информация, който вече е налице на равнището на ЕС. Той би гарантирал, че държавите членки, чиито данъчни основи биват свивани чрез използването на фиктивни образувания, регистрирани в други държави членки, ще получават пълна информация за това. Чрез общи санкции този вариант гарантира най-високо равнище на спазване на изискванията от страна на образуванията и равно третиране на всички образувания в ЕС, независимо от мястото им на регистрация. В резултат на това потенциалният положителен ефект върху устойчивостта на публичните финанси е най-висок в сравнение с всички други варианти и интервенцията на ЕС допринася за по-доброто функциониране на вътрешния пазар, като се избягва неговата разпокъсаност чрез различните възможни решения за санкции. Дори и интервенцията да намали избягването на данъци и отклонението от данъчно облагане с много малка сума, все пак се очаква ползите да надхвърлят разходите (най-вече разходите за спазване на изискванията и административните разходи), свързани с тази инициатива.
Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — за основните

варианти)?
Очаква се разходите за спазване на изискванията за образуванията да бъдат ограничени, тъй като това би било леснодостъпна информация за образуванията, , които ще трябва да извършват самооценка и да представят информация. Разходите за данъчната администрация са ограничени до внедряването на платформа за обмен на информация, оценката на представените данни и администрирането на санкциите. Оценката на представените данни с оглед на установяване дали дадено образование е фиктивно, или не, се извършва от данъчната администрация въз основа на самооценката, направена от образуванието въз основа на конкретни критерии. Размерът на разходите за администриране на санкциите ще зависи от формата на санкцията. Очаква се разходите за финансовите санкции да бъдат ограничени до административните разходи, генерирани от налагането на глоба и проследяването на нейното плащане. Не би следвало разходите за принудително изпълнение по варианти 2, 3 и 4 да се различават коренно за националната администрация, тъй като ако не беше планирана обща рамка от санкции, националната администрация все пак щеше да трябва да налага определени санкции, за да гарантира спазването на изискванията.
Какво е въздействието върху МСП и конкурентоспособността?
Инициативата има за цел да обхване онези образувания, които <u>нямат</u> съдържание и са създадени с цел избягване на данъци или отклонение от данъчно облагане², а не предприятията със служители и реална икономическа дейност. Критериите, които пораждат задължения за представяне на информация на данъчните органи, са строго ограничени до дружествата, за които съществува риск да прилагат избягване на данъци или отклонение от данъчно облагане, и се очаква да обхванат само много малка част от образуванията, отговарящи на определението за МСП. Очаква се праговите критерии да изключат по-голямата част от МСП (например, за да попаднат в обхвата им, МСП следва да получават по-голямата част от приходите си под формата на пасивни доходи, да бъдат притежавани главно от чуждестранни собственици и да не разполагат с ресурсите, необходими за извършването на реална стопанска дейност). Що се отнася до конкурентоспособността, инициативата ще окаже въздействие само върху финансовите потоци, които не са свързани нито със заетостта, нито с реалната икономическа дейност. В по-дългосрочен план ограничаването на използването на образувания без съдържание би могло да има положителни вторични (непреки) ефекти, стимулирайки производствените инвестиции.
Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?
Основното въздействие върху националните бюджети би било данъчни постъпления, на които трудно може да се направи оценка. В рамките на ЕС избягването на данъци се оценява на стойност между 35 млрд. евро и 70 млрд. евро нереализирани данъчни приходи годишно.

² Разследването на OpenLux разкри, че на един и същ адрес са били регистрирани над 1000 дружества без нито един служител.

Нереализираните данъчни приходи могат да се считат за липсващи ресурси, които иначе биха могли да се използват за публични инвестиции и осигуряване на обществени блага. Такава липса е особено нежелана в момент, когато са необходими ресурси за стимулиране на възстановяването след пандемията от COVID-19.
Ще има ли други значителни въздействия?
Не
Пропорционалност?
Действията няма да надхвърлят определянето на минимални критерии за съдържание. Прилагането на механизми като изключения и освобождаване от изискванията за представяне на информация по инициативата ще означава, че образуванията и договореностите, за които съществува нисък риск от данъчни злоупотреби, няма да бъдат предмет на инициативата. Освен това анализът на Комисията сочи, че в рамките на инициативата ще трябва да извършват самооценка само минимален брой образувания и договорености в ЕС.
Г. Последващи действия
Кога ще бъде следващото преразглеждане на политиката?
Ако бъде избран предпочитаният вариант, политиката ще се проследява по два основни начина. Първо, държавите членки ще докладват данни за изпълнението на политиката и действията по принудително изпълнение. Поне частично тези данни следва да бъдат направени обществено достояние с цел прозрачност и за да се осигури възможност за обществен контрол в държавите членки. Второ, Комисията ще направи оценка на изпълнението и принудително изпълнение на инициативата в различните държави членки и ще докладва тази оценка. Оценката ще се извършва главно въз основа на данни от държавите членки.
Пет години след началото на прилагането на инструмента Комисията ще направи оценка на резултатите от политиката по отношение на нейните цели и цялостното въздействие върху данъчните приходи, предприятията и вътрешния пазар.