



ЕВРОПЕЙСКИ СЕМЕСТЪР: ТЕМАТИЧЕН ИНФОРМАЦИОНЕН ДОКУМЕНТ

ДАНЪЧНО ОБЛАГАНЕ

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Макар икономическите условия да се подобряват в последно време, Европейският съюз продължава да е изправен пред наследството на кризата, включително липса на инвестиции и нарастващи неравенства. В резултат на това много граждани в целия ЕС призовават за повече внимание към социалната справедливост.

Данъчното облагане има централна роля за постигането на справедливо общество и силна икономика. То може да помогне за справяне с неравенствата, не само като подкрепя социалната мобилност, но и като намалява неравенствата в пазарните доходи.

Данъчната политика също така може да има голямо влияние върху решенията в сферата на заетостта, равнищата на инвестициите и желанието на предприемачите да разширяват своята дейност¹, като всичко това води до по-голям растеж.

Така данъчните политики се измерват спрямо четири приоритета:

- насърчаване на инвестициите,
- подкрепа за трудовата заетост,
- намаляване на неравенствата,

- осигуряване на спазването на данъчното законодателство.

Този информационен документ очертава предизвикателствата на данъчната политика, пред които се изправят държавите от ЕС в тези области. На следващо място, той представя лостове на политиката, които биха могли да помогнат за справяне с тях. Накрая, в документа се прави преглед на ситуацията в съответните държави на база на набор от показатели и последните данъчни реформи.

Настоящият информационен документ не обхваща проблема с избягването на данъци, който се разглежда в отделен информационен документ. В допълнение към това анализът, съдържащ се тук, следва да се чете във връзка с тематичните информационни документи за:

- Научноизследователска дейност и иновации,
- Участие на жените на пазара на труда,
- Недеклариран труд,
- Активни политики по заетостта,
- Неравенство,
- Социално приобщаване,
- Борба с корупцията,
- Жилищна политика.

¹ За повече информация относно повдигнатите тук въпроси, вж.: Европейска комисия (2017 г.), Данъчни политики в Европейския съюз: проучване от 2017 г., предстоящо.

2. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ВЪВ ВРЪЗКА С ДАНЪЧНАТА ПОЛИТИКА, ПРЕД КОИТО СА ИЗПРАВЕНИ ПРАВИТЕЛСТВАТА НА ДЪРЖАВИТЕ – ЧЛЕНКИ НА ЕС

2.1. Увеличаване на инвестициите

Съществуват големи разлики в нивата на общо данъчно облагане в държавите от ЕС.

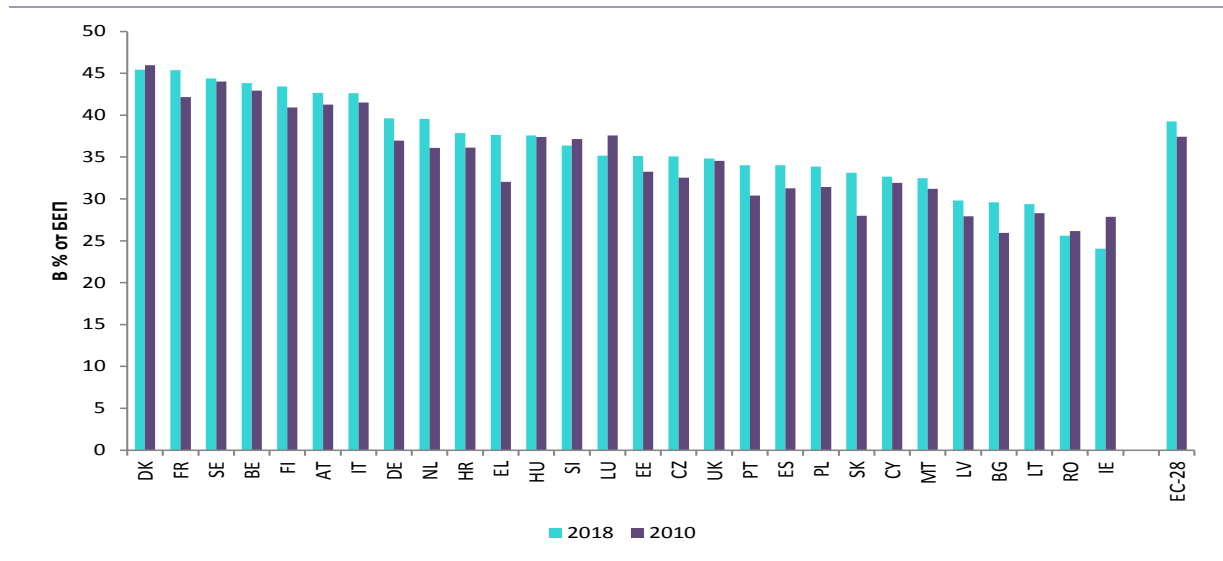
През 2017 г. прогнозното съотношение между данъците и БВП² се очакваше да варира в рамките на ЕС-28 между 24,1 % в Ирландия и 45,6 % в Дания (фигура 1).

Разликите в общото равнище на данъчно облагане реално отразяват разликите в социалните предпочитания за обществени блага.

До този момент няма убедителни доказателства за въздействието на общото ниво на данъчно облагане върху икономическия растеж. Има обаче по-добро разбиране за това как отделните компоненти на данъчната система засягат растежа по линия на общата факторна производителност, растежа на основния капитал или предлагането на работна ръка.

² Тази мярка включва действително платените вноски за социално осигуряване, но не взема предвид вноските, считани за платени от някои правителства за държавните служители чрез начисляване.

Фигура 1: Обща данъчна тежест в държавите от ЕС като процент от БВП , 2012 г. и 2018 г.



Източник: Европейска комисия, AMECO.

Добре документирано е, че данъците върху корпоративния и личния доход се отразяват върху растежа и инвестициите.

Корпоративните данъци засягат както местоположението на предприятията, така и вътрешните и чуждестранните преки инвестиции.

Данъчните ставки, начинът на определяне на данъчната основа и аспектите на спазването на данъчното законодателство са основните фактори, определящи икономическите последици от данъчното облагане. Данъчното третиране на различните източници на финансиране, формата на фискалните стимули и времето, изразходено от предприятията за осигуряване на спазването на данъчното законодателство, могат да окажат влияние върху продуктивните инвестиции.

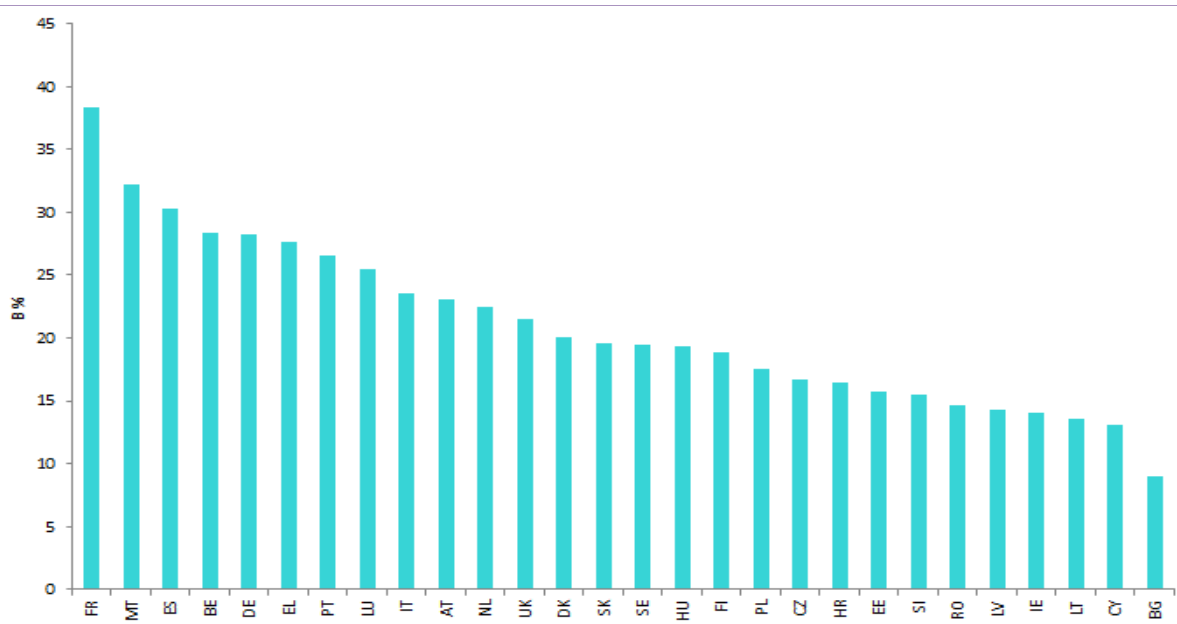
Разликите в корпоративните данъци могат да доведат до пренасочване на печалбите от страна на мултинационалните дружества от държави с високи данъци към такива с ниски данъци.

Ефективните данъчни ставки обхващат широка гама от фактори отвъд законоустановените корпоративни данъци,

като например елементи от данъчната основа, източника на финансиране (дълг, неразпределени печалби или нов капитал), и актива, в който е извършена инвестиция (машини, сгради, нематериални активи, запаси и финансови активи).

Фигурата по-долу показва разликите в ефективните средни корпоративни данъчни ставки — от 38,4 % във Франция до 9 % в България.

Фигура 2: Ефективни средни корпоративни данъчни ставки на държавите — членки на ЕС, в проценти, 2016 г.



Източник: ZEW (2016 г.), Ефективни равнища на данъците, като се използва методологията на Devereux/Griffith: междинен доклад за 2016 г. Проект за Европейската комисия.

Забележка: (1) Ефективната средна корпоративна данъчна ставка измерва данъците, платени от търговските дружества върху инвестиции под пределната стойност, които пораждат печалби над нормалната възвращаемост на капитала. (2) За да се отразят отчисленията за корпоративния дялов капитал в Кипър, Белгия и Италия, е прието допускане, че размерите на тези отчисления са равни на пазарния лихвен процент в модела.

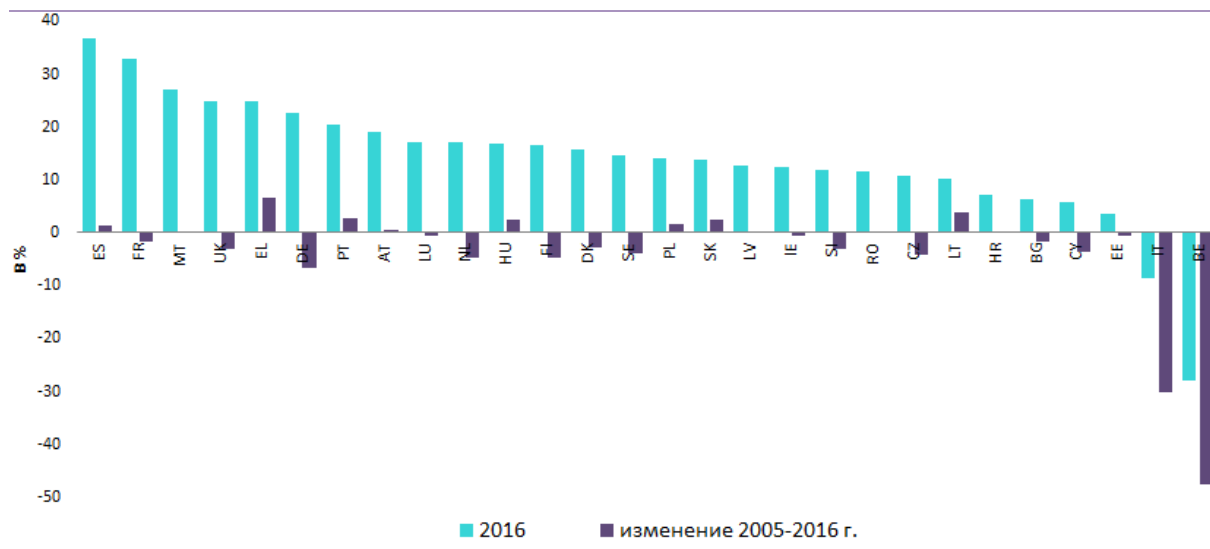
Решенията дали да се инвестира по-малко или повече се влияят от ефективната пределна данъчна ставка, т.е. данъчната тежест върху последното евро, инвестирано в даден проект, който достига точно до икономическо равновесие („пределна“ инвестиция).

Колкото по-малка е ефективната пределна данъчна ставка, толкова по-предразполагаща към инвестиции е данъчната система.

Има няколко начина за намаляване на ЕПДС и за създаване на данъчна система, която подкрепя инвестициите. Те включват:

- предоставяне на схеми за по-бърза амортизация или незабавно признаване като разход,
- позволяване на приспадане на на капиталовите разходи,
- подобряване на условията за пренасяне на загуби,
- предлагане на данъчни стимули за научни изследвания и развитие.

Фигура 3: Ефективни пределни корпоративни данъчни ставки на държавите от ЕС, като процент, 2016 г.



Източник: ZEW (2016 г.), ефективни равнища на данъците, като се използва методологията на Devereux/Griffith: междинен доклад за 2016 г. Проект за Европейската комисия.
 Бележки: (1) Показателят е основан на модела на Devereux/Griffith. (2) За да се отразят отчисленията за корпоративния дялов капитал в Кипър, Белгия и Италия, е прието допускане, че размерите на тези отчисления са равни на пазарния лихвен процент в модела.

2.2. Подкрепа за създаването на работни места и за заетостта

Данъците върху трудовите доходи засягат както решенията на физическите лица за това дали и колко да работят (предлагане на работна ръка), така и решенията на работодателите да наемат работници, тъй като те увеличават разходите за труд (търсене на работна ръка)³. Предлагането на работна ръка от страна на някои групи от населението (нискоквалифицирани работници, младежи, по-възрастни и втори работещи членове на домакинството) е особено чувствително

към данъци и вноски за социално осигуряване (BCO)⁴.

Фигурата по-долу описва равнището на заетост на цялото население и на нискообразованите лица. Това може да покаже дали дадена държавата изпитва трудности в насърчаването на общата заетост или на заетостта за конкретни групи.

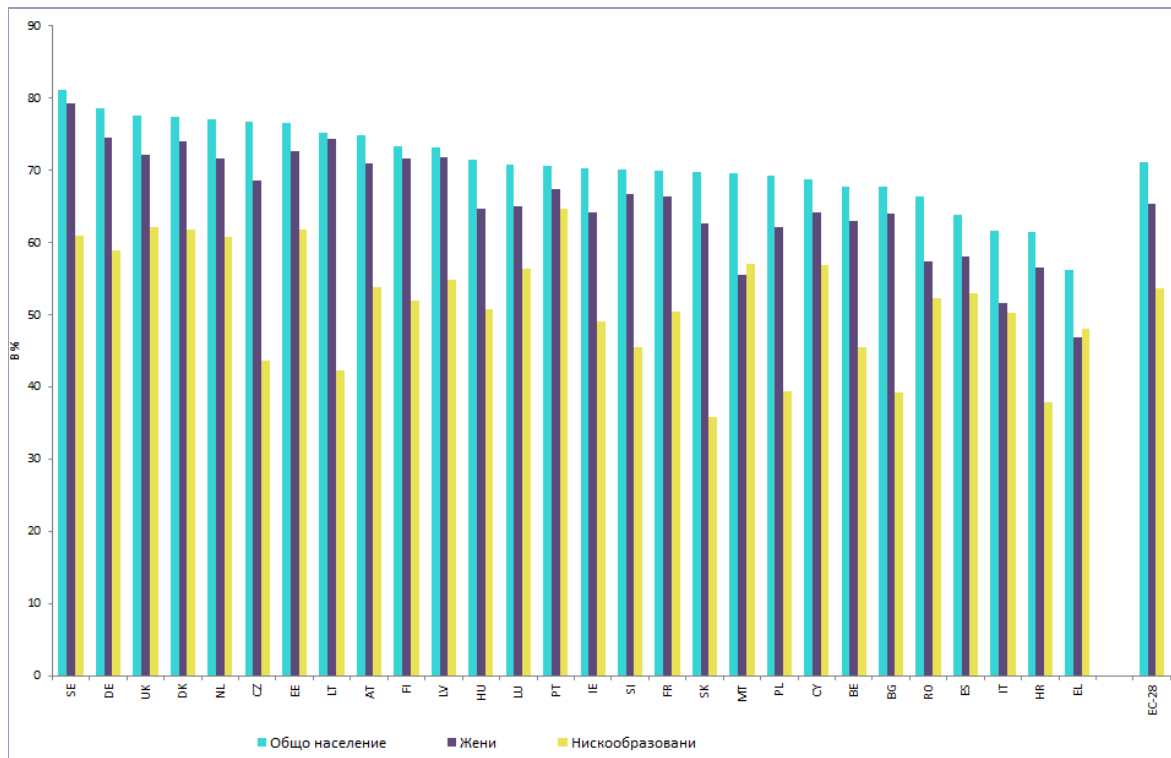
Макар равнищата на заетост да са се подобрили в държавите от ЕС през последните години, ситуацията е различна в отделните държави. Освен това разликата между процента на заетост на нискообразованите лица и общата заетост се различава в отделните държави.

Словакия е с най-голяма разлика между тези два процента (33,9 процентни пункта), а Португалия — с най-малка (5,9 процентни пункта).

³ Тези решения зависят и от наличните социални обезщетения, които лицата получават, когато не работят или работят на непълен работен ден. За другите фактори, определящи въздействието на системите за данъчни облекчения върху предлагането на работна ръка, вж. различните показатели, налични в Съвместната база данни с показатели за данъците и обезщетенията на Европейската комисия и ОИСР.

⁴ Вж., например, Costas Meghir and David Phillips (2010 г.), Labour Supply and Taxes, in Institute for Fiscal Studies (ed.), The Mirrlees Review: Dimensions of Tax Design, Oxford University Press, стр. 202-274.

Фигура 4: Равнище на заетост на цялото население; жени и нискоквалифицирани лица, 2016 г.



Източник: Евростат, 2017 г.

Забележка: (1) Възрастовата група е 20–64 години. (2) „Нискоквалифицирани“ означава нива 0-2 по ISCED. (3) Равнището на заетост за жените се използва като заместител на втори работещи членове на домакинството. Признава се, че това не непременно е едно и също нещо. (4) Равнището на заетост не се измерва в еквиваленти на пълно работно време.

Данъчната тежест измерва пропорционалната разлика между разходите на един служител за неговия работодател и нетните доходи на служителя. Поради това тя измерва както стимулите за работа (предлагането на работна ръка), така стимулите и за наемане на служители (търсенето на работна ръка).

Между 2010 г. и 2016 г. данъчната тежест за лицата, печелещи 50 % от средната заплата, намалява средно за ЕС. Тя обаче се движи в различни посоки в отделните държави. Увеличила се е в 15 държави и е спаднала в 10).

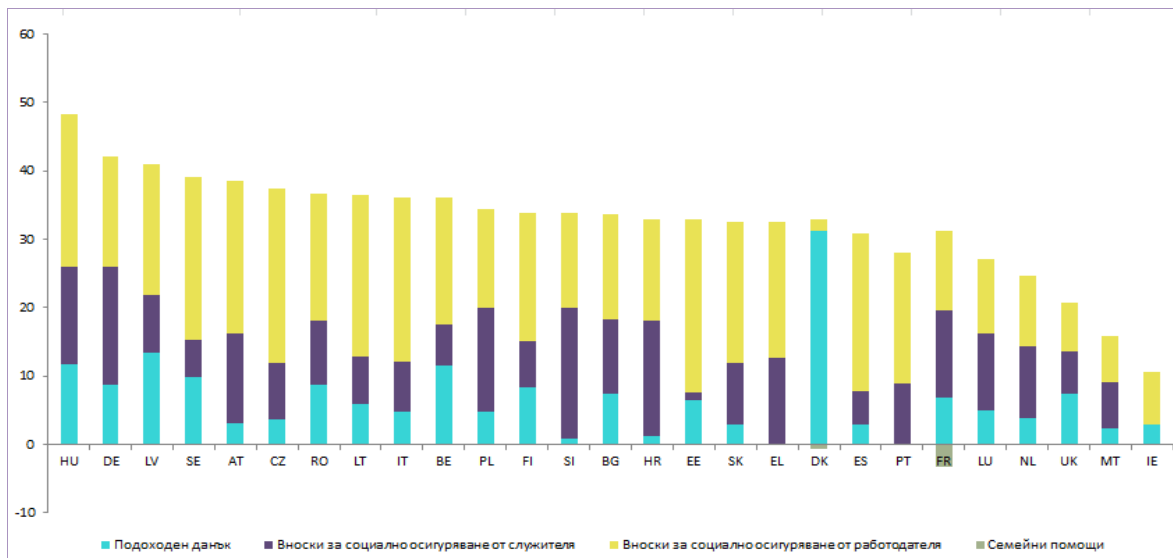
Съставът на данъчната тежест е важен в краткосрочен план, тъй като различните компоненти могат да засегнат или търсенето, или предлагането на работна ръка. Фигурата по-долу разделя данъчната тежест за един работник, печелещ средната заплата, на нейните отделни компоненти:

- данък върху доходите на физическите лица,
- социалноосигурителни вноски на работодателя,
- социалноосигурителни вноски на заетото лице,
- семейни надбавки⁵.

Фигурата показва данъчната тежест за един работник, печелещ 50 % от средната заплата.

⁵ Семейните надбавки намаляват общата данъчна тежест във Франция и Дания.

Фигура 5: Състав на данъчната тежест за лице с ниски доходи в различните държави от ЕС, 2016 г.



Източник: База данни на Европейската комисия с показатели за данъците и обезщетенията, основана на модела за данъците и обезщетенията на ОИСП, актуализирана на 10.4.2017 г.

Бележки: (1) Няма скорешни данни за Кипър. (2) Тъй като данните са за индивидуални работещи лица без деца, получаващи 50 % от средната заплата.

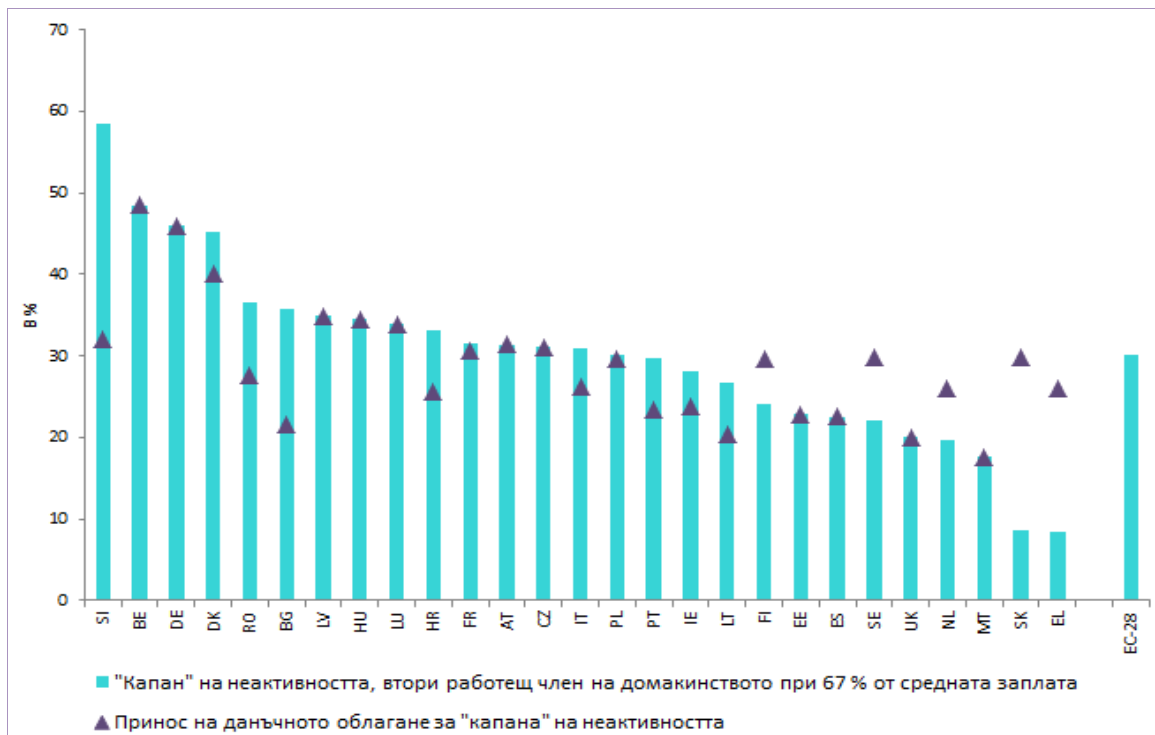
Характеристиките на данъчната система, като прехвърлимите **данъчни кредити и степента на съвместното данъчно облагане**, заедно с характеристиките на системата за обезщетения, като оттеглянето на обвързаните с имущественото състояние обезщетения, **мога да допринесат за високи пределни данъчни ставки за втория работещ член на домакинството, който преминава от неактивност към работа или който увеличава своите доходи.**

Следва да бъде отбелязано, че други фактори, като наличността на достъпни и висококачествени официални услуги по полагане на грижа, включително по-специално грижи за деца, както и добре планирани политики за баланс между професионалния и личния живот, могат да засегнат решенията на лицата дали да се върнат на работа или да увеличат работното си време.

Фигурата по-долу показва „капана“ на неактивността за вторите работещи членове на домакинството в държавите от ЕС⁶. В повечето държави данъчното облагане има относително висок принос за „капана“ на вторите работещи в случаите, когато другият работещ получава средната заплата.

⁶ „Капанът“ на неактивността — или косвеният данък за връщане на работа за неактивни лица — измерва частта от допълнителната брутна заплата, която се отнема като данък в случай, в който неактивно лице (нямащо право на обезщетение за безработица, но имащо право на обвързана с доходите социална помощ) постъпва на работа. С други думи този показател измерва финансовите стимули за преминаване от неактивност (и социална помощ) към заетост.

Фигура 6: „Капан“ на неактивността за втори работещи членове на домакинството в държавите от ЕС, 2015 г.



Източник: База данни на Европейската комисия с показатели за данъците и обезщетенията, основаваща се на модела за данъчни облекчения на ОИСР.

Забележка: (1) Данните за „капана“ се отнасят за втори работещ при 67% от средната заплата в семейство с двама работещи с две деца; основният работещ печели средната заплата (С3). (2) „Принос на данъчното облагане“ се отнася до приноса на данъчното облагане за „капана“ на неактивността, в процентни пунктове (сред другите допринасящи фактори са, например, оттеглени обезщетения за безработица, социална помощ и жилищна помощ).

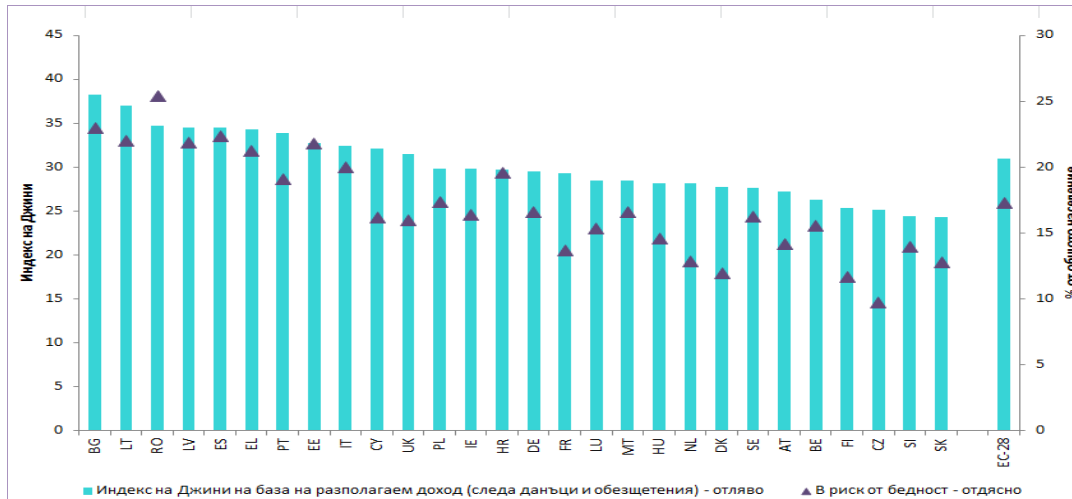
2.3. Коригиране на неравенствата и насърчаване на социалната мобилност

Фигурата по-долу показва **неравенството в разполагаемия доход** (след данъци и обезщетения) според индекса Джини, заедно с процента от населението **в риск от бедност** в различните държави от ЕС.

Макар че ЕС има една от най-напредничавите в света системи за социално подпомагане, все още има някои сериозни неравенства.

Литва, Румъния, България, Латвия и Естония показват най-високите нива на неравенство в доходите след приспадане на данъците и трансферите.

Фигура 7: Ниво на неравенство в доходите в държавите от ЕС, 2016 г.



Източник: Евростат, EU-SILC. 2016 г.

Бележки: (1) Вертикална ос: Коефициенти Джини. Скалата е в граници от 0 до 100. Стойността 0 съответства на пълно равенство (еднакъв доход за всеки), докато 100 съответства на максимално неравенство (целият доход се разпределя само на едно лице; всички останали нямат нищо). Пенсите се включват в социалните трансфери. (2) Хоризонтална ос: процент на изложените на риск от бедност от общото население. Този показател допълва коефициента Джини, за да осигури поточна картина на социалните предизвикателства в държавите от ЕС. Той описва дела на общото население, печелещо по-малко от 60 % от медианния приравнен разполагаем доход след социални трансфери. (3) данни за 2016 г. не са налични за IE, IT, LU. Поради това са използвани данни за 2015 г. (4) Средната стойност за ЕС-28 е изчислена като претеглената спрямо населението средна аритметична стойност на отделните национални стойности.

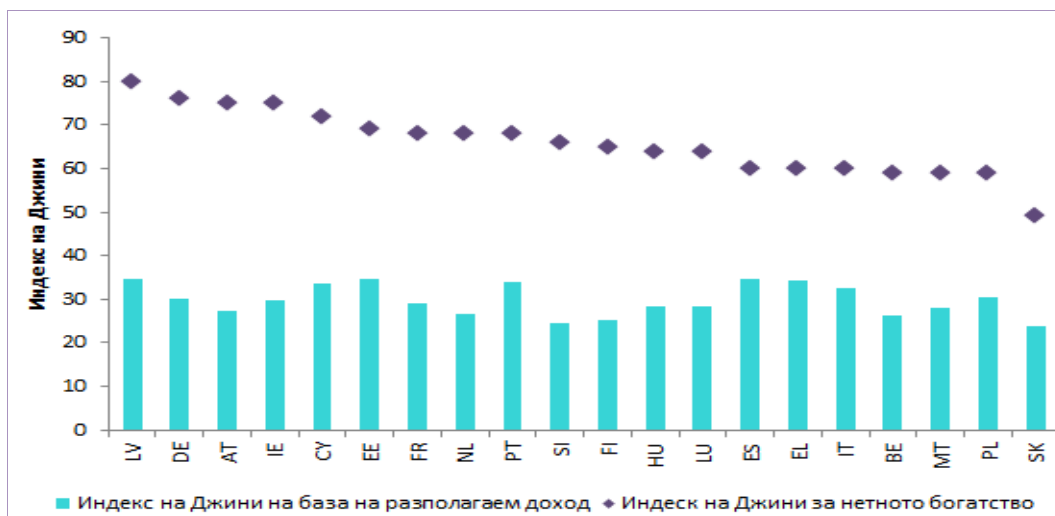
Нарастващото натрупване на лично богатство в Европа през изминалите 40 години и задълбочаването на неравенството разпалиха оживен обществен дебат относно справедливостта на съществуващите данъчни системи.

Неравенството в разпределението на богатствата надвишава неравенството в доходите (Фигура 7).

Това доведе до признанието, че неравенството трябва да бъде третирано едновременно от гледна точка на общия доход и на богатство.

Наличните данни показват, че неравенството в разпределението на богатството е особено важен въпрос в Латвия, Германия, Австрия и Ирландия.

Фигура 8: Равнище на равенството на доходите (2016 г.) и на неравенството в разпределението на богатството (2014 г.)



Източник: Изчисления на Европейската комисия, основаващи се на проучване на ЕЦБ на финансите и потреблението на домакинствата, 2016 г. и Евростат 2016 г.

Забележка: Нетното богатство се определя като разликата между общите активи на домакинствата и техните пасиви.

По-голямото неравенство е свързано с по-малка социална мобилност, тъй като неравенството влияе върху възможностите⁷. Социалната мобилност може да бъде както в рамките на едно поколение, така и през поколенията.

Мобилността в рамките на едно поколение се отнася до възможността за придвижване нагоре или надолу (например по стълбата на доходите) през живота на един човек.

Мобилността през поколенията се отнася до степента, в която социалноикономическите характеристики на хората отразяват тези на техните родители.

Мобилността през поколенията е важен показател за това дали хората могат да успеят в едно общество, независимо от своя социалноикономически произход. Тя е тясно свързана с **равните възможности**.

Данъчното облагане има роля в подпомагането на социалната мобилност, например:

- като източник на финансиране за качествено образование,
- като средство за намаляване на преноса на привилегии или недостатъци от едно поколение към следващото,
- чрез преразпределянето на дохода и — по-специално — богатството, като се стимулира поведение, което увеличава социалната мобилност.

2.4. Спазване на данъчното законодателство⁸

Отклонението от данъчно облагане обикновено обхваща незаконни споразумения, при които се укриват или пренебрегват данъчни задължения, т.е. данъкоплатецът плаща по-малко данъци, отколкото е правно задължен да плати, като укрива доходи или информация от данъчните органи.

Сред примерите за отклонение от данъчно облагане е отчитането на пониски продажби с цел намаляване на плащанията на ДДС. Друг пример е свързан с недеklarиран труд, при което не се извършват плащания за подоходен данък и социалноосигурителни вноски.

Има няколко изчисления колко данъци следва да бъдат събирани, но в крайна сметка не се събират. Неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС обаче е единственото неизпълнение на потенциалните приходи от данъци, за което има сравнителни изчисления на база на обща методология за всички държави от ЕС.

Неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС е разликата между размера на действително събрания ДДС и изчисления размер на ДДС, който е теоретично събираем на база на правилата за ДДС.

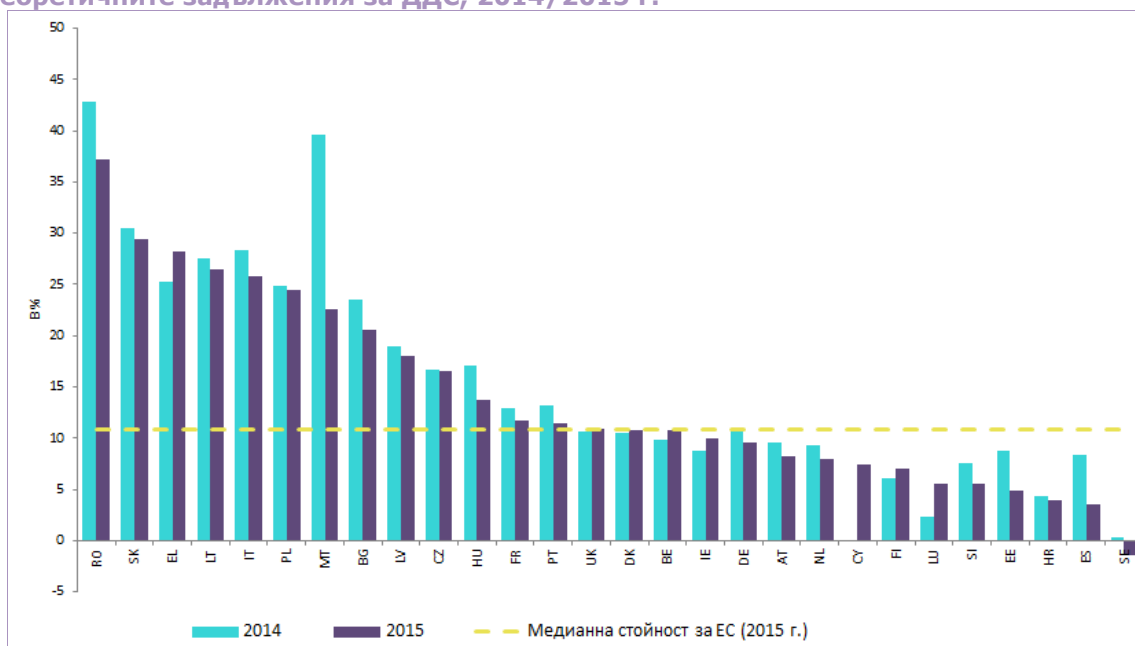
То измерва ефективността на спазването на законодателството в областта на ДДС и мерките за изпълнение във всяка държава членка.

Най-голямо е неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС в Румъния, Словакия, Гърция и Литва.

⁷ Corak, M. (2013 г.), Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility. IZA Discussion Paper No 7520.

⁸ Въпросът за агресивното данъчно планиране и избягването на данъци е разгледан в обособен информационен документ.

Фигура 9: Неизпълнение на потенциалните приходи от ДДС като процент от теоретичните задължения за ДДС, 2014/2015 г.



Източник: CASE et al. (2017 г.). Проучване и доклади за неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС в 28-те държави от ЕС: Окончателен доклад за 2017 г., TAXUD/2015/CC/131.

3. ЛОСТОВЕ НА ПОЛИТИКАТА ЗА СПРАВЯНЕ С ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТА ПРЕД ДАНЪЧНАТА ПОЛИТИКА

Ключовите характеристики, които трябва да бъдат взети предвид при оценката на справедливостта и ефективността на една данъчна система, са степента, в която тя

- насърчава инвестициите,
- подкрепя създаването на работни места и заетостта,
- коригира неравенствата,
- постига високи равнища на спазване на закона.

Като цяло, макар да има понякога компромиси между целите на ефективността и справедливостта, двете по никакъв начин не са в конфликт.

3.1. Увеличаване на инвестициите

Слабите инвестиции означават нисък растеж, но освен това потискат растежа на производителността и водят до лоши перспективи за работните места и растежа в по-дългосрочен план.

Така, увеличаването на инвестициите е един от най-важните политически приоритети на Комисията.

Важно е да бъде създадена данъчна система, която поддържа ниска стойност на ефективната пределна данъчна ставка и така избягва намаляването на стимулите за рентабилни инвестиции.

Това не означава, че данъчните ставки трябва да бъдат намалени. Вместо това схемите за по-бърза амортизация, незабавното признаване като разходи или предвиждането на възможност за приспадане на разходи за капиталово финансиране намаляват ефективното пределно данъчно облагане, дори ако то се компенсира с изменение в данъчните ставки.

Правната сигурност, стабилните, предвидими и прости данъчни правила имат значение за бизнеса и за инвеститорите при вземането на решения.

Изкривяванията в данъчната система биха могли да засегнат достъпа до финанси и да имат разубеждаващ ефект за капиталовите инвестиции.

Данъчното облагане е един от основните инструменти, с които разполагат правителствата за насърчаване на предприемачеството и новаторството. Данъчните политики могат да помогнат за намаляване на предприемаческия риск и разходите за извършване на предприемаческа дейност. Данъчното облагане помага за коригиране на неефективност на пазара; сред примерите са недостатъчни инвестиции в научни изследвания и развитие, рисково финансиране и вторични ефекти за околната среда, като замърсяване.

Една добре създадена данъчна система би могла по този начин да повиши жизнения стандарт, като предостави стимули за интелигентни и зелени инвестиции.

Ефективността на администрирането на данъците оказва влияние върху нивото на обществено доверие в системата. Данъкоплатците са склонни да имат по-голямо доверие на организации, които се възприемат като ефикасни и ефективни.

В допълнение към разходите за събиране на данъците, следва да бъдат взети предвид и разходите, свързани с плащане на данъци. Те често са наричани **разходи за спазване на данъчното законодателство**. Те могат да обезкуражат създаването на нови предприятия, да насърчат сивата икономика, да увеличат степента на неспазване на данъчното законодателство и да нанесат вреди на конкурентоспособността на предприятията и държавите.

3.2. Подкрепа за създаването на работни места и за заетостта

Намаляванията на данъка върху трудовите доходи може да бъдат инструмент, който да насърчи по-високи нива на заетост, особено когато високите разходи за труд пречат на наемането (т.е. проблеми с търсенето на работна ръка) или когато стимулите за заемане на дадена работна позиция са ниски, когато работата не добре

заплатена (т.е. проблеми с предлагането на работна ръка).

Целеви намаления на данъка върху трудовите доходи за уязвими и почувствителни групи, като работещите с ниски доходи или вторите работещи членове на домакинството, могат да помогнат за увеличаване на нивата на заетост, като същевременно намаляват бедността и социалното изключване.

Тъй като само няколко държави имат достатъчно фискално пространство, за да бъдат в състояние да обмислят въвеждането на намаления на данъците върху трудовите доходи без никакво обезщетение, трябва да се обмисли как да се финансират тези намаления.

Изместването на данъчната тежест към други данъчни основи е един възможен вариант. Потенциалната възможност за изместване на данъчната тежест зависи от съществуващата данъчна структура. Определени типове данъчни основи се считат за по-малко вредни за растежа, като данъците върху потреблението, периодичните данъци върху жилищата и екологичните данъци.

Въпреки това последните икономически трудове обръщат внимание на разнородни реакции, нелинейни ефекти и разлики в амплитудата между краткосрочните и дългосрочните ефекти. Подробната структура на един данък е поне толкова важна колкото е структурата на данъчната система.

Независимо от това, високите равнища на данъците върху трудовите доходи, заедно с относително ниската данъчна тежест под формата на данъци върху потреблението, периодични данъци върху имотите или екологични данъци, може да са показател, че има възможност за изместване на данъчната тежест от трудовите доходи. Въздействието от увеличаването на данъчните ставки върху разпределението в тези области също трябва да бъде обмислено на свой ред.

3.3. Коригиране на неравенствата и насърчаване на социалната мобилност

Данъчното облагане играе роля при оформянето на едно справедливо общество, включително като

- осигурява правилната комбинация от приходи за финансиране на публичните разходи;
- смекчава неравенствата; и/или
- подкрепя социалната мобилност и справедливостта през поколенията.

Мерки като **равен достъп до качествено образование или здравеопазване имат за цел да засилят равните възможности**. Данъчното облагане финансира тези публични разходи, като разчита на правилното съчетание от данъци и действителното спазване на законите от всички данъкоплатци.

Също така, **данъчните и социалните системи могат да бъдат мощно средство за борба с неравенството на доходите чрез преразпределяне**. Важно е да се отчита социалното въздействие на данъчните системи, така че да се постигне правилният баланс между ефективността и справедливостта на данъчния модел, в съответствие с предпочитанията на държавите.

Данъчното облагане може да бъде използвано и за стимулиране на някои типове поведение.

Структурата на системата играе ключова роля. Освен подоходното данъчно облагане и паричните помощи, общата структура на данъчната система⁹ има роля в намаляването на неравенствата в доходите и разпределението на богатството и в насърчаването на социалното сближаване.

⁹ Включително ДДС, данъците върху недвижимите имоти, данъка върху капиталовите печалби, данъка върху наследството, прогресивния характер на данъка върху дохода на физическите лица.

Важно е да се гарантира, че общата данъчна тежест върху гражданите, която варира според източника на доходите им, е прогресивна и че данъчната система е последователна и ефективна. В идеалния случай тази система може да помогне за коригиране на неравенствата в пазарните доходи. Най-малкото, тя не трябва да ги увеличава.

3.4. Спазване на данъчното законодателство

Подобряването на степента на спазване на данъчното законодателство, и по този начин — осигуряването на данъчни приходи за публичните политики, за да се финансира образованието, здравеопазването, инфраструктурата, отбраната и т.н., е от съществено значение за създаването на справедливо общество.

За борбата с данъчните измами и отклонението от данъчно облагане е важно да се използва многоканална стратегия¹⁰. По-голямата степен на изпълнение и контрол е важна, но същото важи и за изграждането на доверие и развиването на култура на спазване на законите.

Необходимо е данъчните органи да преразгледат съществуващите политики и правни рамки или да разработят нови стратегии, за да гарантират, че данъкоплатците изпълняват своите задължения — за предпочитане доброволно.

Трансграничният характер на данъчните злоупотреби, както и интеграцията на националните икономики в ЕС изискват съгласуван подход, не само чрез европейски инициативи, но и чрез координация на националните политики.

¹⁰ Въпросът за агресивното данъчно планиране и избягването на данъци е разгледан в отделен информационен документ.

4. ПРЕГЛЕД НА СИТУАЦИЯТА

4.1. Увеличаване на инвестициите

Насърчаването на инвестициите е важен приоритет в последните данъчни реформи, по-специално в държавите, засегнати от кризата. Положени са и усилия да се опрости бизнес средата по отношение на данъчното облагане. Въпреки това националните правителства могат да направят повече, за да увеличат инвестициите чрез своите данъчни политики.

Повечето системи на корпоративно данъчно облагане предоставят на фирмите стимули да поемат още задължения, като позволяват плащанията на лихви да се приспадат, но не предоставят същото третиране за собствения капитал.

Тъй като дълговото инвестиране се ползва от привилегировано данъчно третиране, минималната възвращаемост преди данъците, която се изисква, за да си струва инвестицията („цена на капитала“), ще бъде по-ниска за инвестиция, финансирана с дълг. Мащабът на тази склонност към задължняване е различен в различните части на ЕС.

Склонността към задължняване води до по-високо равнище на дълговете, което прави дружествата по-уязвими и икономиките — по-податливи на кризи. В резултат от това тя влошава рисковете за финансовата стабилност и води до несъразмерни нива на несъстоятелност. Тя е особено проблематична за младите и иновативни дружества, които често

нямат достъп до външно финансиране. Те са в неравнопоставено положение, въпреки че са важни за създаването на бъдещ растеж.

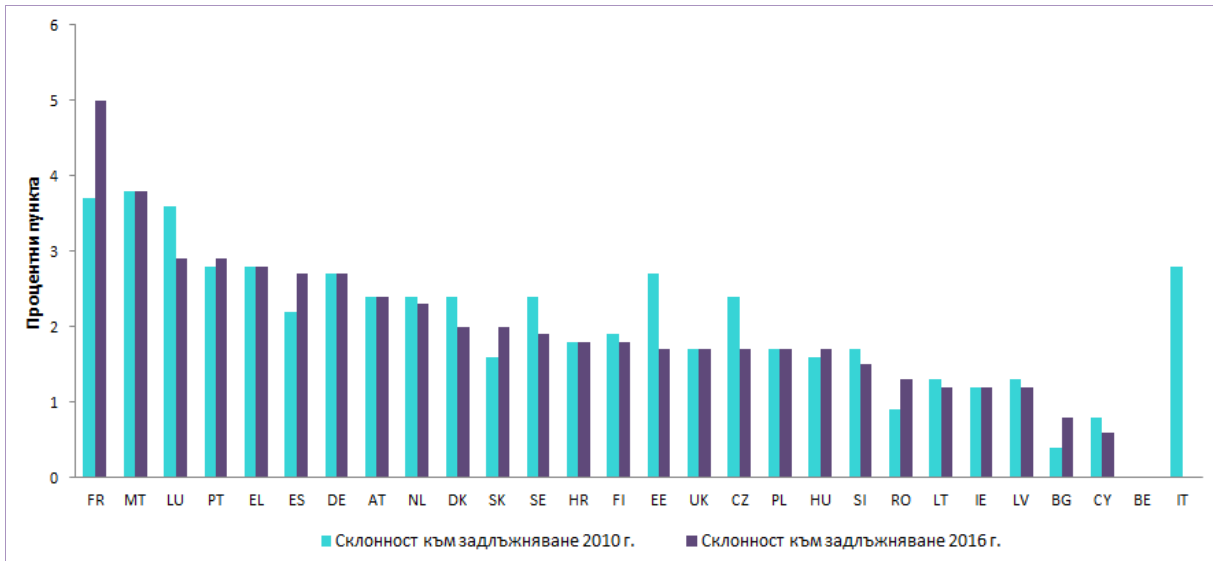
Несиметричното данъчно третиране на дълга и собствения капитал също се използва от някои мултинационални дружества за стратегическо организиране на техния дълг, така че да намалят своето цялостно данъчно бреме.

Държавите с най-голяма разлика между разходите за собствен капитал и за дългово финансиране (показателят за склонността към задължняване) са Франция, Малта, Люксембург, Португалия и Гърция.

Предложението на Комисията за **обща консолидирана основа за облагане с корпоративен данък (ОКООКД) е насочено към изкривяването, причинено от склонността към задължняване, като предлага данъчно облекчение за растеж и инвестиции (ДОРИ).** Това би позволило приспадане на данък за дружествата, които изберат да увеличат собствения капитал за финансиране, а не да поемат дълг. Приспадането ще бъде изчислено чрез умножаване на промяната в собствения капитал по фиксирана ставка, състояща се от безрисков лихвен процент и рискова премия.

ДОРИ ще бъде подкрепено от силни разпоредби срещу избягването на данъци. Това ще гарантира, че за собствения капитал и за дълга се прилагат еднакви данъчни стимули, създавайки по-неутрална данъчна среда, която поощрява инвестициите.

Фигура 10: Неравнопоставеност на данъчното облагане на дълг и собствен капитал в корпоративното финансиране в държавите от ЕС, 2016 г.



Източник: ZEW (2016 г.), ефективни равнища на данъците, като се използва методологията на Devereux/Griffith: междинен доклад за 2016 г. Проект за Европейската комисия.

Бележки: (1) Фигурата показва склонността към задлъжняване в облагането с корпоративен данък, измерена като разлика в разходите за финансиране за нова инвестиция с капитал и с дълг. Цената на капитала измерва изискуемата минимална възвращаемост преди данъчно облагане на една реална инвестиция („пределна инвестиция“), за да се постигне същата възвращаемост след данъчно облагане, както при безопасна инвестиция на капиталовия пазар. Стандартното допускане на ZEW за реалната възвращаемост от безопасната инвестиция е 5 %. (2) За да се отразят отчисленията за корпоративния дялов капитал в Кипър, Белгия и Италия, е прието допускане, че размерите на тези отчисления са равни на пазарния лихвен процент в модела. За Кипър неравнопоставеността е малка, тъй като отчисленията не се прилагат спрямо инвестиции във финансови активи.

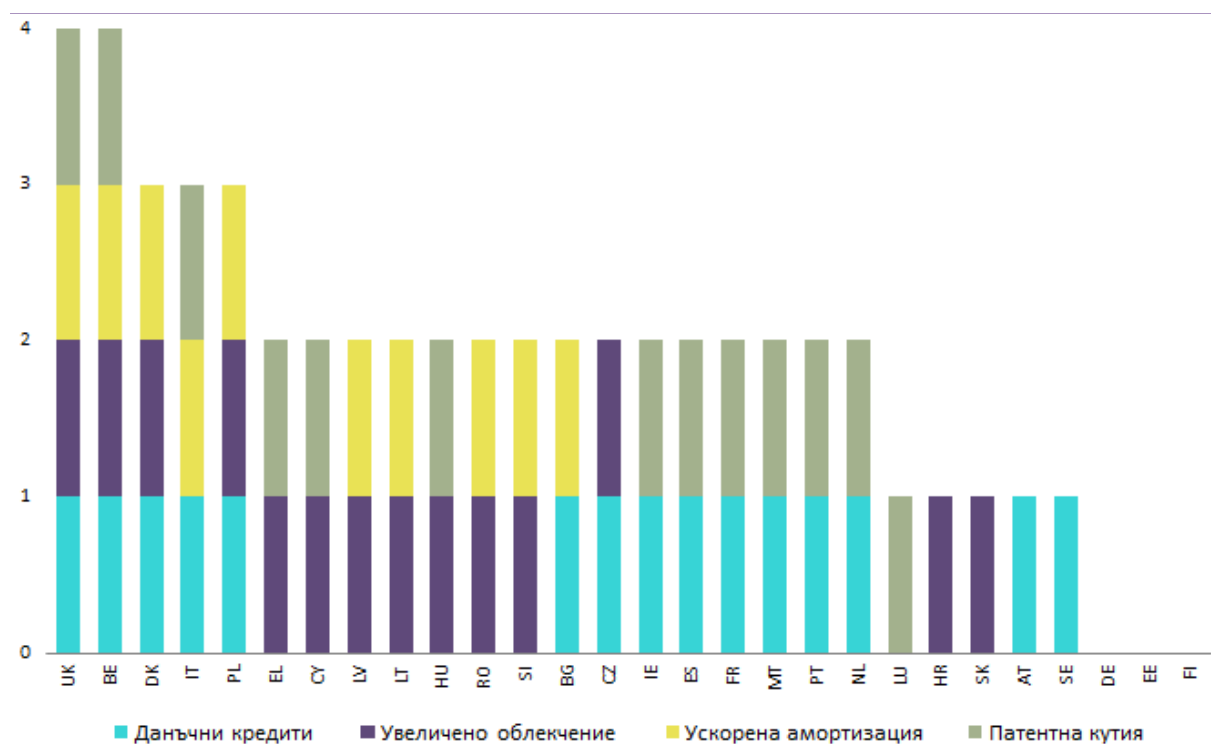
Добре планираните данъчни стимули за научните изследвания и развитието стимулират инвестициите и иновациите в тази област. Данъчните облекчения или кредити, основаващи се на реални разходи за научни изследвания и развитие, се разглеждат като добра практика в сравнение с основаващите се на резултатите схеми, като патентни кутии.

Патентните кутии дават данъчно облекчение върху резултата от научноизследователските и развойните

дейности. Проучванията показват, че те не стимулират тази дейност, а по-скоро могат да се използват като инструмент за пренасочване на печалбата, което води до големи загуби на приходи.

Общо 25 държави от ЕС използват понастоящем фискални стимули, за да насърчат инвестициите в научноизследователска и развойна дейност. Фигурата по-долу показва кои типове данъчни стимули се използват във всяка държава.

Фигура 11: Брой данъчни стимули за научни изследвания и развитие в държавите от ЕС, 2016 г.



Източник: CPB (2014) и актуализация от службите на Комисията, когато има такава.

Бележки: (1) Няма данъчни стимули за научни изследвания и развитие в DE, EE и FI. (2) Стимулът може да се прилага спрямо корпоративните данъци и данъците върху доходите на физическите лица, социалноосигурителните вноски и данъците върху доходите. (3) Фигурата описва само данъчни стимули. Не се включва пряка подкрепа.

Данъчните стимули за рисков капитал (РК) и бизнес ангели (БА) стават все по-важна част от микса от инвестиционни и иновационни политики в ЕС и извън него. Такива данъчни стимули се прилагат от 13 държави, както е показано на фигура 11.

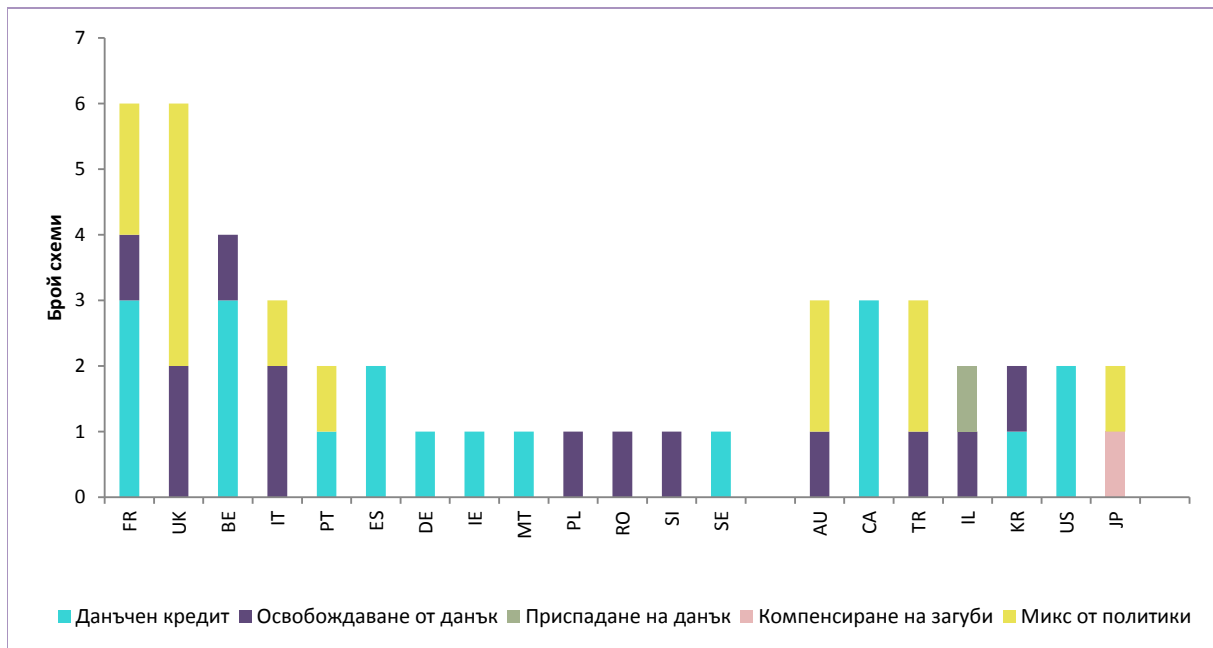
Макар инвестициите в РК и БА да създават работни места и да увеличават производителността, редица фактори възпрепятстват това развитие. Например, тези инвестиции са много рискови и често пъти информацията е недостатъчна. Данъчното облагане може

да играе роля при преодоляването на тези бариери пред инвестициите.

Скорошно проучване¹¹ в контекста на съюза на капиталовите пазари установи желателни характеристики в модела на данъчните стимули за РК и БА. Например, схемите за данъчни стимули биха могли да помогнат за понижаване на риска от инвестиции в МСП и стартиращи дружества чрез предлагане на предварителни данъчни кредити или облекчения за загубите на благоприятна база. Данъчното облекчение върху капиталовите печалби е характеристика, свързана с резултатите, и би подпомогнало качеството на инвестициите.

¹¹ PWC & IHS (2017), Ефективност на данъчните стимули за рисков капитал и бизнес ангели.

Фигура 12: Брой данъчни стимули за РК и БА, предлагани от държавите от ЕС и извън Европа.



Източник: PWC & IHS (2017 г.), Ефективност на данъчните стимули за рисков капитал и бизнес ангели, Окончателен доклад. Проучване, възложено от Европейската комисия.

Забележка: Микс от политики означава комбинация от типове стимули. Фигурата описва ситуацията във всяка държава на 31 октомври 2016 г. Още нови данъчни схеми бяха създадени оттогава в Кипър и Унгария.

Все още има големи разлики в разходи за спазване на данъчното законодателство между държавите от ЕС. Сложността на данъчните системи, високите разходи за спазване и липсата на данъчна сигурност отнемат производствени ресурси и действат като бариера пред бизнеса и инвестициите. Високите разходи за спазване на данъчното законодателство имат особено голямо въздействие върху МСП.

Разходите за спазване се дължат преди всичко на изразходваното време, а не са преки разходи като разходите за счетоводство.

Фигура 12 показва годишния брой часове, от които се нуждае едно средно голямо дружество, за да изпълни своите данъчни задължения. Изразходваното време включва часовете, необходими за справяне с корпоративен подоходен данък, данък върху добавената стойност и данъци, начислявани на служителите, включително данъци върху заплатите и вноски за социално осигуряване. Времето, необходимо на тези фирми, за

да спазват данъчните задължения, може да служи като добър ориентир за това колко са високи разходите за спазване на данъчното законодателство в дадена държава.

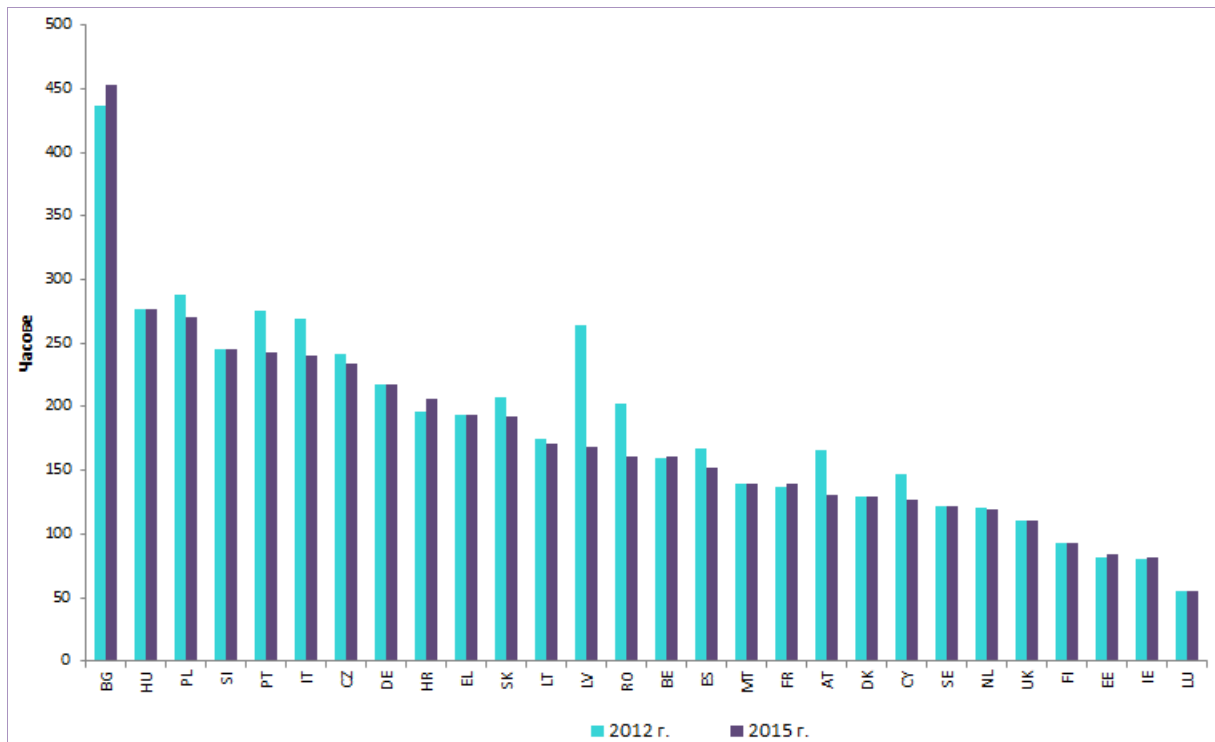
За да се подобри бизнес средата, данъчните системи може да бъдат реформирани по три линии:

1. опростяване и намаляване на данъчните задължения, особено за желаещите да започнат предприемаческа дейност и по-малките предприятия,
2. разширяване на обхвата на електронните услуги и предоставянето им на едно гише,
3. повишаване на осведомеността, информирани и обучаване на корпоративните данкоплатци, за да им се помогне да се придържат към данъчните правила, като се използват канали, включващи социалните мрежи.

Овладяването на новите новаторски бизнес модели е важно, за да се осигури устойчивост в бъдеще на данъчните системи. Държавите от ЕС все повече разчитат на цифровата интеграция, за да улеснят спазването на данъчното законодателство, и се насърчават да продължават да опростяват и разясняват приложението

на данъчните правила спрямо икономиката на сътрудничеството. Те се насърчават и да улесняват и подобряват събираемостта на данъците, като използват потенциала на платформите за сътрудничество, които се насърчават да сътрудничат с националните органи.

Фигура 13: Брой часове, от които се нуждае една средна по размери фирма всяка година, за да изпълни своите данъчни задължения, 2012 и 2015 г.



Източник: Световна банка, *Doing Business 2017: Equal Opportunities for All*. Washington, DC: Световна банка.

4.2. Подкрепа за създаването на работни места и за заетостта

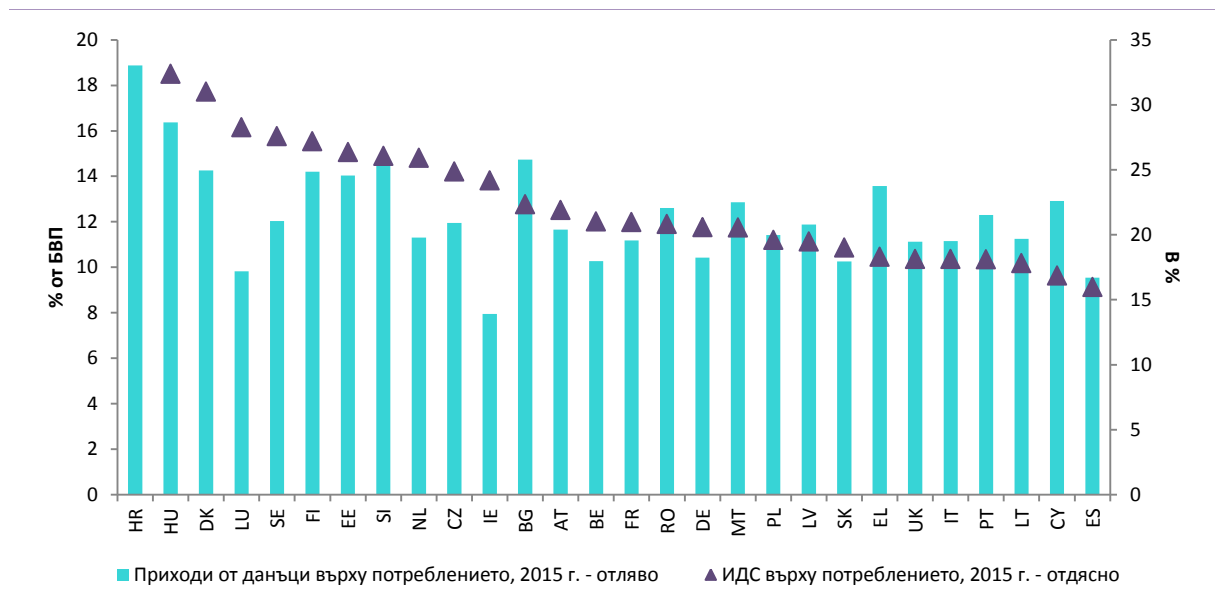
През последните години много държави от ЕС намалиха общото данъчно облагане върху трудовите доходи. Няколко от тях намалиха данъците върху трудовите доходи за работещите с ниски доходи и за специфични групи, като същевременно увеличиха данъците върху трудовите доходи за групите с по-високи доходи.

Няма обаче ясна тенденция за начина, по който тези данъчни намаления се осъществяват от гледна точка на финансирането.

При установяване на алтернативни източници на приход е важно да се вземе предвид и потенциалното регресивно влияние върху разпределението на увеличеното данъчно облагане в тези области.

Фигурата по-долу показва приходите от **потребителските данъци** като процент от БВП за всяка държава от ЕС. Освен това тя показва имплицитната данъчна ставка върху потреблението в държавите от ЕС. Това се определя като съотношението на приходите от всички потребителски данъци към крайните разходи за потребление на домакинствата.

Фигура 14: Данъчни приходи от потребителски данъци и имплицитна данъчна ставка (ИДС) върху потреблението, 2010–2015 г.



Източник: Европейска комисия (2017 г.), *Тенденции в данъчното облагане в Европейския съюз: издание от 2017 г.*, основаващо се на данни от Евростат

Забележка: Имплицитната данъчна ставка върху потреблението не е налична за Хърватия.

Периодичното облагане на недвижимото имущество е вторият тип данъчно облагане, който следва да бъде взет предвид като средство за компенсиране на намаляването на данъците върху трудовите доходи.

Фигурата по-долу показва приходите от периодичните данъци върху недвижимото имущество като процент от БВП в държавите от ЕС.

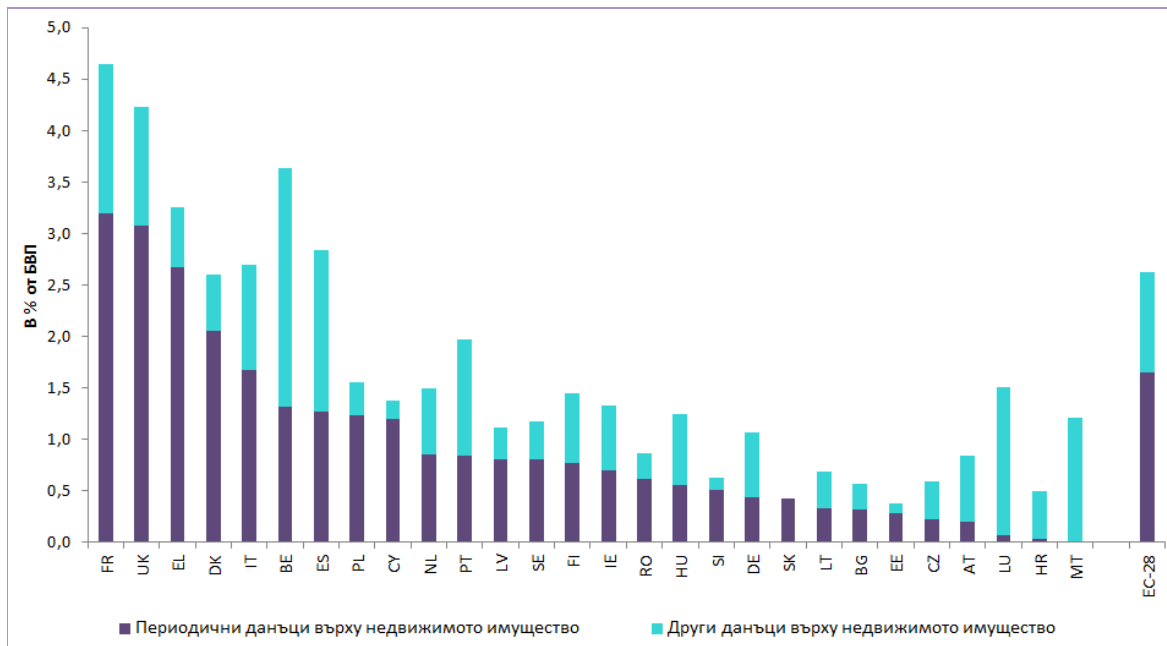
Периодичните данъци върху недвижимото имущество остават ниски в по-голямата част от държавите от ЕС и може да има възможност за увеличаването им.

В държавите, в които настоящите системи на данъчно облагане на жилищата разчитат много на данъците върху сделките, едно вътрешно пренасочване от данъците върху сделките към периодични данъци също би могло да донесе ползи от гледна точка на ефективността¹².

Задълбочен анализ по темата се съдържа в тематичния информационен документ относно пазара на жилища.

¹² Данъците върху сделките обикновено обезкуражават сделките, които биха разпределили имотите по-ефикасно, като по този начин правят пазара по-нисколиквиден. Тези данъци, освен това, имат отрицателно въздействие върху трудовата мобилност поради високите разходи по сделките, плащани при смяна на жилището.

Фигура 15: Данъчни приходи от данъци върху недвижимото имущество като процент от БВП, 2015 г.



Източник: Европейска комисия (2017 г.), Тенденции в данъчното облагане в Европейския съюз: издание от 2017 г., основаващо се на данни от Евростат

Забележка: Данните не включват данъка върху доходите на физическите лица върху условните наеми.

Трети тип данъчно облагане, който би могъл да се взема предвид като средство за компенсиране на намаляването на данъка върху трудовите доходи, е **екологичното данъчно облагане**. Това също може да допринесе за справедливостта, като отрицателните вторични ефекти от замърсяването или други увреждащи дейности бъдат остойностени, и може да стимулира промяна в поведението.

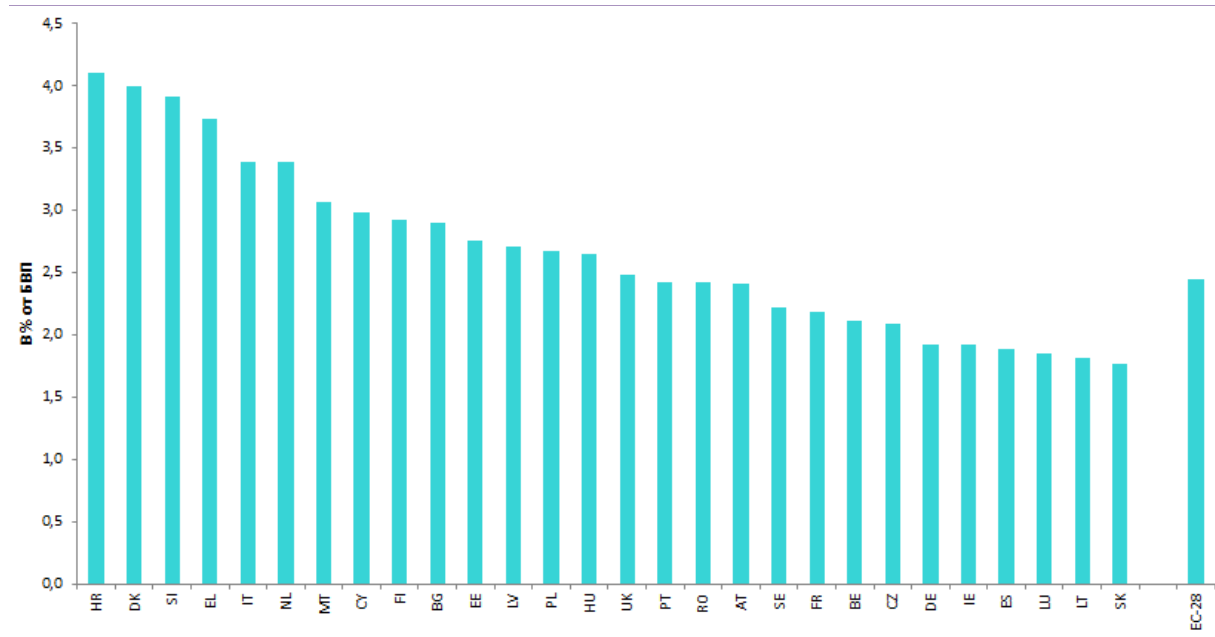
Фигурата по-долу показва приходите от екологични данъци — данъци върху енергията, транспорта, замърсяването и ресурсите — като процент от БВП.

Приходите от екологичното данъчно облагане леко са нараснали като дял от БВП от 2010 г., макар че бележат малък спад като дял от общото данъчно облагане.

Приходите от екологичното данъчно облагане са средно около 2,4 % от БВП и около 4,1 % в държавата (Хърватия) с най-висок приход спрямо БВП.

Измененията в приходите от екологични данъци се предизвикват не само от измененията в данъчните ставки, но и от измененията в данъчната основа. Видимо е, че през същия период са спаднали брутно вътрешно потребление и крайното потребление на енергия.

Фигура 16: Приходи от екологични данъци, 2015 г.



Източник: Европейска комисия (2017 г.), Тенденции в данъчното облагане в Европейския съюз: издание от 2017 г., основаващо се на данни от Евростат.

Забележка: Екологичните данъци се делят на четири основни категории — енергия, транспорт, замърсяване и ресурси. Енергийните данъци включват данъци върху енергийни продукти, използвани както за транспортни, така и за стационарни цели. Транспортните данъци включват данъци, свързани със собствеността и използването на моторни превозни средства. Те включват още данъци върху друго транспортно оборудване, като въздухоплавателни средства, и върху свързани транспортни услуги. Данъците във връзка със замърсяването включват данъци върху измерени или изчислени атмосферни емисии (с изключение на данъците върху емисии въглероден диоксид) и вода, върху управлението на отпадъците и върху шума. Данъците върху ресурсите включват всякакви данъци, свързани с добива или използването на природен ресурс.

4.3. Коририране на неравенствата и насърчаване на социалната мобилност

Данъчното облагане има роля при смекчаването на неравенствата и подкрепата за социалната мобилност, независимо дали чрез предварително разпределение, преразпределение или коририране или стимулиране на поведението.

В Европа има различни социални модели и размерът на публичните средства, необходими за тяхното финансиране, е различен.

Осигуряването на достатъчно средства за финансиране на публичните разходи следва да разчита на:

1. правилния микс от данъци, като се вземат предвид съображения във връзка с инвестициите и заетостта; както и

2. гарантиране, че всеки член на обществото плаща своя дял.

Държавите от ЕС се различават по модела на своите данъчни системи по отношение на данъчните ставки и избора кои дейности да се облагат с данък.

Фигура 17 показва структурата на данъчното облагане по икономически функции в държавите от ЕС, като илюстрира разликите между държавите.

Данъчното облагане на капитала може да бъде подходящо средство за подобряване на справедливостта при възможностите и по-равното разпределяне на богатството, като се вземат предвид аспектите на ефективността.

Има обаче практически затруднения при осигуряването на спазването на данъчното законодателство по отношение на данъчното облагане на капитала.

Фигура 17: Структура на данъчното облагане по икономически функции на данъчната основа, 2015 г.



Източник: Европейска комисия (2017 г.), Тенденции в данъчното облагане в Европейския съюз: издание от 2017 г., основаващо се на данни от Евростат.

Забележка: За целите на тази фигура данъчно облагане на капитала включва всички други категории, които не са класифицирани като труд или потребление.

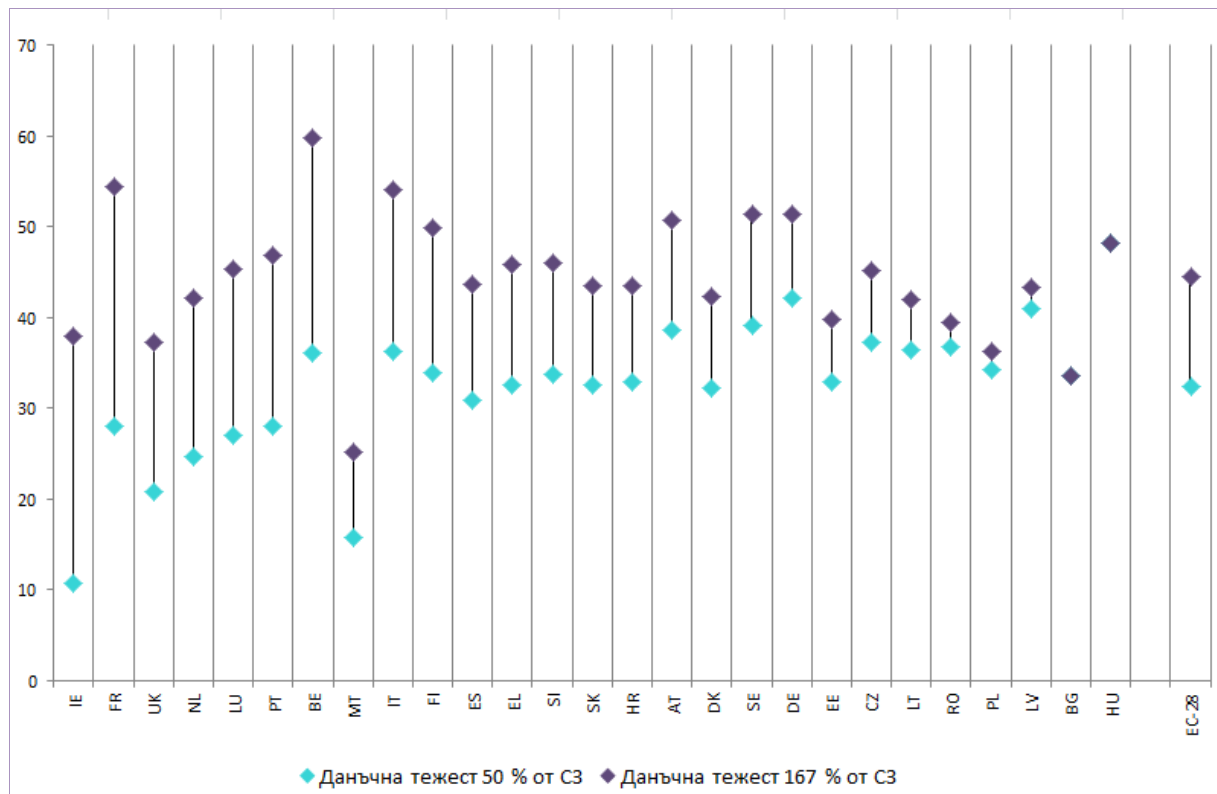
Прогресивното данъчно облагане на доходите на физическите лица е една важна преразпределяща мярка на данъчните и осигурителните системи. Фигурата по-долу показва степента на прогресивност на данъчното облагане на трудовия доход, като сравнява данъчната тежест за работещите с висок доход и тези с нисък доход.

Степента на прогресивност е теоретична, основаваща се на стандартни ставки. Тя не отразява данъчните измами, избягването на данъци или отклонението от данъчно облагане.

Прогресивността на системите на данъчно облагане на доходите, по-специално данъчната тежест за работещите с ниски доходи, има отношение и към създаването на работни места, което предоставя изход от бедността и социалното изключване.

Ирландия, Франция, Обединеното кралство и Нидерландия имат най-прогресивните системи на данъчно облагане на трудовите доходи. Унгария, България и Латвия са с най-малко прогресивни системи на данъчно облагане на трудовите доходи.

Фигура 18: Степен на прогресивност на данъчното облагане на трудовите доходи в държавите от ЕС, 2016 г.



Източник: База данни на Европейската комисия с показатели за данъците и обезщетенията, основаваща се на данни от ОИСП.

Забележка: (1) Данните за данъчната тежест са за индивидуално работещо лице без деца. (2) Няма скорошни данни за Кипър. (3) Държавите са подредени в низходящ ред по размер на съотношението на данъчната тежест при 167 % от средната заплата, в сравнение с данъчната тежест при 50 % от средната заплата. (4) Данни за 2016 г. все още липсват за MT, HR, LT, RO, BG.

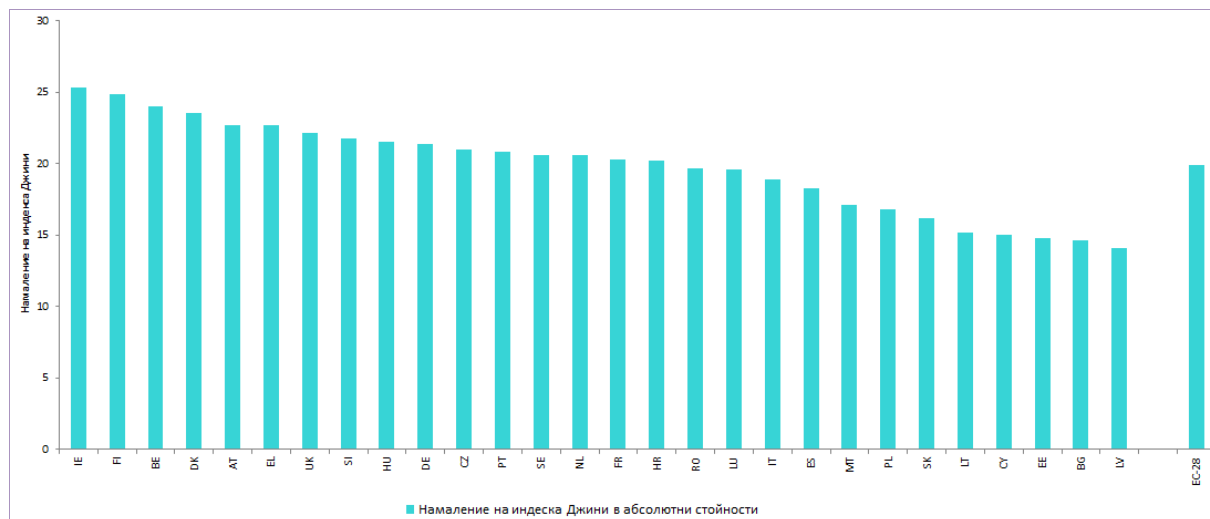
Фигурата по-долу описва **корективната сила на данъчните и осигурителните системи**, като сравнява коефициента Джини на пазарния доход с коефициента Джини на разполагаемия доход (и двата в абсолютно и относително изражение).

Тя показва, че макар данъчните и осигурителните системи да действат срещу неравенствата в доходите във всички държави в ЕС, мащабът на техния ефект е различен.

Неравенството в доходите остава високо в определени държави от ЕС, включително някои, в които преразпределящият ефект от данъците и обезщетенията е относително нисък.

Най-силният преразпределящ ефект, изразен в относителното намаляване на индекса Джини, е отбелязан във Финландия, Белгия и Дания.

Фигура 19: Корективна сила на данъчните и осигурителните системи в държавите от ЕС



Източник: Евростат, 2016 г.

Забележка: (1) Разлика между коефициентите Джини за неравенство в пазарните доходи (т.е. преди данъци и обезщетения) и неравенство в разполагаемия доход (т.е. след данъци и обезщетения). Данните за доходите са коригирани спрямо размера на домакинствата (изравняване). (2) данни за 2016 г. не са налични за IE, IT и LU. Вместо тях са използвани данните за 2015 г.

4.4. Спазване на данъчното законодателство¹³

Принудителното изпълнение е било и остава решаващ инструмент за повишаване на справедливостта на данъчните системи. Става дума за пълно използване на властта на публичния орган, за да бъдат принудени данъкоплатците да спазват правилата. Тук се включват трансграничното сътрудничество, ефективните одити и достъпът до информация и разузнаване, както и бързите процедури за събиране.

Освен това **от съществено значение е да се насърчава доверието, прозрачността и културата на спазване на данъчното законодателство чрез различни средства:**

- Ефективно съобщаване на данъкоплатците на стойността, предавана чрез данъчните приходи; наблюдение и показване на

резултатите от дейността на данъчните органи.

- Насърчаване на данъкоплатците да се държат по-етично при плащането на своите данъци, като се използват комуникационни и образователни кампании, за да се обясни защо е важно всеки да плати своя справедлив дял. Те следва да са насочени по-специално към младите хора — утрешните данъкоплатци.
- Сътрудничество с бизнеса за подобряване на степента на спазване на данъчното законодателство, като се използва информация за поведенческата икономика, за да се подтикват данъкоплатците да направят правилното нещо в правилния момент.

През 2016—2017 г. държавите от ЕС продължиха да предприемат действия за подобряване на своите системи, като запазиха тенденцията от последните години.

Въпреки реформите и постигнатия напредък обаче, отклонението от данъчно облагане и данъчните измами продължават да са голямо предизвикателство за Европа. Поради това борбата с отклонението от данъчно

¹³ Въпросът за агресивното данъчно планиране и избягването на данъци е разгледан в отделен информационен документ.

облагане остава приоритет на Комисията, както е отразен от редица инициативи в тази област.

Една от тях е модернизирането на системата на ДДС, което допринася за борбата с измамите. Комисията приема през 2017 г. и 2018 г. всеобхватен пакет от реформи в сферата на ДДС с цел да се бори с нарастващия риск от данъчни измами, както и за да опрости задълженията за ДДС за дружествата и да предостави по-голяма гъвкавост на държавите членки при определянето на това кои продукти следва да бъдат облагани с по-ниски данъчни ставки.

5. ПОЛЕЗНИ ЛИТЕРАТУРНИ ИЗТОЧНИЦИ:

- Европейска комисия, Данъчни политики в Европейския съюз: Проучване от 2017 г., предстоящо
- Европейска комисия, Тенденции в данъчното облагане в Европейския съюз: издание от 2017 г., Люксембург, 2017 г.

Дата: 28.9.2017 г.