



Брюксел, 12.2.2014 г.  
COM(2014) 69 final

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

**Седми доклад относно процедурите за събиране и контрол на ДДС, изготвен по силата на член 12 от Регламент (ЕИО, Евратом) № 1553/89**

{SWD(2014) 38 final}

## СЪДЪРЖАНИЕ

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ Седми доклад относно процедурите за събиране и контрол на ДДС, изготвен по силата на член 12 от Регламент (ЕИО, Евратом) № 1553/89

1.	Въведение .....	2
2.	Въздействие на ефикасността и ефективността на данъчната администрация ...	4
2.1.	Разликата между събраните и дължимите средства от ДДС и собствени ресурси от ДДС .....	4
2.2.	Разходи за бизнеса за привеждане в съответствие .....	5
2.3.	Разходи за данъчните администрации на държавите членки .....	5
3.	Предизвикателства пред повишаването на ефикасността на данъчната администрация.....	6
3.1.	Организация на данъчните администрации .....	6
3.2.	Идентификация по ДДС, регистрация и дерегистрация .....	7
3.3.	Митническа процедура 42 .....	8
3.4.	Подаване на справки-декларации за ДДС и плащане.....	9
3.5.	Събиране и възстановяване на ДДС.....	10
3.6.	Одит и разследване на ДДС .....	11
3.7.	Система за разрешаване на данъчни спорове.....	12
3.8.	Спазване на разпоредбите за ДДС.....	13
4.	Заклучения .....	14
4.1.	Модернизиране на администрирането на ДДС .....	14
4.2.	Действия, които държавите членки да предприемат .....	14
4.3.	Действия, които Комисията да предприеме .....	16

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Съгласно член 12 от Регламент № 1553/89<sup>1</sup> на Съвета за окончателни унифицирани схеми за събирането на собствените ресурси, набирани от данък добавена стойност, от Комисията се изисква да предоставя доклад на Парламента и на Съвета на всеки три години относно процедурите, прилагани в държавите членки за регистрирането на данъчнозадължените лица и за определянето и събирането на ДДС, както и за режимите и резултатите от техните системи за контрол в областта на ДДС.

От 1989<sup>2</sup> г. насам са съставени шест доклада. Предходните доклади обхващат всички тематични области, посочени в гореспоменатия регламент, и съдържат препоръки за подобрения в повечето от тях. Освен това в последния доклад<sup>3</sup> се прави оценка на това, дали процесът на докладване и свързаните с него препоръки са били ефективни.

Настоящият доклад е седми поред и цели да оцени подобренията в администрирането на ДДС в държавите членки в рамките на член 12 от гореспоменатия регламент, както и да установи добри практики през различните етапи на ефективно събиране на ДДС и да помогне на държавите членки да оценят рисковете и идентифицират възможностите за подобряване на системите за контрол и събиране на ДДС. В този смисъл Комисията подчертава, че докладът трябва да се разглежда като възможност „да [се] обмисли дали могат да бъдат инициирани промени в тези процедури с оглед подобряване на тяхната ефикасност“ (член 12, параграф 2 от гореспоменатия регламент).

Констатациите в настоящия доклад са сравнени спрямо общи критерии, установени от Комисията въз основа на препоръките от предходните доклади<sup>4</sup>, както и на промените на национално равнище и в ЕС в областта на данъчната администрация. Тези промени се отнасят най-вече до превантивни мерки, мерки за насърчаване на доброволното спазване, подходи за обслужване на клиента, управление на риска и оптимизиране използването на ИТ инструменти.

С цел събиране на информацията, необходима за изготвянето на настоящия доклад, на държавите членки<sup>5</sup> беше предоставен въпросник по избраните теми. Въпросите се отнасяха до следните основни тематични области: организиране на данъчните администрации; идентифициране на ДДС, регистрация и deregистрация; митническа процедура 42; справка-декларация за ДДС и плащания; събиране и възстановяване на ДДС; одит и разследване на ДДС; система за разрешаване на данъчни спорове и спазване на разпоредбите за ДДС. Всички държави членки отговориха на въпросника и предоставиха исканата информация. Подадената информация беше обсъдена неколкостранно с държавите членки. В настоящия доклад констатациите в резултат от отговорите на въпросника са обобщени по тематична област и в последователността, посочена по-горе.

<sup>1</sup> Регламент (ЕИО, Евратом) № 1553/89 на Съвета от 29 май 1989 година за окончателни унифицирани схеми за събирането на собствените ресурси, набирани от данък добавена стойност.

<sup>2</sup> Шести доклад: COM/2008/719 окончателен + Приложение SEC (2008) 2759

Петти доклад: COM/2004/0855 окончателен + Приложение SEC (2004) 1721

Четвърти доклад: COM/00/0028 окончателен

Трети доклад: COM/98/0490 окончателен

Втори доклад: COM/95/354 окончателен

Първи доклад: SEC(92) 280 окончателен

<sup>3</sup> Вж. шести доклад в бележка под линия 2.

<sup>4</sup> Вж. приложение към шести доклад в бележка под линия 2.

<sup>5</sup> Хърватия не е включена в настоящия доклад, тъй като още не беше член на ЕС, когато се събираха данните.

## **2. ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ЕФИКАСНОСТТА И ЕФЕКТИВНОСТТА НА ДАНЪЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

Ефикасността и ефективността на данъчната администрация в държавите членки имат въздействие върху размера на разликата между събраните и дължимите средства от ДДС, както и върху размера на собствените ресурси от ДДС, които държавите членки дължат на ЕС. Следователно тези фактори оказват въздействие върху плащания от други държави членки относителен дял в общите собствени ресурси. Същевременно ефикасността и ефективността на данъчната администрация влияят и на разходите на бизнеса за постигане на съответствие и разходите на правителствата за данъчната администрация. Важно е качеството на администрирането на ДДС да се подобри и поради факта, че ДДС съставлява голяма част от административната тежест за бизнеса.

### **2.1. Разлика между събраните и дължимите средства от ДДС и собствени ресурси от ДДС**

Разликата между събраните и дължимите средства от ДДС е разликата между сумата от теоретично дължимия ДДС<sup>6</sup> и действително събрания ДДС, която възниква вследствие от загуба на приходи след случаи на измама и укриване, законно избягване на данъци, несъстоятелност, финансова неплатежоспособност, както и погрешни изчисления и функциониране на данъчните администрации. Според неотдавнашно изследване<sup>7</sup> общата разлика между събраните и дължимите средства от ДДС<sup>8</sup> за 26 държави членки през 2011 г.<sup>9</sup> е оценена на около 193 милиарда евро, което представлява около 18 процента от теоретично събираемия ДДС в ЕС-26 или 1,5 процента от общия БВП на ЕС-26. Вторият процент показва увеличение, тъй като през 2006 г. същият показател е бил 1,1 процента от общия БВП на ЕС-26, и е над средната стойност от 1,2 процента за периода 2000—2011 г. Средната разлика между събраните и дължимите от ДДС средства като процент от БВП отбелязва умерена тенденция към спад преди 2008 г.<sup>10</sup>, докато от 2008 г. затрудненията в икономиката оказаха натиск върху системите за ДДС и доведоха до увеличение на средната разлика между събраните и дължимите средства от ДДС. По-специално страните, засегнати най-силно от икономическата и финансова криза, бележат значително увеличение в разликата между събраните и дължимите средства от ДДС и не успяват да променят значително положението с течение на времето. Като цяло прогнозираните разлики между събраните и дължимите средства от ДДС за всяка държава членка се различават значително между страните и са показателни за различията в работата на администрациите.

Общото заключение от изследването е, че спазването на разпоредбите за ДДС изглежда намалява във времена на рецесии и при увеличение на данъчните ставки, по-специално

<sup>6</sup> Теоретичното задължение по ДДС се оценява като се идентифицират категориите разходи, които водят до невъзстановимия ДДС и като те се съчетаят със съответните ставки на ДДС. Тъй като разликата между събрани и събираеми средства от ДДС се изчислява основно въз основа на данни от националните сметки, тя зависи от точността и изчерпателността на тези данни. Освен това в нея не се отчитат облагаеми дейности, попадащи извън обхвата на националните сметки.

<sup>7</sup> Източник: Изследване за определяне на количеството и анализиране на разликата между събрани и събираеми средства от ДДС в ЕС-27 държави членки, поръчано от ЕК и проведено от CASE и CPB. Изследването е публикувано от Комисията на 19 септември 2013 г. и се намира на: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/common/publications/studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).

<sup>8</sup> Общата разлика между събраните и дължимите средства от ДДС се изчислява за ЕС-26 като една единица.

<sup>9</sup> Изследването не обхваща Кипър поради извършвано в този момент основно преразглеждане на статистиките за националните сметки.

<sup>10</sup> Тази тенденция е по-явна в данните на новите държави членки (ЕС-10 и ЕС-2).

в държави с по-слабо събиране на данъци. Тези резултати са в съответствие с прогнозите от теорията за избягването на данъци и с някои предходни оценки и показват значението на данъчното администриране и изпълнение при набелязването на реформи в политиката за ДДС и при реагиране на данъчен натиск.

Собствените ресурси от ДДС съставляват 11 процента от приходите на ЕС, като за 2011 г. възлизат на около 14 милиарда евро. По правило за изчисляването на собствените ресурси от ДДС се удържа унифицирана изискуема ставка в размер на 0,3% върху хармонизираната база за ДДС на всяка държава членка<sup>11</sup>. При все това базата за ДДС е с праг от 50% от БНД на всяка държава членка.

## **2.2. Разходи за бизнеса за привеждане в съответствие**

В настоящия несигурен икономически и финансов климат разходите за бизнеса за привеждане в съответствие са се превърнали във важен въпрос, който правителствата трябва да имат предвид, когато обмислят как най-добре да стимулират и поддържат икономическия растеж. В изследване от 2013 г.<sup>12</sup> относно плащането на данъци е установено, че съществува връзка между икономическия растеж и административната тежест върху бизнеса. Изследването показва, че в икономиките, където се предприемат действия за опростяване на данъчната администрация – както по отношение на броя плащания, така и на времето, необходимо за данъчни въпроси – се наблюдава положителна промяна в икономическия растеж. В допълнение изглежда, че намаляването на административната тежест за бизнеса е по-силно обвързано с икономическия растеж, отколкото намаляването на данъчните ставки.

По отношение на региона на ЕС и ЕАСТ<sup>13</sup> изследването показва, че както средният брой часове за привеждане в съответствие, така и броят на плащанията спадат през периода, обхванат от изследването. Това развитие се дължи основно на повишеното използване на подобрени електронни възможности за подаване и плащане, както и на по-голямата ефикасност на данъчното администриране. Системите за ДДС отнемат средно 32% от времето за спазване на разпоредбите с данъчното законодателство в региона. При все това съществуват големи разлики между държавите членки, тъй като административните данъчни процедури варират значително.

## **2.3. Разходи за данъчни администрации на държавите членки**

Общият размер на разходите на една данъчна администрация за извършването на данъчното облагане и изпълнението на другите ѝ възложени отговорности е важен и актуален въпрос за всички държави членки. Държавите членки имат ограничени налични ресурси за администрирането на националните данъчни закони и постоянно се опитват да намалят разходите на данъчната администрация. Според скорошно

---

<sup>11</sup> Хармонизираната база за ДДС се изчислява от съответната държава членка като се използва методът, познат като метод на приходите. Той представлява разделяне на общите нетни приходи от ДДС, събрани от въпросната държава членка, на претеглената средна ставка на ДДС, за да се получи междинна база за ДДС. Междинната база впоследствие се коригира с отрицателни или положително компенсации, за да се получи хармонизирана база за ДДС по силата на Директивата за ДДС.

<sup>12</sup> Показателите за плащането на данъци (общата данъчна ставка, време за привеждане в съответствие и брой плащания) са част от проекта „Извършване на стопанска дейност“ на Групата на Световната банка и са съставени от РВС, Световната банка и МФК.

<sup>13</sup> Европейски съюз и Европейска асоциация за свободна търговия (ЕС и ЕАСТ). Следните икономики са включени в анализа за ЕС и ЕАСТ: Австрия; Белгия; България; Германия; Гърция; Дания; Естония; Ирландия; Исландия; Испания; Италия; Кипър; Латвия; Литва; Люксембург; Малта; Нидерландия; Норвегия; Обединено кралство; Полша; Португалия; Румъния; Словакия; Словения; Унгария; Финландия; Франция; Чешка република; Швеция; Швейцария.

изследване на ОИСР<sup>14</sup> съотношението на разходите за събиране<sup>15</sup> показва спад при повечето данъчни администрации, което поне отчасти може да се дължи на подобрената ефикасност в резултат от инвестиции в технология и други инициативи. Изследването показва също, че сумарните разходи за заплати – като дял от общите административни разходи за страните в ОИСР – са намалели рязко с 6% (в абсолютно изражение) през 2010 г. и 2011 г. Това развитие най-вероятно отразява въздействието на предприетите от правителствата съкращения на персонала и/или повишаването на ефикасността от инициативите за автоматизиране и вътрешна реорганизация. При все това продължава да има различия между държавите членки.

### **3. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПОВИШАВАНЕТО НА ЕФИКАСНОСТТА НА ДАНЪЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

Редовните оценки на работата имат важна роля в модерната данъчната администрация, тъй като се използват за подобряване на ефикасността и ефективността на администрацията. Разпоредбите на член 12 предоставят възможност да се оцени функционирането на администрирането на ДДС и да се разберат моделите на спазване и неспазване изискванията за ДДС, което на свой ред може да допринесе за намаляване на разликата между събраните и дължимите средства от ДДС и за икономически ползи. В настоящата глава са обобщени по тематична област критериите и заключенията от оценката, залегнали в основата на настоящия доклад.

#### **3.1. Организацията на данъчните администрации**

В организацията на данъчните администрации на държавите членки се открояват две основни тенденции. Първо, съществува тенденция към засилване на автономността на данъчните администрации. Основният принцип е, че автономията може да доведе до по-добро изпълнение като премахне пречките пред ефективното и ефикасно управление и същевременно се запазят подходяща отчетност и прозрачност. Като цяло различните институционални уредби на държавите членки предоставят повече бюджетна автономия, както и автономия в управлението на човешките ресурси и изграждането на организационната структура. При все това в редица държави членки продължава да има ограничения в управлението.

Второ, съществува тенденция към преминаване от подход, ориентиран към вида данък, към подход, ориентиран към категорията данъкоплатец, в организационната структура на данъчните администрации. Подходът, ориентиран към категорията данъкоплатец, включва, *inter alia*, създаването на отделни звена за големите данъкоплатци, за богатите лица и самостоятелно заетите, както и за управление на риска. Повечето държави членки притежават звено за големи данъкоплатци; това звено обаче често е само одитен център и не извършва услуги по подаване, плащане, принудително събиране или услуги за данъкоплатеца. Едва няколко държави членки имат звено, отговарящо за управление

<sup>14</sup> ОИСР (2013), Данъчна администрация 2013 г.: сравнителна информация за ОИСР и други напреднали и развиващи се икономики, OECD Publishing. (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264200814-en>)

<sup>15</sup> Разходите за процента на събираемост се изчисляват като се сравняват годишните разходи за администриране, понесени от орган по приходите, с общите приходи, събрани в рамките на данъчната година, и често се изразяват в процент или като разходи за събиране на 100 единици приходи. Върху този процент оказват въздействие мерки, намаляващи административните разходи или подобряващи съответствието и приходите. При все това съществуват редица фактори, влияещи върху процента (напр. промени в данъчните ставки, макроикономически промени, промени в обхвата на събраните данъци), но които нямат нищо общо с относителната ефикасност и ефективност. Поради тези причини международните сравнения на тези проценти следва да се извършват с голямо внимание.

на спазването на разпоредбите за богати лица и самостоятелно заети, и са създали обособено звено за управление на риска, като подкрепят цялостен подход за спазване.

## **3.2. Идентификация по ДДС, регистрация и дерегистрация**

### *3.2.1. Критерии*

*Регистрацията е прозрачен процес и данъкоплатците са добре информирани за това как, кога и къде могат да се регистрират. Данъкоплатците могат да имат достъп до услуги посредством информационни бюра, онлайн системи или центрове за приемане на обаждания. Неустановените данъкоплатци могат лесно да имат достъп до информация. Заявленията за регистрация се обработват своевременно. В хода на процеса по регистриране се събира информация, която позволява на данъчната администрация да открива и възпрепятства измами в ранен етап. От самото начало данъчната администрация извършва мониторинг на спазването на изискванията за подаване и плащане за рисковите регистрации, като извършва ранни и съпътстващи посещения на обекти след регистрацията. Процедурите за дерегистрация са ефективни, за да бъдат дерегистрирани бързо липсващите търговци от системата на ДДС. Регистърът се поддържа актуален и се предприемат мерки с цел гарантиране на качеството и надеждността на данните в системата за обмен на информация за ДДС. Данъчните органи и икономическите оператори могат да разчитат на валидността на идентификационните номера по ДДС в системата за обмен на информация за ДДС. В случаи на подозрителни намерения за измама и когато регистрацията не може да бъде отказана, данъчните администрации предприемат предпазни мерки и мерки за допълнителна сигурност като предпоставка за регистрация.*

### *3.2.2. Настоящо положение*

Процесът по регистриране е прозрачен в повечето държави и членки и данъкоплатците – включително неустановените данъкоплатци – са добре информирани за това как, кога и къде могат да се регистрират по ДДС (AT, BG, CY, CZ, DK, DE, EE, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SI, SK и UK). Неустановените данъкоплатци могат лесно да имат достъп до информация на чужди езици, най-често на английски език (AT, BG, CZ, DK, EE, ES, FR, HU, IT, LT, LV, LU, MT, NL, PL, SE, SK и UK). При все това, когато се появят по-конкретни въпроси или такива, свързани със стопанската дейност, се предоставя по-малко информация на чужди езици. Въпреки явните усилия за поддръжка на уебсайтовете от страна на редица държави членки, остава трудно да се разбере дали определени стопански дейности трябва да се регистрират или не, и какви са съответните задължения.

При процеса на регистриране трябва да бъдат проверени планираната дейност и самоличността на данъкоплатеца, за да се предотвратят измами, свързани с фиктивни стопански дейности (наречени също „липсващи търговци“). Модерният процес на регистриране е цялостен процес, който обхваща проверки преди регистрацията, програми за мониторинг след подаването на документи за ДДС и спазване на изискването за плащане от страна на рискови търговци, както и дерегистрация от момента, в който условията за регистрация вече не се спазват<sup>16</sup>. С прилагането на Регламент № 904/2010<sup>17</sup> на Съвета на регистрацията и дерегистрацията се обръща

<sup>16</sup> Вж. член 23, букви а) и б) от гореспоменатия Регламент № 904/2010 на Съвета.

<sup>17</sup> Член 22 от Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета от 7 октомври 2010 година относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данъка върху добавената стойност.

повече внимание, но не всички държави членки са въвели цялостен процес за регистриране.

В етапа преди регистрацията повечето държави членки (с изключение на EL, FR, IT и PT) системно извършват кръстосана проверка на заявлението за регистрация спрямо други източници на данни (например регистър на дружеството и вътрешни бази данни), но само понякога извършват посещения на място. Повечето държави членки разчитат на показатели за риска. Доколкото има налични данни за отказ на регистрация в отделните държави членки (BE, BG, DK, DE, EE, ES, FR, HU, IE, LT, MT, PL, SE, SI и UK), изглежда, че процедурите по регистрация рядко водят до отказ на регистрация. Програми за мониторинг след регистрацията се прилагат от около половината държави членки. Съществува малко налична информация за дерегистрация, но броят на служебно извършените дерегистрации изглежда нисък, а процедурите обикновено са твърде бавни за прекратяване на измами с ДДС от липсващи търговци.

По отношение на СОИДДС (система за обмен на информация за ДДС) актуалността, изчерпателността и точността на данните в системата се нуждаят от подобрене. Поспециално проблем представляват дългите периоди от време за актуализиране на информацията в системата (BE, EL, ES и PT) и дерегистрацията със задна дата (CY, DK, EL, FR, IE, PL, PT, RO и UK) в редица държави членки. Във втория случай съгласно принципа за прозрачност и правна сигурност реалната дата на изтриване на ДДС номера следва да се вижда в уеб версията на системата за обмен на информация за ДДС.

### **3.3. Митническа процедура 42**

#### *3.3.1. Критерии*

*Държавите членки са установили система, позволяваща проверка на идентификационните номера по ДДС в момента на внос. Това включва онлайн достъп до базата данни на системата за обмен на информация за ДДС, в която се съдържат всички валидни идентификационни номера по ДДС в базата данни на ЕС. Митническите органи системно подават данни относно вноса, като използват митническа процедура 42 до данъчната администрация с цел ефикасен обмен на данни. Вносът, при който се използва митническа процедура 42, е идентифициран като допълнителен риск в системата за анализ на риска на данъчната администрация. Резултатите от анализа на риска се обменят чрез Eurofisc<sup>18</sup>, област на дейност № 3 „Митническа процедура 4200“.*

#### *3.3.2. Настоящо положение*

Митническа процедура 42 е режимът, който вносител използва, за да получи освобождаване от ДДС, когато внесените стоки ще бъдат транспортирани в друга държава членка. ДДС е дължим в държавата членка на получаване. Когато стоките са внесени отново се прилага митническа процедура 63. За целите на настоящия доклад позоваванията на митническа процедура 42 включват митническа процедура 63.

В рамките на митническа процедура 42 значителен брой държави членки не извършват системна проверка на валидността на идентификационните номера по ДДС (за вносителите и за клиенти) (BE, BG, FR<sup>19</sup>, HU, IE, LU, NL, PT и UK) и не обменят информация за трансакцията между митницата и данъчната администрация (EL, IT,

<sup>18</sup> Вж. член 33 от горепосочения Регламент № 904/2010 на Съвета.

<sup>19</sup> Във Франция от 1 юни 2013 г. влезе в сила система за системен и автоматичен контрол.



NL<sup>20</sup>, PL и SK). След като информацията стане налична в митническата администрация, тя следва да се препрати в данъчната администрация на държавата членка на вноса. На този етап данъчната администрация може да провери дали извлеченията за рекапитулация са подадени от вносителя (или негов данъчен представител) и трансакцията може да бъде проследена след това.

Въпреки големите загуби на приходи от ДДС, понесени поради злоупотреба с митническа процедура 42, не всички държави членки посочват тези трансакции като допълнителни рискове във вътрешните системи за анализ на риска и подават информация чрез Eurofisc (EE, FI, LU и MT). От 2011 г. насам е създадена специална област на дейност в Eurofisc за бърз обмен на информация относно възможни измамни трансакции и търговци, злоупотребяващи с митническа процедура 42.

Редица държави членки използват конкретни инструменти, като например лицензи (LU, MT, NL и SK) и гаранции (AT, DK, EE, ES, HU, IT, LU, MT, NL, RO и SK) за предотвратяване на злоупотреби с митническа процедура 42. Лицензите и гаранциите са полезен инструмент при рискови търговци. При все това налагането на всеобща гаранция или лиценз за всички търговци или данъчни представители, които възнамеряват да използват митническа процедура 42, е непропорционална тежест върху добросъвестния бизнес и застрашава доброто функциониране на вътрешния пазар, като премахва гъвкавостта и привлекателността на опростяването, което тази процедура предвижда. Следователно държавите членки, налагащи такава система с лиценз или гаранция, следва да я прилагат само за рискови търговци.

### **3.4. Подаване на справки-декларации за ДДС и плащане**

#### *3.4.1. Критерии*

*Подаването на справки-декларации за ДДС е първата стъпка (след регистрацията) в цялостния процес на установяване на задълженията по ДДС. Установен е системен подход за мониторинг и спазване на задълженията за подаване, както и за гарантиране на своевременното подаване на справки-декларации. Изключително автоматизираните бизнес процеси, включващи електронно подаване на справки-декларации за ДДС и извлеченията за рекапитулация в СОИДДС, се подкрепят от инструменти за профилиране на данъкоплатците, за да се определи най-подходящото последващо действие за онези, които са спрели да подават (напр. телефонно обаждане, имейл, текстови съобщения, известие за искане, лично посещение, оценка на неизпълнението или преследване). Електронното подаване е широко разпространено. Дължимият ДДС и възстановяването на ДДС се плащат своевременно. Начислява се лихва или се плаща автоматично лихва при закъснелите плащания и възстановявания. Разумни санкции подкрепят спазването на задълженията за подаване и плащане.*

#### *3.4.2. Настоящо положение*

Средното съотношение на подаване (т.е. броят на получените справки-декларации в сравнение с броя на очакваните справки-декларация) за ЕС е високо – около 96 процента. Въпреки това съществуват значителни различия между държавите членки. Всяко съотношение на подаване зависи, *inter alia*, от ефикасността на автоматизираната

<sup>20</sup>

Нидерландия притежава общ вътрешен механизъм за обратно начисляване на дължимия ДДС при внос. Тъй като няма освобождаване от ДДС при внос, препоръките, посочени за тази процедура в доклада, не са приложими към тези видове внос. Това обаче не изключва факта, че може да има внос, при който се използва митническа процедура 42 и за който направените коментари са валидни.

система за подаване и плащане, схемите за лихва и санкции и точността на регистъра на данъкоплатците.

Използването на подаване по електронен път се увеличава, но все още не е достигнало разумните очаквания. Едва малко повече от половината държави членки са приели съответното законодателство, предвиждащо задължително подаване по електронен път на справките-декларации за ДДС (AT, BE, BG, DE, DK, EL, ES<sup>21</sup>, FR, IE, IT, LU, LV, NL, PT, RO, SI и UK). В останалите държави членки се прилага система по избор (CY, CZ<sup>22</sup>, EE, ES, FI, FR<sup>23</sup>, HU, LT, MT, PL, RO, SE и SK). Повечето държави членки извършват системен мониторинг на подаването и плащането на ДДС, но в значителен брой от тях (AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LV, LT, NL, PL, PT, RO, SE, SI и SK) липсват модерни и автоматични процеси за проследяване на закъснели (или неосъществени) подавания и плащания (напр. автоматични напомнания, незабавно прогнозирано оценяване в случай на неподаване).

Всички държави членки прилагат санкции за закъсняло (или неосъществено) подаване и плащане, но схемите за лихва и санкции се различават значително между държавите членки. Настоящите данни не предоставят никакви гаранции, че тези санкции имат ефективно въздействие и санкционират данъкоплатците с общ разход, който е по-висок от този, който би бил понесен като част от финансиране от трета страна.

Своевременното възстановяване на ДДС като цяло се е подобрило през периода 2009 — 2011 г. В повечето държави членки заявката за възстановяване на ДДС се прави в определен срок (AT, BE, BG, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IE, IT, SI, LT, LV, MT, NL, PL, RO и UK) и ефективният период за възстановяване като цяло е в рамките на този срок, който е между 30 и 45 дни. При все това в някои държави членки своевременните възстановявания все още са проблем. Известен брой държави членки не изплащат лихва в случай на закъснели възстановявания (AT, CY, LU, NL и UK<sup>24</sup>).

### 3.5. Събиране и възстановяване на ДДС

#### 3.5.1. Критерии

*Размерът на данъчните задължения е стабилен на равнище по-малко от 10 процента от годишните приходи от данъци. Неизплатените стари задължения се преразглеждат редовно за събираемост и съществуват подходящи политики за отписване. Операциите за събиране на дългове се провеждат от специализиран персонал за събирането, работещ на пълно работно време. Функцията е изключително автоматизирана и включва: i) автоматизирани уведомявания, напомнания и постановления; ii) автоматично идентифициране на активи въз основа на информация от трети страни и iii) автоматично компенсиране на права за данъчен кредит спрямо оставащи дългове. Най-ефективните начини за събиране на ДДС се набелязват с помощта на инструменти за профилиране на длъжниците. Центрове за извършване на телефонни обаждания установяват ранен контакт с новите длъжници. Администрацията има структуриран и прозрачен подход към*

<sup>21</sup> В Испания подаването на справки-декларации за ДДС по електронен път е задължително за определени групи данъкоплатци, напр. големи данъкоплатци.

<sup>22</sup> В Чешката република подаването на справките-декларации за ДДС по електронен път е задължително, считано от 1 януари 2014 г.

<sup>23</sup> Във Франция подаването на справките-декларации за ДДС по електронен път е задължително, считано от 1 януари 2014 г.

<sup>24</sup> Обединеното кралство не плаща автоматично лихви във всички случаи на закъснели възстановявания, но Обединеното кралство изплаща добавка към възстановяването когато закъснението на HMRC (като се изключва разумният срок за заявка) е в резултат от закъснели възстановявания по отношение на искания за обратно плащане на ДДС.

*схеми за разсрочено плащане и съществува автоматична система за идентифициране на активи въз основа на информация от трета страна и инструменти за профилиране на длъжници. Правителството възприема цялостен подход за координиране на събирането на данъци и задълженията за социалноосигурителните вноски.*

### *3.5.2. Настоящо положение*

Наблюдава се растеж в просрочените задължения по ДДС (със средно 15 процента в повечето държави членки), което поне отчасти може да се обясни с рецесията. При все това равнището на отписванията е ниско и дори близко до нулата в редица държави членки (BG, CY, EL, FI и MT), което затруднява сравняването на обема събираеми задължения. Задълженията, които са доказано несъбираеми при разумни разходи, следва да са обект на гъвкава процедура за отписване. Без съществуваща програма за отписване данъчната администрация рискува да изгуби ценни ресурси в преследване на несъбираеми суми, тъй като това отвлича вниманието от събираемите задължения.

В значителен брой държави членки функцията за събиране на задължения не се управлява в цялостна перспектива. Необходим е последователен подход, който да управлява процеса по събиране на задължения от момента на установяване до погасяването на задължението.

В повечето държави членки са положени усилия за увеличаване на ефикасността на събирането на задължения. Съществува ясна тенденция към процес на събиране на задължения независимо от поредността на тяхното възникване (AT, BE, BG, DE, ES, FR, HU, IE, LT, LU, LV, PT, SE и UK), както и към съчетаване на задължения от данъци и социалноосигурителни вноски (AT, BG, DK, EE, ES, FI, HU, IE, LV, NL, RO, SE, SI и UK). Около половината държави членки са въвели изцяло или частично процеси за възстановяване на вземания, поддържани от автоматично идентифициране на активи въз основа на информация от трета страна (BE, BG, CZ, DK, ES, FI, HU, IE, IT, LT, PT, SI и SE).

## **3.6. Одит и разследване на ДДС**

### *3.6.1. Критерии*

*Програмата за одити включва редица подходи за одит, които заедно с обслужването на данъкоплатците предоставят балансиран подход към насърчаване на доброволното спазване. Установена е система за управление, основавана на риска, за подбор на данъкоплатците, подлежащи на одит, и за разпределяне на ресурсите за одит съгласно рисковия профил на данъкоплатците. Данъчната администрация разполага с достатъчно на брой добре обучен персонал. Съществува разделение на задълженията в рамките на одитния процес с проверки и баланси за свеждане до минимум на възможностите за корупция. С цел постигането на подходящо равнище на оперативна ефективност се разработва, изпълнява и се извършва мониторинг на годишен операционен план. Одиторите имат достъп до насоки във връзка с техническите и процедурни теми и за гарантиране на последователни и справедливи решения в областта и разполагат със съвременни инструменти за одит.*

### *3.6.2. Настоящо положение*

Повечето държави членки (с изключение на EL, ES, LU, PT и RO) прилагат стратегия, основана на риска, за подбор на данъкоплатците, подлежащи на одит, и извършват все повече целенасочени одити. Редица държави членки обаче имат задължението да извършват одит на определени данъкоплатци за всички години (AT, DE, FI, IE, IT, PL и SI). Дори това задължение да се прилага само за големите данъкоплатци, то отнема от

гъвкавостта на държавите членки при разпределянето на ресурсите за одит на данькоплатци, представляващи по-голям риск.

Съществуват значителни разлики между държавите членки в процента на данькоплатци, подлежащи на одити на място, и размера на ДДС, оценен допълнително в резултат от одита. При все това няколко държави членки не притежават показатели за ефективност за оценяване на резултатите от одитите си (CY, DK, FI, LU и MT). Тъй като в задачите около одита участва голям брой от персонала, данъчните администрации трябва редовно да оценяват ефективността на работата си по одити, за да разпределят съответно ресурсите си.

Електронният одит е добре развит в голяма част от държавите членки. Във връзка с това одиторите преминават обучения по електронен одит (с изключение на IT и MT) и за начините на анализиране на данни, предоставени в компютризирани системи. В същото време са установени правила, според които от данькоплатците се изисква да предоставят данни в компютризирани системи по време на данъчни одити (AT, BE, BG, CZ, CY, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, LV, LT, LU, NL, PL, PT, RO, SE, SK, SI и UK). При все това повечето държави членки не изискват използването на стандартен одитен файл, което ще увеличи допълнително ефикасността и ефективността на работата по одита.

В повечето държави членки одиторите имат достъп до богато разнообразие категории информация от трета страна (напр. регистър за недвижими имоти, регистър на моторни превозни средства, информация социалноосигурителни и финансови институции), но не винаги по автоматизиран път. Повечето държави членки често искат информация от други държави членки, но все още съществуват значителни пречки (законови, свързани със бързината и качеството на отговора и езикови), ограничаващи ефективността на този инструмент.

Повечето държави членки имат специализирани звена за борба с измамите с ДДС (с изключение на AT, CZ, EE, EL, FI, HU, LV, RO и SI). Това е важно, защото разследването на потенциални случаи на измами трябва да се извършва от обучени разследващи като част от екипи, способни да анализират тенденции в измамите и да идентифицират признаци за измамна дейност.

### **3.7. Система за разрешаване на данъчни спорове**

#### *3.7.1. Критерии*

*Данькоплатецът може да обжалва решения на данъчната администрация чрез кодифицирана, прозрачна, бърза и свързана с минимални разходи система за разрешаване на данъчни спорове. Тази система включва задължителен процес на административно обжалване, независим от първоначалния орган, взел решение, преди да се насочи спорът към съдилищата. Този процес на административно обжалване трябва да гарантира, че само казуси от правно естество се предават в процеса на съдебно обжалване. Данъчната администрация събира информация за управлението във връзка с разрешаването на спорове и адаптира практиките си като превантивна мярка с цел избягване на ненужни обжалвания. Плащането на оспорвания данък се изисква, когато се направи искане за съдебен преглед и съществува минимално количество висящи казуси. Следователно във или извън данъчната администрация съществуват специализирани звена и специално обучени служители да работят по данъчни спорове. Данъчната администрация може да управлява системата за разрешаване на спорове въз основа на данни за управление на информацията. Тези*

данни позволяват на данъчната администрация да адаптира практиките си, ако е необходимо.

### 3.7.2. Настоящо положение

Повечето държави членки имат задължителен административен процес за разрешаване на спорове, който включва срокове за вземане на решение. Този подход се съсредоточава върху ефикасността на процедурата по обжалване и допринася за намаляването на броя и продължителността на обжалванията. При около половината държави членки първият етап в процеса на разрешаване на данъчни спорове е задължителна процедура по административно обжалване в рамките на данъчната администрация.

Броят на обжалванията варира, но е висок в някои държави членки, както и процентът на решения, взети в полза на данъкоплатеца. При все това редица държави членки не извършват мониторинг и не събират (достатъчно) информация за управлението на процеса за разрешаване на данъчни спорове и не използват резултатите от обжалванията за създаване на превантивни мерки. За да се намалят ненужните спорове, следва да се извършва мониторинг на всички аспекти на процедурата по обжалване, като резултатът от обжалванията се използва за въвеждане на мерки за превенция на спорове и води до адаптиране на услугите за данъкоплатци, уточнения на законите и нормите и др.

В повечето държави членки оспорваните суми продължават да бъдат изцяло или частично събираеми по време на процедурата по обжалване. (AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES<sup>25</sup>, FI, FR<sup>26</sup>, HU, LU, LT, LV, MT, NL, PL, RO, SE, SI, SK и UK<sup>27</sup>). Това е добра практика, чрез която се защитават приходите и избягват злоупотребите с процедурата по обжалване.

## 3.8. Спазване на разпоредбите за ДДС

### 3.8.1. Критерии

*Данъчните администрации изпълняват стратегия за управление на риска при спазването, като се намесват с оглед насърчаване на спазването и предотвратяване на неспазването, въз основа на познаването на поведението на данъкоплатеца. Данъкоплатците могат да бъдат разделени на категории според риска, като това позволява на данъчната администрация да взаимодейства с данъкоплатците в зависимост от техния рисков профил. Данъчната администрация предоставя подходящи услуги за данъкоплатците, с които улеснява данъкоплатците, желаещи да спазват разпоредбите при изпълнението на данъчните им задължения, и подобрява доброволното спазване, като влияе върху поведението на данъкоплатците.*

### 3.8.2. Настоящо положение

В повечето държави членки се наблюдава тенденция към развиване и прилагане на стратегия за управление на риска при спазването (AT, BE, BG, CY, CZ, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PT, SK, SI, SE и UK). Тези стратегии разделят данъкоплатците според рисковия им профил и ги управляват в зависимост от това с цел

<sup>25</sup> В Испания в случаи на данъчни спорове събирането на задължението обикновено не се отлага. То обаче може да бъде отложено, ако длъжникът гарантира сумата на задължението чрез поръчителство на кредитна институция или чрез ипотека.

<sup>26</sup> Във Франция длъжникът може да поиска отлагане на плащането на оспорваната сума.

<sup>27</sup> В Обединеното кралство данъкоплатецът не е задължен да плаща оспорвания ДДС преди обжалването, ако HMCR или съдът по обжалването са убедени, че плащането ще доведе до затруднения.

да се насърчи доброволното спазване. При все това само няколко държави членки оценяват резултата от прилагането на подобни стратегии и мерки. Освен това към момента много малко държави членки правят прогноза за разликата между събрания и дължимия ДДС (EE, IT, PL, SK и UK). Без да се знае как се развива ДДС не е възможно да се оцени ефективността на мерките, приложени за справяне с измамите и укриването на данъци. Следователно са необходими значителни усилия, за да се подобри мониторингът и оценяването на ефективността.

Повечето държави членки все по-често използват информация от трети страни за подбор при одит, разделяне на данъкоплатците и събиране на задължения. Това обаче може значително да се подобри, по-специално за целите на разделяне на данъкоплатците и събиране на задължения.

#### **4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ**

##### **4.1. Модернизиране на администрирането на ДДС**

От началото на рецесията и на финансовата криза през 2008 г. насам разликата между събраните и дължимите средства от ДДС се е увеличила, като се оценява на около 1,5% от БВП на ЕС-26 през 2011 г. При все това разликите между дължимите и събраните средства от ДДС варират съществено между отделните държави членки. По-конкретно държавите членки, засегнати по-тежко от кризата, се борят с по-големи разлики между събраните и дължимите средства от ДДС и не са подобрили значително положението си с течение на времето.

Тъй като разликата между събраните и дължимите средства от ДДС представлява също и показател за ефикасността и ефективността на администрирането на ДДС, държавите членки нямат друг избор освен да модернизират администрирането на ДДС с цел да намалят разликата между събраните и дължимите средства от ДДС. Това е важно не само от гледна точка на приходите от ДДС и собствени ресурси, но и от гледна точка на предприятията и правителствата, които понасят административните разходи. Както беше установено в изследването от 2013 г. във връзка с плащането на данъци, съществува връзка между разходите на предприятията за привеждане в съответствие и икономическия растеж. Намаляването на административната тежест за бизнеса изглежда засилва икономическия растеж. В същото време намаляването на разходите на данъчната администрация чрез подобряване на ефикасността и ефективността ѝ ще доведе до известно облекчение за свитите бюджети на правителствата и ще спомогне за възстановяването на публичните финанси.

В настоящия икономически и финансов климат модернизиранието на администрирането на ДДС е изключително важно и неизбежно за онези държави членки, които са най-силно засегнати от финансовата криза и изпитват затруднения да се справят с бюджетните си дефицити. Ако тези държави членки желаят да променят установените административни практики и да подобрят административните процеси, те ще могат да извлекат значителни ползи от модернизацията. Ето защо е важно на тези държави членки да се окаже подкрепа в усилията им, включително чрез техническа помощ, ако такава бъде поискана.

##### **4.2. Действия, които държавите членки да предприемат**

Препоръките в настоящия доклад са предназначени за държавите членки с цел да подобрят данъчните си администрации и вследствие на това да се намали разликата между събраните и дължимите средства от ДДС. Най-важните препоръки са обобщени по-долу по тематична област.

В областта на **идентифицирането по ДДС, регистрацията и дерегистрацията** държавите членки трябва да подобрят качеството на предлаганата на чужди езици информация относно изискванията и процеса на регистриране по ДДС. В същото време те трябва да развият (допълнително) един цялостен процес за регистриране, особено чрез изпълнение на програми за мониторинг след регистрацията за рискови търговци (BG, CY, DE, DK, EL, IE, LT, PT, RO и SK) и ускорени процеси за дерегистрация за липсващи търговци (AT, CY, EL, HU, IE, PT и RO). Тъй като наличието на актуални, изчерпателни и точни данни в системата за обмен на информация за ДДС е предпоставка за засилване на правната сигурност за законните стопански дейности и за изграждане на взаимно доверие между данъчните органи в ЕС, известен брой държави членки ще трябва да подобрят качеството на данните си, които се съдържат в системата за обмен на информация за ДДС (BE, EL, ES и PT).

По отношение на **митническа процедура 42** държавите членки следва да гарантират, че идентификационните номера по ДДС (както на вносителя, така и на клиента) се проверяват системно (BE, BG, DE, EE, HU, IE, IT, LV, LU, NL, PL, PT, SE и UK) и че цялата информация по трансакцията се предава на национално равнище до данъчната администрация (EL, IT, NL, PL и SK). Малък брой държави членки също трябва да идентифицират митническа процедура 42 като допълнителен риск в националните системи за анализ на риска и да засилят обмена на информация относно измамни трансакции и търговци, *inter alia*, като участват активно в Eurofisc (DE, DK, NL, PL и RO). В допълнение около половината държави членки биха могли да обмислят използването на лицензи или гаранции за рискови търговци с цел предотвратяване на злоупотреби (BE, BG, CY, CZ, DE, FI, FR, EL, IE, LT, LV, PL, PT, SE, SI и UK).

В областта на **подаване на справки-декларации за ДДС и плащането му** повечето държави членки все още трябва да установят системен подход за мониторинг на закъснели или неосъществени подавания и плащания на ДДС, като въведат автоматични процеси като автоматични напомняния и незабавна прогнозна оценка в случай на неподаване (AT, BE, BG, CY, CZ, ES, DE, FI, FR, IT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SI и SK). От няколко държави членки се очаква да гарантират стандартен ефективен период за възстановяване на ДДС между 30 и 45 дни (AT, BE, EL, ES, CY, FI, IT, LU, MT и SE). Накрая на държавите членки сериозно се препоръчва да разследват ефикасността на схемите си за лихви и санкции при късно или неосъществено подаване и плащане на ДДС.

По отношение на **събирането и възстановяването на ДДС** като цяло половината държави членки трябва да осъществят процедури по отписване на доказано несъбираеми задължения при разумни разходи (BG, CY, EE, EL, IE, FI, MT и SK). Без постоянна програма за отписване данъчната администрация рискува да похаби полезни ресурси за преследване на несъбираеми суми. Освен това държавите членки следва да разработят необвързани с поредността на задълженията и интегрирани процеси за тяхното събиране (AT, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, FI, IT, LV, LU, MT, NL, PL, RO, SI, SK и UK).

В областта на **одита на ДДС и разследването** препоръките включват, от една страна, премахване на задължителните одити за някои данъкоплатци за всички години и от друга, прилагането на системи, основани на риска (AT, FI, DE, IT, NL, PL и SI). В същото време следва да се насърчава (допълнително) електронният одит и да се установят звена за борба с измамите с ДДС (AT, CZ, EE, EL, FI, HU, LV, RO и SI).

В областта на **системата за разрешаване на данъчни спорове** известен брой държави членки следва да разгледат прилагането на задължителен независим административен

процес за разрешаване на спорове, при който оспорваните суми остават изцяло или частично събираеми по време на процедурата на обжалване (BE, BG, CY, EE, EL, FI и IT). Също така на държавите членки се препоръчва да извършват мониторинг на всички аспекти от процедурата по обжалване и да създадат среда, при която ненужните спорове са сведени до минимум (AT, BG, CY, HU, IT, LU, LV, NL, RO и SK).

По отношение на **спазване на разпоредбите за ДДС** държавите членки трябва да развият (допълнително) и да приложат стратегии за управление на риска при спазване и да оценяват резултата от взетите мерки с цел да идентифицират най-добрите стратегии за повлияване поведението на данъкоплатците, така че те да изпълняват доброволно данъчните си задължения (BE, CY, CZ, DE, DK, FI, FR, IE, IT, LU, MT, NL, PL, PT, SE, SI и SK). В допълнение използването на информация от трета страна може да се подобри значително, по-специално за разделянето на данъкоплатците и събирането на задължения.

#### **4.3. Действия, които Комисията да предприеме**

Комисията ще продължи да използва механизмите по член 12, за да оценява функционирането на администрациите за ДДС в държавите членки. В оценяването на една модерна данъчна администрация циклите имат важна роля, тъй като могат да се използват за подобряване на качеството на администрацията. Доброто оценяване изисква показатели, за да се проследи напредъкът в различните периоди. Разликата между събрания и дължимия ДДС може да се разгледа като такъв показател.

Комисията ще продължи да улеснява обмена на информация във връзка с административните практики и ще обединява тази информация, за да идентифицира най-добрите практики. Идентифицирането на най-добрите практики може да допринесе за оптимизиране на системата на ДДС и по този начин да намали разходите за спазване на разпоредбите, като същевременно осигури приходи от ДДС.

Комисията ще подкрепя държавите членки в усилията им да модернизират администрирането на ДДС и да подобрят спазването на разпоредбите. По-ефикасното и ефективно администриране на ДДС ще допринесе не само за увеличаване на приходите от ДДС, но и за равното третиране на всички държави членки по отношение на техните вноски към бюджета на Съюза.

Комисията ще координира и улеснява всички искания за техническа помощ, получени от държавите членки. Както е посочено по-горе, модернизиранието на администрирането на ДДС е изключително важно и неизбежно за онези държави членки, които са най-силно засегнати от финансовата криза и изпитват трудност да се правят с бюджетните си дефицити.