



Брюксел, 12.2.2014 г.
COM(2014) 71 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

**за прилагането на Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета относно
административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данъка
върху добавената стойност**

{SWD(2014) 39 final}

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

за прилагането на Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данъка върху добавената стойност

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В съответствие с член 59 от Регламент № 904/2010 на Съвета относно административното сътрудничество в областта на данъка върху добавената стойност Комисията трябва до 1 ноември 2013 г. и на всеки 5 години след това да докладва пред Европейския парламент и пред Съвета относно прилагането на посочения регламент. Настоящият доклад е първият след приемането и влизането в сила на Регламент № 904/2010 на Съвета. Последният е преработка на предишния Регламент № 1798/2003 и предлага да държавите членки допълнителни инструменти за по-добро административно сътрудничество в подкрепа на борбата срещу измамите с ДДС.

Преработеният регламент е замислен като значително подобрение на правната рамка за административно сътрудничество и важен инструмент в борбата срещу измамите с ДДС. По-специално с регламента се въвеждат някои нови мерки във връзка с:

- качеството на информацията, която се съдържа в базите данни;
- създаването на мрежата Eurofisc, осигуряваща многостранен, бърз и целеви обмен на информация, свързана с измамите в областта на ДДС;
- въвеждането на механизъм за обратна връзка;
- автоматичен достъп до бази данни на други държави членки.

Комисията подчертава, че докладът трябва да се счита като възможност за обобщаване опита на държавите членки с цел повишаване ефективността на сътрудничеството. (Член 49, параграф 1).

В настоящия доклад се прави оценка на административното сътрудничество при действащата правна рамка и се обръща внимание по-специално на анализа на степента, до която са взети предвид предишни препоръки за подобряване на административното сътрудничество, и на използването на новите възможности, за да се прецени доколко тези промени са били ефективни. Нещо повече, в доклада се засягат нови идеи за административно сътрудничество в областта на ДДС, като например съвместни одити.

Освен това докладът не бива да се разглежда просто като преглед на прилагането на регламента като такъв — по-важна е неговата роля на основа за постоянен и структуриран диалог между Комисията, Европейския парламент, Съвета и държавите членки, за да се подобрят резултатите от административното сътрудничество в областта на ДДС с конкретната цел — по-ефективна борба с измамите с ДДС.

Също така следва да се отбележи, че настоящият доклад е част от по-голям пакет от документи по тази тема.

Неотдавна, на 19 септември 2013 г., Комисията публикува проучване за количествено измерване и анализиране на разминаването между действително събрания и теоретически дължимия ДДС. Оценката за разминаването между действително събрания и теоретически дължимия ДДС за 26-те държави членки е в размер на близо 193 млрд. евро през 2011 г., което представлява около 18% от теоретичните задължения по ДДС или 1,5% от БВП на тези държави членки. Както е посочено в този доклад, стойността на разминаването между действително събрания и теоретически дължимия ДДС не бива да се свързва директно с измами и укриване на данъци, тъй като включва и последиците от обикновени (статистически или при отчитането) грешки (например в статистиката на националните сметки), както и финансова несъстоятелност и платежни проблеми. Въпреки това, както ясно показват и други проучвания, измамите в областта на ДДС продължават да се сериозен проблем за държавите членки.

Следователно настоящият доклад е навременен, тъй като прави преглед на използването от държавите членки на инструментите за административно сътрудничество и борба с измамите в областта на ДДС, предоставени им с този регламент.

В допълнение на настоящия доклад Комисията публикува и друг доклад относно събирането и контрола на ДДС съгласно член 12, параграф 3 от Регламент 1553/89 на Съвета (така наречения доклад по член 12).

С проучването на разминаването между действително събрания и теоретически дължимия ДДС, както и с двата доклада на Комисията, се прави преглед на проблема, който продължават да представляват измамите с ДДС в ЕС, като същевременно се разглежда начинът, по който държавите членки се справят с този трансграничен проблем чрез инструментите, предоставени им от законодателството на ЕС относно административното сътрудничество в областта на ДДС, и процедурите, използвани в държавите членки за събиране и контрол на ДДС. По този начин се дава възможност за оценка на рисковете и за установяване на възможностите за подобряване на техните национални системи за контрол и събиране на ДДС.

И накрая, настоящият доклад не може да се изведе от по-широкия контекст на координираната стратегия за засилване на борбата с измамите с ДДС, изложена в предишното съобщение на Комисията по тази тема¹, както и съобщението на Комисията относно бъдещето на ДДС – за по-опростена, по-сигурна и по-ефективна система на ДДС, отговаряща на нуждите на единния пазар². В последното, действие № 14 посочва, че Комисията ще гарантира и следи за пълното изпълнение на мерките за борба с измамите и през 2014 г. ще докладва за тяхната ефективност и необходимостта от допълнителни действия. Също така действие № 16 се отнася за възможността за създаване на екип на ЕС, извършващ трансгранични ревизии и проверки, за да се улеснят и подобрят многостранните проверки, а действие № 19 посочва, че Комисията ще продължи да следи работата на Eurofisc и ще насърчи държавите членки да развият допълнително този инструмент в усилията си да открият нови схеми за измама или да предотвратят тяхното развитие.

¹ Съобщение на Комисията относно координирана стратегия за засилване на борбата с измамите с ДДС в Европейския съюз, COM(2008) 807 окончателен, 1.12.2008 г.

² COM(2011) 851, 6.12.2011 г.

2. ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ, ИЗПОЛЗВАНИ ПРИ ОЦЕНКАТА НА ПРИЛАГАНЕТО НА РЕГЛАМЕНТ (ЕС) № 904/2010

Тъй като настоящият доклад следва да отрази практическото използване от страна на националните данъчни органи на различните инструменти за административно сътрудничество и борба с измамите с ДДС, оценка може да бъде направена единствено въз основа на значителен принос от страна на държавите членки.

Поради това, преди изготвянето на настоящия доклад, Комисията счете, че информацията, която се изисква за цялостна оценка на административното сътрудничество в съответствие с новия регламент, може да се получи най-добре чрез **въпросник**, изпратен на държавите членки. В работния документ на службите на Комисията, приложен към настоящия доклад, е представен подробен преглед и анализ на отговорите, дадени от държавите членки на въпросника³.

На държавите членки е дадена възможност да доуточнят някои от дадените отговори на въпросника и в по-общ план да споделят възгледите си относно функционирането на административното сътрудничество в областта на ДДС и относно възможностите за подобряването му в бъдеще. Само една държава членка обаче е проявила интерес към провеждане на обсъждане с Комисията по този въпрос.

Комисията също така събра информация от **обсъжданията** във връзка с административното сътрудничество и борбата с фискалните измами, проведени по време на многобройните срещи на експертната група във връзка със стратегията за борба с данъчните измами (ATFS) и заседанията на постоянния комитет по административно сътрудничество (ПКАС), както и от годишните доклади на мрежата Eurofisc.

Друг интересен източник на информация са **годишните статистически данни**, изпратени от държавите-членки в съответствие с член 49, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 904/2010. Информацията във връзка със статистическите данни за 2011 г. и по-специално 2012 г. е взета предвид при обосновката на редица заключения.

3. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ

3.1. Обмен на информация при поискване (членове 7—12)

3.1.1. Проблеми, установени с предишния доклад

Предишният доклад относно функционирането на административното сътрудничество⁴ установи редица проблеми, свързани с обмена на информация. Става въпрос за проблеми, съществуващи в запитаната държава членка, но забелязани от запитващата държава членка, свързани с идентифицирането на централното звено за връзка (ЦЗВ), липсата на своевременност на отговорите и на уведомяване за забавяне при спазването на крайните срокове за отговорите на искания за обмен на информация.

³ 27 държави членки са отговорили на въпросника, изпратен с писмо 1763918 от 19.12.2012 г.

⁴ ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ за прилагането на Регламент (ЕО) № 1798/2003 на Съвета относно административното сътрудничество в областта на данъка върху добавената стойност, СОМ (2009) 428 окончателен от 18.8.2009 г.

Основен фактор за ефективния обмен на информация е наличието на ефикасна система за вътрешно управление и процедури във всички държави членки, за да се осигури правилно и своевременно обработване на исканията за информация.

Изглежда, че вече няма проблеми по отношение на идентифицирането на звената за контакт в ЦЗВ и описанието на отговорността на всяко звено за връзка. Остава обаче условието, че съответната информация, която може да бъде намерена в CIRCABC (Комуникационния и информационен ресурсен център за администрации, предприятия и граждани – уебсайт) трябва непрекъснато да се актуализира.

Що се отнася до своевременността на отговорите и процедурата на уведомяване, изглежда, че много държави членки все още не могат да отговарят в срок на запитванията, а запитващите държави членки рядко биват информирани за причините за това. Статистическите данни сочат, че общият брой на закъснелите отговори е достигнал неприемливо равнище (приблизително 43%). Сериозността на проблема е различна в отделните държави членки, но като цяло положението трябва да се подобри, като по-специално се вземат предвид предложенията, направени от самите държави членки (тази тема е доразвита в точка 3.1.3).

Според Комисията от държавите членки зависи да предприемат действия по този въпрос. В някои държави членки забавените отговори могат да предизвикат сериозни проблеми, ако има законов срок за извършване на одити или ако информацията е необходима спешно, например в случаи на измами или когато има срок за определянето на данъчните задължения.

С цел подпомагане на държавите членки за подобряване обмена на информация са разработени нови електронни формуляри. Тези нови електронни формуляри вече са въведени и Комисията очаква, че те ще помогнат на данъчните администрации по-бързо да обработват запитванията.

Освен това неотдавна въведената възможност компетентните органи на държавите членки да имат автоматичен достъп до определени видове информация, налична в базите данни на други държави членки, следва значително да намали броя на молбите за „стандартна“ информация и да улесни и ускори административното сътрудничество, като по този начин се освободят време и ресурси за задълбочените проучвания, които се изискват при по-комплексни молби.

3.1.2. Молби за информация и за административно разследване (член 7)

Член 7 от Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета предвижда възможността държавите членки да си изпращат молби за информация и молби за административно разследване.

В повечето държави членки почти всички молби за информация водят до административно разследване. Изглеждат полезни одобрените от ПКАС добри практики за избягване на неоправдана административна тежест в тази връзка⁵. Отказват се твърде малко молби за извършване на административно разследване.

⁵ Вж. работен документ № 562 на ПКАС.

Съществуват някои специфични и основателни причини защо административно разследване, основано на член 7 от регламента, понякога се оказва по-трудно за изпълнение за даден данъчен орган в сравнение с национално административно разследване — например поради липса на уместна и ясна информация в молбата по член 7 или поради необходимостта тя да бъде преведена. Тези фактори могат да доведат до значително забавяне на отговорите на такива молби.

Въпреки това Комисията е убедена, че поне проблемът с превода ще бъде до голяма степен решен с въвеждането на новите електронни формуляри, които се прилагат от юли 2013 г., в които повечето информация може да се предоставя в установени полета.

3.1.3. Срок за предоставяне на информация (членове 10 – 12)

Срокът за предоставяне на информация е посочен в членове 10 – 12 от Регламент 904/2010. Този срок е 3 месеца или 1 месец. С цел ефективна борба с измамите с ДДС и осигуряване на правилното събиране на ДДС е важно държавите членки да обменят информация, колкото се може по-бързо.

В предишния доклад всички държави членки декларират, че имат система за наблюдение, използваща тяхна вътрешна мрежа или друг специален софтуер, за да проследяват такива молби; обикновено ЦЗВ наблюдава процеса.

Въпреки това последните статистически данни, получени от държавите членки, ясно показват, че повечето от тях все още имат проблеми със спазването на срока за всички молби и че са съвсем наясно с недостатъците на техните вътрешни правила и процедури. Някои държави членки предприеха или възнамеряват да предприемат мерки за подобряване своевременността на отговорите си.

Заклучението, че неспазването на сроковете за отговор на молби за информация се дължи на вътрешни фактори (като липса на ресурси), вече беше отбелязано в предишния доклад за функционирането на договореностите за административно сътрудничество. Преработеният регламент включва някои нови характеристики въз основа на направените тогава предложения за справяне с тези недостатъци, като предоставяне на директен достъп до определени данни, съдържащи се в националните бази данни. Остава обаче необходимостта проблемът да бъде решен на управленско ниво в държавите членки. Това например може да бъде направено чрез подобряване на осведомеността на местните органи за необходимостта да отдават приоритет на тези молби при планирането си, като влизат пряко във връзка със звената за контакт в другата държава членка за решаване на проблемите или като признават усилията на местните органи при оценките на тяхната работа и т.н.

Една от основните характеристики на измамите от верижен тип е бързината на сделките и начинът, по който липсващите търговци изчезват след осъществяване на вътреобщностно придобиване. Ето защо бързият и безпроблемен обмен на информация е от съществена важност за спиране на подобни измами.

Комисията счита, че спазването на сроковете, предвидени в регламента, е основно изискване, което данъчните администрации трябва да изпълняват. Някои държави членки очевидно изостават в това отношение. Успехът на административното сътрудничество неизбежно ще зависи от обръщането на

тази тенденция и от повече усилия от страна на държавите членки да предоставят точни и навремени отговори на молбите за информация от техните колеги в други държави членки. За да им окаже помощ за постигането на тази цел, Комисията допълнително ще проучи въпроса с държавите членки и, ако е необходимо, двустранно с отделни данъчни администрации.

Комисията счита, че държавите членки трябва да предприемат спешни действия, за да осигурят, че техните национални процедури гарантират своевременен отговор на молбите за информация.

3.2. Обмен на информация без предварително запитване (членове 13—15)

Списъкът на категориите, обхванати от обмена на информация без предварително запитване, е по-кратък в новия Регламент за изпълнение (ЕС) № 79/2012 на Комисията⁶. В резултат на това член 2 от този регламент понастоящем включва само 2 категории, за които информацията следва да се обменя автоматично, като въпреки това дава възможност на държавите членки да се въздържат от участие в такъв автоматичен обмен на информация. Фактът, че списъкът е по-кратък също така предполага, че останалите категории се считат от всички държави членки за важна информация, за която автоматичният обмен на информация е полезен/необходим за осигуряване на правилно събиране и контрол на ДДС. Ето защо е очевидно, че държавите членки следва да се въздържат от обмен на определена информация само в изключителни и надлежно обосновани случаи.

Съгласно уведомленията по член 4, получени от държавите членки, малко на брой от тях се въздържат от участие в автоматичен обмен на информация за неустановени данъчно задължени лица, защото срещат технически трудности при намирането на тази информация или считат, че събирането ѝ им коства непропорционална административна тежест.

Тази информация се счита за полезна, защото допълва данни, които следва да се обменят в рамките на директивата за възстановяване на ДДС. Освен това информацията относно неустановени данъчно задължени лица е от значение и за целите на преките данъци.

Въз основа на същите уведомления по член 4, десет държави членки се въздържат от участие в автоматичен обмен на информация за нови превозни средства (по-специално леки автомобили), тъй като считат, че тази информация нито е налична, нито пък се събира, или че събирането на такава информация би довело до въвеждането на нови задължения за данъкоплатците или би довело до неприемливо увеличаване на административната и финансова тежест.

Въпреки това, както вече беше споменато по-горе, обменът и на двата вида информация е изключително полезен и необходим за държавите членки за гарантиране на правилното данъчно облагане и борбата с неправомерни операции, особено в областта на нови превозни средства. Тази информация не може да бъде получена на национално равнище и информацията от други държави членки, в които са установени доставчиците, е от основно значение. Въпреки че член 14 позволява на държавите членки да се въздържат от този

⁶ ОВ L 29, 1.2.2012 г., стр. 13

автоматичен обмен на информация в надлежно обосновани случаи, някои държави членки не са обосновали своето въздържане.

Предвид че повечето държави членки намират получената информация за значима и полезна на практика — както за анализ на риска, така и за целите на контрола, Комисията счита, че държавите членки следва да прилагат ефективни процедури за събиране на данни за различните категории и да не се въздържат от автоматичен обмен. Този аспект вече бе споменат в доклада на Сметната палата от 2008 г. за осъществяването на административното сътрудничество⁷. На държавите членки, които не могат да събират информация за нови превозни средства, се препоръчва да се запознаят с добрите практики на други държави членки, които имат опит в тази област, като например Белгия, която предложи на други държави членки да обмени своя опит относно събирането на информация за такива сделки.

Комисията изразява съжаление, че някои държави членки продължават да се въздържат от обмен на такава информация, особено при положение, че списъкът от данни, за които се отнася този обмен на информация, беше значително съкратен.

3.3. Обратна информация (описана в член 16)

Обратната информация е нова мярка, която беше въведена през 2012 г. посредством регламента по изричното искане на няколко държави членки. Те считат, че обратната информация ще подпомогне ръководството при преодоляването на недостатъците в процедурите и при мотивирането на данъчните инспектори да повишават качеството на обменяната информация.

Повечето държави членки обаче не използват механизма за обратна информация през 2012 г., първата му година на прилагане.

Всички държави членки са съгласни, че обратна информация не бива да бъде искана систематично, а само за отделни случаи, за да се ограничи в приемливи граници допълнителната работа, породена от инструмента за обратна информация.

Повечето държави членки обаче считат, че е прекалено рано да се правят твърди заключения за ефективността и качеството на обратната информация. При някои държави членки се забелязва положително влияние върху мотивацията на персонала и увеличение на спонтанния обмен на информация. До това заключение стига и експертната група⁸, която проведе „мозъчна атака“ относно предимствата на създаването на механизъм за обратна информация и стигна до извода, че обратната информация би могла да има ценна роля за мотивиране на данъчните инспектори и насърчаване на повече спонтанен обмен на информация.

Държавите членки, които използват инструмента за обратна информация, посочват, че получаваната информация би могла да има положително въздействие върху техните ДДС одити и данъчни приходи.

⁷ Специален доклад на ЕСП 8/2007, ОВ С 20, 25.1.2008 г., точка 51

⁸ Проектна група 43 по програма „Фискалис“ „Обмен на информация и необходимост от обратна информация“

В контекста на доброто административно сътрудничество и добрите практики обратната информация следва да се насърчава, тъй като е най-добрият начин за информиране на данъчните служители от останалите държави членки, че информацията, която са предали, е била полезна и че допълнителните им усилия са дали положителен резултат или са били поне полезни за запитващата държава членка.

Комисията със задоволство отбелязва, че някои държави членки спонтанно подават обратна информация, а не само когато са помолени за това, но и когато информацията, получена от другите държави членки, се е оказала полезна на национално равнище. Това отразява положително отношение на тези държави членки към това как следва да работи трансграничното сътрудничество.

Тъй като обратната информация е важна за подобряване обмена на информация, държавите членки трябва повече да използват този механизъм и да осигуряват подаването на обратна информация всеки път при поискване и дори в случаи, когато такава не е поискана, но би била полезна за другите държави членки.

За тази цел ръководството следва да подобри обучението на данъчните инспектори, така че да осъзнават значението на предоставянето на обратна информация и на спонтанния обмен на информация относно усилията за събирането на данъци на други държави членки.

3.4. Съхранение и обмен на информация, специфична за вътреобщностни сделки (членове 17-24)

3.4.1. Базата данни на VIES

Разпоредбите, свързани с базата данни на VIES, са изменени с цел увеличаване на обема и повишаване качеството на съхраняваната и обменяна информация. Съставен е нов списък на информацията, която трябва да се съхранява и обработва. Част от информацията обаче ще трябва да се предоставя след 2015 г.

Повечето държави членки са като цяло удовлетворени от промените, като изтъкват намаления брой корекции с обратна сила и несъответствия, по-бързи актуализации и по-надеждна информация за оборота. Освен това съкращаването на сроковете за представяне и предаване на обобщените декларации ускори обмена на информация, като по този начин се осигури важно преимущество на данъчната администрация.

В миналото невалидността на номерата по ДДС и закъсненията при корекциите на данни често бяха сочени като източник на проблеми по отношение на качеството на информацията, съдържаща се в базата данни.

В предишния доклад на Комисията се казва, че „*честото актуализиране, което трябва да се прави ежедневно, подобрява качеството на информацията, съдържаща се в базата данни*“. Повечето държави членки в момента прилагат система на ежедневна актуализация.

Макар че по-голямата част от държавите членки, които оценяват качеството и надеждността, са като цяло удовлетворени от промените, въведени с преработения регламент, изглежда все още съществуват несъответствия, а в базата данни на VIES продължават да се правят корекции с обратна сила.

Комисията отбелязва, че като цяло данъчните администрации не разполагат със съответна и точна информация за броя на несъответствията. Остава въпросът,

дали проверките на качеството на държавите членки са подходящи за подобряване на надеждността на базата данни на VIES.

Що се отнася до анулирането с обратна сила на идентификационните номера по ДДС, Комисията ще повтори това, което е изтъквала няколко пъти, а именно че подобни практики застрашават правната сигурност за търговците и следва да се избягват. Регламентът ясно гласи, че държавите членки следва да поддържат техните бази данни актуални; надеждната информация е от съществена важност за надеждността на системата VIES.

В тази връзка Комисията препоръчва всички държави членки да въведат мерки за поддържане актуална базата данни на VIES. Това, заедно със съкращаването на сроковете, ще доведе до надеждна и актуална система VIES, която ще осигурява наличието на информация за вътреобщностни сделки във възможно най-кратки срокове.

3.4.2. *Автоматичен достъп до бази данни*

Сега регламентът предвижда на компетентните органи да се даде автоматичен достъп до определена информация, съхранявана в бази данни на други държави членки. Целта на този автоматичен достъп е да се намали броят на молбите, които запитаните държави членки трябва да обработват, и да се осигури по-бърз достъп до необходимата информация.

Държавите членки прилагат това по различен начин: някои извличат изискваната информация от съществуващи бази данни, докато други са създали отделна база данни за целта, като съотношението е почти равно. Не може обаче да се направи заключение дали повечето държави членки биха предпочели да използват съществуващи бази данни. Също така трябва да се вземе предвид, че ефективността на разходите или други технически ограничения може да играят роля за решението на дадена държава членка да използва съществуващи бази данни.

Въпреки това е важно да се отбележи, че всички държави членки ще предоставят на компетентните органи на всички останали държави членки автоматичен достъп до информацията, посочена в член 21, параграф 2 от Регламент 904/2010, при условията, предвидени в този член. Все още е рано да се очертае надеждна картина на използването на този инструмент, тъй като той е въведен едва от 1 януари 2013 г.

Комисията ще наблюдава правилното прилагане на автоматичния достъп и ще представи по-подробна информация за полезността и ефективността на този инструмент в бъдещ доклад.

3.5. **Присъствие на длъжностни лица в административните служби и участие в административни разследвания в други държави членки (член 28)**

В предишния доклад са идентифицирани редица проблеми при използването на този инструмент.

Представяните ежегодно статистически данни показват, че този инструмент се ползва ограничено на практика, въпреки че все пак се смята за полезен, особено в граничните райони. Пречките, които в по-голямата си част са проблеми, които следва да бъдат решени на национално равнище (като развиване на езикови умения, човешки ресурси, вътрешни процедури), са същите като вече споменатите в предишния доклад.

Най-важните и най-чести причини за това ограничено използване са липсата на национална правна база, която да позволява участие в национални разследвания, специфични национални условия, затрудняващи използването на инструмента, и езикови проблеми.

Повечето държави членки допускат длъжностни лица от други държави членки да присъстват в административните служби и да участват в административни разследвания, когато са изпълнени условията, посочени в член 28.

Бюджетните проблеми, свързани с ограничени финансови ресурси, ще бъдат решени в новата програма „Фискалис 2020“, която включва финансиране за такива посещения в други държави членки. Освен това е необходимо да се повиши осведомеността на длъжностните лица за възможното използване на този инструмент. Държавите членки следва да насърчават използването на инструмента на национално равнище и така да популяризират ползите от него. Те също така могат да се възползват от положителния опит на други държави членки с използването на инструмента.

В случай на проблем при организирането на събитие по член 28 държавите членки следва да се опитат да го решат на двустранна основа.

Използването на този инструмент може още да се подобри, тъй като значителен брой държави членки продължават да не го използват често. Въпреки това, работейки заедно в рамките на многостранен контрол, включващ присъствие в офиса на данъкоплатеца, ще се спести много време (в т.ч. и време на данъкоплатеца), тъй като въпросите могат да бъдат решени чрез взаимно сътрудничество.

Комисията се надява този инструмент да бъде използван по-често в бъдеще.

3.6. Едновременни контролни действия - многостранни проверки (членове 29-30)

3.6.1. Организация на многостранните проверки (МП)

Държавите членки признават добавената стойност на този инструмент. Те са доволни от създаването на платформата за МП и насоките за МП. Броят на започнатите МП годишно се запазва. Причините, които държавите членки споменават за сравнително малкия брой започнати МП, включват твърдения, че е трудно да се вмъкнат инициативите за МП в установените годишни програми за планиране на одитите, че това води до допълнително увеличаване на обема на работата на местните длъжностни лица, на които липсва опит, и че е трудно да се убеди ръководството, че си заслужава да се инвестира в одити, които могат да се окажат от полза само за другите участващи държави членки.

3.6.2. Комуникация между отделите за МП и други отдели

В предишния доклад се споменава, че има възможност за подобряване на комуникацията между координаторите на МП и други отдели (например ЦЗВ и звената за борба с данъчните измами), евентуално чрез адаптиране на съществуващите процедури за МП, за да се позволи по-бърза и не толкова бюрократична реакция в конкретни свързани с измами случаи.

Като цяло държавите членки са установили подходящи канали за комуникация между звената/лицата, които се занимават с предотвратяване на измамите, и звената за координация/координаторите на МП. Начинът на организиране на комуникацията до голяма степен зависи от административната организация на данъчната администрация в съответната държава членка; той може да варира от преки контакти в рамките на един и същи отдел до контакти между отделни отдели в децентрализирана структура.

Държавите членки разбират, че една установена система на пряка комуникация между звеното за координиране на многостранните проверки и звеното, занимаващо се с контрол и борба с измамите, има добавена стойност чрез бързи действия в случаи на измама.

Що се отнася до взаимодействието с Eurofisc, целева информация от мрежата Eurofisc би могла да помогне при започването на МП. Достъпът до мрежата Eurofisc е отговорност единствено на длъжностното лице за връзка на Eurofisc, но информация, която тя/той счита за полезна за многостранни проверки, може да се предава на координатора на МП. Сътрудничеството между Eurofisc и функцията за координация на МП може да се определи в протокол.

Наскоро проектна група⁹ представи някои препоръки за разширяване използването на този инструмент, включително в областта на акцизите. Някои от тези препоръки посочват и по-тясно сътрудничество между митническите и данъчните администрации в държавите членки, в които двата данъка се управляват от различни национални органи.

Белгия създаде пилотен проект за организиране на екип за бърз анализ на европейско равнище с цел реагиране на ранни предупреждения и реконструкция на глобалната верига от сделки с цел измама. Той може да бъде полезен източник на информация за МП. Този белгийски пилотен проект, който има за цел засилване на борбата срещу измамите с ДДС, ще бъде допълнително разгледан в платформата за Eurofisc.

Многостранните проверки и присъствието на длъжностни лица в административните служби на други държави членки са инструменти, които следва да се използват по-често от държавите членки, особено поради факта, че разходите, свързани с тяхното използване, отсега нататък ще (продължат) бъдат финансирани по програма „Фискалис“. Трудно е да се разбере защо използването на инструмента за многостранен контрол все още е твърде ограничено и дори през последните години намаля, въпреки че този инструмент може отлично да демонстрира ползите, които генерира за всички заинтересовани държави членки.

Държавите членки следва да отделят повече ресурси за използването на този инструмент и всички държави членки трябва да осигуряват започването или активното участие в такива многостранни проверки. Увеличение до около 75 МП за 2014 г. е постижимо, особено като се има предвид, че това ще означава само приблизително по 3 многостранни проверки за държава членка.

⁹ Проектна група 84 по програма „Фискалис“ „МП в областта на акцизите“

3.6.3. Възможен бъдещ подход: съвместен одит

ОИСР описва съвместния одит като две или повече държави се обединяват, за да сформират един одитен екип за проверяване на въпрос(и) / сделка(и) на едно или повече свързани данъчно задължени лица (юридически и физически лица) с трансгранична стопанска дейност, вероятно включваща трансгранични сделки с участието на свързани дружества, учредени в участващите държави, и в които държавите имат общ или допълнителен интерес; когато данъкоплатецът съвместно прави представяне и споделя информация с държавите, и екипът включва представители на компетентните органи от всяка държава¹⁰.

Само три държави членки имат опит със съвместни одити, както са описани по-горе. Една държава членка е извършила съвместни одити с трета държава, а Нидерландия и Обединеното кралство са започнали пилотен проект в тази област. От този доста ограничен опит може да се отбележи, че отговорностите, координацията, правомощията и ограниченията на екипа за съвместния одит са изложени в (двустранни) споразумения за административна взаимопомощ и обмен на информация по данъчни въпроси.

Държавите членки дават различни отговори на въпроса дали съвместните одити биха били полезен инструмент в сравнение например с МП при определени обстоятелства. По-голямата част от държавите членки са на мнение, че прекалено много правни и организационни въпроси остават без отговор (например липса на правно основание, национални процедури, които не са подходящи за целта, отделни юрисдикции, съгласие на данъчно задълженото лице), за да се каже дали съвместни одити от един екип биха могли в определени случаи да са по-ефективни от МП.

Въпреки това някои държави членки посочват, че съвместният одит би могъл да е ефективен, когато е необходим бърз обмен на информация, особено в случаите на пряко данъчно облагане, в които могат да участват много големи компании с дъщерни дружества (например трансферно ценообразуване).

Държавите членки, които създават пилотен проект, трябва да проверят дали един-единствен одитен екип може да ускори общото разбиране на съответните въпроси (например постигане на повече яснота по международни данъчни въпроси, по-добра преценка на международните данъчни рискове, по-ефективно справяне с трансграничните рискове) и да се окаже с по-малко разходи както за администрациите, така и за данъкоплатеца, предвид че ще има само един одит с един резултат.

Въпреки че повечето държави членки нямат опит по отношение на съвместните одити, изглежда, че те не се противопоставят по принцип на идеята (по-специално в областта на прякото данъчно облагане).

Многото правни и организационни въпроси, които все още са без отговор, биха могли допълнително да се обсъдят в проектна група по програма „Фискалис“ въз основа на съществуващия опит и пилотния проект, организиран от две държави членки. Въз основа на резултата Комисията би могла да направи предложение, за да се създаде правно основание за използването на този инструмент на равнище ЕС.

¹⁰ Съвместен одитен доклад, ОИСР, Форум за данъчната администрация, септември 2010 г.

3.7. Предоставяне на информация за данъчно задължените лица (членове 31-32)

С цел по-голяма правна сигурност за търговците, последните могат да получават потвърждение на валидността на идентификационния номер по ДДС в някои държави членки, при условие че предоставят своя идентификационен номер по ДДС.

Системата за обмен на информация във връзка с ДДС (VIES) беше създадена преди много години от държавите членки с помощта на Комисията с цел предоставяне на информация на данъчно задължените лица. До момента всички държави членки, с изключение на една, използват VIES за потвърждаване валидността на идентификационния номер по ДДС, както и името и адреса на търговеца.

Що се отнася до прилагането на тези разпоредби, само една държава членка продължава да не дава потвърждение на идентификационния номер по ДДС на местни търговци на запитващи данъчно задължени лица от ЕС в интернет системата VIES („VIES-on-the-web“); вместо това тя изисква от данъчно задължените лица, търсещи тази информация, да го правят чрез националното ЦЗВ, за да получат потвърждение на данните. Една друга държава членка посочва, че това обстоятелство е единствената причина, за да продължава да поддържа национална система.

Може да се стигне до заключението, че що се отнася до предоставянето на информация на данъчно задължени лица, за да се потвърди валидността на идентификационния номер по ДДС на техни клиенти, всички държави членки разполагат с такава система.

Държавите членки трябва да осигуряват редовното актуализиране на системата VIES-on-the-web.

3.8. Eurofisc (членове 33-37)

Мрежата Eurofisc е нов механизъм за бързо сътрудничество, създаден за справяне с мащабни или нови модели на измама. Мрежата установи четири области на дейност и публикува първите си доклади през март 2012 г. и април 2013 г. Разпоредбите, с които се създава мрежата, влязоха в сила през ноември 2010 г.

Понастоящем има четири области на дейност, които обхващат различни сектори, засегнати от измами с ДДС. В момента не е забелязана реална необходимост от създаване на допълнителни области на дейност, освен ако в конкретен сектор не се появят значителен брой случаи на нови измами.

Няколко държави членки считат, че съвместен анализ на риска на равнището на Eurofisc може да се използва за съпоставителен анализ на данните във всички области на дейност. Те биха желали да създадат пилотен проект за извършване на съвместен анализ на риска. Резултатът от този анализ ще даде целева информация, която да бъде съобщена на всички заинтересовани държави членки, и евентуално би могла да предизвика многостранни проверки. Такъв съвместен анализ на риска може да бъде създаден като отделна област на дейност. Дискусии по този въпрос все още се водят между държавите членки в Eurofisc. За съжаление последните дискусии по темата в Групата за стратегия за борба с данъчните измами показват, че не всички държави членки са

убедени, че на този етап Eurofisc трябва да прилага варианта на съвместен анализ на риска и считат, че нейната дейност следва да бъде ограничена до подобряване на настоящите работни процедури.

За да се повиши ефективността на мрежата, Комисията счита, че анализът на риска и обратната информация са основните области, където нещата биха могли да се подобрят:

- Получаваната информация трябва да бъде по-целенасочена. Големият обем информация, който понякога се изпраща, е труден за оценяване. В тази връзка няколко държави членки предлагат всички държави членки да имат ефективен национален инструмент за анализ на риска, за да се даде възможност за по-добро филтриране на данните и да се гарантира, че се предават само подозрителни случаи.
- Базата данни VIES също би могла да се използва за целите на анализа на риска. Това може да бъде много бърз начин за събиране на информация, свързана с потенциални измами от верижен тип, тъй като данните могат да са на разположение преди представянето на справките декларации за ДДС или обобщените декларации Държавите членки, които разработват функция за търсене за анализ на такъв вид информация, биха могли да обменят добри практики.
- Необходимо е в мрежата да има бърз и ясен механизъм за обратна информация. Обратната информация следва да се използва за подобряване анализа на риска, което ще доведе до по-целеви данни. Механизмът за обратна информация, който в момента се използва в Eurofisc, помага да държавите членки да проверяват качеството на сигналите, подадени за определени дружества, тъй като държавата членка, до която е изпратен сигнал, може да докладва обратно за резултатите на държавата членка, изпращаща сигнала.

Освен това, въз основа на информацията, получена от Eurofisc, данъчните администрации могат да започнат одити, които могат да доведат до анулиране на идентификационен номер по ДДС.

По-високо качество на предаваната информация и по-добра ефективност на мрежата могат да бъдат постигнати чрез по-добро вътрешно функциониране, което може да бъде договорено на заседанията за Eurofisc. Бързата и точна обратна информация е от съществена важност за ефективността на мрежата. Една държава членка твърди, че създаването на екип за съвместен анализ на риска като отделна област на дейност би било оправдано от факта, че ще бъде важен политически сигнал, че държавите членки имат сериозни намерения да постигнат напредък в борбата с измамите.

Комисията отбелязва, че няколко държави членки биха желали допълнително да разширят административното сътрудничество и да позволят на длъжностните лица за връзка в рамките на Eurofisc по-добре да използват наличната в мрежата информация. Това ще окаже допълнително помощ на държавите членки в опитите за справяне с ДДС измамите преди тяхното реално осъществяване. Въпреки това някои държави членки все още предпочитат да запазят анализа на риска на национално равнище.

Комисията счита, че държавите членки, които са готови да направят това, следва да разгледат въпроса за по-добро използване на наличната информация.

Комисията счита, че разработването на съвместен анализ на риска в рамките на Eurofisc може да бъде важна стъпка към обмен на по-целева информация. В тази връзка мрежата трябва да проучи ползите от такъв съвместен анализ на риска.

3.9. Взаимоотношения с Комисията (член 49)

В член 49 от регламента се изисква държавите членки да проучват и оценяват как се прилагат процедурите за административно сътрудничество. В предишния доклад се отбелязва, че повечето държави членки изглежда не правят систематично вътрешна оценка на своите процедури, а по-скоро като че ли самооценката им е единствено въз основа на годишните статистически данни, които те трябва да предоставят на Комисията във връзка с това. Междувременно положението не се променило.

По време на дискусиите, които доведоха до приемането на новия регламент, Съветът беше на мнение, че няма нужда в преработката да се посочва, че държавите членки следва да извършват редовно одити на действието на административното сътрудничество.

Въпреки това Комисията продължава да счита, че подобен национален анализ би бил много полезен за самите държави членки, за да могат да направят за самите себе си оценка на значението, полезността и ефективността на инструментите за административно сътрудничество. По-конкретно, що се отнася до мрежата Eurofisc, която беше специално създадена за по-ефективна борба с измамите, държавите членки имат голям интерес от оценка на степента, до която тази мрежа е допринесла за намаляване загубите на приходи поради измами с ДДС. Тъй като Комисията може да има само подпомагаща роля по отношение на административното сътрудничество в областта на ДДС, самите държави членки са в най-добро положение да направят оценка на ефективността на различните инструменти.

Затова Комисията препоръчва държавите членки да приемат такава процедура, за да извършат реален анализ на разходите и ползите на различните инструменти.

3.10. Взаимоотношения с трети държави (член 36)

Държавите членки считат, че информацията, идваща от трети държави, може да бъде много полезна за улесняване на определянето на данъчните задължения или за откриването на измами. Въпреки това не всички държави членки са сключили данъчни споразумения, включващи въпроси във връзка с ДДС, и поради това за тях не е възможно да предават информацията, получена от трети държави, на други държави членки.

Държавите членки нямат еднакви подходи към обмена на информация с трети държави. Някои държави членки са подписали/ратифицирали Конвенцията на ОИСР, която е създадена главно за целите на преките данъци. Освен това някои държави членки имат редица споразумения за обмен на данъчна информация, докато други са подписали или ратифицирали спогодби за избягване на двойното данъчно облагане.

Въз основа на данните, предоставени от държавите членки, може да се стигне единствено до заключението, че като цяло опитът по отношение на обмена на информация в областта на ДДС с трети държави е малък.

Затова Комисията е убедена, че един координиран на равнище ЕС подход за прилагане на договорености за административно сътрудничество с трети държави в областта на ДДС е верният път. Едно многостранно споразумение на ЕС може да се разглежда като дългосрочен проект. Новите договорености за прилагане на съкратеното обслужване на едно гише, които влизат в сила през 2015 г., ще добавят аргумент в подкрепа на многостранно споразумение на ЕС.

Комисията възнамерява да представи предложение за получаване на разрешението на Съвета да започне преговори с определени трети държави за двустранно споразумение за административно сътрудничество в началото на 2014 г.

4. СПЕЦИАЛНА ТЕМА: СЪКРАТЕНО ОБСЛУЖВАНЕ НА ЕДНО ГИШЕ (MOSS)

От 1 януари 2015 г. като мярка за опростяване за определени търговци ще се въведе по избор съкратено обслужване на едно гише (MOSS). Това ще позволи на доставчик, вместо да се регистрира за целите на ДДС във всяка държава членка, в която има клиент, да регистрира, декларира и плаща ДДС, дължим за доставки на далекосъобщителни, радио- и телевизионни и електронни услуги в други държави членки, чрез единен интернет портал в една единствена държава членка – държавата членка по идентификация.

MOSS ще има ефект и върху административното сътрудничество между държавите членки в областта на одита и контрола на данъкоплатците.

Подготвителната законодателна и практическа работа почти е приключила. Комисията също така създаде проектна група по програма „Фискалис“ (FPG 86), която да разгледа въпроси, свързани с одита и контрола в контекста на MOSS. Членовете на тази група съставиха списък от препоръки за това как може да бъде искана информация от търговците, използвайки стандартизиран одитен файл за схемата MOSS, и как най-добре може да се осъществи връзката с тези предприятия в случай че е необходима допълнителна информация или въпроси. Тъй като за държавите членки не съществува задължение да приемат тези насоки, Комисията се надява, че те ще се съгласят да ги прилагат под формата на джентълменско споразумение, като по този начин ще намалят тежестта върху бизнеса и ще улеснят използването на механизма за опростяване.

5. ОБЩО ОДОБРЕНИЕ НА ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА АДМИНИСТРАТИВНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Като цяло общата оценка на функционирането на административното сътрудничество изглежда положителна. Много държави членки посочват, че от съществена важност е осигуряването на добро качество на формулярите за искания на ПКАС и спазването на сроковете за отговор на тези искания. Освен това някои държави членки продължават да се позовават на национални проблеми (например липсата на ресурси) и дългогодишни проблеми с обмена на информация (непълна обща информация в исканията за информация;

несъответствия в статистическата информация; промени с обратна сила в базата данни на VIES; различни правила относно сроковете за отговор).

Някои държави членки направиха редица предложения за подобряване на административното сътрудничество в областта на ДДС.

Първият кръг от предложения попада в компетенциите на държавите членки и ще изисква национални действия (например по-добра осведоменост на ръководството, искания за информация да се отправят само след изчерпване на всички възможни ресурси в запитващата държава членка).

Според други предложения са необходими промени в законодателството, например да се направи обратната информация задължителна, с налагане на санкции за неспазване на сроковете, или повишаване на праговете за искания. Освен трудностите, свързани с приемането на такива законодателни мерки, Комисията предвижда и някои практически проблеми, например, как ще се налагат санкциите и от кого; как ще се изчисляват те и т.н.

Предлагат се и промени в предаването на информация на Комисията, например събиране на статистически данни, за да се класират неспазените срокове (3-6-9 месеца забава). Комисията счита, че е осъществимо постигането на общо споразумение по този въпрос в ПКАС.

Според друга идея Комисията следва да предприеме действия спрямо държавите членки, които систематично не изпълняват задълженията си по Регламент 904/2010. В тези връзка Комисията би могла да предложи действия чрез предоставяне на техническа помощ или чрез постоянно наблюдение съгласно член 12, параграф 3 от Регламент 1553/89. Като добри инструменти за подобряване на административното сътрудничество бяха посочени разпространението на добри практики и семинари за ЦЗВ по програма „Фискалис“.

Някои от тези предложения са обсъждани без успех в миналото. Въпреки това Комисията възнамерява да продължи обсъждането им допълнително на подходящото равнище с цел подобряване функционирането на административното сътрудничество, при условие че е гарантирана достатъчно подкрепа от държавите членки.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Както е споменато по няколко повода и последно в координираната стратегия за подобряване на борбата с измамите с ДДС, формулирана в неотдавнашно съобщение на Комисията, представящо План за действие за укрепване на борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци (СОМ(2012) 722 окончателен от 6.12.2012 г.), държавите членки могат само чрез съвместна работа да намерят ефективно решение на проблема с данъчните измами и укриването на данъци. Подобряването на административното сътрудничество между данъчните администрации на държавите членки следователно представлява ключова цел на стратегията на Комисията в тази област.

Докладът откроява областите, в които административното сътрудничество може да се засили чрез по-широко използване на подобрените възможности, които предлага Регламент 904/2010:

- като цяло по-бързо трябва да се отговаря на молбите за информация, тъй като забавянето на отговорите е критичен проблем;
- някои държави членки все още се въздържат от участие в автоматичен обмен на информация за неустановени данъчно задължени лица и нови превозни средства, въпреки че считат информацията за много полезна. Това представлява сериозен проблем и Комисията възнамерява да засили строгото наблюдение на промените в тази област;
- обратната информация, предоставяна спонтанно или при поискване, е подход, който трябва да се насърчава в контекста на доброто сътрудничество и добрите практики, тъй като е най-добрият начин да се информират данъчните служители, че тяхната работа е била (до известна степен) полезна;
- държавите членки трябва да насърчават участието в административни разследвания, като използват съществуващите правни разпоредби в регламента. Това е много полезен инструмент, който е запазен в преработения регламент; със съжаление се отбелязва, че държавите членки го използват толкова малко;
- многостранните проверки доказаха своята полезност. Изглежда обаче че държавите членки ги използват по-рядко в последно време. Необходимо е да се поднови ангажиментът на държавите членки за МП, а установените в настоящия доклад пречки пред многостранните проверки следва да се преодолеят;
- съвместните одити са инструмент, който следва да се доразвие чрез проектна група по програма „Фискалис“ въз основа на опита от пилотния проект, създаден от Нидерландия и Обединеното кралство. Ако е необходимо, Комисията ще поеме инициативата да предвиди правно основание за използване на инструмента на равнище ЕС;
- в рамките на Eurofisc общ анализ на риска и ефективен механизъм за обратна информация биха били подходящ отговор на необходимостта от наличието на по-целенасочена информация и по-добро използване на вече наличната в мрежата информация. Това ще позволи на мрежата да разшири допълнително възможностите за бърза реакция на данъчните администрации спрямо трансграничните измами с ДДС;
- подход, координиран на равнище ЕС, към установяването на административно сътрудничество с трети държави в областта на ДДС би бил отговор на различните начини, по които държавите членки организират понастоящем връзките си с трети държави. Скоро Комисията ще представи предложение за получаване на разрешението на Съвета да започне преговори с определени трети държави за двустранно споразумение за административно сътрудничество в областта на ДДС.

Комисията може да окаже помощ за проправяне на пътя към ефективно административно сътрудничество между държавите членки за решаване на проблема с измамите с ДДС. Тя има желание да подкрепи всяка инициатива, която би разширила сътрудничеството, и да предприеме правни действия винаги, когато това се окаже необходимо.

Държавите членки обаче трябва да покажат политическата воля, необходима за следването на този път. Те трябва да положат необходимите усилия на национално равнище за подобряване на практическото функциониране на договореностите за административно сътрудничество, за да могат да се ползват от пълните предимства на тези инструменти.

Трансграничното сътрудничество наистина е единственият подходящ отговор на трансграничните измами с ДДС и държавите членки трябва да определят приоритетите, за които да разпределят ресурси в настоящия труден икономически климат. Комисията е убедена, че загубите за националните бюджети в резултат на измамите с ДДС могат да бъдат намалени единствено чрез пълно използване на тези инструменти, заедно с предоставянето на достатъчно ресурси на национално равнище.

Комисията ще докладва за напредъка на държавите членки в областите, идентифицирани в настоящия доклад. Предвид сериозността на проблема с измамите с ДДС тя няма да чака следващия доклад, който трябва да бъде представен до края на 2018 г., а има намерението до края на 2015 г. да представи на ПКАС оценка на състоянието, насочена към усилията, положени от държавите членки за преодоляване на недостатъците, посочени в настоящия доклад, и за по-нататъшно задълбочаване на трансграничното сътрудничество в областта на ДДС.