



Брюксел, 18.12.2017г.
COM(2017) 781 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
за прилагането на Директива 2011/16/ЕС на Съвета относно административното
сътрудничество в областта на прякото данъчно облагане

{SWD(2017) 462 final}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Един от основните приоритети на Европа е изграждането на по-задълбочен и по-справедлив вътрешен пазар. За да постигне тази цел, Съюзът се нуждае от рамка за ефективно и ефикасно сътрудничество между данъчните администрации на държавите членки. Европейският съюз и неговите държави членки са ангажирани с укрепването на борбата с презграничните данъчни измами и избягването на данъците и са решени да гарантират, че печалбите се облагат с данък е там, където са направени. За да бъдат политическите действия успешни обаче, е от съществено значение ефективното им прилагане на място.

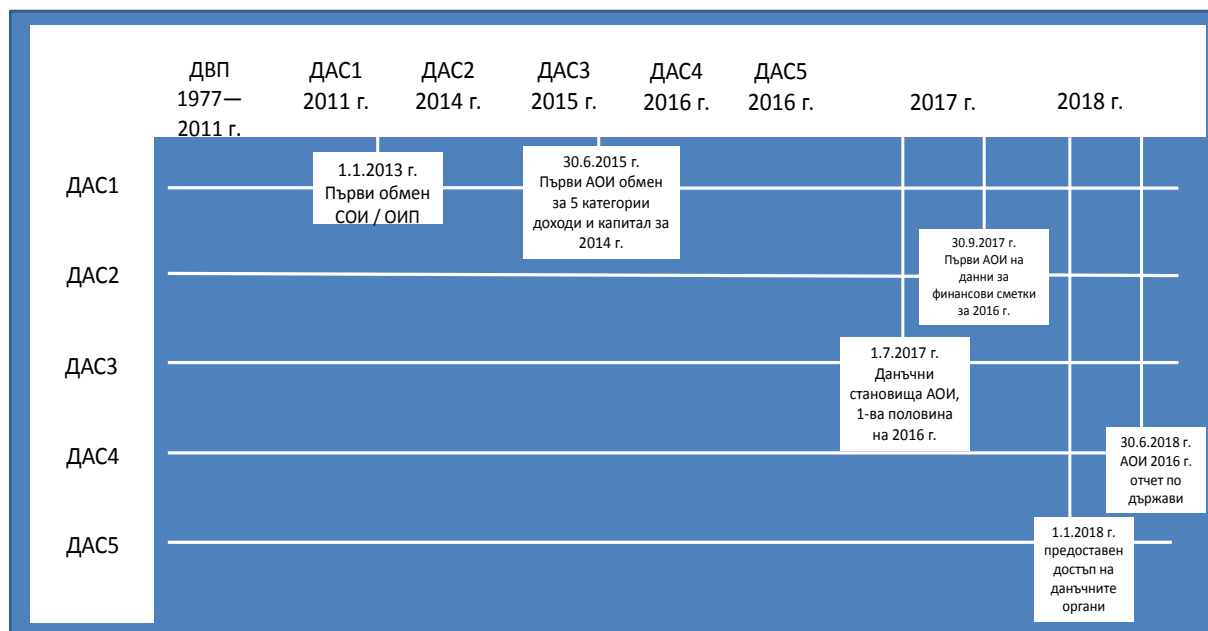
Административното сътрудничество е от решаващо значение. Не е подходящ вариантът, при който 28 отделни данъчни администрации работят изолирано. Въпреки че данъчното облагане продължава да е до голяма степен национален въпрос, икономическата среда е все по-глобализирана, мобилна и цифровизирана. Предприятията могат да прехвърлят печалби през граница, данъкоплатците могат да имат приходи в чужбина, без да бъдат облагани, а данъчните решения на една държава членка могат да оказват въздействие върху данъчната основа в други държави членки. За да се гарантира, че всички граждани и предприятия дават своя справедлив принос в правилната държава, Европа се нуждае от висока степен на сътрудничество между държавите членки.

От приемането на Директива 2011/16/ЕС на Съвета относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане (Директивата или Директивата за административното сътрудничество (ДАС)) е направено много. Тази директива представлява ключов етап в развитието на рамката на ЕС за сътрудничество. Тя замени Директива 77/799/ЕИО относно взаимопомощта (ДВП).

Внесените с Директивата подобрения бяха свързани по-специално с: i) разширяването на обхвата, така че да се включи цялата предвидимо значима информация, свързана не само с преките данъци, но и с всички косвени данъци, различни от ДДС и акцизи, ii) привеждането в съответствие на стандартите на ЕС с член 26, параграфи 4 и 5 от примерната данъчна конвенция на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), с което се гарантира, наред с другото, обменът и при липсата на национален интерес, iii) увеличаването на автоматичния обмен на информация, iv) предвиждането на срокове, нови стандартни формуляри и сигурен канал за обмен на информация и v) задължението на държавите членки, които осъществяват по-широко сътрудничество с трета държава, да осигуряват еднакво равнище на сътрудничество на всички останали държави членки, които желаят да се включат в такова по-широко взаимно сътрудничество.

Оттогава, с оглед на преодоляването на специфичните предизвикателства пред данъчните администрации на държавите членки, Директивата е изменяна четири пъти чрез директиви за изменение с цел укрепване на административното сътрудничество между държавите членки. С Директива 2014/107/ЕС (ДАС2) беше въведен автоматичен обмен на информация за финансови сметки; Директива 2015/2376/ЕС (ДАС3) относно автоматичния обмен на данъчни становища и предварителни споразумения за ценообразуване; Директива 2016/881/ЕС (ДАС4) относно автоматичния обмен на отчетите по държави; Директива 2016/2258/ЕС (ДАС5) с която, за разлика от предишните директиви за изменение, не се разширява обхватът на автоматичния обмен

на информация, а по-скоро се гарантира достъп на данъчните органи до информация за ефективната собственост, събрана съобразно законодателството за борбата с изпирането на пари. На фигура 1 е показано развитието с времето.



Фигура 1: Приемане и прилагане на ключови разпоредби за административно сътрудничество в областта на прякото данъчно облагане

2. ДОКЛАД

Съгласно член 27 от Директивата е задължително представянето на доклад за нейното прилагане на всеки пет години, считано от 1 януари 2013 г. Той следва да се чете заедно с придружаващия го работен документ на службите на Комисията, изготвен въз основа на информацията, предоставена от държавите членки посредством въпросници и статистически данни от 2013 г. нататък. В работния документ на службите на Комисията са описани ключовите констатации от доклада и са набелязани основните характеристики на обновения европейски подход към административното сътрудничество с цел справедливо данъчно облагане в ЕС.

В прегледа са обхванати всички ключови разпоредби на ДАС, които са в сила. Не са обхванати най-новите разпоредби относно автоматичния обмен на информация, въведени чрез директивите за изменение на първоначалната ДАС (т.е. ДАС2 — ДАС3 — ДАС4), понеже в момента на изготвяне на доклада действията по обмен съгласно ДАС2 и ДАС3 тъкмо са били започнали, а тези съгласно ДАС4 все още не са били извършвани. На диаграмата по-долу са показани съответно датите на първите дейности по обмен.

Съгласно член 8б от Директивата до 1 януари 2019 г. се изисква втори доклад, който ще съдържа преглед и оценка на статистическите данни и информацията, получени съгласно параграф 1 от същия член. Става въпрос за статистическите данни относно автоматичния обмен по членове 8 и 8а (т.е. ще бъдат обхванати дейностите по обмен съгласно ДАС1, ДАС2 и ДАС3) по въпроси, като например административните и други свързани разходи и ползи от автоматичния обмен на информация, както и свързаните с тях практически аспекти.

Прилагането на Директивата и усилията за подобряване на административното сътрудничество в рамките на Европейския съюз представляват най-високите стандарти на сътрудничество между данъчните администрации в целия свят. Остават обаче някои въпроси. Необходимо е допълнително да се подобри административното сътрудничество, за да се гарантира, че държавите членки и Европейският съюз продължават да водят световното движение към по-справедлива и по-прозрачна данъчна система.

3. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ

В работния документ на службите на Комисията се съдържа качествена и количествена информация относно прилагането на Директива 2011/16/ЕС. В него се разглеждат ключовите разпоредби на Директивата, и по-специално обменът на информация (ОИ) в различните му форми — при поискване (ОИП), спонтанен (СОИ) и автоматичен (АОИ). В него са обхванати също други форми на сътрудничество, като например присъствие в административните служби и участие в административните разследвания, паралелни проверки и искания за уведомяване, както и общите условия за административното сътрудничество в областта на прякото данъчно облагане.

Основан е на информацията и данните, събрани чрез въпросници и статистически данни от държавите членки за предприетите от тях мерки за прилагане на Директивата, както и на практическия опит от сътрудничеството с други държави членки.

В резултат на анализа на информацията, събрана от държавите членки, в настоящия доклад се достига до три ключови констатации:

- Разпоредбите на ДАС се прилагат, но не всички се прилагат ефективно;
- прилагането на обмена на информация по ДАС е довело до увеличаване на количеството данни, които данъчните администрации трябва да обработват — но средно капацитетът им за това не се е увеличавал със същото темпо;
- оценката на ползите от ДАС се извършва на много ранен етап.

Разпоредбите на ДАС се прилагат, но не всички се прилагат ефективно

Въз основа на предоставената от държавите членки информация като цяло ДАС се прилага според изискванията. Въпреки това за правилното прилагане на Директивата са набелязани следните области, които се нуждаят от подобрене:

Въпреки усилията за спазване на въведените с Директивата срокове **обменът на информация при поискване (ОИП)** не е така навременен, както би следвало да бъде. В Директивата са определени срокове за даване на отговор на искания за информация, но се признава наличието на конкретни случаи, в които специално могат да се договорят различни срокове. И все пак навременността на отговорите е особено важна, за да се гарантира ефективно сътрудничество. Разпоредбите на ДАС в това отношение са много ясни: информацията трябва да се предоставя възможно най-бързо, тъй като закъснелият отговор може да не е толкова полезен за запитващата държава членка. Както е посочено в раздел 5 от работния документ на службите на Комисията, понастоящем не на всички искания за информация се дава отговор в срока, определен в Директивата¹.

Посредством **спонтанния обмен на информация (СОИ)** държавите членки обменят информация, която може да е от значение за администрирането и прилагането на

¹ Средният общ брой пълни отговори, предоставени в срок от шест месеца от датата на получаване на исканията в периода 2013 — 2016 г., е близо 62 %

националните данъчни закони на друга държава членка. Би следвало предоставената спонтанно информация да е ефективна, тъй като се подбира от данъчните служители въз основа на техния практически опит и експертни знания в областта на събирането на данъци. Тъй като обаче не се предоставя редовно обратна информация, не е възможно да се оцени ефективността на обменената информация. Както е посочено в раздел 7 от работния документ на службите на Комисията, част от информацията е обменена спонтанно през годините, но СОИ не е бил така ефективен, колкото би могъл да бъде, особено във връзка с трансграничните данъчни становища и предварителните споразумения за ценообразуване. Аферата „LuxLeaks“ ясно показва, че административното сътрудничество в тази област не дава резултат и през 2015 г. Комисията предложи ДАС3, с която държавите членки се задължават да обменят автоматично информацията относно своите данъчни становища.

Първите разпоредби (ДАС1) относно задължителния **автоматичен обмен на информация (АОИ)** започнаха да се прилагат от 1 януари 2015 г. за пет категории доходи и капитал, а именно: доходи от трудови правоотношения, възнаграждения на директорите, определени животозастрахователни продукти, пенсии и собственост и доходи от недвижимо имущество. Въз основа на получената информация обаче няма ясни доказателства за реалната употреба на такава информация. Дори и голямата част от държавите членки да са заявили, че при получаване отварят файловете с информацията, изглежда, че няколко държави членки се затрудняват с използването на тази информация поради различни причини, включително липса на ресурси или на автоматични процеси за идентификация на данъкоплатците, както е посочено в раздел 6 от работния документ на службите на Комисията.

В Директивата са определени **методи за сътрудничество, различни от обмен на информация**. Предвижда се възможността данъчните администрации да се договарят двустранно за присъствието на свои служители на територията на друга държава членка; за извършване на едновременни данъчни проверки от две или повече държави членки на данъкоплатци от общ интерес; както и възможност данъчните администрации да разчитат на сътрудничеството на данъчните органи на държавите членки, за да се гарантира, че данъкоплатците, независимо къде се намират, са уведомени за решенията и инструментите, свързани с техните данъчни задължения. И все пак на фона на презграничната дейност в Европа или на общия брой ревизии, извършвани от данъчните администрации,² административното сътрудничество по тези разпоредби е ограничено, както е видно в раздели 8 и 9 от работния документ на службите на Комисията, и би могло да бъде с по-задълбочено. Засиленото сътрудничество би довело също и до по-голяма данъчна сигурност за презграничните данъкоплатци, ако благодарение на него начинът, по който те се ревизират от различните данъчни администрации, стане по-съгласуван и предвидим.

Обменът на информация по ДАС е довел до увеличаване на количеството данни, които данъчните администрации трябва да обработват — но капацитетът им за това не се е увеличавал със същото темпо

Количеството обменена информация по ДАС е значително — а в следствие на реалното прилагане на допълнителни разпоредби относно автоматичния обмен на информация то ще се увеличи дори повече. Но ресурсите, отделени за управлението на този поток от информацията, остават ограничени.

² ОИСР (2015 г.), Данъчна администрация 2015 г.: Сравнителна информация за ОИСР и други напреднали и развиващи се икономики, OECD Publishing, Париж, стр. 221 и 222.
http://dx.doi.org/10.1787/tax_admin-2015-en

Според предоставената от данъчните администрации на държавите членки информация **броят на служителите в данъчната администрация, определен за работа в областта на административното сътрудничество на ЕС** в централното звено за връзка (ЦЗВ), варира от 1 до 5 служители в повечето държави членки, както е посочено в раздел 4 от работния документ на службите на Комисията. Това не представлява целият персонал, ангажиран с административното сътрудничество, но с времето не е отбелязано значително увеличаване на броя на персонала в ЦЗВ, докато административното сътрудничество значително се е разраснало и развило за много кратък период. В сравнение с общите равнища на личния състав в данъчните администрации в държавите членки тези данни показват минимални инвестиции в административно сътрудничество на ЕС от страна на няколко държави членки.

Ресурсите на държавите членки от областта на информационните технологии се използват главно за изграждането на сигурната среда за автоматичен обмен. Работата в сферата на информационните технологии с цел улесняване на използването на получената информация по автоматичен начин започва едва сега. Според държавите членки, както е отбелязано в раздел 6 от работния документ на службите на Комисията, данъчните администрации все още се затрудняват в това да определят по какъв начин автоматично да съпоставят данните за доходите, получени чрез автоматичния обмен на информация, със своята данъчна база данни.

Оценката на ползите от ДАС все още се извършва на много ранен етап

Целта на ДАС е чрез подобряване на наличността на данните и сътрудничеството да се постигне намаляване на презграничните данъчни измами и избягването на данъци. Обаче почти пет години от влизането на Директивата в сила няма много информация за реалния ефект от прилагането на ДАС в това отношение.

Комисията ежегодно изисква данни за стойността на натрупаните данъчни ползи от административното сътрудничество независимо от неговата форма, но малко данъчни администрации могат да предоставят или оценят такава информация. Съществува общото съгласие, че такава информация, както от парична, така и от поведенческа гледна точка, би била полезна, ако бъде определена количествено по надежден начин. Държавите членки обаче се затрудняват да свържат тези данни с административното сътрудничество, за разлика например от други национални инициативи за насърчаване на спазването на данъчното законодателство. Освен това е трудно да се определи количествено и възпиращият ефект на засиленото сътрудничество.

4. ПРЕДСТОЯЩИ СЪПЪКИ

Въз основа на събраната информация и извършения анализ Комисията счита, че в ЕС е необходим подобрен и по-прозрачен подход, за да се гарантира, че административното сътрудничество допринася, и то видимо, за цялостната цел за справедливо данъчно облагане за всички. Мерките за подобряване на подхода ще се основават на три стълба:

Всеобхватно и прозрачно прилагане на ДАС от държавите членки

За да се осъществят целите на ДАС, тя трябва да бъде прилагана по всеобхватен и ефективен начин. Лицата, отговарящи за вземането на решения в ЕС, и заинтересованите страни, трябва да бъдат надлежно информирани. В член 27 от ДАС в сегашния му вид е предвидено представянето на един доклад от Комисията до Съвета и Европейския парламент на всеки пет години. Освен това член 8б от директивата съдържа ad hoc разпоредба за еднократен доклад относно автоматичния обмен на информация, „съдържащ преглед и оценка на получените статистически данни и

информация съгласно параграф 1 от настоящия член, в който се разглеждат въпроси като административните и други съответни разходи и ползите от автоматичния обмен на информация, както и свързаните с него практически аспекти“, който трябва да се представи до 1 януари 2019 г.

С оглед на по-прозрачното и редовно докладване са необходими някои действия:

- Макар да не е необходимо изискването по член 27 да се променя, Комисията ще разгледа възможността за ежегоден публикуване на някои основни статистически данни, което се извършва от много години в контекста на Съвместния форум по трансферно ценообразуване по отношение на процедурите за уреждане на спор по взаимно съгласие и предварителните споразумения за ценообразуване.
- Служителите на Европейския парламент следва да бъдат насърчавани да приемат покани за присъствие на срещите на експертната група, провеждани с държавите членки, по прилагането на ДАС.

Освен това, за да се подобри ефективността и ефикасността на административното сътрудничество, са необходими допълнителни действия:

- Във връзка с ОИП държавите членки се насърчават да подобрят своевременността на отговорите. Комисията ще обмисли как да направи автоматични разписките за получаване, наблюдението на работния процес по обмен и изготвянето на изчерпателни статистически данни, с което да освободи човешки ресурси в държавите членки.
- Във връзка със СОИ следва да се повиши осведомеността относно значението на определянето на информацията, която е полезна за друга държава членка, заедно с въвеждането на индивидуален подход, с цел допълнително да се гарантира ползата от СОИ за приемащата държава членка. Държавите членки следва също така да продължат да обменят спонтанна информация чрез използването на стандартни формуляри и да повишават осведомеността на вътрешно равнище.³
- Държавите членки следва да увеличат употребата на инструменти за административно сътрудничество, различни от обмена на информация, като например присъствие в административните служби и участие в административни разследвания, едновременни проверки и предоставяне на структурирана обратна информация относно обменената информация и ползата от нея.⁴ Комисията ще обмисли също и възможността по-разширено използване на електронните формуляри, така че те да обхванат административното уведомяване, изисквано от държавите членки.
- Комисията ще обмисли предложение за съвместни ревизии в областта на прякото данъчно облагане (каквито понастоящем са планирани, що се отнася до административното сътрудничество в областта на ДДС) заедно с обща методология.

Подобряване на капацитета на държавите членки за административно сътрудничество в ЕС

Без подходящи ресурси в данъчните администрации на държавите членки дори и с повече данни не може да се постигне много. Ако държавите членки не разполагат с

³ Вж. раздел 7 от работния документ на службите на Комисията

⁴ Вж. раздели 8, 9, 10, 11 и 14 от работния документ на службите на Комисията

достатъчно персонал за анализиране и използване на получаваните от други държави членки данни, не може да се счита, че обменът на информация изпълнява предназначението си или е ефективен. Сама по себе си ДАС не е инструмент за изграждане на капацитет на данъчната администрация. Комисията обаче е набелязала няколко други инструмента на свое разположение, които могат да подобрят прилагането на ДАС:

- Програмата „Фискалис 2020“ дава възможност на Комисията да подпомага административния капацитет на данъчните администрации на държавите членки и на държавите кандидатки. В рамките на програмата се организират няколко семинара и други дейности по различни въпроси от областта на данъчната администрация, включително административното сътрудничество. Възможно е измерението на програмата, свързано с ДАС, да бъде разширено, чрез определяне на конкретни поредици от свързани с ДАС дейности в подкрепа на реалното прилагане на ДАС. Комисията ще проучи възможността за създаване на екип от експерти на ЕС в областта на административното сътрудничество.⁵
- В рамките на същата програма Комисията разработва рамка за компетентност за данъчните администрации, за да подобри уменията и резултатите от работата на данъчните служители на държавите — членки на ЕС. Комисията ще следи за това в тази рамка да се съдържат обучение и показатели за административно сътрудничество в ЕС.
- Има данни, че някои данъчни администрации постигат по-добри резултати от други, особено що се отнася до използването и докладването относно използването на данъчна информация. Усилията за подобряване следва да започнат с по-автоматизирана идентификация на данъкоплатците и съпоставяне на получената чрез автоматичен обмен от чужбина информация с информацията, съхранявана на национално равнище. По-нататък следва да се насочат към евентуално разработване на общ инструмент за управление на риска. Едновременно с настоящия доклад Комисията публикува всеобхватно проучване на потенциалните подобрения при идентифицирането на презграничните данъкоплатци и ще обмисли организирането на поредица от семинари по ДАС с цел насърчаване на обмена на най-добри практики и опит.
- Капацитетът за прилагане на ДАС зависи и от броя инструменти, които Комисията предоставя на държавите членки за възможно най-безпроблемно прилагане на Директивата. С разработването на своето централно приложение за електронни формуляри Комисията ще предостави на държавите членки инструменти, чрез които те ще могат напълно или частично да автоматизират някои процедури по ДАС, които понастоящем се считат за обременителни, както е посочено в работния документ на службите на Комисията. По този начин данъчните администрации на държавите членки ще могат да се съсредоточат върху дейности с по-висока добавена стойност. Това ще доведе и до по-добри и надеждни статистически данни.

⁵ Експертните екипи са структурирани форми на сътрудничество между данъчните администрации на държавите членки, с които държавите членки могат да обединяват знания и умения в областта на данъците. Експертните екипи могат да бъдат подпомагани от програмата на ЕС за сътрудничество в областта на данъчното облагане „Фискалис 2020“.

По-добри и по-прозрачни данни за прилагането на разпоредбите на ДАС и ползите от тях

Съгласно член 8б в сегашния му вид държавите членки трябва да предоставят статистически данни за ползите от автоматичния обмен на данни, „доколкото е възможно“, но в него не се казва нищо за ползите от други форми на обмен на информация или административно сътрудничество.

- Комисията, с помощта на Комитета за административно сътрудничество в областта на данъчното облагане⁶, предложи регламент за изпълнение относно статистическите данни по ДАС и относно годишната оценка на автоматичния обмен на информация, който включва наблюдение на спазването на данъчното законодателство, използването и ефективността на автоматичния обмен.
- Комисията ще работи заедно с експерти от държавите членки, за да определи общи начини за оценяване на ползите от административното сътрудничество по надежден и всеобхватен начин.
- До 1 януари 2019 г. Комисията ще изготви доклад за автоматичния обмен (съгласно член 8б), който обхваща също и въпроси като административни и други разходи и ползи от автоматичния обмен на информация, както и неговите практически аспекти.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

За прилагането и функционирането на Директивата бяха необходими значителни текущи инвестиции от страна на държавите членки, което все пак я превърна в един от най-ефективните инструменти за административно сътрудничество. Оценяването на пълното ѝ въздействие продължава да е трудна задача. Съдейки не само по количеството или броя дейности по обмен, Комисията счита, че Директивата е оказала значителен възпиращ ефект, който е ключов инструмент в борбата с данъчните измами. Успоредно с това различни държави членки спорадично въвеждаха програми за доброволно оповестяване на информация. Трудно е да се определи количествено въздействието на административното сътрудничество върху оповестените суми, макар че е разумно да се очаква, че при липсата на административно сътрудничество не би имало стимул за такова оповестяване.

Понеже обаче Директивата е инструмент за борба с данъчните измами и избягването на данъци, работата е безкрайна. След като необходимата информационно-технологична инфраструктура и общите инструменти за административно сътрудничество са вече изградени, следващата стъпка следва да бъде засилване на използването на всички инструменти, анализ и използване на получените данни и усилия за реципрочно подобряване на качествено съдържание на обменените данни. Успоредно с това ще бъдат необходими нови форми на сътрудничество и подобрения на настоящата рамка с цел справяне с динамичния характер на избягването на данъци и данъчните измами. Държавите — членки на ЕС, са доказали своя ангажимент за административното сътрудничество и несъмнено ще продължат да работят в тази област.

⁶ Комитетът е създаден, за да подпомага Комисията съгласно член 26 от Директивата. Дневният ред и обобщените доклади са налични тук: <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=search.search&CLX=bg>