

10.3 Ако целта е разходите за здравеопазване да бъдат задържани в приемливи граници, държавите-членки на Европейския съюз трябва да обединят усилията си за осъществяване на програми за здравеопазване, защита от злополуки, контрол и обмен на информация, като установят за тази цел по-тесни и ефективни връзки между трудовия свят и света на здравеопазването.

10.4 Всички професионални дейности не могат да бъдат разглеждани по еднакъв начин. Последствията от застаряването върху работната сила са различни, тъй като съществуват трудови дейности, които са различно сложни, различно опасни, свързани в различна степен на изпълнение на повтарящи се действия: напредналата възраст има различни последствия в зависимост от

упражняваната професия. Един възрастен работник не може да изпълнява изморителни физически действия, но може по-лесно да изпълнява административни задачи или такива, които изискват умствена дейност.

10.5 Удължаването на професионалния живот води следователно до здравословни проблеми, много по-сериозни при работниците, които упражняват професии, свързани с тежки усилия. Това следва да се има предвид. Ако в бъдеще се предвижда пенсионната възраст непрекъснато да се увеличава в секторите, в които това е възможно, трябва да се положат сериозни усилия в областта на здравеопазването и безопасността на труда.

Брюксел, 14 март 2007 г.

Председател

на Европейския Икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет относно необходимостта от разработване на координирана стратегия за засилване на борбата с данъчните измами“

COM(2006) 254 — 2006/0076 (COD)

(2007/C 161/02)

На 31 май 2006 г., в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, Комисията реши да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно съобщение горе-поставено.

Специализираната секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, която има за задача да подготви работата на Комитета в тази област, при становището си на 23 февруари 2007 г. Докладчик: г-н Е. ЮЗА.

На своята 434-а пленарна сесия, проведена на 14 и 15 март 2007 г. (заседание от 15 март), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 97 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 1 глас „възпържал се“.

1. **Заклучения и препоръки**

1.1 Европейският икономически и социален комитет изразява съжаление, че инициативите, които Комисията предприема по въпроса за борбата с данъчните измами, все още не срещат достатъчно подкрепа в сътрудничеството с държавите-членки. Той поддържа бъдещите инициативи в тази област и приканва Комисията да използва всички правомощия, които договорите дават на европейските институции.

1.2 ЕИСК смята, че съобщението на Комисията е достатъчно добре структурирано и че разглежда в подходяща светлина проблемите, свързани със справянето с данъчните измами, като разглежда засилването на административното сътрудничество между държавите-членки като основно средство за противодействие срещу разпространението на това явление.

1.3 Съобщението разглежда въпроса за отношенията между държавите-членки и трети страни съвсем конкретно, като

предлага общностен подход. ЕИСК изразява съгласието си с това предложение.

1.4 ЕИСК изразява положителното си отношение към преразглеждането на ДДС, както впрочем многократно е препоръчвал. Комитетът смята, че е необходимо да се организира кръг за изследване на изменението на режима за облагане с ДДС, при условие, че евентуалната замяна на този данък с друг не би трябвало да утежни разходите на предприятията и граждани.

1.5 ЕИСК препоръчва на Комисията да извлече максимална полза от настоящите правомощия на Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ), които вече й позволяват да изпълнява важни функции. Комисията следва да прецени дали ОЛАФ разполага с адекватни средства за изпълнение на институционалните си правомощия.

1.6 За ЕИСК е от първостепенна важност постоянно да се подобрява сътрудничеството между националните органи за борба с данъчните измами. Това може да се постигне чрез обединяване в мрежа на силите на реда и разследващите органи, за да могат те да имат достъп до наличните бази данни; и препоръчва внимателно да се разгледат свързаните с това технически и правни въпроси.

1.7 ЕИСК смята, че предложението да се създаде дискуссионен форум на високо равнище за административно сътрудничество, е стъпка в правилната посока. ЕИСК определя като напълно неразбираеми бюрократичните спънки и препятствия, които изглеждат се противопоставят на тази идея.

1.8 ЕИСК е на мнение, че е полезно да се включат в общностното законодателство мерките, предприети от някои държави-членки, както и да се въведе критерий за „нормална пазарна стойност“ за целите на борбата с данъчните измами.

1.9 ЕИСК препоръчва да се подходи много предпазливо към въвеждането на мерки за солидарна отговорност между доставчик и получател и да бъде предвидена в случай на явно неоправдана операция, възможност за смяна на доказателствената сила, както това е предвидено и в решенията на Съда на Европейските общности.

1.10 ЕИСК смята, че предложението на Комисията за въвеждане на опростени процедури за икономическите оператори, които сътрудничат на администрацията, както и по-строг контрол и процедура за тези от тях, за които се преценява, че са „рискови“ заслужава по-задълбочено проучване.

1.11 ЕИСК отправя покана към Комисията да продължи финансирането на общностните програми, които имат за цел да насърчат дейностите в областта на защитата на финансовите интереси на Общността, като например програмата Hercule II.

1.12 ЕИСК препоръчва да се хармонизират разпоредбите на Директива 77/799/ЕИО със съществуващите разпоредби относно непрякото данъчно облагане, както и да се стандартизират различните системи за ДДС.

2. Съдържание на съобщението

2.1 В Съобщението на Комисията се предлага „разработване на координирана стратегия за засилване на борбата с данъчните измами“. Затова се отбелязва, че въпреки подобряването и укрепването ѝ, общностната правна рамка не се използва достатъчно и нивото на административно сътрудничество не съответства на развитието на търговията в Общността.

2.2 Комисията се връща към един вече многократно обсъждан въпрос, а именно необходимостта да се засили административ-

ното сътрудничество между данъчните администрации на държавите-членки като средство за борба с данъчните измами и укриването на данъци, които водят до бюджетни загуби, изкривяват конкуренцията и нарушават функционирането на вътрешния пазар.

2.3 По време на представянето на съобщението, г-н László KOVÁCS, член на Комисията, отговарящ за данъчната и митническата политика, заяви: „Убеден съм, че е време да се обмислят нови методи за по-ефикасна борба с данъчните измами. Машабът на това явление вече е твърде обезпокоителен.“

2.4 Според икономистите данъчните измами възлизат на около 2 до 2,5 % от БВП, което представлява сума, варираща между 200 и 250 милиарда евро. Измамата с ДДС, наречена още „измама от верижен тип с ДДС“, е една от най-обезпокоителните, но контрабандата и фалшифицирането на алкохол и на цигари, както и измамите при прякото данъчно облагане, са не по-малко важни. От момента на либерализиране на движението на стоки, услуги, хора и капитали чрез създаването през 1993 г. на механизмите на вътрешния пазар, става все по-ясно, че държавите-членки не са в състояние да водят поотделно ефективна борба с данъчните измами.

2.5 В областта на непрякото данъчно облагане общностното законодателство предвижда общи правила за държавите-членки (единни процедури, идентификация на компетентните органи, условия за предаване на данни), за да се благоприятства административното сътрудничество и обмена на информация.

2.6 Комисията набеляза три области, изискващи приоритетна намеса:

2.6.1 Подобряване на административното сътрудничество между държавите-членки

2.6.1.1 Комисията смята, че следните мерки ще позволят да се подобрат резултатите от борбата с данъчните измами:

— по-ефективни механизми за сътрудничество. Липсата на административна култура на Общността представлява спънка пред борбата с данъчните измами. Това често се дължи на езикови проблеми, на липса на човешки ресурси и ограничено познаване на процедурите за сътрудничество от страна на съответните длъжностни лица. На работно ниво тези проблеми се изразяват в неспазване на предвидените срокове за обработка на исканията за сътрудничество в данъчната сфера, идващи от други държави-членки.

— засилване на законодателството в областта на сътрудничеството при прякото данъчно облагане и оказване на помощ при събирането на данъци;

- по-бързо разследване и по-добро управление на рисковете, което би позволило на държавите-членки да бъдат своевременно предупредени относно рисковете от измама, на които те биха могли да бъдат изложени, по-специално в случаите с нови чуждестранни предприятия, установяващи се за първи път на тяхната територия;
- създаването на постоянен форум за административно сътрудничество на равнището на Общността за всички данъци — преки и косвени.

2.6.2 Засилено сътрудничество с трети страни

2.6.2.1 „Данъчните измами не спират на външните граници на Европейския съюз“. Комисията предлага общностен подход в сътрудничеството с трети страни. Понастоящем това сътрудничество се основава на двустранни споразумения между страните, които пораждаат разнообразни ситуации, от които лесно се възползват нарушителите. Освен това Комисията предлага да се включат клаузи за сътрудничество в областта на данъчната област в рамките на споразуменията за икономическо партньорство, които Съюзът сключва със своите икономически партньори.

2.6.3 Изменение на общия режим за облагане с ДДС

2.6.3.1 Комисията започва обсъждане на възможността да се засили принципът на солидарна отговорност при плащане на ДДС, при спазване на принципите на пропорционалност и правна сигурност.

2.6.3.2 Комисията взема също така под внимание и възможността да се разшири и до вътрешните операции в държава-членка механизмът на самоначисляване на ДДС, който понастоящем се прилага само при някои сделки, а дали да бъде наложен или не при други, преценяват държавите-членки. Комисията смята, че всяко едно изменение, внесено в действащото законодателство за ДДС, би следвало значително да намали възможностите за измама, да изключи нови рискове и най-вече да не поражда противоречия в разпоредбите относно административните задължения на предприятията и данъчните администрации, както и да гарантира неутралитета на данъка и недискриминационното отношение към икономическите оператори.

2.7 Други иновативни подходи

2.7.1 Комисията предлага освен това да бъдат обмислени други специфични мерки, като например:

- засилване на задълженията за данъчно деклариране за представляващите „риск“ групи;
- облекчения в задълженията за данъчното деклариране за предприятията, които получат разрешение, поради това, че се ангажират да съдействат на данъчната администрация;
- използването на стандартизирани и висококачествени информационни системи, които да позволяват бърз обмен на информация;

3. Общностна правна рамка

3.1 Комитетът смята, че правните средства, които предоставя действащата Общностна правна рамка, са достатъчни за борба с данъчните измами. От друга страна изглежда е необходимо и наложително да приканим държавите-членки да използват по-често действащите средства за административно сътрудничество, като спазват предвидените условия и срокове. Действително в контекста на съвременната глобална икономика, където дори и измамите преминават националните граници, е наложително да се разполага с необходимата информация в срокове, които позволяват да се пристъпи към разследване.

3.2 За да постигне еднородност в системата на прякото и непряко данъчно облагане, Комисията би могла да хармонизира разпоредбите на Директива 77/799/ЕИО с тези за непрякото данъчно облагане, както и да предвиди по-ефективни методи за обмен на информация, като за целта се съобразява и с възможностите на информационните технологии. Също така е важно да се стандартизират различните системи за ДДС, особено по отношение на задълженията на данъчнозадължените страни.

3.3 Общностната правна рамка може да бъде разделена на пет главни групи:

- взаимопомощ
- сътрудничество в областта на ДДС
- сътрудничество в областта на акцизите
- събиране на вземанията
- програмата Fiscalis.

3.4 В приложение А се съдържат препратки към общностното законодателство, както и кратко резюме на предвидените за тази цел мерки.

4. Общи бележки

4.1 Комитетът е на мнение, че е необходимо да се води по-енергична борба с нарастващото разпространение на данъчните измами и изразява съжаление, че Комисията смята действията на държавите-членки и сътрудничеството им като крайно недостатъчни, независимо от наличието на една сложна и добре структурирана правна рамка.

4.2 Нарушенията на гладкото функциониране на икономиката и на вътрешния пазар, дължащо се на укриване и избягване на данъци, представляват сериозен проблем, който до този момент бе подценяван, както бе подценявана и връзката между необявените данъчно капитали, прането на пари и икономическата престъпност. В действителност често се извършват измами, чиято цел е неправомерно облагодетелстване с национални средства или средства на Общността, като се фалшифицират данъчни документи, и обратното, капиталите, придобити чрез данъчни измами при трансгранични операции, често се използват за извършване на други незаконни или престъпни действия.

4.3 Когато става въпрос за избягването на данъци, което за разлика от укриването на данъци се изразява в действия, които не са незаконни сами по себе си, но чиято единствена цел е да се постигне намаляване по неправомерен начин на размера на данъка, Комитетът подчертава, че този въпрос не се разглежда по еднакъв начин от националните законодателства. За да се избегне умножаването на административните и социални разходи, произтичащи от не винаги единните законови положения, Комитетът смята, че е необходимо националните законодателства по този въпрос да се сближат чрез въвеждането на една обща клауза срещу избягването на данъци или един общ списък на случаите, в които данъчните администрации могат, за целите на данъчното обслужване, да не признаят правното действие на операции, за които се смята, че представляват избягване на данъци.

4.4 Комитетът смята, че предложенията на Комисията за справяне с този проблем са все още твърде предпазливи, още повече че договорите я упълномощават да вземе всички необходими мерки, с които да гарантира финансовата стабилност на европейските институции. В действителност Комисията разполага със значителни практически правомощия, които ѝ бяха възложени с Решение 1999/468/ЕО на Съвета от 28 юни 1999 г. По този повод Комитетът припомня, че е приложим принципът на субсидиарност, съгласно с член 5 на Договора за Европейската общност, който предвижда намесата на Общността в областите, в които тя няма изключителни компетенции, ако целите на запланиваните дейности не могат да се постигнат от държавите-членки или могат да бъдат реализирани по-успешно на равнище Общност. Комитетът приканва Комисията да използва изцяло своите правомощия.

4.5 В своето съобщение „Данъчната политика на Европейския съюз — приоритети за следващите години“ (COM(2001) 260 окончателен) от юни 2001 г., Комисията вече акцентира върху необходимостта да се използват, освен законодателните средства, и всички други налични инструменти, с които да се постигнат приоритетните цели. В становището си, изразено по повод на това съобщение, Комитетът подчерта, че решенията по данъчната политика както преди, така и сега следва да се взимат с единодушие ⁽¹⁾.

4.6 Още тогава Комитетът препоръча изменение на преходния и бързо преминаване към окончателен режим, основан на принципите на облагане в страната на произход. Не без известна ирония, Комитетът се питаше „колко години още трябва да се търпи тази порочна преходна система преди да се постигне целта“ и изискваше опростяване и осъвременяване на правилата, по-висока степен на однородност при прилагането им и по-тясно административно сътрудничество. Но както изглежда, в тази област не е постигнат никакъв напредък.

4.7 Комитетът подкрепя общата насока на сътрудничеството, която цели да се надхвърли действащата система за обмен на информация за ДДС (VIES) и да се разработят мерки за автоматизиран или спонтанен обмен за еднократно предоставяне на информация между държавите-членки.

4.8 Макар Комитетът да приема добре започването на дебата за изменение на системата за облагане с ДДС, той все пак подчертава, че е задължително да се направи задълбочена оценка на

въздействието, като не се забравя, че евентуалните изменения следва да целят ефикасност и опростяване и да не увеличават данъчната тежест за дружествата и гражданите. По този повод Комитетът напомня изразеното, в предходно свое становище, ⁽²⁾ предложение за алтернативна на система за ДДС, която да гарантира равнище на приходи поне равно на настоящето, но при по-малко разходи за обществото и с по-ефективно събиране.

5. Специфични бележки

5.1 Данък върху добавена стойност

Сега действащият режим за облагане с ДДС при търговска дейност в рамките на Общността се опира на принципа за облагане в страната-получател. С този принцип се гарантира равнопоставеност на националните и на внесените от други държави-членки стоки, благодарение на необлагането на продажбите и на облагането на направените покупки в страната-получател, при процентната ставка, която е предвидена за вътрешните сделки.

Тази система беше въведена в рамките на преходния режим — и следователно за ограничен период от време, доколкото прилагането на принципа за облагане в страната по произход щеше да наложи спазването на необходимия срок за приемане на адекватна структура за разпределение на приходите между държавите-членки, където и да са били получени те, пропорционално на съответното им потребление. Оттук следва, че система от този вид не би могла да бъде приета без хармонизиране на ставката за ДДС, ако искаме да се избегне нарушаването на конкуренцията.

5.1.1 Измами с ДДС „от верижен тип“ („източване“ на ДДС)

Въпреки че предоставя големи възможности по отношение на свободното движение на стоки, преходният режим при обмен в рамките на Общността излага държавите-членки на загуба на приходи в резултат на значително по-размери укриване и избягване на данъци.

5.1.1.1 Сред различните по вид измами с ДДС, така нареченото „измама от верижен тип“ с ДДС има сериозни последици за загубата на приходи и е особено коварно, поради това, че трудно се установява. То представлява система за избягване на ДДС, при която се създават дружества, опериращи на международно ниво, с точно тази цел. Целта е да не се плаща ДДС, така че другите брънки в престъпната верига да могат да приспаднат фиктивни суми, за да получат възстановяване на ДДС или да намаляват дължимите суми по ДДС. За да постигне тази незаконна цел, нарушителят в болшинството от случаите не упражнява реална икономическа дейност, не разполага с работни звена и често пъти седалището на дружеството му се свежда до пощенска кутия. След няколко месеца формална „дейност“ той изчезва без да попълни данъчна декларация и без да е изплатил дължимите суми, така че данъчните власти са изключително затруднени да го открият.

⁽¹⁾ Становище на ЕИСК „Данъчната политика на Европейския съюз — приоритети за следващите години“ — ОВ С 48 от 21.2.2002 г., стр. 73–79.

⁽²⁾ Становище на ЕИСК относно „Предложение на Съвета за директива, изменяща директивата 77/388/ЕИО по отношение на местонахождението при оказване на услуги“ ОВ С 117 от 30.4.2004 г., стр. 15–20.

5.1.1.2 ЕИСК смята, че измамите с ДДС „от верижен тип“ успяха да се развият именно поради липса на сътрудничество между държавите-членки и поради различните ставки на ДДС. Ето защо Комитетът настоява да се използват всички необходими форми на сътрудничество и на обмен на информация, с които да се противодейства по ефективен начин на този вид измама.

5.1.2 Административно сътрудничество в областта на ДДС

5.1.2.1 Измамите с ДДС принудиха финансовите администрации на държавите-членки да прецизират постоянно методите си за разследване за по-ефективна борба с това явление.

Административното сътрудничество играе решителна роля в борбата срещу измамите с ДДС, доколкото такива измами се извършват от вериги от дружества, които са се установили в различни държави-членки.

Използването на съответните средства от договорите позволи на държавите-членки да изградят система за обмен на информация, която се оказва полезна за анализиране на финансовото състояние на данъкоплатците и за противодействие и ограничаване на трансграничните данъчни измами.

По въпроса за сътрудничеството Комитетът отдавна отбелязва, че Комисията следва наложително да играе по-активна роля. Ето защо той е положително настроен към идеята за изграждане на система за контрол, с която да се проверява качеството и обема на оказаното съдействие.

5.1.2.2 Действително към днешна дата обменът на информация далеч не е постоянна практика поради културните различия, разликите в нивото на компютризация и липсата на правила, с които да се санкционира инертността на държавите. Поради това е необходимо да се създаде общностна култура в тази област, като се вземе под внимание фактът, че исканията за информация между държавите не бива да се смятат за възможност, до която се прибегва по изключение, а за обичаен етап от процеса на разследването всеки път, когато това се налага за нуждите на контрола.

За тази цел е необходимо да се премахнат препятствията пред разпространението на една единна европейска административна култура, като се насърчава пълното и цялостно използване на съществуващите средства за сътрудничество и като се спазват предвидените срокове и условия, с помощта на които разследващите органи могат да получат необходимата информация в срокове, съпоставими с протичането на разследването.

5.1.2.3 Между прочем, както предлага Комисията относно използването на стандартизираните информационни системи за обмен на информация, би могло да се помисли за обединяването в мрежа на силите на реда и разследващите органи на различните

държави-членки, ангажирани в борбата с данъчната измама, с цел пряк обмен на информация чрез сертифицирана система за електронна поща, както и с цел съвместно ползване на базата данни с данъчните декларации на различните държави-членки, по примера на вече навлезлите в практиката данни VIES от I и II степен.

Тази инициатива, която изисква предварително съгласуване на регистрираните във файловете данни и съвместимостта им с националните законодателства по въпроса за защита на личните данни, би била значителен напредък по пътя на засилената борба с данъчните измами. Така на практика контролните органи биха имали пряк достъп до необходимата информация, в реално време и без да се налагат излишни административни разходи.

5.1.2.4 Въпреки че обменът на информация между държавите-членки се подчинява на една добре структурирана и задоволителна законодателна уредба, главните спънки в борбата срещу данъчните измами в ЕС са липсата на единни законови положения по отношение на правомощията при разследване от различните национални администрации и степента на тежест на наказателните мерки.

Оттук следва, че измами се извършват основно в страните, в които правомощията за разследване на контролните органи са по-ограничени, или в страните, в които прилаганите санкции са недостатъчни, за да изиграят превантивна роля.

5.1.2.5 Затова, при спазване на суверенитета на държавите-членки, Комитетът счита, че би било подходящо да се хармонизират на ниво ЕС санкциите за измами с подобна тежест, както е предвидено например в законодателството за борбата с изпирането на пари, за да се избегне, при недотам строго законодателство или при по-неефективните системи за контрол, създаването на предпоставки за възникване на т.нар. „наказателен рай“, към който биха се стекли приходите от престъпна дейност или от измами с ДДС „от верижен тип“.

5.1.3 Нормалната пазарна стойност като критерий за определяне на данъчната основа за целите на борбата с данъчните измами

5.1.3.1 Както това бе многократно подчертано от Съда на европейските общности, неотложната борба с измамите следва да се води в съответствие с общностните принципи, включително с недискриминационното отношение и пропорционалността. Една от областите, в които законодателствата са най-разнородни, са критериите, по които се определя данъчната основа, когато е различна от договорените между страните престации, не само при стоките за лична консумация или за други, нетърговски цели, но също и във всички случаи, в които се смята, че съществува риск от укриване и избягване на данъци.

И тук следва да се отбележи, че във всички законодателства на държавите-членки използваният критерий за определяне на данъчната основа отчита волята за договаряне на страните и цели облагане на реалната престация, доколкото данъчната основа в общия случай е договорната насрещна престация, договорена за продажбата на стоката или предоставянето на услугата. Освен този „базисен“ критерий, се използва също така и „нормалната пазарна стойност“, с която да се коригира или възстанови данъчната основа при изчисляване на данъка, в зависимост от някои условия.

5.1.3.2 Понятието нормална пазарна стойност за целите на ДДС е практически едно и също във всички държави-членки и съответства в голяма степен на определението, което се съдържа в Директива 77/388/ЕИО от 17 май 1977 г. (Шеста директива), а именно това е средната искана цена за стоките и услугите от един вид, в условията на свободна конкуренция, на същия етап от пускането им на пазара, на същото място и в същия момент, в който се осъществява сделката, или в краен случай, в най-близкото място или в най-близкия момент до осъществяването ѝ.

5.1.3.3 Във всички европейски законодателства използването на нормална стойност е алтернативен метод за определяне на данъчната основа:

— при цялостна или частична липса на парична престация, нормалната стойност съответства на необходимостта от определяне на критерий, по който данъчната основа да се изрази в парична равностойност, и изпълнява и функцията да противодейства на избягването на данъци;

— когато законодателят е преценил при първоначален анализ, че съществува риск ⁽³⁾ от данъчна измама.

5.1.3.4 Освен това, дерогация от принципа за определяне на данъчната основа на базата на престацията се прави и в следните случаи:

— когато регулаторните или административни власти са предвидили определянето на минимална данъчна основа или поне на такава, която е равна на нормалната стойност, по отношение на някои стоки или търговски сектори, по-специално продажбата на недвижими имоти;

— когато според законодателните разпоредби данъчната основа представлява нормалната стойност на стоките и услугите, когато се плаща единична цена за различни стоки и услуги;

— когато въпреки че съществува парична престация, според разпоредбите облагаемият размер е нормалната стойност, стойността на вноса или покупната цена, в случаите, когато съществува взаимовръзка между страните;

⁽³⁾ Този риск трябва да бъде реален или доказан, за да се спази законосъобразността в контекста на Общността.

— има прекратяване или учредяване на реални права или на права за ползване върху недвижимата собственост.

5.1.3.5 По този повод Съдът на европейските общности ⁽⁴⁾ уточни, че националните мерки за ограничаване на укриването и избягването на данъци по принцип могат да се отклонят от облагаемата с ДДС основа, съгласно член 11 от Шеста директива, единствено ако са в строго в границите, необходими за постигане на тази цел.

5.1.3.6 С други думи нормалната стойност е отправната точка за откриване на евентуална измама. Ако данъчната основа, съставена от договорената престация, е по-ниска от нормалната стойност, тя не се замества от последната, но данъчната администрация може да предположи съществуването на измама и смени доказателствената сила.

5.1.4 Солидарност при данъчното плащане

5.1.4.1 За да могат да противодействат на разпространението на измами с ДДС от „верижен тип“, някои национални законодателствата предвиждат разпоредби за солидарна отговорност на получателя при плащане на ДДС, в случаите, когато доставчикът е пропуснал да направи това и продажбата е станала на цена, по-ниска от нормалната.

5.1.4.1.1 Тези разпоредби се основават на член 21 от Шеста директива, който позволява на държавите-членки възможността да смятат лице, различно от длъжника, за солидарно отговорно за плащането на данъка, спазвайки принципа за пропорционалност.

5.1.4.2 Това решение се основава на аргумента, че една сделка, договорена на цена, различна от пазарната стойност, може да прикрива намерения за измама. По същество в предвидените от закона условия се предполага, че купувачът е злонameran, тъй като предвид цената, която той е заплатил, не може да не е осъзнавал наличието на измама ⁽⁵⁾. Става въпрос за едно относително предположение, доколкото купувачът може да докаже чрез документи, че цената е по-ниска от нормалната, поради фактическите обстоятелства, които подлежат на обективно доказване, или в съответствие със законодателството, както и че той няма отношение към неиздължения данък, нещо, което отслабва степента на солидарна отговорност при неизплатен от доставчика данък.

⁽⁴⁾ Съдебни решения № 324/82 и 131/91 относно продажбата на нови и употребявани превозни средства, както и от по-близка дата, съдебно решение С-412/03 от 20 януари 2005 г.

⁽⁵⁾ В тази връзка трябва да се подчертае, че в съобщението си 2004/260/СЕ от 16 април 2004 г. Европейската комисия изрази положително мнение относно превантивния ефект, отчетен в някои държави-членки, които въведоха понятието солидарна отговорност, и се позова на работен механизъм, който изисква доказване на съучастничество между доставчик и получател.

5.1.4.3 Комитетът споделя изразеното от страна на много оператори безпокойство по отношение на принципа на солидарната отговорност. В светлината на юриспруденцията на Съда на европейските общности⁽⁶⁾, той смята, че евентуалните мерки трябва да се ограничат до изискването на гаранция за плащане на данъка единствено от лицата, които ясно попадат в категорията на длъжниците този данък. Следователно би могло да се предвиди купувачът, заедно с доставчика, да е задължен да заплати данъка, когато стоката е била отстъпена на цена под нормалната ѝ стойност. Като се има предвид, че това е една много строга разпоредба, която наказва купувача да заплати данък, дължим от друг, който чрез измама го е избегнал, е необходимо да се обвърже прилагането на тази разпоредба с някои специфични условия:

- операцията следва да се осъществи между подлежащи на облагане с ДДС лица, като тук изрично се изключват крайните потребители;
- продавачът е пропуснал да изплати, частично или изцяло, дължимия ДДС;
- стоката, обект на сделката, трябва да принадлежи към една от категориите, изрично упоменати в съответното законодателство;
- продажбата трябва да се е осъществила на цена, по-ниска от нормалната за тази стока;
- разликата между договорената цена и нормалната стойност не може да бъде доказана със обективно доказуеми събития или фактически ситуации.

5.1.5 Комитетът се отнася положително към възможността механизъм на самоначисляване на ДДС да се прилага и при извършваните се в държава-членка сделки. В едно от последните си становища Комитетът отбелязва, че този механизъм „би могъл да се окаже необходим в борбата срещу данъчните измами. Това решение е особено подходящо за случаите, в които доставчикът изпитва финансови затруднения“⁽⁷⁾. Комисията разшири обхвата на избираемото прилагане на самоначисляването на ДДС вследствие на положителния опит в областта на строителните материали и услуги. Все пак мерките не би трябвало да застрашават общността обмен на стоки и услуги, в случаите, ако различните задължения за фактуриране могат да се окажат спънка пред доброто функциониране на вътрешния пазар.

5.2 Пряко данъчно облагане

5.2.1 Наложително е борбата с данъчната измама да се провежда и в по-общия план на хармонизирането на законодателствата на държавите-членки в областта на прякото данъчно облагане и контрола.

5.2.1.1 Вследствие на разширяването на Европейския съюз с нови държави-членки, разликите в данъчните режими все повече ще влияят на решенията за отпускане на средства за държавите-членки и на начините на управление на търговската дейност. Действително поради важноста на координирането на икономическите политики, националните данъчни законодателства ще

бъдат средството, което ще позволи на държавите-членки да повлияят върху решенията за локализиране на инвестиции и средства в Европейския съюз. И все пак съществува риск чувствителните разлики в режима на прякото данъчно облагане на държавите-членки в някои случаи да създадат пречки в процеса на обединяване на пазарите⁽⁸⁾ и да повлияят отрицателно върху конкурентоспособността на европейската икономика.

5.2.2 Сближаването на данъчното законодателство на държавите-членки бе анализирано от Комисията в съобщението ѝ COM (2003) 726 от 24 ноември 2003 г. Независимо от това, тъй като става дума за облагане на дружества и по-специално за общи и изчерпателни мерки, за определяне на европейски данък за дружествата с обща консолидирана данъчна основа⁽⁹⁾, възникват все още значителни трудности при приложението ѝ, поради съществуващите между държавите-членки разлики при изчисляване на данъчна основа. Впрочем освен силно сближаване на икономическите политики, приемането на общ данък изисква и адекватна правна рамка. При настоящето положение на нещата, член 94 от Договора за ЕО предвижда Съветът единодушно по предложение на Комисията да издава директиви за сближаване на законодателните, процедурни и административни разпоредби на държавите-членки, за тези от тях, които пряко влияят на установяването или функционирането на единния пазар.

5.2.3 Съществуването на тази разпоредба и фактът, че данъчната политика остава в правомощията на държавите-членки, които, както изглежда, не улесняват инициативите за създаване на обща консолидирана данъчна основа за дружествата, опериращи в Европейския съюз, представляват значителна пречка за сближаване на данъчни режими относно дружествата, както и поради увеличаването на броя на държавите-членки, което прави особено трудно вземането с единодушие на решения, така и поради липсата на разпоредби в окончателния текст на Европейската конституция относно приемането с квалифицирано мнозинство на закони и на рамкови закони, налагащи мерки за данъчното облагане на дружествата.

5.2.4 Предвид перспективата единодушното приемане на решения да отпадне, в Съобщение SEC (2005) 1785 от 23 декември 2005 г. на Комисията, озаглавено „Борба срещу препятствията в данъчното облагане на дружествата, които засягат малките и средни предприятия на вътрешния пазар — Описание на една евентуална пилотна система на облагане в държавата-членка по произход“, се съдържа анализ на експерименталното прилагане в малките и средни предприятия на система от правила за държава-членка по произход⁽¹⁰⁾. От това проучване става ясно, че 23-те милиона малки и средни предприятия в Европейския съюз, когато той се състоеше от 25 държави-членки, са имали много важна роля в европейската икономика, тъй като представляват 99,8 % от всички европейски предприятия и осигуряват около 66 % от заетостта в частния

⁽⁶⁾ Решения C-354/03, C-355/03, C-484/03 и C-384/04.
⁽⁷⁾ ОВ С 65 от 17.3.2006 г., стр. 103/104.

⁽⁸⁾ Ср. L. Kovacs: *Бъдещето на Европа и ролята на данъчната и литическа политика*, на www.europa.eu.int/comm/commission_barroso/kovacs/speeches/speech_amcham.pdf.

⁽⁹⁾ Становище на ЕИСК относно „Създаване на обща и консолидирана данъчна основа за корпоративен данък на предприятията в ЕС“, ОВ С 88/48 от 11.4.2006 г.

⁽¹⁰⁾ Становище на ЕИСК относно „Борба срещу препятствията при данъчно облагане на дружествата, които засягат малките и средни предприятия на вътрешния пазар — Описание на една евентуална пилотна система на облагане в държавата-членка по произход“ — ОВ С 195/58 от 18.8.2006 г.

сектор ⁽¹¹⁾. Възприемането на тази система би позволило дейността на тези предприятия да стане по-интернационална, поради понижаване на разходите за спазване на изискванията ⁽¹²⁾, които те правят и които са много по-високи от тези на големите предприятия ⁽¹³⁾, както и да се увеличи възможността за пренасяне на загуби, което е главната пречка пред развитието на трансграничната икономическа дейност, с което да се допринесе за сближаването на ниво Общност на законодателство по отношение данъчното облагане на дружествата.

5.3 Електронна търговия

5.3.1 Развитието и технологичният напредък на електронната търговия предлагат нови възможности на икономическите оператори, новите търговски методи изискват независимо от това адаптация на данъчните режими, по-специално по отношение на аспектите, свързани с прилагането на потребителските такси. В действителност данъчните режими, които са основно подчинени на правилата на традиционната търговия, трябва да се съобразят с тези изменения и да се приспособят към развиващите се нови форми на търговия.

5.3.2 Основният проблем при облагането на електронните операции се състои в дискриминацията, която може да се породи от различната обработка на операцията в зависимост от начините на доставка на стоката, обект на операцията.

5.3.2.1 Когато се проучват възможностите за прилагане на традиционните принципи на данъчното право в ситуации, типични за епохата на информатиката, е необходимо да се уверим в спазването на принципа на неутралност при облагането, по силата на който не се допуска никаква разлика в обработката на аналогични операции, различаващи се в случая единствено по начините на доставка (по или извън мрежата).

5.3.3 В частност основните проблеми са свързани с облагането, пряко и непряко, на нематериалните (или цифрови) стоки, доколкото етапите на търговската сделка (продажба и доставка) се извършват електронно (он-лайн търговия) чрез

⁽¹¹⁾ Източници: ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ: МСП в Европа през 2003 г., Обсерватория на европейските МСП, 2003/7, публикации на ГД „Предприятия“ и на Европейската комисия (2003): Въздействие на разширяването на ЕС върху европейските МСП, Обсерватория на европейските МСП 2006/6, публикации на ГД „Предприятия“ в сътрудничество с Евростат. По въпроса за икономическото значение на малките и средни предприятия в ЕС, вж. Европейска комисия, съобщение SEC(2005) 1785, от 23 декември 2005 г., стр. 15-17.

⁽¹²⁾ В Съобщение SEC(2005) 1785 са посочени разходите за спазване на изискванията, свързани с правната и данъчна консултация, превода на документи, транспортните разходи и финансовите разходи за предприятието.

⁽¹³⁾ Според проучване на Европейската асоциация на занаятите и на малките и средни предприятия, публикувано на 11 юни 2004 г. и цитирано в Съобщение SEC (2005) 1785, за малките и средни предприятия разходите за спазване на изискванията са до сто пъти по-високи от тези за големите предприятия. Относно методите за определяне на разходите за спазване на изискванията, вж. работния документ на службите на Комисията SEC (2004) 1128 от 10 септември 2004 г., European Tax Survey.

доставката по мрежата на виртуални продукти. Всъщност стоките и услугите са нематериални в самото начало при доставчика, и са материални при доставянето им на получателя. В този случай не съществува стока, която да е физически материална и подлежаща на материален контрол, особено за целите на една проверка.

5.4 Правомощия на ОЛАФ

5.4.1 Комитетът смята, че действащото законодателство на Общността, което е и правната основа, на която е създадена Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ), вече възлага на тази служба важни функции, както е посочено в член 2 на Решение 1999/352/ЕО, ЕОВС, Евратом на Комисията. Ето защо Комитетът призовава Комисията да предприеме всички необходими мерки, за да се гарантира, че тя (ОЛАФ) упражнява на практика сегашните си правомощия, и ако е необходимо да са предоставят допълнителни средства, необходими за изпълнението на институционалните ѝ задачи, като например, като използва модела, предвиден в членове 81 и 86 от Договора за ЕО, относно конкуренцията.

5.4.2 В този контекст ОЛАФ би могла да играе ролята на орган за анализ и координация на равнището на ЕС в борбата срещу измамата, и по-конкретно данъчната измама, като му се възлагат задачи и правомощия в областта на административното данъчно сътрудничество (пряко и непряко облагане и акцизи), с цел да се улесни обмяната на информация между отговорните по националното законодателство органи за борба с данъчните измами.

5.5 Развитието на търговията в рамките на Общността насърчава развитието на сътрудничеството при обмен на информация за управлението на риска. Независимо от това, Комисията не предлага конкретни инициативи, като се изключи желанието ѝ държавите-членки да ползват „Наръчник по управление на риска за данъчните администрации“. По този въпрос Комитетът предлага да се създаде централизирана база данни, към която ще се отправя обменената между администрациите информация, която към настоящия момент е унифицирана единствено в митническия сектор и на двустранна основа.

5.5.1 В този смисъл би могъл да бъде изготвен списък на видовете продукти, за които проведените от компетентните органи на различните държави-членки разследвания посочват повишен риск от данъчна измама от верижан тип. Като пример биха могли да бъдат цитирани моторните превозни средства и високотехнологичните продукти, като ИТ и телекомуникационни средства. С този анализ би могла да бъде натоварена ОЛАФ, която редовно да съобщава своите заключения на държавите-членки, така че да дава насока на контрола над измамите и да позволи да се провеждат целеви оперативни акции. Но би трябвало да се предвиди и организира обмен на подобен род информация и между ОЛАФ и държавите-членки.

5.6 Комитетът смята, че идеята за общностен подход в отношенията с трети страни е без никакво съмнение по-добра от метода на двустранните споразумения. За тази цел биха могли да бъдат предвидени специфични разпоредби в процеса на търсене на решение за приемането на нов модел на системата от споразумения на Общността за избягване на двойното данъчно облагане, както това се отбелязва в съобщенията на Европейската комисия SEC (2001) 1681 „Данъчното облагане на предприятията във вътрешния пазар“ и COM(2003) 726 „Вътрешен пазар без препятствия, свързани с данъчното облагане на предприятията: постижения, текущи инициативи и оставащи предизвикателства“, както и в Съобщение (SEC A5-0048) от 2003 г. на Европейския парламент. Комитетът подкрепя възможността за изработване на специфични клаузи за сътрудничество, която да бъде част от споразуменията за икономическо партньорство. Все пак е необходимо да се подчертае, че при липсата на ясна и твърда воля за това от страна на държавите-членки, е необходимо да се следва пътя на двустранните споразумения и да не се преустановяват текущите процедури.

5.7 Комитетът смята, че засилването на режима на задължителното деклариране, което Комисията предлага, следва стриктно да спазва принципа на пропорционалност и на опростяване. Необходимата борба с данъчните измами не може да се провежда под формата на допълнителни данъчни тежести, които са неоправдани за преобладаващата част честни данъкоплатци и предприятия. За тази цел се налага да се облекчат чувствително задълженията на изрядните предприятия, които сътрудничат активно с данъчната администрация, и да се увеличат задълженията за онези, които, на базата на обективни критерии, се смятат за „рискови“.

5.8 Комитетът не споделя мнението на Комисията относно облагането на цигарените изделия и алкохола при същите условия като „нормалните“ стоки. Някои държави-членки се опитват посредством акциза върху алкохола и тютюневите изделия да решават свързаните с тях здравословни проблеми, чийто приоритет над функционирането на вътрешния пазар е очевиден. Комисията предлага да се елиминират тези изкривявания, но премахването им ще отнеме много време, като се имат предвид значителните разлики в равнищата на доход в отделните държави-членки, както и различните цели и мерки, свързани с

политиката на приходи и здравната политика, в отделните държави-членки. В очакване на разумна степен на хармонизация на данъчните ставки би следвало да се намерят други решения, за да се гарантира, че отделните държави-членки ще запазят напълно способността си да преследват целите на собствените си данъчни и здравни политики. Все пак не бива да се забравя, че контрабандата на цигари, произтичаща от държави-членки, е минимална и се контролира от международни престъпни групи. Въпреки че отчита високата цена, която обществото и здравеопазването плашат за злоупотребата с тези вещества, и че желае компетентните власти да предприемат адекватни мерки за контрол срещу тях, Комитетът смята, че акцизите върху цигарите и алкохола трябва да останат стриктно в правомощията на държавите-членки.

5.9 Комитетът отправя покана към Комисията да продължи действието на програма Hercule II и се надява Парламентът и Съветът да одобрят своевременно документа COM(2006) 0339 окончателен, който повдига въпроса за удължаване на срока на програмата за защита на финансовите интереси на Общността. Тази програма даде забележителни резултати, след като бяха организирани 19 курса на обучение, в които се включиха 2236 участници от различни държави-членки, от 5 други страни и от други европейски институции. Във връзка с това се налага да се разгледа и необходимостта от засилване на сътрудничеството във връзка с присъединяването към Европейския съюз на България и Румъния, които също би трябвало да се възползват от тези мероприятия.

5.10 Комитетът смята за уместно създаването на постоянен дискуссионен форум и/или на съгласуваност на действията на високо ниво, с което да се постигне един по-общ подход към въпросите на данъчните измами и сътрудничеството между държавите-членки. Непоследователността на консултативните дейности, които се провеждат понастоящем между различни комитети на високо ниво, разделени в зависимост от областта на компетентност, не позволява реализиране на полезен обмен на добри практики, които биха подобрили сътрудничеството и дейността на администрациите. Комитетът счита, че изразените бюрократични възражения и съмненията, възникнали в рамките на Съвета „Екофин“ са неразбираеми и оспорими.

Брюксел, 15 март 2007 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS