



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 6.12.2012
COM(2012) 722 final

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

**План за действие за укрепване на борбата срещу данъчните измами и укриването
на данъци**

{SWD(2012) 403 final}
{SWD(2012) 404 final}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

План за действие за укрепване на борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци

1. ВЪВЕДЕНИЕ

На 2 март 2012 г. Европейският съвет призова Съвета и Комисията да разработят в кратки срокове конкретни начини за подобряване на борбата срещу данъчните измами и укриването на данъци, включително и по отношение на трети държави, и да докладват до юни 2012 г. През април Европейският парламент прие резолюция в отговор на спешната необходимост от действия в тази област.

Като първи отговор на 27 юни 2012 г. Комисията прие съобщение¹ („Съобщението от юни“), в което бе посочено как спазването на данъчното законодателство може да бъде подобро, а измамите и укриването на данъци — намалени, посредством по-добро използване на съществуващите инструменти и приемане на текущите законодателни предложения на Комисията. В него се посочват също така областите, в които по-нататъшни законодателни действия или координация биха били от полза за ЕС и държавите членки, и се демонстрира добавената стойност на съвместната работа на фона на нарастващите предизвикателства, породени от данъчните измами и укриването на данъци.

В Съобщението от юни бе обявено, че преди края на 2012 г. ще бъде подготвен план за действие, за да се определят конкретни стъпки за подобряване на административното сътрудничество и подпомагане на развитието на съществуващата политика на добро управление, въпросите от по-широк характер за взаимодействието с данъчните убежища и за справянето с агресивното данъчно планиране и другите аспекти, включително данъчните престъпления.

В настоящия план за действие Комисията представя инициативите, които вече е предприела, новите инициативи, които могат да бъдат осъществени тази година, инициативите, планирани за следващата година, и онези, които изискват по-дълъг период от време. При определянето на последователността на тези инициативи Комисията взе предвид нуждата да не се претоварват държавите членки и да се отчете тяхната способност да предприемат необходимите действия.

¹ COM (2012) 351 final от 27.6.2012 г. „Съобщение на Комисията до Съвета относно конкретни начини за засилване на борбата с данъчните измами и укриването на данъци, включително по отношение на трети държави“.

По същество, настоящият план за действие съдържа практически действия, които могат да дадат конкретни резултати за всички държави членки и да подкрепят по-специално онези държави членки, към които бяха отправени специфичните за всяка държава препоръки² относно нуждата от укрепване на събирането на данъците в рамките на Европейския семестър за 2012 г.

Държавите членки и заинтересованите страни бяха консултирани относно съдържанието на плана за действие и приоритетите, които трябва да бъдат дадени на всяко действие. Становищата им са отразени в плана. Държавите членки настояха, че най-голям приоритет следва да бъде даден на действията, които вече са в процес на разработване и на цялостното прилагане и изпълнение на новоприетото законодателство относно административното сътрудничество и борбата срещу данъчните измами. Държавите членки също така подчертаха необходимостта от бързо приемане на предложенията, които чакат да бъдат разгледани в Съвета, и от обръщане на специално внимание на борбата срещу измамите с ДДС и укриването на данъци^{3 4}.

Бъдещата работа по тези действия ще се ръководи от необходимостта да се намалят разходите и сложността на данъчните системи за данъкоплатците и данъчните администрации. За данъкоплатците намаляването на разходите и сложността ще насърчи по-доброто спазване на данъчното законодателство. За данъчните администрации развитието и пълноценното използване на автоматизирани инструменти и техники за управление на риска ще освободят човешки и бюджетни ресурси, които да бъдат насочени към постигането на конкретни цели.

Комисията също така ще продължи да насърчава най-ефективното използване от всички държави членки на практични ИТ инструменти за всички данъци. Тя ще насърчи и по-съгласуван подход между преките и косвените данъци и между данъчното облагане и митниците чрез подходящо използване на програмите „Фискалис“ и „Митници“ за подобряване на комуникацията и насърчаване на по-систематичен обмен на най-добри практики и инструменти при необходимост. Това може да помогне за подобряване на ефикасността на одитите и проверките и за намаляване на тежестта за данъкоплатците.

Всички действия, предложени да бъдат предприети от Комисията в настоящия документ, са съгласувани и съвместими с текущата многогодишна финансова

² Специфични за всяка държава препоръки бяха изпратени до България, Кипър, Чешката република, Естония, Унгария, Италия, Литва, Малта, Полша и Словакия. Отбележете, че на държавите членки, които понастоящем се ползват от финансова помощ по линия на Европейския инструмент за финансова стабилност (ЕИФС), Европейския механизъм за финансово стабилизиране (ЕМФС) или в съответствие с разпоредбите на член 143 от Договора, се препоръчва да прилагат мерките, посочени в съответните решения за изпълнение и уточнени допълнително в меморандумите за разбирателство и във възможни последващи допълнения. Това се отнася за Гърция, Ирландия, Португалия и Румъния.

³ Заключение на Съвета от декември 2011 г. (doc. 9586/12 - FISC 63 OC 213)

⁴ Доклад на Съвета по икономически и финансови въпроси до Европейския съвет относно данъчните въпроси от 4.12.2012 г. (doc. 16327/12 – FISC 166 – ECOFIN 949) и Заключение на Съвета относно Съобщението на Комисията от 13.11.2012 г. (doc. 16051/12 – PRESSE 465 – PR CO 60).

рамка за периода 2007—2013 г. и новата многогодишна финансова рамка за периода 2014—2020 г.

2. По-добро използване на съществуващите инструменти и инициативи на Комисията, които да се осъществят

Данъчните измами и укриването на данъци притежават важно трансгранично измерение. Държавите членки могат само чрез съвместна работа да разрешат ефективно този проблем. Подобряването на административното сътрудничество между данъчните администрации на държавите членки следователно представлява ключова цел на стратегията на Комисията в тази област. Вече са взети редица важни мерки.

1. *Нова рамка за административно сътрудничество*

По предложения на Комисията през последните две години Съветът прие нова рамка за административно сътрудничество⁵. Този набор от нови законодателни инструменти проправя пътя за развитието на нови средства и инструменти от Комисията и държавите членки. В Съобщението от юни се изтъква, че тяхното ефективно и всеобхватно използване от държавите членки все още предстои да бъде постигнато. Държавите членки трябва да осигурят пълноценно и ефективно въвеждане и прилагане на тези инструменти, по-специално като се ангажират с по-активен обмен на информация.

2. *Премахване на пропуските в данъчното облагане на доходите от спестявания*

Приемането на измененията, предложени от Комисията по отношение на Директивата за данъчното облагане на доходите от спестявания⁶, ще позволи премахването на пропуските в директивата и по този начин ще подобри ефективността на този инструмент. Това ще помогне на държавите членки по-добре да гарантират ефективното данъчно облагане на доходите от трансгранични спестявания. Сега е ред на Съвета да приеме предложението и да даде мандат за преговори на Комисията за постигане на съответни промени в съществуващите споразумения за данъчно облагане на доходите от спестявания с трети държави. Преобладаващото мнозинство от държавите членки са определили този въпрос като приоритетен. Ето защо Комисията призовава Съвета незабавно да приеме тези предложения.

⁵ Директива 2010/24/ЕС на Съвета от 16 март 2010 г. относно взаимната помощ при събиране на вземания, свързани с данъци, такси и други мерки (ОВ L 84, 31.3.2010 г., стр. 1.). Регламент (ЕО) № 904/2010 на Съвета от 7 октомври 2010 г. относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данъка върху добавената стойност (ОВ L 268, 12.10.2010 г., стр. 1.). Директива 2011/16/ЕС на Съвета от 15 февруари 2011 г. относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане и за отмяна на Директива 77/799/ЕИО (ОВ L 64, 11.3.2011 г., стр. 1.); Регламент № 389/2012/ЕС на Съвета от 2 май 2012 г. относно административното сътрудничество в областта на акцизите и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2073/2004 (ОВ L 121, 8.5.2012 г., стр. 1.).

⁶ COM (2008) 727 окончателен от 13.11.2008 г.

3. Проект на споразумение за сътрудничество в областта на данъчното облагане и борбата с измамите

Комисията също така приканва Съвета да подпише и сключи проекта на споразумение за сътрудничество в областта на данъчното облагане и борбата с измамите между ЕС и неговите държави членки и Лихтенщайн, който тя представи на Съвета през 2009 г.⁷, и да приеме проектомандата за откриване на подобни преговори с четири други съседни трети държави. Това ще позволи на Комисията да преговаря за сключването на споразумения, които гарантират, че едни и същи инструменти за борба с измамите, както и високи стандарти за прозрачност и обмен на информация, са на разположение на всички държави членки.

4. Механизъм за бързо реагиране срещу измамите с ДДС

На 31 юли 2012 г. Комисията представи предложение за механизъм за бързо реагиране срещу измамите с ДДС⁸. Ако бъде прието, това предложение ще позволи на Комисията много бързо да разрешава на държава членка да приема мерки за дерогация с временен характер, с цел справяне със случаи на внезапни и масови измами с голямо финансово отражение. Съветът се приканва възможно най-бързо да приеме това предложение, което той е определил като високоприоритетно.

5. Незадължително прилагане на механизма за самоначисляване на ДДС

През 2009 г. Комисията представи предложение относно незадължително прилагане на механизма за самоначисляване на ДДС във връзка с доставки на някои стоки и услуги, при които съществува риск от измами⁹. Само част от това предложение, свързана с квотите за емисии на парникови газове, бе приета през март 2010 г.¹⁰ Приемането на останалата част от предложението ще позволи на всички държави членки да прилагат механизма за самоначисляване при същите условия в онези сектори, в които той представлява най-ефективното средство срещу измамите от верижен тип, вместо да се приемат индивидуални дерогации от Директивата за ДДС, които биха могли да окажат отрицателно въздействие върху борбата срещу измамите в други държави членки.

6. Форум на ЕС за ДДС

Както предприятията, така и данъчните власти, признават, че действащата система на ДДС е трудна за управление и уязвима по отношение на измамите. С оглед подобряване на управлението на ДДС на равнище на ЕС Комисията

⁷ COM(2009) 644 окончателен от 23.11.2009 г. и COM(2009) 648 окончателен от 23.11.2009 г.

⁸ COM (2012) 428 окончателен от 31.7.2012 г.

⁹ COM (2009) 511 окончателен от 29.9.2009 г.

¹⁰ Директива 2010/23/ЕС на Съвета от 16.3.2010 г. за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на незадължително и временно прилагане на механизма за самоначисляване във връзка с доставки на някои услуги, при които съществува риск от измами (ОВ L 72, 20.3.2010 г., стр. 1).

реши да се създаде форум на ЕС за ДДС¹¹. Чрез тази платформа за диалог представителите на големи, средни и малки предприятия и данъчните органи могат да обменят мнения относно практическите трансгранични аспекти на управлението на ДДС, както и да установят и обсъдят най-добрите практики, които биха могли да допринесат за рационализиране на управлението на системата на ДДС, с цел намаляване на разходите за спазване на законодателството, като в същото време се запазят приходите от ДДС. Комисията приканва държавите членки да участват възможно най-широко, за да може форумът на ЕС за ДДС да постигне целите си.

3. Нови инициативи на Комисията

Заедно с настоящия план за действие Комисията представя редица нови инициативи, които отговарят на някои от потребностите, идентифицирани в Съобщението от юни. Тези инициативи представляват непосредствен отговор на установените нужди да се осигури съгласувана политика по отношение на трети държави, за да се увеличи обменът на информация и да се реагира на някои тенденции в областта на измамите.

7. Препоръка относно мерки, които имат за цел да насърчат трети държави да прилагат минимални стандарти за добро управление в областта на данъчното облагане

Анализът на Комисията на сегашната ситуация е, че държавите членки признават потенциалните и реалните щети, причинени от юрисдикциите, които не спазват минималните стандарти за добро управление в областта на данъчното облагане, сред които са юрисдикциите, считани най-общо за данъчни убежища.

Всички държави членки са реагирали по различен начин спрямо тази ситуация. Предвид предоставената им свобода, когато действат в рамките на вътрешния пазар, предприятията могат да създават механизми с такива юрисдикции през държавата членка с най-слаба реакция. В резултат на това цялостната защита на данъчните приходи на държава членка е толкова ефективна, колкото е ефективна най-слабата реакция на която и да е държава членка. Това не само подкопава данъчните основи на държавите членки, но също така застрашава условията на лоялна конкуренция за предприятията и в крайна сметка нарушава функционирането на вътрешния пазар.

С оглед на справянето с този проблем Комисията препоръчва приемането от държавите членки на набор от критерии за определяне на трети държави, които не спазват минималните изисквания на доброто управление в областта на данъчното облагане, и набор от мерки по отношение на трети държави според това дали изпълняват или не тези стандарти или са поели ангажимент да се съобразят с тях. Тези мерки обхващат възможното включване в черен списък на неизпълняващите изискванията юрисдикции и предоговарянето, временното прекратяване или сключването на спогодби за избягване на двойното данъчно

¹¹ Решение (2012/C198/05) на Комисията от 3 юли 2012 г. относно създаване на форум на ЕС за ДДС.

облагане (СИДДО). За да се избегне насърчаването на стопанска дейност с трети държави от черния списък, Комисията приканва държавите членки да предприемат допълнителни действия при пълно спазване на правото на ЕС.

Освен това държавите членки следва да обмислят *ad hoc* мисии на експерти, които да подпомагат данъчните администрации в трети държави, които се ангажират да спазват минимални стандарти, но се нуждаят от техническа помощ.

Тази препоръка е важна практическа първа стъпка към уеднаквяване на действията на държавите членки спрямо юрисдикции, които не прилагат минимални стандарти в съответната област. За да се оцени необходимостта от евентуални по-нататъшни инициативи, Комисията ще прегледа подхода на държавите членки и действията в тази област в рамките на три години след приемането на препоръката.

8. *Препоръка за агресивно данъчно планиране*

Комисията счита, че е необходимо да се гарантира, че тежестта на данъчното облагане се поделя справедливо в съответствие с избора, направен от отделните правителства. Понастоящем някои данъкоплатците могат да използват сложни и понякога изкуствени механизми, които водят до преместване на данъчната им основа към други юрисдикции в рамките на Съюза или извън него. По този начин данъкоплатците се възползват от несъответствия в националното право, за да избегнат данъчното облагане на някои доходи или за да се възползват от разликите в данъчните ставки. Като плащат данъци, предприятията могат да окажат важно положително въздействие върху останалата част от обществото. За агресивното данъчно планиране би могло следователно да се счита, че противоречи на принципите на корпоративната социална отговорност¹². Поради това са необходими конкретни стъпки за справяне с този проблем.

Конкретни действия от страна на всички държави членки, насочени към решаване на тези проблеми, също така ще подобрят функционирането на вътрешния пазар. В светлината на това Комисията препоръчва на държавите членки да предприемат общи ефективни действия в тази област.

По-специално, държавите членки се насърчават да включват клауза в спогодбите за избягване на двойното данъчно облагане (СИДДО), сключвани с други държави — членки на ЕС и с трети държави, за да премахнат конкретно определен вид двойно данъчно необлагане. Комисията също така препоръчва използването на общо правило за борба със злоупотребите по принцип. Това би спомогнало да се гарантира съгласуваност и ефективност в област, в която практиката на държавите членки варира значително.

Данъчните директиви на ЕС (Директивата относно данъчното облагане на лихви и авторски и лицензионни възнаграждения, Директивата относно сливанията и Директивата относно данъчното облагане на дружествата майки и

¹²

Съобщение за обновена стратегия на ЕС за периода 2011—2014 г. за корпоративна социална отговорност – COM (2011) 681 окончателен от 25.10.2011 г.

дъщерните дружества) вече позволяват на държавите членки да прилагат предпазни мерки срещу злоупотребите. При спазване на правото на ЕС държавите членки могат да използват тези възможности, за да се избегнат злоупотребите с данъчно планиране.

Освен това Комисията желае да подпомогне работата на международните данъчни форуми като ОИСР за справяне със сложността на облагането на електронната търговия чрез разработване на подходящи международни стандарти.

9. Създаване на платформа за добро управление в областта на данъчното облагане

Комисията планира да създаде платформа за добро управление в областта на данъчното облагане, съставена от експерти от държавите членки и представителите на заинтересованите страни, която да ѝ окаже съдействие за изготвянето на доклада ѝ относно прилагането на двете препоръки и за текущата ѝ работа по агресивното данъчно планиране и доброто управление в областта на данъчното облагане.

10. Подобрения в областта на нелоялното корпоративно данъчно облагане и свързаните с него области

В съответствие с изложеното по-горе и вече указаното в Годишния обзор на растежа за 2012 година¹³ Комисията по нататък посочва спешната необходимост да се даде нов тласък на работата, която се обсъжда в момента в контекста на Кодекса на поведение в областта на данъчното облагане на предприятията¹⁴ (по-долу „Кодексът“).

През последните години постигането на напредък и осезаеми резултати в група „Кодекс за поведение“, натоварена с оценката на данъчни мерки, които могат да попаднат в приложното поле на Кодекса¹⁵, става все по-трудно. Това се дължи отчасти на факта, че се разглеждат все повече и повече сложни въпроси, но също така и на необходимостта от усъвършенстване и прецизиране на очакваните резултати, техния график и средствата за наблюдение на тяхното постигане.

Поради това Комисията призовава държавите членки да обмислят действия, с които да подобрят ефективността за постигането на първоначалните цели на Кодекса, например чрез по-бързо внасяне на теми в Съвета, когато има спешна необходимост от политически решения. Групата „Кодекс за поведение“ понастоящем също така обсъжда въпроса за несъответствия, там където има неотложна нужда от решения. Ако такива решения за отстраняване на несъответствия не бъдат договорени и приложени в рамките на ясни срокове,

¹³ Приложение към Годишен обзор на растежа за 2012 година „Данъчни политики в държавите членки, които благоприятстват икономическия растеж, и по-добра данъчна координация в ЕС“, COM (2011) 815 окончателен, том 5/5 – приложение IV, параграф 3.1

¹⁴ ОВ С 2, 6.1.1998 г., стр. 2.

¹⁵ ОВ С 99, 1.4.1999 г., стр. 1.

Комисията е готова при необходимост да ги замени с предложения за законодателни действия.

Освен това Комисията ще предприеме действия в случаите, когато е установено, че съществуващите директиви осигуряват възможности за агресивно данъчно планиране или предотвратяват прилагането на подходящи решения, като позволяват двойно данъчно облагане¹⁶. Следва също така да се ускори работата по специалните данъчни режими за живеещите в чужбина и за богатите частни лица, които са вредни за функционирането на вътрешния пазар и намаляват общите данъчни приходи.

От своя страна, Комисията ще продължи да подпомага държавите членки за осигуряване на ефективно насърчаване на Кодекса на поведение в областта на данъчното облагане на предприятията в избрани трети държави и да насърчава лоялната данъчна конкуренция в световен мащаб чрез договаряне на разпоредби за добро управление в съответните споразумения с трети държави и чрез подпомагане на развиващите се държави в съответствие с инициативата на Комисията за постоянна политика в областта на данъчното облагане и развитието¹⁷.

11. Европейски портал за TIN

Днес Комисията също така представя нов практически инструмент за подобряване на административното сътрудничество в областта на прякото данъчно облагане.

Правилното идентифициране на данъкоплатците е от съществено значение за ефективен обмен на информация между данъчните администрации на държавите членки. Днес Комисията официално поставя началото на новото приложение „Европейски портал за TIN“. Това приложение предоставя образци на официални документи за самоличност, съдържащи националните TIN (данъчни идентификационни номера). По този начин се позволява на всяка трета страна, и по-специално на финансовите институции, бързо, лесно и правилно да идентифицира и впише TIN при трансгранични отношения. В допълнение, благодарение на система за онлайн проверка, подобна на VIES (система за обмен на информация за ДДС), се дава възможност да се провери дали структурата и алгоритъмът на даден TIN са верни. Това ново приложение би могло да бъде първа стъпка към по-последователен подход към TIN на равнище ЕС (вж. глава 4.2.1 по-долу) и ще допринесе за по-ефективен автоматичен обмен на информация.

12. Стандартни формуляри за обмен на информация в областта на данъчното облагане

В Директива 2011/16/ЕС, приета на 15 февруари 2011 г., се предвижда приемането на стандартни формуляри за обмен на информация при поискване, спонтанен обмен на информация, уведомяване и обратна информация. Днес Комисията прие регламент за изпълнение, в който се предвиждат такива

¹⁶ В този контекст се прави позоваване на точка 4.1.1.

¹⁷ COM (2010) 163 окончателен от 21.4.2010 г.

стандартни формуляри за подобряване на ефективността и ефикасността на обмена на информация. Комисията също така разработи ИТ приложение за тези стандартни формуляри на всички езици на ЕС, което е вече на разположение на държавите членки и ще бъде внедрено от 1 януари 2013 г.

13. Евро денатурант за пълно и частично денатуриран алкохол

Измененията, които ще бъдат приети през декември в областта на денатурантите¹⁸, обхващат обща формулировка на ЕС за пълно денатуриране на алкохол (ПДА). Основната цел е да се намалят възможностите за измама. Освен това се цели да се опростят и хармонизират административните тежести за законно движение, да се намалят производствените разходи и да се подобри достъпът до пазара за производителите на денатуриран алкохол (в ЕС и в световен мащаб). Ще се проучи дали същият подход, със сходни резултати, би могъл да се разгледа по отношение на частично денатурирания алкохол (ЧДА).

4. БЪДЕЩИ ИНИЦИАТИВИ И ДЕЙСТВИЯ, КОИТО ДА БЪДАТ РАЗРАБОТЕНИ

4.1. Действия, които да се предприемат в краткосрочен план (през 2013 г.)

4.1.1. Справяне с несъответствията и укрепване на разпоредбите за борба със злоупотребите

14. Преразглеждане на Директивата относно данъчното облагане на дружествата майки и дъщерните дружества (2011/96/ЕС)¹⁹

Областта на несъответствия, която се отнася до такива въпроси като хибридните заеми и хибридните структури, както и различията в квалификацията на тези структури между различните юрисдикции, е от особено значение. Подробните обсъждания с държавите членки показаха, че в конкретния случай не може да бъде постигнато приемливо решение без законодателно изменение на Директивата относно данъчното облагане на дружествата майки и дъщерните дружества. Целта ще бъде да се гарантира, че прилагането на директивата не затруднява непреднамерено ефективните действия срещу двойното данъчно необлагане в областта на структурите на хибридните заеми.

15. Преглед на разпоредбите за борба със злоупотребите в законодателството на ЕС

Комисията също така ще преразгледа разпоредбите за борба със злоупотребите в Директивата относно данъчното облагане на лихви и авторски и лицензионни възнаграждения, Директивата относно сливанията и Директивата относно данъчното облагане на дружествата майки и дъщерните дружества, с оглед да

¹⁸ Регламент (ЕО) № 3199/93 на Комисията от 22 ноември 1993 г. относно взаимното признаване на процедурите за пълно денатуриране на алкохол за целите на освобождаването от акциз (ОВ L 288, 23.11.1993 г., стр. 12).

¹⁹ Директива 2011/96/ЕС на Съвета от 30 ноември 2011 г. относно общата система за данъчно облагане на дружества майки и дъщерни дружества от различни държави членки, ОВ L 345, 29.12.2011 г., стр. 8.

приложи принципите, залегнали в нейната препоръка относно агресивното данъчно планиране.

4.1.2. Насърчаване на стандартите, инструментите и средствата на ЕС

16. Насърчаване на стандарта за автоматичен обмен на информация в международни форуми и ИТ инструментите на ЕС

Комисията ще продължи активно да насърчава автоматичния обмен на информация като бъдещия европейски и международен стандарт за прозрачност и обмен на информация в областта на данъчното облагане.

Освен това е от съществено значение ИТ инструментите на ЕС, разработени от Комисията с държавите членки, да се насърчават в рамките на международни форуми и по-специално в ОИСР²⁰, за да се гарантира широкото им прилагане и да се избегне дублирането. Държавите членки следва да могат да ползват единен набор от инструменти както в ЕС, така и в отношенията си с трети държави.

За тази цел Комисията работи в тясно сътрудничество с ОИСР по текущото разработване на ИТ форматите за автоматичен обмен на информация съгласно Директива 2011/16/ЕС относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане²¹. Целта е от самото начало да се вземат под внимание предложенията на държавите извън ЕС с оглед осигуряването на ИТ формати, които са напълно одобрени и прилагани извън ЕС.

Освен това Комисията ще поиска от ОИСР да приеме нейните наскоро разработени електронни формуляри за обмен на информация при поискване, спонтанен обмен на информация и обратна информация в областта на прякото данъчно облагане и ще продължи своето сътрудничество с ОИСР по отношение на електронните формуляри, разработени в контекста на събирането на вземания.

4.1.3. Подобряване на спазването на данъчното законодателство

17. Европейски кодекс на данъкоплатците

С цел да подобри спазването на данъчното законодателство, Комисията ще подбере добри административни практики в държавите членки, за да разработи кодекс на данъкоплатците, определящ най-добрите практики за укрепване на сътрудничеството и доверието между данъчните администрации и данъкоплатците, за да се осигури по-голяма прозрачност по отношение на

²⁰ ЕС участва активно в рамките на други международни форуми като Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), Международната организация за данъчната администрация (ЮТА), Междоамериканския център за данъчни администрации (СИАТ), Международния диалог за данъците (ИТД), неофициалната платформа „International Tax Compact“ (ИТС) и Африканския форум за данъчна администрация (АТАФ)

²¹ Директива 2011/16/ЕС на Съвета от 15 февруари 2011 г. относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане и за отмяна на Директива 77/799/ЕИО (ОВ L 64, 11.3.2011 г., стр. 1.).

правата и задълженията на данъкоплатците и да се насърчи ориентиран към услугите подход.

Комисията ще започне публична консултация по този въпрос в началото на 2013 г. Поощряването на администрациите на държавите членки да прилагат кодекса на данъкоплатците ще допринесе за по-ефективното събиране на данъци чрез подобряване на отношенията между данъкоплатците и данъчните администрации, увеличаване на прозрачността на данъчните правила, намаляване на риска от грешки с потенциално сериозни последици за данъкоплатците и насърчаване на спазването на данъчното законодателство.

4.1.4. Укрепване на управлението в областта на данъчното облагане

18. Засилено сътрудничество с други правоприлагащи органи

Следва също така да се насърчава по-тясно сътрудничество при пълно използване на подкрепата на агенциите на ЕС с други правоприлагащи органи, по-специално органите, отговарящи за борбата с изпирането на пари, за правосъдието и социалната сигурност. Междуведомственото сътрудничество е от съществено значение за осигуряване на ефективна борба срещу данъчните измами, укриването на данъци и данъчните престъпления. Европол може да играе важна роля за увеличаване на обмена на информация, като допринася за идентифицирането и разбиването на престъпни мрежи/групи.

В контекста на подготовката на законодателното си предложение за преразглеждане на третата директива срещу изпирането на пари, което ще бъде представено скоро, Комисията обмисля да посочи изрично данъчните престъпления като предикатни престъпления на изпирането на пари в съответствие с препоръките от 2012 г. на Специалната група за финансови действия (FATF). Това ще улесни сътрудничеството между данъчните органи, съдебните органи и органите за финансов надзор, за да се преодолеят сериозните нарушения на данъчното законодателство. Укрепването на процедурите за надлежна проверка на клиентите, както и по-голямата прозрачност на информацията за действителния собственик, събирана за целите на борбата срещу изпирането на пари в рамките на прегледа на Директивата срещу изпирането на пари, също могат да улеснят употребата на съответните данни за целите на данъчното облагане, например да подобрят ефективността на третирането на офшорните инвестиционни структури в рамките на Директивата за данъчното облагане на доходите от спестявания в ЕС. В допълнение сътрудничеството може да бъде допълнително улеснено от хармонизиране в рамките на ЕС на престъплението „изпиране на пари“, неговото определение и свързаните санкции. В тази връзка, след прегледа на третата директива срещу изпирането на пари Комисията планира да предложи специална директива за борба с изпирането на пари през 2013 г.

4.1.5. Подобряване на административното сътрудничество

19. Насърчаване на използването на едновременни проверки и присъствие на чуждестранни длъжностни лица за одитите

В краткосрочен план, с цел да се улеснят данъчните одити и да се проправи пътят за възможни бъдещи съвместни одити, е важно държавите членки

възможно най-много да използват съществуващите правни разпоредби, за да организират едновременни проверки и да улеснят присъствието на чуждестранни длъжностни лица в офисите на данъчните администрации и по време на административните разследвания. Анализът, извършен в рамките на EUROFISC, следва да помогне за утвърждаване на употребата на тези инструменти.

Държавите членки следва да гарантират, че техните национални законодателства не пречат на пълното прилагане на тези инструменти, особено що се отнася до присъствието на чуждестранни длъжностни лица в офисите на данъчните служби или в помещенията на данъкоплатеца.

4.1.6. Действие по отношение на трети държави

20. Получаване на разрешение от Съвета за започване на преговори с трети държави за двустранни споразумения относно административното сътрудничество в областта на ДДС

Тъй като измамниците често се възползват от липсата на ефективно сътрудничество между данъчните администрации, като извършват фиктивни сделки, включващи трети държави, няколко държави членки подчертаха необходимостта от предоставяне на трети държави на средства за административно сътрудничество, подобни на онези, които вече са в сила в рамките на ЕС.

Комисията следователно счита, че такова разрешение за договаряне на двустранни споразумения с трети държави, насочени към ефективна и обвързваща рамка за административно сътрудничество в областта на ДДС, е абсолютно необходимо. Комисията би могла да представи предложение за такова разрешение до 2013 г.

4.2. Действия, които да се предприемат в средносрочен план (до 2014 г.)

4.2.1. Подобряване на обмена на информация

21. Разработване на компютризиран формат за автоматичен обмен на информация

Комисията разработва нови формуляри за автоматичен обмен на информация относно доходите от трудови правоотношения, директорските възнаграждения, животнозастрахователните продукти, пенсиите и относно собствеността и доходите от недвижимо имущество съгласно Директива 2011/16/ЕС²².

Освен това Комисията ще предложи практически решения за видовете доходи, различни от определените в директивата, които да бъдат използвани от държавите членки на доброволен принцип с цел реализиране на още по-големи ползи от механизмите, предвидени в директивата.

²²

член 8, параграф 1 от Директива 2011/16/ЕС на Съвета

22. Използване на данъчен идентификационен номер на ЕС (TIN)

За TIN се счита, че са най-доброто средство за идентифициране на данъкоплатците в рамките на автоматичния обмен на информация. Националните TIN обаче са формирани в съответствие с националните правила, които значително се различават и биха затруднили третите страни (финансови институции, работодателите, други) правилно да идентифицират и регистрират чуждестранните TIN, а данъчните органи — да съобщят тази информация на други данъчни юрисдикции.

Създаването на TIN на ЕС може да представлява най-доброто решение за преодоляване на сегашните трудности на държавите членки да идентифицират правилно всичките си данъкоплатци (физически и юридически лица), ангажирани в трансгранични операции. Дали това трябва да бъде уникален номер на ЕС или просто да се добави идентификатор на ЕС към съществуващите национални TIN, е въпрос, който следва да се проучи допълнително, тъй като следва да се проверят връзките с другите съществуващи системи на ЕС за регистрация и идентификация.

Въпреки че концепцията за TIN на ЕС е проста, изпълнението ѝ е сложен въпрос, който изисква постепенен подход. До март 2013 г. ще бъде започната публична консултация. Представянето на последващо законодателно предложение изисква допълнителни задълбочени проучвания и силната подкрепа на държавите членки. Като първа стъпка, една възможност би била да се доразвие Европейския портал за TIN, като се позволи проверка на валидността на националните TIN чрез свързване на това приложение с базите данни на държавите членки.

23. Рационализиране на ИТ инструментите

Комисията започна процес на рационализиране на ИТ инструментите в Европа с цел да се осигурят по-ефективни и рентабилни системи. По-специално, Комисията ще разгледа възможността за разработване на централно ИТ решение за електронните инструменти в подкрепа на административното сътрудничество, насочени към намаляване на ИТ разходите за държавите членки и позволяващи по-бърз и по-ефикасен обмен на информация.

4.2.2. Справяне с тенденции и механизми за данъчни измами и укриване на данъци

24. Насоки за проследяване на паричните потоци

Като вземе предвид опита на някои държави членки в тази област и вече съществуващите звена за финансово разузнаване (ЗФР), Комисията ще разработи обща методология и насоки за подобряване на достъпа на данъчните администрации до информацията относно паричните потоци, например чрез кредитни карти и европейски/офшорни банкови сметки, което ще улесни проследяването на значимите трансакции.

Първата стъпка вече е постигната чрез задълбочения обмен на опит на семинара на FISCALIS на тази тема, който се проведе през октомври 2012 г.

25. *Подобряване на техниките за управление на риска и по-специално за управление на риска в областта на спазването*

Платформата за управление на риска, създадена през 2007 г. в контекста на програмата FISCALIS е в процес на разработване на стратегически план за управлението на риска в областта на спазването. Основната цел на стратегическия план е всички държави членки да постигнат по-висока степен на спазване от страна на данъкоплатците, да се улесни третирането на трансграничните рискове и борбата срещу измамите и да се стимулира и засили сътрудничеството между държавите членки. За успешното прилагане на стратегическия план ще е необходим ангажимент от страна на всички държави членки.

Структурираният обмен на информация между данъчните и митническите администрации относно стратегиите за идентифициране на нарушения на законодателството би могъл да увеличи данните на разположение на двата органа и да осигури координирани оценки на риска и ще бъде интегриран в работата по стратегическия план.

26. *Разширяване на EUROFISC за прякото данъчно облагане*

EUROFISC предвижда бърз обмен на информация за случаи на измама в областта на ДДС. Тази сравнително нова система би могла да бъде разширена и да изпълнява подобна функция в областта на прякото данъчно облагане, по-специално с оглед откриване и бързо разпространяване на информация за често повтарящи се схеми и тенденции за измама и агресивно данъчно планиране.

За тази цел Комисията ще събере и оцени първите резултати от EUROFISC за ДДС и след това ще продължи работата си за разширяване на EUROFISC и неговата система за ранно предупреждение в областта на прякото данъчно облагане.

4.2.3. *Подобряване на спазването на данъчното законодателство*

27. *Създаване на обслужване на едно гише във всички държави членки*

Обслужването на едно гише следва да бъде въведено във всяка държава членка, за да се предоставят всички видове данъчна информация на данъкоплатците, включително непостоянно пребиваващите лица, като по този начин се улеснят трансграничните операции чрез премахване на данъчните пречки и следователно се гарантира по-добро спазване на данъчното законодателство. Вече бе предприета първа стъпка с организирането през декември 2012 г. на семинар FISCALIS на тази тема в отговор на проведената през 2012 г. публична консултация относно пречките, свързани с преките данъци в трансгранични ситуации. Комисията ще изготви обща методология и насоки в тази област.

28. *Разработване на стимули, включително програми за доброволно разкриване*

Комисията ще разгледа възможността за разработване на общи методологии и насоки за подобряване на образователните мерки, включително всеобщото използване на предварително попълнени данъчни декларации, създаването на

персонализирани интернет страници и възможността държавите членки да оповестяват своите механизми за административно сътрудничество, за да се повиши осведомеността на данъкоплатците за правомощията, с които разполагат данъчните администрации за получаването на информация от други държави.

Комисията ще проучи и възможността за разработване на стимули, като насърчава чрез общи методологии и насоки програми за доброволно разкриване, коригиране онлайн на грешки от страна на данъкоплатците (особено ако са създадени персонализирани интернет страници) и подобряването на отношенията между данъкоплатците и данъчните администрации.

29. Разработване на данъчен уеб портал

Комисията ще подобри и по възможност ще разшири съществуващия „Европейски данъчен портал“, с цел да се подобри достъпът до надеждна данъчна информация при трансгранични ситуации. Данъчният уеб портал би могъл да бъде изграден по модела на мрежата за електронно правосъдие, достъпна на уебсайта Еуропа.

Проектът е амбициозен и следва да се реализира чрез поетапен подход, като се дава приоритет на ДДС. Първата стъпка ще включва разработване на частта на данъчния уеб портал, посветена на ДДС, която ще съдържа правилата за фактуриране, приложими в държавите членки. Предвидено е уеб порталът да бъде отворен за държавите членки, които желаят да публикуват друга информация (като например данъчни ставки). Следващата стъпка ще се състои от включване на други данъчни аспекти и по-специално на прякото данъчно облагане.

30. Предложение за съгласуване на административните и наказателните санкции

Комисията ще проучи доколко е възможно и осъществимо да се съгласува определението на някои видове данъчни престъпления, включително административни и наказателни санкции за всички видове данъци. Комисията наскоро предложи правила в областта на наказателното право²³ за укрепване на борбата срещу измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС, и счита, че този въпрос заслужава по-задълбочено проучване в контекста на по-широка дискусия относно създаването на наказателна политика на ЕС. Ще бъде важно да се гарантира, че всяко действие в тази сфера е напълно интегрирано с подобни действия в други области на правото на ЕС, в съответствие с принципите, изложени в съобщението на Комисията „Към политика на ЕС в областта на наказателното право: гарантиране на ефективно прилагане на политиките на ЕС чрез наказателното право“ от 20 септември 2011 г.²⁴

²³ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред – COM (2012) 363/2 от 11.7.2012 г.

²⁴ COM (2011) 573 окончателен от 20.9.2011 г.

31. Разработване на стандартизиран одитен файл на ЕС за данъците (SAF-T)

Използването на стандартизиран одитен файл на ЕС за данъците (SAF-T) по подобие на онова, което вече е в сила или е в процес на разработване в някои държави членки, не само ще насърчи доброволното спазване на правилата от страна на данъчнозадължените лица, но и ще улесни данъчните одити.

В момента се разработва пилотен проект в специфичния контекст на съкратеното обслужване на едно гише за далекосъобщителни, радио- и телевизионни и електронни услуги. Следва да се планира по-нататъшното му развитие.

4.3. Действия, които да се предприемат в дългосрочен план (след 2014 г.)

Съществуват и редица възможни действия, изброени в Съобщението от юни, които по преценка на Съвета не следва да бъдат възприемани като приоритетни на този етап. Комисията обаче счита, че би било полезно те да се преразгледат на по-късен етап, след като напредне повече изпълнението на други по-спешни елементи от настоящия план за действие. Тези действия включват:

32. Методология за съвместни одити от специални екипи на квалифицирани одитори

Този въпрос следва да се преразгледа, след като бъде натрупан допълнителен опит от използването на съществуващите правни инструменти като едновременните одити. На тази основа биха могли да се разработят методология и насоки за съвместни одити. При необходимост и въз основа на оценка на въздействието Комисията би могла също така да предложи единна правна основа за съвместни одити, включваща различни видове данъци.

33. Разработване на взаимен пряк достъп до националните бази данни

Предвид съществуващите разпоредби в областта на ДДС по отношение на VIES²⁵ Комисията ще анализира възможностите за улесняване на прекия достъп до националните бази данни в сферата на прякото данъчно облагане. Първо обаче е необходимо да се извлекат поуки от прилагането на взаимния пряк достъп в областта на ДДС.

34. Създаване на единен правен инструмент за административно сътрудничество по отношение на всички данъци

Предвид наличието на някои общи черти в контекста на административното сътрудничество между различните данъчни области Комисията ще проучи доколко е осъществимо от правна и практическа гледна точка създаването на единен правен инструмент за административно сътрудничество за всички данъци, който да замести съществуващите понастоящем четири различни инструмента. Това ще стане след известно време, тъй като всички съществуващи правни основания за административно сътрудничество в

²⁵

Регламент № 904/2010/ЕС на Съвета.

областта на прякото и непрякото данъчно облагане, както и за възстановяване на данъци, наскоро бяха отменени и заменени от нови законодателни инициативи²⁶.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Данъчните измами и укриването на данъци поставят комплексен проблем, който изисква координиран и многостранен отговор. Агресивното данъчно планиране също е проблем, който изисква специално внимание. Това са глобални предизвикателства, с които нито една държава членка не може да се справи самостоятелно.

Настоящият план за действие определя поредица от конкретни мерки, които могат да бъдат разработени днес и през идните години. Той също така представлява общ принос към по-широката международна дискусия²⁷ относно данъчното облагане и цели да подпомогне Г-20 и Г-8 в текущата им работа в тази област²⁸. Комисията е на мнение, че комбинацията от тези действия може да осигури цялостен и ефективен отговор на различните предизвикателства, свързани с данъчните измами и укриването на данъци, и по този начин може да допринесе за повишаване на справедливостта на данъчните системи на държавите членки, за запазване на така необходимите данъчни приходи и в крайна сметка за подобряване на правилното функциониране на вътрешния пазар.

С цел да гарантира, че описаните в настоящия план за действие дейности ще бъдат надлежно изпълнени, Комисията ще въведе подходящ мониторинг и инструменти за отчитане, което по-специално включва редовен обмен на гледни точки в съответните комисии и работни групи въз основа на подробни въпросници.

²⁶ Директива 2010/24/ЕС на Съвета от 16 март 2010 г. относно взаимната помощ при събиране на вземания, свързани с данъци, такси и други мерки (ОВ L 84, 31.3.2010 г., стр. 1.). Регламент (ЕО) № 904/2010 на Съвета от 7 октомври 2010 г. относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данъка върху добавената стойност (ОВ L 268, 12.10.2010 г., стр. 1.). Директива 2011/16/ЕС на Съвета от 15 февруари 2011 г. относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане и за отмяна на Директива 77/799/ЕИО (ОВ L 64, 11.3.2011 г., стр. 1.); Регламент № 389/2012/ЕС на Съвета от 2 май 2012 г. относно административното сътрудничество в областта на акцизите и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2073/2004 (ОВ L 121, 8.5.2012 г., стр. 1.).

²⁷ Вж. напр. Съвместната декларация на Обединеното кралство и Германия от 5.11.2012 г., в която се призовава за международни действия за укрепване на данъчните стандарти, http://www.hm-treasury.gov.uk/chx_statement_051112.htm

²⁸ Вж. Декларация на лидерите на страните от Г-20 от 19 юни 2012 г., Лос Кабос. „Ние още веднъж подчертаваме необходимостта да се предотврати подкопаването на данъчната основа и прехвърлянето на печалбата и внимателно ще следим текущата работа на ОИСР в тази област“