

Правни аспекти на борбата с измамите с данъка върху добавената стойност в ЕС

доц. д-р Пенко Димитров

Резюме на английски (Summary): *The fight against tax fraud at EU level, whose aim is to complement and support the efforts for the same purpose on national level, is one of the EU Institutions' main priorities in their respective activities. To this end, a number of measures are continuously put in place both against VAT fraud and for its timely discovery through the widening and the improvement of the EU legislation.*

Key words: *European Union, tax fraud, VAT, inter-EU transactions, cooperation in tax matters, tax administrations, solidary responsibility, fraud fight.*

ВЪВЕДЕНИЕ

Учредителните договори на ЕС предоставят на държавите – членки автономия в областта на регулирането на данъчните отношения. Но практиката показва, че има риск съществуващите несъответствия между данъчните системи на държавите - членки на ЕС да доведат до редица негативни последици, към които се отнасят: нарушаване на конкуренцията, отклоняване на търговията и подкопаване на финансовите ресурси на ЕС. Тези последици водят до повече измами и укриване на данъци. В тази връзка държавите - членки още преди години стигат до извода, че е необходимо да се насърчава интензивното сътрудничество на всички нива между администрациите, които са отговорни за косвеното данъчно облагане, с цел подобряване функционирането на данъчните системи в ЕС.

Необходимостта от създаването на стратегия за борба с данъчните измами на общностно равнище, която да допълва и подкрепя усилията, полагани на национално равнище, се признава от Съвета в неговите заключения още от ноември 2006 г и юни 2007 г. . Европейският парламент също нееднократно е изразявал подкрепата си за стратегията на ЕС по отношение на данъчните измами. Създадена бе и експертна група за стратегията за борба с данъчните измами (ATFS), която подготвя ключовите елементи на цялостна стратегията за борба с измамите в рамките на ЕС.

На ниво ЕС, Комисията води активна политика по отношение на механизмите за предотвратяване на избягването на данъчното облагане в областта на косвените данъци и най-вече във връзка с данъка върху добавената стойност (ДДС). Тази политика е решително повлияна от увеличеното равнище на хармонизация в областта на косвеното данъчно облагане и от факта, че в Директива 2006/112/ЕО¹⁰³ се съдържат специфични правила и процедури, позволяващи на държавите - членки да предприемат мерки срещу избягването на данъчното облагане. В тази връзка, Комисията работи в тясно сътрудничество с държавите - членки и посредством специализирани работни групи предприема активна позиция за борба с измамите.

ИЗЛОЖЕНИЕ

За ефикасна борба срещу измамите с ДДС на вътрешния пазар се изисква общ подход както в законодателната област, така и по отношение на някои аспекти на оперативното управление на системата за прилагане на ДДС, които към момента са регулирани изключително от държавите - членки. А различията в оперативното управление между държавите - членки предоставят на извършителите на измами възможност да намалят ефикасността на общностните законодателни мерки, които са в основата му, като пренасочват своите операции към държавите - членки, които не прилагат ефективно посочените мерки.

¹⁰³ Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 година относно общата система на данъка върху добавената стойност, Официален вестник н° L 347, 11/12/2006 стр. 0001 – 0118.

Административната система по прилагането на ДДС изисква значително сътрудничество между администрациите, тъй като при сега действащите механизми съществуват различни вратички, даващи възможност да се избегне плащането на данъка. Ето защо борбата с измамите е приоритетна цел на Общността. Сред по-важните изменения на Шеста директива в това отношение са Административното сътрудничество в областта на ДДС¹⁰⁴ и Взаимопомощ при изплащането на вземания¹⁰⁵ приети съответно през 2003 г. и юни 2001 г.

При подготовката на предложения за промени в нормативната уредба на ниво ЕС, Комисията следи за запазване на равновесието между необходимостта от общностен подход от една страна и съобразяването с националните структури и с практиките на данъчните администрации, от друга.

Ръководните начала в този процес са:

- необходимостта на данъчните администрации от бърза и точна информация;
- оптимизиране на използването на тази информация от страна на данъчните администрации;
- повишаване на възможностите за действие срещу извършителите на измами;
- съобразяване с нуждите и очакванията на спазващите правните норми предприятия, по-специално последните да не бъдат товарени с излишна административна тежест, водеща до допълнителни разходи за привеждане в съответствие и за гарантиране на правна сигурност.

Мерките, които се предприемат могат да бъдат групирани в *три категории*.

➤ **Мерки за укрепване на данъчните системи и на данъчното сътрудничество с цел предотвратяване на измамите с ДДС.**

- Общи минимални стандарти за регистрация и дерегистрация на данъчнозадължени лица в ЕС;

Наличието на правилен и валиден идентификационен номер по ДДС е основен елемент от сега действащите разпоредби по ДДС, тъй като чрез него се определят правилата и задълженията, които трябва да се прилагат, особено по отношение на вътреобщностната търговия. И за данъчните администрации и за бизнеса е необходимо да могат да разчитат на правилна информация относно статуса на търговеца във връзка с ДДС.

- Своевременното потвърждаване на информацията свързана с данъчния статус на субектите;

Въпросната информация трябва да бъде предоставяна на икономическите оператори по най-ефикасен начин. Понастоящем търговците могат да проверят валидността на идентификационния номер по ДДС на своите бизнес - партньори, идентифицирани за целите на ДДС в друга държава - членка. Само някои държави - членки обаче предоставят информация за името и адреса на посочения бизнес - партньор. Вече бе постигнато съгласие, за да се гарантира, че потвърждаването на името и адреса може да се получи по електронен път за всички държави - членки. Това потвърждаване би следвало също така да предостави по-голяма правна сигурност на запитващото лице, защото то ще е обвързващо за съответната данъчна администрация.

- Хармонизиране на правилата за фактуриране;

Фактурирането е основен елемент на сега действащата система за ДДС. Законодателно предложение, целящо опростяване, хармонизиране и модернизиране на действащите правила за фактуриране би намалило административната тежест за предприятията.

¹⁰⁴ (COM (2001) 294).

¹⁰⁵ (COM (1998) 364).

Мерки като уеднаквяване на периодите за съхранение на фактурите и хармонизирани правила за срока на издаване на фактура също могат да улеснят контрола в държавите - членки.

- Отстраняване на различията при тълкуване на понятието изискуемост на ДДС при вътреобщностни сделки.

Обменът на информация между държавите - членки относно вътреобщностните сделки е ключов елемент, позволяващ на държавата - членка на покупката да открие съответните доставки. Това обаче изисква държавите - членки да тълкуват по един и същи начин понятието изискуемост на ДДС за вътреобщностни доставки и придобивания на стоки, за да се осигури отчетност и в двете държави – членки едновременно. Различните тълкувания водят до несъответствия, които намаляват годността на събраната информация. Такива различия намаляват ползата от законодателното предложение за намаляване на сроковете за представяне на извлеченията за рекапитулация и справките - декларации за ДДС, които понастоящем се обсъждат в Съвета.

➤ **Мерки за повишаване на ефикасността на данъчната администрация с оглед на разкриването на измами по ДДС.**

Разкриването на трансгранични измами с ДДС в Европейския съюз зависи до голяма степен от информацията за вътреобщностните сделки. Тази информация се представя от търговците и се обменя между държавите - членки в съответствие с разпоредбите от 1993 г. С цел ефикасна борба с измамите в настоящата бизнес среда, сроковете, наличната информация, нейната целева насоченост и качество, както и обработката ѝ трябва да се подобрят.

- Съкращаване на сроковете както за отчитането на вътреобщностните сделки от страна на търговците, така и за обмена на информация между данъчните администрации;

По този начин ще се гарантира, че данъчните власти на държавите - членки на получаване ще са информирани много по-бързо отколкото сега за вътреобщностните придобивания, осъществявани на тяхна територия и следователно ще имат възможност да действат на по-ранен етап.

- Хармонизиране на правилата за освобождаване от ДДС при внос на равнището на ЕС;

Злоупотребата с освобождаването от ДДС при внос, последван от вътреобщностна доставка или прехвърляне е една от слабостите на сега действащите правила за разкриване на схеми за измами с ДДС. Всъщност нито информацията, която трябва да бъде обменяна между митническите и данъчните администрации на държавата на вноса, е организирана правилно, нито съответната информация се предава ефикасно на следващата държава - членка. Поради това Комисията е предложила приемането на хармонизирани правила на равнището на Общността за прилагане на това освобождаване.

- Укрепване на административното сътрудничество в областта на ДДС между държавите – членки, като периодически се преразглеждат и ако е необходимо се изменят отделни елементи на регламента за административното сътрудничество в областта на ДДС от 2004 г. с цел повишаване на тяхната ефективност;

В тази насока в рамките на ЕС функционира многогодишни програми в областта на данъчното облагане. Към тях се отнасят: „MatthaeusTax“ въведена през 1993 г., „Фискалис 1998-2002“, „Фискалис 2003-2007“, „Фискалис 2007- 2013“ и „Фискус 2014-2020“.

Програмата „Фискалис 2007-2013“, поставя особено ударение върху компютризираните системи за обмен на информация като основа за сътрудничество между държавите - членки. Около 70 % от бюджета на програмата е изразходван за създа-

ването на такива системи. Останалите 30 % са инвестирани в дейности по обучение и сътрудничество за служители от националните данъчни служби.

Новата Програма „Фискус“ (FISCUS) (2014-2020 г.) е продължение на предишните програми. Предвижда се тя да стартира от началото на 2014 г. В съответствие с политиката на ЕК, насочена към опростяване на връзките между администрациите на отделните държави - членки и натрупания опит от предходните програми „Митници“ и „Фискалис“, се предлага създаването на една единна бъдеща програма (FISCUS), в която се запазват специфичните характеристики на дейността на митниците и данъчните администрации, свързани с данъчното облагане. Очаква се чрез стимулиране на техническия напредък и иновациите, националните данъчни администрации да преминават изцяло към електронни данъчни администрации, като новата програма ще допринесе за създаването на единен цифров пазар. Предвижда се тя да се нарича „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“.

- Автоматичен достъп на компетентните органи на държавите - членки до определени данни, налични в базата-данни на друга държава - членка, свързани с идентификацията и дейностите на данъчнозадължените лица, който бе въведен от началото на 2013 г. ;

- Създадена бе европейска мрежа, наречена Еврофиск, за по-близко оперативното сътрудничество между държавите - членки в борбата срещу измамите с ДДС. Основните задачи на Еврофиск са да предостави многостранна система за ранно предупреждение в областта на борбата с измамите с ДДС, която да може надеждно да бъде развита в един вид оценка на общия риск при вътреобщностните сделки, да координира обмена на информация и работата на участващите държави - членки в действията във връзка с получените предупреждения.

➤ **Мерки за увеличаване на капацитета на данъчната администрация да събира данъци и данъчни вземания.**

На ниво ЕС се предприемат мерки за увеличаване на възможностите за националните данъчни администрации да възстановяват загуби от несъбран ДДС в трансгранични случаи. Насърчават се държавите - членки да предприемат съдебни действия срещу извършителите на измами на тяхна територия, чието участие е довело до загуби от несъбран ДДС в друга държава - членка.

- Една от тези мерки е солидарна отговорност на съответния оператор за загубите на данъци в държавата - членка, която не е имала възможност да предприеме действие срещу измамата при липса на подходяща информация за облагаемите доставки на нейна територия, която е регламентирана в директивата за ДДС, но до момента нейното използване от държавите - членки се ограничава до националните сделки;

- Съвместна отговорност за защита на приходите на всички държави - членки чрез въвеждане на национално равнище на подходящо законодателство, с цел да се осигури предприемането на съпоставими защитни мерки срещу извършителите на измами с ДДС във вид на санкции или наказателни производства, независимо от това дали извършената измама води до загуба на приходи на тяхната собствена територия или на територията на други държави - членки.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Очевидна е необходимостта от подходяща защита във всички държави - членки на всички приходи от ДДС, независимо от това в коя държава - членка се дължи данъкът.

На ниво ЕС от една страна съществува възможност да се доразвият установените модели, а от друга страна е налице и необходимостта да се избегнат повтарящите се усложнения за бизнеса в резултат на това, че изискванията относно ДДС

стават все по-многобройни. Поради това Комисията препоръчва на държавите - членки да координират своето развитие в областта на информационните технологии.

Изложените по-горе мерки осигуряват общ подход с цел усъвършенстване на предоставените на данъчната администрация инструменти за борба с измамите с ДДС на различните етапи на този процес.

Успехът на стратегията за борба с измамите на равнището на Общността зависи в крайна сметка от това, какви мерки приемат европейските институции и колко бързо след това тези мерки се прилагат на практика. Следователно основната отговорност и в бъдеще ще е на държавите - членки.

ЛИТЕРАТУРА

1. Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 година относно общата система на данъка върху добавената стойност, Официален вестник п° L 347, 11/12/2006 стр. 0001 – 0118.

2. Директива 2008/117/ео на съвета от 16 декември 2008 година за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност с цел борба с данъчните измами, свързани с вътреобщностните сделки, <http://eur-lex.europa.eu>.

3. Договор от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност, подписан в Лисабон на 13 декември 2007 г., Официален вестник С 306 на Европейския съюз, 2007/С 306/01.

4. Регламент относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данъка върху добавената стойност, <http://eur-lex.europa.eu>

5. Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данък добавена стойност, <http://eur-lex.europa.eu>.

6. Регламент за изпълнение (ЕС) № 79/2012 за определяне на подробни правила за прилагане на някои разпоредби на Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данък добавена стойност, <http://eur-lex.europa.eu>.

За контакти:

Доц. д-р Пенко Василев Димитров, Катедра “Правни науки и екология”, Стопанска академия „Д. А. Ценов” - Свищов, тел. : 0886/244088, e-mail: penkodimitrov@uni-svishtov.bg