



Брюксел, 7.4.2016 г.
COM(2016) 148 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА
И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

относно план за действие във връзка с ДДС

Към единно пространство на ЕС по отношение на ДДС — Време за избор

Съдържание

1	Въведение: въпросът за единно пространство на ЕС по отношение на ДДС	3
2	Нови и съществуващи политически инициативи.....	5
2.1	Премахване на препятствията, свързани с ДДС, пред електронната търговия на единния пазар	6
2.2	Към пакет във връзка с ДДС за МСП	6
3	Неотложни мерки за справяне с несъответствието при ДДС	7
3.1	Подобряване на сътрудничеството в рамките на ЕС и с държави извън ЕС.....	7
3.2	Към по-ефикасни данъчни администрации	8
3.3	Подобряване на доброволното спазване на изискванията	9
3.4	Събиране на данъците.....	9
3.5	Временна дерогация, позволяваща на държавите членки да се справят с национални и структурни измами	9
4	Средносрочни мерки за справяне с несъответствието при ДДС: към сигурно единно пространство на ЕС по отношение на ДДС.....	10
5	Към политика на осъвременени ставки.....	12
5.1	Вариант 1: Разширяване и редовен преглед на списъка на стоки и услуги, които отговарят на условията за намалени ставки	14
5.2	Вариант 2: Премахване на списъка.....	14
6	Заключение	15
7	График.....	16

1 ВЪВЕДЕНИЕ: ВЪПРОСЪТ ЗА ЕДИННО ПРОСТРАНСТВО НА ЕС ПО ОТНОШЕНИЕ НА ДДС

Настоящият план за действие очертава пътя към създаването на единно пространство на ЕС по отношение на ДДС¹. Пространство по отношение на ДДС, което може да е в подкрепа на един по-задълбочен и по-справедлив единен пазар и да спомага за увеличаване на заетостта, растежа, инвестициите и конкурентоспособността. Пространство по отношение на ДДС, което е подобаващо за XXI век.

Общата система на ДДС е съществен елемент на европейския единен пазар. Премахвайки причините за нарушаване на конкуренцията и пречките пред свободното движение на стоките, тя улесни търговията на единния пазар. Системата е важен и нарастващ източник на приходи в ЕС, събирайки почти 1 трилион евро през 2014 г., което съответства на 7 % от БВП на ЕС². Един от собствените ресурси на ЕС също се основава на ДДС. Като данък върху потреблението на широка основа, той е една от формите на облагане, благоприятстващи растежа в най-голяма степен.

Но системата на ДДС се оказва неспособна да отговори на предизвикателствата на днешната глобална, цифрова и мобилна икономика. Настоящата система на ДДС, която беше замислена като преходна, е фрагментирана, сложна за все по-големия брой предприятия, осъществяващи трансгранична дейност, и създава възможности за измами — националните и трансграничните сделки се третират различно, а в рамките на единния пазар могат да се купуват стоки и услуги без ДДС.

Понастоящем е налице неотложна необходимост от реформа на системата:

- тя трябва да бъде по-опростена за използване от предприятията. Разходите за спазване на разпоредбите са значително по-високи при търговията на единния пазар, отколкото при националния обмен³, като същевременно сложността задушава бизнеса, особено малките и средните предприятия (МСП)⁴;
- тя трябва да води борба с нарастващия риск от измами. „Несъответствието при ДДС“ между очакваните и действително събраните приходи се оценява на 170 милиарда евро⁵, като само трансграничните измами възлизат на 50 милиарда евро пропуснати приходи всяка година⁶;

¹ Данък добавена стойност.

² 17,5 % от националните данъчни приходи, включително социалноосигурителните вноски (Евростат).

³ Ernst & Young, *Implementing the 'destination principle' to intra-EU B2B supplies of goods – Feasibility and economic evaluation study* (Прилагане на „принципа на облагане в държавата по местоназначение“ спрямо доставките на стоки между търговци в рамките на ЕС — проучване на осъществимостта и икономическата оценка), 2015 г.

⁴ Разходите на бизнеса за спазване на разпоредбите се оценяват на между 2 и 8 % от събирания ДДС, Institute for Fiscal Studies, *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system* (Ретроспективна оценка на елементите на системата на ДДС на ЕС), 2011 г.

⁵ Разликата между очаквания приход от ДДС и действително събрания ДДС от националните органи. Несъответствието при ДДС дава оценка на пропуснатите приходи поради измами и отклонение от данъчно облагане, избягване на данъци, несъстоятелност, финансова неплатежоспособност и погрешно определяне на размера, CASE, *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States* (Проучване за количествено определяне и анализ на несъответствието при ДДС в държавите — членки на ЕС), 2015 г.

⁶ Ernst & Young, 2015 г.

- тя трябва да бъде по-ефикасна, по-специално при оползотворяването на възможностите на цифровите технологии и намаляването на разходите за събиране на приходите;
- тя трябва да се основава на по-голямо доверие — доверие между бизнеса и данъчните администрации, както и между данъчните администрации на ЕС.

Накратко, ДДС трябва да бъде осъвременен и обновен. Постигането на тази цел няма да бъде лесно. Настоящата система се оказва трудна за реформиране и изискването за единодушие между всички държави членки за всяка промяна представлява сериозно предизвикателство. Въпреки това, да се работи във все по-голяма степен по обичайния начин не е решение. Простото добавяне на нови нива на задължения и проверки с цел справяне с измамите ще увеличи дори повече разходите за спазване на разпоредбите и правната несигурност за всички предприятия, включително надеждните, и допълнително ще затрудни функционирането на единния пазар. Опростяването „на парче“ също е малко вероятно да проработи.

Действия са необходими сега. Време е за създаването на истински единно пространство на ЕС по отношение на ДДС за единния пазар.

За целта сега Комисията планира да представи законодателно предложение за въвеждане на окончателна система на ДДС⁷. Тази окончателна система ще отразява съгласието на законодателите в ЕС, че системата на ДДС следва да се основа на принципа на облагане в държавата по местоназначение на стоките. Това означава, че правилата за облагане, в съответствие с които доставчикът на стоките събира ДДС от своя клиент, ще обхващат и трансграничните сделки. Само тази промяна следва да допринесе за намаляване на трансграничните измами с ДДС с 40 милиарда евро годишно⁸.

Тъй като подготовката и приемането на толкова значителна промяна в начина на функциониране на ДДС ще отнеме известно време, Комисията ще продължи успоредно да работи по редица други свързани инициативи, допринасящи за преодоляване на предизвикателствата, свързани със системата на ДДС. Някои от тези инициативи вече бяха оповестени и ще бъдат допълнени с други мерки, допринасящи за незабавно справяне с измамите.

При настоящата система е затруднено третирането на иновативни бизнес модели и на технологичния напредък в днешната цифрова среда. Различните ставки на ДДС за физически и цифрови стоки и услуги не отразяват напълно днешните реални условия. Освен това държавите членки се чувстват неоправдано ограничени в своята политика на определяне на ставките. Промяната на модела през последните години с преминаване към принципа на облагане в държавата по местоназначение изисква по-цялостно обмисляне на последиците за системата на ДДС и правилата на ЕС, уреждащи ставките на ДДС.

Най-общо, настоящият план за действие очертава необходимите последователни стъпки към единно пространство на ЕС по отношение на ДДС. В него са формулирани

⁷ Като част от програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT).

⁸ Ernst & Young, 2015 г.

незабавни и неотложни действия за справяне с несъответствието при ДДС и адаптиране на системата на ДДС към цифровата икономика и потребностите на МСП. В него се предвижда ясна и по-дългосрочна ориентация по отношение на окончателната система на ДДС и ставките на ДДС. Сега са необходими решения по всички тези въпроси. Преди всичко е необходимо политическо лидерство, за да се преодолеят дълбоко вкоренените препятствия, които блокираха напредъка в миналото, и най-накрая да се приемат необходимите реформи за борба с измамите, премахване на административните пречки и намаляване на регулаторните разходи, за да се опрости работата на европейските предприятия.

2 Нови и съществуващи политически инициативи

Комисията последователно настояваше за реформа на системата на ДДС. Неотдавна, след широк и плодотворен обществен дебат, започнал през декември 2010 г. със *Зелена книга относно бъдещето на ДДС*⁹, през декември 2011 г. Комисията представи своите заключения в *Съобщение относно бъдещето на ДДС*¹⁰ и определи приоритетните действия за следващите години.

По този повод, след много години неуспешни опити, Комисията се отказа от целта за прилагане на окончателния режим на ДДС въз основа на принципа на облагане на всички трансгранични доставки на стоки в държавата членка на произход при същите условия, които се прилагат за националния обмен, включително ставките на ДДС. Европейският парламент¹¹ и Съветът¹² постигнаха съгласие, че окончателната система следва да се основава на принципа на облагане в държавата членка по местоназначение на стоките.

Инициативите, които бяха осъществени тогава, включваха:

- — механизма за бързо реагиране за борба с внезапни и мащабни измами с ДДС¹³;
- — прилагането на новите правила за мястото на доставка в съответствие с общите принципи — на мястото по местоназначение — за далекосъобщителни услуги, услуги по разпространение на радио и телевизия и електронни услуги, предоставяни на крайни потребители, с обслужване на едно гише с цел улесняване на спазването на данъчните разпоредби¹⁴;
- — нова, по-прозрачна система за управление на системата на ДДС на ЕС, в която всички заинтересовани страни участват много по-непосредствено¹⁵.

⁹ COM(2010) 695, Работен документ на службите на Комисията SEC(2010) 1455, 1.12.2010 г.

¹⁰ COM(2011) 851, 6.12.2011 г.

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=BG&reference=P7-TA-2011-0436>

¹² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130257.pdf.

¹³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/138239.pdf.

¹⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_en.htm#new_rules.

¹⁵ Бяха създадени Експертната група по ДДС и Форумът на ЕС за ДДС и бяха публикувани обяснителни бележки и насоки на Комитета по ДДС.

След това бяха предприети други инициативи с цел премахване на препятствията, свързани с ДДС, пред цифровото развитие и развитието на МСП на единния пазар и преглед на правилата за ДДС в публичния сектор¹⁶.

2.1 Премахване на препятствията, свързани с ДДС, пред електронната търговия на единния пазар

Настоящата система на ДДС за трансграничната електронна търговия е сложна и скъпа както за държавите членки, така и за бизнеса. Средните годишни разходи за доставка на стоки в друга държава от ЕС се оценяват на 8 000 EUR¹⁷. Освен това предприятията в ЕС са в неблагоприятно конкурентно положение, тъй като доставчиците извън ЕС могат да доставят освободени от ДДС стоки на потребители в ЕС съгласно разпоредбите за освобождаване на вноса на малки пратки (почти 150 милиона освободени от ДДС пратки са били внесени през 2015 г.¹⁸). Освен това сложността на системата затруднява държавите членки да гарантират спазването на разпоредбите, като загубите се оценяват на около 3 милиарда евро годишно¹⁹.

Както беше оповестено през май 2015 г. в Стратегията за цифровия единен пазар²⁰, Комисията ще представи законодателно предложение до края на 2016 г. с цел осъвременяване и опростяване на ДДС за трансграничната електронна търговия, по-специално за МСП. Това ще включва:

- разширяване обхвата на механизма за обслужване на едно гише така, че да включва и онлайн продажбите на материални вещи, извършвани от предприятията на държавите от ЕС и на държави извън ЕС, за крайни потребители;
- въвеждане на общи за целия ЕС мерки за опростяване (например праг за ДДС²¹) с цел подпомагане на малки стартиращи предприятия за електронна търговия;
- разрешаване на извършването на проверки в държавата на произход, включително единен одит на трансграничните предприятия;
- премахване на освобождаването от ДДС на вноса на малки пратки от доставчици извън ЕС.

2.2 Към пакет във връзка с ДДС за МСП

Най-общо, МСП понасят пропорционално по-високи разходи за спазване на разпоредбите за ДДС, отколкото големите предприятия, поради сложността и

¹⁶ Съгласно специални разпоредби, датиращи от 70-те години, някои дейности на организации в публичния сектор или дейности, считани за такива в обществен интерес, не се облагат с ДДС. Оттогава те все повече се дерегулират или отварят за частния сектор, което засилва опасенията за възможен изкривяващ ефект от тези правила върху конкуренцията и за тяхната сложност. Комисията проучи евентуални мерки за преодоляване на проблемите.

¹⁷ Предварителни данни от провеждащо се проучване на Комисията относно препятствията, свързани с ДДС, пред трансграничната електронна търговия.

¹⁸ Пак там.

¹⁹ Пак там.

²⁰ COM(2015) 192, 6.5.2015 г.

²¹ Под който не се изисква регистрация в други държави членки или в механизма за обслужване на едно гише за трансграничните доставки.

фрагментираността на системата на ДДС на ЕС²². Поради това, в допълнение към новата стратегия за единния пазар²³, Комисията подготвя всеобхватен пакет за опростяване за МСП, който цели създаването на среда, способстваща техния растеж и благоприятстваща трансграничната търговия. По-конкретно, специалният режим за малки предприятия ще бъде подложен на преглед. Пакетът ще бъде представен през 2017 г.

Комисията ще извлече поуки и от оттеглянето на предложението за стандартна справка-декларация за ДДС²⁴, която остава важна област за опростяване, и ще продължи да обмисля как да облекчи разходите за спазване на разпоредбите за МСП в това отношение.

3 НЕОТЛОЖНИ МЕРКИ ЗА СПРАВЯНЕ С НЕСЪОТВЕТСТВИЕТО ПРИ ДДС

Настоящите равнища на несъответствието при ДДС изискват неотложни действия в три направления: постигане на по-добро административно сътрудничество, подобряване на доброволното спазване на разпоредбите и колективно подобряване на функционирането на европейските данъчни администрации. Освен това бурното развитие на електронната търговия налага нов подход към събирането на данъците.

3.1 Подобряване на сътрудничеството в рамките на ЕС и с държави извън ЕС

Както се признава от Европейската сметна палата²⁵, инструментите за административно сътрудничество между данъчните администрации не се използват достатъчно. Освен това дейността на Еврофиск²⁶ не беше достатъчно амбициозна. Следователно е нужно да преминем от съществуващите модели на сътрудничество, основани на обмяна на информация между държавите членки, към нови модели на споделяне и съвместно анализиране на информацията и общи действия. Държавите членки следва да се възползват от капацитета за управление на риска на равнището на ЕС, който им позволява да установяват бързо и по-ефективно мрежи за измами и да ги разбиват.

Това включва разглеждане на начини за засилване на ролята и въздействието на Еврофиск, с оглед да се направи качествен скок напред към по-съвременна структура. С подкрепата на Комисията компетентните служители, работещи в Еврофиск, следва да имат пряк достъп до съответна информация, съхранявана в различни държави членки, която им позволява да обменят, споделят и анализират ключова информация и да предприемат съвместни одити. Законодателно предложение за осъществяване на тези подобрения ще бъде внесено за обсъждане през 2017 г.

Налице е също така потребност от засилване на взаимопомощта при събиране на данъчни задължения.

²² Institute for Fiscal Studies, вж. по-горе.

²³ COM(2015) 550, 28.10.2015 г.

²⁴ COM(2013) 721, 23.10.2013 г.

²⁵ Специален доклад № 24/2015: Борба с измамите с ДДС в рамките на Общността — необходими са допълнителни действия, 3 март 2016 г.

²⁶ Еврофиск е мрежа от национални служители, създадена за бърз обмен на целенасочена информация относно измами с ДДС.

Борбата с организирани престъпни мрежи и измамите с ДДС при вноса също изисква премахване на препятствията пред ефективното сътрудничество между данъчните администрации и митниците, както и с правоприлагащите органи и финансовите институции на национално равнище и на равнището на ЕС. Във връзка с това значима роля може да изиграе приемането на предложенията на Комисията относно защитата на финансовите интереси на ЕС²⁷ с цел обхващане на измамите с ДДС в целия ЕС, както и предложението за създаване на Европейска прокуратура²⁸.

Накрая, по-доброто сътрудничество в областта на ДДС с международни организации и държави извън ЕС следва да направи възможно разширяването на обхвата на системата на ЕС за административно сътрудничество така, че да включва и държави извън ЕС, по-специално с цел гарантиране на ефективно облагане на електронната търговия.

3.2 Към по-ефикасни данъчни администрации

Отговорност на данъчните администрации на държавите членки е да наложат прилагането на данъчното законодателство. Събирането на ДДС и борбата с измамите в условията на глобална икономика изискват силни данъчни администрации, които разполагат с необходимите средства, за да си помагат взаимно. В много препоръки в рамките на европейския семестър държавите членки се призовават да подобрят спазването на данъчните разпоредби и капацитета на своите данъчни администрации. Ето защо следва да се направи повече за обмен и прилагане на най-добрите практики в тази област.

Модернизирането на събирането на ДДС също би могло да донесе значителни ползи. Електронното управление и цифровите данъчни сметки биха улеснили процедурите за данъчните органи и биха намалили тежестта за предприятията, както в рамките на държавите членки, така и извън тях. Освен това, то може да спомогне за повишаване на доверието и в борбата с измамите.

Сега е моментът да се разработи в тясно сътрудничество обща програма за данъчните администрации, за да се изгради доверие и да се укрепи капацитетът на данъчните администрации за справяне с измамите и адаптиране към процесите в икономиката. Комисията ще:

- предприеме стъпки за стратегическо обсъждане между ръководителите на 28-те данъчни администрации и с митниците, за да се формулира такава програма;
- улесни споразуменията относно минималните стандарти за качество за основни функции и оценка на данъчните администрации;
- предостави платформи за обмен на знания и опит и техническа помощ в подкрепа на реформите²⁹.

²⁷ COM(2012) 363, 11.7.2012 г., Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред.

²⁸ COM(2013) 534, 17.7.2013 г., Предложение за Регламент на Съвета за създаване на Европейска прокуратура.

²⁹ Службата за подкрепа на структурните реформи на Комисията също би могла да се включи.

3.3 Подобряване на доброволното спазване на изискванията

Важно е също така да се подобри доброволното спазване на разпоредбите и сътрудничеството между предприятията и данъчните органи. Комисията ще подпомага този процес, като реализира или подкрепя финансово конкретни проекти, като ефективни механизми за предотвратяване и разрешаване на спорове в рамките на Форума на ЕС за ДДС, и ще улеснява споразуменията между данъчните администрации и икономическите сектори.

3.4 Събиране на данъците

Електронната търговия, съвместното потребление и други нови форми на стопанска дейност са едновременно предизвикателство и възможност от гледна точка на събирането на данъците. Това е така както в национален, така и в трансграничен план. Държавите членки трябва да работят съвместно и с подкрепата на Комисията, за да определят и обменят най-добри практики за справяне с тези предизвикателства. Новите подходи към събирането на данъците могат да включват, наред с друго: нови инструменти за отчитане, нови инструменти за одитиране, определяне на нова роля на някои пазарни посредници.

3.5 Временна дерогация, позволяваща на държавите членки да се справят с национални и структурни измами

Измамите с ДДС не засягат всички държави от ЕС в еднаква степен. Наистина несъответствието при ДДС варира от под 5 % до над 40 %. Някои по-силно засегнати държави членки поискаха разрешение за въвеждане на временна общоприложима система на самоначисляване, което представлява дерогация от общите принципи на Директивата за ДДС³⁰. Тези искания имат за цел справяне с широко разпространени измами с ДДС, като се отчитат особеностите на въпросните държави членки.

Комисията признава необходимостта от намиране на практически и краткосрочни решения за справяне с измамите с ДДС. Макар че тези искания излизат извън възможностите на настоящата Директива за ДДС³¹ и следователно изискват законодателно изменение, Комисията ги приема много сериозно и ще направи задълбочена оценка на техните политически, правни и икономически последици, преди да представи своите заключения. Подобни дерогации не следва да възпрепятстват прекомерно нормалното функциониране на единния пазар и за тях би се изисквало единодушие в Съвета. Тази оценка ще включва подробен анализ, за да се гарантира пълно и точно разбиране на положението и на възможните последици от временните дерогации. Възможното въздействие върху бизнеса и данъчните администрации особено по отношение на разходите за приспособяване, както и прехвърлянето на измамите в съседни държави и в търговията на дребно ще бъдат елемент от решаващо значение, който трябва да се вземе предвид.

При всички случаи съществуват надеждни административни мерки за възпиране на измамите, които са доказали своята ефективност в много държави членки. Поради това

³⁰ Директива 2006/112/ЕО от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност.

³¹ Член 395 от Директивата за ДДС.

Комисията също има готовност да помогне на засегнатите държави членки да подобрят своя капацитет за събиране на данъците и контрол. Биха могли да се приложат бързо програми за всеобхватни реформи, основани на задълбочен анализ на несъответствието при ДДС и схемите за измами в тези държави членки, и които доразработват най-добрите практики. Това би могло да включва финансова подкрепа от Комисията и експертен опит на национални данъчни администрации с добри резултати в тази област. Освен това е възможно Еврофиск да помогне с извършването на анализ на риска и да бъдат предприети съвместни одити, за които националните данъчни администрации биха могли да предоставят доброволно помощта си.

Оценката на тези дерогации ще се прави, без да се засягат предложенията за въвеждане на окончателна система на ДДС, които предстои да бъдат представени от Комисията. Комисията ще докладва относно напредъка по този въпрос до юни тази година.

4 СРЕДНОСРОЧНИ МЕРКИ ЗА СПРАВЯНЕ С НЕСЪОТВЕТСТВИЕТО ПРИ ДДС: КЪМ СИГУРНО ЕДИННО ПРОСТРАНСТВО НА ЕС ПО ОТНОШЕНИЕ НА ДДС

Настоящата система, която се прилага от 1993 г. и която се очакваше да бъде преходна, разделя всяка трансгранична сделка на освободена трансгранична доставка и облагаемо трансгранично придобиване. Тя е подобна на митническата система, но без равностойни проверки и следователно е в основата на трансграничните измами.

Измами от този вид се извършват, когато доставчик твърди, че е превозил стоките до друга държава членка, а всъщност стоките се използват/консумират на национално равнище, без плащане на ДДС, или по-специално когато клиент по трансгранична сделка купува стоки или услуги без ДДС, а начислява ДДС, без да го внася на данъчните органи. В същото време сделката предоставя на неговия клиент право на приспадане на данъка³².

Вече е крайно време да се приеме унифициран подход за справяне с подобни измами, който е напълно съвместим с изискванията на единния пазар. Дори посочените по-горе амбициозни административни действия за справяне с несъответствието при ДДС, макар и полезни, не биха били достатъчни сами по себе си да сложат край на трансграничните измами.

В едно сигурно единно пространство на ЕС по отношение на ДДС трансграничните сделки ще бъдат третираны по същия начин както сделките на национално равнище, като така се отстранява присъщата слабост на системата, и ще бъдат интегрирани управлението и прилагането на ДДС чрез по-тясно сътрудничество между данъчните администрации.

След заключенията на Съвета от месец май 2012 г. Комисията започна прозрачен диалог с държавите членки и други заинтересовани страни³³ с цел подробно проучване на възможните варианти за прилагане на „принципа на облагане в държавата по

³² „Вътреобщностна измама с липсващ търговец“ и „верижната измама“.

³³ Представители на бизнеса, академичната общност и данъчни специалисти от Експертната група за ДДС.

местоназначение“ в трансграничната „B2B“³⁴ търговия³⁵, включително прилагането на общоприложима система за самоначисляване.

При общоприложима система за самоначисляване ДДС е „отложен“ по цялата икономическа верига и се начислява само на потребителите. Това означава, че събирането на целия ДДС се измества към етапа на продажбата на дребно. Тази система не е саморегулираща се като действащата система на ДДС (ръководена от принципа на плащане на части), който позволява малък брой надеждни данъчно задължени лица със сравнително големи размери, участващи в икономическата верига, да осигуряват по-голямата част от ДДС.

Освен това могат да възникнат и други видове измами. Например измамници, които претендират, че са данъчно задължени лица, за да получат без ДДС стоки, предназначени за крайна консумация. Следователно съществува висок, присъщ на системата, риск да нараснат измамите и частното необложено с ДДС потребление, особено предвид високите ставки на ДДС в държавите от ЕС (до 27 %).

Следователно заключението на Комисията от тази работа е, че най-добрият вариант за ЕС като цяло би бил доставките на стоки между търговци в рамките на ЕС да се облагат по същия начин както националните доставки, като по този начин се премахва големият недостатък на преходния режим, като същевременно се запазват непокътнати основните характеристики на системата на ДДС.

Подобна система на облагане на трансграничните доставки ще гарантира еднообразно третиране на националните и трансграничните доставки по цялата верига на производство и разпределение и ще възстанови основните характеристики на ДДС в трансграничната търговия, т.е. саморегулиращата се система на плащания на припадащите се части.

Следователно тази промяна следва да намали трансграничните измами в ЕС с около 40 милиарда евро (80 %) годишно³⁶. Междинното и крайното потребление на стоки ще продължи да се облага в мястото, за което се транспортират стоките — то надеждно може да замести мястото на потребление. Подобен обективен критерий ще възпрепятства данъчно задължените лица да се занимават с данъчно планиране или с измами. Това ще позволи на данъчните администрации да концентрират ресурсите върху други предизвикателства.

Ще бъдат взети значителни мерки за опростяване, съпътстващи тази промяна. Например механизмът за обслужване на едно гише, който вече съществува за далекосъобщителните услуги, услугите по разпространение на радио и телевизия и електронните услуги и който трябва да обхване и всички сделки за електронна търговия³⁷, ще се прилага дори още по-широко и ще бъде обновен, така че да могат да

³⁴ Между търговци (Business to business).

³⁵ SWD(2014) 338, 29.10.2014 г. on the implementation of the definitive VAT regime for cross-border trade (относно прилагането на окончателен режим на ДДС за трансгранична търговия).

³⁶ Във Франция например измамите ще намалееят с около 10 милиарда евро. Другите данни включват: Италия — 7 милиарда евро, Обединеното кралство — 4 милиарда евро, Румъния — около 17 % от настоящите приходи от ДДС, Гърция — 12 %, Ernst & Young (2015 г.).

³⁷ Вж. предстоящото законодателно предложение, посочено по-горе.

се използват в пълна степен възможностите, предоставяни от цифровите технологии, за опростяване, стандартизиране и осъвременяване на процесите. Предприятията ще трябва да се регистрират за целите на ДДС само в държавите членки, където са установени. Общо предприятията следва да икономисат средно около 1 милиард евро³⁸.

Тази система ще изисква повече доверие и сътрудничество между данъчните администрации, тъй като държавата членка, в която пристигат стоките, ще трябва да разчита на държавата членка на отправяне на стоките, за да събере ДДС, дължим за трансграничната доставка. Усилията за постигане на ефективност при събирането на ДДС и борбата с измамите трябва да бъдат съгласувани между данъчните администрации в най-висока степен. Тази система предполага и значителни промени за предприятията. Поради това прилагането следва да бъде постепенно, за да се гарантира плавен преход за бизнеса и да се позволи на всички държави членки да достигнат по-високи равнища на сътрудничество и административен капацитет. Системата следва да бъде и лесна за ползване и да се основава на последните достижения на цифровите технологии.

Като първа законодателна стъпка ще бъде възстановен принципът на облагане на трансграничните доставки и обхватът на механизма за обслужване на едно гише ще бъде разширен, за да обхваща и трансграничните доставки на стоки между търговци. Въпреки това спазващите разпоредбите предприятия, сертифицирани от своите данъчни администрации, включително МСП, ще продължат да бъдат данъчно задължени за ДДС върху стоките, закупени от други държави от ЕС. Тъй като спазващите разпоредбите предприятия представляват огромното мнозинство от данъчно задължени лица, участващи в трансгранични сделки, това значително ще намали сумите на ДДС, насочени чрез механизма за обслужване на едно гише, и ще направи адаптирането по-лесно за предприятията.

Като втора законодателна стъпка облагането ще обхване всички трансгранични доставки, така че всички доставки на стоки и услуги в рамките на единния пазар, независимо дали са национални или трансгранични, ще бъдат третираны по еднакъв начин. За целта ще бъде необходим значителен качествен скок в инструментите за сътрудничество и съвместно прилагане, за да се гарантира взаимно доверие между данъчните администрации. Засилването на сътрудничеството чрез Еврофиск и подобряването на капацитета на данъчните администрации ще бъдат първият етап от постигането на тази цел. Само когато държавите членки сметат, че качественият скок е направен, би могла да се въведе окончателната система.

5 КЪМ ПОЛИТИКА НА ОСЪВРЕМЕНЕНИ СТАВКИ

Директивата за ДДС определя общи правила, които ограничават свободата на държавите членки да определят ставки на ДДС. Предназначението на правилата беше да се гарантира преди всичко неутралността, простотата и функционирането на системата на ДДС. Законодателят реши да приложи като основно правило стандартна ставка на ДДС за всички облагаеми доставки на стоки и услуги и да определи минимална ставка от 15 %. Той позволи две намалени ставки, определени на 5 % или

³⁸ Ernst & Young, вж. по-горе.

повече, приложими само за някои стоки и услуги, изброени в Директивата за ДДС³⁹. Освен това съгласно „дерогации за запазване на съществуващото положение“⁴⁰ в някои държави членки са разрешени редица намалени ставки, включително под 5 %.

Но действащите правила не отчитат в пълна степен технологичните достижения и икономическите процеси. Такъв пример са електронните книги и електронните вестници, които не могат да се възползват от намалените ставки, предоставяни за публикациите на физически носител. Този въпрос ще бъде разгледан в контекста на стратегията за цифровия единен пазар.

Освен това тези правила бяха замислени преди повече от две десетилетия с цел достигане до окончателна система на ДДС, основана на принципа на облагане в държавата на произход. Оттогава ДДС все повече се развива към система, основана на принципа на облагане в държавата по местоназначение. Правилата относно ставките обаче никога не са били коригирани, за да отразят тази логика, позволяваща по-голямо многообразие от ставки на ДДС. Разликите в ставките на ДДС все още могат да засегнат функционирането на единния пазар в система, в която потребителите прекосяват границата, за да купят стоки и услуги. Но освен тези случаи, за разлика от това, което става при система, основана на принципа на облагане в държавата на произход, доставчиците не извличат никаква значителна полза от установяването си в държава членка с по-ниска ставка, така че вероятността разликите в ставките на ДДС да нарушат функционирането на единния пазар е по-малка.

Правилата в Директивата за ДДС имат за цел да съхранят функционирането на единния пазар и да предотвратят нарушаването на конкуренцията. Комисията припомня, че в съответствие с принципа на субсидиарност ЕС може да действа само ако и доколкото определени цели не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки и могат да бъдат постигнати по-добре на равнището на Съюза. По настоящите правила държавите членки бавно и трудно могат да въведат намалените ставки в нови области, тъй като всички решения трябва да се вземат единодушно. В резултат на това Директивата за ДДС става неактуална например по отношение на продуктите на технологичния напредък.

Дори по-лошо — предвид значителните забавяния при приемането на промени в законодателството на ЕС държавите членки се оказват нарушители на правилата. Към момента Комисията е открила повече от 40 процедури за нарушения срещу над две трети от държавите членки. Една реформа, даваща повече свобода на държавите членки, ще им даде възможност да вземат по-бързо желаните решения за данъчната политика, като същевременно ще освободи ЕС от ненужни съдебни спорове.

От друга страна, предоставянето на пълни правомощия за определяне на ставките на държавите членки няма да стане без разходи и неудобства, дори ако това само по себе си не застрашава функционирането на единния пазар. Това може да доведе до намаляване на приходите от ДДС, тъй като отделните сектори ще искат по-благоприятно третиране. В дългосрочен план това може да свие данъчната основа, противно на препоръките на ЕС за икономическа политика. Наистина, има тенденция за

³⁹ В приложение III към Директивата за ДДС.

⁴⁰ Членове 109—122 от Директивата за ДДС.

увеличаване на разликата между намалените и стандартните ставки през последните години, което намалява ефикасността на ДДС и увеличава опасността от нарушаване на конкуренцията. Освен това по-голямата децентрализация може да доведе до увеличаване на сложността, пораждайки допълнителни разходи за предприятията и създавайки правна несигурност. В система, която се основава на принципа на облагане в държавата по местоназначение, при която предприятията във всяка държава членка трябва да начисляват ДДС по ставките, приложими в други държави членки, става все по-важно всеки набор от национални правила да е прост и да се базира във възможно най-голяма степен на хармонизирани категории продукти.

Оценката на една по-децентрализирана система в крайна сметка зависи от политическите предпочитания. Следователно прилагането на подобна система не може да се решава като чисто технически въпрос, а изисква политическа дискусия. Съществуват няколко възможни подварианта на техническо равнище, но първо следва да се постигне консенсус относно основната насока на реформата. Двата основни варианта са очертани по-долу. Те не са несъвместими, а представляват различни степени на гъвкавост, която би могла да се предостави на държавите членки.

5.1 Вариант 1: Разширяване и редовен преглед на списъка на стоки и услуги, които отговарят на условията за намалени ставки

Минималната стандартна ставка на ДДС от 15 % ще бъде запазена. Ще се направи преглед на списъка от стоки и услуги, които могат да се възползват от прилагането на намалена ставка, в контекста на прехода към окончателна система, а след това — на редовни интервали, по-специално като се вземат предвид политическите приоритети. Държавите членки могат да предават на Комисията своите становища относно потребностите от коригиране.

Комисията, с подкрепата на държавите членки, ще анализира дали подобни промени биха представлявали риск за функционирането на единния пазар, или биха нарушили конкуренцията и ще докладва констатациите си преди всяка промяна.

При този вариант всички понастоящем съществуващи намалени ставки, включително дерогациите, законно прилагани в държавите членки, ще бъдат запазени и биха могли да бъдат включени в списъка на незадължителни намалени ставки, които са на разположение на всички държави членки, като се гарантира еднаквото третиране.

5.2 Вариант 2: Премахване на списъка

Най-амбициозният подход от гледна точка на предоставянето на по-големи правомощия на държавите членки за определяне на ставките би бил да се премахне списъкът и да им се даде по-голяма свобода по отношение на броя на намалените ставки и техните равнища.

Независимо от това, че за държавите членки ще останат в сила ограниченията, предвидени в законодателството на ЕС, като например правилата за единния пазар или правилата за конкуренция, както и рамката на ЕС за икономическо управление, този вариант ще наложи въвеждането на защитни мерки, за да се избегне нелоялната данъчна конкуренция на единния пазар, като същевременно се гарантира и правната сигурност и се намалят разходите за спазване на разпоредбите. Свободата за

определяне на ставките на ДДС следва да бъде съпътствана от редица основни правила, ограничаващи случаите, в които могат да се прилагат намалени ставки.

По-специално, от държавите членки може да се поиска да информират Комисията и другите държави членки за всяка нова мярка и да направят оценка на всички въздействия, които тя може да има върху единния пазар. За да се предотврати нелоялната данъчна конкуренция при трансгранично пазаруване, едно възможно решение би могло да бъде да се възпрепятства прилагането на намалени ставки за стоки и услуги с висока стойност, особено на лесно преносими артикули. За да се гарантира цялостна съгласуваност и простота на системата от ставки, може да се ограничи общият брой на намалените ставки, разрешени от държавите членки. Тези елементи ще ограничат възможността за нелоялно данъчно облекчение на специално набелязани сектори.

И при този вариант всички понастоящем съществуващи намалени ставки, включително дерогациите, законно прилагани в държавите членки, ще бъдат запазени, като възможността за прилагането им може да се предостави на всички държави членки. Минималната стандартна ставка на ДДС ще бъде премахната.

6 ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С плана за действие се определя предстоящият път към постигането на единно пространство на ЕС по отношение на ДДС. Инициативите, които произтичат от това съобщение, ще бъдат разработени в съответствие с насоките на Комисията за по-добро регулиране⁴¹.

Комисията призовава Европейския парламент и Съвета, подкрепени от Европейския икономически и социален комитет, да дадат възможно най-скоро ясна политическа насока, като потвърдят своята готовност да подкрепят действията, посочени в настоящото съобщение.

За да се осигури непрекъснат мониторинг на преразглеждането на системата на ДДС на ЕС, започнала през 2011 г., Комисията ще продължи да докладва редовно относно хода на този преглед и да определя нови действия.

⁴¹ SWD(2015) 111, 19.5.2015 г.

7 ГРАФИК

Адаптиране на системата на ДДС към цифровата икономика и потребностите на МСП

2016 г.	Предложение за премахване на препятствията, свързани с ДДС, пред трансграничната електронна търговия (цифров единен пазар — REFIT) — електронни публикации.
2017 г.	Пакет във връзка с ДДС за МСП

Към сигурно единно пространство на ЕС по отношение на ДДС

2016 г.	Мерки за подобряване на сътрудничеството между данъчните администрации и митническите и правоприлагащите органи и за укрепване на капацитета на данъчните администрации
2016 г.	Доклад за оценка на Директивата относно взаимопомощта при събиране на вземания, свързани с някои видове налози, мита, данъци и други мерки
2017 г.	Предложение за разширяване на административното сътрудничество в областта на ДДС и Еврофиск
2017 г.	Предложение за окончателна система на ДДС за трансграничната търговия (единно пространство на ЕС по отношение на ДДС — първа стъпка — REFIT)

Към политика на осъвременени ставки

2017 г.	Реформа на ставките на ДДС (REFIT)
---------	------------------------------------