



Брюксел, 5.2.2018 г.
COM(2018) 55 final

2018/0021 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

за предоставяне на разрешение на Италианската република да въведе специална мярка за дерогация от членове 218 и 232 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

В съответствие с член 395, параграф 1 от Директива 2006/112/ЕО от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност¹ (наричана по-долу „Директивата за ДДС“) Съветът, действащ с единодушие по предложение на Комисията, може да разреши на всяка държава членка да прилага специални мерки за дерогация от разпоредбите на посочената директива, за да се опрости процедурата за събиране на ДДС или за да се предотвратят определени форми на отклонение от данъчно облагане или избягване на данъци.

С писмо, заведено в Комисията на 27 септември 2017 г., Италианската република поиска разрешение за дерогация от членове 218 и 232 от Директивата за ДДС, за да може да наложи задължително електронно фактуриране. В съответствие с член 395, параграф 2 от Директивата за ДДС с писмо от 3 ноември 2017 г. Комисията информира останалите държави членки за отправеното от Италианската република искане; Португалия бе информирана с писмо от 6 ноември 2017 г. С писмо от 7 ноември 2017 г. Комисията уведоми Италианската република, че разполага с пълната информация, необходима за разглеждане на искането.

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

Италия подаде искане за дерогация по член 395 от Директивата за ДДС, за да получи разрешение да наложи задължително електронно фактуриране за всички данъчно задължени лица, установени на нейната територия, с изключение на тези, които ползват освобождаването за малки предприятия, и изискване за предаване на фактурите чрез системата Sistema de interscambio (наричана по-нататък „SdI“), управлявана от Италианската агенция за приходите.

Италия заявява, че със задължението за електронно фактуриране чрез SdI се дава възможност на данъчната администрация да придобива в реално време информацията, съдържаща се в издаваните и получаваните от търговците фактури. В резултат на това данъчните органи могат да извършват съвременни автоматични проверки за съответствие между обявения и платения ДДС.

Италия смята, че въвеждането на общо задължение за електронно фактуриране ще бъде полезно от гледна точка на борбата с измамите и отклонението от данъчно облагане, както и опростяването на събирането на данъка. Според Италия ще има действителни ползи вследствие на по-строгото спазване на данъчното законодателство и по-навременното и по-ефективно извършване на проверки за борба с измамите и отклонението от данъчно облагане. Това задължение също така ще насърчи цифровизацията и административното опростяване.

Според информацията, представена от Италия, основата за задължителното електронно фактуриране е подготвена чрез съществуващата доброволна система и задължителното електронно фактуриране при доставките за публичните органи, като по този начин се осигурява гладък преход към задължителното електронно фактуриране и се ограничава въздействието на тази мярка върху данъчно задължените лица и потребителите.

От 2014 г. насам данъчно задължените лица, които извършват търговски сделки с публичните органи в Италия (20 % от данъчно задължените лица), са длъжни да издават електронни фактури. Всички фактури за публичната администрация се

¹ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

предават чрез SdI и се пращат до общата счетоводна служба за контрол върху разходите и до публичните органи. Освен това от началото на 2017 г. бе въведена доброволна система за електронно предаване на данни или за електронно фактуриране между предприятията. С тази схема се осигурява възможност да се избере тримесечно електронно предаване на данни до данъчните органи за всички фактури, издадени през отчетното тримесечие. Освен това периодично предаване на данни другата възможност за доставчиците е да изпращат и получават електронни фактури чрез SdI. От юли 2016 г. данъчните органи осигуриха безплатно интернет приложение за създаване, предаване и съхранение на електронни фактури. Вследствие на това редица предприятия вече са длъжни да издават електронни фактури, докато другите предприятия са имали или ще имат възможността да се запознаят със системата преди въвеждането на мярката.

Предвид на широкия обхват и новостта на дерогацията е важно да се гарантира необходимото проследяване в рамките на тази дерогация, особено по отношение на въздействието на мярката върху борбата с измамите с ДДС и отклонението от данъчно облагане, както и върху данъчно задължените лица. Ако Италия желае да удължи срока на мярката за дерогация, заедно с искането за удължаване тя ще трябва да представи доклад за действието ѝ. В този доклад следва да се представи оценка на ефективността на мярката по отношение на борбата с измамите и отклонението от данъчно облагане с ДДС и по отношение на опростяването на събирането на данъка. Той следва да съдържа и оценка на въздействието на мярката върху данъчно задължените лица, особено във връзка с нарастването на административната тежест и разходите за спазване на законодателството.

Предлага се дерогацията да бъде разрешена за периода от 1 юли 2018 г. до 31 декември 2021 г.

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

По силата на член 218 от Директивата за ДДС се осигурява равнопоставеност на фактурите на хартиен носител и електронните фактури, като се предвижда, че държавите членки приемат като фактури документи или съобщения на хартиен носител или в електронен вид. Съобразно с член 232 от Директивата за ДДС електронна фактура се използва, при условие че се приема от получателя. Задължителното електронно фактуриране, предвиждано от Италия, всъщност ще представлява дерогация от тези две разпоредби.

Дерогацията може да бъде разрешена на основание на член 395 от Директивата за ДДС, за да се опрости процедурата за събиране на ДДС или за да се предотвратят определени форми на отклонение от данъчно облагане или избягване на данъка. Италия поиска тази мярка за дерогация с цел борба с измамите и отклонението от данъчно облагане, както и опростяване на събирането на данъка. Въз основа на представените от Италия данни дерогацията е съвместима с действащите разпоредби в тази област на политиката.

Дерогацията за задължителното електронно фактуриране би била съобразена с Препоръката на Съвета относно националната програма за реформи на Италия за 2017 г.², в която се препоръчва *„Италия да предприеме следните действия през периода 2017 – 2018 г.: [...] разширяване на задължителното използване на електронни фактури и плащания.“*

² <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations-italy.pdf>

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

- **Правно основание**

Член 395 от Директивата за ДДС.

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

Като се има предвид разпоредбата от Директивата за ДДС, на основание на която е съставено предложението, принципът на субсидиарността не се прилага.

- **Пропорционалност**

Предложението е съобразено с принципа на пропорционалността по долупосочените причини.

Решението се отнася до предоставянето на разрешение на държава членка по нейно искане и не представлява задължение.

Задължителното електронно фактуриране ще доведе до редица промени за данъчно задължените лица. Тези промени обаче са предвидени от Италия и тя е подготвила основата за тях. Данъчно задължените лица, които ползват освобождаването за МСП, са изключени от мярката. Освен това дерогацията е ограничена във времето, а осемнадесет месеца след влизането ѝ в сила трябва да бъде съставен доклад за действието и ефективността на мярката.

Следователно специалната мярка е пропорционална на поставената цел, а именно борба с отклонението от данъчно облагане и опростяване на събирането на данъка.

- **Избор на нормативен акт**

Предложен нормативен акт: решение за изпълнение на Съвета.

В съответствие с член 395 от Директивата за ДДС дерогация от общите правила за ДДС е възможна единствено след като Съветът, действащ с единодушие по предложение на Комисията, е дал своето разрешение. Решение за изпълнение на Съвета е най-подходящият акт, тъй като негов адресат може да бъде отделна държава членка.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Оценка на въздействието**

Италия подаде искане за дерогация, за да въведе задължително електронно фактуриране за всички фактури, издавани на други предприятия или на крайните потребители от данъчно задължените лица, които са установени на нейна територия и които не ползват освобождаването за малките предприятия. Задължението за електронно фактуриране следва да се отнася и до опростените фактури, издаваните по член 219 документи и фактурите за освободени сделки. Данъчно задължените лица, които не са установени в страната, могат да изберат фактурите им да бъдат предавани чрез SdI. Тази възможност е достъпна и за данъчно задължените лица, които са изключени от задължителното електронно фактуриране чрез SdI.

Задължителното електронно фактуриране ще доведе до промени за данъчно задължените лица. За тях ще възникнат допълнителни разходи, свързани с въвеждането на новата система за фактуриране и използването ѝ. Въздействието на тази мярка върху данъчно задължените лица обаче бе предвидено от Италия, тъй като системата вече е въведена за доброволно ползване от началото на 2017 г. и предприятията са имали или

ще имат възможност да се запознаят с нея. Според Италия електронното фактуриране ще донесе реални резултати в борбата с данъчните измами благодарение на по-пълната, по-навременна и по-проследима информация. Предаването на фактурите чрез SdI наистина ще осигури на Италианската агенция за приходите своевременно автоматизиран достъп до всякаква информация за фактурите, която е от значение за целите на данъчното облагане. В резултат на това данъчните органи биха могли да извършват своевременно автоматични проверки за съответствие между обявления и платения ДДС. По-конкретно, според Италия сега на данъчната администрация са необходими близо 18 месеца, за да открие, че има липсващ търговец. Благодарение на незабавния достъп до електронните фактури би могло този срок да бъде намален до три месеца, което би довело до много по-бързо прекъсване на веригата с измами.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Мярката няма да има отрицателно въздействие върху собствените ресурси на Съюза, формирани от ДДС.

Предложение за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

за предоставяне на разрешение на Италианската република да въведе специална мярка за дерогация от членове 218 и 232 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз,

като взе предвид Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност¹, и по-специално член 395, параграф 1 от нея,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) С писмо, заведено в Комисията на 27 септември 2017 г., Италия поиска разрешение за дерогация от членове 218 и 232 от Директива 2006/112/ЕО с цел въвеждане на задължително електронно фактуриране за всички данъчно задължени лица, установени на нейната територия, с изключение на тези, които ползват освобождаването за малките предприятия по член 282 от посочената директива, и изискване за предаване на фактурите чрез системата Sistema de interscambio (наричана по-нататък „SdI“), управлявана от Италианската агенция за приходите.
- (2) В съответствие с член 395, параграф 2 от Директива 2006/112/ЕО, с писма от 3 ноември 2017 г. и 6 ноември 2017 г. Комисията информира другите държави членки за отправеното от Италия искане. С писмо от 7 ноември 2017 г. Комисията уведоми Италия, че разполага с пълната информация, необходима за разглеждане на искането.
- (3) Италия заявява, че чрез използването на задължително електронно фактуриране, при което фактурите се предават чрез SdI, се дава възможност на данъчната администрация в страната да придобива в реално време информацията, съдържаща се в издаваните и получаваните от търговците фактури. В резултат на това данъчните органи биха могли да извършват своевременни автоматични проверки за съответствие между сумите на обявления и платения ДДС.
- (4) Италия смята, че въвеждането на общо задължение за електронно фактуриране ще бъде полезно и от гледна точка на борбата с измамите и отклонението от данъчно облагане, насърчаването на усилията за цифровизация и опростяването на събирането на данъка.
- (5) Италия заявява, че основите за въвеждането на задължително електронно фактуриране вече са положени чрез доброволното използване на съществуващата система SdI, а това ще осигури гладък преход към електронното

¹ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

фактуриране и същевременно ще ограничи въздействието на мярката върху данъчно задължените лица.

- (6) Предвид на широкия обхват и новостта на дерогацията е важно да се оцени въздействието на мярката върху борбата с измамите и отклонението от данъчно облагане с ДДС, както и върху данъчно задължените лица. Затова когато Италия прецени, че е необходимо удължаване на срока на действие на мярката, заедно със съответното искане тя следва да представи пред Комисията доклад, съдържащ оценката на ефективността на мярката по отношение на борбата с измамите и отклонението от данъчно облагане с ДДС и по отношение на опростяването на събирането на данъка.
- (7) Тази дерогация следва да не засяга правото на клиента да получава фактури на хартиен носител при вътреобщностни сделки.
- (8) Исканата дерогация следва да бъде ограничена във времето, за да може да се прецени дали специалната мярка е подходяща и ефективна от гледна точка на целите ѝ.
- (9) Следователно мярката за дерогация е пропорционална на преследваните цели, тъй като е ограничена във времето и приложното си поле поради факта, че не се прилага по отношение на данъчно задължените лица, които ползват освобождаването за малките предприятия по член 282 от Директива 2006/112/ЕО. Освен това мярката за дерогация не създава риск от прехвърляне на измамите към други отрасли или други държави членки.
- (10) Дерогацията няма да има отрицателно отражение върху общия размер на данъчните приходи, събирани на етапа на крайното потребление, нито върху собствените ресурси на Съюза, формирани от ДДС,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Чрез дерогация от член 218 от Директива 2006/112/ЕО на Италия се разрешава да приема като фактури документи или съобщения само в електронен формат, ако те са издадени от данъчно задължени лица, установени на нейната територия и различни от тези, които ползват освобождаването за малките предприятия по член 282 от посочената директива.

Член 2

Чрез дерогация от член 232 от Директива 2006/112/ЕО на Италия се разрешава да постанови, че за използването на електронни фактури, издавани от данъчно задължени лица, установени на нейната територия, не се изисква приемане от получателя, освен когато тези фактури са издадени от данъчно задължени лица, които ползват освобождаванията за малките предприятия по член 282 от посочената директива.

Член 3

Италия уведомява Комисията за националните мерки по членове 1 и 2.

Когато Италия прецени, че е необходимо удължаване на срока на действие на мярката по членове 1 и 2, заедно с искането за удължаване тя представя пред Комисията доклад, съдържащ оценка на ефективността на мярката по отношение на борбата с измамите и

отклонението от данъчно облагане с ДДС и по отношение на опростяването на събирането на данъка. Докладът съдържа и оценка на въздействието на мярката върху данъчно задължените лица, по-конкретно дали мярката води до нарастване на административната тежест и разходите.

Член 4

Настоящото решение се прилага от 1 юли 2018 г. до 31 декември 2021 г.

Член 5

Адресат на настоящото решение е Италианската република.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*