

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 5.7.2007
СОМ(2007) 380 окончателен

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

**относно данъчни ставки по ДДС, различни от стандартните данъчни ставки по
ДДС**

{SEC(2007) 910}

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение	3
2.	Основни заключения от проучването на въздействието от прилагането на намалени данъчни ставки	4
3.	Разсъждения върху пътищата за напредък	6
3.1.	Общи положения	7
3.2.	Субсидиарност	7
3.3.	Императиви на вътрешния пазар	8
3.4.	Разходи за привеждане в съответствие за сметка на фирмите	10
4.	Покана за политически дебат	11
4.1.	Равновесие между гъвкавост, императиви на вътрешния пазар и опростяване	11
4.2.	Структура на данъчните ставки	11
4.3.	Запазване на положението в очакване на изхода от политическия дебат	14
5.	Заключение	15

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящата структура на данъчните ставки е приета от Съвета през 1992 г. като част от пакет мерки, необходими за премахване на контрола по границите и създаването на вътрешния пазар. По силата на тази система, държавите-членки са задължени да прилагат единна минимална стандартна данъчна ставка от 15 % и да предвидят най-много две намалени данъчни ставки, определени на не по-малко от 5 %, които държавите-членки могат да прилагат по тяхно усмотрение за категориите стоки и услуги, изброени в приложение III от Директива 2006/112/ЕО на Съвета (наричана по-долу „Директива за ДДС“). В тази връзка, държавите-членки остават свободни да прилагат намалена данъчна ставка за една цяла категория или да ограничат прилагането до една (дори много малка) част от категорията. Основната структура, приложима за всички държави-членки се усложнява от значителен брой временни дерогации, предоставени на отделни държави-членки извън главната схема.

През 2003 г. Комисията представи предложение относно преразглеждане на намалените данъчни ставки по ДДС¹, което доведе до приемане на Директива 2006/18/ЕО на Съвета от 14 февруари 2006 г. Тази директива предвижда трето продължаване на експерименталното прилагане на намалени данъчни ставки за трудоемки услуги до края на 2010 г. и възможността за прилагане на намалени ставки за централно отопление по процедурата, вече използвана за природен газ и електричество. Постигане на по-пространно споразумение относно обхвата и нивото на намалените ставки не би било възможно. В частност, не съществуваше съгласие относно рационализирането на структурата на намалените данъчни ставки и относно прилагането на намалените данъчни ставки за целия жилищен сектор и сектора на ресторантьорските услуги, както това беше предложено тогава от Комисията.

Директива 2006/18/ЕО на Съвета все пак изисква от Комисията да представи на Европейския парламент и на Съвета, до края на юни 2007 г., доклад за оценка на въздействието от прилагането на намалени данъчни ставки. Докладът трябва да обхваща местно доставяните услуги, включително ресторантьорски услуги, особено по отношение на създаването на нови работни места, икономическия растеж и правилното функциониране на вътрешния пазар въз основа на проучване, извършено от независим икономически мозъчен тръст.

Проучването е възложено на Copenhagen Economics². Проучването разглежда преди всичко въздействието на намалените ставки по ДДС и на дерогациите, не само върху местно доставяните услуги, но и по-всеобхватно. Взето е предвид също и влиянието върху разпределението на приходите, неформалната икономика и разходите за привеждане в съответствие с новите изисквания.

Настоящото съобщение съдържа основните заключения от въпросното проучване, предоставя материал за обсъждане и представя пътища за напредък

¹ COM(2003) 397 окончателен

² Copenhagen Economics ApS, Nyropsgade 13/1, DK-1602 Copenhagen

в областта на намалените ставки по ДДС. Комисията счита, че проучването представлява добра основа за такава работа. Идеите за възможни пътища за напредък, представени по-нататък приемат за отправна точка резултатите от проучването, като освен това отчитат съвременната сложна ситуация и чувствителните политически теми. Ясно е, че нуждата от опростяване и рационализиране на нивото и обхвата на прилагане на намалените данъчни ставки е един от водещите принципи на разсъжденията. Целта на Комисията е да осигури равни възможности за държавите-членки, както и повече прозрачност, съвместимост и, преди всичко, правилно функциониране на вътрешния пазар, например чрез намаляване на пречките за осъществяване на трансгранични икономически дейности и намаляване на разходите за приважане в съответствие с разпоредбите в областта на данъка върху добавената стойност. Освен това, стратегическите политики и приоритети на Общността, одобрени на основата на общо съгласие, като например тези свързани с Лисабонската стратегия, имат важна роля. Последно, несъмнена е необходимостта да се спазва принципът на субсидиарност относно такива чувствителни теми, засягащи фискалния суверенитет на държавите-членки.

2. ОСНОВНИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ОТ ПРОУЧВАНЕТО НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА НАМАЛЕНИ ДАНЪЧНИ СТАВКИ

Обобщение на резултатите от проучването е направено в работен документ за служители на Комисията, озаглавен „Основни заключения от проучването на прилагането на намалени ставки по ДДС за стоки и услуги в държавите-членки на Европейския съюз“³. Приложението към същия работен документ съдържа целия синтезиран текст относно изпълнението на проучването, направено от Copenhagen Economics. Точките изброени по-долу открояват **най-важните резултати от проучването** и по-специално от гледна точка на тяхното евентуално отражение върху водените политики.

- Проучването изтъква, че прилагането на **единна ставка по ДДС** е със сигурност **най-добрият избор от чисто икономическа гледна точка**. Следователно действията в посока уеднаквяване на ставките биха имали значителни предимства. Първо, по-малко сложна структура на ставките би довела до значително намалени разходи от страна на фирми и данъчна администрация за приважане в съответствие с изискванията. Второ, това би могло да намали случаите на нарушено функциониране на вътрешния пазар. Трето, това би могло да допринесе за известно увеличаване на „покупателната способност на потребителите“ в сравнение със сегашното положение.
- Въпреки това, могат да се очакват **специфични ползи от прилагането на намалени ставки по ДДС в старателно подбрани целеви сектори**. Прилагането на по-ниски ставки по ДДС може да повиши общата производителност и следователно БВП, както и приходите от данъци в държавата-членка, ако тези ставки успеят да накарат потребителите и домакинствата да прекарват по-малко време в дейности, извършвани лично

³ (SEC(2007) 910)

от самите тях и съответно да посвещават повече време на професионалните си занимания.. Такова поведение би довело до преобразуване на дейностите, от дейности, извършвани от самите потребители в дейности, принадлежащи към официалната икономика. *Местно доставяните услуги (включително ресторантьорските)* са сектори, в които домакинствата имат широко поле за самостоятелно извършване на редица дейности и следователно са области подходящи за такава промяна. Аргументите за прилагане на намалени данъчни ставки за местно доставяните услуги за значително по-силни в държави-членки с високи данъци върху доходите и високи ставки по ДДС и за някои под-сектори на местно доставяните услуги с ограничена нужда от организирано обучение и специализирано оборудване. Същият аргумент, свързан с производителността се запазва, макар и в по-малка степен, ако прилагането на по-ниски ставки по ДДС може да накара потребителите да харчат по-малко пари в „подземната“ икономика. И последно, прилагането на различни ставки по ДДС за местно доставяните услуги *не засяга по никакъв начин функционирането на вътрешния пазар. Ресторантьорските и хотелските услуги* са в междинно положение, защото са ориентирани главно към вътрешното потребление, но могат да повлияят на разпределението на туризма между държавите-членки и могат да окажат определено влияние в граничните региони.

- По-ниските ставки по ДДС, ориентирани към сектори, използващи ниско квалифицирана работна ръка, като местно доставяните услуги, и финансирани например чрез прилагане на по-високи ставки по ДДС в други сектори, биха осигурили *постоянни* печалби в полза на заетостта, но печалбата като цяло най-вероятно би била минимална. Чистата печалба се обяснява с факта, че се насърчава търсенето на ниско квалифицирани работници, а тези ниско квалифицирани работници срещат по-големи трудности при намирането на работа отколкото високо квалифицираните работници, като резултат от негъвкавия пазар на работна ръка. Печалбите обаче са минимални, защото обхванатите целеви сектори представляват само малка част от секторите с ниско квалифициран труд. Следователно увеличената заетост на ниско квалифицирани работници в тези сравнително малки промишлени сектори се неутрализира почти изцяло от намаляването на заетостта в сектори, за които се прилага по-висока ставка по ДДС.
- Освен изложените по-горе аргументи в полза на намалените данъчни ставки, обикновено се изтъква и аргументът за равнопоставеност. В тази връзка, проучването твърди, че намалените ставки по ДДС допринасят **ефективно** за по-доброто разпределение на приходите в държава-членка **само когато разходите за потребление на стоки и услуги с намалени данъчни ставки** (в сравнение с общите разходи за потребление) **се различават достатъчно за групите с ниски и с високи доходи, и тази разлика е стабилна във времето**. Тези разлики са най-големи в *хранителния сектор*. В тази връзка все пак съществуват големи разлики между държавите. Намалените данъчни ставки са по-малко ефективни в държави с високо ниво на изравняване на приходите. От друга страна, в някои случаи, целите на водените политики могат да се противопоставят помежду си (например ако целта на дадена намалена данъчна ставка е да насърчи покупките на определени стоки, вероятно групите с високи доходи ще имат по-голяма изгода от прилагането

на намалени ставки, което противоречи на целта за изравняване на приходите.

- Проучването набляга силно на извода, че **намалените ставки по ДДС предизвикват разходи от страна на фирми и данъчна администрация за привеждане в съответствие с разпоредбите**, дори само поради нуждата от тълкувания, които трябва да бъдат направени във връзка с особени случаи, често поглъщащи големи средства и скъпи човешки ресурси.
- Други **алтернативни средства на водените политики**, като например преки субсидии за конкретни дейности, като цяло **постигат същите цели, но с по-малко разноски в сравнение с намалените ставки по ДДС**. Схемите за предоставяне на субсидии биха могли да бъдат по-добре ориентирани, по-добре програмирани, за да избегнат отрицателни резултати на ниво Европейски съюз и, като цяло, по-прозрачни. Те също така биха могли да допринесат за намаляване на разходите за привеждане в съответствие с разпоредбите и на бюджетните загуби. В сравнение с намалените ставки по ДДС обаче, преките субсидии могат да се окажат по-несигурно постоянно решение за засегнатите фирми.
- Проучването **препоръчва на държавите-членки да разглеждат внимателно всички налични възможности** при насърчаване на потреблението на конкретни стоки и услуги: често инструменти, различни от прилагането на намалените ставки по ДДС са по-ефикасни и по-евтини спрямо държавния бюджет и тази констатация трябва да се отчита в процеса на вземане на решения.

Комисията приема тези резултати като потвърждение за ползата от прилагането на намалени данъчни ставки за местно доставяни услуги, но само когато тези мерки са изключително добре ориентирани и са спазени някои особени пазарни условия. Важно е да се отбележи обаче, че въздействието върху заетостта остава ограничено. По отношение на ресторантьорските услуги, проучването призовава, от една страна, за внимание относно трансграничното въздействие от прилагането на намалени данъчни ставки, тъй като такъв вид услуги в някои случаи са част от по-голям общ сектор на туристически услуги, отворен за конкуренцията между държавите-членки, а от друга страна, изтъква, че е твърде възможно използването на намалени данъчни ставки да даде добри резултати.

3. РАЗСЪЖДЕНИЯ ВЪРХУ ПЪТИЩАТА ЗА НАПРЕДЪК

Резултатите от икономическото проучване предоставят много подробна и задълбочена икономическа оценка относно ползата от прилагането на намалените ставки по ДДС в конкретни случаи. Комисията остава убедена, че прилагането на единна ставка по ДДС за всички стоки и услуги би било идеалното решение от икономическа гледна точка, но признава, че поради съображения, свързани с водените политики такъв опростен подход не е възможен. Комисията споделя наблюдението, че изборът на Дания да приложи такава единна ставка изрично разрешава изключения от правилото.

Ето защо Комисията определя чрез настоящия документ по-конкретно начина за използване на резултатите от проучването и за превръщането им в полезни заключения в подкрепа на работещи политики, с оглед на приноса им към предстоящия политически дебат. На тази основа Комисията търси становищата на Съвета, Европейския парламент и други заинтересовани страни относно възможна бъдеща законодателна дейност в тази област. Целта е да се поощри задълбочен дебат между всички заинтересовани страни, за да се начертаят устойчиви пътища за напредък в областта, приемливи за всички държави-членки, осигуряващи стъпка напред във функционирането на единия пазар.

3.1. Общи положения

Намалените данъчни ставки, поради това, че се отклоняват от стандартните, явно могат да породят нарушения в правилното функциониране от икономическа гледна точка и да засегнат фискалния неутралитет, но въпреки това те се прилагат във всички държави-членки с изключение на една. В допълнение, съществува дълга поредица от причини, обясняващи защо държавите-членки следват пътя на разделението и избират политика на диференциране на ставките. Нужно е да се признае, че законодателството на Общността, такова каквото е днес, не се основава на добре структуриран и логичен подход, а по-скоро отразява ситуацията, съществувала в държавите-членки в началото на 90те години. Преди започването на дебат за намалените данъчни ставки, е логично да се даде възможност на всяка държава-членка да преразгледа собственото си схващане относно резултатите от проучването като вземе предвид целите на водените от нея политики и на тези, приети от Общността, като например определените от Лисабонската стратегия. От гледна точка на Комисията, основните параметри на бъдещ политически размисъл и дебат са:

- принос към Лисабонската стратегия за развитие, работна заетост и конкурентноспособност;
- императивите на вътрешния пазар;
- степента на гъвкавост, която може да бъде предоставена на държавите-членки за определяне на намалените данъчни ставки, по смисъла на принципа на субсидиарност.

3.2. Субсидиарност

Данъкът върху добавената стойност е хармонизиран данък, който се прилага за доставки на стоки и услуги, чието свободно движение е една от основните характеристики на истинския единен пазар. ДДС обаче никога не е бил напълно хармонизиран данък и прилагането му оставя възможни различни опции и дерогации в полза на държавите-членки в редица области. Сред тях е и прилагането на ставките по ДДС. Споразумението от 1992 година относно съвременното ниво на хармонизиране е базирано на две основни схващания: (1) нуждата да се избегне нарушаването на конкуренцията след въвеждането на единния пазар (вж. следващата точка) и (2) високата степен на хармонизиране, необходимо условие за така наречената „окончателна“ система на ДДС, основана на облагане с данъци в държавата-членка на произход. Тази цел би

изисквала далеч по-напреднало уеднаквяване на ставките по ДДС, отколкото беше възможно тогава или на по-късен етап. В резултат, малък или никакъв напредък не беше постигнат по пътя към „окончателна“ система, въпреки направените от Комисията съответни предложения и достигането на тази цел в краткосрочен и дори средносрочен план е малко вероятно. В тази връзка Комисията прие междуременно стратегия за ДДС, която определи други приоритети: Един от тях цели да компенсира евентуалните икономически последици от разликите в ставките по ДДС в различните държави-членки като предвижда, когато е необходимо, мястото на предоставяне на услугите да бъде държавата-членка, в която се извършва потреблението, което осигурява облагане с данъци на мястото на потребление. В този контекст, вече не е толкова важно да се достигне нивото на уеднаквяване, което беше необходимо през 1992 година. Съществуват обаче граници на гъвкавостта, която може да бъде предоставена по смисъла на принципа за субсидиарност, като се отчете все още съществуващият риск от нарушаване на конкуренцията или прекалено големи разходи за привеждане в съответствие, които биха понесли международно търгуваните стоки и услуги.

Проучването потвърждава възгледа, поддържан от Комисията при предходни обсъждания на Съвета по темата⁴, и по-специално мнението, че съществува възможност за предоставяне на повече автономия на държавите-членки при определяне размера на намалените ставки за местно доставяни услуги, които не могат да бъдат предоставени от разстояние. От друга страна, възможността за предоставяне на повече автономия относно стоки и услуги, които могат да бъдат предоставени от разстояние е твърде ограничена, като се има предвид съществуващият риск от създаване на различия в условията на конкуренция чрез въвеждане на различия в ставките по ДДС.

В заключение, възможно е предоставяне на повече гъвкавост в полза на държавите-членки, но тази гъвкавост трябва да бъде съобразена с изискването за постоянно правилно функциониране на вътрешния пазар и за предотвратяване на прекалено големи разходи за фирми, работещи на вътрешния пазар на Общността.

3.3. Императиви на вътрешния пазар

Правилата на вътрешния пазар изискват всички стоки и услуги да се търгуват в рамките на ЕС без това да причинява нарушаване на конкуренцията или да поражда разходи, които могат да доведат до проблеми с достъпа до пазара (вж. следващата точка). Нарушаване може да се появи на ниво дружества или на ниво държави. Дружествата са засегнати от нарушаване на конкуренцията, когато въздействието на прилаганите данъчни ставки се отразява на способността им да продават продукцията си в други държави-членки или на техните граждани. Такова нарушаване би могло да възникне в резултат на правото на потребителите на вътрешния пазар да пазаруват в други държави-

⁴ По-специално в неофициалния документ, изготвен през февруари 2004 г. относно възможностите за предоставяне на по-голяма автономия на държавите-членки при определяне на ставките по ДДС, приложими съответно на тяхна територия, когато това не засяга правилното функциониране на вътрешния пазар.

членки според местните данъчни условия или да закупуват стоки и услуги посредством дистанционни продажби. Единствено така наречените „местни услуги“ нямат или имат твърде малко трансгранично въздействие. Според проучването, ресторантьорските и хотелските услуги са на границата по отношение на техните трансгранични последиствия. Освен това, ставките по ДДС за входящи ресурси могат да окажат влияние върху цените, на които фирмите могат да предложат продуктите си в случаите когато не могат изцяло да приспаднат ДДС за входящи ресурси или когато действат извън обхвата на ДДС. По подобен начин самите държавите-членки могат да бъдат оцетени от разликите в данъчните ставки, които понижават нивото на събираемост на приходите като определят решението на гражданите да пазаруват зад граница, за да се възползват от по-ниските данъци. Все пак известни различия в данъчните ставки са приемливи и Съветът на министрите одобри различия в данъчните ставки както за стандартните ставки по ДДС така и за намалените данъчни ставки, при условие, че се спазват определени минимални нива и се прилагат някои специални данъчни схеми, като прилаганата понастоящем за дистанционни продажби.

Следователно законодателството на Общността не може да изложи държавите-членки и/или фирмите на нарушени условия на конкуренция като не осигури определена рамка за намалените данъчни ставки. Наистина, въпреки, че прилагането на намалени данъчни ставки не е задължително за държавите-членки (което може да доведе до големи различия в данъчните ставки и съответно до голямо нарушаване на конкуренцията), трябва да се отбележи, че в действителност по-голямата част от държавите-членки прилагат ниски ставки за основните категории стоки, за които това е възможно (храни, лекарства, книжни и вестникарски издания). Държавите-членки и Комисията следва да разгледат различните заявления за други допълнителни намалени данъчни ставки и да определят нивото на нарушаване на конкуренцията, което би могло да последва от такова, незадължително, прилагане и да решат дали това нарушаване е приемливо за фирмите, работещи в съответните сектори. Такова обсъждане трябва да се основава както на икономическа оценка така и на политическа преценка, тъй като евентуално нарушаване на конкуренцията трябва да бъде разглеждано и предвид неговото политическо одобрение.

От друга страна не трябва да се пренебрегва фактът, че нарушаване на конкуренцията може да възникне и между отделни сходни продукти; следователно е важно да бъдат съгласувани и понятно определени категориите за прилагане на намалени данъчни ставки, които да отговарят на ясно обособени сектори или под-сектори на дейност (например хранителен сектор: категориите трябва да бъдат така определени, че да предотвратяват евентуално изкусно разграничаване на различните видове храни). Тези категории трябва да бъдат добре определени и да не позволяват нарушаване на конкуренцията между различните продукти и различия в прилагането дори на национално ниво.

В заключение, всяко различие в данъчните ставки би могло да доведе до нарушаване на икономическата среда, но не всяко нарушаване е несъвместимо с правилата на вътрешния пазар. Последствията трябва да бъдат оценени за всеки отделен казус като е ясно, че продуктите, предмет на местна търговия предполагат по-малко проблеми.

3.4. Разходи за привеждане в съответствие за сметка на фирмите

Разходите за привеждане в съответствие, дължащи се на различия в данъчните ставки са важна тема. Шведско проучване относно разходите за привеждане в съответствие с разпоредбите по ДДС в Швеция⁵, проведено от Шведския съвет по данъците, показва, че съществува ясна връзка между разходите, свързани със самото прилагане на ДДС и броя на прилаганите ставки по ДДС. Разходите за фирмите се увеличават не само, когато се преминава от една към две ставки по ДДС, но и когато се прилагат три или повече ставки⁶.

Разходите за привеждане в съответствие са пряко отражение на липсата на уеднаквени правила: колкото повече и по-различни са прилаганите в държавите-членки правила, толкова повече са средствата, които фирмите трябва да похарчат, за да работят в съответствие с разпоредбите в различните държави-членки. Лисабонската стратегия за развитие, работни места и повишена конкурентноспособност на европейския бизнес подчертава нуждата от истински вътрешен пазар и опростяване на правилата. Прилагането на различни ставки по ДДС в различните държави-членки категорично създава разходи, които стават изключително тежки, когато различията в прилаганите данъчни ставки засягат не само няколко, а стотици и дори хиляди стоки и услуги с различно определен обхват на отделната намалена данъчна ставка. Повече прозрачност би намалила разходите за привеждане в съответствие за сметка на фирмите, в съответствие с Лисабонската стратегия и Съобщението относно Програма за действие за намаляване на административния товар в Европейския съюз⁷, които се подкрепят изцяло от държавите-членки.

По-специално, фирмите трябва да знаят за всеки конкретен случай, прилага ли се намалена данъчна ставка и ако случаят е такъв, какво е нивото на намаление. Това може да се окаже объркващо, особено когато ДДС е дължим в държава-членка, различна от държавата, в която е седалището на фирмата, а също така може да възпрепятства започването на дейност в друга държава-членка. Комисията е получила информация по този въпрос, която ясно показва, че дружества се отказват от дейност в други държави-членки поради тази причина или просто поради страх от скъпи последствия в резултат на грешно, макар и добросъвестно, прилагане на данъчни ставки. Последно, това би могло да повиши положителния ефект върху покупателната способност на потребителите.

Дружество, търгуващо с еднакви стоки на пазарите на 27-те държави-членки ще трябва да инвестира в подробното изучаване на нивото на данъчните ставки и тези разходи ще се прибавят към административните разходи за задълженията по ДДС в различните държави-членки, като например

⁵ Разходи за привеждане в съответствие с разпоредбите относно данъка върху добавената стойност в Швеция, доклад 2006:3В, Skatteverket, [http://skatteverket.se/omskatteverket/rapporter.4.584dfe11039cdb626980000.html](http://skatteverket.se/omskatteverket/rapporter/4.584dfe11039cdb626980000.html)

⁶ Проучването отбелязва, че прилагането на единна ставка по ДДС в Швеция би довело до намаляване на разходите за привеждане в съответствие приблизително с 500 милиона SEK (около 54 милиона EUR).

⁷ Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно Програма за действие за намаляване на административния товар в Европейския съюз, COM(2007) 23 окончателен.

регистрация по ДДС или подаване на данъчни декларации. Комисията предложи въвеждането на система за „обслужване на едно гише“, за справяне с проблема и предложението беше приветствано в контекста на дейностите по Лисабонската стратегия, но предложението все още не е прието от Съвета. Още повече, дори на национално ниво, възникват проблеми, свързани с тълкуването, при особени случаи, на правилата за прилагане на съответните правилни данъчни ставки за съответните продукти. Това поражда разходи за привеждане в съответствие и разходи за покриване на рискове, свързани с отговорностите на фирмите. Средства заделя и данъчната администрация за управление и контрол на прилагането на намалените данъчни ставки. Комисията счита, че тези аспекти трябва внимателно да бъдат взети под внимание при обсъждането на намалените данъчни ставки.

В заключение, възможното предоставяне на повече гъвкавост при разширяване на полето на прилагане на намалените данъчни ставки, трябва да бъде балансирано от мерки, осигуряващи прозрачност и опростяване и водещи до намаляване на разходите за привеждане в съответствие.

4. ПОКАНА ЗА ПОЛИТИЧЕСКИ ДЕБАТ

4.1. Равновесие между гъвкавост, императиви на вътрешния пазар и опростяване

Многобройни са икономическите съображения в полза на единна структура на данъчните ставки (една единствена ставка за държавата-членка). При все това обаче, проучването подкрепя твърдението, че съществуват реални и приемливи аргументи в полза на прилагането на по-ниски ставки по ДДС за някои специфични сектори. Предвид сегашното положение в държавите-членки и съвременната политическа реалност, премахването на намалените данъчни ставки се очертава невъзможно, въпреки твърдението на проучването, че прилагането на намалени данъчни ставки не е най-добрият начин за справяне с възможното отстъпление в тенденциите на движение на ДДС. **Главната цел е постигане на равновесие между политическите и икономическите императиви.**

4.2. Структура на данъчните ставки

Сегашната структура на ставките по ДДС не следва ясна логика и е явно неефективна от гледна точка на вътрешния пазар и на общата конкурентноспособност на бизнеса на Европейския съюз. Тя е резултат от политически преговори в миналото.

Като взема предвид резултатите от проучването, Комисията открива полза от ново структуриране на намалените ставки по ДДС в Общността. Такъв подход изисква да бъдат взети под внимание следните цели:

- нуждата от **равно третиране** на всички държави-членки, което означава край на дерогациите, предоставени на отделни държави;

- признаване на факта, че в повечето държави-членки съществува силна политическа воля за прилагане на **много ниски намалени данъчни ставки, включително нулеви ставки** особено за социални цели⁸;
- признаване на увеличените (икономически и бюджетни) **трудности** за държавите-членки да **прехвърлят продукти от една категория на данъчните ставки в друга**, поради разликата, често много голяма, между стандартната ставка и намалената ставка (в по-голямата част от случаите повече от 10, а понякога и повече от 15 пункта);
- нуждата от **определяне на ясна логика** относно целта на прилагане на намалени данъчни ставки;
- нуждата от **компенсиране на повишената гъвкавост с намаляване на разходите за привеждане в съответствие**.

Като начало, Комисията би желала да получи мненията на Европейския парламент и на Съвета относно степента, в която те споделят тези цели.

Един от начините, но със сигурност не единственият, за превръщане на тези цели в практически действия, би могъл да бъде:

- разрешаването на **много ниска данъчна ставка за стоки и услуги от първа необходимост**, като например храни. Естествено, обсъждането на обхвата на такава данъчна ставка ще бъде трудно (трябва ли да бъдат включени медицинското обслужване, социалното настаняване?), но ще предостави възможността за ограничаване на прилагането на такава ниска ставка (и неговата цена) до реалните основни нужди на гражданите, а следователно и до отчитане единствено на социалните съображения;
- в допълнение, може да бъде прилагана **втора данъчна ставка за други цели**, различни от основните нужди, които обаче са обект на преференциално третиране поради други причини (например в областта на културата, обучението, обществения транспорт, трудовата заетост, енергетика и околна среда и други). Естествено, такава схема трябва да остане незадължителна, за да се защити свободата на политическия избор на държавите-членки и, за да се защити възможността за прилагане на по-проста и по-ефективна структура на данъчните ставки. При все това, както вече беше отбелязано, повечето държави-членки прилагат две намалени данъчни ставки освен стандартната ставка;
- за да бъдат намалени разходите, свързани със структура от три ставки, произтичащи за администрацията и за фирмите, трябва да бъдат **ясно определени категориите стоки и услуги, допустими за прилагането на**

⁸ Необходимо е все пак да се отчете, че съгласно член 99, параграф 2 от Директивата за ДДС, всяка намалена данъчна ставка се определя така, че сумата на ДДС, получена в резултат от прилагането ѝ, е такава, че ДДС, който подлежи на приспадане, може нормално да бъде приспадат напълно.

намалени ставки, за да се сведат до минимум трудните особени случаи; също така държавите-членки трябва да имат възможност да прилагат намалени данъчни ставки само за цяла избрана категория, а не за части от нея; голяма степен на гъвкавост обаче може да стане възможна при наличието на по-голям брой категории в сравнение с днешния, чието съдържание обаче е в по-голяма степен уеднаквено.

Необходими ще са *допълнителни разсъждения* относно обхвата и основните преследвани цели за включване на определени категории в една такава структура : трябва ли да бъде стриктно ограничено прилагането на втората данъчна ставка или не; трябва ли също така да се прилага за целия жилищен сектор (като мярка за борба с измамите), за ресторантьорски услуги, детски облекла или бебешки пелени например? Нивото на първата ставка би трябвало да бъде доста ниско, в порядъка на 0 до 5 %. Нивото на „междинната“ намалена данъчна ставка би могло да бъде по-високо и определено, например, между 10 и 12 %. Определянето на нивото на данъчните ставки би могло да бъде под формата на два порядъка на ставките или на две минимални ставки.

Необходимо е да се добави, че различията на ставките за някои категории стоки и услуги, като книги например, очевидно оказват много пряко въздействие върху вътрешния пазар. Ресторантьорските и хотелските услуги заемат междинно място, защото тяхното въздействие се проявява в областта на туризма или в граничните райони. Възниква въпросът, дали незадължителна система от намалени данъчни ставки е приемлива в такива случаи или тази система трябва да е задължителна, за да се избегне нарушаване на конкуренцията.

Друга тема е свързана с ефективността от **прилагането на намалени ставки по ДДС за насърчаване на някои стоки и услуги**. Типични примери за обсъжданите понастоящем идеи за използване на ДДС за насърчаване към определено поведение са: енергоспестяващите материали, енергийно ефективни продукти, продукти, съобразени с околната среда, био-продукти, здравословни храни и т.н. Като допълнение, в някои държави-членки се приема, че бебешките пелени обслужват социални цели. Комисията счита, че е необходимо обсъждане относно ползите, съществуващи или не, от прилагане на ДДС като инструмент за постигане на такива цели и твърдо насърчава Съвета да организира дебат, който да вземе предвид резултатите от проучването.

От чисто *техническа* гледна точка, трябва да се има предвид, че нивото на дадена ставка по ДДС – поради присъщия ѝ механизъм – може да въздейства единствено на покупките на крайния потребител. Тя ще засегне само косвено поведението на фирмите, чрез промяна в поведението на потребителите, и на други участници, имащи правото да приспадат ДДС. Впрочем, данъкът върху добавената стойност не позволява различно данъчно третиране на дадена стока, използвана при доставка на услуга: например енергоспестяващ продукт, използван при обновяване на сграда (което представлява услуга) не може да продължи да бъде обект на специфична данъчна ставка. В допълнение, става ясно, че проблемите произлизат в следствие на нуждата от точно определяне на категориите продукти за насърчаване; и тук отново, трябва да бъдат отчетени разходите за привеждане в съответствие, което може да повлияе при избора на

най-подходящ инструмент на водената политика. Комисията все пак припомня, че проучването стига до извода, че намалените ставки по ДДС, най-общо казано, не са, в този контекст, най-ефективния инструмент на водената политика.

От политическа гледна точка възниква въпросът, дали тези мерки, считани за ефективни, трябва да станат и задължителни? Припомня се, че проучването потвърждава нарастващия риск от нарушаване на конкуренцията, причинено от незадължителните намалени данъчни ставки за някои стоки.

Впрочем, нужно е да се обсъди въпросът за **данъчното съгласуване**: има ли смисъл да разрешаваме прилагането на намалени данъчни ставки за електричество и природен газ, ако предполагаме, че тези ставки ще предизвикат увеличаване на консумацията, при положение, че се стремим към намаляване на същата консумация чрез насърчаване употребата на енергоспестяващи материали и енергийно ефективни продукти, за които понастоящем се прилага стандартна данъчна ставка? Въпросът за данъчното съгласуване търси отговор и във връзка с допълнителни данъци, прибавени към ДДС: безсмислено е да се прилага намалена ставка по ДДС за продукти, които в същото време подлежат на облагане със специфични акцизни данъци?

4.3. Запазване на положението в очакване на изхода от политическия дебат

Както беше посочено по-горе, Комисията призовава за започване на дебат за бъдещето на намалените данъчни ставки. Настоящото съобщение заедно с резултатите от проучването са замислени като основа за такова обсъждане. До края на годината (2007), Комисията очаква знаци от европейските институции относно пътищата за напредък и ключовите елементи, които трябва да бъдат взети предвид. На тази основа Комисията ще изработи и представи законодателни предложения до края на 2008 година / началото на 2009 година, за да бъде възможно навременното приемане от Съвета на съответните законодателни актове, преди изтичането в края на 2010 година на разрешението, дадено на държавите -членки за прилагане на специфични разпоредби относно трудоемки услуги.

В този контекст, Комисията би желала да припомни, че основната структура на данъчните ставки, приложима във всички държави-членки, се усложнява от различни временни дерогации, предоставени на отделни държави-членки. Тези дерогации произтичат или от фиксираното от разпоредбите ниво на данъчните ставки (нулеви ставки, супер намалени ставки по-ниски от 5 %), или касаят доставки, които би трябвало да се облагат със стандартната данъчна ставка (като например междинните ставки, така наречените „паркинг“ ставки, фиксирани на минимум 12 %). Докато дерогациите, предоставени при последното разширяване имат точни срокове, тези с по-ранна дата⁹ са приложими до влизането в сила на „окончателния режим“ за транзакциите в рамките на Общността. Тъй като окончателният режим вероятно няма да бъде приет в близко бъдеще, тези преходни разпоредби остават в сила до ново

⁹ Вж. членове 93 до 130 от Директивата за ДДС (Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28.11.2006 г.)

единодушно решение на Съвета. В случая на държавите-членки, които се присъединиха към ЕС след 1 януари 1995 г., временните дерогации, резултат от преговорите по присъединяването се прилагат за по-ограничен период, т.е в много случаи само до края на 2007 г.

Комисията изразява мнение, че **дерогациите, чиито срок изтича скоро, трябва, с едно или с две изключения, да бъдат временно продължени до края на 2010 година**, тоест до датата на изтичане на срока за прилагане на намалени ставки по ДДС за някои трудоемки услуги, която най-вероятно ще съвпадне с датата на влизане в сила на нови разпоредби относно намалените данъчни ставки. Въпреки това, дерогациите не могат да бъдат продължавани, когато са в противоречие с правилното функциониране на вътрешния пазар и/или с други политики на Общността (например дерогации за приходите от земеделие, или за въглища, кокс, горива и петрол, които противоречат на целите в областите на енергетиката и околната среда) или когато са предвидени от общи разпоредби относно данъчните ставки (например централно отопление). От друга страна за секторите ресторантьорство, храни, фармацевтични продукти, книги и жилища, е възможно продължаване на дерогациите, тъй като различно третиране би нарушило принципа за предоставяне на равни възможности за всички държави-членки, без да има сериозни основания за това и съответно би довело до нежелани напрежения.

Комисията следователно предлага продължаване на по-голямата част от дерогациите, предоставени на държавите-членки, присъединили се към Европейския съюз след 1 януари 1995 г.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комисията счита, че една нова рамка относно намалените ставки по ДДС трябва да рационализира използването на намалени данъчни ставки, да внесе повече прозрачност, да предостави повече гъвкавост на държавите-членки, като едновременно съблюдава принципа, залегнал в член 93 от Договора. Комисията представя някои разсъждения относно начините това да бъде постигнато, но признава необходимостта от политически дебат за определяне на общите насоки, преди да бъдат разработени по-подробни предложения.

Комисията подчертава, че в рамките на този политически дебат не трябва да се забравя, че всяка промяна на ставките по ДДС, приложими за някои стоки и услуги, независимо дали промяната е увеличаване или намаляване, ще има въздействие не само върху засегнатия сектор, но и върху други области на икономиката както и върху публичните финанси.