



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 28.11.2007  
SEC(2007) 1555

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

*Съпътстващ документ към*

Предложение за

**ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА**

за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на третирането на застрахователните и финансовите услуги

**ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

(Настоящият съкратен текст просто обобщава анализа, който се съдържа в пълния текст, който заедно с всички упоменати приложения съществува само на оригиналния език и съответно се представя само заедно с версията на предложението на английски език).

{COM(2007) 747 окончателен}  
{SEC(2007) 1554}

## 1. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И КОНСУЛТИРАНЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

По причини основно от прагматично естество Директивата за ДДС освобождава от облагане повечето от най-често срещаните финансови услуги и застраховки. В известна степен обаче Директивата отразява и несигурността на своя подход, тъй като същевременно позволява на държавите-членки да предоставят на данъчно-задължените лица възможността да начисляват данък върху тези услуги.

Когато предоставят необлагаеми услуги, тези отрасли не са задължени да начисляват данък върху такива доставки, но също така обикновено не могат да си възстановяват размера на ДДС, който заплащат върху стоките и услугите, които придобиват за целите на дейността си. Този неподлежащ на възстановяване данък представлява значителен източник на приходи за данъчните администрации на държавите-членки. Той е също така и приходоизточник, който автоматично нараства с нарастването на използването от страна на финансовите и застрахователните институции на специализирани трети доставчици на услуги (външни изпълнители) или когато те консолидират дейността си на трансгранична основа (например — чрез споделени разходни центрове).

Работата на Комисията по изготвянето на настоящата оценка на въздействието показва, че осигуряването на ясно и единно прилагане на освобождаването от данъчно облагане на територията на Общността се сблъсква с все повече проблеми. При някои сложни сделки понякога става трудно дори да се определи кой е получателят на услугата за целите на данъчното облагане.

Въпреки неговия произход и трудностите при търсенето на друго решение, съществена последица от освобождаването от ДДС е, че дружеството не може да си възстановява ДДС, който му е начислен върху стоките и услугите, които е закупило (или покупки). Основните отрицателни последици от освобождаването от облагане обаче все пак се състоят в загубата на неутралност на данъка. Друг проблем за ЕС е, че системата на ДДС трябва да функционира в 27 държави-членки по начин, който да позволява изграждането на единен паневропейски пазар. В това отношение прилагането на ДДС поражда точки на напрежение, които не се срещат никъде другаде при прилагане на данък върху потреблението за финансовите услуги и застраховките.

Съществуващите данъчни режими носят приходи, които бележат значително нарастване. Всяка една промяна следва да отчита този факт, който се дължи донякъде на увеличените ставки на ДДС, но предимно произтича от ръста на данъчната основа, въпреки пречките пред икономическата ефективност, налагани на стопанските субекти.

Намирането на баланс между икономическата ефективност и стабилността и справедливостта в данъчната система не е лесно, особено тук, където непосредствената задача предполага съчетаване на целите, насочени към единния пазар, с подходящо облагане на секторите на финансовите услуги и застраховането. Ще са нужни усилия, за да се убедят държавите-членки, че запазването и по-нататъшното развитие на процъфтяващия отрасъл на финансовите услуги в целия ЕС би трябвало да си струват приемането на известно ограничаване на приходите от ДДС.

За тази цел Комисията започна работа с държавите-членки, за да се набележи нов път напред.

Като част от подготвителната работа с държавите-членки, Комисията организира два семинара в рамките на програма Fiscalis, които се посветиха основно на определянето на областите на напрежение в съществуващата правна уредба.

През март 2006 г. бе публикуван консултативен документ, в който бяха изложени виждания относно действащата законова рамка и възможни варианти за промяна, която бе посрещната с рекорден интерес към провеждане на данъчни консултации. Според респондентите, отстраняването на пречките пред трансграничната консолидация и осъвременяването на определенията се разглеждат като приоритети. За да ускори процеса, Комисията започна проучване (проведено от Прайс Уотърхаус Купърс (PwC)) на икономическите ефекти от освобождаването от ДДС на финансовите услуги и застраховките в ЕС25. Докладът (завършен през ноември 2006 г.) стигна до заключението, че включеният ДДС увеличава разходите за институциите в ЕС и себестойността на финансовите услуги за бизнеса. Разминаванията при тълкуването на Директивата за ДДС относно освободените или облагаемите финансови услуги поражда несигурност при вземането на решения, които би следвало да имат чисто търговски характер. Бяха констатирани доказателства за това, че институциите от финансовия сектор понасят относително високи ставки на неподлежащ на възстановяване ДДС в резултат от корпоративните си структури или пък възприемат структури, които иначе биха се считали за неоптимални от гледна точка на нормативната уредба или на корпоративното облагане, за да намалят до минимум начисляването на ДДС в рамките на групата.

Що се отнася до набелязаните възможни варианти за промяна, в доклада се подчертава необходимостта от яснота, съвместимост и сигурност при определянето на необлагаемите услуги. Докладът е даден в приложение към пълния текст на оценката на въздействието.

Освен това, Комисията се обърна към Международното бюро по фискална документация с молба да проучи методите за приспадане на ДДС върху входните фактори на производството в държавите-членки при финансовите услуги и застраховките. Докладът на PwC констатира, че ставките варират от 0% до 74%, въпреки че Директивата за ДДС предвижда задължението те да бъдат хармонизирани.

Въпреки това Директивата също така предоставя на държавите-членки значителна свобода относно методологиите за изчисляване на възстановяването. Има различия в начина, по който държавите-членки прилагат законодателството и практиките на даване на отстъпки, които не винаги са отразени в него.

Така упражняването на възможността за начисляване на данък може да доведе до по-висок процент на възстановяване, включително в случаите, когато не е извършена данъчно обложена доставка.

Оказа се невъзможно да се получат надеждни данни за размера на опростения посредством освобождаване ДДС, както и за постъпленията, за които се счита, че произтичат от неподлежащ на възстановяване ДДС. Проучването на РwC се позовава на непубликуван независим доклад, в който данните за една от държавите-членки (Обединеното кралство) сочат, че на неподлежащия на възстановяване ДДС се пада дял от 20,3% от данъците, внесени от сектора на финансовите услуги и той оскъпява финансовите услуги с до 4%. От ограничените данни, с които разполага Комисията, не става ясно дали отмяната на освобождаването от ДДС би се отразила върху събирането на данъчните приходи. Потенциалното увеличение на данъчните постъпления най-вероятно би се компенсирало от по-високите нива на възстановяване.

## 2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Съществуващото законодателство е остаряло и се справя зле със сложността на съвременната търговска дейност, което води до прекомерни разходи и в своята същност е неефективно. Директивата освобождава от облагане финансови услуги и застраховки по списък, който следва да се тълкува ограничително. Въпреки това само 6% от заведените напоследък дела за ДДС в Съда на ЕО (24) се отнасят до определенията на освободените от облагане финансови услуги и застраховки, макар че ефектът може да има широки последици. Разходите за съдебните дела, макар трудно определими в количествено отношение, също са високи и вероятно в значителна степен се дължат на лошото състояние на законодателството.

Поради имплицитно включения данък, финансовите и застрахователните институции са изправени пред по-висок общ размер на разходите. Институциите ще бъдат по-склонни да си доставят облагаеми услуги като сами ги извършват вътрешно, отколкото да ползват специализиран доставчик на възложени на външен изпълнител услуги, когато това би довело до начисляване на неподлежащ на възстановяване ДДС. Така липсата на неутралност на ДДС се явява пречка пред общата ефективност.

Неминуемо, когато предоставянето на услуги на краен потребител е освободено от облагане с ДДС, трансграничното предоставяне на услуги се отразява на разпределението на постъпленията от ДДС.

Приходите от неподлежащ на възстановяване ДДС се внасят предимно там, където е установен получателят, а не там, където е установен крайният потребител на необлагаемата услуга.

Тази тенденция ще се засилва с постигането на целите на политиката на Общността в областта на финансовите услуги и премахването на бариерите пред интеграцията на предоставянето на услуги на дребно и пред трансграничната дистрибуция. Като цяло, работата на Комисията при изготвянето на оценката на въздействието доведе до заключението, че единственият сигурен начин за справяне с това изкривяващо въздействие е пълното данъчно облагане. Комисията също така констатира разлики в методологиите на възстановяване на ДДС, които са разрешени или се изискват като задължителни от държавите-членки. Вероятно налаганите от някои държави-членки методологии причиняват нарушаване на конкуренцията и повишаване на разходите. Това заключение се потвърждава от разговорите с държавите-членки за засилване на съвместимостта на правилата за

възстановяване. Сред второстепенните въпроси, които бяха поставени в хода на консултирането, но които на този етап не се разглеждат от Комисията, е режимът на ДДС при съобразените с изискванията на Шериата финансови услуги и застраховки.

### 3. ЦЕЛИ

- Намаляване на административните разходи за администрациите при осъществяването на фискален надзор и за икономическите оператори при спазването на фискалните изисквания.
- Създаване на сигурност за бюджета за държавите-членки и правна сигурност за икономическите оператори.
- Изчистване на несъответствията между разпоредбите за ДДС от 1977 г. и приетите по-наскоро регулаторни и законови разпоредби като например тези, попадащи в обхвата на Плана за действие в областта на финансовите услуги.

Всеки от възможните варианти за промяна би могъл да доведе до решения, които да изпълнят някои от тези цели напълно или отчасти. Административните разходи и разходите за постигане на законосъобразност са бремене за данъчните администрации при събирането на ДДС и за фирмите при спазване на данъчните задължения. Задълженията за законосъобразност по отношение на ДДС обаче не са заложи в правото на Общността, а се определят в националното законодателство, където тези възможности за избор, отразявайки основаващ се на субсидиарността подход, са оставени на държавите-членки. Възможностите за намаляване на разходите за постигане на законосъобразност чрез засилване на ползата от други задължения за отчитане са ограничени, тъй като стандартните техники за финансова отчетност и отчитане на себестойността обслужват други приоритети. Спазването на данъчното законодателство и изискванията за отчетност рядко се интегрират в платформите за данни и управленска информация, които все по-широко се използват във финансовите институции. Що се отнася до ДДС в ЕС, тази несъвместимост може в голяма степен да се обясни с наличието на 27 различни набора от задължения за отчитане и спазване на законовите изисквания в различните държави-членки.

Някои държави-членки обаче ще се облагодетелстват за сметка на други от трансгранична консолидация. За да останат седалищата на дружествата от тези отрасли в ЕС и така те да продължат да носят данъчни приходи, може да се наложи да се приемат някои ограничени компенсиращи отстъпки в областта на приходи от ДДС.

Системата на ДДС следва да „елиминира, доколкото това е възможно, факторите, които могат да нарушат условията за конкуренция, било то на национално равнище или на равнището на Общността”. Настоящото предложение следва да се опира на това, но някои от по-очевидните стъпки, които могат да са от полза за секторите на финансовите услуги и застраховките, ще имат последствия за бюджетите на държавите-членки.

#### 4. ВАРИАНТИ ЗА ПОЛИТИКА

Вариантите за политика, заслужаващи сериозно разглеждане, се свеждат до три — да се остави съществуващото положение непроменено, да се осъвременят определенията за необлагаеми услуги по начин, който да гарантира единното им прилагане и да се предложат една или повече целенасочени структурни промени, за да се възстанови донякъде неутралността на системата на ДДС.

Друга потенциална структурна промяна бе да се разшири обхвата на освободените от облагане услуги. В действителност това би разпространило проблемите с освобождаването и в други области на дейност. За да се възстанови донякъде неутралността, Австралия и Сингапур приеха опростен модел на ограничено приспадане на данъка върху покупките на базата на оценени разходи за заплати плюс добавената стойност от доставчика на услугата, но това не е подходящо за условията на ЕС. Директивата вече позволява на държавите-членки да прилагат по свой избор възможността да облагат финансовите услуги и в петте държави-членки, където тази възможност се използва, финансовите институции могат да се откажат от правото на освобождаването от ДДС и да изберат да начисляват данък върху своите доставки на необлагаеми финансови услуги (но не и на застраховки). Комисията също така разгледа ролята на трансграничните структури за ДДС за намаляване на изкривяването. Институции, които са организирани в структура с клонове и централа в рамките на едно юридическо лице имат правото на гъвкавост при отразяване на вътрешни сделки без ДДС. То постига по-благоприятен резултат по отношение на ДДС, отколкото дружество с организационна структура на базата на дружество-майка и дъщерни дружества. Ето защо една от целите при оценяване на промяната в режима за трансграничните организации е дали тя повишава неутралността между различните структури. Групирането за целите на ДДС може да доведе до подобни резултати, но тази възможност се свежда до дейностите в страната в близо половината от държавите-членки. Практическата последица от групирането за целите на ДДС се състои в това, че то защитава сделки между членовете на групата за целите на ДДС.

Директивата вече позволява освобождаване при схеми за поделяне на разходите при определени обстоятелства. От опита там, където освобождаването на поделянето на разходите е изцяло въведено, и от извършения по-широк анализ, Комисията вижда полза в по-широкото използване на тази разпоредба, включително за трети лица – доставчици на услуги и оператори в различни държави-членки.

Макар и предложени от малък брой респонденти, намалените ставки на ДДС върху финансовите услуги и застраховките не са възможност, заслужаваща сериозно внимание. Опитът в последно време с проблемите за намалените ставки за ДДС върху други видове сделки далеч не е обнадеждаващ.

Обособи се само още една възможност за промяна – да се създаде Синя книга или коментар за европейския ДДС, където да се пояснят определенията, да се даде тълкуване на освобождаването и неговия обхват, както и въвеждането и прилагането на съдебната практика на Съда на ЕО. Тази идея може да бъде възприета по-нататък.

## 5. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Разглеждането на възможностите води до препоръка за осъвременяване на определенията за необлагаеми услуги. Така структурните промени следва да се насочат към по-общото прилагане на облекчението при поделяне на разходи и по-широк достъп до възможността на дружествата да начисляват данък. Облекчението при поделяне на разходи в частност може да доведе до значителна фрагментация на пазара като дава възможност на различните сектори на отрасъла да се комбинират при съкращаването на разходите и да постигнат неутралност при вземането на стратегически делови решения.

Тук намерението на Комисията е да работи в границите на съществуващото освобождаване от облагане и да не променя тези граници. Ето защо последицата би трябвало да се изрази в това, че услуга, която понастоящем е необлагаема, ще остане необлагаема, а услуга, която понастоящем е облагаема, ще остане такава.

Възможността да се освободят от ДДС разходите за схеми за поделяне на разходите при услуги, които не са освободени по друг ред, би разрешила поне някои от проблемите. Оценката на въздействието вижда два начина това да бъде постигнато.

Подходът на минимализъм, основаващ се на поясняването на съществуващите разпоредби, изисква да има изрична разпоредба относно схемите за поделяне на разходите при предоставянето на необлагаеми финансови услуги и застраховки; на практика – специфична за отрасъла мярка, но това би донесло ограничени ползи.

По-динамичният подход би означавал по-широк достъп до облекчението за поделяне на разходи, като се включат трансгранични схеми и трети доставчици на услуги, които не са финансови или застрахователни институции. Това са възможности, които днес съществуват в отделни държави-членки, но по-широкото им прилагане би се постигнало най-успешно чрез поясняване на Директивата. При анализа на въздействието на промените в правилата относно използването на възможността да се начислява данък трябва да намерят решение въпросите за правилното третиране на сделки в рамките на Общността и може би изискванията за допълнително отчитане.

Докато възможността за начисляване на данък се свежда до отношенията фирма-фирма, не се създават допълнителни данъчни приходи за държавите-членки, но намаляването на данъка, който се поема от финансовите институции, би трябвало да намали разходите за финансови услуги за бизнеса. Налице е обаче потенциал за допълнителни данъчни приходи, които могат да се получат от неподлежащ на възстановяване данък при някои обстоятелства. Поради прагматични причини може да се наложи възможността да се начислява данък да се използва на база „сделка за сделка“ или „клиент за клиент“, а не на база „цялото предприятие“. Несъмнено, условията за използване на възможността за начисляване на данък ще трябва да се заложат на нивото на Общността, за да се гарантира единното им прилагане. Отговорността за осигуряването на спазването на тези условия обаче е на държавите-членки.

## 6. СРАВНЯВАНЕ НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ

Един по-амбициозен подход, осигуряващ по-голяма неутралност по отношение на възлагането на външен изпълнител на трудови услуги би могъл да окаже потенциално въздействие върху приходите, в зависимост от това дали дейностите, осъществявани в рамките на схема за поделяне на разходи, заместват извършването им вътрешно в организацията (с малко въздействие върху приходите или без такова), или възлагането им на трето лице (намаляване на възникващия ДДС).

Всяко по-общо използване на възможността за начисляване на данък представлява придвижване в посока към единно прилагане на ДДС. То би намалило изкривяването и би увеличило неутралността, но държавите-членки вероятно ще се изправят пред необходимостта от пренастройване на данъчното бреме, което ще бъде цената на тези ползи. Комисията предвижда евентуалните законодателни изменения да бъдат извършени посредством съчетание от изменение на Директивата за ДДС и разпоредби за прилагане съгласно член 397 на същата Директива.