

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 1.12.2010
COM(2010) 695 окончателен

ЗЕЛЕНА КНИГА

относно бъдещето на ДДС

За по-опростена, по-солидна и по-ефективна система на ДДС

{SEC(2010) 1455 окончателен}

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение	3
2.	Защо се започват разисквания относно системата на ДДС точно сега?.....	4
2.1.	Сложността на действащата система	5
2.2.	За постигането на по-добре функциониращ единен пазар	5
2.3.	Максимизиране на събирането на приходи и преодоляване на податливостта на системата на измами	6
2.4.	Промени в технологиите и в икономическите условия.....	6
3.	Въпроси, които трябва да бъдат разгледани	6
4.	Третиране за целите на ДДС на трансгранични сделки в рамките на единния пазар	7
4.1.	Прилагане на окончателните разпоредби, основаващи се на облагане в държавата-членка на произход	7
4.2.	Алтернативното решение — облагане в държавата-членка по местоназначение	8
4.3.	Други варианти.....	10
5.	други ключови проблеми, които трябва да бъдат разрешени	11
5.1.	Как да се осигури неутралността на системата на ДДС.....	11
5.2.	Каква степен на хармонизиране изисква единният пазар?	14
5.3.	Намаляване на сложността на административните процедури.....	18
5.4.	По-солидна система за ДДС.....	22
5.5.	Ефективно и съвременно администриране на системата за ДДС	24
5.6.	Други въпроси	25
6.	Имате думата	25

ЗЕЛЕНА КНИГА

относно бъдещето на ДДС

За по-опростена, по-солидна и по-ефективна система на ДДС

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Данъкът върху добавената стойност (ДДС) е въведен за първи път в Европа през 1954 г. във Франция. През 1967 г. държавите-членки на съществуващата тогава Европейска икономическа общност се договарят да заменят националните си системи за данък върху оборота с обща система на ДДС. Оттогава досега ДДС е въведен в около 140¹ страни в света.

През 2008 г. приходите от ДДС възлизат на 21,4 % от националните данъчни приходи на държавите-членки на ЕС (включително вноските за социално осигуряване), което представлява повишение от 12 % от 1995 г.² Така данъкът е важен източник на приходи за националните бюджети, като в много държави-членки той е основният източник. Приходите от ДДС за 2008 г. представляват средно 7,8 % от БВП на държава-членка, което показва ръст от почти 13 % от 1995 г.

Финансовата и икономическа криза доведе до сериозни предизвикателства за публичните финанси в много държави-членки. Предвид особено резкия спад на преките данъци и на данъците върху собствеността след неотдавнашната рецесия, изглежда делът на приходите от ДДС в общите приходи се е увеличил още повече в много държави-членки.

Няколко държави-членки неотдавна увеличиха ставките си на ДДС или възнамеряват да го направят или за да отговорят на необходимостта от консолидация в условията на криза, или в рамките на по-дългосрочна стратегия за пренасочване от пряко към непряко данъчно облагане. Това пренасочване може да бъде рационализирано от относителната ефективност на данъците върху потреблението, доколкото потреблението представлява по-широка и по-стабилна основа в сравнение с печалбата и доходите. Тази по-широка основа позволява прилагането на по-ниски ставки, като по този начин се намалява деформиращият ефект от данъчното облагане, а последиците върху растежа и заетостта са благоприятни.

Освен това, предвид въздействието на застаряващите общества върху пазара на труда, върху моделите за спестяване и потребление и върху публичните разходи в близките години, системите на данъчно облагане ще трябва да се адаптират съответно. Може да се наложи финансирането на социалната

¹ ОИСР, „Тенденции в развитието на данъка върху потреблението за 2008 г., ДДС/GST (данък върху стоките и услугите) и ставки на акцизите, тенденции и административни въпроси“, стр. 23

² „Тенденции в данъчното облагане на Европейския съюз“, изд. 2010 г., приложение А, таблици 7 и 8.

система да бъде по-малко свързано с облагането на трудовите доходи и данъчни приходи от капиталовите доходи (спестявания), което е допълнителен аргумент в полза на пренасочване към непряко данъчно облагане.

Около 40 г. след началото е време да се погледне с критично око на системата на ДДС с оглед на подобряването на нейната съобразност с единния пазар, на нейната способност да увеличава приходите чрез подобряване на икономическата си ефективност и солидност, както и на приноса си към други политики, като в същото време се намаляват разходите за привеждане в съответствие и за събиране. Така реструктурирането на системата на ДДС може да играе ключова роля в подкрепа на стратегията „Европа 2020 г.“³ и възстановяване на икономическия растеж чрез потенциала за укрепване на единния пазар и за подкрепа на бюджетната консолидация в държавите-членки. Всички тези подобрения изискват широкообхватна система за ДДС, която може да се адаптира към промените в икономическите и технологични условия и която е достатъчно солидна, за да може да устои на опитите за измами от вида, който се наблюдава през последните години.

Една по-опростена система на ДДС ще намали също така оперативните разходи на данъкоплатците и на данъчните администрации, като по такъв начин ще се увеличат нетните приходи за хазната.

Освен това трябва ясно да се признае основната роля на предприятията за събирането на ДДС, тъй като ДДС е данък върху потреблението, а не корпоративен данък. Разходите за привеждане в съответствие, свързани с ДДС, представляват голяма административна тежест за дружествата в ЕС и намаляването на тази тежест ще способства значително за увеличаване на конкурентоспособността на европейските дружества.

Това са основните предизвикателства, пред които е изправен ЕС в областта на ДДС. Освен това те трябва да бъдат посрещнати в изключителните условия на единния пазар, който гарантира свободно движение на стоки и услуги между държавите-членки, установен през 1993 г. с премахването на данъчния контрол на границите в рамките на ЕС.

Целта на настоящата Зелена книга е да даде начало на процес на консултации на широка основа със заинтересованите лица относно функционирането на действащата система на ДДС и нейното евентуално реструктуриране в бъдеще.

2. ЗАЩО СЕ ЗАПОЧВАТ РАЗИСКВАНИЯ ОТНОСНО СИСТЕМАТА НА ДДС ТОЧНО СЕГА?

Подходът, използван през последните десет години, се изразяваше в постепенно опростяване и модернизиране на действащата системата на ДДС. Той даде положителни резултати, въпреки че вече е достигнал предела си.

³ COM(2010) 2020, 3.3.2010 г., „Европа 2020 г. — стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“

Съществуват и множество други фактори, които показват, че е време за по-широко обсъждане.

2.1. Сложността на действащата система

Сложността на правилата относно ДДС водят до административна тежест за предприятията. Уреждането на въпросите, свързани с ДДС, представлява почти 60 % от общата тежест, изчислена за 13 приоритетни области, определени с „Програмата за по-добро законово уреждане“⁴. Според деловите кръгове, това прави ЕС по-малко привлекателно място за инвестиции⁵.

Сред областите, които пораждат особена загриженост, са ключови елементи от системата като задължения, право на приспадане и ставки. Те могат да представляват особена трудност за малките и средни предприятия, които не винаги разполагат с данъчна компетентност, за да се справят с все по-сложните правила за ДДС.

2.2. За постигането на по-добре функциониращ единен пазар

Фактът, че националните и вътрешните за ЕС⁶ сделки продължават да бъдат третираны различно за целите на ДДС може да представлява пречка за по-доброто функциониране на единния пазар. В същото време на държавите-членки са предоставени множество възможности за избор и дерогации съгласно законодателството на ЕС за ДДС, което води до прилагането на различни правила в ЕС.

Същественото значение на по-устойчивия, по-здрав, разширен единен пазар е представено в Съобщение на Комисията „Европа 2020 г. — стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“. Преработването на правилата за ДДС по начин, способстващ развитието на единния пазар, бе една от препоръките, направени в доклад, представен през май 2010 г. от професор Марио Монти по искане на председателя на Комисията Жозе Мануел Барозу, описващ в общи черти всеобхватна стратегия за ново лансиране на единния пазар⁷.

„Актът за единния пазар“ съдържа няколко инициативи, които включват и създаването на подходящи законодателни и фискални условия за деловите кръгове, за да се намали административната тежест и да се насърчи трансграничната дейност. В това отношение ДДС е ключов фактор⁸.

⁴ COM(2009) 544, 22.10.2009 г., „Програма за действие за намаляване на административните тежести в ЕС. Планове за намаляване по сектори и действия за 2009 г.“, проучване относно измерванията: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/documents/ab_studies_2009_en.htm

⁵ Документ за позиция от 20 октомври 2009 г. относно партньорство за справедлива и ефективна система за ДДС от *BusinessEurope*.

⁶ Тук използваме термина „вътрешни за ЕС“, защото с влизането в сила на Договора от Лисабон терминът „вътреобщностни“, използван и дефиниран в законодателството за ДДС, не би следвало да се използва повече. Значението е същото.

⁷ „Нова стратегия за единния пазар — в служба на европейската икономика и общество“, http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf.

⁸ COM(2010) 608, 27.10.2010 г.

2.3. Максимизиране на събирането на приходи и преодоляване на податливостта на системата на измами

Система на ДДС, изградена на широка основа, в идеалния случай с единна ставка, би била много близка до идеала за чисто потребителски данък, който минимизира разходите за привеждане в съответствие. В ЕС обаче стандартната ставка се отнася едва за около две трети от общото потребление, като останалата една трета е предмет на различни освобождавания или намалени ставки⁹. За държавите-членки на ЕС, които са и членки на ОИСР, настоящите приходи от ДДС представляват средно едва 55 % от приходите, които теоретически би следвало да бъдат събрани, ако цялото крайно потребление бъде обложено с данъци по стандартната ставка. Други държави-членки на ОИСР като Япония, Южна Корея и Швейцария имат по-ефективна система на ДДС, с които се постига съотношение около 73 %¹⁰.

През 2008 г. общите приходи от ДДС, събрани от държавите-членки, достигнаха около 862 милиарда EUR. Едно проучване¹¹ оцени несъответствието в приходите от ДДС в ЕС (разликата между действителните приходи от ДДС и това, което теоретически държавите-членки би следвало да получат въз основа на техните икономики) на 12 % от теоретичните приходи от ДДС през 2006 г., като за няколко от държавите-членки тези стойности са над 20 %. Освен отклоняването от данъчно облагане и загубите, които се дължат на неплатежоспособност, несъответствието в приходите от ДДС се обяснява също така с измами, допуснати отчасти в резултат на слабости, присъщи на действащите разпоредби, които по-специално разрешават необлагаеми с ДДС трансгранични покупки на стоки и услуги.

2.4. Промени в технологиите и в икономическите условия

Системата на ДДС на ЕС се разви бавно в сравнение с развитието на технологиите и на икономическите условия, в които бизнес моделите претърпяха бързи промени, нарасна използването на нови технологии и значението на услугите — които понастоящем представляват около 70 % от икономическата дейност, както и на глобализацията на икономиката като цяло.

Тези промени в технологиите обаче могат също така да предоставят възможност за нови и алтернативни начини за събиране на ДДС за намаляване на тежестта върху предприятията и на загубите на ДДС. Съществуващият модел за събиране на данъка не се е променил съществено от въвеждането на ДДС досега.

3. ВЪПРОСИ, КОИТО ТРЯБВА ДА БЪДАТ РАЗГЛЕДАНИ

Дискусиите относно бъдещето на ДДС се обособиха в две основни направления.

⁹ Copenhagen Economics, „Проучване относно намалените ставки на ДДС, прилагани за стоки и услуги в държавите-членки на Европейския съюз“, окончателен доклад, 21.6.2007 г.

¹⁰ ОИСР, цитирано по-горе, стр. 69.

¹¹ Проучване за количествено измерване и анализ на недостига на ДДС в ЕС за 25-те държави-членки, извършено от името на Комисията от Reckon LLP.

Първото се отнася до принципите на облагане на вътрешните за ЕС сделки, на които трябва да се основава една система на ДДС на ЕС, изцяло адаптирана към единния пазар. Второто направление обхваща въпросите, които трябва да бъдат разгледани независимо от избора, който ще бъде направен по отношение на третирането на вътрешните за ЕС сделки.

По-подробна дискусия с повече технически подробности по редица теми, засегнати в настоящата книга, се съдържа в работен документ на службите на Комисията, публикуван на http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm.

4. ТРЕТИРАНЕ ЗА ЦЕЛИТЕ НА ДДС НА ТРАНСГРАНИЧНИ СДЕЛКИ В РАМКИТЕ НА ЕДИННИЯ ПАЗАР

4.1. Прилагане на окончателните разпоредби, основаващи се на облагане в държавата-членка на произход

При изготвянето на първото законодателство в областта на ДДС, прието на равнището на ЕС, бе поет ангажимент за въвеждане на система на ДДС, съобразена с единния пазар, която функционира в държавите-членки по същия начин като в рамките една държава.

Директивата за ДДС¹² все още предвижда, че действащите понастоящем разпоредби относно облагането на търговията между държави-членки са с временен характер и ще бъдат заменени с окончателни разпоредби, които се основават на принципа на облагане на стоките и услугите в държавата-членка на произход.

Опитът, направен през 1987 г., да бъде спазен този ангажимент, основаващ се на физическия поток на стоките, бе обаче неуспешен. Алтернативното предложение, направено през 1996 г., основаващо се на мястото на установяване на доставчика, също беше неуспешно.

Безспорните причини, поради които облагането в държавата на произход не се оказва приемливо досега, са следните:

- Ще е необходимо голямо сближаване на ставките по ДДС, за да не се позволи различията в ставките да повлияят върху решенията къде да се купува, вземани не само от частните лица, но и от предприятията, тъй като плащането на ДДС, дори и да е с право на приспадане в някои случаи, се отразява на техния паричен поток. Следва да се отбележи обаче, че през последните години се наблюдава известно сближаване на стандартните ставки на ДДС;
- Ще е необходима система за уравниване, за да се гарантира, че приходите от ДДС отиват в държавата-членка на потреблението. С новите информационни технологии, с които не се разполагаше в периода на предходните дискусии, тази пречка може да бъде преодоляна;

¹² Директива на Съвета 2006/112 от 28 ноември 2006 година относно общата система на данъка върху добавената стойност.

- Държавите-членки ще трябва да разчитат една на друга за събирането на значителна част от своите приходи от ДДС.

През юни 2007 г. Съветът призова Комисията, в светлината на дискусиите относно борбата срещу измамите с ДДС, да разгледа отново системата за ДДС, основаваща се на облагането при изпращането на стоките.

За да се преодолее проблемът с разликите в ставките за ДДС, Комисията анализира модел, в който вътрешните за ЕС доставки за данъчно задължени лица ще се облагат с 15 % в държавата-членка по местоназначение или като допълнителният ДДС се събере от потребителя, за да се достигне приложимата ставка, или като се възстанови надвнесенят ДДС.

Съветът обаче не отговори на искането на Комисията за проява на положителен интерес, необходим преди да се започне по-задълбочен анализ на такъв режим.

Междувременно новите директиви, определящи мястото на облагане за някои видове сделки¹³, определено се отдалечиха от принципа за облагане в държавата-членка на произход, като определиха за място на облагане мястото на потреблението или мястото на установяване на получателя.

4.2. Алтернативното решение — облагане в държавата-членка по местоназначение

Облагането по местоназначение се характеризира основно с това, че приходите от ДДС отиват директно в държавата-членка по потребление в съответствие с нейните национални ставки и освобождавания, като по този начин се преодоляват основните възражения срещу облагането в мястото на произход.

Съществува обаче един основен проблем, който трябва да бъде разрешен при такава система — да се гарантира последователност при третиране на вътрешните за ЕС и на националните доставки. Равностойно третиране може да се постигне или чрез облагане на вътрешните за ЕС доставки, или чрез премахване на действащото облагане на националните доставки посредством общо прилагане на система на самоначисляване (при която лицето, за което се извършва доставката, става лице платец на ДДС). Друг е въпросът обаче дали третирането наистина трябва да бъде равностойно и ако не, то каква степен на разлика в третирането е приемлива, без да се превръща в пречка за доброто функциониране на единния пазар и без да позволява измами при трансграничните сделки.

4.2.1. Запазване на принципите на действащата система

При действащата система на ДДС се прави разлика между доставки между данъчно задължени лица (*business to business* или „B2B“) и доставки до крайния потребител (*business to consumer* или „B2C“).

¹³ Услуги, предоставяни по електронен път от трети държави за частни лица от ЕС (Директива 2002/38/ЕО), доставки на електроенергия и природен газ (Директива 2003/92/ЕО), доставки на услуги (Директива 2008/8/ЕО).

При трансграничните сделки от вида В2В общият принцип, както за стоки така и за услуги, е облагане по ставката и съгласно условията на държавата-членка по местоназначение (където пристигат стоките или, когато става дума за услуги — там, където получателят е установил своята икономическа дейност), като ДДС се плаща на хазната от получателя. В този случай доставките на стоки и услуги се третират по различен начин в зависимост от това дали са национални доставки или вътрешни за ЕС доставки. Тази разлика усложнява системата и я прави уязвима спрямо измамите.

Сделки от вида В2С обикновено се облагат в държавата-членка, където се продават стоките, или там, където е установен доставчикът. Тъй като съществува риск да бъде нарушена конкуренцията обаче, по отношение на облагането на доставките по местоназначение се прилагат специални разпоредби, с които на доставчиците (при дистанционни продажби на стоки или на някои услуги) или на купувачите (при покупки, извършени от освободени от облагане данъчно задължени лица, по-специално малки предприятия, или данъчно незадължени юридически лица, както и покупки на нови транспортни средства например) се налагат тежки задължения.

Въпреки всичко системата има своите положителни черти. Тя предоставя на държавите-членки определена степен на свобода при определяне на политиките, както и фискална независимост при администрирането на ДДС. При трансгранични сделки от вида В2В, където потребителите са предприятия, системата на ДДС като че ли не създава големи проблеми и може дори да има някои преимущества, тъй като не е необходимо предварително плащане на ДДС.

Тежестта пада предимно върху доставчика, който в своята държава-членка трябва да обоснове освобождаването (при доставки на стоки) или необлагането (за услуги) наред с някои допълнителни декларативни задължения, както и все повече и по-строги формалности, предвидени с цел борба с измамите: системно се усложняват административните процедури при трансграничните сделки. Освен това данъчните администрации могат да оспорят освобождаването или необлагането, ако е извършена измама на друго място по търговската верига, и предприятията, извършващи своята дейност в рамките на закона, могат да срещнат затруднения да се защитят от този риск.

Запазването на основните принципи на действащата система на ДДС ще изисква задълбочен преглед и подобряване на прилагането ѝ по отношение на правната сигурност и административната тежест на вътрешните за ЕС сделки.

4.2.2. *Всеобщо прилагане на механизма на самоначисляване*

Последователност при националните и вътрешните за ЕС сделки може да се постигне чрез прилагането на механизма на самоначисляване по отношение на националните сделки от вида В2В. Така ще се преодолее присъщата на сега действащата система на ДДС уязвимост по отношение на измамите. От друга страна това ще изисква допълнителни проверки и декларативни задължения при националните сделки с цел да се ограничи пренасочването на измамите към сектора на търговията на дребно, тъй като това ще означава изоставяне на принципа на плащането на части, който се счита за основната полза от ДДС.

Комисията проучи системата през 2008 г.¹⁴ Тя стигна до заключението, че механизмът на самоначисляване не трябва да бъде изключен, но и в никакъв случай не може да бъде въведен на незадължителен принцип, без да се отрази върху функционирането на единния пазар. Комисията имаше желание да разгледа пилотен проект, за да тества въвеждането на задължителна всеобща система за самоначисляване. Като запазва позицията си, Комисията си дава сметка за административните и икономически последици от такъв проект.

4.2.3. *Облагане на вътрешните за ЕС доставки на стоки и услуги*

Последователност при националните и вътрешните за ЕС сделки може да се постигне също така посредством облагането на вътрешните за ЕС сделки по ставката и съобразно условията на държавата-членка по местоназначение.

Това ще възстанови функционирането на принципа на плащане на части за трансграничните сделки и ще реши проблема с присъщата на сега действащата система уязвимост по отношение на измамите. От друга страна по този начин съществено ще се увеличи броят на сделките, при които данъчно задължено лице става лице платец на ДДС в държава-членка, в която не е установено.

При облагане на вътрешните за ЕС доставки местоназначението може да бъде определено по два начина:

- като място на пристигане, за стоки, което означава, че ще продължи да се проследява физическото движение на стоките, и като място на установяване на потребителя, за услуги, което и сега си е основно правило;
- като място на установяване на потребителя, както за стоки, така и за услуги.

Тъй като се предвижда при вътрешните за ЕС доставки ДДС да отива при държавата-членка по местоназначение, ще е необходим ефикасен механизъм на обслужване на едно гише в държавата-членка по произход, за да се събират задълженията по ДДС в държави-членки, различни от тези, в които е установен доставчикът.

Такава промяна би се отразила върху предприятията и данъчните администрации. Облагането на вътрешните за ЕС доставки ще се отрази върху паричните потоци на двете страни и декларативните задължения следва да се преразгледат из основи. Комисията все още не е извършила подробен анализ на такива разпоредби, но има желание да продължи да проучва тези възможности.

4.3. **Други варианти**

Комисията си дава сметка, че в публичното пространство, освен гореизложените, са дискутирани и други възможности. Целта не е те да бъдат отстранени от дискусиите, но тъй като повечето от тях приличат по-скоро на варианти, не е необходимо на този етап те да се разглеждат задълбочено.

¹⁴ COM(2008) 109, 22.2.2008 г. и SEC(2008) 249, 22.2.2008 г.

В1. Смятате ли, че действащите разпоредби за ДДС относно търговията в рамките на ЕС са достатъчно подходящи за единния пазар или представляват пречка за максимизирането на ползите от него?

В2. Ако подкрепяте последното твърдение, кои разпоредби за ДДС смятате за най-подходящи за вътрешните за ЕС доставки? По-специално, смятате ли, че облагането в държавата-членка по произход е все още целесъобразна и постижима цел?

5. ДРУГИ КЛЮЧОВИ ПРОБЛЕМИ, КОИТО ТРЯБВА ДА БЪДАТ РАЗРЕШЕНИ

В този раздел са разгледани основните въпроси, които трябва да бъдат решени освен третирането на вътрешните за ЕС сделки, за да се установи солидна, по-опростена и по-ефективна система на ДДС за единния пазар. Тези въпроси се отнасят за сега действащата система.

5.1. Как да се осигури неутралността на системата на ДДС

5.1.1. Обхватът на ДДС

Правилата, прилагани по отношение на публичните органи, създават различия при третирането за целите на ДДС на сходни дейности в зависимост от статуса на доставчика. Нарастващата приватизация в държавите-членки и дерегулирането на дейности, които традиционно се извършват в публичния сектор, увеличиха тези различия. Появиха се нови форми на сътрудничество между публичните власти и частния сектор (публично-частни партньорства), които предоставят инфраструктура и стратегически обществени услуги като пътища, железопътни мрежи, училища, болници, затвори, както и в сектора на третиране на водите и отпадъците.

Когато публичните органи са освободени или са извън обхвата на ДДС, те са мотивирани да ограничават поръчките за подизпълнители, за да избегнат плащането на ДДС, за което няма да имат право на приспадане на данъчен кредит. Така ДДС става фактор, който оказва влияние върху решенията относно инвестициите и потреблението.

Неотдавна Комисията започна проучване за икономическото и социално въздействие на ДДС върху публичните органи и върху евентуалните решения. Един от начините за действие в тази насока е всички икономически дейности на публичните органи да бъдат включени в обхвата на ДДС и да се изготви списък на дейностите, които трябва да бъдат изключени. Алтернативен вариант е изясняването и осъвременяването на условията, при които публичните органи да не могат повече да бъдат считани за органи извън обхвата на ДДС.

По отношение на третирането за целите на ДДС на сделките на холдингите, свързани по-специално с управлението на дялове или с касови функции, Европейският съд е предоставил някои ограничени насоки, но те все още трудно се прилагат на практика. Изясняването на правната обстановка в Директивата за ДДС може да бъде вариант.

В3. Смятате ли, че действащите правила за ДДС по отношение на публичните власти и холдингите са приемливи, по-специално по отношение на данъчната неутралност и ако не, по каква причина?

В4. С какви други проблеми сте се сблъскали във връзка с обхвата на ДДС?

В5. Какво би следвало да се направи, за да се решат тези проблеми?

5.1.2. Освобождаване от ДДС

Освобождаванията противоречат на принципа на ДДС като данък на широка основа. За повечето от съществуващите освобождавания не е сигурно, че продължават да са целесъобразни. Разширяването на данъчната основа чрез намаляване на броя на освобождаванията прави данъка по-ефективен и по-неутрален и предлага реална алтернатива на увеличаването на ставките на ДДС.

Директивата за ДДС прави разлика между освобождаването на някои дейности в полза на обществото (напр. за социални, образователни и културни цели) и освобождаването на други дейности, например поради технически проблеми, свързани с прилагането на ДДС по отношение на свързаните сделки (финансови услуги и хазартни дейности) или взаимодействия с други данъци (сделки, свързани с недвижима собственост).

Необходимо е тези освобождавания да бъдат преразгледани в светлината на икономическите и технологичните промени.

Този подход е релевантен и за изключенията, които държавите-членки могат да продължат да прилагат, защото вече са ги прилагали към 1 януари 1978 г. или в момента на присъединяването си. Пример за това са услугите по транспорт на пътници, които могат да продължат да бъдат освобождавани в зависимост от използвания вид транспорт. Други дерогации разрешават на държави-членки да начисляват ДДС за сделки, които при други обстоятелства биха били освободени. Това ни отдалечава от целта за обща система на ДДС.

По отношение на предложението за освобождаването на пощенските услуги и предложенията относно финансовите и застрахователните услуги¹⁵, дискусиите продължават. Освен това проучването относно публичните органи (виж точка 5.1.1., параграф 3) ще се отнася и до освобождаванията на доставки от обществен интерес.

В6. Кое от действащите освобождавания от ДДС не би трябвало да се запази? Моля, обяснете защо ги смятате за проблематични. Има ли освобождавания, които следва да се запазят, и ако смятате така — защо?

В7. Смятате ли, че действащата система на облагане на пътническия транспорт създава проблеми по отношение на неутралността на данъка или по други причини? Следва ли ДДС да се прилага по отношение на превоза на пътници независимо от използваното превозно средство?

¹⁵ COM(2003) 234, 5.5.2003 г., COM (2007) 746, 28.11.2007 г.

5.1.3. Приспадания

Правото на приспадане на ДДС, начислен на предходен етап, е от основно значение, за да се гарантира неутралността на данъка за предприятията. Основен фактор е каква част от ДДС може да се приспада, но съществуват и други фактори — кога и как да се осъществи приспадането на ДДС.

За да бъде неутрален, ДДС върху стоки и услуги, използвани за облагаеми икономически дейности, следва да подлежи на пълно право на приспадане. Може да е трудно да се постигне това, и по този начин да се предостави равнопоставеност за предприятията от целия ЕС, когато стоките или услугите имат множество предназначения (облагаеми дейности, освободени дейности или нестопански цели) и промените в употребата се извършват по време на икономическия живот на стоките или услугите.

Ограниченията на правото на приспадане са необходими, когато стоките или услугите се използват за нестопански цели (обикновено за лично ползване). Ограниченията с фиксирана ставка може да решат проблема, когато е трудно, дори невъзможно, да се определи съотношението между използването за целите на икономическата дейност или използването за цели, различни от икономическата дейност, но те трябва да са съобразени с икономическата реалност, а не да бъдат използвани като средство за създаване на допълнителни приходи.

Правото на приспадане на данъчен кредит възниква, когато доставката е извършена, независимо дали получателят е платил или не за стоките или услугите. Това правило може да създаде предимство по отношение на паричния поток, по-специално на закъсняващите с плащанията получатели, докато тежестта се понася от доставчиците, обикновено малки и средни предприятия. Когато системата на ДДС се основава на плащанията (касово счетоводство), така че ДДС да се начислява и да подлежи на приспадане след плащане на доставката, тя ще бъде неутрална за всички по отношение на паричния поток. Такава система ще намали и загубите от ДДС, които се дължат на неплатежоспособност на получателя.

По правило ДДС се приспада чрез компенсиране на дължимото ДДС с ДДС за приспадане. Когато това води до получаване на сума за възстановяване на данъчно задълженото лице, данъчните администрации имат различни подходи, тъй като възстановяването води до известен риск от измами. Този риск не следва да бъде използван като причина за неоправдано забавяне на правото на приспадане.

Освен това схемите за възстановяване на разходите за предприятия, установени в друга държава-членка, усложняват и забавят действителното приспадане на ДДС. Механизъм на обслужване на едно гише, който позволява компенсация между ДДС, начислено в дадена държавата-членка, и дължимия в нея ДДС, би бил решение.

В9. Кой са според вас основните проблеми по отношение на правото на приспадане?

В10. Какви промени предлагате да се направят, за да се подобри неутралността и справедливостта на правилата относно приспадането на ДДС, начислен на предшестваша етап?

5.1.4. *Международни услуги*

Нарастващото значение на международните услуги в резултат на глобализацията, дерегулацията и развитието на комуникационните технологии определено оказва влияние на ДДС. Необходими са съгласувани на международно равнище подходи, за да се избегне двойното облагане или необлагането на тези услуги. В рамките на ОИСР е извършена значителна дейност в тази насока.

Освен осигуряването на правната сигурност на облагането в страната по потребление обаче съществуват и проблеми във връзка с проверяването на това дали ДДС е приложен правилно. Това се отнася най-вече за услуги, доставяни по електронен път, от вида В2С като софтуер или музика, продавани онлайн, при които събирането на ДДС зависи в особена степен от доброволното привеждане в съответствие с правилата на доставчиците от държави извън ЕС. Не е сигурно дали това е приемливо от гледна точка на неутралността и конкуренцията за доставчиците от ЕС и за бюджетите на държавите-членки в дългосрочен аспект.

Изход, който трябва да бъде проучен, е поощряването на данъчните органи да си сътрудничат по въпросите на ДДС на международно равнище. Алтернативата, по-непривлекателна на пръв поглед, но обект на внимание в някои законодателства на страни извън ЕС като Канада, е да се търсят начини за събиране на ДДС от частните потребители, например като се проверяват плащанията онлайн.

Съществува загриженост и по отношение на неутралността и прозрачността на третирането на доставките на услуги в рамките на международни икономически групи, което е различно в зависимост от избраната структура (филиал/главно управление или дружество-майка/дъщерно дружество), а не в зависимост от естеството на услугата.

В11. Кой са основните проблеми при действащите правила за ДДС за международните услуги във връзка с конкуренцията и неутралността на данъка или други фактори?

В12. Какво би следвало да се направи, за да се решат тези проблеми? Смятате ли, че е необходима по-висока степен на координация на международно равнище?

5.2. **Каква степен на хармонизиране изисква единният пазар?**

Всяко преразглеждане на системата на ДДС трябва да определи, от една страна, до каква степен е съществено по-нататъшното задълбочаване на

хармонизирането за подобряване на функционирането на единния пазар и за намаляване на разходите за привеждане в съответствие за предприятията и, от друга страна, степента на гъвкавост, необходима на държавите-членки, която е съвместима с тези цели.

5.2.1. Правната процедура

Правната основа на хармонизирането на ДДС¹⁶ изисква единодушие, но не определя правния инструмент, който трябва да се използва за тази цел. Използването на директиви на Съвета предоставя определена свобода на държавите-членки при транспонирането на законодателството на ЕС за ДДС в съответните национални законодателства, като се отчитат особеностите на тяхното законодателство. В резултат на това обаче често законодателството за ДДС в различните държави-членки е несъвместимо. Използването на регламенти на Съвета вместо директиви ще доведе до по-добро хармонизиране, като позволи по-специално на ЕС да избегне двойното облагане или необлагането, или да установи задълженията по ДДС на предприятията, които не са установени за целите на ДДС.

Относно мерките на ЕС за прилагане на Директивата за ДДС също трябва бъде постигната договореност с единодушие. Използването на този механизъм (посредством регламент на Съвета) за бързо изясняване на новите изменения на Директивата за ДДС преди влизането им в сила не се оказва ефективно. В резултат на това дружествата често не разполагат с напътствия за практическото използване на новите правила.

Едно от възможните решения е Комисията да бъде оправомощена да приема решения за прилагане със съгласието на болшинството от държавите-членки. В миналото Комисията направи такова предложение¹⁷, което можеше да промени ролята на Комитета по ДДС, но то не бе подкрепено от Съвета.

И този проблем може да бъде решен, макар и по несъвършен, алтернативен начин, като се изиска от Комисията да предостави разяснения, с информационна цел, за това как следва да се разбират промените в законодателството за ДДС.

Проблемът с неточното транспониране на измененията на Директивата за ДДС може естествено да бъде решен и чрез откриване на производство за установяване на неизпълнение на задължение. Но това не винаги води до бързо решение на практическите проблеми, с които се срещат предприятията. Проблемите могат да се избегнат чрез транспониране на новите правила доста преди влизането им в сила. На равнището на ЕС може да се предвиди насочване и координиране на процедурите на национално прилагане.

В13. Кои от разпоредбите от законодателството на ЕС за ДДС би следвало да се определят в регламент на Съвета вместо в директива?

¹⁶

Член 113 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

¹⁷

СОМ(97) 325, 25.6.1997 г.

V14. Смятате ли, че правилата за прилагане следва да се определят в решение на Комисията?

V15. Ако това не е възможно, може ли да бъде полезно изготвянето на насоки за новото законодателство за ДДС на ЕС, дори и те да не са обвързващи за държавите-членки? Намирате ли някакви недостатъци на предложението за изготвяне на такива насоки?

V16. В по-широк мащаб, какво би следвало да се направи, за да се подобри правната процедура, нейната прозрачност и ролята на заинтересованите страни в процеса от първоначалния етап (подготовка на проект за предложение) до крайния етап (изпълнение на национално равнище).

5.2.2. *Дерогации и способност на ЕС да реагира бързо*

Държавите-членки могат да поискат отделни дерогации с цел опростяване на процедурата по събирането на ДДС или за предотвратяване на някои форми на отклонение от данъчно облагане посредством специални мерки, които се предвиждат като временни и съответстват на определени обстоятелства в съответната държавата-членка¹⁸.

В резултат на това обаче се получава голямо разнообразие от специфични и променящи се правила в държавите-членки, което само повишава сложността на системата за ДДС, особено за предприятията, извършващи дейност в две или повече държави-членки, и поставя под въпрос равнопоставеността на предприятията от ЕС.

Освен това наблюдаваните напоследък организирани схеми на измами показват, че процедурата за предоставяне на дерогации не винаги е достатъчно гъвкава, за да позволи бърза и подходяща реакция. Предоставянето на Комисията на по-големи правомощия за вземане на решения в много кратък срок за предоставяне на дерогации с предпазващ и временен характер за действие срещу измамите по надлежно обосновано искане от държава-членка може да бъде начин за решаване на проблема.

V17. Срещали ли сте затруднения, произтичащи от дерогации, предоставени на държави-членки? Моля опишете тези затруднения.

V18. Смятате ли, че действащата процедура за предоставяне на отделни дерогации е задоволителна? Ако отговорът е отрицателен, как може да бъде подобрена тя?

5.2.3. *Ставки на ДДС*

Окончателната система на ДДС, която се основава на облагане на мястото на произход, ще изисква по-висока степен на хармонизиране на ставките на ДДС в сравнение с действащата система, основана на облагане по местоназначение,

¹⁸ Списъкът на действащите дерогации е публикуван на:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/key_documents/table_derogations/index_en.htm

което предоставя на държавите-членки повече гъвкавост, все пак в рамките на изискванията на единния пазар.

Обсъди се твърдението, че прилагането на единна ставка на ДДС по отношение на всички стоки или услуги би било идеалното решение от гледна точка на максимизирането на икономическата ефективност.¹⁹ В същото време използването на намалените ставки като инструмент на политиката често получава подкрепа поради причини, свързани със здравето, културата и околната среда, за да се предостави по-лесен и по-равностоен достъп до образователното и културно съдържание, както и да се насърчат екологосъобразните иновации и растежа, основан на познанието и ефективното използване на ресурсите²⁰.

Съществуващото разнообразие в стандартната ставка в ЕС и намалените ставки, които се прилагат от някои държави-членки, изглежда не оказват негативно влияние на единния пазар. Това се дължи предимно на факта, че съществуват механизми за корекция (специални режими за дистанционни продажби на стоки и услуги, както и за нови превозни средства, вж. точка 4.2.1) в действащата система на ДДС, но те повишават още повече сложността на системата.

Трансграничните сделки, отнасящи се до стоки и услуги с намалени ставки обаче създават разходи за привеждане в съответствие, както и правна несигурност за предприятията. Това се превръща в проблем особено в случаите, когато предприятие става лице-платец на ДДС в държава-членка, в която не е установено. Може да се предвиди повече прозрачност с обвързваща онлайн база данни за стоки и услуги по намалена ставка.

Освен това все още съществува несъответствие в ставките на ДДС, прилагани за съпоставими продукти или услуги. Например държавите-членки могат да прилагат намалена ставка за ДДС по отношение на някои продукти от областта на културата, но трябва да прилагат стандартната ставка с конкурентни електронни услуги като електронни книги и вестници. Съгласно „Програмата в областта на цифровите технологии за Европа“²¹ предизвикателствата, свързани със сближаването на виртуалната и материалната среда, следва да се предвидят при всички преразглеждания на публичната политика, включително данъчните въпроси. За да се реши въпросът с дискриминацията съществуват две възможности — да се запази стандартната ставка за ДДС или за дигиталната среда да се приложат намалените ставки, действащи за стоки на традиционни носители.

V19. Смятате ли, че действащата структура на ставки създава съществени пречки за доброто функциониране на единния пазар (нарушаване на

¹⁹ Copenhagen Economics, цитиран по-горе

²⁰ Обобщаващото резюме на резултатите от публичната консултация „Преглед на съществуващото законодателство за намалени ставки на ДДС“, проведена през 2008 г. е публикувано на http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/summary_report_consultation_vat_rates_en.pdf.

²¹ Съобщение на Комисията „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“, COM(2010) 245, 19.5.2010 г., стр. 9.

конкуренцията), неравностойно третиране на съпоставими продукти, по-точно услуги, предоставяни онлайн, в сравнение с продукти или услуги, предоставящи сходно съдържание, или води до големи разходи за привеждане в съответствие за предприятията? Ако отговорът е положителен, при какви обстоятелства?

В20. Предпочитате ли да няма намалени ставки (или да има много малко такива), което би позволило на държавите-членки да прилагат по-ниска стандартна ставка на ДДС? Бихте ли подкрепили задължителен, прилаган по еднакъв начин списък с намалени ставки за ДДС в ЕС с цел постигане на специфични цели на политиката в съответствие по-специално с „Европа 2020 г.“.

5.3. Намаляване на сложността на административните процедури

5.3.1. Програма за действие на Комисията за намаляване на административната тежест и за осъвременяване на задълженията във връзка с ДДС

След приемането от Европейския съвет през 2007 г.²² на Програмата за действие на Комисията²³ за намаляване на административната тежест, възникваща от законодателството на ЕС, с 25% до 2012 г., през 2009 г. Комисията представи план²⁴ за ДДС, наред с други области.

Този план съдържа 16 мерки като премахване на годишната обобщаваща декларация за ДДС или изброяването на вътрешните за ЕС придобивания и намаляване на честотата на подаване на декларациите за ДДС и се подкрепя от Групата на високо равнище от независими заинтересовани страни относно административната тежест, председателствана от Едмунд Щойбер²⁵. Шест от мерките бяха приети или предложени от Комисията.

Като последица от новите правила за място на доставка на услуги, в неотдавнашно становище Групата на високо равнище препоръча допълнителни мерки за намаляване на тежестта.

Директивата за ДДС съдържа общ набор от задължения и на държавите-членки се предоставя известна свобода при тяхното изпълнение. Това води до голямо разнообразие на задължения по ДДС в различните държави-членки и по-специално декларации за ДДС, които изискват различна по вид и по обем информация. Изготвянето на стандартна за ЕС декларация за ДДС, налична на всички езици, които предприятията могат да използват по избор, но която трябва да се приема от всички държави-членки, може да бъде начин за намаляване на разходите за привеждане в съответствие.

Освен това държавите-членки могат да наложат други задължения, които смятат за необходими, за да гарантират правилното събиране на ДДС и да

²² Заключение на председателството на Европейския съвет (7—8 март 2007 г.), стр. 10.

²³ COM(2007) 23, 21.1.2007 г.

²⁴ COM(2009) 544, 22.10.2009 г. и приложението.

²⁵ Становище, прието на 28.5.2009 г. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm.

предотвратят отклонението от данъчно облагане, без да съществува изискване от страна на ЕС за предварително оценяване на тяхното влияние. Информацията относно обхвата и разходите за тези допълнителни задължения се съдържа в проучването, направено по искане на ГД „Предприятия“ като част от Програмата за по-добро регулиране²⁶.

По-уеднаквен подход в тази област със сигурност ще улесни разработката на инструменти на ИТ за привеждане в съответствие със задълженията във връзка с ДДС навсякъде в ЕС и ще намали административната тежест за предприятията, извършващи дейност в две или повече държави-членки. Промяната в действащата практика в държавите-членки обаче ще е свързана с разходи както за данъчните администрации, така и за предприятията, включително тези, които трябва да се съобразяват с тези задължения само в една държава-членка.

Ако пълното хармонизиране не е целесъобразно, различията могат да бъдат ограничени като на равнището на ЕС се определи максимален набор от стандартизирани задължения по ДДС, които могат да бъдат наложени от държавите-членки. Предварителното определяне на известен брой задължения ще улесни тяхното обработване посредством информационна система.

V21. Кои са основните проблеми, които сте срещали във връзка с действащите правила, свързани със задълженията за ДДС?

V22. Какво би следвало да се направи на равнището на ЕС, за да се решат тези проблеми?

V23. Какво мислите по отношение на осъществимостта и целесъобразността на предложените мерки, включително тези, предвидени в плана за намаляване за ДДС (номера от 6 до 15) и тези, предвидени в становището на Групата на високо равнище?

5.3.2. Малки предприятия

С акта за малкия бизнес в Европа²⁷ ЕС прие два основни принципа в отговор на нуждите на МСП: да се подготвят правила на принципа „мисли първо за малките“ и да се помогне на МСП да извлекат по-големи ползи от възможностите, които се предоставят от единния пазар. Подобряването на икономическите условия за МСП е също така част от една от водещите инициативи на Комисията „Европа 2020 г.“, „Индустриална политика за ерата на глобализацията“.

Специалният режим за малките предприятия има за цел най-вече да се намали административната тежест от прилагането на нормалните правила за ДДС: предприятията с годишен оборот под определен праг са с право на освобождаване от ДДС.

²⁶ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/files/abst09_taxlaw_implicit.zip.
²⁷ COM(2008) 394 от 25.6.2008 г.

Този режим обаче има определен брой недостатъци. Правната рамка, която се основава предимно на това кога държавите-членки са се присъединили към ЕС, доведе до различия в праговете и сроковете, предоставени на държавите-членки, за да определят прагове. Освен това методът на изчисляване на прага и на обхвата на режима не взема предвид единния пазар: например режимът не обхваща доставки, направени в други държави-членки. Освен това при някои трансгранични покупки, по-специално на услуги, се изисква регистриране за целите на ДДС, деклариране на ДДС и плащане на ДДС.

Държавите-членки могат да прилагат други опростени режими за начисляване и събиране на ДДС, като режима на фиксираната ставка, но те се прилагат по друг начин и се отнасят само за сделки на национално равнище.

Всички тези режими са само частичен отговор на факта, че разходите за приважане в съответствие във връзка с ДДС за малките предприятия са относително по-високи в сравнение с тези за големите дружества, по-специално когато извършват дейност в различни държави-членки на ЕС.

Един режим на равнището на ЕС с общ праг и по-широк обхват за намаляване на разходите за приважане в съответствие в рамките на единния пазар, като по този начин се поощрява растежът на малките предприятия, изглежда очевидно решение.

Освен режимите за малките предприятия, през 70-те години бе въведен и специален режим за земеделските стопани, които срещат затруднения при прилагането на нормалните правила. Доколко рационално е запазването на този режим е въпрос, тъй като подходите за подпомагане на малките предприятия биха могли да отговорят и на потребностите на дребните земеделски стопани от опростяване.

V24. Следва ли действащият режим на освобождаване за малки предприятия да бъде преразгледан и какви следва да бъдат основните елементи на тази преоценка?

V25. Следва ли да се обсъди допълнително опростяване и какви следва да бъдат основните му елементи?

V26. Смятате ли, че режимите за малките предприятия отговарят напълно на нуждите на дребните земеделски стопани?

5.3.3. *Други евентуални инициативи за опростяване*

5.3.3.1. Механизъм на обслужване на едно гише

За сделки от вида B2C, облагаеми с ДДС в държава-членка, различна от тази, в която е установен доставчикът, не винаги е лесно съобразяването със специфичните за тази държавата-членка правила. Съществуват данни, че предприятията избягват сделки от този вид поради трудностите. В други случаи правилата се пренебрегват и ДДС се начислява в държавата-членка, където е установен доставчикът, вместо в държавата, където действително се извършва доставката.

Механизмът на обслужване на едно гише, предложен от Комисията през 2004 г.²⁸ и все още подлежащ на обсъждане от Съвета, бе предназначен да разреши такива случаи. Основната идея остава непроменена. Съществува режим с по-тесен обхват за електронни услуги от вида B2C, доставяни от доставчици от държави извън ЕС, който през 2015 г. ще обхване и телекомуникационните услуги и услугите по радио- и телевизионно разпръскване, както и доставчиците от ЕС.

Докато ДДС се основава на облагане по местоназначение, използването на механизма на обслужване на едно гише като мярка за опростяване е желателно и ще увеличи съответствието и трансграничната търговия. Разпоредбите за ДДС бяха сред основните пречки, идентифицирани в Съобщението на Комисията относно трансграничната електронна търговия между търговци и потребители в ЕС²⁹. Понастоящем то е може би още по-целесъобразно, тъй като над 60 % от хората в ЕС използват редовно интернет, а 60 % от последните купуват стоки или услуги онлайн. Тези стойности се удвоиха от 2004 г. насам (когато предложението беше направено за първи път) и ще продължават да растат предвид значението, което се отдава на „Програмата в областта на цифровите технологии за Европа“³⁰.

B27. Смятате ли, че механизмът на обслужване на едно гише е подходяща мярка за опростяване? Ако отговорът е положителен, какви следва да бъдат неговите характеристики?

5.3.3.2. Адаптиране на системата на ДДС към големите и паневропейските предприятия

Правната структура (холдинг/дъщерно дружество или седалище/филиали) на предприятия, извършващи икономическа дейност в различни държави-членки, има голямо влияние върху третирането за целите на ДДС на тези дейности. Например тя се отразява върху правилата за трансграничните сделки между различните части на предприятието и изчисляването на ДДС за приспадане, начислено на предходен етап.

Предприятията се оплакват от липсата на последователни и ясни правила за ДДС, подходящи за съществуващите корпоративни структури. Данъчните органи, от друга страна, се опасяват от по-големите възможности за използване на схеми за отклонение от облагане с ДДС в сложните корпоративни структури.

Ако сделките между свързани лица или доставките на стоки между филиали се считат за сделки извън обхвата на ДДС или се разшири териториалният обхват на групите по ДДС, това може да доведе до намаляване на разходите за привеждане в съответствие във връзка с ДДС за множество сделки в рамките на ЕС. От друга страна, трябва да се гарантира, че този вариант няма да създаде неравностойни предимства за големите предприятия в сравнение с по-малките, или нови средства за измами или отбягване на данъчно облагане.

²⁸ COM(2004) 728, 29.10.2004 г.

²⁹ COM(2009) 557, 22.10.2009 г.

³⁰ Цит. по-горе.

V28. Смятате ли, че действащите правила за ДДС създават затруднения за вътрешни за дружествата или за групите трансгранични сделки? Как могат да бъдат решени тези проблеми?

5.3.3.3. Съвместно действие с други законодателства

Усилията за улесняване на митническите процедури при вноса трябва да вземат предвид ДДС, ако стремежът е да се максимизират ползите. Съгласуваността между законодателството за ДДС и другите данъчни законодателства, по-специално това относно акцизите, също могат да опростят усилията за привеждане в съответствие с правилата за предприятията.

Неотдавна започна консултация за опростяването на процедурите за събиране на ДДС във връзка с централизираното оформяне на митническите формалности, но може би съществуват и други области, които заслужават внимание.

V29. В кои области от законодателството в областта на ДДС е необходимо да се поощри взаимодействието с други разпоредби от данъчното или митническото законодателство?

5.4. По-солидна система за ДДС

5.4.1. Преразглеждане на начина на събиране на ДДС

Начинът на събиране на ДДС почти не се е променил от момента на първоначалното въвеждане на данъка в ЕС; той все още зависи предимно от самооценката на данъкоплатеца, последвана по-късно от одити от страна на данъчната администрация.

В рамките на провежданите в момента дискусии относно стратегията за борба с измамите с ДДС, които поставят под въпрос ефикасността на този метод на събиране, през 2009 г. Комисията започна проучване за осъществимостта на начини за подобряване и опростяване на събирането на ДДС посредством съвременни технологии и/или финансови посредници.

Доста сериозно бяха проучени следните четири модела:

- Получателят нарежда на банката си да плати за стоките или услугите, като банката разделя плащането на две операции – данъчна основа, която се плаща на доставчика, и размера на ДДС, който се превежда директно на данъчните органи. С този модел се премахва измамата с така наречените „липсващи търговци“, но той ще изисква съществени промени в начина, по който всички предприятия и данъчни органи третира ДДС. Изясняването на въпроса как да се действа при сделки с плащане в брой или с кредитна карта изисква още усилия.
- Всички данни по фактури се изпращат в реално време до централната база за наблюдение на данни за ДДС. Данъчните органи ще получават информация много по-бързо отколкото сега и доста от действащите задължения по ДДС

могат да отпаднат. Ще бъде по-ефикасно и тежестта би била по-малка, ако за всички сделки от вида B2B се използват електронни фактури.

- Данъчно задълженото лице въвежда предварително определени данни за сделката, представени в одобрен формат, в сигурен „склад за данни“ за ДДС, поддържан от данъчно задълженото лице и достъпен било директно или в много кратък срок при поискване от данъчните органи. Някои държави-членки направиха стъпки в тази насока и не срещнаха големи проблеми. С този модел обаче не може да се предотвратят измамите с „липсващи търговци“; ако търговецът изчезне, с него изчезва и неговият „склад за данни“. Но той определено позволява по-бързо разкриване на измамите.
- Процесът на привеждане в съответствие с ДДС и вътрешните проверки на данъчно задълженото лице се сертифицират. Някои държави-членки направиха усилия в тази насока. Моделът следва да увеличи доверието между данъчните органи и данъкоплатците; процесът на сертифициране обаче отнема много време и изисква значими инвестиции в човешки ресурси от страна на данъчните органи.

Проучването³¹ показва, че и при четирите модела съотношението между разходите и ползите е положително. Необходимите разходи за първоначално инвестиране обаче се различават и това се отразява на сроковете, в които националните хазни биха имали нетни ползи. Освен това комбинация между различните модели също би могла да бъде по-ефикасен начин за решаване на въпроса.

V30. Кой от посочените модели изглежда най-обещаващ според вас и защо, или може би предлагате друга алтернатива?

5.4.2. *Защита на добросъвестните търговци срещу потенциално въвличане в измами по ДДС*

Няколко държави-членки въведоха национални мерки за ограничаване на загубите на ДДС от измами с „липсващи търговци“, като се опитват да съберат данъка от други данъчно задължени лица, включени в същата верига от сделки. Европейският съд потвърди, че когато данъчната администрация може да докаже, че получателят е знаел или е трябвало да знае, че покупката му е част от сделка, свързана с измама за неплащане на ДДС, на получателя може да се откаже правото на приспадане.

Данъчните администрации трябва да докажат, че получателят е знаел или е трябвало да знае, за всеки отделен случай. Това е бавна, скъпа и сложна процедура. Освен това тя може да направи данъчно задължените лица уязвими, особено когато става дума за нов доставчик. Те трябва да правят допълнителни проверки на съответствието на всеки доставчик. При все това добросъвестните предприятия рискуват правото им на приспадане да бъде поставено под въпрос, когато непреднамерено са търгували с измамници.

³¹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm.

Първият модел, обяснен в точка 5.4.1, отстранява възможността от измами с „липсващи търговци“ чрез широкообхватен задължителен механизъм на разделено плащане. Може да се предвиди и използването по избор на по-опростен механизъм.

Този незадължителен механизъм ще позволи на потребителите да защитават интересите си срещу такива рискове и ще им спести задължението да проверяват съответствието на доставчиците. Получателят ще използва тази възможност като плати ДДС директно на данъчните органи, а нетната сума — на доставчика си.

За данъчните органи това ще осигури събирането на ДДС за сделки, които самите търговци са оценили като съдържащи потенциален риск. Те ще получават също така допълнителна информация и ще бъдат информирани за новите тенденции при измамите.

Тази възможност обаче може да има нежелано въздействие върху отношенията между доставчика и получателя и съответно върху търговската дейност като цяло. Този вариант би могъл да окаже влияние и на паричния поток на доставчика.

V31. Какво смятате за осъществимостта и целесъобразността на незадължително разделно плащане?

5.5. Ефективно и съвременно администриране на системата за ДДС

Предвид ключовата роля на данъкоплатците за функционирането на системата на ДДС ефективността на отношенията им с данъчните органи ще окаже голямо влияние върху разходите за администриране на системата за двете страни. Тези отношения се определят не само от задълженията за деклариране, плащане или одит, но също така от качеството, надеждността и достъпността на информацията, предоставена от данъчните органи.

Въпросите, свързани с данъчната администрация, са като цяло в рамките на отговорността на държавите-членки. Тези проблеми обаче оказват влияние върху доброто функциониране на единния пазар, както бе потвърдено в отчета на Сметната палата³² относно собствените ресурси на ЕС.

Комисията отбеляза необходимостта от обсъждане на тези проблеми в Съобщението си от декември 2008 г. относно координирана стратегия за засилване на борбата с измамите с ДДС в Европейския съюз³³. В него се предлага нов подход, който се основава на приваждане в съответствие, оценка на риска и мониторинг на доброволен принцип, с цел да се намали намесата на данъчните органи и административната тежест за предприятията. Изброените по-долу мерки, които могат да бъдат използвани, не са изчерпателни:

³² При одита си за Годишния отчет за 2008 г. Европейската сметна палата изрази становището, че събирането на данни за докладите следва да се превърне в едно от средствата за осигуряване на еднакво прилагане на Директивата за ДДС във всички държави-членки и равностойно третиране на всички данъкоплатци. Виж член 12 от Регламент (ЕО) № 1553/89 на Съвета.

³³ COM(2008) 807, 1.12.2008 г.

- подобряване на диалога между данъчните органи и другите заинтересовани лица например чрез създаване на форум за постоянни дискусии, който позволява на данъчните органи и на представителите на деловите кръгове на равнището на ЕС да обменят мнения;
- събиране на най-добрите практики в държавите-членки например чрез изготвянето на проекти за насоки за осъвременяване на административните практики и премахване на ненужната тежест за предприятията;
- подготвяне на проект за политика на ЕС за привеждане в съответствие на доброволен принцип, изготвен в съответствие със системата на ДДС на ЕС чрез специфични споразумения със заинтересованите лица; например чрез разработване на идеята за партньорство между данъчните администрации и данъкоплатците и за предварителни правила относно данъчното третиране на някои сделки;
- обръщане на внимание на въпросите, свързани с ИТ, при прилагане на новите правила за ДДС: определяне на подходящ график и постигане на съгласие относно работен процес за адаптиране на информационните системи за предприятията и за данъчните органи; улесняване на автоматичното предаване на информацията между данъкоплатците и данъчните органи посредством по-добро взаимодействие; и може би разработване на специфичен софтуер, който да бъде поддържан на равнището на ЕС и да бъде предоставен на всички държави-членки.

V32. Бихте ли подкрепили тези предложения за подобряване на отношенията между търговци и данъчни органи? Имате ли други предложения?

5.6. Други въпроси

Настоящата книга съдържа редица теми за дискусия, но те не са изчерпателни. Целта е да се започнат дискусии на възможно най-широка основа, така че това е възможност за разглеждане и на други въпроси.

V33. Кои въпроси, различни от посочените по-горе, следва да бъдат разгледани с оглед бъдещето на европейската система на ДДС? Какво решение предлагате?

6. ИМАТЕ ДУМАТА

Целта на Зелената книга е да даде начало и да поощри публичните дискусии относно бъдещето на европейската система на ДДС. Поради това Комисията призовава всички заинтересовани страни да представят отговорите на въпросите, поставени с настоящата Зелена книга, до 31 май 2011 г., по възможност по електронната поща и във формат Word на адрес: TAXUD-VAT-greenpaper@ec.europa.eu.

Не е задължително да се отговори на всички въпроси, повдигнати с настоящата Зелена книга. Можете да отговорите само на въпросите, които представляват интерес за вас. Моля, посочете ясно за кои теми се отнасят вашите отговори и по-специално номерата на въпросите, на които отговаряте.

Ако отговорите на всички въпроси, зададени в настоящата Зелена книга, бихме искали да знаем как ги подреждате по степен на значение.

Получените становища ще се публикуват в интернет. Важно е да прочетете специалната декларация за поверителност във връзка с това по какъв начин ще бъдат третирани вашите лични данни и становища, на следния уебсайт: http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm:

На същия уебсайт ще бъде публикуван и доклад с резюме на заключенията, направени от становищата.

Въз основа на заключенията, които могат да бъдат направени от тези дискусии, и в изпълнение на работната програма на Комисията за 2011 г.³⁴, Комисията ще представи до края на 2011 г. съобщение, с което ще се определят приоритетните области, в които би било целесъобразно по-нататъшно действие на равнището на ЕС. Инициативите, възникнали след публикуване на съобщението, ще се основават на щателна оценка на въздействието.

³⁴ COM(2010) 623, 27.10.2010 г., „Работна програма на Комисията за 2011 г.“.