



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 6.12.2011  
COM(2011) 851 окончателен

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

**относно бъдещето на ДДС  
За по-опростена, по-сигурна и по-ефективна система на ДДС, отговаряща на  
нуждите на единния пазар**

## СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение .....	3
2.	Общи заключения от обществената консултация.....	3
3.	Цел на съобщението.....	4
4.	Основните характеристики на реструктурирана система на ДДС за ЕС .....	5
4.1.	Система на ДДС в ЕС, основана на принципа на местоназначението.....	5
4.2.	По-опростена, по-ефективна и по-сигурна система на ДДС .....	6
5.	Приоритетните области за по-нататъшна работа.....	7
5.1.	За по-опростена система на ДДС.....	7
5.1.1.	Концепция за „обслужване на едно гише“ .....	8
5.1.2.	Предоставяне на предприятията на по-лесно достъпна и по-качествена информация на равнище ЕС.....	8
5.1.3.	Подобряване на управлението на ДДС на равнище ЕС .....	9
5.1.4.	Стандартизиране на задълженията във връзка с ДДС.....	10
5.2.	Към по-ефективна система на ДДС.....	10
5.2.1.	Разширяване на данъчната основа.....	10
5.2.2.	Преглед на структурата на ставките .....	12
5.3.	Към по-сигурна система на ДДС, устойчива срещу измами .....	13
5.3.1.	Механизъм за бърза реакция за справяне с внезапни измами .....	14
5.3.2.	Борба с данъчните измами във връзка с ДДС .....	14
5.3.3.	Преглед на начина, по който се събира и контролира ДДС .....	16
5.4.	Система на ДДС, съобразена с единния пазар .....	17
6.	Други действия, планирани в средносрочен план .....	18
7.	Заключение .....	19

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Засилващата се глобализация, нарастващата конкуренция в лицето на нови важни икономически региони на света, както и бързо променящите се бизнес модели и техническият прогрес поставят нови предизвикателства пред ефективността и ефикасността на европейската данъчна система.

Освен това в резултат на финансовата криза държавите-членки са изправени пред двойно предизвикателство в областта на икономическата политика: а именно насърчаване на устойчивото икономическо развитие и консолидиране на публичните финанси. Както се подчертава в Годишния обзор на растежа за 2012 година<sup>1</sup>, данъчните политики са важен лост за постигане на тези цели. Необходимо е да се обърне повече внимание на проектирането и структурата на данъчните системи, за да бъдат по-ефективни, ефикасни и справедливи, като това се отнася особено за системата за ДДС в ЕС.

Именно в този контекст, на 1 декември 2010 г. Комисията прие Зелена книга за бъдещето на ДДС<sup>2</sup>, като прикани всички заинтересовани страни да се направят критичен анализ на всички аспекти на системата на ДДС в ЕС, която е въведена преди повече от 40 години.

Преобладаващите реакции на фирмите, представителите на академичните среди, гражданите и данъчните власти (повече от 1 700 мнения)<sup>3</sup> потвърдиха необходимостта от такъв дебат.

Европейският парламент<sup>4</sup>, Европейският икономически и социален комитет<sup>5</sup>, както и Групата за данъчна политика, състояща се от представители на министрите на финансите, приветстваха Зелената книга и потвърдиха нуждата от реформа на система на ДДС в ЕС.

Едновременно с това Комисията извърши икономическа оценка на системата на ДДС<sup>6</sup> и предложи определяне на нов източник на собствени ресурси, въз основа на приходите от ДДС, за финансиране на бюджета на ЕС<sup>7</sup>.

## 2. ОБЩИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ОТ ОБЩЕСТВЕНАТА КОНСУЛТАЦИЯ

Съществува усещане сред заинтересованите страни, че разпокъсаността на общата система на ДДС в ЕС на 27 национални системи на ДДС е основната пречка за ефикасното извършване на търговията в рамките на ЕС, като това пречи на гражданите да се възползват напълно от един наистина единен пазар.

---

<sup>1</sup> COM(2011)815, 23.11.2011 г.

<sup>2</sup> COM (2010) 695, Работен документ на службите на Комисията, SEC (2010), 1455 1.12.2010 г.

<sup>3</sup> Мненията заедно с доклад, в който се обобщават изложените в тях основни идеи, са достъпни на следния адрес:

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/common/consultations/tax/2010\\_11\\_future\\_vat\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/2010_11_future_vat_en.htm)

<sup>4</sup> Резолюция от 13 октомври 2011 г., P7\_TA(2011)0436.

<sup>5</sup> ОВ С 318, 29.10.2011 г., стр. 87.

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/common/publications/studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm)

<sup>7</sup> COM(2011)510, 29.6.2011 г.

Фирмите с развита международна дейност смятат, че цената, която действително плащат за тази липса на хармонизация, е под формата на трудности, допълнителни разходи за привеждане в съответствие с изискванията и правна несигурност. Малките и средните предприятия (МСП) не винаги разполагат с необходимите ресурси, за да се справят с това и следователно се въздържат от разгръщането на трансгранични дейности.

Тези пропуски оказват влияние върху търговското поведение, като това може да възпрепятства вземането на най-ефективните бизнес решения. Когато данъчните правила влияят върху решението къде да се купи или продаде дадена стока и услуга, икономическата неутралност на ДДС вече не е гарантирана и функционирането на единния пазар е силно засегнато.

Няколко от участниците в допитването дори отбелязаха, че на практика да правиш бизнес с партньорите извън ЕС става все по-лесно и по-рентабилно отколкото да търгуваш с фирмите в ЕС.

Заинтересованите страни, които понастоящем се ползват от дерогации, изключения или намалени ставки, като цяло подкрепят запазването им; други дори искат да разширят това преференциално третиране, за да бъде включена тяхната собствена дейност.

Като цяло Зелената книга провокира високи очаквания за промяна. В същото време съществува всеобщо разбиране, че основна реформа на ДДС ще представлява неизбежно дългосрочен проект.

Разбираемо е нежеланието на държавите-членки да предприемат рискове, свързани с усилията за реформа, които биха могли да застрашат приходите от ДДС, на които се падат около 784 млрд. EUR през 2009 г. или 21 % от националните данъчни приходи<sup>8</sup>. Поради това те изглежда са склонни да приемат само постепенни промени, за които има ясна, осъзната и пълна оценка на рисковете, ползите и разходите.

Това са най-важните общи заключения, които трябва да бъдат направени от обществената консултация. Повече конкретни заключения са включени по-долу в определените теми, за които те се отнасят.

### **3. ЦЕЛ НА СЪОБЩЕНИЕТО**

Почти 20 години след въвеждането на единния пазар сме изправени пред такива смущаващи факти, че и ясно, че няма да бъде достатъчно да продължим с добре познатото досега под мотото „бизнес както обикновено“. За да се отговори на тези предизвикателства е необходима по-амбициозна реформа на настоящата система на ДДС. Такава реформа ще допринесе за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“<sup>9</sup> и на възобновяването на растежа чрез

---

<sup>8</sup> Включително вноски за социално осигуряване, „Тенденции в данъчното облагане в Европейския съюз през 2011 г.“, приложение А, таблица 8.

<sup>9</sup> COM(2010)2020, 3.3.2010 г.

своя потенциал да даде нов тласък на единния пазар и да подпомогне настоящите усилия за фискална консолидация в държавите-членки.

Настоящото съобщение — при изработването на което са взети предвид резултатите от общественото обсъждане, както и проведените с държавите-членки дискусии и становищата, изразени от европейските институции — има двойна цел:

- В него се определят основните характеристики на бъдещата система на ДДС в ЕС, която може да продължи да изпълнява своята функция на набиране на приходи, като същевременно се повиши конкурентоспособността на ЕС. Тези основни параметри следва да бъдат дългосрочни цели, от които да се ръководи цялата бъдеща работа по ДДС.
- В него се съдържа и списък на приоритетни области за бъдещи действия през следващите години с цел развитие в тази посока.

#### **4. ОСНОВНИТЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПРЕСТРУКТУРИРАНА СИСТЕМА НА ДДС ЗА ЕС**

##### **4.1. Система на ДДС в ЕС, основана на принципа на местоназначението**

В Акта за единния пазар<sup>10</sup> се подчертава основното значение на установяването на окончателен режим на ДДС, приложим по отношение на трансграничните сделки.

Със Зелената книга се предостави идеална възможност да се разгледа въпросът дали все още е актуално задължението, поето през 1967 г.<sup>11</sup>, за създаване на окончателна система на ДДС, действаща в рамките на ЕС по същия начин, както би действала в рамките на една държава, основана на принципа на облагане в страната на произход.

В неотдашните дискусии с държавите-членки се потвърди, че този принцип продължава да бъде политически недостижим. Дори Европейският парламент — досега ожесточен защитник на принципа на произхода, призна тази безизходица, като призова за преминаването към принципа на местоназначението.

Освен това заинтересованите лица потвърждават, че системата въз основа на произхода, която по принцип е най-привлекателният избор за тях, няма да бъде постигната в обозримото бъдеще. Следователно те насърчават въвеждането на добре функционираща система, основана на данъчно облагане в държавата-членка на местоназначение, като прагматично и политически постижимо решение.

---

<sup>10</sup> COM(2011) 206, 13.4.2011 г.

<sup>11</sup> Първа директива на Съвета 67/227/ЕИО и Втора директива на Съвета 67/228/ЕИО от 11 април 1967 г.

По този начин Комисията стигна до заключението, че не съществуват повече сериозни основания за поддържане на тази цел и ще предложи тя да отпадне. Действително, запазването на този ангажимент, без да бъде постигнат политически напредък би се отразило на доверието в европейския процес на вземане на решения.

Изооставането на принципа на произхода прави възможно насочването на значителни усилия към разработване на алтернативни концепции за една добре функционираща система на ДДС в ЕС, основана на принципа на местоназначението. След 1993 г. не е работено в тази област, тъй като този вариант беше отхвърлен в полза на ангажимента към принципа на произход.

Ръководните принципи на тази работа ще бъдат: първо, извършването на стопанска дейност в ЕС трябва да бъдат максимално опростено и толкова сигурно, колкото дейността на националния пазар, и второ, разходите за спазване на изискванията във връзка с ДДС при извършването на стопанска дейност в Европа, трябва да се намалят. Във всеки случай трансграничната търговия не трябва да е свързана с допълнителни разходи.

#### 4.2. По-опростена, по-ефективна и по-сигурна система на ДДС

Процесът на реформи, чието начало бе поставено със Зелената книга, трябва да доведе в крайна сметка до система на ДДС, която има всяка от следните характеристики:

- **„опростена“:** данъчнозадължено лице, извършващо дейност в ЕС, трябва да спазва единен набор от ясни и прости правила за ДДС: кодекс по ДДС на ЕС. С него ще се установят правила, отговарящи на съвременните бизнес модели, и стандартизирани задължения, които напълно отчитат напредъка в новите технологии. Данъчнозадълженото лице следва да работи само с данъчните власти само на една държава-членка;
- **„ефективна и неутрална“:** Въвеждане на по-широка данъчна основа, както и прилагането на принципа на данъчно облагане по стандартната ставка биха генерирали повече приходи с по-малки разходи, или, от друга страна, биха позволили стандартната данъчна ставка да бъде намалена, без това да се отрази на приходите. Всяка дерогация от тези принципи следва да бъде по рационални причини и дефинирана по един и същи начин. Неутралността изисква също така еднакви правила, регулиращи правото на приспадане на данъчен кредит, и строги ограничения за упражняването на това право;
- **„сигурна и защитена от измами“:** Посредством модерни методи за събиране и контрол на ДДС трябва да се максимизират реално събраните приходи и да се ограничат измамите и избягването на данъчно облагане, доколкото това е възможно. Освен че трябва да облекчат изискванията за съответствие по отношения на фирмите, националните данъчни органи ще трябва да концентрират усилията си върху рискови модели на поведение, да набележат действителните нарушители и в крайна сметка да действат колективно като европейски орган за контрол по ДДС. За постигането на тази цел от решаващо значение ще е установяването на

засилен, автоматизиран и бърз обмен на информация между националните данъчни администрации.

## **5. ПРИОРИТЕТНИТЕ ОБЛАСТИ ЗА ПО-НАТАТЪШНА РАБОТА**

Различните приоритетни теми са групирани в четири раздела по-долу, които обаче са тясно взаимосвързани: по-опростената система на ДДС за национални сделки, комбинирани със сделки в рамките на ЕС, улеснява спазването на правилата и следователно допринася за нейната сигурност.

Някои съществени дейности в тази връзка могат да бъдат осъществени относително бързо, докато други ще изискват очевидно повече време. Когато е целесъобразно, Комисията ще извърши обичайните оценки на въздействието.

### **5.1. За по-опростена система на ДДС**

Получените в резултат от общественото обсъждане отговори съдържат силен и спешния призив за опростяване. Това искане се отнася както за законодателството на ЕС в областта на ДДС, така и за т.нар. въпрос относно данъчната администрация. Все по-често се изтъква, че различните практики на национално равнище представляват изнервяща тежест. Въпреки че данъчната администрация е област, която е главно в компетенциите на държавите-членки, целта на Комисията е да подобри значително усилията за координацията и сътрудничеството в тази област.

Икономическата оценка показва, че разходите за спазване на изискванията от страна на фирмите са високи, като прогнозните оценки варират от 2% до 8% от събрания ДДС. По-малките предприятия са обременени над възможностите си и без целенасочени политически действия тези разходи няма да намаляват занапред.

Освен това фирмите са изправени пред допълнителни трудности при извършване на търговия в рамките на ЕС. Според икономическата оценка премахването на националните задължения, които надхвърлят изискванията на ЕС, или намалението с 10 % на несъответствията в административните процедури между държавите-членки може да доведе до увеличаване на търговията в рамките на ЕС със съответно 2,6 % и 3,7 % , като реалният БВП може да нарасне с 0,2 % и 0,4 %. Въпреки че в доклада се признава, че тези цифри може да са преувеличени, те показват, че хармонизирането на процедурите по ДДС биха могли да доведат до значително увеличение на обема на търговията и на БВП.

Описаните по-долу дейности следва да са от особена полза за МСП, тъй като те разполагат с по-ограничени ресурси за преодоляване на затрудненията, произтичащи от различията в правилата и задълженията. Според икономическата оценка разходите за тях са пропорционално по-високи.

Издигането в приоритет на въвеждането на по-опростена система през следващите години е в съответствие с принципа „Мисли първо за малките!“

заложен в „Small Business Act за Европа“<sup>12</sup>, който насърчава използването на електронното управление и „обслужване на едно гише“, водещи до опростяване на регулаторната и административната среда, в която работят МСП.

#### *5.1.1. Концепция за „обслужване на едно гише“*

Поради трудностите, посочени от фирмите, търгуващи в няколко държави-членки, „обслужването на едно гише“ – мярка, предложена в плана на Комисията за намаляване на административните тежести<sup>13</sup> и подкрепена от Групата на високо равнище от независими заинтересовани страни относно административните тежести<sup>14</sup> – остава, разбира се, важен приоритет.

През 2015 г. ще влезе в сила предоставянето на съкратено обслужване на едно гише за доставчици на далекосъобщителни услуги от ЕС, на услуги по разпространение на радио и телевизия и на електронни услуги, предоставяни на крайни потребители в рамките на ЕС. Някои фирми, развиващи трансгранична търговия, не разбират защо техните дейности са изключени от тази възможност, въпреки че те се сблъскват със същите трудности.

Въвеждането на съкратено обслужване на едно гише се разглежда от много държави-членки и от фирмите като важно събитие. Неговото гладко функциониране следва да проправи пътя за по-общо използване на тази концепция. Имайки предвид обаче липсата на опит с обслужването на едно гише във връзка с търговията в рамките на ЕС, държавите-членки не изглеждат донякъде склонни да разширят приложението на такъв ранен етап.

Комисията продължава да бъде убедена, че в условията на система на ДДС, основана на облагане с данъци в държавата-членка на местоназначение, обслужването на едно гише е основен инструмент за улесняване на достъпа до единния пазар, по-специално за МСП.

(1) *Осигуряването на гладко въвеждане на съкратено обслужване на едно гише през 2015 г. е висш приоритет на Комисията и тя разчита на държавите-членки да предоставят необходимите за това ресурси.*

(2) *От 2015 г. нататък Комисията ще предвиди постепенно разширяване на концепцията с течение на времето.*

#### *5.1.2. Предоставяне на предприятията на по-лесно достъпна и по-качествена информация на равнище ЕС*

Заинтересованите страни подчертаха, че наличието на точна, надеждна и навременна информация за режимите на ДДС, действащи в държавите-членки, е важно условие, за да могат предприятията да приведат дейността си в съответствие с изискванията, докато се въведат еднакви правила за целия ЕС.

<sup>12</sup> COM(2008)394, 25.6.2008 г.

<sup>13</sup> COM (2009) 544, 22.10.2009 г., приложение, стр. 83.

<sup>14</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm)



Освен това, езиковите различия все още се възприема като пречка за търговията в рамките на ЕС.

Комисията смята, че безспорният начин да се върви напред е създаването на един интернет портал, на който на няколко езика да бъде налична информацията относно въпроси като регистрация, фактуриране, връщане на ДДС, данъчни ставки по ДДС, особени задължения и ограничения на правото на приспадане. Фирмите също може да участват при определяне на необходимата информация.

*(3) С помощта на държавите-членки Комисията ще създаде интернет портал за ДДС в ЕС. Тя приканва държавите-членки да потвърдят готовността си, заявена в Групата за данъчна политика, като се ангажират да предоставят необходимата информация и да я актуализират своевременно.*

### *5.1.3. Подобряване на управлението на ДДС на равнище ЕС*

Заинтересованите страни искат процесът на въвеждане и тълкуване на законодателството за ДДС на ЕС да бъде по-прозрачен и те да участват по активно в него.

Комисията ще поеме своята отговорност и ще отговори положително на това основателно искане. Обменът на мнения между Комисията и заинтересованите страни ще бъде организиран по по-структуриран начин. Комисията ще гарантира, че на обществеността се предоставя повече информация, свързана със законодателството на ЕС в областта на ДДС.

Въпреки това, призивът за подобряване на управлението е насочен отчасти и към Съвета, тъй като правната рамка, регулираща приемането на законодателните предложения, надхвърля правомощията на Комисията. Ето защо Комисията приканва Съвета да обмисли по какъв начин може най-добре да включи заинтересованите страни в предложенията, които са в процес на договаряне.

Заинтересованите страни препоръчаха създаване на канал за комуникация на равнището на ЕС, където данъчните органи, Комисията и представителите на бизнеса да могат да обменят гледни точки по въпроси от практическо естество относно администрирането на ДДС. Понастоящем те могат да обсъждат тези въпроси с националните данъчни власти, но те не разполагат с по-широк форум, който ще включва всички данъчни органи, особено по трансгранични теми.

Държавите-членки показаха желание да участват в създаването на подобен форум. Установяването на най-добрите практики би могло да допринесе за опростяване на системата на ДДС и по този начин за намаляване на разходите за привеждане в съответствие с изискванията, като в същото време се осигурят приходи от ДДС.

*(4) Комисията ще публикува през 2012 г. насоките, приети от Комитета по ДДС, относно законодателството на ЕС и, при необходимост,*

*обяснителни бележки относно новото законодателство преди влизането му в сила, за да информира фирмите и да насърчи по-последователното прилагане.*

- (5) *През 2012 г. Комисията ще създаде тристранен форум за ДДС в ЕС (Комисията, държавите-членки, заинтересовани страни).*

#### **5.1.4. Стандартизиране на задълженията във връзка с ДДС**

Наскоро правилата за фактуриране бяха допълнително хармонизирани, като принципът на еднакво третиране на хартиените и електронните фактури е заложен в законодателството за ДДС. Все пак, различията по отношение на други задължения, свързани с ДДС, все още задължават фирмите да приспособяват информационните си спецификации и процедурите си към всяка държава-членка, в която те извършват дейност. Това намалява ползите от общи центрове за услуги за счетоводни и данъчни задължения за целия ЕС.

- (6) *Комисията ще предложи през 2013 г. стандартните декларации за ДДС да бъдат достъпни на всички езици и фирмите в ЕС да могат да ги ползват по избор.*
- (7) *Същият подход на стандартизация може да се приложи и по отношение на други задължения, като регистрацията, фактуриране и доказателства за обосновка на освобождаването или обратното начисляване.*

## **5.2. Към по-ефективна система на ДДС**

Разширяване на данъчната основа и ограничаване използването на намалените данъчни ставки биха генерирали нови потоци от приходи при по-малки разходи или пък ще позволят значително намаляване на сегашната стандартна данъчна ставка, което няма да повлияе на приходите. Затова по-ефективна система на ДДС е преди всичко в интерес на държавите-членки, но ще намали също така административната тежест за фирмите.

### **5.2.1. Разширяване на данъчната основа**

#### *Публични организации*

В неотдавнашно проучване относно ДДС в публичния сектор и изключенията в интерес на обществото<sup>15</sup> бяха посочени някои недостатъци от икономическа гледна точка на действащите правила, а именно липсата на неутралност, нарушения на конкуренцията, които те създават, и тяхната сложност. Освен това приватизацията и дерегулацията често водят до ситуации, в които публичните организации се конкурират с частни предприятия.

Като се има предвид евентуалното съществено въздействие, което постепенната отмяна на съществуващото широкомащабно освобождаване от

---

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat\\_public\\_sector.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_public_sector.pdf).

данъци (например върху обучението или здравеопазването), би оказало по отношение на разходите за публични блага или за социално осигуряване, възможността за постепенно преминаване към облагане ще бъде внимателно разгледана.

(8) *Комисията ще представи предложение, в което основно внимание ще бъде отделено на дейностите с по-висока степен на участие на частния сектор и по-голям риск от нарушаване на конкуренцията.*

#### *Услуги за пътнически превоз*

Европейският парламент вярва и резултатите от общественото допитване потвърждават, че освобождаването на пътнически превоз в някои държави-членки в зависимост от използваните транспортни средства нарушава конкуренцията в рамките на единния пазар. В случаите, в които не се прилага данъчно освобождаване, сложността на сегашните правила на принципа на мястото на доставка увеличава разходите за привеждане в съответствие за фирмите, осъществяващи дейност в няколко държави-членки, и би могло да доведе до допускане на грешки и дори измами.

Общественото допитване разкрива два основни противоречащи си подхода: запазване на статуквото или премахване на освобождаването, като вторият вариант е в съответствие с целта за повишаване на неутралността и ефикасността на данъчното облагане.

(9) *Комисията ще предложи по-неутрална и опростена рамка за ДДС за пътническите транспортни дейности.*

#### *Други видове освобождаване*

Други освобождавания, които действат като ограничения върху данъчната основа и които могат да създадат нарушения на конкуренцията, ще бъдат разгледани, за да се види дали икономическите, социалните или техническите причини, които ги обуславят, са все още в сила и дали начинът, по който се прилагат, може да бъде подобрен. На този етап не трябва да се отхвърлят никакви варианти, насочени към разширяване на данъчната основа. Въпреки това, някои заинтересовани страни подкрепят идеята за запазване и дори разширяване на обхвата на някои освобождавания.

Облагането с ДДС на организациите с нестопанска цел провокира множество реакции. Въпреки това тези организации вече се ползват от освобождаване, което покрива техните дейности в общия интерес. Останалите дейности, за които не се прилага освобождаването, са единствената причина за безпокойство. Въпреки това, тези дейности могат да бъдат обхванати от общото освобождаване от данък, приложимо за малките предприятия, които имат оборот под определен праг, и чрез допълнителни мерки за опростяване и процедури, които държавите-членки могат да въведат. Държавите-членки могат също така да въведат конкретни компенсационни механизми извън системата на ДДС, за да намалят разходите за ДДС при техни придобивания.

(10) Комисията призовава държавите-членки да се възползват от съществуващите възможности за намаляване на тежестта на ДДС за организации с нестопанска цел. Тя може да им предостави насоки относно приложимия за тях режим на ДДС.

### 5.2.2. Преглед на структурата на ставките

Много от заинтересованите страни изтъкнаха, че различията в ставките на ДДС водят до допълнителни разходи за привеждане в съответствие. Икономическата оценка представя изчисление на това въздействие. Съгласно оценката намаление с 50 % на различията в структурата на ставките на ДДС между държавите-членки може да доведе до нарастване с 9,8 % на търговията в рамките на ЕС и увеличаване на реалния БВП с 1,1 %, но се прави уговорката, че тези цифри може да са завишени.

С икономическата оценка се потвърди също мнението, изразено в предходни икономически проучвания<sup>16</sup>, че използването на намалени данъчни ставки често не е най-подходящият инструмент за постигане на политически цели, по-специално за гарантиране на преразпределяне към бедните домакинства или за насърчаване на потреблението на определена стока, която е търсена от обществото.

Заинтересованите страни, които се ползват от намалени ставки, се позовават на тези цели, за да обосноват съществуващите намалени ставки или дори да ги разширят по отношение в частност на безвредните за околната среда продукти. Също така при публичната консултация силни реакции предизвика въпросът за равно третиране на продукти, които са налични в традиционните и онлайн формати. Тези въпроси трябва да бъдат разгледани.

Следва да се отбележи, че действащото прилагане на намалените данъчни ставки води вече до значителни субсидии. Техният размер се различава значително между държавите-членки в зависимост от използването на намалени ставки. Съгласно изчисленията в икономическата оценка, направени за извадка от 9 държави-членки<sup>17</sup>, тези субсидии представляват между 8,2 % и 53,3 % от приходите от ДДС на тези държави-членки. Премахването на намалените данъчни ставки ще позволи теоретично стандартната ставка да бъде намалена с между 1,9 и 7,5 процентни пункта.

Прилагането на стандартната ставка остава основният принцип и Директивата за ДДС не задължава държавите-членки да използват намалени ставки. Следователно държавите-членки носят основната отговорност за ограничаване, доколкото е възможно, на обхвата на тези ставки, когато те представляват необосновано данъчно облекчение. Сегашният икономически и финансов контекст, който налага силна фискална консолидация на националните бюджети, е още една причина за ограничаване на използването им в сравнение с увеличаване на стандартните ставки. Независимо от това не следва да се

<sup>16</sup> Copenhagen Economics, Проучване относно прилагането на намалени ставки по ДДС за стоки и услуги в държавите-членки на Европейския съюз, окончателен доклад, 21.6.2007 г..

<sup>17</sup> Белгия, Франция, Германия, Гърция, Унгария, Италия, Полша, Испания и Обединеното кралство.

пренебрегват евентуалните ползи от ограниченото използване на намалени данъчни ставки, ако те са рационално определени и прилагани.

Следователно има известен брой фактори, оправдаващи извършването на преглед на действащата структура на ставките на ДДС. Комисията смята, че такъв преглед следва да се основава на цялостна оценка на въздействието, която да обхваща всички аспекти и на следните ръководни принципи:

- премахване на тези намалени ставки, които представляват препятствие за нормалното функциониране на вътрешния пазар. Намалените ставки, чието прилагане е било оправдано досега, може да доведат до нарушаване на икономическата, стопанската и правната среда, които междуременно са се променили;
- Премахването на намалените данъчни ставки за стоките и услугите, чието потребление не се насърчава от други политики на ЕС. Това по-специално би могло да се отнася за стоките и услугите, които са вредни за околната среда, здравето и благосъстоянието;
- Подобни по характер стоки и услуги би следвало да се облагат с една и съща ставка на ДДС, като технологичният напредък следва да бъде взет предвид в това отношение, така че да се отговори на предизвикателството за сближаване между онлайн и физическата среда.

(11) *С цел да се повиши ефективността на системата на ДДС Комисията подкрепя идеята за ограничено използване на намалени ставки на ДДС. През 2012 г. тя ще направи оценка на сегашната структура на ставките на ДДС, водейки се от горепосочените ръководни принципи, и впоследствие ще направи предложения в този смисъл след като проведе широки консултации със заинтересованите страни и държавите-членки до края на 2013 г.*

(12) *За да се разреши въпросът за правната несигурност и разходите за привеждане в съответствие, произтичащи от 27-те различни структури на данъчните ставки, Комисията ще предложи в интернет портал на ЕС за ДДС да се включи ясна и задължителна информация за списъка на стоки и услуги, които не са обхванати от стандартните ставки във всяка държава-членка. За тази цел може да се използва Комбинираната номенклатура.*

### **5.3. Към по-сигурна система на ДДС, устойчива срещу измами**

Изследване, проведено от името на Комисията преди няколко години, показва, че като цяло 12 % от теоретичния ДДС не се събира. Измамата е важен аспект на разминаването между действително събрания и теоретически дължимия ДДС, но това разминаване се дължи и на други аспекти, като ДДС, който не е събран поради грешки, небрежност и несъстоятелност.

Поради това Комисията е убедена, че наред с текущата нужда от борба с измамите с ДДС, също така има нужда да се разгледа по-широкият контекст и да се проучат по-добри начини за събиране и контрол на ДДС.

### 5.3.1. *Механизъм за бърза реакция за справяне с внезапни измами*

Неотдавнашният опит с организирани, всеобхватни и внезапни схеми за измами с ДДС показва, че процедурата за изменение на законодателството или предоставяне на дерогации на държавите-членки, не винаги е достатъчно гъвкава, за да се гарантира навременна и подходяща реакция.

Много от държавите-членки приветстваха възможността за приемане на правна уредба, въз основа на която да се предприемат незабавни национални мерки, макар и с временно действие, за спиране на определени измамни практики.

*(13) През 2012 г. Комисията ще подготви предложение за механизъм за бърза реакция.*

### 5.3.2. *Борба с данъчните измами във връзка с ДДС*

В резултат от „Стратегията за борба с измами с ДДС“, чието изпълнение започна през 2006 г.<sup>18</sup>, беше приет краткосрочен план за действие, който бе представен от Комисията през декември 2008 г.<sup>19</sup>. Оттогава Комисията представи всички законодателни предложения, посочени в този план за действие, като Съветът прие почти всички от тях.

Резултатът е поредица от нови мерки като например създаването на мрежата Еврофиск<sup>20</sup> и подобряване на автоматизирания обмен на информация, които скоро ще влязат в сила или отскоро са факт.

Тяхната ефективност по отношение на намаляването на измамите с ДДС ще бъде внимателно оценена, но това може да бъде извършено, едва след като всички мерки влязат изцяло в сила. Ако тези мерки се окажат недостатъчни, може да са необходими нови инициативи.

Няколко от предложените мерки са отхвърлени или силно видоизменени в Съвета в стремежа да се постигне единодушие като например мярката за въвеждане на автоматичен достъп до информация. Комисията ще преразгледа тези мерки с оглед постигане на консенсус по тях. По-специално Комисията ще разгледа разширяване на обхвата на информацията, до която ще бъде предоставен автоматично достъп между тези държави-членки, които са съгласни да участват.

Многостранните проверки (МП) се оказаха ценен инструмент за справяне със сложни схеми за измами, включващи оператори в различни държави-членки. В дългосрочен план може да се предвиди създаването съвместно с Еврофиск, на трансграничен ревизионен екип на ЕС, съставен от експерти от националните данъчни администрации. Това може да доведе до повече систематични трансгранични ревизии и проверки и да се извлекат ползи от знанията и опита, придобит от проверяващите и координаторите по многостранните проверки в тази област.

---

<sup>18</sup> COM(2006) 254, 31.5.2006 г.; COM(2007)758, 23.11.2007 г.

<sup>19</sup> COM(2008)870, 1.12.2008 г.

<sup>20</sup> Регламент (ЕО) № 904/2010 на Съвета от 7 октомври 2010 година.

- (14) *Комисията ще гарантира и следи за пълното изпълнение на мерките за борба с измамите и през 2014 г. ще докладва за тяхната ефективност и необходимостта от допълнителни действия.*
- (15) *Комисията насърчава Съвета да пристъпи към приемането на предложенията, които все още се обсъждат. Тя ще проучи начините за значително разширяване на автоматичния достъп до информация.*
- (16) *Комисията ще проучи възможността за създаване на екип на ЕС, извършващ трансгранични ревизии и проверки, за да се улеснят и подобрят многостранните проверки.*

Успехът от прилагането на всяка мярка за борба с измамите зависи пряко от административния капацитет на националните данъчни органи. Това стана очевидно в светлината на текущите бюджетни затруднения, пред които са изправени няколко държави-членки, към които са били отправяни препоръки за необходимостта да изградят работеща и ефективна данъчна администрация.

По силата на действащия Регламент за собствените ресурси от ДДС<sup>21</sup>, Комисията трябва да докладва редовно за процедурите, прилагани от държавите-членки за управление и контрол на ДДС, и да проучи възможността за подобрения (доклад по член 12).

В следващия доклад Комисията ще определи някои критерии за оценка на работата на всяка данъчна администрация. Този подход би позволил на държавите-членки да сравнят собственото си представяне спрямо средното за ЕС.

Държавите-членки, които прилагат успешни подходи в сектори, податливи на измама, следва да споделят опита си по по-методичен начин. Данъчните органи са изправени пред общи проблеми и биха се възползвали по отношение на ресурсите, ако могат да използват опита на други държави-членки при планиране на своите действия. В този контекст Комисията също ще следи отблизо дейността на Еврофикс, по-конкретно работата ѝ за справяне с новите тенденции в измамите (обсерватория за ДДС).

- (17) *Комисията ще засили наблюдението на ефикасността и ефективността на данъчните администрации на държавите-членки в следващия доклад по член 12.*
- (18) *Комисията, с помощта на държавите-членки, ще засилят обмена на най-добрите практики в борбата с измамите в секторите с висок риск.*
- (19) *Комисията ще продължи да следи работата на Еврофикс и ще насърчи държавите-членки да развият допълнително този инструмент, за да се опитат да открият нови схеми за измама или да предотвратят тяхното развитие.*

---

<sup>21</sup> Регламент № 1553/89 на Съвета от 29 май 1999 г.

Комисията счита също така, че подходът на „актове с незадължителен характер“ (администриране на данъка) е обещаваща стъпка напред в борбата срещу измамите с ДДС. Следователно държавите-членки ще бъдат насърчени да се насочат към засилване на спазване на разпоредбите, като подобрят връзките си с фирмите и своите процедури за ДДС.

Такъв подход ще се стреми по-специално да предотврати навлизането в системата на ДДС на евентуалните извършители на измами и да позволи на данъчните органи да осигурят персонал за борба с несъответстващо на изискванията поведение.

*(20) Комисията ще подпомогне държавите-членки в усилията им да повишат съответствието чрез използване на посочения в точка 5.1.3 форум на ЕС за ДДС.*

Тъй като моделите за измами с ДДС се променят бързо и включват и трети държави, нов импулс ще бъде необходим, за да се отговори на необходимостта от допълнително и координирано сътрудничество с тези държави. Променящите се модели на измами също изискват засилено сътрудничество и обмен на информация между данъчните и митническите органи.

*(21) Комисията ще проучи възможностите за засилено сътрудничество с трети държави с цел обмен на информация в областта на косвеното данъчно облагане, като изиска мандат на ЕС за сключване на споразумения с трети държави.*

*(22) Комисията ще започне и ще посредничи при инициативи за засилено сътрудничество между данъчните и митническите органи.*

### 5.3.3. Преглед на начина, по който се събира и контролира ДДС

Новите методи за събиране на ДДС, посочени в Зелената книга, са темата, която предизвика вероятно най-много бурни реакции.

По-специално моделът на разделно плащане<sup>22</sup>, която беше считана за най-всеобхватна, предизвика като цяло отрицателни реакции от фирмите и лицата, работещи в областта на данъчното облагане. Последните бяха обезпокоени за влиянието на метода по отношение на паричния поток, разходите за постигане на съответствие и търговски въпроси. Освен това те имаха съмнения относно това, доколко действително ще се намали по този начин разминаването между действително събрания и теоретически дължимия ДДС. Някои държави-членки обаче проявяват интерес да проучат допълнително модела.

Липсата на подробни данни относно неговото въздействие и неточностите относно неговото функциониране обясняват донякъде тази скептична нагласа. Поради това Комисията счита, че е твърде рано да се отказва от този модел.

<sup>22</sup>

Модел, при който купувачът изплаща ДДС по блокирана банкова сметка за ДДС в определена от данъчните органи банка, а средствата по тази сметка може да бъдат използвани само от доставчика за плащане на ДДС на неговите доставчици по тяхната блокирана банкова сметка за ДДС.



По отношение на модела с базата данни (SAFT)<sup>23</sup>, който вече е въведен от някои държави-членки, много заинтересовани страни поискаха приложението му да бъде по-лесно и уеднаквено.

(23) *Комисията ще анализира допълнително осъществимостта на разделното плащане и неговия замисъл, за да се разсеят изразените тревоги, като на по-късен етап ще бъде взето решение за необходимите последващи действия.*

(24) *Комисията ще търси общ подход на равнището на ЕС относно SAFT с цел рационализиране на прилагането ѝ.*

#### **5.4. Система на ДДС, съобразена с единния пазар**

В Зелената книга са описани няколко начина за постигане на данъчно облагане по местоназначението. Два основни въпроса трябва да бъдат разгледани в тази връзка: първо, определяне на понятието "местоназначение" и, на второ място, дали доставчикът начислява ДДС върху сделки в рамките на ЕС или придобиващият отчита ДДС (вместо обратно начисляване).

Настоящият преходен режим за ДДС по отношение на сделки между фирми в рамките на ЕС вече е въз основа на данъчно облагане по местоназначението. При все това, поради слабостите, описани в точка 2, повечето заинтересовани лица се обявяват против превръщането му в окончателен режим. В текущата му форма той не е в съответствие с основната цел, че трансграничните сделки не следва да се третирали по различен начин от сделки в страната.

Заинтересованите фирми и Европейският парламент призоваха концепцията за данъчно облагане на мястото на установяване на клиента да бъде допълнително проучена. Това ще гарантира, че доставките на стоки и услуги се третират по един и същи начин. Отделянето на данъчните правила от физическите потоци на стоките и свързването им с договорния поток, изглежда обещаващ подход, който заслужава допълнително разглеждане.

Що се отнася до втория въпрос — начисляване на ДДС от доставчика при трансграничните доставки между фирми, може да доведе до еднакво третиране по отношение на националните и трансграничните сделки. Принципът за частично плащане на ДДС може да бъде въведен отново, тъй като той ще важи за националните сделки и сделките в рамките на ЕС. Такъв подход следователно би отговорил на настоящата уязвимост на системата на ДДС към измами.

Въпреки това, търговията в рамките на ЕС възлиза на около 2 500 милиарда евро, което означава, че няколко стотици милиарди евро ДДС би трябвало да се начисляват върху сделки, в които понастоящем само придобиващият дължи ДДС. Въздействието върху фирмите, особено по отношение на трансграничните парични потоци, би било значително. От гледна точка на

<sup>23</sup>

Модел, в който данъчнозадълженото лице качва предварително определени данни за сделката, представени в съгласуван формат в сигурна база данни за ДДС, поддържана от данъчнозадълженото лице и достъпна за данъчните власти.

данъчните органи предприятието, което отговаря за плащането на данъка, вече няма да е предприятието, установено в държавата-членка, в която се дължи данъка.

По отношение на разходите за приважване в съответствие, начисляването на ДДС по такива доставки ще изисква прилагането на цялостна система за обслужване на едно гише. За да се гарантират приходите може да се необходими допълнителни мерки или гаранции.

*(25) Комисията ще извърши задълбочени технически анализи и ще проведе широк диалог с държавите-членки в Групата за бъдещето на ДДС и със заинтересованите страни в експертната група за ДДС, за да проучи подробно различните възможни начини за прилагане на принципа на облагане по местоназначение.*

*(26) Комисията ще представи през първата половина на 2014 г. законодателно предложение за установяване на окончателния режим на данъчно облагане на търговията в рамките на ЕС.*

## **6. ДРУГИ ДЕЙСТВИЯ, ПЛАНИРАНИ В СРЕДНОСРОЧЕН ПЛАН**

В Съобщението се набелязват приоритетите и практична работна програма за следващите години с няколко предложения — както законодателни, така и незаконодателни, както и редица задълбочени проучвания, които следва да бъдат проведени с оглед подготвянето на нови предложения.

Тези приоритетни инициативи отговарят и са в подкрепа на предложеното разработване на нов източник на собствен ресурс на базата на ДДС. Разширяването на данъчната основа, ограничаването на използването на намалени данъчни ставки и намаляване на възможностите за измама биха увеличили приходите за държавите-членки. Част от тези допълнителни приходи могат да бъдат разпределени на равнището на ЕС и могат да се увеличат още чрез подобряване на работата на системата на ДДС.

Други аспекти на системата на ДДС в ЕС, които вече бяха изложени в Зелената книга, ще бъдат разгледани в средносрочен план.

Редица разпоредби в Директивата за ДДС са остарели и не вземат под внимание единния пазар. Това се отнася особено за схемата за малките предприятия и разпоредбите за групиране на данъчно задължените лица за целите на ДДС.

За да се осигури повече неутралност на данъка, също така ще бъде необходимо да се преразгледат сложни и противоречиви правила относно правото на приспадане на данъчен кредит и да осигури механизъм за разрешаване на въпроси, свързани с двойно данъчно облагане.

Трябва да бъдат гарантирани също равни условия за доставчиците от ЕС и доставчиците от държави извън ЕС. В този контекст трябва да бъде разгледано третирането на малки пратки, както и други продажби по интернет.

## 7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Съобщението начерта пътя за постигане на по-опростена, по-сигурна и по-ефективна система на ДДС, адаптирана към нуждите на единния пазар.

Комисията приканва Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет да осигурят политическа насока, като потвърдят своето желание да разгледат вариантите, изложени в настоящото съобщение.

За да гарантира непрекъснатото управление на цялостната реформа на системата на ДДС в ЕС, Комисията ще докладва редовно относно актуалното състояние в тази област и ще набелязва нови действия.