



Европейски икономически и социален комитет

ЕСО/293
Бъдещето на ДДС

Брюксел, 20 юли 2011 г.

СТАНОВИЩЕ

на

Европейския икономически и социален комитет

относно

**„Зелена книга относно бъдещето на ДДС –
за по-опростена, по-солидна и по-ефективна система на ДДС“**
СОМ (2010) 695 окончателен

—————
Докладчик: г-жа Mader
—————

На 1 декември 2010 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Зелена книга относно бъдещето на ДДС – за по-опростена, по-солидна и по-ефективна система на ДДС“
СОМ(2010) 695 окончателен.

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 24 юни 2011 г.

На 473-ата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 юли 2011 г. (заседание от 14 юли 2011 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 161 гласа „за“, 0 гласа „против“ и 10 гласа „въздържал се“.

*

* *

1. **Заклучения и препоръки**

- 1.1 Комитетът безрезервно одобрява инициативата на Комисията да се обмисли възможността за цялостно преразглеждане на системата на ДДС – данък, чийто режим, определен като „временен“ при въвеждането му през 1967 г., е предмет на множество критики. Зелената книга е само началото на една процедура, която се очертава да бъде продължителна, трудна и сложна; ако успее, това ще бъде доказателство за волята на държавите-членки да стигнат до определянето на една „по-опростена, по-солидна и по-ефективна система“.
- 1.2 С течение на времето съществуващата понастоящем система претърпя редица промени: Комисията беше инициатор на предложения за подобрения, насочени към по-висока ефективност и съответствие на системата с принципите на единния пазар. Държавите-членки приеха редица мерки относно организацията, сътрудничеството между администрациите и автоматизацията, както и други мерки от чисто административен и организационен характер. Досега обаче Съветът се противопоставяше на предложенията за реформа на цялата система.

- 1.3 Комитетът е съгласен с декларацията на Комисията, че в една цялостна система на ДДС следва да се намалят общите оперативни разходи за потребителите, административната тежест върху администрациите и опитите за измама, заплашващи публичните финанси. Към това следва да се добави отчитането на нуждите на предприятията, които в крайна сметка трябва да управляват събирането на данъка и, както и потребителите, да понасят тежестта на неефективността на данъчната система. Както вече беше заявено от Комитета, следва да се обърне внимание и на системата на ДДС при финансовите услуги¹ и, ако един нов данък за финансовия сектор се основава на паричните потоци или на подобни фактори, то Комисията несъмнено следва да разгледа предимствата на създаването му в рамката на ДДС².
- 1.4 Особено деликатен е проблемът с обработката на трансграничните трансакции. От рационална гледна точка данъкът трябва да бъде събиран в държавата-членка на произход при същия ред и условия, които се прилагат за вътрешната търговия. Трудностите, свързани с уреждането на сметките между държави-членки, принудиха Съвета да избере най-лесното решение – облагане в приемащата държава-членка, само че с изключения, отнасящи се най-вече до услугите. В момента Комисията предлага алтернативни решения, но е наясно, че трудно би могло да се намери идеално решение.
- 1.4.1 Комитетът счита, че във всички случаи трябва да се избягват радикални промени, като се възприеме политика на малките стъпки, но решение въз основа на общото данъчно облагане в приемащата държава-членка, при запазване на принципите на настоящата система, вероятно ще е най-доброто. Същевременно ще трябва да се възприеме повсеместно механизмът на обратно начисляване, отначало по избор, а след това повсеместно и задължително. Във връзка са това с цел административно опростяване във всеки случай следва да се създаде обслужване „на едно гише“ за предприятията.
- 1.5 В Зелената книга се предлага да се събират полезни мнения и предложения от всички заинтересовани страни и накрая да се формулират предложенията на Комисията. За целта в документа се задават 33 въпроса, на които Комисията отговаря, но не е възможно да бъдат обобщени. За повече подробности вж. раздел 5 от настоящия документ.

¹ Вж. становище на ЕИСК 1002/2008 относно Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на третирането на застрахователните и финансовите услуги (СОМ(2007) 747 окончателен - 2007/0267 CNS).

² Вж. становище на ЕИСК 991/2011 относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Данъчно облагане на финансовия сектор (СОМ(2010) 549 окончателен).

2. Въведение

- 2.1 От много години насам подобряването на системата на ДДС е част от приоритетите на данъчната политика на Комисията. Този данък, приет през 1967 г. от ЕС като обща система на данъчно облагане за всички държави-членки, представлява значителна част (над 20%) от техните приходи. Освен това част от събрания ДДС допринася за бюджета на ЕС, поради което е ясно между другото, че Комисията е пряко заинтересована да защитава своите интереси, като гарантира колкото се може по-ефективно прилагане на този данък.
- 2.2 Колкото и да е важна за приходите на държавите-членки, системата на ДДС съвсем не е задоволителна и е предмет на множество критики от страна на държавите-членки и другите заинтересовани страни, по-специално предприятията и потребителите. Комисията отдавна се опитва да ги отчете и да внесе предложения за подобрене, насочени към по-висока ефективност и съответствие на системата с правилата и принципите на единния пазар, но в интерес на истината тези усилия често срещаха по-явния или по-завоалиран отпор на държавите-членки.
- 2.3 Трябва да се каже открито и без резерви, че в данъчната сфера желанието за сближаване в ЕС е ограничено поради загрижеността и дори необходимостта всяка държава-членка да защитава собствените си средства за финансиране. Когато прецени, че някои правила биха могли да навредят на интересите ѝ или да доведат до утежняване на разходите или административните процедури, тя изразява несъгласие по по-явен или по-завоалиран начин, който често пъти не е и особено прозрачен.
- 2.4 Всичко това, разбира се, е в ущърб на общата европейска политика, но обяснява провала на похвалните усилия на Комисията през годините. Въпреки това бяха постигнати значителни успехи в областта на рационализацията и компютързацията на процедурите, намаляването на разходите за администрациите и данъкоплатците при административното и съдебното сътрудничество.
- 2.5 Макар и да съзнава проблемите и пречките, Комисията се връща към целта, която винаги е преследвала – да се реформира цялата система, за да съответства на принципите на единния пазар, като се вземат предвид инстанциите на всички заинтересовани страни. Съгласно правилата в Зелената книга се задават редица въпроси относно различни аспекти на системата на ДДС; отговорите, които ще бъдат дадени, ще залегнат в основата на предложенията за нова, „по-опростена, по-стабилна и по-ефективна“ система. Чрез настоящото становище ЕИСК предоставя приноса на социално-икономическите среди, които представлява.

3. Общи бележки

- 3.1 Комисията напълно основателно отбелязва, че кризата се е отразила на публичните финанси, по-специално чрез промяна на относителната тежест на преките данъци спрямо непреките: делът на ДДС върху общите приходи, досега около 22%, бележи тенденция за увеличаване. Това е резултат от политика, насочена обикновено към подобряване на конкурентоспособността чрез намаляване на данъчното облагане на труда и предприятията. ЕИСК отбелязва, че макар това да е положителен сигнал, **не би трябвало да доведе до увеличаване на ставките на ДДС в Рамковата директива**, което би довело, освен всичко друго, до допълнителна непоносима тежест за работниците и потребителите.
- 3.2 Подобряването на механизма „ще се осъществи посредством създаването на **обща система на ДДС**“, която, според Комисията, ще намали оперативните разходи за потребителите, административната тежест върху администрациите и **опитите за измама**. По тази последна точка Комитетът споделя загрижеността на Комисията. В становищата си той многократно е обръщал внимание на факта, че ДДС е данъкът в ЕС, който се укрива най-много, и че данъчните измами са важен източник за финансиране на организираната престъпност и тероризма. Взаимосвързаните явления, като данъчни измами, престъпления и свързаното с тях изпиране на пари, представляват **сериозна заплаха за обществото в световен мащаб**. Комитетът настоява новите правила да бъдат разгледани, като винаги се преценява тяхната „непробиваемост“ от страна на измамниците.
- 3.3 В Зелената книга не са подминати аспектите на стопанската дейност: управлението и администрирането на ДДС (Комисията добавя и споровете, свързани с ДДС) представляват основна част от административните разходи на предприятията до такава степен, че голяма част от МСП не се решават да се впуснат в международната търговия. Комитетът отново подчертава необходимостта **управлението на ДДС да стане по-гъвкаво, по-просто и по-евтино**, защото именно крайните потребители носят последствията.
- 3.4 Друга важна тема е възможността за **въвеждане на единна ставка**, считана за „идеален данък върху потреблението“. Комитетът изразява съгласие с Комисията, че е почти невъзможно да се постигне тази цел и силно **подкрепя** ЕК в опитите ѝ **да намали или премахне освобождаванията, изключенията, случаите на прилагане на намаления или преференциални ставки, които са твърде много на брой**: все улеснения, които намаляват приходите с 45% в сравнение с тези, които биха били събирани на теория, ако се прилага нормалната ставка. Ще бъде необходимо да се намери разумен баланс между бюджетните нужди и социалните и икономическите причини за създаване на такива улеснения, особено в областта на местните услуги и на тези, за които се изисква значително количество работна ръка.

- 3.5 Както ЕИСК подчерта в своето становище относно „Данъчно облагане на финансовия сектор“ (ЕСО/284 – CESE 991/2011), подходът към ДДС във финансовия сектор трябва да се преразгледа.
4. **Облагане с ДДС на трансгранични трансакции в рамките на единния пазар**
- 4.1 При приемането ѝ през 1967 г. системата на ДДС в държавите-членки, основана върху данъчното облагане в приемащата страна, беше определена като „временна“. Окончателната система предвижда данъчно облагане в държавата на произход. 44 години по-късно „временният“ режим продължава да е в сила. От рационална гледна точка **данъкът следва да бъде събиран в държавата-членка на произход**, при същия ред и условия, които се прилагат за вътрешната търговия, освен при уравниване на остатъка, дължим на приемащата държава-членка. Проблемите, които съществуваха още от самото начало и които отчасти съществуват и днес, принудиха Съвета да избере **най-лесното решение – облагане в приемащата държава-членка**. Този подход все още е в сила, макар и със значителни изключения, особено при трансграничните телематични услуги.
- 4.2 В миналото Комисията на два пъти се опита да получи съгласието на Съвета за единен режим на ДДС, основан на принципа на облагането в държавата на произход, но тези опити се провалиха поради сериозни проблеми с прилагането. През 2007 г. Комисията проучи идеята за система на **данъчно облагане в държавата на произход въз основа на 15%**, при която на приемащата държава-членка се предоставя правото да събира или да възстановява, според случая, недостигащото или надплатеното в сравнение с нейната собствена данъчна ставка. Съветът не даде ход на това предложение.
- 4.3 Комитетът признава сложността на проблема и факта, че предвид различните равнища на данъчно облагане и различията между административните процедури, които все още съществуват въпреки положените от Комисията усилия за хармонизиране, **не е лесно да се намери идеално решение**. Въпреки това **не може да се пренебрегне напредъкът**, осъществен или в процес на осъществяване в областта на данъчното облагане на услугите³, на подобряването на данъчните системи⁴, на административното сътрудничество и на „обслужването на едно гише“⁵, на доброто управление и на борбата с измамите⁶.

3 Становище на ЕИСК относно „Правила/място на доставка на услуги“, ОВ С 117, 30.4.2004 г., стр. 15.

4 Становище на ЕИСК относно „Подобряване на функционирането на системите за данъчно облагане във вътрешния пазар (Fiscalis 2013)“, ОВ С 93, 27.4.2007 г., стр. 1; Становище на ЕИСК относно „Насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане“, ОВ С 255, 22.9.2010 г., стр. 61; Становище на ЕИСК относно „ДДС: борба срещу измамите“, ОВ С 347, 18.12.2010 г., стр. 73.

5 Становище на ЕИСК относно „Опростяване на ДДС“, ОВ С 267, 27.10.2005 г., стр. 30.

6 Становище на ЕИСК относно „Злоупотреби при прякото данъчно облагане“, С 77, 31.3.2009 г., стр. 139.

4.4 Зелената книга е ориентирана в правилната посока, като се опитва да получи полезна информация, за да отпрати предложения за подобрене. В светлината на миналия опит и на настоящото положение, ЕИСК призовава да следваме по-скоро **политика на малки стъпки, а не на радикални решения**. Поради тази причина той смята, че решението, посочено в параграф 4.2 от документа на Комисията, за **повсеместно въвеждане на данъчното облагане в приемащите държави-членки и за поддържане на принципите на настоящата система (4.2.1)** с постепенното приемане, отначало доброволно, после задължително, на **механизма на обратно начисляване** (параграф 4.2.2), е най-доброто. Същевременно, при въвеждането на обслужване „на едно гише“ трябва да се внимава предприятията да могат да уреждат своите трансгранични данъчни задължения с възможно най-малки административни разходи.

5. Отговор на поставените въпроси

5.1 Режим на ДДС, приложим в рамките на ЕС (Въпрос 1): Сегашната система не е добра; тя създава редица неудобства, които се дължат най-вече на множеството облекчения, изключения, освобождавания и др., предоставяни на държавите-членки. Въпреки това, **тя се прилага от доста време, за да има основания за радикалното ѝ променяне** – това би било катастрофално. По-добре да се **съсредоточим върху прилагането на принципите на добро управление**, които многократно са споменавани от Комисията и които Комитетът представи в свои становища. Те са обобщени в документ, придружаващ Зелената книга⁷. **Основните пречки за увеличаване на ползите не се коренят в принципите**, а по-скоро в недостатъчното им прилагане и в съпротивата срещу промяната на администрациите на държавите-членки.

5.2 ДДС и публичните органи (Въпрос 3): по принцип освобождаването от данъци на публичните органи, които работят в конкуренция с частни доставчици (например транспорт, здравеопазване), са оправдани от типичните социални цели на обществената услуга. Трябва обаче да се признае, че частният доставчик често има **допълваща функция**, предвид недостатъците или слабостите на публичната сфера. Вероятно става дума за **нарушаване на конкуренцията**, която някои искат да смекчат чрез нови форми на **сътрудничество**. Във всеки случай потребителят има избор да плаща по-евтино, като прибягва до обществена услуга, или по-скъпо, ако предпочете частния сектор. Освен случая, когато някоя обществена услуга не може да бъде използвана (например превозни средства), изборът между двете се прави въз основа на **оценката на качеството**.

⁷

Работен документ на службите на Комисията, SEC(2010)1455 от 1.12.2010 г.

- 5.2.1 Според Комитета справедливо и благоприятно решение за потребителите би било запазването на освобождаването от данъци за обществените услуги и прилагането на такова освобождаване по отношение на частните услуги, когато същите предоставят необходими услуги при отсъствие на обществени. Ясно съзнаваме трудностите при прилагането на този принцип, но, от друга страна, неприемливо е потребителите, живеещи в най-необлагодетелстваните общини, да бъдат принудени да плащат повече за услугите, които им се предлагат без възможност за избор. За да се избегне нарушаването на конкуренцията в рамките на частния пазар, изключението във всички случаи трябва да се ограничи до задачите от обществен интерес⁸.
- 5.3 Освобождаване от ДДС (Q.6): **освобождаването, предоставено на държавите-членки преди 1 януари 1978 г., няма причина да се поддържа повече и следва да бъде изоставено:** предвид факта, че държавите-членки са договорили тези привилегии при създаването на ЕС или малко по-късно, те вече представляват недопустимо отклонение от принципите на единния пазар. Същите мотиви важат и за новите държави-членки, при които изоставянето на облекченията може да става постепенно, успоредно с подобряването на жизнения стандарт, но и с определянето на ясни параметри за преценка.
- 5.3.1 По-труден и нюансиран е проблемът с **облекченията за определени дейности от общ интерес или за други дейности.** И едните, и другите зависят от политическата ориентация и икономическата политика на всяка държава-членка; като продължават да представляват отклонения от принципите на единния пазар, те могат да бъдат използвани като **помощно средство към всяка национална политика за растеж и заетост.** Във всеки случай една бъдеща политика за добро управление трябва да позволява такива облекчения само като **изключителни и временни мерки.** Както вече заяви в становището си относно системата на ДДС по отношение на финансовите услуги⁹, Комитетът би приветствал по-цялостен законодателен подход, който да премахне съществуващите трудности при тълкуването и неразрешените проблеми. Освен това, що се отнася до евентуалното въвеждане на данък върху финансовите трансакции¹⁰, Комисията следва да разгледа предимствата на създаването му в рамката на ДДС, така че да се осигури административно облекчен подход за сектора и да се намали тежестта от невъзстановяемия ДДС.

⁸ Услуги от общ интерес (УОИ) – Протокол от Междуправителствената конференция № 26, 23.7.2007 г.

⁹ Вж. становище на ЕИСК 1002/2008 относно Предложение за Директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на третирането на застрахователните и финансовите услуги (СОМ(2007) 747 окончателен - 2007/0267 CNS).

¹⁰ Вж. становище на ЕИСК 991/2011 относно Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите Данъчно облагане на финансовия сектор СОМ(2010) 549 окончателен).

- 5.3.2 Има един частен случай, който се състои в **освобождаване на МСП в някои държави, което следва да бъде премахнато**. Знаем, че във всички държави укриването на ДДС е значително. Наличието на „законно укриване“ в съседните страни само засилва използването на трансграничните услуги и закупуването на продукти в тези страни. Две са последиците за държавите без облекчения: отслабване на борбата с незаконните данъчни измами и нарушаване на конкуренцията в ущърб на МСП, които спазват правилата.
- 5.4 Облагане на пътническият транспорт (Въпрос 7): отговорът вече е в духа на коментарите в отговор на Въпрос 3 (§5.2 по-горе). Облагането следва да се прилага за **всички видове превозни средства, включително въздушния транспорт** (което, изглежда, вече е факт).
- 5.5 Проблеми, свързани с правото на приспадане (Въпрос 9): възможността за приспадане на ДДС е **сред основните проблеми за предприятията**: то е сложно, в много случаи трудно приложимо и води до спорове, съдебни дела и глоби. Освен това то се основава на **несправедлив принцип**, посочен и от самата Комисия: правото на приспадане (но и задължението за внасяне на ДДС) възниква в момента на доставяне на стоката или на извършване на услугата, независимо дали купувачът или ползвателят са платили или не. Неизрядните платци имат така нареченото от Комисията „предимство по отношение на касовите наличности“, но то би могло да се нарече и **сигурно за държавната хазна събиране на данъците, извършвано предварително от продавача или доставчика и гарантирано дори в случай на несъстоятелност на купувача или ползвателя**¹¹.
- 5.5.1 Друг важен проблем, свързан с **приспадането на ДДС чрез прихващане, когато то води до поява на положително салдо за данъчнозадълженото лице**: в някои държави-членки възстановяването се извършва със **значително забавяне**, което е за сметка на касовите средства на предприятията, а понякога дори води до тяхното обявяване в несъстоятелност. Държавите-членки възразяват, че системата на прихващане крие известен риск от измама, което е вярно, но от тях именно се очаква да извършват бърз контрол на място, защото последиците от тяхната неефективност се заплащат от предприятията.
- 5.5.2 Комитетът е съгласен с Комисията относно причините, поради които тя разглежда **системата на парични средства във вътрешната търговия в ЕС като възможно решение, справедливо и неутрално**, особено по отношение на касовите наличности на предприятията. Това решение обаче е възможно в търговията в рамките на Общността, единствено ако се създаде **система на погасяване чрез прихващане, извършващо се от „едно гише“**, чието приемане Комисията препоръчва, но нейното прилагане е свързано с множество пречки.

11

В редица държави връщането на ДДС върху в крайна сметка неплатени стоки или услуги е подчинено на продължителни, сложни и скъпоструващи процедури.

- 5.6 ДДС върху международните услуги (Въпрос 11): значението на **международните услуги**, по-специално предоставените по **електронен** път, обосновава приемането на специални правила за тези услуги, но нематериалният им характер често затруднява контрола върху прилагането на ДДС от доставчиците, особено когато става въпрос за доставки за частни лица (софтуер, музика и др.). Този контрол не е възможен, когато доставчиците пребивават в държави извън ЕС; ОИСР и Комисията изучават проблема, но решаването му не изглежда нито лесно, нито осъществимо в близко бъдеще.
- 5.6.1 Основните проблеми се състоят в значително **нарушаване на конкуренцията** за услуги, предоставяни в рамките на ЕС, в сравнение с тези отвън. Няма много ефективни начини за въвеждане на ред, освен ако не се сключват **международни споразумения за сътрудничество между данъчните власти**. Комитетът при всички случаи е **против приемането на мерки** като тези в Канада, състоящи се в **събирането на данъка от потребителите**, съпроводено с контрол, изразяващ се в **проверки на техните плащания онлайн**. Освен че се създава неудобство за потребителите, които биват принуждавани да извършват плащания на ДДС при всяка покупка, такива проверки са **неприемлива намеса в личния живот на гражданите**.
- 5.7 Законодателството на ЕС в областта на ДДС (Въпрос 13): член 113 от Договора дава на Съвета всички правомощия в областта на **хармонизирането на законодателствата** по отношение на ДДС, така че няма ограничение за инструмента, който трябва да бъде избран – директива или регламент. В светлината на опита и на склонността на държавите-членки да тълкуват разпоредбите според своите виждания, приемането на **регламент на Съвета несъмнено е най-добрият вариант**. Въпреки това по-реалистично е законодателните разпоредби, обхванати от настоящия регламент, да бъдат ограничени до няколко основни аспекта: приложно поле, определение за данъчнозадължено лице, случаи на освобождаване от данъци, сътрудничество между администрации, борба с данъчните измами. Но колкото по-подробни са разпоредбите, толкова по-значителни ще бъдат затрудненията за постигане на консенсус в рамките на Съвета и по този начин ще се върнем към необходимостта от директиви за прилагане.
- 5.7.1 Ред и условия за прилагане (Въпрос 14): бихме приветствали варианта да се позволи на Комисията да приема решения за изпълнение, но още през 1997 г. Съветът не се съгласи. Остава да видим дали това споразумение може да бъде постигнато с мнозинство: правилото за единодушие (прерогатив на Съвета) може лесно да бъде заобиколено чрез делегиране на правомощия на Комисията. Би било добре да се постигне благоприятно решение, но Комитетът се опасява, че това е **нереалистично**.

- 5.7.2 Основни насоки за новите законодателни правила (Въпрос 15): публикуването на основните насоки на Комисията би било от полза за държавите-членки, които искат да се съобразят с тях. Незадължителният им характер крие евентуални недостатъци: някои данъчнозадължени лица и дори администрации биха могли да предизвикат **спорове** на основание неприлагането или неправилното прилагане на насоки без правна стойност. Така ще бъде оставено на **правосъдието да преценява за всеки отделен случай** основателността на жалби, позоваващи се на основни насоки, чиято валидност се оспорва.
- 5.7.3 Подобряване на законодателния процес (Въпрос 16): във връзка с подобряването на законодателния процес следва да се говори не за мерки, а за **промяна в подхода и метода. В началните етапи** Комисията възприе нагласа на прозрачност и откритост: предварителни консултации с държавите-членки, заседания на консултативните й комитети, зелени книги, контакти със заинтересованите страни. Така беше на нейно равнище. След това обаче в Съвета процедурите бяха не толкова прозрачни и отворени към идващите отвън предложения за диалог.
- 5.7.4 На **финалните етапи** (на национално равнище) подобренията биха могли да се състоят в ускоряване на законодателния процес за приемане на директиви и регламенти за изпълнение, на които обаче често липсва яснота и точност, и това затруднява съобразяването с правилата от страна на операторите, а понякога и на самите администрации. На европейско равнище следва да се договори разумен период от време между крайния срок за преработване на директивата от държавите-членки и влизането в сила на нови мерки.
- 5.8 Дерогации за държавите-членки (Въпрос 17): дори при бърз оглед на списъка, който се състои от над сто дерогации, се вижда, че държавите-членки, особено някои, прибягват прекалено често до такива облекчения и удължават срока им на действие. Комисията напълно основателно подчертава, че тази „мозайка“ води до объркване, разходи, нарушаване на конкуренцията, а често и до улесняване на данъчните измами. За целта тя иска повече правомощия за даване на дерогации по бърз и подходящ начин. Комитетът е съгласен, но същевременно иска да се направи цялостен преглед, за да се увери, че съществуващите дерогации все още са основателни.
- 5.8.1 Процедура за предоставяне на дерогации (Въпрос 18): настоящата процедура е бавна и настояването да й се дадат необходимите правомощия за ускоряване е оправдано. Същевременно Комитетът иска критериите за допустимост да бъдат по-строги и списъкът с дерогациите непрекъснато да се актуализира и да бъде на разположение бързо и без затруднения.

- 5.9 Настояща структура на ставките на ДДС (Въпрос 19): настоящата структура на ставките определено е **отклонение от принципите на единния пазар**. Остава да се определи дали и до каква степен различията в ставките представляват **метод за адаптиране на отделни ситуации** при една или друга дейност. Що се отнася до **различните ставки, приложими върху сходни продукти**, по-специално онлайн услугите в сравнение със стоки и услуги с подобно съдържание, Комитетът отбелязва, че по принцип именно потребителят се възползва от намалените цени. При стоките транспортните разходи се балансират до известна степен от разходите за упражняване на традиционната търговия, така че уеднаквяването на ДДС би навредило на купувачите чрез интернет. При услугите въпросът е отворен и заслужава да бъде разгледан по-задълбочено. И накрая, в общи линии, към сходни продукти следва да се прилагат еднакви тарифи.
- 5.9.1 Намалени ставки на ДДС (Въпрос 20): колкото и желателно да изглежда изчезването на намалените ставки, тази хипотеза е **нереалистична**. Но списъкът следва да бъде **съкратен** или най-малкото сериозно преразгледан: някои дългогодишни облекчения просто са неприемливи поради промените, настъпили с течение на времето.
- 5.9.2 Създаването на **списък на задължителните и еднакво прилагани намалени ставки** е красива, но **нереалистична** хипотеза. Намалените ставки се използват във всяка държава-членка като мощен лост на икономическата политика, а понякога и по социални и дори политически причини. Каквото и да се каже, **държавите-членки никога няма да приемат да се откажат от намаляването на данъчните ставки за отделни случаи**. Ще може да се разсъждава по различен начин след като Европа се сдобие с **икономическо правителство**, което да урежда еднозначно икономическите политики на всички държави-членки.
- 5.10 Проблеми, свързани с настоящите правила (Въпрос 21): бумажината, с която се сблъскват оператори, доставчици и купувачи, е свързана с **големия брой правила**, наложени от двете страни на границата, които **често се различават, а понякога и застъпват**. Във връзка с това по-специално трябва да се посочат следните: извлечения за рекапитулация, задължения за водене на регистри, доказателствена тежест, задължения за деклариране, задължения за фактуриране (електронно фактуриране), задължения за регистрация в други държави-членки, разграничаване между доставка и услуга. **Езиковите** проблеми също увеличават разходите и рисковете от опасни недоразумения.

- 5.10.1 Решаване на проблемите (Въпрос 22): Комисията чрез няколко директиви и препоръки сама предложи начини на решаване на проблемите, като всички целят **административно опростяване**, включително създаване на „едно гише“, на **европейски идентификационен номер на операторите, компютъризация на администрациите**. Проблемът е, че администрациите са въвели тези мерки само в ограничена степен, понякога по различен начин и със значително забавяне. Така **хармонизирането и координирането** на процедурите се превръща в **приоритетна цел**, още по-важна от опростяването¹².
- 5.11 Освобождаване на малките предприятия (Въпрос 24): всеобхватен преглед на режима на освобождаване **би бил оправдан от различни гледни точки**: нарушаване на условията на конкуренция, проверка на валидността на мотивите, продиктували първоначално неговото въвеждане, въздействие върху бюджета на всяка държава-членка, общо икономическо положение, последици за конкурентоспособността, заетостта и потребителите, съответствие с целите на стратегията „Европа 2020“. Но **в основата на въпроса стоят и важни политически аспекти** и остава да се види дали Съветът има воля да се заеме с този проблем.
- 5.12 Нужди на дребните земеделски производители (Въпрос 26): Ако въпросът наистина се отнася до „дребните“ земеделски производители, в повечето случаи проблемът би трябвало да засяга единствено трансграничния трафик между съседни държави. Предвид сравнително малкия му обем, би могло да се помисли да му се даде режим на **общо освобождаване**.
- 5.13 „На едно гише“ (Въпрос 27): Комитетът потвърждава всички съображения¹³, направени по предложенията за създаване на „едно гише“¹⁴: обслужването на едно гише би било **добро решение** за намаляване на разходите и опростяване на административните процедури, щом се намери общо и координирано решение на **множеството все още съществуващи проблеми**: създаване на признат в целия ЕС електронен регистър, премахване на задължението за извършване на финансови трансфери директно между пасивния субект и държавата-членка кредитор, хармонизиране на няколко национални правила, по-специално на тези, които се отнасят до отчетните периоди.

12 Комитетът вече нееднократно се е произнасял по този въпрос: становище на ЕИСК относно „Общата система на данъка върху добавената стойност (преработено)“, ОВ С 74, 23.3.2005 г., стр. 21; становище на ЕИСК относно „ДДС / Правила за фактуриране“ ОВ С 306, 16.12.2009 г., стр. 76 и всички становища на ЕИСК, цитирани като отправни документи в настоящия текст.

13 Становище на ЕИСК относно „Опростяване на ДДС“, ОВ С 267, 27.10.2005 г., стр. 45.

14 COM(2004) 728 окончателен.

- 5.14 Трансгранични сделки (Въпрос 28): отговорът се съдържа в самия въпрос: действащите понастоящем правила определено създават трудности за вътрешноевропейските предприятия или групи, както и за администрациите. Подробните правила, които се отнасят до тази област, са сложни за предприятията, които трябва да ги спазват, и за администрациите, които трябва да ги контролират. Евентуално решение, което обаче не е без недостатъци, би могло да бъде мултинационалните компании **да се разглеждат като подчинени само на законодателството на страната, където се намира тяхното седалище**, независимо дали това е страната на произход или приемащата страна, освен при **погасяване на стойностите в плюс или минус чрез системата за обслужване „на едно гише“**. Основният недостатък би бил по-голямата възможност за измама. В заключение проблемът е толкова сложен, че само **проучвателна група**, включваща експерти от тази област и представители на администрациите и групите, би могла в крайна сметка **да направи разумни предложения**.
- 5.15 Синергии с други законодателни разпоредби (Въпрос 29): Комитетът вече е отговорил обстойно на този въпрос в своето становище „Насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане“¹⁵. В този документ той подчертава необходимостта от **координиране на директивите за ДДС („митническите“ директиви) с директивите за непреките данъци и за изпирането на пари** от престъпна дейност. Той също така смята за наложително да се установи **структурирано сътрудничество и организирано по структурен начин съдействие между органите** за борба с укриването на данъци и организираната престъпност. В тези области нищо не е направено и явно предложенията на Комитета са останали без внимание.
- 5.16 Начин на събиране на ДДС (Въпрос 30): от четирите предложения второто, което предвижда **централна база данни** за складиране на всички данни за фактурирането, изглежда най-доброто: прост и ефективен начин за борба с данъчните измами. Електронното фактуриране обаче е свързано със съществени разходи за предприятията. Въпреки това последната дума може да принадлежи само на професионалистите от администрациите и предприятията. От своя страна, Комитетът отбелязва, че основният положителен момент е, че **този метод явно е най-добрият начин за борба с данъчните измами**.
- 5.17 Незадължителна система за разделно плащане (Въпрос 31): Комитетът изразява **недоумение от избора на система за „разделно“ плащане**, така както е предложена в първия модел в параграф 5.4.1 от Зелената книга: налагането на двойно плащане за всяка сделка усложнява счетоводството и увеличава вероятността от грешки. Освен това според някои експерти **не е ясно, че този модел ще бъде абсолютна и солидна гаранция срещу измамите с ДДС (верижни измами)**. Във всеки случай хипотезата за **незадължителна система** явно също следва да се изключи: тя би противоречила на принципа на хармонизация, който вече е обременен с твърде много изключения.

15

Становище на ЕИСК относно „Насърчаване на доброто управление в областта на данъчното облагане“, ОВ С 255, 22.9.2010 г., стр.61.

- 5.18 Отношения между оператори и данъчни органи (Въпрос 32): в съобщението си от декември 2008 г.¹⁶ Комисията вече определи основните насоки (план за действие) на политика за **подобряване на връзката между оператори и данъчни органи на равнище държави членки**. Комитетът изпрати своите бележки и предложения чрез становище¹⁷, в което, въпреки съгласието си с предложенията на Комисията (същите, както и в Зелената книга), той подчерта **необходимостта да се обърне по-голямо внимание на защитата на данните относно операторите, администрацията да носи отговорност пред данъкоплатците в случай на грешка или злоупотреба с власт и да се изготви справедлива концепция за солидарната отговорност**. Не бива да се забравят и многократните препоръки за повече яснота и експедитивност на информацията и достъпа до тях чрез интернет, за подпомагане на операторите, от страна на националните органи, при контактите им с правителствата на други държави-членки и пр.

Брюксел, 14 юли 2011 г.

Председател
на
Европейския икономически и социален
комитет

Staffan NILSSON

NB: Следва приложение

¹⁶ COM(2008) 807 окончателен, съпътстващ COM(2008) 805 окончателен, 2008/0228(CNS).

¹⁷ Становище на ЕИСК относно „Неплащане на данъци при внос и други трансгранични сделки“, ОВ С 277, 17.11.2009 г., стр.112.

Приложение
към
СТАНОВИЩЕТО
на Европейския икономически и социален комитет

Текст от становището на специализираната секция, отхвърлен с изменение, прието от Асамблеята

Параграф 1.3

Комитетът е съгласен с декларацията на Комисията, че в една цялостна система на ДДС следва да се намалят общите оперативни разходи за потребителите, административната тежест върху администрациите и опитите за измама, заплашващи публичните финанси. Към това следва да се добави отчитането на нуждите на потребителите, които в крайна сметка са длъжни да плащат данъка и да понасят тежестта на тази неефективност.

Резултат от гласуването: 81 гласа „за“, 45 гласа „против“ и 29 гласа „въздържал се“.