

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложението за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на временното прилагане на общ механизъм за обратно начисляване за доставките на стоки и услуги на стойност над определен праг“

[COM(2016) 811 final — 2016/0406(CNS)]

(2017/C 288/06)

Докладчик: **Giuseppe GUERINI**

Консултация	Европейски съвет, 25.1.2017 г.
Правно основание	член 113 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Решение на Пленарната асамблея	13.12.2016 г.
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	6.4.2017 г.
Приемане на пленарна сесия	31.5.2017 г.
Пленарна сесия №	526
Резултат от гласуването	142/1/1
(„за“/„против“/„въздържал се“)	

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК подкрепя предприетите от Европейския съюз мерки за борба с всички форми на данъчни измами и счита, че механизмът за обратно начисляване за събирането на данъка върху добавената стойност (ДДС) може да бъде полезен инструмент за противодействие на верижните измами и измамите с ДДС.

1.2 Не бива да се допуска обаче използването на механизма за обратно начисляване, който представлява дерогация по отношение на установените принципи в областта на ДДС, да бъде във вреда на вътрешния пазар; то трябва да бъде временно и правилно преценено от Комисията във връзка с възможното отрицателно въздействие върху вътрешния пазар. ЕИСК изразява загриженост по повод риска от възможно фрагментиране на системата на ДДС в резултат на предложените мерки, като отчита и стъките, предвидени на първия етап от Плана за действие на Комисията по отношение на ДДС, за който понастоящем се приема че се отнася само за някои доставки на стоки, а не за услугите ⁽¹⁾.

1.3 По-специално ще бъде необходимо да се прецени дали ползите от борбата срещу измамите не се губят поради възможните неблагоприятни ефекти върху хомогенността на единния пазар. Затова Комисията би трябвало постоянно да наблюдава функционирането на общия механизъм за обратно начисляване (ОМОН), като запази правомощието си за намеса в случай на неблагоприятни ефекти.

1.4 ЕИСК препоръчва да се обърне особено внимание на принципа на пропорционалност, тъй като за малките и средните предприятия (МСП) разходите за привеждане в съответствие, свързани с въвеждането на механизма за обратно начисляване, могат да бъдат високи и да окажат въздействие върху паричните потоци, с риск въвеждането на ОМОН да предизвика проблеми с ликвидността, които да се окажат в тежест най-вече за МСП.

1.5 ЕИСК привлича вниманието към проучванията ⁽²⁾, които показваха, че там, където досега са били прилагани механизми за обратно начисляване и разделно плащане, те често са водили до проблеми с паричните потоци за предприятията, спазващи данъчното законодателство. С други думи борбата с данъчните измами, извършвани от малък брой непочтени предприятия, е причинила значителни оперативни проблеми на стопанските субекти, които спазват данъчните разпоредби, създават работни места и стойност на вътрешния пазар.

⁽¹⁾ ОВ С 389, 21.10.2016 г., стр. 43 — параграф 1.3.

⁽²⁾ Вж. проучването на италианското сдружение на занаятчиите: CNA, Reverse Charge e Split Payment: in Fumo la Liquidità delle Imprese (Обратно начисляване и разделно плащане или как да се изпари ликвидността на предприятията), 2015 г.

1.6 ЕИСК подчертава, че решенията, които се приемат за борба с измамите с ДДС, не бива да налагат прекомерна и непропорционална тежест на предприятията, спазващи данъчното законодателство, най-вече на МСП. Всъщност, както ЕИСК е заявявал по-рано във връзка с Плана за действие на Комисията по отношение на ДДС, добросъвестните предприятия трябва да бъдат защитени и не бива да им се налагат нови прекомерни мерки ⁽³⁾.

1.7 ЕИСК отбелязва, че националното измерение на борбата с данъчните измами изисква всички държави членки да поемат пълна отговорност за функционирането на своите данъчни системи, както и да разработят инструменти за борба с измамите с ДДС, които да не нарушават или да не оказват влияние върху функционирането на данъчните системи в другите държави членки.

1.8 Според ЕИСК, като цяло предложените мерки не бива да оказват отрицателно въздействие по отношение на постигането на целите, определени в Плана за действие във връзка с ДДС, нито да възпрепятстват или да забавят неговото цялостно и навременно изпълнение. Комитетът смята, че сега е моментът е да се направи качествена стъпка напред („квантов скок“) в тази област, за да се подкрепи единният пазар и да се допринесе за създаването на работни места, растежа, инвестициите и конкурентоспособността. Освен това според Комитета е важно да бъдат изпълнени всички елементи на Плана за действие като едно неделимо цяло ⁽⁴⁾.

1.9 За да се гарантира правилното функциониране на законодателното предложение и за да се намали в бъдеще необходимостта от използване на допълнителни дерогации от установените принципи и правила в областта на функционирането на системата на ДДС в ЕС, държавите членки, които искат да въведат ОМОН, следва да наложат конкретни и реални задължения за електронно фактуриране, които да гарантират пълна проследяемост на плащанията.

2. Предложението на Комисията

2.1 В съобщението си от 7 април 2016 г. Европейската комисия представи своя план за действие във връзка с данъка върху добавената стойност („ДДС“). През 2017 г. това съобщение ще бъде последвано от законодателно предложение за реформиране и модернизирание на действащите европейски правила за ДДС.

2.2 С Плана за действие на Комисията и бъдещото законодателно предложение, което се очаква през 2017 г., се цели, наред с другото, намаляване на разликата между потенциалните и реално събраните приходи от ДДС (неизпълнение на потенциалните приходи от ДДС) чрез намаляването на измамите, свързани с ДДС.

2.3 В очакване на приключването на реформата на европейската система на ДДС и по искане на някои национални правителства, Комисията призна, че е наложително да се предостави възможност на някои държави членки да въведат временно общи механизми за обратно начисляване („ОМОН“).

2.4 Комисията разработи ОМОН в предложението за Директива, предмет на настоящото становище (2016/0406 — CNS), с което се предлага изменение на действащата Директива 2006/112/ЕО.

2.5 Като има предвид, че ОМОН представлява дерогация от един от основните принципи на европейското законодателство в областта на ДДС — този на разделното плащане — Комисията реши да позволи на държавите членки да прилагат този механизъм само при определени условия,

2.6 а именно: а) равнището на разликата между потенциалните и реално събраните приходи от ДДС в съответната държава членка трябва да надвишава средната стойност за Европа с 5 процентни пункта; б) над 25 % от разликата между потенциалните и реално събраните приходи от ДДС в държавата членка следва да се дължат на верижни измами; в) трябва да е установено, че другите мерки за контрол не са достатъчни за борбата с измамите на територията на държавата членка.

2.7 За да не се допусне повсеместното прилагане на механизма за обратно начисляване да доведе до разпокъсаност на вътрешния пазар, възможност, която беше изтъкната от някои държави членки, Комисията е предвидила възможност за преразглеждане на прилагането на механизмите, в случай на доказано отрицателно въздействие върху вътрешния пазар, което противоречи на общите цели на Европейския съюз.

3. Общи бележки

3.1 Измамите с ДДС са европейска епидемия, с която трябва да се води борба. Най-обезпокоителната форма на измама с ДДС е така наречената „верижна измама“, която механизмът за обратно начисляване в управлението на ДДС има за цел да възпрепятства.

⁽³⁾ ОВ С 389, 21.10.2016 г., стр. 43, параграф 1.9.

⁽⁴⁾ ОВ С 389, 21.10.2016 г., стр. 43, параграфи 1.1. и 1.2.

3.2 Затова ЕИСК приветства въвеждането на подходящи механизми за борба с данъчните измами, като отбелязва обаче, че всяка дерогация от единството на европейската система за ДДС трябва да бъде временна, пропорционална и правилно преценена по отношение на възможното отрицателно въздействие върху вътрешния пазар. Това се дължи най-вече на факта, че залегналият в основата на законодателното предложение на Комисията член 113 от Договора предвижда възможността за предприемане на действия в областта на данъчното облагане чрез мерки за „хармонизация“, имащи за цел да гарантират правилното функциониране на вътрешния пазар и ненарушаването на конкуренцията.

3.3 Като цяло предложените мерки не бива да застрашават постигането на целите, определени в Плана за действие във връзка с ДДС, нито да възпрепятстват или да забавят цялостното му и навременно изпълнение. Сега е моментът да се направи качествена стъпка напред („квантов скок“), за да се подкрепи единният пазар и да се допринесе за създаването на работни места, растежа, инвестициите и конкурентоспособността;

3.4 Освен това е важно да има стремеж към изпълнение на всички елементи на Плана за действие като едно неделимо цяло, тъй като това би дало възможност да се противодейства на по-голямата част от измамите с ДДС по по-всеобхватен начин.

3.5 Следователно трябва да се гарантира спазването на посочения в предложението на Комисията принцип на пропорционалност, като наред с различните подлежащи на съгласуване обществени интереси се обърне дължимото внимание и на общия интерес — да не се застрашава хармонизирането на националните системи за ДДС с оглед на пълното консолидиране на вътрешния пазар.

3.6 Предвид всичко това е целесъобразно да се отчете фактът, че политиката за противодействие на отклонения от данъчното облагане, включително хармонизираните данъци, остава предимно в правомощията на държавите членки и че данъчните администрации имат силно изразен национален характер. Аналогично, статистическото разбиране на въпроса и практиките и формите на отклонение от данъчно облагане и неговото противодействие, са тясно свързани с националните особености.

3.7 От тази гледна точка, задействан от държава членка механизъм за борба с данъчните измами, отклоняващ се от правилата на ЕС, съответства на ролята и отговорността на националните правителства по отношение на борбата с данъчните измами. Във връзка с това предложението на Комисията е в съответствие с принципа на субсидиарност, тъй като позволява на държавите членки да предприемат действия на национално равнище за борба с незаконните действия в областта на данъчното облагане.

3.8 ЕИСК отбелязва обаче, че националното измерение на борбата с данъчните измами изисква също така всяка държава членка да поема пълната отговорност за функционирането на своята данъчна система и да предоставя инструменти за борба с измамите с ДДС, които да не нарушават или да не оказват влияние върху функционирането на данъчните системи в другите държави членки.

3.9 Дерогацията, предвидена в предложението на Комисията чрез механизма за обратно начисляване, не е обща мярка, а е поставена в зависимост от специални условия. Държавите членки могат да поискат тази дерогация да се прилага при определени условия, но тя си остава изцяло факултативна.

3.10 За да отправи искане за дерогация чрез механизма за обратно начисляване, дадена държава членка трябва да има неизпълнение на потенциалните приходи от ДДС, надвишаващо средната стойност за ЕС с 5 процентни пункта. Ако се вземе предвид, че средната стойност на тази разлика за ЕС е 14 %, надвишаването ѝ с 5 процентни пункта изглежда достатъчно и съществено основание за приемането на извънредни мерки, насочени към нейното намаляване⁽⁵⁾.

3.11 Аналогично, предложеното от Комисията изискване за дял на верижните измами от над 25 % от неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС се оказва подкрепено със съответните предварителни данни, ако сравним тази стойност със средната за ЕС (24 %) ⁽⁶⁾.

3.12 ЕИСК подкрепя и общата разпоредба, според която държавата трябва да има административни трудности в борбата с измамите с ДДС, тъй като това условие показва, че прилагането на ОМОН е най-ефективната и пропорционална мярка за постигане на целта за намаляване на неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС, в съответствие с обществения интерес както на ЕС, така и на държавите членки;

3.13 Предложението на Комисията предвижда механизмът за обратно начисляване да се прилага по отношение на трансакциите на стойност над 10 000 евро. Считаме, че това правило *de minimis* е приемливо, предвид разнопосочните и често диаметрално противоположни интереси, които трябва да се отчетат едновременно в борбата срещу отклонението от данъчно облагане, хармонизирането на данъчните системи и опростяването на административната тежест, свързана с данъчните задължения.

⁽⁵⁾ SWD(2016) 457 final, стр.18.

⁽⁶⁾ SWD(2016) 457 final, стр.15.

4. Конкретни бележки

4.1 Извършената от Комисията оценка на регулаторното въздействие показва, че възприемането на ОМОН не представлява непременно решение на всички възможни случаи на измама и че, напротив, биха могли да възникнат нови форми на измама или измами в държави членки, различни от тези, които са най-засегнати понастоящем. Затова Комисията би трябвало да следи надлежно функционирането на ОМОН, като запази правомощието си за намеса в случай на неблагоприятни ефекти по отношение на функционирането на единия европейски пазар.

4.2 За правилното функциониране на законодателното предложение, предмет на настоящото становище, както и за да се намали в бъдеще необходимостта от допълнителни дерогации от установените принципи и правила в областта на функционирането на системата на ДДС в ЕС, държавите членки, които искат да въведат ОМОН, следва да наложат на данъчно задължените лица специфични задължения за електронно фактуриране, които да гарантират пълна проследяемост на плащанията.

4.3 Във връзка с това ЕИСК би желал да изтъкне по-специално възможността за ограничаване или премахване на механизмите за обратно начисляване и разделно плащане в случай на правилно и широко използване на електронното фактуриране за сертифициране на постъпленията от продажби. Този метод на фактуриране би предоставил възможност за проверка в реално време на коректното плащане на ДДС, като се избегне отрицателното финансово отражение върху множество предприятия, спазващи данъчното законодателство.

4.4 Борбата с измамите с ДДС без съмнение представлява цел, която трябва да се преследва активно и чрез разработването на подходящи законодателни мерки от страна на държавите членки. При все това следва да се отбележи, че въвеждането на механизми за обратно начисляване в бизнес отношенията между частни субекти и на механизми за разделно плащане в отношенията между предприятия и публични администрации може сериозно да навреди на предприятията, спазващи данъчното законодателство.

4.5 На първо място, както проличава от предложената от Комисията оценка на регулаторното въздействие, разходите на МСП за изпълнение на изискванията по прилагането на механизма за обратно начисляване ще бъдат много високи по отношение на вътрешните трансакции и още по-високи за трансграничните трансакции. Съгласно извършената от Комисията оценка на въздействието, механизмът за обратно начисляване ще доведе до увеличаване на разходите на предприятията за привеждане в съответствие с 43 % ⁽⁷⁾. Въпреки че се очаква общ механизъм за обратно начисляване да доведе до по-малко разходи за привеждане в съответствие отколкото механизъм за обратно начисляване, приложим само за определен сектор, разходите за привеждане в съответствие все пак ще се увеличат драстично.

4.6 Второ, проучванията ⁽⁸⁾ показаха, че там, където досега са били прилагани механизми за обратно начисляване и разделно плащане, те често са водили до проблеми с паричните потоци за предприятията, спазващи данъчното законодателство.

4.7 С други думи борбата с данъчните измами, извършвани от малък брой непочтени предприятия, е причинила значителни оперативни проблеми на стопанските субекти, които спазват данъчните разпоредби, създават работни места и стойност на вътрешния пазар.

4.8 Затова ЕИСК припомня на Комисията и на държавите членки необходимостта от зачитане на принципа на пропорционалност в предложението на Комисията и в отделните национални правни системи, за да се гарантира, че приеманите мерки са пропорционални на необходимостта от борба с измамите с ДДС, без да се нарушава вътрешният пазар. Същевременно и в съответствие със същия принцип приетите решения следва да противодействат на незаконните дейности, без да налагат прекомерна и непропорционална тежест на почтените предприятия, по-специално на МСП;

4.9 Горепосочените съображения са допълнителни аргументи в подкрепа на преходния характер на общия механизъм за обратно начисляване. В противен случай ще станем свидетели на недопустимо увеличаване на бюрократичната тежест, най-вече за МСП, и същевременно на нарушаване на динамиката на единия европейски пазар, тъй като съществува сериозен риск от диференциране на операциите с парични потоци на дружествата, установени в различни държави членки.

Брюксел, 31 май 2017 година

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ COM(2016) 811 final, стр. 43.

⁽⁸⁾ ОВ С 389, 21.10.2016 г., стр. 43, параграф 1.9.