

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на незадължително и временно прилагане на механизма за самоначисляване във връзка с доставки на някои стоки и услуги, при които съществува риск от измами“,

COM(2009) 511 окончателен — 2009/0139 (CNS)

(2010/C 339/09)

Главен докладчик: г-н **Edgardo IOZIA**

На 6 октомври 2009 г. Съветът реши, в съответствие с член 93 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на незадължително и временно прилагане на механизма за самоначисляване във връзка с доставки на някои стоки и услуги, при които съществува риск от измами“

COM(2009) 511 окончателен - 2009/0139 (CNS).

На 3 ноември 2009 г. Бюрото на комитета възложи на специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 459-ата си пленарна сесия на 20 и 21 януари 2010 г. (заседание от 21 януари 2010 г.) Европейският икономически и социален комитет реши да определи за главен докладчик г-н IOZIA и прие настоящото становище с 91 гласа „за“, 2 гласа „против“ и 4 гласа „въздържал се“.

1. **Заключения**

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) изразява положително становище по предложението за директива за въвеждане на система за самоначисляване за някои стоки и услуги, но въпреки това изразява огромно съжаление поради факта, че за пореден път се налага да се търсят „конвенционални“ решения на проблема с данъчните измами и отказа от „преходния“ режим, който продължава безпрепятствено да облекчава вътреобщностните измами.

1.2 ЕИСК разбира и подкрепя усилията, полагани от Комисията въпреки политическите проблеми, пред които тя е изправена, но продължава да настоява за осъществяването на преход към нова система за облагане с ДДС, която да ограничи възможностите за измами и административните тежести за данъчнозадължените лица.

1.3 ЕИСК се присъединява към предложенията, които се съдържат в Резолюцията на Европейския парламент от 2 септември 2008 г., относно координирана стратегия за засилване на борбата с данъчните измами, по-специално облагането с данък в страната на произход с единна ставка от 15 % върху вътреобщностните сделки. Този избор би бил в съответствие с това, което вече е предвидено в член 402 на Директива 2006/112/ЕО.

1.4 Предложението за директива внася допълнителни различия в системите за облагане с ДДС. ЕИСК изразява загриженост във връзка с решенията, които отдалечават във времето хармонизирането на ДДС.

1.4.1 Избраният правен инструмент изглежда подходящ, въпреки че би било желателно да се приемат регламенти.

1.5 Ще бъде необходимо държавите-членки да укрепят данъчната администрация. Ще нарасне броят на исканията за възстановяване, тъй като с платеното ДДС вече няма да може да се компенсира инкасираното. Необходима е строга система за контрол, за да се защитят държавите-членки от отрицателните последици, до които евентуално би могла да доведе системата за самоначисляване.

1.6 ЕИСК счита за особено важно решението за включване на услугите, свързани с търговия със сертификати за емисии, в приложното поле на директивата.

1.7 ЕИСК не подкрепя ограничаването до два от четирите вида продукти, посочени в директивата. Всяка държава-членка би трябвало сама да решава дали нейната администрация е в състояние да управлява по подходящ начин въвеждането на система за самоначисляване за всички видове продукти. Това ограничение е в противоречие с член 395 на Директива 2006/112/ЕО.

1.8 ЕИСК ще продължи да подкрепя инициативите на Комисията, насочени към по-голямо хармонизиране на режима за облагане с ДДС, за предпочитане посредством „по-амбициозни структурни реформи“, които намаляват драстично възможностите за данъчни измами.

2. Въведение

2.1 През последните години борбата с данъчните измами, по-специално вътреобщностните измами, не постигна големи успехи. Общите бюджетни загуби, дължащи се на данъчни измами, са между 200 и 250 милиарда EUR, което се равнява на 2 % от brutния вътрешен продукт на ЕС.

2.2 Измамите, свързани с ДДС, възлизат приблизително на 40 милиарда EUR - 10 % от данъчните приходи.

2.3 Постепенното нарастване на търговията доведе до увеличаване на така наречените измами от верижен тип. Съответното законодателство предвижда свободно движение на стоки в ЕС, но ДДС върху търговските операции с държави-членки на ЕС следва да се заплаща в страната-получател.

2.4 С въвеждането на фиктивен трети търговец в общностната търговия се създава незаконна триангулация, като по този начин стоката се продава два пъти. Купувачът има право на възстановяване на ДДС, който така и не е платен от посредника, който е закупил стоката без ДДС от доставчик от друга държава-членка. По този начин посредникът изчезва.

2.5 При механизма за самоначисляване местният доставчик не начислява ДДС на данъчнозадължения купувач, който на свой ред става лице-платец на ДДС. Теоретично тази процедура би трябвало да елиминира възможността за верижна измама.

2.6 Противоречието на системата, основана на прилагането на принципа „купувачът плаща“, за чието правилно функциониране е необходима консолидирана и ефективна система за обмен на информация между държавите-членки, дава възможност за извършване на данъчни измами, с които трудно може да се води борба. В крайна сметка Общността избра принципа „доставчикът плаща“, който предвижда един вид компенсации между държавите-членки посредством преразпределяне на ДДС. В член 402 на Директива 2006/112/ЕО от 28 ноември 2006 г. се посочва, че облагането на вътреобщностната търговия трябва да се извършва в страната на произход.

2.7 Преразпределянето е необходимо, за да се неутрализира въздействието върху данъчните приходи на износа и данъчните облекчения върху вноса, който вече е обложен в страната на произход.

2.8 Приемането на окончателния режим, който би намалил значително вътреобщностните данъчни измами, изисква интегрирана система на административно сътрудничество, която въпреки усилията на Комисията така и не беше създадена ⁽¹⁾. Също така е трудно да се създаде необходимата клирингова къща, която Комисията изисква от 1987 г., тъй като между държавите-членки продължават да съществуват дълбоки различия по отношение на начина на проверка и събиране на статистически данни.

⁽¹⁾ COM(2009) 427 окончателен - 2009/0118 (CNS). В процес на разглеждане - ECO 265, докладчик: г-н Bugani.

2.9 На фона на този обезпокоителен сценарий идва предложението на Комисията за директива на Съвета за въвеждане в националните законодателства на незадължително временно прилагане на механизма за самоначисляване във връзка с доставки на някои стоки и услуги ⁽²⁾.

3. Предложението на Комисията

3.1 Разглежданата инициатива се основава на предложенията на експертната група по стратегията за борба с данъчните измами (ATFS): Комисията представи съобщение ⁽³⁾, в което бяха включени новаторски предложения за борба с измамите, сред които и въвеждане на обща система за самоначисляване. Тези предложения не бяха одобрени от Съвета по икономически и финансови въпроси.

3.2 За да се бори с увеличаването на вътреобщностните измами с т.нар. „липсващ търговец“ (*Missing Trader Intra-Community fraud* МТИС), известни повече като измами от верижен тип, тъй като често пъти са свързани с многократна продажба на едни и същи стоки между търговци от различни държави-членки, някои държави-членки поискаха от Комисията да приложи дерогацията, предвидена в член 395 от Директивата за ДДС, която дава възможност за временно въвеждане на система за самоначисляване за някои стоки и услуги.

3.2.1 Комисията счете за по-подходящ инструмент изменението на Директивата за ДДС посредством добавянето на член 199а и предоставянето на дерогация до края на 2014 г.

3.3 Списъкът на стоките, за които може да бъде въведена система за самоначисляване, включва най-разпространените електронни устройства като мобилните телефони и устройствата с интегрални схеми. Тази възможност вече се прилага в Обединеното кралство, което получи дерогация от Съвета.

3.3.1 Парфюмите и благородните метали, които нямат антикварна и колекционерска стойност, допълват списъка от четири вида стоки, предвидени от директивата. Сред услугите е търговията със сертификати за емисии.

4. Общи бележки

4.1 От една страна съобщението на Комисията до Съвета и Европейския парламент ⁽⁴⁾ изтъкна положителното въздействие, което теоретично въвеждането на самоначисляването би могло да има върху борбата с данъчните измами, а от друга страна то подчерта всички възможни рискове от нови измами и необходимостта от засилване на контрола, но най-вече на административното сътрудничество.

⁽²⁾ COM(2009)511 окончателен.

⁽³⁾ COM(2008) 109 окончателен и SEC(2008) 249 от 22.2.2008 г.

⁽⁴⁾ Пак там.

4.2 Комисията подчерта своето недоумение от въвеждането на доброволна обща система за самоначисляване, която „би се отразила значително на съгласуваността и хармонизацията на системата на ДДС в ЕС и на перспективите за развитието ѝ“.

4.3 ЕИСК споделя тревогите на Комисията и счита, че трябва да се избягват всякакви мерки, които биха могли да компрометират трудния път към бъдещата хармонизация на ДДС.

4.4 Още през 2008 г. в искането си към Съвета да действа по-решително в борбата с данъчните измами Европейският парламент⁽⁵⁾ подчерта рисковете, свързани с възможността за нови измами при въвеждането на обща система за самоначисляване, по-специално при търговията на дребно и злоупотребата с идентификационни номера по ДДС. В тази резолюция Парламентът предложи като по-добро решение отказа от преходния режим и облагането на вътреобщностните доставки при ставка от 15 %.

4.5 Във всички свои сравнително скорошни становища ЕИСК е подчертавал необходимостта от отказ от преходния режим⁽⁶⁾. Комитетът счита, че може да се присъедини към предложението на Европейския парламент за въвеждане на еднакво облагане на вътреобщностните доставки. Освен това преходният режим е разделен на голям брой специални режими за изключения, облекчения и дерогации, предназначени за селското стопанство, за малките предприятия, за пътническите компании, за издателските къщи и др.

4.6 Както обикновено Съветът по икономически и финансови въпроси не постигна споразумение и ЕИСК още веднъж изразява съжаление поради факта, че липсата на решения в данъчната област блокира поредния опит за започване на процес на хармонизация.

4.7 ЕИСК подкрепя предложението на Комисията, въпреки че подчертава някои несъответствия спрямо обявените в него цели: доброволен режим, който налага допълнителни административни тежести на операторите от съответните сектори, като на практика ги принуждава да водят паралелно второ счетоводство и налага големи отговорности на данъчнозадължените лица, които трябва да открият правилните данъчни процедури.

(5) Резолюция на Европейския парламент от 2 септември 2008 г. относно координирана стратегия за засилване на борбата с данъчните измами (2008/2033(IN)), ОВ С 295 Е/13 от 4.12.2009 г.

(6) Становище на ЕИСК относно „ДДС / Предоставяне на дерогации“ - ОВ С 32, 5.2.2004 г., стр. 120.

Становище на ЕИСК относно „Борба с данъчните измами“ – ОВ С 161, 13.7.2007 г., стр. 8.

Становище на ЕИСК относно „Ставки по ДДС, различни от стандартните“- ОВ С 380, 19.08.2008, стр. 67.

Становище на ЕИСК относно „Неплащане на данъци при внос“ – ОВ С 277, 17.11.2009 г., стр. 112.

Становище на ЕИСК относно „Борба с измамите“ – ОВ С 100, 30.4.2009 г., стр. 22.

Становище на ЕИСК относно „Рационализация на дерогациите и мерките срещу измамите във връзка с Шестата директива“ – ОВ С 65, 17.3.2006 г., стр. 103.

4.8 Съдът на Европейския съюз вече се е произнасял по въпроса за самоначисляването⁽⁷⁾. В решението беше разгледан случай с искане за плащане от страна на данъчна администрация, дължашо се на погрешно тълкуване на механизма за самоначисляване. За да се избегнат безполезни и скъпи съдебни процедури, в контекста на придобития опит ще бъде необходимо да се пристъпи към проверка на националните законодателства – въпреки че те прилагат общите принципи, между тях има различия, например при сроковете за подаване на искания за възстановяване и сроковете за изплащане на данъчните задължения.

4.9 Администрациите на държавите-членки, които приемат системата, ще бъдат призовани да разгледат по-голям брой искания за възстановяване на надплатените суми по ДДС от страна на данъчнозадължените лица, които вече няма да могат да приспаднат ДДС, инкасиран надолу по веригата.

4.10 Данъчната тежест се прехвърля на все по-малки икономически субекти, които могат да се окажат по-ненадеждни от лицата, които понастоящем са задължени да плащат ДДС, средни и големи предприятия, от които идва основната част от данъчните приходи. Системата увеличава риска от загуба на данъчни приходи посредством премахването на фрагментирането на плащанията.

4.11 Общият анализ показва, че за да се защитят държавите-членки от отрицателните последици, до които системата за самоначисляване би могла да доведе, е необходима строга система за контрол. Процесът на засилване на механизмите за контрол трябва да се води успоредно със задълбочаването на административното сътрудничество и използването на стандартни телематични системи за диалог между администрациите.

5. Специфични бележки

5.1 ЕИСК не подкрепя решението на Комисията да не извършва оценка на въздействието, тъй като смята за изчерпателна предишната консултация „Евентуално въвеждане на незадължителен механизъм за самоначисляване на ДДС - Въздействие върху предприятията“ от 13 август 2007 г. В тази консултация, която впрочем не е публикувана на уебсайта на Комисията, не е отчетено въздействието, което предложената директива би могла да окаже върху операторите и администрациите.

5.2 Аргументът, че поради незадължителния характер на механизма заинтересованите държави-членки би трябвало да извършат оценките на въздействието, е много спорен. ЕИСК многократно е препоръчвал изключително внимателно да се извършва сериозен и задълбочен анализ на последициите от европейското законодателство.

5.3 Правното основание на предложението изглежда подходящо и пропорционално. Според ЕИСК обаче, директивата като инструмент носи очевидни рискове от увеличаване на различията между данъчните режими - би било за предпочитане да се приеме регламент.

(7) Обединени дела С 95/07 и С 96/07 от 8 май 2008 г.

5.4 ЕИСК категорично подкрепя включването на сделките с европейските сертификати за емисии (ETS), които през 2008 г. са представлявали 73 % от стойността на световния пазар на сертификати. Тъй като търговията със сертификати между данъчнозадължени лица се разглежда като предоставяне на услуга, следва да се плати данък в държавата, в която се намира седалището на предприятието купувач. ЕИСК изразява съжаление единствено поради факта, че системата за самоначисляване не се прилага задължително спрямо тези сделки.

Брюксел, 20 януари 2010 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

5.5 ЕИСК счита, че не съществуват достатъчни основания за ограничаването на броя на четирите посочени видове продукти до два. Би било много по-целесъобразно всяка държава-членка да може сама да взема решение по този въпрос в рамките на своите отговорности. Член 395 на Директива 2006/112/ЕО вече предоставя тази възможност на дадена държава-членка при положение, че има разрешение от Съвета. Предложеният текст на член 199а би могъл да влезе в противоречие с посочения по-горе член.