



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 23.10.2013
SWD(2013) 426 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за Директива на Съвета

**за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху
добавената стойност по отношение на стандартната справка-декларация за ДДС**

{COM(2013) 721 final}

{SWD(2013) 427 final}

{SWD(2013) 428 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБООБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за Директива на Съвета

за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на стандартната справка-декларация за ДДС

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Общата система за ДДС в ЕС е важен източник на приходи за държавите членки (22 % от общите данъци за държавите членки през 2010 г.), но е сложна за прилагане, като повече от половината от над 400-те членове на Директивата за ДДС третираат изключения от основните правила.

При оценяването на задълженията за отчитане, извършено в контекста на програмата на Комисията за действие за намаляване на административната тежест в Европейския съюз, на първо място беше класирана тежестта, свързана със спазването на изискванията по ДДС, като разходите за това се изчисляват на 69 милиарда EUR и се класифицират като административна тежест. Беше изчислено, че в ЕС са подадени справки-декларации за ДДС на обща стойност 19 млрд. EUR.

Групата на високо равнище за намаляване на административните тежести (т. нар. „група Щойбер“) заяви, че е необходима повече работа за намаляване на тежестта за предприятията особено в областта на данъчното облагане. В проучване, проведено от същата група, се препоръчва „да се помисли за въвеждането на единна справка-декларация за ДДС във всички 27 държави членки“.

Директивата относно общата система на ДДС понастоящем позволява на държавите членки да определят съдържанието и условията за подаване на справки-декларациите за ДДС, в резултат на което съществуват 27 много различни периодични справки-декларации за ДДС, вариращи от формуляр с по-малко от 10 полета до такива с 100 полета, които трябва да бъдат попълнени.

Според изчисления от Ретроспективната оценка на елементите на системата на ДДС, ако разликите в свързаните с ДДС национални административни процедури бъдат намаление с 10 %, това може да доведе до нарастване на търговията в рамките на ЕС с 3,7 %, а реалният БВП и потреблението ще се повишат съответно с 0,4 % и 0,3 %. Следователно стандартизираната справка-декларация за ДДС би могла да има наистина положително въздействие върху икономиката на ЕС.

След изготвения от групата *Щойбер* доклад относно административните тежести задълженията, свързани с ДДС, бяха разгледани и в Зелената книга относно бъдещето на ДДС, в резултат на която беше изготвено съобщение, в което Комисията пое

ангажимент да внесе законодателно предложение през 2013 г., с което стандартната справка-декларация за ДДС да стане достъпна „на всички езици и да може да се използва в целия ЕС“.

2. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И ПУБЛИЧНИ КОНСУЛТАЦИИ

ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ ръководи консултациите с ГД „Вътрешен пазар и услуги“, ГД „Предприятия и промишленост“, ГД „Съобщителни мрежи, съдържание и технологии“, Генералния секретариат и OLAF, които се проведеха в рамките на ръководна група. Освен това правната служба и Евростат бяха текущо информирани.

Ръководната група проведе четири заседания между 3 юли 2012 г. и 23 май 2013 г.

Консултациите бяха проведени под формата на:

- **Зелена книга относно бъдещето на ДДС** и придружаващ я работен документ на службите на Комисията (конкретният въпрос за стандартизираната справка-декларация за ДДС в ЕС е разгледан в раздел 9.7). В периода 1 декември 2010 г.— 31 май 2011 г. беше проведено обществено обсъждане,
- В периода от януари до юни 2012 г., докато течеше проучването на **PwC**, бяха организирани семинари с участието на предприятия, на които бяха определени характеристиките на стандартната справка-декларация за ДДС.
- **Експертната група за ДДС**, създадена с решение на Комисията, се среща на 25 януари 2013 г.
- МСП споделиха впечатленията си на срещата от 17 април 2013 г., организирана след приемането на **Закона за малкия бизнес (Small Business Act)**.
- Консултации с данъчните органи на държавите членки бяха проведени по време на семинара **по програмата „Фискалис“** в Португалия от 2 до 4 октомври 2012 г.
- Държавите членки обсъдиха въпроса на заседанието на **Групата за бъдещето на ДДС** от 28 януари 2013 г.

Предприятията изразиха широка подкрепа за въвеждане на стандартна справка-декларация за ДДС. МСП единодушно подкрепиха идеята, като същевременно изтъкнаха необходимостта от намаляване на честотата, с която по-малките предприятия подават справки-декларации за ДДС.

Държавите членки са положително настроени и в повечето случаи подкрепят стандартната справка-декларация за ДДС, като си дават сметка обаче, че това е свързано с промени в националната справка-декларация за ДДС и съответните разходи. Два елемента са от решаващо значение за тях: първо, трябва да има само един вид справка-декларация за ДДС, тъй като разходите за прилагането и управлението на двойна схема (европейска и национална декларация) могат да бъдат прекалено високи, и второ, следва да се предвиди възможност за събиране на различни нива на информацията, необходима за извършване на анализ на риска и контрол.

3. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

В Директивата за ДДС са определени правилата, по силата на които държавите членки трябва да изискват от своите данъчнозадължени лица да подават справка-декларация за ДДС. В нея е определена финансовата отговорност на предприятията по отношение на държавата членка и се предоставя информация за контрола на риска и последващия одит.

Държавите членки разполагат с голяма свобода при определяне на вида информация, която смятат за необходима за изчисляването на дължимия ДДС, като някои от тях изискват съответната информация да бъде попълнена в 10 полета, а други държави членки — в 100 полета. Освен това някои държави членки изискват обобщаващи годишни справки-декларации за ДДС, които може да включват 200 или повече полета, които трябва да бъдат попълнени.

Изискването за подаване на справка-декларация за ДДС води до повече административни разходи за МСП, които обикновено не разполагат с достатъчно ресурси или знания, необходими за справяне с данъчните въпроси, в сравнение с по-голямо предприятие с по-развит вътрешен контрол и персонал, занимаващ се с въпросите на данъчното облагане.

Националните справки-декларации за ДДС служат изцяло за нуждите на вътрешния контрол, управлението на риска и организационните цели и следователно нямат отношение към нуждите на ЕС. Освен това липсват стимули за държавите членки да намалят различията в националните справки-декларации за ДДС. Следователно, ако не бъдат предприети действия в тази насока, разликите между справки-декларациите за ДДС и степента на тяхната сложност ще останат в най-добрия случай непроменени.

Тъй като се очаква все повече и повече малки предприятия от национален мащаб да търгуват през граница, намаляването на административната тежест за МСП, които подават само национални справки-декларации за ДДС, би имало положителен последващ ефект, тъй като ще спомогне за трансграничната търговия и ще засили ефективността на единния пазар.

3.1. Трансгранични проблеми

Основната трудност, пред която са изправени предприятията при попълването на справка-декларацията за ДДС в различните държави членки, е сложността на задачата и нуждата от ползване на чужд език. Това е свързано с необходимостта да се предоставя различна информация, за която няма съгласувани определения, с липсата на добри насоки за попълването на справка-декларацията за ДДС, различните правила и процедури за подаването на документа, както и изискването за попълването му на националния език. Затруднение поражда и обхватът на изискваните данни, като в редица държави членки информацията трябва да е много подробна.

Тази сложност на свой ред води до следните два основни проблема: тя ограничава трансграничната търговия и по този начин увеличава тежестта за предприятията, извършващи трансгранична дейност.

Съществуват около 29,8 милиона предприятия, които попълват справки-декларации за ДДС в ЕС. Около 3,8 милиона от тях подават справки-декларации за ДДС в повече от една държава членка, разходите за които са с около 2 до 3 пъти по-големи отколкото подаването на национални справки-декларации за ДДС, разходите за които се изчисляват на 4 млрд. евро.

За МСП, когато осъществяват стопанска дейност зад граница, задачата се усложнява поради две основни причини. Първо, те разполагат с по-малко финансови възможности да основат местни дружества с местен персонал, които да подават справки-декларации за ДДС в другата държава членка. И второ, те имат по-малко финансови възможности да наемат специализиран персонал или външни консултанти, които знаят процедурите и езиците, необходими за попълване на справка-декларация за ДДС в друга държава членка.

В резултат на това е налице конкретна пречка пред търговията, поради което много МСП просто не търгуват през граница.

3.2. Национален проблем

Разходите за подаване на справки-декларации за ДДС (например време за вписването и обобщаването на информация, попълването на полетата в справка-декларацията, подаването и др.), при все че са съществени за големите предприятия в абсолютни стойности, тъй като те имат по-голям брой сделки, по-сложните въпроси, свързани с ДДС, и по-тромавите процедури за вътрешен контрол пораждат значително повече разходи за МСП като процент от годишния оборот.

Според констатациите от Съобщението относно интелигентното регулиране — в отговор на нуждите на малките и средни предприятия — отделни малки и средни предприятия смятат, че законодателството за ДДС е най-обременяващата област от законодателството на ЕС. Следователно като част от инициативата „Мисли първо за малките!“ е ясно, че една мярка за намаляване на свързаната с ДДС тежест би имала значително положително въздействие, особено върху МСП и микро предприятията.

3.3. Развитие на проблема

В бъдеще все повече предприятия ще трябва да попълват справки-декларации за ДДС в повече от една държава членка, тъй като трансграничната търговия със стоки и услуги се увеличава и все повече МСП извършват търговия през граница благодарение на единната валута и общите закони на ЕС.

Освен това, предвид системата за облагане на трансграничните доставки по ставката на държавата членка на местоназначение, е възможно още поне 1,2 млн. предприятия да трябва да попълват справки-декларации за ДДС в друга държава членка.

4. ЦЕЛИ

Основните цели са две: да се намалят препятствията пред трансграничната търговия и да се намали тежестта за местните предприятия, за да се подпомогнат растежът и конкурентоспособността.

Съществуват освен това и второстепенни цели. Обменът на стандартизирана информация между държавите членки може да насърчи фискалната консолидация, която благоприятства растежа, тъй като той ще спомогне за намаляване на измамите и за по-доброто спазване на правилата. Въвеждането на стандартна справка-декларация за ДДС може да бъде стъпка към по-широката концепция за „обслужване на едно гише“, при която всички справки-декларации за ДДС да се подават на „едно гише“.

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Опростяване и намаляване на административната тежест в рамките на разумен срок от време може да се постигне единствено чрез отделен законодателен акт на равнището на ЕС. Следователно съществуват следните варианти за обхвата на предложението:

А) Базов вариант (не се предприемат действия);

Б) Задължителна (за предприятията и за държавите членки) стандартна справка-декларация за ДДС в ЕС;

В) Стандартна справка-декларация за ДДС, която да се използва по избор от предприятията (задължителна за държавите членки);

Г) Стандартна справка-декларация за ДДС, която да се ползва по избор от предприятията, които подават справки-декларации за ДДС в повече от една държава членка (задължителна за държавите членки)

Д) Задължителна стандартна справка-декларация за ДДС с ограничени правомощия на държавите членки да определят изискваната информация на базата на стандартизиран списък.

Тези варианти могат да се разглеждат от гледна точка на:

- съдържанието на стандартната справка-декларация за ДДС
- периодичността и срока на подаване
- годишната справка-декларация за ДДС
- други въпроси (подаване по електронен път, нанасяне на поправки)

6. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

6.1. Данни, описващи базовия сценарий (вариант А)

Съществуват около 30 милиона предприятия в ЕС, които са задължени да попълват национални справки-декларации за ДДС (0,2 % от тях са големи предприятия, 1,1 % —

средни предприятия, 6,5 % — малки предприятия и 92,2 % — микро предприятия с годишен оборот под 2 млн. EUR).

Тези предприятия подават годишно почти 150 млн. справки-декларации за ДДС, по-голямата част от които (над 130 млн.) се подават от микро предприятията. Същевременно платеният от микро предприятията ДДС представлява малък процент от събраните общи приходи от ДДС.

Разходите за подаването на 150-те млн. справки-декларации за ДДС се изчисляват на около 30 млрд. EUR годишно. Това съответства на около 3,5 % от годишните приходи от ДДС и е 0,25 % от БВП на ЕС-27. Около 480 млн. EUR от тези разходи се падат на големите предприятия, 5,98 млрд. EUR — на МСП и 24,19 млрд. EUR на микро предприятията.

Разходите за 27-те държави членки за обработването на 150-те млн. справки-декларации за ДДС представляват текущи разходи (като например проверка на съответствието и правдоподобността на предоставената информация, събиране на допълнителна информация и т.н.) и еднократни разходи (като информационни технологии, обучение, проверка на годишните декларации). Ако се допусне, че наличните за Обединеното кралство данни са представителни за целия ЕС, може да се изчисли, че общите разходи в ЕС за събиране на ДДС биха възлезли на 6 млрд. EUR.

6.2. Административната тежест за предприятията, включително МСП

Вариант Б — задължителна (за предприятията и държавите членки) стандартна справка-декларация за ДДС

Общите брутни ползи се оценяват на 15 млрд. EUR, ако не се отчитат разходите за въвеждането и прехода към стандартната справка-декларация. В 8 държави членки обаче справки-декларациите за ДДС са по-опростени от разгледания от PwC образец на стандартна справка-декларация за ДДС и в тези държави членки разходите ще се увеличат с около 3 млрд. EUR. Следователно нетните икономии на равнището на ЕС биха били в размер на 12 милиарда EUR.

Допълнителните разходи по въвеждането и прехода към стандартната справка-декларация за ДДС са като цяло около 150 EUR на предприятие, които за всички 30 милиона предприятия биха възлезли на 4,25 млрд. EUR.

В случай че не всички микро предприятия имат право да подават справка-декларация за ДДС на тримесечие, това би намалило икономии с около 1,8 млрд. евро.

Ако годишната справка-декларация за ДДС не бъде премахната, засегнатите предприятия ще пропуснат допълнителни годишни икономии от порядъка на 2,8 милиарда EUR.

Вариант В — стандартна справка-декларация за ДДС, която предприятията да използват по избор

Приема се, че всички предприятия, извършващи трансгранична дейност (около 3,8 милиона) и около 80 % от предприятията, които са регистрирани в държавите членки с по-сложни справки-декларации за ДДС, ще започнат да използват стандартната справка-декларация. Очакваните икономии на разходи ще бъдат в размер на 15 млрд. EUR, от които 4,5 млрд. EUR ще бъдат за предприятията, които действат на международно равнище. Това включва икономии от премахването на годишната справка-декларация за ДДС (1,9 млрд. EUR) и от възможността за микро предприятията да подават тримесечни справки-декларации за ДДС (1,8 млрд. EUR).

Общите разходи по въвеждането и прехода към новата схема за засегнатите 20,4 милиона предприятия (0,4 милиона големи предприятия, 1,4 милиона МСП и 18,6 млн. микро предприятия) възлизат общо на 2,9 млрд. EUR.

Вариант Г — справка-декларация за ДДС, която да се ползва по избор от предприятията, които подават справки-декларации за ДДС в повече от една държава членка

Тъй като само предприятията, които действат на международно равнище (около 3 млн. предприятия) биха използвали стандартната справка-декларация, се очаква тези предприятия да спестят текущи разходи в размер на 6 милиарда EUR. Разходите за преминаване към стандартната справка-декларация ще бъдат ограничени до 500 млн. EUR.

Ако всички микро предприятия, които сега подават месечни справки-декларации за ДДС, ще трябва да продължат да подават стандартната справка-декларация за ДДС със същата честота, това би намалило икономии с около 0,8 млрд. EUR. Друг вариант би бил да се намали честотата, с която микро предприятия трябва да подават справка-декларация за ДДС (дори и за тези, които не се възползват от стандартната справка-декларация), като това би довело до допълнителни икономии в размер на 1 млрд. EUR спрямо 6-те млрд. EUR.

Ако задължението за подаване на годишни справки-декларации по ДДС отпадне за всички предприятия в държавите, които понастоящем изискват подобна декларация, това би намалило икономии с около 0,8 млрд. EUR.

Вариант Д — задължителна стандартна справка-декларация за ДДС с ограничени правомощия на държавите членки да определят изискваната информация на базата на стандартизиран списък

Както при вариант Б годишните брутни ползи се оценяват на 15 млрд. EUR. За разлика от вариант Б обаче този вариант не предполага загуби за държавите членки с по-прости национални справки-декларации за ДДС.

Еднократните разходи за преминаване към стандартната справка-декларация за всичките 30 милиона предприятия се изчисляват на пръв поглед на 4,25 млрд. EUR (както и при сценарий Б). Въпреки това за държавите, които ще продължат да изискват (в стандартизиран формат) същата информация, която се предоставя и сега, е възможно да не възникнат разходи за преминаване към стандартната справка-декларация, поради което при този сценарий общите разходи по прехода може да бъдат ограничени до 2,9 млрд. EUR.

Ако всички микро предприятия, които понастоящем трябва да подават ежемесечно справки-декларации за ДДС, продължат да подават справките със същата честота, това би намалило икономииите с 1,8 млрд. EUR. Ако задължението за подаване на обобщаващи годишни декларации за ДДС не отпадне, това би намалило икономииите с 2,8 милиарда EUR.

6.3. Разходи за държавите членки за обработката на справки-декларациите за ДДС

Задължителното въвеждане на стандартна справка-декларация за ДДС ще наложи всички държави членки да променят националната си справка-декларация за ДДС, като я допълнят (варианти В и Г) или като я заменят с нова (варианти Б и Д). Това ще бъде свързано с разходи за промяна на уебсайтове, информационни системи, информиране на всички предприятия за промените и обучение на персонала. Това може също така да се отрази на одитите и контрола, поради необходимостта за промяна на инструментите за анализ на риска.

Според изчисления от проучването на PwC (2013 г.) държавите членки, засегнати от въвеждането на стандартната справка-декларация за ДДС, може да имат допълнителни еднократни разходи за информационни технологии в размер на около 800 млн. EUR до 1 млрд. EUR.

Освен разходите други последици за държавите членки са например загубата на информация за целите на одита и анализа на риска и свързаното с това отражение върху човешките ресурси.

Тези опасения възникват поради допускането, че колкото повече информация се изисква, толкова повече данъкоплатците спазват изискванията. Това допускане обаче не е подкрепено с доказателства, тъй като не съществува очевидна обратна зависимост между броя на полетата, които трябва да бъдат попълнени в справката-декларация за ДДС, и размера на несъбраните приходи от ДДС в дадена страна.

Държавите членки могат да извлекат определени ползи от въвеждането на стандартната справка-декларация за ДДС:

- улесняване на обмена на информация между държавите членки, което ще спомогне за по-бързото разкриване на измами;
- по-точна информация с по-малко грешки, тъй като справка-декларацията за ДДС ще бъде стандартизирана и в повечето случаи по-лесна за попълване от националната справка-декларация за ДДС;

- насърчаване на доброволното спазване на законодателството, особено за по-малките предприятия;
- улесняване към преминаването към „обслужване на едно гише“.

По отношение на варианти В и Г държавите членки еднозначно и единодушно подчертаха, че двойна система от справка-декларация за ДДС, т.е. запазване на досегашната справка-декларация за ДДС и въвеждане успоредно на стандартна декларация на ЕС за ДДС, би била прекалено сложна и скъпа за управление. При тези варианти биха възникнали различия в обхвата на получената информация, правилата и процедурите за предприятията, които преминават от едната декларация за ДДС към другата, и в съвместимостта на данните от предишни данъчни периоди за целите на анализ на риска.

7. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Оценяването на въздействието на различните варианти се основава както на положителните ефекти върху предприятията вследствие на премахването на пречките пред трансграничната търговия и намаляването на административната тежест, така и на отрицателното въздействие върху разходите на държавите членки, свързани с прилагането на промените.

Разходите за държавите членки е трудно да бъдат определени, поради което ключовите фактори се основават на:

- броя на справки-декларациите за ДДС, които предприятията могат да подават (двойната система е свързана с повече разходи)
- броя на засегнатите държави членки.

Други фактори, като например социалните ефекти или промени в околната среда са незначителни и могат да бъдат пренебрегнати, тъй като нямат съществено отражение върху решението кой вариант е по-благоприятен.

Компромисът между вариантите е главно между по-голямата гъвкавост за предприятията — което допълнително намалява административната тежест, и разходите и сложността, с които се сблъскват държавите членки. Вариант В осигурява най-голямо намаляване на тежестта за предприятията, но е и най-неизгодният за държавите членки. Също така вариант А е най-добър за държавите членки, но осигурява най-малко (всъщност никакво) намаляване на тежестта за предприятията.

Именно в тези рамки вариант Д се явява компромисен вариант, който съчетава по-голямо намаляване на тежестта за предприятията със слабо въздействие върху държавите членки.

Вариант	Общо намаляване на административната тежест (трансграничен и национален пазар)		Разходи на държавите членки			Общ резултат
	EUR	Позиция	Брой на системите за справка-декларации за ДДС	Брой на засегнатите държави членки	Позиция	Позиция
Д	12 до 15 млрд. EUR	2	1	19	2	1
В	15 млрд. EUR	1	2	27	4	2
Б	12 млрд. EUR	3	1	27	3	3
А	0	5	1	0	1	4
Г	6 млрд. EUR	4	2	27	4	5

8. ИЗПЪЛНЕНИЕ И МОНИТОРИНГ

Непрекъснатият мониторинг на административната тежест и оценките на пропуснатите приходи от ДДС ще спомогнат за извършване на подходящ преглед на стандартната справка-декларация за ДДС.