



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 10.5.2012 г.
SWD(2012) 126 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

**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 ваучери**

{COM(2012) 206 final}

{SWD(2012) 127 final}

1. Определяне на проблема

Операциите, свързани със закупуване на стоки или услуги все по-често включват ваучери. Те могат да приемат множество форми, включително, но не само, предплатени телефонни кредити, отделяеми купони, които осигуряват намаления и електронни кодове, които генерират право на стоки или услуги, или традиционните ваучери за подарък. Общото между тях е, че ваучерите сами по себе си не са основната цел на сделката, а по-скоро улесняват закупуването на други стоки или услуги.

Ваучерите могат да окажат влияние върху облагаемия характер на основната сделка. Това може да включва времето на провеждане на дадена операция, мястото, където се провежда и стойността, които се присвоява на обмена между купувач и продавач. Всички тези фактори на свой ред може да повлияят върху начисляването на ДДС при сделката и, в резултат на това, върху данъчните приходи на държавите членки. Предвид нарастващата сложност и комплексния характер на много търговски сделки (особено тези, подпомагани от технологии), това е все по-често срещано явление.

Директивата за ДДС¹, на която се основава общата система на ДДС на държавите членки, няма разпоредби, които да засягат ваучерите. Това се дължи до голяма степен на факта, че законодателството в тази област е старо. То влезе в сила през 1977 г., когато ваучерите се възприемаха като незначителен фактор, който не предизвиква особени усложнения при начисляването на ДДС. Първите предплатени телефонни карти се появиха едва в началото на 80-те години, а мобилните далекосъобщителни услуги станаха широко достъпни през 90-те години на миналия век.

Въпреки че ваучерите се използват широко при търговски сделки, предплатените далекосъобщителни услуги са определено най-важната от икономическа гледна точка област на приложението им. При изготвянето на настоящата оценка на въздействието, в едно проучване² се стигна до заключението, че годишните приходи от предплатени абонаменти в областта на далекосъобщенията (понастоящем почти изцяло електронни, а не базирани на карти) може да се оцени на 36 млрд. EUR. Общата годишна стойност на всички останали видове ваучери се оценява на приблизително половината от тази.

Размерът на свързания с това данък е очевидно значителен. Липсата на общи правила в Директивата за ДДС означаваше, че с течение на времето държавите членки разработиха свои собствени национални практики за гарантиране на правилното данъчно облагане на основната сделка. За съжаление това се разви по некоординиран начин. Едно от основните противоречия е между тези държави членки, които се стремят систематично да облагат с данък стойността, за която се издава ваучерът, и онези, които го облагат при осребряване. Това води до

¹ Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1)

² „Проучване на режима на ДДС и количественото определяне на ваучерите на равнище ЕС за предоставяне на икономически анализ в областта на данъчното облагане“ окончателен доклад на Deloitte от 14 юли 2010 г. (преработен). Това проучване е приложено към оценката на въздействието.

несъответствия в данъчното облагане, което от своя страна може да причини двойно облагане или липса на всякакво облагане. Двойното данъчно облагане вероятно е сравнително рядко (в противен случай можеха да се очакват повече жалби), но на практика то често просто възпрепятства функционирането на пазара, като по този начин не оставя никаква измерима статистическа следа. Налице са обаче значителни неофициални сведения, че това е системен проблем за предприятия в целия ЕС, които се опитват да развият бизнес модели в целия Съюз, използвайки ваучери. Липсата на данъчно облагане не винаги се разкрива с готовност, а намирането на данни на макроравнище е трудно. Въпреки това в подготвителната работа по настоящия документ се разкриха достатъчно доказателства, че липсата на данъчно облагане се използва систематично от някои оператори в сектора на далекосъобщенията, които виждат възможност за неоправдано ценово предимство или просто за повишаване на печалбите. Тази информация е получена или от данъчните администрации, които отчитат загуба на приходи, която не винаги е лесно да се прекрати, или от предприятия, които се оплакват от нелоялна конкуренция. Междувременно други оператори, чиито цели включват изрядност по отношение на данъците, просто ще се въздържат да реализират стопански възможности, особено трансгранични такива, ако данъчните последици не са ясни.

2. Субсидиарност

В рамките на наличните данни, оценката на въздействието (особено в преработен вид) потвърждава необходимостта от действие на равнище ЕС за разрешаване на тези проблеми. Изкривяванията във функционирането на вътрешния пазар и загрижеността на стопанските оператори във връзка с нелоялната конкуренция са илюстрирани чрез достоверни доклади от утвърдените участници на пазара.

Поради факта, че основните проблеми се дължат на недостатъци в законодателството на ЕС (в Директивата за ДДС), което може да бъде коригирано единствено с действия на равнище ЕС, не е възможно държавите членки, действайки независимо, да подобрят ситуацията и да постигнат целта за еднакво прилагане на данъчното облагане.

3. Цели

Освен гореспоменатото коригиране на несъответствията в данъчното облагане, несигурността относно правилното данъчно третиране доведе до редица дела в Съда на Европейския съюз във връзка с ваучери, при които националните данъчни администрации или предприятията са прибегвали до съдебни спорове за постигането на ред. Този метод на действие е предизвикан от проблеми при изчисляването на ДДС върху отстъпки, третирането на данъчния кредит, промоционалните подаръци, свързани с ваучери, авансовите плащания по принцип, както и по отношение на изчисляването на облагаемата сума за сделки с ваучери. Особени проблеми възникват при разпределението на ваучери чрез дистрибуторски вериги, широко използвана търговската практика, която често включва и трансгранични договорености. Макар и полезни, решенията на Съда на Европейския съюз не уреждат изцяло материята и при липсата на по-фундаментално и систематично изясняване, по-нататъшното прибегване до Съда по въпроси, свързани с данъчното третиране на ваучери е неизбежно. Предложението има за цел да поправи това състояние.

Разширяването на функциите на ваучерите, по-специално с предплатените мобилни кредити, замъгли разделителната линия между ваучери и новаторски системи за плащане. За да се осигури правилно данъчно облагане, тази линия трябва да бъде ясно определена и неутрално гарантирана.

4. Варианти на политиката/оценка на въздействията

Бяха определени три възможни варианта на политиката за преодоляване на тези проблеми.

Непредприемането на действия би означавало, че проблемите биха се запазили и вероятно задълбочили, тъй като те не могат да бъдат решени без действие на равнище ЕС. Консултацията със заинтересованите страни показва ясно противопоставяне на този подход. Да не се прави нищо на равнище ЕС ще бъде категорично неприемливо, тъй като настоящите трудности само ще растат, водейки до повишена несигурност и съдебни спорове. Държавите членки на практика нямат инструменти за едностранно преодоляване на несъответствията в данъчното облагане, особено като се има предвид, че Директивата за ДДС в настоящия ѝ вид не предоставя насоки за постигане на съгласувано третиране.

Използването на нормативни актове с незадължителен характер, като например методически бележки или подобни инструменти, има реална стойност само когато основополагащите законодателни разпоредби са солидни. В настоящия случай това не отговаря на действителността, тъй като установените проблеми могат по принцип да бъдат приписани на липсата на ясни правила в Директивата за ДДС. Търсенето на решение чрез подход с непълна законодателна реформа, евентуално чрез използването на актове с незадължителен характер, например насоки, на пръв поглед има своите положителни страни, но в крайна сметка се счита за неподходящо за фундаментален данъчен проблем. Когато става въпрос за данъчното облагане, актовете с незадължителен характер винаги ще бъдат второто решение след законодателната формулировка и обикновено ще са полезни само за допълване или разясняване на предвиденото в законодателството. Тук основният проблем е празнота в директивата за ДДС, а това не подлежи на разрешаване чрез актове с незадължителен характер.

Установените проблеми показват необходимостта от актуализация в няколко члена от Директивата за ДДС. Поставените цели могат да се постигнат само чрез тяхното изменение и въвеждане на други подходящи съответни изменения в директивата.

5. Оценки на въздействието

Въздействията се различават в зависимост от ролята на различните участници и естеството на проблемите, пред които те вече са изправени.

За данъчните администрации основната цел на инициативата е да запълни съществуващите в данъчната система празноти, които позволяват или улесняват схеми за избягване на данъчното облагане. Това ще се прояви чрез намаляване на избягването на данъчното облагане или неволното необлагане. Вторични ползи с положителен ефект върху предприятията биха били премахването на двойното данъчно облагане и отрицателните икономически последици, до които то води, както и намаляването на несигурността по отношение на задълженията за спазване на данъчното законодателство. Онези държави членки, които са посочили загуба на

приходи поради несъответствия в данъчното облагане съгласно настоящите правила, ще престанат да реализират такива загуби. Както се посочва в основния текст, поради нежеланието от тяхна страна да предоставят конкретни данни за данъчни загуби е трудно да се определят количествено вероятните ползи.

Трудно е да се оценят количествено икономииите на действителни разходи за постигане на съответствие, което не означава, че те са незначителни. Въпреки че въздействието върху текущите обичайни разходи за спазване на изискванията по ДДС не се очаква да бъде съществено, ефектът върху еднократните или периодични разходи, свързани с несъответствието и сложността на данъчните правила се очаква да доведе до икономии.

Решаването на спорове по съдебен ред, което е отличителна черта на настоящите проблеми, струва скъпо и често е незадоволително за заинтересованите страни. Намалването на необходимостта от сезиране на съдебен орган би представлявало съществена икономия, макар да е трудно тя да бъде измерена количествено.

За предприятията в по-общ план постигането на последователност и съгласуваност в тези данъчни правила в целия вътрешен пазар ще премахне бариерите пред търговските иновации. Трудно е да се измери въздействието в този аспект, но икономическите ползи могат да бъдат измерени в качествено отношение. Както за далекосъобщителните отрасли по-специално, така и за операторите в търговията на дребно, ясните и последователни данъчни правила следва да създадат среда, която им позволява по-добре да извлекат икономически ползи от вътрешния пазар.

Очакваното икономическо въздействие върху основните участници на пазара и върху пазарната структура е очертано в качествено измерение, предвид липсата на количествено определяне на проблема с избягването на данъчно облагане. Анализът обаче се основава върху стандартни стопански обосновки и знания за сектора, натрупани по време на проучвателната дейност.

Очакваното въздействие на евентуално законодателно предложение ще бъде до известна степен асиметрично. Изборът на място за стопанска дейност ще бъде потясно свързан с икономически и конкурентни фактори, отколкото с данъчния арбитраж. Очаква се намаляване на разпокъсаността на вътрешния пазар, което ще доведе до ползи като по-висока пазарна ефективност, по-богат избор за потребителите и по-големи икономии от мащаба. На някои малки и незначителни оператори, чийто бизнес модел е изцяло основан на данъчен арбитраж може да се наложи да се приспособят, за да оцелеят в тази среда.

Не се очакват ясно изразени социални въздействия. Тези предприятия, които могат да бъдат засегнати по неблагоприятен начин, са малки, малко на брой и не са значителни работодатели. Доставчиците на предплатени ваучери за далекосъобщителни услуги, чийто основен приоритет е данъчният арбитраж, често извършват виртуални операции с незначително физическо присъствие. И обратно — подобряването на пазарната среда би довело до намаляване на цените, особено за международни далекосъобщителни услуги, което ще бъде от полза за потребителите на предплатени услуги.

6. Сравнение на вариантите

Сравнението води до заключението, че актуализирането на разпоредбите на Директивата за ДДС е единственият начин за постигане на солидно и дълготрайно решение. Тя следва да включва определения на различните видове ваучери, изясняване на данъчното третиране на дистрибуторските вериги, правила за изчисляване на облагаемите суми и времето на облагане, както и отражението върху правото на приспадане.

Проблемите с ДДС във връзка с ваучерите могат понякога да изглеждат изключително от техническо естество. Поради това в подготвителната работа бяха включени обширни консултации с държавите членки и със засегнатите предприятия. В последния случай те надхвърлиха формалностите на публичното допитване и на практика излязоха извън графика на този проект. Беше положена особена грижа да се обхванат аспектите на новаторските практики и да се гарантира поне донякъде адаптивността на предложението спрямо бъдещите изисквания. В резултат на това препоръчаният подход се основава на широк консенсус относно нуждите между заинтересованите страни. Възможно е обаче като последица от всяко предложение да бъде отчетено, че някои услуги, особено тези, предлагани от далекосъобщителни оператори и произхождащи от ваучери, са се развили до форма, която се конкурира с доставчиците на услуги с по-традиционни методи на плащане, и неутралността изисква осигуряване на равнопоставени условия с оглед данъчното третиране.

7. Мониторинг и оценка

Утвърдена практика на Комисията е да наблюдава прилагането от страна на държавите членки на законодателни актове като разглеждания тук. Не са предвидени допълнителни мерки.