IL-KUMMISSJONI EWROPEA

Brussell, 10.5.2012
SWD(2012) 126 final

DOKUMENT TA' ĦIDMA TAL-PERSUNAL TAL-KUMMISSJONI

SOMMARJU EŻEKUTTIV TAL-VALUTAZZJONI TAL-IMPATT

li jakkumpanja d-dokument

Proposta għal
DIRETTIVA TAL-KUNSILL

li temenda d-Direttiva 2006/112/KE dwar is-sistema komuni ta' taxxa fuq il-valur miżjud, fir-rigward tat-trattament tal-vawċers

{COM(2012) 206 final}
{SWD(2012) 127 final}

1. Definizzjoni tal-problema

It-tranżazzjonijiet li jinvolvu x-xiri ta' oġġetti jew servizzi qegħdin dejjem aktar jinvolvu l-vawċers. Dawn jistgħu jieħdu bosta forom differenti li jinkludu, iżda li mhumiex limitati għal, krediti tat-telefown imħallsa minn qabel, vawċers li jinqatgħu li jwasslu għal roħs u kodiċijiet elettroniċi li jiġġeneraw intitolament għal oġġetti jew servizzi jew xi ħaġa tradizzjonali daqs vawċer li jingħata bħala rigal. Dak li għandhom komuni bejniethom huwa li l-vawċers mhumiex fihom infushom l-iskop primarju ta' tranżazzjoni iżda pjuttost jiffaċilitaw ix-xiri ta' oġġetti jew servizzi oħrajn.

Vawċers jista' jkollhom impatt fuq in-natura taxxabbli tat-tranżazzjoni sottostanti. Dan jista' jinvolvi ż-żmien tat-tranżazzjoni, il-post fejn iseħħ u l-valur li għandu jiġi assenjat għall-iskambju bejn il-bejjiegħ u x-xerrej. Dawn il-fatturi kollha min-naħa tagħhom jistgħu jinfluwenzaw il-konsegwenzi tal-VAT tat-tranżazzjoni u, bħala riżultat, id-dħul mit-taxxa tal-Istati Membri. Minħabba l-komplessità u s-sofistikazzjoni li dejjem qegħdin jiżdiedu ta' bosta tranżazzjonijiet kummerċjali (partikolarment dawk iffaċilitati mit-teknoloġija), dan huwa fenomenu li qiegħed jikber.

Id-Direttiva tal-VAT[1], li fuqha s-sistema komuni tal-VAT tal-Istati Membri hija bbażata, m'għandhiex dispożizzjonijiet li jindirizzaw il-vawċers. Dan huwa l-aktar minħabba ż-żmien li għandha l-leġiżlazzjoni. Ġiet promulgata fl-1977 meta kien meqjus li l-vawċers kienu marġinali u ma jagħtux lok għal xi kumplikazzjonijiet partikolari tal-VAT. L-ewwel cards tat-telekomunikazzjoni mħallsa minn qabel ma tfaċċawx qabel il-bidu tat-tmeninijiet u s-servizzi tat-telekomunikazzjoni mobbli saru disponibbli b'mod ġenerali biss matul id-disgħinijiet.

Għalkemm il-vawċers jintużaw ħafna fi tranżazzjonijiet kummerċjali, is-servizzi tat-telekomunikazzjoni mħallsa minn qabel huma bil-bosta l-aktar qasam importanti f'termini ekonomiċi. Fit-tħejjija ta' din il-valutazzjoni tal-impatt[2], stħarriġ ikkonkluda li d-dħul ta' kull sena minn abbonamenti tat-telekomunikazzjoni mħallsa minn qabel (issa fil-biċċa l-kbira elettroniċi u mhux ibbażati fuq cards) jista' jiġi stmat li huwa ta' EUR 36 biljun. It-tipi l-oħra kollha ta' vawċers għandhom valur annwali totali stmat ta' madwar nofs dak l-ammont.

Huwa ċar li l-ammont tat-taxxa involut huwa sostanzjali. In-nuqqas ta' regoli komuni fid-Direttiva tal-VAT fisser li maż-żmien l-Istati Membri żviluppaw il-prattiki nazzjonali tagħhom biex jiżguraw tassazzjoni korretta tat-tranżazzjoni sottostanti. Sfortunatament, dan evolva b'mod mhux ikkoordinat. Dikotomija fundamentali hija dik bejn dawk l-Istati Membri li jfittxu sistematikament li jintaxxaw il-valur meta tinħareġ fattura u dawk li jintaxxaw mat-tisrif. Dan jagħti lok għal differenzi fit-tassazzjoni li min-naħa tagħhom jistgħu jikkawżaw jew tassazjoni doppja jew non-tassazzjoni. It-tassazzjoni doppja hija probabbilment relattivament rari (kieku mhix, wieħed kien jistenna li kien ikun hemm iktar ilmenti) iżda fir-realtà f'ħafna każijiet sempliċement toqtol is-suq, mingħajr ma tħalli traċċa statistika li tista' titkejjel. Madankollu, hemm evidenza aneddotali qawwija li din hija problema sistemika għall-intrapriżi li jippruvaw jiżviluppaw mudelli

---

[1] Id-Direttiva tal-Kunsill 2006/112/KE tat-28 ta' Novembru 2006 dwar is-sistema komuni ta' taxxa fuq il-valur miżjud (ĠU L 347, 11.12.2006, p.1)

[2] "Studju tat-trattament tal-VAT u l-kwantifikazzjoni ta' vawċers fil-livell tal-UE għall-għoti ta' analiżi ekonomika fil-qasam tat-tassazzjoni" Rapport Finali minn Deloitte tal-14 ta' Lulju 2010 (kif rivedut). Dan l-istudju huwa anness mal-Valutazzjoni tal-Impatt.

kummerċjali pan-Ewropej bl-użu ta' vawċers. In-non-tassazzjoni mhux dejjem faċilment tiddikjara lilha nnifisha u huwa diffiċli biex tinstab dejta fuq il-livell makro. Madankollu, il-ħidma preparatorja hawnhekk sabet biżżejjed evidenza li n-non-tassazzjoni hija sistematikament sfruttata minn xi operaturi fis-settur tat-telekomunikazzjonijiet li jaraw opportunità għal vantaġġ mhux ġustifikat fil-prezzijiet jew sempliċement li jżidu l-qligħ. Din l-informazzjoni tiġi jew mill-amministrazzjonijiet fiskali li jidentifikaw it-telf tad-dħul li mhuwiex dejjem faċli li jitwaqqaf kif ukoll minn negozji li jilmentaw dwar kompetizzjoni inġusta. Sadanittant, operaturi oħra li l-għanijiet tagħhom jinkludu l-konformità mat-taxxa, sempliċement iżommu lura milli jinvolvu ruħhom f'opportunitajiet, partikolarment dawk transkonfinali, fejn il-konsegwenzi tat-taxxa mhumiex ċari.

2. Is-sussidjarjetà

Fil-limiti tad-dejta disponibbli, il-Valutazzjoni tal-Impatt (partikolarment fil-forma riveduta tagħha) tissostanzja l-bżonn għal azzjoni fil-livell tal-UE biex jiġu solvuti dawn il-problemi. Id-distorsjonijiet fit-tħaddim tas-suq intern u t-tħassib mill-atturi fl-industrija dwar il-kompetizzjoni inġusta huma illustrati minn rapporti affidabbli minn atturi stabbiliti.

Minħabba li l-problemi sottostanti jistgħu jiġu attribwiti għal nuqqasijiet fil-leġiżlazzjoni tal-UE (fid-Direttiva tal-VAT) li jistgħu jkunu rettifikati biss permezz ta' azzjoni fil-livell tal-UE, mhuwiex possibbli għall-Istati Membri, meta jaġixxu indipendentement, li jirrimedjaw is-sitwazzjoni u jilħqu l-għan tal-applikazzjoni uniformi tat-taxxa.

3. L-għan(ijiet)

Minbarra r-rettifika tad-diskrepanzi fit-tassazzjoni msemmija hawn fuq, l-inċertezza dwar it-trattament xieraq tat-taxxa tat lok għal sensiela ta' każijiet tal-QEĠ li jinvolvu vawċers fejn jew l-amministrazzjonijiet tat-taxxa nazzjonali jew in-negozji jirrikorru għal litigazzjoni fi tfittxija għall-ordni. Din is-sitwazzjoni ġiet ikkawżata minn problemi fil-kalkolu tal-VAT fuq skontijiet, it-trattament tat-taxxa tal-input, rigali promozzjonali marbuta ma' vawċers, ħlasijiet bil-quddiem b'mod ġenerali, kif ukoll il-komputazzjoni tal-ammont taxxabbli għal tranżazzjonijiet li jinvolvu vawċers. B'mod partikolari, jirriżultaw problemi fid-distribuzzjoni ta' vawċers permezz ta' ktajjen ta' distributuri, prattika kummerċjali użata ħafna li ta' sikwit testendi għal arranġamenti transkonfinali. Filwaqt li kienu ta' għajnuna, l-ebda waħda mid-deċiżjonijiet tal-Qorti ma ċċarat is-sitwazzjoni għal kollox u, fin-nuqqas ta' kjarifika aktar fundamentali u sistematika, aktar rikors għall-QEĠ dwar mistoqsijiet rigward it-trattament tal-VAT tal-vawċers huwa inevitabbli. Il-proposta timmira biex tirrettifika din is-sitwazzjoni.

Iż-żieda fil-funzjonalità tal-vawċers, b'mod partikolari krediti tat-telefonija mobbli mħallsa bil-quddiem, għamlet inqas ċara l-linja diviżorja bejn vawċers u sistemi tal-ħlas innovattivi. Sabiex tiġi żgurata tassazzjoni korretta, din il-linja trid tiġi ddefinita biċ-ċar u n-newtralità għandha tkun żgurata.

4. Għażliet tal-politika/Valutazzjoni tal-impatti

Ġew identifikati tliet għażliet tal-politika possibli sabiex jiġu trattati dawn il-problemi.

Li ma tittieħed l-ebda azzjoni jkun ifisser li l-problemi jippersistu u probabbilment jikbru billi ma jistgħux jiġu solvuti mingħajr azzjoni fil-livell tal-UE. Il-konsultazzjoni mal-

partijiet interessati kienet ħafna kontra dan l-approċċ. Li ma jsir xejn fuq livell tal-UE jkun fundamentalment mhux sodisfaċenti għaliex id-diffikultajiet attwali jkomplu jikbru, u dan jagħti lok għal aktar inċertezza u litigazzjoni. L-Istati Membri fil-fatt ma għandhomx għodod biex unilateralment jittrattaw diskrepanzi fit-tassazzjoni, partikolarment billi d-Direttiva tal-VAT fl-istat attwali tagħha ma tipprovdix gwida dwar kif għandu jinkiseb trattament konsistenti.

L-użu ta' għażliet ta' liġijiet mhux vinkolanti, bħal noti ta' gwida jew strumenti simili, huwa biss ta' valur reali meta d-dispożizzjonijiet leġiżlattivi sottostanti jkunu sodi. Dan mhuwiex il-każ hawnhekk peress li l-problemi identifikati jistgħu ġeneralment ikunu attribwiti għan-nuqqas ta' regoli ċari fid-Direttiva tal-VAT. Tiftix għal riżoluzzjoni permezz ta' approċċ li ma jasalx sa riforma leġiżlattiva sħiħa, forsi permezz tal-użu ta' strutturi ta' liġi mhux vinkolanti bħal linji gwida, għandu xi attrazzjoni inizjali iżda huwa finalment ikkunsidrat bħala mhux adatt għal problema fiskali fundamentali. F'dak li jirrigwarda t-tassazzjoni, il-liġi mhux vinkolanti hija dejjem anqas tajba minn formulazzjoni leġiżlattiva u hija ġeneralment utli biss biex tikkomplementa jew tispjega dak li huwa diġà previst fil-leġiżlazzjoni. Hawnhekk, il-problema fundamentali hija lakuni fid-Direttiva tal-VAT u dan ma jistax jiġi trattat b'soluzzjoni ta' liġi mhux vinkolanti.

Il-problemi identifikati jiżvelaw il-ħtieġa għall-modernizzazzjoni f'diversi artikoli fid-Direttiva tal-VAT. L-għanijiet identifikati jistgħu jintlaħqu biss b'emenda tagħhom u l-introduzzjoni ta' emendi konsegwenzjali xierqa oħra fid-Direttiva.

5. Valutazzjonijiet tal-impatti

L-impatti jvarjaw skont ir-rwol tad-diversi partijiet ikkonċernati u n-natura tal-problemi li dawn issa jiffaċċjaw.

Għall-amministrazzjonijiet tat-taxxa, l-għan ewlieni ta' dan l-eżerċizzju huwa li jagħlaq il-lakuni fis-sistema tat-taxxa li jippermettu jew jiffaċilitaw skemi mmirati lejn l-evitar tat-tassazzjoni. Dan se jidher permezz ta' tnaqqis fl-evitar tat-taxxa jew tan-non-tassazzjoni mhux intenzjonata. Benefiċċji sekondarji, b'effetti pożittivi fuq in-negozji, ikunu l-eliminazzjoni tat-taxxa doppja u l-konsegwenzi negattivi ekonomiċi li din iġġib magħha kif ukoll tnaqqis fl-inċertezza dwar l-obbligazzjonijiet tal-konformità fiskali. Dawk l-Istati Membri li indikaw li qed isofru telf ta' dħul minħabba differenzi fit-tassazzjoni taħt ir-regoli attwali se jaraw it-tmiem ta' dan it-telf. Kif indikat fit-test ewlieni, il-fatt li huma qed joqogħdu lura milli jipprovdu dejta speċifika fuq it-telf mit-taxxa jagħmilha diffiċli li jiġi kkwantifikat il-benefiċċju probabbli.

L-iffrankar reali mill-ispejjeż tal-konformità huwa diffiċli li tikkwantifikah iżda dan ma jfissirx li huwa insinifikanti. Għalkemm l-impatt fuq l-ispejjeż standard rikorrenti tal-konformità mal-VAT mhuwiex mistenni li jkun fattur ewlieni, l-effett fuq l-ispejjeż ta' darba jew intermittenti assoċjati ma' inkonsistenza u kumplessità fir-regoli tat-taxxa huwa mistenni li jwassal għal iffrankar.

Soluzzjonijiet litigati, li huma karatteristika tal-problemi attwali, huma għaljin u spiss ma jkunux sodisfaċenti għall-partijiet interessati. Li titnaqqas il-ħtieġa li wieħed jirrikorri għall-qrati jkun jirrappreżenta ffrankar ekonomiku sinifikanti, għalkemm wieħed li hu diffiċli li jiġi kwantifikat.

Għan-negozji b'mod aktar ġenerali, li tinkiseb l-ordni u l-konsistenza f'dawn ir-regoli tat-taxxa madwar is-Suq Intern ineħħi l-ostakoli għall-innovazzjoni kummerċjali. Huwa diffiċili li jitkejjel l-impatt hawnhekk iżda l-benefiċċji ekonomiċi jistgħu jitkejlu f'termini iktar kwalitattivi. Regoli tat-taxxa ċari u konsistenti għandhom jipprovdu, għall-industriji tat-telekomunikazzjonijiet b'mod partikolari iżda wkoll għall-operaturi tad-distribuzzjoni bl-imnut, ambjent li jippermettilhom li jisfruttaw aħjar il-benefiċċji ekonomiċi tas-Suq Intern.

L-impatt ekonomiku mistenni fuq atturi ewlenin tas-suq u fuq l-istruttura tas-suq huwa stabbilit f'forma kwalitattiva, minħabba n-nuqqas ta' kwantifikazzjoni tal-problema tal-evitar tat-taxxa. L-analiżi hija madankollu bbażata fuq ir-raġunament ekonomiku standard u fuq l-għarfien tas-settur mibni matul il-ħidma investigazzattiva.

L-impatt mistenni ta' proposta leġiżlattiva sa ċertu punt se jkun asimetriku. Il-post tan-negozju se jkun marbut aktar mill-qrib ma' fatturi ekonomiċi u kompetittivi milli ma' arbitraġġ tat-taxxa. Tnaqqis fil-grad ta' frammentazzjoni fis-Suq Intern ikun mistenni, u jġib miegħu benefiċċji ta' effiċjenza akbar fis-suq, għażla għall-konsumaturi u ekonomiji akbar tal-iskala. Xi operaturi żgħar u marġinali, li l-mudell tan-negozju tagħhom huwa kompletament ibbażat fuq l-arbitraġġ tat-taxxa, jista' jkollhom jadattaw jekk iridu jkomplu jgħixu f'dan l-ambjent.

L-ebda impatti soċjali importanti ma huma mistennija. Dawk in-negozji li jistgħu jkunu affettwati ħażin huma żgħar, ftit fin-numru u ma jħaddmux numru sinifikanti ta' nies. Fornituri ta' vawċers tat-telekomunikazzjoni mħallsa minn qabel li l-fokus primarju tagħhom huwa l-arbitraġġ tat-taxxa ħafna drabi huma operazzjonijiet virtwali bi preżenza fiżika negliġibbli. Għall-kuntrarju, ambjent aħjar għas-suq għandu jiġġenera tnaqqis fil-prezz, notevolment għal telekomunikazzjonijiet internazzjonali u dan huwa ta' benefiċċju għall-konsumaturi li jużaw servizzi bi ħlas minn qabel.

6. Tqabbil tal-għażliet

Dan iwassal għall-konklużjoni li l-modernizzazzjoni tad-dispożizzjonijiet tad-Direttiva tal-VAT hija l-uniku mod biex tiġi pprovduta soluzzjoni robusta fit-tul. Dan għandu jinkludi definizzjonijiet tat-tipi differenti ta' vawċers, kjarifika fuq it-trattament fiskali tal-ktajjen tad-distribuzzjoni, regoli dwar il-komputazzjoni tal-ammont taxxabbli u l-mument tat-tassazzjoni kif ukoll il-konsegwenzi għad-dritt tat-tnaqqis.

Il-problemi tal-VAT assoċjati mal-vawċers kultant jistgħu jidhru li huma estremament tekniċi. Għal din ir-raġuni, ix-xogħol preparatorju kien jinvolvi konsultazzjonijiet konsiderevoli mal-Istati Membri u n-negozji involuti. Fil-każ ta' dawn tal-aħħar, dan mar ħafna lil hinn mill-formalitajiet tal-konsultazzjoni pubblika u fil-prattika estenda fuq it-tul kollu ta' dan il-proġett. Ingħatat attenzjoni partikolari biex jiġu koperti l-implikazzjonijiet ta' prassi innovattivi u biex jiġi żgurat li għall-inqas sa ċertu punt il-proposta tkun tqis l-iżviluppi li jistgħu jseħħu fil-futur. Bħala riżultat, l-approċċ rakkomandat huwa bbażat fuq kunsens wiesa' fost il-partijiet interessati dwar x'inhuwa meħtieġ. Madankollu, huwa probabbli li konsegwenza waħda ta' kwalunkwe proposta se tkun li jiġi rikonoxxut li xi servizzi, partikolarment dawk offruti minn operaturi tat-telekomunikazzjoni li kellhom l-oriġini tagħhom f'vawċers, evolvew f'xi ħaġa li tikkompeti ma' fornituri tas-servizzi tal-ħlas aktar tradizzjonali u n-newtralità issa tirrikjedi ambjent ekwu għal finijiet ta' taxxa.

7. Monitoraġġ u evalwazzjoni

Hija prattika stabbilita għall-Kummissjoni li tissorvelja l-implimentazzjoni mill-Istati Membri ta' leġiżlazzjoni bħal dik li hija prevista hawnhekk. L-ebda miżuri ulterjuri ma huma previsti.