ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 8.12.2022 г.
SWD(2022) 394 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,

придружаващ

Предложение за ДИРЕКТИВА НА СЪВЕТА за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на правилата за ДДС в ерата на цифровите технологии

Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА за изменение на Регламент (ЕС) № 904/2010 по отношение на реда и условията за административно сътрудничество в областта на ДДС, необходими за ерата на цифровите технологии

Предложение за РЕГЛАМЕНТ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА за изменение на Регламент за изпълнение (ЕС) № 282/2011 по отношение на изискванията за предоставяне на информация за някои режими за ДДС

{COM(2022) 701 final} - {COM(2022) 703 final} - {COM(2022) 704 final} -
{SEC(2022) 433 final} - {SWD(2022) 393 final}

Общ преглед

Оценка на въздействието на ДДС в ерата на цифровите технологии

A. Необходимост от действия

В какво се изразява проблемът и защо той се разглежда на равнището на ЕС?

Несъответствието между 30-годишните правила за ДДС и настоящата цифрова реалност създава двустранен проблем:

1. **Неоптимално събиране и контрол на ДДС** — законодателната рамка на ЕС в областта на ДДС не е напълно адаптирана към новата цифрова реалност и е податлива на измами.
2. **Прекомерна тежест и разходи за спазване на изискванията** — цифровата икономика и новите модели на стопанска дейност създават нови предизвикателства и разходи за данъчните администрации и предприятията.

Понастоящем не се отстраняват напълно предизвикателствата и не се усвояват напълно потенциалните ползи от цифровизацията по отношение на контрола/борбата с измамите и намаляването на тежестта. Проблемите са особено видими в три области: 1) отчитане на ДДС (изисквания за цифрово отчитане), когато задължението за отчитане не е цифрово, а държавите членки въвеждат различни изисквания за цифрово отчитане по некоординиран начин; 2) третиране на ДДС в икономиката на платформите, където традиционният и цифровият бизнес не се третират еднакво; и 3) регистрация за целите на ДДС, когато броят на случаите, в които предприятията трябва да се регистрират в повече от една държава членка, все още може да бъде намален. Правилата за ДДС за презграничната търговия в ЕС по своето естество включват повече от една държава членка, а ДДС е данък, който е хармонизиран на равнището на ЕС.

Какво следва да бъде постигнато?

Общите цели на инициативата „ДДС в ерата на цифровите технологии“ са свързани с модернизирането на системата на ДДС: 1) подобряване на събирането и контрола на ДДС; и 2) опростяване, модернизиране и изясняване на някои правила за ДДС.

Конкретните цели на инициативата са: i) подобряване на изискванията за отчитане, като се използват възможностите, предоставени от цифровизацията; ii) насърчаване на сближаването и оперативната съвместимост на информационните системи; iii) създаване на равнопоставени условия на конкуренция за предприятията, независимо от техния модел на стопанска дейност; iv) намаляване на тежестта, фрагментирането и свързаните с тях разходи; и v) свеждане до минимум на необходимостта от регистрация за целите на ДДС в няколко държави от ЕС.

Каква е добавената стойност от действия на равнището на ЕС (субсидиарност)?

Вътресъюзното измерение на измамите с ДДС изисква намесата на ЕС. Размерът на разликата между потенциалните и реално събраните приходи от ДДС[1] (и запазването му във времето) показва, че националните инструменти не са достатъчни за борба с презграничните измами и измамите при електронната търговия, които могат да бъдат ефикасно и ефективно преборени само чрез координирани действия и еднакво прилагане на равнището на ЕС.

Необходими са хармонизирани правила за ДДС, за да се гарантира правилното функциониране на единния пазар. За да се възползват изцяло от предимствата на единния пазар, предприятията се нуждаят от правила за ДДС, които се прилагат еднакво в целия ЕС, вместо да се налага да спазват различни правила на национално равнище. Това може да се гарантира единствено чрез действия на равнището на ЕС.

Б. Решения

Какви са различните варианти за постигане на целите? Има ли предпочитан вариант? Ако няма такъв, каква е причината?

Целите могат да бъдат постигнати чрез комбинация от няколко варианта на политиката в трите области.

- **Отчитане на ДДС**: вариантите са: 1) препоръка за въвеждане на изискване на ЕС за цифрово отчитане; 2) да се изисква от предприятията да водят регистър с данни за сделките в предварително определен(и) формат(и); 3) въвеждане на изисквания за цифрово отчитане на равнището на ЕС; и 4) въвеждане на изисквания за цифрово отчитане както на равнището на ЕС, така и на национално равнище.
- **Третиране на ДДС за целите на икономиката на платформите** : вариантите са: 1) правно изясняване на естеството на доставяните услуги и на статуса на доставчика, съчетано с рационализиране на задълженията за водене на регистър; 2) въвеждане на разпоредба за „считано за доставчик лице“, съгласно която платформата събира ДДС върху доставката за i) определени услуги по настаняване и транспорт, ii) всички услуги по настаняване и транспорт или iii) всички услуги, доставяни чрез платформи.
- **Регистрация за целите на ДДС**: вариантите са свързани с вътресъюзната търговия (обслужване на едно гише или ОЕГ) и с вноса на пратки с ниска стойност (обслужване на едно гише при внос или ОЕГВ):
    - Вариантите на режима за ОЕГ включват: 1) незначително разширяване на обхвата на режима за ОЕГ, за да включва всички вътрешни доставки на стоки от предприятия към потребители[2]; 2) по-голямо разширяване на обхвата на режима за ОЕГ, за да включва всички вътрешни доставки на стоки от предприятия към потребители и трансграничното прехвърляне на (собствени) стоки; и 3) въвеждането на обратно начисляване за доставките между

[1] Разликата между потенциалните и реално събраните приходи от ДДС е общата разлика между очакваните приходи от ДДС въз основа на законодателството в областта на ДДС и допълнителните разпоредби, и действително събраната сума: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/vat-gap_en.

[2] от предприятия към потребители

предприятия[3] от неустановени лица;

- Вариантите на режима з ОЕГВ включват: 1) задължително прилагане на режима за ОЕГВ за: а) считани за доставчици лица, б) данъчно задължени лица, които извършват дистанционни продажби в ЕС над определена горна граница, или в) данъчно задължени лица, които извършват дистанционни продажби в ЕС, без горна граница; и 2) премахване на прага от 150 EUR за използване на режима за ОЕГВ.

Тъй като общият брой на вариантите в трите проблемни области дава възможност за стотици възможни комбинации, бяха разгледани пет последователни подхода (статукво, минималистичен, умерен, задълбочен и максимален), които постепенно увеличават интензивността на намесата на ЕС.

Задълбоченият подход (който съчетава въвеждането на изисквания за цифрово отчитане на равнището на ЕС, разпоредба за считаното за доставчик лице за всички сектори на настаняването и транспорта, както и комбинация от по-голяма разширяване на обхвата на режима за ОЕГ, обратно начисляване и задължително ОЕГВ) е по-добре балансиран по отношение на ефективността, пропорционалността и субсидиарността, докато максималният подход (който включва допълнително национални изисквания за цифрово отчитане, всички услуги, доставяни чрез платформи, и премахване на прага от 150 EUR за ОЕГВ) е най-ефективен.

Какви са позициите на различните заинтересовани страни? Кой подкрепя отделните варианти?

Заинтересованите страни се съгласиха, че съществува противоречие между старите правила за ДДС и днешната ера на цифровите технологии. Що се отнася до **отчитането на ДДС**, те се съгласиха, че изискването за цифрово отчитане може да донесе ползи, и ясно изразиха предпочитанията си към решение за електронно фактуриране, което може да се използва и за вътрешната им автоматизация. Държавите членки призоваха за по-голяма автономия при вземането на решения относно националните изисквания за цифрово отчитане. Заинтересованите страни като цяло признават проблемите, свързани с **икономиката на платформите**. Възгледите на предприятията са по-различни, в зависимост от техния модел на стопанска дейност. Онези, които биха били засегнати, отхвърлиха варианта за считаното за доставчик лице и изразиха предпочитанието си към статуквото. По отношение на **регистрацията за целите на ДДС** заинтересованите страни единодушно се съгласиха, че обхватът на режимите за ОЕГ/ОЕГВ трябва да бъде разширен. Предприятията поискаха също така в режима за ОЕГ да бъде включен механизъм за приспадане или поне за обратно начисляване за доставките между предприятия от неустановени лица. Има и подкрепа за задължителното прилагане на режима за ОЕГВ, но по-малка подкрепа за премахването на прага от 150 EUR.

В. Въздействие на предпочитания вариант

Какви са предимствата на предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — на основните варианти)?

[3] между предприятия

Задълбоченият подход е по-балансиран и дава по-добри резултати по отношение на пропорционалността и субсидиарността. Очаква се нетно въздействие между 172 милиарда евро и 214 милиарда евро спрямо базовото равнище за периода 2023—2032 г. Максималният подход дава по-добри резултати по отношение на ефективността, като нетното въздействие варира между 303 милиарда евро и 386 милиарда евро.

Икономиите при задълбочения подход ще възлизат на 50,6 милиарда евро между 2023 г. и 2032 г:

- 41,4 милиарда евро от отчитането на ДДС (11 милиарда евро от премахването на задълженията за отчитане, 24,2 милиарда евро от разходите за намаляване на фрагментирането, 4,3 милиарда евро от използването на предварително попълнени справки-декларации за ДДС и 1,9 милиарда евро от ползите от електронното фактуриране);
- 0,5 милиарда евро от рационализиране и разяснения във връзка с икономиката на платформите;
- 8,7 милиарда евро от премахването на задълженията за регистрация за целите на ДДС.

Между 2023 г. и 2032 г. икономиите при максималния подход са по-големи и възлизат на 65,9 милиарда евро: 56,7 милиарда евро от отчитане на ДДС (11 милиарда евро от премахване на задълженията за отчитане, 24,2 милиарда евро от разходите за намаляване на фрагментирането, 7 милиарда евро от използване на предварително попълнени справки-декларации за ДДС и 14,5 милиарда евро от ползите от електронното фактуриране), 0,5 милиарда евро от рационализиране и разяснения във връзка с икономиката на платформите и 8,7 милиарда евро от премахване на задълженията за регистрация за целите на ДДС.

И при двата подхода има и качествени ползи за околната среда, социалната сфера и автоматизацията на стопанската дейност, както и ползи, свързани с функционирането на единния пазар (по-равнопоставени условия за конкуренция) и ефективност на данъчния контрол.

Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такъв; в противен случай — за основните варианти)?

Предприятията ще поемат разходите за допълнителната административна тежест, произтичаща от въвеждането на изискванията за цифрово отчитане. Между 2023 г. и 2032 г. тези разходи се очаква да възлизат на 11,3 милиарда евро за задълбочения подход и на 43,5 милиарда евро за максималния подход. Данъчните органи ще поемат разходите за изпълнение, свързани с въвеждането на изискванията за цифрово отчитане, които се очаква да бъдат около 2,2 милиарда евро при задълбочения подход и 3,4 милиарда евро при максималния подход.

Съществуват и качествени разходи, свързани с поверителността на данните. Очаква се те да бъдат по-високи при максималния подход, който предполага обмен на повече данни, отколкото при задълбочения подход. В областта на икономиката на платформите допълнителната тежест е свързана с администрирането на режима за считаното за доставчик лице (при максималния подход са засегнати повече сектори). Разширяването на обхвата на регистрацията за целите на ДДС не е свързано с разходи за предприятията

и те ще получат повече ползи от вече съществуващите системи.
Какво е въздействието върху МСП и конкурентоспособността?
Въвеждането на **изисквания на ЕС за цифрово отчитане** води до разходи за предприятията. Тази тежест ще бъде по-голяма за микропредприятията и малките предприятия, доколкото е по-малко вероятно те да се възползват от автоматизацията на стопанската дейност и е по-малко вероятно да извършват презгранична дейност. При вариантите на **режима на считаното за доставчик лице** платформата ще начислява ДДС вместо малките основни доставчици. Това означава, че тези основни доставчици няма да бъдат задължени да се регистрират за целите на ДДС и да отчитат ДДС сами и няма да носят допълнителна тежест. При **регистрацията за целите на ДДС** 280 000 МСП ще се възползват от разширяването на обхвата на режима за ОЕГ/ОЕГВ, спестявайки до 0,34 милиарда евро еднократни разходи и средно до 0,67 милиарда евро годишни текущи разходи, което прави общо 7 милиарда евро за периода 2023—2032 г.
Ще има ли значително въздействие върху държавните бюджети и администрации?
При задължбочения подход се очакват между 135 и 177 милиарда евро допълнителни приходи от ДДС (средногодишно 0,1 % от БВП, 2023—2032 г.), а при максималния подход — между 284 и 367 милиарда евро допълнителни приходи от ДДС (средногодишно 0,2 % от БВП, 2023—2032 г.). Между 2023 г. и 2032 г. се очаква държавните администрации да имат разходи за изпълнение между 2,2 милиарда евро (задължбочен подход) и 3,4 милиарда евро (максимален подход).
Ще има ли други значителни въздействия?
Няма други значителни въздействия.
Пропорционалност?
Както задължбоченият, така и максималният подход изпълняват целите на инициативата по пропорционален начин, но задължбоченият подход изглежда по-пропорционален.
Г. Последващи действия
Кога ще се извърши преглед на политиката?
Комисията ще направи оценка на функционирането на новото законодателство 5 години след влизането му в сила.