Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на правилата за издаване на фактури“

COM(2009) 21 окончателен — 2009/0009 (CNS)

(2009/C 306/17)

На 27 февруари 2009 г. Съветът на Европейския съюз 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 относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на правилата за издаване на фактури“

Специализирана секция „Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 28 май 2009 г. (единствен докладчик: г-н BURANI).

На 454-ата си пленарна сесия, проведена на 10 и 11 юни 2009 г. (заседание от 10 юни 2009 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 114 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

1. **Заключения и препоръки**

1.1 Документът на Комисията е представен в отговор на искването на Съвета до 31 декември 2008 г. да бъде представен доклад и евентуални предложения относно **технологическото развитие по отношение на фактурирането**. Разпоредбите в тази област, съдържащи се в Директивата за ДДС (Директива 2006/112/ЕО), не постигнаха целите си в пълна степен. От друга страна, вследствие на тяхното преразглеждане възникнаха още въпроси, което доведе до откриване на **други слабости**. С предложението за директива се цели да се допринесе за политиката на опростяване и намаляване на тежестите за операторите, по-специално за МСП, както и да се подпомогне борбата с измамите по непряк, но ефикасен начин.

1.2 Предложенията по отношение на **фактурирането** са подробни и от изключително технически характер, като всичките са насочени към постигането на гореизложените цели. Заслужава да се спомене по-специално изричното признаване на **равнопоставеността между електронната фактура и фактурата на хартиен носител**. ЕИСК декларира своето **съгласие с предложените мерки**, които изглеждат рационални и в съответствие с принципите на доброто управление, но изразява сериозни резерви по отношение на **прекомерната свобода, предоставена на държавите-членки**, които могат да приемат или не редица разпоредби. Комитетът осъзнава трудностите, пред които е изправена Комисията при изготвянето на задължителни разпоредби, валидни в целия ЕС. От друга страна, нежеланието на държавите-членки да приемат определени разпоредби може да се дължи на различните равнища на сложност на административните процедури или на трудности в законодателството. В резултат на това положение, обаче, възниква **гъвкавост в прилагането на разпоредбите, вследствие на която процесът на хармонизиране се забавя** и се увеличава административната тежест за предприятията.

1.3 ЕИСК счита, че трябва да изрази **сериозни резерви** по един единствен въпрос: предложението **да се даде достъп на органите на други държави-членки до електронните архиви на операторите**. Подобно право далеч надхвърля принципите на административното сътрудничество и изглежда необосновано от юридическа гледна точка, особено ако се има предвид фактът, че същевременно се заличава разпоредбата, според която данните трябва да се използват единствено за цели, свързани с извършването на контрол.

2. **Въведение**

2.1 Разпоредбите по отношение на фактурирането на ДДС, които, казано много общо, представляват правното и регулаторното основание за събиране на данъка и непряк инструмент за борба с укриването на данъчни задължения, се съдържат в Директива 2001/115/ЕО, като вече са включени в „Директивата за ДДС“ (Директива 2006/112/ЕО). В член 237 от тази директива се предвижда Комисията да представи доклад и, по целесъобразност, предложение за изменение на условията за **електронно фактуриране**, което да отрази технологичното развитие в тази област. В разглежданото понастоящем предложение за директива Комисията отчита, че първоначалните разпоредби не са достигнали своите цели в пълна степен и следователно използва случая, за да **разшири обхвата на предложенията**, така че да се преодолеят отчетените пропуски в тази област.

2.2 Всички нови разпоредби са насочени към постигането на четири основни цели: опростяване на разпоредбите с оглед намаляване на административните тежести за предприятията, благоприятстване на МСП, разпространение на употребата на електронната фактура и накрая подпомагане на борбата срещу укриването на ДДС. Това със сигурност не е лесна операция, но все пак тя беше подета от Комисията с най-добри намерения. Резултатите обаче ще зависят от добрата воля и ефективността, които националните администрации ще покажат при прилагането на разпоредбите на директивата.

2.3 **Намаляването на административните тежести** представлява ангажимент, който Комисията пое с приемането на „плана за действие“ за 2007 г. С предложението на Комисията

за включване на **електронното фактуриране** в рамките на пакет от мерки за „по-добро регулиране“, свързан с намаляване на бюрократичната тежест върху предприятията, Комисията си поставя две цели: да гарантира, че за данъчните администрации електронните фактури имат същата доказателствена стойност като фактурите на хартиен носител и да създаде система от хармонизирани разпоредби, които да намалят алтернативите, с които в момента разполагат държавите-членки, най-вече в областта на самосертифицирането.

2.4 Що се отнася до МСП, Комитетът приветства особено две разпоредби: едната предвижда разширяване на обхвата на **опростеното фактуриране**, а другата — възможността **ДДС да се осчетоводява на принципа на касовата отчетност**. Това би трябвало да доведе до намаляване на разходите, до опростяване на процедурите и, по непряк начин, до насърчаване на МСП да разширят и/или да възобновят дейността си зад граница.

2.5 Предложението се вписва в контекста на Лисабонската стратегия за растеж и заетост и има голямо политическо значение, тъй като дава възможност за по-нататъшно консолидиране на единния пазар. В този контекст насърчаването на **разпространението на електронното фактуриране** и неговото запазване ще имат съществен принос за това търговските операции да станат по-гъвкави. Предприятията ще могат да се възползват от нови възможности и да извлекат ползи от употребата на новите технологии, най-вече чрез преквалификация на служителите, занимаващи се с получаване, регистрация и съхранение на данните, което ще доведе до намаляване на разходите и възстановяване на конкурентоспособността.

2.6 Въпреки че с предложението на Комисията се цели премахване на юридическите пречки пред употребата на електронната фактура, най-вече в случай на трансгранично фактуриране, то допринася за борбата с измамите, като стремежът е да се направят по-строги разпоредбите относно ролята на фактурата в приспадането на ДДС и същевременно да се ускори обмена на информация относно доставките в рамките на Общността.

2.7 ЕИСК счита, че разглежданите разпоредби като цяло отговарят на принципите, на които предложението се основава, и принципно ги одобрява, като отправя някои бележки и предложения, които, ако бъдат приети, биха подобрили възможностите за прилагане на разпоредбите на практика.

3. **Основни предложени мерки и бележки**

3.1 По отношение на **последователни отчитания или плащания** (член 64, параграф 2), според новите разпоредби **непрекъсната доставка на стоки**, доставени или прехвърлени **с освобождаване от ДДС**, за период от време, надвишаващ един календарен месец, се смята за изпълнена в края на всеки календарен месец. **Непрекъснатите доставки на услуги, облагаеми с ДДС** и изпълнени за период, по-дълъг от една година, се считат за изпълнени при изтичането на всяка календарна година. Държавите-членки могат да прилагат „в определени случаи“, различни от тези в посочените две категории, условни интервали от една календарна година.

3.1.1 Комитетът приветства опростяването, въведено с тези разпоредби и поради това, че то позволява по-добър контрол на непрекъснатите доставки. Въпреки това ЕИСК изразява някои резерви относно възможността, която се предоставя на държавите-членки, да прилагат условни интервали от една календарна година в случаите, които не са предвидени от директивата — това отслабва хармонизацията, а общият характер на формулировка би могъл да предизвика объркване или дори спорове.

3.2 Според член 167а, в случаите когато данъкът, подлежащ на приспадане, става изискуем при получаване на плащането („принцип на касовата отчетност“), държавите-членки *могат* да предвидят, че правото на приспадане възниква при доставката на стоките или услугите или в момента на издаване на фактурата. Тези възможности могат да бъдат използвани, само ако данъчнозадълженото лице прилага принципа на касовата отчетност и неговият годишен оборот не надвишава 2 милиона евро.

3.2.1 Тези разпоредби представляват значително улеснение за МСП, които прилагат касовата отчетност, както и за онези предприятия, които практикуват самоначисляване на данъка, но не притежават фактура. Те обаче предвиждат **възможност, а не задължение за държавите-членки да ги прилагат**, което още веднъж отслабва действието на хармонизацията и, в известна степен, принципа на равните условия на конкуренция. В обяснителния меморандум Комисията предлага да се ограничат мерките, които не са задължителни за всички държави-членки. Въпреки това, предвид формулировката на този член („могат“), възникват колебания относно заявеното намерение.

3.3 Член 1, параграф 9 от предложението съдържа редица изменения на член 178, букви а), в) и е) от Директива 2006/112/ЕО. Накратко казано, за да може да се използва приспадането, фактурите трябва да бъдат изготвени в съответствие с критериите от дял XI, глава 3 на Директивата за ДДС. Накратко, когато доставчикът отчита ДДС въз основа на принципа на касовата отчетност, държавите-членки *могат* да разрешат на клиента да упражни незабавно правото си на приспадане на данъка. Разпоредбата въвежда принцип, който насърчава гъвкавостта на операциите, но, още веднъж, възможността за прилагане или не, с която държавите-членки разполагат, не допринася за желаната хармонизация.

3.4 Поредица от разпоредби (заличаване на членове 181 и 182, нови членове 218а и 219а) би трябвало да разрешат проблемите за **предприятията, доставчици на други предприятия**, които принципно, но често пъти с трудности в тълкуването, понастоящем трябва да спазват **правилата за фактуриране**, които са в сила в държавата-членка по местоназначение. Предлагат се множество хармонизирани разпоредби както за електронните фактури, така и за фактурите на хартиен носител, така че да се даде възможност те да бъдат използвани в целия ЕС. Същото следва да се посочи и за **издаването на фактури за потребителите**, за които остава приложимо законодателството на мястото на облагане.

3.4.1 Въвеждат се нови разпоредби за **опростените фактури**, които *могат да бъдат разрешени* в някои случаи, най-вече когато данъчната основа е по-малка от 200 евро и когато доставката е освободена без право на приспадане. Тази възможност става *задължение*, което държавите-членки *могат да наложат* за доставките на стоки или услуги *в рамките на своята територия*.

3.4.2 Разграничението между „пълна“ и опростена фактура се състои в различните цели, за които тя е приложима: първата служи за упражняване на правото на приспадане, а втората по принцип няма такава функция, освен в случаите, когато това е разрешено и само в рамките на територията на една и съща държава-членка. Нововъведенията са в съответствие с желанието на Комисията да опрости процедурите и да намали тежестите за предприятията, но различните възможности, които се предлагат на държавите-членки, отново противоречат на принципа на хармонизация. Това е очевиден знак, че някои държави-членки все още се противопоставят на приемането на уеднаквени административни процедури и системи. За разпоредбите по отношение на опростената фактура би следвало да бъде предпочетена разпоредба със задължителен характер, вместо предвидената понастоящем в предложението за директива незадължителна разпоредба, за да се избегнат допълнителни административни разходи за предприятията, които развиват дейност в няколко държави-членки и поради това трябва да прилагат различни разпоредби.

3.5 Държавите-членки могат да определят срокове за издаване на фактура от данъчнозадължените лица, които доставят стоки и извършват услуги на тяхна територия. В настоящото предложение за директива, в член 222 от Директива 2006/112/ЕО се предвижда ограничаване на този срок, като фактурата трябва да бъде издадена не по-късно от 15-ия ден от месеца, следващ месеца, през който е възникнало данъчното събитие. Комитетът счита, че за много сектори, например строителния сектор, този срок е твърде кратък, и предлага или да се заличи това изменение и по този начин да се запази без промяна първоначалният член 222, или да се увеличи срока за издаване на фактура до най-малко два месеца.

3.6 Редица нови разпоредби се отнасят до процедурите за **регистрация, отчетност и съхранение** (включително на електронен носител) на транзакциите, независимо дали са облагаеми или не. ЕИСК не счита, че са необходими специални коментари в това отношение, с изключение на възможността държавите-членки да налагат задължението за **превод на определени фактури на техния официален език** — задължение, което вече съществува в някои страни, но все пак представлява допълнителна тежест за предприятията, която не може да бъде пренебрегната.

3.7 Важно нововъведение се прави в новия член 249 по отношение на **контрола**. В първоначалната формулировка се разрешава достъпът до електронния архив на фактурите само на органите на страната, в която е установен операторът. В новия текст се предлага **достъп да имат включително органите на друга държава-членка**, в която се дължи ДДС. Отпада и настоящото ограничение, според което *националните* органи имат възможност за достъп „доколкото тези органи изискват това за целите на контрола“.

3.7.1 Според ЕИСК предоставянето на възможност за неограничен достъп на органите на друга държава-членка представлява **оправомощаване, което надхвърля стандартите в областта на административното сътрудничество**. До този момент не съществува нито една разпоредба, която да разрешава на чужда администрация, независимо дали е упълномощена или не от съдебните органи на съответната страна, да разпитва или претърсва национален субект. Новата разпоредба въвежда **положение, което е равносилно на претърсване по електронен път**. Наред с това е трудно да си представим как е възможно някой да влезе в електронен архив, като се запознае единствено с данните, които го интересуват, игнорирайки тези, които не отговарят на неговото търсене.

3.8 В заключение, ЕИСК може само да приветства Комисията за новия тласък, който тя дава на вече започнатата дейност, свързана с опростяване на процедурите, намаляване на административните и счетоводните тежести и укрепване на борбата с измамите. Комитетът изразява учудване от слабия напредък към хармонизация на разпоредбите, макар да признава трудностите, свързани с противопоставянето от страна на държавите-членки, и остава с големи юридически, но и принципни резерви по отношение на новите разпоредби за достъп до електронните архиви.

Брюксел, 10 юни 2009 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI