



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 23 януари 2019 г.
(OR. en)

5662/19

Междуетноститутуционално досие:
2019/0007 (NLE)

FISC 69
ECOFIN 58

ПРЕДЛОЖЕНИЕ

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-н Jordi AYET PUIGARNAU, директор
Дата на получаване:	23 януари 2019 г.
До:	Г-н Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2019) 10 final
Относно:	Предложение за РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА за даване на разрешение на Полша да въведе специална мярка за дерогация от член 226 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2019) 10 final.

Приложение: COM(2019) 10 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 23.1.2019 г.
COM(2019) 10 final

2019/0007 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

**за даване на разрешение на Полша да въведе специална мярка за дерогация от
член 226 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху
добавената стойност**

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

В съответствие с член 395, параграф 1 от Директива 2006/112/ЕО от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност („Директивата за ДДС“) Съветът, като действа с единодушие по предложение на Комисията, може да разреши на всяка държава членка да прилага специални мерки за дерогация от разпоредбите на посочената директива с цел да се опрости процедурата за събиране на ДДС или да се предотвратят някои форми на отклонение от данъчно облагане или избягване на данъци.

С писмо, заведено в Комисията на 15 май 2018 г., Полша поиска разрешение да прилага дерогация от член 226 от Директивата за ДДС по отношение на изискванията за фактуриране на данъка върху добавената стойност (ДДС) и да въведе задължителния механизъм за разделно плащане за доставките на стоки и услуги, при които има риск от измами и които в общия случай са обхванати от механизма за обратно начисляване и солидарната отговорност в Полша. В съответствие с член 395, параграф 2 от Директивата за ДДС, с писмо от 3 септември 2018 г. Комисията информира останалите държави членки за отправеното от Полша искане. С писмо от 4 септември 2018 г. Комисията уведоми Полша, че разполага с цялата информация, необходима за разглеждане на искането.

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

- **Основания и цели на предложението**

За да се справи с измамите с ДДС, Полша възнамерява да въведе задължителния механизъм за разделно плащане за плащането на ДДС при някои доставки на стоки и услуги, при които има риск от измами.

Механизмът за разделно плащане е алтернативна система за събиране на ДДС. По стандартната процедура при сделка данъчно задълженото лице по ДДС начислява на клиента си (или на трета страна) данъчната основа и ДДС (ако е приложимо). След това данъчно задълженото лице по ДДС отчита тази сделка в периодичните си справки-декларации за ДДС. В зависимост от резултата от справка-декларацията за ДДС данъчно задълженото лице дължи ДДС на данъчните органи или те му го възстановяват. Ако се дължи ДДС, данъчно задълженото лице по ДДС го заплаща на държавата членка през определен период (месечно, на тримесечие и т.н.). Използването на разделното плащане внася промяна в тази (обичайна) верига от операции, тъй като плащането на дължимия размер на ДДС се разделя от плащането на дължимата данъчна основа. Когато даден доставчик влиза в обхвата на разпоредбите за разделно плащане, от него ще се изисква да има освен обикновена банкова сметка, отделна блокирана сметка за целите на ДДС, която да се използва само за получаване на ДДС от клиентите му и за плащане на ДДС на доставчиците му. В този случай купувачът ще заплати данъчната основа на доставчика, обичайно по обикновена банкова сметка, докато дължимият по доставката ДДС ще трябва да бъде платен по неговата блокирана за целите на ДДС банкова сметка.

Полша твърди, че макар да са взети многобройни мерки за борба с измамите (напр. въвеждането на механизма за обратно начисляване и солидарната отговорност за клиента, въвеждането на стандартен файл за ревизия, по-стриктни правила за регистрация и дерегистрация по ДДС на данъчно задължените лица, по-голям брой ревизии и т.н.), те не успяват да елиминират измамите с ДДС и да увеличат приходите от ДДС. В неотдавна проведеното проучване за изпълнението на потенциалните

приходи от ДДС в 28-те държави – членки на ЕС,¹ се посочва, че неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС за Полша е 25 %. Полша е на мнение, че прилагането на задължителния механизъм за разделно плащане ще пресече измамите с ДДС в самото им начало. Поради факта, че по модела на разделно плащане сумата на ДДС, която се трупа по отделна сметка за целите на ДДС на данъчно задълженото лице, може да се използва от това данъчно задължено лице само за ограничени цели, и по-конкретно за плащане на задълженията по ДДС към данъчния орган или за плащане на ДДС по фактури, получени от доставчици, има повече гаранции, че данъчните органи ще получат целия размер на ДДС, който следва да бъде внесен от данъчно задълженото лице в държавната хазна.

Поради това на 1 юли 2018 г. Полша въведе доброволния механизъм за разделно плащане. Полша обаче счита, че в някои области, които са особено изложени на риск от измами и в които в течение на години са откривани случаи на измами, е целесъобразно да се направят допълнителни постъпки и да се въведе задължителният механизъм за разделно плащане. Сред тези области са икономически отрасли като стоманодобива, скрапа, електрическото оборудване, добива на злато, цветните метали, горивата и пластмасата, които по принцип са обхванати от механизма за обратно начисляване и солидарната отговорност в Полша (списъкът със секторите, които ще бъдат включени в обхвата на механизма за обратно начисляване, се съдържа в приложението към решението).

Задължителният модел на разделно плащане ще се прилага само за споменатите доставки между данъчно задължени лица (доставки между предприятия) и ще обхваща единствено електронните банкови трансфери. Банката ще играе ролята на посредник при разделянето и ще извършва необходимите дейности с цел прехвърляне на сумата, заплатена от клиента, по съответните сметки на доставчика, т.е. данъчната основа — по обикновената сметка на търговеца, а размера на ДДС — по блокираната за целите на ДДС сметка на търговеца. Средствата по блокираната сметка за целите на ДДС ще са притежание на данъчно задълженото лице, но неговата възможност да разполага с тях ще бъде по принцип ограничена до плащането на дължимия ДДС на данъчните органи или на ДДС по фактури, получени от доставчици.

Съгласно общите правила, приложими в Полша, в случай на положителна разлика между получения ДДС и този, който трябва да бъде платен, регистрирана в справка-декларацията на данъчно задълженото лице като подлежаща на възстановяване сума, възстановяването се извършва в срок от 60 дни по обикновената сметка на данъчно задълженото лице. С цел да се намали въздействието на модела на разделно плащане върху паричните потоци на търговеца, Полша предвижда по-бърза процедура за възстановяване на надвнесения данък. По искане на данъчно задълженото лице възстановяването може да стане в срок от 25 дни. Освен това в своето искане Полша подчерта, че ефективните и навреме извършвани процедури по възстановяване на данъка ще бъдат от първостепенно значение.

Според Полша разходите за експлоатация на системата за разделно плащане не следва да са значителни и ще са свързани най-вече с внедряването на системата, нейното обслужване и с управлението на банковата сметка. Данъчно задължените лица няма да имат разходи по откриване и поддържане на сметката за целите на ДДС, тъй като тя ще се осигурява от банката без начисляване на комисиони и такси.

¹ Проучване и доклади за неизпълнението на потенциалните приходи от ДДС в 28-те държави – членки на ЕС: окончателен доклад, 2018 г.

Задължителният механизъм за разделно плащане ще бъде приложим и към неустановените в Полша търговци, които ще трябва да разполагат с банкова сметка, управлявана съгласно полското банково право. В това отношение Полша потвърди на Комисията, че неустановените търговци няма да имат допълнителни разходи, свързани със задължението за откриване на банкова сметка в Полша, тъй като ще могат да откриват и поддържат банковата сметка в Полша безплатно.

За целите на безпрепятственото функциониране на механизма за разделно плащане върху фактурата, издавана от доставчика, ще трябва да фигурира информация за използването на задължителния механизъм за разделно плащане. В член 226 се съдържа списък с данните, които да се включат във фактурата. Държавите членки не могат да включват по свое усмотрение допълнителни данни във фактурите. Предвид на факта, че за прилагането на механизма за разделно плащане е необходимо допълнително вписване във фактурата, Полша поиска дерогация от член 226 от Директивата за ДДС.

Планираният от Полша задължителен механизъм за разделно плащане ще наложи значителни промени за данъчно задължените лица. Тъй като обаче системата вече функционира на доброволни начала от 1 юли 2018 г., данъчно задължените лица са имали възможност да се запознаят с нея.

Имайки предвид гореизложеното, Комисията е на мнение, че задължителният механизъм за разделно плащане за доставки на стоки и услуги, при които има риск от измами, изброени в приложението, може да допринесе за борбата с данъчните измами. Следователно се предлага дерогацията да бъде разрешена за периода от 1 март 2019 г. до 28 февруари 2022 г.

Предвид обаче на новостта и широкия обхват на дерогацията, е важно да се осигури проследяване на нейното прилагане, и по-конкретно въздействието на мярката върху равнището на измами с ДДС и върху данъчно задължените лица (във връзка с възстановяването на ДДС, административната тежест, разходите за данъчно задължените лица и т.н.). Поради това от Полша се изисква да представи доклад за въздействието на мярката осемнадесет месеца след влизането ѝ в сила.

- **Съгласуваност с действащи разпоредби в тази област на политиката**

Дерогацията може да бъде разрешена на основание на член 395 от Директивата за ДДС, за да се опрости процедурата за събиране на ДДС или за да се предотвратят определени форми на отклонение от данъчно облагане или избягване на данъка. Полша поиска мярката за дерогация, за да се бори с отклонението от данъчно облагане в секторите, в които в течение на години са откривани случаи на измами с ДДС. Дерогацията е в съответствие с действащите разпоредби на политиката.

С Решение за изпълнение (ЕС) 2017/784 на Съвета² на Италия бе дадено разрешение за сходна дерогация да прилага механизма за разделно плащане. По италианската система за разделно плащане дължимият ДДС се плаща по блокирана сметка за целите на ДДС на данъчните органи. Обхватът на италианската дерогация е ограничен до доставки за публичните органи, субекти, контролирани от публичните органи и редица дружества, чиито акции се търгуват на борсата.

² Решение за изпълнение (ЕС) 2017/784 на Съвета от 25 април 2017 г. за даване на разрешение на Италианската република да прилага специална мярка за дерогация от членове 206 и 226 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност и за отмяна на Решение за изпълнение (ЕС) 2015/1401 (ОВ L 118, 6.5.2017 г., стр. 17).

Румъния също поиска дерогация да прилага механизма за разделно плащане към доставките от някои данъчно задължени лица. Румънският механизъм за разделно плащане поражда сериозна загриженост, що се отнася до неговата пропорционалност и неговата съвместимост с Договора. Поради това Комисията възрази на румънското искане за дерогация³.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

Член 395 от Директивата за ДДС.

• Субсидиарност (при неизключителна компетентност)

Като се има предвид разпоредбата от Директивата за ДДС, на основание на която е съставено предложението, принципът на субсидиарност не се прилага.

• Пропорционалност

Настоящото предложение е в съответствие с принципа на пропорционалност поради следните причини.

Решението се отнася до даване на разрешение на държава членка по нейно искане и не представлява задължение.

Тъй като дерогацията е ограничена във времето и засяга конкретни доставки, обхватът е насочен към сектори, в които има значителни проблеми с данъчните измами. Поради това специалната мярка е пропорционална на поставената цел, а именно борба с данъчните измами.

Предвид на новостта и широкия обхват на дерогацията, от Полша се иска да представи доклад за въздействието на мярката върху равнището на измами с ДДС и върху данъчно задължените лица (във връзка с възстановяването на ДДС, административната тежест, разходите за данъчно задължените лица и т.н.) осемнадесет месеца след влизането ѝ в сила за Полша.

• Избор на инструмент

Предлаган нормативен акт: решение за изпълнение на Съвета.

В съответствие с член 395 от Директивата за ДДС дерогация от общите правила за ДДС е възможна единствено след като Съветът, действащ с единодушие по предложение на Комисията, е дал своето разрешение. Най-подходящият нормативен акт е решение за изпълнение на Съвета, тъй като негов адресат може да бъде отделна държава членка.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, ОТ КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОТ ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

• Консултации със заинтересованите страни

Настоящото предложение се основава на искане, отправено от Полша, и се отнася само до тази държава членка.

³ Съобщение на Комисията до Съвета в съответствие с член 395 от Директива 2006/112/ЕО на Съвета, COM/2018/666 final

- **Събиране и използване на експертни становища**

Не бяха необходими външни експертни становища.

- **Оценка на въздействието**

С предложението за решение за изпълнение на Съвета на Полша се разрешава да приложи дерогация от член 226 от Директивата за ДДС и да въведе задължителния механизъм за разделно плащане за плащането на ДДС върху някои конкретни доставки на стоки и услуги.

Като налага задължение дължимият ДДС да се плаща по блокирана банкова сметка за целите на ДДС на доставчика, предложението за решение за изпълнение на Съвета е насочено към борба с данъчните измами под формата на неплащане на задължения по ДДС от страна на доставчиците на стоки и услуги, при които има риск от измама. Поради факта, че сумата на ДДС, която се трупва по отделна сметка за целите на ДДС на данъчно задълженото лице, може да се използва само за ограничени цели, и по-конкретно за плащане на задълженията по ДДС към данъчния орган или за плащане на ДДС по фактури, получени от доставчици, има повече гаранции, че данъчните органи ще получат целия размер на ДДС, който следва да бъде внесен от данъчно задълженото лице в полза на държавната хазна.

Данъчно задълженото лице не може да се разпорежда със средствата по блокираната сметка за целите на ДДС, освен за плащането на дължимия ДДС на данъчните органи или на ДДС по фактури, получени от доставчици, като това оказва въздействие върху паричните потоци на търговците. С цел да се намали това отрицателно въздействие, в случай на положителна разлика между получения ДДС и този, който трябва да бъде платен, Полша предвижда по-бърза процедура за възстановяване на надвнесения данък. По искане на данъчно задълженото лице възстановяването може да стане в срок от 25 дни, вместо в срок от 60 по нормалната процедура. Освен това в своето искане Полша подчерта, че ефективното и навреме извършвано възстановяване на данъка ще бъде от първостепенно значение.

Търговците, които не са установени в Полша, ще бъдат също обхванати от задължителния механизъм за разделно плащане, когато извършват доставки на стоки и услуги, за които в Полша се прилага задължителното разделно плащане. Търговците ще трябва да разполагат с банкова сметка, управлявана съгласно полското банково право. В това отношение Полша потвърди на Комисията, че неустановените търговци няма да имат допълнителни разходи, свързани със задължението за откриване на банкова сметка в Полша, тъй като ще могат да откриват и поддържат банковата сметка в Полша безплатно.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Мярката няма да има отрицателно въздействие върху собствените ресурси на Съюза, формирани от ДДС.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

Предложението включва клауза за изтичане на срока на действие; автоматично ограничение във времето.

Предложение за

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА

за даване на разрешение на Полша да въведе специална мярка за дерогация от член 226 от Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз,

като взе предвид Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност⁴, и по-специално член 395, параграф 1 от нея,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) С писмо, заведено в Комисията на 15 май 2018 г., Полша поиска разрешение да прилага дерогация от член 226 от Директива 2006/112/ЕО и да изисква във фактурите, издадени по отношение на доставките на стоки и услуги, при които има риск от измами и които в общия случай са обхванати от механизма за обратно начисляване и солидарната отговорност в Полша, да бъде включено специално изявление, че данъкът върху добавената стойност трябва да се плаща по блокираната сметка за целите на ДДС на доставчика. Полша поиска дерогацията за срок от три години — от 1 януари 2019 г. до 31 декември 2021 г.
- (2) В съответствие с член 395, параграф 2, втора алинея от Директива 2006/112/ЕО, с писма от 3 септември 2018 г. Комисията предаде на другите държави членки отправеното от Полша искане. С писмо от 4 септември 2018 г. Комисията уведоми Полша, че разполага с цялата информация, необходима за разглеждане на искането.
- (3) Въпреки че Полша е взела многобройни мерки за борба с измамите (напр. въвеждането на механизма за обратно начисляване и солидарната отговорност за клиента, въвеждането на стандартен файл за ревизия, по-стриктни правила за регистрация и дерегистрация по ДДС на данъчно задължените лица, по-голям брой ревизии и т.н.), тя смята, че те са недостатъчни, за да елиминират измамите с ДДС.
- (4) Полша е на мнение, че прилагането на механизма за разделно плащане ще преустанови измамите с ДДС. Поради факта, че по модела за разделно плащане сумата на ДДС, която се трупва по отделна сметка за целите на ДДС на данъчно задълженото лице, може да се използва само за ограничени цели, и по-конкретно за плащане на задълженията по ДДС към данъчния орган или за плащане на ДДС по фактури, получени от доставчици, има повече гаранции, че данъчните

⁴ ОВ L 347, 11.12.2006 г., стр. 1.

органи ще получат целия размер на ДДС, който следва да бъде внесен от данъчно задълженото лице в държавната хазна на Полша.

- (5) На 1 юли 2018 г. Полша въведе доброволния механизъм за разделно плащане. Полша счита, че за областите, които са особено изложени на риск от измами с ДДС, е целесъобразно да се въведе задължителният механизъм за разделно плащане. Тези области са икономически отрасли като стоманодобива, скрапа, електрониката, добива на злато, цветните метали, горивата и пластмасата, които по принцип са обхванати от механизма за обратно начисляване и солидарната отговорност в Полша.
- (6) Задължителният модел на разделно плащане ще се прилага само за доставките между данъчно задължени лица — доставките между предприятия — на стоките и услугите, изброени в приложението, и ще обхваща единствено електронните банкови трансфери.
- (7) В случай на положителна разлика между получения данък и този, който трябва да бъде платен, регистрирана в справка-декларацията на данъчно задълженото лице като подлежаща на възстановяване сума, възстановяването обичайно се извършва в срок от 60 дни по обикновената сметка на данъчно задълженото лице. Полша обаче съобщи, че за сделките в обхвата на задължителния механизъм за разделно плащане по искане на данъчно задълженото лице, разполагащо с блокирана сметка за целите на ДДС, възстановяването ще се извършва в срок от 25 дни.
- (8) Данъчно задължените лица няма да имат разходи по откриване и поддържане на банковата сметка за целите на ДДС, тъй като тя ще е освободена от комисиони и такси от страна на банката.
- (9) Задължителният механизъм за разделно плащане ще бъде приложим към всички търговци, включително към търговците, които не са установени в Полша, и те ще трябва да разполагат с банкова сметка, управлявана съгласно полското банково право. В това отношение Полша потвърди, че търговците няма да имат допълнителни разходи, свързани със задължението за откриване на банкова сметка в Полша, тъй като тези данъчно задължени лица ще могат да откриват и поддържат банковата сметка за плащания на ДДС в Полша безплатно.
- (10) Планираният от Полша задължителен механизъм за разделно плащане ще наложи значителни промени за данъчно задължените лица. Тъй като обаче системата вече функционира на доброволни начала от 1 юли 2018 г., данъчно задължените лица са имали възможност да се запознаят с нея.
- (11) Комисията е на мнение, че задължителният механизъм за разделно плащане за доставки на стоки и услуги, при които има риск от измами, може да има благоприятни резултати върху борбата с данъчните измами. Дерогациите обикновено се разрешават за ограничен срок. Следователно исканата от Полша дерогация следва да бъде разрешена от 1 март 2019 г. до 28 февруари 2022 г.
- (12) Предвид на новостта и широкия обхват на дерогацията, е важно да се осигури проследяване на нейното прилагане, и по-конкретно въздействието на мярката върху равнището на измами с ДДС и върху данъчно задължените лица (във връзка с възстановяването на ДДС, административната тежест, разходите за данъчно задължените лица и т.н.). Поради това Полша следва да представи доклад за въздействието на мярката осемнадесет месеца след влизането в сила на националната мярка в Полша.

- (13) Дерогацията няма да има отрицателно отражение върху общия размер на данъчните приходи, събирани на етапа на крайното потребление, нито върху собствените ресурси на Съюза, формирани от ДДС,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Чрез дерогация от член 226 от Директива 2006/112/ЕО на Полша се разрешава да изисква във фактурите, издадени по отношение на доставките между данъчно задължени лица на стоки и услуги, включени в приложението към настоящото решение, когато плащанията за доставките се извършват чрез електронни банкови трансфери, да бъде включено специално изискване ДДС да се плаща по отделна и блокирана за целите на ДДС банкова сметка на доставчика, открита в Полша.

Член 2

Полша е длъжна да уведоми Комисията за националната мярка, посочена в член 1.

В срок от 18 месеца от влизането в сила в Полша на мярката, посочена в член 1, Полша представя доклад на Комисията за нейното цялостно въздействие върху равнището на измамите с ДДС и върху засегнатите данъчно задължени лица.

Член 3

Настоящото решение се прилага от 1 март 2019 г. до 28 февруари 2022 г.

Член 4

Адресат на настоящото решение е Република Полша.

Съставено в Брюксел на [...] година.

*За Съвета
Председател*