



## КОСВЕНИ ДАНЪЦИ

Към косвените данъци спадат данък добавена стойност (ДДС) и акцизите върху алкохола, тютюна и енергията. Общата система на ДДС се прилага по принцип за стоки и услуги, които се купуват и продават за използване или потребление в ЕС. Акцизите се начисляват при продажбата или използването на определени продукти. Законодателната дейност на ЕС има за цел съгласуването и хармонизирането на законодателството за ДДС, както и хармонизирането на акцизите върху алкохола, тютюна и енергията, за да се гарантира правилното функциониране на вътрешния пазар.

### 1. ДАΝЪК ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ (ДДС)

#### А. Правно основание

Член 113 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

#### Б. Развитие

Хармонизирането на ДДС се извършва на различни етапи и има за цел постигането на прозрачност във вътресъюзната търговия. През 1970 г. се взе решение за финансиране на бюджета на Европейската икономическа общност със собствени ресурси на Общността. Те трябваше да включват постъпления въз основа на дял от ДДС и да се получават чрез прилагане на обща данъчна ставка върху единна основа за изчисляване. Директива 2006/112/ЕО за ДДС, приета през 2007 г., кодифицира тези изменения в един единствен законодателен акт.

През 1985 г. Комисията публикува „Бяла книга за единния пазар“ (СОМ(1985)0310), част III от която се отнася до премахването на данъчните бариери. Необходимостта от предприемане на действия в областта на ДДС произтича от прилагания принцип на данъчно облагане на местоназначението.

#### В. Постигания

##### 1. Системата на ДДС

##### а. Преходната система

През 1987 г. Комисията предлага преминаване към принципа на данъчно облагане в държавата на произход, съгласно който облагаемите с ДДС сделки между държави членки запазват вече начисления в страната на произход данък, който търговците впоследствие могат да приспадат като данък върху вложени средства. В допълнение Комисията предлага установяване на клирингова система за преразпределяне на ДДС, събран в страните на произход, към страните на



потребление. Тези предложения обаче се оказват неприемливи за държавите членки. Те предлагат като алтернатива принципа на местоназначението за сделките между регистрирани по ДДС търговци и така поставят основата на преходната система, която влиза в сила през 1993 г. (Директиви 91/680/ЕИО и 92/111/ЕИО).

#### **б. Осъществима стратегия за подобряване на действащата система**

След 2000 г. Комисията предприема мерки за подобряване на действащите тогава преходни правила. Основният законодателен акт на ЕС в областта на ДДС междувременно става Директивата за ДДС (2006/112/ЕО). Тя е последвана през 2008 г. от Директива 2008/8/ЕО и Директива 2008/9/ЕО. Новите правила предвиждат ДДС върху услуги между предприятия вече да се събира в страната на предоставяне на услугата.

През 2005 г. се полага основата за по-уеднаквено прилагане на правилата на ЕС (Регламент за изпълнение (ЕС) № 282/2011). Всички държави членки вече имат възможност да прилагат специални правила за опростяване на начисляването на ДДС. С приемането на Регламент (ЕО) № 37/2009 относно административното сътрудничество в областта на данъка върху добавената стойност с цел борба с данъчните измами, свързани с вътреобщностните сделки, се внасят подобрения в системата.

### **2. Ставки на ДДС**

Директива 92/77/ЕИО предвижда минимална стандартна ставка от 15 %, която подлежи на преразглеждане на всеки две години. Впоследствие Съветът удължава срока на валидност на минималната стандартна ставка до края на 2017 г. Освен това държавите членки могат да прилагат една или две намалени ставки от не по-малко от 5 % за определени стоки и услуги. На държавите членки се дава възможност да продължат да прилагат ставки под минималната (включително нулеви ставки) за стоки и услуги, ако такива ставки са се прилагали преди 1 януари 1991 г. През 2009 г. се приема Директива 2009/47/ЕО относно намалените ставки на данъка върху добавената стойност за предоставяните на местно равнище трудоемки услуги. През 2016 г. Комисията приема предложение за директива на Съвета за прилагане към предоставяните по електронен път публикации същите ставки на ДДС като прилаганите понастоящем от държавите членки към печатните публикации. Парламентът одобри предложението на Комисията през юни 2017 г. През 2018 г. Комисията публикува предложение за реформа на ставките на ДДС ([COM\(2018\)0020](#)). Целта на предложението е да се увеличи гъвкавостта, като се даде възможност на държавите членки да се възползват от съществуващите намалени и нулеви ставки в други държави членки.

### **3. Актуални тенденции**

През 2010 г. Комисията публикува „Зелена книга относно бъдещето на ДДС“ ([COM\(2010\)0695](#)). Целта е да се инициира обсъждане на действащата система на ДДС. През 2012 г. Комисията създава експертна група за ДДС („Комитет по ДДС“), който редовно публикува насоки.



На 7 април 2016 г. Комисията представи [План за действие за модернизиране на системата на ДДС в ЕС](#). В него се очертават принципите в основата на една бъдеща единна европейска система за ДДС, краткосрочни мерки за борба срещу измамите с ДДС, планове за преразглеждане на споразуменията за намалени ставки на ДДС и предложения да опростяване на разпоредбите за ДДС и се представя пакет за ДДС, с който се въвеждат улеснения за МСП. Основен елемент на плана е предложението при трансграничните доставки на стоки да се премине към принципа на „данъчно облагане в държавата членка по местоназначение“. На тази основа ДДС ще се плаща от износителя в държавата членка на доставка на стоките. Като първа стъпка се предвижда това да важи само за доставките между предприятия. В плана за действие също така се представят два възможни начина за предоставяне на по-голяма свобода на държавите членки за въвеждане на намалени данъчни ставки.

Започвайки през 2017 г. Комисията представи редица законодателни предложения, произтичащи от плана за действие. През юни 2018 г. Съветът прие директива, определяща постоянна минимална ставка на ДДС от 15 %. През декември 2018 г. Съветът прие законодателни актове относно: i) „временни решения“ (quick fixes) за подобряване на функционирането на настоящата система на ДДС до влизането в сила на новата система; ii) ДДС за електронните публикации; и iii) трансграничното административно сътрудничество в областта на ДДС. Още няколко предложения на Комисията се обсъждат в Съвета.

#### Г. Роля на Европейския парламент

Съгласно законодателството на ЕС в областта на ДДС, ролята на Парламента е ограничена до процедурата на консултация. През 2014 г. Парламентът прие [резолюция](#) относно предложението на Комисията за директива на Съвета за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на ДДС по отношение на стандартната справка-декларация за ДДС (впоследствие оттеглено). На 24 ноември 2016 г. Парламентът прие [резолюция](#) относно Плана за действие на Комисията, в която приветства намерението да бъде предложена окончателна система на ДДС и допълнителни мерки за борба срещу измамите. През март 2019 г. Парламентът прие доклад въз основа на работата на специалната комисия относно финансовите престъпления, данъчните измами и избягването на данъци (ТАХЗ), в който се разглеждат редица въпроси, свързани с ДДС.

## 2. АКЦИЗИ ВЪРХУ АЛКОХОЛА, ТЮТЮНЕВИТЕ ИЗДЕЛИЯ И ЕНЕРГИЯТА

### А. Правно основание

Член 113 от ДФЕС, както и член 192 от ДФЕС по отношение на данъчното облагане на енергията, за постигане на целите, посочени в член 191 от ДФЕС:

### Б. Цели

Ставките и структурите на акцизите варират в различните държави членки, което се отразява върху конкуренцията. Твърде големи разлики в акциза върху



определен продукт могат да доведат до данъчно мотивирани движения на стоки, загуба на приходи и измами. От началото на 70-те години на миналия век се правят опити за хармонизиране както на структурите, така и на ставките, но напредъкът е незначителен.

## **В. Постижения**

### **1. Общи правила**

С Директива 2008/118/ЕО относно общия режим на облагане с акциз се установява обща система за акцизните стоки с цел гарантиране на свободното им движение и по този начин на доброто функциониране на вътрешния пазар на ЕС. През май 2018 г. Комисията предложи преработка на Директива 2008/118/ЕО.

### **2. Алкохол**

Основен въпрос при данъчното облагане на алкохола е доколко различните продукти се конкурират. Комисията (СОМ(79)0261) и Съдът на ЕС (Дело 170/78, ССП 1985 г.) традиционно възприемат становището, че всички алкохолни напитки са малко или повече взаимозаменяеми и се конкурират помежду си. Едва през 1992 г. беше приета Директива 92/83/ЕИО, с която се установява кои продукти се облагат с акциз и методът, по който това се извършва. Тя е последвана от друга важна директива, 92/84/ЕИО. Предложение за директива за изменение на Директива 92/84/ЕИО (относно сближаването на акцизните ставки на алкохола и алкохолните напитки) беше оттеглено през март 2015 г., след като Съветът не успя да постигне съгласие по въпроса.

В рамките на платформата на Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT), Комисията извърши оценка на Директива 92/83/ЕИО и през май 2018 г. предложи изменение на директивата.

### **3. Тютюневи изделия**

Основната структура на акцизите върху тютюневите изделия е обединена в консолидираната Директива 2011/64/ЕС. Противно на първоначалните предложения на Комисията бяха определени само минимални ставки. Съществуват различни категории тютюневи изделия, подлежащи на данъчно облагане. При цигарите данъкът трябва да съчетава пропорционална („ad valorem“) ставка и специфичен акциз. Останалите тютюневи изделия се облагат с акциз ad valorem, със специфичен акциз, или с т.нар. смесен акциз.

Също както при акциза върху алкохола, оценката по REFIT разкри възможности за преразглеждане на съответната директива за тютюневите изделия. Съветът прикани Комисията да подготви евентуално законодателно предложение. През януари 2018 г., след извършване на оценка, Комисията реши да не предлага преразглеждане или изменение на Директива 2011/64/ЕС поради липса на данни.

### **4. Енергийни продукти (минерални масла, газ, електричество, алтернативна енергия, авиационно гориво)**

Основната структура на акцизите върху минералните масла в рамките на Общността беше установена през 1992 г. Както при алкохола и тютюна, и тук, противно на първоначалните планове (пълно хармонизиране), бяха определени



само минимални ставки. Предложенията на Комисията от 1997 г. бяха приети със значителни промени (Директива 2003/96/ЕО, дерогациите се определят в Директиви 2004/74/ЕО и 2004/75/ЕО).

Публикуваното през 2000 г. съобщение на Комисията относно данъчното облагане на авиационното гориво (COM(2000)0110) доведе единствено до задължителното освобождаване от облагане с акциз с Директива 2003/96/ЕО на доставките на енергийни продукти, които се използват като гориво във въздухоплаването, като изключение се прави за тези за частните полети за развлечение. С него за първи път се въвеждат разпоредби, които позволяват на държавите членки да облагат с данъци авиационно гориво за вътрешни полети и, посредством двустранни споразумения, да облагат с данъци гориво за полети в границите на Общността.

През 2001 г. се предлагат мерки за насърчаване на използването на биогорива, включително възможността за прилагане на намалена акцизна ставка, които са приети през 2003 г. с Директива 2003/30/ЕО.

#### **5. ДДС върху други горива**

През 2002 г. беше представено предложение относно начисляването на ДДС върху природния газ и електричеството, с което за място на данъчно облагане за предприятията се приема мястото, където е установен купувачът. За крайните потребители това би било мястото на потребление. Междувременно това предложение също беше прието (Директива 2003/92/ЕО).

#### **6. Наскоро предприети инициативи**

Последната инициатива на Комисията беше предложение за директива за данъчно облагане на енергийните продукти (COM(2011)0169), чиято цел беше да се модернизират разпоредбите за данъчно облагане на енергийни продукти. Тя би дала на държавите членки възможност да променят цялостните си данъчни структури по начин, който би допринесъл за растежа и заетостта чрез прехвърляне на данъчната тежест от труда към потреблението. Предложението беше оттеглено през май 2015 г.

#### **Г. Роля на Европейския парламент**

##### **1. Данъчно облагане на алкохол и тютюневи изделия**

В своята резолюция относно данъчната политика на ЕС от 2002 г. Парламентът изразява неодобрението си на политиката на Комисията в областта на данъците върху тютюневите изделия и алкохолните напитки и по-специално отхвърля хармонизацията във възходяща посока. През 2009 г. Парламентът изразява подкрепа за постепенно повишаване на данъците върху цигарите и другите тютюневи изделия, но не в степента, предлагана от Комисията.

##### **2. Данъчно облагане на минералните масла и енергията**

В своята резолюция от 2002 г. относно данъчната политика на ЕС Парламентът призовава за по-широко прилагане на принципа „замърсителят плаща“, особено в сектора на енергийните продукти. През октомври 2002 г. Парламентът дава положително становище по предложенията относно биогоривата и приема изменения, чиято цел е тяхното засилване. През 2012 г. Парламентът приема



[резолуция](#) относно предложението за Директива за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията, което по-късно е оттеглено.

Dražen Rakić  
05/2019

