EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 1.12.2010
COM(2010) 695 galīgā redakcija

ZAĻĀ GRĀMATA

Par PVN nākotni

Virzībā uz vienkāršāku, stabilāku un efektīvāku PVN sistēmu

{SEC(2010) 1455 galīgā redakcija}

SATURS

1. Ievads ... 3
2. Kāpēc par PVN sistēmu jādiskutē tieši tagad? ... 4
2.1. Pašreizējās sistēmas komplicētība ... 4
2.2. Vienotā tirgus darbības uzlabošana ... 5
2.3. Labāka ieņēmumu iekasēšana un sistēmas noturība pret krāpšanu ... 5
2.4. Tehnoloģiju un ekonomiskās vides izmaiņas ... 6
3. Risināmie jautājumi ... 6
4. Pārrobežu darījumu aplikšana ar PVN vienotā tirgū ... 6
4.1. Galīga kārtība, kurā nodoklis tiek uzlikts izcelsmes vietā ... 6
4.2. Alternatīva — nodokļa uzlikšana galamērķa dalībvalstī ... 7
4.3. Citi varianti ... 9
5. Citi svarīgi risināmie jautājumi ... 9
5.1. PVN sistēmas neitralitātes nodrošināšana ... 10
5.2. Cik liela harmonizācija vajadzīga vienotajā tirgū? ... 13
5.3. Birokrātisma samazināšana ... 15
5.4. Stabilāka PVN sistēma ... 19
5.5. Efektīva un moderna PVN sistēmas administrēšana ... 20
5.6. Citi jautājumi ... 21
6. Izsakiet savu viedokli! ... 22

ZAĻĀ GRĀMATA

Par PVN nākotni

Virzībā uz vienkāršāku, stabilāku un efektīvāku PVN sistēmu

1. IEVADS

Pievienotās vērtības nodoklis (PVN) pirmo reizi Eiropā parādījās 1954. gadā Francijā. 1967. gadā toreizējās Eiropas Ekonomikas kopienas dalībvalstis nolēma aizstāt savas nacionālās apgrozījuma nodokļa sistēmas ar kopēju PVN sistēmu. Kopš tā laika PVN ir ieviests apmēram 140[1] valstīs visā pasaulē.

Līdz 2008. gadam PVN ieņēmumi veidoja 21,4 % no ES dalībvalstu nodokļu ieņēmumiem (ieskaitot sociālā nodrošinājuma iemaksas) — par 12 % vairāk nekā 1995. gadā[2]. Tādējādi tas ir nozīmīgs valsts budžeta ieņēmumu avots; daudzās dalībvalstīs arī lielākais avots. 2008. gadā PVN ieņēmumi vidēji veidoja 7,8 % no dalībvalsts IKP, kas ir par gandrīz 13 % vairāk nekā 1995. gadā.

Finanšu un ekonomikas krīze daudzu dalībvalstu finansēs radīja nopietnas problēmas. Tā kā nesenā recesija izraisīja tiešo un ar īpašumu saistīto nodokļu ieņēmumu kritumu, daudzās dalībvalstīs turpmāk, visticamāk, PVN ieņēmumu īpatsvars kopējos ieņēmumos vēl augs.

Vairākas dalībvalstis nesen ir paaugstinājušas PVN likmi vai apsver šādu iespēju, ņemot vērā krīzes radīto konsolidācijas nepieciešamību vai ilgtermiņa pārvirzi no tiešajiem uz netiešajiem nodokļiem. Minēto pārorientāciju var pamatot ar patēriņa nodokļu relatīvo efektivitāti, jo patēriņš ir plašāka un stabilāka nodokļu bāze nekā peļņa un ienākumi. Pateicoties plašākai bāzei, var noteikt zemākas likmes, tādējādi samazinot nodokļu kropļojošo ietekmi un sekmējot izaugsmi un nodarbinātību.

Turklāt darba tirgus, uzkrājumus, patēriņa paradumus un publiskā sektora izdevumus turpmākajos gados ietekmēs sabiedrības novecošanās, tāpēc nāksies koriģēt nodokļu sistēmas. Finansējot labklājības valsti, iespējams, mazāk varēs paļauties uz darbaspēka nodokļiem un nodokļu ieņēmumiem no kapitāla ienākumiem (uzkrājumiem), un tas ir vēl viens iemesls pārorientēties uz netiešajiem nodokļiem.

Tagad, pēc 40 gadiem, vajadzētu kritiski pārskatīt PVN sistēmu, lai palielinātu tās saderību ar vienoto tirgu, spēju radīt ieņēmumus, uzlabojot tās ekonomisko efektivitāti un stabilitāti, un tās ieguldījumu citās politikas jomās, bet lai vienlaikus samazinātu atbilstības nodrošināšanas un iekasēšanas izmaksas. Šādi reformēta PVN sistēma var izrādīties svarīgs atbalsts, kas palīdzēs īstenot „Eiropa 2020" stratēģiju[3] un atgriezties pie izaugsmes, jo tai piemīt potenciāls sekmēt vienoto tirgu un

---

1 ESAO publikācija "Consumption Tax Trends 2008, VAT/GST and excise rates, trends and administrative issues", 23. lpp.

2 „Taxation trends in the European Union", 2010. gada izdevums, A pielikums, 7. un 8. tabula.

3 COM(2010) 2020, 3.3.2010., "Eiropa 2020. Stratēģija gudrai, ilgtspējīgai un integrējošai izaugsmei."

pārdomātu budžeta konsolidāciju dalībvalstīs. Lai ieviestu šādus uzlabojumus, vajadzīga visaptveroša PVN sistēma, kas var pielāgoties izmaiņām ekonomikas un tehnoloģiju vidē un kas ir pietiekami noturīga, lai spētu turēties pretī pēdējos gados pieredzētajiem krāpšanas satricinājumiem.

PVN sistēmai jābūt vienkāršākai, lai samazinātu tās darbības izmaksas nodokļa maksātājiem un nodokļu administrācijām, tādējādi palielinot tīro ieguvumu valsts kasē.

Turklāt pienācīgi jāņem vērā uzņēmumu ievērojamā loma PVN iekasēšanā, jo PVN ir patēriņa nodoklis, nevis uzņēmējdarbības nodoklis. PVN atbilstības izmaksas ir liels administratīvs slogs ES uzņēmumiem. Šī sloga samazināšana dotu ievērojamu ieguldījumu Eiropas uzņēmumu konkurētspējas paaugstināšanā.

Šie ir galvenie ES uzdevumi PVN jomā. Tie veicami unikālā situācijā — vienotā tirgū, kas garantē preču un pakalpojumu brīvu apriti starp dalībvalstīm un tika izveidots 1993. gadā, atceļot fiskālās kontroles uz robežām ES iekšienē.

Šīs zaļās grāmatas mērķis ir sākt plašu apspriešanos ar ieinteresētajām personām par PVN sistēmas darbību patlaban un par to, kāda tā veidojama turpmāk.

2. KĀPĒC PAR PVN SISTĒMU JĀDISKUTĒ TIEŠI TAGAD?

Pēdējos desmit gadus tika izmantota šāda pieeja — pakāpeniski vienkāršot un modernizēt pašreizējo PVN sistēmu. Tā deva pozitīvus rezultātus, taču nu ir sevi izsmēlusi.

Turklāt vairāki faktori liecina par to, ka tieši tagad vajadzīga plašāka viedokļu apkopošana.

2.1. Pašreizējās sistēmas komplicētība

PVN noteikumu komplicētība uzliek administratīvo slogu uzņēmumiem. PVN uzskaite veido gandrīz 60 % no kopējā administratīvā sloga, kas tika aprēķināts „Labāka regulējuma programmā”[4] ietvertajās 13 prioritārajās jomās. Uzņēmēji uzskata, ka tādējādi ES zaudē savu pievilcību investoru acīs[5].

Bažas sagādā sistēmas pamatelementi, piemēram, pienākumi, atskaitījumi un likmes. Īpaši šo slogu izjūt MVU, kas nevar vienmēr atļauties nodokļu konsultācijas par aizvien sarežģītākiem PVN noteikumiem.

---

4 COM(2009) 544, 22.10.2009., “Rīcības programma administratīvā sloga samazināšanai Eiropas Savienībā un samazinājuma plāni pa nozarēm un pasākumi 2009. gadā”, aprēķinu pētījumi http://ec.europa.eu/ enterprise/policies/better-regulation/documents/ab_studies_2009_en.htm.

5 2009. gada 20. oktobra nostājas dokuments par partnerību godīgai un efektīvai PVN sistēmai, *Businesseurope*.

2.2. Vienotā tirgus darbības uzlabošana

Iekšzemes darījumi un darījumi ES iekšienē[6] PVN nolūkā joprojām tiek šķirti, un tas var apgrūtināt vienotā tirgus funkcionēšanu. Turklāt dalībvalstīs tiek izmantotas dažādas ES PVN tiesību aktos paredzētās iespējas un atkāpes, tāpēc noteikumi ES valstīs atšķiras.

Komisijas paziņojumā „Eiropa 2020: stratēģija gudrai, ilgtspējīgai un integrējošai izaugsmei" uzsvērts, cik svarīgs ir spēcīgāks, dziļāks un plašāks vienotais tirgus. Reformēt PVN noteikumus „tā, lai tie būtu vienotajam tirgum labvēlīgi" bija viens no ieteikumiem ziņojumā, ko pēc Komisijas priekšsēdētāja Žozē Manuela Barrozu pieprasījuma 2010. gada maijā iesniedza profesors Mario Monti un kurā tika iezīmēta visaptveroša stratēģija vienotā tirgus sekmēšanai[7].

Aktā par vienoto tirgu ir izklāstītas vairākas iniciatīvas, tostarp izveidot uzņēmumiem labvēlīgu tiesisko un fiskālo vidi, lai samazinātu administratīvo slogu un sekmētu pārrobežu darbību. Šajā ziņā būtisks elements ir PVN[8].

2.3. Labāka ieņēmumu iekasēšana un sistēmas noturība pret krāpšanu

PVN sistēma ar plašu bāzi un ideālā gadījumā vienotu likmi tuvotos vīzijai — tīrs patēriņa nodoklis ar pēc iespējas mazākām atbilstības izmaksām. Taču standarta likme attiecas tikai uz aptuveni divām trešdaļām ES kopējā patēriņa. Atlikušajai trešdaļai piemēro dažādas atkāpes vai samazinātas likmes[9]. Tajās ES dalībvalstīs, kas ietilpst arī ESAO, faktiskie PVN ieņēmumi vidēji veido tikai 55 % no ieņēmumiem, ko teorētiski varētu iekasēt, ja visam galapatēriņam piemērotu standarta nodokļa likmi. Citās ESAO valstīs, piemēram, Japānā, Dienvidkorejā vai Šveicē, ir efektīvākas PVN sistēmas, kur šī attiecība ir apmēram 73 %[10].

2008. gadā dalībvalstīs tika iekasēti kopējie PVN ieņēmumi apmēram 862 miljardu euro apmērā. Pētījumā[11] aprēķināts, ka ES neiekasētais PVN (starpība starp faktiskajiem PVN ieņēmumiem un summu, ko dalībvalstīm teorētiski vajadzētu saņemt, pamatojoties uz to tautsaimniecību) ir 12 % no teorētiskajiem PVN ieņēmumiem 2006. gadā, un dažām dalībvalstīm šis īpatsvars ir virs 20 %. Papildus nodokļu apiešanai un zaudējumiem maksātnespējas gadījumos neiekasēto PVN veido arī krāpniecība, pie kā daļēji vainojami pašreizējo noteikumu endēmiskie trūkumi, kas ļauj pirkt preces un pakalpojumus pāri robežām bez PVN.

---

6 Šeit izmantots termins „ES iekšienē", jo pēc Lisabonas līguma stāšanās spēkā PVN tiesību aktos bieži lietoto un definēto terminu "Kopienas iekšienē" vairs nevajadzētu izmantot. Jēdziens joprojām ir tas pats.

7 *"A new strategy for the single market: at the service of Europe's economy and society"* http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf.

8 COM(2010) 608, 27.10.2010.

9 „Copenhagen Economics" pētījums "Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union", noslēguma ziņojums, 21.6.2007.

10 ESAO, op.cit., 69. lpp.

11 Pētījums, kurā aprēķināts un analizēts neiekasētais PVN 25 ES dalībvalstīs, Komisijas vārdā veicis *Reckon LLP*.

2.4. Tehnoloģiju un ekonomiskās vides izmaiņas

ES PVN sistēma attīstās lēni, salīdzinot ar tehnoloģiju un ekonomisko vidi, kur strauji mainās uzņēmējdarbības modeļi, pieaug jauno tehnoloģiju izmantojums, arvien svarīgāki kļūst pakalpojumi — tie šobrīd veido apmēram 70 % no ekonomiskās aktivitātes — un ekonomika kopumā globalizējas.

Taču šīs tehnoloģiju izmaiņas var izmantot kā iespēju radīt jaunus un alternatīvus veidus PVN iekasēšanai, lai samazinātu slogu un PVN zudumus. Pašreizējais iekasēšanas modelis kopš PVN ieviešanas nav būtiski mainījies.

3. RISINĀMIE JAUTĀJUMI

Apspriedes par PVN nākotni ir sadalītas divās plašās daļās.

Pirmā no tām attiecas uz principiem, kā ar nodokli apliek darījumus ES iekšienē, un uz šiem principiem vajadzētu balstīties ES PVN sistēmai, kas ir pilnībā pielāgota vienotajam tirgum. Otra daļa ir jautājumi, kas jārisina neatkarīgi no varianta, kuru izvēlamies piemērot darījumiem ES iekšienē.

Plašāks un tehniski sīkāks izklāsts par vairākiem tematiem, kas skarti šajā dokumentā, atrodas Komisijas dienestu darba dokumentā http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm.

4. PĀRROBEŽU DARĪJUMU APLIKŠANA AR PVN VIENOTĀ TIRGŪ

4.1. Galīga kārtība, kurā nodoklis tiek uzlikts izcelsmes vietā

Jau vienojoties par pirmajiem PVN tiesību aktiem ES mērogā, tika nolemts, ka jāievieš PVN sistēma, kas ir piemērota vienotajam tirgum un kas darbojas visās dalībvalstīs kopā tāpat kā vienā valstī.

PVN direktīvā[12] joprojām ir noteikts, ka pašreizējā dalībvalstu savstarpējās tirdzniecības aplikšana ar nodokļiem ir pārejas perioda pasākums un ka tā jāaizstāj ar galīgo režīmu, balstoties uz principu par nodokļa uzlikšanu piegādāto preču vai sniegto pakalpojumu izcelsmes dalībvalstī.

Taču 1987. gada mēģinājums izpildīt minēto apņemšanos, par pamatu izmantojot fizisko preču plūsmu, cieta neveiksmi. Tikpat nesekmīgs bija alternatīvs priekšlikums 1996. gadā, kas paredzēja balstīties uz piegādātāja reģistrācijas vietu.

Iemesli, kāpēc aplikšana ar nodokli izcelsmes dalībvalstī līdz šim nav izrādījusies pieņemama, acīmredzot ir šādi.

- Lai nodokļa likmju atšķirības neietekmētu ne privātpersonas, ne uzņēmuma lēmumu par iegādes vietu, vajadzīga ievērojama PVN likmju harmonizācija, jo

[12] Padomes 2006. gada 28. novembra Direktīva 2006/112/EK par kopējo pievienotās vērtības nodokļa sistēmu.

PVN maksājumi, pat ja tie beigās ir atskaitāmi, ietekmē naudas plūsmu. Taču jāpiebilst, ka pēdējos gados ir vērojama standarta PVN likmju tuvināšanās.

- Lai nodrošinātu PVN ieņēmumu uzkrāšanos patēriņa dalībvalstī, vajadzīga mijieskaita sistēma. Šo šķērsli var pārvarēt jaunās informācijas tehnoloģijas, kas nebija pieejamas iepriekšējo apspriežu laikā.

- Ievērojamas daļas savu PVN ieņēmumu iekasēšana dalībvalstij būs jāuztic citām dalībvalstīm.

2007. gada jūnijā, diskutējot par PVN krāpšanas apkarošanu, Padome aicināja Komisiju vēlreiz izskatīt iespējas izveidot PVN sistēmu, kuras pamatā ir preču aplikšana ar nodokli to piegādes sākumpunktā.

Lai risinātu jautājumu par atšķirīgajām PVN likmēm, Komisija analizēja modeli, kurā piegādes nodokļa maksātājam ES iekšienē tiktu apliktas ar nodokļa likmi 15 % un galamērķa dalībvalsts vai nu iekasētu papildu PVN no pircēja, lai sasniegtu piemērojamo likmi, vai atmaksātu pārmaksāto PVN.

Taču Padome neatbildēja uz Komisijas aicinājumu apliecināt interesi par aprēķiniem, lai varētu sīkāk analizēt šādu režīmu.

Tikmēr jaunās direktīvas, ar kurām nosaka nodokļa piemērošanas vietu noteiktiem darījumiem[13], ir skaidri atkāpušās no principa nodokli uzlikt izcelsmes dalībvalstī un paredz, ka nodokļa uzlikšanas vieta ir patēriņa vieta vai pircēja reģistrācijas vieta.

4.2. Alternatīva — nodokļa uzlikšana galamērķa dalībvalstī

Galvenā īpatnība, kas rodas, uzliekot nodokli galamērķa vietā, ir PVN uzkrāšanās tieši patēriņa dalībvalstī, ievērojot šīs valsts likmes un atbrīvojumus, un tādējādi tiek atrisināti galvenie iebildumi pret nodokļu uzlikšanu izcelsmes vietā.

Sarežģītākais uzdevums, kas šādā sistēmā jāatrisina, ir nodrošināt konsekventu pieeju piegādēm ES iekšienē un piegādēm attiecīgajā dalībvalstī. Līdzvērtīgu attieksmi var panākt, vai nu apliekot ar nodokli piegādes ES iekšienē, vai faktiski likvidējot PVN piemērošanu darījumiem dalībvalsts iekšienē, izmantojot vispārēju apgrieztās maksāšanas sistēmu (kurā PVN nomaksas saistības ir nodokļa maksātājam, kas saņem piegādi). Vēl viens jautājums — vai tiešām ir vajadzīga līdzvērtīga attieksme, un, ja nav vajadzīga, ciktāl var pieļaut atšķirības, neapdraudot vienotā tirgus darbību un nepieļaujot krāpšanu pārrobežu darījumos.

4.2.1. Pašreizējās sistēmas principu saglabāšana

Pašreizējā PVN sistēmā tiek nodalīti darījumi starp nodokļa maksātājiem (uzņēmumu savstarpējie darījumi jeb „B2B” — *business to business*) un piegādes galapatērētājiem (uzņēmumu darījumi ar patērētājiem jeb “B2C” — *business to consumer*).

---

[13] Elektroniski pakalpojumi, ko trešās valstis sniedz ES privātpersonām (Direktīva 2002/38/EK), elektroenerģijas un dabasgāzes piegādes (Direktīva 2003/92/EK), pakalpojumu sniegšana (Direktīva 2008/8/EK).

B2B pārrobežu darījumos gan attiecībā uz precēm, gan pakalpojumiem vispārīgais princips ir nodokļa uzlikšana, ievērojot galamērķa dalībvalsts likmi un nosacījumus (vietā, kur pienāk preces, vai, pakalpojumu gadījumā, vietā, kur reģistrēts pircēja uzņēmums), un pircējs maksā PVN valsts kasē. Rezultātā preču un pakalpojumu piegāžu aplikšana ar nodokli atšķiras atkarībā no tā, vai piegāde ir valsts iekšienē vai ES iekšienē. Šāds sadalījums sarežģī situāciju un paver iespējas krāpšanai.

B2C piegādes parasti apliek ar nodokli dalībvalstī, kurā pārdod preces vai kurā ir reģistrēts piegādātājs. Taču, lai novērstu konkurences kropļošanas risku, piegādes aplikšanai ar nodokli galamērķī piemēro īpašu kārtību, kas uzliek ievērojamus pienākumus piegādātājiem (preču vai dažu pakalpojumu tālpārdošanā) vai pircējiem (piemēram, pirkumi, ko veic no nodokļa atbrīvoti nodokļa maksātāji, jo īpaši mazie uzņēmumi, vai juridiskās personas, kas nav nodokļa maksātāji, jaunu transportlīdzekļu iegāde).

Taču šai sistēmai ir priekšrocības. Dalībvalstīm tā garantē zināmu politisko brīvību un fiskālo suverenitāti PVN administrēšanā. Pircējiem, kas ir uzņēmumi, B2B pārrobežu darījumos nerodas īpašas PVN problēmas; tiem varētu būt pat dažas priekšrocības, jo nav vajadzīgs PVN finansējums avansā.

Lielākais slogs ir piegādātājam, kam savā dalībvalstī jāpamato atbrīvojums (piegādājot preces) vai neaplikšana ar nodokli (pakalpojumiem), jāsniedz papildu atskaites un jāievēro arvien stingrākas formalitātes, ko ievieš krāpšanas apkarošanai — birokrātisms pārrobežu darījumos pastāvīgi pieaug. Turklāt nodokļu administrācijas var apstrīdēt atbrīvojumu vai neaplikšanu ar nodokli, ja krāpšana notikusi citā tirdzniecības ķēdes posmā, un tiesību aktus ievērojošiem uzņēmumiem var kļūt aizvien grūtāk nodrošināties pret šādu risku.

Lai saglabātu pašreizējā PVN režīma pamatprincipus, rūpīgi jāpārskata un jāpilnveido to piemērošana saistībā ar tiesisko noteiktību un administratīvo slogu darījumiem ES iekšienē.

4.2.2. Apgrieztās maksāšanas mehānisma vispārēja izmantošana

Darījumus valsts iekšienē un ES iekšienē var pielīdzināt, iekšzemes B2B darījumiem piemērojot apgrieztās maksāšanas mehānismu. Tas palīdzētu risināt pašreizējās PVN sistēmas endēmisko neaizsargātību pret krāpšanu. No otras puses, šāda sistēma ietver papildu pārbaudes un atskaites iekšzemes darījumiem, lai ierobežotu krāpniecības pārvirzi uz mazumtirdzniecības līmeni, jo tiktu likvidēts dalīta maksājuma princips, kuru uzskata par lielāko PVN priekšrocību.

Komisija šādas sistēmas ieviešanas iespējas pētīja 2008. gadā[14]. Tika secināts, ka apgrieztās maksāšanas principu nevajadzētu izslēgt, taču to nav iespējams ieviest kā izvēles variantu, neietekmējot vienotā tirgus darbību. Komisija piedāvāja apsvērt pilotprojekta īstenošanas iespējas, lai pārbaudītu, kā darbojas obligāta vispārēja apgrieztās maksāšanas sistēma. Komisija savu viedokli nav mainījusi, taču labi apzinās šāda projekta administratīvās un ekonomiskās sekas.

---

[14] COM(2008) 109, 22.2.2008. un SEC(2008) 249, 22.2.2008.

4.2.3. Nodoklis preču un pakalpojumu piegādēm ES iekšienē

Darījumus valsts iekšienē un ES iekšienē var pielīdzināt arī šādi — darījumus ES iekšienē apliek ar nodokli pēc galamērķa dalībvalsts likmes un noteikumiem.

Tādējādi tiktu atjaunots dalītā maksājuma princips pārrobežu darījumos un risināta pašreizējās sistēmas endēmiskā nenoturība pret krāpšanu. No otras puses, šāds risinājums būtiski palielinātu tādu darījumu skaitu, kur nodokļa maksātājs ir atbildīgs par PVN nomaksu dalībvalstī, kas nav viņa reģistrācijas valsts.

Uzliekot nodokli piegādēm ES iekšienē, galamērķa vietu var noteikt divējādi:

- precēm — kā piegādes galapunktu, ievērojot preču fizisko plūsmu, un pakalpojumiem — kā pircēja reģistrācijas vietu, kas jau patlaban ir parasti ievērotais princips;

- kā pircēja reģistrācijas vietu, gan attiecībā uz precēm, gan uz pakalpojumiem.

Tā kā par piegādēm ES iekšienē iekasētais PVN uzkrātos galamērķa dalībvalstī, izcelsmes dalībvalstī būtu vajadzīga efektīva vienas pieturas aģentūra, kuras funkcijās ietilptu PVN saistības dalībvalstīs, kurās piegādātājs nav reģistrēts.

Minētās pārmaiņas skartu gan uzņēmumus, gan nodokļu administrācijas. Nodokļu iekasēšana par piegādēm ES iekšienē ietekmētu abu pušu naudas plūsmu, kā arī nāktos pilnībā pārskatīt prasības par atskaitēm. Komisija vēl nav veikusi sīku analīzi par šādu sistēmu, taču ir gatava šīs iespējas izskatīt sīkāk.

4.3. Citi varianti

Komisija apzinās, ka publiskajā telpā izskanējušas diskusijas arī par citām iespējām, kas atšķiras no iepriekš minētajām. Tās netiek svītrotas no apspriežamo risinājumu saraksta, bet, tā kā vairums no citiem risinājumiem ir tikai varianti, šajā posmā tos sīkāk neizskatīsim.

1. jautājums. Vai pašreizējie noteikumi par PVN uzlikšanu tirdzniecībai ES iekšienē ir pietiekami piemēroti vienotajam tirgum vai drīzāk kavē izmantot vienotā tirgus priekšrocības?
2. jautājums. Ja tie ir kavēklis, kāda, jūsuprāt, būtu piemērotākā PVN sistēma piegādēm ES iekšienē? Vai aplikšana ar nodokli izcelsmes dalībvalstī joprojām ir aktuāls un sasniedzams mērķis?

5. CITI SVARĪGI RISINĀMIE JAUTĀJUMI

Šajā nodaļā apskatīti galvenie jautājumi, kas jārisina vēl papildus nodokļa uzlikšanai darījumiem ES iekšienē, lai izveidotu stabilu, vienkāršāku un efektīvāku PVN sistēmu vienotajā tirgū. Jautājumi attiecas uz pašreizējo sistēmu.

5.1. PVN sistēmas neitralitātes nodrošināšana

5.1.1. PVN piemērošanas joma

Noteikumi, ko piemēro publisko tiesību subjektiem, paredz atšķirīgu PVN piemērošanu līdzīgiem darījumiem atkarībā no piegādātāja statusa. Privatizācijas tendence dalībvalstīs un atteikšanās no tradicionāli publiskā sektora veiktu darbību regulēšanas ir izraisījusi vēl lielākas atšķirības. Parādījušās jaunas sadarbības formas starp publiskā sektora iestādēm un privāto sektoru (publiskā un privātā sektora partnerības), ar kurām nodrošina infrastruktūru un stratēģiskos sabiedriskos pakalpojumus, piemēram, ceļus, dzelzceļus, skolas, slimnīcas, cietumus, ūdensapgādi un atkritumu apsaimniekošanu.

Ja publiskās iestādes ir atbrīvotas no nodokļa vai uz tām PVN noteikumi neattiecas, rodas stimuls ierobežot ārpakalpojumu izmantošanu, lai nevajadzētu maksāt neatskaitāmu PVN. Tādējādi PVN kļūst par faktoru, kas ietekmē investīciju un līdzekļu tērēšanas lēmumus.

Komisija nesen sāka pētījumu par PVN sociālo un ekonomisko ietekmi uz publisko tiesību subjektiem un iespējamiem risinājumiem. Viena no iespējām ir attiecināt PVN uz visām publisko iestāžu darbībām un sagatavot sarakstu ar darbībām, uz kurām tas neattiecas. Cita iespēja — precizēt un modernizēt nosacījumus, kad uz publiskajām iestādēm vairs nevar neattiecināt PVN.

Par PVN piemērošanu holdinga uzņēmumu darījumiem, kas jo īpaši attiecas uz akciju pārvaldību vai naudas līdzekļu pārvaldības funkcijām, Eiropas Savienības Tiesa ir sniegusi dažas vadlīnijas, taču praksē piemērošana joprojām sagādā grūtības. Viens no variantiem ir tiesiskās situācijas precizēšana PVN direktīvā.

3. jautājums. Vai pašreizējie PVN noteikumi, kas attiecas uz publisko tiesību subjektiem un holdinga uzņēmumiem, ir pieņemami, jo sevišķi nodokļu neitralitātes ziņā? Ja ne, kāpēc? 4. jautājums. Ar kādām citām ar PVN piemērošanas jomu saistītām problēmām nākas saskarties? 5. jautājums. Kas jādara, lai minētās problēmas atrisinātu?

5.1.2. Atbrīvojumi no PVN

Atbrīvojumi ir pretrunā plašas bāzes PVN principam. Iespējams, daudzi no esošajiem atbrīvojumiem vairs nav pamatoti. Nodokļa bāzes paplašināšana, samazinot atbrīvojumu skaitu, paaugstinātu nodokļa efektivitāti un neitralitāti un varētu kalpot kā alternatīva PVN likmju paaugstināšanai.

PVN direktīva nošķir atbrīvojumus konkrētām darbībām sabiedrības interesēs (piemēram, ar sociālu, izglītības un kultūras pamatojumu) un atbrīvojumus citām darbībām, piemēram, tehnisku apsvērumu dēļ saistībā ar PVN piemērošanu pakārtotiem darījumiem (finanšu pakalpojumi un azartspēles) vai mijiedarbību ar citiem nodokļiem (darījumi, kas saistīti ar nekustamo īpašumu).

Šie atbrīvojumi ir jāpārskata, jo īpaši ņemot vērā izmaiņas ekonomikā un tehnoloģijās.

Tas attiecas arī uz atbrīvojumiem, kurus dalībvalstis var turpināt piemērot tāpēc, ka tie bija spēkā 1978. gada 1. janvārī vai pievienošanās dienā. Piemēram, var turpināt atbrīvot no nodokļa pasažieru pārvadājumu pakalpojumus atkarībā no izmantotā transporta veida. Cita atkāpe ļauj dalībvalstīm uzlikt PVN darījumiem, uz kuriem bez šīs atkāpes attiektos atbrīvojums. Tas vājina kopējās PVN sistēmas mērķi.

Kas attiecas uz priekšlikumiem par pasta pakalpojumu atbrīvojumiem un par finanšu un apdrošināšanas pakalpojumu atbrīvojumiem[15], apspriedes vēl nav beigušās. Atbrīvojumi sabiedrības interesēs tiks apskatīti pētījumā par publiskajām iestādēm (skatīt 5.1.1. punktu, trešo rindkopu).

6. jautājums. Kurus no pašreiz spēkā esošajiem PVN atbrīvojumiem nevajadzētu saglabāt? Paskaidrojiet, kāpēc tie ir problemātiski. Vai ir kādi atbrīvojumi, kurus vajadzētu saglabāt? Kāpēc?

7. jautājums. Vai pašreizējā sistēma, kā nodoklis tiek piemērots pasažieru pārvadājumiem, rada problēmas nodokļu neitralitātes ziņā vai citu iemeslu dēļ? Vai PVN vajadzētu piemērot pasažieru pārvadājumiem neatkarīgi no izmantotā transporta veida?

8. jautājums. Kas jādara, lai minētās problēmas atrisinātu?

5.1.3. Atskaitījumi

Lai nodoklis būtu uzņēmumiem neitrāls, būtiskas ir tiesības atskaitīt iepriekšējā stadijā samaksāto PVN. Svarīgākais faktors ir robeža, ciktāl PVN ir atskaitāms. Tāpat pie faktoriem jāmin tas, kad un kā PVN atskaita.

Lai panāktu neitralitāti, PVN par precēm un pakalpojumiem, ko izmanto ar nodokļiem apliekamās saimnieciskās darbībās, jābūt pilnībā atskaitāmam. Nav vienkārši to panākt un tādējādi piedāvāt līdzvērtīgus noteikumus uzņēmumiem visā ES gadījumos, kad preces vai pakalpojumi tiek izmantoti vairākiem mērķiem (ar nodokli apliekamās darbībās, no nodokļa atbrīvotās darbībās un citiem mērķiem, kas nav saimnieciskas darbības) un izmantojuma maiņa notiek preču vai pakalpojumu saimnieciskās izmantošanas laikā.

Atskaitīšanas tiesības ir jāierobežo, ja preces vai pakalpojumus izmanto arī ar saimniecisko darbību nesaistītiem mērķiem (galvenokārt privātam patēriņam). Gadījumos, kad attiecību starp izmantošanu saimnieciskām un privātām vajadzībām noteikt ir sarežģīti vai pat neiespējami, viens risinājums ir vienotas likmes ierobežojumi, taču tiem jāatbilst ekonomiskajai realitātei un tos nedrīkstētu izmantot, lai gūtu papildu ieņēmumus.

Atskaitījuma tiesības rodas piegādes brīdī neatkarīgi no tā, vai pircējs par precēm vai pakalpojumiem ir samaksājis. Šis noteikums var radīt naudas plūsmas priekšrocības, jo īpaši maksājumu kavētājiem, bet viss slogs paliek piegādātājiem, kas parasti ir

[15] COM(2003) 234, 5.5.2003., COM (2007) 746, 28.11.2007.

MVU. Neitralitāti attiecībā pret visiem iesaistītajiem naudas plūsmas ziņā var panākt, pamatojot PVN sistēmu uz maksājumiem (naudas līdzekļu uzskaites princips), tā lai PVN maksātu un atskaitītu tad, kad saņemta maksa par piegādi. Šāda sistēma arī ierobežotu PVN zaudējumus pircēju maksātnespējas dēļ.

Parasti PVN atskaita, no maksājamā PVN atrēķinot atskaitāmo PVN. Ja rezultātā nodokļa maksātājam rodas tiesības uz PVN atmaksu, nodokļu administrācijas izmanto dažādas pieejas, jo atmaksu gadījumā rodas krāpšanas risks. Taču risku nedrīkstētu izmantot kā iemeslu nepamatotai atskaitīšanas tiesību novilcināšanai.

Turklāt kompensācijas shēmas uzņēmumiem, kas reģistrēti citā dalībvalstī, sarežģī un aizkavē faktisko PVN atskaitīšanu. Risinājums varētu būt vienas pieturas aģentūras mehānisms, kurā vienā dalībvalstī samaksāto PVN iepriekšējā stadijā varētu atrēķināt no tajā maksājamā PVN.

9. jautājums. Kādas ir lielākās problēmas atskaitīšanas tiesību ziņā? 10. jautājums. Kādas izmaiņas, jūsuprāt, uzlabotu neitralitāti un godīgumu iepriekšējās stadijās samaksātā PVN atskaitīšanas noteikumos?

5.1.4. Starptautiskie pakalpojumi

Globalizācijas, deregulācijas un sakaru tehnoloģiju attīstības rezultātā pieaug starptautisko pakalpojumu nozīme, kas acīmredzami ietekmē PVN. Lai izvairītos no dubultas nodokļu uzlikšanas vai nodokļu neuzlikšanas šādiem pakalpojumiem, vajadzīgas starptautiskas vienošanās par izmantojamām metodēm, un šajā ziņā ievērojamu darbu veic ESAO.

Papildus nodokļu tiesiskās noteiktības nodrošināšanai patēriņa valstī vēl aktuāls ir jautājums par PVN piemērošanas pareizības pārbaudi. Tas jo īpaši attiecas uz elektroniski sniegtiem B2C pakalpojumiem, piemēram, tiešsaistē izplatītu programmatūru un mūziku, jo šajos gadījumos PVN iekasēšana balstās uz brīvprātīgu noteikumu ievērošanu, ja piegādātājs ir ārpus ES. Jāšaubās, vai šāda situācija ir ilgtermiņā pieņemama ES piegādātājiem un dalībvalstu budžetiem, ņemot vērā tās ietekmi uz neitralitāti un konkurenci.

Viens no izskatāmajiem virzieniem ir mudinājums nodokļu iestādēm iesaistīties PVN sadarbībā starptautiskā līmenī. Alternatīva, kas pirmajā acumirklī šķiet mazāk pievilcīga, bet kas tiek apsvērta dažās jurisdikcijās ārpus ES, piemēram, Kanādā, ir izskatīt iespējas iekasēt PVN no privātiem pircējiem, piemēram, pārbaudot tiešsaistes maksājumus.

Pastāv bažas arī par neitralitāti un pārredzamību nodokļu piemērošanā pakalpojumiem starptautiskās uzņēmumu grupās, jo tā atšķiras atkarībā no izvēlētās juridiskās struktūras (filiāle/ mātesuzņēmums vai meitasuzņēmums/ mātesuzņēmums), nevis pakalpojuma būtības.

11. jautājums. Kādas ir galvenās problēmas, piemērojot pašreizējos PVN noteikumus starptautiskiem pakalpojumiem, attiecībā uz konkurenci, nodokļa neitralitāti un citiem faktoriem?

12. jautājums. Kas jādara, lai minētās problēmas atrisinātu? Vai nepieciešama ciešāka koordinācija starptautiskā līmenī?

5.2. Cik liela harmonizācija vajadzīga vienotajā tirgū?

Pārskatot PVN sistēmu, jāapzina, no vienas puses, ciktāl ir svarīgi panākt lielāku harmonizāciju, lai uzlabotu vienotā tirgus darbību un samazinātu uzņēmumu atbilstības izmaksas, un, no otras puses, cik liela elastība dalībvalstīm vajadzīga, nenovirzoties no šiem mērķiem.

5.2.1. Juridiskais process

PVN harmonizācijas juridiskajā pamatā[16] paredzēta vienprātība, bet nav precizēts, kāds juridiskais instruments šim mērķim jāizmanto. Izmantojot Padomes direktīvas, dalībvalstis iegūst zināmu brīvību ES PVN noteikumu transponēšanā valsts tiesību aktos, ņemot vērā šī instrumenta juridiskās īpatnības. Taču rezultātā bieži vien PVN tiesību normas dažādās dalībvalstīs atšķiras. Ja tiktu izmantotas Padomes regulas, nevis direktīvas, tiktu panākta lielāka harmonizācija, kas ļautu ES izvairīties no nodokļu dubultas uzlikšanas vai nodokļu neuzlikšanas vai noteikt PVN saistības nereģistrētiem uzņēmumiem.

Arī ES pasākumi, ar ko īsteno PVN direktīvu, jāpieņem vienprātīgi. Ir izrādījies, ka šī mehānisma (izmantojot Padomes regulu) pielietošana jaunu PVN direktīvas grozījumu precizēšanai īsi pirms to stāšanās spēkā nav efektīva. Rezultātā uzņēmumiem bieži vien trūkst vadlīniju par jaunu noteikumu praktisku piemērošanu.

Viens risinājums būtu ļaut Komisijai pieņemt īstenošanas lēmumu, saņemot dalībvalstu vairākuma piekrišanu. Komisija agrāk ir šādu priekšlikumu izteikusi[17], ierosinot mainīt PVN komitejas lomu, taču tas neguva atbalstu Padomē.

Ne tik efektīvā, alternatīvā veidā šo problēmu var risināt, ja Komisija informācijas nolūkā sniedz skaidrojumus par to, kā saprotami grozījumi PVN noteikumos.

Uz nepareizu PVN direktīvas grozījumu transponēšanu, protams, var reaģēt ar pārkāpumu novēršanas procedūrām. Taču šādi ne vienmēr var panākt drīzu risinājumu uzņēmumu praktiskas dabas problēmām. No minētajām situācijām var izvairīties, ja jaunos noteikumus transponē krietni pirms to stāšanās spēkā. Varētu paredzēt valstu īstenošanas procesu vienkāršošanu un saskaņošanu ES līmenī.

13. jautājums. Vai kādas no ES PVN tiesību aktu normām būtu jāpieņem ar Padomes regulu, nevis direktīvu? Ja jā, kuras?

14. jautājums. Vai īstenošanas noteikumus vajadzētu noteikt Komisijas lēmumā?

15. jautājums. Ja to panākt nav iespējams, vai vadlīnijas par jaunām ES PVN tiesību normām noderētu arī tad, ja tās dalībvalstīm nav juridiski saistošas? Vai jums ir kādi argumenti pret šādu vadlīniju izdošanu?

---

16 Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD) 113. pants.

17 COM(97) 325, 25.6.1997.

16. jautājums. Skatoties plašāk: ko vajadzētu darīt, lai uzlabotu likumdošanas procesu, tā pārredzamību un interesēto personu iesaisti procesā, sākot no pirmās stadijas, priekšlikuma sagatavošanas, līdz pēdējai — īstenošanai dalībvalstīs?

5.2.2. *Atkāpes un ES spēja ātri reaģēt*

Dalībvalstis var pieteikt individuālas atkāpes, lai vienkāršotu PVN iekasēšanas procedūru, nepieļautu noteiktu veidu nodokļu nemaksāšanu vai izvairīšanos no nodokļa maksāšanas, pieņemot konkrētus pagaidu pasākumus, kas ir piemēroti attiecīgās valsts situācijai[18].

Rezultātā dalībvalstīs ir izveidojušies fragmentāri, īpaši un mainīgi noteikumi, kas komplicē PVN sistēmu, jo īpaši uzņēmumiem, kuri darbojas vairāk nekā vienā dalībvalstī, un tiek pārkāpts princips par līdzvērtīgiem noteikumiem visiem ES uzņēmumiem.

Turklāt jaunākā pieredze ar organizētām krāpšanas shēmām liecina, ka atkāpju piešķiršanas procedūra ne vienmēr ir pietiekami elastīga, lai nodrošinātu tūlītēju un atbilstošu reakciju. Viens no virzieniem ir piešķirt Komisijai vairāk pilnvaru steidzamības kārtā lemt par profilaktiskām un pagaidu atkāpēm, lai risinātu krāpšanu, ja dalībvalsts iesniedz pamatotu pieprasījumu.

17. jautājums. Vai jūs esat sastapušies ar grūtībām, ko rada dalībvalstīm piešķirtās atkāpes? Raksturojiet šīs grūtības.

18. jautājums. Vai pašreizējā individuālu atkāpju piešķiršanas sistēma ir apmierinoša? Ja nē, kā to varētu uzlabot?

5.2.3. *PVN likmes*

Lai izveidotu „galīgu" PVN sistēmu, kuras pamatā ir aplikšana ar nodokli izcelsmes valstī, vajadzīga lielāka PVN likmju harmonizācija, salīdzinot ar pašreizējo sistēmu, kuras pamatā ir aplikšana ar nodokli galamērķī, kas dalībvalstīm piedāvā lielāku elastību vienotā tirgus prasību robežās.

Pastāv uzskats, ka no ekonomiskās efektivitātes palielināšanas viedokļa ideāls risinājums ir vienotas PVN likmes piemērošana visām precēm un pakalpojumiem[19]. Vienlaikus bieži izskan arī argumenti par labu samazinātu likmju piemērošanai, jo īpaši veselības, kultūras un vides aizsardzības apsvērumu dēļ, lai nodrošinātu vieglāku un līdztiesīgāku piekļuvi izglītības un kultūras saturam un stimulētu ekoinovācijas un uz zināšanām balstītu resursu ziņā efektīvu izaugsmi[20].

Šķiet, ka pašreizējās PVN standarta likmju atšķirības ES un dažu dalībvalstu piemērotās samazinātās likmes vienoto tirgu nekropļo. Galvenais šādas situācijas

---

18 Šobrīd spēkā esošo atkāpju saraksts publicēts http://ec.europa.eu/taxation_customs/ taxation/vat/key_documents/table_derogations/index_en.htm.

19 "Copenhagen Economics", op. cit.

20 2008. gada sabiedriskās apspriešanās par PVN samazināto likmju tiesību aktu pārskatīšanu „Review of existing legislation on VAT reduced rates" rezultātu kopsavilkums publicēts http://ec.europa.eu/taxation_customs/ resources/documents/common/consultations/tax/summary_report_consultation_vat_rates_en.pdf.

cēlonis ir korektīvie mehānismi (īpašas shēmas preču un pakalpojumu tālpārdošanai un jauniem transportlīdzekļiem, skatīt 4.2.1. punktu), kas darbojas pašreizējā PVN sistēmā, taču tie padara sistēmu ievērojami komplicētāku.

Taču attiecībā uz pārrobežu darījumiem ar precēm un pakalpojumiem, kam piemēro samazinātas likmes, uzņēmumiem rodas atbilstības izmaksas un tiesiskā nenoteiktība. Jo īpaši tā ir problēma gadījumā, kad uzņēmums ir atbildīgs par PVN nomaksu dalībvalstī, kurā nav reģistrēts. Pārredzamību varētu palielināt, izveidojot saistošu tiešsaistes datubāzi ar precēm un pakalpojumiem, uz ko attiecas samazināta likme.

Joprojām nav konsekvences PVN likmēs, ko piemēro līdzīgām precēm un pakalpojumiem. Piemēram, dalībvalstis var piemērot samazinātu PVN likmi dažiem kultūras produktiem, bet tiem jāpiemēro standarta likme konkurējošiem tiešsaistes pakalpojumiem, piemēram, e-grāmatām un avīzēm. „Digitālā programma Eiropai”[21] paredz, ka, pārskatot visas rīcībpolitikas, tostarp nodokļu jomā, jānovērš neatbilstība starp tiešsaistes un fizisko vidi. Minēto diskrimināciju likvidēšanai var izmantot divas iespējas: piemērot standarta PVN likmi vai samazinātās likmes, ko piemēro precēm tradicionālajā formātā, pārnest digitālajā vidē.

19. jautājums. Vai pašreizējā likmju struktūra rada būtiskus šķēršļus sekmīgai vienotā tirgus darbībai (konkurences kropļojumus), nevienlīdzīgu attieksmi pret līdzīgiem produktiem, jo īpaši tiešsaistes pakalpojumiem salīdzinājumā ar produktiem vai pakalpojumiem, kas piedāvā līdzīgu saturu, vai izraisa uzņēmumiem lielas atbilstības izmaksas? Ja piekrītat, kādās situācijās tas notiek?

20. jautājums. Vai dodat priekšroku nepiemērot samazinātas likmes (vai piemērot tās ļoti īsam preču un pakalpojumu sarakstam), kas dalībvalstīm varētu ļaut samazināt PVN standarta likmi? Vai varbūt atbalstāt obligātu un vienādi piemērotu samazinātu PVN likmju sarakstu ES, lai galvenokārt panāktu konkrētus politikas mērķus, kas noteikti jo īpaši „Eiropa 2020”?

5.3. Birokrātisma samazināšana

5.3.1. Komisijas rīcības programma administratīvā sloga mazināšanai un PVN procedūru vienkāršošanai

Kad Eiropadome 2007. gadā[22] bija apstiprinājusi Komisijas rīcības programmu[23], kas paredzēja līdz 2012. gadam par 25 % samazināt administratīvo slogu, ko rada ES tiesību akti, Komisija papildus citām jomām 2009. gadā nāca klajā ar plānu[24] arī par PVN.

Plānā ir paredzēti 16 pasākumi, tostarp likvidēt PVN gada summāro deklarāciju un pārskatus par iegādi ES iekšienē, kā arī samazināt PVN deklarāciju biežumu. Plānā ietvertos pasākumus atbalsta Augsta līmeņa neatkarīgu ieinteresēto personu grupa ar

---

21 Komisijas paziņojums "Digitālā programma Eiropai", COM(2010) 245, 19.5.2010., 9. lpp.
22 Prezidentvalsts secinājumi Eiropadomes sanāksmē (2007. gada 7. un 8. martā), 10. lpp.
23 COM(2007) 23, 21.1.2007.
24 COM(2009) 544, 22.10.2009., un pielikums.

administratīvo slogu saistītiem jautājumiem, ko vada Edmunds Stoibers[25]. Seši no pasākumiem jau ir pieņemti vai Komisijas ierosināti.

Tā kā ir pieņemti jauni noteikumi par pakalpojumu sniegšanas vietu, nesen sagatavotajā atzinumā Augsta līmeņa grupa ir ierosinājusi īstenot papildu sloga samazināšanas pasākumus.

PVN direktīva nosaka kopīgus pienākumus, bet dalībvalstis var samērā brīvi lemt par to īstenošanu. Rezultātā PVN noteikumi dalībvalstīs ir atšķirīgi, un jo īpaši tas attiecas uz PVN deklarācijām, kurās tiek prasīta atšķirīga veida un apjoma informācija. Viens no veidiem, kā samazināt atbilstības izmaksas, ir izstrādāt ES PVN standarta deklarāciju visās valodās, kuras izmantošanu uzņēmumi varētu izvēlēties, bet dalībvalstīm tā būtu jāpieņem.

Turklāt dalībvalstis var noteikt citus pienākumus, kuras tās uzskata par vajadzīgiem, lai nodrošinātu pareizu PVN iekasēšanu un izvairītos no nodokļu nemaksāšanas, un ES tiesību akti neparedz, ka pirms šādu pienākumu noteikšanas būtu jāizvērtē to ietekme. Šādu papildu pienākumu apjoms un izmaksas ir redzamas pētījumā, ko Labāka regulējuma programmas ietvaros veica Uzņēmējdarbības un rūpniecības ģenerāldirektorāts[26].

Vienotāka pieeja šajā jomā noteikti veicinātu IT rīku izstrādi PVN pienākumu izpildei ES mērogā un samazinātu administratīvo slogu uzņēmumiem, kas darbojas vairākās dalībvalstīs. Taču pašreizējās prakses maiņa dalībvalstīs radītu izmaksas gan nodokļu administrācijām, gan uzņēmumiem, tostarp tiem, kam PVN pienākumi jāizpilda tikai vienā dalībvalstī.

Ja pilnīga harmonizācija nav piemērots risinājums, atšķirības var ierobežot, ES līmenī nosakot standartizētus maksimālos PVN pienākumus, ko dalībvalstis var noteikt. Iepriekš noteiktu sarakstu IT sistēmās iestrādāt ir vienkāršāk.

21. jautājums. Kādas ir lielākās problēmas, ar ko Jums nācies sastapties saistībā ar pašreizējiem noteikumiem par PVN prasībām? 22. jautājums. Ko vajadzētu darīt ES līmenī, lai šīs problēmas atrisinātu? 23. jautājums. Vai ierosinātie pasākumi, tostarp PVN samazināšanas plānā (Nr. 6.-15.) un Augsta līmeņa grupas atzinumā izklāstītie, ir lietderīgi un aktuāli?

5.3.2. Mazie uzņēmumi

Pieņemot "Eiropas Mazās uzņēmējdarbības aktu"[27], ES noteica divus svarīgākos principus MVU vajadzību risināšanai: izstrādājot noteikumus, "vispirms domāt par mazākajiem" un palīdzēt MVU vairāk izmantot vienotā tirgus piedāvātās priekšrocības. MVU uzņēmējdarbības vides uzlabošana ir arī daļa no Komisijas

---

25 Atzinums pieņemts 28.5.2009. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm.

26 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/files/abst09_taxlaw_implicit.zip.

27 COM(2008) 394, 25.6.2008.

stratēģijas "Eiropa 2020" vienas pamatiniciatīvas — "Rūpniecības politika globalizācijas laikmetā".

Īpašais režīms mazajiem uzņēmumiem galvenokārt paredz samazināt administratīvo slogu, piemērojot parastos PVN noteikumus: uzņēmumi, kuru gada apgrozījums nepārsniedz noteiktu slieksni, var saņemt atbrīvojumu no PVN.

Taču šādai sistēmai ir vairāki trūkumi. Juridiskais pamats, kas lielākoties atkarīgs no tā, kad valsts pievienojusies ES, ir radījis atšķirīgus sliekšņus un zināmu brīvību dalībvalstīm sliekšņa noteikšanā. Turklāt sliekšņa aprēķinu metodē un režīma darbības laukā nav ņemts vērā vienotais tirgus, piemēram, šis režīms neattiecas uz piegādēm citās dalībvalstīs. Turklāt, lai veiktu dažus pārrobežu iepirkumus, jo īpaši pakalpojumu iepirkumus, vajadzīga PVN maksātāja reģistrācija, PVN deklarācija un PVN nomaksa.

Dalībvalstis var izmantot vienkāršotas sistēmas PVN uzlikšanai un iekasēšanai, piemēram, vienotu maksājumu, bet šīs sistēmas tiek piemērotas atšķirīgi un attiecas tikai uz iekšzemes darbībām.

Visas minētās sistēmas ir fragmentāra reakcija uz to, ka PVN atbilstības izmaksas maziem uzņēmumiem ir salīdzinoši lielākas nekā lieliem, jo īpaši, ja uzņēmējdarbība tiek veikta vairākās dalībvalstīs.

Acīmredzams risinājums ir ES mēroga režīms, kurš paredz kopīgu slieksni un plašāku darbības jomu, lai samazinātu atbilstības izmaksas vienotajā tirgū un tādējādi sekmētu mazo uzņēmumu izaugsmi.

Papildus mazo uzņēmumu režīmam pagājušā gadsimta septiņdesmitajos gados tika izveidots īpašs režīms lauksaimniekiem, kuriem parasto noteikumu piemērošana bija pārāk sarežģīta. Šāda režīma saglabāšanas pamatotība ir jāpārskata, jo mazajiem uzņēmumiem izmantotās atbalsta metodes varētu atbilst arī lauksaimnieku vajadzībām vienkāršot sistēmu.

24. jautājums. Vai ir jāpārskata pašreizējais mazo uzņēmumu atbrīvojumu režīms? Kādi elementi galvenokārt jāizskata?

25. jautājums. Vai jāizskata papildu vienkāršošanas iespējas? Kādi galvenie elementi tajās jāiekļauj?

26. jautājums. Vai mazo uzņēmumu režīms pietiekami atbilst arī nelielo lauksaimnieku vajadzībām?

5.3.3. Citas potenciālās vienkāršošanas iniciatīvas

5.3.3.1. Vienas pieturas aģentūras mehānisms

B2C darījumiem, ko apliek ar PVN dalībvalstī, kas nav piegādātāja reģistrācijas valsts, ne vienmēr ir vienkārši ievērot attiecīgās dalībvalsts īpašos noteikumus. Ir liecības, ka sarežģījumu dēļ uzņēmumi no šādiem darījumiem izvairās. Citos gadījumos noteikumi tiek ignorēti, un PVN maksā piegādātāja reģistrācijas dalībvalstī, nevis faktiskajā piegādes vietā.

Šādu gadījumu risināšanai Komisija 2004. gadā nāca klajā ar vienas pieturas aģentūras sistēmas priekšlikumu[28], kas joprojām atrodas Padomē. Tā pamatprincips joprojām ir aktuāls. Ir izveidota šaurāka shēma, kas attiecas uz B2C elektroniskajiem pakalpojumiem, ko sniedz piegādātāji ārpus ES, un 2015. gadā to paplašinās, ietverot telekomunikāciju un apraides pakalpojumus.

Ja PVN pamatā ir nodokļu uzlikšana galamērķī, ir vēlams izveidot vienas pieturas aģentūru, kas kalpotu kā vienkāršošanas pasākums, palielinātu atbilstību un pārrobežu tirdzniecību. PVN noteikumi tika minēti pie galvenajiem šķēršļiem Komisijas paziņojumā "Par pārrobežu elektronisko komerciju uzņēmumu attiecībās ar patērētājiem ES"[29]. Šobrīd tas, visticamāk, ir vēl aktuālāk, jo 60 % ES iedzīvotāju regulāri izmanto internetu un 60 % no interneta lietotājiem tiešsaistē pērk preces un pakalpojumus. Kopš 2004. gada (kad pirmo reizi tika iesniegts priekšlikums) šis skaitlis ir divkāršojies, un var prognozēt, ka tas turpinās pieaugt, ņemot vērā orientēšanos uz "Digitalizācijas programmu"[30].

27. jautājums. Vai vienas pieturas aģentūras koncepcija ir piemērots vienkāršošanas pasākums? Ja piekrītat, kāda tā jāveido?

5.3.3.2. PVN sistēmas pielāgošana lieliem un Eiropas mēroga uzņēmumiem

Uzņēmumiem, kas veic saimniecisku darbību dažādās dalībvalstīs, šo darbību aplikšana ar nodokli atšķiras atkarībā no uzņēmuma juridiskās formas (holdings/meitasuzņēmumi vai mātesuzņēmums/filiāles). Piemēram, atšķiras noteikumi par pārrobežu darījumiem starp divām uzņēmējdarbības struktūrvienībām un iepriekšējās stadijās samaksātā atskaitāmā PVN aprēķins.

Uzņēmumi sūdzas, ka trūkst konsekventu un skaidru PVN noteikumu, kas būtu piemēroti pašreizējām korporatīvajām struktūrām. No otras puses, nodokļu iestādes uztraucas par iespējām izvairīties no PVN maksāšanas sarežģītās korporatīvajās struktūrās.

Ja tiktu nolemts, ka darījumi starp savstarpēji saistītiem uzņēmumiem vai preču piegāde starp filiālēm neietilpst PVN darbības jomā, vai ja tiktu paplašinātas PVN grupu teritoriālās iespējas, daudziem darījumiem ES iekšienē varētu samazināties PVN atbilstības izmaksas. No otras puses, jāpanāk, lai šāds risinājums neradītu negodīgas priekšrocības lieliem uzņēmumiem salīdzinājumā ar mazākiem vai nepavērtu ceļu jauniem nodokļa krāpšanas veidiem vai metodēm, kā izvairīties no nodokļa maksāšanas.

28. jautājums. Vai pašreizējie PVN noteikumi apgrūtina pārrobežu darījumus uzņēmuma iekšienē vai uzņēmumu grupas iekšienē? Kā šos apgrūtinājumus varētu novērst?

[28] COM(2004) 728, 29.10.2004.
[29] COM(2009) 557, 22.10.2009.
[30] Op. cit.

5.3.3.3. Sinerģija ar citiem tiesību aktiem

Lai centieni vienkāršot muitas importa procedūras dotu iespējami lielāku ieguvumu, tajos jāņem vērā PVN. Noteikumu ievērošanu uzņēmumiem varētu atvieglot arī konsekvence starp PVN noteikumiem un citiem tiesību aktiem nodokļu jomā, jo īpaši attiecībā uz akcīzes nodokli.

Nesen tika uzsākta apspriešanās par PVN iekasēšanas procedūru vienkāršošanu saistībā ar centralizētu muitošanu. Iespējams, jāapskata arī citas jomas.

29. jautājums. Kurās jomās vajadzīga lielāka saskaņotība starp PVN noteikumiem un citiem nodokļu vai muitas tiesību aktiem?

5.4. Stabilāka PVN sistēma

5.4.1. PVN iekasēšanas pārskatīšana

PVN iekasēšanas metodes kopš šī nodokļa ieviešanas ES praktiski nav mainījušās; joprojām pamatā ir nodokļa maksātāja paša aprēķins, kam vēlāk seko nodokļu administrācijas revīzijas.

Šobrīd notiekošās diskusijas ietvaros par PVN krāpšanas apkarošanas stratēģiju, kurā vērtēta šīs iekasēšanas metodes efektivitāte, 2009. gadā Komisija iesāka priekšizpēti par iespējām, kā uzlabot un vienkāršot PVN iekasēšanu, izmantojot modernās tehnoloģijas un/vai finanšu starpniekus.

Dziļāk tika izskatīti šādi četri modeļi.

- Pircējs iesniedz pieprasījumu bankai maksāt par precēm vai pakalpojumiem, un banka sadala maksājumu ar nodokli apliekamajā summā, ko maksā piegādātājam, un PVN summā, ko pārskaita tieši nodokļu iestādei. Šajā modelī tiek likvidēta "pazudušā tirgotāja" krāpšanās, bet, lai to ieviestu, nāktos būtiski mainīt visu uzņēmumu un nodokļu administrāciju izmantotās PVN metodes. Sīkāk jāanalizē jautājums, kā to piemērot darījumiem ar skaidru naudu vai kredītkartēm.

- Visus rēķinu datus reālajā laikā nosūta uz centrālo PVN monitoringa datubāzi. Nodokļu iestādes iegūtu informāciju daudz ātrāk nekā patlaban, un varētu likvidēt vairākus pašreizējos PVN pienākumus. Efektīvāk un vienkāršāk būtu visiem B2B darījumiem izmantot elektroniskos rēķinus.

- Nodokļa maksātājs iepriekš noteiktus darījuma datus kopīgā formātā augšupielādē drošā PVN datu glabātavā, ko uztur nodokļa maksātājs un kas ir tieši vai īsu laiku iepriekš brīdinot pieejama nodokļu iestādei. Dažas dalībvalstis ir veikušas pasākumus šajā virzienā, un nopietnas problēmas nav radušās. Taču šajā modelī netiek likvidēta "pazudušā tirgotāja" krāpšanās; ja komersants pazūd, pazūd arī viņa PVN datu glabātava. Tomēr šajā shēmā to var ātrāk konstatēt.

- Tiek sertificēts nodokļa maksātāja PVN atbilstības process un iekšējās kontroles. Dažas dalībvalstis virzās uz šādu sistēmu. Šim modelim vajadzētu palielināt nodokļu iestāžu un nodokļa maksātāju savstarpējo uzticību; taču sertifikācijas process ir laikietilpīgs un tam nepieciešami ievērojami nodokļu iestāžu ieguldījumi cilvēkresursos.

Pētījums[31] liecina, ka visos četros modeļos attiecība starp izmaksām un ieguvumiem ir pozitīva. Atšķiras sākotnējās investīcijas, kas savukārt ietekmē to, cik drīz valstu kases sākt just tīro ieguvumu. Turklāt efektīvāks risinājums varētu būt arī dažādo modeļu kombinācija.

30. jautājums. Kuru no šiem modeļiem uzskatāt par daudzsološāko un kāpēc? Vai varbūt iesakāt citas alternatīvas?

5.4.2. Bona fide komersantu aizsardzība pret potenciālu iesaisti PVN krāpšanā

Vairākas dalībvalstis ir ieviesušas nacionālos pasākumus, lai samazinātu PVN zaudējumus no "pazudušā tirgotāja" krāpšanās, cenšoties atgūt nodokli no citiem nodokļa maksātājiem, kas iesaistīti attiecīgajā darījumu ķēdē. Eiropas Savienības Tiesa ir apstiprinājusi — ja nodokļu administrācija var pierādīt, ka pircējs zināja vai tam vajadzēja zināt, ka viņa(-s) pirkums ir daļa no darījuma, kas ir saistīts ar krāpniecisku PVN nemaksāšanu, tā var atteikt pircējam atskaitīšanas tiesības.

Nodokļu administrācijām katrā atsevišķā gadījumā pircēja informētība ir jāpierāda. Tā ir gara, dārga un sarežģīta procedūra. Turklāt tā var nostādīt nodokļa maksātājus neaizsargātā situācijā, jo īpaši darījumos ar jaunu piegādātāju. Tiem jāveic papildu pārbaudes, vai katrs piegādātājs ievēro noteikumus. Un pat tad bona fide uzņēmumiem pastāv risks, ka tiks apstrīdētas to atskaitīšanas tiesības, tāpēc ka netīši veikts darījums ar krāpnieku.

Pirmajā modelī, kas izklāstīts 5.4.1. punktā, tiek likvidētas "pazudušā tirgotāja" krāpšanās iespējas, nosakot tālejošu, obligātu dalītā maksājuma mehānismu. Var paredzēt arī vienkāršāku, neobligātu mehānismu.

Izvēles mehānisms ļautu pircējiem nodrošināties pret minētajiem riskiem un izvairīties no piegādātāju atbilstības pārbaudēm. Pircējs, kas izvēlējies šo iespēju, maksātu PVN tieši nodokļu iestādēm un tīro summu piegādātājam.

Nodokļu iestādes šajā gadījumā panāktu PVN iekasēšanu par darījumiem, ko paši komersanti uzskata par potenciāli riskantiem. Tāpat tās saņemtu arī papildu informāciju un brīdinājumus par jaunām krāpšanas tendencēm.

Taču šāda iespēja var negatīvi ietekmēt attiecības starp piegādātāju un pircēju un tādējādi saimniecisko darbību kopumā. Tā var skart arī piegādātāju naudas plūsmu.

31. jautājums. Vai neobligāts dalīts maksājums varētu būt lietderīgs un piemērots?

5.5. Efektīva un moderna PVN sistēmas administrēšana

Tā kā PVN sistēmas darbībā izšķirošā loma ir nodokļa maksātājiem, tas, cik efektīvas ir to attiecības ar nodokļu iestādēm, būtiski ietekmēs sistēmas administrēšanas izmaksas — abām pusēm. Attiecības nosaka ne vien ziņošanas, maksāšanas vai revīzijas pienākumi, bet arī nodokļu iestāžu sniegtās informācijas kvalitāte, uzticamība un pieejamība.

[31] http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm.

Nodokļu administrēšanas jautājumi galvenokārt ir dalībvalsts kompetencē. Taču tie var ietekmēt vienotā tirgus darbību, kā liecina Revīzijas palātas ziņojums[32] par ES pašu resursiem.

Komisija 2008. gada decembra paziņojumā "Par saskaņotu stratēģiju, lai Eiropas Savienībā uzlabotu cīņu pret krāpšanu saistībā ar PVN"[33] norādīja, ka šie jautājumi jāizskata sīkāk. Tika piedāvāts izstrādāt jaunu pieeju, kuras pamatā būtu brīvprātīga atbilstība, risku novērtēšana un uzraudzība, lai samazinātu gan nodokļa maksātāju iesaisti, gan uzņēmumu administratīvo slogu. Varētu paredzēt šādus pasākumus (saraksts nav izsmeļošs):

– veidot plašāku dialogu starp nodokļu iestādēm un citiem interesentiem, piemēram, izveidojot pastāvīgu diskusiju forumu, kurā nodokļu iestādes un uzņēmumu pārstāvji ES mērogā varētu paust savus uzskatus;

– apkopot dalībvalstu paraugpraksi, piemēram, sagatavojot vadlīnijas administratīvas prakses vienkāršošanai un nevajadzīga uzņēmumu sloga novēršanai;

– sagatavot ES politiku par brīvprātīgu atbilstību, kas būtu pielāgota ES PVN sistēmai, izmantojot īpašas sadarbības formas; piemēram, attīstot ideju par "partnerību" starp nodokļu administrācijām un nodokļa maksātājiem un par iepriekšējiem tiesas iestāžu lēmumiem (*prior rulings*) attiecībā uz nodokļa attiecināšanu uz dažiem darījumiem.

– ieviešot jaunos PVN noteikumus, pievērst uzmanību IT jautājumiem: noteikt atbilstošus termiņus un vienoties par darba procesu IT sistēmu pielāgošanai — gan attiecībā uz uzņēmumiem, gan nodokļu iestādēm; veicināt automatizētu informācijas apmaiņu starp nodokļa maksātājiem un nodokļu iestādēm, uzlabojot savietojamību; iespējams, izstrādājot īpašu programmatūru ES līmenī, kas ir pieejama visām dalībvalstīm.

32. jautājums. Vai atbalstāt minētos ierosinājumus komersantu un nodokļu iestāžu attiecību uzlabošanai? Vai jums ir citi ierosinājumi?

5.6. Citi jautājumi

Šajā dokumentā izklāstīti vairāki apspriežu temati, taču saraksts nav izsmeļošs. Mūsu mērķis ir atklāt pēc iespējas plašākas diskusijas, un šī ir iespēja izteikties arī par citiem jautājumiem.

33. jautājums. Papildus jau minētajiem jautājumiem — kas vēl būtu jārisina, plānojot ES PVN sistēmas turpmāko attīstību? Kādu risinājumu jūs ieteiktu?

---

32 Revīzijas darbā 2008. gada pārskata vajadzībām Eiropas Revīzijas palāta pauda uzskatu, ka datu vākšanai ziņojumiem jākļūst par vienu no veidiem, kā tiek nodrošināta PVN direktīvas vienāda piemērošana visās dalībvalstīs un līdzvērtīga attieksme pret visiem nodokļa maksātājiem. Skatīt Padomes Regulas (EK) Nr. 1553/89 12. pantu.

33 COM(2008) 807, 1.12.2008.

6. IZSAKIET SAVU VIEDOKLI!

Zaļās grāmatas mērķis ir ierosināt un sekmēt sabiedrības apspriedes par ES PVN sistēmas nākotni. Tāpēc Komisija aicina visus interesentus iesniegt savu viedokli, atbildot uz Zaļajā grāmatā uzdotajiem jautājumiem, līdz 2011. gada 31. maijam, vislabāk nosūtot pa e-pastu Word formātā uz adresi TAXUD-VAT-greenpaper@ec.europa.eu.

Nav noteikti jāatbild uz visiem šajā dokumentā izklāstītajiem jautājumiem. Varat rakstīt tikai par tiem, kas jūs interesē. Lūdzam skaidri norādīt tematu, par kuru sniedzat viedokli, konkrēti norādot jautājuma numuru.

Ja esat izvēlējušies atbildēt uz visiem Zaļās grāmatas jautājumiem, mēs gribētu zināt, kā jūs sarindotu šos jautājumus pēc to svarīguma.

Iesūtītā informācija tiks publicēta internetā. Lai uzzinātu, kā tiks izmantoti jūsu personas dati un sniegtās atbildes, lūdzam izlasīt paziņojumu par personas datu aizsardzību tīmekļa vietnē http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm.

Minētajā vietnē tiks publicēts arī ziņojums, kurā būs apkopoti no saņemtajām atbildēm izrietošie secinājumi.

Pamatojoties uz šīs diskusijas secinājumiem un saskaņā ar Komisijas 2011. gada darba programmu[34], Komisija līdz 2011. gada beigām nāks klajā ar paziņojumu, kurā tiks noteiktas prioritārās jomas turpmākai rīcībai ES līmenī. No minētā paziņojuma izrietošo iniciatīvu pamatā būs sīki izstrādāti ietekmes novērtējumi.

---

[34] COM(2010) 623, 27.10.2010., Komisijas 2011. gada darba programma.