EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 1.12.2010
COM(2010) 695 konč.

ZELENA KNJIGA

O prihodnosti DDV

Za enostavnejši, zanesljivejši in učinkovitejši sistem DDV

{SEC(2010) 1455 končni}

KAZALO

1. Uvod ... 3
2. Zakaj zdaj začeti razpravo o sistemu DDV? ... 4
2.1. Kompleksnost sedanjega sistema ... 4
2.2. Izboljšanje delovanja enotnega trga ... 5
2.3. Izboljšanje pobiranja davka in reševanje problema dovzetnosti sistema za goljufije .. 5
2.4. Tehnološke spremembe in spremembe gospodarskega okolja ... 6
3. Vprašanja, ki jih je treba obravnavati ... 6
4. Obravnava DDV pri čezmejnih transakcijah na enotnem trgu ... 6
4.1. Izvajanje dokončne ureditve na podlagi obdavčitve po načelu porekla ... 6
4.2. Alternativna rešitev: obdavčitev v namembni državi članici ... 7
4.3. Druge možnosti ... 9
5. Druga ključna vprašanja, ki jih je treba rešiti ... 10
5.1. Kako zagotoviti nevtralnost sistema DDV ... 10
5.2. Kakšna stopnja uskladitve je potrebna za enotni trg? ... 13
5.3. Zmanjšanje birokracije ... 15
5.4. Zanesljivejši sistem DDV ... 19
5.5. Učinkovito in sodobno upravljanje sistema DDV ... 20
5.6. Druga vprašanja ... 21
6. Povejte svoje mnenje ... 22

ZELENA KNJIGA

O prihodnosti DDV

Za enostavnejši, zanesljivejši in učinkovitejši sistem DDV

1. UVOD

Davek na dodano vrednost (DDV) je bil uveden v Evropi leta 1954, in sicer v Franciji. Leta 1967 so se države članice takratne Evropske gospodarske skupnosti dogovorile, da bodo svoje nacionalne sisteme prometnega davka zamenjale s skupnim sistemom DDV. Od takrat je bil DDV uveden v približno 140[1] državah po svetu.

Leta 2008 so prejemki iz DDV predstavljali 21,4 % nacionalnih davčnih prihodkov držav članic EU (vključno s prispevki za socialno varnost), kar je 12-odstotno povišanje od leta 1995[2]. DDV je tako pomemben vir prihodka nacionalnih proračunov in v številnih državah članicah tudi najpomembnejši. Prejemki iz DDV so leta 2008 predstavljali v povprečju 7,8 % BDP države članice, kar pomeni skoraj 13-odstotno povišanje od leta 1995.

Finančna in gospodarska kriza je v številnih državah članicah močno obremenila javne finance. Zlasti zaradi upada neposrednih in z lastnino povezanih davkov od nedavne recesije se je delež prihodkov iz DDV v skupnih prejemkih v številnih državah članicah verjetno še bolj povečal.

Več držav članic je pred kratkim kot odziv na konsolidacijske potrebe zaradi krize ali ker želijo na daljši rok prenesti težo od neposredne na posredno obdavčitev povišalo stopnje DDV ali pa razmišljajo o tem. Ta prehod je mogoče utemeljiti z relativno učinkovitostjo davkov na potrošnjo, saj je potrošnja širša in stabilnejša osnova od dobičkov in dohodkov. Širša osnova omogoča nižje davčne stopnje, kar zmanjšuje izkrivljajoče učinke obdavčenja ter ugodno vpliva na rast in zaposlovanje.

Poleg tega bo treba zaradi učinkov dejstva, da so generacije na trgu dela vse starejše, ter učinkov vzorcev varčevanja in potrošnje ter javne porabe v prihodnjih letih davčne sisteme prilagoditi. Financiranje socialne države se bo morda moralo manj opirati na obdavčitev dela in kapitala (prihranki), kar je nadaljnji argument v korist prehoda na posredno obdavčenje.

Po več kot 40 letih je nastopil čas, da sistem DDV kritično preučimo ter ga bolje uskladimo z enotnim trgom, z izboljšanjem njegove ekonomske učinkovitosti in stabilnosti povečamo njegovo zmožnost za ustvarjanje prihodkov ter povečamo

---

1 OECD, *Consumption Tax Trends 2008, VAT/GST and excise rates, trends and administrative issues* (Trendi pri davku na potrošnjo 2008, Davek na dodano vrednost/davek na blago in storitve ter trošarine, trendi in upravna vprašanja), str. 23.

2 *Taxation trends in the European Union* (Trendi obdavčenja v Evropski uniji), izdaja za leto 2010, Priloga A, tabeli 7 in 8.

njegov prispevek k drugim politikam, hkrati pa zmanjšamo stroške izpolnjevanja davčnih obveznosti in pobiranja davkov. Preoblikovanje sistema DDV ima lahko tako bistveno vlogo pri uresničevanju strategije Evropa 2020[3] in spodbujanju ponovne rasti, saj lahko ponovno okrepi enotni trg in podpre premišljeno proračunsko konsolidacijo v državah članicah. Vsa tovrstna izboljšanja zahtevajo celoviti sistem DDV, ki ga je mogoče prilagoditi spremembam v gospodarskem in tehnološkem okolju ter je dovolj stabilen, da vzdrži goljufije, ki so je pojavljale v zadnjih letih.

Z enostavnejšim sistemom DDV bi se tudi zmanjšali operativni stroški davkoplačevalcev in davčnih uprav, s čimer bi se povečala neto korist za državno blagajno.

Poleg tega je treba ustrezno upoštevati ključno vlogo, ki jo imajo podjetja pri pobiranju DDV, saj je DDV davek, ki bremeni potrošnjo, in ne davek na podjetja. Stroški izpolnjevanja obveznosti v zvezi z DDV so velika upravna obremenitev za podjetja v EU in zmanjšanje te obremenitve bi znatno prispevalo k povečanju konkurenčnosti evropskih podjetij.

To so glavni izzivi EU na področju DDV, ki jih je treba reševati v edinstvenem okviru, ki ga predstavlja leta 1993 z odpravo davčnega nadzora na mejah v EU vzpostavljen enotni trg, ki zagotavlja prosti pretok blaga in storitev med državami članicami.

S to zeleno knjigo naj bi se začelo obsežno posvetovanje z zainteresiranimi stranmi o delovanju sedanjega sistema DDV in njegovi obliki v prihodnosti.

2. ZAKAJ ZDAJ ZAČETI RAZPRAVO O SISTEMU DDV?

Pri pristopu, ki se je v zadnjih desetih letih uporabljal pri sedanjem sistemu DDV, je šlo za njegovo postopno poenostavitev in posodobitev. Z njim so bili doseženi pozitivni rezultati, vendar so se njegove možnosti izčrpale.

Poleg tega številni dejavniki kažejo, da je zdaj pravi čas za obsežnejšo preučitev sistema.

2.1. Kompleksnost sedanjega sistema

Kompleksnost predpisov o DDV povzroča podjetjem upravno obremenitev. Na 13 prednostnih področjih, določenih v okviru *programa za boljšo pravno ureditev*[4], predstavlja DDV skoraj 60 % celotne obremenitve. Po mnenju podjetij je EU zato manj privlačna za naložbe[5].

---

3 COM(2010) 2020, 3.3.2010, *Evropa 2020: strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast*.

4 COM(2009) 544, 22.10.2009, *Akcijski program za zmanjševanje upravnih obremenitev v Evropski uniji – Načrti za posamezna področja in ukrepi za leto 2009*, študije merjenja: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/documents/ab_studies_2009_en.htm.

5 Dokument o stališču združenja Businesseurope z dne 20. oktobra 2009 o partnerstvu za pravični in učinkoviti sistem DDV.

Med posebno zaskrbljujočimi področji so ključni elementi sistema, kot so obveznosti, odbitki in davčne stopnje. Ti so lahko posebno dragi za MSP, ki si za vse bolj kompleksne predpise o DDV ne morejo vedno privoščiti davčnega strokovnjaka.

2.2. Izboljšanje delovanja enotnega trga

Dejstvo, da se domače transakcije in transakcije znotraj EU[6] za namene DDV še vedno različno obravnavajo, je lahko ovira za boljše delovanje enotnega trga. Dodaten oteževalni dejavnik je, da po zakonodaji EU o DDV veljajo za države članice številne možnosti in odstopanja, posledica česar so različni predpisi po EU.

Temeljni pomen močnejšega, bolj povezanega in razširjenega enotnega trga je izpostavljen v sporočilu Komisije *Evropa 2020: strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast*. Preoblikovanje predpisov o DDV na „enotnemu trgu prijazen način“ je bilo eno od priporočil iz poročila o celoviti strategiji za ponovni zagon enotnega trga[7], ki ga je maja 2010 pripravil profesor Mario Monti na prošnjo predsednika Komisije Joséja Manuela Barrosa.

V *Aktu o enotnem trgu* je določenih več pobud, med drugim oblikovanje podpornega pravnega in fiskalnega okolja za podjetja za zmanjšanje upravnih obremenitev in spodbujanje čezmejne dejavnosti. DDV je pri tem ključni element[8].

2.3. Izboljšanje pobiranja davka in reševanje problema dovzetnosti sistema za goljufije

Sistem DDV s široko osnovo, po možnosti z enotno davčno stopnjo, bi bil zelo blizu ideala čistega davka na potrošnjo z minimalni stroški izpolnjevanja obveznosti. Vendar splošna stopnja v EU zajema samo približno dve tretjini celotne potrošnje, za ostalo eno tretjino pa veljajo različne davčne oprostitve ali nižje stopnje[9]. Pri državah članicah EU, ki so tudi članice OECD, znašajo dejanski prihodki iz DDV v povprečju samo 55 % prihodkov, ki bi se teoretično zbrali, če bi bila vsa končna potrošnja obdavčena po splošni stopnji. Druge države OECD, kot so Japonska, Južna Koreja ali Švica, imajo učinkovitejši sistem DDV, pri katerem ti deleži znašajo približno 73 %[10].

Leta 2008 so skupni prejemki iz DDV, ki jo jih zbrale države članice, znašali približno 862 milijard EUR. V študiji[11], ki je bila opravljena, je bilo ocenjeno, da primanjkljaj DDV v EU (razlika med dejanskimi prejemki iz DDV in teoretičnimi prejemki, ki bi jih države članice morale dobiti na podlagi njihove gospodarske

---

6 Izraz „znotraj EU“ je uporabljen, ker se izraz „znotraj Skupnosti“, ki se je na splošno uporabljal v zakonodaji o DDV in je v njej tudi opredeljen, od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe ne sme več uporabljati. Pomen je enak.

7 *Nova strategija za enotni trg: v službi evropskega gospodarstva in družbe,* http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf.

8 COM(2010) 608, 27.10.2010.

9 Copenhagen Economics, *Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union* (Študija o uporabi nižjih stopenj DDV za blago in storitve v državah članicah Evropske unije), končno poročilo, 21.6.2007.

10 OECD, op. cit., str. 69.

11 *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States* (Študija o velikosti primanjkljaja DDV in njegovi analizi v državah članicah EU-25), ki jo je v imenu Komisije opravilo podjetje Reckon LLP.

uspešnosti), znaša 12 % teoretičnih prejemkov iz DDV za leto 2006, pri več državah članicah pa celo več kot 20 %. Primanjkljaj DDV ni posledica samo izogibanja davkom in izgub zaradi plačilne nesposobnosti, ampak tudi goljufij, ki delno izhajajo iz endemičnih pomanjkljivosti veljavnih določb, ki zlasti omogočajo čezmejne nakupe blaga in storitev brez DDV.

2.4. Tehnološke spremembe in spremembe gospodarskega okolja

Sistem DDV v EU se je v primerjavi s tehnološkim in gospodarskim okoljem, za katerega so značilne hitre spremembe poslovnih modelov, vse večja uporaba novih tehnologij, vse večji pomen storitev – ki danes predstavljajo približno 70 % ekonomske dejavnosti – in globalizacija gospodarstva na splošno, razvijal počasi.

Te tehnološke spremembe pa lahko omogočijo tudi nove in drugačne načine pobiranja DDV, ki bi zmanjšali obremenitve podjetij in izgube DDV. Sedanji model pobiranja je ostal od uvedbe DDV bolj kot ne nespremenjen.

3. VPRAŠANJA, KI JIH JE TREBA OBRAVNAVATI

Razprave o prihodnosti DDV so razdeljene na dve glavni področji:

Prvo zadeva načela obdavčitve transakcij znotraj EU, na katerih bi moral temeljiti enotnemu trgu popolnoma prilagojen sistem DDV v EU. Drugo zadeva vprašanja, ki jih je treba obravnavati ne glede na izbrano obravnavo transakcij znotraj EU.

Tehnični vidiki številnih tem, omenjenih v tej zeleni knjigi, so podrobneje obravnavani v delovnem dokumentu služb Komisije, ki je na voljo na naslovu http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm.

4. OBRAVNAVA DDV PRI ČEZMEJNIH TRANSAKCIJAH NA ENOTNEM TRGU

4.1. Izvajanje dokončne ureditve na podlagi obdavčitve po načelu porekla

Od sprejetja prve zakonodaje o DDV na ravni EU so se države članice zavezale, da bodo uvedle sistem DDV, ki bo prilagojen enotnemu trgu ter ki se bo na ravni med državami članicami izvajal enako kot znotraj ene države.

V direktivi o DDV[12] je še vedno določeno, da je sedanja ureditev za obdavčenje trgovine med državami članicami prehodna in da jo bo nadomestila dokončna ureditev, ki bo temeljila na načelu obdavčenja blaga in storitev v državi članici porekla.

Poskus izpolnitve te zaveze na podlagi fizičnega pretoka blaga leta 1987 ni bil uspešen. Tudi alternativni predlog iz leta 1996 na podlagi kraja, kjer ima dobavitelj sedež, ni bil uspešen.

Možni razlogi, zakaj obdavčitev po načelu porekla do zdaj ni bila sprejemljiva, so naslednji:

---

[12] Direktiva Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost.

- stopnje DDV bi bilo treba zelo uskladiti, da razlike v njih ne bi vplivale na odločitve o tem, kje opraviti nakup; to ne velja samo za fizične osebe, ampak tudi za podjetja, saj plačilo DDV – čeprav so upravičeni do odbitka – vpliva na njihov denarni tok. Poudariti je treba, da so se splošne stopnje DDV v zadnjih letih nekoliko uskladile;

- potreben bi bil sistem poravnav, ki bi zagotavljal, da prejemki iz DDV pritekajo v državo članico potrošnje. To oviro bi bilo mogoče odpraviti z novimi informacijskimi tehnologijami, ki jih še ni bilo na voljo, ko se je v preteklosti razpravljalo o tem;

- države članice bi bile pri pobiranju velikega dela svojih prihodkov iz DDV odvisne ena od druge.

Junija 2007 je Svet v okviru razprave o boju proti goljufijam na področju DDV Komisijo pozval, naj ponovno preuči sistem DDV, ki temelji na obdavčitvi ob odhodu blaga.

Da bi našli rešitev za problem različnih stopenj DDV, je Komisija analizirala model, po katerem bi se dobave davčnim zavezancem kot dobave znotraj EU obdavčile po 15-odstotni stopnji, namembna država članica pa bi razliko v DDV, da bi dosegla veljavno davčno stopnjo, dobila od strank oziroma bi preveč plačan DDV vrnila.

Svet se ni odzval na poziv Komisije, da pokaže pozitiven interes, da bi Komisija lahko opravila bolj poglobljeno analizo takšnega sistema.

Medtem so se nove direktive, ki določajo kraj obdavčitve za nekatere transakcije[13], jasno odmaknile od načela obdavčitve v državi članici porekla, saj za kraj obdavčitve določajo kraj potrošnje ali kraj, kjer ima stranka sedež.

4.2. Alternativna rešitev: obdavčitev v namembni državi članici

Glavna značilnost obdavčitve po načelu namembnega kraja je, da prihodki iz DDV neposredno pritekajo v državo članico potrošnje v skladu z njenimi domačimi davčnimi stopnjami in oprostitvami, s čimer obidemo glavne argumente proti obdavčitvi po načelu porekla.

Pomembna zadeva, ki jo je treba rešiti pri takem sistemu, je zagotovitev enotne obravnave dobav znotraj EU in domačih dobav. Enaka obravnava se lahko doseže z obdavčitvijo dobav znotraj EU ali z dejansko odpravo DDV na domače transakcije prek splošnega sistema obrnjene davčne obveznosti (pri katerem se obveznost plačila DDV prenese na davčnega zavezanca, ki je prejemnik). Naslednje vprašanje je, ali je enaka obravnava resnično potrebna, in če ni, do katere mere je različna obravnava sprejemljiva, da ne ovira nemotenega delovanja enotnega trga ali omogoča goljufij, povezanih s čezmejnimi transakcijami.

---

[13] Elektronsko opravljene storitve, ki se opravijo iz tretjih držav za fizične osebe v EU (Direktiva 2002/38/ES), dobava električne energije in zemeljskega plina (Direktiva 2003/92/ES), kraj opravljanja storitev (Direktiva 2008/8/ES).

4.2.1. *Obdržanje načel sedanjega sistema*

Sedanji sistem DDV razlikuje med dobavami med davčnimi zavezanci (med podjetji ali „B2B“) in dobavami končnim potrošnikom (od podjetij do potrošnikov ali „B2C“).

Splošno načelo za čezmejne transakcije B2B – za blago in storitve – je obdavčitev po davčni stopnji in pogojih namembne države članice (v katero se dobavi blago ali v primeru storitev, v kateri ima stranka sedež svoje ekonomske dejavnosti), pri čemer stranka plača DDV v državno blagajno. Zaradi tega se domače dobave blaga in storitev obravnavajo drugače kot dobave blaga in storitev znotraj EU. Ta razlika povzroča kompleksnost in dovzetnost za goljufije.

Dobave B2C so navadno obdavčene v državi članici, v kateri se proda blago ali v kateri ima dobavitelj sedež. Ker obstaja tveganje izkrivljanja konkurence, velja za obdavčitev dobav po načelu namembnega kraja posebna ureditev, ki določa velike obveznosti za dobavitelje (pri prodaji blaga na daljavo ali določenih storitvah) ali kupce (na primer nakupi davčnih zavezancev, ki so oproščeni plačila davka, zlasti malih podjetij, ali pravnih oseb, ki niso davčni zavezanci, in nakupi novih prevoznih sredstev).

Vseeno ima sistem tudi prednosti. Državam članicam zagotavlja določeno stopnjo svobode ravnanja in fiskalno suverenost pri upravljanju DDV. Poslovne stranke pri čezmejnih transakcijah B2B nimajo velikih težav v zvezi DDV in lahko imajo celo nekaj koristi, saj jim DDV ni treba vnaprej financirati.

Obremenjen je predvsem dobavitelj, ki mora v svoji državi članici utemeljiti oprostitev (pri dobavi blaga) ali neobdavčitev (pri storitvah) in izpolniti nekatere dodatne obveznosti poročanja ter vse bolj stroge formalnosti, namenjene preprečevanju goljufij: birokracija pri čezmejnih transakcijah se nenehno povečuje. Poleg tega lahko davčne uprave zavrnejo oprostitev ali neobdavčitev, če je kje drugje v komercialni verigi prišlo do goljufije, in podjetja, ki ravnajo v skladu s predpisi, se težko zaščitijo pred tem tveganjem.

Da bi lahko obdržali temelje sedanjega sistema DDV, bi bilo treba temeljito preučiti in izboljšati njegovo uporabo v smislu pravne varnosti in upravne obremenitve pri transakcijah znotraj EU.

4.2.2. *Splošna uporaba mehanizma „obrnjene davčne obveznosti“*

Enotno obravnavo domačih transakcij in transakcij znotraj EU bi lahko dosegli z uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti pri domačih transakcijah B2B. S tem bi rešili problem endemične dovzetnosti sedanjega sistema DDV za goljufije. Po drugi strani pa bi bili pri domačih transakcijah potrebni dodatni nadzori in obveznosti poročanja, da se goljufije ne bi prenesle na maloprodajno raven, saj ne bi bilo več načela „deljenega plačila“, ki se šteje za veliko prednost DDV.

Komisija je sistem preučila leta 2008[14]. Ugotovila je, da se mehanizma obrnjene davčne obveznosti ne sme izključiti, vendar pa ga nikoli ne bi mogli uvesti kot

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

neobvezni mehanizem, ne da bi s tem ogrozili delovanja enotnega trga. Komisija je bila pripravljena preučiti možnost pilotnega projekta, s katerim bi se preizkusila uvedba obveznega splošnega sistema obrnjene davčne obveznosti. Tega stališča ni spremenila, se pa dobro zaveda, kaj z upravnega in gospodarskega vidika pomeni tak projekt.

4.2.3. Obdavčitev dobav blaga in storitev znotraj EU

Enotno obravnavo domačih transakcij in transakcij znotraj EU bi lahko dosegli tudi z obdavčitvijo transakcij znotraj EU po stopnji in v skladu s predpisi namembne države članice.

S tem bi ponovno vzpostavili načelo deljenega plačila za čezmejne transakcije in rešili problem endemične dovzetnosti sedanjega sistema za goljufije. Po drugi strani bi se znatno povečalo število transakcij, za katere bi bil davčni zavezanec dolžan plačati DDV v državi članici, v kateri nima sedeža.

Pri obdavčitvi dobav znotraj EU se lahko namembni kraj opredeli na dva načina.

- kot kraj prihoda pri blagu, kar pomeni, da bi se še vedno sledilo fizičnemu pretoku blaga, in kot kraj, v katerem ima stranka sedež, pri storitvah, kar je že zdaj glavno pravilo;

- kot kraj, v katerem ima stranka sedež, tako za blago kot za storitve.

Ker bi DDV na dobave znotraj EU pritekal v namembno državo članico, bi država članica porekla potrebovala učinkoviti mehanizem „vse na enem mestu“ za urejanje obveznosti v zvezi z DDV v državah članicah, v katerih dobavitelj nima sedeža.

Takšna sprememba bi imela posledice za podjetja in davčne uprave. Obdavčitev dobav znotraj EU bi vplivala na denarni tok obeh strani, obveznosti poročanja pa bi bilo treba v celoti preučiti. Komisija še ni podobno analizirala takšne ureditve, vendar je pripravljena nadaljnje preučiti te možnosti.

4.3. Druge možnosti

Komisija se zaveda, da se je v javnosti razpravljalo tudi o drugih in ne samo o zgoraj opisanih ureditvah. Teh možnosti ne namerava izključiti iz razprave, vendar meni, da jih zaenkrat ni treba podrobno obravnavati, saj gre pri večini zgolj za različice.

V1. Ali menite, da je sedanja ureditev DDV za trgovino znotraj EU primerna za enotni trg ali preprečuje, da bi se v celoti izkoristile njegove prednosti?

V2. V primeru slednjega, kakšna ureditev DDV bi bila po vašem mnenju najprimernejša za dobave znotraj EU? Ali je obdavčitev v državi članici porekla še vedno relevanten in dosegljiv cilj?

5. DRUGA KLJUČNA VPRAŠANJA, KI JIH JE TREBA REŠITI

V tem oddelku so obravnavana glavna vprašanja, ki jih je treba rešiti poleg obravnave transakcij znotraj EU, da se zagotovi zanesljivejši, enostavnejši in učinkovitejši sistem DDV za enotni trg. Ta vprašanja se nanašajo na sedanji sistem.

5.1. Kako zagotoviti nevtralnost sistema DDV

5.1.1. Področje uporabe DDV

Zaradi predpisov, ki se uporabljajo za javne organe, se podobne dejavnosti različno obravnavajo v okviru DDV glede na status dobavitelja. Razvoj, ki je potekal v državah članicah, tj. privatizacija in deregulacija dejavnosti, tradicionalno pridržanih javnemu sektorju, je te razlike še povečal. Vzpostavljene so bile nove oblike sodelovanja med javnimi organi in zasebnim sektorjem (javno-zasebna partnerstva) za zagotovitev infrastrukture in strateških javnih storitev, kot so ceste, železnice, šole, bolnišnice, zapori, čiščenje vode in ravnanje z odpadki).

Kadar so javni organi oproščeni plačila DDV ali ne spadajo na njegovo področje uporabe, želijo omejiti zunanje izvajanje, da bi se izognili plačilu DDV, ki ga ne morejo odbiti. DDV tako postane dejavnik, ki vpliva na naložbene odločitve in odločitve glede porabe.

Komisija je pred kratkim začela študijo o gospodarskem in družbenem učinku DDV na javne organe ter o možnih rešitvah. Ena od možnosti bi lahko bila, da se vse ekonomske dejavnosti javnih organov vključijo na področje uporabe DDV in da se izdela seznam dejavnosti, ki bi bile izključene. Druga bi bila, da se pojasnijo in posodobijo pogoji, pod katerimi se za javne organe ne more več šteti, da ne spadajo na področje uporabe DDV.

Glede obravnave DDV pri transakcijah holdingov, povezanih zlasti z upravljanjem deležev ali funkcijami finančnega upravljanja, je Sodišče Evropske unije pripravilo določene smernice, vendar je njihova uporaba v praksi še vedno težka. Ena od možnosti bi lahko bila, da se v direktivi o DDV pojasni pravni položaj.

V3. Ali menite, da so sedanji predpisi o DDV, ki veljajo za javne organe in holdinge, sprejemljivi, zlasti z vidika davčne nevtralnosti, in če niso, zakaj niso?

V4. Na kakšne druge težave ste naleteli v zvezi s področjem uporabe DDV?

V5. Kaj bi bilo treba narediti za rešitev teh težav?

5.1.2. Oprostitev DDV

Oprostitve so v nasprotju z načelom DDV kot davka s široko osnovo. Vprašanje je, ali so številne veljavne oprostitve še vedno relevantne. Davek bi bil učinkovitejši in nevtralnejši, če bi z zmanjšanjem števila oprostitev razširili davčno osnovo, kar je tudi enakovredna alternativa povišanju stopenj DDV.

Direktiva o DDV razlikuje med oprostitvami za določene dejavnosti v javnem interesu (na primer iz družbenih, izobraževalnih in kulturnih razlogov) in oprostitvami za druge dejavnosti, na primer zaradi tehničnih pomislekov glede

uporabe DDV za osnovne transakcije (finančne storitve in igre na srečo) ali medsebojnih učinkov z drugimi davki (transakcije, povezane z nepremičninami).

Te oprostitve je treba preučiti zlasti ob upoštevanju gospodarskih in tehnoloških sprememb.

To velja tudi za tiste oprostitve, ki jih države članice lahko še naprej uporabljajo, ker so jih uporabljale že 1. januarja 1978 ali ob pristopu. Storitve prevoza potnikov na primer so lahko, odvisno od uporabljenega prevoznega sredstva, tudi v prihodnje oproščene. Druga odstopanja državam članicam omogočajo, da transakcije, ki bi sicer bile oproščene, obdavčijo z DDV. To slabi cilj skupnega sistema DDV.

O oprostitvah iz predloga o poštnih storitvah ter predloga o finančnih in zavarovalnih storitvah[15] razprave še potekajo. V študiji o javnih organih (glej odstavek 3 točke 5.1.1) bodo obravnavane tudi oprostitve v javnem interesu.

V6. Katere od sedanjih oprostitev DDV bi bilo treba odpraviti? Pojasnite, zakaj menite, da so problematične. Katere oprostitve bi bilo treba obdržati in zakaj?

V7. Ali menite, da sedanji sistem obdavčitve prevoza potnikov povzroča težave v smislu davčne nevtralnosti ali iz katerih drugih razlogov? Ali bi se moral DDV uporabljati za prevoz potnikov ne glede na uporabljeno prevozno sredstvo?

V8. Kaj bi bilo treba narediti za rešitev teh težav?

5.1.3. Odbitki

Pravica do odbitka vstopnega DDV je temeljnega pomena za zagotovitev, da ima davek nevtralen učinek za podjetja. Ključni dejavnik je obseg, v katerem je mogoče odbiti DDV, med drugimi dejavniki pa so tudi kdaj in kako je treba odbiti DDV.

Da ima DDV nevtralen učinek, se mora pri blagu in storitvah, ki se uporabljajo za obdavčene ekonomske dejavnosti, v celoti odbiti. Kadar se blago ali storitve uporabljajo za več namenov (obdavčene dejavnosti, oproščene dejavnosti ali neposlovni nameni) in se te uporabe spreminjajo v celotni ekonomski življenjski dobi blaga ali storitve, je takšno nevtralnost, s katero se zagotavljajo enaki konkurenčni pogoji za podjetja po EU, težko doseči.

Omejitve pravice do odbitka so potrebne, kadar se blago ali storitve uporabljajo tudi za neposlovne namene (predvsem zasebna potrošnja). Pavšalne omejitve lahko rešijo problem, kadar je razmerje med poslovno in zasebno uporabo težko ugotoviti ali pa ga sploh ni mogoče ugotoviti, vendar bi morale ustrezati gospodarskim razmeram in ne bi smele biti način ustvarjanja dodatnega prihodka.

Pravica do odbitka nastopi, ko se opravi dobava, ne glede na to, ali je stranka plačala blago ali storitve. To pravilo lahko ugodno vpliva zlasti na denarni tok podjetij, ki zamujajo s plačili, medtem ko breme nosijo dobavitelji, navadno MSP. Če bi sistem DDV temeljil na plačilih (plačani realizaciji), kar pomeni, da se DDV zaračuna in odbije, ko se izvrši plačilo dobave, bi bil z vidika denarnega toka nevtralen za vse. S

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

takšnim sistemom bi se tudi omejile izgube DDV zaradi plačilne nesposobnosti strank.

DDV se praviloma odbije z izravnavo odbitnega DDV z DDV, ki ga je treba plačati. Glede vprašanja, ali je davčni zavezanec upravičen do povračila, imajo davčne uprave različne pristope, saj pri povračilih obstaja določeno tveganje goljufije. To tveganje se ne sme uporabiti kot razlog za neupravičeno preložitev pravice do odbitka.

Poleg tega ureditve za vračilo davka za podjetja s sedežem v drugi državi članici otežujejo dejansko uveljavljanje odbitka DDV in povzročajo zamude pri tem. Rešitev bi lahko bil mehanizem „vse na enem mestu“, prek katerega bi se lahko vstopni DDV, ki je nastal v državi članici, izravnal z v njej dolgovanim DDV.

V9. Katere so po vašem mnenju največje težave pri pravici do odbitka?

V10. Kaj bi bilo treba spremeniti, da bi se povečali nevtralnost in pravičnost predpisov o odbitku vstopnega DDV?

5.1.4. Mednarodne storitve

Mednarodne storitve so zaradi globalizacije, deregulacije in razvoja na področju komunikacijskih tehnologij vse pomembnejše in to nedvomno vpliva na DDV. Potrebni so mednarodno dogovorjeni pristopi, da se prepreči dvojno obdavčenje ali neobdavčenje teh storitev, in OECD veliko dela na tem.

Vendar obstajajo poleg zagotavljanja pravne varnosti na področju obdavčenja v državi potrošnje vprašanja, povezana s preverjanjem pravilne uporabe DDV. To zlasti velja za elektronsko opravljane storitve B2C, kot je programska oprema ali spletna distribucija glasbe, pri katerih je pobiranje DDV odvisno zlasti od tega, ali dobavitelji, ki niso iz EU, prostovoljno izpolnjujejo zadevne določbe. Vprašanje je, ali je to dolgoročno sprejemljivo z vidika nevtralnosti in konkurence za dobavitelje v EU in proračune držav članic.

Spodbujanje davčnih organov k sodelovanju na področju DDV na mednarodni ravni je ena od možnosti, ki jo je treba preučiti. Druga možnost, ki je na prvi pogled manj privlačna, vendar se preučuje v nekaterih jurisdikcijah zunaj EU, na primer v Kanadi, je najti način, da se DDV pobere pri zasebnih potrošnikih, na primer s preverjanjem spletnih plačil.

Pomisleki v zvezi z nevtralnostjo in preglednostjo obstajajo tudi pri obravnavi dobav storitev v mednarodnih poslovnih skupinah, ki se razlikuje glede na izbrano strukturo (podružnica/sedež ali matična družba/odvisna družba) in ne glede na vrsto storitve.

V11. Kakšne so glavne težave pri sedanjih predpisih o DDV za mednarodne storitve z vidika konkurence in davčne nevtralnosti ali drugih dejavnikov?

V12. Kaj bi bilo treba narediti za rešitev teh težav? Ali menite, da je potrebno več usklajevanja na mednarodni ravni?

5.2. Kakšna stopnja uskladitve je potrebna za enotni trg?

Pri ponovni preučitvi sistema DDV je na eni strani treba preučiti, ali je za izboljšanje delovanja enotnega trga in zmanjšanje stroškov izpolnjevanja obveznosti za podjetja potrebna nadaljnja uskladitev, na drugi pa stopnjo prilagodljivosti, ki jo potrebujejo države članice in ki je združljiva s temi cilji.

5.2.1. Pravni postopek

Pravna podlaga za uskladitev DDV[16] zahteva soglasje, ne določa pa, kateri pravni instrument je treba uporabiti za ta namen. Če se uporabijo direktive Sveta, imajo države članice nekaj svobode pri prenosu zakonodaje EU o DDV v nacionalno zakonodajo, pri čemer se upoštevajo njihove pravne posebnosti. Rezultat tega je, da je zakonodaja o DDV v različnih državah članicah pogosto različna. Če se namesto direktiv Sveta uporabijo uredbe Sveta, bi se dosegla večja uskladitev in EU bi lahko tako zlasti preprečila dvojno obdavčenje ali neobdavčenje oziroma za podjetja brez sedeža določila obveznosti v zvezi z DDV.

O ukrepih na ravni EU za izvajanje direktive o DDV se je prav tako treba soglasno dogovoriti. Ta mehanizem, s katerim se nove spremembe direktive o DDV hitro pojasnijo z uredbo Sveta, še preden direktiva začne veljati, se je izkazal za neučinkovitega. Rezultat tega je, da podjetja pogosto ne vedo, kako naj v praksi uporabijo nova pravila.

Ena od rešitev bi bila dovoliti Komisiji, da sprejme izvedbene sklepe ob soglasju večine držav članic. Komisija je tak predlog, s katerim bi se spremenila vloga odbora za DDV, podala že v preteklosti [17], vendar ga Svet ni podprl.

Ta problem bi bilo mogoče rešiti tudi na drug, čeprav nepopoln način, tako, da bi Komisija pripravila razlage – za informativne namene – o tem, kako je treba razumeti spremembe v zakonodaji o DDV.

Pri nepravilnem prenosu sprememb direktive o DDV se lahko sproži postopek za ugotavljanje kršitev, ki pa vedno ne zagotovi hitre rešitve za praktične težave podjetij. Te težave bi preprečili, če bi se novi predpisi prenesli veliko časa pred začetkom veljavnosti. Na ravni EU bi se lahko predvideli poenostavitev in uskladitev nacionalnega postopka izvajanja.

V13. Ali obstajajo v zakonodaji EU o DDV določbe, ki bi morale biti določene v uredbi Sveta namesto v direktivi?

V14. Ali menite, da bi morali biti izvedbeni predpisi določeni v sklepu Komisije?

V15. Če tega ni mogoče doseči, ali bi bile smernice o novi zakonodaji EU o DDV koristne, tudi če niso pravno zavezujoče za države članice? Ali bi lahko takšne smernice imele tudi negativne posledice?

---

16 Člen 113 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

17 COM(97) 325, 25.6.1997.

V16. Kaj bi bilo na splošno treba narediti za izboljšanje zakonodajnega postopka, njegove preglednosti in vloge zainteresiranih strani v postopku, in sicer od prve (priprava predloga) do končne faze (izvajanje v državah članicah)?

5.2.2. *Odstopanja in zmožnost EU za hiter odziv*

Države članice lahko zaprosijo za posamezna odstopanja in s posebnimi ukrepi, ki so začasni in prilagojeni zadevnim nacionalnim razmeram, poenostavijo postopek pobiranja DDV ali preprečijo določene oblike davčne utaje ali izogibanja plačilu davka[18].

Posledica tega so številni posebni in spreminjajoči se predpisi v državah članicah, kar povečuje zapletenost sistema DDV, zlasti za podjetja, ki poslujejo v več državah članicah, in negativno vpliva na koncept enakih konkurenčnih pogojev za podjetja v EU.

Poleg tega so nedavne izkušnje z organiziranimi goljufijami pokazale, da postopek za odobritev odstopanj ni vedno dovolj prilagodljiv, da bi bil možen hiter in primeren odziv. Možna rešitev bi bila, da se Komisiji dodeli več pooblastil, da bi lahko na podlagi ustrezno utemeljene zahteve države članice hitro sprejela zaščitna in začasna odstopanja ter tako ukrepala proti goljufijam.

V17. Ali ste imeli težave zaradi odstopanj, odobrenih državam članicam? Opišite jih.

V18. Ali je sedanji postopek za odobritev posameznih odstopanj po vašem mnenju zadovoljiv in, če ni, kako bi ga bilo mogoče izboljšati?

5.2.3. *Stopnje DDV*

Za „dokončen“ sistem DDV na podlagi obdavčitve po načelu porekla bi bile potrebne bolj usklajene stopnje DDV v primerjavi s sedanjim sistemom, ki temelji na obdavčitvi po načelu namembnega kraja, ki državam članicam zagotavlja več prilagodljivosti, ki pa je še vedno v mejah, ki jih določajo zahteve enotnega trga

Obstaja mnenje, da bi bila uporaba enotne stopnje DDV za vso blago ali storitve idealna rešitev z vidika povečanja ekonomske učinkovitosti[19]. Hkrati se pogosto zagovarja uporaba nižjih stopenj kot instrumenta politike, zlasti za zdravstvene, kulturne in okoljske namene, da bi se zagotovili enostavnejši in enakopravnejši dostop do izobraževalnih in kulturnih vsebin ter spodbude za ekološke inovacije in na znanju temelječo rast, ki je učinkovita z vidika uporabe virov[20].

Sedanje razlike v splošni stopnji v EU in nižjih stopnjah, ki jih uporabljajo nekatere države članice, ne izkrivljajo enotnega trga. Razlog za to so korektivni mehanizmi (posebne ureditve za prodajo blaga na daljavo ali določene storitve in nova vozila, glej točko 4.2.1) v sedanjem sistemu DDV, ki pa povečujejo njegovo zapletenost.

---

18 Seznam veljavnih odstopanj je na voljo na naslovu: http://ec.europa.eu/taxation_customs/ taxation/vat/key_documents/table_derogations/index_en.htm.

19 Copenhagen Economics, op. cit.

20 Povzetek rezultatov javnega posvetovanja „Pregled veljavne zakonodaje o nižjih stopnjah DDV“ iz leta 2008 je na voljo na naslovu: http://ec.europa.eu/taxation_customs/ resources/documents/common/consultations/tax/summary_report_consultation_vat_rates_en.pdf.

Čezmejne transakcije z blagom in storitvami, za katere se uporablja nižja stopnja, povzročajo podjetjem stroške izpolnjevanja predpisov in pravno negotovost. To je zlasti problematično, kadar mora podjetje plačati DDV v državi članici, v kateri nima sedeža. Predvidela bi se lahko večja preglednost, ki bi se dosegla z zavezujočo spletno zbirko podatkov o blagu in storitvah, za katere se uporablja nižja stopnja.

Poleg tega še vedno obstajajo neskladnosti v stopnjah DDV za primerljive izdelke ali storitve. Države članice lahko na primer uporabijo nižjo stopnjo DDV za nekatere kulturne izdelke, medtem ko morajo za konkurenčne spletne storitve, kot so elektronske knjige in časopisi, uporabiti splošno stopnjo. V „Digitalni agendi za Evropo“[21] je določeno, da je treba izzive konvergence med spletnim in fizičnim okoljem obravnavati pri vseh pregledih javne politike, vključno z davčnimi zadevami. Za rešitev problema tovrstnih različnih obravnav obstajata dve možnosti: obdržanje splošne stopnje DDV ali prenos nižjih stopenj, ki veljajo za blago na tradicionalnih nosilcih, v digitalno okolje.

V19. Ali sedanja struktura stopenj po vašem mnenju povzroča velike ovire za nemoteno delovanje enotnega trga (izkrivljanje konkurence), neenako obravnavo primerljivih izdelkov, **zlasti spletnih storitev v primerjavi z izdelki ali storitvami s podobno vsebino**, ali velike stroške izpolnjevanja obveznosti za podjetja? Če je odgovor pritrdilen, navedite v katerih primerih.

Q20. Ali želite, da ne bi bilo nižjih stopenj (ali samo nekaj) in da bi države članice lahko uporabljale nižjo splošno stopnjo DDV? Ali bi podprli seznam nižjih stopenj DDV v EU, ki bi se obvezno in enotno uporabljale, kar bi predvsem prispevalo k uresničevanju posebnih ciljev politike, ki so določeni zlasti v strategiji „Evropa 2020“?

5.3. Zmanjšanje birokracije

5.3.1. Akcijski program Komisije za zmanjševanje upravnih obremenitev in poenostavitev obveznosti v zvezi z DDV

Potem ko je Evropski svet leta 2007[22] potrdil akcijski program Komisije[23] za 25-odstotno zmanjšanje upravnih obremenitev, ki izhajajo iz zakonodaje EU, do leta 2012, je Komisija leta 2009 predstavila načrt[24] za različna področja, med njimi tudi za DDV.

Ta načrt vsebuje 16 ukrepov, kot sta odprava letnih napovedi DDV ali izdelave seznama pridobitev znotraj EU in zmanjšanje pogostosti napovedi DDV, ter ga podpira skupina neodvisnih zainteresiranih strani za upravne obremenitve na visoki ravni s predsednikom Edmundom Stoiberjem[25]. Šest med njimi je sprejela ali predlagala Komisija.

---

21 Sporočilo Komisije, *Digitalna agenda za Evropo*, COM(2010) 245, 19.5.2010, str. 9.
22 Sklepi predsedstva Evropskega sveta (7. in 8. marec 2007), str. 10.
23 COM(2007) 23, 21.1.2007.
24 COM(2009) 544, 22.10.2009, in Priloga.
25 Mnenje, sprejeto dne 28.5.2009, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/administrative-burdens/high-level-group/index_en.htm.

Zaradi novih predpisov o kraju opravljanja storitev je skupina na visoki ravni v nedavnem mnenju priporočila dodatne ukrepe za zmanjšanje obremenitve.

Direktiva o DDV vsebuje skupen sklop obveznosti, države članice pa imajo nekaj svobode pri odločanju, kako jih bodo izpolnile. Posledica tega so različne nacionalne obveznosti v zvezi z DDV in zlasti napovedmi DDV, za katere so potrebne različne vrste in različen obseg informacij. Ena od možnosti za zmanjšanje stroškov izpolnjevanja obveznosti bi lahko bila, da se oblikuje standardna napoved DDV za EU v vseh jezikih, ki bi jo podjetja prostovoljno uporabljala, medtem ko bi jo morale sprejeti vse države članice.

Poleg tega lahko države članice uvedejo druge obveznosti, ki so po njihovem mnenju potrebne za zagotovitev pravilnega pobiranja DDV in preprečevanje utaje, in na ravni EU ni nobene zahteve, da je treba vnaprej oceniti učinek teh obveznosti. Informacije o obsegu in stroških teh dodatnih obveznosti so na voljo v študiji, opravljeni za GD za podjetništvo v okviru programa za boljšo pravno ureditev[26].

Enotnejši pristop na tem področju bi nedvomno olajšal razvoj orodij IT za izpolnjevanje obveznosti v zvezi z DDV po vsej EU in zmanjšal upravne obremenitve za podjetja, ki poslujejo v številnih državah članicah. Sprememba sedanje prakse v državah članicah bi povzročila stroške davčnim upravam in podjetjem, tudi tistim, ki morajo tovrstne obveznosti izpolnjevati v samo eni državi članici.

Če popolna uskladitev ni primerna, bi se razlike lahko omejile tako, da bi se na ravni EU opredelil sklop maksimalnih standardiziranih obveznosti v zvezi z DDV, ki jih lahko uvedejo države članice. Z vnaprej opredeljenim sklopom obveznosti bi se sistemom IT olajšala njihova obdelava.

V21. Navedite glavne težave, ki ste jih imeli s sedanjimi določbami o obveznostih v zvezi z DDV.

V22. Kaj bi bilo treba narediti na ravni EU za rešitev teh težav?

V23. Kaj menite zlasti o izvedljivosti in relevantnosti predlaganih ukrepov, vključno s tistimi iz načrta za zmanjšanje upravne obremenitve pri DDV (št. 6 do 15) in mnenja skupine na visoki ravni?

5.3.2. *Mala podjetja*

Z „Aktom za mala podjetja za Evropo“[27] je EU sprejela dve ključni načeli za reševanje potreb MSP, in sicer da je treba predpise sestavljati v skladu z načelom „najprej pomisli na male“ in da je treba MSP pomagati, da bodo bolje izkoriščala priložnosti, ki jih ponuja enotni trg. Izboljšanje poslovnega okolja za MSP je tudi del ene od vodilnih pobud Komisije v okviru strategije „Evropa 2020“, in sicer „Industrijske politike za dobo globalizacije“.

---

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

27 COM(2008) 394, 25.6.2008.

Namen posebne ureditve za mala podjetja je zlasti zmanjšati upravno obremenitev pri izvajanju običajnih predpisov o DDV: podjetja, katerih letni promet ne dosega določenega praga, so upravičena do oprostitve DDV.

Vendar ima ureditev številne pomanjkljivosti. Ker pravni okvir temelji pretežno na tem, kdaj so se države članice pridružile EU, obstajajo razlike v pragih in manevrskem prostoru, ki ga imajo države članice za določanje pragov. Metoda za izračun praga in področje uporabe ureditve ne upoštevata obstoja enotnega trga: ureditev na primer ne zajema dobav v druge države članice. Poleg tega se za določene čezmejne nakupe, zlasti storitev, zahtevajo registracija za namene DDV, napoved DDV in plačilo DDV.

Države članice lahko uporabljajo druge poenostavljene ureditve za obdavčitev in pobiranje DDV, kot je pavšalno obdavčenje, ki pa se uporabljajo na različne načine in so omejene na domačo dejavnost.

Vse te ureditve predstavljajo različen odziv na dejstvo, da so stroški izpolnjevanja obveznosti v zvezi z DDV za mala podjetja relativno višji kot za velika podjetja, zlasti kadar poslujejo po EU.

Ureditev na ravni EU s skupnim pragom in več možnostmi za zmanjšanje stroškov izpolnjevanja obveznosti na enotnem trgu, ki bi tako spodbujala rast malih podjetij, bi bila logična rešitev.

Poleg ureditve za mala podjetja je bila v 70. letih 20. stoletja uvedena posebna ureditev za kmete, ki težko izpolnjujejo običajne predpise. Ker bi se lahko s pristopi za pomoč malim podjetjem rešile tudi potrebe malih kmetov v zvezi s poenostavitvijo, bi bilo treba preučiti, ali je ta ureditev še potrebna.

V24. Ali bi bilo treba preučiti sedanjo ureditev oprostitve za mala podjetja? Če menite, da ja, navedite glavne elemente ponovne presoje.

Q25. Ali bi bilo treba razmisliti o dodatnih poenostavitvah? Navedite njihove glavne elemente.

V26. Ali menite, da ureditev za mala podjetja ustrezno upošteva potrebe malih kmetov?

5.3.3. Druge možne pobude za poenostavitev

5.3.3.1. Mehanizem „vse na enem mestu“

Pri transakcijah B2C, ki so obdavčene z DDV v državi članici, v kateri dobavitelj nima sedeža, izpolnjevanje posebnih predpisov te države članice ni vedno enostavno. Obstajajo dokazi, da se podjetja zaradi težav v zvezi z DDV izogibajo takim transakcijam. V drugih primerih pa se predpisi ne upoštevajo in DDV se zaračuna v državi članici, v kateri ima dobavitelj sedež, namesto v tisti, v kateri se dobava dejansko opravi.

Mehanizem „vse na enem mestu“, ki ga je Komisija predlagala leta 2004[28] in je še vedno pri Svetu, naj bi bil rešitev za takšne primere. Osnovni koncept še vedno velja. Za elektronske storitve B2C, ki jih opravijo ponudniki, ki niso iz EU, obstaja ožja ureditev, ki bo leta 2015 razširjena na telekomunikacijske storitve in radiodifuzijske storitve ter na ponudnike iz EU.

Dokler DDV temelji na načelu obdavčitve v namembnem kraju, je mehanizem „vse na enem mestu“ zaželena poenostavitev, saj bi omogočil boljše izpolnjevanje obveznosti in spodbudil čezmejno trgovino. Predpisi o DDV so bili med glavnimi ovirami, ki jih je Komisija navedla v sporočilu o čezmejnem e-trgovanju med podjetji in potrošniki v EU[29]. To je verjetno danes še toliko bolj pomembno, ker več kot 60 % ljudi v EU redno uporablja internet, 60 % med njimi pa kupuje blago ali storitve na spletu. Ta številka se je podvojila od leta 2004 (ko je bil predlog prvič predstavljen) in se bo zaradi poudarka, namenjenega „Digitalni agendi“, samo še povečala[30].

V27. Ali menite, da je koncept „vse na enem mestu“ ustrezen poenostavitveni ukrep? Če menite, da ja, navedite značilnosti, ki bi jih moral imeti.

5.3.3.2. Prilagajanje sistema DDV velikim in vseevropskim podjetjem

Pravna struktura (holding/odvisne družbe ali sedež/podružnice) podjetij, ki izvajajo ekonomske dejavnosti v različnih državah članicah močno vpliva na obravnavo teh dejavnosti v okviru DDV. Tako na primer vpliva na predpise o čezmejnih transakcijah med različnimi deli podjetja in na izračun odbitnega vhodnega DDV.

Podjetja se pritožujejo, da ni usklajenih in jasnih predpisov o DDV, prilagojenih obstoječim strukturam podjetij. Davčni organi na drugi strani so zaskrbljeni zaradi možnosti za izogibanje plačilu DDV, ki nastajajo v kompleksnih strukturah podjetij.

Če transakcije med povezanimi podjetji ali dobave blaga med podružnicami ne bi spadale na področje uporabe DDV ali če bi se razširilo ozemeljsko območje uporabe skupin DDV, bi se lahko zmanjšali stroški izpolnjevanja obveznosti v zvezi z DDV pri velikem številu transakcij v EU. Na drugi strani pa bi bilo treba zagotoviti, da takšna sprememba ne bi prinesla nepoštenih prednosti velikim podjetjem v primerjavi z manjšimi ali novih možnosti za goljufije ali izogibanje plačilu davka.

V28. Ali menite, da sedanji predpisi o DDV povzročajo težave pri čezmejnih transakcijah znotraj podjetja ali znotraj skupine? Kako se lahko rešijo te težave?

5.3.3.3. Sinergije z drugo zakonodajo

Pri prizadevanjih za olajšanje carinskih postopkov pri uvozu je treba upoštevati DDV, da se dosežejo maksimalne koristi. Izpolnjevanje obveznosti za podjetja bi lahko poenostavili tudi z uskladitvijo zakonodaje o DDV in druge davčne zakonodaje, zlasti o trošarinah.

---

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

Pred kratkim se je začelo posvetovanje o poenostavitvi postopkov pobiranja DDV v povezavi s centraliziranim carinjenjem, vendar bi lahko preučili še druga področja.

V29. Na katerih področjih zakonodaje o DDV je treba spodbujati sinergije z drugimi davčnimi ali carinskimi zakonodajami?

5.4. Zanesljivejši sistem DDV

5.4.1. Pregled načina pobiranja DDV

Način pobiranja DDV se od takrat, ko je bil prvič uveden v EU, skoraj ni spremenil in je še vedno odvisen predvsem od samoodmere davkoplačevalca, ki ji sledijo revizije davčne uprave.

V okviru tekoče razprave o strategiji za boj proti goljufijam na področju DDV, v kateri so bili izraženi pomisleki glede učinkovitosti te metode pobiranja, je Komisija leta 2009 začela študijo izvedljivosti o načinih za izboljšanje in poenostavitev pobiranja DDV s sodobnimi tehnologijami in/ali finančnimi posredniki.

Temeljiteje so bili preučeni naslednji štirje modeli:

- Stranka naroči svoji banki, da plača za blago ali storitve, pri čemer banka plačilo razdeli na obdavčljiv znesek, ki se plača dobavitelju, in znesek DDV, ki se neposredno prenese davčnemu organu. S tem modelom se odpravijo možnosti za goljufijo v obliki neplačujočega gospodarskega subjekta, vendar bi zahteval znatne spremembe načina, kako vsa podjetja in davčne uprave upravljajo DDV. Vprašanje, kako obravnavati gotovinske transakcije ali transakcije s kreditnimi karticami, bi bilo treba nadalje preučiti.

- Vsi podatki v zvezi z računi se pošljejo v realnem času v centralno zbirko podatkov za spremljanje DDV. Davčni organi bi veliko hitreje dobili informacije kot zdaj in lahko bi se odpravile številne sedanje obveznosti v zvezi z DDV. Učinkoviteje in manj obremenjujoče bi bilo, če bi se za vse transakcije B2B uporabljalo elektronsko izdajanje računov.

- Davčni zavezanec naloži vnaprej določene podatke o transakciji v dogovorjeni obliki v varno skladišče podatkov o DDV, ki ga sam vzdržuje in do katerega lahko davčni organ dostopa neposredno ali zelo hitro na zahtevo. Nekatere države članice so šle v tej smeri in niso imele večjih težav. Model ne preprečuje goljufije z neplačujočim gospodarskim subjektom, saj če neplačujoči subjekt izgine, izgine tudi njegovo skladišče podatkov o DDV, vendar pa je mogoče takšne primere hitreje odkriti.

- Postopek, ki ga uporablja davčni zavezanec za izpolnitev obveznosti v zvezi z DDV, in njegovi notranji nadzori se potrdijo. Nekatere države članice so šle v to smer. S tem modelom bi se moralo povečati zaupanje med davčnimi organi in davkoplačevalci, vendar je postopek potrjevanja dolgotrajen in od davčnih organov zahteva znatne naložbe v človeške vire.

Glede na študijo[31] je pri vseh štirih modelih razmerje med stroški in koristmi pozitivno. Stroški začetnih naložb so različno visoki in to vpliva na to, kako hitro se nacionalnim blagajnam povrne naložba. Poleg tega bi lahko bilo učinkovita tudi kombinacija različnih modelov.

V30. Kateri od teh modelov je po vašem mnenju najbolj obetaven in zakaj? Ali bi predlagali druge možnosti?

5.4.2. Zaščita trgovcev, ki delujejo v dobri veri, pred morebitno vpletenostjo v goljufijo na področju DDV

Več držav članic je uvedlo nacionalne ukrepe, da bi omejile izgube DDV zaradi goljufij z neplačujočim gospodarskim subjektom, in pri tem so poskusile izterjati davek od drugih davčnih zavezancev v isti transakcijski verigi. Sodišče Evropske unije je potrdilo, da lahko davčna uprava stranki zavrne pravico do odbitka, če lahko dokaže, da je stranka vedela ali bi morala vedeti, da je njen nakup del transakcije, povezane z utajo DDV.

Davčne uprave morajo to dokazati v vsakem primeru posebej, kar je dolg, drag in zapleten postopek. Poleg tega obstaja tveganje, da se davčni zavezanci znajdejo v občutljivem položaju, zlasti kadar poslujejo z novim dobaviteljem, zaradi česar morajo dodatno preveriti, ali vsak dobavitelj izpolnjuje svoje obveznosti. Podjetja, ki delujejo v dobri veri, tvegajo, da bo njihova pravica do odbitka zavrnjena, ker so nenamerno poslovali z goljufi.

Prvi model, predstavljen v točki 5.4.1, z daljnosežnim, obveznim mehanizmom deljenega plačila odpravlja možnosti za goljufijo z neplačujočim gospodarskim subjektom. Predvidel bi se lahko enostavnejši, neobvezni mehanizem.

Neobvezni mehanizem bi strankam omogočal, da se zaščitijo pred takšnimi tveganji, in jim ne bi bilo treba preverjati, ali njihovi dobavitelji izpolnjujejo obveznosti. Stranka, ki bi se odločila za to možnost, bi plača DDV neposredno davčnim organom, svojemu dobavitelju pa neto znesek.

Za davčne organe bi to pomenilo zagotovitev pobiranja DDV pri transakcijah, za katere trgovci sami menijo, da so tvegane. Prav tako bi dobili dodatne informacije in bili opozorjeni na nove trende na področju goljufij.

Vendar ima lahko ta možnost nezaželen učinek na odnos med dobaviteljem in stranko ter s tem na poslovne dejavnosti na splošno. Vplivala bi lahko tudi na denarni tok dobaviteljev.

V31. Kaj menite o izvedljivosti in relevantnosti neobveznega deljenega plačila?

5.5. Učinkovito in sodobno upravljanje sistema DDV

Glede na to, da imajo davkoplačevalci ključno vlogo pri tem, da sistem DDV deluje, bo učinkovitost njihovega odnosa z davčnimi organi močno vplivala na stroške upravljanja sistema in to pri obeh straneh. Ta odnos določajo obveznosti poročanja,

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

plačila ali revizije ter kakovost, zanesljivost in dostopnost informacij, ki jih zagotovijo davčni organi.

Za vprašanja upravljanja davkov so odgovorne predvsem države članice. Vendar pa ta vprašanja vplivajo na pravilno delovanje enotnega trga, kot je Računsko sodišče potrdilo v poročilu[32] o lastnih sredstvih EU.

Komisija je v sporočilu iz decembra 2008 o usklajeni strategiji za izboljšanje boja proti goljufijam na področju DDV v EU[33] poudarila potrebo po obravnavanju teh vprašanj. Predlagala je oblikovanje novega pristopa na podlagi prostovoljnega izpolnjevanja obveznosti, ocene tveganja in spremljanja, da bi se zmanjšali vpletenost davčnih organov in upravna obremenitev za podjetja. Med drugim bi se lahko razmislilo o naslednjih ukrepih:

– okrepitev dialoga med davčnimi organi in drugimi zainteresiranimi stranmi, na primer z uvedbo stalnega foruma, prek katerega bi lahko davčni organi in predstavniki podjetij na ravni EU izmenjevali svoja stališča;

– združevanje najboljših praks v državah članicah, na primer s pripravo smernic za poenostavitev upravnih praks in odpravo nepotrebnih obremenitev za podjetja;

– priprava politike EU o prostovoljnem izpolnjevanju obveznosti, prilagojenem sistemu DDV v EU prek posebnih ureditev z zainteresiranimi stranmi, na primer z razvojem ideje o „partnerstvih“ med davčnimi upravami in davkoplačevalci ter o prejšnjih odločitvah o davčni obravnavi določenih transakcij;

– upoštevanje vprašanj IT pri izvajanju novih predpisov o DDV: opredelitev ustreznega časovnega okvira in dogovor o delovnem postopku za prilagoditev sistemov IT za podjetja in davčne organe; olajšanje samodejnega prenosa informacij med davkoplačevalci in davčnimi organi z boljšo interoperabilnostjo; morebiten razvoj posebne programske opreme, ki bi bila podprta na ravni EU in bila na voljo vsem državam članicam.

V32. Ali bi podprli te predloge za izboljšanje odnosa med trgovci in davčnimi organi? Ali imate kakšne druge predloge?

5.6. Druga vprašanja

V tej zeleni knjigi so predstavljene številne različne teme za razpravo, vendar ne vse. Cilj je čim širša razprava, v kateri se lahko obravnavajo tudi druge teme.

V33. Katera vprašanja poleg že omenjenih bi bilo treba obravnavati v okviru razprave o prihodnosti sistema DDV v EU? Katere rešitve bi priporočili?

---

32 V reviziji za letno poročilo za leto 2008 je Evropsko računsko sodišče menilo, da mora zbiranje podatkov za poročila postati eden od načinov za zagotovitev enotne uporabe direktive o DDV v vseh državah članicah in enake obravnave vseh davkoplačevalcev. Glej člen 12 Uredbe Sveta (ES) št. 1553/89.

33 COM(2008) 807, 1.12.2008.

6. POVEJTE SVOJE MNENJE

Namen te zelene knjige je sprožiti in spodbuditi javno razpravo o prihodnosti sistema DDV v EU, Komisija zato vse zainteresirane strani vabi, da do 31. maja 2011 pošljejo odgovore na vprašanja v tej zeleni knjigi, po možnosti po elektronski pošti in v Wordovi obliki na naslov „TAXUD-VAT-greenpaper@ec.europa.eu“.

Ni treba, da prispevki obravnavajo vsa vprašanja iz tega dokumenta, temveč so lahko omejeni na vprašanja, ki so v vašem interesu. Prosimo, da jasno navedete, na katere teme se nanašajo prispevki in zlasti na koliko vprašanj ste odgovorili.

Če boste obravnavali vsa vprašanja iz te zelene knjige, bi vas prosili, da različne točke razvrstite po pomembnosti.

Prispevki bodo objavljeni na spletu. Prosimo, da na spletni strani http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm preberete posebno izjavo o varstvu osebnih podatkov z informacijami o tem, kako bodo obravnavani osebni podatki in prispevki.

Na navedeni spletni strani bo objavljeno tudi poročilo z ugotovitvami iz prispevkov.

Na podlagi ugotovitev iz te razprave bo Komisija, kot je napovedala v svojem delovnem programu za leto 2011[34], do konca leta 2011 pripravila sporočilo o prednostnih področjih, na katerih bi bili primerni nadaljnji ukrepi na ravni EU. Pobude, ki bodo sledile sporočilu, bodo temeljile na temeljitih ocenah učinka.

[34] COM(2010) 623, 27.10.2010, *Delovni program Komisije za leto 2011*.