



Briuselis, 2016 04 07
COM(2016) 148 final

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI IR
EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI**

dėl PVM veiksmų plano

Bendros ES PVM erdvės kūrimas. Laikas spręsti

Turinys

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Įvadas. Argumentai už bendrą ES PVM erdvę | 3 |
| 2 | Naujausios ir vykdomos politikos iniciatyvos | 4 |
| 2.1 | PVM kliūčių elektroninei prekybai bendrojoje rinkoje šalinimas | 5 |
| 2.2 | MVĮ PVM dokumentų rinkinio rengimas | 6 |
| 3 | Skubios priemonės PVM atotrūkio problemai spręsti..... | 6 |
| 3.1 | Bendradarbiavimo Europos Sąjungoje ir su ES nepriklausančiomis šalimis gerinimas 6 | |
| 3.2 | Mokesčių administratorių veiksmingumo gerinimas | 7 |
| 3.3 | Savanoriško prievolių vykdymo gerinimas | 8 |
| 3.4 | Mokesčių surinkimas | 8 |
| 3.5 | Laikina valstybėms narėms nukrypti leidžianti nuostata, skirta kovai su nacionaliniu ir struktūriniu sukčiavimu | 8 |
| 4 | Vidutinio laikotarpio priemonė siekiant spręsti PVM atotrūkio problemą. Pastangos kurti patikimą bendrą Europos PVM erdvę | 9 |
| 5 | Modernizuotos tarifų politikos kūrimas | 11 |
| 5.1 | 1 variantas. Prekių ir paslaugų, kurioms gali būti taikomas sumažintas tarifas, sąrašo išplėtimas ir reguliarus persvarstymas | 12 |
| 5.2 | 2 variantas. Sąrašo panaikinimas | 13 |
| 6 | Išvada | 13 |
| 7 | Grafikas | 14 |

1 ĮVADAS. ARGUMENTAI UŽ BENDRĄ ES PVM ERDVĘ

Šiame veiksnių plane dėstoma, kaip kurti bendrą ES PVM¹ erdvę. Tokią, kuri gali stiprinti integruotesnę ir teisingesnę bendrąją rinką ir padeda skatinti darbo vietų kūrimą, ekonomikos augimą, investicijas ir konkurencingumą. PVM erdvę, kuri XXI a. atitinka savo paskirtį.

Bendra PVM sistema yra esminis Europos bendrosios rinkos elementas. Ji pašalina kliūtis, kurios iškraipė konkurenciją ir trukdė laisvam prekių judėjimui, ir taip palengvina prekybą bendrojoje rinkoje. Tai didžiausias augantis pajamų šaltinis ES: 2014 m. iš PVM gauta 1 trln. EUR, o tai lygu 7 proc. ES BVP². Vienas iš ES nuosavų išteklių taip pat pagrįstas PVM. PVM, kaip plačios bazės vartojimo mokestis, yra viena augimui palankiausių apmokestinimo formų.

Tačiau PVM sistemos nespėjama pritaikyti prie iššūkių, kuriuos šiandien kelia pasaulinė, skaitmeninė ir judriojo ryšio ekonomika. Dabartinė PVM sistema, kuri pagal sumanymą turėjo būti pereinamojo laikotarpio sistema, yra suskaidyta, sudėtinga tarpvalstybiniu mastu veiklą vykdančioms įmonėms, kurių vis daugėja, ir atveria galimybes sukčiauti: vidaus ir tarpvalstybiniai sandoriai vertinami skirtingai, ir prekės ar paslaugos gali būti įsigyjamos bendrojoje rinkoje nesumokant PVM.

Ją reikia skubiai reformuoti:

- reikia, kad įmonėms būtų paprasčiau ja naudotis. Prievolių vykdymo išlaidos prekiaujant bendrojoje rinkoje yra gerokai didesnės negu prekiaujant savo šalyje³, o nuo sudėtingumo kenčia įmonės, ypač mažosios ir vidutinės įmonės (MVI)⁴;
- ji turi užkirsti kelią augančiai sukčiavimo grėsmei. Apskaičiuota, kad PVM nepriemoka (skirtumas tarp tikėtinų pajamų ir faktiškai surinktų pajamų) siekia 170 mlrd. EUR⁵, o vien dėl tarpvalstybinio sukčiavimo kasmet netenkama 50 mlrd. EUR pajamų⁶;
- ji turi būti veiksmingesnė, to visų pirma siekiant skaitmeninės technologijos galimybėmis ir mažinant pajamų surinkimo sąnaudas;
- ji turi būti pagrįsta didesniu pasitikėjimu: įmonių ir mokesčių administratorių tarpusavio pasitikėjimu ir ES mokesčių administratorių tarpusavio pasitikėjimu.

Trumpai tariant, PVM turi būti modernizuotas ir persvarstytas. Pasiiekti šį tikslą nebus lengva. Esama patirties, kad galiojančią sistemą reformuoti sunku, ir reikalavimas, kad norint bet ką pakeisti visos valstybės narės turi spręsti vieningai, yra sunkiai įvykdomas. Tačiau vis labiau suvokiama, kad toliau taip tęsti lyg niekur nieko nebegalima. Vien pridėdami naujus prievolių ir kontrolės sluoksnius tam, kad būtų įveiktas sukčiavimas, tik padidinsime prievolių

¹ Pridėtinės vertės mokestis.

² 17,5 proc. nacionalinių mokesčių pajamų, įskaitant socialines įmokas (Eurostatas).

³ Ernst & Young, „Implementing the ‘destination principle’ to intra-EU B2B supplies of goods – Feasibility and economic evaluation study“, 2015 m.

⁴ Apskaičiuota, kad vykdyti prievolės įmonėms kainuoja 2–8 proc. surinktos PVM sumos (Institute for Fiscal Studies, „A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system“, 2011 m.).

⁵ Skirtumas tarp tikėtinų PVM pajamų ir PVM pajamų, kurias faktiškai surinko nacionalinės institucijos. Pagal PVM nepriemoką galima apskaičiuoti, kiek pajamų prarandama dėl sukčiavimo, slėpimo, mokesčių vengimo, bankrotų, finansinio nemokumo ir skaičiavimo klaidų (CASE, „Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States“, 2015 m.).

⁶ Ernst & Young, 2015 m.

vykdymo išlaidas ir teisinį netikrumą visoms įmonėms, įskaitant patikimas įmones, ir labiau kliudysime veikti bendrajai rinkai. Atskirų elementų supaprastinimas taip pat veikiausiai neduos vaisių.

Dabar reikia veikti. Pats laikas greta bendrosios rinkos sukurti iš tikrųjų bendrą ES PVM erdvę.

Todėl Komisija dabar planuoja pateikti pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto, kad būtų sukurta galutinė PVM sistema⁷. Ta galutinė sistema bus pagrįsta ES teisės aktų leidėjų susitarimu, kad PVM sistema turėtų remtis apmokestinimo prekių paskirties šalyje principu. Tai reiškia, kad apmokestinimo taisyklės, pagal kurias prekių tiekėjas surenka PVM iš savo pirkėjo, bus pradėtos taikyti ir tarpvalstybiniais sandoriais. Vien šis pokytis turėtų padėti kasmet 40 mlrd. EUR sumažinti sukčiavimą PVM⁸.

Kadangi pasirengimas tokiai didelei PVM taikymo būdo permainai ir jos patvirtinimas užtruks, Komisija kartu pateiks keletą kitų susijusių iniciatyvų, padėsiančių spręsti PVM sistemos keliamus iššūkius. Kai kurios tų iniciatyvų jau yra paskelbtos, ir jos bus papildytos kitomis priemonėmis, padėsiančiomis nedelsiant spręsti sukčiavimo problemą.

Esama sistema sunkiai pritaikoma prie novatoriškų verslo modelių ir technologijų pažangos nūdienos skaitmeninėje aplinkoje. Fizinėms ir skaitmeninėms prekėms taikomi skirtingi PVM tarifai ne visai atitinka šiandienos realijas. Be to, valstybės narės, vykdydamos tarifų nustatymo politiką, jaučiasi nepagrįstai varžomos. Pastaraisiais metais iš esmės persiorientuojant į paskirties principą reikia plačiau svarstyti, kaip tai turi paveikti PVM sistemą ir PVM tarifams taikomas ES taisykles.

Iš esmės šiame veikslių plane aprašyti žingsniai, kurių reikia norint sukurti bendrą ES PVM erdvę. Jame išvardyti skubūs neatidėliotini veiksmai, kurių reikia imtis norint spręsti PVM atotrūkio problemą ir pritaikyti PVM sistemą prie skaitmeninės ekonomikos ir MVĮ poreikių. Be to, jame pateikiamos aiškios ilgalaikės galutinės PVM sistemos ir PVM tarifų nustatymo kryptys. Sprendimai dėl visų šių klausimų reikalingi dabar. Visų pirma, reikia politinio vadovavimo, kad būtų pašalintos įsisenėjusios kliūtys, kurios stabdė procesą praeityje, ir kad galiausiai būtų imtasi reformų, kurių reikia norint kovoti su sukčiavimu, šalinti administracines kliūtis ir mažinti reglamentavimo išlaidas, kad Europos įmonėms būtų lengviau vykdyti veiklą.

2 NAUJAUSIOS IR VYKDOMOS POLITIKOS INICIATYVOS

Komisija nuolat spaudė imtis PVM reformos. Neseniai, pasibaigus vaisingoms viešoms konsultacijoms, 2010 m. gruodžio mėn. inicijuotoms *Žaliąja knyga dėl PVM ateities*⁹, Komisija 2011 m. gruodžio mėn. paskelbė savo išvadą *Komunikate dėl PVM ateities*¹⁰ ir nustatė artimiausių metų prioritetinius veiksmus.

⁷ Reglamentavimo kokybės ir rezultatų programos (REFIT) dalis.

⁸ *Ernst & Young*, 2015 m.

⁹ COM(2010) 695, Komisijos tarnybų darbinis dokumentas SEC(2010) 1455, 2010 12 1.

¹⁰ COM(2011) 851, 2011 12 6.

Tada, po daugelio metų nesėkmingų pastangų, Komisija atsisakė tikslų įgyvendinti galutinę PVM tvarką, pagrįstą principu, pagal kurį visos į kitą valstybę narę tiekiamos prekės būtų apmokestinamos jų kilmės valstybėje narėje tokiomis pat sąlygomis, kokios taikomos vidaus prekybai, įskaitant PVM tarifus. Europos Parlamentas¹¹ ir Taryba¹² susitarė, kad galutinė sistema turėtų būti pagrįsta principu, pagal kurį prekės apmokestinamos jų paskirties valstybėje narėje.

Tarp iniciatyvų, kurios buvo tada įvykdytos, buvo:

- kovos su staigiu masišku sukčiavimu pridėtinės vertės mokesčiu greitojo reagavimo mechanizmas¹³;
- naujų paslaugų teikimo vietos taisyklių įgyvendinimas paskirties vietoje, laikantis bendrųjų principų. Jos taikomos galutiniams vartotojams teikiamoms telekomunikacijų, transliavimo ir elektroninėms paslaugoms, o siekiant palengvinti mokesčių prievolių vykdymą įkurta vieno langelio sistema¹⁴;
- nauja skaidresnė ES PVM valdymo sistema, į kurią labiau įtraukiamos visos suinteresuotosios šalys¹⁵.

Po to inicijuotos kitos iniciatyvos, kuriomis siekta pašalinti PVM kliūtis skaitmeninei prekybai ir PVM plėtrai bendrojoje rinkoje ir persvarstyti viešojo sektoriaus PVM taisykles¹⁶.

2.1 PVM kliūčių elektroninei prekybai bendrojoje rinkoje šalinimas

Dabartinė tarpvalstybinei e. prekybai taikoma PVM sistema sudėtinga ir brangiai kainuoja tiek valstybėms narėms, tiek įmonėms. Apskaičiuota, kad tiekti prekes į kitą valstybę narę vidutiniškai per metus kainuoja 8 000 EUR¹⁷. Be to, ES įmonės yra nepalankioje konkurencinėje padėtyje, nes tiekėjai, esantys ne ES, gali vartotojams ES tiekti PVM neapmokestintas prekes pagal smulkių siuntų importo atleidimo nuo mokesčių išlygą (2015 m. importuota beveik 150 mln. PVM neapmokestintų siuntų¹⁸). Dėl sistemos sudėtingumo valstybėms narėms taip pat sunku užtikrinti jos taikymą: apskaičiuota, kad kasmet prarandama maždaug 3 mlrd. EUR¹⁹.

Kaip 2015 m. gegužės mėn. skelbta bendrosios skaitmeninės rinkos strategijoje²⁰, Komisija iki 2016 m. pateiks pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto, kuriuo siekiama

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0436+0+DOC+XML+V0//LT>

¹² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130257.pdf

¹³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/138239.pdf

¹⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_en.htm#new_rules

¹⁵ Įsteigta PVM ekspertų grupė, sukurtas ES PVM forumas, paskelbtos aiškinamosios pastabos ir PVM komiteto gairės.

¹⁶ Pagal specialias taisykles, parengtas praėjusio amžiaus aštuntajame dešimtmetyje, PVM neapmokestinama tam tikra viešojo sektoriaus įstaigų veikla arba tam tikra veikla, kuri laikoma viešojo intereso veikla. Vėliau vis mažėjo tos veiklos reglamentavimas arba ja užsiimti leista privačiam sektoriui, todėl stiprėjo nerimas dėl galimo šių taisyklių iškraipomojo poveikio konkurencijai ir dėl jų sudėtingumo. Komisija apsvarstė galimas taisomąsias priemones.

¹⁷ Preliminarūs vykdomo Komisijos tyrimo apie PVM kliūtis tarpvalstybinei e. prekybai duomenys.

¹⁸ Ten pat.

¹⁹ Ten pat.

²⁰ COM(2015) 192, 2015 5 6.

modernizuoti ir supaprastinti tarpvalstybinei e. prekybai, ypač MVĮ, taikomą PVM. Jame numatyta:

- į vieno langelio sistemos taikymo sritį įtraukti ES ir iš ES nepriklausančių šalių vykdomą internetinį materialiujų prekių pardavimą galutiniams vartotojams;
- įvesti bendrą visoje ES galiojančią supaprastinimo priemonę (PVM ribą²¹), padėsiančią mažoms pradedančiosioms e. prekybos įmonėms;
- leisti įsisteigimo šalyje atlikti patikras, įskaitant tarpvalstybinę veiklą vykdančių įmonių bendrą auditą;
- panaikinti PVM išimtį smulkių siuntų importui iš tiekėjų, kurie yra ne ES valstybėse narėse.

2.2 MVĮ PVM dokumentų rinkinio rengimas

Kadangi ES PVM sistema sudėtinga ir suskaidyta, MVĮ apskritai tenka santykinai didesnės PVM prievolių vykdymo išlaidos, palyginti su didelėmis įmonėmis²². Todėl po naujos bendrosios rinkos strategijos²³ Komisija rengia visapusišką MVĮ skirtą supaprastinimo dokumentų rinkinį, kuriuo bus siekiama sukurti MVĮ augimui ir tarpvalstybinei prekybai palankią aplinką. Visų pirma bus persvarstyta speciali mažųjų įmonių schema. Šis dokumentų rinkinys bus paskelbtas 2017 m.

Komisija taip pat apsvartys pasiūlymo dėl standartinės PVM deklaracijos²⁴ atšaukimo pasekmes. Šioje srityje svarbu toliau paprastinti taisykles, ir Komisija toliau nagrinės, kaip sumažinti MVĮ su šia sritimi susijusių prievolių vykdymo išlaidas.

3 SKUBIOS PRIEMONĖS PVM ATOTRŪKIO PROBLEMAM SPRĘSTI

Dėl dabartinio PVM atotrūkio masto reikia skubiai veikti trimis kryptimis: užtikrinti geresnį administracinį bendradarbiavimą, pagerinti savanorišką prievolių vykdymą ir kolektyviai pagerinti Europos mokesčių administratorių veiklos rezultatus. Be to, klestinti e. prekybai reikia naujo požiūrio į mokesčių surinkimą.

3.1 Bendradarbiavimo Europos Sąjungoje ir su ES nepriklausančiomis šalimis gerinimas

Kaip nurodė Europos Audito Rūmai²⁵, mokesčių administratorių administracinio bendradarbiavimo priemonės naudojamos nepakankamai. Be to, „Eurofisc“²⁶ įgyvendinimo mastas yra nepakankamai didelis. Todėl mums reikia pereiti nuo esamų bendradarbiavimo modelių, pagrįstų valstybių narių keitimusi informacija, prie naujų modelių: dalytis ir drauge analizuoti informaciją ir kartu imtis priemonių. Valstybėms narėms praverstų pasinaudoti ES

²¹ Iki tos ribos, norint vykdyti tarpvalstybinį tiekimą, neprivaloma registruotis kitose valstybėse narėse arba vieno langelio sistemoje.

²² *Institute for Fiscal Studies*, žr. pirmiau.

²³ COM(2015) 550, 2015 10 28.

²⁴ COM(2013) 721, 2013 10 23.

²⁵ Specialioji ataskaita Nr. 24/2015 „Kova su sukčiavimu PVM Bendrijos viduje: reikia imtis daugiau veiksmų“, 2016 m. kovo 3 d.

²⁶ „Eurofisc“ yra nacionalinių pareigūnų tinklas, įsteigtas siekiant sparčiai keisti tikslinę informaciją apie sukčiavimą PVM.

lygmens rizikos valdymo gebėjimais, nes jos galėtų sparčiau ir efektyviau aptikti ir išardyti sukčiautojų tinklus.

Tam reikėtų ieškoti būdų, kaip sustiprinti „Eurofisc“ vaidmenį ir poveikį siekiant kokybinio šuolio link pažangesnės struktūros. Komisijai remiant, „Eurofisc“ struktūroje dirbantiems kompetentingiems pareigūnams reikėtų suteikti tiesioginę prieigą prie atitinkamos skirtingose valstybėse narėse saugomos informacijos, kad jie galėtų keistis ir dalytis pagrindine informacija, ją analizuoti ir inicijuoti bendrus auditus. Pasiūlymas dėl teisėkūros procedūra priimamo akto, kuriuo būtų įdiegtas šis patobulinimas, bus priimtas 2017 m.

Be to, reikia stiprinti tarpusavio pagalbą išieškant mokesčines skolas.

Kovai su organizuotų nusikaltėlių tinklais ir sukčiavimu importuojamų prekių PVM taip pat reikia pašalinti kliūtis, trukdančias mokesčių administratoriams ir muitinei efektyviai bendradarbiauti tarpusavyje ir su teisėsaugos institucijomis bei finansų įstaigomis nacionaliniu ir ES lygmeniu. Šiomis aplinkybėmis didelės įtakos turėtų Komisijos pasiūlymo dėl ES finansinių interesų apsaugos²⁷, taikytino sukčiavimui PVM visoje ES, ir pasiūlymo dėl Europos prokuratūros įsteigimo²⁸ priėmimas.

Galiausiai pagerinus bendradarbiavimą PVM klausimais su tarptautinėmis organizacijomis ir ES nepriklausančiomis šalimis atsirastų galimybė į ES administracinio bendradarbiavimo sistemą įtraukti ES nepriklausančias šalis, visų pirma siekiant užtikrinti veiksmingą e. prekybos apmokestinimą.

3.2 Mokesčių administratorių veiksmingumo gerinimas

Užtikrinti mokesčių teisės aktų vykdymą privalo valstybių narių mokesčių administratoriai. Norint surinkti PVM ir kovoti su sukčiavimu globalioje ekonomikos aplinkoje reikia stiprių mokesčių administratorių, kurie turi priemonių vieni kitiems padėti. Daugelyje Europos semestro rekomendacijų valstybės narės raginamos gerinti mokesčių prievolių vykdymą ir savo mokesčių administratorių gebėjimus. Todėl siekiant keistis geriausia šios srities patirtimi ir ją įgyvendinti reikėtų nuveikti daugiau.

Taip pat būtų labai naudinga modernizuoti PVM surinkimą. E. valdžia ir skaitmeninės mokesčių sąskaitos palengvintų procedūras mokesčių administratoriams ir sumažintų verslo našta ir šalies viduje, ir kitose valstybėse narėse. Be to, tai padėtų stiprinti pasitikėjimą ir kovoti su sukčiavimu.

Siekiant stiprinti pasitikėjimą ir mokesčių administratorių gebėjimą bendradarbiaujant kovoti su sukčiavimu ir prisitaikyti prie ekonominių pokyčių, atėjo laikas parengti bendrą mokesčių administratorių darbotvarkę. Komisija:

- sudarys sąlygas strateginei diskusijai tarp 28 mokesčių administratorių vadovų ir su muitine, kad būtų parengta tokia darbotvarkė;

²⁷ Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl baudžiamosios teisės priemonių kovai su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu pasiūlymas, COM(2012) 363, 2012 7 11.

²⁸ Tarybos reglamento dėl Europos prokuratūros įsteigimo pasiūlymas, COM(2013) 534, 2013 7 17.

- padės susitarti dėl pagrindinėms mokesčių administratorių funkcijoms ir vertinimui taikytinų minimalių kokybės standartų;
- sukurs platformą, kurioje būtų galima dalytis patirtimi, ir teiks techninę reformų rėmimo pagalbą²⁹.

3.3 Savanoriško prievolių vykdymo gerinimas

Taip pat labai svarbu pagerinti savanorišką prievolių vykdymą ir bendradarbiavimą tarp įmonių ir mokesčių administratorių. Komisija šį procesą palengvins remdama konkrečius projektus, tokius kaip efektyvūs ginčų prevencijos ir sprendimo mechanizmai ES PVM forume, ir padės sudaryti susitarimus tarp mokesčių administratorių ir verslo sektoriaus.

3.4 Mokesčių surinkimas

E. prekyba, bendradarbiaujamoji ekonomika ir kitos naujos verslo formos kelia mokesčių surinkimo iššūkių ir atveria galimybių. Tai pasakytina ir apie vidaus, ir apie tarpvalstybinius sandorius. Valstybėms narėms reikia dirbti kartu ir naudotis Komisijos parama, kad būtų nustatyta geroji šių uždavinių sprendimo patirtis ir ja būtų keičiamasi. Nauji mokesčių surinkimo modeliai gali aprėpti, be kita ko, naujas atsiskaitymo priemones, naujas audito priemones, naujų vaidmenų numatymą tam tikriems rinkos tarpininkams.

3.5 Laikina valstybėms narėms nukrypti leidžianti nuostata, skirta kovai su nacionaliniu ir struktūriniu sukčiavimu

Nuo sukčiavimo PVM ES šalys kenčia nevienodai: PVM atotrūkis svyruoja nuo mažiau kaip 5 proc. iki daugiau kaip 40 proc. Kelios valstybės narės, kurios nuo jo kenčia labiau, paprašė, kad joms būtų leista įgyvendinti laikiną bendrąją atvirkštinio apmokestinimo sistemą, kuria būtų leista nukrypti nuo bendrųjų PVM direktyvos principų³⁰. Šiais prašymais siekiama kovoti su labai paplitusiu sukčiavimu PVM, atsižvelgiant į tų valstybių narių ypatumus.

Komisija pripažįsta, kad kovai su sukčiavimu PVM reikia rasti praktinių artimiausio laikotarpio sprendimų. Nors prašoma daugiau, nei leidžiama pagal galiojančią PVM direktyvą³¹, taigi dėl prašymų reikėtų keisti teisės aktus, Komisija šiuos prašymus vertina labai rimtai ir, prieš pateikdama savo išvadas, nuodugniai apsvarstys jų politines, teises ir ekonomines pasekmes. Tokios nukrypti leidžiančios nuostatos neturėtų neproporcingai kliudyti veikti bendrajai rinkai. Joms patvirtinti reikėtų vieningo Tarybos sprendimo. Vertinant bus atlikta išsami analizė, kad būtų visapusiškai ir tiksliai suvokta padėtis ir galimos laikinų nukrypti leidžiančių nuostatų pasekmės. Bene svarbiausi aspektai, į kuriuos reikėtų atsižvelgti, bus galimas poveikis įmonėms ir mokesčių administratoriams (ypač prisitaikymo sąnaudos), sukčiavimo perkėlimas į kaimynines šalis ir į mažmeninės prekybos lygmenį.

Kad ir kaip būtų, esama patikimų administracinių priemonių, kurios daugelyje valstybių narių efektyviai taikomos siekiant sustabdyti sukčiavimą. Todėl Komisija taip pat pasirengusi padėti atitinkamoms valstybėms narėms gerinti mokesčių surinkimą ir tikrinimo gebėjimus. Būtų galima sparčiai įgyvendinti visapusiškas reformų programas, pagrįstas nuodugnia PVM

²⁹ Prie to galėtų prisidėti Komisijos paramos struktūrinėms reformoms tarnyba.

³⁰ 2006 m. lapkričio 28 d. Direktyva 2006/112/EB dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos.

³¹ PVM direktyvos 395 straipsnis.

atotrūkio bei sukčiavimo schemų tose valstybėse narėse analize ir geriausia patirtimi. Tam galėtų būti panaudota Komisijos finansinė parama ir praktinė gerų šios srities rezultatų pasiekusių nacionalinių mokesčių administratorių patirtis. Be to, „Eurofisc“ galėtų padėti atlikti rizikos analizę, taip pat galėtų būti inicijuojami bendri auditai, kuriuose savanoriškai pasiūlytų dalyvauti nacionaliniai mokesčių administratoriai.

Šių nukrypti leidžiančių nuostatų įvertinimas galėtų būti atliktas nedarant poveikio pasiūlymams dėl galutinės PVM sistemos įgyvendinimo, kuriuos pasiūlys Komisija. Komisija iki šių metų birželio mėn. pateiks ataskaitą, kurioje aptars padėtį šioje srityje.

4 VIDUTINIO LAIKOTARPIO PRIEMONĖ SIEKIANT SPREŠTI PVM ATOTRŪKIO PROBLEMĄ. PASTANGOS KURTI PATIKIMĄ BENDRĄ EUROPOS PVM ERDVĘ

Dabartinėje nuo 1993 m. galiojančioje sistemoje, kuri laikyta pereinamojo laikotarpio sistema, visi tarpvalstybiniai sandoriai dalijami į neapmokestinamą tarpvalstybinį tiekimą ir apmokestinimą tarpvalstybinį įsigijimą. Ši sistema panaši į muitinės sistemą, bet neturi lygiavertės kontrolės, todėl joje neišvengiama tarpvalstybinio sukčiavimo galimybė.

Toks sukčiavimas vyksta, kai tiekėjas apsimeta pervežęs prekes į kitą valstybę narę, tačiau prekės faktiškai suvartojamos vietoje, nesumokant PVM, arba ypač kai tarpvalstybinio sandorio klientas įsigyja prekes ir paslaugas be PVM ir surenka PVM, bet jo neperduoda mokesčių administratoriams, o jo pirkėjas PVM gali atskaityti³².

Dabar pats laikas įdiegti suvienodintą kovos su tokiu sukčiavimu modelį, kuris būtų visiškai suderinamas su bendrosios rinkos reikalavimais. Nors išvardytieji didelio užmojo administraciniai veiksmai, kuriais siekiama spręsti PVM atotrūkio problemą, yra naudingi, tačiau vien jų nepakaktų norint visiškai užkirsti kelią tarpvalstybiniam sukčiavimui.

Patikimoje bendroje Europos PVM erdvėje tarpvalstybiniams sandoriams būtų taikomos tokios pat taisyklės, kaip ir vidaus sandoriams: taip būtų išgydyta sistemos yda, o geriau bendradarbiaujant mokesčių administratoriams būtų integruotas PVM valdymas ir prievolių vykdymo užtikrinimas.

2012 m. gegužės mėn. Tarybai patvirtinus išvadas, Komisija pradėjo skaidrų dialogą su valstybėmis narėmis ir kitomis suinteresuotosiomis šalimis³³, siekdama nuodugniai apsvarstyti galimus variantus, kaip įgyvendinti paskirties principą B2B³⁴ tarpvalstybinėje prekyboje³⁵, įskaitant bendrosios atvirkštinio apmokestinimo sistemos įgyvendinimą.

Pagal bendrąją atvirkštinio apmokestinimo sistemą PVM yra „sustabdomas“ visoje ekonomikos grandinėje ir juo apmokestinami tik vartotojai. Tai reiškia, kad visas PVM surinkimas perkeliamas į mažmeninės prekybos etapą. Tokia sistema neturi savikontrolės funkcijos, kuri būdinga dabartinei PVM sistemai (t. y., kai taikoma mokėjimo dalimis

³² Dingusio prekiautojo sukčiavimas Bendrijoje ir karuselinis sukčiavimas.

³³ Verslo ir mokesčių srities specialistų atstovai ir akademinės bendruomenės atstovai iš PVM ekspertų grupės.

³⁴ Įmonių tarpusavio.

³⁵ Galutinės tarpvalstybinei prekybai taikytinos PVM tvarkos įgyvendinimo dokumentas, SWD(2014) 338, 2014 10 29.

sistema) ir kuri užtikrina, kad mažas palyginti didelių patikimų apmokestinamų ekonominės grandinės subjektų skaičius mokėtų didžiąją PVM dalį.

Be to, gali atsirasti kitų sukčiavimo būdų, pavyzdžiui, sukčiautojai teigia esą apmokestinami subjektai, kad galutiniam vartojimui skirtas prekes įsigytų be PVM. Todėl neišvengiama didelė rizika, kad suklestės sukčiavimas ir neapmokestinamas privatus vartojimas, ypač turint omenyje, kad ES šalyse taikomi dideli PVM tarifai (iki 27 proc.).

Atlikusi šį darbą, Komisija daro išvadą, kad vis dėlto geriausias variantas visai ES būtų apmokestinti įmonių tarpusavio prekių tiekimą ES taip pat, kaip apmokestinamas vidaus tiekimas, ir taip ištaisyti didelę pereinamojo laikotarpio tvarkos ydą, nekeičiant pamatinių PVM sistemos savybių.

Tokia tarpvalstybinio tiekimo apmokestinimo sistema užtikrins vienodą požiūrį į vidaus ir tarpvalstybinį tiekimą visoje gamybos ir platinimo grandinėje ir tarpvalstybinėje prekyboje vėl įtvirtins pagrindinius PVM elementus, t. y. mokėjimo dalimis sistemą ir savikontrolės funkciją.

Todėl dėl šio pokyčio tarpvalstybinis sukčiavimo mastas ES sumažėtų maždaug 40 mlrd. EUR (80 proc.) per metus³⁶. Prekių tarpinis ir galutinis vartojimas ir toliau bus apmokestinamas ten, kur prekės yra vežamos, nes tai patikimai parodo, kur yra vartojimo vieta. Toks objektyvus kriterijus apsinkintų apmokestinamų asmenų galimybes imtis mokesčių planavimo ar sukčiauti. Tai leistų mokesčių administratoriams sutelkti dėmesį į kitus uždavinius.

Kartu su šiuo pokyčiu bus įgyvendinta keletas svarbių paprastinimo priemonių. Pavyzdžiui, vieno langelio sistema, kuri jau taikoma telekomunikacijų, transliavimo ir elektroninėms paslaugoms ir į kurios taikymo sritį bus įtraukti visi e. prekybos sandoriai³⁷, bus įgyvendinama dar plačiau ir atnaujinta, kad procesams paprastinti, standartizuoti ir modernizuoti būtų visapusiškai naudojamos skaitmeninės technologijos teikiamos galimybės. Įmonės turės registruotis PVM tikslais tik tose valstybėse narėse, kuriose jos yra įsisteigusios. Visos kartu įmonės sutaupytų vidutiniškai maždaug 1 mlrd. EUR³⁸.

Tokiai sistemai reikėtų daugiau mokesčių administratorių tarpusavio pasitikėjimo ir bendradarbiavimo, nes tarpvalstybinio tiekimo PVM renkančios valstybės narės, į kurias vežamos prekės, priklausytų nuo valstybių narių, iš kurių prekės vežamos. Todėl mokesčių administratoriai turėtų vienodai veiksmingai rinkti PVM ir kovoti su sukčiavimu, orientuodamiesi į aukščiausius standartus. Tokia sistema reikėtų didelės permainas įmonėms. Todėl siekiant užtikrinti sklandų perėjimą įmonėms ir sudaryti sąlygas visoms valstybėms narėms pasiekti aukštą bendradarbiavimo ir administracinių gebėjimų lygį bet koks įgyvendinimas turėtų būti laipsniškas. Tai turėtų vykti taip, kad būtų patogų naudotojams, ir naudojantis naujausiomis skaitmeninėmis technologijomis.

³⁶ Pavyzdžiui, Prancūzijoje sukčiavimo mastas būtų sumažintas maždaug 10 mlrd. EUR. Kiti duomenys: Italijoje – 7 mlrd. EUR, Jungtinėje Karalystėje – 4 mlrd. EUR, Rumunijoje – apie 17 proc. dabartinių PVM pajamų, Graikijoje – 12 proc., *Ernst & Young* (2015 m.).

³⁷ Žr. pirmiau aprašytą planuojamą pateikti pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto.

³⁸ *Ernst & Young*, žr. pirmiau.

Pirmuoju teisėkūros etapu turėtų būti iš naujo įtvirtintas tarpvalstybinio tiekimo apmokestinimo principas, o į vieno langelio sistemą įtrauktas tarpvalstybinis prekių tiekimas tarp įmonių. Tačiau įmonės, kurios vykdo prievoles, įskaitant MVI, ir yra gavusios savo mokesčių administratorių patvirtinimą, ir toliau mokėtų PVM už prekes, įsigytas kitose valstybėse narėse. Kadangi įmonės, kurios vykdo prievoles, sudaro didžiąją dalį apmokestinamųjų subjektų, vykdančių tarpvalstybinius sandorius, dėl šio pokyčio smarkiai sumažėtų per vieno langelio sistemą siunčiama PVM suma ir įmonėms būtų lengviau prisitaikyti.

Antruoju teisėkūros etapu būtų apmokestintas visas tarpvalstybinis prekių tiekimas ir paslaugų teikimas, kad visoms bendrojoje rinkoje tiekiamoms prekėms ir teikiamoms paslaugoms, tiek šalies viduje, tiek tarpvalstybiniu mastu, būtų taikomos vienodos taisyklės. Tuo tikslu bendradarbiavimui ir bendro vykdymo užtikrinimo priemonėms reikėtų suteikti iš esmės naują kokybę, kad būtų užtikrintas abipusis mokesčių administratorių pasitikėjimas. Siekiant šio tikslo visų pirma reikės suintensyvinti bendradarbiavimą per „Eurofisc“ ir pagerinti mokesčių administratorių gebėjimus. Galutinę sistemą įgyvendinti iki galo bus galima tik tada, kai valstybės narės manys, kad nauja kokybė pasiekta.

5 MODERNIZUOTOS TARIFŲ POLITIKOS KŪRIMAS

PVM direktyvoje išdėstomos bendrosios taisyklės, kuriose apibrėžta valstybių narių laisvė nustatyti PVM tarifus. Šiomis taisyklėmis buvo siekta užtikrinti, visų pirma, PVM sistemos neutralumą, paprastumą ir pritaikomumą. Teisės aktų leidėjas pasirinko taikyti – kaip numatytą taisyklę – standartinį PVM tarifą visam apmokestinamam prekių tiekimui ir paslaugų teikimui ir nustatyti mažiausią 15 proc. tarifą. Jis numatė du lengvatinius tarifus, 5 proc. ar didesnius, kuriuos leista taikyti tik tam tikroms PVM direktyvoje³⁹ išvardytoms prekėms ir paslaugoms. Be to, pagal nekeičiamumo išlygą⁴⁰ tam tikrose valstybėse narėse leidžiami keli lengvatiniai tarifai, įskaitant mažesnius nei 5 proc.

Tačiau galiojančiose taisyklėse iki galo neatsižvelgiama į technologines ir ekonomikos permainas. Tai, pavyzdžiui, e. knygų ir e. laikraščių atvejis, kai negalima nustatyti lengvatinių tarifų, kurie gali būti taikomi fiziniams leidiniams. Šis klausimas bus sprendžiamas įgyvendinant bendrosios skaitmeninės rinkos strategiją.

Be to, tos taisyklės sukurtos daugiau nei prieš du dešimtmečius siekiant sukurti galutinę PVM sistemą, pagrįstą kilmės principu. Nuo tada PVM buvo vis labiau plėtojamas kaip paskirties principu pagrįsta sistema. Tačiau tarifams taikomos taisyklės niekada nebuvo pritaikytos, kad atitiktų šį principą, kuris leidžia didesnę PVM tarifų įvairovę. PVM tarifų skirtumai vis dar gali turėti įtakos bendrosios rinkos veikimui sistemoje, kurioje vartotojai vyksta į kitą šalį pirkti prekių ir paslaugų. Tačiau išskyrus šiuo atvejus, priešingai nei pagal kilme pagrįstą sistemą, tiekėjai negauna jokios didesnės naudos iš to, kad yra įsisteigę mažesnę tarifą taikančioje valstybėje narėje, todėl mažiau tikėtina, kad dėl PVM tarifų skirtumų sutriks bendrosios rinkos veikimas.

PVM direktyvos taisyklių tikslas yra apsaugoti bendrosios rinkos veikimą ir užkirsti kelią konkurencijos iškreipimui. Komisija primena, kad pagal subsidarumo principą ES gali veikti

³⁹ PVM direktyvos III priede.

⁴⁰ PVM direktyvos 109–122 straipsniai.

tik tada ir tik tiek, kiek valstybės narės negali pakankamai pasiekti tam tikrų tikslų ir kiek juos galima geriau pasiekti Sąjungos lygmeniu. Laikantis dabartinių taisyklių, valstybėms narėms užtrunka ir sunku lengvatinio tarifo taikymą pradėti taikyti naujoms sritims, nes visi sprendimai turi būti priimami vieningai. Todėl PVM direktyva sensta, pavyzdžiui, kiek tai susiję su technologinės pažangos veikiamais produktais.

Negana to, kad pakeisti ES teisės aktus užtrunka labai ilgai, valstybėms narėms tenka pačioms pažeidinėti taisykles. Iki šiol Komisija turėjo pradėti daugiau kaip 40 pažeidimo nagrinėjimo procedūrų prieš daugiau nei du trečdalius valstybių narių. Reforma, kuria valstybėms narėms būtų suteikta daugiau laisvės, leistų joms sparčiau priimti norimus mokesčių politikos sprendimus ir padėtų ES išvengti bergždžio bylinėjimosi.

Kita vertus, atiduoti visas tarifų nustatymo galias valstybėms narėms neįmanoma be išlaidų ir netolygumų, net jei savaime tai nekeltų grėsmės bendrosios rinkos veikimui. Tai gali sukelti PVM pajamų eroziją, nes atskiri sektoriai galėtų reikalauti palankesnio apmokestinimo. Ilguoju laikotarpiu dėl to galėtų sumažėti mokesčio bazė, o tai prieštarauja ES ekonominės politikos rekomendacijoms. Faktiškai atotrūkis tarp lengvatinių tarifų ir standartinių tarifų pastaraisiais metais veikiau didėjo, taigi mažėjo PVM veiksmingumas ir daugėjo iškraipymų. Be to, labiau decentralizavus galėtų padidėti sudėtingumas, dėl kurio įmonėms susidarytų papildomų išlaidų ir atsirastų teisinio netikrumo. Paskirtimi pagrįstoje sistemoje, kurioje įmonės kiekvienoje valstybėje narėje privalo nustatyti PVM pagal kitose valstybėse narėse taikomus tarifus, labai svarbu yra tai, kad kiekvienas nacionalinių taisyklių rinkinys būtų paprastas ir kuo labiau pagrįstas suderintomis produktų kategorijomis.

Kaip vertinti mažiau centralizuotą sistemą, galiausiai priklauso nuo politinio pasirinkimo. Todėl sprendimas dėl tokios sistemos įgyvendinimo negali būti grynai techninio pobūdžio, tačiau jam priimti reikia politinės diskusijos. Techniniu lygmeniu yra keletas skirtingų galimybių, tačiau pirmiausia reikia susitarti, kokia turi būti bendra reformos kryptis. Toliau pateikiami du pagrindiniai variantai. Jie vienas kitam neprieštarauja. Jais išreikštas skirtingas lankstumo, kuris galėtų būti suteiktas valstybėms narėms, laipsnis.

5.1 1 variantas. Prekių ir paslaugų, kurioms gali būti taikomas sumažintas tarifas, sąrašo išplėtimas ir reguliarus persvarstymas

Minimalus standartinis 15 proc. tarifas būtų išlaikytas. Prekių ir paslaugų, kurioms gali būti taikomas sumažintas tarifas, sąrašas būtų persvarstomas pereinant prie galutinės sistemos ir vėliau reguliariais intervalais, visų pirma atsižvelgiant į politinius prioritetus. Valstybės narės galėtų Komisijai pateikti savo nuomonę dėl pritaikymo poreikių.

Komisija, valstybėms narėms padedant, analizuotų, ar tokie pokyčiai keltų kokią nors grėsmę bendrosios rinkos veikimui arba iškreiptų konkurenciją, ir prieš bet kokius pakeitimus paskelbtų savo išvadas.

Pagal šią galimybę visi šiuo metu taikomi sumažinti tarifai (įskaitant nukrypti leidžiančias nuostatas), kurie taikomi valstybėse narėse, būtų taikomi toliau ir galėtų būti įtraukti į neprivalomų lengvatinių tarifų, kuriuos gali taikyti visos valstybės narėse, užtikrinant vienodas sąlygas, sąrašą.

5.2 2 variantas. Sąrašo panaikinimas

Didžiausio užmojo modelis, pagal kurį valstybėms narėms būtų suteikta daugiau tarifo nustatymo galių, – tai panaikinti sąrašą ir duoti joms daugiau laisvės renkantis lengvatinių tarifų skaičių ir jų dydį.

Nors valstybės narės būtų toliau saistomos ES teisės aktais, tokiais kaip bendrosios rinkos ar konkurencijos taisyklės ir ES ekonomikos valdymo sistema, pasirinkus šį variantą reikėtų sukurti saugiklius, kad būtų išvengta nesąžiningos mokesčių konkurencijos bendrojoje rinkoje, kartu taip pat užtikrinant teisinį tikrumą ir sumažinant prievolių vykdymo išlaidas. Taigi laisvė nustatyti PVM tarifus būtų suteikta nustačius keletą pamatinių taisyklių, kuriomis būtų ribojami lengvatinių tarifų taikymo atvejai

Visų pirma, valstybių narių būtų galima paprašyti pranešti Komisijai ir kitoms valstybėms narėms apie kiekvieną naują priemonę ir įvertinti bet kokią galimą jos poveikį bendrojoje rinkoje. Siekiant išvengti nesąžiningos tarpvalstybinės prekybos mokesčių konkurencijos, vienas galimas sprendimas galėtų būti neleisti taikyti lengvatinių tarifų didelės vertės prekėms ir paslaugoms, ypač lengvai pervežamiems objektams. Užtikrinant bendrą tarifų sistemos nuoseklumą ir paprastumą, bendras valstybėms narėms leidžiamų lengvatinių tarifų skaičius galėtų būti apribotas. Šie elementai ribotų galimybę pasirinkti siaurus tikslinius sektorius ir jiems taikyti nesąžiningą mokesčio lengvatą.

Be to, pagal šią galimybę būtų išsaugoti visi šiuo metu galiojantys lengvatiniai tarifai, įskaitant valstybėje narėse taikomas nukrypti leidžiančias nuostatas, ir galimybė juos taikyti galėtų būti suteikta visoms valstybėms narėms. Minimalus standartinis PVM tarifas būtų panaikintas.

6 IŠVADA

Veiksmų plane išdėstyta, kaip kurti bendrą ES PVM erdvę. Šiuo komunikatu pagrįstos iniciatyvos bus parengtos laikantis Komisijos geresnio reglamentavimo gairių⁴¹.

Komisija ragina Europos Parlamentą ir Tarybą, remiant Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui, kuo greičiau pateikti aiškias politikos gaires ir taip parodyti norą paremti šiame komunikate nurodytus veiksmus.

Siekdama užtikrinti nuolatinį 2011 m. inicijuoto ES PVM sistemos pertvarkymo stebėjimą, Komisija toliau reguliariai teiks ataskaitas apie šio persvarstymo būklę ir skelbs naujus veiksmus.

⁴¹ SWD(2015) 111, 2015 5 19.

7 GRAFIKAS

PVM sistemos pritaikymas skaitmeninei ekonomikai ir MVĮ poreikiams

| | |
|----------------|---|
| 2016 m. | Pasiūlymas dėl PVM kliūčių tarpvalstybinei e. prekybai (bendroji skaitmeninė rinka, REFIT pasiūlymas) ir e. leidiniams pašalinimo |
| 2017 m. | MVĮ PVM dokumentų rinkinys |

Pastangos sukurti patikimą bendrą Europos PVM erdvę

| | |
|----------------|--|
| 2016 m. | Priemonės, kuriomis gerinamas mokesčių administratorių tarpusavio bendradarbiavimas ir bendradarbiavimas su muitine ir teisėsaugos įstaigomis ir siekiama sustiprinti mokesčių administratorių gebėjimus |
| 2016 m. | Direktyvos dėl tarpusavio pagalbos išieškant mokesčines skolas vertinimo ataskaita |
| 2017 m. | Pasiūlymas dėl geresnio PVM administracinio bendradarbiavimo ir „Eurofisc“ |
| 2017 m. | Pasiūlymas dėl tarpvalstybinei prekybai taikomos galutinės PVM sistemos (pirmiausia būtų sukurta bendra Europos PVM erdvė, REFIT pasiūlymas) |

Modernizuotos tarifų politikos kūrimas

| | |
|----------------|---------------------------------------|
| 2017 m. | PVM tarifų reforma (REFIT pasiūlymas) |
|----------------|---------------------------------------|