EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 8.12.2022
SWD(2022) 394 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

k

Predlogu DIREKTIVE SVETA o spremembi Direktive 2006/112/ES glede pravil o DDV za digitalno dobo

Predlogu UREDBE SVETA o spremembi Uredbe (EU) št. 904/2010 glede ureditev upravnega sodelovanja na področju DDV, potrebnih za digitalno dobo

Predlogu IZVEDBENE UREDBE SVETA o spremembi Izvedbene uredbe (EU) št. 282/2011 glede zahtev za informacije za nekatere ureditve DDV

{COM(2022) 701 final} - {COM(2022) 703 final} - {COM(2022) 704 final} -
{SEC(2022) 433 final} - {SWD(2022) 393 final}

Povzetek

Ocena učinka DDV v digitalni dobi

A. Nujnost ukrepanja

V čem je težava in zakaj je to težava na ravni EU?

Neskladje med pravili o DDV, ki so stara že 30 let, in sedanjo digitalno resničnostjo povzroča dvoplastno težavo:

1. **neoptimalna pobiranje DDV in nadzor nad DDV** – zakonodajni okvir EU o DDV ni v celoti prilagojen novi digitalni resničnosti in je dovzeten za goljufije;
2. **prevelika bremena in stroške izpolnjevanja obveznosti** – digitalno gospodarstvo in novi poslovni modeli ustvarjajo nove izzive in stroške za davčne uprave in podjetja.

Izzivi in morebitne koristi digitalizacije v smislu nadzora/boja proti goljufijam in zmanjšanja bremena se trenutno ne obravnavajo v celoti. Težave so še posebej opazne na treh področjih: (1) pri poročanju o DDV (zahteve za digitalno poročanje), kadar obveznost poročanja ni digitalna in države članice neusklajeno uvajajo različne zahteve za digitalno poročanje; (2) pri obravnavi DDV v platformnem gospodarstvu, v katerem se tradicionalna in digitalna podjetja ne obravnavajo enako, in (3) pri registraciji za DDV, saj je mogoče število primerov, v katerih se morajo podjetja registrirati v več kot eni državi članici, še bolj zmanjšati. Pravila o DDV za čezmejno trgovino v EU zaradi svoje narave vključujejo več kot eno državo članico, DDV pa je davek, ki je usklajen na ravni EU.

Kaj bi bilo treba doseči?

Splošni cilji pobude DDV v digitalni dobi so povezani s posodobitvijo sistema DDV: (1) izboljšanje pobiranja DDV in nadzora nad DDV ter (2) poenostavitev, posodobitev in pojasnitev nekaterih pravil o DDV.

Specifični cilji pobude so: (i) izboljšanje zahtev za poročanje in omogočanje, da se izkoristijo priložnosti, ki jih ponuja digitalizacija; (ii) spodbujanje konvergence in interoperabilnosti informacijskih sistemov; (iii) izenačevanje konkurenčnih pogojev za podjetja, ne glede na njihov poslovni model; (iv) zmanjšanje bremen, razdrobljenosti in s tem povezanih stroškov ter (v) zmanjšanje potrebe po registraciji za DDV v več državah EU.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?

Zaradi goljufij na področju DDV, ki se dogajajo znotraj EU, je potrebno posredovanje EU. Iz obsega vrzeli pri pobiranju DDV[1] (in njenega vztrajanja) je razvidno, da nacionalni instrumenti ne zadostujejo za boj proti čezmejnim goljufijam, proti katerim se je mogoče učinkovito in uspešno boriti le z usklajenim ukrepanjem in enotno uporabo na ravni EU.

Za zagotovitev pravilnega delovanja enotnega trga so potrebna usklajena pravila o DDV. Da bi podjetja lahko v celoti izkoristila prednosti enotnega trga, so potrebna pravila o DDV, ki se enotno

[1] Vrzel pri pobiranju DDV je skupna razlika med pričakovanimi prihodki od DDV na podlagi zakonodaje o DDV in pomožnih predpisov ter dejansko pobranim zneskom: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/vat-gap_en.

uporabljajo po vsej EU, da podjetjem ne bi bilo treba izpolnjevati različnih nacionalnih pravil. To je mogoče zagotoviti le z ukrepanjem na ravni EU.

B. Rešitve

Katere so različne možnosti za dosego ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj ne?

Cilje je mogoče doseči s kombinacijo več možnosti politik na teh treh področjih.

- **Poročanje o DDV**: možnosti so: (1) priporočanje zahtev za digitalno poročanje na ravni EU; (2) zahteva, naj podjetja podatke o transakcijah evidentirajo v vnaprej določeni obliki ali oblikah; (3) uvedba zahtev za digitalno poročanje na ravni EU ter (4) uvedba zahtev za digitalno poročanje na ravni EU in na nacionalni ravni.
- **Obravnava DDV v platformnem gospodarstvu**: možnosti so: (1) pravna pojasnitev narave opravljenih storitev in statusa dobavitelja v povezavi s poenostavitvijo obveznosti vodenja evidenc; (2) uvedba določbe o domnevnem dobavitelju, v skladu s katero platforma pobira DDV od opravljanja (i) določenih nastanitvenih in prevoznih storitev, (ii) vseh nastanitvenih in prevoznih storitev ali (iii) vseh storitev, opravljenih prek platform.
- **Registracija za DDV**: možnosti se nanašajo na trgovino znotraj EU (ureditev vse na enem mestu – ureditev VEM) in uvoz pošiljk majhne vrednosti (uvozna ureditev vse na enem mestu – ureditev UVEM):
    - možnosti ureditve VEM vključujejo: (1) manjšo razširitev ureditve VEM, ki zajema vse domače dobave blaga B2C[2]; (2) večjo razširitev ureditve VEM, ki zajema vse domače dobave blaga med podjetji in potrošniki ter čezmejne prenose (lastnega) blaga, ter (3) uvedbo obrnjene davčne obveznosti za dobave B2B[3], ki jih opravijo osebe, ki nimajo sedeža;
    - možnosti ureditve UVEM vključujejo: (1) določitev uporabe ureditve UVEM kot obvezne za (a) domnevne dobavitelje, (b) davčne zavezance, ki prodajajo v Unijo na daljavo nad določeno mejo, ali (c) davčne zavezance, ki prodajajo v Unijo na daljavo, in sicer brez omejitve, ter (2) odprava praga 150 EUR za uporabo ureditve UVEM.

Ker skupno število možnosti na treh težavnih področjih omogoča na stotine možnih kombinacij, je bilo obravnavanih pet pristopov (*status quo*, minimalistični, zmerni, okrepljeni in maksimalni), razvrščenih zaporedno po intenzivnosti posredovanja EU.

Okrepljeni pristop (v katerem so združeni uvedba zahtev za digitalno poročanje na ravni EU, določba o domnevnem dobavitelju za vse sektorje nastanitev in prevozov ter kombinacija obsežnejše razširitve ureditve VEM, obrnjene davčne obveznosti in obvezne ureditve UVEM) je bolj uravnotežen v smislu učinkovitosti, sorazmernosti in subsidiarnosti, maksimalni pristop (ki poleg navedenega vključuje domače zahteve za digitalno poročanje, vse storitve, ki se opravljajo prek platform, in odpravo praga 150 EUR za uporabo ureditve UVEM) pa je najučinkovitejši.

[2] Med podjetji in potrošniki.
[3] Med podjetji.

Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?

Deležniki so se strinjali, da stara pravila o DDV niso primerna za današnjo digitalno dobo. Kar zadeva **poročanje o DDV**, so se strinjali, da bi lahko zahteve za digitalno poročanje prinesle koristi, in jasno izrazili naklonjenost rešitvi z izdajanjem elektronskih računov, ki se lahko uporablja tudi za njihovo notranjo avtomatizacijo. Države članice so pozvale k več avtonomije pri odločanju o nacionalnih zahtevah za digitalno poročanje. Deležniki so v zvezi s **platformnim gospodarstvom** na splošno pripoznavali težave. Stališča podjetij so bolj raznolika, odvisno od njihovega poslovnega modela. Podjetja, ki bi jih določba o domnevnem dobavitelju zadevala, so na splošno izrazila odklonilno mnenje o tej možnosti in željo po ohranitvi sedanje ureditve. Kar zadeva **registracijo za DDV**, so deležniki soglasno menili, da je treba razširiti uporabo ureditev VEM/UVEM. Podjetja so predlagala tudi vključitev mehanizma odbitkov v ureditev VEM ali vsaj obrnjeno davčno obveznost za dobave med podjetji, ki jih opravijo osebe, ki nimajo sedeža. Izrazila so tudi podporo obvezni uporabi ureditve UVEM, za odpravo praga 150 EUR pa je bila podpora manj izrazita.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Okrepljeni pristop je bolj uravnotežen in je bolje ocenjen v smislu sorazmernosti in subsidiarnosti. Med letoma 2023 in 2032 naj bi v primerjavi z izhodiščnim scenarijem prinesel med 172 in 214 milijard EUR neto koristi. Maksimalni pristop je bolje ocenjen glede učinkovitosti, pri čemer se neto koristi gibljejo med 303 milijardami EUR in 386 milijardami EUR.

Okrepljeni pristop bo med letoma 2023 in 2032 prihranil 50,6 milijarde evrov:

- 41,4 milijarde EUR iz poročanja o DDV (11 milijard EUR zaradi odprave obveznosti poročanja, 24,2 milijarde EUR zaradi zmanjšanja stroškov zaradi razdrobljenosti, 4,3 milijarde EUR zaradi predhodno izpolnjenih obračunov DDV in 1,9 milijarde EUR zaradi izdajanja elektronskih računov);
- 0,5 milijarde EUR iz poenostavitev in pojasnil v zvezi s platformnim gospodarstvom;
- 8,7 milijarde EUR zaradi odprave obveznosti registracije za DDV.

Prihranki na podlagi maksimalnega pristopa med letoma 2023 in 2032 so višji in znašajo 65,9 milijarde EUR: 56,7 milijarde EUR iz poročanja o DDV (11 milijard EUR zaradi odprave obveznosti poročanja, 24,2 milijarde EUR zaradi zmanjšanja stroškov zaradi razdrobljenosti, 7 milijard EUR zaradi uporabe predhodno izpolnjenih obračunov DDV in 14,5 milijarde EUR zaradi izdajanja elektronskih računov), 0,5 milijarde EUR iz poenostavitve in pojasnil v zvezi s platformnim gospodarstvom ter 8,7 milijarde EUR iz odprave obveznosti registracije za DDV.

Oba pristopa bi prinesla tudi kvalitativne koristi za okolje, družbo in avtomatizacijo poslovanja ter koristi, povezane z delovanjem enotnega trga (uspešnejše zagotavljanje enakih konkurenčnih pogojev) in učinkovitostjo davčnega nadzora.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Podjetjem bo z uvedbo zahtev za digitalno poročanje naloženo dodatno upravno bremene in jim bodo s tem nastali stroški. Med letoma 2023 in 2032 naj bi ti stroški znašali 11,3 milijarde EUR

za okrepljeni pristop in 43,5 milijarde EUR za maksimalni pristop. Davčnim organom bodo nastali stroški izvajanja, povezani z uvedbo zahtev za digitalno poročanje, ki so v okviru okrepljenega pristopa ocenjeni na približno 2,2 milijarde EUR, v okviru maksimalnega pristopa pa na 3,4 milijarde EUR.

Nastali bodo tudi kvalitativni stroški, povezani z zaupnostjo podatkov. Pričakuje se, da bodo pri maksimalnem pristopu, ki pomeni več izmenjav podatkov, večji kot pri okrepljenem pristopu. Na področju platformnega gospodarstva so dodatna bremena povezana z upravljanjem sheme domnevnega dobavitelja (maksimalni pristop zadeva več sektorjev). Razširitev uporabe registracije za DDV podjetjem ne povzroča stroškov, jim pa prinaša več koristi od že vzpostavljenih sistemov.

Kakšen bo vpliv na MSP in konkurenčnost?

Z uvedbo **zahtev za digitalno poročanje na ravni EU** bodo podjetjem nastali stroški. To breme bo večje za mikro in mala podjetja, saj je manj verjetno, da bodo imela koristi od avtomatizacije poslovanja in da poslujejo čezmejno. V okviru možnosti za **shemo domnevnega dobavitelja** bi DDV namesto malih osnovnih dobaviteljev obračunavala platforma. To pomeni, da se od teh osnovnih dobaviteljev ne bi zahtevalo, da se registrirajo in sami obračunavajo DDV, in tako ne bi nosili dodatnega bremena. Kar zadeva **registracijo za DDV**, bo od razširitve področja uporabe ureditev VEM/UVEM imelo koristi 280 000 MSP, kar pomeni prihranke do 0,34 milijarde EUR pri enkratnih stroških in povprečno 0,67 milijarde EUR pri tekočih letnih stroških, kar za obdobje 2023–2032 skupaj znaša 7 milijard EUR.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Pri okrepljenem pristopu se pričakuje med 135 milijard EUR in 177 milijard EUR dodatnih prihodkov od DDV (0,1 % letnega povprečja BDP v obdobju 2023–2032), pri maksimalnem pristopu pa se pričakuje med 284 milijard EUR in 367 milijard EUR dodatnih prihodkov od DDV (0,2 % letnega povprečja BDP v obdobju 2023–2032).
Med letoma 2023 in 2032 naj bi stroški izvajanja nacionalnih uprav znašali med 2,2 milijarde EUR (okrepljeni pristop) in 3,4 milijarde EUR (maksimalni pristop).

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?

Ni drugih pomembnejših učinkov.

Sorazmernost

Tako okrepljeni kot maksimalni pristop izpolnjujeta cilje pobude sorazmerno, vendar se zdi, da je okrepljeni pristop bolj sorazmeren.

D. Spremljanje

Kdaj se bo politika pregledala?

Komisija bo ocenila delovanje nove zakonodaje pet let po začetku njene veljavnosti.