Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas atzinums par tematu "Priekšlikums Padomes direktīvai, ar ko attiecībā uz pagaidu vispārējās apgrieztās maksāšanas sistēmas piemērošanu saistībā ar noteiktu preču un pakalpojumu piegādēm, kam pārsniegta noteikta robežvērtība, groza Direktīvu 2006/112/EK par kopējo pievienotās vērtības nodokļa sistēmu"

(COM(2016) 811 final – 2016/0406 (CNS))

(2017/C 288/06)

Ziņotājs: **Giuseppe GUERINI**

Apspriešanās	ES Padome, 25.1.2017.
Juridiskais pamats	Līguma par Eiropas Savienības darbību 113. pants
Pilnsapulces lēmums	13.12.2016.
Atbildīgā specializētā nodaļa	Ekonomikas un monetārās savienības, ekonomiskās un sociālās kohēzijas specializētā nodaļa
Pieņemts specializētās nodaļas sanāksmē	6.4.2017.
Pieņemts plenārsesijā	31.5.2017.
Plenārsesija Nr.	526
Balsojuma rezultāts (par/pret/atturas)	142/1/1

1. **Secinājumi un ieteikumi**

1.1. EESK atzinīgi vērtē pasākumus, ko Eiropas Savienība īsteno, lai cīnītos pret visa veida izvairīšanos no nodokļu maksāšanas, un uzskata, ka apgrieztās maksāšanas sistēma pievienotās vērtības nodokļa (PVN) iekasēšanai var būt lietderīgs instruments, ar ko apkarot karuseļveida krāpšanu un ar PVN saistītu krāpšanu.

1.2. Tomēr, tā kā apgrieztās maksāšanas sistēma ir atkāpe no vispāratzītajiem principiem PVN jomā, nav pieļaujams, ka tās izmantošana negatīvi ietekmē iekšējo tirgu, tā izmantojama tikai noteiktu laiku un Komisijai ir atbilstīgi jānovērtē tās izmantošanas iespējamā negatīvā ietekme uz iekšējo tirgu. Ņemot vērā arī to, kādi pirmie pasākumi paredzēti Komisijas pieņemtajā PVN rīcības plānā, kurā noteikts, ka tas pašlaik attiecas tikai uz noteiktu preču piegādi, bet neattiecas uz pakalpojumiem, EESK pauž bažas par to, ka ierosinātie pasākumi varētu sadrumstalot PVN sistēmu ([1]).

1.3. Īpaši jānorāda, ka vajadzēs analizēt, vai iespējamā nelabvēlīgā ietekme uz vienotā tirgus viendabību nenonivelēs priekšrocības, ko radīs krāpšanas apkarošana. Tāpēc Komisijai nemitīgi jāuzrauga vispārējās apgrieztās maksāšanas sistēmas darbība, saglabājot iespēju iejaukties, ja tās ietekme izrādīsies nelabvēlīga.

1.4. EESK iesaka īpašu uzmanību pievērst proporcionalitātes principam, jo ar apgrieztās maksāšanas sistēmas ieviešanu saistītās atbilstības nodrošināšanas izmaksas mazajiem un vidējiem uzņēmumiem (MVU) varētu būt augstas un varētu ietekmēt naudas plūsmu, radot risku, ka it īpaši mazie un vidējie uzņēmumi saskarsies ar vispārējās apgrieztās maksāšanas sistēmas izraisītām likviditātes problēmām.

1.5. EESK norāda uz pētījumiem ([2]), kas liecina, ka apgrieztās maksāšanas un dalītā maksājuma sistēmas, kur tās līdz šim ieviestas, bieži izraisījuši naudas plūsmas problēmas uzņēmumiem, kuri pilda nodokļu maksāšanas prasības. Citiem vārdiem sakot, centieni apkarot neliela skaita negodīgu uzņēmumu krāpšanos nodokļu jomā ir radījuši ievērojamas darbības problēmas ekonomikas dalībniekiem, kas ievēro nodokļu maksāšanas noteikumus un kas rada darbvietas un labklājību iekšējā tirgū.

([1]) OV C 389, 21.10.2016., 43. lpp., 1.3. punkts.
([2]) Sk. Itālijas Amatnieku asociācijas (CNA) pētījumu *Reverse Charge e Split Payment: in Fumo la Liquidità delle Imprese*, 2015. gads.

1.6. EESK uzsver, ka pieņemtie risinājumi, kuru mērķis ir apkarot krāpšanu PVN jomā, nedrīkstētu radīt pārmērīgu un neproporcionālu slogu uzņēmumiem, it īpaši MVU, kas ievēro nodokļu maksāšanas prasības. Kā saistībā ar Komisijas pieņemto PVN rīcības plānu EESK jau iepriekš norādījusi, godīgi uzņēmumi būtu jāaizsargā un tiem nebūtu jāuzliek jauns, pārmērīgs slogs ([3]).

1.7. EESK secina: tā kā centieniem apkarot krāpšanu nodokļu jomā ir nacionāla dimensija, visām dalībvalstīm pilnībā jāuzņemas atbildība par savu nodokļu sistēmu darbību un jānodrošina tādi instrumenti PVN jomā vērojamās krāpšanas apkarošanai, kas netraucē un neietekmē nodokļu sistēmu darbību citās dalībvalstīs.

1.8. EESK uzskata, ka ierosinātie pasākumi kopumā nedrīkst negatīvi ietekmēt PVN rīcības plāna mērķus un apgrūtināt vai aizkavēt tā pilnīgu un savlaicīgu īstenošanu. Komiteja uzskata, ka tagad ir pienācis laiks spert kvalitatīvu soli uz priekšu (panākt būtisku progresu) šajā jomā, lai atbalstītu vienoto tirgu un veicinātu nodarbinātību, izaugsmi, ieguldījumus un konkurētspēju. Komiteja uzskata arī, ka ir svarīgi īstenot visas rīcības plāna daļas kā nedalāmu kopumu ([4]).

1.9. Lai Komisijas priekšlikums efektīvi darbotos un lai nākotnē samazinātu vajadzību izmantot papildu atkāpes no konsolidētiem principiem un noteikumiem par PVN sistēmas darbību Eiropas Savienībā, dalībvalstīm, kas prasa piemērot vispārējo apgrieztās maksāšanas sistēmu, būtu jāievieš konkrētas un īpašas prasības attiecībā uz elektronisko rēķinu sagatavošanu un tādā veidā jānodrošina maksājumu pilnīga izsekojamība.

2. **Komisijas priekšlikums**

2.1. Eiropas Komisija 2016. gada 7. aprīļa paziņojumā nāca klajā ar rīcības plānu pievienotās vērtības nodokļa (PVN) jomā. Pēc minētā paziņojuma 2017. gadā tiks izstrādāts tiesību akta priekšlikums ar mērķi reformēt un modernizēt pašlaik spēkā esošos ES noteikumus, kas attiecas uz PVN.

2.2. Komisijas rīcības plānā un tiesību akta priekšlikumā, kas gaidāms 2017. gadā, ierosināts "PVN iztrūkumu", t. i., starpību starp paredzētajiem un faktiskajiem PVN ieņēmumiem, samazināt, iespējami ierobežojot krāpšanu PVN jomā.

2.3. Gaidot, kad tiks pabeigta Eiropas PVN sistēmas reforma, un pēc dažu valstu valdību pieprasījuma Komisija atzina, ka ir nepieciešams steidzami dažām dalībvalstīm uz laiku atļaut ieviest vispārēju apgrieztās maksāšanas sistēmu.

2.4. Komisija izstrādāto vispārējo apgrieztās maksāšanas sistēmu ierosina priekšlikumā direktīvai (2016/0406 – CNS), ar ko groza Direktīvu 2006/112/EK un kas tiek aplūkota šajā atzinumā.

2.5. Tā kā vispārējā apgrieztās maksāšanas sistēma ir atkāpe no PVN jomā spēkā esošajos ES tiesību aktos noteiktajiem pamatprincipiem, Komisija nolēmusi atļaut dalībvalstīm šo sistēmu ieviest tikai ar īpašiem nosacījumiem.

2.6. Proti, a) dalībvalstī PVN iztrūkums par 5 procentpunktiem pārsniedz ES mediāno vērtību; b) karuseļveida krāpšanas apmērs veido vairāk nekā 25 % no dalībvalsts kopējā PVN iztrūkuma; c) konstatēts, ka citi kontroles pasākumi nav pietiekami, lai novērstu krāpšanu dalībvalsts teritorijā.

2.7. Lai nepieļautu apgrieztās maksāšanas sistēmas vispārēju piemērošanu, kas izraisa iekšējā tirgus sadrumstalotību, kā to norādījušas dažas dalībvalstis, Komisijas paredzējusi iespēju pārskatīt sistēmas piemērošanu, ja tiek secināts, ka tai ir negatīva un vispārējiem ES mērķiem neatbilstoša ietekme uz iekšējo tirgu.

3. **Vispārīgas piezīmes**

3.1. Izvairīšanās no PVN maksāšanas ir Eiropā izplatīta "sērga", kas ir jāapkaro. Vislielākās bažas raisa tāds PVN jomā vērojamās krāpšanas veids kā karuseļveida krāpšana, ko PVN apgrieztās maksāšanas sistēma cenšas apkarot.

([3]) OV C 389, 21.10.2016., 43. lpp., 1.9. punkts.
([4]) OV C 389, 21.10.2016., 43. lpp., 1.1. un 1.2. punkts.

3.2. Tādēļ EESK atzinīgi vērtē atbilstošu krāpšanas apkarošanas sistēmu ieviešanu, taču vienlaikus norāda, ka jebkurai atkāpei no Eiropas PVN sistēmas vienotības ir jābūt pagaidu un proporcionālai atkāpei, kas tiek atbilstoši novērtēta, lai noteiktu iespējamo negatīvo ietekmi uz iekšējo tirgu. Tas ir īpaši svarīgi, ņemot vērā, ka Līguma 113. pants, kas ir Komisijas tiesību akta priekšlikuma pamatā, paredz iespēju rīkoties nodokļu jomā, īstenojot saskaņošanas pasākumus, kuru mērķis ir garantēt iekšējā tirgus pienācīgu darbību un nepieļaut konkurences izkropļojumus.

3.3. Ierosinātie pasākumi kopumā nedrīkstētu negatīvi ietekmēt PVN rīcības plāna mērķus un apgrūtināt vai aizkavēt tā pilnīgu un savlaicīgu īstenošanu. Tagad ir pienācis laiks spert kvalitatīvu soli uz priekšu (panākt būtisku progresu), lai atbalstītu vienoto tirgu un veicinātu nodarbinātību, izaugsmi, ieguldījumus un konkurētspēju.

3.4. Svarīgi ir arī centieni īstenot visas rīcības plāna daļas kā nedalāmu kopumu, jo tā pret lielo vairumu krāpšanas gadījumu varētu vērsties visaptverošā veidā.

3.5. Tādēļ jānodrošina atbilstība Komisijas priekšlikumā tiesību aktam minētajam proporcionalitātes principam un pienācīgi jāņem vērā sabiedrības dažādās intereses, kas ir jāsaskaņo, tostarp vispārējās intereses negatīvi neietekmēt valstu PVN sistēmu saskaņošanu, lai varētu pilnībā pabeigt vienotā tirgus izveidi.

3.6. Ņemot vērā iepriekš teikto, jāatzīst, ka nodokļu nemaksāšanas apkarošanas politika, tostarp saskaņotie nodokļi lielākoties ir dalībvalstu kompetencē un nodokļu iestādēm ir ļoti izteikts vietējs raksturs. Arī uz statistiku balstītā izpratne par šo jautājumu un izvairīšanās metodēm un veidiem un par izvairīšanās apkarošanu ir cieši saistīta ar attiecīgo valsti.

3.7. No šāda viedokļa raugoties, nodokļu nemaksāšanas apkarošanas sistēma, kas ir dalībvalsts rīcībā un kas ir izņēmums no ES noteikumiem, atbilst lomai un pienākumiem, kuri uzticēti valstu valdībām cīņā pret krāpšanu nodokļu jomā. Tādēļ Komisijas priekšlikums atbilst subsidiaritātes principam, jo ļauj dalībvalstīm rīkoties valsts līmenī, lai apkarotu nelikumīgas darbības nodokļu jomā.

3.8. Tomēr EESK secina: tā kā centieniem apkarot krāpšanu nodokļu jomā ir nacionāla dimensija, visām dalībvalstīm pilnībā jāuzņemas atbildība par savu nodokļu sistēmu darbību un jānodrošina tādi instrumenti PVN jomā vērojamās krāpšanas apkarošanai, kas netraucē un neietekmē nodokļu sistēmu darbību citās dalībvalstīs.

3.9. Komisijas priekšlikumā paredzētā atkāpe, proti, apgrieztās maksāšanas sistēma nav vispārējs pasākums, bet uz to attiecas īpaši nosacījumi. Dalībvalstis var pieprasīt piemērot šo atkāpi, ievērojot īpašus nosacījumus, bet šī iespēja ir pilnībā fakultatīva.

3.10. Dalībvalstīs, kas pieprasa atkāpi, proti, iespēju izmantot apgrieztās maksāšanas sistēmu, PVN iztrūkumam par 5 procentpunktiem jāpārsniedz ES mediānā vērtība. Ja ņemam vērā, ka ES mediānā vērtība ir 14 %, vēl 5 procentpunkti virs minētās mediānās vērtības, šķiet, būtu pietiekams un pamatots iemesls, lai veiktu ārkārtas pasākumus ar mērķi samazināt PVN iztrūkumu ([5]).

3.11. Arī par Komisijas ierosināto noteikumu, ka karuseļveida krāpšanas apmēram jāveido vairāk nekā 25 % no dalībvalsts kopējā PVN iztrūkuma, var teikt to pašu, jo, ja salīdzina šo skaitli ar ES vidējo rādītāju (24 %) ([6]), šķiet, ka ierosinājuma pamatā ir iepriekš gūti pierādījumi.

3.12. Arī vispārējo noteikumu, saskaņā ar kuru dalībvalstī jābūt nopietnām administratīvām grūtībām cīņā pret krāpšanu PVN jomā, EESK atbalsta, jo no šā nosacījuma izriet, ka vispārējā apgrieztās maksāšanas sistēma ir visefektīvākā un vissamērīgākā metode, lai sasniegtu mērķi samazināt PVN iztrūkumu atbilstoši gan ES, gan dalībvalstu sabiedrības interesēm.

3.13. Komisijas priekšlikumā paredzēts, ka apgrieztās maksāšanas sistēma ir piemērojama darījumiem, kuru vērtība pārsniedz 10 000 euro. Komiteja uzskata, ka minētais *de minimis* noteikums ir pieņemams, jo, apkarojot izvairīšanos no nodokļu maksāšanas, saskaņojot nodokļu sistēmas un vienkāršojot ar fiskālajiem pienākumiem saistīto administratīvo slogu, vienlaikus ir jāņem vērā dažādas un bieži vien diametrāli pretējas intereses.

([5]) SWD(2016) 457 final, 18. lpp.
([6]) SWD(2016) 457 final, 15. lpp.

4. **Īpašas piezīmes**

4.1. Komisijas veiktais regulējuma ietekmes novērtējums liecina, ka vispārējās apgrieztās maksāšanas sistēmas izmantošana noteikti nenovērsīs visus iespējamos krāpšanas gadījumus. Gluži pretēji, var rasties jauni krāpšanas veidi vai krāpšana var sākties citās dalībvalstīs, nevis tajās, kuras pašlaik krāpšana skar visvairāk. Tādēļ Komisijai vajadzētu pienācīgi uzraudzīt vispārējās apgrieztās maksāšanas sistēmas funkcionēšanu, saglabājot iespēju iejaukties, ja tās ietekme uz Eiropas vienotā tirgus darbību izrādās nelabvēlīga.

4.2. Lai šajā atzinumā aplūkotais priekšlikums tiesību aktam pareizi darbotos un lai nākotnē samazinātu vajadzību izmantot papildu atkāpes no konsolidētiem principiem un noteikumiem par PVN sistēmas darbību Eiropas Savienībā, dalībvalstīm, kas prasa piemērot vispārējo apgrieztās maksāšanas sistēmu, būtu nodokļu maksātājiem jāizvirza konkrētas prasības attiecībā uz elektronisko rēķinu sagatavošanu un tādā veidā jānodrošina maksājumu pilnīga izsekojamība.

4.3. Šajā saistībā EESK vēlētos īpaši norādīt uz iespēju ierobežot vai nepieļaut apgrieztās maksāšanas un dalītā maksājuma sistēmas, ja elektronisko rēķinu sagatavošana pārdošanas ieņēmumu deklarēšanai tiek lietota plaši un pareizi. Šī rēķinu sagatavošanas metode ļautu reāllaikā pārbaudīt pareizu PVN nomaksu un tādā veidā novērst kaitīgu finansiālu ietekmi uz daudziem uzņēmumiem, kas ievēro nodokļu maksāšanas prasības.

4.4. Cīņa pret krāpšanu PVN jomā neapšaubāmi ir mērķis, ko enerģiski jācenšas sasniegt, dalībvalstīm veicot atbilstošus likumdošanas pasākumus. Tomēr jāatzīmē, ka apgrieztās maksāšanas sistēmas izmantošana *B2B* attiecībās starp privātām struktūrām un dalītā maksājuma sistēmas izmantošana attiecībās starp uzņēmumiem un valsts pārvaldes iestādēm var radīt ļoti nelabvēlīgus apstākļus uzņēmumiem, kas ievēro nodokļu maksāšanas prasības.

4.5. Pirmkārt, kā liecina Komisijas ierosinātā regulējuma ietekmes novērtējums, ar apgrieztās maksāšanas sistēmas izmantošanu saistītās atbilstības nodrošināšanas izmaksas mazajiem un vidējiem uzņēmumiem būs ļoti augstas vietējos darījumos un vēl augstākas – pārrobežu darījumos. Saskaņā ar Komisijas veikto ietekmes novērtējumu apgrieztās maksāšanas sistēma par 43 % palielinās atbilstības nodrošināšanas izmaksas uzņēmumiem ([7]). Kaut arī paredzams, ka vispārēja apgrieztās maksāšanas sistēma radīs mazākas atbilstības nodrošināšanas izmaksas nekā apgrieztās maksāšanas sistēma tikai konkrētai nozarei, tas joprojām liecina, ka atbilstības izmaksas krasi pieaugs.

4.6. Otrkārt, pētījumi ([8]) liecina, ka apgrieztās maksāšanas un dalītā maksājuma sistēmas, kur tās līdz šim ieviestas, bieži izraisījuši naudas plūsmas problēmas daudziem uzņēmumiem, kuri pilda nodokļu maksāšanas prasības.

4.7. Citiem vārdiem sakot, centieni apkarot neliela skaita negodīgu uzņēmumu krāpšanos nodokļu jomā ir radījuši ievērojamas darbības problēmas ekonomikas dalībniekiem, kas ievēro nodokļu maksāšanas noteikumus un kas rada darbvietas un labklājību iekšējā tirgū.

4.8. Tādēļ EESK atgādina Komisijai un dalībvalstīm, ka Komisijas priekšlikumā un katras valsts tiesību sistēmā ir jāievēro proporcionalitātes princips, lai nodrošinātu, ka īstenotie pasākumi ir proporcionāli nepieciešamībai apkarot krāpšanu PVN jomā, nekaitējot iekšējam tirgum. Tajā pašā laikā saskaņā ar šo pašu principu nelikumīgās darbības būtu jāapkaro ar pieņemtajiem risinājumiem, neuzliekot pārmērīgu un nesamērīgu slogu godīgiem uzņēmumiem, īpaši MVU.

4.9. Iepriekš minētie apsvērumi ir papildu argumenti, kas runā par labu tam, ka vispārējai apgrieztās maksāšanas sistēmai ir jābūt pagaidu risinājumam. Pretējā gadījumā būsim liecinieki tam, ka nepieļaujami palielinās administratīvais slogs, it īpaši MVU, un tajā pašā laikā tiek kropļota Eiropas vienotā tirgus dinamika, jo pastāv nopietns risks, ka radīsies naudas plūsmas operāciju atšķirības uzņēmumiem, kuri atrodas dažādās dalībvalstīs.

Briselē, 2017. gada 31. maijā

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas priekšsēdētājs
Georges DASSIS

([7]) COM(2016) 811 final, 43. lpp.
([8]) OV C 389, 21.10.2016., 43. lpp., 1.9. punkts.