Pasiūlymas dėl Tarybos direktyvos, kuria iš dalies keičiamos Direktyvos 2006/112/EB dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos nuostatos dėl bendrojo atvirkštinio apmokestinimo mechanizmo laikino taikymo tiekiamoms prekėms ir teikiamoms paslaugoms, kurių vertė viršija tam tikrą ribą

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

(2017/C 288/06)

Pranešėjas: **Giuseppe GUERINI**

Konsultavimasis	Europos Vadovų Taryba, 2017 1 25
Teisinis pagrindas	Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 113 straipsnis
Plenarinės asamblėjos sprendimas	2016 12 13
Atsakingas skyrius	Ekonominės ir pinigų sąjungos, ekonominės ir socialinės sanglaudos skyrius
Priimta skyriuje	2017 04 06
Priimta plenarinėje sesijoje	2017 5 31
Plenarinė sesija Nr.	526
Balsavimo rezultatai	142/1/1
(už/prieš/susilaikė)	

1. **Išvados ir pasiūlymai**

1.1 EESRK teigiamai vertina Europos Sąjungos veiksmus, įgyvendinamus siekiant kovoti su visų formų mokestiniu sukčiavimu, ir mano, kad renkant PVM, bendrasis atvirkštinio apmokestinimo mechanizmas (BAAM) gali būti naudinga kovos su karuseliniu sukčiavimu ir PVM slėpimu priemonė.

1.2 Tačiau atvirkštinio apmokestinimo mechanizmas, kuriuo nukrypstama nuo įtvirtintų PVM sistemos principų, neturi pakenkti vidaus rinkai, turi būti taikomas laikinai ir Komisija turi tinkamai įvertinti galimą neigiamą jo poveikį vidaus rinkai. EESRK yra susirūpinęs, kad dėl pasiūlytų priemonių PVM sistema gali būti suskaidyta, be kita ko, svarsto veiksmus, numatytus pirmajame Komisijos PVM veiksmų plano, kuris dabar turi būti taikomas tik tam tikrų prekių tiekimui, o ne paslaugų teikimui ([1]), etape.

1.3 Konkrečiai reikia įvertinti, ar galimas žalingas poveikis bendrosios rinkos vientisumui nenustelbtų naudos, kuri būtų gauta kovos su sukčiavimu srityje. Todėl būtina, kad Komisija nuolat stebėtų BAAM veikimą ir išsaugotų galią imtis veiksmų tuo atveju, jei padėtis pradėtų vystytis neigiama linkme.

1.4 EESRK rekomenduoja didžiausią dėmesį skirti proporcingumo principui, nes su atvirkštinio apmokestinimo mechanizmo įgyvendinimu susijusios reikalavimų laikymosi išlaidos mažosioms ir vidutinėms įmonėms gali būti didelės tiek tiesiogine prasme, tiek grynųjų pinigų srautų požiūriu, ir dėl BAAM gali kilti likvidumo problemų, kurias spręsti MVĮ būtų ypač sunku.

1.5 EESRK atkreipia dėmesį į tyrimus ([2]), kurie parodė, kad iki šiol įgyvendinti atvirkštinio apmokestinimo ir mokėjimo padalijimo mechanizmai dažnai lemdavo su pinigų srautais susijusių problemų mokesčių reikalavimų besilaikančioms įmonėms. Kitaip sakant, kovojant su mažumos nesąžiningų įmonių mokestiniu sukčiavimu, sukelta didelių veiklos problemų ekonominės veiklos vykdytojams, kurie tinkamai moka mokesčius, steigia darbo vietas ir kuria vertę vidaus rinkoje.

([1]) OL C 389, 2016 10 21, p. 43, 1.3 punktas.
([2]) Žr. Italijos amatų asociacijos tyrimą: *CNA, Reverse Charge e Split Payment: in Fumo la Liquidità delle Imprese,* 2015.

1.6 EESRK pabrėžia, kad dėl priimtų sprendimų, kaip kovoti su sukčiavimu PVM srityje, neturėtų būti užkrauta pernelyg didelė ir neproporcinga našta mokesčių reikalavimų besilaikančioms įmonėms, visų pirma MVĮ. Kaip EESRK jau yra užsiminęs anksčiau dėl Komisijos PVM veiksmų plano, sąžiningos įmonės turėtų būti saugomos ir joms neturėtų būti nustatytos jokios naujos perteklinės priemonės ([3]).

1.7 EESRK pažymi, kad, turint omenyje, kad kova su mokestiniu sukčiavimu vyksta nacionaliniu lygmeniu, reikia, kad kiekviena valstybė narė prisiimtų visą atsakomybę už savo mokesčių sistemos veikimą ir privalėtų nustatyti kovos su sukčiavimu PVM priemones, kuriomis nebūtų kenkiama ir nebūtų daroma įtaka kitų valstybių narių mokesčių sistemų veikimui.

1.8 Apskritai, EESRK nuomone, siūlomos priemonės neturėtų daryti nei neigiamo poveikio PVM veiksmų plane nustatytiems tikslams, nei trukdyti juos visiškai ir laiku įgyvendinti. Komitetas mano, kad dabar pats laikas žengti kokybinį žingsnį (padaryti kokybinį šuolį) šioje srityje, kad būtų remiama bendroji rinka ir prisidedama prie užimtumo, augimo, investicijų ir konkurencingumo. Be to, Komiteto nuomone, svarbu įgyvendinti visas veiksmų plano dalis kaip nedalomą visumą ([4]).

1.9 Kad Komisijos pasiūlymas būtų sėkmingai įgyvendintas, o ateityje rečiau prireiktų nukrypti nuo ES įtvirtintų PVM sistemos principų, reikėtų, kad šalys, prašančios taikyti bendrąjį atvirkštinio apmokestinimo mechanizmą, nustatytų konkrečius specialius elektroninio sąskaitų faktūrų rengimo reikalavimus, kad būtų užtikrintas visiškas mokėjimų atsekamumas.

2. **Komisijos pasiūlymas**

2.1 2016 m. balandžio 7 d. komunikatu Europos Komisija pristatė savo pridėtinės vertės mokesčio (PVM) veiksmų planą. Po šio komunikato 2017 m. ji pateiks pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto, kuriuo bus reformuota ir modernizuota dabartinė ES PVM sistema.

2.2 Komisijos veiksmų planu ir būsimuoju teisėkūros procedūra priimamu aktu, kurį numatyta priimti 2017 m., be kita ko, siekiama, sumažinti vadinamąją PVM nepriemoką, t. y., skirtumą tarp tikėtinų PVM pajamų ir PVM pajamų, kurias faktiškai surenka mokesčių administratoriai, mažinant sukčiavimą pridėtinės vertės mokesčiu.

2.3 Komisija pripažino, kad laukiant, kol bus baigta ES PVM sistemos reforma ir prašant kai kurioms nacionalinėms vyriausybėms, skubiai būtina leisti kai kurioms valstybėms narėms laikinai taikyti bendruosius atvirkštinio apmokestinimo mechanizmus (BAAM).

2.4 Pagrindines nuostatas dėl BAAM Europos Komisija išdėstė šioje nuomonėje nagrinėjamame pasiūlyme dėl direktyvos (2016/0406 – CNS), kuria iš dalies keičiama galiojanti Direktyva 2006/112/EB.

2.5 Kadangi BAAM nukrypstama nuo vienos iš esminių ES PVM sistemos nuostatų, susijusios su mokėjimu dalimis, Komisija nusprendė leisti valstybėms narėms taikyti šį mechanizmą tam tikromis apibrėžtomis sąlygomis.

2.6 Konkrečiai: a) valstybėje narėje PVM nepriemoka turi būti 5 procentiniais punktais didesnė už ES medianą; b) daugiau kaip 25 proc. PVM nepriemokos turi būti sukelta karuselinio sukčiavimo; c) nustatyta, kad kovai su sukčiavimu jos teritorijoje kitų kontrolės priemonių nepakanka.

2.7 Siekdama, kad taikant bendrąjį atvirkštinio apmokestinimo mechanizmą nekiltų problemų, susijusių su vidaus rinkos susiskaidymu, kaip, beje, yra pabrėžusios kai kurios valstybės narės, Komisija numatė galimybę persvarstyti šio mechanizmo taikymą tuo atveju, jei būtų įrodyta, kad jis gali daryti neigiamą poveikį vidaus rinkai, prieštaraujantį bendriesiems Europos Sąjungos tikslams.

3. **Bendrosios pastabos**

3.1 Sukčiavimas PVM yra Europos masto epidemija, su kuria kovoti būtina. Klastingiausias sukčiavimo PVM metodas yra vadinamasis karuselinis sukčiavimas, kurio siekiama išvengti šioje srityje taikant bendrąjį atvirkštinio apmokestinimo mechanizmą.

([3]) OL C 389, 2016 10 21, p. 43, 1.9 punktas.
([4]) OL C 389, 2016 10 21, p. 43, 1.1 ir 1.2 punktai.

3.2 EESRK reiškia palankią nuomonę dėl tinkamų kovos su mokestiniu sukčiavimu mechanizmų diegimo, bet pažymi, kad kiekvienas nukrypimas nuo vieningos ES PVM sistemos turi būti laikinas, proporcingas ir taikomas tinkamai įvertinus galimą neigiamą jo poveikį vidaus rinkai. Visų pirma reikia atsižvelgti į aplinkybę, kad Sutarties 113 straipsnyje, kuriuo grindžiamas Komisijos pasiūlymas dėl teisėkūros procedūra priimamo akto, numatyta galimybė imtis mokesčių derinimo priemonių, kuriomis buvo siekiama užtikrinti tinkamą vidaus rinkos veikimą ir konkurencijos neiškraipymą.

3.3 Apskritai pasiūlytos priemonės neturėtų daryti nei neigiamo poveikio PVM veiksmų plane nustatytiems tikslams, nei trukdyti juos visapusiškai ir laiku įgyvendinti. Dabar pats laikas žengti kokybinį žingsnį (padaryti kokybinį šuolį), kad būtų remiama bendroji rinka ir prisidedama prie užimtumo, augimo, investicijų ir konkurencingumo.

3.4 Be to, svarbu siekti įgyvendinti visas veiksmų plano dalis kaip nedalomą visumą, kadangi tai suteiktų galimybę kruopščiai išnagrinėti didžiąją sukčiavimo PVM atvejų dalį.

3.5 Taigi Komisijos pasiūlyme minimo proporcingumo principo turi būti laikomasi deramai atsižvelgiant į įvairius viešuosius interesus, įskaitant bendrąjį interesą nepakenkti nacionalinių PVM sistemų derinimui ir tikslą visiškai konsoliduoti vidaus rinką.

3.6 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta pirmiau, svarbu pripažinti, kad kovos su sukčiavimu politika, net ir suderintų mokesčių srityje, daugiausia priskirta valstybių narių kompetencijos sričiai, o jų finansų valdymui būdingos išskirtinės nacionalinės ypatybės. Nacionalinių sistemų ypatumais grindžiama ir statistinė informacija apie sukčiavimą bei paties sukčiavimo ir kovos su juo įpročiai ir formos.

3.7 Šiuo požiūriu, valstybės narės naudojama kovos su mokestiniu sukčiavimu priemonė, kuria nukrypstama nuo ES standartų, dera su principu, kad kovos su sukčiavimu funkcijos ir atsakomybė už ją pirmiausia priskiriamos nacionalinėms vyriausybėms. Todėl Komisijos pasiūlymu paisoma subsidiarumo principo ir pagal jį valstybės gali imtis veiksmų nacionaliniu lygmeniu, siekdamos kovoti su neteisėta veika mokesčių srityje.

3.8 Vis dėlto EESRK pažymi, kad, turint omenyje, kad kova su mokestiniu sukčiavimu vyksta nacionaliniu lygmeniu, reikia, kad kiekviena valstybė narė prisiimtų visą atsakomybę už savo mokesčių sistemos veikimą ir privalėtų nustatyti kovos su sukčiavimu PVM priemones, kuriomis nebūtų kenkiama ir nebūtų daroma įtaka kitų valstybių narių mokesčių sistemų veikimui.

3.9 Komisijos pasiūlyme išdėstyta nukrypti leidžianti nuostata taikant BAAM galiotų ne visuotinai, o įvykdžius tam tikras specialias sąlygas. Valstybės narės gali prašyti šią nukrypti leidžiančią nuostatą taikyti esant specialioms sąlygoms, tačiau tai neprivaloma.

3.10 Valstybių narių, prašančių leisti taikyti nukrypti leidžiančią nuostatą, susijusią su BAAM, PVM nepriemoka turi būti 5 procentiniais punktais didesnė už ES medianą. Jei tarsime, kad PVM nepriemokos ES mediana lygi 14 proc., pakanka ją viršyti 5 procentiniais punktais, kad iš tikrųjų būtų įvykdytos esminės sąlygos taikyti neeilines priemones PVM nepriemokai sumažinti ([5]).

3.11 Analogiškas Komisijos išdėstytas reikalavimas įrodyti, jog karuselinis sukčiavimas yra PVM nepriemokos priežastis (25 proc. atvejų), yra pagrįstas, turint omenyje tyrimo metu surinktus įrodymus ir dėl tokios nusikalstamos veikos susidarančios PVM nepriemokos ES vidurkį (24 proc.) ([6]).

3.12 EESRK taip pat mano, kad reikia pritarti ir bendrajai taisyklei, kad valstybė turi įrodyti, jog patiria administracinių sunkumų kovodama su sukčiavimu PVM, nes ši liudijimo sąlyga rodo, jog BAAM įgyvendinimas yra veiksmingiausia ir proporcingiausia priemonė pasiekti tikslą sumažinti PVM nepriemoką, turint omenyje tiek ES, tiek valstybių narių viešąjį interesą.

3.13 Komisijos pasiūlyme numatyta, kad BAAM gali būti taikomas didesnės nei 10 000 EUR vertės sandoriams. Manome, kad ši *de minimis* taisyklė yra priimtina, atsižvelgiant į įvairius ir dažnai visiškai priešingus interesus, kurie turi būti svarstomi kartu kovojant su mokesčių slėpimu, suderinant mokesčių sistemas ir supaprastinant su mokestinių prievolių susijusią administracinę naštą.

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

4. **Konkrečios pastabos**

4.1 Komisijos atliktame reglamentavimo poveikio vertinime įrodyta, kad įdiegus BAAM nebūtinai bus išspręstos visos galimos sukčiavimo problemos – priešingai, galimi nauji kitų formų sukčiavimo atvejai ar sukčiavimas kitose valstybėse narėse, o ne tose, kurioms aktualiausios dabartinės problemos. Todėl būtina, kad Komisija tinkamai stebėtų BAAM veikimą ir išsaugotų galią imtis veiksmų tuo atveju, jei padėtis bendrojoje Europos rinkoje pradėtų vystytis neigiama linkme.

4.2 Kad Komisijos pasiūlymas dėl teisėkūros procedūra priimamo akto būtų sėkmingai priimtas, o ateityje rečiau prireiktų nukrypti nuo ES įtvirtintų PVM sistemos principų, bendrąjį atvirkštinio apmokestinimo mechanizmą prašančios taikyti valstybės narės turėtų apmokestinamiesiems asmenims nustatyti specialius elektroninio sąskaitų faktūrų rengimo reikalavimus, kad būtų užtikrintas visiškas mokėjimų atsekamumas.

4.3 Šiuo atžvilgiu reikia atkreipti dėmesį į galimybę sumažinti arba atšaukti BAAM ir mokėjimo dalimis taikymą tuo atveju, jeigu elektroninės sąskaitos faktūros būtų tinkamai ir plačiai naudojamos kaip apmokėjimo už parduotas prekes ar paslaugas pagrindžiamasis dokumentas. Naudojant tokio tipo sąskaitas, iš tikrųjų būtų galima tikruoju laiku patikrinti, ar pridėtinės vertės mokestis mokamas tinkamai, ir išvengti neigiamų finansinių padarinių daugeliui mokesčių reikalavimų besilaikančioms įmonėms.

4.4 Panaikinti sukčiavimą PVM, be abejo, yra tikslas, kurio reikia ryžtingai siekti valstybėms narėms taikant tinkamas teisės aktuose nustatytas priemones. Vis dėlto reikia pažymėti, kad BAAM taikant įmonių tarpusavio prekyboje, o mokėjimo dalimis mechanizmus taikant įmonių santykiuose su valdžios institucijomis, galima gerokai pakenkti mokesčių reikalavimų besilaikančioms įmonėms.

4.5 Visų pirma, kaip matyti iš Komisijos pasiūlyto reglamentavimo poveikio vertinimo rezultatų, su atvirkštinio apmokestinimo mechanizmo įgyvendinimu susijusios reikalavimų laikymosi išlaidos mažosioms ir vidutinėms įmonėms gali būti labai didelės sudarant vidaus sandorius ir dar didesnės – sudarant tarpvalstybinius sandorius. Remiantis Komisijos atliktu poveikio vertinimu, atvirkštinio apmokestinimo mechanizmas reiškia, kad įmonėms reikalavimų laikymosi išlaidos padidės 43 proc. ([7]). Nors manoma, kad dėl bendrojo atvirkštinio apmokestinimo reikalavimų laikymosi sąnaudos sumažės, palyginti su atvirkštiniu apmokestinimu tik tam tikrame sektoriuje, tai vis tiek rodo, kad reikalavimų laikymosi išlaidos labai išaugs.

4.6 Antra, tyrimai ([8]) parodė, kad atvirkštinio apmokestinimo ir mokėjimo padalijimo mechanizmai, kurie buvo iki šiol įgyvendinti, dažnai kelia pinigų srautų problemų daugeliui mokesčių reikalavimų besilaikančioms įmonėms.

4.7 Kitaip sakant, kovojant su mažumos nesąžiningų įmonių mokestiniu sukčiavimu, sukelta didelių veiklos problemų ekonominės veiklos vykdytojams, kurie tvarkingai moka mokesčius, steigia darbo vietas ir kuria vertę vidaus rinkoje.

4.8 Todėl EESRK primena Komisijai ir valstybėms narėms, kad Komisijos pasiūlyme ir atskirose nacionalinėse teisinėse sistemose turi būti laikomasi proporcingumo principo, užtikrinant, kad patvirtintos priemonės yra proporcingos būtinybei kovoti su sukčiavimu PVM, nedarant neigiamo poveikio vidaus rinkai. Kartu, laikantis to paties principo, priimti sprendimai turėtų padėti kovoti su neteisėta veikla, neužkraunant pernelyg didelės ir neproporcingos naštos sąžiningoms įmonėms, ypač MVĮ.

4.9 Dėl šių samprotavimų daugėja priežasčių teigti, kad bendrasis mechanizmas turėtų būti pereinamojo pobūdžio. Priešingu atveju nepriimtinai padidėtų biurokratinė našta, ypač MVĮ, ir kartu būtų iškreipta Europos bendrosios rinkos dinamika, nes kyla rimtas pavojus, kad įvairiose valstybėse narėse veikiančių įmonių pinigų srautai taps kintamomis struktūromis.

Briuselis, 2017 m. gegužės 31 d.

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto pirmininkas
Georges DASSIS

([7]) COM(2016) 811 *final*, p. 43.
([8]) OL C 389, 2016 10 21, p. 43, 1.9 punktas.