Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog direktive Sveta o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost v zvezi z začasno uporabo splošnega mehanizma obrnjene davčne obveznosti za dobavo blaga in storitev nad določenim pragom

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

(2017/C 288/06)

Poročevalec: **Giuseppe GUERINI**

Zaprosilo	Evropski svet, 25. 1. 2017
Pravna podlaga	člen 113 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Sklep plenarne skupščine	13. 12. 2016
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	6. 4. 2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	31. 5. 2017
Plenarno zasedanje št.	526
Rezultat glasovanja	142/1/1
(za/proti/vzdržani)	

1. **Sklepi in priporočila**

1.1 EESO pozdravlja ukrepe, ki jih je Evropska unija sprejela za preprečevanje vseh oblik davčnih goljufij, in meni, da bi bil lahko mehanizem obrnjene davčne obveznosti za pobiranje davka na dodano vrednost (DDV) koristen instrument za boj proti davčnemu vrtiljaku in goljufijam na področju DDV.

1.2 Vendar pa se ne sme dovoliti, da bi uporaba mehanizma obrnjene davčne obveznosti, ki pomeni odstopanje od ustaljenih načel v zvezi z DDV, ogrožala notranji trg. To mora biti začasen ukrep, ki ga mora Komisija ustrezno oceniti z vidika morebitnih negativnih učinkov na notranji trg. EESO je zaskrbljen zaradi tveganja za morebitno razdrobljenost sistema DDV, ki bi jo povzročili predlagani ukrepi, tudi ob upoštevanju načrtovanih ukrepov v prvi fazi izvajanja akcijskega načrta Komisije za DDV, ki naj bi se trenutno uporabljal samo za nekatere dobave blaga, in ne za storitve ([1]).

1.3 Oceniti bo treba zlasti, ali koristi preprečevanja goljufij ne bi bile izničene zaradi morebitnih negativnih učinkov na kohezijo enotnega trga. Zato mora Komisija nenehno spremljati delovanje splošnega mehanizma obrnjene davčne obveznosti in ohraniti pristojnost za ukrepanje v primeru negativnih učinkov.

1.4 EESO priporoča, da se posebna pozornost nameni načelu sorazmernosti, saj bi lahko mala in srednje velika podjetja (MSP) imela znatne stroške izpolnjevanja obveznosti, povezane z uvedbo mehanizma obrnjene davčne obveznosti, kar bi lahko vplivalo na denarne tokove, pri čemer bi se lahko zaradi splošnega mehanizma obrnjene davčne obveznosti zlasti za MSP pojavile težave z likvidnostjo.

1.5 EESO opozarja na študije ([2]), iz katerih je razvidno, da so doslej uporabljeni mehanizmi obrnjene davčne obveznosti in deljenega plačila pogosto povzročili težave z denarnimi tokovi za podjetja, ki izpolnjujejo davčne obveznosti. Povedano drugače, preprečevanje davčnih goljufij, ki jih izvaja manjše število nepoštenih podjetij, je povzročilo znatne operativne težave gospodarskim subjektom, ki spoštujejo davčno ureditev ter ustvarjajo delovna mesta in blaginjo na notranjem trgu.

([1]) UL C 389, 21.10.2016, str. 43, točka 1.3.
([2]) Glej študijo italijanskega obrtnega združenja: CNA, Reverse Charge e Split Payment: in Fumo la Liquidità delle Imprese, 2015.

1.6 EESO poudarja, da sprejete rešitve za preprečevanje goljufij na področju DDV ne smejo povzročiti prevelikih in nesorazmernih bremen za podjetja, ki izpolnjujejo davčne obveznosti, zlasti MSP. EESO je tako že v mnenju o akcijskem načrtu Komisije za DDV navedel, da bi bilo treba zaščititi podjetja, ki delujejo v dobri veri, in da proti njim ne bi smeli sprejemati dodatnih čezmernih ukrepov ([3]).

1.7 EESO meni, da nacionalna razsežnost boja proti davčnim goljufijam zahteva, da vse države članice prevzamejo polno odgovornost za delovanje svojih davčnih sistemov in zagotovijo instrumente za boj proti goljufijam na področju DDV, ki ne bodo škodovali davčnim sistemom drugih držav članic ali vplivali na njihovo delovanje.

1.8 Na splošno po mnenju EESO predlagani ukrepi ne bi smeli negativno vplivati na cilje, zastavljene v akcijskem načrtu za DDV, oziroma ovirati ali prelagati njihove dokončne in pravočasne uresničitve. EESO meni, da je zdaj čas za kakovosten preskok (kvantni preskok) na tem področju, da se podpre enotni trg in prispeva k zaposlovanju, rasti, naložbam in konkurenčnosti. Poleg tega meni, da je treba uresničiti vse dele akcijskega načrta kot nedeljive celote ([4]).

1.9 Da bi zakonodajni predlog Komisije pravilno deloval ter da bi se v prihodnosti zmanjšala potreba po uporabi nadaljnjih odstopanj od ustaljenih načel in pravil v zvezi s sistemom DDV v EU, bi morale države članice, ki zaprosijo za uporabo splošnega mehanizma obrnjene davčne obveznosti, uvesti konkretne in oprijemljive zahteve za elektronsko izdajanje računov, da bi zagotovile popolno sledljivost plačil.

2. **Predlog Komisije**

2.1 Evropska komisija je v sporočilu z dne 7. aprila 2016 predstavila svoj akcijski načrt za davek na dodano vrednost (DDV). Temu sporočilu bo v letu 2017 sledil zakonodajni predlog za reformo in posodobitev sedanjih evropskih pravil o DDV.

2.2 Akcijski načrt Komisije in prihodnji zakonodajni predlog, ki naj bi bil predložen v letu 2017, naj bi z omejitvijo goljufij, povezanih z DDV, med drugim zmanjšala „vrzel pri pobiranju DDV“, tj. razliko med pričakovanimi prihodki iz DDV in dejansko pobranim DDV.

2.3 Komisija je v pričakovanju dokončanja reforme evropskega sistema DDV in na zahtevo nekaterih nacionalnih vlad priznala, da je treba nekaterim državam članicam nujno dovoliti uvedbo začasnih splošnih mehanizmov obrnjene davčne obveznosti.

2.4 Evropska komisija splošni mehanizem obrnjene davčne obveznosti nadgrajuje v predlogu direktive (2016/0406 (CNS)), ki spreminja Direktivo 2006/112/ES, ki ga obravnava to mnenje.

2.5 Ker splošni mehanizem obrnjene davčne obveznosti pomeni odstopanje od enega temeljnih načel zakonodaje EU o DDV, tj. razdrobljenih plačil, se je Komisija odločila, da bo državam članicam dovolila uporabo tega mehanizma samo pod posebnimi pogoji.

2.6 In sicer: a) država članica ima vrzel pri pobiranju DDV vsaj za 5 odstotnih točk višjo od mediane vrzeli pri pobiranju DDV v EU, b) stopnja davčnega vrtiljaka znaša več kot 25 % celotne vrzeli države članice pri pobiranju DDV, c) dokazati je treba, da drugi nadzorni ukrepi ne zadostujejo za boj proti davčnemu vrtiljaku na ozemlju države članice.

2.7 Da bi preprečili, da bi splošna uporaba mehanizma obrnjene davčne obveznosti povzročila razdrobljenost notranjega trga, na kar so že opozorile nekatere države članice, je Komisija predvidela možnost, da se lahko države odločijo, da mehanizmov ne bodo uporabile, če bi se zanje izkazalo, da negativno vplivajo na notranji trg, kar bi bilo v nasprotju s splošnimi cilji Evropske unije.

3. **Splošne ugotovitve**

3.1 Goljufije na področju DDV so v Evropi močno razširjene in jih je treba preprečevati. Najbolj zaskrbljujoča oblika goljufij na področju DDV je „davčni vrtiljak“, ki naj bi ga preprečeval prav mehanizem obrnjene davčne obveznosti na področju DDV.

([3]) UL C 389, 21.10.2016, str. 43, točka 1.9.
([4]) UL C 389, 21.10.2016, str. 43, točki 1.1. in 1.2.

3.2 Zato EESO pozdravlja uvedbo ustreznih mehanizmov za boj proti davčnim goljufijam, vendar ugotavlja, da mora biti vsako odstopanje od enotnega evropskega sistema DDV začasno, sorazmerno in ustrezno ocenjeno, da se opredelijo morebitni negativni učinki na notranji trg. To zlasti velja ob upoštevanju dejstva, da člen 113 Pogodbe, na katerem temelji zakonodajni predlog Komisije, predvideva možnost ukrepanja na davčnem področju z ukrepi harmonizacije, ki naj bi zagotovili pravilno delovanje notranjega trga in preprečevanje izkrivljanja konkurence.

3.3 Na splošno predlagani ukrepi ne bi smeli negativno vplivati na cilje, zastavljene v akcijskem načrtu za DDV, oziroma ovirati ali prelagati njihove dokončne in pravočasne uresničitve. Zdaj je čas za kakovosten preskok (kvantni preskok), da se podpre enotni trg in prispeva k zaposlovanju, rasti, naložbam in konkurenčnosti.

3.4 Prav tako si je treba prizadevati za uresničitev vseh delov akcijskega načrta kot nedeljive celote, saj bi tako omogočili celostno obravnavo večjega dela goljufij na področju DDV.

3.5 Zato je treba zagotoviti skladnost z načelom sorazmernosti, kot je omenjeno v zakonodajnem predlogu Komisije, pri tem pa zaradi popolne konsolidacije notranjega trga ustrezno pozornost nameniti različnim javnim interesom, ki jih je treba uskladiti, tudi splošnemu interesu, da se ne ogrozi harmonizacije nacionalnih sistemov DDV.

3.6 Glede na to se je treba zavedati, da je politika preprečevanja davčnih goljufij, tudi na področju usklajenih davkov, večinoma v pristojnosti držav članic in da imajo davčni organi močan nacionalni značaj. Podobno je z nacionalnim vidikom močno povezano tudi statistično razumevanje tega vprašanja ter praksa in različne oblike goljufij in boja proti njim.

3.7 S tega vidika je instrument za boj proti goljufijam, ki ga uvede država članica in ki odstopa od pravil EU, v skladu z vlogo in odgovornostmi, zaupanimi nacionalnim vladam v boju proti davčnim goljufijam. V tem okviru je predlog Komisije v skladu z načelom subsidiarnosti, saj državam članicam omogoča, da z ukrepi na nacionalni ravni preprečujejo nezakonite dejavnosti na področju davkov.

3.8 Vendar EESO ugotavlja, da nacionalna razsežnost boja proti davčnim goljufijam zahteva, da vse države članice prevzamejo polno odgovornost za delovanje svojih davčnih sistemov in zagotovijo instrumente za boj proti goljufijam na področju DDV, ki ne bodo škodovali davčnim sistemom drugih držav članic ali vplivali na njihovo delovanje.

3.9 Odstopanje, ki je v predlogu Komisije predvideno z mehanizmom obrnjene davčne obveznosti, ni splošno, temveč zanj veljajo posebni pogoji. Države članice lahko zanj zaprosijo pod določenimi pogoji, vendar pa je to popolnoma neobvezno.

3.10 Države članice, ki zaprosijo za odstopanje prek mehanizma obrnjene davčne obveznosti, morajo imeti vrzel pri pobiranju DDV vsaj za 5 odstotnih točk višjo od mediane vrzeli pri pobiranju DDV v EU. Ob upoštevanju, da je mediana vrzeli pri pobiranju DDV v EU 14 %, se zdi, da je dovolj preseči 5 odstotnih točk, da bi se štelo, da obstajajo zadostni in znatni razlogi za sprejetje izrednih ukrepov za zmanjšanje vrzeli pri pobiranju DDV ([5]).

3.11 Podobno se zdi, da določbo iz predloga Komisije, da mora stopnja davčnega vrtiljaka znašati več kot 25 % celotne vrzeli države članice pri pobiranju DDV, podpirajo predhodni dokazi, če to stopnjo primerjamo s povprečjem EU (24 %) ([6]).

3.12 EESO odobrava tudi splošno določbo, v skladu s katero mora država članica imeti upravne težave pri preprečevanju goljufij na področju DDV, saj ta pogoj kaže, da je splošni mehanizem obrnjene davčne obveznosti najučinkovitejši in najbolj sorazmeren ukrep za uresničitev cilja zmanjšanja vrzeli pri pobiranju DDV v skladu z javnim interesom v EU in državah članicah.

3.13 V predlogu Komisije je določeno, da se mehanizem obrnjene davčne obveznosti uporablja za transakcije, vredne več kot 10 000 EUR. EESO meni, da je to pravilo *de minimis* sprejemljivo, glede na to, da je treba pri preprečevanju davčnih goljufij, harmonizaciji davčnih sistemov in poenostavitvi upravnih bremen, povezanih z davčnimi obveznostmi, hkrati upoštevati različne in pogosto popolnoma nasprotujoče si interese.

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

4. **Posebne ugotovitve**

4.1 Ocena učinka zakonodaje, ki jo je izvedla Komisija, kaže, da sprejetje splošnega mehanizma obrnjene davčne obveznosti ne rešuje nujno vseh možnih oblik goljufij in da se lahko nasprotno tudi v državah članicah, ki jih trenutno ta pojav ne zadeva, pojavijo goljufije ali nove oblike goljufij. Zato mora Komisija ustrezno spremljati delovanje splošnega mehanizma obrnjene davčne obveznosti in ohraniti pristojnost za ukrepanje v primeru negativnih učinkov na delovanje enotnega evropskega trga.

4.2 Da bi zakonodajni predlog, obravnavan v tem mnenju, ustrezno deloval in v prihodnosti zmanjšal potrebo po uporabi nadaljnjih odstopanj od ustaljenih načel in pravil o sistemu DDV v EU, bi morale države članice, ki zaprosijo za uporabo splošnega mehanizma obrnjene davčne obveznosti, za davčne zavezance uvesti posebne zahteve za elektronsko izdajanje računov, s čimer bi zagotovile popolno sledljivost plačil.

4.3 V zvezi s tem EESO izpostavlja zlasti možnost omejitve ali ukinitve mehanizmov obrnjene davčne obveznosti in deljenih plačil, če se za preverjanje iztržkov od prodaje obsežno in pravilno uporablja elektronsko izdajanje računov. S takim načinom izdajanja računov bi bilo namreč mogoče v realnem času preveriti pravilnost plačila DDV, s tem pa bi se izognili negativnim finančnim posledicam za številna podjetja, ki izpolnjujejo davčne obveznosti.

4.4 Boj proti goljufijam na področju DDV je nedvomno cilj, za katerega si je treba odločno prizadevati z oblikovanjem ustreznih zakonodajnih ukrepov v državah članicah. Vendar je treba upoštevati, da lahko uporaba mehanizmov obrnjene davčne obveznosti v razmerjih med zasebnimi podjetji ter mehanizmov deljenega plačila v razmerjih med podjetji in javnimi upravami znatno škoduje podjetjem, ki izpolnjujejo davčne obveznosti.

4.5 Kot je razvidno iz ocene učinka zakonodaje, ki jo je predložila Komisija, bodo stroški izpolnjevanja obveznosti, povezani z uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti, pri domačih transakcijah za MSP zelo visoki, še višji pa v primeru čezmejnih transakcij. V skladu z oceno učinka Komisije mehanizem obrnjene davčne obveznosti podjetjem povzroči 43 % več stroškov izpolnjevanja obveznosti ([7]). Čeprav naj bi splošna obrnjena davčna obveznost povzročila manj stroškov izpolnjevanja obveznosti kot obrnjena davčna obveznost, omejena na posamezen sektor, pa to še vedno kaže, da se bodo stroški izpolnjevanja obveznosti znatno povečali.

4.6 Iz študij ([8]) je tudi razvidno, da so doslej uporabljeni mehanizmi obrnjene davčne obveznosti in deljenega plačila podjetjem, ki izpolnjujejo davčne obveznosti, pogosto povzročili težave z denarnimi tokovi.

4.7 Povedano drugače, preprečevanje davčnih goljufij, ki jih izvaja manjše število nepoštenih podjetij, je povzročilo znatne operativne težave gospodarskim subjektom, ki spoštujejo davčno ureditev ter ustvarjajo delovna mesta in blaginjo na notranjem trgu.

4.8 EESO zato Komisijo in države članice opozarja, da je treba v predlogu Komisije in v posameznih nacionalnih pravnih sistemih upoštevati načelo sorazmernosti in zagotoviti, da so sprejeti ukrepi sorazmerni s potrebo po boju proti goljufijam na področju DDV, ne da bi pri tem škodili notranjemu trgu. Hkrati pa je treba v skladu z istim načelom s sprejetimi rešitvami preprečevati nezakonite dejavnosti, ne da bi pri tem poštenim podjetjem, zlasti MSP, nalagali prevelika in nesorazmerna bremena.

4.9 To je še dodaten argument za to, da bi moral biti splošni mehanizem prehodne narave. V nasprotnem primeru bomo priča nesprejemljivemu povečanju upravnega bremena, zlasti za MSP, in obenem izkrivljanju dinamike enotnega evropskega trga, saj obstaja resna nevarnost, da v podjetjih s sedežem v različnih državah članicah pride do razlik v denarnih tokovih.

V Bruslju, 31. maja 2017

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Georges DASSIS

([7]) COM(2016) 811 final, str. 43.
([8]) UL C 389, 21.10.2016, str. 43, točka 1.9.