



EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2012 05 10
SWD(2012) 126 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

pridedamas prie dokumento

**Pasiūlymas
TARYBOS DIREKTYVA**

kuria iš dalies keičiamos Direktyvos 2006/112/EB dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos nuostatos dėl čekių apmokestinimo tvarkos

{COM(2012) 206 final}
{SWD(2012) 127 final}

1. Problemos apibūdinimas

Vykdamas su prekių ar paslaugų pirkimu susijusius sandorius, vis dažniau naudojami čekiai. Jie gali būti įvairaus pavidalo, įskaitant išankstinio mokėjimo telefono kreditus, nuplėšiamus kuponus, su kuriais galima gauti nuolaidą, ir elektroninius kodus, kuriais suteikiama teisė į prekes ar paslaugas, arba tokią tradicinę priemonę, kaip dovanų čekis (sąrašas negalutinis). Bendras čekių bruožas – jie patys nėra pirminis sandorio tikslas, bet šiek tiek palengvina kitų prekių ar paslaugų pirkimą.

Čekiai gali turėti įtakos susijusio sandorio apmokestinamumui. Jie gali būti susiję su sandorio terminu, vieta, kurioje jis įvyksta, ir verte, kuri bus nustatyta pirkėjo ir pardavėjo mainų sandoriui. Visi šie veiksniai gali turėti įtakos sandorio PVM rezultatui ir taip pat valstybių narių mokesstinėms pajamoms. Atsižvelgiant į tai, kad daugelis komercinių sandorių tampa vis sudėtingesni (ypač tie, kurių vykdymą palengvina technologijos), tai yra plintantis reiškinys.

PVM direktyvoje¹, kuria grindžiama valstybių narių PVM bendra sistema, nėra su čekiais susijusių nuostatų. Daugiausia taip yra dėl to, kad šis teisės aktas priimtas seniai. Jis priimtas 1977 m., kai buvo laikoma, kad čekių yra nedaug ir dėl jų nekils jokių ypatingų PVM komplikacijų. Pirmosios išankstinio mokėjimo telekomunikacijų kortelės nepasirodė iki 1980 m. pradžios, o mobiliojo ryšio telekomunikacijų paslaugos visuotinai tapo prieinamos tik per 1990 m.

Nors čekiai plačiai naudojami komerciniuose sandoriuose, ekonomine prasme išankstinio mokėjimo telekomunikacijų paslaugos yra vienintelė svarbiausia sritis. Rengiant šį poveikio vertinimą, remiantis tyrimu² padaryta išvada, kad metinės pajamos iš išankstinio mokėjimo telekomunikacijų paslaugų (dabar daugiausia elektroniniu būdu, o ne kortele) sudarytų 36 mlrd. EUR. Apskaičiuota, kad metinės pajamos iš visų kitų rūšių čekių iš viso būtų apie pusę šios sumos.

Susijusio mokesčio suma yra neabejotinai svarbi. Tai, kad PVM direktyvoje nėra bendrų taisyklių, reiškė, kad ilgainiui valstybės narės parengė savo nacionalines praktines gaires, kad užtikrintų teisingą susijusio sandorio apmokestinimą. Deja, tai buvo padaryta nesuderintai. Viena pagrindinė dichotomija yra tarp tų valstybių narių, kurios siekia sistemiškai apmokestinti vertę, kai čekis išduodamas, ir tų, kurios apmokestina išpirkimo momentu. Taip atsiranda apmokestinimo neatitikimų, dėl kurių gali iškilti dvigubo apmokestinimo arba neapmokestinimo problema. Dvigubo apmokestinimo problema greičiausiai iškyla gana retai (jeigu ne, būtų galima tikėtis, kad būtų daugiau skundų), tačiau iš tikrųjų dėl jos rinka dažnai paprasčiausiai žlunga ir nelieka pakankamai statistinių duomenų. Vis dėlto yra svarių nepatvirtintų duomenų, kad tai yra sisteminė problema, kurią patiria įmonės, siekiančios sukurti ES masto verslo modelius, pagal kuriuos naudojami čekiai. Neapmokestinimo problemą nevisada galima lengvai nustatyti, o makro lygio duomenų sunku gauti. Vis dėlto vykdamas parengiamuosius darbus surinkta

¹ 2006 m. lapkričio 28 d. Tarybos direktyva 2006/112/EB dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos (OL L 347, 2006 12 11, p. 1).

² "Study of the VAT treatment and quantification of vouchers at an EU level for the provision of economic analysis in the area of taxation" („PVM apmokestinimo tvarkos ir kiekybinio čekių įvertinimo ES mastu tyrimas, siekiant pateikti ekonominę apmokestinimo srities analizę“), 2010 m. liepos 14 d. galutinė „Deloitte“ ataskaita (su pakeitimais). Šis tyrimas pridodamas prie poveikio vertinimo.

pakankamai įrodymų, kad neapmokestinimo spraga sistemiskai naudojasi kai kurie telekomunikacijų sektoriaus veiklos vykdytojai, kurie mato galimybę pasinaudoti nepagrįstu kainų pranašumu arba tiesiog padidinti pelną. Šią informaciją pateikia mokesčių administracijos, nustatančios prarastas pajamas, kurias nevisada lengva atsekti, taip pat įmonės, teikiančios skundą dėl nesąžiningos konkurencijos. Kiti veiklos vykdytojai, kurie vykdo savo mokesčius įsipareigojimus, tiesiog nepasinaudos galimybėmis, ypač tarpvalstybinio masto, kai neaiškios mokesčių pasekmės.

2. Subsidiarumas

Remiantis turimais duomenimis, poveikio vertinimu (ypač pakoreguotu variantu) patvirtinama, kad reikia imtis ES masto veiksmų šioms problemoms spręsti. Vidaus rinkos veikimo iškraipymai ir pramonės sektoriaus dalyvių susirūpinimas dėl nesąžiningos konkurencijos patvirtinami patikimomis rinkoje įsitvirtinusių dalyvių ataskaitomis.

Kadangi galima teigti, jog šios problemos atsirado dėl ES teisės aktų (PVM direktyvos) trūkumų, kuriuos galima ištaisyti tik ES masto veiksmais, valstybės narės negali savarankiškai ištaisyti šios padėties ir pasiekti tikslą vienodai taikyti mokesčių.

3. Tikslai

Be to, kad reikia imtis priemonių pirmiau minėtiems apmokestinimo neatitikimams šalinti, dėl netikrumo, kokia yra tinkama apmokestinimo tvarka, Europos Teisingumo Teisme atsirado su čekiais susijusių bylų, kuriose arba nacionalinės mokesčių administracijos, arba įmonės pradėjo teismo procesą, kad išsiaiškintų tvarką. Tokius veiksmus nulėmė problemos, susijusios su nuolaidų PVM apskaičiavimu, pirkimo apmokestinimo tvarka, reklaminėmis dovanomis, kurios susijusios su čekiais, avansiniais mokėjimais apskritai, taip pat su sandorių, susijusių su čekiais, apmokestinamosios vertės apskaičiavimu. Tam tikrų problemų iškyla platinant čekius per platintojų grandines – tai plačiai taikoma komercinė praktika, dažnai susijusi su tarpvalstybiniais susitarimais. Nors Teismo sprendimai buvo naudingi, nei vienas jų iki galo neišaiškino situacijos, o kai nėra svarbesnio sisteminio paaiškinimo, tolesnis kreipimasis į Europos Teisingumo Teismą dėl klausimų, susijusių su čekių apmokestinimo PVM tvarka, yra neišvengiamas. Pasiūlymu siekiama ištaisyti šią padėtį.

Dėl didėjančio čekių funkcionalumo, ypač išankstinio mokėjimo kreditų, nebeliko aiškios čekių ir novatoriškų mokėjimo sistemų skiriamosios ribos. Kad būtų užtikrintas teisingas apmokestinimas, reikia aiškiai apibrėžti šią skiriančiąją ribą ir užtikrinti neutralumą.

4. Politikos galimybės / poveikio vertinimas

Nustatytos trys galimos politikos galimybės, kaip spręsti šias problemas.

Nesiimti veiksmų reikėtų, kad problemos liktų ir greičiausiai didėtų, nes jų negalima išspręsti nesiėmus ES masto priemonių. Konsultacijų su suinteresuotosiomis šalimis dalyviai griežtai pasisakė prieš tokį variantą. Nieko nedaryti ES mastu būtų iš esmės nepatenkinama, nes dabartinės problemos tik didėtų, kartu didėtų netikrumas ir daugėtų teismo procesų. Valstybės narės iš tikrųjų neturi priemonių, kuriomis vienašališkai galėtų panaikinti apmokestinimo neatitikimus, visų pirma todėl, kad dabartinėje PVM direktyvoje nenumatyta, kaip užtikrinti nuoseklią apmokestinimo tvarką.

Privalomos teisinės galios neturinčių teisės aktų, pvz., nurodymų ar panašių priemonių taikymas yra naudingas tik tuomet, kai susijusios teisės aktų nuostatos yra patikimos. Šiuo atveju taip nėra, kadangi apskritai galima teigti, jog nurodytos problemos atsirado dėl to, kad PVM direktyvoje nėra aiškių taisyklių. Iš pirmo žvilgsnio galimybė išspręsti problemas taip, kad nereikėtų teisinės reformos, galbūt taikant privalomos teisinės galios neturinčius teisės aktus, pvz., gaires, atrodo patraukliai, tačiau galiausiai nuspręsta, kad šis variantas netinka esminei mokesčių problemai spręsti. Kiek tai susiję su apmokestinimu, privalomos teisinės galios neturintys teisės aktai visada bus prastesnis pasirinkimo variantas negu teisinė priemonė; pirmieji paprastai yra naudingi tik kaip papildomos priemonės arba kai reikia paaiškinti tai, kas jau numatyta teisės aktuose. Šiuo atveju pagrindinė problema yra PVM direktyvos spraga ir jos negalima panaikinti privalomos teisinės galios neturinčiais teisės aktais.

Iš nurodytų problemų matyti, kad reikia modernizuoti keletą PVM direktyvos straipsnių. Nurodytus tikslus galima pasiekti tik iš dalies pakeitus šiuos straipsnius ir į direktyvą įtraukus kitus susijusius pakeitimus.

5. Poveikio vertinimas

Poveikis skiriasi pagal įvairių dalyvių vaidmenį ir problemų, kurias jie dabar patiria, pobūdį.

Pagrindinis mokesčių administracijų tikslas – panaikinti mokesčių sistemos spragas, dėl kurių sudaromos sąlygos taikyti apmokestinimo vengimo schemas arba palengvinti tokių schemų taikymą. Siekiant šio tikslo bus sumažintas mokesčių vengimas arba netyčinis neapmokestinimas. Papildoma nauda, turėsianti teigiamų pasekmių įmonėms, būtų dvigubo apmokestinimo ir su juo susijusių neigiamų ekonominių pasekmių pašalinimas, taip pat netikrumo dėl mokesčių prievolių vykdymo sumažinimas. Tos valstybės narės, kurios nurodė, kad dėl apmokestinimo neatitikimo pagal dabartines taisykles praranda pajamas, šių nuostolių nebepatirs. Kaip nurodyta pagrindiniame tekste, dėl to, kad jos nenori pateikti konkrečių duomenų apie mokesčių nuostolius, sunku įvertinti galimą naudą.

Sunku apskaičiuoti, kiek bus iš tikrųjų sutaupyta mokesčių prievolių vykdymo sąnaudų, tačiau tai nereiškia, kad tai bus nedidelė suma. Nors nesitikima, kad poveikis pasikartojančioms standartinėms PVM prievolių vykdymo sąnaudoms bus labai svarbus veiksnys, tačiau tikimasi, kad poveikis vienkartinėms arba periodinėms sąnaudoms, susijusioms su nenuosekliomis ir sudėtingomis mokesčių taisyklėmis, padės sutaupyti lėšų.

Teismo procesų sprendimai, būdingi dabartinėms problemoms, daug kainuoja ir dažnai yra nepatenkinami suinteresuotųjų šalių atžvilgiu. Sumažėjus poreikiui kreiptis į teismus, būtų sutaupyta daug lėšų, netgi jei jas būtų sudėtinga apskaičiuoti.

Kiek tai susiję su įmonėmis platesne prasme, užtikrinus tvarką ir šių mokesčių taisyklių nuoseklumą vidaus rinkoje, bus pašalintos kliūtys komercinėms inovacijoms. Šiuo atveju sudėtinga įvertinti poveikį, tačiau ekonominę naudą galima įvertinti kokybiškiau. Aiškiais ir nuosekliomis mokesčių taisyklėmis visų pirma telekomunikacijų sektoriaus įmonėms, tačiau kartu ir mažmeniniams platintojams turėtų būti numatyta tokia aplinka, kurioje jie galėtų geriau pasinaudoti vidaus rinkos teikiama ekonomine nauda.

Tikėtinas ekonominis poveikis pagrindiniams rinkos dalyviams ir rinkos struktūrai yra nustatytas kokybiškai, atsižvelgiant į tai, kad trūksta mokesčių vengimo problemos kiekybinio įvertinimo. Tačiau susijusi analizė grindžiama standartiniu ekonominiu argumentavimu ir atliekant tiriamąjį darbą įgytomis žiniomis apie šį sektorių.

Tikėtinas teisinio pasiūlymo poveikis bus šiek tiek nesimetriškas. Verslo vykdymo vieta bus glaudžiau susijusi su ekonominiais ir konkurencijos veiksniais, o ne su siekiu pasinaudoti palankesne mokesčių sistema. Tikimasi, kad sumažės vidaus rinkos susiskaidymas ir bus užtikrinta didesnio rinkos veiksmingumo nauda, pasirinkimo galimybė klientams ir geresnė masto ekonomija. Kai kuriems mažiems ir ribiniams rinkos dalyviams, kurių verslo modelis visiškai pagrįstas palankesnės mokesčių sistemos paieška, gali tekti prisitaikyti, jeigu jie norės išlikti šioje aplinkoje.

Iš esmės nesitikima jokio didelio socialinio poveikio. Tos įmonės, kurias minėti pokyčiai gali nepalankiai paveikti, yra mažos, jų yra nedaug ir jose nedirba daug žmonių. Išankstinio mokėjimo telekomunikacijų čekių tiekėjai, kurie pirmiausia ieško palankesnės mokesčių sistemos, dažnai vykdo virtualią veiklą, kurioje fizinis dalyvavimas yra nežymus. Tačiau pagerėjus rinkos aplinkai, turėtų sumažėti kainos, ypač tarptautinių telekomunikacijų paslaugų – tai bus naudinga klientams, kurie naudojami išankstinio mokėjimo paslaugomis.

6. Variantų palyginimas

Remiantis minėta informacija, galima daryti išvadą, kad PVM direktyvos nuostatų modernizavimas yra vienintelis būdas užtikrinti patikimą ilgalaikį sprendimą. Modernizuojant direktyvą reikėtų įtraukti įvairių rūšių čekių apibrėžtis, platinimo grandinių apmokestinimo tvarkos išaiškinimą, apmokestinamosios vertės apskaičiavimo taisykles, nurodyti apmokestinimo momentą ir teisės į atskaitą pasekmes.

Su čekiais susijusios PVM problemos kartais gali atrodyti itin techninės. Dėl šios priežasties į parengiamuosius darbus įtrauktos konsultacijos su valstybėmis narėmis ir susijusiomis įmonėmis. Pastaruoju atveju konsultacijos viršijo viešųjų konsultacijų formalumus ir praktiškai vyko visą šio projekto laikotarpį. Ypatingas dėmesys buvo skirtas, siekiant atsižvelgti į novatorišką praktiką ir užtikrinti, kad pasiūlymu bent šiek tiek būtų atsižvelgiama į būsimus pokyčius. Todėl rekomenduojamas būdas grindžiamas plataus masto suinteresuotųjų šalių konsensusu dėl reikiamų priemonių. Tačiau gali būti, kad teikiant bet kokią pasiūlymą reikės pripažinti tai, kad kai kurios paslaugos, ypač tos, kurias teikė telekomunikacijų įmonės ir kurios iš pradžių buvo susijusios su čekiais, išsivystė į tokias paslaugas, kurios konkuruoja su paslaugomis, kurias teikia tradiciškesnių mokėjimo paslaugų tiekėjai, ir, atsižvelgiant į neutralumą, mokesčių tikslais dabar reikia užtikrinti vienodas sąlygas.

7. Stebėseną ir vertinimas

Komisija taiko plačiai paplitusią praktiką stebėti, kaip valstybės narės įgyvendina tokius teisės aktus, kurie numatyti šiame dokumente. Papildomų priemonių imtis nenumatyta.