



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 23.10.2013
SWD(2013) 426 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

k predlogu direktive Sveta

o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost glede standardnega obračuna DDV

{COM(2013) 721 final}

{SWD(2013) 427 final}

{SWD(2013) 428 final}

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

k predlogu direktive Sveta

o spremembi Direktive 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost glede standardnega obračuna DDV

1. Uvod

Skupni sistem DDV v EU je pomemben vir prihodkov držav članic (22 % vseh davkov v državah članicah leta 2010), vendar je zapleten, saj več kot polovica od preko 400 členov direktive o DDV obravnava izjeme od osnovnih pravil.

Pri merjenju obveznosti poročanja v okviru akcijskega programa Komisije za zmanjšanje upravnih bremen v Evropski uniji so se bremena, povezana z DDV, uvrstila na prvo mesto, pri čemer je bilo med upravnimi bremenami uvrščenih 69 milijard EUR. Stroški za obračune DDV v EU so bili ocenjeni na 19 milijard EUR.

Skupina za upravnna bremena na visoki ravni (t. i. „Stoiberjeva“ skupina) je navedla, da so za zmanjšanje bremen za podjetja potrebna dodatna prizadevanja predvsem na področju obdavčitve. V študiji za Stoiberjevo skupino je bilo priporočeno, da se razmisli o uvedbi enotnega obračuna DDV v vseh 27 državah članicah.

Direktiva o skupnem sistemu DDV državam članicam trenutno dopušča, da določijo vsebino in način predložitve obračunov DDV, zaradi česar obstaja 27 zelo različnih periodičnih obračunov DDV, v katerih je treba izpolniti od manj kot 10 polj do 100 polj.

„Retrospektivna ocena elementov sistema DDV“ predvideva, da bi 10-odstotno zmanjšanje različnosti splošnih upravnih postopkov glede DDV med državami lahko prinesla 3,7-odstotno povečanje trgovanja znotraj EU, realni BDP in poraba pa bi se povečala za 0,4 % oziroma 0,3 %. Zato bi standardizirani obračun DDV lahko imel resnično pozitivne učinke na gospodarstvo EU.

Na podlagi poročila Stoiberjeve skupine o upravnih bremenih je bil v zeleno knjigo o prihodnosti DDV vključen pregled, katerega rezultat je sporočilo, ki vsebuje zavezo, da bo leta 2013 oblikovan zakonodajni predlog, tako da bo standardiziran obrazec za obračun DDV na voljo v vseh jezikih in na izbiro podjetjem po vsej EU.

2. POSTOPKOVNA VPRAŠANJA IN POSVETOVANJA

GD TAXUD je vodilni generalni direktorat, ki se je prek usmerjevalne skupine posvetoval z GD MARKT, GD ENTR, GD CNECT, SG in uradom OLAF. Poleg tega sta bila obveščana pravna služba in ESTAT.

Usmerjevalna skupina se je srečala štirikrat med 3. julijem 2012 in 23. majem 2013.

Posvetovanja so bila opravljena prek:

- **zelene knjige o prihodnosti DDV** in spremljevalnega delovnega dokumenta služb (v oddelku 9.7 je bila izpostavljena posebna točka glede standardizirane napovedi DDV v EU). Javno posvetovanje se je začelo 1. decembra 2010 in končalo 31. maja 2011,
- delavnic, organiziranih s podjetji za opredelitev standardne napovedi DDV med **študijo PwC** od januarja 2012 do junija 2012,
- **skupine strokovnjakov za DDV (VEG)**, ustanovljene s sklepom Komisije, ki se je sestala 25. januarja 2013,
- posvetovanja z MSP, ki je bilo izvedeno na **naknadnem sestanku Akta o malih podjetjih**, organiziranem 17. aprila 2013,
- posvetovanja z davčnimi organi držav članic, ki je bilo izvedeno na **seminarju Fiscalis** na Portugalskem od 2. do 4. oktobra 2012,
- posvetovanja z državami članicami, ki je bilo izvedeno v okviru **skupine za prihodnost DDV (GFV)** dne 28. januarja 2013.

Podjetja zelo podpirajo standardizirani obračun DDV. MSP so enoglasno podprla idejo o standardni napovedi DDV, hkrati pa se zavedajo potrebe po zmanjšanju pogostosti obračunov DDV za manjša podjetja.

Države članice so odprte in večinoma podpirajo standardni obračun DDV, vendar so vedno pozorne na vpliv z vidika potrebe po spremembi njihovih nacionalnih obračunov DDV in stroškov, ki bi jih povzročila sprememba. Zdi se, da sta zanje odločilna dva elementa: prvič, da mora obstajati le ena vrsta obračuna DDV, saj bi bili stroški uvedbe in upravljanja dvojnega režima (evropskega in nacionalnega) previsoki, in drugič, da morajo obstajati možnosti za vključitev različnih ravni podatkov, potrebnih za analizo tveganja in nadzor.

3. OPREDELITEV PROBLEMOM

Direktiva o DDV določa pravila, po katerih morajo države članice od svojih davčnih zavezancev zahtevati obračun DDV. Opredeljuje finančno obveznost podjetij do države članice in določa podatke za nadzor tveganja ter naknadne revizije.

Države članice lahko v veliki meri prosto določijo vrsto podatkov, ki so po njihovem mnenju potrebni za izračun dolgovane DDV, pri čemer navedeno obsega od manj kot 10 polj do 100 polj podatkov. Poleg tega je treba v skupnih letnih obračunih DDV v nekaterih državah članicah izpolniti 200 ali več polj.

Zahteva za predložitev obračuna DDV je upravno dražja za MSP, ki običajno nimajo zadostnih virov ali znanja za obravnavo davčnih zadev v primerjavi z velikimi podjetji, ki imajo podrobnejšo notranjo kontrolo in osebje, zadolženo za davčna vprašanja.

Države članice so svoje obračune DDV zasnovali izključno za namene domačega nadzora, organizacije in upravljanja tveganja, zaradi česar razsežnost EU nima nikakršne vloge. Nadalje imajo države članice malo spodbud za poskus zmanjšanja nacionalnih razlik med

obračuni DDV in če bi bile prepuščene same sebi, bi razlike med obračuni DDV in njihova zapletenost v najboljšem primeru ostale nespremenjene.

Ker se od vedno večjega števila na domači trg usmerjenih malih podjetij pričakuje čezmejno trgovanje, bi današnje reševanje upravnih bremen za MSP na način, da bi oddajali le nacionalne obračune, imelo pozitivne posledične učinke in bi olajšalo njihovo čezmejno trgovanje ter okrepilo učinkovitost enotnega trga.

3.1. Čezmejni problem

Glavna težava, s katero se soočajo podjetja pri izpolnjevanju obračunov DDV v različnih državah članicah, so zapletenost in različni jezikovni režimi. Slednje izvira iz obveznosti zagotovitve različnih podatkov, neskladnih opredelitev podatkov, pomanjkanja dobrih smernic glede načina izpolnjevanja obračuna DDV, različnih pravil in postopkov za oddajo in potrebe po izpolnjevanju obračunov v nacionalnem jeziku. Zapletenost izvira tudi iz ravni zahtevanih podatkov, ki je v več državah članicah zelo zahtevna.

Ta zapletenost posledično povzroča naslednji glavni težavi: omejuje čezmejno trgovino in povečuje breme pri čezmejnem poslovanju.

V EU predvidoma obstaja 29,8 milijona podjetij, ki izpolnjujejo obračune DDV. Približno 3,8 milijona teh podjetij predloži obračune DDV v več kot eni državi članici, kar stane okoli dva- do trikrat več kot protivrednost 4 milijard EUR za predložitev domačih obračunov DDV.

Za MSP se problem v primeru čezmejnega poslovanja poveča iz dveh jasnih vzrokov: prvič, imajo manj finančnih zmogljivosti za ustanovitev lokalnih podjetij z lokalnim osebjem, ki bi se ukvarjalo s predložitvijo obračunov DDV v drugi državi članici. In drugič, imajo manj finančnih zmogljivosti za najem specializiranega osebja ali plačilo zunanjih svetovalcev, ki poznajo tuja pravila in jezike, potrebne za predložitev obračuna DDV v drugi državi članici.

Rezultat navedenega je posebna ovira za trgovanje, pri čemer mnogi MSP iz teh razlogov čezmejno enostavno ne poslujejo.

3.2. Domači problem

Medtem ko so stroški predložitve obračunov DDV (tj. čas za beleženje in zbiranje podatkov, izpolnjevanje polj v obračunih DDV, predložitev itd.) za velika podjetja v absolutnem smislu precejšnji, saj imajo veliko število transakcij, bolj zapletene zadeve v zvezi z DDV in obširnejši notranji nadzor, so glede na delež letnega prometa za MSP še občutno višji.

Ugotovitve v sporočilu o pametni pravni ureditvi – odziv na potrebe malih in srednjih podjetij kažejo, da posamezna MSP vidijo zakonodajo o DDV kot najbolj obremenjujoče področje zakonodaje EU. Zato je jasno, da bi moral ukrep za zmanjšanje bremen DDV v okviru pobude „najprej pomisli na male“ pomembno vplivati predvsem na MSP in mikro podjetja.

3.3. Razvoj problema

Vedno več podjetij bo moralo izpolnjevati obračune DDV v več kot eni državi članici, saj se je povečal obseg čezmejnega trgovanja z blagom in storitvami in vedno več MSP odkriva in

izkorišča trgovanje prek nacionalnih meja, podprto z enotno valuto in več skupnimi zakonodajami EU.

Poleg tega lahko to v okviru sistema čezmejne obdavčitve blaga po stopnji v ciljni državi članici privede do tega, da bo moralo obračune DDV v drugi državi članici izpolnjevati do nadaljnjih 1,2 milijona podjetij .

4. CILJI

Obstajata dva glavna cilja: zmanjšanje ovir za čezmejno trgovanje in zmanjšanje bremen za domača podjetja za podporo rasti in konkurenčnosti.

Obstajajo tudi sekundarni cilji. Pospeševanje rasti prijazne fiskalne konsolidacije se lahko spodbuja z izmenjavo standardiziranih podatkov med državami članicami, kar prispeva k zmanjševanju goljufij in izboljšuje skladnost. Hkrati ima lahko širši sistem urejanja vsega na enem mestu koristi od standardne napovedi DDV kot podlage za napoved DDV na enem mestu.

5. MOŽNOSTI POLITIKE

Edina možnost, ki bi lahko zagotovila poenostavitev in zmanjšanje upravnih bremen v sprejemljivem časovnem okviru, bi bila samostojna zakonodaja na ravni EU. Zato so možnosti za področje uporabe predloga naslednje:

A) primerjalna analiza (brez ukrepanja);

B) obvezna standardna napoved DDV v EU (za podjetja in države članice);

C) neobvezna standardna napoved DDV za vsa podjetja (obvezna za države članice);

D) neobvezna standardna napoved DDV za podjetja, ki predložijo obračune DDV v več kot 1 državi članici (obvezna za države članice);

E) obvezna standardna napoved DDV za države članice z omejeno prilagodljivostjo za določitev podatkov iz standardiziranega seznama.

Te možnosti se lahko obravnavajo z naslednjih vidikov:

- vsebine standardne napovedi DDV,
- periodičnosti in datuma zapadlosti,
- letnega obračuna DDV,
- drugih vprašanj (elektronska oddaja, popravki).

6. OCENA UČINKOV

6.1. Osnovni podatki, ki določajo izhodišče (možnost A)

V EU je približno 30 milijonov podjetij, ki morajo izpolnjevati nacionalne obračune DDV (0,2 % je velikih podjetij, 1,1 % je srednjih podjetij, 6,5 % je malih podjetij in 92,2 % je mikro podjetij, katerih letni promet je manjši od 2 milijonov EUR).

Teh 30 milijonov podjetij letno predloži skoraj 150 milijonov obračunov DDV, od katerih jih morajo veliko večino (več kot 130 milijonov) predložiti mikro podjetja. Istočasno predstavljajo prihodki od DDV, ki ga plačajo ta mikro podjetja, majhen odstotek skupnih prihodkov od pobranega DDV.

Stroški predložitve teh 150 milijonov obračunov DDV so ocenjeni na približno 30 milijard EUR letno. To ustreza približno 3,5 % letnih prihodkov od DDV in 0,25 % BDP EU-27. Stroški znašajo približno 0,48 milijarde EUR za velika podjetja, 5,98 milijarde EUR za MSP in 24,19 milijarde EUR za mikro podjetja.

Stroški 27 držav članic za obdelavo teh 150 milijonov obračunov DDV so sestavljeni iz tekočih stroškov (na primer preverjanje skladnosti in verjetnosti predloženih podatkov, zbiranje dodatnih podatkov itd.) in enkratnih stroškov (npr. IT, usposabljanje iz preverjanja letnih obračunov). Številke obstajajo za Združeno kraljestvo in če so značilne za EU kot celoto, bi stroški pobiranja DDV v celotni EU znašali 6 milijard EUR.

6.2. Upravno breme za podjetja – vključno z MSP

Možnost B – obvezni standardni obračun DDV (podjetja in države članice)

Če se ne upoštevajo stroški vzpostavitve in prehoda, so letne bruto koristi ocenjene na 15 milijard EUR. Vendar je v 8 državah članicah obračun DDV enostavnejši od vzorca standardne napovedi DDV PwC in v teh državah članicah bi se stroški povečali za približno 3 milijarde EUR. Neto prihranki na ravni EU bi zato znašali 12 milijard EUR.

Dodatni stroški za vzpostavitev in prehod na standardne obračune DDV v splošnem znašajo približno 150 EUR na podjetje, kar pomeni, da bi skupni znesek za 30 milijonov podjetij znašal 4,25 milijarde EUR.

Če vsa mikro podjetja ne bi mogla izbrati četrletne oddaje, bi to lahko povzročilo izgubo stroškovnih prihrankov v obsegu 1,8 milijarde EUR.

Če skupni letni obračun DDV ne bi bil ukinjen, bi dodatna izguba stroškovnih prihrankov za prizadeta podjetja znašala 2,8 milijarde EUR.

Možnost C – neobvezni standardni obračun DDV za podjetja

Predvidoma bi vsa mednarodno aktivna podjetja (približno 3,8 milijona) in približno 80 % podjetij, ki so v državah članicah registrirana za bolj zapletene obračune DDV, prešla na standardni obračun. Pričakovani stroškovni prihranki bi znašali približno 15 milijard EUR, od česar bi mednarodno aktivna podjetja prihranila 4,5 milijarde EUR. Navedeno vključuje

prihranke zaradi ukinitve letnega obračuna DDV (1,9 milijarde EUR) in četrletnih obračunov za mikro podjetja (1,8 milijarde EUR).

Celotni stroški vzpostavitve in prehoda za prizadeto populacijo 20,4 milijona podjetij (0,4 milijona velikih podjetij, 1,4 milijona MSP in 18,6 milijona mikro podjetij) bi znašali 2,9 milijarde EUR.

Možnost D – neobvezno za podjetja, ki predložijo obračune DDV v več kot eni državi članici

Ker bi na standardni obračun lahko prešla le mednarodno aktivna podjetja (okoli 3 milijone), bi predvideni stroškovni prihranki pri tekočih stroških za ta podjetja znašali 6 milijard EUR. Stroški prehoda bi bili omejeni na 500 milijonov EUR.

Če bi vsa mikro podjetja, ki jim je ponujena standardna napoved in ki morajo trenutno predložiti obračune DDV mesečno, morala nadaljevati s to prakso, bi to predstavljalo približno 0,8 milijarde EUR izgubljenih prihrankov. Druga možnost bi lahko bila, da se vsem mikro podjetjem (tudi tistim, ki ne izkoristijo standardne napovedi) ponudi manjša periodičnost; v tem primeru bi dodatni prihranek v primerjavi s 6 milijardami EUR znašal 1 milijardo EUR.

Če bi bila obveznost predložitve skupnih letnih obračunov DDV ukinjena za vsa podjetja v državah, ki zahtevajo te obračune, bi to predstavljalo okoli 0,8 milijarde EUR izgubljenih prihrankov.

Možnost E – obvezna standardna napoved DDV za države članice z omejeno prilagodljivostjo za določitev podatkov iz standardiziranega seznama

Tako kot v okviru možnosti B so letne bruto koristi ocenjene na 15 milijard EUR. Vendar v nasprotju z možnostjo B ni izgube v državah članicah z enostavnejšimi nacionalnimi obračuni DDV.

Enkratni stroški prehoda za 30 milijonov podjetij bi na prvi pogled, tako kot v scenariju B, znašali 4,25 milijarde EUR. Vendar se stroški prehoda morda ne bi pojavili v državah, ki enostavno zahtevajo iste podatke (čeprav v standardizirani obliki) kot prej, tako da bi lahko skupni stroški prehoda v okviru tega scenarija ostali omejeni na 2,9 milijarde EUR.

Če bi vsa mikro podjetja, ki morajo trenutno predložiti obračune DDV mesečno, morala nadaljevati s to prakso, bi to povzročilo 1,8 milijarde EUR izgubljenih prihrankov, neukinitve obveznosti predložitve skupnih letnih obračunov DDV pa bi prihranke zmanjšala za 2,8 milijarde EUR.

6.3. Stroški obdelave obračunov DDV za države članice

Obvezna uvedba standardnega obračuna DDV bo od držav članic zahtevala spremembo njihovih nacionalnih obračunov DDV, bodisi z dopolnitvijo (možnosti C in D) ali z nadomestitvijo (možnosti B in E). To bo povzročilo stroške na področjih, kot so spreminjanje

spletnih mest, sistemi IT, obveščanje vseh podjetij o spremembah in usposabljanje osebja. S potrebnimi spremembami orodij za analizo tveganja lahko vpliva tudi na revizijo in kontrolo.

Skladno z meritvami študije PwC (2013) bi imele lahko države članice, prizadete zaradi uvedbe standardne napovedi DDV, dodatne enkratne stroške v višini od približno 800 milijonov EUR do 1 milijarde EUR.

Države članice niso zaskrbljene le nad stroški, pač pa tudi nad drugimi področji, na primer izgubo podatkov o analizah tveganja in revizijah ter učinkom, ki bi ga to imelo na človeške vire.

Ta zaskrbljenost izvira iz predpostavke, da „več podatkov, kot zahtevamo, večja bo skladnost davčnih zavezancev“. Ta domneva pa ni podprta z dokazi, saj ne obstaja nobena očitna zveza med številom polj, ki jih je treba izpolniti v obračunu DDV, in davčno vrzeljo v dani državi.

Države članice lahko pri standardni napovedi DDV potrdijo določene prednosti:

- lažja izmenjava podatkov med državami članicami za hitrejše odkrivanje goljufij,
- večja točnost podatkov z manj napakami, ker bi bil obračun DDV standardiziran in v večini primerov enostavnejši od nacionalnega obračuna DDV,
- spodbujanje prostovoljne skladnosti, predvsem za manjša podjetja,
- pospeševanje prehoda na storitev vse na enem mestu.

V zvezi z možnostma C in D so države članice jasno in soglasno poudarile, da bi bila obdelava dveh obračunov DDV, tj. njihovega obstoječega obračuna DDV in vzporedne standardne napovedi DDV EU, prezapletena in predraga. Obstajale bi razlike v ravni prejetih podatkov, pravilih in postopkih za podjetja, ki preidejo z enega obračuna DDV na drugega, in združljivosti zgodovinskih podatkov za analizo tveganja.

7. PRIMERJAVA MOŽNOSTI

Ponderiranje vpliva posameznih možnosti je temeljilo enakovredno na pozitivnih učinkih za podjetja v smislu odstranitve ovir za čezmejno trgovino in zmanjšanja upravnega bremena ter negativnem učinku stroškov uvedbe spremembe za države članice.

Stroške za države članice je bilo težko oceniti, zato ključni dejavniki temeljijo na:

- številu obračunov DDV, ponujenih podjetjem (dvojni sistem je dražji),
- številu prizadetih držav članic.

Drugi dejavniki, na primer družbeni učinki ali spremembe okolja, so minimalni in se jih lahko zanemari, saj nimajo pomembnega učinka na odločitve o tem, katera možnost je ugodnejša.

Glavni kompromis med možnostmi predstavlja več prilagodljivosti za podjetja, kar nadalje zmanjša upravna bremena, proti stroškom in zapletenostjo za države članice. Možnost C zagotavlja največje zmanjšanje bremena za podjetja, vendar je najbolj neugodna za države članice. Enako je možnost A najboljša za države članice, vendar zagotavlja najmanj (pravzaprav nič) zmanjšanja bremena za podjetja.

V tem okviru alternativna kompromisna rešitev, tj. možnost E, združuje veliko zmanjšanje bremena za podjetja ob hkratnem majhnem vplivu na države članice.

Možnost	Skupni prihranek upravnega bremena (čezmejnega in domačega)		Stroški za državo članico			Skupni rezultat
	EUR	Mesto	Št. sistemov obračuna DDV	Št. prizadetih držav članic	Mesto	Mesto
E	12 do 15 milijard	2.	1	19	2.	1.
C	15 milijard	1.	2	27	4.=	2.
B	12 milijard	3.	1	27	3.	3.
A	0	5.	1	0	1.	4.
D	6 milijard	4.	2	27	4.=	5.

8. IZVAJANJE IN SPREMLJANJE

Stalno spremljanje upravnih bremen glede bremen in ocen davčne vrzeli bo omogočilo zadosten pregled standardne napovedi DDV.