



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 23.10.2013
SWD(2013) 426 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: nõukogu direktiiv,
millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi,
standardse käibedeklaratsiooni osas

{ COM(2013) 721 final }
{ SWD(2013) 427 final }
{ SWD(2013) 428 final }

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

**Ettepanek: nõukogu direktiiv,
millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi,
standardse käibedeklaratsiooni osas**

1. SISSEJUHATUS

ELi ühine käibemaksusüsteem on oluline tuluallikas liikmesriikide jaoks (22 % kõigist maksudest liikmesriikides 2010. aastal), kuid see on keeruline süsteem, kuna üle poole rohkem kui 400 käibemaksudirektiivi artiklitest käsitlevad põhieeskirjade erandit.

Aruandluskohustuste mõõtmisel vastavalt komisjoni algatatud halduskoormuse vähendamise tegevusprogrammile Euroopa Liidus ilmnes, et käibemaksuga seotud halduskoormus oli kõige suurem – halduskoormus 69 miljardit eurot. Käibedeklaratsioonidega seotud hinnanguline halduskoormus ELis oli 19 miljardit eurot.

Halduskoormust käsitlev kõrgetasemeline töörühm (nn Stoiberi rühm) arvas, et eelkõige maksunduse valdkonnas tuleks teha rohkem tööd ettevõtjate halduskoormuse vähendamiseks. Stoiberi rühma uuringus soovitati, et „tuleks kaaluda ühtse käibedeklaratsiooni rakendamist kõigis 27 liikmesriigis”.

Käibemaksudirektiivi (mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi) võimaldab praegu liikmesriikidel kindlaks määrata käibedeklaratsioonide sisu ja esitamise, mistõttu on 27 väga erinevat regulaarset käibedeklaratsiooni, kusjuures täita tulevate lahtrite arv ulatub vähem kui 10 kuni 100 lahtrini.

„Käibemaksusüsteemi elementide tagasiulatuv hindamine” näitab, et käibemaksu üldiste haldusmenetluste erinevuste vähendamine riikide vahel 10 % ulatuses võiks suurendada ELi-sisest kaubandust 3,7 %, samas kui reaalne SKP ja tarbimine suureneksid 0,4 % ja 0,3 %. Seega võib standardse käibedeklaratsioonil olla positiivne mõju ELi majandusele.

Arvestades Stoiberi rühma aruannet halduskoormuse kohta, lisati käibemaksukohustuste läbivaatamine käibemaksu tulevikku käsitlevasse rohelisse raamatusse, mille tulemusena esitati teatis, milles kohustuti esitama 2013. aastal õigusakti ettepanek, nii et standardne käibedeklaratsioon „oleks kättesaadav kõikides keeltes ja vabatahtlik ettevõtete jaoks kogu ELis.”

2. MENETLUSKÜSIMUSED JA ARUTELU

Maksunduse ja tolliliidu peadirektoraat (TAXUD) on vastutav peadirektoraat, kes konsulteerib siseturu ja teenuste peadirektoraadi (MARKT), ettevõtluse ja tööstuse

peadirektoraadi (ENTR), sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektoraadi (CNECT) peasekretariaadi (SG) ja Euroopa Pettustevastase Ametiga (OLAF) juhtrühma kaudu. Lisaks hoiti kursis õigustalitust ja ESTATi.

Juhtrühm kohtus neli korda ajavahemikus 3. juuli 2012 kuni 23. mai 2013.

Konsultatsioonid hõlmasid järgmist:

- **Roheline raamat käibemaksu tuleviku kohta** ning sellele lisatud komisjoni talituste töödokument (punktist 9.7 tulenevalt tõstatas standardse ELi käibedeklaratsiooni küsimus). Avalik arutelu algas 1. detsembril 2010 ja lõppes 31. mail 2011.
- Ettevõtjatega peetud seminarid, et määrata kindlaks standardne käibedeklaratsioon alates 2012. aasta jaanuarist kuni 2012. aasta juunini toimunud **PwC uuringu** käigus.
- Komisjoni otsusega loodud **käibemaksu eksperdirühm (VEG)** kohtus 25. jaanuaril 2013.
- VKEdga konsulteeriti ettevõtlusalgatuse „**Small Business Act**” järelkohtumisel 17. aprillil 2013.
- Liikmesriikide maksuhalduritega konsulteeriti Portugalis 2.–4. oktoobril 2012 toimunud **Fiscalise** seminaril.
- Liikmesriikidega konsulteeriti **käibemaksu tulevikku käsitleva rühma (GFV)** raames 28. jaanuaril 2013.

Ettevõtjad suhtuvad standardsesse käibedeklaratsiooni väga toetavalt. VKEd toetasid ühehäälselt standardse käibedeklaratsiooni ideed, kuid olid samal ajal teadlikud vajadusest vähendada käibedeklaratsioonide esitamise sageduse väikeettevõtjate jaoks.

Liikmesriigid on ideele avatud ja enamikul juhtudel toetavad standardset käibedeklaratsiooni, kuid peavad alati silmas oma riigi käibedeklaratsiooni muutmise mõju ja sellega kaasnevaid kulutusi. Neile olulise tähtsusega kaks elementi. Esiteks peaks käibedeklaratsioone olema vaid ühte liiki, sest kulude kahekordse korra (Euroopa ja riikliku) rakendamise ja haldamise kulu oleks takistuseks. Teiseks peab olema võimalik võtta arvesse eri teabetasandeid, mida on vaja riskianalüüsiks ja kontrolliks.

3. PROBLEEMI PÜSTITUS

Käibemaksudirektiivis on sätestatud eeskirjad, mille alusel liikmesriigid peavad nõudma käibedeklaratsioone oma maksukohustuslastelt. Selles on kindlaks määratud ettevõtjate finantskohustis liikmesriigi ees ja see annab teavet kontrollimise ja sellele järgneva auditeerimise jaoks.

Liikmesriikidel on võrdlemisi suur vabadus määrata kindlaks teave, mida nad peavad tasumisele kuuluva käibemaksu arvutamiseks vajalikuks, kusjuures sellise teabe hulk varieerub alates vähem kui 10 teabelahtrist kuni 100 lahtrini. Lisaks võivad iga-aastased kokkuvõtlikud käibedeklaratsioonid teatavates liikmesriikides hõlmata 200 või rohkem lahtrit.

Nõue esitada käibedeklaratsioon on halduslikult kulukam VKEde jaoks, kellel üldiselt ei ole piisavalt ressursse ja maksualaseid teadmisi, kui suurte ettevõtjate jaoks, kellel on üksikasjalikum sisekontroll ja maksustamisküsimustega tegelevad töötajad.

Liikmesriigid on välja töötanud oma käibedeklaratsiooni puhtalt riigisiseseks kontrolli, organisatsioonilisel ja riskijuhtimise eesmärgil ning seetõttu ei mängi ELi mõõde rolli. Lisaks sellele on liikmesriikidel väga vähe stiimuleid käibedeklaratsioonid riiklike erinevuste vähendamiseks ja liikmesriikide vahendite kasutamise korral jääksid käibedeklaratsioonide erinevused ja nende keerukus heal samaks.

Kuna eeldatakse, et riigisisesele turule orienteeritud väikeettevõtjad kauplevad üha enam piiriüleselt, oleks üksnes riigisiseseid käibedeklaratsioone esitatavate VKEde halduskoormuse vähendamisel positiivne tühimõju ja see hõlbustaks nende piiriülest kaubandust ja suurendaks ühtse turu tõhusust.

3.1. Piiriülene probleem

Peamised raskused, mis ettevõtjatel tekivad käibedeklaratsioonide täitmisel eri liikmesriikides, on seotud keerukuse ja kasutatavad eri keeled. See tuleneb sellest, et on vaja esitada eri teavet, ühtsete määratlusteta teavet, puuduvad head suuniseid käibedeklaratsiooni täitmise kohta, esitamise suhtes kohaldatakse eri eeskirju ja menetlusi ning deklaratsioon tuleb täita riigikeeles. Samuti tuleneb see nõutava teabe tasemest, mis mitmes liikmesriigis on väga üksikasjalik.

Keerukus toob omakorda kaasa järgmised kaks peamist probleemi: see piirab piiriülest kaubandust ning suurendab koormust piiriülese äritegevuse korral.

Hinnanguliselt 29,8 miljonit ettevõtjat esitavad käibedeklaratsioone ELis. Umbes 3,8 miljonit neist esitavad käibedeklaratsioone rohkem kui ühes liikmesriigis, mille maksumus on ligikaudu 2–3 korda suurem kui riiklike käibedeklaratsioonide esitamise maksumus, mis on ligikaudu 4 miljardi eurot.

Piiriüleselt tegutsevate VKEde jaoks on see võimendatud probleem kahel selgel põhjusel. Esiteks on neil väiksem finantssuutlikkus asutada kohalike töötajatega kohalikke äriühinguid käibedeklaratsioonide esitamiseks teises liikmesriigis. Teiseks on neil väiksem finantssuutlikkus, et palgata spetsialiste või maksta väliskonsultantidele, kes tunnevad välisriigi eeskirju ja oskavad keeli, mida läheb vaja käibedeklaratsiooni täitmiseks teises liikmesriigis.

Tulemuseks on konkreetsed kaubandustõkked ja paljud VKEd lihtsalt ei tegele nimetatud põhjustel piiriülese kaubandusega.

3.2. Siseriiklik probleem

Käibedeklaratsioonide täitmise kulud (nt aeg, mis kulub teabe esitamiseks ja kogumiseks, käibedeklaratsioonide lahtrite täitmiseks, käibedeklaratsiooni esitamiseks jne) on VKEde jaoks tunduvalt suuremad aastakäibe protsendina arvestades kui suurte ettevõtjate jaoks, kuigi

kulud on suurte ettevõtjate jaoks absoluutarvudes märkimisväärsed, sest nad teevad rohkem toiminguid, käibemaksuga seotud küsimused on keerukamad ja sisekontroll on ulatuslikum.

Teatis „Arukas reguleerimine – väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate vajaduste rahuldamine” näitas, et käibemaksu käsitlevad õigusaktid on üksikute VKEde jaoks kõige koormavamad ELi õigusaktid. Seepärast on „mõtle esmalt väikestele” algatuse raames selge, et käibemaksu koormust vähendaval meetmel peaks olema oluline mõju eelkõige VKEdele ning mikroettevõtjatele.

3.3. Probleemi areng

Üha enam äriühingutel tuleb täita käibedeklaratsioone rohkem kui ühes liikmesriigis, sest kaupade ja teenuste piiriülene pakkumine on kasvanud ning üha enam VKEsid tegelevad piiriülese kaubandusega tänu ühisraha ja ühistele ELi õigusaktidele.

Arvestades süsteemi, mille alusel tarneid maksustatakse piiriüleselt vastavalt sihtliikmesriigi maksumääradele, võib see tähendada, et kuni 1,2 miljonil ettevõtjal tuleb käibedeklaratsioon täita teises liikmesriigis.

4. EESMÄRGID

On kaks peamist eesmärki: kõrvaldada piiriülese kaubanduse takistused ja vähendada kodumaiste ettevõtjate koormust, et toetada majanduskasvu ja konkurentsivõimet .

Ka on teiseseid eesmärke . Majanduskasvu soodustava eelarve konsolideerimise edendamine, soodustades standarditud teabe vahetamist liikmesriikide vahel, et aidata vähendada pettusi ja parandada maksunõuete täitmist. Ka laiemal koondsüsteemi raames oleks kasu standardse käibedeklaratsiooni kokkuleppel, mis oleks koondsüsteemi raames esitatava käibedeklaratsiooni aluseks.

5. POLIITIKAVALIKUD

Ainuke poliitikavalik lihtsustamiseks ja halduskoormuse vähendamiseks vastuvõetava aja jooksul oleks eraldi õigusakt ELi tasandil. Ettepaneku reguleerimisalaga seotud poliitikavalikud on seega:

A) Võrdlusalus (meetmeid ei võeta)

B) ELi kohustuslik standardne käibedeklaratsioon (nii ettevõtjate kui ka liikmesriikide jaoks)

C) Standardne käibedeklaratsioon, mis on kõigi ettevõtjate jaoks vabatahtlik (liikmesriikide jaoks kohustuslik)

D) Standardne käibedeklaratsioon, mis on vabatahtlik nende ettevõtjate jaoks, kes esitavad käibedeklaratsiooni rohkem kui ühes liikmesriigis (liikmesriikide jaoks kohustuslik)

E) Kohustuslik standardne käibedeklaratsioon piiratud paindlikkusega, mis võimaldab liikmesriikidel määrata kindlaks teave standarditud loetelust

Neid poliitikavalikuid võib vaadelda seoses järgmisega:

- Standardse käibemaksudeklaratsiooni sisu
- Sagedus ja tähtpäev
- Iga-aastane käibedeklaratsioon
- Muud küsimused (elektrooniline esitamine, parandused)

6. MÕJU HINDAMINE

6.1. Taustanäitajad, mis iseloomustavad lähteolukorda (poliitikavalik A)

ELis on umbes 30 miljonit äriühingut, kes on kohustatud täitma siseriiklikke käibedeklaratsioon (0,2 % on suured äriühingud, 1,1 % on keskmise suurusega ettevõtjad, 6,5 % on väikeseettevõtjad ja 92,2 % on mikroettevõtjad, kelle aastakäive on väiksem kui 2 miljonit eurot).

Need 30 miljonit äriühingut esitavad igal aastal peaaegu 150 miljonit käibedeklaratsiooni, nendest enamiku (rohkem kui 130 miljonit) esitavad mikroettevõtjad. Samal ajal moodustab mikroettevõtjatelt saadav käibemaksutulust väikese osa kogutud käibemaksu tulust.

Kõnealuse 150 miljoni käibedeklaratsiooni esitamise hinnangulised kulud on ligikaudu 30 miljardit eurot aastas. See moodustab ligikaudu 3,5 % iga-aastasest käibemaksutulust ja 0,25 % ELi 27 liikmesriigi SKPst. Suurte ettevõtjate arvele läheb 0,48 miljardit, VKEd arvele 5,98 miljardit ja mikroettevõtjate arvele 24,19 miljardit.

Kulu 150 miljonit käibedeklaratsiooni haldamise kulu 27 liikmesriigis koosneb jooksvatest kuludest (näiteks esitatud teabe vastavuse ja õigsuse kontrollimine, lisateabe kogumine, jne) ning ühekordsetest kuludest (nt IT-koolitused, aastadeklaratsioonide kontrollimine). Arvandmed on olemas Ühendkuningriigi kohta ja kui see on tüüpiline ELi kui terviku seisukohast, oleks kogu ELi käibemaksu kogumise kulud 6 miljardit eurot.

6.2. Ettevõtjate halduskoormus – sealhulgas VKEd

Poliitikavalik B – kohustuslik standardne käibedeklaratsioon (ettevõtjate ja liikmesriikide jaoks)

Kui ei võeta arvesse süsteemi kehtestamise ja sellele üleminekuga seotud kulusid, on aastas hinnanguline kogutulu 15 miljardit eurot. Siiski on kaheksas liikmesriigis käibedeklaratsioon PwC standardse käibedeklaratsiooni mudelist lihtsam ja asjaomastes liikmesriikides suureneksid kulud ligikaudu 3 miljardit eurot. Seetõttu oleks puhaskokkuhoid ELi tasandil 12 miljardi eurot.

Täiendavad kulud seoses standardsete käibedeklaratsioonide kehtestamise ja neile üleminekuga on umbes 150 eurot ettevõtja kohta ja kokku oleks need 30 miljoni äriühingu kohta 4,25 miljardit eurot.

Kui kõik mikroettevõtjad ei saaks valida, kas nad esitavad deklaratsiooni kord kvartalis, annaks see kadunud kulude kokkuhoiu suurusjärgus 1,8 miljardit eurot.

Kui ei kaotataks iga-aastast käibemaksu koonddeklaratsiooni, oleks kadunud kulude kokkuhoid asjaomaste ettevõtjate jaoks umbes 2,8 miljardit eurot aastas.

Poliitikavalik C – vabatahtlik standardne käibedeklaratsiooni ettevõtjate jaoks

Eeldatakse, et rahvusvaheliselt tegutsevad ettevõtjad (ligikaudu 3,8 miljonit) ja umbes 80 % neist ettevõtjatest, kes on registreeritud liikmesriigis, kus on kasutusel keerukamad käibedeklaratsioonid, lähevad üle standardsele käibedeklaratsioonile. Eeldatav kulude kokkuhoid oleks 15 miljardit eurot, millest 4,5 miljardit eurot tuleks rahvusvaheliselt tegutsevate ettevõtjate arvelt. See hõlmab kokkuihoidu, mis on saavutatud tänu iga-aastase käibedeklaratsiooni (1,9 miljardit eurot) ja mikroettevõtjate kord kvartalis esitatavate käibedeklaratsioonide (1,8 miljardit eurot) kaotamisele.

Süsteemi üldise kehtestamise ja sellele üleminekuga seotud kulud oleksid 20,4 miljoni ettevõtja (0,4 miljonit suurt ettevõtjat, 1,4 miljonit VKEt ja 18,6 miljonit mikroettevõtjat) jaoks kokku 2,9 miljardit eurot.

Poliitikavalik D – vabatahtlik nende ettevõtjate jaoks, kes esitavad käibedeklaratsioone rohkem kui ühes liikmesriigis

Kuna ainult rahvusvaheliselt tegutsevad ettevõtjad (umbes 3 miljonit) saaksid minna üle standardsele deklaratsioonile, oleks eeldatav kulude kokkuhoid nende ettevõtjate jooksvate kulude osas 6 miljardit eurot. Üleminekukulud piirduksid 500 miljoni euroga.

Kui kõik need mikroettevõtjad, kes esitavad praegu käibedeklaratsioone igakuiselt ja kellele pakutakse standardseid käibedeklaratsioone, jätkaksid vanaviisi, moodustaksid kaotatud säästud 0,8 miljardit eurot. Teine variant oleks pakkuda kõigile mikroettevõtjatele (iseegi neile, kes ei saa kasu standardsest deklaratsioonist) võimalust esitada deklaratsioone vähem sagedamini ja täiendav sääst võrreldes 6 miljardi euroga oleks 1 miljard eurot.

Kui kõigi ettevõtjate puhul kaotatakse kõigis riikides kohustus esitada iga-aastaseid käibemaksu koonddeklaratsioone, oleksid kaotatud säästud ligikaudu 0,8 miljardit eurot.

Poliitikavalik E – kohustuslik standardne käibedeklaratsioon liikmesriikide piiratud paindlikkusega määrata kindlaks teave standarditud loetelust

Nagu poliitikavaliku B puhul aastane kogukasu hinnanguliselt 15 miljardit eurot. Erinevalt valikust B kannab lihtsamad siseriiklikke käibedeklaratsioone kasutavad liikmesriigid kahju.

Ühekordsed üleminekukulud 30 miljoni äriühingu jaoks on esmapilgul (stsenaarium B) 4,25 miljardit eurot. Siiski üleminekukulu ei pruugi tekkida nendes riikides, kes lihtsalt nõuavad sama teavet nagu varem (kuigi standarditud kujul), nii et selle stsenaariumi kohaselt võivad üleminekukulud piirduda 2,9 miljardi euroga.

Kui kõik mikroettevõtjad, kes praegu esitavad käibedeklaratsiooni igakuiselt, jätkavad nii, oleks kaotatud sääst 1,8 miljardit eurot, ja kohustus esitada iga-aastane käibemaksu koonddeklaratsioon vähendaks kokkuihoidu 2,8 miljardit eurot.

6.3. Käibedeklaratsioonide haldamisega seotud kulud liikmesriikides

Standardse käibedeklaratsiooni kohustuslik kehtestamine eeldab, et kõik liikmesriigid peavad muutma oma siseriiklikke käibedeklaratsioone kas seda täiendades (võimalused C ja D) või seda asendades (võimalused B ja E). Sellega kaasnevad kulud, mis on seotud näiteks veebisaitidega, IT-süsteemidega, kõigi ettevõtjate teavitamisega muutustest ja töötajate ümberõppega. Samuti võib see mõjutada auditit ja kontrolli ja tingida vajaduse muuta riskianalüüsi vahendeid.

Liikmesriikidel, keda puudutab standardse käibedeklaratsiooni kehtestamine, võivad tekkida ühekordsed lisakulud umbes 800 miljonit kuni 1 miljard eurot PwC uuringu kohaselt (2013).

Liikmesriigid on mures selliste muude valdkondade kui kulude pärast, näiteks riskianalüüsi ja auditeid käsitleva teabe kadumine ning selle mõju töötajatele.

Need probleemid on tingitud eeldusest, et „mida rohkem teavet palume, seda paremini täidavad maksumaksjad eeskirju”. See eeldust ei kinnita tõendid, sest ei ole ilmset negatiivset seost käibedeklaratsioonil täita tulevate kastide arvu ja antud riigi käibemaksu alalaekumise vahel.

Liikmesriikide jaoks oleksid standardsel käibedeklaratsioonil teatavad eelised:

- hõlpsam teabevahetus liikmesriikide vahel, et aidata tuvastada pettusi kiiremini
- täpsem teave vähemate vigadega, kuna deklaratsioon on standarditud ja enamikul juhtudel siseriiklikust käibedeklaratsioonist lihtsam
- eeskirjade vabatahtlikku täitmise soodustamine, eelkõige väikeettevõtjate jaoks
- hõlpsam üleminek koondsüsteemile

Seoses valikutega C ja D rõhutasid liikmesriigid selgelt ja ühel meelel, et kahekordne käibedeklaratsioon, st säilitada oma praegune käibedeklaratsioon ja samal ajal ELi standardne käibedeklaratsioon oleks liiga keerukas ja kulukas hallata. Saadava teabe tase, eeskirjad ja kord erinevad nende ettevõtjate jaoks, kes lähevad ühelt käibedeklaratsioonilt üle teisele, ja ka riskianalüüsiks kasutatavad varasemad andmed.

7. VALIKUTE VÕRDLUS

Eri valikute mõju kaalumisel lähtuti võrdsel määral positiivsest mõjust, mis avaldub ettevõtjate jaoks tänu piiriüleste kaubandustakistuste ja halduskoormuse vähendamisele, ning negatiivsest mõjust, mis avaldub liikmesriikidele muudatuste rakendamise kulude näol.

Liikmesriikide kulu on raske hinnata ja peamised tegurid põhinevad järgmisel:

- käibedeklaratsioonide arv (kaheosaline süsteem on kallim)
- mõjutatud liikmesriikide arv

Muud sellised tegurid nagu sotsiaalne või keskkonnamõju on minimaalsed ning neil ei ole olulist mõju otsustamisel, milline valik on soodsam.

Valikute vahel tehtav kompromiss hõlmab peamiselt halduskoormust veelgi vähendavate ettevõtjate suuremat paindlikkust ning kulusid ja keerukust liikmesriikide jaoks. Valik C võimaldab ettevõtjate halduskoormust kõige rohkem vähendada, kuid on liikmesriikide jaoks kõige vähemate eelistega. Valik A on liikmesriikides jaoks parim, kuid võimaldab ettevõtjate halduskoormust kõige vähem vähendada (null määral).

Selles raamistikus on alternatiivne kompromisslahendus E, mis tähendab ettevõtjate jaoks suuremat halduskoormuse vähendamist ja väikest mõju liikmesriikidele.

Valik	Halduskoormuse (piiriülese ja riigisisese) vähendamine kokku		Liikmesriikide kulud			Punkte kokku
	EUR	Paremusjärjestus	Käibedeklaratsiooni esitamise süsteemide arv	Mõjutatud liikmesriikide arv	Paremusjärjestus	
E	12–15 miljar dit	2	1	19	2	1
C	15 miljar dit	1	2	27	4	2
B	12 miljar dit	3	1	27	3	3
A	0	5	1	0	1	4
D	6 miljar dit	4	2	27	4 ^t	5

8. RAKENDAMINE JA JÄRELEVALVE

Halduskoormuse ja käibemaksu alalaekumise koormuse pidev jälgimine võimaldab standardset käibedeklaratsiooni piisavalt läbi vaadata.