

Specialioji ataskaita

Kova su sukčiavimu PVM Bendrijos viduje: reikia imtis daugiau veiksmų



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

El. paštas: eca-info@eca.europa.eu
Tinklavietė: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Daug papildomos informacijos apie Europos Sąjungą yra internete.
Ji prieinama per portalą *Europa* (<http://europa.eu>).

Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2016

Print	ISBN 978-92-872-3810-8	ISSN 1831-0885	doi:10.2865/847623	QJ-AB-15-024-LT-C
PDF	ISBN 978-92-872-3794-1	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/734917	QJ-AB-15-024-LT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3824-5	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/30378	QJ-AB-15-024-LT-E

© Europos Sąjunga, 2016
Leidžiama atgaminti nurodžius šaltinį.

Printed in Luxembourg

Specialioji ataskaita

Kova su sukčiavimu PVM Bendrijos viduje: reikia imtis daugiau veiksmų

(pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą)

Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose pateikiami su konkrečiomis biudžeto sritimis arba valdymo temomis susijusių Audito Rūmų veiklos ir atitikties auditų rezultatai. Audito Rūmai audito užduotis atrenka ir nustato taip, kad jos turėtų kuo didesnę poveikį, atsižvelgdami į veiklos ar atitikties riziką, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko Audito Rūmų nario Milan Martin Cvikl vadovaujama IV audito kolegija, atsakinga už auditą pajamų, mokslinių tyrimų ir vidaus politikų, finansų ir ekonomikos valdymo bei Europos Sąjungos institucijų ir įstaigų srityse. Auditui vadovavo Audito Rūmų narys Neven Mates, jam padėjo jo kabineto vadovas Georgios Karakatsanis, skyriaus vadovė Angela McCann, auditorių grupės vadovas Carlos Soler Ruiz, auditoriai Dan Danielescu, Josef Edelmann, Maria Echanove, Maria Isabel Quintela, Timothy Upton, Wolfgang Hinnenkamp ir Marko Mrkalj.



Iš kairės į dešinę: D. Danielescu, A. McCann, J. Edelmann, N. Mates, G. Karakatsanis, M. I. Quintela, W. Hinnenkamp, C. Soler Ruiz.

Dalis

Santrumpos

Žodynėlis

I–VII Santrauka

V–VII Mūsų pagrindinės rekomendacijos

1–13 Įvadas

1–4 Kaip apmokestinami sandoriai Bendrijos viduje

5–10 Kaip išvengiama PVM, kuriuo apmokestinamos operacijos Bendrijos viduje, mokėjimo

11–13 Kaip veikia administracinis bendradarbiavimas kovojant su sukčiavimu PVM Bendrijos viduje

14–18 Audito apimtis ir metodas

19–111 Pastabos

19–25 Palyginamų duomenų ir rodiklių, susijusių su sukčiavimu PVM Bendrijos viduje, trūkumas

20–22 Sukčiavimo PVM Bendrijos viduje įverčių stygius ES lygmeniu

23 – 25 Veiksmingumo rodiklių, susijusių su sukčiavimu PVM Bendrijos viduje, stygius

26–70 Įdiegta administracinio bendradarbiavimo sistema leidžia valstybių narių mokesčių institucijoms dalytis informacija apie PVM

27–36 Valstybių narių manymu, informacijos mainai naudojant elektronines standartines formas yra veiksmingiausia priemonė, tačiau atsakymų savalaikiškumas yra nepakankamas

37–44 VIES teikia informaciją apie operacijas Bendrijos viduje. Kartais joje nustatoma patikimumo problemų

45–47 Daugiašalės patikros yra veiksminga priemonė, tačiau jos yra vykdomos ne taip dažnai

48–55 „Eurofisc“ – perspektyvi priemonė, kuri turi būti tobulinama

- 56–59 Komisija valstybėms narėms teikia vertingą pagalbą, tačiau nevykdo vizitų į valstybes nares
- 60–62 Valstybės narės nesikeičia iš ES nepriklausančių šalių gauta informacija
- 63–70 „Fiscalis“ yra svarbi administracinio bendradarbiavimo stiprinimo ES priemonė
- 71–92 **PVM teisės aktai buvo pritaikyti siekiant išspręsti sukčiavimo PVM problemą**
- 73–75 PVM sumuojamųjų ataskaitų ataskaitinis laikotarpis ir jų perdavimo laikas buvo sutrumpinti
- 76–85 42 muitinės procedūra: Komisija patvirtino daugumą Europos Audito Rūmų rekomendacijų, tačiau valstybės narės jų neįgyvendino
- 86–89 Atvirkštinis apmokestinimas: naudinga priemonė kovojant su dingusio prekybininko Bendrijos viduje sukčiavimo schema, kuri nėra nuosekliai taikoma
- 90–92 Elektroninės prekybos teisės aktai yra pagrįsti geriausia tarptautine praktika, tačiau sudėtinga užtikrinti jų įgyvendinimą
- 93–111 **Trūksta administravimo, teisminių ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimo siekiant kovoti su sukčiavimu PVM, o jų kompetencijos sritys dubliuojasi**
- 95–100 Duomenų mainų tarp muitinės ir mokesčių, policijos ir baudžiamojo persekiojimo institucijų stygius
- 101–103 Europolas ir OLAF neturi prieigos prie VIES ir „Eurofisc“ duomenų
- 104–109 EMPACT: gera iniciatyva, tačiau jos tvarumui kyla rizika
- 110–111 Valstybės narės nesutinka su pasiūlymais įtraukti PVM į Direktyvos dėl finansinių interesų apsaugos ir Europos prokuratūros reglamento taikymo sritį
- 112–122 **Išvados ir rekomendacijos**
- 113 **Sistemos veiksmingumo vertinimas**
- 114 **Muitinės ir PVM duomenų kryžminės patikros yra nepaprastai svarbios**
- 115 **„Eurofisc“ išankstinio perspėjimo sistema turėtų būti gerinama siekiant labiau orientuotis į didelę riziką keliančius prekybininkus**
- 116–117 **Dabartinio teisinio pagrindo gerinimas**
- 118–119 **Administracinio bendradarbiavimo susitarimų gerinimas**
- 120–122 **Bendradarbiavimo tarp administravimo, teisminių ir teisėsaugos institucijų gerinimas**

I priedas. Audito metodas Komisijos lygmeniu

II priedas. Audito metodas valstybių narių muitinių ir mokesčių institucijų lygmeniu

III priedas. Europos Audito Rūmų 42 muitinės procedūros kontrolės modelis

Komisijos atsakymas

BAD: bendrasis administravimo dokumentas

DS: „Eurofisc“ veiklos sritis

EBPO: Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija

EMPACT: Europos daugiadalykė kovos su nusikalstamumo grėsmėmis platforma

EPPO: Europos prokuratūra

ES: Europos Sąjunga

Mokesčių ir maitų sąjungos GD: Mokesčių ir maitų sąjungos generalinis direktoratas

MTIC: dingusio prekiautojo Bendrijos viduje sukčiavimo schema

OLAF: Europos Komisijos Europos kovos su sukčiavimu tarnyba

PIF: Sąjungos finansinių interesų apsauga

PVM: Pridėtinės vertės mokestis

SCAC: Administracinio bendradarbiavimo nuolatinis komitetas

VIIES: PVM informacijos mainų sistema

Administracinis bendradarbiavimas: keitimasis informacija tarp valstybių narių, kai mokesčių institucijos padeda viena kitai ir bendradarbiauja su Komisija pagal 2010 m. spalio 7 d. Tarybos reglamentą (ES) Nr. 904/2010, siekdamas užtikrinti tinkamą PVM taikymą tiekiant prekes ir teikiant paslaugas, įsigyjant prekes Bendrijos viduje ir prekes importuojant. Keitimasis informacija tarp valstybių narių paprastai apima visą informaciją, kuri galėtų padėti teisingai apskaičiuoti PVM, taip pat bet kurią su konkrečiais atvejais susijusią informaciją.

Bendrovė tarpininkė: bendrovė, kuri dingusiems ar įsipareigojimų nevykdantiems prekyautojams iš tikrųjų ar fiktyviai tiekia prekes Bendrijos viduje. Ji savanoriškai dalyvauja sukčiavimo schemeje.

Dingęs prekyautojas: PVM tikslais įregistruotas prekyautojas, kuris potencialiai apgaulingais ketinimais įsigyja ar ketina įsigyti prekių ar paslaugų nesumokėdamas PVM, o šias prekes tiekia ar paslaugas teikia taikydamas PVM, tačiau gauto PVM neperveda nacionalinei mokesčių institucijai.

Eurofisc: decentralizuotas valstybių narių mokesčių ir muitinių administracijų pareigūnų, kurie greitai apsikeičia tiksline informacija apie galimas sukčiaujančias bendroves ir operacijas, tinklas.

Eurojustas: Europos Sąjungos teismo bendradarbiavimo agentūra, įsteigta siekiant sustiprinti kovą su sunkių formų organizuotu nusikalstamumu. Jį sudaro nacionaliniai prokurorai, teisėjai arba valstybių narių pagal jų pačių teisines sistemas deleguoti lygiavertės kompetencijos policijos pareigūnai.

Europolas: Europos Sąjungos teisėsaugos įstaiga, kuri padeda valstybių narių teisėsaugos įstaigoms kovojant su rimtų formų organizuotu nusikalstamumu.

Fiscalis: ES veiksmų programa, skirta finansuoti mokesčių administracijų iniciatyvas siekiant pagerinti mokesčių sistemų veikimą vidaus rinkoje, panaudojant ryšių ir informacijos mainų sistemas, daugiašales patikras, seminarus ir projektų grupes, darbo vizitus, mokymo veiklą ir kitą panašią veiklą, kuri yra būtina siekiant pasiekti programos tikslus.

Importo valstybė narė: valstybė narė, kurioje prekės yra fiziškai importuojamos į ES ir išleidžiamos į laisvą apyvartą.

Laisva apyvarta: prekių, importuojamų iš trečiųjų šalių, kurių atžvilgiu buvo atlikti visi importo formalumai, statusas, leidžiantis jas parduoti ar suvartoti ES rinkoje.

Muitinės deklaracija: veiksmas, kuriuo asmuo pareiškia pageidavimą įforminti prekes pagal tam tikrą muitinės procedūrą.

42 muitinės procedūra: režimas, kuriuo importuotojas naudojasi, kad būtų atleistas nuo PVM tais atvejais, kai importuotos prekės bus išgabentos į kitą valstybę narę. PVM yra mokėtinas paskirties valstybėje narėje.

O_MCTL: VIES kontrolinis pranešimas, rengiamas gavus VIES pranešimą ir kuriame išdėstyti visi jame pateikti negaliojantys PVM mokėtojų kodai.

Paskirties valstybė narė: valstybė narė, į kurią prekės išsiunčiamos ar išgabenaamos ir kuri nėra prekes tiekiančioji valstybė narė.

Perkėlimas: tiekėjo ar jo vardu vykdomas prekių siuntimas ar gabenimas jo verslo tikslais į paskirties vietą, kuri nėra valstybės narės, į kurią tiekiamos prekės, teritorijoje, tačiau yra Bendrijos teritorijoje.

Prekių ar paslaugų įsigijimo valstybė narė: valstybė narė, kurioje vyksta prekyba Bendrijos viduje įsigytais prekėmis.

Prekių išleidimas: veiksmas, kuriuo muitinė leidžia naudoti prekes tam tikriems tikslams, nustatytiems muitinės procedūroje.

Prekių įsigijimas Bendrijos viduje: teisės disponuoti kilnojamuoju materialiu turtu įsigijimas, tampant jo savininku, kai prekes įsigyjantiam asmeniui į kitą valstybę narę, nei valstybė narė, iš kurios prekės yra išsiųstos arba išgabentos, atsiunčia arba atgabena pardavėjas ar prekes įsigyjantis asmuo parduodančiojo ar prekes įsigyjantio asmens vardu.

Prekių tiekimas Bendrijos viduje: kai tas prekes pardavėjas ar prekes įsigyjantis asmuo išsiunčia ar išgabena į paskirties vietą, esančią ES, bet ne paskirties teritorijoje, kitam apmokestinamajam asmeniui ar neapmokestinamajam juridiniam asmeniui, veikiančiam kaip toks kitoje valstybėje narėje nei ta, kurioje prekių siuntimas ar gabenimas buvo pradėtas.

PVM mokėtojo kodas: individualus kodas, suteikiamas kiekvienam apmokestinamajam asmeniui, kuris ketina tiekti prekes, teikti paslaugas ar verslo tikslais įsigyti prekių. Kiekvienas kodas prasideda dviem raidėmis, žyminčiomis kilmės valstybę narę.

SCAC: Administracinio bendradarbiavimo nuolatinis komitetas yra priežiūros komitetas, veikiantis pagal Tarybos reglamento (ES) Nr. 904/2010 58 straipsnį, ir šiame reglamente numatytoje srityse padedantis Komisijai. Jį sudaro valstybių narių atstovai, o jam pirmininkauja Komisijos atstovas.

Sumuojamoji ataskaita: ataskaita, kurią pateikia kiekvienas Bendrijos viduje atlikto prekių tiekimo PVM mokėtoju įregistruotas apmokestinamasis asmuo. Sumuojamoji ataskaita paprastai teikiama kiekvieną mėnesį ir joje registruojama bendra kitose valstybėse narėse esantiems visiems įsigyjantiems asmenims, išvardytiems pagal jų PVM mokėtojų kodus, tiekto prekių ar suteiktų paslaugų vertė.

Tiekimo valstybė narė: valstybė narė, iš kurios tiekiamos Bendrijos viduje įsigytos prekės.

VIIES: PVM informacijos mainų sistema yra elektroninis tinklas, skirtas perduoti informaciją apie galiojančius valstybėse narėse užregistruotų įmonių PVM mokėtojo kodus ir atleistą nuo mokesčių prekių tiekimą Bendrijos viduje. Nacionalinės mokesčių administracijos yra atsakingos už abiejų tipų informacijos įvedimą į tinklą.

I

1993 m. sausio 1 d. sukūrus bendrąją rinką buvo panaikinta sienų kontrolė Bendrijos vidaus prekybai. Kadangi į kitą valstybę narę eksportuojamos prekės ir paslaugos ir toliau buvo neapmokestinamos PVM, tai sukėlė riziką, kad šioms prekėms ir paslaugoms ir toliau bus netaikomas PVM prekes tiekiančioje ir jas vartojančiose valstybėse. Be to, kad valstybės narės praranda pajamas, nesurinktas PVM turi įtakos Europos Sąjungos nuosaviems ištekliams.

II

Audito metu buvo nagrinėjamas klausimas, ar ES veiksmingai kovoja su PVM srities sukčiavimu Bendrijos viduje. Audito Rūmai nustatė, kad ES sistema nėra pakankamai veiksminga ir kad ją neigiamai veikia palyginamų duomenų ir rodiklių, susijusių su sukčiavimu PVM Sąjungos viduje ES lygmeniu, stygius.

III

Sukčiavimas PVM yra dažnai siejamas su organizuotu nusikalstamumu. Anot Europolo atstovų, apskaičiuota, kad valstybės narės dėl organizuotų nusikalstamų grupių prarado 40–60 milijardų eurų metinių su PVM susijusių pajamų ir kad 2 % šių grupių yra atsakingos už 80 % dingusio prekiautojo Bendrijos viduje sukčiavimo atvejų.

IV

ES įdiegė priemonių kompleksą, kuriuo valstybės narės gali pasinaudoti kovodamos su sukčiavimu PVM Bendrijos viduje, tačiau kai kurios jų turi būti sustiprintos ar nuosekliau taikomos. Būtent:

- a) daugelyje aplankytų valstybių narių nėra veiksmingų muitinių ir mokestinių duomenų kryžminių patikrų;
 - b) administracinio bendradarbiavimo sistema leidžia valstybių narių mokesčių institucijoms keistis informacija apie PVM, tačiau yra su duomenų tikslumu, išsamumu ir savalaikiškumu susijusių problemų; ir
 - c) administravimo, teisminių ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimas nepakankamas, o jų kompetencijos sritys dubliuojasi.
- ### Mūsų pagrindinės rekomendacijos
- V**
- Nors naujų teisinių priemonių tvirtinimo ir vykdymo įgaliojimai iš esmės priklauso valstybėms narėms, Komisija turėtų:
- a) inicijuoti koordinuotas valstybių narių pastangas įdiegti bendrą statistikos dėl sukčiavimo PVM Bendrijos viduje rinkimo sistemą;
 - b) siūlyti teisėkūros procedūra priimamų aktų dalinius pakeitimus, kurie leistų atlikti veiksmingas muitinių ir PVM duomenų kryžmines patikras;
 - c) suteikti iniciatyvų ir paskatinti valstybes nares šalinti trūkumus „Eurofisc“;
 - d) skatinti valstybes nares geriau koordinuoti savo atvirkštinio apmokestinimo politikas;
 - e) vertinant administracinio bendradarbiavimo susitarimus daugiausia dėmesio skirti valstybių narių atsakymų į prašymus suteikti informacijos savalaikiškumo gerinimui, VIES patikimumui ir atsižvelgimui į ankstesnių ataskaitų dėl administracinio bendradarbiavimo nustatytus faktus; ir
 - f) kartu su valstybėmis narėmis panaikinti teisinės kliūtis, užkertančias kelią administracinėms, teisinėms ir teisėsaugos institucijoms keistis informacija nacionaliniu ir ES lygmeniu. Visų pirma OLAF ir Europolas turėtų turėti prieigą prie VIES ir „Eurofisc“ duomenų, o valstybės narės turėtų pasinaudoti jų pateikta informacija.

VI

Valstybės narės turėtų kovoti su neteisėta veikla, turinčia įtakos Europos Sąjungos finansiniams interesams, taikydamos veiksmingas atgrasomąsias priemones, įskaitant teisėkūros priemones. Taryba visų pirma turėtų:

- a) patvirtinti Komisijos pasiūlymą dėl bendrosios ir individualiosios atsakomybės;
- b) įgalinti Komisiją derėtis dėl susitarimų dėl savitarpio pagalbos su šalimis, kuriose dauguma skaitmeninių paslaugų teikėjų yra įsisteigę, ir pasirašyti šiuos susitarimus; ir

VII

Siekiant veiksmingai apsaugoti Europos Sąjungos finansinius interesus Europos Parlamentas ir Taryba turėtų:

- a) įtraukti PVM į Direktyvos dėl kovos su sukčiavimu (PIF direktyvos) ir Europos prokuratūros reglamento taikymo sritį;
- b) suteikti OLAF aiškią kompetenciją ir priemones, skirtas sukčiavimui PVM Bendrijos viduje tirti.

Kaip apmokestinami sandoriai Bendrijos viduje

01

1993 m. sausio 1 d. sukūrus bendrąją rinką buvo panaikinta sienų kontrolė Bendrijos vidaus prekybai. PVM mokėtojai įregistruoti tiekėjai turi teisę taikyti nulinį PVM tarifą savo parduodamoms prekėms, skirtoms PVM įregistruotiems pirkėjams kitose valstybėse narėse. Iš esmės PVM turėtų būti mokamas valstybėje narėje, kurioje vartojamos prekės.

02

Mokesčių institucijos prekių tiekimo valstybėje narėje yra įpareigos taikyti atleidimą nuo PVM prekių tiekimui Bendrijos viduje su sąlyga, kad prekės yra tiekiamos klientui arba tiesiogiai perkeliamos¹ tiekėjui kitoje valstybėje narėje. Atleidimas nuo PVM taikomas tik tuomet, kai tiekėjas gali įrodyti, kad prekės yra fiziškai išgabentos iš prekes tiekiančios valstybės narės.

03

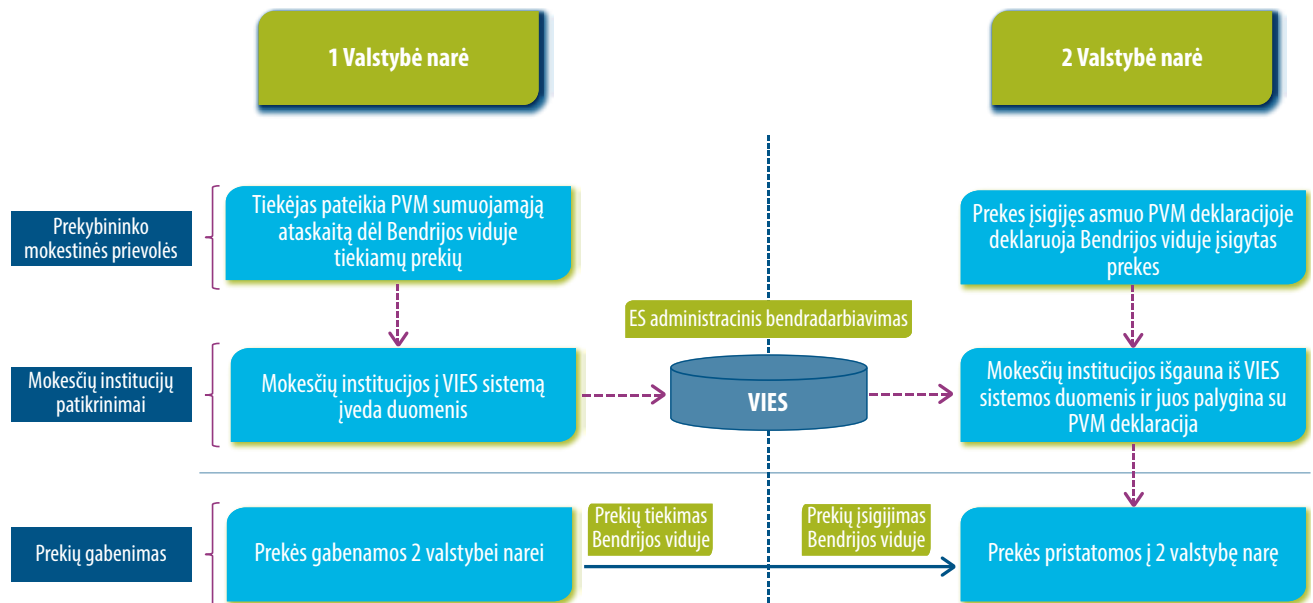
PVM Bendrijos viduje tikslais tiekėjai turi būti identifikuoti konkrečiu PVM mokėtojo kodu ir reguliariai pranešti apie savo tiekiamas ar perkeliamas prekes Bendrijos viduje sumuojamoje ataskaitoje², kurią jie pateikia prekes tiekiančios valstybės narės mokesčių institucijoms. ES įdiegė elektroninę sistemą (VIES)³, per kurią valstybės narės apsieičia informacija apie prekiautojus, įregistruotus PVM tikslais, ir Bendrijos viduje tiekiamas prekes.

04

Prekes tiekiančios valstybės narės mokesčių institucijos privalo sumuojamosiose ataskaitose esančią informaciją įvesti į VIES duomenų bazę, taip sudarydamos galimybę paskirties valstybės narės mokesčių institucijoms susipažinti su šiais duomenimis. Klientas privalo deklaruoti paskirties valstybės narės mokesčių institucijoms Bendrijos viduje įsigytas prekes, sudarančias pagrindą prievolei sumokėti PVM galutinėje paskirties valstybėje narėje. **1 diagramoje** parodyta, kaip apie prekes, tiekiamas Bendrijos viduje, teikiamos ataskaitos ir kaip šios prekės yra kontroliuojamos naudojantis VIES.

- 1 Perkėlimas šiame kontekste reiškia prekių išsiuntimą ar gabenimą, kurį vykdo pats tiekėjas arba tai yra daroma jo vardu jo verslo tikslais už valstybės narės, kurioje vyksta prekių tiekimas ar paslaugų teikimas, teritorijos ribų, bet Europos Sąjungoje pagal 2006 m. lapkričio 28 d. Tarybos direktyvos 2006/112/EB dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos (PVM direktyvos) 17 straipsnio 1 dalį (OL L 347, 2006 12 11, p. 1).
- 2 Ataskaita, kurią pateikia kiekvienas Bendrijos viduje prekes tiekiantis PVM tikslais įregistruotas apmokestinamasis asmuo. Sumuojamoji ataskaita rengiama kiekvieną mėnesį ir joje registruojama bendra kitose valstybėse narėse esantiems visiems įsigyjantiems asmenims, išvardytiems pagal jų PVM mokėtojų kodus, tiekų prekių vertė. Valstybės narės gali leisti, kad ši ataskaita būtų teikiama kiekvieną ketvirtį, kai tiekiamų prekių vertė neviršija 50 000 eurų.
- 3 PVM informacijos mainų sistema pagal 2010 m. spalio 7 d. Tarybos reglamento (ES) Nr. 904/2010 dėl administracinio bendradarbiavimo ir kovos su sukčiavimu pridėtinės vertės mokesčio srityje (nauja redakcija) (OL L 268, 2010 10 12, p. 1) 17 straipsnį.

Kaip veikia VIES



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

Kaip išvengiama PVM, kuriuo apmokestinamos operacijos Bendrijos viduje, mokėjimo

05

PVM sistema Bendrijos viduje dažnai piktnaudžiaujama pagal vadinamąją dingusio prekiautojo Bendrijos viduje sukčiavimo schemą (angl. *Missing Trader Intra-Community Fraud (MTIC)*). Pagal šią sukčiavimo schemą 1 valstybėje narėje įsisteigęs tiekėjas, vadinamoji bendrovė tarpininkė, tiekia prekes (kurioms netaikomas PVM) kitai bendrovei, įsikūrusiai 2 valstybėje narėje,

vadinamajam dingusiam prekiautojui. Tuomet šis prekiautojas pasinaudoja Bendrijos viduje tiekiamomis prekėmis, kurioms netaikomas PVM, ir perparduoda tas pačias prekes 2 valstybės narės vidaus rinkoje, siūlydamas labai konkurencingas kainas. Jis taip gali daryti, kadangi nors prekiautojas savo klientui taiko PVM, jis šio mokesčio nesumoka mokesčių institucijoms, tokiu būdu padidindamas savo pelno dydį. Vėliau dingęs prekiautojas dingsta be pėdsakų, dėl to valstybėje, kurioje prekės yra vartojamos ar paslaugos naudojamos, neįmanoma surinkti mokesčių.

06

Taikant šios schemos variantą dingusio prekiautojo klientas (tarpininkas) parduoda ar apsimeta, kad parduoda prekes užsienyje, kartais jas vėl parduoda bendrovei tarpininkei ir pareikalauja iš savo mokesčių institucijų, kad šios grąžintų PVM, kurį jis sumokėjo dingusiam prekiautojui. Ta pati operacija gali būti pakartota žiediniu būdu ir yra žinoma kaip „karuselinis sukčiavimas“.

07

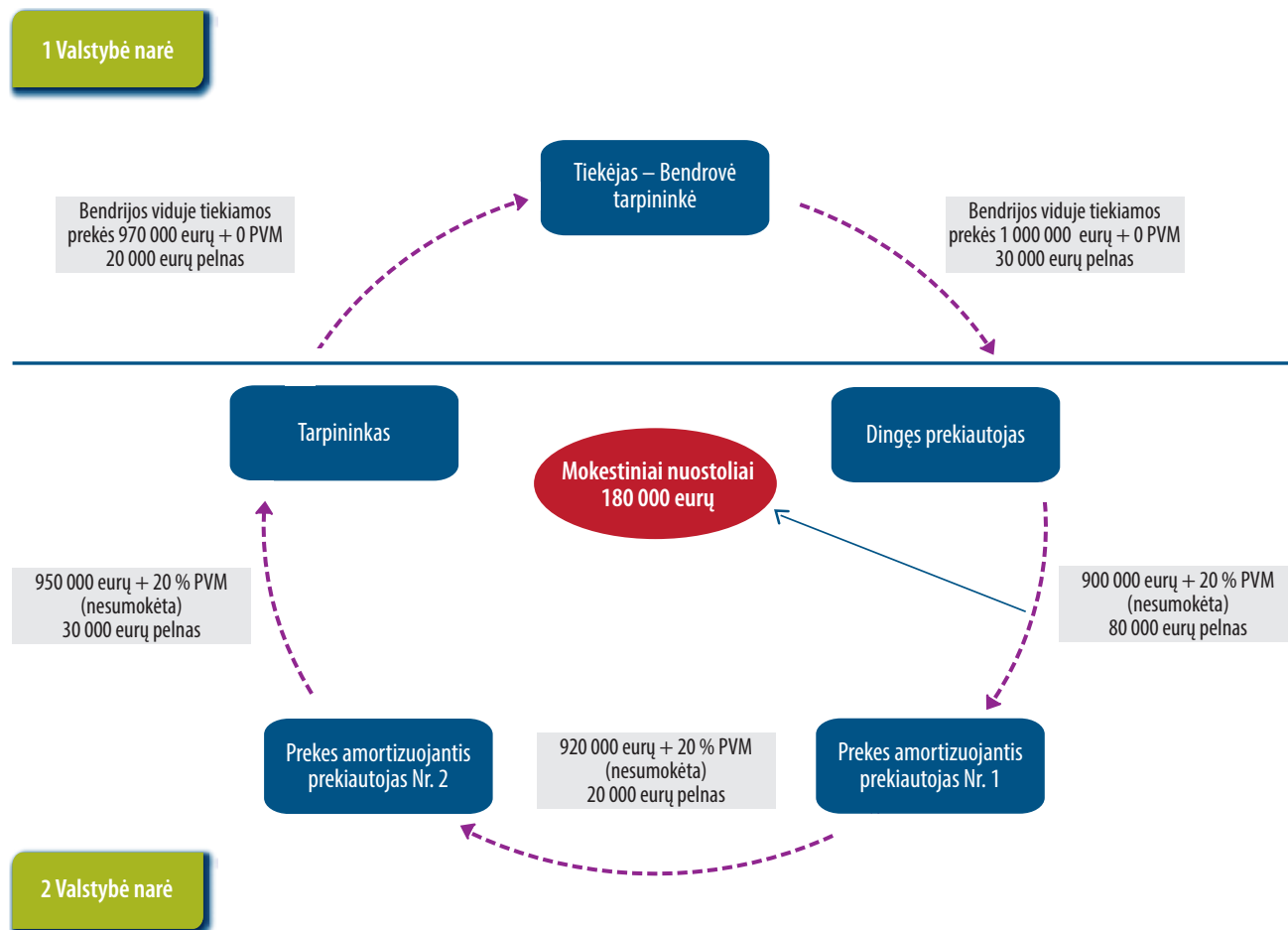
Kartais prekės net neperkeliamos į kitą vietą arba egzistuoja tik popieriuje. Ši sukčiavimo forma gali būti dar labiau apsunkinta, kai dingęs prekiautojas parduoda prekes apsimetusiems prekiautojams (kai kurie jų gali būti sąžiningi) siekiant dar labiau apsunkinti mokesčių institucijų vykdomą sukčiavimo schemos atsekamumą. Kai žiedinis srautas apima trečią šalį, taipogi gali būti panaudota 42 muitinės procedūra⁴ siekiant sutrukdyti atsekti operacijas.

08

2 diagramoje parodyta pagrindinė karuselinio sukčiavimo schema, darant prielaidą, kad PVM tarifas yra 20 %. Pirmajame etape bendrovė tarpininkė parduoda prekes dingusiam prekiautojui už 1 000 000 eurų jų neapmokestindamas PVM, kadangi Bendrijos viduje tiekiamoms prekėms netaikomas PVM. Antrajame etape dingęs prekiautojas parduoda prekes jas amortizuojančiam prekiautojui Nr. 1 už 1 080 000 eurų (900 000 pridėjus 180 000 eurų PVM). Dingęs prekiautojas savo mokesčių institucijai šių 180 000 eurus sudarančio PVM nesumoka ir dingsta. Trečiajame etape prekes amortizuojantis prekiautojas Nr. 1, kuris gali nežinoti, kad dalyvauja sukčiavimo grandinėje, parduoda prekes jas amortizuojančiam prekiautojui Nr. 2 gavęs už tai 20 000 eurų pelno ir sumoka mokesčių institucijai 20 % šio pelno kaip PVM (4 000 eurų). Prekes amortizuojantis prekiautojas Nr. 2 parduoda prekes tarpininkui, gavęs už tai 30 000 eurų pelno ir sumoka 20 % šio pelno kaip PVM (6 000 eurų). Tarpininkas užbaigia šią sukčiavimo grandinę vėl parduodamas prekes bendrovei tarpininkei, gavęs už tai 20 000 eurų pelną. Jis neapmokestina bendrovės tarpininkės PVM, kadangi Bendrijos viduje tiekiamoms prekėms PVM netaikomas, tačiau jis pareikalauja, kad prekes amortizuojantis prekiautojas Nr. 2, kuriam jis sumokėjo PVM, jį sugrąžintų (190 000 eurų). Tokiu būdu 2 valstybės narės mokesčių institucijos patiria 180 000 eurų mokesčių nuostolių, kadangi jos iš 1 ir 2 prekes amortizuojančių prekiautojų surenka 10 000 eurų, tačiau tarpininkui sugrąžina 190 000 eurų. Bendras karuselės būdu gautas pelnas taip pat siekia 180 000 eurų, kurį pasidalija skirtingos sukčiavime dalyvavusios šalys.

4 42 muitinės procedūra yra režimas, kuriuo importuotojas naudojasi, kad būtų atleistas nuo PVM tais atvejais, kai importuotos prekės bus išgabentos į kitą valstybę narę. PVM yra mokėtinas paskirties valstybėje narėje.

Karuselinio sukčiavimo schema



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis Finansinių veiksmų darbo grupės pavyzdžiu.

09

Įprastinis dingusio prekiautojo ir karuselinio sukčiavimo tikslas – didelės vertės produktai, kaip antai mobilieji telefonai, kompiuteriniai lustai ir taurieji metalai, taipogi jie apima nematerialų turta, pavyzdžiui, anglies dioksido kreditus, dujų ir elektros bei žaliosios energijos sertifikatus⁵.

10

Dėl šių priežasčių atskiros valstybės narės negali spręsti sukčiavimo PVM Bendrijos viduje problemos; jos turi glaudžiai bendradarbiauti su kitų valstybių narių ir ne ES šalių mokesčių institucijomis⁶.

Kaip veikia administracinis bendradarbiavimas kovojant su sukčiavimu PVM Bendrijos viduje

11

Sukūrus bendrąją rinką buvo panaikinta sienų kontrolė Bendrijos vidaus prekybai. Nuo to laiko valstybės narės, kad galėtų savo teritorijoje surinkti PVM, priklauso nuo informacijos dėl prekybos Bendrijos viduje, kurią gauna iš kitų valstybių narių. Valstybės narės keičiasi šia informacija naudodamosi ES teisės aktuose numatytais administracinio bendradarbiavimo susitarimais⁷. Šiuose teisės aktuose nustatytos šios administracinio bendradarbiavimo priemonės:

a) keitimasis informacija pateikus prašymą ir keitimasis informacija be išankstinio prašymo naudojantis Administracinio bendradarbiavimo nuolatinio komiteto (SCAC) patvirtintomis standartinėmis formomis;

- b) keitimasis informacija naudojantis VIES elektronine duomenų baze (žr. 3 ir 4 dalis);
- c) vienu metu dviejose ar daugiau valstybių narių vykdomos patikros (daugiašalės patikros) ir mokesčių pareigūnų buvimas kitose valstybėse narėse, leidžiantys jiems gauti prieigą prie ten laikomų dokumentų arba dalyvauti tebevykdomuose tyrimuose ir
- d) decentralizuotas tinklas, vadinamas „Eurofisc“, skirtas valstybėms narėms greitai apsikeisti tiksline informacija apie įtariamus prekiautojus ir panašius klausimus. Jo tikslas – skatinti daugiašalį bendradarbiavimą ir sudaryti jam palankias sąlygas kovojant su sukčiavimu PVM. Tinklas veikia kaip bendradarbiavimo sistema be juridinio asmens statuso.

12

„Fiscalis“ – tai ES veiksmų programa, kuri finansuoja tokią veiklą kaip komunikacija ir keitimosi informacija sistemos, daugiašalės patikros, seminarai ir projektų grupės, darbo vizitai, mokymo veikla ir kita panaši veikla. Jos tikslas – gerinti tinkamą mokesčių sistemų veikimą vidaus rinkoje, didinant dalyvaujančių šalių, jų mokesčių administratorių ir jų pareigūnų bendradarbiavimą.

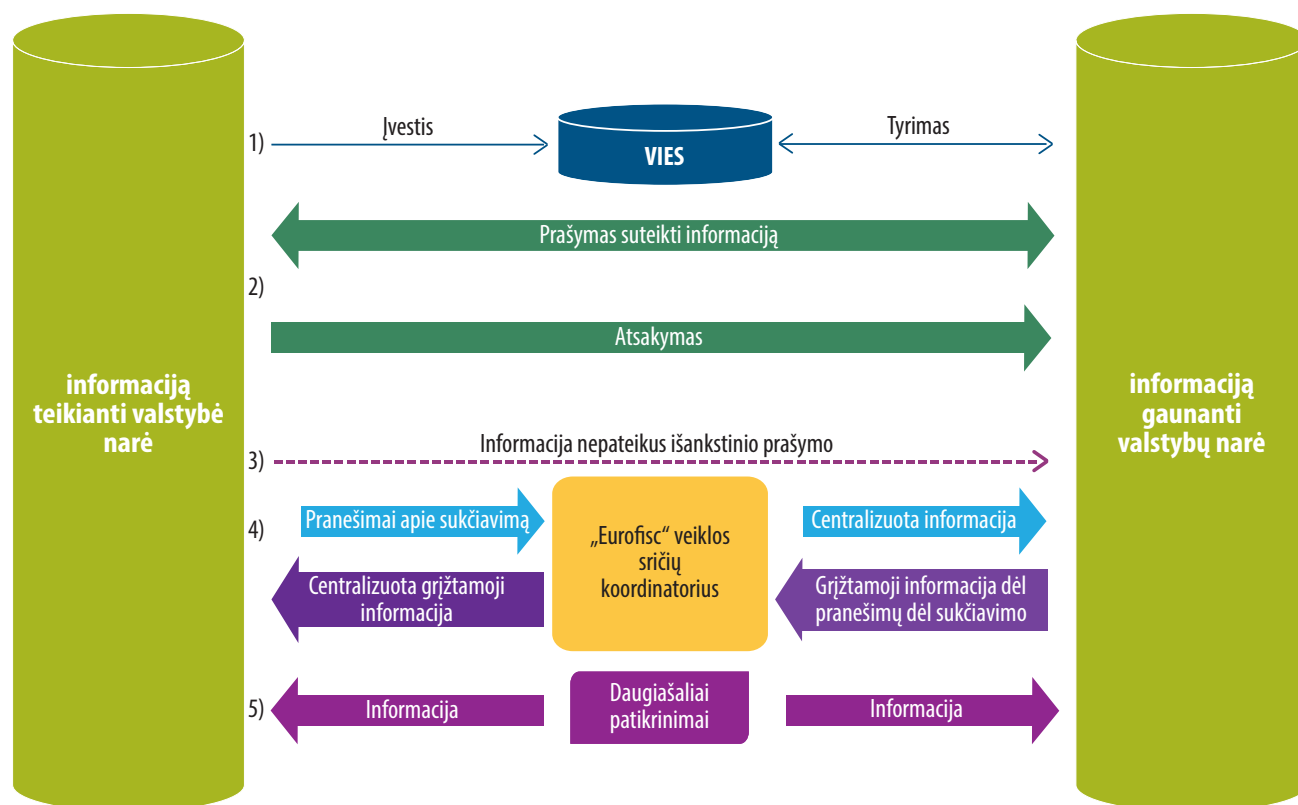
- 5 Lordų Rūmai, Europos Sąjungos komiteto 12-asis 2012–2013 m. sesijos pranešimas „Kova su ES finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu“, 4 langelis, p. 22.
- 6 Bendruomenių Rūmai, Viešosios apskaitos komiteto standartinė ataskaita dėl Jos Didenybės mokesčių ir muitinės tarnybos finansinių ataskaitų: dingusiojo prekiautojo sukčiavimas PVM, 2006–2007 m. sesijos keturiasdešimt penktoji ataskaita, santrauka, p. 3. Taip pat žr. COM(2014), 71 final, 2014 m. vasario 12 d., Komisijos ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui apie Tarybos reglamento (ES) Nr. 904/2010 dėl administracinio bendradarbiavimo ir kovos su sukčiavimu pridėtinės vertės mokesčio srityje taikymą.
- 7 Tarybos reglamentas (ES) Nr. 904/2010.

13

3 diagramoje parodyta, kaip skirtingos administracinio bendradarbiavimo priemonės veikia, o 4 diagramoje pateikta jų klasifikacija informacijos suteikimo greičio ir jos išsamumo lygio prasme.

3 diagrama

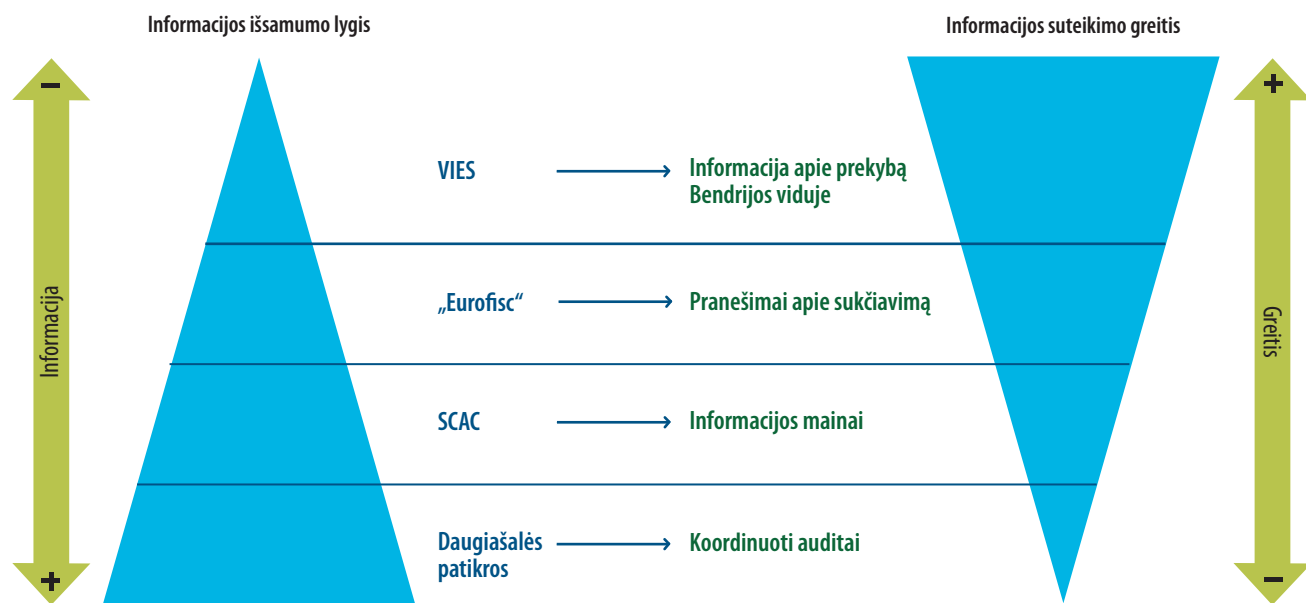
Administracinio bendradarbiavimo priemonės



Šaltinis: Europos Audito Rūmai.

4 diagrama

Administracinio bendradarbiavimo priemonių klasifikacija informacijos suteikimo greičio ir jos išsamumo lygio prasme



Šaltinis: Europos Audito Rūmai, remiantis iš „Eurofisc“ gauta informacija.

14

Audito tikslas buvo atsakyti į klausimą, „ar ES veiksmingai sprendžia sukčiavimo PVM Bendrijos viduje problemą?“ Tuo tikslu buvo nagrinėjami šie konkretesni klausimai:

- a) Ar Komisija veiksmingai naudoja savo turimas priemones siekdama išspręsti sukčiavimo PVM Bendrijos viduje problemą ir ar šios priemonės buvo pakankamos? Siekdami į šį klausimą atsakyti, mes nagrinėjome, ar:
 - i) Komisija atliko patikimą sukčiavimo šioje srityje apimtį įvertį ir ar ji buvo nustatiusi tinkamus veiksmingumo rodiklius, kad būtų galima įvertinti problemos mastą bei reglamentavimo ir kontrolės priemonių, kurios buvo patvirtintos siekiant ją pašalinti, veiksmingumą;
 - ii) Komisija buvo sudariusi veiksmingus administracinio bendradarbiavimo susitarimus tarp valstybių narių, kad mokesčių institucijos galėtų dalintis informacija apie PVM;
 - iii) Komisija prisidėjo prie patikimos reglamentavimo sistemos įdiegimo, teikdama atitinkamus teisėkūros pasiūlymus kuriuos patvirtinus greičiausiai valstybėse narėse bus sumažintas sukčiavimo PVM mastas.

- b) Ar valstybės narės veiksmingai bendradarbiauja siekdamos išspręsti sukčiavimo PVM Bendrijos viduje problemą? Siekdami atsakyti į šį klausimą mes patikrinome, ar buvo įdiegti tinkami mechanizmai, užtikrinantys būtiną veiksmingą informacijos perdavimą ir administracinį bendradarbiavimą tarp skirtingų valstybių narių institucijų ir skirtingose valstybėse narėse.

15

Mes atlikome auditą Komisijos ir valstybių narių lygmenimis. Komisijos lygmeniu mes nagrinėjome, ar speciali Komisijos įdiegta reglamentavimo ir kontrolės sistema atitinka tarptautinės geriausios praktikos principus, susijusius su tarpvalstybiniu apmokestinimu. Be to, mes vykdėme informacinius vizitus į EBPO, Europolą, Eurojustą ir „Eurofisc“ pirmininko būstinę. Išsamesnės informacijos apie Komisijos audito metodą rasite **I priede**.

16

Mes nusiuntėme klausimyną visų valstybių narių mokesčių institucijoms dėl administracinio bendradarbiavimo susitarimų kovojant su sukčiavimu PVM Bendrijos viduje veiksmingumo. Be to, mes atlikome audito vizitus į atitinkamas institucijas penkiose valstybėse narėse (Vokietijoje, Italijoje, Vengrijoje, Lenkijoje ir Jungtinėje Karalystėje). Jos buvo atrinktos remiantis rizikos analize atsižvelgiant į jų PVM bazės svarbą ir jų pažeidžiamumą sukčiavimo PVM požiūriu.

17

Atrinktose valstybėse narėse dėmesys buvo skiriamas informacijos srautams tarp prekes tiekiančių valstybių narių ir galutinio vartojimo valstybės narės mokesčių institucijų siekiant užtikrinti, kad mokesčių institucijos būtų informuojamos apie Bendrijos viduje vykdomas operacijas.

18

Kiekvienoje valstybėje narėje mes auditavome administracinio bendradarbiavimo priemonių imtį: 20 informacijos mainų pateikus prašymą, 10 naujų VIES registravimo atveju, 20 VIES pranešimų apie klaidas, 10 MLC ir 20 pranešimų apie riziką keliančius prekiautojus (sukčiavimo požymius), kuriais buvo pasikeista naudojantis „Eurofisc“ 1 veiklos sritimi. 42 muitinės procedūros operacijų atveju mes išanalizavome informacijos mainus dėl 30 importuotų prekių imties tarp prekes tiekiančios valstybės narės muitinių ir mokesčių institucijų. Be to, mes atsižvelgėme į mūsų ataskaitos dėl 42 muitinės procedūros rekomendacijų įgyvendinimo būklę⁸. Išsamesnės informacijos apie valstybių narių audito metodą rasite **II priede**.

8 Specialioji ataskaita Nr. 13/2011 „Ar 42 muitinės procedūros kontrolė leidžia užkardyti ir aptikti PVM vengimą?“ (<http://eca.europa.eu>).

Palyginamų duomenų ir rodiklių, susijusių su sukčiavimu PVM Bendrijos viduje, trūkumas

19

Kad galėtų veiksmingai kovoti su sukčiavimu PVM, mokesčių institucijos turi nustatyti sistemas, skirtas jam įvertinti, ir tuomet nustatyti veiklos tikslus jam sumažinti. Kaip Audito Rūmai 2008 m. yra pažymėję, „palyginamų duomenų apie sukčiavimą PVM Bendrijos viduje turėjimas prisidėtų prie kryptingesnio valstybių narių bendradarbiavimo“. Komisija kartu su valstybėmis narėmis turi parengti bendrą sukčiavimo PVM kiekybinio įvertinimo ir analizavimo metodą⁹.

Sukčiavimo PVM Bendrijos viduje įverčių stygius ES lygmeniu

20

Kadangi tik dvi valstybės narės – Belgija ir Jungtinė Karalystė – skelbia PVM nuostolių, kurie buvo patirti dėl sukčiavimo Bendrijos viduje, įverčius, Komisija neturi visos ES įverčių (žr. **1 langelį**).

21

Kadangi Komisija neturėjo tiesioginės informacijos apie sukčiavimą PVM, ji reguliariai užsakinėjo tyrimus, skirtus įvertinti faktiškai surinkto PVM ir bendros mokėtino PVM sumos skirtumą, kuris taip pat yra vadinamas realių ir galimų PVM pajamų atotrūkiu. Atlikus paskutinį tyrimą apskaičiuota, kad 2013 m. PVM atotrūkis ES 26¹⁰ sudarė 168 milijardus eurų arba 15,2 % bendro mokėtino mokesčio sumos¹¹.

22

Realių ir galimų PVM pajamų atotrūkis nėra patikimas sukčiavimo PVM Bendrijos viduje įvertis, kadangi nepaisant to, kad jis apima sukčiavimą PVM nacionaliniu ir tarpvalstybiniu lygiu, jis taip pat apima kitus pajamų nuostolius, įskaitant tuos, kurie buvo patirti dėl teisėtų mokesčių vengimo, prekybininkų nemokumo ir mokesčių administracijų praktikos toleruoti sunkumus patiriančių bendrovių mokesčių nepriemokas. Be to, PVM atotrūkis labai priklauso nuo šešėlinės ekonomikos įverčių, kurie yra įtraukiami į BVP duomenis.

9 Žr. Specialiosios ataskaitos Nr. 8/2007 dėl administracinio bendradarbiavimo pridėtinės vertės mokesčio srityje 110 dalį (OL C 20, 2008 1 25, p. 1).

10 Dėl vis dar neišsamios nacionalinės Kroatijos ir Kipro apskaitos statistikos tyrimai neapėmė su šiomis dviem šalimis susijusių įverčių.

11 Europos Komisija, tyrimas, skirtas kiekybiškai nustatyti ir išnagrinėti PVM atotrūkį ES valstybėse narėse. 2015 m. ataskaita (http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).

Turimi dingusio prekiautojo sukčiavimo PVM Bendrijos viduje įverčiai

2015 m. spalio 22 d. Jungtinė Karalystė įvertino, kad 2013 ir 2014 m. laikotarpiu sukčiavimas PVM Bendrijos viduje siekė 0,5–1 milijardo svarų sterlingų¹². Paskelbti duomenys rodo, kad per pastaruosius penkerius metus ši suma sumažėjo 0,5 milijardo svarų sterlingų.

Remiantis paskutiniu paskelbtu Belgijos aukščiausiosios audito institucijos vertinimu, dingusio prekiautojo sukčiavimo mastas 2009 m. siekė 94 milijonus eurų, 2010 m. – 29 milijonus eurų, o 2011 m. – 28 milijonus eurų¹³.

12 <https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps>. Jungtinėje Karalystėje valdžios sektoriaus finansinių ataskaitų rengimo tikslais finansinių metų laikotarpis apima laikotarpį nuo balandžio 1 d. iki kovo 31 d.

13 „Fraude intracommunautaire à la TVA. Audit de suivi réalisé en collaboration avec les cours des comptes des Pays-Bas et d'Allemagne. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants Bruxelles, septembre 2012“.

Veiksmingumo rodiklių, susijusių su sukčiavimu PVM Bendrijos viduje, stygius

23

Komisija nenustato veiksmingumo rodiklių ar veiklos tikslų, susijusių su sukčiavimu PVM Bendrijos viduje sumažinimu; to nedaro valstybių narių mokesčių administracijos, išskyrus Jungtinės Karalystės mokesčių administraciją.

24

Jungtinė Karalystė reguliariai nustato veiksmingumo rodiklius, susijusius su susikaupusiomis papildomomis pajamomis, gautomis apsikeitus informacija apie PVM, atlikus tam tikrą skaičių įvertinimų ir išnagrinėjus tam tikrą skaičių sukčiavimo atvejų.

25

Pažangai įvertinti skirtų sukčiavimo PVM Bendrijos viduje įverčių ir veiksmingumo rodiklių visos ES mastu stygius apsunkina vertinimą, ar ES pastangos išspręsti sukčiavimo PVM problemą yra veiksmingos.

Įdiegta administracinio bendradarbiavimo sistema leidžia valstybių narių mokesčių institucijoms dalytis informacija apie PVM

26

Kad savo teritorijoje galėtų surinkti PVM, valstybės narės priklauso nuo informacijos dėl prekybos Bendrijos viduje, kurią gauna iš kitų valstybių narių. Mūsų atliktas tyrimas parodė, kad 26 iš 28 valstybių narių mokesčių institucijų mano, jog dabartinė administracinio bendradarbiavimo sistema yra pakankama veiksmingai kovojant su sukčiavimu PVM Bendrijos viduje.

Valstybių narių manymu, informacijos mainai naudojant elektronines standartines formas yra veiksmingiausia priemonė, tačiau atsakymų savalaikiškumas yra nepakankamas

27

Mūsų tyrimo rezultatai rodo, kad šie informacijos mainai yra galingiausia kovos su sukčiavimo priemonė, kadangi atsakymai gali būti panaudoti kaip įrodymai Teismui nagrinėjant bylą. Šių mainų elektroninės formos, kurios buvo pradėtos naudoti 2013 m. liepos mėn., veikia patenkinamai, todėl prašymai yra nagrinėjami greičiau. Įrodymų, patvirtinančių, kad prekybininkas dalyvavo sukčiavimo veikloje, rinkimas pagerina PVM susigrąžinimą. Be to, mokesčių institucijos naudojami šia informacija siekdamos neleisti prekybininkams pasinaudoti teise atskaityti perkant šias prekes sumokėtą PVM¹⁴ arba teise netaikyti PVM Bendrijos viduje tiekiamoms prekėms¹⁵ (pavyzdžiui, taikyti nulinį tarifą) remiantis tuo, kad prekybininkas žinojo ar turėjo žinoti, kad jo operacijos buvo susijusios su mokesčiais, kurie buvo prarasti dėl nesąžiningos veiklos.

14 2006 m. liepos 6 d. Teismo sprendimas sujungtose bylose C-439/04 ir C-440/04 *Kittel and Recolta Recycling* [2006] ECR I-6177 p I-7177, 60 ir 61 punktai.

15 2012 m. rugsėjo 6 d. Teismo sprendimas Byloje C-273/11 *Mecsek-Gabona*, 55 punktas.

28

Yra du informacijos mainų naudojant standartines formas tipai: informacijos mainai pateikus prašymą ir informacijos mainai nepateikus išankstinio prašymo.

Informacijos mainai pateikus prašymą

29

Valstybių narių institucijos turi pateikti prašomą informaciją kiek įmanoma greičiau, bet ne vėliau kaip per tris mėnesius nuo prašymo gavimo dienos. Jei institucija, į kurią kreipiamasi, jau turi tą informaciją, terminas sutrumpinamas iki daugiausia vieno mėnesio laikotarpio.

30

Tačiau atsakymų savalaikiškumas buvo nepakankamas. Valstybių narių Komisijai nusiųsti statistiniai duomenys rodo, kad iš viso valstybės narės į 41 % 2013 m. gautų prašymų atsakė per vėlai. Be to, šešios valstybės narės daugiau kaip 50 % viso laiko į klausimus atsakė per vėlai. Kiekvienos valstybės narės gautų prašymų skaičiaus analizė rodo, kad vėlavimai ne visuomet buvo proporcingi prašymų skaičiaus sąlygotam darbo krūviui.

31

Išskyrus Jungtinę Karalystę, nė vienos audituotos valstybės narės mokesčių institucija nebuvo nustačiusi su per vėlai pateiktų atsakymų, papildomų pajamų, susijusių su PVM informacijos mainais, surinkimu arba įvertinimų/sukčiavimo atvejų procentinės dalies sumažinimu susijusių veiklos tikslų. Be to, šios administracinio bendradarbiavimo priemonės poveikis PVM surinkimo prasme dažniausiai yra nežinomas.

32

Tačiau tyrimas parodė, kad visi, išskyrus vieną respondentą, buvo patenkinti atsakymų kokybe. Komisija nustatė veiksmingumo rodiklius, susijusius informacijos mainų skaičiumi, o tikslas, kurį ji nustatė – informacijos mainų pateikus prašymą bazinius skaičius padidinti 13 % – buvo pasiektas 2013 m.

33

Elektroniniai informacijos mainai pateikus prašymą yra naudinga priemonė, kurią vertina valstybės narės. Tačiau trūksta informacijos, susijusios su jos veiksmingumu PVM surinkimo prasme. Be to, per vėlai pateikti atsakymai mažina PVM surinkimo veiksmingumą.

Keitimasis informacija be išankstinio prašymo

34

Pagal ES teisę „kiekvienos valstybės narės kompetentinga institucija be išankstinio prašymo perduoda [...] informaciją bet kokios kitos suinteresuotos valstybės narės kompetentingai institucijai, kai:

- a) manoma, kad apmokestinama bus paskirties valstybėje narėje ir kad kilmės valstybės narės pateikta informacija reikalinga paskirties valstybės narės kontrolės sistemos veiksmingumui;
- b) valstybė narė turi pagrindo manyti, kad kitoje valstybėje narėje buvo pažeisti ar gali būti pažeisti PVM teisės aktai; ir
- c) yra rizika, kad kitoje valstybėje narėje bus nesumokėti mokesčiai¹⁶.

35

Komisija nustatė veiksmingumo rodiklius, susijusius su informacijos mainų tarp valstybių narių skaičiumi, o tikslas, kurį ji nustatė – bazinius skaičius padidinti 10 % – buvo pasiektas 2013 m.

36

Tyrimas parodė, kad valstybės narės akivaizdžiai manė, kad priemonė yra naudinga. Jos pateikė daug pavyzdžių (papildomi PVM vertinimai, informacija apie dingusius prekiautojus, koregavimai VIES), kuomet informacijos mainai nepateikus išankstinio prašymo buvo joms vertingi.

VIES teikia informaciją apie operacijas Bendrijos viduje. Kartais joje nustatoma patikimumo problemų

37

ES įdiegė elektroninę sistemą (VIES), per kurią valstybės narės apsieičia informacija apie prekiautojus, įregistruotus PVM tikslais, ir Bendrijos viduje tiekiamas prekes. Valstybės narės yra atsakingos už į VIES įtrauktos informacijos kokybę ir patikimumo užtikrinimą ir kad jos, atlikus rizikos įvertinimą, turėtų įgyvendinti šių duomenų tikrinimo procedūras. Šios patikros iš principo turėtų būti atliekamos iki identifikavimo PVM tikslais kodų išdavimo arba, kai iki tokio identifikavimo atliekami tik preliminarūs patikrinimai, ne vėliau kaip per šešis mėnesius nuo tokio identifikavimo dienos.

¹⁶ Tarybos reglamento (ES) Nr. 904/2010 13 straipsnio 1 dalis.

38

Nors mūsų apklausos metu buvo nustatyta tik tam tikrų su sistemos patikimumu susijusių problemų (keturių respondentų iš 28 atveju), i) buvo paminėtos 17 problemų, susijusių su duomenų neprieinamumu ir jų pateikimu pernelyg vėlai; ii) atsakymuose į apklausos klausimus taip pat buvo akcentuoti sunkumai pasinaudojant 11 valstybių narių duomenimis; iii) 10 valstybių narių respondentai pranešė apie su laiku atliekamu PVM mokėtojų kodų atšaukimu susijusias problemas; ir iv) 7 valstybėse narėse taip pat buvo neatnaujinti su PVM mokėtojų kodais susiję duomenys.

39

Šiuos audito metu nustatytus faktus patvirtino penkiose aplankytose valstybėse narėse atlikti audito testai. Be to, mūsų testai parodė, kad VIES sistemoje nauji PVM mokėtojų kodai yra priskiriami neatliekant rizika pagrįstų patikrų ir nenumatant jau mokesčių tikslais užregistruotų prekybininkų „tinkamo švietimo“¹⁷. Tam, kad valstybių narių rizikos valdymo sistemos būtų veiksmingos ir būtų sumažinta dingusių prekyautojų problema, svarbu, kad didelę riziką keliantys prekyautojai būtų nedelsiant patikrinti po to, kai jie yra užregistruojami VIES.

40

Kalbant apie teigiamas tendencijas, Portugalijoje buvo įdiegta dviejų pakopų PVM mokėtojų kodų sistema: t. y. joje nurodytas atskiras PVM mokėtojo kodas, skirtas šalies viduje vykdomai veiklai ir kitas PVM mokėtojo kodas, skirtas prekių tiekimui Bendrijos viduje. Be to, kai kurios valstybės narės, kaip antai Ispanija, Portugalija ir Kroatija yra įdiegusios papildomas kontrolės priemones, kad patikrintų apmokestinamuosius asmenis, kurie siekia vykdyti prekių tiekimą Bendrijos viduje.

41

Mes atrinkome VIES pranešimų apie klaidas, t. y. neteisingus PVM mokėtojų kodus¹⁸, imtį ir nustatėme, kad mokesčių institucijos daugumoje aplankytų valstybių narių¹⁹ į šiuos pranešimus nereagavo. Tai padidina riziką, kad kai kurios tiekiamos prekės ir toliau bus neapmokestintos. Be to, sumuojančias ataskaitas gaunančioji valstybė narė privalo per dvi darbo dienas informuoti siuntėją, jei PVM mokėtojo kodai yra neteisingi. Tačiau vienu atveju valstybė narė išsiuntė pranešimą apie klaidą po šio termino praėjus dvejiems metams ir penkiems mėnesiams. Jei pranešimas apie klaidą yra gaunamas pasibaigus senaties laikotarpiui²⁰, surinkti PVM yra neįmanoma.

42

Karuselinio sukčiavimo atveju bendrovė tarpininkė dingusiems ar įsipareigojimų nevykdantiems prekyautojams iš tikrųjų ar fiktyviai tiekia prekes Bendrijos viduje. Todėl prekybos partneriai kitose valstybėse narėse turi būti nustatyti, stebimi ir, jei būtina, nedelsiant išregistruoti. Tačiau teisės aktai kai kuriose valstybėse narėse neleidžia bendrovės tarpininkės išregistruoti, kadangi ji turi verslo ryšių su dingusiais ar įsipareigojimų nevykdančiais prekybininkais.

- 17 Pagal „Fiscalis“ projekto grupės Nr. 32 parengtą Mokesčių administravimo institucijoms skirtą atitikties rizikos valdymo vadovą, jei prekybininkų reikalavimų nesilaikymo priežastis – konkrečios mokesčių teisės akto dalies sudėtingumas, galimas traktavimo būdas galėtų būti tas, kad mokesčių institucijos turėtų teikti prekybininkams nemokamas konsultacijas arba pasiūlyti teisės akto pakeitimą, kad pašalintų šį sudėtingumą.
- 18 Kai valstybė narė per VIES siunčia sumuojamąsias ataskaitas, informaciją gaunanti valstybė narė atsiunčia pranešimą apie klaidą, kuriame išvardyti visi aptikti neteisingi PVM mokėtojų kodai.
- 19 Italijoje (10 atvejų iš 10), Vengrijoje (7 atvejai iš 10), Latvijoje (1 atvejis iš 10) ir Jungtinėje Karalystėje (10 atvejų iš 10).
- 20 Laikotarpis, kuriam pasibaigus neįmanoma surinkti PVM, kaip nustatyta valstybių narių mokesčių teisės aktuose.

43

Komisija nevykdo priežiūros vizitų į valstybes narės siekdama nustatyti, ar jos patvirtino „priemonės, kurios yra būtinos siekiant užtikrinti, kad duomenys, pateikti PVM identifikavimo tikslais, būtų išsamūs ir tikslūs“²¹. Nevykdant tokių vizitų Komisijai sudėtinga stebėti bet kokius tokių priemonių patobulinimus.

44

VIES yra labai naudinga priemonė, kuria keičiamasi informacija apie tarp valstybių narių vykdomus prekių tiekimus. Tačiau nustatyta su valstybių narių naudojimosi šia priemone susijusių trūkumų, kurie retkarčiais turi įtakos VIES duomenų patikimumui, tikslumui, išsamumui ir savalaikiškumui, todėl jos veiksmingumas sprendžiant sukčiavimo problemą sumažėja.

Daugiašalės patikros yra veiksminga priemonė, tačiau jos yra vykdomos ne taip dažnai

45

Dvi ar daugiau valstybių narių gali susitarti vykdyti vieno ar daugiau susijusių prekybininkų mokestinių įsipareigojimų koordinuotus patikrinimus, jei jos mano, kad tokie patikrinimai yra veiksmingesni už tik vienos valstybės narės atliekamą patikrinimą.

46

Tyrimas parodė, kad 27 valstybės narės mano, kad daugiašalės patikros yra naudinga kovos su sukčiavimo PVM priemonė. Tačiau priemonė nėra visapusiškai panaudojama, todėl naudojimosi ja mastas mažėja. Komisijos statistiniai duomenys rodo, kad valstybių narių inicijuotos daugiašalės patikros sumažėjo nuo 52 2011 m. iki 42 2012 m., o 2013 m. jų buvo tik 33. Daugiašalės patikros dažnai vykdomos lėtai, mūsų auditas parodė, kad jos daugeliu atvejų per numatytą vienerių metų laikotarpį nebuvo užbaigtos. Be to, Komisijos tikslas 2013 m. 7 %, t. y. iki 46 padidinti inicijuotų daugiašalių patikrų bazinius skaičius nebuvo pasiektas. Tai rodo, kad Komisijos pateikta rekomendacija padidinti valstybių narių inicijuotų daugiašalių patikrų skaičių iki maždaug 75 2014 m. buvo nerealistiška.

47

Aplankytų valstybių narių mokesčių institucijos neturi veiksmingumo rodiklių, išskyrus Jungtinę Karalystę, kuri yra nustačiusi PVM, susijusio su dalyvavimu daugiašalėse patikrose, rinkimo veiklos tikslą. Kitos valstybės narės nevykdo tolesnių veiksmų dėl PVM apskaičiavimų, kurie buvo atlikti pasibaigus daugiašalėms patikroms, kuriose jos dalyvavo, susigrąžinimo, o tai sumažina paskatas joms suintensyvinti savo dalyvavimo daugiašalėse patikrose mastą.

21 Tarybos reglamento (ES) Nr. 904/2010 22 straipsnis.

„Eurofisc“ – perspektyvi priemonė, kuri turi būti tobulinama

48

„Eurofisc“ – tai decentralizuotas valstybių narių mokesčių ir muitinių administracijų pareigūnų, kurie greitai apsiekičia tiksline informacija apie galimas sukčiaujančias bendroves ir operacijas, tinklas. Yra keturios šiuo metu funkcionuojančios „Eurofisc“ veiklos sritys (žr. **2 langelį**).

49

Komisija „Eurofisc“ teikia techninę ir logistinę paramą, tačiau ji nedalyvauja kasdienėje „Eurofisc“ veikloje ir neturi prieigos prie informacijos, kuria keičiamasi per „Eurofisc“. Valstybių narių, dalyvaujančių konkrečioje „Eurofisc“ veiklos srityje, ryšių palaikymo pareigūnai turi patirties kovojant su sukčiavimu PVM. Jie iš savo tarpo paskiria „Eurofisc“ veiklos srities koordinatorių. Šis koordinatorius lygina ir skleidžia iš dalyvaujančių „Eurofisc“ veiklos srityje ryšių palaikymo pareigūnų gautą informaciją.

50

Valstybei narei bendrovę priskyrimui bendrovių tarpininkų, kurios dingusiems ar įsipareigojimų nevykdantiems prekyautojams, vykdančioms fiktyvų ar tikrą prekių tiekimą Bendrijos viduje, klasifikacijai, su jo dabartiniais partneriais ar partneriais, su kuriais jie ketina vykdyti veiklą, susijusi informacija turėtų būti nedelsiant siunčiama per „Eurofisc“, kad jie galėtų būti identifiukuoti, stebimi ir, jei būtina, nedelsiant išregistruoti. Kitais atvejais valstybės narės gebėjimai išspręsti dingusio prekyautojo sukčiavimo PVM Bendrijos viduje problemą prieš jam įvykstant yra riboti. Valstybės narės, neturėdamos greito grįžtamosios informacijos dėl sukčiavimo požymių mechanizmo naudingumo, negali pagerinti rizikos analizės kokybės.

51

Mūsų apklausa parodė, kad 27 valstybės narės mano, kad „Eurofisc“ yra efektyvi išankstinio perspėjimo apie sukčiavimą prevencijos sistema, tačiau vis tik jos pažymėjo šiuos trūkumus, kuriuos taip pat patvirtino audito testai valstybėse narėse: i) grįžtamasis ryšys nebuvo pakankamai dažnas; ii) duomenys, kuriais buvo keičiamasi, ne visada buvo tinkamai orientuoti; iii) ne visos valstybės narės dalyvauja visose „Eurofisc“ veiklos srityse; iv) informacijos mainai nėra pritaikyti vartotojams ir v) informacijos mainai yra pernelyg lėti.

„Eurofisc“ veiklos sritys

- VS 1: Dingusio prekyautojo Bendrijos viduje sukčiavimo schema.
- VS 2: Sukčiavimas, susijęs su transporto priemonėmis (automobiliais, laivais ir lėktuvais).
- VS 3: Sukčiavimas, susijęs su piktnaudžiavimu 42 muitinės procedūra.
- VS 4: Sukčiavimo PVM tendencijų ir pokyčių stebėjimo centras.

52

Visose aplankytose valstybėse narėse pranešimų apie sukčiavimą tvarkymas ir įkėlimas buvo ilgas ir sudėtingas procesas. Išnagrinėjus iš kiekvienos valstybės narės gautų 20 pranešimų apie sukčiavimą imtį buvo patvirtinta, kad informacijos mainai tam tikru mastu yra elementarūs, lėti, nepritaikyti vartotojui ir vyksta naudojant Excel skaičiuokles. „Eurofisc“ veiklos srities koordinatorius rankiniu būdu surenka šias skaičiuokles ir jas platina kiekvienos valstybės narės, dalyvaujančios „Eurofisc“ sistemoje, ryšių palaikymo pareigūnams. Todėl atsiranda rizika, kad bus perduota neišsami ar neteisinga informacija.

53

Mūsų auditas parodė, kad kiekviena valstybė narė atlieka savo pačios rizikos analizę. Tam, kad būtų galima atlikti šią rizikos analizę, bendrų kriterijų ar informacijos šaltinių nėra. Be to, grįžtamosios informacijos apie duomenų, kuriais keičiamasi, naudingumą yra nedaug. Todėl valstybės narės, dalyvaujančios skirtingose veiklos srityse, dažnai apsikeičia informacija, kuri apima neįtartinus prekybininkus, ir tokiu būdu švaisto išteklius²².

54

Nėra suteiktos/gautos grįžtamosios informacijos arba savalaikiškumo kokybės rodiklių. Nors statistiniai duomenys apie bendrovių, apie kurias buvo pranešta naudojantis tinklu, skaičių ir jų įvairių kategorijų klasifikaciją yra teikiami, valstybės narės nėra nustačiusios jokių kitų veiksmingumo rodiklių, kad įvertintų skirtingų „Eurofisc“ veiklos sričių veiksmingumą. Be to, nėra bendros statistikos apie suteiktos grįžtamosios informacijos savalaikiškumą.

55

Aplankytose valstybėse narėse atlikto imties testavimo rezultatai rodo, kad daugumai jų prireikia daugiau kaip trijų mėnesių, kad suteiktų grįžtamąją informaciją, susijusią su gaunamais pranešimais apie sukčiavimą. Daugeliu atvejų suteikta informacija nėra išsami, o kai kuriais atvejais ji nėra suteikiama naudojantis standartiniu formatu, todėl dar labiau delsiama ją tvarkyti.

Komisija valstybėms narėms teikia vertingą pagalbą, tačiau nevykdo vizitų į valstybes nares

56

Valstybės narės ir Komisija nagrinėja ir vertina, kaip veikia šios administracinio bendradarbiavimo priemonės. Komisija kaupia valstybių narių patirtį, kad pagerintų šių priemonių veikimą.

57

Mūsų apklausa rodo, kad 25 respondentai iš 28 mano, jog Komisija valstybėms narėms teikia vertingą informaciją. 2014 m. vasario 12 d. Komisija paskelbė savo ataskaitą, kurioje vertinamas administracinis bendradarbiavimas²³. Komisija pabrėžė, kad valstybės narės gali veiksmingai išspręsti mokesčio sukčiavimo ir mokesčių slėpimo problemas, jei jos kartu bendradarbiaus ir todėl valstybių narių mokesčių administracijų administracinio bendradarbiavimo gerinimas yra vienas pagrindinių tikslų.

22 2011 m.–2014 m. iš viso 30 493 pranešimai, susiję su stebimomis bendrovėmis, buvo įkelti į 1 veiklos srities sistemas. Iš visų įkeltų pranešimų 11 028 (36 %) atvejų valstybės narės, kurių buvo paprašyta, nesuteikė grįžtamosios informacijos. Iš likusių 19 465 pranešimų 11 127 (57 %) bendrovių buvo priskirtos įprastiniams prekybininkams, nekeliantiems jokios sukčiavimo rizikos. 3-ioje veiklos srityje 2013 m. buvo įkeltas 83 301 pranešimas, o tai yra 80 % daugiau nei 2012 m. Nors informacijos mainų skaičius žymiai padidėjo, informacijos tikslingumas sumažėjo: beveik 83 % 2013 m. įkeltų prekybininkų buvo priskirta neįtartinams prekybininkams, palyginti su 70 % 2012 m.

23 COM(2014) 71 final, 2014 m. vasario 12 d.

58

Komisijos ataskaitoje buvo pabrėžtos sritys, kuriose bendradarbiavimas vis dar gali būti intensyvinamas. „Į prašymus teikti informaciją apskritai reikia atsakyti greičiau, nes atsakymų vėlavimas yra rimta problema; spontaniškai ar paprašius teikiama grįžtamoji informacija – priemonė, kurios taikymas turi būti skatinamas vykdant gerą bendradarbiavimą ir taikant geriausią patirtį, nes tai geriausias būdas informuoti mokesčių pareigūnus, kad jų darbas (tam tikru mastu) buvo naudingas“.

59

Komisijos ataskaita, be kita ko, buvo pagrįsta klausimynu, kurį ji nusiuntė valstybėms narėms. Tačiau nuo jos paskelbimo iki audito atlikimo dienos į valstybes narės nebuvo atlikta jokių vizitų. Nerengiant vizitų vietoje į valstybių narių mokesčių institucijas, Komisija negali būti visapusiškai informuojama apie tai, kaip administracinio bendradarbiavimo susitarimai iš tikrųjų veikia ir tokiu būdu nustatyti, ar jie yra veiksmingi gerinant jų veikimą.

Valstybės narės nesikeičia iš ES nepriklausančių šalių gauta informacija

60

Pagal ES teisę, kai valstybės narės kompetentinga institucija gauna informaciją iš ES nepriklausančios šalies, ji gali perduoti informaciją valstybių narių kompetentingoms institucijoms, kurios gali būti suinteresuotos ją gauti, ir bet kuriuo atveju – visoms toms institucijoms, kurios prašo tos informacijos²⁴.

61

Tik 13 respondentų mano, kad valstybės narės naudojasi šia galimybe siekdamos apsikeisti iš ES nepriklausančių šalių gauta informacija. Tuo pat metu devyni respondentai pasiūlė su Jungtinėmis Valstijomis pasirašyti savitarpio pagalbos susitarimą dėl PVM, o aštuoni respondentai pasiūlė pasirašyti susitarimus su Turkija ir Kinija, o tai patvirtina tokios informacijos svarbą.

62

Iš ES nepriklausančių šalių gauta informacija yra ypač aktuali siekiant užtikrinti PVM už Europos vartotojams iš atokių vietovių teikiamas skaitmenines paslaugas ir nekilnojamąjį turtą surinkimą be jokio tiesioginio ar netiesioginio fizinio tiekėjo buvimo vartotojo jurisdikcijoje (žr. 90–92 dalis).

24 Tarybos reglamento (EB) Nr. 904/2010 50 straipsnio 1 dalis.

„Fiscalis“ yra svarbi administracinio bendradarbiavimo stiprinimo ES priemonė

63

ES parengė daugiametę ES veiksmų programą „Fiscalis 2013“, siekdama finansuoti mokesčių administracijų iniciatyvas, kurios yra vykdomos tam, kad būtų pagerintas mokesčių sistemų veikimas vidaus rinkoje. Jos taikymas neseniai buvo išplėstas: ji bus taikoma iki 2020 m.²⁵ „Fiscalis 2013“ apėmė 2008–2013 m. laikotarpį; šiai programai buvo skirta 156,9 milijono eurų asignavimų suma, o „Fiscalis 2020“ skirtas finansinis paketas siekia 223,4 milijono eurų. Reglamente, kuriuo įsteigiama „Fiscalis 2020“, iš naujo apibrėžiamas specialusis tikslas: jame aiškiai akcentuojama parama kovai su mokestiniu sukčiavimu, mokesčių slėpimu ir agresyviu mokesčių planavimu²⁶.

64

Mes išnagrinėjome „Fiscalis 2013“ programos laikotarpio vidurio²⁷ ir galutinius vertinimus²⁸, tam tikrų „Fiscalis“ projekto grupių išdirbius ir surengėme interviu su valstybių narių pareigūnais, atsakingais už „Fiscalis“ programą. Kiekvienoje audituotoje valstybėje narėje mes sudarėme pagal „Fiscalis“ programą finansuotų administracinio bendradarbiavimo priemonių imtį: 20 informacijos mainų pateikus prašymą, 20 VIES pranešimų apie klaidas, 10 daugiašalių patikrų ir 20 pranešimų apie sukčiavimą, kuriais buvo pasikeista naudojantis „Eurofisc“ 1 veiklos sritimi.

65

Nors Sprendime, kuriuo įsteigiama „Fiscalis 2013“ programa, teigiama, kad „darbo programoje turi būti pateikiami konkrečių programos tikslų rodikliai“, atliekant laikotarpio vidurio vertinimą Komisija nebuvo nustačiusi jokių rodiklių. Iš tiesų, laikotarpio vidurio įvertinime rekomenduojama, kad Komisija ir valstybės narės nustatytų rezultatais pagrįstą stebėjimo ir vertinimo sistemą, įskaitant tam tikrus pagrindinius išdirbių ir išdavų rodiklius ir, kai tai įmanoma, bazinius rodiklius ir tikslus, kuriais remiantis būtų galima kasmet vertinti pažangą. Komisija įdiegė veiksmingumo stebėjimo sistemą, tačiau ji pradėjo veikti tik 2014 m. balandžio mėn.; ta pati kritinė pastaba buvo dar kartą pakartota 2014 m. birželio mėn. galutiniame įvertinime.

66

Neturint pagrindinių duomenų ir rodiklių buvo neįmanoma kiekybiškai įvertinti programos „Fiscalis 2013“ veiksmingumo. Kita vertus, vertiniuose pateikti kokybiniai įrodymai arba įrodymai, apie kuriuos pranešė pareigūnai praktikai aplankytose valstybėse narėse, yra didžia dalimi teigiami. Pavyzdžiui, kaip nurodyta „Fiscalis 2013“ laikotarpio vidurio įvertinime, apklausos dalyviai ir respondentai mano, kad „Fiscalis“ prisideda prie veiksmingesnės kovos su sukčiavimu ta prasme, kad sumažėja sukčiavimo atvejų, padidėja sukčiavimo aptikimų skaičius ir išauga surinktų mokesčių suma nustačius sukčiavimo atvejį (susi-gražinami mokesčiai)“. Tačiau nė viena aplankytų valstybių narių mokesčių institucija šiais atžvilgiais nevertina savo dalyvavimo „Fiscalis“ programoje.

- 25 2007 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos sprendimas Nr. 1482/2007/EB, nustatantis Bendrijos programą mokesčių sistemų veikimui vidaus rinkoje gerinti („Fiscalis 2013“) ir panaikinantį Sprendimą Nr. 2235/2002/EB (OL L 330, 2007 12 15, p. 1). Veikla apima komunikaciją ir keitimosi informacija sistemas, daugiašales patikras, seminarus ir projektų grupes, darbo vizitus, mokymo veiklą ir kitą panašią veiklą.
- 26 2013 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1286/2013, kuriuo nustatoma 2014–2020 m. Europos Sąjungos mokesčių sistemų veikimo gerinimo veiksmų programa („Fiscalis 2020“) ir panaikinamas Sprendimas Nr. 1482/2007/EB (OL L 347, 2013 12 20, p. 25).
- 27 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_mid_term_report_en.pdf.
- 28 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_final_evaluation.pdf.

Administracinio bendradarbiavimo priemonių finansavimas

67

Apie 22 % biudžeto lėšų buvo skirta bendriems veiksams, kurie apėmė daugiašales patikras, darbo vizitus, seminarus ir projektų grupes, o galutiniame vertinime sąnaudos buvo įvertintos kaip „labai priimtinos“. Laikotarpio vidurio įvertinime nustatyta, kad konkrečių tikslų lygmeniu programa „didžia dalimi“ prisidėjo prie joje dalyvaujančių nacionalinių mokesčių administracijų administracinio bendradarbiavimo gerinimo.

Tinkamos IT infrastruktūros užtikrinimas

68

Beveik 75 % biudžeto lėšų buvo skirta komunikacijai ir informacijos mainų sistemoms. Galutiniame įvertinime buvo konkrečiai nagrinėtos IT sistemos, kadangi joms teko tokia didelė „Fiscalis 2013“ išlaidų dalis. Šios sąnaudos buvo laikomos pagrįstomis dėl jų didelio panaudojimo lygio. Be to, paaiškėjo, kad suinteresuotosios šalys buvo „itin įsitikinusios“ jų verte. Audituose valstybėse narėse vartotojai iš esmės teigiamai įvertino IT sistemas.

Patirties puoselėjimas naudojantis „Fiscalis“ projektų grupėmis

69

„Fiscalis“ projektų grupės yra sudarytos iš valstybių narių ekspertų. Jos, be kita ko, dirbo atnaujinant Gerosios praktikos vadovą, kad išspręstų sukčiavimo PVM Bendrijos viduje problemą²⁹. Valstybių narių mokesčių institucijos yra patenkintos savo dalyvavimu šiose grupėse ir mano, kad jos prisidėjo prie gerosios administravimo praktikos skleidimo ir pagerino mokesčių pareigūnų žinias apie ES mokesčių teisę. Manome, kad geriausios praktikos rekomendacijos, kurias parengė „Fiscalis“ projekto grupė Nr. 29³⁰, yra patikimos; jas panaudojome kaip savo taikomo 42 munitinės procedūros kontrolės modelio pagrindą (žr. *III priedą*).

70

Kaip nurodyta laikotarpio vidurio įvertinime, „Fiscalis“ programa „didžia dalimi“ prisidėjo prie galimybių mokesčių pareigūnams sudarymo, kad jie galėtų pasiekti aukštą Sąjungos teisės aktų ir jų įgyvendinimo suvokimo standartą, visų pirma PVM ir akcizo mokesčio srityse. Programa taip pat „labai didele dalimi“ prisidėjo prie gerosios administravimo praktikos plėtotės.

29 Gerosios praktikos vadovas paskelbtas valstybių narių interneto svetainėse.

30 Kovos su piktnaudžiavimu PVM importo taisyklėmis „Fiscalis“ projekto grupė Nr. 29.

PVM teisės aktai buvo pritaikyti siekiant išspręsti sukčiavimo PVM problemą

71

Tam, kad kovos su sukčiavimu PVM strategija būtų veiksminga, būtina priimti svarbias teisėkūros priemones, skirtas sukčiavimo PVM Bendrijos viduje problemai išspręsti. Savo 2008 m. komunikate Komisija išdėstė kovos su sukčiavimu PVM Europos Sąjungoje gerinimo koordinuotos strategijos veiksmų planą, apimantį 11 teisėkūros pasiūlymų³¹, kurių tikslas – pagerinti sukčiavimo PVM prevenciją³², sukčiavimo PVM nustatymą³³ ir mokesčių administracijų mokesčių surinkimo ir susigrąžinimo gebėjimus³⁴.

72

Daugumą šių pasiūlymų Taryba patvirtino, išskyrus pasiūlymus, susijusius su bendra ir solidaria bei pasidalijamąja atsakomybe už visų valstybių narių pajamų apsaugą.

PVM sumuojamųjų ataskaitų ataskaitinis laikotarpis ir jų perdavimo laikas buvo sutrumpinti

73

Siekiant sudaryti sąlygas greitesniam sukčiavimo atvejų aptikimui, vienu iš patvirtintų pasiūlymų³⁵ buvo nustatyta, kad yra privaloma kas mėnesį teikti informaciją apie Bendrijos viduje tiekiamas prekes, jei bendra operacijų vertė viršija 50 000 eurų ribą. Tačiau valstybėms narėms leidžiama ir toliau teikti ketvirtines ataskaitas apie tiekiamas prekes arba teikiamas paslaugas, kurių vertė neviršija nustatytos ribos.

74

Komisija paprašė išorės rangovo įvertinti nuostatas, kad sumuojamosios ataskaitos turi būti teikiamos ne kas ketvirtį, o kas mėnesį, poveikį įmonėms bei pasirinkimo taikyti ribas ir nukrypti leidžiančias nuostatas padarinius. Apklausos³⁶ rezultatai parodė, kad įgyvendinimo laipsnis³⁷ buvo nevienodas, o tai sąlygoja papildomas sąnaudas verslui. Dėl dažnesnio sumuojamųjų ataskaitų teikimo įmonės patiria papildomų sąnaudų, tiek vienkartinį, tiek periodinį. Vienas sąnaudų šaltinis – mokesčių institucijų darbo derinimo trūkumas įvairiose valstybėse narėse, kuriose bendrovė veikia. Periodines išlaidas sąlygoja procedūrų vykdymas kiekvieną mėnesį, o ne kas ketvirtį. Tais atvejais, kai PVM deklaracijų ir sumuojamųjų ataskaitų teikimo terminai yra skirtingi, būtina papildoma kontrolė. Be to, skirtingi ataskaitų teikimo reikalavimai reiškia, kad prekybininkams vidaus rinkoje nesudaromos vienodos sąlygos.

75

Visos valstybės narės pritaikė savo PVM teisės aktus prie PVM direktyvos. Tačiau Vokietijoje audito rezultatai parodė, kad nors PVM teisės aktai yra suderinti su PVM direktyva, prekybininkai vis dar teikia ketvirtines arba metines sumuojamąsias ataskaitas nepaisant to, kad yra viršijama 50 000 eurų riba, kuri yra privalomų mėnesinių sumuojamųjų ataskaitų teikimo sąlyga.

- 31 2008 m. gruodžio 1 d. COM (2008) 807 *final* dėl suderintos Europos Sąjungos strategijos, kuria siekiama geriau kovoti su sukčiavimu PVM.
- 32 Tarybos reglamento (ES) Nr. 904/2010 V ir IX skyriai dėl VIES, PVM direktyvos IX antraštinės dalies 3 skyrius, visų pirma 226 straipsnis dėl sąskaitų faktūrų išrašymo taisyklių ir PVM direktyvos VI antraštinė dalis dėl sandorių Bendrijos viduje apmokestinimo.
- 33 2008 m. gruodžio 16 d. Tarybos direktyva 2008/117/EB, iš dalies keičianti Direktyvą 2006/112/EB dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos, siekiant kovoti su mokesčiniu sukčiavimu, susijusiu su sandoriais Bendrijos viduje (OL L 14, 2009 1 20, p. 7), iš dalies keičianti PVM direktyvos 263 straipsnio 1 dalį ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 904/2010 20 straipsnį siekiant sutrumpinti sumuojamųjų ataskaitų teikimo ir apskaitos informacija terminus; 2009 m. birželio 25 d. Tarybos direktyva Nr. 2009/69/EB, iš dalies keičianti Direktyvos 2006/112/EB dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos nuostatas, susijusias su mokesčių vengimu importo srityje (OL L 175, 2009 7 4, p. 12), iš dalies keičianti PVM direktyvos 143 straipsnį, Reglamento (ES) Nr. 904/2010 V skyrių dėl galimybes automatiškai naudotis duomenimis ir Reglamento (ES) Nr. 904/2010 X skyrių dėl „Eurofisc“.
- 34 Pasiūlymas dėl Tarybos direktyvos, iš dalies keičiančios Direktyvą 2006/112/EB dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos nuostatų dėl mokesčių vengimo, susijusio su importu ir kitais tarpvalstybiniais sandoriais, dėl pasiūlymo prisiimti solidariąją atsakomybę (nepriimtas); 2010 m. kovo 16 d. Tarybos direktyva 2010/24/ES dėl savitarpio pagalbos vykdant reikalavimus, susijusius su mokesčiais, muitais ir kitomis priemonėmis (OL L 84, 2010 3 31, p. 1), kuris įsigaliojo 2012 m. sausio 1 d., ir pasiūlymas dėl bendros atsakomybės dėl visų valstybių narių pajamų apsaugos, nepriimtas

42 muitinės procedūra: Komisija patvirtino daugumą Europos Audito Rūmų rekomendacijų, tačiau valstybės narės jų neįgyvendino

76

42 muitinės procedūra yra režimas, kuriuo importuotojas naudojami, kad būtų atleistas nuo PVM tais atvejais, kai importuotos prekės bus išgabentos į kitą valstybę narę. PVM yra mokėtinas paskirties valstybėje narėje. Teisė naudotis 42 muitinės procedūra gaunama, įvykdžius šias sąlygas:

- a) importuotojas importo deklaracijoje pateikia išsamią ir teisingą PVM informaciją³⁸;
- b) prieš išleisdama prekes muitinė patikrina šią informaciją ir ją nusiunčia mokesčių institucijoms;
- c) mokesčių institucijos palygina šią informaciją su importuotojo pateiktoje PVM sumuojamojoje ataskaitoje esančia informacija;
- d) joje esanti informacija yra prieinama kitų valstybių narių mokesčių institucijoms, naudojančioms VIES; ir
- e) paskirties valstybių narių mokesčių institucijos, palyginusios įsigyjančio subjekto PVM deklaraciją su VIES esančia informacija, užtikrina, kad ten prekės buvo apmokestintos PVM. Žr. Europos Audito Rūmų 42 muitinės procedūros kontrolės modelį **III priede**.

77

Siekdami patikrinti, kaip muitinės ir mokesčių institucijos bendradarbiauja viena su kita ir kitomis valstybių narių institucijomis, pavyzdžiui, naudodamos, kai to reikia, „Eurofisc“ 3 VS (žr. **2 langelį**) ir tam, kad patikrintume VIES duomenų išsamumą, mes sudarėme pagal 42 muitinės procedūrą kiekvienos valstybės narės 30 importuotų prekių imtį – tai sudarė tolesnių veiksmų atsižvelgiant į mūsų ankstesnį 42 muitinės procedūros³⁹ auditą dalį. Mes taip pat atsižvelgėme į Komisijos įgyvendintų mūsų Specialiojoje ataskaitoje Nr. 13/2011 pateiktų rekomendacijų būklę.

Kryžminės muitinės ir PVM duomenų patikros daugelyje aplankytų valstybių narių nėra veiksmingos

78

Dėl to, kad trūksta informacijos, susijusios su pagal 42 muitinės procedūrą importuotomis prekėmis, šia procedūra gali būti piktnaudžiaujama ir tokiu būdu susidaro valstybių narių PVM nepriemokos. Valstybėse narėse mūsų atliktas dabartinis auditas parodė, kad VIES duomenys, susiję su pagal 42 muitinės procedūrą importuotomis prekėmis, yra neišsamūs. Mes nustatėme, kad Vokietijos ir Jungtinės Karalystės muitinės institucijos nesiunčia duomenų mokesčių institucijoms apie prekes, tiekias pagal 42 muitinės procedūrą. Mes taip pat nustatėme, kad Vokietijoje, Italijoje ir Jungtinėje Karalystėje prekybininkai atskirai PVM sumuojamojoje ataskaitoje nepraneša apie prekių tiekimus Bendrijos viduje, kurie įvyksta po to, kai prekės yra importuojamos pagal 42 muitinės procedūrą.

administracinio bendradarbiavimo reglamente.

- 35 Direktyvos 2008/117/EB, kuria iš dalies keičiama PVM direktyvos 263 straipsnio 1 dalis.
- 36 „Ekspertų tyrimas dėl klausimų, susijusių su sutrumpintais terminais ir sumuojamųjų ataskaitų teikimo galimybėmis. Galutinė ataskaita, 2011 m. spalio 28 d.“ (http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).
- 37 17 valstybių narių įgyvendino nukrypti leidžiančią nuostatą teikti sumuojamąsias ataskaitas kas ketvirtį, o 10 valstybių narių nusprendė šios nuostatos neįgyvendinti; 5 valstybės narės nustatė, kad nukrypti leidžianti nuostata turi būti privaloma, o 12 valstybių narių nustatė, kad ji bus neprivaloma; 2 valstybės narės rengia atskiras prekes ir paslaugoms skirtas sumuojamąsias ataskaitas, o kitos 25 valstybės narės rengia bendras prekes ir paslaugas apimančias ataskaitas; 22 valstybės narės reikalauja, kad duomenys būtų parengti elektroniniu būdu (tačiau yra 10 išimčių). 5 valstybės narės yra numačiusios neprivalomą duomenų teikimą elektroniniu būdu.
- 38 Tarybos direktyvos 2006/122/EB 143 straipsnio 2 dalis ir 85–89 straipsniai ir 2012 m. rugpjūčio 20 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) Nr. 756/2012, iš dalies keičiantis Reglamentą (EEB) Nr. 2454/93, išdėstantį Tarybos reglamento (EEB) Nr. 2913/92, nustatančio Bendrijos muitinės kodeksą, įgyvendinimo nuostatas (OL L 223, 2012 8 21, p. 8).
- 39 Europos Audito Rūmų specialioji ataskaita Nr. 13/2011.

79

Todėl mokesčių institucijos negali atlikti su pagal 42 muitinės procedūrą importuotomis prekėmis susijusių muitinės duomenų ir importuotojo pateiktų PVM sumuojamųjų ataskaitų kryžminių patikrų. Šios kryžminės patikros yra labai svarbos užtikrinant, kad kitų valstybių narių mokesčių institucijos būtų informuojamos apie atitinkamą vėlesnį prekių tiekimą, kad šios prekės prekes vartojančios valstybės narės teritorijoje neliktų neapmokestintos. Latvijoje buvo galima pasinaudoti automatinėmis kryžminėmis patikromis, tačiau jos neužkirto kelio nepakankamo domenų nepranešimo atvejui PVM sumuojamojoje ataskaitoje⁴⁰.

80

Atrinktose valstybėse narėse mūsų atliktų audito testų rezultatai atskleidė nepakankamo įvertinimo, PVM sumuojamųjų ataskaitų nepateikimo ir negaliojančių PVM mokėtojo kodų įtraukimo į importo deklaraciją ir nepraneštų trišalių sandorių atvejus. Tik 22 valstybės narės keičiasi informacija per „Eurofisc“ 3-ią veiklos sritį.

81

Išskyrus Italiją, aplankytų valstybių narių muitinės elektroninio įforminimo sistemose nebuvo galima pasinaudoti automatinio PVM kodų patikrinimu. Neaptikome įrodymų, kad muitinės pareigūnai prieš išleidžiant prekes į laisvą apyvartą būtų patikrinę PVM mokėtojų kodų galiojimą⁴¹. Neaptikome įrodymų, kad prekės būtų gabenamos į paskirties valstybę narę⁴². Vienu atveju tiekto prekės nebuvo identiškoms importuotoms prekėms. Tik Vengrijoje muitinės *ex post* patikrino, ar importuotojas įvykdė visas atleidimo nuo PVM sąlygas dėl visų atrinktų 30 importuotų prekių.

82

Prancūzijos aukščiausioji audito institucija mano⁴³, kad greitos elektroninės sistemos, leidžiančios patikrinti, kad atleidimas nuo PVM importo valstybės narės muitinėje būtų kompensuojamas mokesčiais prekių ar paslaugų įsigijimo valstybėje narėje, nebuvimas yra pagrindinė sukčiavimo PVM Europoje priežastis.

83

Kita svarbi sukčiavimo priežastis – nepakankamas importuojamų prekių įvertinimas ir netinkamas jų klasifikavimas. OLAF koordinavo bendrą muitinės operaciją⁴⁴, susijusią su nepakankamu iš Kinijos importuojamų tekstilės prekių ir batų įvertinimu. Jo metu nustatyta, kad 40 % pagal 42 muitinės procedūrą į laisvą apyvartą išleistų prekių buvo nepakankamai įvertinta. Jungtinėje Karalystėje nustatėme du pagal 42 muitinės procedūrą importuotų prekių nepakankamo įvertinimo atvejus, kuriuos po to, kai OLAF atliko bendrą muitinės operaciją, jau buvo nustačiusi Jos Didenybės mokesčių ir muitų inspekcija. Jos Didenybės mokesčių ir muitų inspekcijos įvertintas poveikis PVM surinkimui Jungtinėje Karalystėje – 0,5 milijono svarų sterlingų ir 10,6 milijono svarų sterlingų kitose valstybėse narėse. Įvertintas poveikis muitų surinkimui Jungtinėje Karalystėje sudaro 81 milijoną svarų sterlingų. Šiuos poveikius, susijusius su visais dviejų į imtį įtrauktų prekybinių importuotais objektais, per trejų metų laikotarpį įvertino Jos Didenybės mokesčių ir muitų inspekcija.

40 „Fiscalis“ projekto grupė, atsižvelgdama į savo pačios pateiktas rekomendacijas, sprendžia bendradarbiavimo tarp muitinės ir mokesčių institucijų klausimus, o Komisija sutiko dar kartą išnagrinėti muitinės deklaracijų ir sumuojamųjų ataskaitų kryžminių patikrų klausimą.

41 24 Vokietijoje, 30 Latvijoje ir 20 Jungtinėje Karalystėje.

42 13 Vokietijoje, 23 Italijoje, 29 Latvijoje ir 20 Jungtinėje Karalystėje.

43 „L'action de La Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics. Communication au Président de l'Assemblée nationale pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Janvier 2015“.

44 Numatyta Neapolio II konvencijoje, kuri buvo parengta remiantis ES sutarties K.3 straipsniu dėl muitinės administracijų tarpusavio pagalbos ir bendradarbiavimo.

84

Komisija patvirtino ir įgyvendino 5 iš 7 mūsų 2011 m. ataskaitoje pateiktų rekomendacijų. Tačiau Taryba neatsižvelgė į rekomendaciją dėl traktavimo, kad importuotojas solidarai atsako už PVM praradimą paskirties valstybėje narėje (žr. 72 dalį).

85

Komisijos atlikti su 42 muitinės procedūra susiję teisėkūros patobulinimai ir tolesni veiksmai, kurių buvo imtasi atsižvelgiant į mūsų Specialiojoje ataskaitoje Nr. 13/2011 pateiktas rekomendacijas, yra teigiami, tačiau kovoti su sukčiavimu trukdo prastas įgyvendinimas ir šio audito metu valstybėse narėse nustatyti neatitikties atvejai.

Atvirkštinis apmokestinimas: naudinga priemonė kovojant su dingusio prekybininko Bendrijos viduje sukčiavimo schema, kuri nėra nuosekliai taikoma

86

Atvirkštinio apmokestinimo taisyklės principas yra tas, kad jį taikant atsakomybė už PVM apskaitymą perkeliama iš tiekėjo klientui. Tai reiškia, kad klientas, kai jis identifikuojamas kaip apmokestinamasis asmuo, būtų atsakingas už PVM mokėjimą mokesčių institucijoms, o ne tiekėjas. Šiuo atveju dingęs prekiautojas negali neįvykdyti mokėjimo įsipareigojimų lždui, kadangi jis iš savo kliento nesurenka PVM.

87

Atvirkštinio apmokestinimo taisyklė – tai laikina taisyklė, kuri gali būti taikoma iki 2018 m. gruodžio mėn.⁴⁵ Ji taikoma tik esant specialioms aplinkybėms ir tik tam tikriems sektoriams, kuriuos gali lengvai paveikti karuselinis sukčiavimas, ir nėra visuotinai taikoma. **3 langelyje** pateikti tam tikri sektorių, kuriuose valstybės narės gali taikyti atvirkštinį apmokestinimą, pavyzdžiai.

88

Mes manome, kad atvirkštinis apmokestinimas yra naudinga priemonė kovojant su sukčiavimu, kai jį šiems rizikingiems sektoriams nuosekliai taiko visos valstybės narės. Priešingu atveju sukčiautojai persikelia į valstybę narę, kurioje atvirkštinis apmokestinimas netaikomas, tokiu būdu apribodami gebėjimus išspręsti sukčiavimo PVM problemą ES lygmeniu. (Žr. Europos Audito Rūmų specialiąją ataskaitą Nr. 6/2015 dėl ES ATLPS vientisumo ir įgyvendinimo).

89

Šiame etape Komisija nemano, kad bendrasis atvirkštinis apmokestinimas, t. y. atvirkštinio apmokestinimo taikymo srities išplėtimas jį taikant visiems ekonomikos sektoriams, būtų veiksmingas kovojant su sukčiavimu, kadangi jis perkeltų sukčiavimą į mažmeninės prekybos etapą, kuriame PVM vengimo rizika yra dar didesnė. Mūsų apklausos rezultatai tai patvirtina, kadangi tokio bendro atvirkštinio apmokestinimo taikymą pasiūlė tik vienas apklausos respondentas.

⁴⁵ 2013 m. liepos 22 d. Tarybos direktyva 2013/43/ES, kuria iš dalies keičiamos Direktyvos 2006/112/EB dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos nuostatos dėl atvirkštinio apmokestinimo mechanizmo neprivalomo ir laikino taikymo tam tikroms prekėms ir paslaugoms, kurias tiekiant (teikiant) gali būti sukčiaujama (OL L 201, 2013 7 26, p. 4).

Sektorių, kuriuose gali būti taikomas atvirkštinis apmokestinimas, pavyzdžiai

- Statybos, įskaitant remonto, valymo, priežiūros, keitimo ir griovimo paslaugas.
- Šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimo leidimų perleidimas.
- Integrinių grandynų prietaisų, pavyzdžiui, mikroprocesorių ir centrinių procesorių, prieš integravimą į galutiniam vartotojui skirtus gaminius, tiekimas.
- Dujų ir elektros energijos tiekimas apmokestinamajam prekiautojui.
- Dujų ir elektros energijos sertifikatų tiekimas.
- Telekomunikacinių paslaugų tiekimas.
- Žaidimų pultų, planšetinių kompiuterių ir nešiojamųjų kompiuterių tiekimas.
- Javų ir pramoninių augalų, įskaitant aliejingąsias sėklas bei cukrinius runkelius, tiekimas.
- Metalų žaliavos bei pusgaminių, įskaitant tauriuosius metalus, tiekimas.
- Mobilųjų telefonų tiekimas.
- Tam tikros medienos rūšys (raštai, lentos ir sijos).

Elektroninės prekybos teisės aktai yra pagrįsti geriausia tarptautine praktika, tačiau sudėtinga užtikrinti jų įgyvendinimą**90**

Nuotolinis paslaugų teikimas ir nematerialiojo turto tiekimas kelia sunkumų PVM sistemoms, kadangi tai dažnai sąlygoja pernelyg mažą surenkamo PVM sumą arba jis apskritai nėra surenkamas. ES, laikydamasi tarptautinės geriausios EBPO nustatytos praktikos, taiko paskirties principą tarpvalstybinėms elektroniniu būdu galutiniams klientams teikiamoms paslaugoms ir tiekiamam nematerialiajam turtui ir principui verslas vartotojui.

91

Paskirties principas reiškia, kad tarpvalstybinio pobūdžio teikiamų paslaugų ir tiekiamo nematerialaus turto, kurias galima suteikti/kurį galima pristatyti iš atokios vietovės ten negyvenančiam privačiam gavėjui, naudojimo vieta turėtų priklausyti gavėjo nuolatinės gyvenamosios vietos jurisdikcijai⁴⁶.

⁴⁶ EBPO „Tarpvalstybinių paslaugų ir nekilnojamojo turto vartojimo apmokestinimas e. prekybos kontekste“ 2001 m.

92

Užtikrinti taisyklių dėl e. prekybos įgyvendinimą sudėtinga, o PVM surinkimui kyla rizika, jei valstybėms narėms trūksta informacijos apie įmonių vartotojams teikiamas paslaugas ir iš trečiųjų šalių internetu tiekiamą nematerialųjį turtą. Pasak Vokietijos audito rūmų⁴⁷, Vokietijoje surinktas PVM, kuris yra mokėtinas dėl to, kad iš trečiosios šalies įmonių vartotojams teikiamos paslaugos, sudarė tik 23,7 milijono eurų 2011 m. ir sumažėjo iki 22,8 milijono eurų 2012 m., nors e. prekyba sparčiai plinta. Todėl Vokietijos AAI padarė išvadą, kad yra daug neregistruotų prekybininkų.

Trūksta administravimo, teisminių ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimo siekiant kovoti su sukčiavimu PVM, o jų kompetencijos sritys dubliuojasi

93

Sukčiavimas PVM yra dažnai siejamas su organizuotu nusikalstamumu. Iš dingusio prekiautojo Bendrijos viduje sukčiavimo schemas gautos įplaukos dažniausiai dar kartą investuojamos į kitą nusikalstamą veiką. Todėl būtina, kad būtų patvirtintas bendras daugia-dalykis požiūris į sukčiavimo PVM Bendrijos viduje problemos sprendimą. Anot Europolo atstovų⁴⁸, apskaičiuota, kad dėl organizuotų nusikalstamų grupių prarandama 40–60 milijardų eurų metinių su PVM susijusių pajamų ir kad 2 % šių grupių yra atsakingos už 80 % dingusio prekiautojo Bendrijos viduje sukčiavimo atvejų.

94

Europos Vadovų Taryba ne kartą yra akcentavusi bendradarbiavimo tarp administracinių institucijų, teisminių ir teisėsaugos institucijų trūkumą⁴⁹. Tai iššūkis, trukdantis veiksmingai kovoti su mokestiniu sukčiavimu.

Duomenų mainų tarp muitinės ir mokesčių, policijos ir baudžiamojo persekiojimo institucijų stygius

95

ES lygmeniu nėra integruotos sukčiavimo tyrimo ir persekiojimo už tokią veiką politikos ar strategijos. Teisėsaugos ir teisminės institucijos daug kartų dirbo nepriklausomai ir labai dažnai jų darbą neįtraukiamos visos paveiktos valstybės narės⁵⁰.

- 47 *Bundesrechnungshof, 2013 Bemerkungen – Weitere Prüfungsergebnisse Nr. 11 "Ausländische Internetanbieter zutreffend besteuern"*.
- 48 P. Van Heuckelom pareiškimas konferencijoje dėl sukčiavimo PVM, kurią 2015 m. vasario 4 d. Europos Parlamente Briuselyje surengė Europos Parlamento narė Ingeborg Gräßle ir Europos Parlamento narys Benedek Javor (<http://antikorrupcio.hu/en/vat-fraud-in-the-eu-member-states/>).
- 49 Europos Vadovų Tarybos dokumentai: 2013 m. rugsėjo 16 d. dokumentas Nr. 12623/5/13, 2015 m. kovo 20 d. dokumentas Nr. 16071/1/14 ir 2015 m. birželio 1 d. dokumentas Nr. 9368/15.
- 50 Plg. Eurojustas 2011 m. kovo mėn. surengė strateginį posėdį dėl sukčiavimo PVM. 2011 m. birželio 17 d. Tarybos dokumentas 11570/11.

96

Europos Vadovų Taryba įsteigė Muitinių bendradarbiavimo darbo grupę (CCWP). Ši ekspertų grupė nagrinėja nacionalinių muitinių administracijų operatyvinio bendradarbiavimo klausimus, siekdama sustiprinti jų pajėgumus teisėsaugos srityje ir visų pirma nustatyti naujų muitinių ir kitų agentūrų bendradarbiavimo modelių (bendrų muitinės operacijų) poreikį⁵¹.

97

Ši darbo grupė padarė išvadą, kad bendradarbiavimas tarp muitinės ir policijos ir tarp muitinės ir mokesčių institucijų yra gana geras, tačiau išlieka tam tikrų bendradarbiavimo kliūčių. Svarbiausios kliūtys – informacijos mainų apribojimai, struktūruotų sistemų ir sujungtų duomenų bazių trūkumas, informacija, kuri yra teikiama per vėlai arba yra prastos kokybės, ir tinkamos grįžtamosios informacijos stygius. Ataskaitoje taip pat pabrėžiama kad yra pasikartojanti veiklos dubliavimo ar sutapimo rizika.

98

Ne visos valstybės narės dalyvauja visose „Eurofisc“ veiklos srityse (žr. 51 dalį). 3 veiklos sritis yra skirta dingusio prekiautojo Bendrijos viduje sukčiavimo schemai, susijusiai su pagal 42 muitinės procedūrą importuojamomis prekėmis. Šioje veikloje dalyvauja dvidešimt dvi valstybės narės, tačiau joje dalyvauja mokesčių institucijos, o ne muitinės⁵². Iš penkių aplankytų valstybių narių 3-oje veiklos srityje dalyvauja tik Vengrijos ir Italijos muitinės.

99

Mūsų auditas taip pat parodė, kad Vokietijos ir Jungtinės Karalystės muitinės nesiunčia mokesčių institucijoms duomenų apie pagal 42 muitinės procedūrą importuojamas prekes ir kad Vokietijoje, Italijoje ir Jungtinėje Karalystėje prekybininkai atskirai PVM sumuojamojoje ataskaitoje nepraneša apie prekių tiekimus Bendrijos viduje, kurie įvyksta po to, kai prekės yra importuojamos pagal 42 muitinės procedūrą (žr. 78 dalį).

100

Duomenų mainų tarp muitinės ir mokesčių, policijos ir baudžiamojo persekiojimo institucijų stygius sumažina kovos su sukčiavimu veiksmingumą. Belgijai vos per dvejus metus pavyko 85 % sumažinti su sukčiavimu susijusius nuostolius, patvirtinus kompleksinę požiūrį ir užtikrinus geresnę institucijų bendradarbiavimą – tai leido didžiausią dėmesį skirti organizatorių veiklos sutrikdymui, o ne dingusiems prekiautojams⁵³.

51 2014 m. rugsėjo 22 d. Tarybos dokumentas 12978/14.

52 CCWP ataskaitoje rekomenduojama, kad muitinės 3-oje veiklos srityje imtųsi aktyvesnio vaidmens. Žr. 2015 m. kovo 20 d. Tarybos dokumentą Nr. 16071/1/14.

53 Nuo 1,1 milijardo eurų 2001 m. iki 159 milijonų eurų 2003 m. Šaltinis: *Ondersteuningscel (BTW fraude) – Cellule de soutien (Fraude TVA)*. Žr. „Rapport annuel des Finances 2003“. Taip pat žr. „Fraude intracommunautaire à la TVA. Audit de suivi réalisé en collaboration avec les cours des comptes des Pays-Bas et d’Allemagne. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants Bruxelles, septembre 2012“. Briuselis, 2012 m. rugsėjo mėn.

Europolas ir OLAF neturi prieigos prie VIES ir „Eurofisc“ duomenų

101

Nei Europolas, nei OLAF neturi prieigos prie „Eurofisc“ duomenų. Valstybės narės remiasi Reglamento Nr. 904/2010 35 ir 55 straipsniais ir nacionalinėmis mokesčių slaptumo taisyklėmis, kad atsisakytų suteikti tokią prieigą. „Eurofisc“ 1–3 veiklos sritys apima duomenų mainus. Taip nėra „Eurofisc“ 4 veiklos srities – sukčiavimo stebėjimo centro, kuriame tiriamos sukčiavimo tendencijos – atveju. Nors duomenų mainų nėra, Europolui ir OLAF neleidžiama pasinaudoti šia informacija. Jos taip pat neturi prieigos prie VIES.

102

Nors ši praktika atitinka Reglamento nuostatas, tai sumažina Europolo ir OLAF gebėjimus išspręsti sukčiavimo PVM problemą identifikuojant organizuoto nusikalstamumo grupes, atsakingas už karuselinį sukčiavimą, ir sutrikdant jų veiklą, ir net jų gebėjimus įvertinti tikrąjį sukčiavimo PVM Bendrijos viduje poveikį.

103

Administravimo, teisminių ir teisėsauogos institucijų kompetencijų dubliavimas ir efektyvaus bendradarbiavimo ir duomenų mainų trūkumas nacionaliniu ir tarptautiniu lygmeniu trukdo kovoti su sukčiavimu PVM Bendrijos viduje. 2013 m. situacija tarp Europolo, Eurojusto ir OLAF buvo apibūdinta kaip painus tinklas, kuris prisideda prie koordinuoto atsako į sukčiavimą trūkumo⁵⁴.

EMPACT: gera iniciatyva, tačiau jos tvarumui kyla rizika

104

ES 2010 m. nustatė daugiametį kovos su organizuotu ir sunkių formų tarptautiniu nusikalstamumu ES politikos ciklą⁵⁵, kurio tikslas:

- a) veiksmingas valstybių narių teisės saugos įstaigų, ES institucijų, ES agentūrų ir kitų subjektų bendradarbiavimas; ir
- b) nuoseklūs ir patikimi operatyvūs veiksmai, skirti šalinti aktualiausias ES kylančias nusikalstamumo grėsmes.

105

Valstybių narių atstovai, remdamiesi Europolo parengtu grėsmių įvertinimu⁵⁶, nustatė devynias prioritėtines sritis, įskaitant sukčiavimą akcizų srityje ir karuselinį sukčiavimą Bendrijos viduje. Taryba parengė kiekvienai prioritėtinei sričiai skirtą daugiametį strateginį planą, apimantį 2014–2017 m. Plano tikslas – sutrikdyti organizuoto nusikalstamumo grupių ir specialistų, susijusių su akcizų ir karuselinio sukčiavimu, gebėjimus.

106

2014–2017 m. plane buvo paminėta dešimt galimo pažeidžiamumo problemų. Be to, kad jame buvo akcentuotas aukštas organizuoto nusikalstamumo grupių profesinės patirties ir lankstumo lygis, jame buvo nurodytas sisteminio bendradarbiavimo tarp teisėsauogos ir mokesčių institucijų trūkumas nacionaliniu ir ES lygmeniu. Jame taip pat buvo paminėtos teisinės kliūtys, užkertančios kelią informacijos mainams tarp Europolo ir valstybių narių, kurios yra atstovaujamos „Eurofisc“.

54 Lordų Rūmai, Europos Sąjungos komiteto 12-asis 2012–2013 m. sesijos pranešimas „Kova su ES finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu“.

55 Tarybos išvadų dėl kovos su organizuotu ir sunkių formų tarptautiniu nusikalstamumu ES politikos ciklo sukūrimo ir įgyvendinimo projektas, dok. 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94.

56 2013 m. atliktas sunkių formų ir organizuoto nusikalstamumo grėsmės įvertinimas (SOCTA).

107

Plane buvo pateikti šeši strateginiai tikslai. Vienas šių tikslų susijęs su turimų žinių apskaitimu ES lygmeniu dėl didžiausių grėsmę keliančių organizuoto nusikalstamumo grupių. Šie veiksmai dubliuojasi su informacija, kuria per „Eurofisc“ VS 1 dalijamasi dėl rizikingų bendrovių. Be to, Administracinio bendradarbiavimo nuolatinio komiteto (SCAC) posėdyje kai kurios valstybės narės paprieštaravo, kad teisėsaugos institucijos naudotųsi visu „Fiscalis“ projekto grupės Nr. 82 parengtu Gerosios praktikos vadovu siekdamas išspręsti sukčiavimo PVM Bendrijos viduje problemą, kadangi dauguma skyrių būtų aktualūs mokesčių administracijoms, o ne teisėsaugos institucijoms.

108

Siekiant įvertinti kiekvieno tikslo pasiekimą, kai kurie operatyvinių veiksmų planai buvo parengti remiantis Europos kovos su nusikalstamumo grėsmėmis tarpdisciplinine platforma (EMPACT). Valstybės narės iš savo nacionalinių biudžetų turėjo finansuoti 2014 m. operatyvinių veiksmų plano veiklą. 2014 m. operatyvinių veiksmų plano pažangos ataskaitos rodo, kad 2 iš 11 operatyvinių veiksmų nebuvo užbaigti ir dėl finansavimo trūkumo buvo nukelti į 2015 m. Dėl šio finansavimo trūkumo kyla rizika EMPACT tikslų pasiekimui ir operatyvinių veiksmų plano tvarumui.

109

2015 m. Komisija Europolui paskyrė septynis milijonus eurų, kad šis 2015 ir 2016 m. finansuotų operatyvinius veiksmus. Tačiau atsižvelgiant į tai, kad šis paketas apima septynias prioritetingas sritis, neaišku, ar jis užtikrins su karuselinio sukčiavimo prioritetinga sritimi susijusio EMPACT finansinį tvarumą.

Valstybės narės nesutinka su pasiūlymais įtraukti PVM į Direktyvos dėl finansinių interesų apsaugos ir Europos prokuratūros reglamento taikymo sritį

110

2011 m. kovo mėn. visų valstybių narių ekspertai Eurojusto surengtame posėdyje paragino užtikrinti efektyvesnį administravimo, teisminių ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimą nacionaliniu ir tarptautiniu lygmeniu⁵⁷. Jos rekomendavo parengti išskirtinės jurisdikcijos už sukčiavimą PVM Bendrijos viduje taisyklės arba Europos prokuratūrai (EPPO) pavesti tokių nusikaltimų tyrimą ir patraukimą baudžiamojon atsakomybėn.

111

Tačiau dauguma valstybių narių nepriitaria Komisijos pasiūlymui įtraukti PVM į Direktyvos dėl kovos su sukčiavimu (PIF direktyvos)⁵⁸ ar į Europos prokuratūros steigiamojo reglamento taikymo sritį. Be to, antrinės teisės aktai PVM srityje nesuteikė OLAF tyrimo įgaliojimų. PVM neįtraukimas į šių pasiūlymų taikymo sritį būtų didelis žingsnis atgal, kadangi, kaip Europos Teisingumo Teismas (2015 m. rugsėjo 8 d. byloje C-105/14 *Taricco*) neseniai yra priminęs, sukčiavimas PVM yra nagrinėjamas taikant dabartinę teisinę sistemą, būtent PIF konvenciją⁵⁹, kurią turėtų pakeisti PIF direktyva.

- 57 Eurojustas 2011 m. kovo mėn. surengė strateginį posėdį dėl sukčiavimo PVM., plg. 2011 m. birželio 17 d. ES Tarybos dokumentą 11570/11.
- 58 COM(2012) 363 *final*, 2012 m. liepos 11 d., Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl baudžiamosios teisės priemonių kovai su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu pasiūlymas.
- 59 1995 m. liepos 26 d. Konvencija dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos ir jos du protokolai (1997 m. birželio 19 d. ir 1996 m. rugsėjo 27 d. Tarybos aktai).

112

Audito metu buvo nagrinėjamas klausimas, ar ES veiksmingai kovoja su PVM srities sukčiavimu Bendrijos viduje. Didžioji valstybių narių, kurios yra pagrindinės PVM įplaukų gavėjos, išreiškė savo pasitenkinimą tuo, kaip buvo įdiegta dabartinė sistema; jos vertina tarpusavio bendradarbiavimo privalumus. Tačiau valstybės narės nurodė tas sistemos sritis, kuriose būtini tolesni patobulinimai. Be to, audito metu buvo nustatyti svarbūs trūkumai, kurie rodo, kad sistema yra nepakankamai veiksminga. Šiuos trūkumus būtina šalinti. Komisija buvo anksčiau pasiūliusi kelias teisėkūros priemones, leidžiančias valstybėms narėms pagerinti informacijos mainų tarp jų mokesčių institucijų sistemą siekiant kovoti su sukčiavimu PVM Bendrijos viduje⁶⁰, tačiau valstybės narės dar nėra jų visų patvirtinusios. Todėl būtina priimti naujas teisėkūros ir kitas iniciatyvas, kaip siūloma toliau pateiktose rekomendacijose:

Sistemos veiksmingumo vertinimas

113

Palyginamų duomenų ir tinkamų svarbių rodiklių, kuriais būtų vertinami valstybių narių veiklos rezultatai, stygius neigiamai veikia ES sistemos veiksmingumą siekiant išspręsti sukčiavimo PVM Bendrijos viduje problemą (žr. 19–25 dalis).

1 rekomendacija

Komisija turėtų inicijuoti koordinuotas valstybių narių pastangas siekiant nustatyti bendrą sukčiavimo PVM Bendrijos viduje masto įvertinimo sistemą, kuri leistų valstybėms narėms įvertinti savo veiklos rezultatus, susijusius su sukčiavimu PVM Bendrijos viduje atvejų mažinimu, sukčiavimo aptikimo atvejų didinimu ir didesniu mokesčių susigrąžinimu, po to, kai sukčiavimo atvejis yra nustatomas. Ši sistema galėtų būti pagrįsta kai kuriose valstybėse narėse jau taikoma praktika.

Muitinės ir PVM duomenų kryžminės patikros yra nepaprastai svarbios

114

Auditas parodė, kad neįmanoma atlikti pagal 42 muitinės procedūrą importuojamų prekių ir PVM sumuojamųjų ataskaitų kryžminių patikrų, kadangi muitinės nesiunčia šių duomenų mokesčių institucijoms, o prekybininkai nėra įpareigoti atskirai PVM sumuojamose ataskaitose atsiskaityti už prekių tiekimą Bendrijos viduje po to, kai jos yra importuojamos. Be to, ne visos valstybės narės keičiasi duomenimis apie riziką keliančias pagal 42 muitinės procedūrą ir naudojantis 3-a „Eurofisc“ veiklos sritimi importuojamas prekes. (žr. 76–85 dalis).

2 rekomendacija

Valstybių narių muitinės turėtų mokesčių institucijoms siųsti duomenis, susijusius su pagal 42 muitinės procedūrą importuojamomis prekėmis, ir įgyvendinti kitas mūsų 42 muitinės procedūros kontrolės modelio įgyvendinimo priemones (žr. **III priedą**).

60 Pavyzdžiui, 2004 m. liepos 20 d. Komisijos pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl tarpusavio administracinės pagalbos siekiant apsaugoti Bendrijos finansinius interesus nuo sukčiavimo ir kitokios neteisėtos veikos (pasiūlymas COM(2004) 509), kuris buvo iš dalies pakeistas pasiūlymu COM(2006) 473 final.

Išvados ir rekomendacijos

3 rekomendacija

Taryba turėtų siūlyti teisėkūros procedūra priimamų aktų dalinius pakeitimus, kurie leistų atlikti veiksmingas muitinių ir mokesčių duomenų kryžmines patikras.

„Eurofisc“ išankstinio perspėjimo sistema turėtų būti gerinama siekiant labiau orientuotis į didelę riziką keliančius prekybininkus

115

Valstybės narės mano, kad „Eurofisc“ yra efektyvi išankstinio perspėjimo sistema, tačiau skundėsi, kad informacijos mainai nėra pritaikyti vartotojui, duomenų mainai yra lėti ir ne visada tinkamai orientuoti. Audito, kuris buvo atliktas atrinktose valstybėse narėse, metu taip pat buvo nustatyta, kad duomenų tvarkymas ir prieiga prie informacijos buvo ilga ir sudėtinga procedūra ir kad buvo kliaujamasi „Excel“ skaičiuoklėmis, kurios yra platinamos valstybių narių ryšių palaikymo pareigūnams, todėl kyla rizika, kad bus perduota neišsami ar neteisinga informacija. Grįžtamoji informacija dažnai teikiama kilmės šaliai labai vėluojant (žr. 48–55 dalis).

4 rekomendacija

Komisija turėtų rekomenduoti valstybėms narėms:

- atlikti bendrą rizikos analizę, įskaitant socialinio tinklo analizę, siekiant užtikrinti, kad informacija, kuri keičiamasi per „Eurofisc“, būtų tinkamai orientuota į sukčiavimą;
- pagerinti šių informacijos mainų greitį ir dažnį;

- keičiantis šia informacija naudotis patikima ir vartotojui pritaikyta IT aplinka;
- nustatyti tinkamus rodiklius ir tikslus siekiant įvertinti skirtingų veiklos sričių veiksmingumą; ir
- dalyvauti visose „Eurofisc“ veiklos srityse.

Dabartinio teisinio pagrindo gerinimas

116

Taryba nepatvirtino Komisijos pasiūlymo dėl solidariosios atsakomybės tarpvalstybinės prekybos atvejais. Tai sumažina atgrasymą verstis veikla su nesąžiningais sukčiautojais. PVM direktyvos dėl sumuojamųjų ataskaitų teikimo laikotarpio įgyvendinimas valstybėse narėse yra nevienodas, tokiu būdu padidėja prekybininkams, veikiantiems daugiau nei vienoje valstybėje narėje, tenkanti administracinė našta (žr. 73–75 dalis).

5 rekomendacija

Taryba turėtų patvirtinti Komisijos pasiūlymą dėl bendrosios ir individualios atsakomybės.

6 rekomendacija

Komisija turėtų pasiūlyti iš dalies pakeisti PVM direktyvą siekiant užtikrinti, kad būtų dar labiau suderinti valstybių narių ataskaitų apie PVM teikimo reikalavimai dėl Bendrijos viduje teikiamų prekių ir paslaugų.

117

Remiantis įrodymais, vienoje ar keliuose valstybėse narėse įgyvendinus atvirkštinio apmokestinimo sistemą, sukčiautojai persikelia į tą valstybę narę, kurioje atvirkštinio apmokestinimo sistema netaikoma. (žr. 86–89 dalis).

7 rekomendacija

Komisija turėtų skatinti valstybes nares geriau koordinuoti savo atvirkštinio apmokestinimo politikas, kaip, pavyzdžiui, jau yra padaryta taikant apyvarntinių taršos leidimų prekybos sistemą.

Administracinio bendradarbiavimo susitarimų gerinimas

118

Komisija pasiūlė kelias teisėkūros priemones, leidžiančias valstybėms narėms nustatyti tinkamą informacijos mainų tarp jų mokesčių institucijų sistemą siekiant kovoti su sukčiavimu PVM Bendrijos viduje, tačiau jomis valstybės narės dar nedaug naudojasi, o kai kurios jų turi būti sustiprintos ar dar nuosekliau taikomos (žr. 26–47 ir 56–70 dalis).

8 rekomendacija

Komisija, vertindama administracinio bendradarbiavimo susitarimus, turėtų atlikti priežiūros vizitus į remiantis rizikos analize atrinktas valstybes nares. Vykdam šiuos priežiūros vizitus daugiausia dėmesio turėtų būti skiriama valstybių narių atsakymų į prašymus suteikti informaciją savalaikiškumui, VIES patikimumui, daugiašalių patikrų greičiui ir tolesniems veiksams, kurių imamasi atsižvelgiant į savo ankstesnėse ataskaitose dėl administracinio bendradarbiavimo nustatytus faktus.

9 rekomendacija

Valstybės narės, kurios to dar nėra padariusios, turėtų įgyvendinti dviejų pakopų PVM mokėtojų kodų (PVM mokėtojų kodai suteikiami prekybininkams, norintiems dalyvauti prekyboje Bendrijos viduje; jie skiriasi nuo PVM mokėtojų kodų šalies viduje) sistemą ir vykdyti Reglamento Nr. 904/2010 22 straipsnyje numatytas patikras, tuo pat metu prekybininkams teikiant nemokamas konsultacijas.

10 rekomendacija

Valstybės narės prekybininkams, susijusiems su sukčiavimo grandinėmis, turėtų siųsti oficialius įspėjimo laiškus, siekdamos palengvinti ES Teisingumo Teismo praktikos taikymą bylose *Kittel/Mecsek* ir atsisakyti jiems suteikti arba teisę atskaityti pirkimo mokesčius, arba teisę prekių tiekimui taikyti nulinį tarifą remiantis tuo, kad prekybininkas žinojo ar turėjo žinoti, kad jo operacijos buvo susijusios su mokesčių praradimu dėl sukčiavimo veiklos.

119

Valstybėms narėms reikia iš ES nepriklausančių šalių gaunamos informacijos, kad galėtų užtikrinti internetu verslo vartotojui teikiamoms e. prekybos paslaugoms ir tiekiamam nematerialiajam turtui taikomo PVM surinkimą. (žr. 90–92 dalis).

11 rekomendacija

Valstybės narės, siekdamos sustiprinti bendradarbiavimą su ES nepriklausančiomis šalimis ir užtikrinti verslo vartotojui teikiamoms e. prekybos paslaugoms ir jų tiekiamam nematerialiajam turtui taikomo PVM surinkimą, turėtų:

- a) įgalinti Komisiją derėtis dėl susitarimų dėl savitarpio pagalbos su šalimis, kuriose dauguma interneto paslaugų teikėjų yra įsisteigę, ir pasirašyti šiuos susitarimus; ir
- b) toms valstybėms narėms, kurios priklauso EBPO, pasirašyti ir įgyvendinti EBPO Konvenciją dėl savitarpio administracinės pagalbos mokesčių srityje siekiant su trečiosiomis šalimis apsikeisti informacija apie skaitmeninių paslaugų tiekėjus.

Bendradarbiavimo tarp administravimo, teisminių ir teisėsaugos institucijų gerinimas

120

Sukčiavimas PVM Bendrijos viduje yra dažnai siejamas su organizuoto nusikalstamumo struktūromis. Todėl būtina, kad būtų patvirtintas geresnis bendras daugiadalykis požiūris į sukčiavimo PVM Bendrijos viduje problemos sprendimą. Tačiau yra nemažai institucijų ir įstaigų, kurių kompetencija, susijusi su kova su sukčiavimu PVM Bendrijos viduje, dubliuojasi ir kurios dėl teisinių apribojimų visapusiškai nebendradarbiauja ir tarpusavyje neapsikeičia informacija (žr. 93–102 dalis).

12 rekomendacija

Komisija ir valstybės narės turėtų panaikinti teises kliūtis, užkertančias kelią administracinėms, teisminėms ir teisėsaugos institucijoms keistis informacija nacionaliniu ir ES lygmeniu. Visų pirma OLAF ir Europolas turėtų turėti prieigą prie VIES ir Eurofisc duomenų, o valstybės narės turėtų pasinaudoti jų pateikta žvalgybos informacija.

121

Vienas egzistuojančių daugiadalykio požiūrio ES lygmeniu elementų – valstybių narių remiantis EMPACT iniciatyva nustatyti ir Tarybos patvirtinti operatyvinių veiksmų planai, apimantys 2014 m.–2017 m laikotarpį. Tačiau dėl ES finansavimo trūkumo operatyvinių veiksmų planų patikimumui ir tvarumui kyla rizika (žr. 104–109 dalis).

13 rekomendacija

Komisija, skirdama pakankamai finansinių išteklių, turėtų užtikrinti pagal EMPACT iniciatyvą parengtų operatyvinių veiksmų planų tvarumą.

122

Sukčiavimas PVM gali būti nebaudžiamas dėl negatyvių jurisdikcijos kolizijų, jeigu į PIF direktyvos ir EPPO reglamento taikymo sritį PVM nėra įtrauktas (žr. 110–111 dalis). Sukčiavimas PVM taip pat gali būti nebaudžiamas dėl pernelyg trumpų senaties terminų, kaip pabrėžta Teisingumo Teismo 2015 m. rugsėjo 8 d. sprendime (byla C-105/14 *Taricco*). Kaip ES Teisingumo Teismas yra nustatęs, sukčiavimas PVM paveikia ES finansinius interesus.

14 rekomendacija

Europos Parlamentas ir Taryba turėtų:

- a) į siūlomos Direktyvos dėl baudžiamosios teisės priemonių kovai su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu (PIF direktyvos) ir Reglamento dėl Europos prokuratūros įsteigimo taikymo sritį įtraukti PVM; ir
- b) suteikti OLAF aiškią kompetenciją ir priemones tirti sukčiavimą PVM Bendrijos viduje.

Šią ataskaitą priėmė IV kolegija, vadovaujama Audito Rūmų nario Milan Martin CVIKL, 2015 m. gruodžio 15 d. Liuksemburge įvykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu



Pirmininkas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Audito metodas Komisijos lygmeniu

Mes atlikome auditą Komisijoje dviem etapais: parengiamuoju etapu ir auditų vietoje metu.

1. Parengiamuoju etapu mes Mokesčių ir muitų sąjungos GD ir OLAF atlikome informacijos rinkimo vizitus. Mes aptarėme audito metodiką (audito klausimus, kriterijus ir standartus), įskaitant valstybėse narėse taikomą audito metodiką ir gavome Komisijos grįžtamąją informaciją ir pasiūlymus. Mokesčių ir muitų sąjungos GD suteikė auditoriams prieigą prie pagrindinių su importuojamomis prekėmis susijusių duomenų bazių ir antrojo žiniatinklio priežiūros duomenų bazės. Mes aptarėme kiekvieno generalinio direktorato pagrindines funkcijas ir uždavinius kovojant su sukčiavimu PVM ir surinkome atitinkamus dokumentus.

Mes išnagrinėjome svarbią su veiklos rezultatais susijusią informaciją, kaip antai Mokesčių ir muitų sąjungos GD veiklos ataskaitą, pridėtą prie preliminarus 2013 m. biudžeto projekto, ir Mokesčių ir muitų sąjungos GD 2013 m. metinę veiklos ataskaitą kartu su ES kovos su sukčiavimu PVM strategijos įgyvendinimo būkle ir 2014 m. Komisijos ataskaitomis dėl administracinio bendradarbiavimo PVM srityje ir PVM surinkimo veiksmingumo.

Mes taip pat atlikome informacijos rinkimo vizitus į Europolą ir Eurojustą bei aplankėme „Eurofisc“ pirmininką; jų metu mes pristatėme auditą, aptarėme atitinkamas jų funkcijas, atsakomybę ir uždavinius kovojant su sukčiavimu PVM ir surinkome atitinkamus dokumentus ir informaciją.

Mes atlikome informacijos rinkimo vizitą į EBPO ir aptarėme su auditu susijusius klausimus, kaip antai PVM pajamų santykį, savitarpio pagalbą ir informacijos mainus mokesčių klausimais, dingusio prekybininko sukčiavimo schemą, daugiašales patikras, bendrus auditus, skaitmeniniu būdu teikiamų paslaugų ir nekilnojamojo turto apmokestinimą (e. prekyba). Mes išnagrinėjome naujausias PVM požiūriu svarbias EBPO ataskaitas ir gaires.

Mes su ES aukščiausiųjų audito institucijų PVM darbo grupės atstovais nagrinėjome ir aptarėme jų naujausią ir tebevykdomą su PVM susijusią audito veiklą.

2. Auditų vietoje metu mes pristatėme Komisijai valstybių narių apklausos rezultatus. Mes taip pat pristatėme Komisijai skirtą bendrą klausimyną. Šiame bendrajame klausimyne buvo nagrinėjami dabartiniai pokyčiai; jame buvo sukaupti įrodymai, susiję su Komisijos veikla administracinio bendradarbiavimo, tolesnių veiksmų atsižvelgiant į mūsų Specialiąją ataskaitą dėl 42 muitinės procedūros, atvirkštinio apmokestinimo, e. prekybos ir PVM surinkimo veiksmingumo, įskaitant valstybių narių ir Europos įstaigų administravimo, teisminių ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimą. Į šį bendrą klausimyną atsakė Biudžeto GD, Migracijos ir vidaus reikalų GD, Teisingumo ir vartotojų reikalų GD, OLAF bei Mokesčių ir muitų sąjungos GD.

Siekdami įvertinti administravimo, teisminių ir teisėsaugos institucijų bendradarbiavimą, mes kreipėmės į Tarybą ir išnagrinėjome jos pagrindinius dokumentus, susijusius su EMPACT, operatyvinių veiksmų planais ir 42 muitinės procedūra.

Mes antrąjį klausimyną išsiuntėme į Mokesčių ir muitų sąjungos generalinį direktoratą siekdami patikrinti, ar Komisija tinkamai prižiūri, kaip valstybės narės perkėlė į nacionalinę teisę įvairius PVM direktyvos, skirtos kovoti su sukčiavimu PVM, pakeitimus.

Mes su Mokesčių ir muitų sąjungos generaliniu direktoratu aptarėme metodiką, kuria Komisijos rangovas rėmėsi atliekant esamus tyrimus, kurių tikslas – įvertinti PVM nepriemoką. Mes taip pat siekdami įvertinti šią metodiką Mokesčių ir muitų sąjungos generaliniam direktoratui išsiuntėme trečiąjį klausimyną ir su šia tema susijusius aktualius klausimus pateikėme Italijos, Latvijos ir Jungtinės Karalystės mokesčių institucijoms.

OLAF mes surinkome audito įrodymus, susijusius su atitinkamais operatyvinių veiksmų planais ir su 42 muitinės procedūros tyrimais ir nepakankamu įvertinimu.

Aplankytose valstybėse narėse mes surengėme interviu su „Fiscalis“ ryšių palaikymo pareigūnais. Mes taip pat išnagrinėjome laikotarpio vidurio ir galutinės „Fiscalis 2013“ vertinimo ataskaitas kartu su „Fiscalis“ projekto grupių išdirbiais, susijusiais su kova su sukčiavimu PVM, ir aplankytose valstybėse narėse atlikome „Fiscalis“ finansuotų administravimo priemonių imties testus (žr. **II priedą**).

Audito metodas valstybių narių muitinių ir mokesčių institucijų lygmeniu

Mes taip pat valstybėse narėse atlikome auditą dviem etapais: parengiamuoju etapu ir auditų vietoje metu.

1. Parengiamajame etape mes išsiuntėme klausimyną visų 28 valstybių narių centriniams ryšių palaikymo pareigūnams, atsakingiems už administracinį bendradarbiavimą. Pasinaudoję šia apklausa mes sužinojome valstybių narių nuomones apie administracinio bendradarbiavimo kovos su sukčiavimu PVM, susijusio su sandoriais Bendrijos viduje, veiksmingumą.

Mes taip pat išnagrinėjome turimas „Eurofisc“ metines veiklos ataskaitas, administracinio bendradarbiavimo statistinius duomenis, „Eurofisc“ pranešimus apie sukčiavimą, O_MCTL pranešimus ir pagal 42 muitinės procedūrą importuojamas prekes.

2. Auditų vietoje metu mes aplookėme Vokietijos, Vengrijos, Italijos, Latvijos ir Jungtinės Karalystės mokesčių ir muitinės institucijas, surengėme interviu su centriniais ryšių palaikymo pareigūnais ir kitomis už VIES, „Fiscalis“ ir daugiašales patikras atsakingomis institucijomis naudojant klausimyną, skirtą surinkti įrodymus šiose srityse.

Kiekvienoje valstybėje narėje mes sudarėme VIES registracijų, administracinio bendradarbiavimo priemonių ir sandorių Bendrijos viduje imtį. Kiekvienoje valstybėje narėje iš viso buvo atrinkta 110 objektų remiantis šiuo požiūriu:

- a) siekdami patikrinti, ar VIES atitinka išsamumo, tikslumo ir savalaikiškumo reikalavimus, nustatytus Tarybos reglamento Nr. 904/2010 22 ir 23 straipsniuose, mes sudarėme dvi imtis:
 - i) atsitiktinę 2014 m. pirmoje pusėje valstybės narės išsiųstų (10) ir gautų (10) O_MCTL pranešimų imtį; ir
 - ii) atsitiktinę 2013 m. VIES naujai užregistruotų prekybininkų 10 rinkmenų imtį;
- b) siekdami patikrinti informacijos mainų pateikus prašymą veiksmingumą ir jų atitiktį 7–12 straipsniams, mes sudarėme atsitiktinę išsiųstų (10) ir gautų (10) SCAC prašymų imtį;
- c) siekdami patikrinti, kaip veiksmingai valstybės narės viena su kita bendradarbiauja ir kaip laikosi 29 ir 30 straipsnių, mes sudarėme penkių daugiašalių patikrų, kuriose aplookytos valstybės narės mokesčių institucijos ėmėsi iniciatyvos, ir penkių daugiašalių patikrų, kuriose aplookytos valstybės narės mokesčių institucijos dalyvavo paprašius kitoms valstybėms narėms, rizika pagrįstą imtį. Imtis buvo susijusi su 2013 metais ir jei minimalus imties dydis nebuvo pasiektas – su ankstesniais ir sekančiais metais;
- d) siekdami patikrinti „Eurofisc“ 1 VS veiksmingumą, mes sudarėme rizika pagrįstą 10-ies kiekvienos aplookytos valstybės narės 2013 m. išsiųstų ir gautų pranešimų apie sukčiavimą imtį; ir
- e) siekdami patikrinti, kaip muitinės ir mokesčių institucijos bendradarbiauja viena su kita ir kitomis valstybių narių institucijomis, pavyzdžiui, naudodamos, kai to reikia, „Eurofisc“ 3 VS ir tam, kad patikrintume VIES duomenų išsamumą, mes sudarėme pagal muitinės procedūrą 30 importuotų prekių rizika pagrįstą imtį – tai sudarė tolesnių veiksmų atsižvelgiant į mūsų ankstesnį 42 muitinės procedūros auditą dalį.

Galiausiai mes patikrinome turimas Vokietijos, Vengrijos ir Austrijos aukščiausiųjų audito institucijų atliktų „Eurofisc“ auditų ataskaitas.

Europos Audito Rūmų 42 muitinės procedūros kontrolės modelis

Šį kontrolės modelį Audito Rūmai patvirtino savo Specialiojoje ataskaitoje Nr. 13/2011.

1. 44 BAD langelyje privaloma nurodyti galiojantį importuotojo (arba jo fiskalinio agento) ir perdavimo atveju – kliento arba paties importuotojo PVM mokėtojo kodą paskirties valstybėje narėje. Prieš išleidžiant prekes į laisvą apyvartą, patikrinti šių PVM mokėtojo kodų galiojimą per VIES. Priešingu atveju PVM yra mokėtinas importavimo metu.
2. Numatomo gabenimo į paskirties valstybę narę įrodymas, pavyzdžiui, transportavimo dokumento numeris ir paskirties šalies kodas atitinkamai nurodomi bendrojo administravimo dokumento 44 langelyje ir 17 langelio a punkte. Kitu atveju muitinės deklaracija turėtų būti pataisyta.
3. Vėliau muitinė, naudodama nuosavas rizikos valdymo priemones, patikrina ar prekės, netrukus po importavimo, iš tikrųjų buvo išgabentos į paskirties valstybę narę, kaip buvo nurodyta BAD 17 langelio a punkte, ar į paskirties valstybę narę buvo nugabentos tos pačios importuotos prekės, ar prekių importuotojas ir jų tiekėjas yra tas pats asmuo, ir ar muitinis įvertinimas ir PVM apmokestinama suma yra teisingi. Jei pirmiau išvardytų reikalavimų nebuvo laikytasi, PVM yra susigrąžinamas atgaline data. Jei buvo nurodyta sumažinta apmokestinama suma, mokesčių institucijos reikalauja, kad prekybininkas ištaisytų atitinkamo prekių tiekimo ar perdavimo Bendrijos viduje duomenis sumuojamojoje ataskaitoje.
4. Automatinis keitimasis su šiuo importu susijusia informacija tarp importuojančios valstybės narės muitinės ir mokesčių institucijų.
5. Importo valstybės narės mokesčių institucijos per „Eurofisc“ trečią veiklos sritį kiek įmanoma greičiau paskirties valstybei narei praneša apie galimas riziką keliančias importuojamas prekes.
6. Mokesčių institucijos lygina iš muitinės gautą informaciją su importuotojo (ar jo fiskaliniu agentu) pateikta PVM sumuojamąja ataskaita, kad įsitikintų jos išsamumu ir tikslumu. Jei informacijoje nurodytos sumos yra mažesnės nei PVM apmokestinama importo vertė, mokesčio sukčiavimo rizikos valdymo sistema turėtų nuspręsti, ar reikalingas tolesnis šio skirtumo tyrimas, atsižvelgiant į šio atvejo sukeltus rizikos veiksnius.
7. Jei sumuojamoji ataskaita nėra pateikiama arba jeigu joje esanti informacija nėra išsami ir tiksli, paskirties valstybės narės mokesčių institucijos informuojamos taikant administracinio bendradarbiavimo nuostatas.
8. Paskirties valstybių narių mokesčių institucijos lygina iš kitų valstybių narių gautą informaciją su užsakovo (pirkėjo) ar, perdavimo atveju, paties importuotojo joms pateiktomis PVM deklaracijomis.

Santrauka

IV a)

Žr. Komisijos atsakymą į V dalies b punkto pastabas.

Komisija mano, kad valstybės narės (VN) yra atsakingos už atitinkamų Sąjungos teisės aktų įgyvendinimo patikrų išsamios tvarkos parengimą. Komisija bendra tvarka atkreipė valstybių narių dėmesį į tai, kaip yra svarbu veiksmingai vykdyti PVM surinkimo patikras.

V a)

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

Komisija pažymi, kad valstybės narės turi labai nedaug informacijos apie sukčiavimo PVM Bendrijos viduje mastą. Tik kelios šalys atlieka sukčiavimo Bendrijos viduje masto skaičiavimus; tačiau net ir šios šalys neskelbia, kokia metodika buvo naudota, ir skaičiavimai daugiausiai yra konfidencialūs.

Komisija ėmėsi konkrečių veiksmų skaičiavimams pagerinti:

- Komisijos tarnybos (Statistikos generalinis direktoratas (DG ESTAT) ir Mokesčių ir muitų sąjungos generalinis direktoratas (DG TAXUD) rengia Susitarimo memorandumą (SM), kad būtų geriau apibrėžtos būsimo bendradarbiavimo sritys siekiant išnagrinėti mokesčių atotrūkio skaičiavimo duomenis ir metodus, taip pat kitus mokesčių slėpimo ir vengimo rodiklius.
- Mokesčių atotrūkio mažinimo projekto grupė buvo įsteigta pagal programą „Fiscalis 2020“, siekiant kaupti žinias ir keistis informacija apie mokesčių atotrūkio apskaičiavimo metodiką. Joje taip pat svarstomi mokestinio sukčiavimo masto apskaičiavimo aspektai.

V b)

Komisija nepitaria šiai rekomendacijai.

Komisija numatė priimti teisės aktus, kuriais užtikrinama, kad Direktyvos 2006/112/EB 143 straipsnio 2 dalyje nurodyta informacija būtų pateikta muitinės deklaracijoje¹. Komisija mano, kad valstybės narės turi pakankamai informacijos, o kompetentingos valstybių narių institucijos – prieigą prie šių duomenų, kad galėtų atlikti veiksmingas kryžmines muitinės ir PVM duomenų patikras.

Tiek mokesčių, tiek muitų kompetentingoms institucijoms yra nustatytos aiškios tarpvalstybinio keitimosi informacija teisinės sistemos. Papildomos informacijos mainai tarp muitinės ir mokesčių institucijų pagal 42 muitinės procedūrą vykdomi „Eurofisc“ tinkle.

Valstybės narės atsako už Sąjungos teisės aktų įgyvendinimą ir teisiškai privalomų mokesčių surinkimą. Todėl Komisija nesutinka, kad reikia papildomų teisės aktų.

V c)

Komisija pritaria šiai rekomendacijai. Ji jau dalyvauja „Eurofisc“ veiklos sričių posėdžiuose ir toliau skatins valstybes nares gerinti tinklo veikimą ir didinti jo veiksmingumą.

V d)

Komisija nepitaria šiai rekomendacijai.

Žr. atsakymą į 7 rekomendaciją.

¹ Žr. 2012 m. rugpjūčio 20 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentą (ES) Nr. 756/2012, iš dalies keičiantį Reglamentą (EEB) Nr. 2454/93, išdėstantį Tarybos reglamento (EEB) Nr. 2913/92, nustatančio Bendrijos muitinės kodeksą, įgyvendinimo nuostatas (OL L 223, 2012 8 21, p. 8).

V e)

Komisija pritaria šiai rekomendacijai. Ji šias problemas jau nagrinėjo įvairiuose susirinkimuose pristatytose vertinimo ataskaitose, kuriose ji nuolat skatina ir ragina valstybes nares pateikti atsakymus laiku ir informacijos mainų sistemoje VIES teikti patikimesnius duomenis. Rengdama kitas ataskaitas, Komisija ketina atsižvelgti į Audito Rūmų rekomendacijas ir „Fiscalis“ projekto grupės rekomendacijas.

V f)

Komisija pritaria šiai rekomendacijai, jei ji skirta jos tarnyboms.

Žr. Komisijos atsakymą į 12 rekomendaciją.

Pastabos

19

Komisijos iniciatyva pagal programą „Fiscalis 2020“ buvo įsteigta Mokesčių atotrūkio mažinimo projekto grupė, siekiant kaupti žinias ir keistis informacija apie mokesčių atotrūkio apskaičiavimo metodiką. Joje taip pat svarstomi mokesčio sukčiavimo masto apskaičiavimo aspektai.

20

Valstybės narės turi labai nedaug informacijos apie sukčiavimo PVM Bendrijos viduje mastą. Tik kelios šalys atlieka sukčiavimo Bendrijos viduje masto skaičiavimus ir paprastai tokių duomenų viešai neskelbia, o taikoma metodika daugiausiai yra konfidenciali.

22

Tyrimuose taikyta metodika yra pagrįsta požiūriu „iš viršaus į apačią“, nes Komisija neturi prieigos prie jokių duomenų, kuriuos būtų galima naudoti skaičiavimams, pagrįstiems požiūriu „iš viršaus į apačią“. Požiūrio „iš viršaus į apačią“ trūkumas yra tai, kad rezultatų negalima išskirstyti pagal pramonės sektorius ar kitus kriterijus (pvz., sukčiavimą).

23

Komisija prašo pateikti metinius administracinio bendradarbiavimo naudos ir rezultatų duomenis, taikant statistinį modelį.

25

Kaip nurodyta pirmiau, Komisija ėmėsi konkrečių veiksmų skaičiavimams pagerinti:

- Komisijos tarnybos (DG ESTAT ir DG TAXUD) rengia Susitarimo memorandumą (SM), kad būtų geriau apibrėžtos būsimo bendradarbiavimo sritys, siekiant išnagrinėti mokesčių atotrūkio skaičiavimo duomenis ir metodus, taip pat kitus mokesčių slėpimo ir vengimo rodiklius.
- Mokesčių atotrūkio mažinimo projekto grupė buvo įsteigta pagal programą „Fiscalis 2020“, siekiant kaupti žinias ir keistis informacija apie mokesčių atotrūkio apskaičiavimo metodiką. Joje taip pat svarstomi mokesčio sukčiavimo masto apskaičiavimo aspektai.

30

Komisija mano, kad turi būti pasiekta pusiausvyra tarp atsakymų pateikimo laiku ir jų kokybės. Vis dėlto ji jau ėmėsi nagrinėti šią problemą su valstybėmis narėmis ir paragino dažniausiai vėlavusias valstybes nares aptarti, kaip būtų galima pagerinti padėtį.

43

Komisija neturi prieigos prie VIES sistemoje skelbiamų duomenų, kurie yra prieinami kitų valstybių narių kompetentingoms valdžios institucijoms, o tai riboja jos galimybes stebėti tokių priemonių pagerėjimą.

59

Kad galėtų įvertinti įdiegiamo ES administracinio bendradarbiavimo tvarką (tai bus reikalinga rengiant būsimo ataskaitas), Komisija svarsto tikslinių vizitų valstybėse narėse galimybę.

Bendras Komisijos atsakymas į 65 ir 66 dalių pastabas

Komisija mano, kad 2014 m. balandžio mėn. įdiegta nauja rezultatų vertinimo sistema kartu su naujos versijos „Fiscalis 2020“ programa turėtų padėti stebėti programą ir pagal ją įgyvendinamus veiksmus. Taigi, remiantis programos galiojimo laikotarpiu surinktais duomenimis, turėtų būti galima tiksliau įvertinti programos veiksmingumą.

Bendras Komisijos atsakymas į 78 ir 79 dalių pastabas

Komisija mano, kad valstybės narės (VN) yra atsakingos už atitinkamų Sąjungos teisės aktų įgyvendinimo patikrų išsamios tvarkos parengimą. Tai apima nacionalinių muitinių ir mokesčių institucijų bendradarbiavimo organizavimą. Komisija atkreips valstybių narių dėmesį į tai, kad yra labai svarbu, jog 44 muitinės deklaracijos langelyje deklarantai pateiktų išsamią ir teisingą informaciją.

81

Muitinė kontrolė yra vykdoma remiantis rizikos analize². Komisija atkreips valstybių narių dėmesį į tai, kaip yra svarbu tikrinti deklarantų muitinės deklaracijoje pateiktą informaciją.

² 1992 m. spalio 12 d. Tarybos reglamento (EEB) Nr. 2913/92, nustatančio Bendrijos muitinės kodeksą, 13 straipsnio 2 dalis.

83

Komisija pabrėžia, kad nepakankamas įvertinimas sukelia didelių problemų renkant muitus, tačiau dėl tokio nepakankamo įvertinimo importuojant prekes PVM galutinai prarandamas tik tada, jei importuotojas neturi visos teisės atskaityti pirkimo PVM. Kitais atvejais PVM yra tarpinis ir apskaičiuojamas pagal vėliau taikomą pardavimo kainą, t. y. nustatant mokėtiną PVM, importo metu nustatyta pirminė muitinė vertė nebėra svarbi. Komisija pripažįsta, kad prekės (pvz., tekstilė ir avalynė) gali būti nukreiptos į importuojančios valstybės narės juodąją rinką.

85

Komisija bendra tvarka atkreipė valstybių narių dėmesį į tai, kaip yra svarbu veiksmingai įgyvendinti Sąjungos teisės aktus, kad būtų surinktas PVM. Galimo reikalavimų nesilaikymo atvejai bus nagrinėjami atitinkamai.

90

Komisija yra tvirtai įsitikinusi, kad supaprastinta mokesčių registravimo ir mokėjimo sistema, konkrečiai, minimali vieno langelio principu veikianti sistema, yra būtina, siekiant užtikrinti tiekėjų nerezidentų apmokestinimą. Tokia sistema reiškia, kad iš pradžių gali būti vykdomos vieno langelio principu veikiančioje sistemoje neregistruotų arba tiesiogiai paskirties šalyje registruotų įmonių atitikties patikros.

Pirmieji 2015 m. pakeitimų rezultatai rodo, kad taikant minimalią vieno langelio principu veikiančią sistemą (ji veikia nuo 2015 m. sausio 1 d.), 2015 m. turėtų būti surinkta 3 mlrd. EUR; jie būtų gauti iš pardavimų, kurių vertė – 18 mlrd. EUR. Šiuo metu minimalioje vieno langelio principu veikiančioje sistemoje (MOSS) užregistruota daugiau kaip 11 000 įmonių (gali būti dar 100 000 mažesnių įmonių, kurioms taikoma nuostata, kad internetinės platformos ir (arba) muzikos įrašų ir (arba) filmų parduotuvės moka PVM kūrėjo ir (arba) menininko vardu).

92

Dar iki 2015 m. pakeitimų Komisija pradėjo intensyvią informavimo kampaniją. Apskaičiuota, kad 2015 m. pajamos, gautos iš trečiųjų šalių išaugo mažiausiai tris kartus, palyginti su ankstesniais metais (pvz., DE pranešė, kad tik 2015 m. pirmą ketvirtį ji iš ES nepriklausančiose šalyse veikiančių tiekėjų surinko 24,2 mln. EUR). Vis dėlto, Komisija pripažįsta, kad yra atitikties problemų, ir todėl įsteigė „Fiscalis“ projekto grupę (FPG 38), kuri šiuo metu baigia parengti ataskaitą su rekomendacijomis, kaip pagerinti kontrolę elektroninės prekybos srityje.

95

Komisija primena, kad ji pasiūlė įsteigti Europos prokuratūrą, kuriai būtų pavesta tirti ir patraukti baudžiamojan atsakomybėn už sukčiavimo veiksmus, darančius poveikį ES biudžetui. Siūlomas reglamentas dėl Europos prokuratūros įsteigimo šiuo metu svarstomas ES Taryboje.

99

Žr. Komisijos atsakymą į 78 dalies pastabas.

101

Komisija pritaria, kad Europolui ir OLAF turėtų būti suteikta prieiga prie VIES ir „Eurofisc“ duomenų, nes tai yra esminė priemonė, suteikianti galimybę abiem organizacijoms geriau vykdyti joms priskirtą užduotį padėti valstybėms narėms vykdyti tyrimus, o OLAF atveju – vykdyti sukčiavimo PVM Bendrijos viduje tyrimus.

Daugiamečiame strateginiame plane, susijusiame su ES kovos su nusikalstamumu prioritetu „MTIC (dingusio prekiautojo Bendrijos viduje sukčiavimo schema) / Sukčiavimas akcizo srityje“ konkrečiai nurodoma, kad „*sisteminio teisėsaugos institucijų ir mokesčių institucijų bendradarbiavimo nacionaliniu ir ES lygmeniu trūkumas*“ gali susilpninti sistemą ir sudaryti sąlygas MTIC.

103

OLAF atveju problema kyla dėl aiškios teisinės bazės ir priemonių nebuvimo, o ne dėl to, kad būtų blogai koordinuojama veikla su kitomis ES įstaigomis.

108

Ši problema buvo beveik išspręsta 2014 m. gruodžio mėn. Komisijos ir Europolo sudarytu įgaliojimų perdavimo susitarimu, pagal kurį EMPACT iniciatyvai skirtos dabar reikalingos sumos 2015 m. ir 2016 m. operatyvinių veiksmų planams įgyvendinti. Vėliau, po 2016 m. operatyvinių planų finansavimas taps viena iš teisės aktais numatytų Europolo užduočių ir, atitinkamai, įprasto biudžeto dalimi (su sąlyga, kad bus priimtas naujas reglamentas). Finansinė teisės akto pažyma, įskaitant šį jos aspektą, tebekeičiama.

109

Komisija, atsižvelgdama į aukštą lėšų įsisavinimo lygį 2015 m., planuoja numatytą 7 mln. EUR sumą padidinti dar 2 mln. EUR. Vėliau, po 2016 m. operatyvinių planų finansavimas taps viena iš teisės aktais numatytų Europolo užduočių ir, atitinkamai, įprasto biudžeto dalimi (su sąlyga, kad bus priimtas naujas reglamentas). Finansinė teisės akto pažyma, įskaitant šį jos aspektą, tebekeičiama.

Išvados ir rekomendacijos

112

Komisija nuolat aptaria su valstybėmis narėmis galimas naujas iniciatyvas, skirtas administracinio bendradarbiavimo ir kovos su PVM sukčiavimu veiksmingumui pagerinti. Ji remia valstybių narių iniciatyvas *Eurofisc* tinklo veiksmingumui pagerinti. Komisija dabar derasi dėl susitarimo su Norvegija, siekdama geresnio tikslinio bendradarbiavimo, o ateityje gali derėtis ir su kitomis šalimis, palaikančioms svarbius prekybos santykius su ES.

1 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai. Ji pažymi, kad valstybės narės turi labai nedaug informacijos apie sukčiavimo PVM Bendrijos viduje mastą. Tik kelios šalys atlieka sukčiavimo Bendrijos viduje masto skaičiavimus; net ir šios šalys neskelbia, kokia metodika buvo naudota, ir skaičiavimai daugiausiai yra konfidencialūs.

Tačiau Komisijos tarnybos (DG ESTAT ir DG TAXUD) rengia Susitarimo memorandumą (SM), kad būtų geriau apibrėžtos būsimo bendradarbiavimo sritys siekiant išnagrinėti mokesčių atotrūkio skaičiavimo duomenis ir metodus, taip pat kitus mokesčių slėpimo ir vengimo rodiklius.

Mokesčių atotrūkio mažinimo projekto grupė buvo įsteigta pagal programą „Fiscalis 2020“, siekiant kaupti žinias ir keistis informacija apie mokesčių atotrūkio apskaičiavimo metodiką. Joje taip pat svarstomi mokestinio sukčiavimo masto apskaičiavimo aspektai.

2 rekomendacija

Komisija pažymi, kad ši rekomendacija skirta atitinkamoms valstybėms narėms.

3 rekomendacija

Komisija nepitaria šiai rekomendacijai. Ji numatė priimti teisės aktus, kuriais užtikrinama, kad Direktyvos 2006/112/EB 143 straipsnio 2 dalyje nurodyta informacija būtų pateikta muitinės deklaracijoje³. Komisija mano, kad valstybės narės turi pakankamai informacijos, o kompetentingos valstybių narių institucijos – prieigą prie šių duomenų, kad galėtų atlikti veiksmingas kryžmines muitinės ir PVM duomenų patikras. Tačiau, kad šios nacionalinės kryžminės patikros būtų veiksmingos, jos turi būti suderintos su VIES kryžminėmis patikromis.

Tiek mokesčių, tiek muitų kompetentingoms institucijoms yra nustatytos aiškios tarpvalstybinio keitimosi informacija teisinės sistemos. Papildomos informacijos mainai tarp muitinės ir mokesčių institucijų pagal 42 muitinės procedūrą vykdomi „Eurofisc“ tinkle.

Valstybės narės atsako už Sąjungos teisės aktų įgyvendinimą ir teisiškai privalomų mokesčių surinkimą. Komisija bendra tvarka atkreipė valstybių narių dėmesį į tai, kaip yra svarbu veiksmingai vykdyti PVM surinkimo patikras.

3 Žr. 2012 m. rugpjūčio 20 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentą (ES) Nr. 756/2012, iš dalies keičiantį Reglamentą (EEB) Nr. 2454/93, išdėstantį Tarybos reglamento (EEB) Nr. 2913/92, nustatančio Bendrijos muitinės kodeksą, įgyvendinimo nuostatas (OL L 223, 2012 8 21, p. 8).

Tačiau Komisija dar kartą svarstys muitinės deklaracijų ir sumuojamųjų ataskaitų kryžminių patikrų klausimą, atsižvelgdama į rekomendacijas, kurias turi patekti „Fiscalis 2020“ projekto grupė.

4 rekomendacija a)

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

Ataskaitoje Komisija padarė išvadą, kad „Eurofisc“ tinklo bendra rizikos analizė ir veiksmingas grįžtamosios informacijos mechanizmas būtų tinkamas būdas patenkinti turimos tikslingesnės informacijos poreikį ir geriau pasinaudoti tinkle jau turima informacija. Taip tinklas galėtų sudaryti geresnes galimybes mokesčių administracijoms greitai reaguoti į tarpvalstybinio sukčiavimo PVM atvejus.

4 rekomendacija b)

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

4 rekomendacija c)

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

4 rekomendacija d)

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

4 rekomendacija e)

Komisija pritaria šiai rekomendacijai.

5 rekomendacija

Komisija pažymi, kad ši rekomendacija yra skirta Tarybai.

6 rekomendacija

Komisija nepitaria šiai rekomendacijai.

Kaip nurodyta 2016 m. Komisijos darbo programoje, įgyvendinant PVM veiksmų planą, kuris turi būti priimtas 2016 m., bus siekiama sukurti veiksmingą ir sukčiavimui atsparią PVM tvarką.

Tam taip pat reikės peržiūrėti ataskaitų, pavyzdžiui, apie ES vidaus prekybą, teikimo įsipareigojimus.

Kol dar nėra šios veiklos rezultatų, Komisija nenumato siūlyti su tuo susijusių PVM direktyvos pakeitimų.

7 rekomendacija

Komisija nepitaria šiai rekomendacijai.

Atvirkštinio apmokestinimo mechanizmas, kaip kovos su sukčiavimu priemonė, yra neprivalomas, ir daugiausiai orientuotas į konkrečias nacionalinio lygmens sukčiavimo problemas.

Tačiau Komisija žino, kad konkrečiuose sektoriuose taikant šį mechanizmą kyla problemų, ir ji ketina aptarti atvirkštinio apmokestinimo klausimą 2016 m. priimdama PVM veiksmų planą.

8 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai. Kad galėtų įvertinti įdiegiamo ES administracinio bendradarbiavimo tvarką (tai bus reikalinga rengiant būsimas ataskaitas), Komisija svarsto tikslinių vizitų valstybėse narėse galimybę.

9 rekomendacija

Komisija pažymi, kad ši rekomendacija yra skirta VN.

10 rekomendacija

Komisija pažymi, kad ši rekomendacija yra skirta VN.

11 rekomendacija

Komisija pažymi, kad ši rekomendacija yra skirta VN.

11 rekomendacija b)

Komisija mano, kad toks keitimasis informacija būtų geresnis ir užtikrintas taikant ES metodą ir sudarius ES ir trečiųjų šalių dvišalius susitarimus, kaip santykių su Norvegijos atveju.

12 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai, jei ji skirta jos tarnyboms. Ji taip pat pažymi, kad rekomendacija taip pat yra skirta valstybėms narėms, todėl teisėkūros institucija yra abipusiškai atsakinga.

Komisija įsipareigojo toliau dėti pastangas, kad būtų pašalintos likusios teisinės kliūtys, trukdančios institucijoms keistis informacija nacionaliniu ir ES lygiu.

121

Žr. Komisijos atsakymą į 109 dalies pastabas.

13 rekomendacija

Komisija pritaria šiai rekomendacijai ir ją jau įgyvendina. 2014 m. pabaigoje Komisija ir Europolas pasirašė įgaliojimų perdavimo susitarimą, pagal kurį EMPACT iniciatyvai skirtos dabar reikalingos sumos 2015 m. ir 2016 m. operatyvinių veiksmų planams įgyvendinti Vėliau, po 2016 m. operatyvinių planų finansavimas taps viena iš teisės aktais numatytų Europolo užduočių ir, atitinkamai, įprasto biudžeto dalimi (su sąlyga, kad bus priimtas naujas reglamentas). Finansinė teisės akto pažyma, įskaitant šį jos aspektą, tebekeičiama.

14 rekomendacija

Komisija pažymi, kad ši rekomendacija yra skirta Europos Parlamentui ir Tarybai.

KAIP ĮSIGYTI EUROPOS SĄJUNGOS LEIDINIŲ

Nemokamų leidinių galite įsigyti:

- vieną egzempliorių:
svetainėje *EU Bookshop* (<http://bookshop.europa.eu>);
- daugiau negu vieną egzempliorių / plakatą / žemėlapi:
Europos Sąjungos atstovybėse (http://ec.europa.eu/represent_lt.htm),
ES nepriklausančių šalių delegacijose (http://eeas.europa.eu/delegations/index_lt.htm),
susisiekę su tarnyba *Europe Direct* (http://europa.eu/europedirect/index_lt.htm)
arba paskambinę numeriu 00 800 6 7 8 9 10 11 (nemokamai visoje ES (*)).

(*) Informacija teikiama nemokamai, daugelis skambučių taip pat nemokami (nors kai kurie ryšio paslaugų teikėjai gali imti mokesį, taip pat gali reikėti mokėti, jeigu skambinsite taksofonu arba viešbučio telefonu).

Parduodamų leidinių galite įsigyti:

- svetainėje *EU Bookshop* (<http://bookshop.europa.eu>).

Kiekvienais metais Europos Sąjunga dėl organizuoto nusikalstamumo grupių veiklos praranda milijardus PVM pajamų. Kadangi iš vienos ES valstybės narės į kitą eksportuojamoms prekėms ir paslaugoms PVM netaikomas, nusikaltėliai gali paskirties valstybėje narėje apgaulės būdu išvengti PVM mokėjimo. Todėl susijusios šalys ir ES praranda pajamas. Šioje ataskaitoje nagrinėjama, kaip veiksmingai ES kovoja su PVM srities sukčiavimu Bendrijos viduje. Mes nustatėme trūkumų, kurie rodo, kad dabartinė sistema nėra pakankamai veiksminga. Šiuos trūkumus būtina šalinti. Reikia būti griežtiems ir imtis ryžtingesnių veiksmų.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Leidinių biuras