

Eiropas Savienības pieredze PVN krāpšanas apkarošanā

Valsts Administrācijas skola 29. un 30. septembrī rīkoja konferenci „Ēnu ekonomikas mazināšana: izaicinājumi un risinājumi”.

Par Eiropas Savienības pieredzi pievienotās vērtības nodokļa (PVN) krāpšanas apkarošanā konferencē ar prezentāciju piedalījās arī zvērinātu advokātu birojs Sorainen. Tā kā daudzu uzņēmumu juristiem un grāmatvežiem praksē nācies saskarties ar PVN krāpšanu un tās upuriem, ar konferencei gatavoto pētījumu iepazīstinām arī žurnāla lasītājus.

PVN izkrāpšana Eiropas Savienībā (ES) nav jauna parādība – karuseļu shēmu izmantošana, lai no valsts budžeta izkrāptu priekšnodokli, aizsākusiies jau tālajā 1954. gadā. Kopš tā laika ar mainīgām sekmēm ES valstu nodokļu dienesti cīnījušies pret šo nevēlamo parādību, meklējot arvien jaunus paņēmienus, kā shēmotājus atklāt pēc iespējas ātrāk un ierobežot to darbību. Tomēr arī krāpnieki neatpaliek radošumā un izgudro arvien jaunus veidus, kā īstenot savu darbību, pašiem paliekot neidentificējamiem un nenotveramiem. Latvija ir to valstu vidū, kur PVN krāpšana ir īpaši aktuāla, jo tā ir viens no fundamentāliem ēnu ekonomiku veidojošajiem elementiem. Izkrāptā PVN summa parasti tiek izmantota dažādu ēnu ekonomiku veinošu pasākumu nodrošināšanai, piemēram, lai izmaksātu *aplokšņu* algas darbiniekiem, sagādātu nereģistrētai tirdzniecībai paredzētus preču krājumus, kukuļošanai un citām nelegālām darbībām.

PVN izkrāpšanas apjoma novērtējums

Pirms uzsāk aktīvu cīņu par PVN iekasēšanu, ir jāsaprot, cik liels zaudējums valsts budžetā tiek nodarīts un kuras ir iekasēšanas vājākās vietas. Kā zināms, dažadas ēnu ekonomikas disciplīnas ir ārkārtīgi grūti novērtēt, jo oficiāli nekāda nelegālo darījumu statistika nav savācama un apstrādājama. Tādēļ ES katru gadu notiek t.s. PVN plaisas mērījums. Jāpiebilst, ka katrā dalībvalstī plaisas aprēķinu metode var būt atšķirīga atkarībā no valstī apkopotajiem un pieejamajiem datiem, un attiecīgi iznākumu precizitāte var atšķirties, tomēr tos var uzskatīt par pietiekami reprezentabliem, lai saprastu kopejo tendenci.

Vienkāršāk sakot, PVN plaisa ir starpība starp to PVN apjomu, kas konkrētajā dalībvalstī būtu jāiekasē un kas faktiski tiek iekasēts.

Pēc Eiropas Komisijas (EK) veiktajiem pētījumiem, galvenie PVN plaisas rāšanās iemesli ir:

- PVN izkrāpšana un izvairīšanās no nodokļiem – EK pētījumi liecina, ka vidēji vismaz 36% no PVN plaisas vērtības veido tieši PVN krāpšana;
- uzņēmumu maksātnespējas un bankroti – šādās situācijās PVN netiek iekasēts, jo konkrētie nodokļu maksātāji nespēj segt savas saistības pret valsti;
- kļūdas nodokļu iekasēšanā;
- legālās nodokļu optimizācijas.

Bez sevišķām ilūzijām, nemot vērā pašreizējo situāciju Latvijas ekonomikā, ar lielu pārliecību varam apgalvot, ka Latvijā PVN izkrāpšanas īpatvars PVN plaisas sastāvā, visticamāk, ir ievērojamī augstāks nekā vidēji ES.

2016. gada septembrī EK publicēja PVN plaisas ES dalībvalstīs pētījuma rezultātus par 2014. gadu¹. Saskaņā ar šo pētījumu Latvijā PVN plaisa 2014. gadā pārsniedza 23%, kas nozīmē, ka valsts budžetā netika iekasēti 23% PVN ieņēmumu² jeb 547 miljoni eiro. Salīdzinājumam – vidējais rādītājs ES ir aptuveni 10%. Ar šādu rezultātu Latvija, neraugoties uz salīdzinoši mazu ekonomiku un lielu uzraugošo iestāžu un ierēđu skaitu, ierindojusies 8. vietā ES.

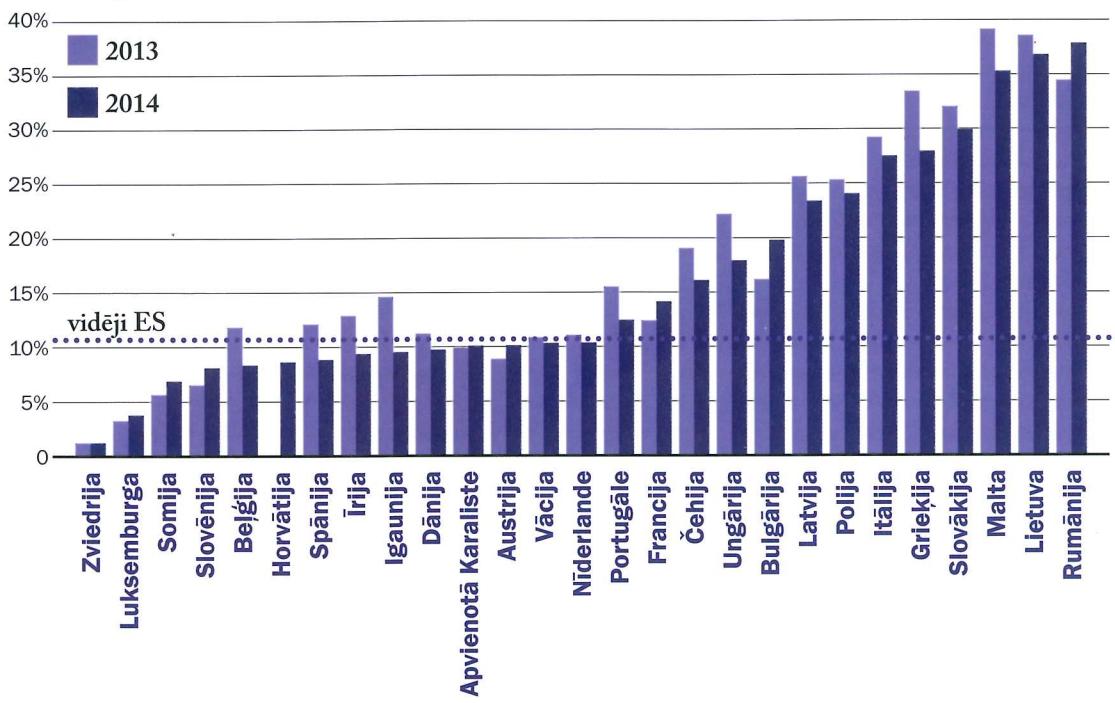
Ēnu ekonomikas apkarošanai veltītajā konference Valsts ieņēmumu dienesta (VID) pārstāvē precīzēja, ka, pārrēķinot PVN plaisu pēc savas metodikas, VID ir ieguvis mazāku procentuālo rādītāju, tomēr arī jāatzīst, ka vēl *joprojām caurmērā* no katrīem pieciem eiro, kas būtu jāiekasē valsts budžetā, viens eiro netiek iekasēts.



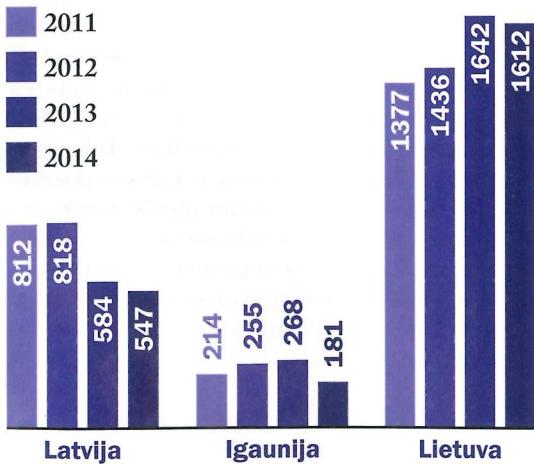
**Dace
Everte,**
zvērinātu
advokātu
biroja
Sorainen
vecākā
nodokļu
menedžere

**Sabīne
Vuškāne,**
zvērinātu
advokātu
biroja
Sorainen
vecākā
nodokļu
menedžere

PVN plaisas mērījumu rezultāts (procentos no PVN, kas būtu iekasējams) ES ir apkopots grafikā³.



Savukārt, salidzinot PVN plaisas rezultātus Baltijas valstīs, iegūstam šādu ainu⁴.



VID un Finanšu ministrijas pārstāvji masu medijos uzstājīgi atkārto, ka salidzināt Latvijas un Igaunijas nodokļu sistēmas un nodokļu administrāciju kopumā ir nekorekti. Tomēr attiecībā uz PVN šāds salidzinājums ir pilnīgi attaisnojams, jo visā ES PVN regulē direktīva 2006/112/EK, un PVN visās dalibvalstis ieviests, ievērojot vienus un tos pašus principus. Tādēļ Igaunijas rezultāts – divas līdz trīs reizes mazāka plaisa ar trīs līdz četras reizes mazāku nodokļu administrācijā nodarbināto ierēdņu skaitu – neizbēgami liek aizdomāties par Latvijas nodokļu administrēšanas efektivitāti. Protams, mums ir arī Lietuvas piemērs – no tā varam mācīties ja nu vienīgi to, ka vienmēr jau var būt arī vēl sliktāk.

NODOKĻU TIESĪBĀS

1 https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016_vat_gap_factsheet.pdf

2 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2909_en.htm

3 https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016_vat_gap_factsheet.pdf

4 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2909_en.htm
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-602_en.htm

► Cīņa ar PVN plaisu ES

Visā ES novērtētais neiekasētais PVN 2014. gadā sasniedzis 159,5 miljardus eiro. Tādēļ EK ir izstrādājis 20 soļu plānu, kā panākt PVN plaisas samazinājumu. Galvenie piedāvātie paņēmieni cīņā pret krāpšanu ir šādi:

- paplašināt automātisku nodokļu administrāciju piekļuvi datiem, kā arī dažādu institūciju sadarbību starp dalībvalstīm;
- apkarot krāpšanu e-komercijas nozarē;
- uzlabot sadarbību arī ar trešajam valstīm;
- rīkot savstarpējas stratēģiskas diskusijas dalībvalstu nodokļu dienestu vaditājiem;
- veicināt vienošanos par minimālo kvalitātes standartu nodokļu administrācijām. Šeit jāpaskaidro, ka tām dalībvalstīm, kas ES pievienojušās salīdzinoši nesen, ir krasī atšķirīga pieeja nodokļu administrēšanā, salīdzinot ar *vecajām* dalībvalstīm. Tādēļ, lai panāktu pilnīgu un korektu nodokļu iekasēšanu, ir nepieciešams nodrošināt noteiktu nodokļu administrēšanas pakalpojuma kvalitātes limeni visās dalībvalstīs;
- pieredzes un zināšanu apmaiņai paredzētu platformu izstrāde;
- jaunu iekasēšanas paņēmienu attīstīšana, dalībvalstu labākās prakses ieviešana citās valstīs, veltot īpašu uzmanību jauniem deklarēšanas un audita rīkiem;
- pētījums par soda naudas iespaidu uz nodokļu ieņēmumiem – šādi EK vēlas noskaidrot, vai, nosakot augstākas soda sankcijas par nepilnīgi samaksātiem nodokļiem, netiek panākts pretējs efekts, kad nodokļu maksātāji, konstatējot kļūdas, baidas no iespējamām sankcijām un izvēlas šīs kļūdas nelabot;
- sadarbība ar nodokļu maksātājiem – dialoga veidošana, kopēji projekti, efektīvāka nodokļu strīdu risināšana;
- sabiedrības izglītošana par nodokļu nomaksas svarīgumu.

Protams, šādi paņēmieni cīņā pret PVN krāpšanu šķiet vispārīgi un salīdzinoši neefektīvi. Tomēr tie sniedz dalībvalstīm norādes, kuros virzienos būtu jāiegulda papildu darbs un līdzekļi, lai krāpšanu samazinātu. Nēmot vērā iedzīvotāju – un tātad arī, iespējams, nodokļu nemaksātāju – mobilitāti visā ES, dalībvalstu nodokļu administrācijām ir jāattista savstarpējā sadarbība un pieredzes apmaiņa. Balstoties uz EK izstrādātājiem 20 soļiem, katra dalībvalsts varēs atrast sev piemērotākos paņēmienus krāpnieku identificēšanai un krāpšanas ierobežošanai.

Latvijas īstenotie paņēmieni pret PVN izkrāpšanu

1. Apgrieztā PVN maksāšana.

Latvijas nodokļu administrācija ir izstrādājusi nopietnu pasākumu kopumu PVN krāpnieku

izkaušanai. Kā pirmās un efektīvākās zāles pret PVN izkrāpšanu ir apgrieztās PVN maksāšanas kārtības ieviešana nozarēs, kurās PVN izkrāpšana notiek vislielākajos apjomos. Latvijā apgrieztā PVN maksāšanas kārtība ir ieviesta šādām nozarēm:

Preču un pakalpojumu grupas

- kokmateriālu piegāde un ar to saistīti pakalpojumi (tagad arī malka, šķelda, skaidas, koksnes atlikumi u.c. kurināmais) – no 01.07.1999., vēlāk papildināts;
- metāllūžņu piegāde un ar to saistīti pakalpojumi – no 01.10.2011.;
- būvniecības pakalpojumi (tikai bezskaidras naudas norēķini) – no 01.01.2012.;
- mobilo telefonu, planšetdatoru, klēpjulatoru un integrālās shēmas ieriču piegādes (tikai bezskaidras naudas norēķini) – no 01.04.2016.;
- graudu un tehnisko kultūru piegādes (kvieši, rudzi, mieži, auzas, kukurūza, griķi, tritikāle, sojas pupas, linsēklas, rapsa sēklas) – no 01.07.2016.;
- neapstrādāti dārgmetāli un to pusfabrikāti, neapstrādāti dārgmetālu sakausējumi un to pusfabrikāti, neapstrādāti dārgmetālu plaķētu metāli; dārgmetālu vai ar dārgmetālu plaķētu metālu lūžņi un atlūzas – no 01.01.2017.

Tomēr apgrieztā PVN maksāšanas kārtība nav vienīgais veids, kā apkarot krāpšanu. Turklat ES kontekstā tas tiek vērtēts kā atkāpe no PVN sistēmas pamatprincipiem, tādēļ netiek atbalstīta pārmērigi plaša apgrieztās PVN maksāšanas kārtības izmantošana. Protī, EK ieskatā, ieviešot apgrieztā PVN maksāšanas kārtību, visa PVN iekasēšana notiek pēdējā preču un pakalpojumu patēriņa stadijā, kas tādējādi rada dalībvalstīm papildu neiekasēšanas riskus un kroplo klasisko PVN sistēmu. Tādēļ apgrieztā PVN maksāšana būtu izmantojama, lai apturētu strauju PVN krāpšanas gadījumu pieaugumu kādās konkrētās nozarēs, bet pagaidām nav izmantojama kā vispārīga metode PVN iekasēšanas nodrošināšanai.

2. Atšifrējums gan iegādes, gan piegādes reķiniem, kuros darījumu summa pārsniedz 1 430 eiro.

Šis pienākums, lai arī radīja papildu administratīvo slogu nodokļu maksātājiem, tomēr izrādījās ļoti efektīvs, jo ļāva VID IT sistēmām, analizējot uzņēmumu deklarāciju datus, automātiski atklāt karuseļa krāpšanas shēmas, identificēt aizdomīgus darījumus. Vēlāk, iepazīstoties ar Latvijas pozitīvo pieredzi, arī citu valstu nodokļu administrācijas sāka pakāpeniski ieviest pienākumu deklarēt ne tikai iepirkumus, bet arī citiem uzņēmumiem pārdoto preču apjomus, nosakot savai ekonomiskajai situācijai piemērotus deklarēšanas sliekšņus.

3. Salīdzinoši augstas soda naudas un nokavējuma naudas.

4. Aktīva nodokļu maksātāju auditēšana.

5. Investīcijas IT risinājumos.

6. Valdes locekļu atbildība, kriminālatbildība – ja pierādīts nolūks veikt krāpšanu.
7. Automašīnu tirgus sakārtošana – VID un CSDD savstarpējā sadarbība, pastiprināta tirdzniecības uzņēmumu kontrole potenciāli ļaus apdurēt PVN izkrāpšanu šajā nozarē.
8. Šaubīgo rēķinu aplikācija – jauns riks, par kura efektivitāti pašlaik vēl ir pāragri spriest.

Citu dalībvalstu ieviestie risinājumi

Veiksmīga citu dalībvalstu pieredze liecina, ka dažkārt ir nepieciešams tikai paraudzīties uz situāciju ārpus ierastā rāmja, lai rastu patiesi efektīvus, inovatīvus risinājumus tik konservatīvā jomā kā nodokļu administrēšana. Ieskats, kā citās ES dalībvalstis cīnās ar PVN izkrāpšanu.

Austrija un Čehija

Lai radikāli izbeigtu PVN izkrāpšanu visās nozarēs, Austrija un Čehija ir vērsušas EK ar lūgumu atļaut ieviest apgriezto PVN maksāšanas kārtību visiem iekšzemes darījumiem, kuru vērtība pārsniedz 10 000 euro. Lai gan PVN eksperti ir skeptiski noskaņoti par šādu iespēju, pārrunas par šo priekšlikumu vēl turpinās.

Portugāle

Viens no populārākajiem veiksmes stāstiemiem ES. Tā ieviesa savstarpēji saistītu pasākumu kopumu, kas isā laikā rezultējās būtiskā PVN ieņēmumu pieaugumā jau drīz pēc izmaiņu ieviešanas:

- rēķinu loterija nodokļu maksātājiem – nodokļu maksātāji tiek aicināti deklarēt no piegādātājiem saņemtos čekus īpašā sistēmā, un šādi viņi kvalificējas dalībai loterijā, kurā ar noteiktu regularitāti tiek izlozēta vieglā automašīna;
- tiem čekiem, ko nodokļu maksātāji ir deklarējuši nodokļu iestādēm, PVN ir atskaitāms izdevums iedzīvotāju ienākuma nodokļa (IIN) aprēķināšanas vajadzībām (attiecas uz čekiem, kas saņemti no frizeriem, restorāniem, viesnīcām un autoservisiem);
- veiktas lielas investīcijas nodokļu administrācijas IT sistēmās un analitikā;
- nodokļu maksātājiem rēķinu izrakstīšanas programmatūra jāsertificē nodokļu administrācijā;
- visi nodokļu maksātāji deklarē visus izrakstītos rēķinus, nodokļu iestādes nodrošina ēertas datu eksportēšanas iespējas deklarāciju sastādišanai.

Portugāles nodokļu iestādes atzinušas, ka vislielākais panākums, neskaitot valsts budžeta ieņēmumu pieaugumu, ir tas, ka valsts iedzīvotāju uzticība nodokļu dienestiem ir būtiski pieaugusi, līdz ar to arī sabiedrības labprātīga iesaistīšanās cīņā par pilnīgu nodokļu iekāsēšanu ir lāvusi palielināt labprātīgi nomaksāto nodokļu apjomu.

Itālija

Itālijā tika konstatēti PVN krāpšanas gadījumi publiskajos iepirkumos, kur valsts un pašvaldību

iestādes, nebūdamas ar PVN apliekamas personas, apmaksāja piegādātāju rēķinus ar PVN, bet tie savukārt neiemaksāja šādi saņemto PVN valsts budžetā. Lai pret to cīnītos, tika noteikts, ka publiskajos iepirkumos iestādes ar piegādātājiem norēķinās tikai par preču vai pakalpojumu vērtību, bet PVN daļu iemaksā atsevišķā, tikai valstij pieejamā bankas kontā.

Ungārija

Ungārija vērsās EK, lai ieviestu apgriezto PVN maksāšanas kārtību atsevišķām nozarēm, kurās strauji pieauga krāpšanas gadījumu skaits, bet EK nedeva tam atļauju. Tādēļ Ungārijas nodokļu administrācija panāca samazinātās PVN likmes piemērošanu šīm precēm un pakalpojumiem, tādējādi padarot šīs nozares īpaši nepievilcīgas krāpniekiem.

Papildus tam tiek ieviesta sistēma, kad noteiktās nozarēs elektroniskie kases aparāti ir tiešsaistē savienoti ar nodokļu administrācijas datubāzēm, kas ļauj nepārtraukti sekot līdzi uzņēmumu apgrozījumam. Savukārt uz robežām ir izvietotas preču kustības kontrolei paredzētas foto un video sistēmas.

Lietuva

Kopš 2015. gada maija 1/10 daļai nodokļu maksātāju kopā ar PVN deklarāciju ir jāiesniedz visu izsniegto un saņemto rēķinu saraksti.

Rumānija

Ir ieviesta čeku loterija, kā arī no 2017. gada tiek plānota kases aparātu savienošana tiešsaistē ar nodokļu dienestiem.

Belgija

Ja tiek konstatēta PVN izkrāpšana, nodokļu dienesti var noteikt papildus maksājamos nodokļus par iepriekšējiem septiņiem gadiem. Soda nauda šādos gadījumos var sasniegt 200% no nenomaksātājiem nodokļiem, turklāt krāpniekus var sodit ar reālu brīvības atņemšanu.

Slovēnija

Nodokļu administrācijai pēc atbilstoša pieprasījuma saņemšanas ir jāsniedz ziņas pircējam par to, vai pārdevējs ir iesniedzis PVN deklarāciju, neraugoties uz personas datu aizsardzības noteiktajiem informācijas izpaušanas ierobežojumiem.

Apvienotā Karaliste

Lielbritānijas nodokļu administrācija jau pirms vairākiem gadiem ir publicējusi metodiskos materiālus nodokļu maksātājiem par to, kā neklūt par PVN izkrāpšanas upuriem. Tajā ir uzskaitītas tipiskākās krāpnieciska darījuma pazīmes, izskaidroti dažādi krāpšanas veidi. Iepazīstoties ar šo materiālu, nodokļu maksātāji var atpazīt darījuma partnera iespējamu negodprātību, piemēram, ja tiek piedāvāta neizskaidrojami zema preču vai pakalpojumu cena, partneris izvairās atklāt savu identitāti u.tml.

**NODOKĻU
TIESĪBĀS**

► Secinājumi

Šī pētījuma noslēgumā, apkopojot gan Latvijas, gan citu ES dalībvalstu pieredzi, gūtas šādas galvenās atziņas.

Citu dalībvalstu pieredze, izstrādājot nestandarta risinājumus nodokļu iekasēšanā, vedina domāt, ka arī Latvijā, cīnoties par valsts budžeta izpildi, vispirms būtu jānodrošina esošo nodokļu iekasēšana, pirms tiek ieviesti jauni nodokļi vai celtas esošo nodokļu likmes.

Vislielākos panākumus var gūt, nodokļu iekasēšanā iesaistot pašus nodokļu maksātājus. Piemēram, Latvijā apgrieztās PVN maksāšanas kārtības ieviešana elektro-nikai (mobilie telefoni, planšetdatori, portatīvie datori) notika, pateicoties nozares pārstāvju iniciatīvai. Bija nepieciešami tikai seši mēneši, lai iegūtu nepieciešamos saskaņojumus un veiktu grozījumus normatīvajos aktos, lai ieviestu apgrieztu maksāšanas kārtību. Tas savukārt ļauj valsts budžetā ietaupīt ievērojamus līdzekļus, kas vairs nav pieejami krāpniekiem. Arī Portugāles pieredze rāda, ka nodokļu maksātāju ieinteresētibai ir milzīga nozīme.

Apgrieztās PVN maksāšanas kārtības ieviešana dod tūlītēju efektu PVN krāpšanas apturešanā, tādēļ būtu ieteicams no tās neatteikties pavism.

Pētot citu valstu pieredzi, ir konstatējami risinājumi, kas būtu noderīgi arī Latvijā. Piemēram, ja restorānu un kafejnīcu kases sistēmas būtu tiešsaistē pakļautas VID kontrolei, diez vai būtu iespējams bēdīgi slavenais ēdināšanas uzņēmumu nodokļu skandāls, kurā VID atklāja deklarēto ieņēmumu samazinājumu, kas veikts, izmantojot nelikumīgi pārprogrammētus kases aparātus.

Latvijā nodokļu maksātāji pavada garas stundas, gatavojojot dažnedažādus pārskatus kontrolējošajām institūcijām – VID, Pārtikas un veterinārajam dienestam, Centrālajai statistikas pārvaldei un citām. Dažādos pārskatos iekļaujamā informācija nereti tiek dublēta, tomēr nodokļu administrācija kontroles vajadzībām lielu daļu datu nemaz aktīvi neizmanto. Sadarbojoties dažādām valsts iestādēm, būtu iespējams palielināt nodokļu administrēšanas efektivitāti un laikus atklāt iespējamus nodokļu pārkāpumus.

Liela nozīme ir arī tam, cik savlaicīgi VID konstatē iespējamās nelikumības. Jo ātrāk tas notiek, jo lielākas ir iespējas sodīt krāpšanas organizētāju, gan izslēdzot krāpniekus no PVN reģistra, gan vēršot pret viņiem krimināllietas. Tāpat VID un Finanšu ministrijai būtu jāspēj laikus reaģēt uz krāpšanas gadījumu skaita pieaugumu konkrētās nozarēs. Tas ļautu nosargāt valsts budžeta līdzekļus no krāpniekiem, kā arī būtiski paaugstinātu sabiedrības uzticēšanos nodokļu administrācijai.

Jāatgādina – lai arī valsts budžeta nodrošināšana neapšaubāmi ir prioritāte, tomēr nodokļu iestādēm strīdos ar nodokļu maksātājiem arī būtu jāievēro un jāpie-mēro tiesu praksē nostiprinātās atziņas – sodīt var tikai tos, kas apzināti un mērķtiecīgi ir iesaistījušies PVN izkrāpšanā. Savukārt, ja nodokļu maksātājs ir kļuvis par krāpnieku upuri, kaut arī ir izdarījis visu, ko no viņa saprātīgi varētu gaidīt, lai pārliecinātos par darījuma partnera uzticamību, tad tiesības uz PVN atskaitišanu nav ierobežojamas.

BJP