

Bruxelles, 23. siječnja 2019.
(OR. en)

5662/19

**Međuinstitucijski predmet:
2019/0007(NLE)**

**FISC 69
ECOFIN 58**

PRIJEDLOG

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	23. siječnja 2019.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2019) 10 final
Predmet:	Prijedlog PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA kojom se Poljskoj odobrava uvođenje posebne mjere odstupanja od članka 226. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2019) 10 final.

Priloženo: COM(2019) 10 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 23.1.2019.
COM(2019) 10 final

2019/0007 (NLE)

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

**kojom se Poljskoj odobrava uvođenje posebne mjere odstupanja od članka 226.
Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost**

OBRAZLOŽENJE

U skladu s člankom 395. stavkom 1. Direktive 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (dalje u tekstu „Direktiva o PDV-u”) Vijeće, djelujući jednoglasno na prijedlog Komisije, može bilo kojoj državi članici odobriti primjenu posebnih mjera odstupanja od odredaba te direktive kako bi se pojednostavnio postupak naplate PDV-a ili spriječili određeni oblici utaje ili izbjegavanja poreza.

Dopisom evidentiranim u Komisiji 15. svibnja 2018. Poljska je zatražila odobrenje za odstupanje od članka 226. Direktive o PDV-u u odnosu na zahtjev za izdavanje računa u pogledu poreza na dodanu vrijednost (PDV) i uvođenje mehanizma obveznog razdvojenog plaćanja za isporuke robe i usluga podložnih prijevarama koje općenito obuhvaćaju mehanizam prijenosa porezne obveze i solidarnu odgovornost u Poljskoj. U skladu s člankom 395. stavkom 2. Direktive o PDV-u Komisija je dopisom od 3. rujna 2018. obavijestila druge države članice o zahtjevu Poljske. Dopisom od 4. rujna 2018. Komisija je obavijestila Poljsku da ima sve informacije potrebne za razmatranje tog zahtjeva.

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Kako bi riješila problem prijevara u vezi s PDV-om, Poljska namjerava uvesti obvezni mehanizam razdvojenog plaćanja PDV-a za određene isporuke robe i usluga podložnih prijevari.

Mehanizam razdvojenog plaćanja alternativni je sustav naplate PDV-a. Prema uobičajenom postupku pri svakoj transakciji obveznik PDV-a naplaćuje oporezivi iznos i PDV (ako je primjenjiv) od svojeg klijenta (ili treće strane). Obveznik PDV-a zatim tu transakciju prijavljuje u svojim redovitim prijavama PDV-a. Ovisno o ishodu prijave PDV-a, porezni obveznik plaća PDV poreznim tijelima ili ga porezna tijela mogu vratiti. Ako je dužan platiti PDV, porezni obveznik ga plaća državi članici na utvrđenoj periodičnoj osnovi (mjesečno, tromjesečno itd.). Uporabom razdvojenog plaćanja uvodi se promjena u tom (uobičajenom) transakcijskom lancu jer je nužno razdvojiti plaćanje dospjelog iznosa PDV-a i dospjelog oporezivog iznosa. Ako je isporučitelj obuhvaćen odredbama o razdvojenom plaćanju, obavezan je uz redovni bankovni račun imati i zaseban blokirani račun za PDV. Potonji se može upotrebljavati samo za primanje PDV-a od klijenata i plaćanje PDV-a svojim dobavljačima. U tom će slučaju kupac dobavljaču platiti oporezivi iznos uobičajenim postupkom na račun redovnog bankovnog računa, a PDV za isporuku će morati platiti na dobavljačev blokirani bankovni račun za PDV.

Poljska navodi da je poduzela brojne mjere za borbu protiv prijevara (npr. uvođenje mehanizma prijenosa porezne obveze i solidarne odgovornosti kupca, uvođenje standardne dokumentacije o reviziji, stroža pravila za upis u registar obveznika PDV-a i objave poreznih obveznika, povećan broj revizija itd.), no te su mjere i dalje nedovoljne za isključivanje prijevara u vezi s PDV-om i povećavanje prihoda od PDV-a. Nedavna studija o jazu PDV-a u 28 država članica EU-a¹ ukazuje na jaz PDV-a od 25 % za Poljsku. Poljska smatra da će se primjenom obveznog mehanizma razdvojenog plaćanja ukloniti prijevare u vezi s PDV-om na njihovu začetku. S obzirom na to da je učinak modela razdvojenog plaćanja takav da iznos PDV-a uplaćen na zasebni račun PDV-a može upotrebljavati samo taj porezni obveznik i u ograničene svrhe, to jest za plaćanje PDV-a poreznoj upravi ili za plaćanje PDV-a za račune

¹ Studija i izvješća o jazu PDV-a u 28 država članica EU-a: završno izvješće za 2018.

primljene od dobavljača, time se u većoj mjeri osigurava da će porezna tijela primiti cijeli iznos PDV-a koji bi porezni obveznik trebao prenijeti na državnu riznicu.

Poljska je stoga 1. srpnja 2018. uvela dobrovoljni mehanizam razdvojenog plaćanja. Međutim, Poljska smatra da je u područjima koja su posebno izložena prijevarama u vezi s PDV-om i u kojima su prijave otkrivene već godinama, korisno proširiti djelovanje i uvesti obvezni mehanizam razdvojenog plaćanja. Ta područja obuhvaćaju sektore gospodarstva koji obuhvaćaju robu i proizvode poput čelika, metalnog otpada, elektronike, zlata i obojenih metala, goriva i plastičnih masa, općenito obuhvaćenih mehanizmom prijenosa porezne obveze i solidarnom odgovornošću u Poljskoj (Prilog Odluci sadržava popis sektora koji će se obuhvatiti mehanizmom razdvojenog plaćanja).

Model obveznog razdvojenog plaćanja primjenjivat će se na određene isporuke između poreznih obveznika (isporuke među poduzećima) i obuhvaćat će samo elektroničke bankovne transfere. Banka će djelovati kao posrednik za razdvajanje i obavljati aktivnosti u cilju prijenosa iznosa koji je kupac platio u odgovarajuće račune dobavljača, to jest iznos poreza na redoviti račun trgovca i iznos PDV-a na blokirani račun za PDV. Sredstva na blokiranom računu za PDV bit će u vlasništvu poreznog obveznika, ali njegova mogućnost raspolaganja sredstvima bit će u načelu ograničena na plaćanje PDV-a koji treba platiti poreznom tijelu ili plaćanje PDV-a za račune primljene od dobavljača.

Na temelju općih pravila koja se primjenjuju u Poljskoj, u slučaju viška pretporeza u odnosu na izlazni porez koji porezni obveznik u prijavi PDV-a navede kao iznos za povrat PDV-a, takav se povrat obično izvršava u roku od 60 dana na redovni račun poreznog obveznika. Kako bi se ublažili učinci modela razdvojenog plaćanja na novčane tokove trgovaca, Poljska predviđa brži postupak za povrat viška pretporeza. Na zahtjev poreznog obveznika povrat će se isplaćivati u roku od 25 dana. Nadalje, Poljska je u zahtjevu istaknula da će osiguravanje djelotvornih i pravodobno provedenih postupaka za povrat poreza biti prioritarno pitanje.

Stajalište je Poljske da troškovi upravljanja sustavom razdvojenog plaćanja ne bi trebali biti znatni i uglavnom će biti povezani s provedbom sustava, njegovim servisiranjem i vođenjem bankovnih računa. Porezni obveznici neće snositi troškove otvaranja računa za PDV i njegovo vođenje jer će banke osigurati račun za PDV bez naplaćivanja provizija i naknada.

Obvezni mehanizam razdvojenog plaćanja bit će ujedno primjenjiv na trgovce koji nemaju poslovni nastan u Poljskoj, koji će morati imati bankovni račun vođen u skladu s poljskim zakonom o bankama. U tom je pogledu Poljska potvrdila Komisiji da trgovci bez poslovnog nastana neće snositi nikakve dodatne troškove povezane s obvezom otvaranja bankovnog računa u Poljskoj jer će ti porezni obveznici moći besplatno otvoriti i držati bankovni račun u Poljskoj.

Radi neometanog funkcioniranja obveznog mehanizma razdvojenog plaćanja informacije o primjeni tog mehanizma morat će se prikazati na računu koji izdaje dobavljač. Članak 226. sadržava popis podataka koje račun treba sadržavati. Države članice nemaju diskrecijsko pravo uključiti dodatne podatke koje račun treba sadržavati. S obzirom na činjenicu da je za primjenu mehanizma razdvojenog plaćanja potreban dodatni unos na računu, Poljska je zatražila odstupanje od članka 226. Direktive o PDV-u.

Obveznim mehanizmom razdvojenog plaćanja, kako ga je predvidjela Poljska, uvest će se znatne promjene za porezne obveznike. Međutim, s obzirom na to da se sustav na dobrovoljnoj osnovi već primjenjuje od 1. srpnja 2018., porezni obveznici su imali priliku upoznati se s njime.

S obzirom na prethodno navedeno, Komisija smatra da obvezni mehanizam razdvojenog plaćanja za isporuke robe i usluga podložnih prijevare i navedenih u Prilogu, može dovesti do djelotvornih rezultata u borbi protiv poreznih prijevare. Stoga se predlaže da se to odstupanje odobri od 1. ožujka 2019. do 28. veljače 2022.

No imajući u vidu široko područje primjene odstupanja i da je odstupanje novost, važno je osigurati potrebno praćenje u okviru ovog odstupanja, a posebno o učinku mjere na razinu prijevare u vezi s PDV-om i njezinu učinku na porezne obveznike (u pogledu povrata PDV-a, administrativnog opterećenja, troškova za porezne obveznike itd.). Stoga se od Poljske traži da dostavi izvješće o učinku mjere osamnaest mjeseci nakon njezina stupanja na snagu.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u određenom području**

Odstupanje se može odobriti na temelju članka 395. Direktive o PDV-u kako bi se pojednostavio postupak naplate PDV-a ili spriječili određeni oblici utaje poreza ili izbjegavanja plaćanja poreza. Poljska je zatražila mjeru odstupanja radi borbe protiv izbjegavanja plaćanja poreza u sektorima u kojima su prijevare u vezi s PDV-om otkrivene već godinama. Odstupanje je u skladu s postojećim odredbama politike.

Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2017/784² Italiji je odobreno slično odstupanje za primjenu mehanizma razdvojenog plaćanja. U okviru talijanskog sustava razdvojenog plaćanja PDV se plaća na blokirani račun PDV-a pri poreznim tijelima. Područje primjene talijanskog izuzeća ograničeno je na isporuke javnim tijelima, subjektima koji su pod kontrolom javnih tijela i niz trgovačkih društava koja su uvrštena na burzu.

Rumunjska je također podnijela zahtjev za primjenu mehanizma razdvojenog plaćanja na isporuke koje obavljaju određeni porezni obveznici. Mehanizam razdvojenog plaćanja u Rumunjskoj izaziva ozbiljnu zabrinutost u pogledu njegove proporcionalnosti i usklađenosti s Ugovorom. Komisija se stoga nije složila s rumunjskim zahtjevom za odstupanje³.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Članak 395. Direktive o PDV-u.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

S obzirom na odredbu Direktive o PDV-u na kojoj se prijedlog temelji, ne primjenjuje se načelo supsidijarnosti.

- **Proporcionalnost**

Prijedlog je u skladu s načelom proporcionalnosti zbog sljedećih razloga:

Odluka se odnosi na odobrenje dano državi članici na njezin vlastiti zahtjev i ne predstavlja nikakvu obvezu.

Budući da je odstupanje vremenski ograničeno i ograničeno na određene isporuke, područje primjene usmjereno je na sektore u kojima postoje znatni problemi u pogledu poreznih

² Provedbena odluka Vijeća (EU) 2017/784 od 25. travnja 2017. kojom se Talijanskoj Republici odobrava primjena posebne mjere kojom se odstupa od članaka 206. i 226. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost i o stavljanju izvan snage Provedbene odluke (EU) 2015/1401, SL L 118, 6.5.2017., str. 17.

³ Komunikacija Komisije Vijeću u skladu s člankom 395. Direktive Vijeća 2006/112/EZ, COM(2018) 666 final

prijevara. Stoga je posebna mjera proporcionalna cilju koji se želi postići, a to je suzbiti porezne prijevare.

No imajući u vidu široko područje primjene odstupanja i da je odstupanje novost, od Poljske se traži da dostavi izvješće o učinku mjere na razinu prijevara u vezi s PDV-om i njezinu učinku na porezne obveznike (u pogledu povrata PDV-a, administrativnog opterećenja, troškova za porezne obveznike itd.) osamnaest mjeseci nakon stupanja mjere na snagu u Poljskoj.

- **Odabir instrumenta**

Predloženi instrument: provedbena odluka Vijeća.

U skladu s člankom 395. Direktive o PDV-u odstupanje od zajedničkih pravila o PDV-u moguće je samo uz odobrenje Vijeća koje odlučuje jednoglasno na prijedlog Komisije. Provedbena odluka Vijeća najprikladniji je instrument jer može biti upućena pojedinoj državi članici.

3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENE UČINAKA

- **Savjetovanja s dionicima**

Ovaj se prijedlog temelji na zahtjevu koji je podnijela Poljska i odnosi se samo na tu državu članicu.

- **Prikupljanje i primjena stručnih znanja**

Nije bilo potrebno obratiti se vanjskim stručnjacima.

- **Procjena učinka**

Prijedlogom provedbene odluke Vijeća Poljskoj se odobrava odstupanje od članka 226. Direktive o PDV-u i uvođenje obveznog mehanizma razdvojenog plaćanja PDV-a za određene isporuke robe i usluga.

Uvođenjem obveze plaćanja PDV-a na blokirani bankovni račun dobavljača za PDV, prijedlogom Provedbene odluke Vijeća nastoji se suzbiti porezna prijevare u obliku neplaćanja PDV-a od strane dobavljača robe i usluga koje podliježu prijevari. S obzirom da se iznos PDV-a uplaćen na zasebni račun PDV-a može upotrebljavati samo u ograničene svrhe, to jest za plaćanje PDV-a poreznoj upravi ili za plaćanje PDV-a za račune primljene od dobavljača, time se u većoj mjeri osigurava da će porezna tijela primiti cijeli iznos PDV-a koji bi porezni obveznik trebao prenijeti na državnu riznicu.

Porezni obveznik ne može raspolagati sredstvima na blokiranom računu za PDV, osim za plaćanje PDV-a poreznom tijelu ili plaćanje PDV-a za račune primljene od dobavljača, čime se utječe na novčani tok trgovaca. Kako bi se ublažio negativni učinak, u slučaju viška pretporeza u odnosu na izlazni porez koji priznaju porezna tijela, Poljska je predvidjela brži postupak povrata viška pretporeza. Na zahtjev poreznog obveznika povrat će se isplaćivati u roku od 25 dana, umjesto 60 dana u okviru uobičajenog postupka. Nadalje, Poljska je u zahtjevu istaknula da će osiguravanje djelotvornih i pravodobno provedenih povrata poreza biti prioritarno pitanje.

Trgovci koji nemaju poslovni nastan u Poljskoj također će biti obuhvaćeni obveznim mehanizmom razdvojenog plaćanja pri isporukama robe ili usluga koje podliježu obveznom razdvojenom plaćanju u Poljskoj. Ti će trgovci morati imati bankovni račun vođen u skladu s

poljskim zakonom o bankarstvu. U tom je pogledu Poljska potvrdila Komisiji da trgovci bez poslovnog nastana neće snositi nikakve dodatne troškove povezane s obvezom otvaranja bankovnog računa u Poljskoj jer će ti porezni obveznici moći besplatno otvoriti i držati bankovni račun u Poljskoj.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Mjera neće imati negativan učinak na vlastita sredstva Unije koja proizlaze iz PDV-a.

5. OSTALI DIJELOVI

Prijedlog sadržava klauzulu o vremenskom ograničenju valjanosti; utvrđen je automatski rok isteka.

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

**kojom se Poljskoj odobrava uvođenje posebne mjere odstupanja od članka 226.
Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost**

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Direktivu Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost⁴, a posebno njezin članak 395. stavak 1.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Dopisom evidentiranim u Komisiji 15. svibnja 2018. Poljska je zatražila odobrenje da odstupa od članka 226. Direktive 2006/112/EZ i da zahtijeva uključivanje posebne izjave da se porez na dodanu vrijednost (PDV) mora platiti na blokirani račun dobavljača za PDV-a na računima izdanima u odnosu na isporuke robe i usluga koje su podložne prijevarama i koje su općenito obuhvaćene mehanizmom prijenosa porezne obveze i solidarnom odgovornošću u Poljskoj. Poljska je zatražila odstupanje u razdoblju od tri godine, od 1. siječnja 2019. do 31. prosinca 2021.
- (2) U skladu s člankom 395. stavkom 2. drugim podstavkom Direktive 2006/112/EZ Komisija je zahtjev Poljske prosljedila ostalim državama članicama dopisima od 3. rujna 2018. Dopisom od 4. rujna 2018. Komisija je obavijestila Poljsku da ima sve informacije potrebne za razmatranje tog zahtjeva.
- (3) Iako je Poljska poduzela brojne mjere za borbu protiv prijevara (npr. uvođenje mehanizma prijenosa porezne obveze i solidarne odgovornosti kupca, uvođenje standardne dokumentacije o reviziji, stroža pravila za upis u registar obveznika PDV-a i objave poreznih obveznika, povećan broj revizija itd.), Poljska smatra da su te mjere i dalje nedovoljne za isključivanje prijevara u vezi s PDV-om.
- (4) Poljska smatra da će se primjenom mehanizma razdvojenog plaćanja ukloniti prijevare u vezi s PDV-om. S obzirom na to da se u okviru modela razdvojenog plaćanja iznos PDV-a uplaćen na zasebni račun PDV-a može upotrebljavati samo u ograničene svrhe, to jest za plaćanje PDV-a poreznoj upravi ili za plaćanje PDV-a za račune primljene od dobavljača, time se u većoj mjeri osigurava da će porezna tijela primiti cijeli iznos PDV-a koji bi porezni obveznik trebao prenijeti na državnu riznicu Poljske.
- (5) Poljska je 1. srpnja 2018. uvela dobrovoljni mehanizam razdvojenog plaćanja. Poljska smatra da bi u područjima koja su posebno izložena prijevarama u vezi s PDV-om trebalo uvesti obvezni mehanizam razdvojenog plaćanja. Ta su područja sektori gospodarstva koji obuhvaćaju robu i proizvode poput čelika, metalnog otpada, elektronike, zlata i obojenih metala, goriva i plastičnih masa, općenito obuhvaćenih mehanizmom prijenosa porezne obveze i solidarnom odgovornošću u Poljskoj.

⁴ SL 347, 11.12.2006., str. 1.

- (6) Model obveznog razdvojenog plaćanja primjenjivat će se na isporuke između poreznih obveznika i isporuke među poduzećima, robe i usluga navedenih u Prilogu i obuhvaćat će samo elektroničke bankovne transfere.
- (7) U slučaju viška pretporeza u odnosu na izlazni porez koji porezni obveznik u prijavi PDV-a navede kao iznos za povrat, takav se povrat obično izvršava u roku od 60 dana na redovni račun poreznog obveznika. Međutim, Poljska je izvijestila da će se za transakcije obuhvaćene obveznim modelom razdvojenog plaćanja, na zahtjev poreznog obveznika, povrat izvršavati u roku od 25 dana na blokirani račun PDV-a.
- (8) Porezni obveznici neće snositi troškove otvaranja bankovnog računa za PDV i njegovo vođenje jer će račun za PDV biti izuzet od provizija i naknada banke.
- (9) Obvezni mehanizam razdvojenog plaćanja bit će primjenjiv na sve trgovce, uključujući trgovce koji nemaju poslovni nastan u Poljskoj, koji će morati imati bankovni račun vođen u skladu s poljskim zakonom o bankama. U tom je pogledu Poljska potvrdila da trgovci neće snositi nikakve dodatne troškove povezane s obvezom otvaranja bankovnog računa u Poljskoj jer će ti porezni obveznici moći besplatno otvoriti i držati bankovni račun za plaćanja PDV-a u Poljskoj.
- (10) Obveznim mehanizmom razdvojenog plaćanja, kako ga je predvidjela Poljska, uvest će se znatne promjene za porezne obveznike. Međutim, s obzirom na to da se sustav na dobrovoljnoj osnovi već primjenjuje od 1. srpnja 2018., porezni obveznici imali su priliku upoznati se s njime.
- (11) Komisija smatra da obvezni mehanizam razdvojenog plaćanja za isporuke robe i usluga podložnih prijevarama može dovesti do konkretnih rezultata u borbi protiv poreznih prijevarama. Odstupanja se obično odobravaju za ograničeno razdoblje. Stoga bi odstupanje koje je zatražila Poljska trebalo odobriti od 1. ožujka 2019. do 28. veljače 2022.
- (12) Imajući u vidu široko područje primjene odstupanja i da je odstupanje novost, važno je osigurati potrebno praćenje u okviru ovog odstupanja, a posebno o učinku mjere na razinu prijevarama u vezi s PDV-om i na porezne obveznike (u pogledu povrata PDV-a, administrativnog opterećenja, troškova za porezne obveznike itd.). Poljska bi stoga trebala podnijeti izvješće o učinku mjere osamnaest mjeseci nakon stupanja na snagu nacionalne mjere u Poljskoj.
- (13) Odstupanje neće negativno utjecati na ukupni iznos prihoda od poreza naplaćenog u fazi konačne potrošnje niti na vlastita sredstva Unije od PDV-a,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Odstupajući od članka 226. Direktive 2006/112/EZ, Poljskoj se odobrava propisivanje posebnog zahtjeva da se PDV plaća na odvojen i blokiran bankovni račun dobavljača otvoren u Poljskoj u odnosu na isporuke, obavljene između poreznih obveznika, robe i usluga navedenih u Prilogu ovoj Odluci u slučajevima u kojima se plaćanja za isporuke obavljaju pomoću elektroničkih bankovnih transfera.

Članak 2.

Poljska obavješćuje Komisiju o nacionalnim mjerama iz članka 1.

U roku od 18 mjeseci nakon stupanja na snagu mjere iz članka 1. u Poljskoj, Poljska podnosi izvješće Komisiji o ukupnom učinku mjere na razinu prijevara u vezi s PDV-om i na predmetne porezne obveznike.

Članak 3.

Ova Odluka primjenjuje se od 1. ožujka 2019. do 28. veljače 2022.

Članak 4.

Ova je Odluka upućena Republici Poljskoj.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*