

Bruxelles, 9. veljače 2018.
(OR. en)

6044/18

**Međuinstitucijski predmet:
2018/0021 (NLE)**

**FISC 52
ECOFIN 95**

PRIJEDLOG

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	5. veljače 2018.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2018) 55 final
Predmet:	Prijedlog PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA kojom se Talijanskoj Republici odobrava uvođenje posebne mjere odstupanja od članaka 218. i 232. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2018) 55 final.

Priloženo: COM(2018) 55 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 5.2.2018.
COM(2018) 55 final

2018/0021 (NLE)

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

**kojom se Talijanskoj Republici odobrava uvođenje posebne mjere odstupanja od
članaka 218. i 232. 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 vrijednost¹ (dalje u tekstu „Direktiva o PDV-u”) Vijeće može na prijedlog Komisije jednoglasnom odlukom odobriti bilo kojoj državi članici uvođenje posebnih mjera za odstupanje od odredaba te Direktive, kako bi se pojednostavio postupak naplate PDV-a ili spriječili određeni oblici utaje poreza ili izbjegavanja plaćanja.

Dopisom evidentiranim pri Komisiji od 27. rujna 2017. Talijanska Republika zatražila je odobrenje za odstupanje od članaka 218. i 232. Direktive o PDV-u u svrhu uvođenja obveznog elektroničkog fakturiranja. Komisija je dopisom od 3. studenoga 2017. o zahtjevu Talijanske Republike obavijestila druge države članice, a dopisom od 6. studenoga 2017. Portugal u skladu s člankom 395. stavkom 2. Direktive o PDV-u. Komisija je dopisom od 7. studenoga 2017. obavijestila Talijansku Republiku da raspolaže svim informacijama potrebnima za razmatranje zahtjeva.

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Italija je podnijela zahtjev za odstupanje na temelju članka 395. Direktive o PDV-u kako bi joj se odobrila primjena obveznog elektroničkog fakturiranja za sve porezne obveznike s poslovnim nastanom na području Italije osim poreznih obveznika koji ostvaruju korist od izuzeća za mala poduzeća i kako bi se računi usmjerili u sustav *Sistema de interscambio* (dalje u tekstu „SdI”) kojim upravlja talijanska porezna uprava.

Italija tvrdi da obveza elektroničkog fakturiranja putem sustava SdI dopušta poreznoj upravi da u stvarnom vremenu dobije informacije s računa koje su trgovci izdali i primili. Na temelju toga porezna tijela mogu provoditi pravovremene i automatske provjere dosljednosti prijavljenog i plaćenog PDV-a.

Italija stoga smatra da bi uvođenje opće obveze elektroničkog fakturiranja omogućilo koristi u smislu borbe protiv prijevара i utaje poreza kao i u smislu pojednostavljenja prikupljanja poreza. Italija tvrdi da bi bolja porezna disciplina te povećana pravodobnost i djelotvornost kontrola u svrhu suzbijanja prijevара i utaje poreza dovele do stvarnih koristi. Također bi se potaknuo razvoj digitalizacije i pojednostavljenja uprave.

Prema informacijama koje je Italija dostavila, temelji za obvezno elektroničko fakturiranje postoje zahvaljujući postojećem dobrovoljnom sustavu i obveznom elektroničkom fakturiranju za isporuke tijelima javne vlasti, čime se olakšava prelazak na obvezno elektroničko fakturiranje i ograničava učinak mjere na porezne obveznike i potrošače.

Od 2014. porezni obveznici koji trguju s javnim tijelima u Italiji (20 % poreznih obveznika) obvezni su izdavati račune elektronički. Svi računi javne uprave usmjeravaju se u SdI i prosljeđuju glavnom računovodstvenom uredu radi kontrole rashoda te javnim tijelima. Od 2017. uveden je i neobvezan sustav elektroničkog prijenosa podataka ili elektroničkog fakturiranja između poduzeća (B2B). Taj sustav omogućava odabir tromjesečnog elektroničkog prijenosa podataka poreznim tijelima o svim računima izdanima u referentnom tromjesečju. Osim ovim periodičkim prijenosom podataka, dobavljači mogu poslati i primati elektroničke račune u sustavu SdI. Od srpnja 2016. porezna su tijela stavila na raspolaganje besplatnu internetsku aplikaciju za stvaranje, prenošenje i pohranjivanje elektroničkih računa. Stoga niz poduzeća već ima obvezu izdavati elektroničke račune dok su ostala poduzeća imala ili će imati priliku upoznati se s tim sustavom prije uvođenja mjere.

¹ SL L 347, 11.12.2006., str. 1.

S obzirom na široko područje primjene i novinu odstupanja, važno je osigurati potrebno praćenje toga odstupanja u okviru odstupanja, a osobito učinka mjere na borbu protiv prijevara u vezi s PDV-om i utaje PDV-a te njezinog učinka na porezne obveznike. Ako Italija želi produljiti mjeru odstupanja, potrebno je dostaviti izvješće o funkcioniranju mjere zajedno sa zahtjevom za produljenje. To izvješće trebalo bi sadržavati procjenu mjere u smislu djelotvornosti u borbi protiv prijevara u vezi s PDV-om i utaje PDV-a i u pojednostavljenju prikupljanja poreza. Izvješće bi trebalo uključivati i evaluaciju učinka mjere na porezne obveznike, posebno u odnosu na povećanje njihovih administrativnih opterećenja i troškove usklađivanja.

Predlaže se odobrenje odstupanja u trajanju od 1. srpnja 2018. do 31. prosinca 2021.

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

Člankom 218. Direktive o PDV-u papirnatim i elektroničkim računima pridaje se jednaka važnost propisivanjem da države članice prihvate dokumente ili poruke u papirnatom ili elektroničkom obliku kao račune. U skladu s člankom 232. Direktive o PDV-u uporaba elektroničkih računa podložna je pristanku primatelja. Kako je Italija predvidjela, obvezno elektroničko fakturiranje zaista bi odstupalo od te dvije odredbe.

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. Italija je zatražila mjeru odstupanja radi borbe protiv porezne prijevare i utaje poreza kao i radi pojednostavljenja prikupljanja poreza. Na temelju informacija koje je Italija dostavila, odstupanje je u skladu s postojećim odredbama politike.

Odstupanje u cilju obveznog elektroničkog fakturiranja bilo bi u skladu s Preporukom Vijeća o Nacionalnom programu reformi Italije za 2017.² u kojoj se preporuča da „*Italija poduzme mjere u 2017. i 2018. kako bi, između ostaloga, proširila obveznu uporabu elektroničkog fakturiranja i plaćanja*”.

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 iz sljedećih razloga.

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

Obvezno elektroničko fakturiranje uključivat će niz promjena za porezne obveznike. Međutim, Italija je predvidjela te promjene i pripremila temelje za njihovu provedbu. Porezni obveznici koji ostvaruju korist od izuzeća za mala i srednja poduzeća isključeni su iz te mjere. Odstupanje je ograničeno i vremenski te 18 mjeseci nakon njegovog stupanja na snagu treba pripremiti izvješće o funkcioniranju i djelotvornosti mjere.

² <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations-italy.pdf>

Stoga je posebna mjera proporcionalna cilju koji se želi postići, a to je suzbijanje utaje poreza i pojednostavljenje prikupljanja poreza.

- **Odabir instrumenta**

Predloženi instrument: provedbena odluka Vijeća.

Prema članku 395. Direktive o PDV-u odstupanje od zajedničkih pravila o PDV-u moguće je samo uz odobrenje Vijeća koje djeluje 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

- **Procjena učinka**

Italija je zatražila odobrenje za uvođenje obveznog elektroničkog fakturiranja za sve račune koje porezni obveznici s poslovnim nastanom na području Italije i koji ne ostvaruju korist od izuzeća za mala poduzeća izdaju drugim subjektima ili krajnjim korisnicima. Pojednostavljene račune, dokumente izdane na temelju članka 219. i račune povezane s izuzetim transakcijama trebalo bi obuhvatiti obveznim elektroničkim fakturiranjem. Porezni obveznici bez poslovnog nastana mogu odabrati slanje svojih računa putem sustava SdI. Taj način mogu odabrati i porezni obveznici na koje se ne primjenjuje obvezno elektroničko fakturiranje putem sustava SdI.

Obvezno elektroničko fakturiranje uključivat će promjene za porezne obveznike. Porezni obveznici imali bi dodatne troškove koji se odnose na uvođenje novog sustava izdavanja računa i njegovo djelovanje. Međutim, Italija je predvidjela učinak mjere na porezne obveznike jer sustav već postoji kao neobvezan od početka 2017. te su poduzeća imala ili će imati priliku upoznati se s njegovim radom. Italija tvrdi da će elektroničko ispostavljanje računa donijeti stvarne rezultate u borbi protiv poreznih prevara zbog veće sveobuhvatnosti, pravodobnosti i sljedivosti podataka. Slanje računa putem sustava SdI zaista će talijanskoj poreznoj upravi omogućiti pravovremeni i automatski pristup svim informacijama o računu koje su relevantne za porezne svrhe. Na temelju toga porezna tijela mogla bi provoditi pravovremene i automatske provjere dosljednosti prijavljenog i plaćenog PDV-a. Točnije, Italija navodi da je trenutačno potrebno 18 mjeseci da porezna uprava utvrdi postojanje nepostojećeg trgovca. Trenutačna dostupnost elektroničkih računa omogućila bi skraćivanje tog intervala na najviše tri mjeseca što bi dovelo do bržeg prekida lanca prevare.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Mjera neće imati negativan utjecaj na vlastita sredstva Unije od PDV-a.

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

kojom se Talijanskoj Republici odobrava uvođenje posebne mjere odstupanja od članaka 218. i 232. 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 vrijednost¹, a posebno njezin članak 395. stavak 1.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) Dopisom evidentiranim pri Komisiji 27. rujna 2017. Italija je zatražila odobrenje za odstupanje od članaka 218. i 232. Direktive 2006/112/EZ i za uvođenje obveznog elektroničkog fakturiranja za sve porezne obveznike s poslovnim nastanom na području Italije osim poreznih obveznika koji ostvaruju korist od izuzeća za mala poduzeća kako je navedeno u članku 282. Direktive 2006/112/EZ te za usmjeravanje računa u sustav *Sistema de interscambio* (dalje u tekstu „SdI”–) kojim upravlja talijanska porezna uprava.
- (2) U skladu s člankom 395. stavkom 2. Direktive 2006/112/EZ Komisija je dopisima od 3. i 6. studenoga 2017. obavijestila ostale države članice o zahtjevu Italije. Dopisom od 7. studenoga 2017. Komisija je obavijestila Italiju da ima sve informacije potrebne za razmatranje zahtjeva.
- (3) Italija tvrdi da uporaba obveznog elektroničkog fakturiranja pri čemu se računi podnose putem sustava SdI dopušta poreznoj upravi u Italiji da u stvarnom vremenu dobije informacije sadržane na računima koje su trgovci izdali i primili. Time bi porezna tijela mogla provoditi pravovremene i automatske provjere dosljednosti prijavljenog i plaćenog PDV-a.
- (4) Italija smatra da bi uvođenje opće obveze elektroničkog fakturiranja moglo biti korisno i u smislu borbe protiv prijevара i utaje poreza, jačanjem nastojanja u području digitalizacije, kao i u smislu pojednostavljenja prikupljanja poreza.
- (5) Italija tvrdi da već postoje temelji za uvođenje obveznog elektroničkog fakturiranja zahvaljujući neobveznoj uporabi postojećeg sustava SdI kojim bi se olakšao prijelaz na elektroničko fakturiranje te istovremeno ograničio učinak mjere na porezne obveznike.
- (6) S obzirom na široko područje primjene i novost odstupanja, važno je procijeniti učinak mjere na borbu protiv prijevара u vezi s PDV-om i utajom PDV-a te njezinog učinka na porezne obveznike. Ako Italija stoga smatra da je produljenje mjere nužno,

¹ SL L 347, 11.12.2006., str. 1.

Komisiji treba zajedno sa zahtjevom za produljenje podnijeti izvješće koje uključuje procjenu mjere u pogledu njezine djelotvornosti u borbi protiv prijevara u vezi s PDV-om i utaje PDV-a te pojednostavljenja prikupljanja poreza.

- (7) Ovo odstupanje ne bi trebalo utjecati na pravo potrošača da dobije papirnatu račun u slučaju transakcija unutar Zajednice.
- (8) Traženo odstupanje trebalo bi vremenski ograničiti kako bi se omogućila ocjena primjerenosti i učinkovitosti posebne mjere u kontekstu njezinih ciljeva.
- (9) Ova mjera odstupanja stoga je razmjerna ciljevima koji se nastoje ostvariti zbog svoje ograničenosti u vremenu i primjeni jer se ne primjenjuje na porezne obveznike koji ostvaruju korist od izuzeća za mala poduzeća iz članka 282. Direktive 2006/112/EZ. Osim toga, mjera odstupanja sa sobom ne nosi rizik od širenja prijevara u druge sektore ili druge države članice.
- (10) Odstupanje neće negativno utjecati na ukupni iznos prihoda od poreza ostvarenog u fazi konačne potrošnje i neće imati negativan utjecaj na vlastita sredstva Unije koja proizlaze iz PDV-a,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Odstupajući od članka 218. Direktive 2006/112/EZ, Italiji se odobrava da dokumente ili poruke prihvaća kao račune samo u elektroničkom obliku ako su ih izdali porezni obveznici s poslovnim nastanom na području Italije koji ne ostvaruju korist od izuzeća za mala poduzeća iz članka 282. Direktive 2006/112/EZ.

Članak 2.

Odstupajući od članka 232. Direktive 2006/112/EZ, Italiji se odobrava propisivanje da uporaba elektroničkih računa koje su izdali porezni obveznici s poslovnim nastanom na području Italije nije podložna pristanku primatelja, osim ako su te račune izdali porezni obveznici koji ostvaruju korist od izuzeća za mala poduzeća iz članka 282. Direktive 2006/112/EZ.

Članak 3.

Italija obavješćuje Komisiju o nacionalnim mjerama iz članaka 1. i 2.

Ako Italija smatra da je produljenje mjere iz članka 1. i 2. nužno, Komisiji podnosi izvješće u kojem se procjenjuje djelotvornost mjere u borbi protiv prijevara u vezi s PDV-om i utaje PDV-a te u pojednostavljenju prikupljanja poreza zajedno sa zahtjevom za produljenje. U izvješću se mora procijeniti i učinak mjere na porezne obveznike, posebno utjecaj na povećanje njihovih administrativnih opterećenja i troškova.

Članak 4.

Ova se Odluka primjenjuje od 1. srpnja 2018. do 31. prosinca 2021.

Članak 5.

Ova je Odluka upućena Talijanskoj Republici.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Vijeće
Predsjednik*