

Bruxelles, 7. travnja 2016.
(OR. en)

7687/16

FISC 46

NASLOVNICA

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	7. travnja 2016.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2016) 148 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU I EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU o akcijskom planu o PDV-u Put k jedinstvenom europskom području PDV-a - vrijeme je za donošenje odluka

Za delegacije se u privitku nalazi dokument COM(2016) 148 final.

Priloženo: COM(2016) 148 final

Bruxelles, 7.4.2016.
COM(2016) 148 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU I
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU**

o akcijskom planu o PDV-u

Put k jedinstvenom europskom području PDV-a - vrijeme je za donošenje odluka

Sadržaj

1	Uvod: argumenti za jedinstveno europsko područje PDV-a	3
2	Nedavne i trenutačne političke inicijative	4
2.1	Uklanjanje prepreka e-trgovini na jedinstvenom tržištu povezanih s PDV-om	5
2.2	Put ka paketu PDV-a za MSP-ove	6
3	Hitne mjere za smanjenje razlike između planiranog i prikupljenog PDV-a	6
3.1	Poboljšanje suradnje unutar EU-a i sa zemljama izvan EU-a	6
3.2	Put ka stvaranju djelotvornijih poreznih uprava	7
3.3	Povećanje opsega dobrovoljnog izvršenja poreznih obveza	8
3.4	Prikupljanje poreza	8
3.5	Privremeno odstupanje za države članice radi suzbijanja nacionalnih i strukturnih prijevара	8
4	Srednjoročna mjera za smanjenje razlike između planiranog i prikupljenog PDV-a: put ka stabilnom jedinstvenom europskom području PDV-a	9
5	Put ka suvremenijoj politici utvrđivanja stopa PDV-a	11
5.1	1. mogućnost: Proširenje i redovito preispitivanje popisa robe i usluga prihvatljivih za snižene stope	12
5.2	2. mogućnost: Ukidanje popisa	13
6	Zaključak	13
7	Vremenski okvir	14

1 UVOD: ARGUMENTI ZA JEDINSTVENO EUROPSKO PODRUČJE PDV-A

Ovim se akcijskim planom utvrđuje put ka stvaranju jedinstvenog europskog područja PDV-a¹. Područje PDV-a kojim se može poduprijeti produbljeno i pravednije jedinstveno tržište i pomoći pri poticanju zaposlenosti, rasta, ulaganja i konkurentnosti. Područje PDV-a prikladno za 21. stoljeće.

Zajednički sustav PDV-a temeljni je element europskog jedinstvenog tržišta. Uklanjanjem prepreka kojima se narušavalo tržišno natjecanje i sprečavalo slobodno kretanje robe, tim je sustavom olakšana trgovina unutar jedinstvenog tržišta. Riječ je o glavnom i rastućem izvoru prihoda u EU-u, kojim je 2014. prikupljen gotovo 1 bilijun EUR, što iznosi 7 % BDP-a EU-a². Jedno od vlastitih sredstava EU-a također se temelji na PDV-u. Budući da je riječ o porezu na potrošnju široke osnove, PDV je jedan od oblika oporezivanja kojim se najviše pogoduje rastu.

No sustav PDV-a nije uspio održati korak s izazovima današnjeg globalnog, digitalnog i mobilnog gospodarstva. Trenutačni sustav PDV-a, koji je trebao biti prijelazan, rascjepkan je, složen za sve veći broj poduzeća koja posluju prekogranično i osjetljiv na prijevare: domaće i prekogranične transakcije tretira se različito, a roba ili usluge unutar jedinstvenog tržišta mogu se kupiti bez plaćanja PDV-a.

Taj se sustav hitno treba reformirati, to jest:

- potrebno je pojednostavniti njegovu primjenu za poduzeća. Troškovi izvršenja poreznih obveza znatno su viši u trgovini na jedinstvenom tržištu nego u domaćoj trgovini³, a složenost ometa poduzeća, posebno ona mala i srednja (MSP-ovi)⁴;
- njime se mora suzbijati sve veći rizik od prijevara. Procjenjuje se da razlika između planiranog i prikupljenog PDV-a (eng. „VAT gap”) između očekivanih i stvarno prikupljenih prihoda godišnje iznosi 170 milijardi EUR⁵, a samo zbog prekograničnih prijevara godišnje se izgubi 50 milijardi EUR prihoda⁶;
- potrebno je povećati njegovu djelotvornost, posebno u pogledu iskorištavanja mogućnosti digitalne tehnologije i smanjenja troškova prikupljanja prihoda;
- on se mora temeljiti na većem povjerenju: povjerenju između poduzeća i poreznih uprava te među poreznim upravama EU-a.

Ukratko, PDV treba osuvremeniti i obnoviti. Postizanje ovog cilja neće biti lako. Pokazalo se da je teško reformirati postojeći sustav i potreba za donošenjem jednoglasnih odluka među

¹ Porez na dodanu vrijednost.

² 17,5 % nacionalnih poreznih prihoda, uključujući socijalne doprinose (Eurostat).

³ Ernst & Young, *Implementing the 'destination principle' to intra-EU B2B supplies of goods – Feasibility and economic evaluation study*, 2015.

⁴ Procjenjuje se da troškovi izvršenja poreznih obveza za poduzeća iznose od 2 do 8 % prikupljenog PDV-a (Institut za fiskalna istraživanja, *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system*, 2011.).

⁵ Razlika između očekivanih prihoda od PDV-a i PDV-a koji su nacionalna tijela stvarno prikupila. Razlika između planiranog i prikupljenog PDV-a omogućuje procjenu prihoda izgubljenih zbog prijevara, utaje, izbjegavanja poreza, stečajeva, platežne nesposobnosti i pogrešaka u proračunu (CASE, *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States*, 2015.).

⁶ Ernst & Young, 2015.:

svim državama članicama pri uvođenju bilo kakvih promjena predstavlja veliki izazov. Međutim, više se ne može nastaviti po starom. Naprotiv, pukim dodavanjem novih obveza i provjera radi suzbijanja prijevara još će se više povećati troškovi izvršenja poreznih obveza i pravna nesigurnost za sva poduzeća, uključujući ona pouzdana te dodatno ometati funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Postupno pojednostavljenje vjerojatno također neće uspjeti.

Sada je potrebno djelovati. Vrijeme je za uspostavu pravog jedinstvenog europskog područja PDV-a za jedinstveno tržište.

U tu svrhu Komisija namjerava predstaviti zakonodavni prijedlog za uvođenje konačnog sustava PDV-a⁷. Taj će se sustav zasnivati na dogovoru zakonodavaca EU-a da se sustav PDV-a temelji na načelu oporezivanja u zemlji odredišta robe. To znači da će se pravila oporezivanja prema kojima dobavljač robe prikuplja PDV od svojeg kupca proširiti na prekogranične transakcije. Samom tom promjenom trebalo bi se pridonijeti smanjenju prekograničnih prijevara povezanih s PDV-om za 40 milijardi EUR godišnje⁸.

Budući da je za pripremu i donošenje takve velike promjene u načinu funkcioniranja PDV-a potrebno neko vrijeme, Komisija će usporedo promicati niz drugih povezanih inicijativa koje bi trebale pomoći pri svladavanju izazova koje donosi sustav PDV-a. Neke od tih inicijativa već su najavljene i bit će upotunjene drugim mjerama kojima bi se trebalo pomoći riješiti pitanje prijevara.

Sadašnji se sustav teško hvata ukoštac i s uvođenjem inovativnih poslovnih modela te s tehnološkim napretkom u današnjem digitalnom okruženju. U različitim stopama PDV-a između fizičkih i digitalnih usluga i robe ne odražava se u potpunosti današnja stvarnost. Osim toga, države članice smatraju da ih se neopravdano ograničava u politici utvrđivanja poreznih stopa. Za uvođenje korjenitih promjena u smjeru načela odredišta, koje su započele posljednjih nekoliko godina, potrebno je razmotriti njihove šire posljedice za sustav PDV-a i pravila EU-a kojima se uređuju stope PDV-a.

Općenito gledano, ovim se akcijskim planom utvrđuju postupni koraci potrebni za stvaranje jedinstvenog europskog područja PDV-a. Njime se utvrđuju izravne i hitne mjere za smanjenje razlike između planiranog i prikupljenog PDV-a i prilagodbu sustava PDV-a digitalnom gospodarstvu i potrebama MSP-ova. Plan sadržava i jasne dugoročne smjernice o konačnom sustavu PDV-a i stopama PDV-a. Sada je potrebno donijeti odluke o svim tim pitanjima. Prije svega, potrebno je političko vodstvo za uklanjanje duboko ukorijenjenih prepreka ranijem napretku te za konačno donošenje reformi potrebnih za suzbijanje prijevara, uklanjanje administrativnih prepreka i smanjenje regulatornih troškova kako bi se pojednostavilo poslovanje europskih poduzeća.

2 NEDAVNE I TRENUTAČNE POLITIČKE INICIJATIVE

Komisija dosljedno zagovara reformu sustava PDV-a. Nedavno je, nakon široke i plodne javne rasprave pokrenute u prosincu 2010. objavom *Zelene knjige o budućnosti PDV-a*⁹, u

⁷ U okviru programa za prikladnost i učinkovitost propisa (REFIT).

⁸ Ernst & Young, 2015.

⁹ COM(2010) 695, Radni dokument službi Komisije SEC(2010) 1455, 1.12.2010.

prosincu 2011.¹⁰ predstavila svoje zaključke u *Komunikaciji o budućnosti PDV-a* i odredila prioritetne mjere za nadolazeće godine.

Tom prilikom Komisija je nakon dugogodišnjih neuspješnih pokušaja odustala od cilja provedbe konačnih propisa o PDV-u na temelju načela oporezivanja sve prekogranične isporuke robe u državi članici podrijetla pod istim uvjetima koji se primjenjuju na domaću trgovinu, uključujući stope PDV-a. Europski parlament¹¹ i Vijeće¹² sporazumjeli su se da se konačni sustav treba temeljiti na načelu oporezivanja u državi članici odredišta robe.

Inicijative koje su tada bile ostvarene obuhvaćale su:

- mehanizam brze reakcije za suzbijanje iznenadnih prijevara velikih razmjera povezanih s PDV-om¹³;
- provedbu novih pravila o mjestu isporuke, koje je u skladu s općim načelima postalo odredišno mjesto, za telekomunikacijske usluge, usluge emitiranja i elektroničke usluge krajnjim potrošačima uz jedinstvenu kontaktnu točku kojom se olakšava izvršenje poreznih obveza¹⁴;
- novi, transparentniji sustav upravljanja za sustav PDV-a u EU-u, u kojem se u većoj mjeri uključilo sve dionike¹⁵.

Nakon toga pokrenute su druge inicijative za uklanjanje prepreka razvoju digitalnih usluga i robe te MSP-ova na jedinstvenom tržištu, kao i za reviziju pravila o PDV-u javnom sektoru¹⁶.

2.1 Uklanjanje prepreka e-trgovini na jedinstvenom tržištu povezanih s PDV-om

Trenutačni sustav PDV-a za prekograničnu e-trgovinu složen je i skup, za države članice i za poduzeća. Procjenjuje se da prosječni godišnji troškovi isporučivanja robe u drugu državu članicu iznose 8 000 EUR¹⁷. Osim toga, poduzeća u EU-u u nepovoljnom su konkurentskom položaju jer dobavljači izvan EU-a u okviru izuzeća za uvoz malih pošiljaka mogu isporučivati robu bez plaćanja PDV-a potrošačima u EU-u (2015. uvezeno je gotovo 150 milijuna pošiljaka na koje nije plaćen PDV¹⁸). Pored toga, zbog složenosti sustava državama članicama teško je osigurati izvršenje poreznih obveza, tako da se gubici procjenjuju na oko 3 milijarde EUR godišnje¹⁹.

¹⁰ COM(2011) 851, 6.12.2011.

¹¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2011-0436>

¹² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/130257.pdf

¹³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/138239.pdf

¹⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/how_vat_works/telecom/index_en.htm#new_rules

¹⁵ Osnovani su stručna skupina za PDV i forum EU-a o PDV-u te su objavljena objašnjenja, kao i smjernice Odbora za PDV.

¹⁶ Na temelju posebnih pravila iz 1970-ih određene aktivnosti tijela javnog sektora ili aktivnosti za koje se smatralo da su u javnom interesu ne podliježu PDV-u. Od tada one su se sve više deregulirale ili se otvorile privatnom sektoru, zbog čega je porasla zabrinutost u pogledu narušavajućeg učinka tih pravila na tržišno natjecanje te njihove složenosti. Komisija je istražila moguća rješenja tih problema.

¹⁷ Privremeni brojčani podaci iz trenutačne studije Komisije o preprekama prekograničnoj e-trgovini povezanih s PDV-om.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

Kao što je najavljeno u svibnju 2015. u Strategiji jedinstvenog digitalnog tržišta²⁰, Komisija će do kraja 2016. predstaviti zakonodavni prijedlog osuvremenjivanja i pojednostavljivanja PDV-a za prekograničnu e-trgovinu, ponajprije za MSP-ove. To će uključivati:

- proširenje mehanizma jedinstvenog kontaktnog mjesta na internetsku prodaju materijalnih dobara u državama EU-a i izvan EU-a krajnjim potrošačima;
- uvođenje zajedničke mjere pojednostavljenja na razini EU-a (prag za PDV²¹) kako bi se pomoglo malim, tek osnovanim poduzećima koja se bave e-trgovinom;
- omogućivanje provjera u matičnoj zemlji, uključujući jedinstvenu reviziju prekograničnih poduzeća;
- uklanjanje izuzeća od plaćanja PDV-a na uvoz malih pošiljaka od dobavljača izvan EU-a.

2.2 Put ka paketu PDV-a za MSP-ove

Konkretnije, zbog složenosti i rascjepkanosti sustava PDV-a u EU-u MSP-ovi snose razmjerno veće troškove izvršenja poreznih obveza od velikih poduzeća²². Komisija stoga uz novu Strategiju jedinstvenog tržišta²³ priprema sveobuhvatni paket pojednostavljenja za MSP-ove čiji je cilj stvoriti okruženje koje će biti poticajno za njihov rast i pogodno za prekograničnu trgovinu. Konkretno, preispitat će se posebni sustav za mala poduzeća. Paket će biti predstavljen 2017.

Komisija će također izvući pouke od povlačenja prijedloga o standardnoj prijavi PDV-a²⁴, područja koje ostaje važno u pogledu pojednostavljenja, te nastaviti razmatrati način smanjenja troškova izvršenja poreznih obveza za MSP-ove u tom pogledu.

3 HITNE MJERE ZA SMANJENJE RAZLIKE IZMEĐU PLANIRANOG I PRIKUPLJENOG PDV-A

Zbog trenutačne velike razlike između planiranog i prikupljenog PDV-a potrebno je hitno poduzeti sljedeće tri mjere: ostvariti bolju upravnu suradnju, povećati opseg dobrovoljnog izvršenja poreznih obveza i zajednički poboljšati učinkovitost europskih poreznih uprava. Osim toga, zbog procvata e-trgovine potreban je nov pristup prikupljanju poreza.

3.1 Poboljšanje suradnje unutar EU-a i sa zemljama izvan EU-a

Kao što je uočio Europski revizorski sud,²⁵ nedovoljno se iskorištavaju instrumenti upravne suradnje među poreznim upravama. Osim toga, provedba Eurofisca²⁶ nije bila dovoljno ambiciozna. Stoga se od postojećih modela suradnje koji se temelje na razmjeni informacija među državama članica trebamo preusmjeriti na nove modele dijeljenja te zajedničkog analiziranja informacija i suradnje. Države članice trebaju iskoristiti kapacitet upravljanja

²⁰ COM(2015) 192, 6.5.2015.

²¹ Na temelju kojeg za prekogranične isporuke nije potrebna registracija u drugim državama članicama ili na jedinstveno kontaktno mjesto.

²² Institut za fiskalna istraživanja, vidjeti gore.

²³ COM(2015) 550, 28.10.2015.

²⁴ COM(2013) 721, 23.10.2013.

²⁵ Posebno izvješće br. 24/2015.: Suzbijanje prijevара unutar Zajednice povezanih s PDV-om: potrebno je više djelovanja, 3. ožujka 2016.

²⁶ Eurofisc je mreža nacionalnih javnih službenika uspostavljena radi brze razmjene ciljanih informacija o prijevarama povezanih s PDV-om.

rizicima na razini EU-a koji im omogućuje brzo i učinkovitije razotkrivanje i onesposobljavanje mreža koje se bave prijevarama.

To uključuje razmatranje načina jačanja uloge i utjecaja Eurofisca radi kvalitetnijeg pomaka prema naprednijoj strukturi. Uz potporu Komisije nadležni službenici Eurofisca trebali bi imati izravan pristup relevantnim informacijama iz različitih država članica, kojim bi im se omogućilo razmjenu, dijeljenje i analizu ključnih informacija te pokretanje zajedničkih revizija. Zakonodavni prijedlog provedbe tih poboljšanja bit će iznesen 2017.

Također postoji potreba za jačanjem uzajamne pomoći pri naplati poreznih dugova.

Za borbu protiv mreža organiziranog kriminala i prijevara povezanih s PDV-om potrebno je i ukloniti prepreke učinkovitoj suradnji između poreznih i carinskih uprava, kao i onoj s tijelima kaznenog progona i financijskim institucijama na nacionalnoj razini i na razini EU-a. U tom bi kontekstu važnu ulogu mogli imati donošenje prijedloga Komisije o tome da zaštita financijskih interesa EU-a²⁷ obuhvaća prijevare povezane s PDV-om na razini EU-a, te prijedlog osnivanja Ureda europskog javnog tužitelja²⁸.

Konačno, boljom suradnjom s međunarodnim organizacijama i zemljama izvan EU-a u području PDV-a trebalo bi se omogućiti proširenje sustava upravne suradnje u EU-u na zemlje izvan EU-a, osobito kako bi se osiguralo učinkovito oporezivanje e-trgovine.

3.2 Put ka stvaranju djelotvornijih poreznih uprava

Odgovornost je poreznih uprava država članica da izvršavaju porezno zakonodavstvo. Za prikupljanje PDV-a i borbu protiv prijevara u globalnom gospodarskom okruženju potrebne su jake porezne uprave koje su dobro opremljene za međusobnu pomoć. U mnogim se preporukama iz europskog semestra države članice poziva na poboljšanje izvršenja poreznih obveza i kapaciteta njihovih poreznih uprava. Stoga bi trebalo učiniti više kako bi se razmijenile i provele najbolje prakse u tom području.

Osuвременjivanjem načina prikupljanja PDV-a mogle bi se stvoriti i znatne pogodnosti. Uslugama e-uprave i digitalnih poreznih računa pojednostavili bi se postupci za porezna tijela i smanjilo opterećenje poduzeća, u državama članicama i preko granica. Osim toga, time bi se moglo pomoći izgraditi povjerenje i suzbiti prijevare.

Došlo je vrijeme za razvoj zajedničkog programa za porezne uprave kako bi se izgradilo povjerenje i u okviru međusobne suradnje ojačao njihov kapacitet za suzbijanje prijevara i prilagodbu gospodarskim kretanjima. Komisija će učiniti sljedeće:

- osigurati stratešku raspravu među ravnateljima 28 poreznih uprava te s carinskim upravama, kako bi se razvio spomenuti program;
- olakšati sporazume o minimalnim standardima kvalitete za osnovne funkcije porezne uprave i ocjenjivanje;
- osigurati platforme za dijeljenje znanja i iskustava te tehničku pomoć za provedbu reformi²⁹.

²⁷ COM(2012) 363, 11.7.2012., Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o borbi protiv prijevara radi zaštite financijskih interesa Unije kaznenim pravom.

²⁸ COM(2013) 534, 17.7.2013., Prijedlog Uredbe Vijeća o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja.

²⁹ U tome bi važnu ulogu mogla imati Služba Komisije za potporu strukturnim reformama (SRSS).

3.3 Povećanje opsega dobrovoljnog izvršenja poreznih obveza

Također je važno povećati opseg dobrovoljnog izvršenja poreznih obveza i suradnje između poduzeća i poreznih tijela. Komisija će olakšati taj proces provedbom ili sponzoriranjem konkretnih projekata kao što su mehanizmi učinkovitog sprečavanja i rješavanja sporova u okviru foruma EU-a o PDV-u te će olakšati postizanje sporazuma između poreznih uprava i poslovnog sektora.

3.4 Prikupljanje poreza

E-trgovina, ekonomija suradnje i drugi novi oblici poslovanja istodobno predstavljaju izazov i priliku u smislu prikupljanja poreza. To vrijedi na domaćoj, kao i na prekograničnoj razini. Države članice moraju surađivati te uz podršku Komisije odrediti i razmijeniti najbolje prakse svladavanja tih izazova. Novi pristupi prikupljanju poreza mogu, među ostalim, uključivati: nove alate za izvješćivanje, nove alate za reviziju te određivanje novih uloga za određene posrednike na tržištu.

3.5 Privremeno odstupanje za države članice radi suzbijanja nacionalnih i strukturnih prijevара

Prijevare povezane s PDV-om ne utječu jednako na sve države članice EU-a; naime, razlika između planiranog i prikupljenog PDV-a varira između manje od 5 % do više od 40 %. Neke države članice koje su više pogođene zatražile su da im se odobri provedba privremeno općeg sustava obrnute naplate kojim bi se odstupalo od općih načela Direktive o PDV-u³⁰. Cilj je tih zahtjeva suzbijanje prijevара svojstvenih u području PDV-a, uzimajući pritom u obzir posebnosti predmetnih država članica.

Komisija uočava potrebu za pronalaženjem praktičnih i kratkoročnih rješenja za borbu protiv prijevара povezanih s PDV-om. Budući da spomenuti zahtjevi obuhvaćaju šire područje nego trenutačna Direktiva o PDV-u³¹ i da je stoga potrebna zakonodavna promjena, Komisija te zahtjeve shvaća vrlo ozbiljno te će prije predstavljanja svojih zaključaka temeljito procijeniti njihove političke, pravne i gospodarske posljedice. Takvim se odstupanjima, za koje je potrebna jednoglasna odluka Vijeća, ne bi trebalo nerazmjerno ometati pravilno funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Ta će procjena obuhvaćati detaljnu analizu kako bi se osiguralo temeljito i točno razumijevanje situacije i mogućih posljedica privremenih odstupanja. Ključan element koji treba uzeti u obzir bit će mogući učinak na poduzeća i porezne uprave, posebno u smislu troškova prilagodbe te preusmjeravanja prijevара na susjedne zemlje i na razinu maloprodaje.

U svakom slučaju postoje pouzdane administrativne mjere koje su se u mnogim državama članicama pokazale učinkovitima. Stoga je Komisija spremna i pomoći dotičnim državama članicama da poboljšaju svoj kapacitet naplate poreza i inspekcije. Brzo bi se mogli provesti programi sveobuhvatne reforme koji se temelje na detaljnoj analizi razlike između planiranog i prikupljenog PDV-a te obrazaca prijevара u tim državama članicama te na najboljoj praksi. To bi moglo uključivati financijsku potporu Komisije i stručno znanje poreznih uprava koje su postigle dobre rezultate u tom području. Osim toga, Eurofisc bi mogao pomoći u provedbi analize rizika te bi se mogle pokrenuti zajedničke revizije u koje bi se dobrovoljno mogle uključiti nacionalne porezne uprave.

³⁰ Direktiva Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost.

³¹ Članak 395. Direktive o PDV-u.

Procjena tih odstupanja bit će izvršena ne dovodeći u pitanje prijedloge za provedbu konačnog sustava PDV-a koje će predstaviti Komisija. Komisija će do lipnja ove godine izvijestiti o trenutnom stanju u pogledu tog pitanja.

4 SREDNJOROČNA MJERA ZA SMANJENJE RAZLIKE IZMEĐU PLANIRANOG I PRIKUPLJENOG PDV-A: PUT KA STABILNOM JEDINSTVENOM EUROPSKOM PODRUČJU PDV-A

U trenutnom sustavu, koji postoji od 1993. i koji je trebao biti prijelazne naravi, svaka se prekogranična transakcija dijeli na izuzetu prekograničnu isporuku te na oporezivu prekograničnu kupnju. Sustav je sličan carinskom, ali nedostaju jednakovrijedne provjere te je stoga uzrok prekograničnih prijevара.

Takve prijevare nastaju kad se dobavljač pretvara da je prevezao robu u drugu državu članicu, ali je roba u stvarnosti potrošena na lokalnoj razini bez plaćanja PDV-a ili osobito kad kupac prekogranične transakcije kupi robu ili usluge bez plaćanja PDV-a te naplati, ali ne uplati PDV poreznim tijelima, a potrošač robe ili usluga PDV može odbiti³².

Krajnje je vrijeme da se zauzme jedinstven pristup rješavanju takvih prijevара koji će biti potpuno usklađen sa zahtjevima jedinstvenog tržišta. Čak i prethodno navedene ambiciozne administrativne mjere za smanjenje razlike između planiranog i prikupljenog PDV-a, iako korisne, same po sebi nisu dovoljne za zaustavljanje prekograničnih prijevара.

U stabilnom jedinstvenom europskom području PDV-a prekogranične transakcije tretiralo bi se jednako kao i domaće transakcije, čime bi se zaustavila slabost svojstvena sustavu, te bi ono (područje) zbog bliskije suradnje među poreznim upravama obuhvaćalo upravljanje PDV-om i prisilnu naplatu tog poreza.

Nakon zaključaka Vijeća iz svibnja 2012. Komisija je započela transparentan dijalog s državama članicama i drugim dionicima³³ s ciljem detaljnog razmatranja mogućnosti provedbe „načela odredišta” u prekograničnoj trgovini³⁴ među poduzećima³⁵, uključujući provedbu općeg sustava obrnute naplate.

U općem sustavu obrnute naplate PDV-a taj se porez privremeno ukida duž cijelog gospodarskog lanca i naplaćuje samo potrošačima. To znači da se prikupljanje ukupnog PDV-a preusmjerava na fazu maloprodaje. Takav sustav nema svojstvo samokontrole poput trenutnog sustava PDV-a (koji se provodi prema načelu obročnog plaćanja), čime se osigurava da mali broj prilično velikih, pouzdanih poreznih obveznika u gospodarskom lancu plaća većinu PDV-a.

Osim toga, mogu se pojaviti druge vrste prijevара, npr. varalice koje tvrde da su porezni obveznici kako bi bez plaćanja PDV-a nabavili robu namijenjenu krajnjoj potrošnji. Stoga postoji velik rizik, svojstven tom sustavu, od naglog porasta broja prijevара i neoporezovane privatne potrošnje, posebno imajući u vidu visoke stope PDV-a u državama članicama EU-a (do 27 %).

³² Prijevare „unutar zajednice s nepostojećim trgovcem” i „kružne” prijevare.

³³ Predstavnici poduzeća i stručnjaka za poreznu praksu te sveučilišni stručnjaci iz Stručne skupine za PDV.

³⁴ SWD(2014) 338, 29.10.2014. o provedbi konačnog sustava PDV-a za prekograničnu trgovinu.

³⁵ Među poduzećima.

Stoga je zaključak Komisije iz provedenog rada da je najbolja opcija za EU u cjelini jednako oporezivanje isporuka robe među poduzećima unutar EU-a i oporezivanje domaćih isporuka, čime se uklanja veliki nedostatak prijelaznih propisa, a istodobno zadržava značajke na kojima se temelji sustav PDV-a.

Takvim će se sustavom oporezivanja prekogranične isporuke robe osigurati dosljedan tretman domaćih i prekograničnih isporuka duž cijelog lanca proizvodnje i distribucije te ponovno uspostaviti osnovne značajke PDV-a u prekograničnoj trgovini, tj. sustav obročnih plaćanja i njegovo svojstvo samokontrole.

Tom bi se promjenom stoga trebao smanjiti broj prekograničnih prijevара u EU-u za oko 40 milijardi EUR (80 %) godišnje³⁶. Intermedijarna i finalna potrošnja robe nastavit će se oporezivati do mjesta do kojeg se roba prevozi, što je pouzdan zamjenski pokazatelj mjesta potrošnje. Takvim bi se objektivnim kriterijem poreznim obveznicima otežalo bavljenje poreznim planiranjem ili počinjenje prijevара. Time će se poreznim upravama omogućiti usmjeravanje sredstava na druge izazove.

Ta će promjena biti popraćena nekim važnim mjerama pojednostavljenja. Primjerice, jedinstveno kontaktno mjesto koje već postoji za telekomunikacijske usluge, usluge emitiranja i elektroničke usluge, koje treba proširiti na sve transakcije e-trgovine³⁷, provest će se i ponovno uspostaviti na još široj osnovi kako bi se potpuno iskoristile prilike za pojednostavljenje, standardiziranje i osuvremenjivanje postupaka koje donosi digitalna tehnologija. Poduzeća će se u svrhu plaćanja PDV-a morati registrirati samo u državama članicama u kojima imaju poslovni nastan. Poduzeća bi ukupno u prosjeku trebala uštedjeti oko 1 milijardu EUR³⁸.

Takav bi sustav zahtijevao veće povjerenje i veću suradnju među poreznim upravama jer bi se države članice u koje roba stiže u pogledu prikupljanja PDV-a na prekograničnu isporuku morale osloniti na državu članicu polaska. Stoga bi što je moguće više trebalo uskladiti djelotvornost prikupljanja PDV-a i suzbijanje prijevара među poreznim upravama. Takav bi sustav uzrokovao i znatne promjene za poduzeća. Bilo kakva provedba stoga bi trebala biti postupna kako bi se poduzećima osigurao gladak prelazak, a svim državama članicama omogućilo postizanje više razina suradnje i upravnog kapaciteta. Trebao bi biti i prilagođen korisnicima te se temeljiti na najnovijim raspoloživim digitalnim tehnologijama.

Prvi zakonodavni korak bit će ponovno uspostavljanje načela oporezivanja prekograničnih isporuka, a jedinstveno kontaktno mjesto bit će prošireno na prekogranične isporuke robe među poduzećima. Međutim, poduzeća koja imaju potvrdu svojih poreznih upravo da su izvršile porezne obveze, uključujući MSP-ove, i dalje bi bila odgovorna za plaćanje PDV-a na robu kupljenu u drugim državama članicama EU-a. Budući da poduzeća koja izvršavaju svoje porezne obveze predstavljaju veliku većinu poreznih obveznika uključenih u prekogranične transakcije, time bi se znatno smanjili iznosi PDV-a koji se preusmjeravaju preko jedinstvene kontakte točke, a poduzećima olakšala prilagodba.

Drugi zakonodavni korak bit će proširenje oporezivanja na sve prekogranične isporuke kako bi se jednako tretiralo sve isporuke robe i usluga unutar jedinstvenog tržišta, bez obzira je li

³⁶ U Francuskoj, primjerice, prijevара bi se smanjile za oko 10 milijardi EUR. Drugi brojčani podaci uključuju sljedeće zemlje: Italija: 7 milijardi EUR, Ujedinjena Kraljevina: 4 milijardi EUR, Rumunjska: oko 17 % trenutanih prihoda od PDV-a, Grčka: 12 %, vidjeti Ernst & Young (2015.).

³⁷ Vidjeti prethodno navedeni budući zakonski prijedlog.

³⁸ Ernst & Young, vidjeti gore.

riječ o domaćim ili prekograničnim isporukama. U tu svrhu potrebni su velik kvalitativan iskorak u području suradnje te instrumenti za prisilnu naplatu poreza kako bi se osiguralo povjerenje među poreznim upravama. Jačanje suradnje putem Eurofisca i poboljšanje kapaciteta poreznih uprava bit će prva faza u postizanju tog cilja. Tek kada države članice budu smatrale da je učinjen kvalitativan iskorak, konačni će sustav moći biti u potpunosti proveden.

5 PUT KA SUVREMENIJOJ POLITICI UTVRĐIVANJA STOPA PDV-A

U Direktivi o PDV-u utvrđuju se opća pravila koja čine okvir slobode država članica za utvrđivanje stopa PDV-a. Ta pravila bila su prije svega namijenjena tome da se zajamče neutralnost, jednostavnost i izvedivost sustava PDV-a. Zakonodavac je odlučio da kao zadano pravilo primijeni standardnu stopu PDV-a na sve oporezive isporuke robe i usluga te da utvrdi minimalnu stopu od 15 %. Tim su pravilom bile omogućene dvije snižene stope, utvrđene na 5 % ili više, koje su bile ograničene na određene usluge i robu navedene u Direktivi o PDV-u³⁹. Osim toga, u skladu s „odstupanjem u mirovanju”⁴⁰ u određenim državama članicama dopuštene su snižene stope, uključujući one niže od 5 %.

Međutim, postojećim pravilima ne uzimaju se posve u obzir tehnološka i gospodarska kretanja, primjerice, e-knjige i elektroničke novine koje ne mogu iskoristiti snižene stope raspoložive za tiskane publikacije. To će se pitanje razmatrati u okviru strategije jedinstvenog digitalnog tržišta.

Osim toga, ta su pravila osmišljena prije više od dva desetljeća s ciljem oblikovanja konačnog sustava PDV-a koji se temelji na načelu podrijetla. Od tada se PDV sve više razvio u sustav koji se temelji na načelu odredišta. Međutim, pravila o stopama nikad nisu prilagođena u skladu s tom logikom, što omogućuje veću raznolikost stopa PDV-a. No u sustavu u kojem potrošači prelaze granice kako bi kupovali robu i usluge, razlike u stopama PDV-a mogu utjecati na funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Međutim, osim tih slučajeva, za razliku od sustava podrijetla, dobavljači nemaju znatnu korist od poslovnog nastana u državi članici s nižom stopom PDV-a, tako da razlike među tim stopama imaju manji potencijal za narušavanje funkcioniranja jedinstvenog tržišta.

Cilj je pravila iz Direktive o PDV-u očuvati funkcioniranje jedinstvenog tržišta i izbjeći narušavanje tržišnog natjecanja. U skladu s načelom supsidijarnosti Komisija podsjeća da EU može djelovati samo ako i u mjeri u kojoj određeni ciljevi ne mogu biti dostatno ostvareni u državama članicama, već se mogu bolje ostvariti na razini Unije. Zbog sadašnjih pravila na temelju kojih se sve odluke moraju donijeti jednoglasno države članice teško i sporo mogu proširiti porezni tretman po sniženoj stopi na nova područja. Posljedica toga je da Direktiva o PDV-u zastarijeva, primjerice kad je riječ o proizvodima koji tehnološki napreduju.

Još je teža posljedica ta da su države članice zbog dugih vremenskih razmaka pri donošenju izmjena zakonodavstva EU-a prisiljene kršiti ta pravila. Komisija je do danas morala pokrenuti više od 40 prekršajnih postupaka protiv više od dvije trećine država članica. Reformom kojom bi se državama članicama dala veća sloboda omogućilo bi se brže donošenje željenih odluka o poreznoj politici, a EU bi se oslobodio nepotrebnih sporova.

³⁹ Prilog III. Direktivi o PDV-u

⁴⁰ Članci 109. – 122. Direktive o PDV-u.

S druge strane, prenošenje potpune nadležnosti za utvrđivanje stopa PDV-a na države članice ne bi prošlo bez troškova i nedostataka, iako se samim tim činom ne bi ugrozilo funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Prihodi od PDV-a mogli bi se znatno smanjiti jer bi pojedini sektori zahtijevali više povlastica u poreznom tretmanu. Dugoročno bi se time mogla smanjiti porezna osnovica, što nije u skladu s preporukama gospodarske politike EU-a. Štoviše, jaz između sniženih stopa i standardnih stopa posljednjih se godina počeo produbljivati, čime se smanjuje djelotvornost PDV-a i povećava narušavanje tržišnog natjecanja. Nadalje, rezultat veća decentralizacije mogli bi biti povećanje složenosti, stvaranje dodatnih troškova poduzećima te pravna nesigurnost. U sustavu koji se temelji na odredištu, u okviru kojeg poduzeća u svakoj državi članici moraju naplaćivati PDV u skladu sa stopama koje se primjenjuju u drugim državama članicama, sve je važnije da svaki skup nacionalnih pravila bude jednostavan i da se u što je moguće većoj mjeri temelji na usklađenim kategorijama proizvoda.

Procjena sustava koji je u većoj mjeri decentraliziran u konačnici ovisi o političkim prioritetima. O provedbi takvog sustava stoga ne može se odlučiti kao o pukom tehničkom pitanju, već je potrebna politička rasprava. Postoji nekoliko podmoćnosti na tehničkoj razini, ali prvo treba postići konsenzus o općem smjeru reforme. U nastavku su opisane dvije glavne mogućnosti. One nisu proturječne i predstavljaju različite stupnjeve fleksibilnosti koju bi se moglo odobriti državama članicama.

5.1 1. mogućnost: Proširenje i redovito preispitivanje popisa robe i usluga prihvatljivih za snižene stope

Minimalna standardna stopa PDV-a od 15 % zadržala bi se. Popis proizvoda i usluga koji mogu iskoristiti primjenu snižene stope preispitao bi se u okviru prelaska na konačni sustav i zatim u redovitim razmacima, pri čemu bi se posebno vodilo računa o političkim prioritetima. Države članice bile bi u mogućnosti Komisiji podnositi svoja stajališta o potrebama za prilagodbu.

Komisija bi uz podršku država članica analizirala mogućnost rizika koji takve promjene predstavljaju za funkcioniranje jedinstvenog tržišta ili mogućnost narušavanja tržišnog natjecanja te bi prije bilo kakve promjene izvijestila o svojim saznanjima.

U okviru ove mogućnosti zadržalo bi se sve postojeće snižene stope, uključujući odstupanja, koje se zakonito primjenjuju u državama članicama te bi ih se moglo uvrstiti u popis mogućih smanjenih stopa raspoloživih za države članice, čime se osigurava jednak tretman.

5.2 2. mogućnost: Ukidanje popisa

Najambiciozniji pristup u smislu odobravanja veće nadležnosti državama članicama za utvrđivanje stopa PDV-a bilo bi ukidanje popisa i davanje veće slobode u pogledu broja i razine sniženih stopa.

Iako bi države članice ostale ograničene zakonodavstvom EU-a, kao što su jedinstveno tržište ili pravila tržišnog natjecanja te okvir gospodarskog upravljanja EU-a, ovom bi se mogućnošću zahtijevalo uvođenje zaštite kako bi se izbjeglo nepošteno natjecanje unutar jedinstvenog tržišta u području oporezivanja, ali i kako bi se zajamčila pravna sigurnost te smanjili troškovi izvršenja porezne obveze. Sloboda utvrđivanja stopa PDV-a stoga treba biti popraćena nizom osnovnih pravila koja bi činila okvir za slučajeve u kojima se mogu primjenjivati snižene stope.

Konkretno, od država članica bi se moglo zahtijevati da obavještavaju Komisiju i ostale države članice o svakoj novoj mjeri i da procijene sve učinke koje bi ta mjera mogla imati na jedinstveno tržište. Jedno rješenje kojim bi se moglo spriječiti nepošteno natjecanje u području oporezivanja pri prekograničnoj kupovini bilo bi sprečavanje primjene smanjenih stopa na robu i usluge visoke vrijednosti, posebno na proizvode koji se lako prevoze. Kako bi se osigurala opća dosljednost i jednostavnost sustava stopa PDV-a mogao bi se ograničiti ukupan broj sniženih stopa koje dopuštaju države članice. Tim bi se elementima ograničila mogućnost usmjeravanja na uske sektore u kojima se nepravedno odobravaju porezne olakšice.

U okviru ove mogućnosti također bi se moglo zadržati sve postojeće snižene stope koje se zakonito primjenjuju u državama članicama, uključujući odstupanja, a svim državama članicama mogla bi se ponuditi mogućnost njihove primjene. Minimalna standardna stopa PDV-a ukinula bi se.

6 ZAKLJUČAK

Akcijskim je planom osmišljen put napretka prema ostvarenju jedinstvenog europskog područja PDV-a. Inicijative iz ove Komunikacije razvit će se u skladu sa smjernicama Komisije za bolju regulativu⁴¹.

Komisija poziva Europski parlament i Vijeće koje podupire Europski gospodarski i socijalni odbor da čim prije dostave jasne političke smjernice kako bi potvrdile spremnost da podrže mjere utvrđene u ovoj Komunikaciji.

Kako bi osigurala trajno upravljanje obnovom sustava PDV-a u EU-u koja je pokrenuta 2011., Komisija će i dalje redovito izvješćivati o trenutačnom stanju te revizije i utvrđivati nove mjere.

⁴¹ COM(2015) 111, 19.5.2015.

7 VREMENSKI OKVIR

Prilagođavanje sustava PDV-a digitalnom gospodarstvu i potrebama MSP-ova

2016.	Prijedlog o uklanjanju prepreka prekograničnoj e-trgovini povezanih s PDV-om (jedinstveno digitalno tržište – REFIT) – e-objave
2017.	Paket PDV-a za MSP-ove

Put ka stabilnom jedinstvenom europskom području PDV-a

2016.	Mjere za poboljšanje suradnje između poreznih i carinskih uprava te suradnje s tijelima kaznenog progona i financijskim institucijama, kao i za jačanje kapaciteta poreznih uprava
2016.	Izvešće o ocjeni Direktive o uzajamnoj pomoći pri naplati poreznih dugova
2017.	Prijedlog o jačanju upravne suradnje u području PDV-a i Eurofisca
2017.	Prijedlog o konačnom sustavu PDV-a za prekograničnu trgovinu (jedinstveno europsko područje PDV-a – prvi korak – REFIT)

Put ka suvremenijoj politici utvrđivanja stopa PDV-a

2017.	Reforma stopa PDV-a (REFIT)
--------------	-----------------------------