

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u pogledu privremene primjene općeg mehanizma obrnutog oporezivanja na isporuke robe i usluga iznad određenog praga

(COM(2016) 811 final – 2016/0406(CNS))

(2017/C 288/06)

Izvjestitelj: **Giuseppe GUERINI**

Zahtjev za savjetovanje:	Europsko vijeće, 25.1.2017.
Pravni temelj:	članak 113. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Odluka Plenarne skupštine:	13.12.2016.
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	6.4.2017.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	31.5.2017.
Plenarno zasjedanje br.:	526
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	142/1/1

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO izražava pozitivno mišljenje o mjerama koje Europska unija primjenjuje kako bi suzbila svaki oblik porezne prijevare i smatra da bi mehanizam obrnutog oporezivanja za naplatu PDV-a mogao biti koristan instrument za suzbijanje kružnih prijevara i utaje PDV-a.

1.2. Međutim, uporaba mehanizma obrnutog oporezivanja, koji predstavlja odstupanje od utvrđenih načela u području PDV-a, ne smije štetiti unutarnjem tržištu, mora biti privremena te je Komisija mora na odgovarajući način ocijeniti u pogledu mogućih negativnih posljedica za unutarnje tržište. EGSO je zabrinut zbog rizika od moguće rascjepkanosti sustava PDV-a koja proizlazi iz predloženih mjera, također s obzirom na korake predviđene u prvoj fazi Komisijinog akcijskog plana za PDV, koji bi se trenutačno trebao primjenjivati samo na isporuku određene robe, a ne na usluge⁽¹⁾.

1.3. Osobito će biti potrebno pripaziti da mogući štetni učinci na koheziju jedinstvenog tržišta ne ponište koristi postignute suzbijanjem prijevara. Iz tog je razloga potrebno da Komisija neprestano nadzire funkcioniranje općeg mehanizma obrnute porezne obveze (GRCM) i zadrži ovlasti za djelovanje u slučaju negativnog razvoja događaja.

1.4. EGSO preporučuje da se puna pozornost posveti načelu proporcionalnosti jer bi trošak usklađivanja u pogledu uvođenja mehanizma obrnutog oporezivanja za mala i srednja poduzeća mogao biti povišen i u smislu troškova usklađenosti i u pogledu novčanih tokova, uz opasnost od problema s likvidnošću uzrokovanih GRCM-om, koji bi osobito opteretili MSP-ove.

1.5. EGSO skreće pozornost na istraživanja⁽²⁾ koja su pokazala da su mehanizmi obrnutog oporezivanja i obročnog plaćanja, gdje su se dosad primjenjivali, često uzrokovali probleme s likvidnošću za brojna poduzeća koja ispunjavaju svoje porezne obveze. Drugim riječima, suzbijanje poreznih prijevara koje je počinio manji broj nepoštenih poduzeća uzrokovalo je znatne operativne poteškoće gospodarskim subjektima koji poštuju porezne propise, koji stvaraju radna mjesta i vrijednost na unutarnjem tržištu.

⁽¹⁾ SL C 389, 21.10.2016., str. 43., točka 1.3.

⁽²⁾ Vidi studiju talijanskog udruženja obrtnika: „Reverse Charge e Split Payment: in Fumo la Liquidità delle Imprese”, CNA, 2015.

1.6. EGSO naglašava da rješenja usvojena za suzbijanje prijevара u području PDV-a ne bi trebala nametati prekomjerna i nerazmjerna opterećenja poduzećima koja ispunjavaju svoje porezne obveze, posebno MSP-ovima. Naime, kao što je EGSO već naveo u pogledu Komisijinog akcijskog plana za PDV, poduzeća koja posluju u dobroj vjeri treba zaštititi i ne bi im trebalo nametati nove pretjerane mjere ⁽³⁾.

1.7. EGSO primjećuje da nacionalna dimenzija suzbijanja poreznih prijevара zahtijeva da svaka država članica bude potpuno odgovorna za funkcioniranje vlastitog poreznog sustava i ima obvezu osigurati instrumente za suzbijanje prijevара povezanih s PDV-om koji ne štete i ne utječu na funkcioniranje poreznih sustava drugih država članica.

1.8. EGSO općenito smatra da predložene mjere ne smiju negativno utjecati na ciljeve utvrđene u akcijskom planu za PDV te otežavati ili odgađati njegovu potpunu i pravovremenu provedbu. Odbor smatra da je sada krajnje vrijeme da se napravi kvalitativan korak naprijed („kvantni skok“) kako bi se poduprlo jedinstveno tržište i doprinijelo otvaranju radnih mjesta, rastu, ulaganjima i konkurentnosti. Nadalje, Odbor smatra da je važno provesti sve dijelove akcijskog plana kao nedjeljive cjeline ⁽⁴⁾.

1.9. Kako bi prijedlog Komisije bio uspješan i kako bi se u budućnosti smanjila potreba za uporabom dodatnih odstupanja od utvrđenih načela i pravila o funkcioniranju sustava PDV-a u EU-u, bilo bi korisno da države članice koje traže primjenu općeg mehanizma obrnutog oporezivanja propišu konkretne i specifične obveze elektroničkog izdavanja računa kako bi se zajamčila potpuna sljedivost plaćanja.

2. Prijedlog Komisije

2.1. Komunikacijom od 7. travnja 2016. Europska komisija predstavila je akcijski plan o porezu na dodanu vrijednost (PDV). Nakon te komunikacije, tijekom 2017., uslijedit će zakonodavni prijedlog za reformu i modernizaciju postojećih europskih pravila o PDV-u.

2.2. Akcijskim planom Komisije i budućim zakonodavnim prijedlogom koji se očekuje u 2017. predlaže se, među ostalim, smanjenje takozvanog jaza PDV-a, odnosno razlike između iznosa koji bi trebao biti naplaćen u vidu prihoda od PDV-a i iznosa koji je stvarno ostvaren, ograničavanjem prijevара počinjenih u okviru poreza na dodanu vrijednost.

2.3. U iščekivanju reforme europskog sustava PDV-a i na zahtjev nekoliko nacionalnih vlada, Komisija je uočila hitnu potrebu za privremenim dopuštanjem primjene općih mehanizama obrnutog oporezivanja u određenim državama članicama.

2.4. Komisija uređuje GRM u Prijedlogu direktive (2016/0406 – CNS) o izmjeni postojeće Direktive 2006/112/EZ, koji je predmet ovog mišljenja.

2.5. S obzirom na to da se GRM-om odstupa od jednog od temeljnih načela europskog zakonodavstva u pogledu PDV-a, odnosno obročnog plaćanja, Komisija je odlučila dopustiti primjenu tog mehanizma u državama članicama pod određenim uvjetima.

2.6. Konkretno: a) država članica mora imati razinu jaza PDV-a koja premašuje srednju vrijednost razine jaza u EU-u za 5 postotnih bodova; b) jaz PDV-a u više od 25 % slučajeva mora biti uzrokovan kružnim prijevarama; c) država članica mora dokazati da druge kontrolne mjere nisu dostatne za borbu protiv kružnih prijevара na njezinom državnom području.

2.7. Kako bi se izbjeglo da opća primjena mehanizma obrnutog oporezivanja uzrokuje probleme u smislu rascjepkanosti unutarnjeg tržišta, na što je nekoliko država članica već upozorilo, Komisija je predvidjela mogućnost ponovnog razmatranja primjene mehanizama ako se pokaže da imaju štetan učinak na unutarnje tržište koji je u suprotnosti s općim ciljevima Europske unije.

3. Opće napomene

3.1. Utaja PDV-a europska je epidemija koju je potrebno suzbiti. Najopasniji oblik prijevара povezane s PDV-om jest takozvana „kružna prijevара“, koju se pokušava spriječiti mehanizmom obrnutog oporezivanja.

⁽³⁾ SL C 389, 21.10.2016., str. 43., točka 1.9.

⁽⁴⁾ SL C 389, 21.10.2016., str. 43., točke 1.1 i 1.2.

3.2. Stoga EGSO pozdravlja uvođenje odgovarajućih mehanizama suzbijanja poreznih prijevara, ali primjećuje da svako odstupanje od jedinstvenosti europskog sustava PDV-a mora biti privremeno, proporcionalno i primjereno procijenjeno u pogledu mogućih negativnih posljedica na unutarnje tržište. To posebno potvrđuje i članak 113. Ugovora, na kojem se temelji ovaj zakonodavni prijedlog Komisije, a kojim se predviđa mogućnost poreznog djelovanja mjerama „usklađivanja” usmjerenima na jamčenje ispravnog funkcioniranja unutarnjeg tržišta i u cilju izbjegavanja narušavanja tržišnog natjecanja.

3.3. Sve u svemu, predložene mjere ne smiju negativno utjecati na ciljeve utvrđene u akcijskom planu za PDV te otežavati ili odgađati njegovu potpunu i pravovremenu provedbu. Sada je vrijeme da se napravi kvalitativan korak („kvantni skok”) naprijed kako bi se poduprlo jedinstveno tržište i doprinijelo zapošljavanju, rastu, ulaganjima i konkurentnosti.

3.4. Nadalje, važno je nastojati provesti sve dijelove akcijskog plana kao nedjeljive cjeline, što bi također omogućilo da se najveći dio prijevара u području PDV-a riješi na sveobuhvatan način.

3.5. Načelo proporcionalnosti koje se spominje u prijedlogu Komisije stoga treba poštovati imajući na umu, među raznim javnim interesima koje je potrebno uskladiti, i opći interes da se ne ugrozi usklađivanje nacionalnih sustava PDV-a u cilju pune konsolidacije unutarnjeg tržišta.

3.6. Uzimajući u obzir prethodno navedeno, važno je primijetiti da politika suzbijanja utaje, ali i usklađenih poreza, ostaje prvenstveno u nadležnosti država članica te da su porezne uprave uvelike okrenute domaćem kontekstu. Istodobno se i statistički podaci o prijevarama temelje na nacionalnim okolnostima, što se također odnosi na navike u pogledu utaje i suzbijanja te na njihove oblike.

3.7. S tog je stajališta instrument odstupanja od propisa EU-a, koji je propisan radi suzbijanja utaje i koji pokreće određena država članica, dosljedan sa stupnjem odgovornosti i ulogom u suzbijanju prijevара koje imaju nacionalne vlade. U tom se smislu prijedlogom Komisije poštuje načelo supsidijarnosti i omogućuje državama da djeluju na nacionalnoj razini radi suzbijanja nezakonitih pojava u području poreza.

3.8. Međutim, EGSO primjećuje da nacionalna dimenzija suzbijanja poreznih prijevара također zahtijeva da svaka država članica bude potpuno odgovorna za funkcioniranje vlastitog poreznog sustava i ima obvezu osigurati instrumente za suzbijanje prijevара povezanih s PDV-om koji ne štete i ne utječu na funkcioniranje poreznih sustava drugih država članica.

3.9. Odstupanje predviđeno prijedlogom Komisije putem mehanizma obrnutog oporezivanja nije općenito, nego je podložno posebnim uvjetima. Države članice mogu zatražiti primjenu odstupanja pod točno određenim uvjetima, ali je to i dalje u potpunosti neobavezno.

3.10. Države članice koje zatraže odstupanje putem mehanizma obrnutog oporezivanja moraju imati razinu jaza PDV-a koja premašuje srednju vrijednost EU-a za 5 postotnih bodova. Ako se uzme u obzir da srednja vrijednost EU-a iznosi 14 %, premašivanje za 5 postotnih bodova čini se dovoljnim da bi se smatralo da postoje uistinu relevantni razlozi za usvajanje izvanrednih mjera usmjerenih na smanjenje jaza PDV-a ⁽⁵⁾.

3.11. Nadalje, čini se da je zahtjev koji je Komisija predložila u pogledu kružnih prijevара kao uzroka jaza PDV-a (25 %) potkrijepljen odgovarajućim preliminarnim činjenicama ako se uspoređi s europskim prosjekom jaza PDV-a (24 %) koji proizlazi iz takve vrste prekršaja ⁽⁶⁾.

3.12. Slaže se i s općom klauzulom prema kojoj država članica mora imati administrativne poteškoće u suzbijanju prijevара povezanih s PDV-om s obzirom na to da te okolnosti svjedoče o tome da je primjena općeg mehanizma obrnutog oporezivanja najučinkovitija i najprimjerenija mjera za ostvarenje cilja smanjenja jaza PDV-a, u skladu s javnim interesom EU-a i država članica.

3.13. Prijedlogom Komisije predviđeno je da se mehanizam obrnutog oporezivanja primjenjuje na transakcije čija vrijednost iznosi više od 10 000 EUR. Odbor to pravilo *de minimis* smatra prihvatljivim, s obzirom na različite i često nepomirljive interese koje treba istodobno razmotriti u suzbijanju utaje, usklađivanju poreznih pravila i pojednostavljenju administrativnih opterećenja povezanih s poreznim obvezama.

⁽⁵⁾ SWD(2016) 457 final, str.18.

⁽⁶⁾ SWD(2016) 457 final, str.15.

4. Posebne napomene

4.1. Procjena regulatornog učinka koju je provela Komisija pokazuje da usvajanje GRM-a neće nužno riješiti svaku moguću prijevartu, nego, naprotiv, da bi se mogle javiti i nove prijevare u drugim oblicima ili u drugim državama članicama u odnosu na one na koje se trenutačno stanje većinom odnosi. Stoga je potrebno da Komisija na odgovarajući način nadzire funkcioniranje GRM-a i zadrži ovlasti za djelovanje u slučaju negativnog razvoja događaja za funkcioniranje jedinstvenog europskog tržišta.

4.2. Kako bi zakonodavni prijedlog koji je predmet ovog mišljenja bio uspješan i kako bi se u budućnosti smanjila potreba za uporabom dodatnih odstupanja od utvrđenih načela i pravila o funkcioniranju sustava PDV-a u EU-u, bilo bi korisno da države članice koje traže primjenu općeg mehanizma obrnutog oporezivanja poreznim obveznicima propišu specifične obveze elektroničkog izdavanja računa kako bi se zajamčila potpuna sljedivost plaćanja.

4.3. U tom se smislu skreće pozornost na mogućnost smanjenja ili ukidanja mehanizama obrnutog oporezivanja i obročnog plaćanja u slučaju ispravne i raširene uporabe elektroničkog izdavanja računa za potvrđivanje prihoda od prodaje. Prikladnom uporabom te vrste izdavanja računa bilo bi moguće u stvarnom vremenu provjeriti ispravno plaćanje poreza na dodanu vrijednost, čime bi se izbjegli negativni financijski učinci na mnoga poduzeća koja ispunjavaju svoje porezne obveze.

4.4. Suzbijanje prijevara povezanih s PDV-om nedvojbeno je cilj kojemu je potrebno težiti pripremom odgovarajućih zakonodavnih mjera država članica. Međutim, treba napomenuti da primjena mehanizama obrnutog oporezivanja u odnosima B2B između privatnih poduzeća, kao i mehanizama obročnog plaćanja u odnosima između poduzeća i javnih uprava, može znatno naštetiti poduzećima koja ispunjavaju svoje porezne obveze.

4.5. Kao prvo, kao što proizlazi iz procjene regulatornog učinka koju je predstavila Komisija, trošak usklađivanja povezan s korištenjem mehanizma obrnutog oporezivanja na teret malih i srednjih poduzeća bit će znatno povišen u pogledu domaćih transakcija te još skuplji u pogledu prekograničnih transakcija. Prema procjeni učinka Komisije, mehanizam obrnutog oporezivanja podrazumijeva povećanje od 43 % u troškovima usklađivanja za poduzeća ⁽⁷⁾. Iako se očekuje da će opći sustav obrnute porezne obveze generirati manje troškove usklađivanja od obrnute porezne obveze ograničene na određeni sektor, to i dalje pokazuje da će se troškovi usklađivanja drastično povećati.

4.6. Kao drugo, istraživanja ⁽⁸⁾ su pokazala da su mehanizmi obrnutog oporezivanja i obročnog plaćanja, gdje su se dosad primjenjivali, često uzrokovali probleme s likvidnošću za brojna poduzeća koja ispunjavaju svoje porezne obveze.

4.7. Drugim riječima, suzbijanje poreznih prijevara koje je počinio manji broj nepoštenih poduzeća uzrokovalo je znatne operativne poteškoće gospodarskim subjektima koji poštuju porezne propise, koji stvaraju radna mjesta i vrijednost na unutarnjem tržištu.

4.8. Stoga EGSO skreće pozornost Komisije i država članica na potrebu da se načelo proporcionalnosti poštuje u okviru prijedloga Komisije i pojedinačnih nacionalnih pravnih sustava, uz osiguravanje da su usvojene mjere razmjerne interesu suzbijanja prijevara povezanih s PDV-om bez nanošenja štete unutarnjem tržištu. Istovremeno, i u skladu s istim načelom, usvojena rješenja trebala bi koristiti u borbi protiv nezakonitih aktivnosti, a da se pritom ne nameće prekomjerno i nerazmjerno opterećenje poštenim poduzećima, posebno MSP-ovima.

4.9. Ta razmatranja pojačavaju argumente u prilog „privremenosti” općeg mehanizma obrnutog oporezivanja. U suprotnom ćemo svjedočiti neprihvatljivim administrativnim opterećenjima, osobito za MSP-ove, i istodobnom narušavanju dinamike jedinstvenog europskog tržišta jer postoji rizik da će novčani tokovi poduzeća koja posluju u različitim državama članicama biti podložni različitim pravilima.

Bruxelles, 31. svibnja 2017.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ COM(2016) 811 final, str. 43.

⁽⁸⁾ SL C 389, 21.10.2016., str. 43., točka 1.9.