



EUROPSKA  
KOMISIJA

Bruxelles, 22.12.2021.  
SWD(2021) 579 final

**RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE**  
**SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA**

*priložen dokumentu*

**Prijedlog DIREKTIVE VIJEĆA**

**o utvrđivanju pravila za sprečavanje zlouporabe fiktivnih subjekata u porezne svrhe i  
izmjeni Direktive 2011/16/EU**

{COM(2021) 565 final} - {SEC(2021) 565 final} - {SWD(2021) 577 final} -  
{SWD(2021) 578 final}

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sažetak                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Procjena učinka inicijative za borbu protiv upotrebe fiktivnih subjekata i aranžmana u porezne svrhe – „Unshell”                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| A. Potreba za djelovanjem                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <p>Glavni problemi na koje se odnosi procjena učinka su izbjegavanje plaćanja poreza i utaja poreza koji su nastali jer su poduzeća i pojedinci koristili fiktivne subjekte u porezne svrhe. Fiktivni subjekti mogu se definirati kao poduzeća i drugi subjekti koji nemaju poslovnu prisutnost (nemaju urede, zaposlenike, opremu itd.) i ne obavljaju nikakvu stvarnu gospodarsku aktivnost nego ispunjavaju samo osnovne značajke registracije i organizacije. Fiktivni subjekti mogu imati različite oblike ovisno o njihovoj namjeni.</p> <p>Zbog poduzeća koja izbjegavaju plaćanje poreza ukupno se svake godine izgubi više desetaka milijardi eura poreznih prihoda<sup>1</sup>. Posebno je teško procijeniti porezne gubitke zbog korištenja fiktivnih subjekata. Prva procjena te pojave upućuje na porezni gubitak koji bi mogao iznositi oko 23 milijarde EUR godišnje. Osim toga, postoje čvrsti dokazi da razni gospodarski subjekti, uključujući velika multinacionalna poduzeća i dalje koriste fiktivne subjekte za smanjenje porezne obveze na zakonit, ali i nezakonit način.</p> <p>Tri glavna uzroka problema su: a) nepostojanje pravila EU-a kojima se definiraju zajednički minimalni zahtjevi za poslovnu prisutnost u porezne svrhe u EU-u; b) nedovoljno informacija koje su potrebne poreznim upravama za učinkovitu primjenu postojećih pravila protiv izbjegavanja plaćanja poreza i utaje poreza; c) neki posrednici potiču korištenje fiktivnih subjekata.</p> |
| Što bi trebalo postići?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p>Opći je cilj inicijative suzbiti izbjegavanje plaćanja poreza i utaju poreza putem fiktivnih subjekata i time pridonijeti pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta.</p> <p>Konkretnije, inicijativom se nastoje ostvariti sljedeća tri cilja: prvo, cilj joj je uvesti zajednička pravila unutar EU-a kako bi se mogli utvrditi fiktivni subjekti za koje postoji rizik da će se koristiti za izbjegavanje plaćanja poreza ili utaju poreza. Drugo, države članice moraju biti obaviještene o postojanju fiktivnih subjekata koji su utvrđeni kao takvi u drugoj državi članici. Treće, inicijativom se nastoji spriječiti korištenje pružatelja poreznih usluga i usluga trgovačkih društava za osnivanje fiktivnih subjekata u EU-u.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Problem izbjegavanja plaćanja poreza ili utaje poreza korištenjem fiktivnih subjekata obično je prekogranični problem. Pokretači i temeljni uzroci tog problema su isti u svim državama članicama u                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

---

<sup>1</sup> Unutar EU-a izbjegavanje plaćanja poreza procjenjuje se na između 35 milijardi EUR i 70 milijardi EUR izgubljenih poreznih prihoda godišnje. Izvor: Dover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E. i Merler, S. (2015.), Uvođenje transparentnosti, koordinacije i konvergencije u politike poreza na dobit u Uniji, Služba Europskog parlamenta za istraživanja, PE 558.773.

kojima se pojavljuje.

Unutar Unije postoji rizik da bi nacionalni pristupi mogli narušiti unutarnje tržište te bi neke države članice mogle biti podvrgnute regulatornoj i poreznoj arbitraži, posebno ako nacionalne mjere u nekim državama članicama ne nameću zahtjeve za poslovnu prisutnost za fiktivne subjekte ili su ti zahtjevi blaži nego u ostatku EU-a. Važno je napomenuti da s obzirom na to da se fiktivni subjekti obično upotrebljavaju za smanjenje porezne osnovice države članice koja nije država članica u kojoj se nalazi fiktivni subjekt, neke države članice možda neće imati dovoljno poticaja za uvođenje čvrstih, nacionalnih pravila.

Samo zajednički okvir EU-a može pomoći u postizanju cilja borbe protiv izbjegavanja plaćanja poreza i utaje poreza putem fiktivnih subjekata uz očuvanje cjelovitosti unutarnjeg tržišta i osiguravanje jednakih uvjeta za gospodarske subjekte u cijeloj Uniji.

## B. Rješenja

Koje su opcije za postizanje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne, zašto?

Osnovni scenarij (nulta opcija) predstavlja *status quo*: nema zahtjeva za minimalnu poslovnu prisutnost za fiktivne subjekte i provode se postojeća pravila na razini EU-a te na nacionalnoj i globalnoj razini za borbu protiv izbjegavanja plaćanja poreza i utaje poreza. To uključuje djelovanje Skupina EU-a za Kodeks o postupanju pri oporezivanju poslovanja kako bi se riješilo pitanje poslovne prisutnosti, ali samo za povlaštene porezne režime.

Prva opcija je neobvezujuća opcija. Njome bi se za fiktivne subjekte uveli minimalni zahtjevi za poslovnu prisutnost, no takvi zahtjevi ne bi bili obvezujući ni izvršivi. Prva opcija mogla bi biti u obliku preporuke Komisije ili proširenja mandata Skupine EU-a za Kodeks o postupanju pri oporezivanju poslovanja kako bi se provjerilo primjenjuju li se zahtjevi za poslovnu prisutnost u svim poreznim sustavima država članica.

Druga opcija osnovna je regulatorna opcija na koju se nastavljaju treća i četvrta opcija. U okviru druge opcije uveli bi se zajednički zahtjevi za poslovnu prisutnost u cijelom EU-u, čime bi se obvezalo (određene) pravne subjekte i aranžmane – one koji od samog početka ne bi bili isključeni i koji bi zadovoljili određene kriterije za ulazak u provjeru – da poreznoj upravi dokažu da imaju znatnu gospodarsku djelatnost u državama članicama u kojima su porezni rezidenti. Nepostojanje poslovne prisutnosti dovelo bi do poreznih posljedica (odnosno, fiktivni subjekti više ne bi mogli koristiti porezne prednosti na temelju relevantnih direktiva EU-a i/ili poreznih ugovora).

Uz drugu opciju, treća opcija uključivala bi uspostavu mehanizma za administrativnu suradnju i razmjenu informacija o fiktivnim subjektima. Četvrta opcija sastojala bi se od elemenata iz treće opcije uz dodavanje zajedničke definicije sankcija u slučaju neusklađenosti fiktivnih subjekata.

Četvrta opcija je najpoželjnija opcija. Uključuje sve elemente druge opcije, razmjenu informacija među poreznim upravama iz treće opcije i sve se to dopunjava zajedničkim okvirom sankcija. Očekuje se da će se četvrtom opcijom na najbolji način ostvariti ciljevi inicijative, uz najveći odvrćajući učinak za porezne obveznike, a da se pritom poduzećima i poreznim tijelima ne nameće neproporcionalni trošak.

Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju opciju?

Općenito, ispitanici u javnom savjetovanju potvrđuju aktualni problem izbjegavanja plaćanja poreza i utaje poreza, među ostalim zlouporabom fiktivnih subjekata. Međutim, predlažu različite daljnje korake za njegovo rješavanje. Iako neki ispitanici podupiru mjere za borbu protiv izbjegavanja plaćanja poreza i

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>utaje poreza putem fiktivnih subjekata, drugi smatraju da bi zakonodavna inicijativa EU-a u tom smjeru mogla biti preuranjena. Države članice općenito su izrazile konstruktivnu otvorenost i u nekim slučajevima izričitu potporu pravnoj inicijativi EU-a za rješavanje problema upotrebe fiktivnih subjekata za izbjegavanje plaćanja poreza ili utaju poreza.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p><b>C. Učinci najpoželjnije opcije</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p><b>Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <p>U okviru četvrte opcije predviđa se zajednička definicija minimalne poslovne prisutnosti koja ne postoji u postojećem okviru EU-a za borbu protiv zlouporabe poreza.</p> <p>Razmjenom informacija između poreznih tijela iz te opcije dopunjuje se trenutačna razmjena informacija koja je već uspostavljena na razini EU-a. Time bi se osiguralo da države članice čije se porezne osnovice smanjuju korištenjem fiktivnih subjekata registriranih u drugim državama članicama o tome budu u cijelosti obaviještene.</p> <p>Zajedničkim sankcijama osigurava se najviša razina usklađenosti subjekata i jednako postupanje prema svim subjektima u EU-u, neovisno o njihovom mjestu registracije. Stoga ta opcija ima najveći potencijalni pozitivan učinak na održivost javnih financija te se smatra da intervencija EU-a pridonosi boljem funkcioniranju unutarnjeg tržišta jer sprječava njegovu fragmentaciju različitim mogućim odabirima sankcija.</p> <p>Čak i ako se intervencijom samo donekle smanji izbjegavanje plaćanja poreza i utaja poreza, očekuje se da će koristiti ipak nadmašiti troškove (uglavnom troškove usklađivanja i administrativne troškove) povezane s tom inicijativom.</p> |
| <p><b>Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <p>Očekuje se da će troškovi usklađivanja za subjekte biti ograničeni jer bi te informacije trebale biti lako dostupne subjektima koji će imati obvezu samoprocjene i izvješćivanja.</p> <p>Troškovi porezne uprave ograničeni su na uvođenje platforme za razmjenu informacija, evaluaciju dostavljenih podataka i upravljanje sankcijama. Ocjenu dostavljenih podataka, kako bi se zaključilo je li subjekt fiktivan, provodi porezna uprava na temelju samoprocjene koju je subjekt proveo prema posebnim kriterijima.</p> <p>Visina troškova upravljanja sankcijama ovisila bi o obliku sankcije. Za novčanu kaznu očekuje se da će troškovi biti ograničeni na administrativne troškove koji nastaju izricanjem novčane kazne i praćenjem njezina plaćanja.</p> <p>Troškovi izvršenja druge, treće i četvrte opcije za nacionalnu upravu ne bi se trebali bitno razlikovati jer bi, čak i ako se ne planira zajednički okvir sankcija, nacionalna uprava i dalje morala primjenjivati određene sankcije kako bi osigurala usklađenost.</p>                                                                                                                                                                  |
| <p><b>Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Cilj je inicijative obuhvatiti subjekte koji <u>nemaju</u> poslovnu prisutnost i koji su osnovani kako bi se izbjeglo plaćanje poreza ili utajio porez<sup>2</sup>, a ne poduzeća sa zaposlenicima i stvarnom gospodarskom aktivnosti. Kriteriji prema kojima se uvode obveze izvješćivanja poreznih tijela strogo su ograničeni na poduzeća za koje postoji rizik od izbjegavanja plaćanja poreza ili utaje poreza te se stoga očekuje da će obuhvaćati samo vrlo mali dio MSP-ova. Očekuje se da će se na temelju kriterija za ulazak u provjeru isključiti velika većina MSP-ova (npr. da bi MSP bio obuhvaćen provjerom, većina njegovih prihoda trebala bi biti pasivna, trebao bi biti u vlasništvu uglavnom stranih vlasnika i ne bi imao resurse potrebne za obavljanje stvarne gospodarske aktivnosti).</p> <p>Kad je riječ o konkurentnosti, inicijativa bi utjecala samo na financijske tokove koji nisu povezani sa zapošljavanjem niti sa stvarnom gospodarskom aktivnošću. Dugoročno, ograničavanje uporabe subjekata bez poslovne prisutnosti moglo bi imati pozitivne (neizravne) sekundarne učinke čime bi se potaknula produktivna ulaganja.</p> |
| <p>Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <p>Glavni učinak na nacionalne proračune bio bi povećanje porezne dobiti koje je teško procijeniti. Unutar EU-a izbjegavanje plaćanja poreza procjenjuje se na između 35 milijardi EUR i 70 milijardi EUR izgubljenih poreznih prihoda godišnje.</p> <p>Izgubljeni porezni prihodi mogu se smatrati manjkom sredstava koja bi se inače mogla upotrijebiti za javna ulaganja i osiguravanje javnih dobara. Takav manjak posebno je nepoželjan u vrijeme kad su potrebna sredstva za poticanje oporavka nakon pandemije bolesti COVID-19.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <p>Hoće li biti drugih bitnih učinaka?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <p>Ne</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <p>Proporcionalnost?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <p>Djelovanje ne bi prelazilo okvire uspostave kriterija minimalne poslovne prisutnosti. Mehanizmima kao što su izuzeća od zahtjeva za izvješćivanje u okviru inicijative osigurat će se da subjekti i aranžmani za koje je rizik od zlorabe poreza nizak neće podlijeći inicijativi. Nadalje, prema analizi Komisije, obveza samoprocjene u okviru inicijative uvest će se za samo minimalni broj subjekata i aranžmana u EU-u.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <p>D. Daljnje mjere</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p>Kad će se predložene mjere preispitati?</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <p>Ako se odabere najpoželjnija opcija, politika bi se pratila na dva glavna načina. U prvom redu države članice podnosit će podatke o provedbi politika i mjerama izvršenja. Ti bi se podaci barem djelomično trebali objaviti radi transparentnosti i omogućivanja javnog nadzora u državama članicama. Drugo, Komisija će ocijeniti provedbu i izvršenje inicijative u različitim državama članicama i izvijestiti o tome. Takva će se procjena uglavnom provoditi na temelju podataka država članica.</p> <p>Pet godina nakon početka provedbe instrumenta Komisija će ocijeniti rezultate politike s obzirom na</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

<sup>2</sup> U istrazi OpenLux otkriveno je da je na istoj adresi registrirano više od 1 000 poduzeća bez zaposlenika.

njezine ciljeve i ukupne učinke na porezne prihode, poduzeća i unutarnje tržište.