

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o temi „Prijedlog direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2011/16/EU o administrativnoj suradnji u području oporezivanja”

(COM(2022) 707 final – 2022/0413 (CNS))

(2023/C 184/10)

Izvjestitelj: **Petru Sorin DANDEA**

Suizvjestitelj: **Benjamin RIZZO**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće, 7.2.2023.
Pravna osnova:	članci 113., 115. i 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	2.3.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.3.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	577
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	208/0/5

1. Zaključci i preporuke

1.1. pozdravlja Komisijin Prijedlog direktive o administrativnoj suradnji u području oporezivanja (DAC 8), koji predstavlja značajan korak naprijed u pogledu poboljšanja i nadopunjavanja postojeće Direktive o administrativnoj suradnji u području oporezivanja.

1.2. EGSO smatra da su predložena poboljšanja Direktive o administrativnoj suradnji u području oporezivanja djelotvorna za odvratanje vlasnikâ kriptovaluta od nepoštovanja fiskalnih pravila, čime se jača borba protiv poreznih prijevarama, utaje poreza i izbjegavanja plaćanja poreza, u skladu s nekoliko dosadašnjih inicijativa Komisije.

1.3. EGSO smatra da je inicijativa Komisije potpuno dosljedna načelu pravednog i učinkovitog oporezivanja, koje predstavlja okosnicu europskog socijalnog tržišnog gospodarstva i kojim se želi zajamčiti da svatko plaća pravedan doprinos i da se prema svakom postupi na jednak i proporcionalan način, neovisno o vrsti imovine koju posjeduje.

1.4. EGSO primjećuje da je od ključne važnosti da se napore za reguliranje kriptovaluta i njezinog korištenja ulažu na svjetskoj razini kako bi se uspješno riješila sve brojnija pitanja i globalne implikacije povezane s tom imovinom. U tom je pogledu od presudne važnosti tekući rad OECD-a i skupine G20 na postizanju globalnog sporazuma o transparentnosti kriptovaluta i EGSO potiče Komisiju da odigra aktivnu ulogu na međunarodnoj razini.

1.5. EGSO cijeni činjenicu da će unaprijeđeno i djelotvornije oporezivanje kriptovaluta doprinijeti povećanju pokrivenosti oporezivanjem i povećati nacionalne proračune, čime će se omogućiti izdvajanje dodatnih sredstava za opće dobro i investicijske prioritete Komisije (zelena tranzicija i digitalizacija).

1.6. EGSO smatra da je sustav izvješćivanja na temelju poreznog identifikacijskog broja (PIB) najdjelotvorniji način postizanja usklađenosti radi osiguravanja djelotvornosti novih pravila. Zbog toga odlučno podržava prijedlog Komisije o PIB-u jer se njime doprinosi sprječavanju mogućih pogrešaka i time poboljšavaju pravna sigurnost i predvidivost sustava.

1.7. EGSO smatra da obveze izvješćivanja ne bi trebale biti ograničene samo na razmjenu i prijenos kriptovaluta, već da bi se, barem u početnoj fazi, radi transparentnosti i sigurnosti trebale proširiti na sveukupno vlasništvo kriptovaluta iako je jasno da treba oporezivati samo dobitak.

1.8. EGSO naglašava potrebu za djelotvornim i proporcionalnim sankcijama, pri čemu se državama članicama prepušta da odlučuju o konkretnim iznosima sankcija koje treba izreći. Usto preporučuje da nakon provedbe ove direktive Komisija izvješćuje o strukturi sankcija koju su države članice uvele i da po potrebi daje smjernice o mogućim promjenama.

1.9. EGSO se nada da će se sankcijama i mjerama usklađivanja postići odgovarajuća ravnoteža između djelotvornosti pravila i adekvatnog odvratanja s jedne strane te proporcionalnosti s druge. Primjerice, proporcionalnost bi se mogla zajamčiti tako da se na odgovarajući način uzme u obzir broj transakcija u kojima je određeno poduzeće prekršilo pravila.

1.10. EGSO ističe da bi prema visokim standardima trebalo propisno primjenjivati i poštovati konkretne odredbe i zaštitne mjere u pogledu zaštite podataka navedene u Prijedlogu direktive i u skladu s pravilima Opće uredbe o zaštiti podataka kako bi se u potpunosti zaštitila temeljna prava pojedinaca čiji će se podaci prikupljati, razmjenjivati i pohranjivati.

1.11. EGSO preporučuje da Komisija u Prijedlog direktive uključi pravila za jačanje suradnje između poreznih tijela već obuhvaćenih postojećim tekstom i tijela zaduženih za borbu protiv pranja novca i financiranja nezakonitih aktivnosti i terorizma. U tom kontekstu ponavlja da su javnim tijelima, u ovom slučaju poreznim tijelima, potrebni odgovarajući resursi u smislu kvalificiranog osoblja i napredne digitalne tehnologije i standarda.

2. Prijedlog Komisije

2.1. Prijedlogom direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2011/16/EU⁽¹⁾ o administrativnoj suradnji u području oporezivanja (DAC 8)⁽²⁾ Komisija želi ažurirati postojeću direktivu (DAC) u svrhu proširenja opsega izvješćivanja i razmjene informacija između poreznih tijela kako bi se obuhvatili i podaci o dohotku ili prihodu koji korisnici koji borave u Europskoj uniji ostvaruju na temelju kriptoinovine. Porezna tijela trenutno ne raspolažu informacijama nužnima za praćenje prihoda ostvarenih uz pomoć kriptoinovine, kojom se lako trguje prekogranično.

2.2. Svrha je ove zakonodavne inicijative povećati poreznu transparentnost u pogledu kriptoinovine utvrđivanjem posebnih odredbi o izvješćivanju i razmjeni informacija u kontekstu izravnog oporezivanja. Prijedlogom su također dorađene postojeće mjerodavne odredbe kako bi se izbjegle rupe u zakonu i ojačao pravni okvir.

2.3. Direktiva DAC 8 usklađena je s definicijama utvrđenima u Uredbi o tržištima kriptoinovine⁽³⁾, koja sama po sebi ne predstavlja osnovu na temelju koje porezna tijela mogu prikupljati i razmjenjivati informacije potrebne za oporezivanje dohotka od kriptoinovine. Međutim, Direktiva DAC 8 temelji se na iskustvu stečenom s Uredbom o tržištima kriptoinovine i oslanja se na zahtjev za odobrenje koji je uveden tom uredbom, čime se izbjegava dodatno administrativno opterećenje za pružatelje usluga povezanih s kriptoinovinom.

2.4. Prijedlog je u skladu s nedavno usvojenim okvirom OECD-a za izvješćivanje o kriptoinovini⁽⁴⁾, kao i s izmjenama njegovog zajedničkog standarda izvješćivanja. I skupina G20 već je izrazila podršku za takve standarde. Tijekom savjetovanja Komisije većina država članica podržala je usklađivanje područja primjene pravnog okvira EU-a s radom OECD-a.

2.5. U svrhu poboljšanja sposobnosti država članica da otkrivaju i suzbijaju porezne prijevare, utaju poreza i izbjegavanje plaćanja poreza, svi izvještajni pružatelji usluga povezanih s kriptoinovinom, neovisno o njihovoj veličini ili lokaciji, morat će izvješćivati o transakcijama svojih klijenata koji borave u EU-u. Obveza izvješćivanja obuhvaća domaće i prekogranične transakcije, a u nekim slučajevima i nerazmjenjive tokene (engl. *non-fungible tokens* (NFTs)). Podrobna pravila o obvezama koje moraju ispunjavati izvještajni pružatelji usluga povezanih s kriptoinovinom utvrđena su u Prilogu VI.

2.6. Transakcije o kojima se izvješćuje obuhvaćaju transakcije razmjene i prijenos kriptoinovine o kojoj se izvješćuje. Područjem primjene Prijedloga obuhvaćene su domaće i prekogranične transakcije, koje su objedinjene prema vrsti kriptoinovine o kojoj se izvješćuje.

2.7. Financijske institucije izvješćivat će o elektroničkom novcu i digitalnim valutama središnje banke, dok će područje primjene automatske razmjene informacija o prethodnim poreznim mišljenjima s prekograničnim učinkom za imućne pojedince biti prošireno. Imućni pojedinci su osobe koje posjeduju najmanje 1 000 000 eura u financijskom ili uloživom bogatstvu ili u imovini kojom se upravlja. Države članice razmjenjivat će informacije o prethodnim poreznim mišljenjima s prekograničnim učinkom koja su izdana, izmijenjena ili obnovljena u razdoblju od 1. siječnja 2020. do 31. prosinca 2025.

(1) Direktiva Vijeća 2011/16/EU od 15. veljače 2011. o administrativnoj suradnji u području oporezivanja i stavljanju izvan snage Direktive 77/799/EEZ (SL L 64, 11.3.2011., str. 1.)

(2) COM(2022) 707 final.

(3) COM(2020) 593 final.

(4) Okvir za izvješćivanje o kriptoinovini i izmjene zajedničkog standarda izvješćivanja, 8.10.2022.

2.8. Prijedlogom se neće ograničiti sposobnost država članica da oblikuju svoj sustav usklađivanja. Međutim, bit će uspostavljena i primjenjivat će se zajednička minimalna razina sankcija za najozbiljnije oblike neizvršavanja obveza, kao što je neizvršavanje usprkos administrativnim podsjetnicima.

3. Opće napomene

3.1. EGSO pozdravlja i podržava Komisijin Prijedlog direktive o administrativnoj suradnji u području oporezivanja jer on predstavlja značajan korak naprijed u pogledu poboljšanja i nadopunjavanja postojeće direktive u skladu s preporukama Europskog revizorskog suda, koji je upozorio na sljedeće: „Ako određeni porezni obveznik raspolaže sredstvima u kriptovalutama, platforma ili drugi pružatelj elektroničkih usluga koji pruža usluge portfelja za takve klijente nije obvezan prijaviti poreznim tijelima takve iznose ili ostvarene dobitke. Stoga se porez na novac pohranjen s pomoću takvih elektroničkih instrumenata uglavnom nikad ne naplati.”⁽⁵⁾

3.2. EGSO smatra da su predložena poboljšanja Direktive o administrativnoj suradnji u području oporezivanja djelotvoran alat za odvratanje vlasnika kriptoimovine od nepoštovanja fiskalnih pravila, čime se jača borba protiv poreznih prijevара, utaje poreza i izbjegavanja plaćanja poreza, što je u skladu s nekoliko inicijativa koje je Komisija posljednjih godina poduzela.

3.3. EGSO odaje priznanje Komisiji za opsežno i jasno strukturirano savjetovanje o predmetnom prijedlogu u koje su bili uključeni svi zainteresirani dionici, kao i ciljanija skupina gospodarskih subjekata koji posluju u tom sektoru, s kojima se Komisija zasebno savještovala. Države članice također su imale priliku izraziti svoje stajalište i potaknule su Komisiju da djeluje u skladu s tekućim radom OECD-a. Unatoč izrazito tehničkoj naravi prijedloga, zakonodavni postupak je zahvaljujući tim savjetovanjima transparentniji i jasniji.

3.4. EGSO ističe da je za uspješno rješavanje sve brojnijih pitanja i globalnih implikacija povezanih s kriptoimovinom neophodno da se napori za reguliranje te imovine i njezinog korištenja ulažu na svjetskoj razini. U tom su pogledu tekući rad i pregovori koji se vode na razini OECD-a i skupine G20 u svrhu postizanja globalnog sporazuma o transparentnosti kriptovaluta od presudne važnosti i EGSO potiče Komisiju da preuzme vodeću ulogu na međunarodnoj razini.

3.5. EGSO smatra da je inicijativa Komisije u potpunosti sukladna načelu pravednog i učinkovitog oporezivanja, koje predstavlja okosnicu europskog socijalnog tržišnog gospodarstva i kojim se želi zajamčiti da svatko plaća pravedan doprinos i da se prema svakom postupi na jednak i proporcionalan način, neovisno o vrsti imovine koju posjeduje ili prihvaćenom načinu plaćanja.

3.6. EGSO cijeni činjenicu da će unaprijeđeno i djelotvornije oporezivanje kriptoimovine doprinijeti povećanju pokrivenosti oporezivanjem i povećati nacionalne proračune, čime će se omogućiti izdvajanje dodatnih sredstava za opće dobro i investicijske prioritete Komisije (zelena tranzicija i digitalizacija).

3.7. EGSO se u potpunosti slaže s mišljenjem Komisije da će veća transparentnost doprinijeti smanjivanju odstupanja i postojećih neopravdanih razlika u pravnom okviru i postupanju, što rezultira time da korisnici kriptoimovine „ostvaruju [...] prednost pred onima koji ne ulažu u kriptoimovinu”, zbog čega se ne samo „ne može [...] osigurati pravedno oporezivanje” već se i ometa ispravno funkcioniranje jedinstvenog tržišta i uspostava jednakih uvjeta za sve.

3.8. EGSO se slaže s time da se kao pravna osnova za predmetni prijedlog koristi i članak 113. UFEU-a (jer se razmijenjene informacije mogu upotrebljavati i za potrebe PDV-a) i članak 115. UFEU-a. Budući da se kriptoimovina može upotrebljavati u različite svrhe, u ovom je slučaju relevantno usklađivanje nacionalnih zakona koji utječu na funkcioniranje unutarnjeg tržišta, kako je utvrđeno u članku 115. Na jedinstvenom tržištu moraju se izbjegavati razlike u općem pravnom okviru i alatima za provedbu jer bi one mogle ugroziti njegovu konsolidaciju.

4. Posebne napomene

4.1. EGSO potiče Komisiju i države članice da u predmetni prijedlog uključe obveze izvješćivanja za fizičke osobe koje posjeduju kriptoimovinu. Na taj bi se način nesumnjivo povećala djelotvornost i područje primjene Prijedloga.

4.2. EGSO smatra da je sustav izvješćivanja na temelju poreznog identifikacijskog broja (PIB) najdjelotvorniji način postizanja usklađenosti za osiguravanje djelotvornosti novih pravila. Zbog toga odlučno podupire prijedlog Komisije o PIB-u jer se njime doprinosi jačanju djelotvornosti Prijedloga s obzirom na činjenicu da PIB, kao jedinstveni identifikacijski broj, omogućuje izbjegavanje pogrešaka, čime se poboljšavaju pravna sigurnost i predvidivost sustava.

⁽⁵⁾ Europski revizorski sud (2021.), Razmjena poreznih informacija u EU-u: postavljen je čvrst temelj, ali postoje nedostaci u primjeni. Zabilježeno je povećanje mjere u kojoj se informacije razmjenjuju, ali određene informacije i dalje se ne dostavljaju.

4.3. EGSO primjećuje da je većina država članica već uvela zakone ili barem administrativne smjernice za oporezivanje dohotka od ulaganja u kriptovalutu, ali da nadležna tijela često ne raspolažu informacijama potrebnima za njihovu provedbu. Prema tome, pravnu sigurnost i jasnoću moguće je osigurati jedino tako da se neučinkovitost na nacionalnoj razini ukloni putem zakonodavne inicijative EU-a čija je svrha povećanje djelotvornosti i učinkovitosti suradnje poreznih tijela.

4.4. EGSO smatra da obveze izvješćivanja ne bi trebale biti ograničene samo na razmjenu i prijenos kriptovalute već da bi se, barem u ovoj početnoj fazi, radi transparentnosti i sigurnosti trebale proširiti na sveukupno vlasništvo kriptovalute iako je jasno da treba oporezivati samo dobitak.

4.5. EGSO naglašava potrebu za djelotvornim i proporcionalnim sankcijama, pri čemu se državama članicama prepušta da odlučuju o konkretnim iznosima sankcija koje treba izreći. Čini se da bi minimalni pragovi mogli povećati djelotvornost novih pravila o oporezivanju kriptovalute. EGSO se nada da će se sankcijama i mjerama usklađivanja postići odgovarajuća ravnoteža između, s jedne strane, djelotvornosti pravila i adekvatnog odvratanja, a s druge, proporcionalnosti. Primjerice, proporcionalnost bi se mogla zajamčiti tako da se na odgovarajući način uzme u obzir broj transakcija u kojima je određeno poduzeće prekršilo pravila.

4.6. Nadalje, nakon provedbe ove direktive Komisija bi trebala izvješćivati o strukturi sankcija u državama članicama i dati smjernice o nužnim izmjenama sustava sankcija i mjera usklađivanja.

4.7. EGSO ističe da bi prema visokim standardima trebalo pomno primjenjivati i poštovati konkretne odredbe i zaštitne mjere u pogledu zaštite podataka navedene u Prijedlogu direktive i u skladu s pravilima i načelima Opće uredbe o zaštiti podataka kako bi se u potpunosti zaštitila temeljna prava pojedinaca čiji će se podaci prikupljati, razmjenjivati i pohranjivati.

4.8. EGSO ponovno poziva države članice da ulažu adekvatna sredstva u svoja porezna tijela i druge uključene uprave kako bi oni imale kapacitete potrebne za ispunjavanje zadaće bolje suradnje u području oporezivanja.

4.9. Naposljetku, budući da je moguće da je tijekom posljednjih godina bilo nekoliko slučajeva uporabe kriptovalute u nezakonite svrhe i u svrhu pranja novca, EGSO preporučuje da Komisija u svoj Prijedlog uvrsti zahtjev za suradnju poreznih tijela već obuhvaćenih postojećim tekstom i tijela zaduženih za borbu protiv pranja novca i financiranja nezakonitih aktivnosti i terorizma. U tom kontekstu ponavlja da su javnim tijelima, u ovom slučaju poreznim tijelima, potrebni odgovarajući resursi u smislu kvalificiranog osoblja i napredne digitalne tehnologije i standarda.

Bruxelles, 22. ožujka 2023.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG
