



Bruxelles, 15.7.2020.
COM(2020) 312 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

AKCIJSKI PLAN ZA
PRAVEDNO I JEDNOSTAVNO OPOREZIVANJE KOJIM SE PODUPIRE
STRATEGIJA OPORAVKA

1. Opći kontekst – EU-ove porezne politike u vrijeme tranzicije

Dosad nezabilježena kriza uzrokovana bolešću COVID-19 duboko je poremetila gospodarstva u EU-u i drugdje. EU, njegove institucije, države članice, poduzeća i građani suočavaju se s ovom ogromnom krizom u vrijeme temeljite transformacije koju obilježavaju izazovi povezani s klimatskim promjenama i okolišem, digitalna revolucija, rastuća nejednakost i geopolitičke promjene.

Komisija namjerava predvoditi tranziciju prema zelenijem i digitalnijem svijetu koja je u skladu s načelima našeg socijalnog tržišnog gospodarstva. Pravedno, učinkovito i održivo oporezivanje ključno je za ostvarivanje tih ambicija: poreznim politikama EU-a mora se osigurati da svatko, od pojedinaca do korporacija, plaća svoj dio. Istodobno, porezne politike EU-a moraju biti osmišljene tako da poduzeća i građani mogu u potpunosti uživati u koristima jedinstvenog tržišta, raditi i ulagati preko granica, inovirati i stvarati radna mjesta. Uz to, istovremeno bi se trebali stvarati pravi poticaji za održivo i klimatski prihvatljivo ponašanje, uključujući održiva ulaganja, te osiguravati primjena načela „onečišćivač plaća”.

Pravedno i učinkovito oporezivanje bit će još važnije u nadolazećim mjesecima i godinama jer se EU i globalna zajednica nastoje oporaviti od posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19. Kako je naglašeno u Komunikaciji Komisije „Europa na djelu: oporavak i priprema za sljedeću generaciju”¹, kako bi se osiguralo da solidarnost i pravednost budu temelj oporavka, Komisija će intenzivirati borbu protiv poreznih prijevara i drugih nepoštenih praksi. To će pomoći državama članicama da prikupe porezne prihode koji su im potrebni za odgovor na najvažnije izazove trenutačne krize. Ovom se Komunikacijom ispunjava ta obveza i utvrđuje „Akcijski plan za pravedno i jednostavno oporezivanje kojim se podupire strategija oporavka” koji sadržava 25 mjera. Osmišljen je kao odgovor na dvostruki izazov trenutačne krize: potpora brzom i održivom gospodarskom oporavku i osiguravanje dostatnih javnih prihoda u EU-u. U Akcijskom planu:

- prikazuju se mjere usmjerene na smanjenje poreznih prepreka za poduzeća na jedinstvenom tržištu. Poreznim pojednostavnjenjem poboljšat će se poslovno okruženje, povećati konkurentnost poduzeća i pridonijeti gospodarskom rastu,
- najavljuje se niz inicijativa kojima će se državama članicama pomoći u provedbi postojećih poreznih pravila i poboljšanju porezne discipline. Moramo se pobrinuti da države članice osiguraju porezne prihode potrebne za financiranje odgovora na velike izazove trenutačne krize, bez nametanja nepotrebnog opterećenja onima koji su već teško pogođeni krizom. U tom je pogledu i dalje ključna borba protiv poreznih prijevara, izbjegavanja i utaje poreza. Time bi se trebalo pridonijeti da se prihodi među državama članicama za nacionalni proračun i proračun EU-a prikupljaju na pravedniji, dobro prilagođen, djelotvoran i učinkovit način.

Ovaj Akcijski plan jedan je od ključnih elemenata sveobuhvatnog i ambicioznog poreznog programa EU-a za nadolazeće godine, koji uključuje i sljedeće važne inicijative:

¹ COM(2020) 456 final.

- Dobro osmišljen porezni sustav ima važnu ulogu u podupiranju zelene tranzicije. Uporaba oporezivanja kao instrumenta politike pridonijet će postizanju klimatske neutralnosti do 2050., kao i drugim ekološkim ciljevima europskog zelenog plana.² U tom će se procesu javnim proračunima osigurati i dodatni prihodi od javnih poreza kako bi se poduprla pametna ulaganja za zelenu tranziciju. Porezi za zaštitu okoliša pridonose odgovarajućim cjenovnim signalima i odgovarajućim poticajima za proizvođače, korisnike i potrošače kako bi potaknuli potrošnju koja manje zagađuje okoliš i pridonijeli održivom rastu. Mogu ponuditi i mogućnosti za smanjenje poreza u drugim područjima, na primjer u području rada, a ako se zaštite prihodi za odgovarajuću socijalnu zaštitu, mogu biti opcija koja bi bila korisna za sve kad je riječ o rješavanju pitanja zaštite okoliša i zapošljavanja.
- **Duboka reforma sustava oporezivanja dobiti poduzeća radi prilagodbe našem modernom i sve digitaliziranim gospodarstvu** sad je još važnija za podupiranje rasta i stvaranje potrebnih prihoda na pravedan način, a uključuje **usklađivanje prava oporezivanja sa stvaranjem vrijednosti i utvrđivanje minimalne razine stvarnog oporezivanja dobiti poduzeća**. Komisija aktivno podupire globalne rasprave koje vode OECD i G20 te je spremna djelovati ako se ne postigne globalni sporazum. Komisija će do kraja godine utvrditi sljedeće korake na temelju globalnih rasprava u okviru **Akcijskog plana za oporezivanje poslovanja za 21. stoljeće**.
- **Globalna borba protiv utaje i izbjegavanja poreza zahtijeva odlučno djelovanje**. Pandemija bolesti COVID-19 potaknula je dosad nezabilježene mjere na nacionalnoj razini i razini Unije kako bi se pružila potpora gospodarstvima država članica i olakšao njihov oporavak. To uključuje državnu intervenciju kako bi se poduzećima osigurala likvidnost i pristup financiranju, na čiji se znatan dio primjenjuju pravila Unije o državnim potporama. Unijin popis nekooperativnih jurisdikcija u porezne svrhe („EU-ov popis nekooperativnih jurisdikcija”) namijenjen je uklanjanju prijetnji poreznim osnovicama država članica EU-a. U tom kontekstu Komisija daje preporuku državama članicama da svoju financijsku potporu poduzećima u Uniji uvjetuju nepostojanjem veza između tih poduzeća i jurisdikcija koje se nalaze na Unijinu popisu.
- Kako bi se u potpunosti ostvario program EU-a za pravedno oporezivanje, potrebno je aktivirati sva postojeća sredstva politike. U tom će kontekstu Komisija istražiti kako u potpunosti iskoristiti odredbe Ugovora o funkcioniranju EU-a (UFEU) kojima se omogućuje **donošenje prijedloga o oporezivanju redovnim zakonodavnim postupkom, uključujući članak 116. UFEU-a**.

Uz te vodeće porezne inicijative, **porezne politike EU-a i dalje će biti uključene u širi program Komisije**. Primjerice, pokrenut će se revizija Direktive o porezu na duhan³ i direktiva o porezima

² Inicijative kao što su revizija Direktive o oporezivanju energije i uspostava mehanizma za graničnu prilagodbu emisija ugljika dio su europskog zelenog plana, čiji je cilj i stvaranje konteksta za opsežne porezne reforme na nacionalnoj razini, uklanjanje subvencija za fosilna goriva, prebacivanje poreznog opterećenja s rada na onečišćenje, istodobno uzimajući u obzir socijalne aspekte. U okviru rada na podupiranju tog cilja Komisija će 2020. organizirati Konferenciju o ozelenjivanju oporezivanja.

³ Direktiva Vijeća 2011/64/EU od 21. lipnja 2011. o strukturi i stopama trošarine koje se primjenjuju na prerađeni duhan (SL L 176, 5.7.2011., str. 24.–36.).

na alkohol⁴, kao i odredbe o prekograničnoj nabavi fizičkih osoba u horizontalnoj direktivi o trošarinama⁵ kako bi se bolje pridonijelo ciljevima javnog zdravstva i izbjegle porezne prijevare. Komisija će i dalje provoditi svoj program za pravedno, jednostavno i održivo oporezivanje u okviru europskog semestra, s oporezivanjem kao alatom za oblikovanje sveobuhvatnog programa za socijalno pravednu zelenu tranziciju, među ostalim promicanjem zelenog proračuna. Nadalje, Komisija nastavlja podupirati provedbu svojeg programa za pravedno i jednostavno oporezivanje putem svojih programa tehničke potpore.

Porezni paket za pravedno i jednostavno oporezivanje kojim se podupire strategija oporavka – srpanj 2020.

Taj porezni paket sastavljen je od triju elemenata:

1. U ovoj se Komunikaciji iznosi Akcijski plan za pravedno i jednostavno oporezivanje kojim se podupire strategija oporavka i predstavlja niz predstojećih inicijativa u području izravnog i neizravnog oporezivanja.
2. Zakonodavnim prijedlogom⁶ za reviziju Direktive o administrativnoj suradnji⁷:
 - uvest će se **automatska razmjena informacija među poreznim upravama država članica o dohotku/prihodima koje ostvaruju prodavatelji na digitalnim platformama**. Informacije će pomoći poreznim upravama da provjere plaćaju li oni koji zarađuju novac putem digitalnih platformi odgovarajući udio poreza, i
 - ojačati administrativna suradnja pojašnjenjem postojećih pravila.
3. Komunikacijom „Dobro porezno upravljanje u EU-u i izvan njega”⁸ preispitat će se napredak postignut u poboljšanju dobrog poreznog upravljanja u EU-u, ali i izvan njega, te će se predložiti područja za poboljšanje. Moramo djelovati unutar EU-a, ali i globalno. Glavna područja djelovanja uključivat će:
 - reformu **Kodeksa o postupanju** pri oporezivanju poslovanja,
 - preispitivanje **EU-ova popisa** nekooperativnih jurisdikcija u svrhu oporezivanja,
 - poboljšanja u cilju jačanja **dobrog poreznog upravljanja** u odnosu na fondove EU-a i poboljšane koordinirane obrambene mjere država članica EU-a i
 - potporu **partnerskim zemljama u razvoju** u jačanju dobrog poreznog upravljanja.

⁴Direktiva Vijeća 92/83/EEZ od 19. listopada 1992. o usklađivanju struktura trošarina na alkohol i alkoholna pića (SL L 316, 31.10.1992., str. 21. – 27.) i Direktiva Vijeća 92/84/EEZ od 19. listopada 1992. o usklađivanju stopa trošarina na alkohol i alkoholna pića (SL L 316, 31.10.1992., str. 29. – 31.).

⁵Direktiva Vijeća 2008/118/EZ od 16. prosinca 2008. o općim aranžmanima za trošarine i o stavljanju izvan snage Direktive 92/12/EEZ (SL L 9, 14.1.2009., str. 12.).

⁶COM(2020) 314 final.

⁷Direktiva Vijeća 2011/16/EU od 15. veljače 2011. o administrativnoj suradnji u području oporezivanja, SL L 64, 11.3.2011., str. 1.

⁸COM(2020) 313 final.

2. Postigli smo već mnogo, ali potrebno je učiniti više

2.1. Borba protiv poreznih prijevara, utaje i izbjegavanja poreza:

Posljednjih je godina EU usmjerio rad na borbu protiv utaje poreza i povećanje transparentnosti. Nekoliko zakonodavnih inicijativa otežalo je poreznim obveznicima izbjegavanje i utaju poreza više nego ikad prije, uključujući revolucionarnu transparentnost i projekte suradnje država članica. Konkretni primjeri uključuju Direktivu o suzbijanju izbjegavanja poreza,⁹ Preporuku Komisije o primjeni mjera protiv zlorab poreznih ugovora¹⁰, te pravila o transparentnosti poreznih mišljenja¹¹ i uvođenje izvješćivanja po zemljama među poreznim tijelima.¹²

Porezna tijela stoga danas imaju širi skup alata za otkrivanje i suzbijanje zlorabe te suradnju s drugim tijelima kaznenog progona. Automatska razmjena informacija i zajednička djelovanja postala su uobičajena u EU-u među državama članicama, kako to pokazuju evaluacije okvira za administrativnu suradnju u EU-u¹³. Porezna tijela dobila su i pristup informacijama o sprečavanju pranja novca¹⁴. Nadalje, sad je potrebno prijaviti mehanizme izbjegavanja poreza zahvaljujući novim pravilima EU-a o potencijalno agresivnim sustavima poreznog planiranja¹⁵.

Paketom o PDV-u u e-trgovini¹⁶ koji se primjenjuje od 2021. ukinuto je izuzeće od plaćanja PDV-a na uvoz robe vrijednosti manje od 22 EUR, čime se uvela obveza plaćanja PDV-a na svu robu uvezenu u EU, što će smanjiti mogućnost prijevare. Ojačani su i instrumenti administrativne suradnje u području PDV-a: Eurofisc¹⁷ na svoju inicijativu sad može surađivati i razmjenjivati informacije s Europskim uredom za borbu protiv prijevare (OLAF) i Europolom¹⁸; porezna tijela mogu razmjenjivati informacije s carinskim tijelima o uvozu koji podliježe PDV-u i carinskim

⁹ Direktiva Vijeća (EU) 2016/1164 od 12. srpnja 2016. o utvrđivanju pravila protiv praksi izbjegavanja poreza kojima se izravno utječe na funkcioniranje unutarnjeg tržišta, SL L 193, 19.7.2016., str. 1.–14.

¹⁰ Preporuka Komisije (EU) 2016/136 od 28. siječnja 2016. o primjeni mjera protiv zlorab poreznih ugovora, SL L 25, 2.2.2016., str. 67.–68.

¹¹ Direktiva Vijeća (EU) 2015/2376 od 8. prosinca 2015. o izmjeni Direktive 2011/16/EU u pogledu obvezne automatske razmjene informacija u području oporezivanja, SL L 332, 18.12.2015., str. 1.–10.

¹² Direktiva Vijeća (EU) 2016/881 od 25. svibnja 2016. o izmjeni Direktive 2011/16/EU u pogledu obvezne automatske razmjene informacija u području oporezivanja, SL L 146, 3.6.2016., str. 8.–21.

¹³ Europska komisija. (2017.). Evaluacija Uredbe (EU) br. 904/2010. Radni dokument službi Komisije, SWD(2017) 428 final (za PDV) i Europska komisija. (2019.). Radni dokument službi Komisije – Evaluacija Direktive Vijeća (EU) br. 2011/16/EU o administrativnoj suradnji u području oporezivanja i stavljanju izvan snage Direktive 77/799/EEZ (SWD(2019) 328 final).

¹⁴ Direktiva Vijeća (EU) 2016/2258 od 6. prosinca 2016. o izmjeni Direktive 2011/16/EU u pogledu pristupa poreznih tijela informacijama o sprečavanju pranja novca, SL L 342, 16.12.2016., str. 1.–3.

¹⁵ Direktiva Vijeća (EU) 2018/822 od 25. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 2011/16/EU u pogledu obvezne automatske razmjene informacija u području oporezivanja u odnosu na prekogranične aranžmane o kojima se izvješćuje (SL L 139, 5.6.2018., str. 1.).

¹⁶ Direktiva Vijeća (EU) 2017/2455, Uredba Vijeća (EU) 2017/2454, Provedbena uredba Vijeća (EU) 2017/2459, Direktiva Vijeća (EU) 2019/1995, Provedbena uredba Vijeća (EU) 2019/2026, Provedbena uredba Vijeća (EU) 2020/194; https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-ecommerce_en#heading_1

¹⁷ Eurofisc je mreža za brzu razmjenu, obradu i analizu ciljanih informacija o prekograničnim prijevarama među državama članicama i za koordiniranje eventualnih daljnjih mjera.

¹⁸ Nadalje, Europol je pokrenuo novi Europski centar za borbu protiv financijskog i ekonomskog kriminala (EFEC). Centar će poboljšati operativnu potporu koja se pruža državama članicama EU-a i tijelima EU-a u području borbe protiv financijskog i gospodarskog kriminala te promicati sustavnu uporabu financijskih istraga; <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre>

prijevarama¹⁹ te organizirati zajedničke revizije uz aktivno sudjelovanje stranih poreznih službenika u upravnim istragama.

Međutim, porezna prijevarena i utaja poreza i dalje su prijetnja zdravim javnim financijama.

Gubitak prihoda u EU-u zbog međunarodne utaje poreza pojedinaca, koji obuhvaća porez na osobni dohodak, porez na dohodak od kapitala, porez na imovinu i porez na nasljedstvo, 2016. procijenjen je na 46 milijardi EUR.²⁰ Razlika između očekivanih prihoda od PDV-a i stvarno prikupljenih iznosa PDV-a procijenjena je na 137 milijardi EUR u 2017., uključujući prekogranične prijevare u vezi s PDV-om procijenjene na 50 milijardi EUR.²¹ Komisija je 2018. predstavila opsežnu reformu sustava PDV-a za trgovinu unutar EU-a²². Donošenje ovog prijedloga o konačnom sustavu PDV-a uklanjanjem izuzeća za isporuke unutar Zajednice pomoglo bi smanjenju te razlike i olakšalo izvršenje obveza. Isto tako, prema nizu procjena, izbjegavanje plaćanja poreza na dobit u EU-u iznosi više od 35 milijardi EUR godišnje.²³ Ti izvanredni iznosi izgubljenih prihoda još su problematičniji s obzirom na to da će ekonomske posljedice bolesti COVID-19 neizbježno dovesti do znatno nižih razina poreznih prihoda. Osim toga, prijevare u vezi s PDV-om u nekim su slučajevima povezane i s prijevarama povezanim s carinskim pristojbama. Gubitkom poreznih prihoda narušava se pravedna raspodjela tereta među poreznim obveznicima, kao i pravedan nacionalni doprinos proračunu EU-a. Gotovo 75 % Europljana traži više djelovanja na razini EU-a u borbi protiv utaje poreza.²⁴

2.2. Porezna uprava u digitalnom dobu

Potrebno je daljnje djelovanje na razini EU-a kako bi se ojačala borba protiv utaje poreza i pomoglo poreznim upravama da održe korak s gospodarstvom koje se stalno razvija.

Digitalno gospodarstvo i razvoj novih poslovnih modela stvaraju nove izazove za porezne uprave. Nadalje, porezna tijela imaju ograničena sredstva na nacionalnoj razini za iskorištavanje goleme količine podataka koje prikupljaju provedbom mjera poduzetih tijekom posljednjih godina.

Digitalizaciju gospodarstva i nacionalnih tijela trebalo bi shvatiti i kao priliku. Uporaba digitalnih rješenja olakšava zadaće poreznih uprava te će ona biti ključna za smanjenje troškova usklađivanja za porezne uprave i za poduzeća. Nadalje, analitika podataka ključna je za uporabu sve veće količine prikupljenih podataka. U području e-trgovine, u kojem će carinska i porezna tijela imati na raspolaganju goleme količine podataka i informacijskih sustava, sinergije između poreznih i carinskih tijela u tom pogledu postaju posebno važne. Digitalizacija je isto tako od presudne

¹⁹ Uredba Vijeća (EU) 2018/1541 od 2. listopada 2018. o izmjeni uredbi (EU) br. 904/2010 i (EU) 2017/2454 u pogledu mjera za jačanje administrativne suradnje u području poreza na dodanu vrijednost, SL L 259, 16.10.2018., str. 1.–11.

²⁰ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019-taxation-papers-76.pdf

²¹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf

²² Prijedlog direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ u pogledu uvođenja detaljnih tehničkih mjera za funkcioniranje konačnog sustava PDV-a za oporezivanje trgovine između država članica, COM(2018) 329, 25. svibnja 2018.

²³ Iako je u mnogim studijama dokazano postojanje praksi izbjegavanja poreza, zbog složenosti fenomena i ograničenih podataka teško je mjeriti izgubljene prihode. Dover i dr. (2015.) zaključuju da gubitak prihoda uzrokovan premještanjem dobiti unutar EU-a iznosi približno 50–70 milijardi EUR, što odgovara najmanje 17 % prihoda od poreza na dobit (CIT) 2013. Koristeći pristup koji se temelji na općoj ravnoteži, Álvarez-Martínez i dr. (2018.) zaključili su da izbjegavanje poreza u EU-28 uzrokuje gubitak prihoda od poreza na dobit u visini od 36 milijardi EUR godišnje. Zucman i dr. (2018.) procjenjuju da EU-28 gubi oko 37 milijardi EUR.

²⁴ Europski parlament. (2016.). Porezne prijevare: 75 % građana traži više mjera od EU-a, Vijesti, Europski parlament, 29.7.2016.

važnosti za smanjenje opterećenja poduzeća povezanog s izvješćivanjem, posebno malih i srednjih poduzeća, među ostalim tako što statistička tijela ponovno upotrebljavaju informacije.

Na konferenciji o **PDV-u u digitalnom dobu** koju je Komisija organizirala u prosincu 2019. istaknuta je potreba za intenzivnijim razmatranjem tog područja. To bi se razmatranje trebalo usredotočiti na način na koji porezna tijela mogu upotrebljavati tehnologiju za borbu protiv poreznih prijevara i u korist poduzeća te na to jesu li postojeća pravila o PDV-u prilagođena poslovanju u digitalnom dobu.

2.3. Jednostavne porezne politike EU-a za konkurentno jedinstveno tržište

EU je ostvario napredak i u pojednostavnjenju oporezivanja. Uvedena su nova pravila kako bi se osiguralo brže i učinkovitije rješavanje poreznih sporova u području izravnog oporezivanja koji proizlaze iz tumačenja ili primjene sporazuma i konvencija sklopljenih između država članica kojima se predviđa ukidanje dvostrukog oporezivanja.²⁵ Donesenim paketom o PDV-u u e-trgovini ukinuta je jedna od najvećih prepreka za mala poduzeća koja trguju prekogranično. Poduzeća koja potrošačima prodaju robu putem interneta mogu izvršiti svoje obveze u vezi s PDV-om u EU-u putem internetskog portala koji je jednostavan za uporabu na vlastitom jeziku.

Na razini EU-a poduzete su i inicijative za pomoć državama članicama koje se koriste oporezivanjem kao sredstvom za održiv gospodarski rast, među ostalim i u kontekstu europskog semestra. Komisija je posebno naglasila da pravedni porezni sustavi kojima se potiče rast mogu poduprijeti privatna ulaganja i pridonijeti poboljšanju poslovnog okruženja, poticanju zapošljavanja, smanjenju nejednakosti i stvaranju ekološki otpornoga gospodarstva. Nadalje, pojednostavnjenje poreznog sustava može pridonijeti ograničenju gospodarskih poremećaja i smanjenju administrativnog opterećenja poduzeća. Donošenje prijedloga o stopama PDV-a²⁶, o kojem se trenutačno raspravlja u Vijeću, osigurat će državama članicama fleksibilnost da u skladu sa strogim kriterijima odrede vlastite stope – potrebne za oporavak od trenutačne krize – ali će se državama članicama omogućiti i da bolje usklade politiku o PDV-u s ciljevima zaštite okoliša.

Međutim, troškovi poreznog usklađivanja u EU-u i dalje su visoki. Posebice moramo podupirati mlada i inovativna poduzeća koja administrativna složenost pogađa više od velikih multinacionalnih poduzeća. Troškovi usklađivanja obično su znatno viši za mala nego za velika poduzeća.²⁷ Procijenjeni troškovi usklađivanja za velika poduzeća iznose približno 2 %, a za MSP-ove 30 % plaćenih poreza.²⁸ Osim toga, složenost koja proizlazi iz mnoštva od 27 različitih poreznih sustava ne samo da stvara mogućnosti za zlouporabu poreza, nego i nesigurnost za poštene porezne obveznike koji su jednostavno preopterećeni i stoga nenamjerno ne poštuju pravila.

Stoga je potrebno djelovati i na razini EU-a kako bi se stvorilo jednostavnije i modernije porezno okruženje. Time bi se poduzećima koja poštuju propise pomoglo da iskoriste prednosti jedinstvenog tržišta i održe gospodarski rast u EU-u. Kako je navedeno u novijoj Komunikaciji Komisije o preprekama za jedinstveno tržište, poduzeća dosljedno ističu nacionalna pravila i

²⁵ Direktiva Vijeća (EU) 2017/1852 od 10. listopada 2017. o mehanizmima rješavanja poreznih sporova u Europskoj uniji, SL L 265, 14.10.2017., str. 1.–14.

²⁶ COM(2018) 20 od 18.1.2018.

²⁷ Europska komisija. (2018.). *Study on tax compliance costs for SMEs, Final report - Study* (Studija o troškovima poreznog usklađivanja za mala i srednja poduzeća, završno izvješće – studija) (objavljeno: 12.12.2018.).

²⁸ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/tax_survey.pdf

postupke u području oporezivanja kao jednu od najvećih prepreka s kojima se suočavaju.²⁹ Te prepreke posebno utječu na poduzeća koja posluju prekogranično, jer se moraju prilagoditi različitim nacionalnim sustavima i upravama. Prepreke koje poduzeća navode uključuju širok raspon pitanja koja obuhvaćaju obveze upisa u registar i izvješćivanja u pogledu PDV-a i poreza na dobit poduzeća.

3. Novi akcijski plan za pravedno i jednostavno oporezivanje kojim se podupire strategija oporavka

Ovom se Komunikacijom utvrđuje nov, uravnotežen pristup u kojem se mjere protiv poreznih prijevара i utaje kombiniraju s mjerama kojima se pojednostavnjuje život poštenih poreznih obveznika. U središte se stavlja porezni obveznik. Stoga su različite mjere predviđene Akcijskim planom strukturirane tako da prate put poreznog obveznika. U različitim ključnim etapama puta tog poreznog obveznika povezane mjere opisane su kao unaprjeđenje kako bi EU ostvario dvostruki cilj borbe protiv utaje poreza i pojednostavnjenja i olakšavanja oporezivanja.

Plan sadržava 25 mjera (vidjeti Prilog) koje će Komisija predložiti i provesti do 2024. Navedene moguće zakonodavne promjene ovise o rezultatima procjene učinka, među ostalim na temeljna prava, a osobito prava na zaštitu osobnih podataka, koja će se prema potrebi pripremiti kako bi se ocijenile različite opcije politike u skladu s načelima bolje regulative³⁰.

3.1. Upis u registar

Djelotvoran i učinkovit upis u registar prvi je korak u osiguravanju da porezni obveznici pravedno plate svoj dio.³¹ Unutar EU-a porezni obveznici identificiraju se poreznim identifikacijskim brojem (PIB).³² Porezni obveznici koji su obveznici PDV-a identificiraju se PDV identifikacijskim brojem. Baze podataka u kojima se čuvaju podaci poreznih obveznika moraju se stalno ažurirati: porezni obveznici moraju poreznim tijelima dostaviti sve potrebne podatke. Kada dođe do promjena (primjerice, porezni obveznik trajno se preseli u drugu državu članicu), trebale bi biti evidentirane u registru.

Kako bi bio učinkovit, upis u registar trebao bi biti što jednostavniji. Pribavljanje PIB-ova i/ili PDV brojeva ne bi trebalo biti opterećujuće. Kad se porezni obveznici presele u drugu državu članicu radi zaposlenja ili ondje odluče osnovati poduzeće, postupak ažuriranja registara poreznih obveznika mora biti neometan kako bi administrativno opterećenje za porezne obveznike bilo što

²⁹ COM(2020) 93 final i prateći dokument SWD(2020) 54 final.

³⁰ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en.

³¹ Ovo je poglavlje usmjereno na porezne obveznike i u njemu se oni nastoje prikazati kao klijenti poreznih uprava. Iskustvo poreznih obveznika podijeljeno je u pet ključnih koraka interakcije između poreznih obveznika i poreznih uprava: upis u registar, izvješćivanje, provjera, plaćanje i sporovi. Tih je pet koraka preuzeto iz: OECD (2017.), *Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies* (Porezna uprava 2017.: Usporedne informacije o gospodarstvima zemalja članica OECD-a i drugih naprednih gospodarstava i gospodarstava u usponu) https://doi.org/10.1787/tax_admin-2017-en. Koraci su prilagođeni odabranom fokusu tako da, primjerice, „naplata” (sa stajališta porezne uprave) postaje plaćanje sa stajališta poreznog obveznika. Općenito o putu klijenta: Lemon, K. N., Verhoef, P. C. (2016.). *Understanding customer experience throughout the customer journey* (Razumijevanje korisničkog iskustva tijekom cijelog puta korisnika). *Journal of Marketing*, 80(6), 69–96.

³² Ili jednakovrijedno. Na internetskoj stranici Komisije „TIN on Europa” nalazi se pregled poreznih identifikacijskih brojeva u EU-u: https://ec.europa.eu/taxation_customs/tin/tinByCountry.html

manje. Ako porezni obveznici moraju poreznoj upravi koja nije njihova dokazati status porezne rezidentnosti, odnosno gdje su registrirani kao porezni obveznici, postupak mora biti jednostavan.

Kako bi pojednostavnila upis u registar poreznih obveznika, Komisija će poduzeti sljedeće mjere:

2022./2023.

1. Čak i nakon provedbe paketa o PDV-u u e-trgovini, porezni obveznici upisani u registar u državi članici poslovnog nastana bit će dužni izvršiti dodatni upis u registar obveznika PDV-a u državama članicama u kojima nemaju poslovni nastan, ali obavljaju određene oporezive transakcije. Komisija će predložiti izmjenu Direktive o PDV-u³³ s ciljem prelaska na **jedinstven upis u registar obveznika PDV-a** u EU-u koji bi im omogućio pružanje usluga i/ili prodaju robu bilo gdje u Uniji.
2. „Europa spremna za digitalno doba” jedan je od šest glavnih prioriteta Komisije. Konkretnije, modernizacija javne uprave jedan je od ciljeva Akcijskog plana Komisije za e-upravu.³⁴ Kako bi se doprinijelo tom cilju, važno je osigurati **učinkovitu uporabu podataka poreznih obveznika**, u potpunosti u skladu s pravilima EU-a o zaštiti podataka. Kako je pokazala nedavna Komisijina evaluacija administrativne suradnje u području oporezivanja, i dalje ima prostora za povećanje kvalitete i uporabe poreznih podataka.³⁵ Komisija će provesti pilot-projekt kako bi procijenila koja se digitalna rješenja mogu upotrijebiti i na koji način radi boljeg iskorištavanja podataka; usto će stvoriti nove digitalne usluge za porezne obveznike i bolje poduprijeti rad poreznih uprava na razini Unije. Komisija će objaviti radni dokument službi Komisije u kojem izvješćuje o zaključcima i preporukama iz pilot-projekta.

3.2. Izvješćivanje

Porezni obveznici redovito obavješćuju porezne uprave o svojoj poreznoj obvezi, čime ispunjavaju nekoliko zahtjeva u pogledu informiranja. Kako bi se osiguralo da izvješćivanje poreznih obveznika bude što učinkovitije, porezne prijave moraju biti jednostavne, traženi podaci moraju se svesti na najmanju mjeru, a postupci i sustavi s pomoću kojih porezni obveznici mogu podnositi porezne prijave poreznim upravama trebali bi biti jednostavni. Prijave bi trebalo unaprijed ispuniti u mjeri u kojoj je to moguće. Načela e-uprave trebala bi se primjenjivati i na porezne informacije, osobito kad je riječ o izvješćivanju. Primjenom holističkog pristupa od poreznih obveznika trebalo bi se zahtijevati da informacije pružaju samo jednom putem digitalnih, sigurnih i uključivih e-usluga „sve na jednom mjestu”. Kad, primjerice, statistička tijela ponovno upotrebljavaju takve informacije, trebali bi se poštovati odgovarajući režimi povjerljivosti.

Učinkovito izvješćivanje temelji se na dobrovoljnom izvršavanju obveza poreznih obveznika. Porezne uprave oslanjaju se na porezne obveznike da im pruže točne informacije o svojem oporezivom prihodu i oporezivim događajima. Mjere za promicanje i održavanje dobrovoljnog

³³ Direktiva Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, SL L 347, 11.12.2006., str. 1.

³⁴ Europska komisija. (2016.). Akcijski plan EU-a za e-upravu 2016.–2020. Ubrzavanje digitalne transformacije uprave. COM(2016) 179 final.

³⁵ Europska komisija. (2019.). Radni dokument službi Komisije – Evaluacija Direktive Vijeća (EU) br. 2011/16/EU o administrativnoj suradnji u području oporezivanja i stavljanju izvan snage Direktive 77/799/EEZ (SWD(2019) 328 final).

izvršavanja obveza i povećanje povjerenja između poreznih tijela s jedne strane i poreznih obveznika s druge strane mogu povećati učinkovitost izvješćivanja.

Izvješćivanje koje vrše porezni obveznici podupire i nadopunjuje izvješćivanje trećih strana, kao što su poslodavci, financijske institucije i, sve više, drugih poreznih uprava.

Kako bi se pojednostavnilo izvješćivanje poduzeća i osigurala točnost dostavljenih informacija, Komisija će poduzeti sljedeće mjere:

2020./2021.

3. Komisija će s državama članicama pripremiti inicijativu za olakšavanje i promicanje izvršavanja poreznih obveza za poduzeća – **okvir EU-a za suradnju pri izvršavanju obveza** – koji se temelji na većoj suradnji, povjerenju i transparentnosti među poreznim upravama. Inicijativom bi se trebao osigurati jasan okvir za preventivni dijalog između poreznih uprava radi zajedničkog rješavanja prekograničnih poreznih pitanja u području poreza na dobit. Inicijativa bi obuhvaćala mala i srednja poduzeća te veća poduzeća, iako s drukčijim središnjim interesom kako bi bolje odgovarala njihovim različitim okolnostima. Programom bi se nadopunili postojeći nacionalni i međunarodni programi o suradnji pri izvršavanju obveza. Komisija surađuje sa stručnjacima iz država članica na pripremljenoj fazi za pokretanje nezakonodavnih pilot-projekata usmjerenih na mala i srednja poduzeća te veća poduzeća 2021.

2022./2023.

4. Države članice već se koriste novim tehnologijama kako bi brže i/ili detaljnije dobile informacije o domaćim transakcijama. Međutim, poduzete mjere razlikuju se od jedne do druge države članice, što znatno povećava opterećenje za poduzeća koja posluju prekogranično. Komisija će predstaviti zakonodavni prijedlog za **modernizaciju obveza prijave PDV-a**. Njime bi se trebala osigurati brža i detaljnija razmjena informacija o transakcijama u vezi s PDV-om unutar EU-a, po mogućnosti u stvarnom vremenu, te istodobno pojednostavniti mehanizmi koji se mogu primijeniti na domaće transakcije. U tom će se kontekstu razmotriti **potreba za daljnjim proširenjem elektroničkog izdavanja računa**.

5. Komisija će predložiti izmjenu Direktive o PDV-u kako bi se **nadalje proširilo područje primjene usluge sve na jednom mjestu za PDV (OSS)** koja je na snazi od 2015. za prijavu i plaćanje PDV-a na telekomunikacijske usluge, usluge emitiranja i elektronički isporučene usluge³⁶ i koja će se 2021. proširiti paketom o PDV-u u e-trgovini na prodaju robe na daljinu i na usluge koje nisu telekomunikacijske usluge, usluge emitiranja ili elektronički isporučene usluge. Cilj je ove mjere uključiti sve preostale transakcije između poduzeća i potrošača (B2C) koje još nisu obuhvaćene. Porezni bi obveznici tad trebali moći prijaviti sve transakcije B2C u EU-u putem jedinstvene prijave PDV-a koja se podnosi u državi članici u kojoj imaju poslovni nastan. U tom će se kontekstu ispitati i mogućnost da se predvidi obvezna uporaba usluge sve na jednom mjestu za uvoz i prag utvrđen za njezinu uporabu.

3.3. Plaćanje

Ključan korak u postupku oporezivanja jest plaćanje dospjelih poreza. Od poreznih se obveznika očekuje da svoje poreze plaćaju na vrijeme i u cijelosti. Većina poreznih obveznika to čini i

³⁶ Telekomunikacijske usluge, usluge radijskog i televizijskog emitiranja i elektroničke usluge.

dobrovoljno plaća ono što je potrebno. Kako bi se osiguralo da se plaćanja izvršavaju na najučinkovitiji način, porezne uprave trebale bi proširiti metode elektroničkog plaćanja dostupne poreznim obveznicima. Primjerice, u nekim je državama članicama moguće platiti neke poreze i putem aplikacije za pametne telefone.

Poduzeća koja su odgovorna za plaćanje PDV-a te poslodavci ili drugi agenti i posrednici koji plaćaju porez u ime poreznih obveznika isto tako bi trebali imati koristi od e-usluga i pojednostavnjenja. Jednostavnost plaćanja osobito je važna za mala i srednja poduzeća, koja se obično suočavaju s nerazmjernim, relativno višim troškovima usklađivanja.³⁷

Kako bi se postiglo bolje izvršavanje plaćanja poreza, porezne uprave trebale bi se koristiti novim načinima suradnje s poreznim obveznicima, primjerice primjenom bihevioralnog pristupa ili suradnje pri izvršavanju obveza.

Iznos dospjelog poreza trebao bi biti točan od samog početka kako bi se izbjeglo da porezni obveznici moraju tražiti i čekati povrat. Povrat novca traje i podložan je prijevarama. Kad se očekuju povrati, porezne uprave trebale bi s njima postupati što prije kako bi se izbjeglo da porezni obveznici dugo čekaju i da imaju poteškoće u pogledu novčanog toka.

Kako bi se povećala učinkovitost postupaka plaćanja poreza u EU-u, Komisija će poduzeti sljedeće mjere:

2020./2021.

6. Komisija će predstaviti **preporuke za poboljšanje pomoći pri naplati neplaćenih poreza**. U tim će se preporukama obratiti pozornost i na potrebu poštovanja prava poreznih obveznika. U izvješću Komisije o funkcioniranju dogovora o uzajamnoj pomoći kod naplate potraživanja vezanih za poreze, carine i druge mjere³⁸ zaključeno je da bi, kako bi se zajamčila učinkovitost i djelotvornost uzajamne pomoći pri naplati, države članice trebale ojačati svoje unutarnje sustave za naplatu poreza i dodijeliti dovoljno resursa za obradu zahtjeva za pomoć pri naplati. Isto tako, zaključila je da se još uvijek može razmotriti poboljšanje različitih aspekata funkcioniranja sustava pomoći pri naplati poreza (u skladu s Direktivom 2010/24³⁹). U novom⁴⁰ izvješću Komisije navest će se daljnje mjere u vezi s prethodno navedenim zaključcima.

2022./2023.

7. Porezni obveznici trebali bi jasno i unaprijed znati gdje se očekuje da plate porez. Komisija će predložiti zakonodavstvo kako bi se pojasnilo gdje se porezni obveznici koji posluju prekogranično u EU-u trebaju smatrati rezidentima u porezne svrhe. Danas države članice i dalje upotrebljavaju različite i raznovrsne kriterije za utvrđivanje statusa porezne rezidentnosti, što dovodi do rizika od dvostrukog oporezivanja (ili dvostrukog neoporezivanja). Ovom će se

³⁷ Europska komisija. (2018.). *Study on tax compliance costs for SMEs, Final report - Study* (Studija o troškovima izvršavanja poreznih obveza za MSP-ove, završno izvješće – studija) (objavljeno: 12.12.2018.).

³⁸ COM(2017) 778.

³⁹ Direktiva Vijeća 2010/24/EU od 16. ožujka 2010. o uzajamnoj pomoći kod naplate potraživanja vezanih za poreze, carine i druge mjere, SL L 84, 31.3.2010., str. 1.

⁴⁰ Komisija mora izvješćivati Europski parlament i Vijeće svakih pet godina (članak 27. stavak 3. Direktive 2010/24/EU).

inicijativom nastojati osigurati **dosljednije utvrđivanje porezne rezidentnosti** na jedinstvenom tržištu.

8. Bolje okruženje u pogledu oporezivanja poslovanja prioritet je Komisije. Unatoč mjerama poduzetima u razdoblju 2016.–2019.⁴¹ i dalje postoje porezne prepreke za prekogranična ulaganja.⁴² Komisija će predložiti zakonodavnu inicijativu za uvođenje zajedničkog, standardiziranog sustava na razini EU-a za oslobađanje od poreza po odbitku na izvoru, zajedno s mehanizmom razmjene informacija i suradnje među poreznim upravama. Osim toga, Komisija će procijeniti potrebu za razmjenom informacija i suradnjom između poreznih tijela i tijela za nadzor financijskih tržišta.⁴³ Razmatrane opcije uključivat će zakonodavne i nezakonodavne intervencije te će se njima uzeti u obzir inicijativa OECD-a za ugovorna oslobođenja i poboljšanje usklađenosti (TRACE).⁴⁴ S jedne strane, cilj će biti znatno smanjiti troškove poreznog usklađivanja za prekogranične ulagače, a s druge strane spriječiti utaju poreza.⁴⁵

3.4. Provjera, praćenje i administrativna suradnja.

Pravedno oporezivanje temelj je europskog socijalnog modela u korist poduzeća i građana. Kako bi se održalo, od poreznih se obveznika očekuje da pravodobno podnose porezne prijave i plaćaju porez. Većina njih to čini, a polazišna točka za porezne uprave trebala bi biti pretpostavka poštenja i usklađenosti. Ipak, neki porezni obveznici nažalost ne postupaju pošteno. Porezne uprave dužne su provjeravati porezno stanje poreznih obveznika, provjeravati i u nekim slučajevima provoditi porezne revizije.

Provjerama se zadržava povjerenje u pravednost poreznog sustava, osiguravaju se ravnopravni uvjeti u području oporezivanja i izbjegava se da poštenu porezni obveznici plaćaju više zato što drugi porezni obveznici ne izvršavaju svoje obveze i ne plaćaju svoj pravedni udio. Osim toga, učinkovita porezna kontrola može spriječiti buduće neizvršavanje obveza.

Kako bi učinkovito i djelotvorno provodile porezne kontrole, porezne uprave trebale bi se oslanjati na tehnike upravljanja rizikom kako bi bolje usmjerile poreznu kontrolu na odgovarajuće skupine poreznih obveznika. Provjere bi se trebale temeljiti na širokom rasponu izvora informacija, posebno – u slučaju poreznih obveznika koji posluju prekogranično – informacija koje dolaze iz drugih država članica i trećih zemalja zahvaljujući razmjeni informacija.

⁴¹ Europska komisija. (2017.). *Code of Conduct on Withholding Tax* (Kodeks ponašanja u pogledu oslobađanja poreza po odbitku.).

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/code_of_conduct_on_withholding_tax.pdf

⁴² Za novije dokaze o dugotrajnom problemu obratite se Savjetodavnoj skupini ESB-a za tržišne infrastrukture za vrijednosne papire i kolateral. (2020.). *10th T2S Harmonisation Progress Report - Harmonisation of European securities settlement and collateral management arrangement* (10. izvješće o napretku u usklađivanju sustava T2S – Usklađivanje europskog ugovora o namiri vrijednosnih papira i upravljanju kolateralom.)

⁴³ Ovdje se upućuje na tijela EU-a i nacionalna tijela odgovorna za nadzor financijskih tržišta. Više informacija dostupno je na internetskim stranicama Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA): <https://www.esma.europa.eu/>.

⁴⁴ <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/treatyreliefandcomplianceenhancementtrace.htm>

⁴⁵ Troškovi za ulagače procijenjeni su na više od 8 milijardi EUR godišnje: Europska komisija. (2017.). Ubrzavanje uspostave unije tržišta kapitala: otklanjanje nacionalnih prepreka tokovima kapitala. COM(2017) 147 final. S druge strane, porezna prijevarena u području poreza po odbitku na prekogranične dividende procijenjena je na više od 55 milijardi EUR, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181120IPR19552/cum-ex-tax-fraud-meps-call-for-inquiry-justice-and-stronger-tax-authorities>

Kako bi se pojednostavnio postupak provjere i poboljšalo usmjeravanje kontrola, Komisija će poduzeti niz mjera za daljnji razvoj mreže Eurofisc:

9. Eurofisc 2.0 – 2022./2023.

- ✓ **Moguće je da će Komisija putem zakonodavne inicijative o izmjeni Uredbe Vijeća (EU) br. 904/2010⁴⁶ predložiti da se u mreži Eurofisc uspostavi stvarna sposobnost EU-a za borbu protiv prijevара u vezi s PDV-om u prekograničnim transakcijama.** Ta platforma stručnjaka za borbu protiv prijevара u vezi s PDV-om iz poreznih uprava dobila je 2018.⁴⁷ novi pravni mandat kojim se odobrava zajednička obrada podataka na razini EU-a. Uz nju, postupak provjere koji je podijeljen među poreznim jurisdikcijama sad se može pojednostavniti unutar Eurofisca. Komisija će poduzeti korake kako bi osigurala da se Eurofisc može pretvoriti u mrežu koja ispunjava potrebe EU-a, s više dostupnih podataka i alata.
- ✓ Osim povećanja učinkovitosti Eurofisca, trebalo bi ojačati i njegove veze s drugim relevantnim tijelima EU-a i tijelima država članica. **Eurofisc bi trebao postati centar EU-a za porezne informacije koje ne služe samo za potrebe PDV-a, nego i tijelima za financijska tržišta,⁴⁸ carini, primjerice OLAF-u i Europolu.** Neke razmjene već i danas postoje, no potrebno ih je pojednostavniti i ojačati, strukturirati i potencijalno aktivno podupirati na razini Unije. U procesu transformacije uzet će se u obzir i **proširenje područja primjene Eurofisca.** U tom bi kontekstu **izravno oporezivanje** trebalo imati koristi od kapaciteta koji pruža Eurofisc.
- ✓ **Porezne uprave imale bi koristi od dijeljenja resursa unutar Eurofisca koji ispunjava potrebe EU-a i automatski dostavlja podatke svim državama članicama.** Unutar mreže Eurofisc koja ispunjava potrebe EU-a moglo bi se zajednički razviti potrebno stručno znanje za odgovor na nove obrasce prijevара koji proizlaze iz promjena poslovnih modela. Na taj bi način zajedničko ulaganje na razini EU-a bilo izravno korisno za sve države članice bez obzira na njihove resurse i sposobnosti.

Štoviše, kako bi se poboljšale sposobnosti poreznih tijela država članica u provedbi postojećih poreznih pravila, Komisija će poduzeti sljedeće mjere:

2020./2021.

10. Pojava alternativnih načina plaćanja i ulaganja – kao što su kriptoimovina i elektronički novac – mogla bi ugroziti napredak postignut u području porezne transparentnosti posljednjih godina i predstavljati znatan rizik za utaju poreza. Komisija će 2021. ažurirati **Direktivu o administrativnoj suradnji** kako bi se njezino područje primjene proširilo na gospodarstvo koje se razvija i ojačao okvir administrativne suradnje.

⁴⁶ Uredba Vijeća (EU) br. 904/2010 od 7. listopada 2010. o administrativnoj suradnji i suzbijanju prijevара u području poreza na dodanu vrijednost, SL L 268, 12.10.2010., str. 1.

⁴⁷ Uredba Vijeća (EU) 2018/1541 od 2. listopada 2018. o izmjeni uredbi (EU) br. 904/2010 i (EU) 2017/2454 u pogledu mjera za jačanje administrativne suradnje u području poreza na dodanu vrijednost, SL L 259, 16.10.2018., str. 1.

⁴⁸ Ovdje se upućuje na tijela EU-a i nacionalna tijela odgovorna za nadzor financijskih tržišta. Više informacija dostupno je na internetskim stranicama Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA): <https://www.esma.europa.eu/>

11. Europski parlament zaslužan je za pokretanje **Promatračnice EU-a za porez** kao pripremnog djelovanja uz pilot-projekt EU-a o pravednom oporezivanju⁴⁹. Pripremano djelovanje koje financira Europski parlament može trajati najviše tri uzastopne godine. Komisija je nedavno pokrenula poziv na podnošenje prijedloga.⁵⁰ Zadaće Promatračnice EU-a za porez bit će praćenje i kvantificiranje trendova u pogledu razine i opsega zlouporabe poreza, čime će se dodatno doprinijeti donošenju politika utemeljenih na dokazima te potaknuti europska rasprava o međunarodnim poreznim pitanjima.

2022./2023.

12. **Provjere prekograničnih transakcija moraju se ojačati** kako bi se osigurao PDV. Sama razmjena informacija ili upozorenja među državama članicama, kao što je to uglavnom danas slučaj, nije prikladna za tu svrhu s obzirom na obujam transakcija, posebno s obzirom na promjenu pravila o PDV-u za e-trgovinu koja stupa na snagu 2021. Komisija će istražiti kako prijeći s manualne razmjene na automatiziranu razmjenu podataka putem elektroničkih sustava, kao što je već sada slučaj s razmjenom carinskih podataka o uvozu iz trećih zemalja te će, prema potrebi, podnijeti prijedlog za izmjenu Uredbe Vijeća (EU) br. 904/2010.

13. Nadalje, nove tehnologije kojima raspolažu države članice olakšale bi **prekogranične transakcije poštenim poduzećima koja žele poštovati pravila o PDV-u**. Porezna tijela više bi usmjerila svoje kontrole na porezne obveznike koji ne izvršavaju svoje obveze slijedeći pristup koji se temelji na riziku, dok bi pošteni porezni obveznici u većoj mjeri mogli raditi bez prekida. Nadalje, modernim poreznim upravljanjem za koordinaciju provjera na razini EU-a olakšalo bi se i poslovanje poštenih poduzeća. Komisija će razmotriti i moguće načine poticanja tih prekograničnih istraga te će, prema potrebi, podnijeti prijedlog za izmjenu Uredbe Vijeća (EU) br. 904/2010.

14. **Bliži dijalog s međunarodnim partnerima**. Učinkovita suradnja s trećim zemljama često je potrebna kako bi se osiguralo funkcioniranje porezne politike EU-a: u globalnom gospodarstvu porezne uprave država članica ne moraju samo zajednički djelovati, već i surađivati s trećim zemljama. Konkretno, Komisija će predložiti započinjanje postupka pregovora o sporazumima o administrativnoj suradnji u području PDV-a s relevantnim trećim zemljama (slično onome između EU-a i Norveške), počevši od nekih glavnih trgovinskih partnera EU-a. Cilj je osigurati pravednu i učinkovitu poreznu upravu.

3.5. Sporovi

Oporezivanje se oslanja na dobrovoljno izvršavanje obveza i trebalo bi se što više temeljiti na suradničkom, pozitivnom i skladnom odnosu između poreznih obveznika i poreznih uprava. Međutim, stvarnost nije uvijek idealna i ponekad se porezni obveznici i porezne uprave ne slažu.

Glavni cilj bilo bi sprečavanje mogućnosti sporova i pružanje pravne sigurnosti poreznim obveznicima.

⁴⁹ Pilot-projektima i pripremnim djelovanjima uvode se nove privremene inicijative koje bi se mogle pretvoriti u trajne programe financiranja sredstvima EU-a.

⁵⁰ Za više pojedinosti o pozivu na podnošenje prijedloga: https://ec.europa.eu/taxation_customs/calls-tenders-grants-calls-expression-interest/TAXUD/2020/CFP-01-eu-tax-observatory_en

Međutim, ako dođe do spora, porezni obveznici trebali bi i dalje imati mogućnost ispraviti ili pojasniti moguće nesporazume kako bi izbjegli eskalaciju spora.

Sporovi, posebno sudski, skupi su i dugotrajni. U idealnom bi slučaju takve sporove trebalo izbjegavati, ali kad to nije moguće, njihovo brzo rješavanje omogućuje da se troškovi za porezne obveznike i porezne uprave svedu na najmanju moguću mjeru. U tom su pogledu neki dionici već izrazili želju za većom intervencijom na razini EU-a, posebno u pogledu sprečavanja i rješavanja sporova.⁵¹

Kako bi izbjegla sporove ili ih riješila na što učinkovitiji način, Komisija će poduzeti sljedeće mjere:

2020./2021.

15. Praćenje Direktive o mehanizmima rješavanja sporova. Komisija će pratiti provedbu i praćenje učinkovitosti direktive o mehanizmima rješavanja sporova u pogledu sporova koji proizlaze iz tumačenja ili primjene sporazuma i konvencija kojima se predviđa ukidanje dvostrukog oporezivanja sklopljenih između država članica. U suradnji s državama članicama Komisija će i dalje raditi na uvođenju stalnog tijela za rješavanje sporova, takozvanog stalnog odbora, čija je pravna osnova već predviđena Direktivom 2017/1852⁵². Očekuje se da će stalni odbor doprinijeti učinkovitosti rješavanja sporova među državama članicama.

2022./2023.

16. Sprečavanje i rješavanje sporova u vezi s PDV-om. Potrebni su mehanizmi za sprečavanje i rješavanje sporova povezanih s provedbom Direktive o PDV-u u svakoj fazi ciklusa transakcije na koju se primjenjuje PDV kako bi se osigurala primjena načela pravne sigurnosti, neutralnosti i pravednosti u pogledu PDV-a. Komisija će ispitati sve moguće opcije i, prema potrebi, iznijeti zakonodavni prijedlog o mehanizmu za sprečavanje i rješavanje sporova u vezi s PDV-om.

3.6. Pojednostavnjivanje poreznih pravila EU-a radi veće konkurentnosti na jedinstvenom tržištu

Prethodno predstavljene mjere usmjerene su na poreznu upravu, i to na svakodnevnu provedbu poreznih pravila. Međutim, postoje ograničenja u pogledu onoga što se može postići samim pojednostavnjenjem porezne uprave. Kako bi porezni obveznici imali koristi, važno je pojednostavniti pravila.

Bez obzira na mjeru pojednostavnjenja koju porezne uprave mogu poduzeti, porezna politika često je vrlo složena kad je riječ o njezinoj primjeni i pridržavanju. Većina poreznih obveznika želi pošteno platiti svoj dio. Međutim, žalosno je da ih u nekim slučajevima složenost poreznih pravila može obeshrabriti da to učine.

⁵¹ Odgovori iz javnog savjetovanja o evaluaciji Direktive o administrativnoj suradnji u području oporezivanja sažeti u Prilogu 2. Europske komisije. (2019.), Radni dokument službi Komisije – Evaluacija Direktive Vijeća (EU) br. 2011/16/EU o administrativnoj suradnji u području oporezivanja i stavljanju izvan snage Direktive 77/799/EEZ (SWD(2019) 328 final).

⁵² Direktiva Vijeća (EU) 2017/1852 od 10. listopada 2017. o mehanizmima rješavanja poreznih sporova u Europskoj uniji, SL L 265, 14.10.2017., str. 1.

Kako bi se porez pojednostavnio i olakšao, uz istodobno podupiranje usklađenosti, potrebno je ažurirati i pojednostavniti postojeće zakonodavstvo u određenim područjima. Najviše će od koristi biti ponovno uspostavljanje ravnopravnih uvjeta između poduzeća iz EU-a i konkurenata izvan EU-a. Nadalje, potrebno je osigurati usklađenost s ključnim ciljevima politike kao što je europski zeleni plan. Isto tako je važno da porezni obveznici znaju svoja prava.

Kako bi se pojednostavnio život poreznih obveznika koji posluju na jedinstvenom tržištu, Komisija će poduzeti sljedeće mjere:

2020./2021.

17. **Povelja o pravima poreznih obveznika.** Komisija će objaviti Komunikaciju o pregledu postojećih prava poreznih obveznika u skladu s pravom EU-a te će izdati preporuku državama članicama za lakše ostvarivanje prava poreznih obveznika i pojednostavnjenje poreznih obveza.
18. **Ažurirati pravila PDV-a u pogledu financijskih usluga.** Izuzeće financijskih usluga utvrđeno u Direktivi o PDV-u potječe iz vremena kad je zakonodavstvo o PDV-u prvi put uvedeno 1977. Komisija će predstaviti zakonodavni prijedlog za izmjenu tih zastarjelih odredbi. Modernizacijom će se uzeti u obzir rast digitalnog gospodarstva (financijske tehnologije) i povećanje eksteralizacije ulaznih usluga od strane financijskih subjekata i subjekata u osiguranju, kao i način na koji je taj sektor strukturiran. Prijedlogom bi se trebali osigurati ravnopravni uvjeti unutar Unije i uzeti u obzir međunarodna konkurentnost poduzeća iz EU-a.
19. **Promjena statusa Odbora za PDV.** Odbor za PDV trenutačno je savjetodavni odbor sastavljen od predstavnika država članica i Komisije bez ikakve nadležnosti u postupku donošenja provedbenih mjera. Komisija će predložiti izmjenu Direktive o PDV-u kako bi Odbor za PDV postao „komitološki odbor” koji bi, odlučujući kvalificiranom većinom, nadzirao donošenje provedbenih akata Komisije. Dodjelom određenih provedbenih ovlasti Komisiji, podložno nadzoru tog odbora, trebala bi se povećati učinkovitost postupka donošenja odluka u području PDV-a. To bi trebalo doprinijeti ujednačenijoj primjeni zakonodavstva EU-a o PDV-u u korist poreznih obveznika koji obavljaju gospodarske aktivnosti u nekoliko država članica. U području neizravnog oporezivanja za administrativnu suradnju i trošarine već se primjenjuju postupci odbora. Trebalo bi odrediti točan opseg tih provedbenih ovlasti.
20. Komisija će 2021. organizirati **konferenciju o analitici podataka i digitalnim rješenjima**. Taj će događaj biti „veliki sastanak na vrhu o poreznim podacima” na kojem će se sagledati najzanimljivije i najinovativnije ideje poreznih stručnjaka, poduzeća, akademske zajednice, statističara i nacionalnih tijela o tome kako upotrebljavati tehnologiju za pametnije oporezivanje i izbjeći nepotrebno opterećenje poduzeća povezano s izvješćivanjem. Tim će se događajem svim dionicima omogućiti da izraze svoje potrebe i očekivanja u pogledu uporabe analitike podataka i drugih digitalnih rješenja u području oporezivanja. Isto će tako pružiti priliku za razmjenu najboljih praksi.
21. Komisija će osnovati **stručnu skupinu za transferne cijene** kako bi razradila pragmatična, nezakonodavna rješenja za praktične probleme koje predstavljaju prakse određivanja transfernih cijena relevantne za EU. Skupina će biti strukturirana tako da uzima u obzir doprinos država članica i dionika iz poslovnog i civilnog društva. Takva stručna skupina povećat će poreznu sigurnost i istodobno smanjiti rizik od dvostrukog oporezivanja.

2022./2023.

22. **Revidirati posebnu odredbu o PDV-u za putničke agente.** Direktiva o PDV-u uključuje posebne odredbe za putničke agente i organizatore putovanja koje se ne primjenjuju na isti

način unutar Unije. Postojeća pravila isto tako dovode do određenog stupnja narušavanja tržišnog natjecanja između putničkih agencija s poslovnim nastanom u EU-u i onih uspostavljenih izvan EU-a koje organiziraju putovanja u EU-u. Digitalizacija pogoršava problem. Na temelju rezultata evaluacije koja je u tijeku⁵³, Komisija će predložiti izmjenu Direktive o PDV-u kako bi se pojednostavnio poseban program i osigurali ravnopravni uvjeti unutar EU-a, uzimajući u obzir konkurentnost sektora putovanja EU-a.

23. **Prilagoditi okvir za PDV ekonomiji platformi.** Brz razvoj ekonomije platformi otvara pitanja u pogledu obračuna PDV-a na transakcije između korisnika koje omogućuju platforme (jesu li osobe koje na platformama nude usluge ili robu porezni obveznici PDV-a ili ne?) i usluga koje pružaju platforme (koja je narav te usluge?). Komisija će predstaviti zakonodavni prijedlog za izmjenu Direktive o PDV-u kojim bi se sudionicima pružila jasnoća i pravna sigurnost. Ispitat će se i uloga koju bi platforme mogle imati u osiguravanju naplate poreza.
24. **Zelenije oporezivanje sektora putničkog prijevoza.** Direktiva o PDV-u trenutačno sadržava nekoliko izuzeća koja se odnose na sektor putničkog prijevoza. Neka od tih izuzeća odnose se samo na određene vrste putničkog prijevoza. To dovodi, na primjer, do *de facto* neoporezivanja međunarodnog zračnog i pomorskog putničkog prijevoza u okviru PDV-a. Komisija će predstaviti zakonodavni prijedlog revizije tih izuzeća kako bi se osigurala njihova usklađenost s ciljevima europskog zelenog plana. Pregled bi uključivao pojednostavnjenje pravila o PDV-u u pogledu mjesta oporezivanja usluga putničkog prijevoza.
25. **Paket o trošarinama u e-trgovini.** Postojeća pravila zapravo onemogućuju prodaju trošarinske robe na daljinu zbog velikog regulatornog opterećenja i povezanih troškova za gospodarske subjekte. Komisija će razmotriti načine za pojednostavnjenje tih pravila kako bi se prijevare i narušavanje tržišnog natjecanja između gospodarskih subjekata koji posluju putem interneta i onih s fizičkim trgovinama sveli na najmanju mjeru. Ako je potrebno, izradit će se zakonodavni prijedlog za izmjenu Direktive Vijeća o općim aranžmanima za trošarine⁵⁴.

4. Zaključak

Komisija predlaže ovaj ambiciozan Akcijski plan za pravedno i jednostavno oporezivanje kojim se podupire strategija oporavka u vrijeme dosad nevidenih izazova. Komisija je aktivirala i nastaviti će aktivirati sva postojeća sredstva politike kojima raspolaže kako bi pridonijela brzom gospodarskom oporavku, istovremeno oblikujući tranziciju EU-a prema zelenom, digitalnom i pravednijem socijalnom tržišnom gospodarstvu. Porezni program EU-a jest i bit će u središtu te tranzicije.

Komisija poziva Europski parlament, Vijeće, ali i druge dionike kao što su nevladine organizacije, sindikati i poduzeća da se aktivno uključe na konstruktivan i uključiv način kako bi se taj akcijski plan pretvorio u konkretne inicijative za dobrobit građana, poduzeća i država članica EU-a.

⁵³ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11883-Evaluation-of-the-special-VAT-scheme-for-travel-agents>.

⁵⁴ Direktiva Vijeća 2008/118/EZ od 16. prosinca 2008. o općim aranžmanima za trošarine i o stavljanju izvan snage Direktive 92/12/EEZ, SL L 9, 14.1.2009., str. 12.