



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 23.10.2013.
SWD(2013) 426 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UČINKA

Prateći dokument uz

Prijedlog Direktive Vijeća

o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost s obzirom na standardnu prijavu PDV-a

{COM(2013) 721 final}
{SWD(2013) 427 final}
{SWD(2013) 428 final}

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UČINKA

Prateći dokument uz

Prijedlog Direktive Vijeća

o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost s obzirom na standardnu prijavu PDV-a

1. UVOD

Zajednički sustav PDV-a važan je izvor prihoda za države članice (22 % ukupnih poreza u državama članicama u 2010.), ali je složen jer se više od polovice od 400 i više članaka Direktive o PDV-u odnosi na izuzetke od osnovnih pravila.

Pri mjerenu obveza izvještavanja u kontekstu Akcijskog plana Komisije za smanjenje administrativnih opterećenja u Europskoj uniji, opterećenja u vezi s PDV-om na vrhu su ljestvice, sa 69 milijardi EUR svrstanih kao administrativna opterećenja. Prijave PDV-a u EU procijenjene su na 19 milijardi EUR.

Visoka skupina za smanjenje administrativnih opterećenja (tzv. „Stoiberova“ skupina) navela je da u cilju smanjenja opterećenja za poslovne subjekte treba više poraditi posebno u području oporezivanja. U studiji Stoiberove skupine navedena je preporuka da „treba razmotriti uvođenje jedinstvene prijave PDV-a u svih 27 država članica“.

Na temelju Direktive o zajedničkom sustavu PDV-a države članice mogu određivati sadržaj i podnošenje prijava PDV-a, zbog čega postoji 27 vrlo različitih periodičnih prijava PDV-a, od kojih neke sadržavaju desetak, a neke i do 100 polja koja treba popuniti.

U „Retrospektivnoj ocjeni sastavnih dijelova sustava PDV-a“ procjenjuje se da bi se smanjenjem za 10 % razlika u općim administrativnim postupcima među zemljama u vezi s PDV-om mogao postići rast trgovine unutar EU-a od 3,7 %, dok bi realni BDP i potrošnja porasli za 0,4 %, odnosno 0,3 %. Stoga bi standardizirana prijava PDV-a mogla imati pozitivne učinke na gospodarstvo EU-a.

Slijedom izvješća Stoiberove skupine o administrativnim opterećenjima, pregled obveza u vezi s PDV-om uključen je u Zelenu knjigu o budućnosti PDV-a, nakon čega je uslijedila Komunikacija kojom je preuzeta obveza izrade zakonodavnog prijedloga u 2013., kako bi standardna prijava PDV-a bila „raspoloživa na svim jezicima i neobvezna za poslovne subjekte u cijeloj Europskoj uniji“.

2. POSTUPOVNA PITANJA I SAVJETOVANJA

Glavna uprava za oporezivanje i carinsku uniju (GU TAXUD) vodeća je glavna uprava za savjetovanje, preko Upravljačke skupine, s Glavnom upravom za unutarnje tržište i usluge

(GU MARKT), Glavnom upravom za poduzetništvo i industriju (GU ENTR), Glavnom upravom za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije (GU CNECT), Glavnim tajništvom (SG) i Europskim uredom za borbu protiv prijevara (OLAF). Osim toga, redovito su informirani Pravna služba i Eurostat (ESTAT).

Upravljačka skupina sastala se četiri puta od 3. srpnja 2012. do 23. svibnja 2013.

Savjetovanja su se odvijala na temelju:

- **Zelene knjige o budućnosti PDV-a** i pripadajućeg radnog dokumenta službi (na temelju odjeljka 9.7 otvorilo se posebno pitanje standardizirane europske prijave PDV-a). Javno savjetovanje trajalo je od 1. prosinca 2010. do 31. svibnja 2011.
- Od siječnja do lipnja 2012. održane su radionice s poslovnim subjektima kako bi se definirala standardna prijava PDV-a u sklopu **studije PwC-a**.
- **Stručna skupina za PDV (VEG)**, koja je osnovana Odlukom Komisije, sastala se 25. siječnja 2013.
- Savjetovanje s MSP-ovima provedeno je na **sastanku koji je uslijedio nakon Akta o malom poduzetništvu**, koji je održan 17. travnja 2013.
- S poreznim tijelima država članica savjetovanje je provedeno u sklopu **seminara Fiscalis-a**, koji je održan u Portugalu od 2. do 4. listopada 2012.
- Savjetovanje s državama članicama provedeno je u **Skupini za budućnost PDV-a (GFV)** 28. siječnja 2013.

Poslovni subjekti svesrdno su podržali standardnu prijavu PDV-a. MSP-ovi su jednoglasno podržali ideju standardne prijave PDV-a, ali su istovremeno svjesni potrebe za smanjenjem učestalosti podnošenja prijava PDV-a za manja poduzeća.

Države članice otvorene su i u većini slučajeva sklone standardnoj prijavi PDV-a, ali uvijek vode računa o učinku, u smislu da će morati mijenjati svoje nacionalne prijave PDV-a, i troškovima koje će to prouzročiti. Za njih su, čini se, presudna dva čimbenika; prvo, trebala bi postojati samo jedna vrsta prijave PDV-a jer bi trošak provedbe i upravljanja dvostrukim sustavom (europskim i nacionalnim) bio previsok, i drugo, potreban je okvir za razmatranje i rješavanje pitanja različitih razina podataka za potrebe analize rizika i nadzora.

3. DEFINICIJA PROBLEMA

Direktivom o PDV-u propisana su pravila slijedom kojih države članice moraju zahtijevati prijavu PDV-a od svojih poreznih obveznika. Njome se utvrđuje financijska obveza poduzeća prema državi članici i osiguravaju podaci za praćenje rizika i naknadni porezni nadzor.

Države članice u velikoj su mjeri slobodne odrediti vrstu podataka koje smatraju potrebnima za izračun PDV-a koji se mora platiti, što varira manje od 10 pa do 100 polja za unos podataka. Povrh toga, u nekim državama članicama godišnje zbirne prijave PDV-a sadržavaju 200 i više polja koja treba popuniti.

Administrativni troškovi zahtjeva za podnošenje prijave PDV-a veći su za MSP-ove, koji općenito nemaju dostatnih sredstava niti znanja o rješavanju poreznih pitanja, u usporedbi s

velikim poduzećima koja imaju detaljnije unutarnje kontrole i osoblje koje se bavi samo pitanjima oporezivanja.

Države članice izradile su svoje prijave PDV-a isključivo za potrebe domaćeg nadzora, u svrhu upravljanja organizacijom i rizicima pa one stoga i nemaju europsku dimenziju. Nadalje, slaba je inicijativa država članica u smislu pokušaja da se umanje nacionalne razlike u prijavama PDV-a i ostavile su da se razlike među prijavama PDV-a rješavaju same od sebe te bi, u najboljem slučaju, njihova složenost ostala kakva jest.

Očekuje se da će sve više malih, prema tuzemstvu usmjerenih poduzeća prekogranično trgovati pa bi sadašnje rješavanje administrativnih opterećenja za MSP-ove koji podnose samo nacionalne prijave PDV-a pozitivno djelovalo na učinke i olakšalo njihovu prekograničnu trgovinu te osnažilo učinkovitost jedinstvenog tržišta.

3.1. Prekogranični problem

Glavna poteškoća s kojom se poslovni subjekti susreću pri popunjavanju prijava PDV-a u različitim državama članicama jesu složenost i različiti jezični sustavi. To proizlazi iz toga što moraju dostavljati različite podatke, podatke koji nisu dosljedno definirani, iz nedostatka jasnih uputa o načinu popunjavanja prijave PDV-a, različitih pravila i postupaka podnošenja te potrebe da se prijava popunjava na nacionalnom jeziku. Složenost proizlazi i iz razine podataka koji se zahtijevaju, što je u nekoliko država članica vrlo zahtjevno.

Složenost, s druge strane, uzrokuje dva glavna problema: ograničavanje prekogranične trgovine i povećanje opterećenja pri poslovanju preko granica.

Procjenjuje se da 29,8 milijuna poslovnih subjekata popunjava prijave PDV-a u EU-u. Njih oko 3,8 milijuna podnosi prijave PDV-a u više od jedne države članice, što stoji oko dva do tri puta više od 4 milijarde EUR, koliko stoji podnošenje domaćih prijava PDV-a.

Za MSP-ove koji posluju preko granice problem je još veći iz dva jasna razloga. Prvo, imaju manje financijskih kapaciteta za osnivanje lokalnih poduzeća s lokalnim osobljem, za podnošenje prijava PDV-a u drugoj državi članici. I drugo, imaju manje financijskih kapaciteta za angažiranje stručnog osoblja ili plaćanje vanjskim konzultantima koji poznaju inozemna pravila i jezike, što je potrebno za popunjavanje prijave PDV-a u drugoj državi članici.

Posljedica je posebna prepreka trgovini i zbog toga se brojni MSP-ovi jednostavno ne bave prekograničnom trgovinom.

3.2. Problem u tuzemstvu

Trošak podnošenja prijava PDV-a (npr. vrijeme potrebno za evidentiranje i prikupljanje podataka, popunjavanje polja u prijavi PDV-a, podnošenje itd.), iako u apsolutnim pojmovima značajan za velike poslovne subjekte, zbog velikog broja njihovih transakcija, složenije problematike PDV-a i opsežnijih unutarnjih kontrola, u postotku godišnjeg prometa ipak je mnogo veći za MSP-ove.

Nalazi u Komunikaciji o pametnom donošenju propisa – Odgovor na potrebe malih i srednjih poduzeća pokazuju da pojedini MSP-ovi smatraju da su propisi o PDV-u najteže područje zakonodavstva EU-a. Stoga je i u inicijativi „Počnimo od malih“ jasno da bi mjera smanjenja opterećenja u vezi s PDV-om trebala značajno utjecati posebno na MSP-ove i mikro poduzeća.

3.3. Nastanak problema

Sve će više poduzeća morati podnosići prijave PDV-a u nekoliko država članica jer raste intenzitet prekogranične razmjene roba i usluga i sve više MSP-ova otkriva i upotrebljava trgovinu preko nacionalnih granica, što je potaknuto jedinstvenom valutom i više zajedničkih europskih propisa.

Štoviše, u sustavu oporezivanja prekograničnih isporuka po stopi države članice odredišta, popunjavanje prijava PDV-a u drugoj državi članici moglo bi se zahtijevati od dodatnih 1,2 milijuna poslovnih subjekata.

4. CILJEVI

Dva su glavna cilja: umanjiti prepreke prekograničnoj razmjeni i smanjiti opterećenje za domaće poslovne subjekte u cilju unaprjeđivanja rasta i konkurentnosti.

Postoje i sekundarni ciljevi. Unaprjeđivanje fiskalne konsolidacije kojom se potiče rast moguće je razmjenom standardiziranih informacija među državama članicama kako bi se doprinijelo smanjenju prijevara i unaprijedilo izvršenje poreznih obveza. Dogovor o standardnoj prijavi PDV-a bio bi koristan i za uslugu *One Stop Shop*, što bi bila osnova za prijavu PDV-a za *One Stop Shop*.

5. POLITIČKE OPCIJE

Jedina opcija za pojednostavljenje i smanjenje administrativnog opterećenja u prihvatljivom vremenskom okviru bio bi samostalan propis na razini EU-a. Opcije za područje primjene prijedloga tako su:

- A) mjerilo (ništa ne poduzimati)
- B) obvezna standardna prijava PDV-a (za poslovne subjekte i za države članice)
- C) standardna prijava PDV-a, neobvezna za sve poslovne subjekte (obvezna za države članice)
- D) standardna prijava PDV-a neobvezna za poslovne subjekte koji prijave PDV-a podnose u više od jedne države članice (obvezna za države članice)
- E) obvezna standardna prijava PDV-a, uz ograničenu fleksibilnost za države članice u pogledu određivanja podataka sa standardiziranog popisa

Navedene opcije treba razmotriti u smislu sljedećeg:

- sadržaj standardne prijave PDV-a

- periodičnost i rokovi
- godišnja prijava PDV-a
- druga pitanja (podnošenje elektroničkim putem, ispravci)

6. PROCJENA UČINAKA

6.1. Popratni podaci o osnovnom scenariju (opcija A)

Oko 30 milijuna poduzeća u EU-u obvezno je popunjavati nacionalne prijave PDV-a (0,2 % su velika poduzeća, 1,1 % su srednja poduzeća, 6,5 % su mala poduzeća i 92,2 % su mikro poduzeća čiji je godišnji promet manji od 2 milijuna EUR).

Ovih 30 milijuna poduzeća godišnje podnosi gotovo 150 milijuna prijava PDV-a, od čega veliku većinu (preko 130 milijuna) moraju podnosići mikro poduzeća. Istovremeno, prihodi od PDV-a naplaćeni od ovih mikro poduzeća čine mali postotak ukupnih naplaćenih prihoda od PDV-a.

Troškovi podnošenja ovih 150 milijuna prijava PDV-a procjenjuju se na oko 30 milijardi EUR godišnje. To je oko 3,5 % godišnjih prihoda od PDV-a i 0,25 % BDP-a EU-27. Oko 0,48 milijardi EUR snose velika poduzeća, 5,98 milijardi EUR MSP-ovi i 24,19 milijardi EUR mikro poduzeća.

Troškom upravljanja ovih 150 milijuna prijava PDV-a za 27 država članica obuhvaćeni su troškovi koji se ponavljaju (kao što je provjera dosljednosti i vjerodostojnosti dostavljenih podataka, prikupljanje dodatnih podataka itd.) i jednokratni troškovi (kao što je informatička naobrazba o provjeri godišnjih prijava). Postoje vrijednosti za UK i, ako je to tipično za EU u cjelini, bile bi jednake ukupnim troškovima naplate PDV-a u EU od 6 milijardi EUR.

6.2. Administrativno opterećenje za poslovne subjekte – uključujući MSP-ove Opcija B – Obvezna standardna prijava PDV-a (za poslovne subjekte i države članice)

Bruto godišnja korist procjenjuje se na 15 milijardi EUR, bez troškova uvođenja i prijelaza. Međutim, u osam država članica prijava PDV-a jednostavnija je od PwC-ovog modela standardne prijave PDV-a te bi se u ovim državama članicama troškovi povećali za oko 3 milijarde EUR. Stoga bi neto ušteda na razini EU-a bila 12 milijardi EUR.

Dodatni troškovi uvođenja i prijelaza na standardnu prijavu PDV-a kreću se oko ukupno 150 EUR po poduzeću, što bi za ukupnu populaciju od 30 milijuna poduzeća iznosilo oko 4,25 milijardi EUR.

Kada sva mikro poduzeća ne bi mogla odabrati tromjesečno podnošenje prijave, to bi dovelo do smanjenja ušteda troškova reda veličine 1,8 milijardi EUR.

Kada se godišnja zbirna prijava PDV-a ne bi ukinula, dodatno smanjenje uštede troškova za pogodjene poslovne subjekte bilo bi reda veličine 2,8 milijardi EUR.

Opcija C – Neobvezna standardna prijava PDV-a za poslovne subjekte

Pretpostavlja se da će svi međunarodno aktivni poslovni subjekti (oko 3,8 milijuna) i oko 80 % poslovnih subjekata koji su registrirani u državama članicama sa složenijim prijavama PDV-a prijeći na standardnu prijavu. Očekivane uštede troškova iznosile bi 15 milijardi EUR, od čega bi 4,5 milijardi ostvarili međunarodno aktivni poslovni subjekti. Navedenim su obuhvaćene uštede od ukidanja godišnje prijave PDV-a (1,9 milijardi EUR) i od tromjesečnih prijava PDV-a mikro poduzeća (1,8 milijardi EUR).

Ukupni troškovi uvođenja i prijelaza za pogođenu poslovnu populaciju od 20,4 milijuna poduzeća (0,4 milijuna velikih poduzeća, 1,4 milijuna MSP-ova i 18,6 milijuna mikro poduzeća) iznosili bi 2,9 milijardi EUR.

Opcija D – Neobvezna za poslovne subjekte koji prijave PDV-a podnose u više od jedne države članice

Budući da samo međunarodno aktivni poslovni subjekti (oko 3 milijuna) mogu prijeći na standardnu prijavu, očekivane uštede troškova za rashode ovih poduzeća koji se ponavljaju iznosile bi 6 milijardi EUR. Trošak prijelaza bio bi ograničen na 500 milijuna EUR.

Kada bi sva mikro poduzeća kojima se ponudi standardna prijava nastavila kao i do sada podnosići mjesecne prijave PDV-a, to bi značilo smanjenje uštede za oko 0,8 milijardi EUR. U drugoj varijanti mogla bi se ponuditi kraća razdoblja podnošenja prijave za sva mikro poduzeća (čak i za ona koja ne bi imala koristi od standardne prijave) i tada bi dodatna ušteda bila 1 milijardu EUR, a ne 6 milijardi EUR.

Kada bi se ukinula obveza podnošenja zbirnih godišnjih prijava PDV-a za sva poduzeća u zemljama u kojima se zahtijevaju ove prijave, to bi značilo smanjenje uštede za oko 0,8 milijardi EUR.

Opcija E – Obvezna standardna prijava PDV-a uz ograničenu fleksibilnost za države članice u pogledu određivanja podataka sa standardiziranog popisa

Kao i kod opcije B, godišnje bruto koristi procjenjuju se na 15 milijardi EUR. Međutim, za razliku od opcije B, nema gubitka za države članice koje imaju jednostavnije prijave PDV-a.

Jednokratni troškovi prijelaza za cijelu populaciju od 30 milijuna poduzeća bili bi, na prvi pogled, kao u scenariju B, 4,25 milijardi EUR. Međutim, troška prijelaza ne bi bilo u zemljama koje jednostavno zahtijevaju iste podatke (iako u standardiziranom obliku) kao i prije pa bi ukupni trošak prijelaza u ovom scenariju ostao ograničen na 2,9 milijarde EUR.

Kada bi sva mikro poduzeća nastavila kao i do sada podnosići mjesecne prijave PDV-a, to bi stajalo 1,8 milijardi EUR manje ušteda, a kada obveza podnošenja godišnjih zbirnih prijava PDV-a ne bi bila ukinuta, uštede bi se smanjile za 2,8 milijardi EUR.

6.3. Troškovi upravljanja prijavama PDV-a za države članice

Zbog obveznog uvođenja standardne prijave PDV-a od država članica zahtijevat će se izmjene njihove nacionalne prijave PDV-a tako što će je dopuniti (opcije C i D) ili zamijeniti

(opcije B i E). To će prouzročiti troškove promjene mrežnih stranica, informatičkih sustava, informiranja svih poslovnih subjekata o promjenama i ponovne naobrazbe osoblja. Moglo bi utjecati i na nadzor i kontrolu zbog nužnih promjena alata za analizu rizika.

Države članice pogodjene uvođenjem standardne prijave PDV-a mogle bi imati i dodatne jednokratne troškove od oko 800 milijuna do 1 milijarde EUR, izmjereno na temelju studije PwC-a (2013.).

Države članice zabrinute su i zbog drugih područja, a ne samo troškova kao što je gubitak podataka za analizu rizika i nadzor te mogući utjecaj na sredstva za osoblje.

Ova je zabrinutost potaknuta pretpostavkom „što više podataka tražimo, to će porezni obveznici bolje ispunjavati svoje obveze“. Za pretpostavku, međutim, nema dokaza s obzirom na to da nema očiglednog negativnog odnosa između broja polja koje treba popuniti u prijavi PDV-a i jaza PDV-a u određenoj zemlji.

Države članice mogu potvrditi određene prednosti standardne prijave PDV-a:

- olakšana razmjena informacija među državama članicama radi bržeg otkrivanja prijevare
- točniji podaci i manje pogrešaka s obzirom na to da bi prijava PDV-a bila standardizirana i u većini slučajeva jednostavnija od nacionalne prijave PDV-a
- unaprjeđivanje dobrovoljnog izvršenja poreznih obveza, posebno u manjim poduzećima
- olakšan prijelaz na uslugu *One Stop Shop*

U pogledu opcija C i D, države članice jasno su i jednoglasno naglasile da bi dvojna prijava PDV-a, odnosno zadržavanje njihove postojeće prijave PDV-a paralelno sa standardnom prijavom PDV-a, bila presložena i skupa za upravljanje. Bit će razlika u razini primljenih podataka, pravila i postupaka za poslovne subjekte koji prelaze s jedne prijave PDV-a na drugu i sukladnosti povijesnih podataka za analizu rizika.

7. USPOREĐIVANJE OPCIJA

Mjerenje učinka različitih opcija provedeno je kako na temelju pozitivnih utjecaja na poslovnog subjekta u smislu otklanjanja prepreka prekograničnoj trgovini i smanjenju administrativnih opterećenja tako i na temelju negativnog utjecaja na troškove uvođenja promjene za države članice.

Bilo je teško procijeniti trošak za države članice pa su se ključni čimbenici temeljili na:

- broju prijava PDV-a koje su na raspolaganju poslovnim subjektima (dvojni je sustav skuplji)
- broju pogodjenih država članica

Drugi čimbenici, kao što su socijalni utjecaji ili promjene u okolišu, minimalni su i mogu se diskontirati, s obzirom na to da nemaju materijalnog utjecaja na odluku o povoljnijoj opciji.

Ravnoteža u opcijama uglavnom je između veće fleksibilnosti za poslovne subjekte, čime se dodatno smanjuju administrativna opterećenja u odnosu na troškove, i složenosti za države članice. Opcijom C najviše se smanjuje opterećenje za poslovne subjekte, ali ona je najnepovoljnija za države članice. Jednako tako, opcija A najbolja je za države članice, ali se njome osigurava najmanje (zapravo ga i nema) smanjenje opterećenja za poslovne subjekte.

U tom se okviru nalazi alternativno kompromisno rješenje, opcija E, u kojem se kombiniraju veće smanjenje opterećenja za poslovne subjekte i slab učinak na države članice.

Opcija	Ukupna ušteda smanjenjem administrativnog opterećenja (prekogranično i u tuzemstvu)		Trošak za državu članicu			Ukupan rezultat	
	EUR	Poredak	Br. sustava prijave PDV-a	Br. pogodjenih država članica	Poredak	Poredak	
E	12 do 15 milijardi	2.	1	19	2.	1.	
C	15 milijardi	1.	2	27	4. =	2.	
B	12 milijardi	3.	1	27	3.	3.	
A	0	5.	1	0	1.	4.	
D	6 milijardi	4.	2	27	4. =	5.	

8. PROVEDBA I PRAĆENJE

Stalno praćenje opterećenja administracije i procjene jaza PDV-a omogućit će dostatnu provjeru standardne prijave PDV-a.