EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 8.12.2022.
SWD(2022) 394 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentima

Prijedlog DIREKTIVE VIJEĆA o izmjeni Direktive 2006/112/EZ u pogledu pravila o PDV-u za digitalno doba

Prijedlog UREDBE VIJEĆA o izmjeni Uredbe (EU) br. 904/2010 u pogledu dogovora o administrativnoj suradnji u području PDV-a potrebnih za digitalno doba

Prijedlog PROVEDBENE UREDBE VIJEĆA o izmjeni Provedbene uredbe (EU) br. 282/2011 u pogledu informacijskih zahtjeva za određene odredbe PDV-a

{COM(2022) 701 final} - {COM(2022) 703 final} - {COM(2022) 704 final} -
{SEC(2022) 433 final} - {SWD(2022) 393 final}

Sažetak

Procjena učinka PDV-a u digitalnom dobu

A. Potreba za djelovanjem

O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?

Neusklađenost pravila o PDV-u donesenih prije 30 godina i aktualne digitalne stvarnosti dvostruki je problem:

1. **nezadovoljavajuća naplata i kontrola PDV-a** – zakonodavni okvir EU-a za PDV nije u potpunosti prilagođen novoj digitalnoj stvarnosti i podložan je prijevarama;
2. **prekomjerno opterećenje i troškovi usklađivanja** – digitalno gospodarstvo i novi poslovni modeli donose nove izazove i troškove za porezne uprave i poduzeća.

Poteškoće i moguće prednosti digitalizacije u smislu kontrole/borbe protiv prijevara i smanjenja opterećenja trenutačno se ne razmatraju u potpunosti. Problemi su posebno vidljivi u trima područjima: 1. izvješćivanje o PDV-u (zahtjevi za digitalno izvješćivanje), s obzirom na to da obveza izvješćivanja nije digitalna i države članice nekoordinirano uvode različite zahtjeve za digitalno izvješćivanje, 2. obračun PDV-a u ekonomiji platformi, s obzirom na to da se tradicionalno i digitalno poslovanje ne tretiraju jednako i 3. upis u registar obveznika PDV-a, imajući u vidu to da se broj slučajeva u kojima se poduzeća moraju upisati u registar u više država članica može još smanjiti. Pravila o PDV-u za prekograničnu trgovinu EU-a po svojoj prirodi uključuju više država članica, a PDV je porez koji je usklađen na razini EU-a.

Što bi trebalo postići?

Opći ciljevi inicijative za PDV u digitalnom dobu povezani su s modernizacijom sustava PDV-a: 1. poboljšanje naplate i kontrole PDV-a i 2. pojednostavnjenje, modernizacija i pojašnjenje određenih pravila o PDV-u.

Konkretni ciljevi inicijative su sljedeći: i. poboljšanje zahtjeva za izvješćivanje iskorištavanjem prilika koje proizlaze iz digitalizacije, ii. poticanje konvergencije i interoperabilnosti informacijskih sustava, iii. stvaranje jednakih uvjeta za poduzeća bez obzira na njihov poslovni model, iv. smanjenje opterećenja, rascjepkanosti i povezanih troškova i v. smanjenje potrebe za upis u registar obveznika PDV-a u više država članica.

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?

Zbog unutareuropske dimenzije prijevare u području PDV-a potrebna je intervencija EU-a. Veličina jaza PDV-a[1] (i njegova postojanost tijekom vremena) ukazuje na to da nacionalni instrumenti nisu dostatni za borbu protiv prekograničnih prijevara i prijevara u području e-trgovine, protiv kojih se učinkovito i djelotvorno moguće boriti samo koordiniranim djelovanjem i ujednačenom primjenom na razini EU-a.

Potrebna su usklađena pravila o PDV-u kako bi se osiguralo pravilno funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Kako bi poduzeća u potpunosti iskoristila prednosti jedinstvenog tržišta, potrebna su im

[1] Jaz PDV-a ukupna je razlika između očekivanog prihoda od PDV-a na temelju zakonodavstva i dodatnih propisa o PDV-u i stvarno naplaćenog iznosa: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/vat-gap_en.

pravila o PDV-u koja se ujednačeno primjenjuju u cijelom EU-u, a ne različita pravila na nacionalnoj razini. To se može osigurati samo djelovanjem na razini EU-a.

B. Rješenja

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

Ciljevi se mogu postići kombinacijom nekoliko opcija politika u trima područjima.

- **Izvješćivanje o PDV-u:** te su opcije sljedeće: 1. preporučivanje zahtjeva za digitalno izvješćivanje u EU-u, 2. traženje od poduzeća da bilježe transakcijske podatke u unaprijed određenim formatima, 3. uvođenje zahtjeva za digitalno izvješćivanje na razini EU-a i 4. uvođenje zahtjeva za digitalno izvješćivanje na razini EU-a i na nacionalnoj razini.
- **Obračun PDV-a u ekonomiji platformi**: te su opcije sljedeće: 1. pravno pojašnjenje prirode pruženih usluga i statusa dobavljača u kombinaciji s pojednostavnjenjem obveza vođenja evidencije i 2. uvođenje odredbe o „pretpostavljenom dobavljaču" prema kojoj platforma naplaćuje PDV na isporuku za i. određene usluge smještaja i prijevoza, ii. za sve usluge smještaja i prijevoza ili iii. za sve usluge isporučene putem platformi.
- **Upis u registar obveznika PDV-a**: opcije se odnose na trgovinu unutar EU-a (sustav „sve na jednom mjestu") i uvoz pošiljki male vrijednosti (sustav „sve na jednom mjestu" za uvoz):
    - opcije sustava „sve na jednom mjestu" uključuju sljedeće: 1. manje proširenje sustava „sve na jednom mjestu" koje obuhvaća sve B2C isporuke robe[2] na domaćem tržištu, 2. opsežnije proširenje sustava „sve na jednom mjestu" koje obuhvaća sve B2C isporuke robe na domaćem tržištu i prijenos (vlastite) robe preko granice i 3. uvođenje prijenosa porezne obveze za B2B isporuke[3] koje provode obveznici koji nemaju poslovni nastan;
    - opcije sustava „sve na jednom mjestu" za uvoz uključuju: 1. uvođenje obveznog sustava „sve na jednom mjestu" za uvoz za a) pretpostavljene dobavljače, b) porezne obveznike koji prodaju na daljinu u EU-u iznad određenog ograničenja ili c) porezne obveznike koji prodaju na daljinu u EU-u bez ograničenja i 2. ukidanje praga od 150 EUR za upotrebu sustava „sve na jednom mjestu" za uvoz.

S obzirom na to da ukupan broj opcija u trima problematičnim područjima dovodi do nekoliko stotina mogućih kombinacija, razmatralo se pet uzastopnih pristupa (postojeće stanje, minimalistički, umjereni, unaprijeđeni i maksimalni) kojima se postupno povećava intenzitet intervencije EU-a.

Unaprijeđeni pristup (u kojem se kombinira uvođenje zahtjeva za digitalno izvješćivanje na razini EU-a, odredba o pretpostavljenom dobavljaču za sve sektore smještaja i prijevoza te kombinacija opsežnijeg proširenja sustava „sve na jednom mjestu", prijenosa porezne obveze i obveznog sustava „sve na jednom mjestu" za uvoz) bolje je uravnotežen u smislu djelotvornosti, proporcionalnosti i supsidijarnosti, dok je najučinkovitiji maksimalni pristup (koji dodatno

[2] Između poduzeća i potrošača (engl. Business-to-Consumer).
[3] Među poduzećima (engl. Business-to-Business).

uključuje nacionalne zahtjeve za digitalno izvješćivanje, sve usluge koje se pružaju putem platformi i ukidanje praga od 150 EUR za sustav „sve na jednom mjestu” za uvoz).

Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju opciju?

Dionici su se složili da stara pravila o PDV-u ne ispunjavaju potrebe suvremenog digitalnog doba. Kad je riječ o **izvješćivanju o PDV-u**, složili su se da bi zahtjev za digitalno izvješćivanje mogao biti koristan i izrazili su sklonost rješenju za elektroničko izdavanje računa koje se može primijeniti i za njihovu unutarnju automatizaciju. Države članice zatražile su veću autonomiju u odlučivanju o nacionalnom zahtjevu za digitalno izvješćivanje. Dionici su općenito prepoznali probleme povezane s **ekonomijom platformi**. Pogledi poduzeća složeniji su i ovise o njihovu poslovnom modelu. Poduzeća na koje bi utjecala opcija pretpostavljenog dobavljača odbacila su je i izrazila svoju sklonost pristupu postojećeg stanja. Kad je riječ o **upisu u registar obveznika PDV-a**, dionici su se jednoglasno složili da treba proširiti područje primjene sustava „sve na jednom mjestu” / sustava „sve na jednom mjestu” za uvoz. Poduzeća su također tražila da se u sustav „sve na jednom mjestu” doda mehanizam odbitka ili barem prijenos porezne obveze za B2B isporuke koje provode obveznici koji nemaju poslovni nastan. Postoji i podrška za uvođenje obveznog sustava „sve na jednom mjestu” za uvoz, ali manja podrška za ukidanje praga od 150 EUR.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Unaprijeđeni pristup uravnoteženiji je i odlikuju ga veća proporcionalnost i supsidijarnost. Očekuje se da će se njime u razdoblju od 2023. do 2032. ostvariti neto učinci u iznosu od 172 milijarde EUR do 214 milijardi EUR u odnosu na početnu vrijednost. Maksimalni pristup učinkovitiji je zahvaljujući neto učincima u rasponu od 303 milijarde EUR do 386 milijardi EUR.

Unaprijeđenim pristupom uštedjet će se 50,6 milijardi EUR u razdoblju od 2023. do 2032.:

- 41,4 milijarde EUR izvješćivanjem o PDV-u (11 milijardi EUR ukidanjem obveza izvješćivanja, 24,2 milijarde EUR smanjenjem troškova rascjepkanosti, 4,3 milijarde EUR upotrebom unaprijed ispunjenih prijava PDV-a i 1,9 milijardi EUR zahvaljujući prednostima elektroničkog izdavanja računa),
- 0,5 milijardi EUR pojednostavnjenjem i pojašnjenjima povezanima s ekonomijom platformi,
- 8,7 milijardi EUR ukidanjem obveze upisa u registar obveznika PDV-a.

Uštede maksimalnog pristupa u razdoblju od 2023. do 2032. veće su i iznose 65,9 milijardi EUR:

56,7 milijardi EUR uštedjet će se izvješćivanjem o PDV-u (11 milijardi EUR ukidanjem obveza izvješćivanja, 24,2 milijarde EUR smanjenjem troškova rascjepkanosti, 7 milijarde EUR upotrebom unaprijed ispunjenih prijava PDV-a i 14,5 milijardi EUR zahvaljujući prednostima elektroničkog izdavanja računa), 0,5 milijardi EUR pojednostavnjenjem i pojašnjenjima povezanima s ekonomijom platformi te 8,7 milijardi EUR ukidanjem obveze upisa u registar obveznika PDV-a.

Oba pristupa imaju i kvalitativne prednosti za okoliš, društvo i automatizaciju poslovanja, kao i prednosti povezane s funkcioniranjem jedinstvenog tržišta (ravnopravniji uvjeti) i učinkovitošću porezne kontrole.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?

Poduzeća će snositi troškove dodatnog administrativnog opterećenja koje proizlazi iz uvođenja zahtjeva za digitalno izvješćivanje. Očekuje se da će ti troškovi u razdoblju od 2023. do 2032. iznositi 11,3 milijarde EUR za unaprijeđeni pristup i 43,5 milijardi EUR za maksimalni pristup. Porezna tijela snosit će troškove provedbe povezane s uvođenjem zahtjeva za digitalno izvješćivanje, za koje se očekuje da će iznositi oko 2,2 milijarde EUR u unaprijeđenom pristupu i 3,4 milijarde EUR u maksimalnom pristupu.

Postoje i kvalitativni troškovi povezani s povjerljivošću podataka. Očekuje se da će oni biti veći za maksimalni pristup, u kojem je razmjena podataka učestalija, nego za unaprijeđeni pristup. U području ekonomije platformi dodatna opterećenja odnose se na primjenu odredbe o pretpostavljenom dobavljaču (u maksimalnom pristupu obuhvaćeno je više sektora). Poduzeća neće imati troškove od proširenja područja primjene upisa u registar obveznika PDV-a, a imat će više koristi od sustava koji su već uspostavljeni.

Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?

Uvođenjem **zahtjeva za digitalno izvješćivanje u EU-u** nastaju troškovi za poduzeća. To će opterećenje biti veće za mikropoduzeća i mala poduzeća, za koja je manje vjerojatno da će imati koristi od automatizacije poslovanja i da će poslovati preko granice. U okviru opcija za **odredbu o pretpostavljenom dobavljaču** platforma bi obračunavala PDV umjesto malih osnovnih dobavljača. To znači da se od tih osnovnih dobavljača ne bi zahtijevalo da se sami upišu u registar obveznika PDV-a i obračunavaju PDV te oni ne bi snosili dodatno opterećenje. U vezi s **upisom u registar obveznika PDV-a** 280 000 malih i srednjih poduzeća imat će koristi od proširenja područja primjene sustava „sve na jednom mjestu” / sustava „sve na jednom mjestu” za uvoz, čime će se uštedjeti do 0,34 milijarde EUR jednokratnih troškova i do prosječno 0,67 milijardi EUR godišnjih tekućih troškova, što je ukupno 7 milijardi EUR u razdoblju od 2023. do 2032.

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

Očekuje se dodatan prihod od PDV-a u iznosu od 135 milijardi EUR do 177 milijardi EUR (0,1 % godišnjeg prosjeka BDP-a, razdoblje od 2023. do 2032.) pri primjeni unaprijeđenog pristupa i dodatan prihod od PDV-a u iznosu od 284 milijarde EUR do 367 milijardi EUR (0,2 % godišnjeg prosjeka BDP-a, razdoblje od 2023. do 2032.) pri primjeni maksimalnog pristupa.
Očekuje se da će u razdoblju od 2023. do 2032. nacionalne uprave imati troškove provedbe u iznosu od 2,2 milijarde EUR (unaprijeđeni pristup) do 3,4 milijarde EUR (maksimalni pristup).

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?
Neće biti drugih bitnih učinaka.
Proporcionalnost?
Oba pristupa, unaprijeđeni i maksimalni, proporcionalno ispunjavaju ciljeve inicijative, no čini se da je unaprijeđeni pristup proporcionalniji.
D. Daljnje mjere
Kad će se predložene mjere preispitati?
Komisija će ocijeniti funkcioniranje novog zakonodavstva pet godina nakon njegova stupanja na snagu.