EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 22.5.2015.
COM(2015) 214 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE VIJEĆU

u skladu s člankom 395. Direktive Vijeća 2006/112/EZ

KOMUNIKACIJA KOMISIJE VIJEĆU

u skladu s člankom 395. Direktive Vijeća 2006/112/EZ

1. POZADINA

U skladu s člankom 395. Direktive Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost („Direktiva o PDV-u”) Vijeće, koje djeluje jednoglasno na prijedlog Komisije, može odobriti bilo kojoj državi članici uvođenje posebnih mjera za odstupanje od odredbi te Direktive kako bi se pojednostavnio postupak naplate PDV-a ili spriječili određeni oblici utaje ili izbjegavanja poreza. Budući da se tim postupkom predviđaju odstupanja od općih načela PDV-a, u skladu s dosljednim odlukama Suda[1], takva bi odstupanja trebala biti razmjerna, a područje njihove primjene ograničeno.

Dopisom evidentiranim u Komisiji 12. veljače 2015. Italija je zatražila odobrenje za uvođenje mjere odstupanja od članka 193. Direktive o PDV-u. U skladu s člankom 395. stavkom 2. te Direktive Komisija je dopisom od 16. ožujka 2015. obavijestila druge države članice o zahtjevu Italije. Dopisom od 17. ožujka 2015. Komisija je obavijestila Italiju da ima sve informacije koje smatra potrebnima za procjenu zahtjeva.

Italija zahtijeva odobrenje za primjenu mehanizma obrnutog oporezivanja na sve isporuke takozvanim velikim trgovcima na malo.

2. OBRNUTO OPOREZIVANJE

Osoba odgovorna za plaćanje PDV-a u skladu s člankom 193. Direktive o PDV-u jest porezni obveznik koji isporučuje robu ili usluge. Svrha je mehanizma obrnutog oporezivanja prebaciti odgovornost na poreznog obveznika kojemu se isporučuju roba ili usluge.

3. ZAHTJEV

U skladu s člankom 395. Direktive o PDV-u Italija zahtijeva da Vijeće, djelujući na temelju prijedloga Komisije, odobri posebnu mjeru odstupanja od članka 193. Direktive o PDV-u u pogledu primjene mehanizma obrnutog oporezivanja na isporuku takozvanim velikim trgovcima na malo, a to su hipermarketi, supermarketi i diskontne prodavaonice, koji bi se prepoznavali prema svojoj šifri djelatnosti. Odstupanje bi se primjenjivalo na sve vrste robe široke potrošnje koja se tim velikim trgovcima na malo isporučuje radi prodaje krajnjim potrošačima. Mjera, koja ovisi o odobrenju Vijeća, još nije stupila na snagu u Italiji.

4. STAJALIŠTE KOMISIJE

Kada Komisija primi zahtjeve na temelju članka 395., pregledava ih kako bi se osiguralo da su osnovni uvjeti za njihovo odobrenje zadovoljeni, tj. procjenjuje se hoće li se predloženom posebnom mjerom pojednostavniti postupci za poreznog obveznika i/ili poreznu upravu odnosno hoće li se mjerom spriječiti određene vrste porezne utaje i izbjegavanja poreza. U tom je smislu Komisija uvijek zauzimala

[1] Vidi npr. Predmet C 489/09, stavak 27.

selektivan i oprezan pristup, želeći se pobrinuti da odstupanja ne ugrožavaju funkcioniranje općeg sustava PDV-a te da budu neophodna i razmjerna, a područje primjene ograničeno.

Stoga svako odstupanje od sustava obročnog plaćanja može biti samo krajnje rješenje i hitna mjera u dokazanim slučajevima prijevare te se njime mora zajamčiti nužnost i iznimnost odobrenog odstupanja, trajanje mjere i posebnost predmetnih proizvoda. Postupak obrnutog oporezivanja ne može se upotrebljavati sustavno kako bi se nadoknadio nedostatan nadzor poreznih nadležnih tijela države članice.

U tom kontekstu treba napomenuti da Komisija razmatra odstupanje kojim se omogućuje mehanizam obrnutog oporezivanja samo kada istovremeno roba u pitanju ne može dostići krajnjeg potrošača, kada se na početku opskrbnog lanca nepouzdani porezni obveznik zamijeni pouzdanim i kada ne postoji opasnost da će se prijevara prebaciti na razinu maloprodaje ili u državu članicu koja ne primjenjuje taj mehanizam.

Zahtjev se temelji na makroekonomskim podacima koje je dostavila Italija, prema kojima je utaja poreza u maloprodajnom sektoru oko 11 % niža nego u gospodarstvu u cjelini (16,04 % u odnosu na 27,12 %). Prebacivanjem odgovornosti na dio maloprodajnoga gospodarstva (tj. velike trgovce na malo) Italija očekuje povećanje prihoda od PDV-a.

Prvo, Komisija ima razloga sumnjati da se takva globalna i nediferencirana primjena mehanizma obrnutog oporezivanja na vrlo velik broj proizvoda, u ovom slučaju uglavnom namijenjenih krajnjoj potrošnji, još može smatrati posebnom mjerom u smislu članka 395. Direktive o PDV-u.

Osim toga, Komisija prema potrebi ističe da nije dokazana ni vrsta ni obujam mogućih posebnih problema s prijevarom u odnosu na opskrbljivače (koji su djelomično sami velika ili srednja poduzeća) velikih trgovaca na malo. Stoga nije sigurno da bi u tom kontekstu mehanizam obrnutog oporezivanja bio odgovarajuća mjera jer se tim mehanizmom (iako može biti primjeren za npr. kružnu prijevaru) ne mogu riješiti sve vrste prijevare (kao npr. „siva ekonomija” koja se odvija bez poštovanja bilo kakvih obveza u pogledu PDV-a) ili, općenitije, ostali razlozi nenaplate PDV-a. U tom kontekstu Komisija ozbiljno sumnja u to da bi zatražena mjera imala pozitivan učinak koji očekuju talijanska nadležna tijela.

Nadalje, talijanska nadležna tijela nisu dokazala da je vrsta robe u pitanju takva da na njoj ne bi bilo moguće provesti reviziju uobičajenim metodama kontrole te bi se zbog toga morao uvesti mehanizam obrnutog oporezivanja.

Prebacivanjem odgovornosti za plaćanje ukupnog iznosa PDV-a u pogledu proizvoda namijenjenih krajnjoj potrošnji na maloprodajnu razinu za znatan dio tržišta potrošača, tom bi se mjerom vjerojatno prebacila i prijevara na maloprodajnu razinu bez ikakvih jamstava da bi se time ostvario i pozitivan učinak. Mjerom bi se vjerojatno prijevara prebacila i u druge države članice tako što bi se u okviru mehanizma obrnutog oporezivanja (u ekonomskom smislu) omogućilo da se roba dobiva „bez PDV-a” kako bi se prodavala na crnom tržištu bilo gdje na području Europske unije.

Komisija smatra da na temelju tih elemenata odstupanje u tom području ne može biti opravdano.

5. ZAKLJUČAK

Na temelju navedenih elemenata Komisija se ne slaže sa zahtjevom koji je podnijela Italija.