EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 22.6.2020.
COM(2020) 242 final

2020/0119 (NLE)

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

o izmjeni Provedbene odluke Vijeća (EU) 2017/784 kojom se Talijanskoj Republici odobrava primjena posebne mjere kojom se odstupa od članaka 206. i 226. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost

OBRAZLOŽENJE

U skladu s člankom 395. stavkom 1. Direktive 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost[1] („Direktiva o PDV-u”) Vijeće, djelujući jednoglasno na prijedlog Komisije, može odobriti bilo kojoj državi članici primjenu posebnih mjera za odstupanje od odredaba te direktive kako bi se pojednostavnio postupak naplate PDV-a ili spriječili određeni oblici utaje ili izbjegavanja poreza.

Komisija je 4. prosinca 2019. zaprimila dopis kojim je Talijanska Republika zatražila da joj se odobri nastavak primjene odstupanja od članaka 206. i 226. Direktive o PDV-u u pogledu uvjeta plaćanja PDV-a i sadržaja računa za isporuke robe i usluga javnim tijelima. Taj je zahtjev podrazumijevao smanjenje područja primjene važeće mjere odstupanja koja je odobrena Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2017/784[2] i koja se primjenjivala i na isporuke robe i usluga trgovačkim društvima koja su pod kontrolom središnjih i lokalnih javnih tijela te trgovačkim društvima s popisa koja su uvrštena na burzu.

Međutim, Italija je dopisom koji je Komisija zaprimila 27. ožujka 2020. izmijenila svoj zahtjev i zatražila da područje primjene odobrenja ostane istovjetno području primjene koje je odobreno Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2017/784 pa je stoga zatražila primjenu odstupanja od članaka 206. i 226. Direktive o PDV-u u slučaju isporuka robe i usluga javnim tijelima, trgovačkim društvima koja su pod kontrolom središnjih i lokalnih javnih tijela te trgovačkim društvima s popisa koja su uvrštena na burzu. Komisija je u skladu s člankom 395. stavkom 2. Direktive o PDV-u dopisom od 5. svibnja 2020. obavijestila ostale države članice o zahtjevu Talijanske Republike. Komisija je dopisom od 6. svibnja 2020. obavijestila Talijansku Republiku da raspolaže svim informacijama potrebnima za razmatranje zahtjeva.

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Italija je nakon uvođenja sustava statističkih provjera otkrila utaju PDV-a znatnih razmjera pri isporukama robe i usluga javnim tijelima. Da bi to zaustavila, Italija je 2014. zatražila da se PDV na isporuke javnim tijelima više ne plaća dobavljaču, nego na zaseban blokirani bankovni račun poreznih tijela. Taj je mehanizam općenito poznat kao vrsta „razdvojenog plaćanja” jer se plaćanje koje kupac inače u cijelosti prenosi dobavljaču (naknada u zamjenu za isporuku uvećana za PDV) dijeli na sljedeći način: i. s jedne strane na naknadu koja se isplaćuje dobavljaču robe ili usluga; a ii. s druge strane dospjeli PDV uplaćuje se na blokirani bankovni račun poreznih tijela.

Primjena odstupanja do 31. prosinca 2017. odobrena je Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2015/1401[3]. Njome je Italiji odobreno odstupanje od članka 206. Direktive o PDV-u u pogledu uvjeta plaćanja PDV-a te članka 226. Direktive o PDV-u u pogledu sadržaja računa.

Italija je zatražila vremenski ograničeno odstupanje kako bi mogla organizirati i početi provoditi odgovarajuće mjere kontrole i u cijelosti iskoristiti podatke dostupne na računima u elektroničkom obliku. Uvođenjem obveze izdavanja računa u elektroničkom obliku za isporuke javnim tijelima kojom se omogućuje kontrola pojedinačnih transakcija u stvarnom vremenu i točnih iznosa PDV-a koje javna tijela trebaju platiti za svoju nabavu, Italija bi trebala moći provoditi nadzor u predmetnom sektoru primjenom uobičajenih tehnika kontrole

[1] SL L 347, 11.12.2006., str. 1.
[2] SL L 118, 6.5.2017., str. 17.
[3] SL L 217, 18.8.2015., str. 7.–8.

bez potrebe za odstupanjem od Direktive o PDV-u kako bi primijenila mjeru razdvojenog plaćanja.

Prema informacijama koje je Italija dostavila, uvođenjem računa u elektroničkom obliku za isporuke javnim tijelima porezna su tijela prikupila znatne količine podataka o računima na temelju kojih mogu provoditi kontrolu transakcija i odgovarajućih iznosa PDV-a. No jedan drugi element djelotvornog sustava kontrole, a to je obvezna dostava podataka poreznim tijelima o svim izdanim i primljenim računima, uveden je tek 1. siječnja 2017. Trebalo je dodatno razdoblje da se pokaže djelotvornost mjere te da se njome uspješno potakne porezne obveznike na urednije ispunjavanje poreznih obveza. Stoga je Italija zatražila produljenje primjene odstupanja od članaka 206. i 226. Direktive o PDV-u za isporuke javnim tijelima.

Italija je usto otkrila utaju poreza pri isporukama trgovačkim društvima koja su pod kontrolom javnih tijela te manjoj skupini od 40 trgovačkih društava uvrštenih na burzu. U cilju suzbijanja utaje poreza i sprječavanja daljnjih gubitaka javnih prihoda od PDV-a, Italija je zatražila proširenje područja primjene odstupanja od članaka 206. i 226. Direktive o PDV-u na isporuke robe i usluga prethodno navedenim subjektima koje Italija smatra jednako pouzdanima kao i javna tijela. Ti su subjekti trgovačka društva koja su pod kontrolom središnjih ili lokalnih javnih tijela te otprilike 40 društava uvrštenih na burzu, što je ukupno oko 2 400 društava. Italija je očekivala da će proširenjem mjere razdvojenog plaćanja na ta društva riješiti problem utaje poreza do koje dolazi kad dobavljači predmetnih subjekata ne plaćaju PDV te da će na taj način povećati prihode od PDV-a.

Produljenje proširenog područja primjene odstupanja do 30. lipnja 2020. odobreno je Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2017/784.

Italija je u listopadu 2018. dostavila izvješće u skladu s člankom 3. drugim stavkom Provedbene odluke Vijeća (EU) 2017/784. Prema tom izvješću, uvođenjem mjere razdvojenog plaćanja u Italiji povećani su prihodi od PDV-a, i to više nego što je bilo procijenjeno u vrijeme uvođenja mjere. Nadalje, u izvješću se navodi da se povećanje pozitivne bilance po osnovi PDV-a dobavljačima trgovačkih društava zbog provedbe mjere razdvojenog plaćanja može jednostavno nadzirati i njime se može jednostavno upravljati te da se situacija u području povrata PDV-a nije pogoršala.

Mehanizam razdvojenog plaćanja dio je paketa mjera koji je Italija uvela radi suzbijanja poreznih prijevara i utaja poreza. Taj paket mjera među ostalim uključuje izdavanje računa u elektroničkom obliku i elektronički prijenos podataka o dnevnim naplatama. Izdavanje računa u elektroničkom obliku uvedeno je od 1. srpnja 2018. za određene sektore, a od 1. siječnja 2019. za sve sektore. Ta je obveza odobrena Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2018/593[4]. Kako bi izvršili elektronički prijenos podataka o dnevnim naplatama, porezni obveznici koji se bave maloprodajom i sličnim djelatnostima (koje ne uključuju obveze izdavanja računa) obvezni su podatke o dnevnim naplatama pohraniti u elektroničkom obliku i u istom ih obliku proslijediti talijanskoj poreznoj agenciji *Agenzia delle Entrate*. Potonja se obveza počela primjenjivati 1. siječnja 2020., a u slučaju poreznih obveznika čiji je promet veći od 400 000 EUR, 1. srpnja 2019. Taj je paket mjera zamijenio ostale mjere kontrole i njime se talijanskim poreznim tijelima omogućuje usporedno provjeravanje različitih transakcija koje su gospodarski subjekti prijavili te praćenje njihova plaćanja PDV-a. Najnovijim zakonodavnim izmjenama uvedena je obveza da podaci o transakcijama na koje se obračunava PDV na temelju računa u elektroničkom obliku, prekograničnim transakcijama i elektroničkim naplatama budu odmah dostupni poreznim obveznicima kako bi oni lakše

[4] Provedbena odluka Vijeća (EU) 2018/593 od 16. travnja 2018. kojom se Talijanskoj Republici odobrava uvođenje posebne mjere odstupanja od članaka 218. i 232. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, SL L 99, 19.4.2018., str. 14.–15.

mogli ispuniti svoje obveze pa će *Agenzia delle Entrate* prijave PDV-a moći unaprijed ispuniti te će redovito pripremati rješenja o PDV-u koja će porezni obveznici moći prihvatiti ili nadopuniti. U skladu s uvodnom izjavom 7. prethodno navedene Odluke 2017/784, nakon potpunog uvođenja tog sustava više ne bi trebalo biti potrebe za odstupanjem od Direktive 2006/112/EZ kako bi se primijenila mjera razdvojenog plaćanja.

Međutim, talijanska tijela smatraju da u ovom trenutku ne bi bilo prikladno u potpunosti ukinuti mjeru razdvojenog plaćanja. U skladu s njihovim procjenama, mjerama provedenima u okviru paketa za suzbijanje prijevara vrijeme koje poreznoj upravi treba da sazna za potencijalni slučaj utaje ili prijevare skraćuje se na tri mjeseca u odnosu na 18 mjeseci koliko im je bilo potrebno prije uvođenja mjera. Ipak, ako se ne primjenjuje razdvojeno plaćanje, naplata poreza od utajivača poreza ili počinitelja prijevare nakon izvršenja provjera mogla bi biti neizvediva ako su oni nesolventni. Mehanizam razdvojenog plaćanja, kao *ex ante* mjera, znatno je djelotvorniji.

Komisija ipak smatra da bi se cjelovitom provedbom paketa mjera za suzbijanje prijevara koji je osmislila Italija trebala okončati potreba za daljnjim odstupanjima od Direktive o PDV-u kako bi se primijenila mjera razdvojenog plaćanja. Međutim, još je rano za potpunu ocjenu djelotvornosti tih mjera jer su one tek nedavno provedene. Opća obveza izdavanja računa u elektroničkom obliku stupila je na snagu tek 1. siječnja 2019., dok je elektronički prijenos podataka o dnevnim naplatama u cijelosti proveden 1. siječnja 2020. Stoga se ne može izvršiti opsežna evaluacija tih mjera i njihova učinka na otkrivanje prijevara u području PDV-a i naplatu poreza. Budući da paket mjera za suzbijanje prijevara nije u potpunosti proveden, preporučuje se produljenje trajanja mjere na dodatno razdoblje jer bi njezino ukidanje moglo imati znatne negativne učinke na borbu protiv utaje poreza i naplatu PDV-a u sektorima koji su obuhvaćeni područjem primjere te mjere. Nadalje, ako se trajanje mjere ne produlji, trgovačka društva koja primjenjuju mehanizam razdvojenog plaćanja morala bi svoje sustave za izdavanje računa prilagoditi tim izmjenama. Porezna uprava morala bi svoje sustave prilagoditi na sličan način. Zbog poteškoća koje je u Italiji izazvalo izbijanje bolesti COVID-19, nije primjereno od poduzeća i porezne uprave zatražiti da u ovom trenutku vrše te izmjene.

Jedna je od posljedica razdvojenog plaćanja to da dobavljači, kao porezni obveznici, ne mogu izvršiti prijeboj pretporeza koji su platili s PDV-om koji su naplatili za svoje isporuke. Ti bi dobavljači mogli neprekidno imati pravo na odbitak PDV-a i na stvarni povrat tog PDV-a od porezne uprave. S druge strane, Italija tim dobavljačima pod određenim uvjetima odobrava da PDV koji nisu naplatili od kupaca prebiju s drugim vrstama poreza koje su obvezni platiti u Italiji te na taj način umanjuje problem novčanog toka koji bi u protivnom mogao nastati za poduzeća koja su porezni obveznici u Italiji.

Kako se vidi iz podataka koje je dostavila Italija, ubrzan je postupak povrata. Zahtjevi za povrat u prosjeku se obrađuju u roku od 67 dana, a prosječno vrijeme potrebno za stvarnu isplatu korisniku iznosi sedam dana. U trenutku uvođenja mjere razdvojenog plaćanja bilo je predviđeno da porezni obveznici koji vrše transakcije u skladu sa sustavom razdvojenog plaćanja u okvirima pozitivne porezne bilance na temelju takvih transakcija imaju prednost pri ostvarivanju prava na primitak uplate odgovarajućeg poreznog odbitka po osnovi PDV-a. Ta praksa znači da zahtjevi za povrat povezani s mehanizmom razdvojenog plaćanja imaju prednost pri obradi tijekom preliminarne istrage i tijekom isplate dospjelih iznosa u odnosu na povrate koji nisu prioritetni.

Zahtjev Italije koji je Komisija zaprimila 4. prosinca 2019. podrazumijevao je smanjenje područja primjene važeće mjere odstupanja jer je Italija zatražila da joj se odobri nastavak primjene odstupanja od članaka 206. i 226. Direktive o PDV-u samo u pogledu uvjeta

plaćanja PDV-a i sadržaja računa za isporuke robe i usluga javnim tijelima. Međutim, Italija je dopisom koji je Komisija zaprimila 27. ožujka 2020. izmijenila svoj zahtjev i zatražila da područje primjene odobrenja ostane istovjetno području primjene koje je odobreno Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2017/784 pa je stoga zatražila primjenu odstupanja od članaka 206. i 226. Direktive o PDV-u u slučaju isporuka robe i usluga javnim tijelima, trgovačkim društvima koja su pod kontrolom središnjih i lokalnih javnih tijela te trgovačkim društvima s popisa koja su uvrštena na burzu.

Obrazloženje za izmjenu područja primjene bilo je da su u međuvremenu postali dostupni konačni podaci o djelotvornosti mjere iz kojih je bilo vidljivo da je djelotvornost mjere veća nego što su pokazivala prethodna izvješća. Zahtjev za produljenje dostavljen u prosincu 2019. izmijenjen je zahtjevom za produljenje mjere odstupanja koji je odobren Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2017/784.

S obzirom na široko područje primjene odstupanja te i dalje prisutnu zabrinutost poduzeća zbog povrata PDV-a, važno je osigurati potrebno praćenje tog odstupanja i posebno učinka mjere na razinu utaje PDV-a te na situacije povezane s povratom PDV-a poreznim obveznicima na koje se odstupanje odnosi. Od Italije se stoga zahtijeva da dostavi izvješće o postupku povrata PDV-a dobavljačima (porezni obveznici) na koje se odstupanje odnosi, i to 18 mjeseci od njegova stupanja na snagu. U izvješću bi posebno trebalo navesti statističke podatke o prosječnom razdoblju potrebnom za stvarni povrat PDV-a tim poreznim obveznicima te opisati moguće konkretne probleme. U tom bi izvješću trebalo navesti različite mjere koje su provedene u nastojanju da se suzbije utaja poreza u području isporuka na koje se odstupanje odnosi, datum njihova stupanja na snagu te evaluaciju njihove djelotvornosti.

Iako je Italija zatražila produljenje odobrenja do 31. prosinca 2023., predlaže se odobrenje odstupanja u trajanju od 1. srpnja 2020. do 30. lipnja 2023. To bi razdoblje trebalo biti dovoljno za dovršetak evaluacije djelotvornosti mjera koje su provedene radi smanjenja utaje poreza u predmetnim sektorima. Nadalje, dotad će poduzeća i porezna uprava biti u boljem položaju i moći će izvršiti neophodne prilagodbe svojih sustava.

- **Usklađenost s postojećim odredbama politike u određenom području**

Odstupanje se može odobriti na temelju članka 395. Direktive o PDV-u kako bi se pojednostavio postupak naplate PDV-a ili spriječili određeni oblici utaje poreza ili izbjegavanja plaćanja poreza. Italija je zatražila mjeru odstupanja radi suzbijanja utaje poreza u sektorima u kojima se već godinama uočava počinjenje prijevara u području PDV-a, a kako se navodi u podacima koje je dostavila Italija, mjerom su postignuti bolja naplata poreza i suzbijanje prijevare u području PDV-a u ciljanim sektorima. Odstupanje je u skladu s postojećim odredbama politike.

Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2019/310[5] Poljskoj je odobreno slično odstupanje za primjenu mehanizma razdvojenog plaćanja. Poljski sustav razdvojenog plaćanja sastoji se od dobrovoljnog i obveznog mehanizma razdvojenog plaćanja. Taj obvezni sustav razdvojenog plaćanja obuhvaća isporuke robe i usluga u koje su uključeni porezni obveznici i koje se plaćaju elektroničkim bankovnim prijenosom u područjima koja su posebno izložena prijevarama povezanim s PDV-om i u kojima se počinjenje prijevara uočava već godinama. Banka u poljskom obveznom sustavu razdvojenog plaćanja djeluje kao posrednik za razdvajanje i prenosi iznos koji je kupac platio na odgovarajuće račune dobavljača, tj.

[5] Provedbena odluka Vijeća (EU) 2019/310 od 18. veljače 2019. kojom se Poljskoj odobrava uvođenje posebne mjere odstupanja od članka 226. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, SL L 51, 22.2.2019., str. 19.

oporezivi iznos na redoviti račun trgovca i iznos PDV-a na blokirani račun za PDV. Sredstva na blokiranom računu za PDV u vlasništvu su poreznog obveznika, ali njegova mogućnost raspolaganja sredstvima u načelu je ograničena na plaćanje PDV-a koji treba platiti poreznom tijelu ili plaćanje PDV-a za račune primljene od dobavljača.

Rumunjska je isto tako podnijela zahtjev za primjenu mehanizma razdvojenog plaćanja na isporuke koje obavljaju određeni porezni obveznici. Mehanizam razdvojenog plaćanja u Rumunjskoj bio je razlog za ozbiljnu zabrinutost u pogledu njegove proporcionalnosti i usklađenosti s Ugovorom. Komisija se stoga nije složila s rumunjskim zahtjevom[6].

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• Pravna osnova

Članak 395. Direktive o PDV-u.

• Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)

S obzirom na odredbu Direktive o PDV-u na kojoj se temelji, prijedlog je u isključivoj nadležnosti Europske unije. Stoga se načelo supsidijarnosti ne primjenjuje.

• Proporcionalnost

Odluka se odnosi na odobrenje dano državi članici na njezin vlastiti zahtjev i ne predstavlja nikakvu obvezu.

Budući da je odstupanje vremenski ograničeno te da se odnosi samo na javni sektor, trgovačka društva koja su pod kontrolom države te društva koja su uvrštena na burzu, područje primjene usmjereno je na sektor opterećen znatnim problemima utaje poreza. Stoga je posebna mjera proporcionalna cilju koji se želi postići, a to je suzbiti nezakonito izbjegavanje utaje poreza.

• Odabir instrumenta

Predloženi je instrument provedbena odluka Vijeća.

U skladu s člankom 395. Direktive o PDV-u odstupanje od zajedničkih pravila o PDV-u moguće je samo ako to Vijeće na prijedlog Komisije jednoglasno odobri. Provedbena odluka Vijeća najprikladniji je instrument jer može biti upućena pojedinoj državi članici.

3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENE UČINAKA

• Savjetovanja s dionicima

Nije provedeno savjetovanje s dionicima. Ovaj se prijedlog temelji na zahtjevu koji je podnijela Italija i odnosi se samo na tu državu članicu.

• Prikupljanje i primjena stručnih znanja

Nije bilo potrebno obratiti se vanjskim stručnjacima.

[6] Komunikacija Komisije Vijeću u skladu s člankom 395. Direktive Vijeća 2006/112/EZ, COM(2018) 666 final.

- **Procjena učinka**

Cilj je prijedloga provedbene odluke Vijeća produljiti primjenu odstupanja od članaka 206. i 226. Direktive o PDV-u na isporuke javnim tijelima i trgovačkim društvima koja su pod kontrolom središnjih i lokalnih javnih tijela te na isporuke za otprilike 40 trgovačkih društava uvrštenih na burzu. Prijedlogom se uvodi obveza plaćanja dospjelog PDV-a na zaseban bankovni račun porezne uprave čime se ponajprije želi suzbiti utaja poreza do koje dolazi kad dobavljači navedenih subjekata ne plaćaju PDV. Mjera koja se trenutačno primjenjuje u Italiji čini se djelotvornim načinom za ostvarenje tog cilja.

Kako se navodi u podacima koje je dostavila Italija, kako bi se provela mjera s područjem primjene kakvo je bilo na početku, plaćanja su se 2015. povećala za otprilike 3,5 milijardi EUR. Taj je iznos utvrdila *Agenzia delle Entrate* i temelji ga na tome da je za dobavljače državne uprave (*Pubblica Amministrazione*) za iste transakcije zbroj nižeg izlaznog PDV-a koji je stvarno plaćen nakon uvođenja mehanizma razdvojenog plaćanja, umanjeno za povećanje naknada i povrata, niži od plaćanja koje vrši državna uprava s obzirom na iste transakcije. Zaključak je daljnje analize koju je izvršila Italija da je taj učinak ostao stabilan u narednim godinama. Kako se vidi iz te analize, zahvaljujući proširenom području primjene mjere (dobavljači trgovačkih društava koja su pod kontrolom središnjih ili lokalnih javnih tijela te dobavljači trgovačkih društava uvrštenih na burzu) došlo je do dodatnog povećanja plaćanja u iznosu od 1,08 milijardi EUR. Taj je prvotni učinak mjere ostao stabilan i u narednim godinama njezine primjene. Stoga ukupni učinak primjene te mjere iznosi 4,58 milijardi EUR godišnje.

Još jedan učinak koji bi trebalo uzeti u obzir jest taj da dobavljači u okviru tog sustava od svojih kupaca ne naplaćuju PDV. Stoga će oni morati češće tražiti stvarni povrat PDV-a ako taj PDV ne mogu prebiti s ostalim porezima koje su dužni platiti u Italiji. Da bi se izbjegao negativan učinak na te porezne obveznike, a posebno na one koji nemaju poslovni nastan u Italiji, nužno je da postupak povrata dobro funkcionira i da se provodi pravodobno. Italija tvrdi da njezin sustav povrata PDV-a funkcionira pravilno te da je prosječno trajanje obrade zahtjeva za povrat PDV-a smanjeno na 67 dana, što se uvećava za sedam dana koliko je potrebno za stvarnu isplatu korisniku. Usto, zbog novih pravila koja su na snazi moći će se na odgovarajući način rješavati svako moguće povećanje broja zahtjeva za povrat PDV-a. Štoviše, kako se navodi u podacima koje je dostavila Italija, u trenutku uvođenja mjere razdvojenog plaćanja bilo je predviđeno da porezni obveznici koji vrše transakcije u skladu sa sustavom razdvojenog plaćanja u okvirima pozitivne porezne bilance na temelju takvih transakcija imaju prednost pri ostvarivanju prava na primitak uplate odgovarajućeg poreznog odbitka po osnovi PDV-a. Ta odredba znači da zahtjevi za povrat povezani s mehanizmom razdvojenog plaćanja imaju prednost pri obradi tijekom preliminarne istrage i tijekom isplate dospjelih iznosa u odnosu na povrate koji nisu prioritetni.

- **Temeljna prava**

Prijedlog ne utječe na zaštitu temeljnih prava.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Mjera neće imati negativan utjecaj na vlastita sredstva Unije koja proizlaze iz PDV-a.

2020/0119 (NLE)

Prijedlog

PROVEDBENE ODLUKE VIJEĆA

o izmjeni Provedbene odluke Vijeća (EU) 2017/784 kojom se Talijanskoj Republici odobrava primjena posebne mjere kojom se odstupa od članaka 206. i 226. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Direktivu Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost[1], a posebno njezin članak 395. stavak 1.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

(1) Italiji je Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2015/1401[2] odobreno da do 31. prosinca 2017. može zahtijevati da porez na dodanu vrijednost (PDV) na isporuke javnim tijelima ta tijela plaćaju na zasebni blokirani bankovni račun poreznih tijela. Tom se posebnom mjerom odstupa od članaka 206. i 226. Direktive 2006/112/EZ koji se odnose na plaćanje PDV-a i sadržaj računa.

(2) Italiji je Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2017/784[3] odobrena primjena posebne mjere do 30. lipnja 2020. Nadalje, područje primjene posebne mjere prošireno je tako da se njime obuhvate isporuke trgovačkim društvima koja su pod kontrolom javnih tijela u smislu članka 2359. talijanskog Građanskog zakonika (*Codice Civile*) i trgovačkim društvima koja su uvrštena na burzu i koja su uključena u indeks *Financial Times Stock Exchange Milano Indice di Borsa* („FTSE MIB”).

(3) Italija je dopisom koji je Komisija zaprimila 4. prosinca 2019. zatražila produljenje tog odobrenja do 31. prosinca 2023. i smanjenje područja primjene posebne mjere samo na isporuke robe i usluga javnim tijelima. Italija je dopisom koji je Komisija zaprimila 27. ožujka 2020. zatražila da se područje primjene mjere za isporuke robe i usluga proširi kako bi se primjenjivalo na trgovačka društva koja su pod kontrolom središnjih ili lokalnih javnih tijela i na trgovačka društva uvrštena na burzu koja su uključena u indeks FTSE MIB. Stoga Italija traži da se trajanje posebne mjere produlji tako da njezino područje primjene bude istovjetno području primjene odobrenom Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2017/784.

(4) U skladu s člankom 395. stavkom 2. drugim podstavkom Direktive 2006/112/EZ Komisija je dopisom od 5. svibnja 2020. obavijestila ostale države članice o zahtjevu Italije. Komisija je dopisom od 6. svibnja 2020. obavijestila Italiju da raspolaže svim informacijama potrebnima za razmatranje zahtjeva.

[1] SL L 347, 11.12.2006., str. 1.
[2] SL L 217, 18.8.2015., str. 7.–8.
[3] SL L 118, 6.5.2017., str. 17.

(5) Ta je mjera dio paketa mjera koji je Italija uvela radi suzbijanja poreznih prijevara i utaja poreza. Obveza izdavanja računa u elektroničkom obliku uvedena je od 1. srpnja 2018. za određene sektore, a od 1. siječnja 2019. za sve sektore. Ta je obveza odobrena Provedbenom odlukom Vijeća (EU) 2018/593[4]. Taj je paket mjera, uključujući izdavanje računa u elektroničkom obliku, zamijenio ostale mjere kontrole i njime se talijanskim poreznim tijelima omogućuje usporedno provjeravanje različitih transakcija koje su gospodarski subjekti prijavili te praćenje njihova plaćanja PDV-a.

(6) Italija u svojem zahtjevu objašnjava da iako se zahvaljujući paketu provedenih mjera vrijeme koje poreznoj upravi treba da sazna za potencijalni slučaj utaje poreza ili porezne prijevare skraćuje na tri mjeseca u odnosu na 18 mjeseci (koliko im je u početku bilo potrebno), ako se ne primjenjuje razdvojeno plaćanje, naplata poreza od utajivača poreza ili počinitelja prijevara nakon izvršenja provjera mogla bi biti neizvediva ako su oni nesolventni. Mehanizam razdvojenog plaćanja, kao *ex ante* mjera, znatno je djelotvorniji. Konačni podaci o djelotvornosti mjere pokazuju da je mjera čak i djelotvornija u odnosu na očekivanja.

(7) Jedna je od posljedica mjere to da dobavljači, kao porezni obveznici, ne mogu izvršiti prijeboj pretporeza koji su platili s PDV-om koji su naplatili za svoje isporuke. Ti bi dobavljači mogli neprekidno imati pravo na odbitak PDV-a i na stvarni povrat tog PDV-a od porezne uprave. Kako se navodi u podacima koje je dostavila Italija, zahtjevi za povrat u prosjeku se obrađuju u roku od 67 dana, a prosječno vrijeme potrebno za stvarnu isplatu korisniku iznosi sedam dana. U trenutku uvođenja mjere razdvojenog plaćanja bilo je predviđeno da porezni obveznici koji vrše transakcije u skladu sa sustavom razdvojenog plaćanja u okvirima pozitivne porezne bilance na temelju takvih transakcija imaju prednost pri ostvarivanju prava na primitak uplate odgovarajućeg poreznog odbitka po osnovi PDV-a. Ta praksa znači da zahtjevi za povrat povezani s mehanizmom razdvojenog plaćanja imaju prednost pri obradi tijekom preliminarne istrage i tijekom isplate dospjelih iznosa u odnosu na povrate koji nisu prioritetni.

(8) Kako se navodi u uvodnoj izjavi 7. Provedbene odluke (EU) 2017/784, nakon što se u potpunosti uvede sustav koji se sastoji od paketa mjera kontrole koje je Italija namjeravala primijeniti više ne bi trebalo biti potrebe za odstupanjem od Direktive 2006/112/EZ kako bi se primijenilo razdvojeno plaćanje. Italija je stoga ponudila jamstvo da neće tražiti produljenje trajanja mjere odstupanja kojom se omogućuje primjena mehanizma razdvojenog plaćanja. Međutim, s obzirom na to da je još prerano za cjelovitu procjenu djelotvornosti tih mjera zato što su nedavno provedene te imajući u vidu poteškoće s kojima se Italija suočava zbog izbijanja bolesti COVID-19, što poreznim obveznicima otežava uvođenje potrebnih izmjena u njihove sustave za izdavanje računa te poreznim upravama otežava prilagodbu njihovih sustava, ukidanje mjere moglo bi imati znatne negativne učinke na borbu protiv utaje poreza i na naplatu PDV-a te na administrativne troškove poreznih obveznika u trenutačnim okolnostima.

(9) Zatraženo odstupanje trebalo bi vremenski ograničiti kako bi se omogućila ocjena primjerenosti i djelotvornosti posebne mjere. Iako je Italija zatražila produljenje odobrenja do 31. prosinca 2023., ono bi se trebalo produljiti samo do 30. lipnja 2023.

[4] Provedbena odluka Vijeća (EU) 2018/593 od 16. travnja 2018. kojom se Talijanskoj Republici odobrava uvođenje posebne mjere odstupanja od članaka 218. i 232. Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, SL L 99, 19.4.2018., str. 14.–15.

To bi razdoblje trebalo biti dovoljno za dovršetak evaluacije djelotvornosti mjera koje su provedene radi smanjenja utaje poreza u predmetnim sektorima.

(10) Da bi se zajamčilo potrebno praćenje u okviru tog odstupanja, a posebno učinka na povrat PDV-a poreznim obveznicima na koje se odstupanje odnosi, Italija bi u roku od 15 mjeseci od produljenja posebne mjere Komisiji trebala podnijeti izvješće o općoj situaciji povezanoj s povratom PDV-a poreznim obveznicima, a posebno o prosječnom razdoblju povrata PDV-a poreznim obveznicima te o djelotvornosti te posebne mjere i ostalih provedenih mjera kojima je cilj smanjenje utaje poreza u predmetnim sektorima. To bi izvješće trebalo sadržavati popis različitih provedenih mjera te datume njihova stupanja na snagu.

(11) Posebna mjera proporcionalna je ciljevima koji se žele postići jer je vremenski ograničena i odnosi se samo na sektore opterećene znatnim problemima utaje poreza. Usto, posebna mjera sa sobom ne nosi rizik od širenja utaje u druge sektore ili druge države članice.

(12) Odstupanje neće negativno utjecati na ukupni iznos prihoda od poreza naplaćenog u fazi konačne potrošnje niti na vlastita sredstva Unije od PDV-a.

(13) Provedbenu odluku (EU) 2017/784 trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Provedbena odluka Vijeća (EU) 2017/784 mijenja se kako slijedi:

1. u članku 3. drugi podstavak zamjenjuje se sljedećim:

„Italija do 30. rujna 2021. Komisiji podnosi izvješće o općoj situaciji povezanoj s povratom PDV-a poreznim obveznicima na koje te mjere iz članaka 1. i 2. utječu te posebno o prosječnom trajanju postupka povrata i djelotvornosti te mjere i ostalih provedenih mjera kojima je cilj smanjenje utaje poreza u predmetnim sektorima. To izvješće mora sadržavati popis različitih provedenih mjera te datume njihova stupanja na snagu.”;

2. u članku 5. datum „30. lipnja 2020.” zamjenjuje se datumom „30. lipnja 2023.”.

Članak 2.

Ova je Odluka upućena Talijanskoj Republici.

Sastavljeno u Bruxellesu

Za Vijeće
Predsjednik