

Tematsko izvješće

**Borba protiv prijevara
unutar Zajednice
u području PDV-a: potrebno
je odlučnije djelovati**



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-pošta: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2016.

Print	ISBN 978-92-872-3839-9	ISSN 2315-0548	doi:10.2865/79160	QJ-AB-15-024-HR-C
PDF	ISBN 978-92-872-3857-3	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/471285	QJ-AB-15-024-HR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-3858-0	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/95304	QJ-AB-15-024-HR-E

© Europska unija, 2016.
Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Printed in Luxembourg

Tematsko izvješće**Borba protiv prijevara
unutar Zajednice
u području PDV-a: potrebno
je odlučnije djelovati**

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom
UFEU-a)

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija uspješnosti i usklađenosti koje su provedene za posebna proračunska područja ili teme povezane s upravljanjem. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je IV. revizijsko vijeće, kojem je na čelu član Suda Milan Martin Cvikl, a specijalizirano je za revizije u području prihoda, istraživanja i unutarnjih politika, financijskog i gospodarskog upravljanja te institucija i tijela Europske unije. Reviziju je predvodio član Suda Neven Mates, a na njoj su radili i voditelj njegova ureda Georgios Karakatsanis, voditeljica odjela Angela McCann, voditelj tima Carlos Soler Ruiz te revizori Dan Danielescu, Josef Edelmann, Maria Echanove, Maria Isabel Quintela, Timothy Upton, Wolfgang Hinnenkamp i Marko Mrkalj.



Slijeva nadesno: D. Danielescu, A. McCann, J. Edelmann, N. Mates, G. Karakatsanis, M. I. Quintela, W. Hinnenkamp, C. Soler Ruiz.

Odlomak

Kratice

Pojmovnik

I.–VII. Sažetak

V.–VII. Naše glavne preporuke

1.–13. Uvod

1.–4. Kako se oprezuju transakcije unutar Zajednice

5.–10. Kako se izbjegava plaćanje PDV-a na transakcije unutar Zajednice

11.–13. Kako funkcionira administrativna suradnja u borbi protiv prijevара unutar Zajednice u području PDV-a

14.–18. Revizijski opseg i revizijski pristup

19.–111. Opažanja

19.–25. Nedostatak usporedivih podataka i pokazatelja u vezi s prijevarama unutar Zajednice u području PDV-a

20.–22. Na razini EU-a zabilježen je nedostatak procjene razmjera prijevара unutar Zajednice u području PDV-a

23.–25. Nedostatak pokazatelja uspješnosti u vezi s prijevarama unutar Zajednice u području PDV-a

26.–70. Trenutačni okvir administrativne suradnje omogućuje poreznim tijelima država članica razmjenu informacija o PDV-u

27.–36. Države članice smatraju da je razmjena informacija uporabom standardnih elektroničkih obrazaca najdjelotvorniji alat, ali se odgovori ne šalju u zadovoljavajućem roku

37.–44. VIES pruža informacije o transakcijama unutar Zajednice, uz povremene probleme u vezi s pouzdanošću

45.–47. Multilateralne kontrole djelotvoran su alat, ali rijetko se provode

48.–55. Mreža Eurofisc: perspektivno sredstvo koje je potrebno poboljšati

- 56.–59. Komisija pruža vrijednu pomoć državama članicama, ali ne obavlja posjete državama članicama
- 60.–62. Informacije koje pružaju treće zemlje ne razmjenjuju se između država članica
- 63.–70. Program Fiscalis važan je instrument EU-a za jačanje administrativne suradnje
- 71.–92. **Zakonodavstvo o PDV-u prilagođeno je borbi protiv prijevara u području PDV-a**
- 73.–75. Razdoblje za koje se podnose rekapitulacijska izvješća o PDV-u i rok za njihovo podnošenje su skraćeni
- 76.–85. Carinski postupak 42: Komisija je prihvatila većinu preporuka Europskog revizorskog suda, ali ih države članice nisu primijenile
- 86.–89. Obrnuta naplata poreza koristan je alat za borbu protiv prijevara unutar Zajednice uz pomoć tzv. nestalog trgovca, ali ga se ne primjenjuje dosljedno
- 90.–92. Zakonodavstvo o e-trgovini prati najbolju međunarodnu praksu, ali teško ga je izvršavati
- 93.–111. **Nedostatak suradnje i preklapanje ovlasti upravnih i sudskih tijela te tijela za izvršenje zakona u borbi protiv prijevara u području PDV-a**
- 95.–100. Nedostatak razmjene podataka između carinskih i poreznih tijela te policijskih i kaznenih tijela
- 101.–103. Europol i OLAF nemaju pristup podacima iz sustava VIES i mreže Eurofisc
- 104.–109. EMPACT: dobra inicijativa, no njezina je održivost izložena rizicima
- 110.–111. Države članice protive se prijedlogu uključivanja PDV-a u područje primjene Direktive o zaštiti financijskih interesa i Uredbe o Uredu europskog javnog tužitelja
- 112.–122. **Zaključci i preporuke**
- 113. **Mjerenje djelotvornosti sustava**
- 114. **Unakrsna provjera carinskih podataka i podataka o PDV-u od ključne je važnosti**
- 115. **Poboljšanje sustava ranog upozoravanja u okviru mreže Eurofisc radi stavljanja većeg naglaska na visokorizične trgovce**
- 116.–117. **Poboljšanje postojećeg pravnog okvira**
- 118.–119. **Poboljšanje mehanizama administrativne suradnje**
- 120.–122. **Poboljšanje suradnje između upravnih i sudskih tijela i tijela za izvršenje zakona**

Prilog I. — Revizijski pristup na razini Komisije

Prilog II. — Revizijski pristup na razini carinskih i poreznih tijela u državama članicama

Prilog III. — Kontrolni model Europskog revizorskog suda u vezi s carinskim postupkom 42

Odgovor Komisije

CCWP: Radna skupina za carinsku suradnju

CP 42: carinski postupak 42

EMPACT: Europska multidisciplinarna platforma za borbu protiv kaznenih djela

EU: Europska unija

GU za oporezivanje i carinsku uniju: Glavna uprava za oporezivanje i carinsku uniju

OECD: Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj

OLAF: Europski ured za borbu protiv prijevara

PDV: porez na dodanu vrijednost

PIF: zaštita financijskih interesa Europske unije

SCAC: Stalni odbor za administrativnu suradnju

VIES: sustav za razmjenu informacija o PDV-u

Administrativna suradnja: razmjena informacija između država članica u okviru koje porezna tijela međusobno pomažu jedna drugima te surađuju s Komisijom u skladu s Uredbom Vijeća (EU) br. 904/2010 od 7. listopada 2010. kako bi se zajamčila pravilna primjena PDV-a na isporuke robe i usluga, stjecanje robe unutar Zajednice i uvoz robe. Razmjene informacija između država članica obuhvaćaju sve informacije koje mogu dovesti do točne procjene PDV-a, uključujući posebne slučajeve.

Carinska deklaracija: radnja kojom neka osoba iskazuje želju da se za danu robu obavi određeni carinski postupak.

Carinski postupak 42: režim koji uvoznik upotrebljava kako bi dobio izuzeće od PDV-a kada se uvezena roba prevozi u drugu državu članicu. PDV se plaća u državi članici u kojoj je određište robe ili usluga.

Država članica u kojoj je određište robe ili usluga: država članica u koju se roba ili usluge otpremaju ili prevoze i koja je različita od države u kojoj se one isporučuju.

Država članica u kojoj je roba stečena: država članica u kojoj se roba stječe unutar Zajednice.

Država članica u kojoj je roba uvezena: država članica kroz koju se roba fizički uvozi u EU i pušta u slobodan promet.

Država članica u kojoj se roba ili usluge isporučuju: država članica u kojoj se roba ili usluge isporučuju unutar Zajednice.

Eurofisc: decentralizirana mreža dužnosnika iz poreznih i carinskih uprava država članica koji brzo razmjenjuju ciljne informacije o poduzećima i transakcijama koji bi mogli biti povezani s prijevarama.

Eurojust: agencija za pravosudnu suradnju Europske unije, osnovana za jačanje borbe protiv teškog organiziranog kriminala. Sastoji se od nacionalnih tužitelja, sudaca ili policijskih službenika istovjetne nadležnosti, odvojenih od država članica u skladu s vlastitim pravnim sustavima.

Europol: agencija Europske unije za izvršenje zakona koja pomaže tijelima za izvršenje zakona u državama članicama u pogledu borbe protiv teškog organiziranog kriminala.

Fiscalis: akcijski program EU-a za financiranje inicijativa poreznih uprava za poboljšanje funkcioniranja sustava oporezivanja na unutarnjem tržištu komunikacijskim sustavima i sustavima razmjene informacija, multilateralnim kontrolama, seminarima i projektnim skupinama, radnim posjetima, aktivnostima obuke i drugim sličnim aktivnostima potrebnima za postizanje ciljeva programa.

Identifikacijski broj PDV-a: pojedinačni broj dodijeljen svakom poreznom obvezniku koji ima namjeru isporučivati robu i usluge ili stjecati robu u poslovne svrhe. Svaki broj ima prefiks od dva slova prema kojima se utvrđuje država članica u kojoj je broj izdan.

Isporuka robe unutar Zajednice: isporuka robe na određite izvan teritorija s kojeg ta roba potječe, ali unutar EU-a, koju otprema ili prevozi prodavatelj ili osoba koja stječe robu, ili neka druga osoba u njihovo ime, za potrebe nekog drugog poreznog obveznika ili pravne osobe koja nije porezni obveznik i koja kao takva djeluje u državi članici različitoj od one u kojoj otprema ili prijevoz započinju.

Nestali trgovac: obveznik PDV-a koji, vjerojatno s lažnom namjerom, stječe ili ima namjeru steći određenu robu ili usluge bez plaćanja PDV-a te potom isporučuje tu robu ili usluge uz naplatu PDV-a, no naplaćeni PDV ne uplaćuje nacionalnom poreznom tijelu.

Poruka O_MCTL: kontrolna poruka iz sustava VIES koja se šalje nakon primitka poruke iz sustava VIES i u kojoj se navode svi neaktivni brojevi PDV-a koje sadržava.

Prijenos robe: otprema ili prijevoz robe koje u svrhu poslovanja dobavljača izvršava on sam ili netko u njegovo ime, i to na određite izvan teritorija države članice u kojoj se roba isporučuje, ali unutar Zajednice.

Puštanje robe u slobodan promet: postupak kojim carinska tijela stavljaju robu na raspolaganje u svrhe koje su određene u carinskom postupku.

Rekapitulacijsko izvješće: izvješće koje podnosi svaki obveznik PDV-a koji pruža isporuke unutar Zajednice. Rekapitulacijsko izvješće podnosi se, kao opće pravilo, svakoga mjeseca te se navodi ukupna vrijednost robe ili usluga isporučenih svakom stjecatelju u drugim državama članicama prema identifikacijskom broju PDV-a.

SCAC: Stalni odbor za administrativnu suradnju regulatorni je odbor iz članka 58. Uredbe Vijeća (EU) br. 904/2010 koji pomaže Komisiji u pitanjima iz te Uredbe. Sastavljen je od predstavnika država članica, a njime predsjedava predstavnik Komisije.

Slobodni promet: status robe uvezene iz trećih zemalja za koju su obavljene sve formalnosti u vezi s uvozom kako bi se mogla prodati ili konzumirati na tržištu EU-a.

Stjecanje robe unutar Zajednice: stjecanje prava na raspolaganje u svojstvu vlasnika pokretnom materijalnom imovinom koju osobi koja stječe robu otprema ili prevozi prodavatelj ili neka druga osoba u njegovo ime ili osoba koja stječe robu, u državi članici različitoj od one u kojoj otprema ili prijevoz robe započinju.

Trgovačko društvo provodnik: trgovačko društvo koje provodi stvarne ili fiktivne isporuke unutar Zajednice nestalim trgovcima ili trgovcima koji ne ispunjavaju obveze. Dobrovoljno sudjeluje u prijeveri.

VIES: sustav za razmjenu informacija o PDV-u elektronička je mreža za prijenos informacija o valjanim identifikacijskim brojevima PDV-a poduzeća registriranih u državama članicama te o isporukama unutar Zajednice izuzetim od oporezivanja. Nacionalne porezne uprave odgovorne su za dopunjavanje mreže tim informacijama.

I Uspostavom jedinstvenog tržišta 1. siječnja 1993. godine ukinute su granične kontrole za trgovinu unutar Zajednice. Budući da je izvoz robe i usluga u drugu državu članicu i dalje izuzet iz sustava PDV-a, pojavio se rizik od toga da se na tu robu i usluge porez ne naplati ni u državi u kojoj se one isporučuju ni u državi u kojoj se konzumiraju. Osim gubitka prihoda za državu članicu, nenaplaćeni PDV ima učinak na vlastita sredstva Europske unije.

II Ova je revizija bila usmjerena na pitanje je li borba EU-a protiv prijevara unutar Zajednice u području PDV-a djelotvorna. Sud je utvrdio da sustav EU-a nije dovoljno djelotvoran te da na njega negativno utječe to što je na razini EU-a zabilježen nedostatak usporedivih podataka i pokazatelja u vezi s prijevarama unutar Zajednice u području PDV-a.

III Prijevare u području PDV-a često su povezane s organiziranim kriminalom. Prema podacima predstavnika Europol procjenjuje se da 40 – 60 milijardi eura gubitaka godišnjih prihoda država članica od PDV-a uzrokuju skupine organiziranog kriminala te da 2 % tih skupina stoji iza 80 % prijevara unutar Zajednice uz pomoć tzv. nestalog trgovca.

IV EU je uspostavio niz alata kojima se države članice mogu koristiti u borbi protiv prijevara unutar Zajednice u području PDV-a, ali neke od njih potrebno je poboljšati ili dosljednije primjenjivati. Primjerice:

(a) u većini posjećenih država članica ne postoje djelotvorne unakrsne provjere carinskih i poreznih podataka;

- (b) okvir za administrativnu suradnju omogućuje razmjenu informacija o PDV-u između poreznih tijela država članica, ali postoje problemi s točnošću, potpunosti i pravodobnim slanjem podataka; te
- (c) postoji nedostatak suradnje i preklapanje ovlasti upravnih i sudskih tijela te tijela za izvršenje zakona.

Naše glavne preporuke

V Iako je ovlaštenje za odobravanje novih pravnih mjera i njihovu provedbu u prvom redu na državama članicama, Komisija bi trebala:

- (a) potaknuti usklađeno djelovanje država članica s ciljem uspostave zajedničkog sustava statističkih podataka o prijevarama unutar Zajednice u području PDV-a;
- (b) predložiti zakonodavne izmjene kojima se omogućuju djelotvorne unakrsne provjere carinskih podataka i podataka o PDV-u;
- (c) preuzeti inicijativu i potaknuti države članice da riješe nedostatke u mreži Eurofisc;
- (d) potaknuti države članice da bolje usklade politike obrnute naplate poreza;
- (e) usmjeriti se, u kontekstu evaluacije mehanizama administrativne suradnje, na skraćivanje vremena za slanje odgovora država članica na zahtjeve za informacije, povećanje pouzdanosti sustava VIES i poboljšanje mjera poduzetih u pogledu zaključaka iz prethodnih izvješća o administrativnoj suradnji; te
- (f) u suradnji s državama članicama ukloniti pravne prepreke koje sprječavaju razmjenu informacija između upravnih i sudskih tijela te tijela za izvršenje zakona, na nacionalnoj razini i razini EU-a. Posebice bi OLAF i Europol trebali imati pristup podacima iz sustava VIES i mreže Eurofisc, a države članice trebale bi imati koristi od informacija koje im oni pruže.

VI

Države članice trebale bi se djelotvornim destimulativnim mjerama, uključujući zakonodavne mjere, boriti protiv nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese Europske unije. Vijeće bi posebno trebalo:

- (a) odobriti prijedlog Komisije o solidarnoj odgovornosti;
- (b) ovlastiti Komisiju za pregovaranje o sporazumima o uzajamnoj pomoći s državama u kojima je poslovni nastan većine pružatelja digitalnih usluga i potpisivanje tih sporazuma.

VII

Kako bi se djelotvorno zaštitili financijski interesi Europske unije, Europski parlament i Vijeće trebali bi:

- (a) uključiti PDV u područje primjene Direktive o borbi protiv prijevара (Direktiva PIF) i Uredbe o Uredu europskog javnog tužitelja;
- (b) dati OLAF-u jasne ovlasti i alate za provođenje istraga u vezi s prijevarama unutar Zajednice u području PDV-a.

Kako se oporezuju transakcije unutar Zajednice

01

Uspostavom jedinstvenog tržišta 1. siječnja 1993. ukinute su granične kontrole za trgovinu unutar Zajednice. Dobavljači koji su obveznici PDV-a imaju pravo primjenjivati nultu stopu PDV-a na prodaju kupcima koji su i sami obveznici PDV-a u drugim državama članicama. U načelu bi se PDV trebao plaćati u državi članici u kojoj se konzumira roba.

02

Porezna tijela u državi članici u kojoj se roba ili usluge isporučuju obvezna su odobriti izuzeće od PDV-a za isporuku robe unutar Zajednice pod uvjetom da se roba isporučuje kupcu ili izravno prenosi¹ dobavljaču u drugoj državi članici. Izuzeće od PDV-a primjenjuje se samo ako dobavljač može dokazati da je roba fizički napustila državu članicu dobavljača.

03

U svrhu plaćanja PDV-a unutar Zajednice dobavljači se moraju identificirati posebnim identifikacijskim brojem PDV-a te poreznim tijelima države članice u kojoj se roba ili usluge isporučuju redovito podnositi rekapitulacijska izvješća², navodeći sve isporuke ili prijenose robe i usluga unutar Zajednice. EU je uspostavio elektronički sustav (VIES)³ preko kojega države članice razmjenjuju informacije o obveznicima PDV-a te o isporukama unutar Zajednice.

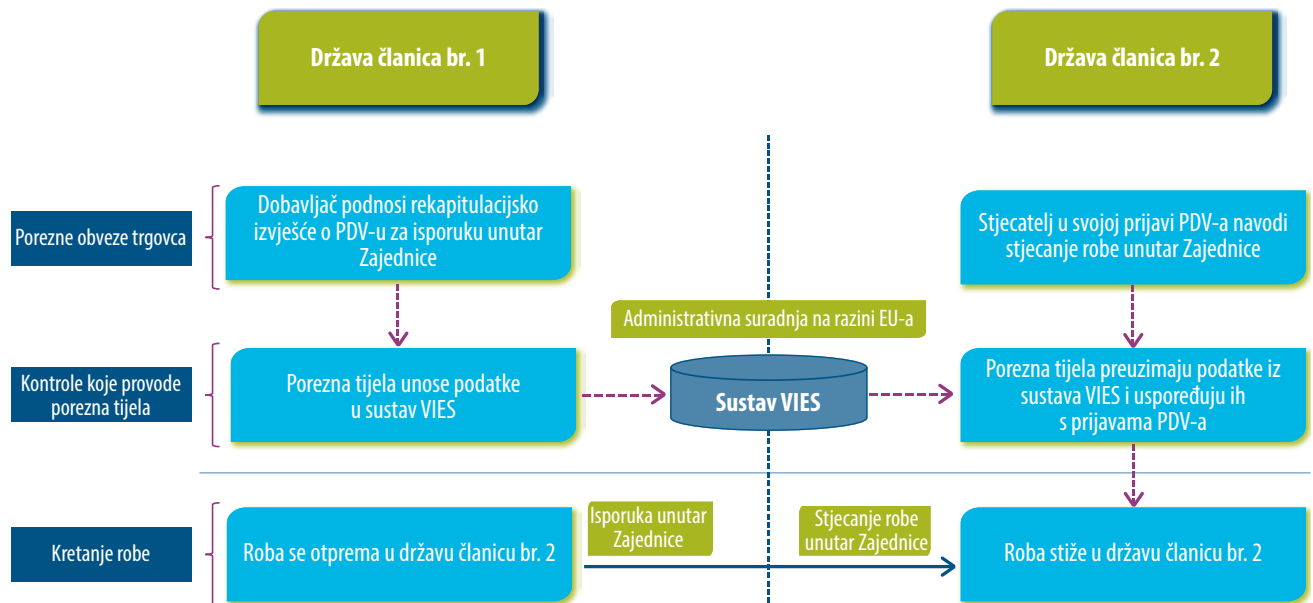
04

Porezna tijela države članice u kojoj se roba ili usluge isporučuju obvezna su unijeti podatke iz rekapitulacijskih izvješća u bazu podataka sustava VIES, čime ih se stavlja na raspolaganje poreznim tijelima u državi članici u kojoj je određište robe ili usluga. Kupac mora poreznim tijelima države članice u kojoj je određište robe prijaviti stjecanje robe unutar Zajednice, jer je to oporezivi događaj koji dovodi do naplate PDV-a u državi članici u kojoj je konačno određište robe. Na **dijagramu 1.** prikazan je način na koji se s pomoću sustava VIES prijavljuju i nadziru isporuke robe unutar Zajednice.

- 1 U ovom kontekstu, prijenos robe označava otpremu ili prijevoz robe koje u svrhu poslovanja dobavljača izvršava on sam ili netko u njegovo ime, i to na određište izvan teritorija države članice u kojoj se roba ili usluge isporučuju, ali unutar EU-a, u skladu s člankom 17. stavkom 1. Direktive Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (Direktiva o PDV-u) (SL L 347, 11.12.2006., str. 1.).
- 2 Izvješće koje mora podnositi svaki obveznik PDV-a koji isporučuje robu ili usluge unutar Zajednice. Rekapitulacijsko izvješće sastavlja se svaki mjesec i bilježi ukupnu vrijednost robe isporučene svakom stjecatelju u drugim državama članicama, utvrđenom prema identifikacijskom broju PDV-a. Države članice mogu dopustiti da se to izvješće podnosi svaka tri mjeseca ako vrijednost isporučene robe ne prelazi 50 000 eura.
- 3 Sustav razmjene informacija o PDV-u, u skladu s člankom 17. Uredbe Vijeća (EU) br. 904/2010 od 7. listopada 2010. o administrativnoj suradnji i suzbijanju prijevare u području poreza na dodanu vrijednost (preinaka) (SL L 268, 12.10.2010., str. 1.).

Dijagram 1.

Kako funkcionira sustav VIES



Izvor: Sud.

Kako se izbjegava plaćanje PDV-a na transakcije unutar Zajednice

05

Sustav PDV-a unutar Zajednice često se zlorabljiva u okviru prijave unutar Zajednice uz pomoć tzv. nestalog trgovca. U okviru takve prijave dobavljač s poslovnim nastanom u državi članici br. 1, takozvano trgovačko društvo provodnik, isporučuje robu (izuzetu od PDV-a) drugom poduzeću

s poslovnim nastanom u državi članici br. 2, takozvanom nestalom trgovcu. Taj trgovac tada iskorištava pravo isporuke robe unutar Zajednice bez PDV-a te preprodaje istu robu na domaćem tržištu države članice br. 2 po vrlo konkurentnim cijenama. Trgovac može ponuditi takve cijene jer, iako naplaćuje PDV svojem kupcu, ne uplaćuje ga poreznim tijelima i tako si povećava dobit. Potom nestali trgovac nestaje bez traga, što naplatu poreza čini nemogućom u državi u kojoj se tom robom ili uslugama koriste potrošači.

06

U okviru jedne od inačica te prijevare klijent nestalog trgovca (posrednik) prodaje ili se pretvara da prodaje robu u inozemstvu, katkad natrag trgovačkom društvu provodniku, te od poreznih tijela traži povrat PDV-a koji je platio nestalom trgovcu. Ista transakcija može se kružno ponavljati te je stoga poznata kao „kružna prijevarena“.

07

Katkad roba uopće ne napušta svoju lokaciju ili postoji samo na papiru. Prijevarena može biti složenija ako nestali trgovac proda robu međutrgovcima, od kojih bi neki mogli biti i pošteni, a sve kako bi poreznim tijelima bilo teže ući u trag prijevare. Ako je u taj lanac uključena i treća zemlja, s namjerom da se oteža praćenje transakcija moguće je primijeniti i carinski postupak 42⁴.

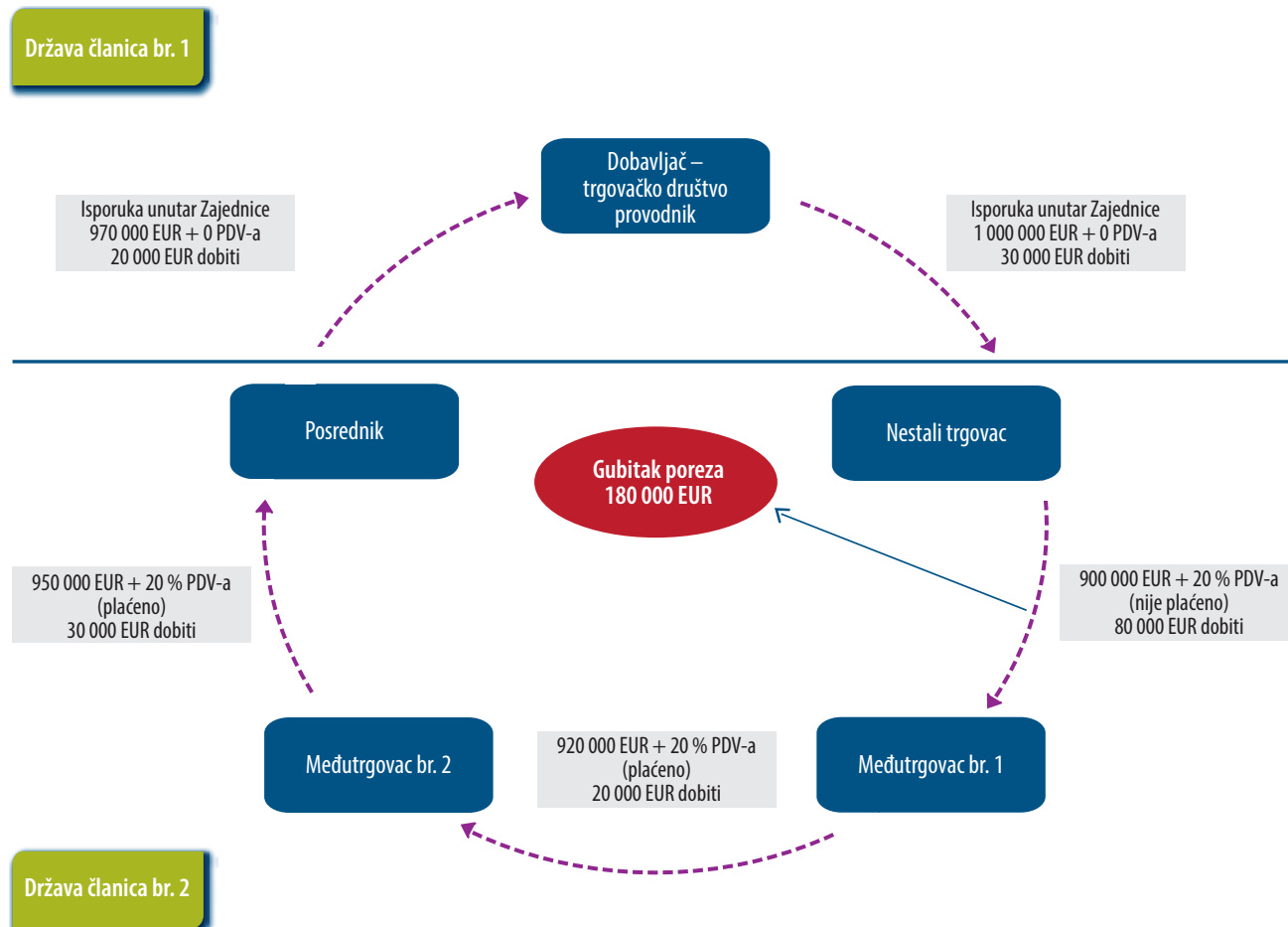
08

Na **dijagramu 2.** prikazuje se osnovna kružna prijevarena uz primjenu stope PDV-a od 20 %. Kao prvo, trgovačko društvo provodnik prodaje robu nestalom trgovcu za 1 000 000 eura bez naplaćivanja PDV-a jer su isporuke unutar Zajednice izuzete od PDV-a. Kao drugo, nestali trgovac prodaje robu međutrgovcu br. 1 za 1 080 000 eura (900 000 i 180 000 eura PDV-a). Nestali trgovac ne uplaćuje tih 180 000 eura PDV-a poreznom tijelu te nestaje. Kao treće, međutrgovac br. 1, koji možda nije ni svjestan da sudjeluje u lancu prijevare, prodaje robu međutrgovcu br. 2, uz dobit od 20 000 eura i poreznom tijelu plaća 20 % te dobiti kao PDV (4000 eura). Međutrgovac br. 2 prodaje robu posredniku, uz dobit od 30 000 eura i plaća PDV od 20 % te dobiti (6000 eura). Posrednik završava lanac prijevare prodajući robu natrag trgovačkom društvu provodniku, uz dobit od 20 000 eura. Ne naplaćuje PDV trgovačkom društvu provodniku jer su isporuke unutar Zajednice izuzete od PDV-a, ali traži povrat PDV-a koji je platio međutrgovcu br. 2 (190 000 eura). Zbog toga porezna tijela države članice br. 2 bilježe porezni gubitak od 180 000 eura jer su od međutrgovaca br. 1 i 2 naplatila 10 000 eura, ali su posredniku vratila 190 000 eura. Ukupna dobit kruga također iznosi 180 000 eura te se taj iznos dijeli među različitim sudionicima prijevare.

4 Carinski postupak 42 režim je koji uvoznik upotrebljava kako bi dobio izuzeće od PDV-a kada se uvezena roba prevozi u drugu državu članicu. PDV se plaća u državi članici u kojoj je određeno roba ili usluga.

Dijagram 2.

Prikaz kružne prijevare



Izvor: Sud na temelju primjera Projektne skupine za financijske aktivnosti.

09

Nestali trgovac i kružna prijevara uglavnom su usmjereni na proizvode visoke vrijednosti, kao što su mobilni telefoni, računalni čipovi i plemeniti metali, ali uključuju i nematerijalne stavke, kao što su emisijske jedinice ugljika te certifikati za plin, struju i ekološki prihvatljivu energiju⁵.

10

Slijedom navedenoga, pojedinačne države članice ne mogu se same boriti protiv prijevara unutar Zajednice u području PDV-a, nego moraju usko surađivati s poreznim tijelima drugih država članica EU-a i trećih zemalja⁶.

Kako funkcionira administrativna suradnja u borbi protiv prijevara unutar Zajednice u području PDV-a

11

Uspostavom jedinstvenog tržišta ukinute su granične kontrole za trgovinu unutar Zajednice. Stoga države članice otad ovise o informacijama o trgovini unutar Zajednice koje dobivaju od drugih država članica da bi mogle naplatiti PDV na svojem teritoriju. Države članice razmjenjuju te informacije služeći se mehanizmima administrativne suradnje kako je predviđeno u zakonodavstvu EU-a⁷. U njemu se navode sljedeći alati za administrativnu suradnju:

(a) razmjena informacija na zahtjev te razmjena informacija bez prethodnog zahtjeva, uporabom standardnih obrazaca koje je odobrio Stalni odbor za administrativnu suradnju (SCAC);

- (b) razmjena informacija preko elektroničke baze podataka sustava VIES (vidjeti odlomke 3. i 4. u prethodnom dijelu teksta);
- (c) kontrole koje se istodobno provode u dvjema državama članicama ili više njih (multilateralne kontrole) te prisutnost poreznih službenika u drugim državama članicama, čime im se omogućuje pristup dokumentaciji koja se ondje drži ili sudjelovanje u istragama u tijeku; te
- (d) decentralizirana mreža pod nazivom Eurofisc za brzu razmjenu ciljanih informacija između država članica o sumnjivim trgovcima i sličnim pitanjima. Njezina je svrha promicanje i pojednostavljenje multilateralne suradnje u borbi protiv prijevara u području PDV-a. Mreža funkcionira kao okvir za suradnju bez pravne osobnosti.

12

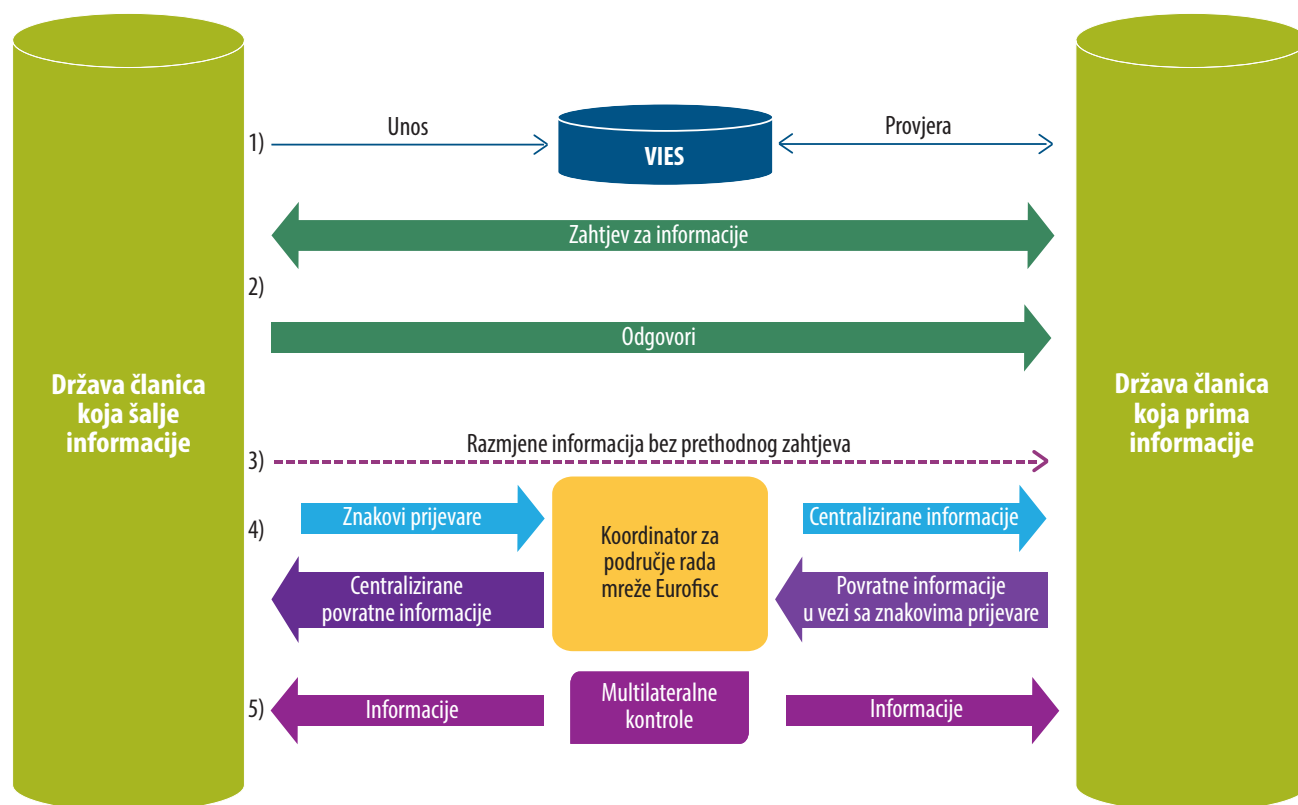
Fiscalis je akcijski program EU-a kojim se financiraju aktivnosti kao što su komunikacijski sustavi i sustavi razmjene informacija, multilateralne kontrole, seminari i projektne skupine, radni posjeti, aktivnosti osposobljavanja i druge slične aktivnosti. Njegova je svrha poboljšati pravilno funkcioniranje sustava oporezivanja na unutarnjem tržištu povećanjem suradnje između zemalja sudionica, njihovih uprava i dužnosnika.

- 5 Dom lordova, 12. izvješće Odbora za Europsku uniju sa sjednice 2012. – 2013. „Borba protiv prijevara u vezi s financijskim sredstvima EU-a”, okvir 4., str. 22.
- 6 Zastupnički dom, Odbor za javne financije, „Standardno izvješće o računima Uprave za prihode i carinu: prijave u području PDV-a uz pomoć nestalog trgovca”, 45. izvješće sa sjednice 2006. – 2007., Sažetak, str. 3. Vidi također COM(2014) 71 završna verzija od 12. veljače 2014. „Izvješće Komisije Vijeću i Europskom parlamentu o primjeni Uredbe Vijeća (EU) br. 904/2010 o administrativnoj suradnji i suzbijanju prijevara u području poreza na dodanu vrijednost”.
- 7 Uredba Vijeća (EU) br. 904/2010.

13

Na **dijagramu 3.** u nastavku prikazano je kako funkcioniraju različiti alati za administrativnu suradnju, a na **dijagramu 4.** prikazuje se njihov poredak u pogledu brzine i podrobnosti pruženih informacija.

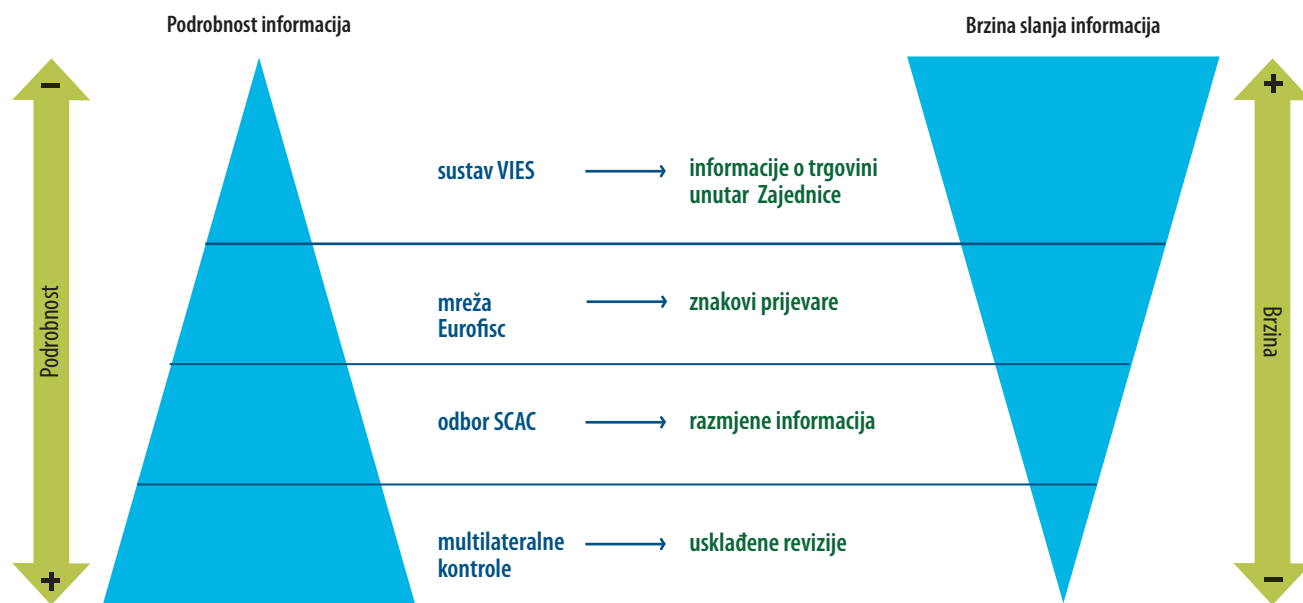
Dijagram 3. Alati za administrativnu suradnju



Izvor: Sud.

Dijagram 4.

Poredak alata za administrativnu suradnju prema brzini i podrobnosti pruženih informacija



Izvor: Sud na temelju informacija mreže Eurofisc.

14

Cilj revizije bio je odgovoriti na pitanje „je li borba EU-a protiv prijevara unutar Zajednice u području PDV-a djelotvorna?“ Pritom se tražio odgovor i na sljedeća potpitanja:

- (a) Je li način na koji Komisija upotrebljava alate koji su joj na raspolaganju za borbu protiv prijevara unutar Zajednice u području PDV-a djelotvoran i jesu li ti alati dovoljni? Da bismo odgovorili na ovo pitanje, ispitali smo:
- i. je li Komisija pouzdano procijenila razmjernost prijevara u ovom području i je li uspostavila odgovarajuće pokazatelje uspješnosti kako bi se mogla procijeniti veličina problema i djelotvornost regulatornih i nadzornih mjera donesenih za njegovo rješavanje;
 - ii. je li Komisija uspostavila djelotvorne mehanizme administrativne suradnje između država članica kako bi porezna tijela mogla razmjenjivati informacije o PDV-u;
 - iii. je li Komisija doprinijela uspostavljanju kvalitetnog regulatornog okvira davanjem relevantnih zakonodavnih prijedloga koji bi mogli dovesti do smanjenja prijevara u području PDV-a u državama članicama.

- (b) Je li suradnja među državama članicama u pogledu borbe protiv prijevara unutar Zajednice u području PDV-a djelotvorna? Kako bismo odgovorili na to pitanje, ispitali smo jesu li uspostavljeni odgovarajući mehanizmi koji jamče djelotvorno prenošenje potrebnih informacija te administrativnu suradnju između nadležnih tijela različitih država članica i unutar država članica.

15

Proveli smo reviziju na razini Komisije i država članica. Na razini Komisije ispitali smo je li poseban regulatorni i nadzorni okvir koji je uspostavila Komisija u skladu s najboljim međunarodnim praksama prekograničnog oporezivanja. Osim toga, proveli smo informativne posjete OECD-u, Euroполу, Eurojustu i predsjedništvu mreže Eurofisc. Više detalja o revizijskom pristupu na razini Komisije doznajte u **prilogu I.**

16

Poreznim tijelima svih država članica poslali smo upitnik o djelotvornosti mehanizama administrativne suradnje u borbi protiv prijevara unutar Zajednice u području PDV-a. Osim toga, proveli smo revizijske posjete mjerodavnim tijelima u pet država članica (Njemačka, Italija, Mađarska, Latvija i Ujedinjena Kraljevina). Odabrane su na temelju analize rizika, uzimajući u obzir visinu njihove osnovice PDV-a i izloženost riziku od prijevara u području PDV-a.

Revizijski opseg i revizijski pristup

17

U odabranim državama članicama pozornost je bila usmjerena na razmjenu informacija među poreznim tijelima država članica u kojima se isporučuju roba ili usluge i države članice u kojoj dolazi do njihove krajnje potrošnje kako bi se zajamčilo da su porezna tijela upoznata s transakcijama unutar Zajednice.

18

U svakoj državi članici provedena je revizija uzorka alata za administrativnu suradnju: 20 razmjena informacija na zahtjev, 10 novih registracija u sustavu VIES, 20 poruka o pogrešci iz sustava VIES, 10 multilateralnih kontrola i 20 poruka o rizičnim trgovcima (znakovi prijave) razmijenjenih u okviru područja rada br. 1 mreže Eurofisc. U slučaju transakcija u okviru carinskog postupka 42 analizirali smo razmjenu informacija između carinskih i poreznih tijela države članice u kojoj se roba ili usluge isporučuju na uzorku od 30 uvezenih pošiljki. Osim toga, pratili smo status provedbe preporuka našeg izvješća o carinskom postupku 42⁸. Više detalja o revizijskom pristupu na razini država članica doznajte u **prilogu II**.

8 Tematsko izvješće br. 13/2011 „Je li se kontrolama carinskog postupka 42 spriječila i otkrila utaja PDV-a?” (<http://eca.europa.eu>).

Nedostatak usporedivih podataka i pokazatelja u vezi s prijevarama unutar Zajednice u području PDV-a

19

Kako bi se porezna tijela djelotvorno borila protiv prijevara u području PDV-a trebaju uspostaviti sustave za procjenu njihova razmjera, a zatim odrediti operativne ciljeve za njihovo smanjenje. Kako je Sud istaknuo 2008. godine, „Usporedivi podatci o prijevarama unutar Zajednice u području PDV-a doprinijeli bi bolje usmjerenoj suradnji između država članica. Komisija i države članice trebaju razviti zajednički pristup kvantifikaciji i analizi prijevara u području PDV-a⁹.”

Na razini EU-a zabilježen je nedostatak procjene razmjera prijevara unutar Zajednice u području PDV-a

20

Budući da samo dvije države članice, Belgija i Ujedinjena Kraljevina, objavljuju procjene gubitka PDV-a zbog prijevара unutar Zajednice, Komisija nema procjene za EU kao cjelinu (vidi **okvir 1.**).

21

Zbog nedostatka izravnih informacija o prijevarama u području PDV-a Komisija redovito naručuje izradu studija kako bi procijenila razliku između iznosa PDV-a koji je zaista naplaćen i ukupnih poreznih obveza u pogledu PDV-a, to jest manjka prihoda od PDV-a zbog neispunjavanja obveza. U najnovijoj studiji manjak prihoda od PDV-a u skupini država EU 26 procijenjen je na 168 milijardi eura¹⁰ ili 15,2 % ukupnih poreznih obveza 2013. godine¹¹.

22

Manjak prihoda od PDV-a zbog neispunjavanja obveza nije pouzdana procjena razmjera prijevара unutar Zajednice u području PDV-a jer, osim činjenice da obuhvaća domaće i prekogranične prijevare u području PDV-a, obuhvaća i druge gubitke prihoda, uključujući one koji nastaju zbog zakonitog izbjegavanja plaćanja poreza, nesolventnosti trgovaca i praksi poreznih uprava da poduzećima u poteškoćama dopuštaju određena porezna dugovanja. Osim toga, manjak prihoda od PDV-a u velikoj mjeri ovisi o procjenama sive ekonomije koje su uključene u podatke o BDP-u.

- 9 Stavak 110. tematskog izvješća br. 8/2007 o administrativnoj suradnji u području poreza na dodanu vrijednost (SL C 20, 25.1.2008., str. 1.).
- 10 Istraživanja ne obuhvaćaju procjene za Hrvatsku i Cipar zbog još nedovršenih statističkih podataka o nacionalnim računima tih dviju država.
- 11 Europska komisija, „Studija za kvantifikaciju i analizu manjka prihoda od PDV-a u državama članicama EU-a. Izvješće za 2015.” (http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm).

Okvir 1.

Dostupne procjene razmjera prijevара unutar Zajednice uz pomoć tzv. nestalog trgovca

Ujedinjena Kraljevina iznijela je 22. listopada 2015. procjenu razmjera prijevара unutar Zajednice u području PDV-a za razdoblje 2013. – 2014. na iznos između 0,5 milijardi funti i 1 milijarde funti¹². Objavljene brojke pokazuju smanjenje od 0,5 milijardi funti tijekom proteklih pet godina.

Najnovija procjena koju je objavila belgijska vrhovna revizijska institucija kvantificirala je prijevare uz pomoć nestalih trgovaca na iznos od 94 milijuna eura za 2009. godinu, 29 milijuna eura za 2010. godinu i 28 milijuna eura za 2011. godinu¹³.

¹² <https://www.gov.uk/government/statistics/measuring-tax-gaps>. U Ujedinjenoj Kraljevini financijska godina za potrebe državnih financijskih izvješća traje od 1. travnja do 31. ožujka.

¹³ „Fraude intracommunautaire à la TVA. Audit de suivi réalisé en collaboration avec les cours des comptes des Pays-Bas et d'Allemagne. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants Bruxelles, septembre 2012”.

Nedostatak pokazatelja uspješnosti u vezi s prijevarama unutar Zajednice u području PDV-a

23

Komisija ne postavlja pokazatelje uspješnosti ni operativne ciljeve u pogledu smanjenja prijevара u području PDV-a unutar Zajednice, a to ne čine ni porezne uprave država članica, osim Ujedinjene Kraljevine.

24

Ujedinjena Kraljevina redovito postavlja pokazatelje uspješnosti u pogledu akumuliranog dodatnog prihoda koji proizlazi iz razmjena informacija o PDV-u, broja procjena i broja slučajeva prijevare.

25

Izostanak procjena razmjera prijevара u području PDV-a unutar Zajednice i pokazatelja uspješnosti za praćenje napretka na razini EU-a stvara prepreke za procjenu djelotvornosti napora EU-a u borbi protiv prijevара u području PDV-a.

Trenutačni okvir administrativne suradnje omogućuje poreznim tijelima država članica razmjenu informacija o PDV-u

26

Da bi mogle naplaćivati PDV na svojem teritoriju, države članice ovise o informacijama o trgovini unutar Zajednice koje dobivaju od drugih država članica. Ispitivanje koje smo proveli pokazalo je da 26 od 28 poreznih tijela država članica smatra da je trenutačni okvir za administrativnu suradnju dovoljan za djelotvornu borbu protiv prijevара unutar Zajednice u području PDV-a.

Države članice smatraju da je razmjena informacija uporabom standardnih elektroničkih obrazaca najdjelotvorniji alat, ali se odgovori ne šalju u zadovoljavajućem roku

27

Rezultati našeg ispitivanja pokazuju da su takve razmjene informacija najmoćniji alat za borbu protiv prijevара budući da se odgovori mogu upotrijebiti kao dokaz na Sudu. Elektronički obrasci za te razmjene, uvedeni u srpnju 2013. godine, funkcioniraju na zadovoljavajući način i dovode do brže obrade zahtjeva. Prikupljanje dokaza o uključenosti trgovca u prijevare poboljšava naknadnu naplatu PDV-a. Osim toga, porezna tijela upotrebljavaju te informacije za odbijanje prava trgovaca na odbitak PDV-a plaćenog za kupnje¹⁴ ili prava na izuzeće od PDV-a za isporuke unutar Zajednice¹⁵ (tj. primjena nulte stope), polazeći od toga da je trgovac znao ili trebao znati da su njegove transakcije povezane s gubitcima poreza zbog prijevare.

14 Presuda Suda od 6. srpnja 2006. u zajedničkim predmetima C- 439/04 i C-440/04 Kittel i Recolta Recycling [2006] ECR I -6177, odlomci 60. i 61.

15 Presuda Suda od 6. rujna 2012. godine u predmetu C- 273/11 Mecsek-Gabona, odlomak 55.

28

Postoje dvije vrste razmjene informacija uporabom standardnih obrazaca: razmjene informacija na zahtjev i razmjene informacija bez prethodnog zahtjeva.

Razmjene informacija na zahtjev

29

Nadležna tijela države članice trebala bi što brže dostaviti tražene informacije, ali ne kasnije od tri mjeseca od datuma primitka zahtjeva. Kada tijelo koje prima zahtjev već posjeduje te informacije, rok se smanjuje na najduže jedan mjesec.

30

Međutim, odgovori se ne šalju u zadovoljavajućem roku. Statistički podatci koje su Komisiji poslale države članice pokazuju da su države članice kasno odgovorile na ukupno 41 % zahtjeva primljenih 2013. godine. Osim toga, šest država članica odgovorilo je kasno u 50 % slučajeva. Analiza broja zahtjeva koje primaju države članice pokazuje da kašnjenja nisu uvijek razmjerna količini posla koja nastaje zbog broja zahtjeva.

31

Osim Ujedinjene Kraljevine, nijedno porezno tijelo država članica koje je bilo obuhvaćeno revizijom nije postavilo operativne ciljeve za smanjenje postotka kasnih odgovora, ubiranje dodatnih prihoda na temelju razmjena informacija o PDV-u ili broja procjena/slučajeva prijevare. Osim toga, učinak ovog alata za administrativnu suradnju u pogledu naplate PDV-a uglavnom je nepoznat.

32

Međutim, ispitivanje je pokazalo da su svi osim jednog ispitanika zadovoljni kvalitetom odgovora. Komisija je postavila pokazatelje uspješnosti u vezi s brojem razmjena informacija, a 2013. godine postignut je cilj koji je postavila za povećanje polazišne vrijednosti razmjena informacija na zahtjev za 13 %.

33

Elektronička razmjena informacija na zahtjev koristan je alat koji države članice cijene. Međutim, nedostaju informacije o njegovoj djelotvornosti u vezi s naplatom PDV-a. Osim toga, kasni odgovori umanjuju djelotvornost naplate PDV-a.

Razmjene informacija bez prethodnog zahtjeva

34

Prema pravu EU-a, „nadležno tijelo svake države članice, bez prethodnog zahtjeva, prosljeđuje informacije nadležnom tijelu neke druge predmetne države članice u sljedećim slučajevima:

- (a) ako se smatra da se oporezivanje izvršava u državi članici u kojoj je određite robe ili usluga i ako djelotvornost kontrolnog sustava te države ovisi o informacijama koje pruži država članica iz koje roba potječe;
- (b) ako država članica ima razloga vjerovati da se kršilo zakonodavstvo o PDV-u u drugoj državi članici ili postoji vjerojatnost za takvo kršenje; te
- (c) ako postoji rizik poreznog gubitka u drugoj državi članici¹⁶.

35

Komisija je postavila pokazatelje uspješnosti u vezi s brojem razmjena informacija između država članica, a 2013. godine postignut je cilj povećanja polazišne vrijednosti za 10 %.

36

Ispitivanje je pokazalo da države članice taj alat svakako smatraju korisnim. Navele su mnogo primjera u kojima su razmjenu informacija bez prethodnog zahtjeva smatrale korisnom (dodatne procjene PDV-a, informacije o nestalim trgovcima, ispravci u sustavu VIES).

VIES pruža informacije o transakcijama unutar Zajednice, uz povremene probleme u vezi s pouzdanošću

37

EU je uspostavio elektronički sustav (VIES) preko kojega države članice razmjenjuju informacije o obveznicima PDV-a te o isporukama unutar Zajednice. Države članice dužne su se pobrinuti za kvalitetu i pouzdanost informacija u sustavu VIES te bi nakon obavljanja procjene rizika trebale provesti postupke za provjeru tih podataka. Provjere bi se načelno trebale provoditi prije izdavanja identifikacijskih brojeva obveznika PDV-a ili, ako se provode samo preliminarnе provjere prije takve identifikacije, najkasnije šest mjeseci od takve identifikacije.

¹⁶ Članak 13. stavak 1. Uredbe Vijeća (EU) br. 904/2010.

38

Iako su u našem ispitivanju navedeni samo povremeni problemi s pouzdanošću sustava (četiri ispitanika od 28), i. upozoreno je na 17 problema u vezi s nedostupnošću i kasnom dostupnošću podataka, ii. u odgovorima u upitniku naglašene su i poteškoće pri pristupu podacima 11 država članica, iii. ispitanici su naveli probleme s pravodobnim poništavanjem identifikacijskih brojeva PDV-a u vezi s 10 država članica; i iv. podatci o identifikacijskim brojevima PDV-a usto nisu bili ažurirani u 7 država članica.

39

Te naalaze potvrdila revizijska testiranja koja smo proveli u pet posjećenih država članica. Osim toga, naši su testovi pokazali da se novi identifikacijski brojevi PDV-a u sustavu VIES dodjeljuju bez pokretanja provjera na temelju rizika i „valjane obuke”¹⁷ trgovaca koji su već porezni obveznici. Kako bi sustavi država članica za upravljanje rizicima bili djelotvorni i kako bi se smanjio problem s nestalim trgovcima, važno je da se visokorizični trgovci provjeravaju odmah nakon registracije u sustavu VIES.

40

Kao pozitivan primjer, u Portugalu je uspostavljen dvostruki sustav brojeva PDV-a, tj. zaseban identifikacijski broj PDV-a za domaće aktivnosti i drugi identifikacijski broj PDV-a za isporuke unutar Zajednice. Osim toga, neke države, kao što su Španjolska, Portugal i Hrvatska, uspostavile su dodatne kontrole za provjeru poreznih obveznika koji žele provoditi isporuke unutar Zajednice.

41

Sastavili smo uzorak poruka o pogrešci iz sustava VIES o netočnim brojevima PDV-a¹⁸ i otkrili da porezna tijela u većini posjećenih država članica¹⁹ nisu reagirala na te poruke. To povećava rizik da se na neke isporuke ne naplati porez. Osim toga, država članica koja prima rekapitulacijska izvješća, mora obavijestiti pošiljatelja o netočnom broju PDV-a u roku od dva radna dana. Međutim, u jednom je slučaju država članica poslala poruku o pogrešci nakon više od dvije godine i pet mjeseci. Ako je poruka o pogrešci zaprimljena nakon nastupanja zastare²⁰, naplata PDV-a nije moguća.

42

U kružnoj prijeveri trgovačka društva provodnici vrše fiktivne ili stvarne isporuke unutar Zajednice nestalim trgovcima ili trgovcima koji ne ispunjavaju obveze. Stoga je potrebno da se njihovi trgovinski partneri u drugim državama članicama identificiraju, prate te, po potrebi, uklone iz registra bez odgađanja. Međutim, zakonodavstvo u nekim državama članicama ne dopušta odjavu trgovačkog društva provodnika samo zato što ono posluje s nestalim trgovcima ili trgovcima koji ne ispunjavaju obveze.

- 17 U „Vodiču za porezne uprave za upravljanje rizicima povezanim s neispunjavanjem obveza”, koji je sastavila projektna skupina br. 32 u okviru programa Fiscalis, stoji da bi u onim slučajevima u kojima trgovci ne ispunjavaju svoje obveze zbog složenosti određenog dijela poreznog zakonodavstva rješenje moglo biti u tome da porezne uprave ponude trgovcima besplatno savjetovanje ili predlože promjenu zakonodavstva radi uklanjanja tih složenih dijelova.
- 18 Kada država članica pošalje rekapitulacijsko izvješće o PDV-u preko sustava VIES, država članica koja primi informacije odgovara porukom o pogrešci u kojoj navodi sve otkrivene netočne identifikacijske brojeve PDV-a.
- 19 Italija (10 od 10), Mađarska (7 od 10 slučajeva), Latvija (1 od 10) i Ujedinjena Kraljevina (10 od 10).
- 20 Razdoblje nakon kojega naplata PDV-a nije moguća, kako je utvrđeno u poreznom zakonodavstvu država članica.

43

Komisija ne provodi posjete državama članicama u svrhu praćenja kako bi procijenila jesu li donijele „mjere [...] [kojima bi se zajamčilo] da su poda[t]ci koje su dostavili porezni obveznici i neoporezive pravne osobe radi njihove identifikacije u smislu PDV-a [...] potpuni i točni”²¹. U nedostatku takvih posjeta Komisiji je teško pratiti moguća poboljšanja u pogledu tih mjera.

44

Sustav VIES vrlo je koristan alat za razmjenu informacija među državama članicama o isporukama unutar Zajednice. Međutim, zabilježeni su nedostaci u pogledu njegove uporabe u državama članicama, koji ponekad utječu na pouzdanost, točnost, potpunost i pravodobno slanje podataka koji se nalaze u sustavu VIES, a time i na njihovu djelotvornost u borbi protiv prijevara.

Multilateralne kontrole djelotvoran su alat, ali rijetko se provode

45

Dvije države članice ili više njih mogu dogovoriti provođenje usklađenih kontrola porezne obveze jednog ili više trgovaca ako takve kontrole smatraju djelotvornijima od kontrola koje provodi samo jedna država članica.

46

Ispitivanje je pokazalo da 27 država članica smatra multilateralne kontrole korisnim alatom za borbu protiv prijevara u području PDV-a. Međutim, alat nije u cijelosti iskorišten i njegova se uporaba smanjuje. Statistički podatci Komisije pokazuju da se broj multilateralnih kontrola koje su pokrenule države članice smanjio s 52 u 2011. godini na 42 u 2012. godini i samo 33 u 2013. godini. Multilateralne kontrole često su spore: naša je revizija pokazala da u većini slučajeva nisu završene u željenom razdoblju od jedne godine. Osim toga, 2013. godine nije postignut cilj Komisije za povećanje polazišne vrijednosti pokrenutih multilateralnih kontrola za 7 %, tj. do 46. To pokazuje da preporuka Komisije u pogledu povećanja broja multilateralnih kontrola država članica na otprilike 75 u 2014. godini nije bila realna.

47

Porezna tijela posjećenih država članica ne služe se pokazateljima uspješnosti, osim Ujedinjene Kraljevine, koja je postavila operativni cilj za naplatu PDV-a na temelju sudjelovanja u multilateralnim kontrolama. Druge države članice ne poduzimaju mjere u pogledu naknadne naplate procijenjenog PDV-a na temelju multilateralnih kontrola u kojima sudjeluju, što smanjuje poticaje za povećanje njihova sudjelovanja u multilateralnim kontrolama.

21 Članak 22. Uredbe Vijeća (EU) br. 904/2010.

Mreža Eurofisc: perspektivno sredstvo koje je potrebno poboljšati

48

Eurofisc je decentralizirana mreža dužnosnika iz poreznih i carinskih uprava država članica koji brzo razmjenjuju ciljne informacije o poduzećima i transakcijama koji bi mogli biti povezani s prijevarama. Trenutačno postoje četiri područja rada (WF) u okviru Eurofisc (vidjeti **okvir 2.**).

49

Komisija pruža mreži Eurofisc tehničku i logističku potporu, ali ne sudjeluje u njezinu svakodnevnom poslovanju i nema pristup informacijama koje se u okviru nje razmjenjuju. Službenici za kontakt iz država članica koje sudjeluju u određenom području rada mreže Eurofisc imaju iskustva u borbi protiv prijevара u području PDV-a. Među sobom odabiru koordinatore za predmetno područje rada mreže Eurofisc. Taj koordinatore prikuplja i obrađuje te šalje informacije zaprimljene od službenika za kontakt koji sudjeluju u radu mreže Eurofisc.

50

Kada država članica označi poduzeće kao trgovačko društvo provodnika koje provodi fiktivne ili stvarne isporuke unutar Zajednice nestalim trgovcima ili trgovcima koji ne ispunjavaju obveze, informacije povezane s njihovim trenutačnim ili budućim partnerima potrebno je bez odgađanja poslati preko mreže Eurofisc kako bi ih se moglo identificirati, pratiti te, po potrebi, odmah ukloniti iz registra. U protivnom su mogućnosti država članica za borbu protiv prijevара unutar Zajednice uz pomoć tzv. nestalog trgovca prije nego što se one uopće dogode ograničene. Bez brzog mehanizma povratnih informacija o korisnosti primljenih znakova prijevара države članice ne mogu poboljšati kvalitetu svoje analize rizika.

51

Naše je ispitivanje pokazalo da 27 država članica smatra mrežu Eurofisc učinkovitim sustavom ranog upozoravanja za sprječavanje prijevара, ali istaknule su sljedeće nedostatke koji su također potvrđeni revizijskim ispitivanjima u državama članicama: i. povratne informacije nisu se slale dovoljno često, ii. razmijenjene informacije nisu uvijek dobro usmjerene, iii. pojedine države članice ne sudjeluju u svim područjima rada mreže Eurofisc, iv. razmijenjene informacije nisu jednostavne za uporabu i v. razmijenjene podatka su preskorpore.

Okvir 2.

Područja rada mreže Eurofisc

- Područje rada br. 1: Prijevара unutar Zajednice uz pomoć tzv. nestalog trgovca.
- Područje rada br. 2: Prijevара povezane s prijevoznim sredstvima (automobili, brodovi i zrakoplovi).
- Područje rada br. 3: Prijevара povezane sa zlouporabom carinskog postupka 42.
- Područje rada br. 4: Praćenje kretanja i razvojnih promjena u vezi s prijevarama u području PDV-a.

52

U svim posjećenim državama članicama obrada i unos znakova prijave bio je dugotrajan i težak postupak. Ispitivanje uzorka od 20 znakova prijave po posjećenoj državi članici potvrdilo je da je razmjena informacija u određenoj mjeri skromna, spora, nije jednostavna za uporabu i odvija se s pomoću radnih listova u Excelu. Koordinator za određeno radno područje mreže Eurofisc osobno sastavlja i šalje te radne listove službenicima za kontakt u svakoj državi članici koja sudjeluje u radu mreže Eurofisc. To nosi rizik od podnošenja nepotpunih ili pogrešnih informacija.

53

Naša revizija pokazala je da svaka država članica provodi vlastitu analizu rizika. Ne postoje zajednički kriteriji ili izvori informacija za provođenje te analize rizika. Osim toga, povratne su informacije o korisnosti razmijenjenih podataka oskudne. Slijedom toga, države članice koje sudjeluju u različitim područjima rada često razmjenjuju informacije koje se odnose na trgovce koji nisu sumnjivi, čime se resursi nepotrebno rasipaju²².

54

Ne postoje pokazatelji kvalitete poslanih/dobivenih povratnih informacija niti njihova pravodobnog slanja. Iako postoje statistički podatci o broju poduzeća prijavljenih preko mreže i njihovoj klasifikaciji na različite kategorije, države članice nisu uspostavile druge pokazatelje uspješnosti kako bi procijenile djelotvornost različitih područja rada mreže Eurofisc. Osim toga, ne postoje sveobuhvatni statistički podatci o pravodobnom zaprimanju povratnih informacija.

55

Rezultati ispitivanja uzoraka provedenih u posjećenim državama članicama pokazuju da je većini njih potrebno više od tri mjeseca da pruži povratne informacije u pogledu dolaznih znakova prijave. U mnogim slučajevima pružene informacije nisu potpune, a u nekima nisu pružene u standardnom formatu, što dovodi do daljnjih kašnjenja u obradi.

Komisija pruža vrijednu pomoć državama članicama, ali ne obavlja posjete državama članicama

56

Države članice i Komisija ispituju i procjenjuju kako funkcioniraju mehanizmi administrativne suradnje. Komisija objedinjuje iskustvo država članica u cilju poboljšavanja načina funkcioniranja tih mehanizama.

57

Naše ispitivanje pokazuje da 25 od 28 ispitanika smatra da je pomoć koju Komisija pruža državama članicama dragocjena. Komisija je 12. veljače 2014. godine objavila svoje izvješće u kojemu procjenjuje administrativnu suradnju²³. Komisija je naglasila da države članice mogu djelotvorno rješavati porezne prijave i utaje poreza samo ako surađuju te da je stoga poboljšanje administrativne suradnje među poreznim upravama država članica ključni cilj.

22 Za praćena poduzeća u razdoblju 2011. – 2014. ukupno su unesena 30 493 znaka za područje rada br. 1. Od ukupnog broja unesenih znakova, države članice od kojih su zatražene povratne informacije za njih 11 028 (36 %) nisu pružile tražene informacije. Od preostalih 19 465 znakova, 11 127 poduzeća (57 %) označeno je uobičajenim trgovcima bez rizika od prijave. Godine 2013. u područje rada br. 3 unesen je 83 301 znak, što je povećanje od 80 % u usporedbi s 2012. godinom. Iako je broj razmjena informacija znatno porastao, usmjeravanje informacija smanjilo se: gotovo je 83 % trgovaca unesenih 2013. godine označeno je nesumnjivima, u usporedbi sa 70 % 2012. godine.

23 COM(2014) 71 završna verzija od 12. veljače 2014.

58

Komisija je u izvješću naglasila područja gdje se još može pojačati administrativna suradnja. „Općenito, odgovori na zahtjeve za informacije moraju biti brži jer je kašnjenje u davanju odgovora kritično pitanje... pružanje povratnih informacija, bilo spontano bilo na zahtjev, pristup je koji treba poticati u kontekstu dobre suradnje i najboljih praksi, jer je to najbolji način na koji se porezne službenike može obavijestiti o korisnosti (u određenoj mjeri) njihova rada.“

59

Izvješće se Komisije, između ostaloga, temeljilo na upitniku poslanom državama članicama. Međutim, od njegova objavljivanja do revizije nisu provedeni posjeti državama članicama. Bez terenskih posjeta poreznim tijelima država članica Komisija ne može biti potpuno svjesna stvarnog načina funkcioniranja mehanizama administrativne suradnje, a samim time ga ne može ni djelotvorno poboljšati.

Informacije koje pružaju treće zemlje ne razmjenjuju se između država članica

60

U skladu s pravom EU-a, kad nadležno tijelo države članice prima informacije iz treće zemlje, to tijelo može prenijeti informacije nadležnim tijelima država članica koje bi te informacije zanimala i, u svakom slučaju, svima onima koji te informacije zahtijevaju²⁴.

61

Samo 13 ispitanika smatra da države članice upotrebljavaju tu mogućnost za razmjenu informacija koje pružaju treće zemlje. Istodobno je devet ispitanika predložilo potpisivanje sporazuma o uzajamnoj pomoći u pogledu PDV-a sa Sjedinjenim Državama, a osam je ispitanika predložilo sporazume s Turskom i Kinom, što potvrđuje važnost takvih informacija.

62

Informacije trećih zemalja posebno su važne za izvršenje naplate PDV-a na digitalne usluge i nematerijalnu imovinu koje se europskim kupcima isporučuju sa udaljenih lokacija, bez ikakve izravne ili neizravne fizičke prisutnosti dobavljača u nadležnosti države članice iz koje je kupac (vidi odlomke od 90. do 92.).

²⁴ Članak 50. stavak 1. Uredbe Vijeća (EU) br. 904/2010.

Program Fiscalis važan je instrument EU-a za jačanje administrativne suradnje

63

U svrhu financiranja inicijativa poreznih uprava za poboljšanje funkcioniranja sustava oporezivanja na unutarnjem tržištu EU je donio Fiscalis 2013., višegodišnji akcijski program EU-a. Nedavno je produžen do 2020. godine²⁵. Program Fiscalis 2013. obuhvaćao je razdoblje 2008. – 2013., uz sredstva u iznosu od 156,9 milijuna eura, dok financijska sredstva namijenjena za program Fiscalis 2020. iznose 223,4 milijuna eura. U Uredbi o donošenju programa Fiscalis 2020. ponovno je definiran njezin posebni cilj te se jasniji naglasak stavlja na podupiranje borbe protiv poreznih prijevara, utaje poreza i agresivnog poreznog planiranja²⁶.

64

Ispitali smo srednjoročne²⁷ i završne evaluacije²⁸ programa Fiscalis 2013., rezultate određenih projektnih skupina u okviru tog programa te obavili razgovore s dužnosnicima država članica zaduženima za program Fiscalis. U svakoj državi članici obuhvaćenoj revizijom odabrali smo nekoliko alata za administrativnu suradnju koji se financiraju iz programa Fiscalis: 20 razmjena informacija na zahtjev, 20 poruka o pogrešci iz sustava VIES, 10 multilateralnih kontrola i 20 znakova prijave razmijenjenih u okviru područja rada br. 1 mreže Eurofisc.

65

Iako se u odluci o donošenju programa Fiscalis 2013. navodi da program rada treba „sadrž[avat]i pokazatelje za posebne ciljeve Programa“, Komisija do dovršetka srednjoročne evaluacije nije utvrdila nikakve pokazatelje. Naime, u srednjoročnoj procjeni predloženo je da Komisija i države članice uspostave sustav praćenja i procjene koji se temelji na rezultatima, uključujući niz ključnih pokazatelja rezultata i ishoda te, ondje gdje je to moguće, polazišne vrijednosti i ciljeve prema kojima bi se napredak mogao mjeriti svake godine. Komisija je uspostavila sustav praćenja uspješnosti, ali on je postao funkcionalan tek u travnju 2014. godine te su se u završnom izvješću iz lipnja 2014. godine ponovile iste kritike.

66

Zbog nepostojanja polazišnih vrijednosti i pokazatelja nije bilo moguće kvantificirati djelotvornosti programa Fiscalis 2013. S druge strane, kvalitativni dokazi iz procjena ili oni koje su pružili sudionici u posjećenim državama članicama uglavnom su pozitivni. Na primjer, u srednjoročnoj evaluaciji programa Fiscalis 2013. stoji da „sudionici ispitivanja i osobe s kojima su vođeni razgovori smatraju da program Fiscalis doprinosi djelotvornijoj borbi protiv prijevara u pogledu smanjenja učestalosti prijevara, povećanja otkrivanja prijevara i povećanog iznosa naplaćenog poreza nakon otkrivanja prijevara (naknadna naplata poreza)“. Međutim, nijedna od pet poreznih uprava posjećenih država članica ne mjeri na ovaj način ishod svojega sudjelovanja u programu Fiscalis.

- 25 Odluka br. 1482/2007/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2007. o donošenju Programa Zajednice za poboljšanje funkcioniranja sustava oporezivanja na unutarnjem tržištu (Fiscalis 2013.) i o stavljanju izvan snage Odluke br. 2235/2002/EZ (SL L 330, 15.12.2007., str. 1.). Aktivnosti uključuju komunikacijske sustave i sustave razmjene informacija, multilateralne kontrole, seminare i projektne skupine, radne posjete, aktivnosti obuke i druge slične aktivnosti.
- 26 Uredba (EU) br. 1286/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o donošenju akcijskog programa za poboljšanje rada poreznih sustava u Europskoj uniji za razdoblje 2014. – 2020. (Fiscalis 2020.) i stavljanju izvan snage Odluke br. 1482/2007/EZ (SL L 347, 20.12.2013., str. 25.).
- 27 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_mid_term_report_en.pdf.
- 28 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/fiscalis2013_final_evaluation.pdf.

Financiranje alata za administrativnu suradnju

67

Otprilike 22 % proračuna utrošeno je za zajedničke akcije koje se sastoje od multilateralnih kontrola, radnih posjeta, seminara i projektnih skupina, a završna je procjena troškove proglašila „vrlo razumnima“. U srednjoročnoj procjeni otkriveno je da je program na razini posebnih ciljeva „u velikoj mjeri“ doprinio poboljšanju administrativne suradnje između nacionalnih poreznih uprava koje su bile sudionici.

Jamstvo pristupa odgovarajućoj infrastrukturi IT-a

68

Gotovo je 75 % proračuna bilo namijenjeno za komunikacijske sustave i sustave za razmjenu informacija. Završna evaluacija posebno se odnosila na sustave IT-a s obzirom na to da su oni imali veliki udio u izdatcima programa Fiscalis 2013. Ti su troškovi zbog visoke razine uporabe utvrđeni kao opravdani. Osim toga, čini se da su dionici „u velikoj mjeri uvjereni“ u njihovu korisnost. U državama članicama obuhvaćenima revizijom korisnici su uglavnom izrazili pozitivno mišljenje o sustavima IT-a.

Poticanje stručnosti radom projektnih skupina u okviru programa Fiscalis

69

Projektne skupine u okviru programa Fiscalis okupljaju stručnjake iz država članica. Oni su, između ostaloga, radili na ažuriranju Vodiča dobre prakse za borbu protiv prijevара unutar Zajednice u području PDV-a²⁹. Porezna tijela država članica zadovoljna su svojim sudjelovanjem u tim skupinama te vjeruju da su doprinijela širenju dobre administrativne prakse i povećala znanje o poreznom pravu EU-a među poreznim službenicima. Smatramo da su preporuke o najboljoj praksi koje je sastavila projektna skupina br. 29 u okviru programa Fiscalis³⁰ kvalitetne te smo ih upotrijebili kao temelj za svoj kontrolni model za carinski postupak 42 (vidi *prilog III.*).

70

U srednjoročnoj evaluaciji stoji da je program Fiscalis „u velikoj mjeri“ doprinio tomu da porezni službenici postignu visoku razinu razumijevanja zakona Unije i njihove provedbe, posebice u područjima PDV-a i trošarina. Program je također „u velikoj mjeri“ doprinio razvoju dobre administrativne prakse.

29 Vodič dobre prakse objavljen je na internetskim stranicama država članica.

30 Projektna skupina br. 29. u okviru programa Fiscalis o zlouporabi pravila u vezi s PDV-om pri uvozu robe i usluga.

Zakonodavstvo o PDV-u prilagođeno je borbi protiv prijevара u području PDV-a

71

Djelotvorna strategija za borbu protiv prijevара u području PDV-a zahtijeva donošenje odgovarajućih zakonodavnih mjera za takvu borbu unutar Zajednice. Komisija je u svojoj komunikaciji iz 2008. godine predstavila akcijski plan s usklađenom strategijom za poboljšanje borbe protiv prijevара u području PDV-a na razini Europske unije, što je uključivalo 11 zakonodavnih prijedloga³¹ čiji je cilj poboljšati sprječavanje prijevара u području PDV-a³² i otkrivanje takvih prijevара³³ te povećati kapacitet poreznih uprava da ubiru i naknadno naplaćuju porez³⁴.

72

Vijeće je prihvatilo većinu ovih prijedloga, osim prijedloga za solidarnu odgovornost i zajedničku odgovornost za zaštitu prihoda svih država članica.

Razdoblje za koje se podnose rekapitulacijska izvješća o PDV-u i rok za njihovo podnošenje su skraćeni

73

Jednim od usvojenih prijedloga³⁵ uvelo se obvezno mjesečno podnošenje informacija o isporukama robe unutar Zajednice ako ukupne transakcije prijeđu gornju granicu od 50 000 eura kako bi se omogućilo brže otkrivanje prijevара. Međutim, države članice mogu zadržati tromjesečno izvješćivanje za isporuke robe u vrijednosti ispod te gornje granice te za isporuke usluga.

74

Komisija je zatražila od vanjskog izvođača da procijeni učinak koji će na poduzeća imati prelazak s tromjesečnih rekapitulacijskih izvješća na mjesečna te različite mogućnosti u pogledu postavljene gornje granice i izuzeća. Studija³⁶ je pokazala da provedba nije ujednačena³⁷, što dovodi do dodatnih troškova za poduzeća. Češće podnošenje rekapitulacijskih izvješća dovodi do dodatnih jednokratnih i kontinuiranih troškova za poduzeća. Jedan od izvora troškova nedostatak je usklađenosti poreznih tijela u različitim državama članicama u kojima poduzeće posluje. Kontinuirani troškovi proizlaze iz ponavljanja istoga postupka svakoga mjeseca, umjesto tromjesečno. Dodatne kontrole potrebne su ondje gdje se primjenjuju različiti rokovi za podnošenje prijave PDV-a i rekapitulacijskih izvješća. Osim toga, različite obveze u pogledu izvješćivanja znače da neki trgovci na unutarnjem tržištu ne posluju pod istim, ravnopravnim uvjetima.

75

Sve su države članice prilagodile svoje zakonodavstvo o PDV-u Direktivi o PDV-u. Međutim, u Njemačkoj su rezultati revizije pokazali da, iako je zakonodavstvo o PDV-u u skladu s Direktivom o PDV-u, trgovci i dalje podnose tromjesečna ili godišnja rekapitulacijska izvješća unatoč prelaženju praga od 50 000 eura za obvezna mjesečna rekapitulacijska izvješća.

31 COM(2008) 807 završna verzija od 1. prosinca 2008. o usklađenoj strategiji za poboljšanje borbe protiv prijevара u području PDV-a u Europskoj uniji.

32 Poglavlje V. i IX. Uredbe Vijeća (EU) br. 904/2010 o sustavu VIES, poglavlje 3. glave XI. Direktive o PDV-u, a posebno njegov članak 226. u vezi s pravilima o izdavanju računa i glava VI. Direktive o PDV-u o obvezi obračuna transakcija unutar Zajednice.

33 Direktiva Vijeća 2008/117/EZ od 16. prosinca 2008. o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost kako bi se suzbila utaja poreza povezana s transakcijama unutar Zajednice (SL L 14, 20.1.2009., str. 7), kojom je izmijenjen članak 263. stavak 1. Direktive o PDV-u i članak 20. Uredbe Vijeća (EU) 904/2010, a čime je skraćen rok za podnošenje rekapitulacijskih izvješća i razmjenu informacija o njima; Direktiva Vijeća 2009/69/EZ od 25. lipnja 2009. o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u vezi s utajom poreza povezanom s uvozom (SL L 175, 4.7.2009., str. 12.), kojom je izmijenjen članak 143. Direktive o PDV-u, poglavlje V. Uredbe (EU) br. 904/2010 o automatskom pristupu podacima, poglavlje X. Uredbe (EU) br. 904/2010 o mreži Eurofisc.

34 Prijedlog Direktive Vijeća o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u pogledu utaje poreza u vezi s uvozom i drugim prekograničnim transakcijama, u vezi s prijedlogom o solidarnoj odgovornosti (nije usvojen), 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.) koja je stupila na snagu 1. siječnja 2012. te prijedlog o solidarnoj odgovornosti za zaštitu prihoda svih država članica koji nije usvojen u Uredbi o administrativnoj suradnji.

35 Direktiva 2008/117/EZ o izmjeni članka 263. stavka 1. Direktive o PDV-u.

36 „Stručna studija o pitanjima koja se otvaraju zbog

Carinski postupak 42: Komisija je prihvatila većinu preporuka Europskog revizorskog suda, ali ih države članice nisu primijenile

76

Carinski postupak 42 (CP 42) režim je koji uvoznik upotrebljava kako bi dobio izuzeće od PDV-a kada se uvezena roba prenosi u drugu državu članicu. PDV se plaća u državi članici u kojoj je određite robe ili usluga. Dobivanje prava na carinski postupak 42 ovisi o tome da:

- (a) uvoznik u uvoznjoj deklaraciji navede potpune i valjane podatke o PDV-u³⁸;
- (b) carinska tijela provjere te podatke prije puštanja robe u slobodan promet te ih zatim šalju poreznim tijelima;
- (c) porezna tijela usporede te podatke s onima iz rekapitulacijskih izvješća o PDV-u koja podnosi uvoznik;
- (d) informacije budu dostupne poreznim tijelima drugih država članica preko sustava VIES; te
- (e) porezna tijela u državi članici u kojoj je određite robe ili usluga zajamče da se ondje naplaćuje PDV usporedbom prijave PDV-a stjecatelja s informacijama dostupnima u sustavu VIES. Vidi kontrolni model Europskog revizorskog suda o carinskom postupku 42 u **prilogu III**.

77

U sklopu praćenja mjera poduzetih u pogledu naše prethodne revizije carinskog postupka 42³⁹ i u svrhu ispitivanja suradnje carinskih i poreznih tijela međusobno i s drugim tijelima država članica, npr. uporabom, po potrebi, područja rada br. 3 mreže Eurofisc (vidi **okvir 2.**), te u svrhu provjere potpunosti podataka u sustavu VIES, po kriteriju rizičnosti sastavili smo uzorak od 30 uvezenih pošiljki u okviru carinskog postupka 42 za svaku posjećenu državu članicu. Također smo pratili status provedbe Komisije naših preporuka iz tematskog izvješća br. 13/2011.

U većini posjećenih država članica unakrsne provjere carinskih podataka i podataka o PDV-u nisu djelotvorne

78

Informacije koje nedostaju o robi uvezenoj u skladu s carinskim postupkom 42 mogu dovesti do zlouporabe postupka, a time i do plaćanja nedovoljnog iznosa PDV-a država članica. Naša trenutačna revizija u državama članicama pokazala je nedostatak potpunosti podataka u sustavu VIES u vezi s robom uvezenom u skladu s carinskim postupkom 42. Otkrili smo da carinska tijela Njemačke i Ujedinjene Kraljevine poreznim tijelima ne šalju podatke o robi uvezenoj u okviru carinskog postupka 42. Također smo otkrili da trgovci ne prijavljuju zasebno u rekapitulacijskim izvješćima o PDV-u daljnje isporuke unutar Zajednice nakon uvoza u okviru carinskog postupka 42 u Njemačkoj, Italiji i Ujedinjenoj Kraljevini.

skraćivanja rokova i dopuštenih mogućnosti podnošenja rekapitulacijskih izvješća. Završno izvješće, 28. listopada 2011." (http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm). 37 Izuzeće od podnošenja rekapitulacijskih izvješća svaka tri mjeseca primijenilo je 17 država članica, a 10 ih je odlučilo da neće primijeniti izuzeće; 5 država članica odlučilo je da je zahtjev za izuzeće obavezan, a njih 12 da je fakultativan; 2 države članice imaju zasebna rekapitulacijska izvješća za robu i usluge, a preostalih 25 ima rekapitulacijska izvješća u kojima su roba i usluge obrađeni zajedno; 22 države članice zahtijevaju elektroničko podnošenje (međutim, uz 10 iznimaka). Pet država članica dopušta da elektroničko podnošenje bude po izboru.

- 38 članak 143. stavak 2. i članci 85. do 89. Direktive Vijeća 2006/112/EZ i prilozii II. i III. provedbene uredbe Komisije (EU) br. 756/2012 od 20. kolovoza 2012. o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 2454/93 o utvrđivanju odredaba za provedbu Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 o Carinskom zakoniku Zajednice (SL L 223, 21.8.2012., str. 8.).
- 39 Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda br. 13/2011.

Opazanja

79

Stoga porezna tijela ne mogu provesti unakrsne provjere carinskih podataka o robi uvezenoj u okviru carinskog postupka 42 i rekapitulacijskih izvješća o PDV-u koja podnosi uvoznik. Te unakrsne provjere ključne su da bi se moglo postići da su porezna tijela drugih država članica svjesna daljnjih isporuka robe kako ne bi prošla bez naplate poreza na teritoriju države članice u kojoj se roba konzumira. U Latviji su bile dostupne automatske unakrsne provjere, ali one nisu spriječile slučaj nepotpunog izvješćivanja u rekapitulacijskim izvješćima o PDV-u⁴⁰.

80

Rezultati revizijskih testiranja koja smo proveli u odabranim državama članicama otkrili su slučajeve prikazivanja vrijednosti manjima od stvarnih, nepodnošenja rekapitulacijskih izvješća o PDV-u, navođenja nevažećih identifikacijskih brojeva PDV-a u uvoznim deklaracijama i neprijavljenih trostranih transakcija. Samo 22 države članice razmjenjuju informacije preko područja rada br. 3 mreže Eurofisc.

81

U posjećenim državama članicama, osim u Italiji, nije dostupna automatska provjera brojeva PDV-a u carinskim sustavima elektroničkog carinjenja. Nismo pronašli dokaze da su carinski službenici prije puštanja robe u slobodan promet⁴¹ provjerili valjanost identifikacijskih brojeva PDV-a. Nismo pronašli nikakav dokaz prijevoza robe u državu članicu u kojoj je odredište robe ili usluga⁴². U jednom slučaju isporučena roba nije bila jednaka uvezenoj robi. Samo su u Mađarskoj carinska tijela naknadno provjerila je li uvoznik ispunio sve uvjete za izuzeće od PDV-a u pogledu svih 30 uvezenih pošiljaka iz odabranog uzorka.

82

Francuska vrhovna revizijska institucija smatra⁴³ da je nedostatak brzog elektroničkog sustava koji omogućuje provjeru je li izuzeće na carini u državi članici u kojoj je roba uvezena kompenzirano oporezivanjem u državi članici u kojoj je roba stečena glavni uzrok prijevara u području PDV-a u Europi.

83

Drugi je važan uzrok prijevara prikazivanje vrijednosti uvezene robe manjom od stvarne i pogrešno označavanje te robe. OLAF je koordinirao zajedničku carinsku operaciju⁴⁴ u vezi s prikazivanjem vrijednosti tekstilne robe i cipela iz Kine manjom od stvarne. Otkrio je da je vrijednost 40 % robe puštene u slobodan promet u skladu s carinskim postupkom 42 prikazana manjom od stvarne. U Ujedinjenoj Kraljevini otkrili smo dva slučaja robe uvezene u skladu s carinskim postupkom 42 čija je prikazana vrijednost bila manja od stvarne, za koje je tamošnja Uprava za prihode i carinu (HMRC) već utvrdila da su rezultat zajedničke carinske operacije OLAF-a. Uprava HMRC procijenila je razmjer učinka na naplatu PDV-a u Ujedinjenoj Kraljevini na 0,5 milijuna funti, a u drugim državama članicama na 10,6 milijuna funti. Razmjer učinka na carinjenje u Ujedinjenoj Kraljevini procijenjen je na 81 milijun funti. Uprava HMRC procijenila je razmjer tih učinaka za svu robu koje su uvezla dva trgovca identificirana u uzorku u razdoblju od tri godine.

40 Jedna od projektnih skupina u okviru programa Fiscalis bavi se suradnjom carinskih i poreznih tijela te je slijedom njezinih preporuka Komisija pristala razmotriti pitanje unakrsnih provjera carinskih deklaracija i rekapitulacijskih izvješća.

41 Ukupno 24 u Njemačkoj, 30 u Latviji i 20 u Ujedinjenoj Kraljevini.

42 Ukupno 13 u Njemačkoj, 23 u Italiji, 29 u Latviji i 20 u Ujedinjenoj Kraljevini.

43 „*L'action de La Douane dans la lutte contre les fraudes et trafics. Communication au Président de l'Assemblée nationale pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Janvier 2015*”.

44 U skladu s II. napuljskom konvencijom, sastavljenom na temelju članka K.3. Ugovora o EU-u, o uzajamnoj pomoći i suradnji carinskih uprava.

84

Komisija je prihvatila i provela 5 od 7 preporuka koje smo naveli u izvješću iz 2011. godine. Međutim, Vijeće nije prihvatilo preporuku u vezi sa smatranjem uvoznika zajednički i pojedinačno odgovornim za gubitak PDV-a u državi članici u kojoj je određeno robe ili usluga (vidi odlomak 72.).

85

Zakonodavna poboljšanja koje je Komisija uvela u vezi s carinskim postupkom 42 te mjere poduzete u pogledu naših preporuka iz tematskog izvješća br. 13/2011 pozitivan su korak, ali je borba protiv prijevarena otežana zbog nezadovoljavajuće provedbe i slučajeva neusklađenosti koji su otkriveni u državama članicama tijekom ove revizije.

Obrnuta naplata poreza koristan je alat za borbu protiv prijevara unutar Zajednice uz pomoć tzv. nestalog trgovca, ali ga se ne primjenjuje dosljedno

86

Prema načelu obrnute naplate poreza obveza obračuna PDV-a prebacuje s isporučitelja na kupca. To znači da bi kupac, kada se identificira kao porezni obveznik, bio odgovoran za plaćanje PDV-a poreznim tijelima umjesto isporučitelju. U tom se slučaju ne može dogoditi da nestali trgovac ne ispuni obvezu uplate PDV-a poreznom tijelu jer ga ni ne naplaćuje od svojega kupca.

87

Pravilo obrnute naplate poreza privremena je mjera koja se može primjenjivati do prosinca 2018. godine⁴⁵. Primjenjuje se samo u posebnim okolnostima na određene sektore izložene riziku od kružne prijevare te nema opću primjenu. **Okvir 3.** prikazuje neke primjere sektora u kojima države članice mogu primijeniti obrnutu naplatu poreza.

88

Smatramo da je obrnuta naplata poreza koristan alat za borbu protiv prijevara ako ga sve države članice dosljedno upotrebljavaju u tim rizičnim sektorima. U protivnom, utajivači sele u državu članicu u kojoj se obrnuta naplata poreza ne primjenjuje te se tako ograničavaju mogućnosti za borbu protiv prijevara u području PDV-a na razini EU-a (vidi tematsko izvješće Europskog revizorskog suda br. 6/2015 o cjelovitosti i primjeni sustava EU-a za trgovanje emisijama).

89

U ovoj fazi Komisija smatra da opća obrnuta naplata poreza, tj. njezino proširivanje na sve sektore gospodarstva, ne bi bilo djelotvorna u borbi protiv prijevara jer bi se prijevare premjestile na razinu maloprodaje, gdje su rizici od utaje PDV-a još veći. Rezultati našeg ispitivanja to potvrđuju, a samo je jedan ispitanik predložio da primjena obrnute naplate poreza bude na taj način uopćena.

45 Direktiva Vijeća 2013/43/EU od 22. srpnja 2013. o izmjeni Direktive 2006/112/EZ o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost u vezi s neobveznom i privremenom primjenom mehanizma obrnutog oporezivanja na isporuke određene robe i usluga podložnih prijevari (SL L 201, 26.7.2013., str. 4.).

Okvir 3.

Primjer sektora u kojima se može primijeniti obrnuta naplata poreza

- Građevina, uključujući popravke, čišćenje, održavanje, rekonstrukciju i rušenje.
- Prijenos emisijskih jedinica stakleničkih plinova.
- Isporuka uređaja s integriranim krugom, kao što su mikroprocesori i središnje jedinice za obradu u stanju prije integracije u proizvode za krajnju uporabu.
- Isporuke plina i električne energije oporezivom preprodavatelju.
- Isporuka certifikata plina i električne energije.
- Isporuka telekomunikacijskih usluga.
- Isporuka igračih konzola, tabletnih računala i prijenosnih računala.
- Isporuka žitarica i industrijskog usjeva, uključujući uljano sjemenje i šećernu repu.
- Isporuka sirovih i polugotovih metala, uključujući plemenite metale.
- Isporuka mobilnih telefona.
- Određene vrste drva (trupci, daske, grede).

Zakonodavstvo o e-trgovini prati najbolju međunarodnu praksu, ali teško ga je izvršavati**90**

Isporuke usluga i nematerijalne imovine na daljinu predstavljaju izazove za sustave PDV-a jer se u vezi s njima često bilježi izostanak naplate PDV-a ili naplata nedovoljnog iznosa. Na prekogranične isporuke elektronički isporučenih usluga i nematerijalne imovine krajnjim kupcima te izravno poslovanje poduzeća s potrošačima EU primjenjuje načelo odredišta, u skladu s najboljim međunarodnim praksama koje je utvrdio OECD.

91

Načelo odredišta znači da bi mjesto potrošnje za prekogranične isporuke usluga i nematerijalne imovine, koje je s udaljene lokacije moguće dostaviti privatnom primatelju koji na toj lokaciji nema prebivalište, trebalo biti u nadležnosti mjesta u kojemu primatelj ima uobičajeno prebivalište⁴⁶.

⁴⁶ OECD „Oporezivanje potrošnje prekograničnih usluga i nematerijalne imovine u kontekstu e-trgovine”, 2001.

92

Ako države članice nemaju informacije o uslugama i nematerijalnoj imovini koje poduzeća pružaju izravno potrošačima i koje su isporučene preko interneta iz trećih zemalja, izvršenje pravila u pogledu e-trgovine je otežano, a naplata PDV-a izložena je rizicima. Prema podacima njemačkog Revizorskog suda⁴⁷ PDV od isporuke e-usluga poduzeća iz treće zemlje potrošačima u Njemačkoj 2011. godine iznosio je samo 23,7 milijuna eura te se 2012. godine smanjio na 22,8 milijuna eura, dok je e-trgovina u fazi brzog širenja. Stoga je njemački VRI zaključio da postoji mnogo neregistriranih trgovaca.

Nedostatak suradnje i preklapanje ovlasti upravnih i sudskih tijela te tijela za izvršenje zakona u borbi protiv prijevara u području PDV-a

93

Prijevare u području PDV-a često su povezane s organiziranim kriminalom. Zarada od prijevara unutar Zajednice uz pomoć tzv. nestalog trgovca uglavnom se ponovno ulažu u druge nezakonite radnje. To zahtijeva donošenje zajedničkog i multidisciplinarnog pristupa za borbu protiv prijevara unutar Zajednice u području PDV-a. Prema podacima predstavnika Europol⁴⁸ procjenjuje se da 40 – 60 milijardi eura gubitaka godišnjih prihoda od PDV-a uzrokuju skupine organiziranog kriminala te da 2 % tih skupina stoji iza 80 % prijevara unutar Zajednice uz pomoć tzv. nestalog trgovca.

94

Europsko vijeće često je isticalo nedostatak suradnje između upravnih i sudskih tijela i tijela za izvršenje zakona⁴⁹. To je izazov za djelotvornu borbu protiv poreznih prijevara.

Nedostatak razmjene podataka između carinskih i poreznih tijela te policijskih i kaznenih tijela

95

Ne postoji cjelovita politika ili strategija na razini EU-a za provođenje istraga i kazneni progon prijevara. Tijela za izvršenje zakona i sudska tijela često djeluju neovisno te ne uključuju sve pogođene države članice⁵⁰.

47 Bundesrechnungshof, 2013 Bemerkungen – Weitere Prüfungsergebnisse Nr. 11 „Ausländische Internetanbieter zutreffend besteuern“.

48 Izjava gospodina Van Heuckeloma na konferenciji o prijevarama u području PDV-a održanoj 4. veljače 2015. u Europskom parlamentu u Bruxellesu, čiji su domaćini bili zastupnici u Europskom parlamentu Ingeborg Grässle i Benedek Javor (<http://antikorrupcio.hu/en/vat-fraud-in-the-eu-member-states/>).

49 Dokumenti Europskog vijeća 12 623/5/13 od 16. rujna 2013., 16 071/1/14 od 20. ožujka 2015. te 9368/15 od 1. lipnja 2015.

50 Strateški sastanak o prijevarama u području PDV-a koji je u ožujku 2011. godine održao Eurojust. Dokument Vijeća 11 570/11 od 17. lipnja 2011.

96

Europsko Vijeće uspostavilo je radnu skupinu za carinsku suradnju (CCWP). Ta stručna skupina bavi se operativnom suradnjom između nacionalnih carinskih uprava u cilju povećanja njihovih mogućnosti za izvršenje propisa te posebice kako bi se utvrdila potreba za novim modelima suradnje između carinskih i drugih agencija / zajedničke carinske operacije⁵¹.

97

Ta radna skupina zaključila je da je suradnja između carinskih i policijskih tijela te carinskih i poreznih tijela poprilično dobra, ali postoje i neke prepreke za suradnju. Najveće se odnose na ograničenja u pogledu razmjene informacija, nedostatak strukturiranih sustava i povezanih baza podataka, činjenicu da se informacije ne šalju pravodobno ili da nisu zadovoljavajuće kvalitete te nedostatak odgovarajućih povratnih informacija. U izvješću se također naglašava da postoji rizik od preklapanja i udvostručavanja koji se ponavlja.

98

Pojedine države članice ne sudjeluju u svim područjima rada mreže Eurofisc (vidi odlomak 51.). Područje rada 3. odnosi se na prijave unutar Zajednice uz pomoć tzv. nestalog trgovca povezane s robom uvezenom u skladu s carinskim postupkom 42. Uključene su 22 države članice, ali sudjeluju porezna, a ne carinska tijela⁵². Od pet posjećenih država članica, samo mađarska i talijanska carinska tijela sudjeluju u području rada br. 3.

99

Naša je revizija također pokazala da carinska tijela Njemačke i Ujedinjene Kraljevine ne šalju poreznim tijelima podatke o robi uvezenoj u okviru carinskog postupka 42 te da trgovci ne prijavljuju zasebno u rekapitulacijskim izvješćima o PDV-u daljnje isporuke unutar Zajednice nakon uvoza u okviru carinskog postupka 42 u Njemačkoj, Italiji i Ujedinjenoj Kraljevini (vidi odlomak 78.).

100

Nedostatak razmjene informacija između carinskih i poreznih tijela te policijskih i kaznenih tijela smanjuje djelotvornost borbe protiv prijevara. Belgija je u samo dvije godine uspjela smanjiti gubitke povezane s prijevarama za 85 % donošenjem „zajedničkog” pristupa za bolju suradnju nadležnih tijela, koji je omogućio da se jači naglasak stavi na onemogućavanje aktivnosti organizatora prijevara, a ne na nestale trgovce⁵³.

- 51 Dokument Vijeća 12 978/14 od 22. rujna 2014.
- 52 U izvješću skupine CCWP preporučuje se da carinska tijela preuzmu aktivniju ulogu u području rada br. 3 mreže Eurofisc. Vidi dokument Vijeća 16 071/1/14 od 20. ožujka 2015.
- 53 Od 1,1 milijarde 2001. godine na 159 milijuna eura 2003. godine. Izvor: *Ondersteuningscel (BTW fraude) – Cellule de soutien (Fraude TVA)*. Vidi „*Rapport annuel des Finances 2003*”. Također vidi „*Fraude intracommunautaire à la TVA. Audit de suivi réalisé en collaboration avec les cours des comptes des Pays-Bas et d’Allemagne. Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants*”. Bruxelles, rujan 2012.

Europol i OLAF nemaju pristup podacima iz sustava VIES i mreže Eurofisc

101

Ni Europol ni OLAF nemaju pristup podacima iz mreže Eurofisc. Države članice pozivaju se na članke 35. i 55. Uredbe br. 904/2010 te na pravila o povjerljivosti u vezi s nacionalnim porezom kako bi se takav pristup uskratio. Područja rada br. 1, 2 i 3 mreže Eurofisc uključuju razmjenu podataka. To nije slučaj kod njezina područja rada br. 4, koje je usmjereno na praćenje i razvojnih promjena u vezi s prijevarama. Iako nema razmjene podataka, Europol i OLAF nemaju pristup tim informacijama. Nemaju niti pristup sustavu VIES.

102

Iako je navedeno u skladu s Uredbom, umanjuje mogućnosti Europolu i OLAF-a u borbi protiv prijevара u području PDV-a s pomoću identifikacije i onemogućavanja aktivnosti skupina organiziranog kriminala koje stoje iza kružnih prijevара, kao i mogućnosti procjene stvarnog učinka prijevара unutar Zajednice u području PDV-a.

103

Preklapanje ovlasti i nedostatak učinkovite suradnje i razmjene informacija između upravnih i sudskih tijela i tijela za izvršenje zakona na nacionalnoj i međunarodnoj razini ugrožavaju borbu protiv prijevара unutar Zajednice u području PDV-a. Stanje u pogledu suradnje Europolu, Eurojustu i OLAF-a opisano je 2013. godine kao „zapatljiva mreža”, što doprinosi nedostatku usklađenih odgovora na prijevare⁵⁴.

EMPACT: dobra inicijativa, no njezina je održivost izložena rizicima

104

EU je 2010. godine uspostavio višegodišnji politički ciklus za borbu protiv teškog međunarodnog i organiziranog kriminala⁵⁵ u cilju:

- (a) djelotvorne suradnje između država članica, agencija za izvršenje zakona, institucija EU-a, agencija EU-a i drugih; te
- (b) jedinstvenog i snažnog djelovanja usmjerenog na goruće probleme u području kriminala s kojima se EU suočava.

105

Na temelju procjene prijetnji koju je pripremio Europol⁵⁶ predstavnici država članica definirali su devet prioriteta područja, uključujući prijevare u vezi s trošarinama i prijevare unutar Zajednice uz pomoć tzv. nestalog trgovca. Za svako prioriteta područje Vijeće je sastavilo višegodišnji strateški plan koji obuhvaća razdoblje od 2014. do 2017. godine. Cilj je plana onemogućiti aktivnosti skupina organiziranog kriminala i stručnjaka uključenih u prijevare u vezi s trošarinama i prijevare unutar Zajednice u području PDV-a.

106

U planu za razdoblje od 2014. do 2017. godine navodi se deset potencijalnih točaka izloženih riziku. Osim naglašavanja visoke razine stručnosti i fleksibilnosti skupina organiziranog kriminala, ističe se i nedostatak sustavne suradnje između tijela za izvršenje zakona i poreznih tijela na nacionalnoj razini i razini EU-a. Navedene su i pravne prepreke koje onemogućuju razmjenu informacija između Europolu i država članica zastupljenih u okviru mreže Eurofisc.

- 54 Dom lordova, 12. izvješće Odbora za Europsku uniju sa sjednice 2012. - 2013. „Borba protiv prijevара u vezi s financijskim sredstvima EU-a”.
- 55 Nacrt zaključaka Vijeća o osnivanju i provedbi ciklusa politika EU-a za borbu protiv organiziranog i teškog međunarodnog kriminala, dok. 15 358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94.
- 56 Procjena prijetnji teškog i organiziranog kriminala provedena 2013. godine.

107

Plan sadržava šest strateških ciljeva. Jedan od tih ciljeva odnosi se na razmjenu dostupnih obavještajnih podataka na razini EU-a o najopasnijim skupinama organiziranog kriminala. Te se radnje preklapaju s informacijama koje se razmjenjuju o rizičnim poduzećima u okviru područja rada br. 1 mreže Eurofisc. Osim toga, na sastanku Stalnog odbora za administrativnu suradnju (SCAC) neke su se države članice usprotivile tome da tijela za izvršenje zakona primjenjuju cijeli Vodič dobre prakse za borbu protiv prijevара unutar Zajednice u području PDV-a, koji je sastavila projektna skupina br. 82 u okviru programa Fiscalis, jer je većina poglavlja bitna za porezna tijela, ali ne i za tijela za izvršenje zakona.

108

U okviru Europske multidisciplinarne platforme za borbu protiv kaznenih djela (inicijativa EMPACT) izrađeni su određeni operativni akcijski planovi u svrhu mjerenja postizanja svakoga cilja. Države članice morale su financirati aktivnosti operativnih akcijskih planova za 2014. godinu iz svojih nacionalnih proračuna. Izvješća o napretku operativnih akcijskih planova za 2014. godinu pokazuju da 2 od 11 operativnih akcija nije dovršeno te su odgođene za 2015. godinu zbog nedostatka sredstava. Taj nedostatak sredstava izlaže riziku postizanje ciljeva inicijative EMPACT i održivost operativnih akcijskih planova.

109

Komisija je 2015. godine dodijelila Europolu sedam milijuna eura za financiranje operativnih akcija u 2015. i 2016. godini. Međutim, uzimajući u obzir činjenicu da su ta sredstva namijenjena za devet prioritarnih područja, tek će se vidjeti hoće li se zajamčiti financijska održivost inicijative EMPACT u vezi s prioritarnim područjem prijevара unutar Zajednice uz pomoć tzv. nestalog trgovca.

Države članice protive se prijedlogu uključivanja PDV-a u područje primjene Direktive o zaštiti financijskih interesa i Uredbe o Uredu europskog javnog tužitelja

110

U ožujku 2011. godine stručnjaci iz svih država članica na sastanku koji je organizirao Eurojust pozvali su na učinkovitiju suradnju između upravnih i sudskih tijela te tijela za izvršenje zakona na nacionalnoj i međunarodnoj razini⁵⁷. Ona su predložila sastavljanje pravila za isključivu nadležnost za prijave unutar Zajednice u području PDV-a ili povjeravanje provođenja istrage i kaznenog progona takvih prekršaja Uredu europskog javnog tužitelja.

111

Međutim, većina država članica protivi se prijedlogu Komisije za uključivanje PDV-a u područje primjene Direktive o borbi protiv prijevара (Direktiva PIF)⁵⁸ ili u Uredbu o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO). Izostavljanje PDV-a iz područja primjene tih prijedloga bio bi velik korak unatrag s obzirom na to da su prijave u području PDV-a, kao što je nedavno nanovo istaknuo Sud Europske unije (predmet C-105/14 od 8. rujna 2015., Taricco), već obuhvaćene važećim pravnim okvirom, i to Konvencijom o zaštiti financijskih interesa Europske unije (Konvencija PIF)⁵⁹, koju bi trebala zamijeniti Direktiva o borbi protiv prijevара (Direktiva PIF). Osim toga, OLAF-u nisu sekundarnim zakonodavstvom dodijeljene istražne ovlasti u području PDV-a.

- 57 Strateški sastanak o prijevarama u području PDV-a koji je u ožujku 2011. godine održao Eurojust. Dokument Vijeća 11570/11 od 17. lipnja 2011.
- 58 COM(2012) 363 završna verzija od 11. srpnja 2012. „Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o borbi sredstvima kaznenog prava protiv prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije“.
- 59 Konvencija od 26. srpnja 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica i dva popratna protokola (Akt Vijeća od 19. srpnja 1997. i Akt Vijeća od 27. rujna 1996.).

112

Ova je revizija bila usmjerena na pitanje je li borba EU-a protiv prijevара unutar Zajednice u području PDV-a djelotvorna. Većina država članica, koje su glavni korisnici prihoda od PDV-a, izrazila je zadovoljstvo načinom na koji je uspostavljen trenutni sustav te su zadovoljne koristima koje se suradnjom ostvaruju. Međutim, države članice navele su područja tog sustava koja je potrebno poboljšati. Osim toga, revizijom su utvrđeni ozbiljni nedostaci koji pokazuju da sustav nije dovoljno djelotvoran. Za te se nedostatke mora pronaći rješenje. Komisija je već predložila nekoliko zakonodavnih mjera koje državama članicama omogućuju poboljšanje okvira za razmjenu informacija između njihovih poreznih tijela u svrhu borbe protiv prijevара unutar Zajednice u području PDV-a⁶⁰, ali države članice još ih nisu sve prihvatile. Stoga postoji potreba za novim zakonodavnim i drugim inicijativama, što je vidljivo iz preporuka koje slijede.

Mjerenje djelotvornosti sustava

113

Nedostatak usporedivih podataka i nedostatak odgovarajućih pokazatelja za mjerenje uspješnosti država članica negativno utječe na djelotvornost sustava EU-a u borbi protiv prijevара unutar Zajednice u području PDV-a (vidi odlomke od 19. do 25.).

1. preporuka

Komisija bi trebala potaknuti usklađeno djelovanje država članica s ciljem uspostave zajedničkog sustava za procjenu razmjera prijevара unutar Zajednice u području PDV-a, što bi državama članicama omogućilo da procijene svoju uspješnost u pogledu smanjenja pojave takvih prijevара, povećanja otkrivanja prijevара i povećanja naknadne naplate poreza nakon otkrivanja prijevара. Taj bi se sustav mogao temeljiti na postojećim praksama u nekim državama članicama.

Unakrsna provjera carinskih podataka i podataka o PDV-u od ključne je važnosti

114

Revizija je pokazala da unakrsne provjere robe uvezene u okviru carinskog postupka 42 i rekapitulacijskih izvješća o PDV-u nisu moguće jer carinska tijela ne šalju te podatke poreznim tijelima, a trgovci nisu obvezni u rekapitulacijskim izvješćima o PDV-u zasebno prijavljivati isporuke unutar Zajednice nakon uvoza takve robe. Osim toga, pojedine države članice ne razmjenjuju podatke o rizičnoj robi uvezenoj na temelju carinskog postupka 42 u okviru područja rada br. 3 mreže Eurofisc (vidi odlomke od 76. do 85.).

2. preporuka

Carinska tijela država članica trebala bi poreznim tijelima slati podatke o robi uvezenoj u okviru carinskog postupka 42 te provesti druge mjere našega kontrolnog modela za carinski postupak 42 (vidi **prilog III.**).

60 Primjerice, Komisija je 20. srpnja 2004. iznijela prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uzajamnoj administrativnoj pomoći za zaštitu financijskih interesa Zajednice od prijevара i svih drugih nezakonitih aktivnosti (prijedlog COM(2004) 509, izmijenjen prijedlogom COM(2006) 473 završna verzija).

Zaključci i preporuke

3. preporuka

Komisija bi trebala predložiti zakonodavne izmjene kojima bi se omogućile djelotvorne unakrsne provjere carinskih i poreznih podataka.

Poboljšanje sustava ranog upozoravanja u okviru mreže Eurofisc radi stavljanja većeg naglaska na visokorizične trgovce

115

Države članice smatraju da je mreža Eurofisc učinkovit sustav ranog upozoravanja, ali požalile su se da razmjena informacija nije jednostavna za uporabu, da su razmjene podataka spore te da nisu uvijek dobro usmjerene. Revizija u odabranim državama članicama također je otkrila da je obrada podataka i pristup informacijama dugotrajan i složen postupak koji se temelji na radnim listovima u Excelu koje se šalju službenicima za kontakt u državama članicama, uz rizik od podnošenja nepotpunih ili pogrešnih informacija. Povratne informacije često se pružaju zemlji podrijetla sa znatnim kašnjenjima (vidi odlomke od 48. do 55.).

4. preporuka

Komisija bi trebala preporučiti državama članicama:

- (a) da uvedu zajedničku analizu rizika, uključujući uporabu analize društvenih mreža, kako bi se zajamčilo da su informacije koje se razmjenjuju preko mreže Eurofisc sigurno usmjerene na prijekare;
- (b) da poboljšaju brzinu i učestalost tih razmjena informacija;

- (c) da se u tim razmjenama informacija služe pouzdanim sustavima IT-a koji su jednostavni za uporabu;
- (d) da odrede odgovarajuće pokazatelje i ciljeve za mjerenje uspješnosti različitih područja rada; te
- (e) da sudjeluju u svim područjima rada mreže Eurofisc.

Poboljšanje postojećeg pravnog okvira

116

Vijeće nije usvojilo prijedlog Komisije o solidarnoj odgovornosti u slučajevima prekogranične trgovine. To smanjuje destimulativni učinak u pogledu poslovanja s nepoštenim trgovcima. Provedba Direktive o PDV-u u pogledu razdoblja podnošenja rekapitulacijskih izvješća nije ujednačena u svim državama članicama, čime se povećava administrativno opterećenje za trgovce koji posluju u više država članica (vidi odlomke od 73. do 75.).

5. preporuka

Vijeće bi trebalo odobriti prijedlog Komisije o solidarnoj odgovornosti.

Zaključci i preporuke

6. preporuka

Komisija bi trebala predložiti izmjenu Direktive o PDV-u u cilju postizanja bolje usklađenosti obveza država članica u pogledu izvješćivanja o PDV-u u vezi s isporukama robe i usluga unutar Zajednice.

117

Postoje dokazi da se utajivači nakon uvođenja obrnute naplate poreza u jednoj državi članici ili više njih sele u državu članicu u kojoj obrnuta naplata poreza nije uvedena (vidi odlomke od 86. do 89.).

7. preporuka

Komisija bi trebala potaknuti države članice da bolje usklade politike obrnute naplate poreza, kao što je, primjerice, to već učinjeno u okviru sustava za trgovanje emisijama.

Poboljšanje mehanizama administrativne suradnje

118

Komisija je predložila nekoliko zakonodavnih mjera kojima se državama članicama omogućuje uspostavljanje odgovarajućeg okvira za razmjenu informacija između poreznih tijela u svrhu borbe protiv prijevара unutar Zajednice u području PDV-a, ali njihova je uporaba u državama članicama i dalje nezadovoljavajuća, a neke od njih potrebno je poboljšati ili dosljednije primjenjivati (vidi odlomke od 26. do 47. i od 56. do 70.).

8. preporuka

Komisija bi u kontekstu svoje procjene mehanizama administrativne suradnje trebala provesti posjete u svrhu praćenja u državama članicama odabranima na temelju rizičnosti. Ti bi se posjeti u svrhu praćenja trebali usmjeriti na skraćivanje vremena za slanje odgovora država članica na zahtjeve za informacije, povećanje pouzdanosti sustava VIES i brzine multilateralnih kontrola te poboljšanje mjera poduzetih u pogledu zaključaka iz prethodnih izvješća o administrativnoj suradnji.

9. preporuka

Države članice koje to još nisu učinile trebale bi primijeniti dvostruki sustav brojeva PDV-a (u kojem se trgovcima koji žele trgovati unutar Zajednice dodjeljuje zaseban identifikacijski broj PDV-a različit od domaćeg identifikacijskog broja PDV-a) te provesti provjere predviđene člankom 22. Uredbe br. 904/2010, uz pružanje besplatnog savjetovanja trgovcima.

10. preporuka

Države članice trebale bi poslati pismo opomene trgovcima uključenima u lance prijave kako bi se olakšala primjena sudske prakse Suda EU-a iz predmeta Kittel/Mecsek te odbilo pravo na odbitak pretporeza ili pravo na isporuku s nultom stopom na temelju toga da je trgovac znao ili trebao znati da su njegove transakcije povezane s gubitcima poreza zbog prijave.

119

Države članice trebaju informacije od trećih zemalja kako bi se izvršavala naplata PDV-a u pogledu usluga e-trgovine koje poduzeća pružaju izravno potrošačima i nematerijalne imovine isporučenih preko interneta (vidi odlomke od 90. do 92.).

11. preporuka

Kako bi se pojačala suradnja sa zemljama koje nisu članice EU-a i izvršavala naplata PDV-a u pogledu usluga e-trgovine koje poduzeća pružaju izravno potrošačima i nematerijalne imovine isporučenih iz tih zemalja, države članice trebale bi:

- (a) ovlastiti Komisiju za pregovaranje o sporazumima o uzajamnoj pomoći s državama u kojima je poslovni nastan većine pružatelja digitalnih usluga i potpisivanje tih sporazuma; te
- (b) za one države članice koje pripadaju OECD-u, potpisati i primijeniti OECD-ovu konvenciju o uzajamnoj administrativnoj pomoći u poreznim pitanjima radi razmjenjivanja informacija o pružateljima digitalnih usluga s trećim zemljama.

Poboljšanje suradnje između upravnih i sudskih tijela i tijela za izvršenje zakona**120**

Prijevare unutar Zajednice u području PDV-a često se povezuju sa struktura organiziranog kriminala. To zahtijeva donošenje boljeg zajedničkog i multidisciplinarnog pristupa za borbu protiv prijevара unutar Zajednice u području PDV-a. Međutim, postoje brojni organi i nadležna tijela čije se ovlasti u borbi protiv prijevара unutar Zajednice u području PDV-a preklapaju i koji zbog pravnih ograničenja međusobno ne surađuju i ne razmjenjuju informacije u mjeri u kojoj bi to bilo moguće (vidi odlomke od 93. do 102.).

12. preporuka

Komisija i države članice trebale bi ukloniti pravne prepreke koje sprječavaju razmjenu informacija između upravnih i sudskih tijela te tijela za izvršenje zakona na nacionalnoj razini i razini EU-a. OLAF i Europol posebice bi trebali imati pristup podacima iz sustava VIES i mreže Eurofisc, a države članice trebale bi imati koristi od obavještajnih informacija koje im oni pruže.

121

Jedan od postojećih elemenata multidisciplinarnog pristupa na razini EU-a operativni su akcijski planovi za razdoblje od 2014. do 2017. godine koje su donijele države članice, a ratificiralo ih je Vijeće pod okriljem inicijative EMPACT. Međutim, isplativost i održivost operativnih akcijskih planova izložene su riziku zbog nedostatka sredstava EU-a (vidi odlomke od 104. do 109.).

13. preporuka

Komisija bi pružanjem dovoljno financijskih sredstava trebala zajamčiti održivost operativnih akcijskih planova u okviru inicijative EMPACT.

122

Ako se u područja primjene Direktive PIF i Uredbe o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO) ne uključi i PDV, prijevare u području PDV-a mogle bi proći nekažnjeno zbog negativnog sukoba nadležnosti (vidi odlomke 110. i 111.). Prijevare u području PDV-a mogle bi proći nekažnjeno i zbog preranog nastupanja zastare, kao što je istaknuo Sud Europske unije u presudi od 8. rujna 2015. (predmet C-105/14, Taricco). Sud EU-a presudio je da prijevare u području PDV-a utječu na financijske interese EU-a.

Ovo je izvješće usvojilo IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Milan Martin CVIKL, na sastanku održanom u Luxembourggu 15. prosinca 2015.

Za Revizorski sud



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsjednik

14. preporuka

Europski parlament i Vijeće trebali bi:

- (a) uključiti PDV u područje primjene predložene Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o borbi sredstvima kaznenog prava protiv prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije (Direktiva PIF) i Uredbe o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja; te
- (b) dati OLAF-u jasne ovlasti i alate za provođenje istraga u vezi s prijevarama unutar Zajednice u području PDV-a.

Revizijski pristup na razini Komisije

Proveli smo reviziju na razini Komisije u dvije faze, pripremnoj fazi i fazi revizijskog terenskog rada.

1. Tijekom pripreme faze proveli smo posjete u svrhu prikupljanja informacija Glavnoj upravi za oporezivanje i carinsku uniju i OLAF-u. Raspravljali smo o metodologiji revizije (revizijska pitanja, kriteriji i standardi), uključujući metodologiju revizije u državama članicama, te primili povratne informacije i prijedloge Komisije. Glavna uprava za oporezivanje i carinsku uniju dala je revizorima pristup glavnoj bazi podataka o uvezenoj robi pod nazivom „websurveillance 2 database“. Razgovarali smo o glavnim ulogama i izazovima svakog GU-a u borbi protiv prijevара u području PDV-a te prikupili relevantne dokumente.

Ispitali smo bitne informacije o uspješnosti, kao što je izvješće o aktivnostima Glavne uprave za oporezivanje i carinsku uniju priloženo uz preliminarni nacrt proračuna za 2013. godinu i godišnje izvješće o radu Glavne uprave za oporezivanje i carinsku uniju, zajedno sa stanjem provedbene strategije EU-a za borbu protiv prijevара u području PDV-a i izvješćem Komisije iz 2014. godine o administrativnoj suradnji u području PDV-a te o djelotvornosti naplate PDV-a.

Povrh toga, u svrhu prikupljanja informacija posjetili smo predsjedništva mreže Eurofisc, Europolu i Eurojusta, gdje smo predstavili reviziju, raspravljali o njihovim ulogama, odgovornostima i izazovima u borbi protiv prijevара u području PDV-a te prikupili relevantne dokumente i informacije.

U svrhu prikupljanja informacija posjetili smo i OECD te razgovarali o pitanjima koja se odnose na reviziju, kao što su odnos prihoda od PDV-a, uzajamna pomoć i razmjena informacija o poreznim pitanjima, prijevare uz pomoć nestalog trgovca, multilateralne kontrole, zajedničke revizije te oporezivanje digitalno isporučenih usluga i nematerijalne imovine (e-trgovina). Ispitali smo najnovija izvješća i smjernice OECD-a koji se odnose na PDV.

Ispitali smo najnovije i trenutačne revizijske aktivnosti u vezi s PDV-om predstavnika radne skupine za PDV vrhovnih revizijskih institucija EU-a te razgovarali o tome s njima.

2. Tijekom revizijskog terenskog rada predstavili smo Komisiji rezultate ispitivanja koje smo proveli među državama članicama. Predstavili smo i opći upitnik namijenjen Komisiji. Taj se opći upitnik bavio trenutačnim kretanjima i prikupljao dokaze o aktivnostima Komisije u područjima administrativne suradnje, praćenjem mjera poduzetih u pogledu našega tematskog izvješća o carinskom postupku 42, obrnutom naplatom poreza, e-trgovinom i djelotvornošću naplate PDV-a, uključujući suradnju između upravnih i sudskih tijela i tijela za izvršenje zakona na razini država članica i europskih tijela. U tom su općem upitniku sudjelovali Glavna uprava za proračun, Glavna uprava za migracije i unutarnje poslove, Glavna uprava za pravosuđe i zaštitu potrošača, OLAF i Glavna uprava za oporezivanje i carinsku uniju.

Kako bi se procijenila djelotvornost suradnje između upravnih i sudskih tijela i tijela za izvršenje zakona, obratili smo se Vijeću i ispitali njegove glavne dokumente u vezi s inicijativom EMPACT, operativnim akcijskim planovima i carinskim postupkom 42.

Drugi smo upitnik poslali Glavnoj upravi za oporezivanje i carinsku uniju kako bismo provjerili je li Komisija prikladno pratila kako su države članice u svoje zakonodavstvo prenosile različite izmjene Direktive o PDV-u koje se odnose na prijevare u području PDV-a.

S Glavnom upravom za oporezivanje i carinsku uniju razgovarali smo o metodologiji koju je pratio pružatelj usluga Komisije u dostupnim studijama za procjenu manjka prihoda od PDV-a. Također smo poslali treći upitnik Glavnoj upravi za oporezivanje i carinsku uniju kako bi se procijenila ta metodologija i postavila relevantna pitanja poreznim tijelima Italije, Latvije i Ujedinjene Kraljevine o toj temi.

Kod OLAF-a smo prikupili revizijske dokaze o relevantnim zajedničkim carinskim operacijama i istragama carinskog postupka 42 te prikazivanju vrijednosti manjima od stvarnih.

U posjećenim smo državama članicama obavili razgovore sa službenicima za kontakt u okviru programa Fiscalis. Također smo ispitali srednjoročna i završna izvješća o evaluaciji programa Fiscalis 2013. godine i rezultate projektnih skupina u okviru tog programa u vezi s borbom protiv prijevara u području PDV-a te smo u posjećenim državama članicama ispitali uzorak administrativnih alata koji su se financirali iz programa Fiscalis (vidi **prilog II.**).

Revizijski pristup na razini carinskih i poreznih tijela u državama članicama

Proveli smo reviziju na razini država članica u dvije faze, pripremnoj fazi i fazi revizijskog terenskog rada.

1. U pripremnoj fazi poslali smo upitnik službenicima središnjeg ureda za kontakt u svih 28 država članica koji su zaduženi za administrativnu suradnju. Iz tog smo upitnika doznali stajališta država članica o djelatnosti administrativne suradnje u borbi protiv prijevара u području PDV-a povezanih s transakcijama unutar Zajednice.

Ispitali smo i dostupna godišnja izvješća o aktivnostima mreže Eurofisc, statističke podatke o administrativnoj suradnji, znakove prijevare u okviru mreže Eurofisc, poruke O_MCTL i robu uvezenu u okviru carinskog postupka 42.

2. U fazi revizijskog terenskog rada posjetili smo porezna i carinska tijela Njemačke, Mađarske, Italije, Latvije i Ujedinjene Kraljevine te obavili razgovore sa službenicima središnjeg ureda za kontakt i drugim tijelima koja su zadužena za sustav VIES, mrežu Eurofisc, program Fiscalis i multilateralne kontrole, služeći se upitnikom za prikupljanje dokaza o tim područjima.

U svakoj državi članici sastavili smo uzorak registracija u sustavu VIES, alata za administrativnu suradnju i transakcija unutar Zajednice. U svakoj državi članici odabrano je ukupno 110 stavaka, sa sljedećim pristupom:

- (a) kako bismo provjerili ispunjava li sustav VIES obveze u pogledu potpunosti, točnosti i pravodobnog slanja podataka iz članka 22. i 23. Uredbe Vijeća br. 904/2010, odabrali smo dva uzorka:
 - i. nasumičan uzorak poruka O_MCTL koje je poslala (10) i primila (10) određena država članica u prvoj polovici 2014. godine; te
 - ii. nasumičan uzorak 10 datoteka nedavno registriranih trgovaca u sustavu VIES 2013. godine;
- (b) za provjeru djelatnosti razmjena informacija na zahtjev i njihove usklađenosti s člancima od 7. do 12. odabrali smo nasumičan uzorak zahtjeva odbora SCAC koji su poslani (10) i primljeni (10) tijekom 2013. godine;
- (c) za provjeru djelatnosti suradnje između država članica i njihove usklađenosti sa člancima 29. i 30. prema kriteriju rizičnosti sastavili smo uzorak od pet multilateralnih kontrola u okviru kojih su porezna tijela posjećenih država članica preuzela inicijativu te pet multilateralnih kontrola u okviru kojih su porezna tijela posjećenih država članica sudjelovala na zahtjev drugih država članica. Uzorak se odnosio na 2013. godinu, a ako nije postignuta najmanja veličina uzorka, na prethodnu i sljedeću godinu;
- (d) za provjeru djelatnosti područja rada br. 1 mreže Eurofisc prema kriteriju rizičnosti sastavili smo uzorak od 10 znakova prijevare koje je 2013. godine poslala i primila svaka od posjećenih država članica; te
- (e) u sklopu praćenja mjera poduzetih u pogledu naše prethodne revizije carinskog postupka 42 i u svrhu ispitivanja suradnje carinskih i poreznih tijela međusobno i s drugim tijelima država članica, npr. uporabom, po potrebi, područja rada br. 3 mreže Eurofisc, te u svrhu provjere potpunosti podataka u sustavu VIES, prema kriteriju rizičnosti sastavili smo uzorak od 30 uvezenih pošiljki u okviru tog carinskog postupka.

Naposlijetku smo ispitali dostupna izvješća o reviziji mreže Eurofisc koju su provele vrhovne revizijske institucije Njemačke, Mađarske i Austrije.

Prilog III. Kontrolni model Europskog revizorskog suda u vezi s carinskim postupkom 42

Sud je u svojem tematskom izvješću br. 13/2011 usvojio ovaj kontrolni model.

- 1.** U polju br. 44 jedinstvene carinske deklaracije obvezno je navesti valjani identifikacijski broj PDV-a uvoznika (ili njegova poreznog predstavnika) i kupca ili samoga uvoznika u slučaju prijenosa u državu članicu u kojoj je odredište robe ili usluga. Provjera valjanosti tih identifikacijskih brojeva PDV-a u sustavu VIES prije puštanja robe u slobodan promet. PDV je u protivnom potrebno platiti u trenutku uvoza.
- 2.** Referentna oznaka dokaza o planiranom prijevozu u državu članicu odredišta, npr. broj prijevozne isprave, i oznaka države u kojoj je odredište robe ili usluga prikazuju se redom u poljima br. 44 i 17(a) jedinstvene carinske deklaracije. U protivnom bi trebalo ispraviti carinsku deklaraciju.
- 3.** Carinska tijela odgovarajućim metodama upravljanja rizicima naknadno provjeravaju je li prijevoz u državu članicu u kojoj je odredište robe ili usluga koja je navedena u polju br. 17(a) jedinstvene carinske deklaracije doista i proveden nedugo nakon uvoza, je li roba isporučena državi članici u kojoj je odredište robe ili usluga jednaka uvezenoj robi, jesu li uvoznik i dobavljač robe ista osoba te jesu li carinska vrijednost i iznos oporeziv PDV-om točni. Ako navedene obveze nisu ispunjene, PDV se naplaćuje naknadno. Kada je oporezivi iznos prikazan manjim od stvarnoga, porezna tijela od trgovca po potrebi zahtijevaju ispravak vrijednosti odgovarajućih isporuka unutar Zajednice ili prijenosa robe u rekapitulacijskom izvješću.
- 4.** Automatska razmjena informacija o uvezenoj robi između carinskih i poreznih tijela države članice u kojoj je ta roba uvezena.
- 5.** Porezna tijela države članice u kojoj je roba uvezena što prije obavješćuju državu članicu u kojoj je odredište robe o moguće rizičnoj uvezenoj robi, i to u okviru područja rada br. 3 mreže Eurofisc.
- 6.** Porezna tijela uspoređuju informacije primljene od carinskih tijela s rekapitulacijskim izvješćima o PDV-u koja je podnio uvoznik (ili njegov porezni predstavnik) kako bi se zajamčila njihova potpunost/točnost. Ako su navedeni iznosi niži od iznosa oporezivog PDV-om u vezi s uvezenom robom, sustav za upravljanje poreznim rizicima trebao bi odlučiti je li potrebna daljnja istraga odstupanja uzimajući u obzir čimbenike rizika koji se pojavljuju u predmetnom slučaju.
- 7.** Ako rekapitulacijsko izvješće nije podneseno ili ako informacije u njemu nisu potpune/točne, porezna tijela države članice u kojoj je odredište robe ili usluga obavješćuju se s pomoću mehanizama administrativne suradnje.
- 8.** Porezna tijela države članice u kojoj je odredište robe ili usluga uspoređuju informacije koje su primila od drugih država članica s prijavama PDV-a koje je podnio kupac (stjecatelj) ili sam uvoznik u slučaju prijenosa.

Sažetak

IV (a)

Vidi odgovor Komisije na odlomak V. (b).

Komisija smatra da su detaljni dogovori povezani s provjerama za provedbu relevantnog zakonodavstva Unije odgovornost država članica. Komisija je općenito skretala pozornost država članica na važnost učinkovitih provjera prikupljanja PDV-a.

V (a)

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija napominje da su dostupne informacije o raširenosti utaje PDV-a unutar Zajednice vrlo ograničene u državama članicama. Vrlo je malo zemalja koje procjenjuju raširenost utaja unutar Zajednice; čak ni te države ne objavljuju upotrijebljenu metodologiju, a same procjene uglavnom su povjerljive.

Komisija je poduzela posebne mjere u cilju poboljšanja procjena:

- službe Komisije (GU ESTAT i GU TAXUD) rade na Memorandumu o razumijevanju kako bi se bolje definirala područja buduće suradnje s ciljem istraživanja podataka i metoda za procjene poreznog jaza i za druge pokazatelje utaje i izbjegavanja poreza,
- projektna skupina za rješavanje problema poreznog jaza (The Tax Gap Project Group) osnovana je u okviru programa Fiscalis 2020. kako bi se prikupilo znanje i razmijenile informacije o metodologijama procjene poreznog jaza. Ovime se uzimaju u obzir i aspekti procjene poreznih prijevara.

V (b)

Komisija ne prihvaća ovu preporuku.

Komisija je predvidjela zakonodavstvo kojim se osigurava da informacije iz članka 143. stavka 2. Direktive 2006/112/EZ budu dostupne u carinskoj deklaraciji¹. Komisija smatra da države članice imaju dovoljno informacija, a nadležna tijela država članica imaju pristup tim podacima kako bi provela djelotvorne unakrsne provjere između carinskih podataka i podataka o PDV-u.

Za prekogranične razmjene informacija postoje jasni pravni okviri utvrđeni za porezna i za carinska nadležna tijela. Dodatna razina razmjene informacija između carinskih i poreznih tijela u kontekstu carinskog postupka 42 provodi se unutar mreže Eurofisc.

Odgovornost je država članica da osiguraju provedbu zakonodavstva Unije i prikupe zakonom propisane poreze. Stoga Komisija ne priznaje potrebu za dodatnim zakonima.

V (c)

Komisija prihvaća preporuku. Komisija već sudjeluje na sastancima u područjima rada Eurofisc-a te će nastaviti poticati države članice u poboljšanju funkcioniranja mreže i povećanju njezine učinkovitosti.

V (d)

Komisija ne prihvaća preporuku.

Vidi odgovor iz preporuke 7.

¹ Vidi Provedbenu uredbu Komisije (EU) br. 756/2012 od 20. kolovoza 2012. o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 2454/93 o utvrđivanju odredaba za provedbu Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 o Carinskom zakoniku Zajednice (SL L 223, 21.8.2012., str. 8.).

V (e)

Komisija prihvaća preporuku. Komisija već razmatra ove probleme prilikom predstavljanja izvješća o evaluaciji na različitim forumima na kojima kontinuirano potiče države članice da poboljšaju pravodobnost odgovora i pouzdanost podataka u VIES-u (sustav za razmjenu informacija o PDV-u). U sljedećim izvješćima Komisija namjerava slijediti svoje preporuke i preporuke koje će donijeti projektne skupine Fiscalisa.

V (f)

Komisija prihvaća preporuku ako je ona upućena njezinim službama.

Vidi odgovor Komisije na preporuku 12.

Napomene**19**

Na inicijativu Komisije projektna skupina za rješavanje problema poreznog jaza osnovana je u okviru programa Fiscalis 2020. kako bi se prikupilo znanje i razmijenile informacije o metodologijama procjene poreznog jaza. Ova projektna skupina također uzima u obzir aspekte procjene poreznih prijevара.

20

Informacije o raširenosti utaje PDV-a unutar Zajednice vrlo su ograničene u državama članicama. Mali broj zemalja koje procjenjuju raširenost utaja unutar Zajednice obično te podatke ne objavljuju javno, a primijenjena metodologija većinom je povjerljiva.

22

Metodologija upotrijebljena u studijama temelji se na pristupu „odozgo prema dolje” jer Komisija nema pristup podacima kojima bi se mogle dobiti procjene pomoću pristupa „odozdo prema gore”. Nedostatak pristupa „odozgo prema dolje” jest u činjenici što se rezultati ne mogu raščlaniti po industrijskim sektorima ili drugim kriterijima (npr. prijevara).

23

Svake godine Komisija zahtijeva podatke o prednostima i rezultatima administrativne suradnje sa statističkim modelom.

25

Kao što je prethodno spomenuto, Komisija je poduzela posebne mjere u cilju poboljšanja procjena:

- službe Komisije (GU ESTAT i GU TAXUD) rade na Memorandumu o razumijevanju kako bi se bolje definirala područja buduće suradnje s ciljem istraživanja podataka i metoda za procjene poreznog jaza i za druge pokazatelje utaje i izbjegavanja poreza,
- projektna skupina za rješavanje problema poreznog jaza osnovana je u okviru programa Fiscalis 2020. kako bi se prikupilo znanje i razmijenile informacije o metodologijama procjene poreznog jaza. Ova projektna skupina također uzima u obzir aspekte procjene poreznih prijevara.

30

Komisija smatra da je potrebno naći ravnotežu između pravodobnosti odgovora i njihove kvalitete. Međutim, Komisija je već iznijela problem državama članicama i pozvala one sa zabilježenim najvećim brojem kasnih odgovora na poboljšanje situacije.

43

Komisija nema pristup operativnim podacima koje države članice stavljaju na raspolaganje nadležnim tijelima drugih država članica putem VIES-a, čime se Komisiji ograničavaju mogućnosti praćenja poboljšanja takvih mjera.

59

Komisija razmatra mogućnost obavljanja ciljanih posjeta državama članicama radi procjene nacionalne provedbe dogovorâ EU-a o administrativnoj suradnji u pogledu budućih izvješća.

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 65. i 66.

Komisija smatra da bi novi okvir za mjerenje uspješnosti uspostavljen u travnju 2014. zajedno s novom inačicom programa Fiscalis 2020. trebao olakšati praćenje programa i njegovih aktivnosti. Kao takvi, podaci prikupljeni tijekom trajanja programa trebali bi predstavljati poboljšanu osnovu za procjenjivanje i evaluaciju učinkovitosti programa.

Zajednički odgovor Komisije na odlomke 78. i 79.

Komisija smatra da su detaljni dogovori povezani s provjerama za provedbu relevantnog zakonodavstva Unije odgovornost država članica. To uključuje organizaciju suradnje između nacionalnih carinskih i poreznih tijela. Komisija će državama članicama skrenuti pozornost na važnost da informacije koje deklaranti unose u polje 44. carinske deklaracije budu potpune i točne.

81

Carinske kontrole temelje se na analizi rizika². Komisija će državama članicama skrenuti pozornost na važnost provjera povezanih s informacijama koje deklaranti unose u carinsku deklaraciju.

² Članak 13. stavak 2. Uredbe Vijeća br. 2913/92 od 12. listopada 1992. o Carinskom zakoniku Zajednice

83

Komisija ističe da, iako podcjenjivanje uzrokuje ozbiljne probleme za naplatu carinskih pristojbi, gubitak prihoda od PDV-a povezan s takvim podcjenjivanjem u trenutku uvoza robe konačan je samo kada uvoznik nema puno pravo na odbitak ulaznog PDV-a. U drugim slučajevima PDV je intermedijaran i izračunava se na temelju naknadne prodajne cijene, odnosno carinska vrijednost pri uvozu više nije relevantna za iznos PDV-a koji treba platiti. Komisija prima na znanje da bi roba (npr. tekstil i cipele) mogla biti preusmjerena na crno tržište države članice uvoznice.

85

Komisija je općenito skretala pozornost država članica na važnost učinkovite provedbe zakonodavstva Unije u cilju prikupljanja PDV-a. Slučajevi moguće neusklađenosti pratit će se na odgovarajući način.

90

Komisija čvrsto vjeruje da je pojednostavljeni sustav za registraciju i plaćanje poreza, poput mini sustava „Sve na jednom mjestu“, ključan za osiguranje oporezivanja od dobavljača koji nemaju boravište u Zajednici. Takav sustav znači da se provjere usklađenosti u početku mogu usredotočiti na poduzeća koja nisu registrirana (ili putem mini sustava „Sve na jednom mjestu“ ili izravno registrirana u zemlji odredišta).

U pogledu promjena u 2015., rani rezultati pokazuju da bi se mini sustavom „Sve na jednom mjestu“ koji se primjenjuje od 1.1.2015. moglo ostvariti 3 milijarde eura u 2015., što čini prihode od prodaje u iznosu od 18 milijardi eura. Trenutačno je više od 11 000 poduzeća registrirano u mini sustavima „Sve na jednom mjestu“ (moglo bi biti još 100 000 manjih poduzeća obuhvaćenih odredbom da tržišta kao što su internetske trgovine za aplikacije/glazbu/ filmove obračunavaju PDV u ime programera/ umjetnika).

92

Prije promjena u 2015. Komisija je provela intenzivnu promidžbenu kampanju. Procjenjuje se da su se prihodi od trećih zemalja u 2015. utrostručili u odnosu na prijašnje godine (npr. Njemačka je izvijestila da je primila 24,2 milijuna eura u prvom tromjesečju 2015. samo od dobavljača izvan EU-a). Ipak, Komisija prepoznaje izazove u pogledu usklađenosti te je stoga osnovala projektnu skupinu Fiscalis (FPG38) koja trenutno završava izvješće s preporukama za poboljšanje kontrole u području e-trgovine.

95

Komisija podsjeća da je predložila osnivanje Ureda europskog javnog tužitelja čiji bi zadatak bio istraga i kazneni progon prijevvara koje utječu na proračun EU-a. O predloženoj Uredbi za Ured europskog javnog tužitelja trenutačno se raspravlja u Vijeću EU-a.

99

Vidi odgovor Komisije na odlomak 78.

101

Komisija podržava inicijativu za pristup Europolu i OLAF-a podacima VIES-a i Eurofisc-a kao iznimno bitnom alatu koji bi objema organizacijama omogućio bolje ispunjivanje njihove uloge podupiranja istraga koje vode države članice te, u slučaju OLAF-a, provođenja istraga o utaji poreza unutar Zajednice.

Višegodišnjim strateškim planom povezanim s „prijevvarom s tzv. nepostojećim trgovcem unutar Zajednice (MTIC) / prijevvarom u vezi s trošarinom“ kao prioritetom EU-a u borbi protiv kriminala posebno se utvrđuje „**nedostatak sustavne suradnje između tijela za provedbu zakona i poreznih tijela na nacionalnoj razini i razini EU-a**“ kao potencijalna slabost kod prijevvara s tzv. nepostojećim trgovcem unutar Zajednice (MTIC).

103

U slučaju OLAF-a problem nije u nedostatku usklađenosti s ostalim tijelima EU-a nego je u tome što ne postoje jasna pravna osnova i alati.

108

Problem je uglavnom riješen sklapanjem sporazuma o delegiranju između Komisije i Europolu u prosincu 2014. kojim se dodjeljuju iznosi trenutno potrebni za inicijativu EMPACT (Europska multidisciplinarna platforma za borbu protiv kaznenih djela) za OAP-ove (operativne akcijske planove) 2015. i 2016. godine. Nakon 2016. financiranje OAP-ova bit će dio zakonom propisane zadaće Europolu a time i dio redovitog proračuna (uz uvjet da se usvoji nova Uredba). U tijeku su izmjene Zakonodavnog financijskog izvještaja uključujući ovaj aspekt.

109

S obzirom na visoku stopu korištenja sredstava u 2015. Komisija razmatra iznos od 7 milijuna eura dopuniti iznosom od 2 milijuna eura. Nakon 2016. financiranje OAP-ova bit će dio zakonom propisane zadaće Europolu a time i dio redovitog proračuna (uz uvjet da se usvoji nova Uredba). U tijeku su izmjene Zakonodavnog financijskog izvještaja uključujući ovaj aspekt.

Zaključci i preporuke

112

Komisija s državama članicama stalno razmatra moguće nove inicijative za poboljšanje učinkovitosti administrativne suradnje i borbe protiv utaje PDV-a. Podržava inicijative država članica za poboljšanje učinkovitosti mreže Eurofisc. Komisija trenutačno s Norveškom pregovora o sporazumu radi bolje i ciljane suradnje, a isto bi tako u budućnosti mogla pregovarati sa zemljama koje imaju važne trgovinske odnose s EU-om.

1. preporuka

Komisija prihvaća preporuku. Komisija napominje da su dostupne informacije o raširenosti utaje PDV-a unutar Zajednice vrlo ograničene u državama članicama. Vrlo je malo zemalja koje procjenjuju raširenost utaje unutar Zajednice; čak ni te države ne objavljuju upotrijebljenu metodologiju, a same procjene uglavnom su povjerljive.

Međutim, službe Komisije (DG ESTAT i DG TAXUD) rade na Memorandumu o razumijevanju kako bi se bolje definirala područja buduće suradnje s ciljem istraživanja podataka i metoda za procjene poreznog jaza i za druge pokazatelje utaje i izbjegavanja poreza.

Projektna skupina za rješavanje problema poreznog jaza osnovana je u okviru programa Fiscalis 2020. kako bi se prikupilo znanje i razmijenile informacije o metodologijama procjene poreznog jaza. Ovime se uzimaju u obzir i aspekti procjene poreznih prijevара.

2. preporuka

Komisija napominje da je ova preporuka upućena državama članicama.

3. preporuka

Komisija ne prihvaća ovu preporuku. Komisija je predvidjela zakonodavstvo kojim se osigurava da informacije iz članka 143. stavka 2. Direktive 2006/112/EZ budu dostupne u carinskoj deklaraciji³. Komisija smatra da države članice imaju dovoljno informacija, a nadležna tijela država članica imaju pristup ovim podacima kako bi provela djelotvorne unakrsne provjere između carinskih podataka i podataka o PDV-u. Međutim, te nacionalne unakrsne provjere moraju se kombinirati s unakrsnim provjerama VIES-a kako bi bile djelotvorne.

Za prekogranične razmjene informacija postoje jasni pravni okviri utvrđeni za porezna i za carinska nadležna tijela. Dodatna razina razmjene informacija između carinskih i poreznih tijela u kontekstu carinskog postupka 42 provodi se unutar mreže Eurofisc.

Odgovornost je država članica da osiguraju provedbu zakonodavstva Unije i prikupe zakonom propisane poreze. Komisija je općenito skretala pozornost država članica na važnost učinkovitih provjera prikupljanja PDV-a.

³ Vidi Provedbenu uredbu Komisije (EU) br. 756/2012 od 20. kolovoza 2012. o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 2454/93 o utvrđivanju odredaba za provedbu Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 o Carinskom zakoniku Zajednice (SL L 223, 21.8.2012., str. 8.).

Međutim, Komisija će ponovno razmotriti pitanje unakrsnih provjera carinskih deklaracija i rekapitulacijskih izvješća u svjetlu preporuka koje treba donijeti projektna skupina Fiscalis 2020.

4. preporuka (a)

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija je u svojem izvješću zaključila da bi u okviru Eurofisc-a zajednička analiza rizika i djelotvoran mehanizam povratnih informacija bili odgovarajući odgovor na potrebu za informacijama koje su više ciljane i boljim iskorištavanjem informacija koje su već dostupne u mreži. To bi omogućilo mreži daljnje jačanje njezine uloge brze reakcije poreznih uprava na prekogranične prijevare u vezi s PDV-om.

4. preporuka (b)

Komisija prihvaća preporuku.

4. preporuka (c)

Komisija prihvaća preporuku.

4. preporuka (d)

Komisija prihvaća preporuku.

4. preporuka (e)

Komisija prihvaća preporuku.

5. preporuka

Komisija napominje da je ova preporuka upućena Vijeću.

6. preporuka

Komisija ne prihvaća preporuku.

Kao što je navedeno u programu rada Komisije za 2016., Akcijskim planom za PDV koji će biti donesen 2016. nastojat će se ponuditi sustav PDV-a koji će biti učinkovit i otporan na prijevare.

Time će se uključiti pregled obveza izvješćivanja kakve postoje za trgovinu unutar EU-a.

Prije završetka tog postupka, Komisija ne namjerava predložiti izmjenu Direktive o PDV-u u vezi s prethodno navedenim.

7. preporuka

Komisija ne prihvaća preporuku.

Primjena mehanizma obrnutog oporezivanja kao mjere za borbu protiv prijevara nije obvezna te je uglavnom usmjerena na specifične probleme povezane s prijevarama na nacionalnoj razini.

Međutim, Komisija je svjesna da sektorska primjena stvara probleme te namjerava povesti raspravu o pitanju obrnutog oporezivanja u kontekstu Akcijskog plana za PDV koji će biti donesen 2016.

8. preporuka

Komisija prihvaća preporuku. Komisija razmatra mogućnost obavljanja ciljanih posjeta državama članicama radi procjene nacionalne provedbe dogovora EU-a o administrativnoj suradnji u pogledu budućih izvješća.

9. preporuka

Komisija napominje da je ova preporuka upućena državama članicama.

10. preporuka

Komisija napominje da je ova preporuka upućena državama članicama.

11. preporuka

Komisija napominje da je ovaj dio preporuke upućen državama članicama.

11. preporuka (b)

Komisija smatra da se takva razmjena informacija može bolje postići i jamčiti kroz pristup na razini EU-a i sklapanje bilateralnih ugovora između EU-a i trećih zemalja, kao što pokazuju iskustva s Norveškom.

12. preporuka

Komisija prihvaća preporuku ako je ona upućena njezinim službama. Komisija istovremeno naglašava da je preporuka upućena i državama članicama te da podrazumijeva međusobnu odgovornost Zakonodavnog tijela.

Komisija se obvezuje da će i dalje nastojati ukloniti preostale pravne prepreke koje sprečavaju razmjenu informacija između tijela na nacionalnoj razini i na razini EU-a.

121

Vidi odgovor Komisije na odlomak 109.

13. preporuka

Komisija prihvaća ovu preporuku i već je provodi. Krajem 2014. potpisan je sporazum o delegiranju između Komisije i Europolu kojim se dodjeljuju iznosi trenutno potrebni za inicijativu EMPACT za OAP-ove 2015. i 2016. godine. Nakon 2016. financiranje OAP-ova bit će dio zakonom propisane zadaće Europolu a time i dio redovitog proračuna (uz uvjet da se usvoji nova Uredba). U tijeku su izmjene Zakonodavnog financijskog izvještaja uključujući ovaj aspekt.

14. preporuka

Komisija napominje da je ova preporuka upućena Europskom parlamentu i Vijeću.

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili plakati/zemljovidi:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hr.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_hr.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni poziv iz EU-a) (*).

(*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (premda neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>).

Europska unija svake godine gubi milijarde eura prihoda od PDV-a zbog aktivnosti organiziranog kriminala. Budući da je izvoz robe i usluga iz jedne države članice u drugu oslobođen plaćanja PDV-a, pojedinci mogu počiniti prijevaru i utajiti PDV u državi članici u kojoj je određeno te robe i usluga. Zbog toga predmetne zemlje i EU bilježe gubitak prihoda. U okviru ovoga izvješća ispitano je koliko se dobro EU nosi s prijevarama unutar Zajednice u području PDV-a. Utvrdili smo određene nedostatke koji pokazuju da postojeći sustav nije dovoljno djelotvoran. Za te se nedostatke mora pronaći rješenje te je došlo vrijeme da se zaoštri stav i počne odlučnije djelovati.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije