



OPĆA POREZNA POLITIKA

Pravo na oporezivanje u rukama je država članica, dok Europska unija u tom pogledu ima tek ograničene ovlasti. Budući da je porezna politika EU-a usmjerena prema ostvarivanju neometanog funkcioniranja jedinstvenog tržišta, usklađivanje posrednog oporezivanja riješeno je prije usklađivanja neposrednog oporezivanja. Borba protiv štetne utaje poreza i izbjegavanja plaćanja poreza nedavno je postala prioritet politike. Države članice moraju jednoglasno usvajati porezne mjere. Europski parlament ima pravo savjetovati se o poreznim pitanjima, osim u slučaju proračunskih pitanja, u kojima djeluje kao suzakonodavac.

PRAVNA OSNOVA

Poglavlje o poreznim odredbama (članci od 110. do 113.) Ugovora o funkcioniranju Europske unije ([UFEU](#)), koje se odnosi na usklađivanje zakonodavstva o porezu na promet, trošarinama i ostalim oblicima posrednih poreza; poglavlje o usklađivanju zakona (članci od 114. do 118. UFEU-a), koje se odnosi na poreze koji neposredno utječu na uspostavu unutarnjeg tržišta, pri čemu fiskalne odredbe ne podliježu redovnom zakonodavnom postupku; ostale odredbe relevantne za poreznu politiku koje se odnose na slobodno kretanje osoba, usluga i kapitala (članci od 45. do 66. UFEU-a), okoliš (članci od 191. do 192. UFEU-a) i tržišno natjecanje (članci od 107. do 109. UFEU-a).

U poreznim pitanjima moguća je primjena pojačane suradnje (članci od 326. do 334. UFEU-a). Glavna značajka poreznih odredbi EU-a s obzirom na način donošenja akata činjenica je da Vijeće jednoglasno odlučuje o prijedlogu Komisije, a Parlament ima savjetodavnu ulogu. Odredbe koje se donose na području poreza uključuju direktive o usklađivanju nacionalnih odredbi i odluke Vijeća. Komisija je čvrsto uvjerena da se zadržavanjem jednoglasnosti kod donošenja svih odluka o oporezivanju otežava postizanje razine usklađenosti poreza neophodne u EU-u i donijela je prijedloge o prijelazu na [odlučivanje kvalificiranom većinom](#) u određenim aspektima oporezivanja. Međutim, države članice odbile su te prijedloge.

Izravno oporezivanje odnosi se na poreze na dohodak, bogatstvo i kapital, u slučaju pojedinaca i u slučaju trgovačkih društava. Odredbe EU-a ne odnose se na porez na osobni dohodak (mjere EU-a u tom području temelje se na sudskoj praksi Suda Europske unije). Djelovanje EU-a povezano s porezom na dobit trgovačkih društava bolje je razrađeno, iako je usmjereno samo na mjere povezane s načelima jedinstvenog tržišta. Neizravno oporezivanje obuhvaća poreze koji se ne nameću na dohodak ni na imovinu. Obuhvaća porez na dodanu vrijednost (PDV), trošarine, uvozne pristojbe,



poreze na energiju i ostale ekološke poreze. Budući da je razvoj poreznih odredbi u EU-u usmjeren prema ostvarivanju neometanog funkcioniranja jedinstvenog tržišta, usklađivanje neizravnih poreza riješeno je prije i temeljitije od usklađivanja izravnih poreza.

CILJEVI

Strategija EU-a za poreznu politiku objašnjena je u komunikaciji Komisije „[Porezna politika u Europskoj uniji — prioriteti u nadolazećim godinama](#)”. Pravo na uvođenje, ukidanje ili izmjenu poreza još je uvijek u rukama država članica. Pod uvjetom da se poštuju pravila EU-a, svaka država članica slobodna je odabrati porezni sustav koji smatra najprikladnijim. U okviru toga glavni su prioriteti porezne politike EU-a uklanjanje poreznih prepreka za prekograničnu gospodarsku aktivnost, borba protiv štetne porezne konkurencije i utaje poreza te promicanje bolje suradnje među poreznim upravama u jamčenju nadzora i suzbijanju prijevara. Boljim usklađivanjem porezne politike zajamčilo bi se da se poreznim politikama država članica podupiru širi ciljevi politike EU-a, kao što je utvrđeno u [strategiji Europa 2020](#), za pametan, održiv i uključiv razvoj te u [Aktu o jedinstvenom tržištu](#).

INICIJATIVE I NAPREDAK

U [godišnjem izvješću Komisije o radu u području oporezivanja](#) predstavljena su postignuća EU-a i porezna pitanja koja treba tek riješiti. U svjetlu informacija razotkrivenih u medijima o znatnoj veličini tog fenomena, borba protiv utaje poreza i agresivnog poreznog planiranja postali su prioriteti politike postojećeg zakonodavnog mandata (od 2014. do 2019.). S druge strane, nastavlja se s radom na reformi okvira za porez na dobit trgovačkih društava kako bi oporezivanje trgovačkih društava u EU-u bilo pravednije i prilagođenije modernom digitalnom gospodarstvu na unutarnjem tržištu, a stvaranje konačnog sustava PDV-a postaje drugi prioritet politike. Ključne inicijative obuhvaćaju:

[Paket mjera o poreznoj transparentnosti](#) (18. ožujka 2015.), kojem je cilj unaprijediti transparentnost i suradnju među državama članicama u pogledu njihovih međugraničnih poreznih pravila stavljanjem izvan snage Direktive o oporezivanju štednje u svrhu ubrzanja zakonodavstva putem automatske razmjene podataka, procjenom daljnjih mogućih inicijativa u pogledu transparentnosti, zajedno uz izvješćivanje po zemljama za multinacionalna društva, revizijom kodeksa o postupanju pri oporezivanju poslovanja kako bio djelotvorniji i učinkovitiji, boljim određivanjem veličine poreznog jaza (koji se ne može pripisati isključivo izbjegavanju plaćanja poreza i utaji) te preuzimanjem vodeće uloge u promicanju veće porezne transparentnosti diljem svijeta.

[Akcijski plan za oporezivanje trgovačkih društava](#) (17. lipnja 2015.), kojim se utvrđuje niz inicijativa za rješavanje izbjegavanja plaćanja poreza, osiguravanje održivih prihoda i unaprjeđenje poslovnog okruženja na jedinstvenom tržištu. U akcijskom planu opisuju se četiri vodeća cilja: (a) ponovno uspostavljanje poveznice između oporezivanja i zemljopisnog područja gospodarske aktivnosti; (b) osiguravanje da države članice mogu ispravno ocijeniti aktivnosti trgovačkih društava u svojim



jurisdikcijama; (c) stvaranje konkurentnog okruženja pogodnog za rast u području oporezivanja trgovačkih društava u EU-u; (d) zaštita jedinstvenog tržišta i osiguravanje čvrstog pristupa EU-a u pogledu pitanja povezanih s oporezivanjem vanjskih trgovačkih društava, uključujući mjere za provedbu [Akcijskog plana za smanjenje porezne osnovice i premještanje dobiti](#) (BEPS) Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD), rješavanje nekooperativnih poreznih jurisdikcija i povećanja porezne transparentnosti. Komisija je u listopadu 2016. predložila ponovno donošenje [zajedničke konsolidirane osnovice poreza na dobit](#) (CCCTB).

[Paket mjera za borbu protiv izbjegavanja plaćanja poreza](#) (28. siječnja 2016.), koji sadržava prijedloge konkretnih mjera za sprječavanje agresivnog poreznog planiranja, povećanje porezne transparentnosti i stvaranje ravnopravnih uvjeta za sva poduzeća u EU-u. Paket uključuje tri stupa: (a) osiguravanje učinkovitog oporezivanja u EU-u (putem direktive o borbi protiv izbjegavanja plaćanja poreza i preporuke o poreznim ugovorima); (b) povećanje porezne transparentnosti (revizijom direktive u pogledu automatske razmjene podataka); (c) osiguravanje ravnopravnih uvjeta (komunikacija o vanjskoj strategiji za učinkovito oporezivanje i crna lista poreznih utočišta).

[Akcijski plan o PDV-u](#) (7. travnja 2016.), koji uključuje (a) načela za budući jedinstveni europski sustav PDV-a; (b) mjere za rješavanje utaje PDV-a; (c) ažuriranje okvira za uspostavljanje stopa PDV-a; (d) planove za pojednostavljenje i moderniziranje pravila o PDV-u u području e-trgovine; (e) paket mjera o PDV-u za MSP-ove.

[Paket mjera o PDV-u za digitalno jedinstveno tržište](#) (1. prosinca 2016.), kojem je cilj modernizirati sustav PDV-a u području prekogranične e-trgovine. Tim paketom mjera nastoje se smanjiti troškovi usklađivanja PDV-a do kojih dolazi prilikom prekogranične trgovine poduzeća, olakšati prekogranična trgovina i osigurati pošteno tržišno natjecanje za poduzeća u EU-u, suzbiti utaju PDV-a i riješiti posebni slučaj e-knjiga, za koje se trenutačno ne ostvaruje korist od smanjenih stopa. Jedan od važnih ciljeva paketa za reformu sustava PDV-a odnosi se na suzbijanje ozloglašene „kružne prijevare”. Nova pravila PDV-a trebala bi biti jednostavnija i usklađenija, uvodeći novo i konačno jedinstveno područje PDV-a u EU-u. Ukratko, novi sustav PDV-a osmišljen je da bude otporniji na prijevare i usklađen s današnjim digitalnim i mobilnim gospodarstvom.

Inicijative u okviru [pravednog oporezivanja digitalnog gospodarstva](#) (21. ožujka 2018.), kojima je cilj osiguravanje pravednog i učinkovitog sustava oporezivanja koji je primjeren digitalnom okruženju te upotreba zakonodavnih prijedloga da bi se u potpunosti iskoristila digitalna prisutnost prilagodbom definicije pojma „trajne uspostave” i uvođenjem definicije pojma „minimalnog gospodarskog sadržaja”. Prijedlogom Komisije pridonijet će se i međunarodnom djelovanju na tom području, posebice djelovanju skupine G20 i OECD-a.

Od 1. siječnja 2018. nova su pravila stupila na snagu kojima se države članice obvezuju na pružanje pristupa poreznim tijelima podacima prikupljenim u okviru zakonodavstva o borbi protiv pranja novca. Nacionalna porezna tijela imat će izravni pristup podacima o krajnjim stvarnim vlasnicima poduzeća, zakladama i drugim pravnim subjektima kao i evidencijama poduzeća o dubinskoj analizi potrošača. Novim će se pravilima omogućiti



brzo i učinkovito djelovanje poreznih tijela u slučajevima utaje ili izbjegavanja plaćanja poreza te suzbijanje vrsti struktura istaknutih u [Rajskim dokumentima](#).

U okviru šireg cilja unaprjeđivanja pravednosti i učinkovitosti poreznog sustava EU-a, posebni izazov predstavlja način na koji bi se trebalo provoditi oporezivanje digitalnog gospodarstva, što je ujedno predmet mnogih rasprava u EU-u i na međunarodnim forumima, uključujući u okviru konteksta OECD-ovih mjera BEPS. Tijekom govora o stanju unije 2017. predsjednik Juncker najavio je prijedlog Komisije o utvrđivanju pravila na razini EU-a kojima se omogućuje oporezivanje dobiti koju multinacionalna društva ostvaruju putem digitalnog gospodarstva („*Proposal establishing rules at EU level allowing taxation of profits generated by multinationals through the digital economy*”), a Vijeće je usvojilo zaključke o oporezivanju digitalnog gospodarstva u prosincu 2017.

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament općenito podržava široke okvire programa Komisije u području oporezivanja, uz borbu protiv utaje / izbjegavanja plaćanja poreza i pranja novca kao prioritet politike postojećeg zakonodavnog mandata. Njegovi prijedlozi osobito su usmjereni na ulogu određenih poreznih jurisdikcija i financijskih institucija u pogledu agresivnog poreznog planiranja.

Rezolucija Parlamenta [Odluke o porezima i ostale mjere slične prirode ili učinka](#) (25. studenoga 2015.) nastala je radom Posebnog odbora za odluke o porezima ([TAXE 1](#)). Tekstom se ukazuje na očigledni paradoks: slobodnim natjecanjem u području poreznih pitanja i manjkom suradnje među državama članicama dolazi do prekida veza između mjesta u kojima se stvara vrijednost i oporezuju dobiti, što dovodi do smanjenja porezne osnovice trgovačkih društava i gubitaka prihoda. Tom je rezolucijom Parlament pozvao na:

- povećanje transparentnosti, putem sustavnog dijeljenja odluka i poreznih podataka te podnošenjem podataka Komisiji, i uvođenje javnog izvješćivanja po zemljama (CBCR) multinacionalnih društava o ostvarenim dobitima, plaćenim porezima i primljenim subvencijama;
- uklanjanje povlaštenih režima i nedosljednosti među nacionalnim poreznim sustavima, uz dogovor o načinu na koji se transakcije ocjenjuju unutar istog poduzeća (transferne cijene) i jasnu definiciju „gospodarskog sadržaja”;
- uvođenje obavezne zajedničke konsolidirane osnovice poreza na dobit (CCCTB) diljem EU-a kao sveobuhvatnog odgovora na pitanja povezana s osnovicom poreza na dobit;
- uvođenje okvira za državnu potporu u području oporezivanja i smjernice za utvrđivanje odgovarajućih transfernih cijena; oporavak nezakonite državne potpore kako bi se njome učinkovito sprječavala nezakonita državna potpora u području oporezivanja;
- reformu Kodeksa o postupanju pri oporezivanju poslovanja s ciljem povećanja transparentnosti, odgovornosti i sudjelovanja Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenta;



- uključivanje borbe protiv izbjegavanja plaćanja poreza u druge politike i postupanje poslovanja, uključujući multinacionalna društva (MNC-ove), banke, pružatelje financijskih usluga i porezne savjetnike;
- poboljšanje zaštite za zviždače.

U svjetlu informacija razotkrivenih u slučajevima „Panama Papers” i „LuxLeaks”, koje jasno ukazuju na potrebu za većom suradnjom i transparentnosti, ne samo unutar EU-a, nego i svijetu, cilj djelovanja Odbora TAXE 1 bio je stvaranje temelja za rad Odbora [TAXE 2](#). Uz navođenje saznanja Odbora TAXE 2, [rezolucijom](#) Parlamenta od 6. srpnja 2016.:

- poziva se da se sankcije protiv nekooperativnih poreznih jurisdikcija uključenih u crnu listu poreznih utočišta primjenjuju i na poduzeća, banke te računovodstvena i pravna poduzeća, uz mogućnost opozivanja njihovih dozvola za poslovanje;
- ističu se štetne posljedice povlaštenih poreznih režima za patente, kojima se većinom koriste multinacionalna društva u svrhu izbjegavanja plaćanja poreza;
- naglašavaju se prijedlozi o zajedničkoj konsolidiranoj osnovici poreza na dobit (CCCTB) i transfernim cijenama, koje imaju važnu ulogu u prijenosu dobiti.

U rezoluciji je zaključeno da se odredbe o državnoj potpori ne primjenjuju u potpunosti i poziva se na djelovanje kako bi se ispravila situacija.

Istražni odbor Europskog parlamenta za ispitivanje navodnih kršenja i nepravilnosti u primjeni prava Unije u području pranja novca, izbjegavanja plaćanja poreza i utaje poreza ([PANA](#)) nastavio se na rad u području oporezivanja koji je ranije došao do izražaja u postojećem zakonodavstvu, u istoj mjeri i na rezolucije koje je Parlament usvojio i koje su odbori TAXE 1 i TAXE 2 pripremili te na rezoluciju o [uvođenju transparentnosti, koordinacije i konvergencije u politike poreza na dobit](#), kojom su se utvrdili regulatorni izazovi te izazovi u pogledu praćenja pri rješavanju poreznih pitanja. [Preporukom Parlamenta od 13. prosinca 2017.](#), na temelju izvješća Odbora PANA, istaknula se potreba za:

- temeljitom provedbom, učinkovitom primjenom i učinkovitim nadzornim mehanizmima, ojačanjem pravnih alata te time da Komisija preuzme vodeću ulogu u globalnoj borbi protiv izbjegavanja plaćanja poreza, utaje poreza i pranja novca;
- povećanom i učinkovitom transparentnosti, konsolidiranjem standardiziranih informacija o tijelima i poveznica među njima, pristupom registrima i stvaranjem registra;
- zajedničkim naporima za usvajanje učinkovitog i vjerodostojnog popisa nekooperativnih jurisdikcija;
- mjerama za osiguravanje da se porezne jurisdikcije, porezni obveznici i posrednici pridržavaju pravila;
- sprječavanjem izbjegavanja plaćanja i utaje poreza te zaštitom krajnjih stvarnih vlasnika;



- upotrebom međunarodnih alata za podršku (popis pozitivnih načela) u kombinaciji s potporom za zemlje u razvoju u borbi protiv izbjegavanja plaćanja poreza i pranja novca;
- instrumentima za zaštitu zviždača;
- ubrzavanjem načina na koji EU djeluje u pogledu usvajanja poreznih odredbi; (uključujući slučaj s uključenim elektromotorom); i
- pojačavanjem istražnih ovlasti Parlamenta i bržim naknadnim radnjama u skladu s prijedlozima.

Parlament je 1. ožujka 2018. uspostavio Posebni odbor za financijski kriminal, utaju poreza i izbjegavanje plaćanja poreza ([TAX3](#)). Nastavljajući se na rad svojih preteča (TAXE-a 1, TAXE-a 2 i PANA-e), odbor će istraživati ključna pitanja, uključujući oporezivanje digitalnog gospodarstva, nacionalne programe građanstva i utaju PDV-a.

Dario Paternoster
10/2018

