

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

496. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 26 I 27 LUTEGO 2014 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie standardowej deklaracji VAT

COM(2013) 721 final – 2013/0343 (CNS)

(2014/C 214/04)

Sprawozdawca: **Viliam PÁLENÍK**

Dnia 8 listopada 2013 r. Rada, działając na podstawie art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie standardowej deklaracji VAT

COM(2013) 721 final – 2013/0343 (CNS).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 13 lutego 2014 r.

Na 496. sesji plenarnej w dniach 26–27 lutego 2014 r. (posiedzenie z 26 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 130 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem wprowadzenie standardowej deklaracji VAT – jest to narzędzie, które w przypadku skutecznego wdrożenia, pozwoli zmniejszyć obciążenia administracyjne dla przedsiębiorstw w UE, a dzięki temu lepiej wykorzystać potencjał wspólnego rynku, a także osiągnąć większą efektywność poboru podatku i zwalczania oszustw podatkowych. Wzywa przy tym Komisję, by nie ustawała w wysiłkach służących wdrożeniu tego instrumentu.

1.2 EKES popiera jak największe ujednoczenie sposobu i formy składania standardowej deklaracji VAT, które przyniesie obniżenie obciążeń administracyjnych, przede wszystkim dla przedsiębiorstw prowadzących działalność na skalę międzynarodową, przez co zwiększy ich konkurencyjność. Ograniczenie przypadków zakłócania konkurencji pozwoli także zapobiec utracie miejsc pracy. Niemniej omawiany wniosek to tylko pierwszy mały krok w kierunku zaradzenia licznym rozbieżnościom między przepisami i formalnościami dotyczącymi podatku VAT w poszczególnych państwach członkowskich. Należy uważnie rozważyć koszty i korzyści związane ze zmianą systemu deklaracji VAT (i procedur wewnętrznych) dla przedsiębiorstw, a zwłaszcza MŚP.

1.3 EKES nawiązuje do zapowiedzianej przez Komisję w programie prac propozycji dotyczącej docelowego kształtu systemu VAT „Towards a definitive VAT system” i podkreśla, iż wielorakie różnice w przepisach i formalnościach dotyczących VAT w poszczególnych państwach członkowskich wynikają z różnych opcji dopuszczonych w dyrektywie w sprawie VAT. EKES przyjmuje z zadowoleniem przedłożony wniosek, który stanowi pierwszy i bardzo potrzebny krok w kierunku zwiększenia skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania oraz obniżenia obciążeń administracyjnych związanych z wdrażaniem dyrektywy. Zmierając do ostatecznego określenia systemu VAT, należy wziąć pod uwagę wpływ na systemy deklaracji oraz zmiany w procedurach wewnętrznych (powodujące dodatkowe koszty dla przedsiębiorstw i władz).

1.4 EKES popiera inicjatywę Komisji dotyczącą określenia szczegółów technicznych, pojęć i procedur, a także zabezpieczeń elektronicznych mających zastosowanie do formy standardowej deklaracji VAT i sposobu jej składania. Jest jednak zaniepokojony próbą zastosowania procedury komitetowej także do ustalania zasad dotyczących korekty deklaracji, dlatego też proponuje, by szczegóły dotyczące tej kwestii zostały zapisane w ostatecznym tekście dyrektywy.

1.5 EKES wzywa Komisję, by w bardziej jednoznaczny sposób informowała o niektórych aspektach przedłożonego wniosku, a przede wszystkim o przysługującej państwom członkowskim możliwości pobierania zaliczek podatku VAT w przypadku okresu rozliczeniowego przedłużonego do trzech miesięcy dla mikroprzedsiębiorstw o obrotach do 2 000 000 EUR, oraz o powiązanych z tym obniżeniu obciążeń administracyjnych dla organów podatkowych poszczególnych państw.

1.6 EKES popiera zasadę jednorazowości, zgodnie z którą przedsiębiorcy musieliby tylko raz dostarczać organom państwowym określone dane. Gromadzenie danych powinno przebiegać w taki sposób, by organy państwowe mogły je wykorzystywać zarówno na potrzeby kontroli (zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania i oszustw podatkowym), jak i do celów statystycznych. W ten sposób można byłoby uniknąć zdublowanego obowiązku wypełniania przez przedsiębiorstwa różnych formularzy i deklaracji VAT.

1.7 EKES zaleca państwom członkowskim skuteczniejsze wdrożenie mechanizmów, które przyczyniają się do skutecznego funkcjonowania otoczenia biznesu, a przede wszystkim określenie terminu wymagalności podatku na moment po uregulowaniu faktury przez klienta, aby zapobiec kredytowaniu państwa przez uczciwych przedsiębiorców, a także przestrzeganie odpowiednich terminów zwrotu nadpłaconego podatku VAT. EKES jest zdania, że wprowadzenie tych mechanizmów nie może wiązać się ze zwiększeniem obciążeń administracyjnych.

1.8 Zdaniem EKES-u jest niezbędne, by KE bardziej zdecydowanie podeszła do skutecznej standaryzacji terminów w odniesieniu do całego spektrum płatności powiązanych z podatkiem VAT (zaliczki, zapłata podatku, zwrot nadpłaconego podatku), a także do kwestii wprowadzania korekt do deklaracji VAT, tak by w pełni zrealizować cele omawianego wniosku.

2. Kontekst

2.1 Zmniejszanie obciążeń administracyjnych ukierunkowane przede wszystkim na małe i średnie przedsiębiorstwa to kwestia ważna przede wszystkim z punktu widzenia zapewnienia przedsiębiorstwom możliwości koncentrowania się na działalności gospodarczej jako takiej. EKES przyjmuje z zadowoleniem przedłożony wniosek w sprawie dyrektywy, którego celem jest zwiększenie międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorstw z UE oraz poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego. Pozytywny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstw może następnie przełożyć się na pobór podatku, budżety publiczne i państwowe oraz zdolność do finansowania spójności społecznej, zwiększenie dostępności usług publicznych i skuteczniejsze działanie administracji publicznej. Oczekiwane ogólne oddziaływanie na przeciętnego obywatela UE oraz na małe i średnie przedsiębiorstwa ma być pozytywne.

2.2 Jak wskazano w przedłożonym wniosku KE, podatek od wartości dodanej (VAT) to ważne źródło wpływów do budżetów państw członkowskich UE (średnio około 21 % krajowych dochodów z podatków), aczkolwiek zgodnie z szacunkami KE co roku około 12 % potencjalnych dochodów z VAT nie zostaje zebranych. Dlatego też niezbędne jest, by UE i jej państwa członkowskie starały się o zwiększenie skuteczności poboru podatku VAT oraz zwalczania oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania, a jednocześnie wspierały wszelkie inicjatywy pomagające w utrzymaniu miejsc pracy.

2.3 Przedłożony wniosek w sprawie dyrektywy, którego celem jest wprowadzenie standardowej deklaracji VAT, to narzędzie, które w przypadku skutecznego wdrożenia, pozwoli osiągnąć większą efektywność poboru podatku i zwalczania oszustw podatkowych. Jednocześnie może pomóc częściowo rozwiązać problemy, jakie przedsiębiorstwa napotykają w eksporcie w ramach wspólnego rynku UE.

2.4 Obecnie kwestia deklaracji VAT jest zharmonizowana jedynie w minimalnym zakresie, a państwa członkowskie, określając treść deklaracji VAT, kierują się krajową specyfiką. Taki stan rzeczy powoduje, że przedsiębiorstwa prowadzące działalność międzynarodową przy obecnym kształcie systemu deklaracji VAT ponoszą większe nakłady związane ze skomplikowaną administracją i różnymi formami językowymi deklaracji. EKES popiera maksymalną harmonizację sposobu składania deklaracji VAT.

2.5 Celem przedłożonego wniosku jest wprowadzenie standardowej deklaracji VAT, która ułatwiłaby prowadzenie działalności wszystkim podatnikom i zmniejszyła obciążenia administracyjne. Przedsiębiorstwa poparły tę ideę, a przede wszystkim małe i średnie przedsiębiorstwa apelują o zmniejszenie częstotliwości składania deklaracji podatkowych. Według szacunków PwC⁽¹⁾ oszczędności netto płynące z obniżenia obciążeń administracyjnych to dla UE 27 kwota rządu 17,2 mld EUR w przypadku obowiązkowego wprowadzenia standardowej deklaracji VAT we wszystkich państwach członkowskich i dla wszystkich płatników VAT.

⁽¹⁾ PwC (2013), *Study on feasibility and impact of a common EU standard VAT return*.

2.6 Harmonizacja deklaracji VAT oznaczałaby oprócz oszczędności dla przedsiębiorstw także dodatkowe jednorazowe wydatki dla organów podatkowych poszczególnych państw. Zgodnie z analizą PwC (2013) powiązane z wdrażaniem standardowej deklaracji VAT wydatki organów podatkowych na IT wyniosłyby od ok. 800 mln do nawet 1 mld EUR. W średnim lub długim okresie wydatki te powinny zrównoważyć pozytywny wpływ na skuteczność poboru podatków oraz zwalczania oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania. Jednocześnie trzeba podkreślić, że wdrożenie omawianego wniosku przyniesie także nieuniknione koszty dla podatników (związane ze zmianą oprogramowania księgowego).

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES pozytywnie odnosi się do wniosku dotyczącego dyrektywy Rady, w którym proponuje się wprowadzenie standardowej deklaracji VAT. Krok ten pozwoli na poprawę otoczenia biznesu na wspólnym rynku UE dzięki zmniejszeniu obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw i uproszczeniu składania deklaracji VAT w różnych państwach. Jednakowa forma deklaracji VAT w poszczególnych państwach ułatwi podatnikom funkcjonowanie na kilku rynkach oraz pomoże zwiększyć konkurencyjność jednolitego rynku.

3.2 Zdaniem EKES-u jest to dobry krok w ramach starań o zapobieganie zakłóceniom konkurencji, utrzymanie miejsc pracy i zwiększenie skuteczności mechanizmów kontroli dotyczących wymiany informacji między organami podatkowymi oraz między przedsiębiorstwami a organami podatkowymi, gdyż wprowadzenie standardowej deklaracji VAT pozwoli to osiągnąć. EKES sądzi, że byłoby właściwe, aby informacji wychodzących poza zakres omawianego wniosku można było wymagać tylko wówczas, gdy jest to niezbędne do przeprowadzania kontroli podatkowej oraz zwalczania uchylania się od opodatkowania i oszustw podatkowych.

3.3 Trzeba zwrócić uwagę na fakt, że proponowane rozwiązanie oznacza kompleksową zmianę, która wpłynie nie tylko na podatników, ale także na organy podatkowe wszystkich państw członkowskich i będzie wymagała zmiany treści i formy (zwłaszcza z uwagi na elektroniczne składanie deklaracji) obecnie stosowanych deklaracji VAT w poszczególnych państwach członkowskich UE. EKES chciałby zwrócić uwagę w szczególności na propozycję dotyczącą docelowego kształtu systemu VAT „Towards a definite VAT system” i wezwać Komisję, by cele tego dokumentu były brane pod uwagę przede wszystkim podczas wdrażania omawianego wniosku, co pozwoliłoby zapobiec konieczności zasadniczej zmiany poszczególnych aspektów dotyczących standardowej deklaracji.

3.4 EKES zauważa, że ze względu na wykorzystywanie odmiennych systemów przyjmowania i przetwarzania deklaracji podatkowych wprowadzenie standardowej deklaracji VAT do systemów organów podatkowych może w niektórych przypadkach okazać się skomplikowane, jeśli kompetencje w zakresie określania szczegółów technicznych zostaną powierzone Komisji. EKES popiera proponowany art. 255a dyrektywy, jeśli chodzi o przeniesienie na Komisję kompetencji w zakresie ustanawiania szczegółów technicznych (lit. a)), określenia definicji i procedur (lit. b)) oraz elektronicznych metod zapewniających bezpieczeństwo (lit. d)). EKES zwraca uwagę na możliwość wykorzystania środków innych niż legislacyjne do realizacji celów omawianego wniosku, takich jak np. rozwiązania nieobligatoryjne czy przykłady dobrych praktyk. W przypadku przeniesienia uprawnień na Komisję Europejską EKES życzyłby sobie, aby zasięgnięto jego opinii podczas opracowywania szczegółowej propozycji w związku z art. 255a omawianego wniosku i by mógł przedstawić swoje stanowisko.

3.5 Standardowa deklaracja VAT umożliwi szybką wymianę informacji między państwami członkowskimi i może odegrać pozytywną rolę w ograniczaniu zakresu oszustw podatkowych. Jednocześnie może w ten sposób przyczynić się do zwiększenia skuteczności poboru podatków i konsolidacji fiskalnej.

3.6 EKES postrzega elektroniczne składanie deklaracji (*e-filing*) jako użyteczne, jednak zwraca uwagę na możliwe komplikacje w niektórych państwach członkowskich, jeśli chodzi o uproszczenie gromadzenia i przetwarzania danych z deklaracji VAT oraz proponowanej standardowej deklaracji VAT. W przypadku niektórych przedsiębiorstw może ono oznaczać wzrost nakładów, dlatego też należy umożliwić przedsiębiorstwom składanie deklaracji w wersji papierowej, jeżeli nie ograniczy to zdolności do zapobiegania oszustwom podatkowym i uchylaniu się od opodatkowania.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Zdaniem EKES-u granica określona w odniesieniu do zezwolenia na okres rozliczeniowy wynoszący trzy miesiące kalendarzowe w przypadku podatników, których roczny obrót nie jest większy niż kwota 2 000 000 EUR lub równowartość w walucie krajowej, jest zbyt wysoka dla niektórych państw członkowskich. EKES proponuje, by umożliwić obniżenie tej granicy, tak by państwa członkowskie mogły uwzględniać specyficzne cechy swego otoczenia biznesu. W kontekście proponowanych zmian w art. 206 zezwolenie na kwartalny okres rozliczeniowy mogłoby mieć negatywny wpływ na przepływy pieniężne w budżetach publicznych niektórych państw. Dlatego też EKES proponuje, by Komisja Europejska utrzymała możliwość rekompensowania potencjalnej przerwy we wpływach z VAT, wynikającej z wydłużenia okresu rozliczeniowego dla znacznej liczby podatników, poprzez wpłacanie zaliczek na podatek VAT.

4.2 EKES pozytywnie odnosi się do standaryzacji podstawowych danych w deklaracji i przyjmuje z zadowoleniem poszerzenie tych danych i informacji o część dotyczącą odliczenia podatku. Komitet przyjmuje z zadowoleniem także starania Komisji Europejskiej, by nie zwiększać obciążeń administracyjnych w związku z wdrożeniem przedłożonego wniosku w przypadku stosowania wyłącznie obowiązkowych elementów standardowej deklaracji (w rozumieniu art. 250). EKES apeluje do Komisji, by zobowiązała państwa członkowskie do umożliwienia składania standardowej deklaracji w dowolnym języku UE, co zmniejszyłoby obciążenia administracyjne.

4.3 EKES popiera wprowadzenie standardowej deklaracji VAT, której podstawowa forma byłaby taka sama dla wszystkich państw członkowskich. EKES zaleca w związku z tym, by standardowa deklaracja VAT składała się z dwóch części, przy czym państwa członkowskie same decydowałyby, czy będą stosować wyłącznie jej obowiązkową część określoną w art. 250 wniosku dotyczącego dyrektywy czy będą wymagać podawania także wybranych informacji określonych w art. 251. Jednocześnie konieczne jest umożliwienie organom podatkowym wymagania dodatkowych informacji w pojedynczych przypadkach, gdy informacje takie pomogą w skuteczniejszym zwalczaniu uchylania się od opodatkowania i oszustw podatkowych. Możliwość wymagania dodatkowych informacji w z góry określonym okresie powinna być przyznawana na podstawie wniosku przedłożonego utworzonemu w tym celu komitetowi Komisji. EKES jest zdania, że informacje te powinny być przedmiotem kolejnej części standardowej deklaracji, tak by jej obowiązkowa (wg art. 250) i fakultatywna (wg art. 251) część miały standardową formę także w przypadku zastosowania odstępstwa dotyczącego dodatkowych informacji wymaganych od podatników.

4.4 EKES pozytywnie odnosi się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw dzięki wyeliminowaniu dwukrotnego podawania informacji na potrzeby podatku, które będzie skutkiem proponowanego skreślenia art. 261 dyrektywy. EKES wzywa Komisję, by poprzez rozpowszechnianie sprawdzonych rozwiązań zachęcała państwa członkowskie do skutecznego gromadzenia informacji i ich wymiany.

4.5 Podczas wdrażania ostatecznie przyjętej zmienionej dyrektywy w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej trzeba przewidzieć wystarczający czas na to, by podatnicy zdobyli informacje i zaznajomili się z nową formą deklaracji podatkowej. Zdaniem EKES-u standardowa deklaracja VAT stanowi ważne zagadnienie, dlatego też konieczne jest znalezienie równowagi między jakością ostatecznego kształtu dyrektywy a terminem jej wdrożenia, choć EKES z zadowoleniem przyjąłby bardziej ambitny termin wdrażania. Jednocześnie EKES wzywa organy podatkowe poszczególnych państw członkowskich, aby zapewniły podatnikom jak największe wsparcie w zapoznawaniu się z poszczególnymi elementami dyrektywy, na przykład za pośrednictwem przygotowawczych kursów on-line.

4.6 Trzeba podkreślić, że w przedłożonym wniosku nie uwzględniono w dostatecznym stopniu różnych rozwiązań prawnych (co do terminów, zasad) dotyczących zwrotu VAT obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich. W przedłożonym wniosku ponadto nie odzwierciedlono w jasny sposób także tego, że w poszczególnych państwach członkowskich występują systemy analizy ryzyka, wyboru podmiotów poddawanych kontroli i wykrywania oszustw podatkowych oparte na strukturze deklaracji podatkowej, a także sama struktura deklaracji jest dostosowana do lokalnej specyfiki. EKES wzywa Komisję, by jednoznacznie wyjaśniła państwom członkowskim, że powinny poczynić jak największe wysiłki, aby zwiększyć skuteczność gromadzenia informacji i ich wymiany między instytucjami krajowymi (np. urzędami celnymi, urzędami statystycznymi itd.).

4.7 EKES popiera zasadę jednorazowości, zgodnie z którą przedsiębiorcy musieliby tylko raz dostarczać określone dane. Gromadzenie szczegółowych danych w uzasadnionych przypadkach mogłoby przebiegać w ujednolicony sposób, aby możliwe było przeprowadzanie kontroli niezbędnej do walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania. Omawiany wniosek umożliwia wymaganie danych, na podstawie których można przeprowadzać kontrolę tak dobrze, jak to tylko możliwe. Powinno być możliwe wykorzystanie podawanych danych także do celów statystycznych, aby zapobiec konieczności podawania przez przedsiębiorców tych samych danych w różnych miejscach, dokumentach i formatach.

4.8 Zdaniem EKES-u z myślą o poprawie skuteczności funkcjonowania rynku wewnętrznego UE użyteczne byłoby, gdyby organy podatkowe dokonywały zwrotu podatku VAT w stosownych terminach, z zachowaniem wystarczającego poziomu walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania. Podobny efekt dla małych i średnich przedsiębiorstw można byłoby osiągnąć w przypadku skuteczniejszego wdrożenia zasady, że podatek staje się wymagalny w momencie uregulowania faktury, co zapobiegłoby negatywnemu zjawisku kredytowania państwa przez oszukane przedsiębiorstwa. EKES wzywa w związku z tym Komisję, by zachęcała poszczególne państwa członkowskie do wdrożenia tej zasady, która zwiększyłaby przejrzystość otoczenia biznesu.

4.9 W przedłożonym wniosku dotyczącym dyrektywy proponuje się powierzenie Komisji uprawnień wykonawczych związanych z wprowadzaniem korekt do deklaracji podatkowych. Jednocześnie we wniosku przyznaje się państwom członkowskim prawo umożliwienia korekty standardowej deklaracji i określenia terminu na dokonanie tych korekt. Ponieważ zdaniem EKES-u wpływ procedury komitetowej na poszczególne państwa członkowskie jest w tej kwestii niejasny, wszystkie kwestie dotyczące korekt standardowej deklaracji VAT powinny zostać uregulowane w samym wniosku dotyczącym dyrektywy, a ich późniejsza realizacja powinna pozostać w gestii poszczególnych państw członkowskich. Jednocześnie EKES apeluje o aktywny udział w procesie opracowywania aktów wykonawczych związanych z proponowaną dyrektywą.

Bruksela, 26 lutego 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE
