

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Rady dotyczącej wspólnotowego systemu podatku od wartości dodanej (nowa redakcja)

(COM(2004) 246 final - 2004/0079 (CNS))

(2005/C 74/05)

Dnia 30 kwietnia 2004 r. Rada Unii Europejskiej postanowiła na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej, Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 13 lipca 2004 r. Sprawozdawcą był Umberto Burani.

Na 411 sesji plenarnej w dniu 15 września 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 147 do 6 przy 10 głosach wstrzymujących się przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Proponowana dyrektywa ⁽¹⁾ nie ma wiele wspólnego z rutynowym procesem kodyfikacji przepisów wspólnotowych. Komisja stwierdziła, że **przepisy dotyczące podatku VAT** – ujęte początkowo w szóstej dyrektywie Rady 77/388/EWG, a następnie wielokrotnie nowelizowane – wymagają radykalnego uporządkowania. Rzeczywiście, z biegiem lat prawo o VAT było kilkakrotnie zmieniane, korygowane i rozszerzane; nieuniknionym wynikiem tych zmian są istniejące obecnie powtórzenia, niejasności i dublowanie się przepisów. Uznano zatem za słuszne **przerebadanie** dyrektywy pod kątem poprawy jasności i zrozumiałości tekstu, nie zmieniając jednak znaczenia i zakresu przepisów; zadanie takie daleko wykracza poza **sporządzenie tekstu jednolitego**.

1.2 Z tą samą myślą wprowadzono kolejne zmiany, zapewniające zgodność z uzgodnionymi wspólnie przez Radę, Parlament Europejski i Komisję zasadami **dobrej legislacji**. Nowy tekst przedstawiono do zatwierdzenia Radzie i Parlamentowi Europejskiemu: choć wprowadzone w nim zmiany mają głównie charakter formalny, nie mamy tu do czynienia z kodyfikacją, lecz właśnie z **nową redakcją**, która umożliwia skodyfikowanie przepisów poprzez zebranie ich wszystkich w jednym akcie prawnym zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym z roku 2001 ⁽²⁾.

1.3 Tekst propozycji dyrektywy, stanowiący owoc godnego podziwu wysiłku Komisji **zastępuje i uchyla szóstą dyrektywę w sprawie VAT**: każdy artykuł przerebadowano, starając się go uprościć i skrócić; w rezultacie liczba artykułów zwiększyła się z 53 do 402. Tekst uzupełniony został o **spis treści**, który ma przyspieszyć i ułatwić jego lekturę; innowacja ta bez wątpienia zasługuje na pochwałę.

2. Uwagi Komitetu

2.1 Ponieważ mamy tu do czynienia w zasadzie z nową redakcją, a nie z nową dyrektywą, Komitet mógłby się ograniczyć do **przyjęcia do wiadomości** wyników pracy Komisji i wyrażenia z nich zadowolenia. Skorzystają na nich bowiem

zarówno podmioty gospodarcze, jak i organy administracji, gdyż będą teraz mogły szybciej odnaleźć interesujące ich przepisy, a także w większym stopniu polegać na pewności ich wykładni. Sprawozdawca skądinąd niewiele może zrobić poza przyjęciem za dobrą monetę deklaracji Komisji, zgodnie z którą **zakres nowego tekstu jest identyczny z obowiązującymi obecnie przepisami**: nie ma on bowiem możliwości przeprowadzenia szczegółowej kontroli. Dokonali jej już zresztą eksperci krajowi i podmioty gospodarcze, których opinii Komisja zasięgnęła.

2.2 Nie zmienia to faktu, iż mniej powierzchowne spojrzenie na propozycję uprawnia do sformułowania szeregu spostrzeżeń dotyczących **meritum polityki w zakresie podatku VAT** lub wręcz polityki fiskalnej w ogóle, **której deklarowanym celem jest harmonizacja warunków działania w ramach rynku wewnętrznego**. W propozycji dyrektywy stwierdza się bowiem (5 punkt preambuły), że „system podatku od towarów i usług osiąga najwyższy stopień prostoty i neutralności wówczas, gdy podatek nakładany jest **w sposób jak najpowszechniejszy** (...)”; w interesie wspólnego rynku i Państw Członkowskich jest przyjęcie **wspólnego systemu**”.

2.3 W kolejnych punktach preambuły Komisja wyraża się jednak ostrożnie: stwierdza bowiem, że „zmiany należy wprowadzać stopniowo, gdyż **harmonizacja podatków obrotowych doprowadzi w Państwach Członkowskich do znacznych zmian w strukturze podatków**”; zauważa również, iż nawet jeżeli stawki i zwolnienia nie zostaną całkowicie zharmonizowane, wspólny system VAT musi mieć **neutralny efekt dla konkurencji** w każdym Państwie Członkowskim.

2.4 Komitet ustalił, że stwierdzenia te pochodzą z preambuły do **pierwotnego tekstu** szóstej dyrektywy. Fakt, że po bez mała czterdziestu latach odczuwa się potrzebę ich powtórzenia, oznacza siłą rzeczy, że wciąż tkwimy jeszcze w punkcie wyjścia, a w najlepszym razie – że osiągnięty postęp jest niewielki. **Harmonizacja stoi w miejscu**; inne sygnały – o których niżej – również nie uzasadniają do optymizmu.

⁽¹⁾ COM(2004) 246 final – 2004/0079 (CNS)

⁽²⁾ Dz.U. nr C 77 z 28.03.2002 r.

2.5 Należy tu przypomnieć po raz kolejny, że obowiązujący system podatku VAT ma charakter „przejściowy” i że wciąż brak oznak woli dokonania decydującego kroku w kierunku przyjęcia jakichś rozwiązań „docelowych”. Wskazuje to wyraźnie na zwątpienie w zasadność takiego systemu; Komitet wypowiadał się już na ten temat - przedstawiając konkretne propozycje - w opinii w sprawie miejsca opodatkowania usług (¹).

2.6 Kolejne uwagi dotyczą systemu **zwolnień**; jeśli nawet są one naprawdę niezbędne, winny one w każdym wypadku - w interesie jednolitego rynku - mieć charakter **tymczasowy**. Ostatnie zwolnienia przyznano dziesięciu **nowym państwom członkowskim** - jedne na zasadach przejściowych, inne bez określania limitu czasowego. Nadal obowiązuje też szereg **zwolnień** przyznanych państwom, które przystąpiły do UE w tzw. **drugiej fali rozszerzenia** (Austria, Grecja, Finlandia, Portugalia, Hiszpania i Szwecja). Wypada tu zauważyć, że tylko nieliczne z tych zwolnień ujęte są w dyrektywach zmieniających szóstą dyrektywę VAT; większość natomiast została „ukryta” w aktach przystąpienia nowych Państw Członkowskich. Jedną z zalet propozycji nowej dyrektywy jest właśnie to, iż niejako wydobywa ona na światło dzienne **wszystkie te zwolnienia** niezależnie od podstawy, na której zostały przyznane.

2.7 Najwyraźniej brak natomiast woli przeanalizowania ich - nawet tych najdawniejszych - po to by je uchylić. Trzeba zresztą przyznać, że również **państwa założycielskie** nie są zainteresowane powracaniem do tej kwestii. One także w swoim czasie korzystały ze **zwolnień** i wystrzegają się ich podważania (przynajmniej dopóki obowiązywać będzie „system przejściowy”). Przykładowo wymienić można słynną **stawkę zerową**, przyznaną pierwotnie dwu krajom, która - zamiast zniknąć - została następnie rozszerzona na kolejne nowe państwa.

2.8 Faktem jest, iż nie wszystkie tego typu wyłączenia są pozbawione podstaw: niektóre z nich mają charakter trwały i dotyczą terytoriów zamorskich, wysp, regionów peryferyjnych, które w momencie uchwalania danych przepisów wykazywały niski poziom rozwoju. Mając jednak na uwadze czas, jaki upłynął od tamtej pory, należałoby chyba **ponownie przeanalizować listę zwolnień o charakterze terytorialnym** w celu ustalenia, czy nadal utrzymują się okoliczności, które uzasadniały wówczas ich przyznanie.

2.9 Kolejne ważniejsze zwolnienia obejmują **małe przedsiębiorstwa**: szesnaście Państw Członkowskich (nowe państwa oraz kraje „drugiej fali”) uprawnione są do **zwalniania z podatku** nawet podmiotów, których obroty przekraczają progi

przewidziane w szóstej dyrektywie. Komitet nie wie, jak się odnieść do tej sytuacji: o ile zwolnienia te dadzą się ewentualnie uzasadnić w przypadku dziesięciu nowych członków UE, trudno stwierdzić, dlaczego miałyby one **nadal obowiązywać** w przypadku pozostałych państw - po dwunastu latach od ich przystąpienia.

2.10 Komitet jest zdania, iż zwolnienie z podatku VAT przedsiębiorstw, o których mowa w poprzednim punkcie, może stanowić przypadek **zakłócenia konkurencji** - co prawda o ograniczonym zasięgu. Komitet zwraca się zatem do Państw Członkowskich i Komisji o poświęcenie temu aspektowi większej uwagi.

3. Wnioski

3.1 Komitet gratuluje Komisji ogromnego dzieła wykonanego sumiennie i dokładnie, a przede wszystkim zgodnie z zasadą **przejrzystości**. Bez spełnienia tego ostatniego warunku nie byłoby szans zdać sobie sprawy, jak bardzo **zasady ogólne** - które winny obowiązywać wszystkich na równi - cierpią z powodu licznych **zwolnień, wyjątków, przypadków szczególnych**. Owszem, odstąpienie od zasady nie zawsze bywa bezpodstawne; tym niemniej sytuacja wymaga, by Państwa Członkowskie przystąpiły do **renegocjacji** - a w miarę możliwości likwidacji - zwolnień, które utraciły rację bytu.

3.2 Komitet odnosi wrażenie, że brak po temu woli politycznej. Wręcz przeciwnie - jedno z największych Państw Członkowskich sformułowało już „**ogólne zastrzeżenie**”, które może zagrozić przyjęciu zgłoszonej przez Komisję propozycji dyrektywy. Podobnie jak i w przeszłości trudno znaleźć powody do optymizmu: **komunikat Komisji z roku 1996**, zawierający propozycję harmonizacji stawek podatku wraz z harmonogramem prac, utknął w Radzie i nigdy nie został poddany pod dyskusję; niewiele bardziej skuteczny - jak dowodzą fakty - okazał się **komunikat z roku 2000** w sprawie nowej strategii na rzecz podatku VAT.

3.3 Nie jest zamiarem Komitetu potępienie w niniejszej opinii polityki Państw Członkowskich w dziedzinie podatku VAT. Komitet doskonale zdaje sobie sprawę z tego, jak wiele czynników wewnętrznych - zarówno gospodarczych, jak i politycznych - wpływa na decyzje Państw Członkowskich. Pragnie jednak wyrazić życzenie, by **całość tej dziedziny legislacji została niezwłocznie poddana przeglądowi** w celu wprowadzenia **systemu docelowego** oraz likwidacji - a przynajmniej ograniczenia - jednej z **głównych przeszkód w realizacji jednolitego rynku** rządzącego się wspólnymi, jednolitymi zasadami.

Bruksela, 15 września 2004 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Roger BRIESCH

(¹) Dz.U. C 117 z dn. 30.04.2004 r. .