

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zielona księga w sprawie przyszłości podatku VAT – W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT”**

COM(2010) 695 wersja ostateczna

(2011/C 318/14)

Sprawozdawca: **Reine-Claude MADER**

Dnia 1 grudnia 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

„Zielona księga w sprawie przyszłości podatku VAT – W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT”

COM(2010) 695 wersja ostateczna.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 czerwca 2011 r.

Na 473. sesji plenarnej w dniach 13–14 lipca 2011 r. (posiedzenie z 14 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 161 głosami za – 10 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet bez zastrzeżeń przyjmuje inicjatywę Komisji dotyczącą rozważenia możliwości przeprowadzenia ogólnego przeglądu systemu podatku VAT, który w chwili wprowadzenia w 1967 r. określono jako tymczasowy, i wobec którego można wysunąć wiele uwag krytycznych. Zielona księga to dopiero początek prawdopodobnie długiej, trudnej i złożonej procedury, której powodzenie będzie dowodem rzeczywistej woli państw członkowskich opracowania systemu „prostszego, solidniejszego i wydajniejszego”.

1.2 W miarę upływu czasu obecny system uległ wielu zmianom: Komisja wysunęła propozycje poprawy mające na celu większą wydajność tego systemu i dostosowanie go do zasad jednolitego rynku. Państwa członkowskie zgodziły się na wiele środków dotyczących organizacji, współpracy między administracjami i automatyzacji. Inne jeszcze środki miały zasadniczo charakter administracyjny i organizacyjny. Niemniej Rada do chwili obecnej opierała się propozycjom dotyczącym ogólnej reformy systemu.

1.3 Komitet zgadza się z oświadczeniem Komisji, która twierdzi, że kompleksowy system podatku VAT powinien zmniejszyć koszty operacyjne ponoszone przez użytkowników, obciążenia biurokratyczne administracji oraz ograniczyć próby oszustw, które uszczuplają finanse publiczne. Należy oprócz tego wziąć pod uwagę potrzeby przedsiębiorstw, gdyż w ostatecznym rozrachunku to one obsługują pobór podatku i to one – wraz z konsumentami – ponoszą ciężar niewydajności tego systemu. Jak już Komitet wcześniej stwierdził, należy także zwrócić uwagę na system podatku VAT w odniesieniu do usług finansowych<sup>(1)</sup>, a gdyby wprowadzano nowy podatek dla sektora finansowego oparty na przepływach środków

pieniężnych lub na jakiejś podobnej podstawie, Komisja powinna ocenić zalety włączenia takiego podatku w ramy systemu VAT<sup>(2)</sup>.

1.4 Szczególnie trudnym zagadnieniem jest obsługa transakcji transgranicznych. Z logicznego punktu widzenia podatek powinien być pobierany w państwie członkowskim pochodzenia na tych samych zasadach, które obowiązują w handlu wewnętrznym. W wyniku trudności związanych z transakcjami między państwami członkowskimi Rada wybrała najprostsze rozwiązanie polegające na pobieraniu podatku w państwie członkowskim przeznaczenia, niemniej z wyjątkami dotyczącymi przede wszystkim usług. Obecnie Komisja proponuje rozwiązania alternatywne, niemniej jesteśmy świadomi tego, że trudno jest znaleźć rozwiązanie doskonałe.

1.4.1 Komitet uważa, że w każdym przypadku należy unikać radykalnych zmian i przyjąć politykę drobnych kroków: prawdopodobnie najlepszym rozwiązaniem byłoby upowszechnienie opodatkowania w państwie członkowskim przeznaczenia przy jednoczesnym utrzymaniu zasad, na których opiera się obecny system. Równocześnie konieczne będzie powszechne przyjęcie mechanizmu samonaliczania podatku, najpierw fakultatywne, a następnie upowszechnienie go jako systemu obowiązkowego. W każdym razie dla uproszczenia procedur administracyjnych trzeba utworzyć system punktów kompleksowej obsługi dla przedsiębiorstw.

1.5 Zielona księga stwarza autorom możliwość zebrania od wszystkich zainteresowanych stron uwag i propozycji, które mogą posłużyć do ostatecznego sformułowania propozycji Komisji. W tym celu w dokumencie zamieszczono 33 pytania, na które Komitet opowiada, lecz których nie można streścić. Szczegóły tej sprawy zawarto w części 5 niniejszego dokumentu.

<sup>(1)</sup> Zob. Opinia EKES-u Dz.U. C 218 z 30.8.2008, s. 124 w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do opodatkowania usług ubezpieczeniowych i finansowych (COM(2007) 747 wersja ostateczna – 2007/0267 CNS).

<sup>(2)</sup> Zob. Opinia EKES-u Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 64 w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Opodatkowanie sektora finansowego” (COM(2010) 549 wersja ostateczna).

## 2. Wprowadzenie

2.1 Od wielu lat poprawa systemu podatku VAT jest jednym z priorytetów polityki podatkowej Komisji. Podatek ten, przyjęty w 1967 r. jako wspólny system opodatkowania dla wszystkich państw członkowskich UE, stanowi ważne źródło ich dochodów (ponad 20 %). Ponadto część pobranego podatku VAT jest wkładem do budżetu UE. Oczywiście jest więc, że m.in. Komisja Europejska jest bezpośrednio zainteresowana ochroną swych interesów poprzez zapewnienie pobierania tego podatku w sposób możliwie najskuteczniejszy.

2.2 Choć system podatku VAT jest ważny dla dochodów państw członkowskich, to nie jest zupełnie zadowalający. Poza tym krytykowany jest przez państwa członkowskie i inne zainteresowane strony, zwłaszcza przez przedsiębiorstwa i konsumentów. Komisja od dawna próbuje zająć się tym problemem i wysunąć propozycje poprawy mające na celu zwiększenie skuteczności tego systemu i lepsze dostosowanie go do zasad i reguł jednolitego rynku. Trzeba powiedzieć, że często jej wysiłki napotykały mniej lub bardziej otwarty opór ze strony państw członkowskich.

2.3 Trzeba otwarcie i bez oporów stwierdzić, że jeśli chodzi o politykę podatkową, europejskie dążenie do spójności ograniczone jest przez dążenie państw członkowskich do ochrony swych środków finansowych, lub nawet konieczność podejmowania takich działań. Kiedy państwo członkowskie uznaje, że niektóre zasady mogłyby zaszkodzić jego interesom lub że mogłyby zwiększyć koszty lub rozbudować procedury administracyjne, wyraża ono swój sprzeciw w mniej lub bardziej otwarty, ale często mało przejrzysty sposób.

2.4 Oczywiście wszystko to dzieje się ze szkodą dla wspólnej polityki europejskiej, choć wyjaśnia niepowodzenie godnych podziwu wysiłków podejmowanych od wielu lat przez Komisję. Mimo tego odniesiono znaczne sukcesy w zakresie racjonalizacji i komputeryzacji procedur, zmniejszenia kosztów ponoszonych przez administrację i podatników, a także jeśli chodzi o współpracę administracyjną i sądową.

2.5 W pełni świadoma tych problemów i przeszkód Komisja powraca obecnie do celu, do którego zawsze dążyła, tzn. reformy całego systemu, tak by stał się on spójny z zasadami jednolitego rynku, uwzględniając przy tym interesy wszystkich zainteresowanych stron. Zgodnie z zasadami w zielonej księdze zadano szereg pytań dotyczących różnych aspektów systemu podatku VAT. Odpowiedzi na nie zostaną udzielone na podstawie propozycji dotyczących nowego systemu, „prostszego, solidniejszego i wydajniejszego”. EKES w swej opinii przedstawia wkład środowisk społeczno-gospodarczych, które reprezentuje.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 Komisja słusznie zauważa, że kryzys wpłynął na finanse publiczne, zwłaszcza w związku z dość poważnymi zmianami dotyczącymi przejścia od podatków bezpośrednich do podatków pośrednich: rośnie udział podatku VAT w łącznych dochodach, a do tej pory wynosił on około 22 %. Jest to wynik polityki ogólnie skierowanej na poprawę konkurencyjności poprzez zmniejszenie opodatkowania pracy i przedsiębiorstw.

EKES stwierdza, że choć jest to zjawisko pozytywne, **nie powinno to prowadzić do podniesienia stawki podatku VAT w dyrektywie ramowej**, co m.in. oznaczałoby dodatkowe obciążenia przekraczające możliwości pracowników i konsumentów.

3.2 Usprawnienia tego mechanizmu wymagają wprowadzenia „**kompleksowego systemu podatku VAT**”, który zdaniem Komisji powinien zmniejszyć koszty operacyjne ponoszone przez użytkowników, obciążenia biurokratyczne administracji oraz **ograniczyć próby oszustw**. W tej ostatniej kwestii Komitet podziela obawy Komisji. EKES w swych opiniach wielokrotnie zwracał uwagę na to, że podatek VAT jest podatkiem, od którego obywatele w UE najczęściej się uchylają oraz że jest to ważne źródło finansowania zorganizowanej przestępczości i terroryzmu. Połączone ze sobą zjawiska uchylania się od płacenia podatków, przestępczości oraz prania pieniędzy, które się z tym wiąże, stanowią **główne światowe zagrożenie dla społeczeństwa**. Komitet nalega, by nowe zasady zostały przeanalizowane pod względem ich **odporności na działania oszustów podatkowych**.

3.3 W zielonej księdze nie pominięto aspektów dotyczących przedsiębiorstw: kwestie zarządzania i administrowania podatkiem VAT (Komitet dodał tu spory sądowe) stanowią główną część kosztów administracyjnych przedsiębiorstw; dlatego też większość MŚP nawet nie próbuje działalności w handlu międzynarodowym. Komitet po raz kolejny zwraca uwagę na to, że **obsługa podatku VAT powinna być bardziej elastyczna, prostsza i mniej kosztowna**: to ostateczni użytkownicy, konsumenci, ponoszą jej koszty.

3.4 Innym ważnym zagadnieniem jest możliwość **wprowadzenia jednolitej stawki**, uznanej za „ideał podatku konsumpcyjnego”. Komitet podziela odczucia Komisji co do praktycznej niemożności osiągnięcia tego celu i zdecydowanie **popiera** podejmowane przez nią próby **zmniejszenia, bądź wyeliminowania zbyt licznych zwolnień, wyjątków, stosowania obniżonych lub preferencyjnych stawek**: ulgi takie zmniejszają dochody o 45 % w stosunku do tych, które teoretycznie można byłoby uzyskać, gdyby zastosowano stawkę normalną. Trzeba będzie znaleźć stan właściwej równowagi między potrzebami budżetowymi a przyczynami społecznymi i gospodarczymi udzielania tych ulg, zwłaszcza w odniesieniu do usług lokalnych i tych, które wymagają znacznego nakładu siły roboczej.

3.5 Jak EKES podkreślił w opinii w sprawie opodatkowania sektora finansowego (ECO/284 – CESE 991/2011) należy ponownie zbadać zasady, jakim podlega sektor finansowy w ramach podatku VAT.

## 4. Obsługa podatku VAT od transakcji transgranicznych w obrębie jednolitego rynku

4.1 W chwili przyjęcia w 1967 r. system podatku VAT dotyczącego transakcji między państwami członkowskimi, oparty na opodatkowaniu w państwie przeznaczenia, miał być tymczasowy. Docelowy system przewiduje opodatkowanie w miejscu pochodzenia. Po 44 latach ten tymczasowy system nadal obowiązuje. Z logicznego punktu widzenia **podatek powinien być pobierany w państwie członkowskim pochodzenia** na tych samych zasadach, które obowiązują w handlu wewnętrznym, z wyjątkiem uregulowania różnicy

należnej państwu przeznaczenia. Problemy, które występowały na początku, i które częściowo nadal występują, doprowadziły Radę do opowiedzenia się za **najprostszym rozwiązaniem, jakim jest pobieranie podatku w państwie przeznaczenia**. Podejście to nadal obowiązuje, choć jest od niego wiele odstępstw, zwłaszcza w obszarze transgranicznych usług informatyczno-telekomunikacyjnych.

4.2 W przeszłości Komisja dwukrotnie próbowała uzyskać zgodę Rady na ujednoczenie systemu podatku VAT opartego na zasadzie pobierania w państwie pochodzenia. Próby te nie powiodły się wobec poważnych problemów z zastosowaniem takiego systemu. W 2007 r. Komisja zastanawiała się nad systemem **opodatkowania w państwie pochodzenia w oparciu o stawkę 15 %**, w którym państwo członkowskie przeznaczenia mogłoby pobrać albo zwrócić, w zależności od przypadku, niedopłatę lub nadwyżkę w stosunku do własnej stawki opodatkowania. Rada nie podtrzymała tej propozycji.

4.3 Komitet uznaje, że zagadnienie to jest złożone i że wobec różnych poziomów opodatkowania i różnych procedur administracyjnych, które nadal istnieją pomimo wysiłków podejmowanych przez Komisję w celu harmonizacji, **trudno znaleźć rozwiązanie doskonałe**. Niemniej **nie można ignorować postępów już poczynionych** lub zachodzących w dziedzinie opodatkowania usług<sup>(3)</sup>, poprawy systemów opodatkowania<sup>(4)</sup>, współpracy administracyjnej i systemu kompleksowej obsługi<sup>(5)</sup>, dobrego zarządzania i zwalczania oszustw podatkowych<sup>(6)</sup>.

4.4 Zielona księga zmierza we właściwym kierunku – próbuje się w niej pozyskać użyteczne informacje, by wysunąć propozycje poprawy. W świetle dotychczasowych doświadczeń i obecnej sytuacji Komitet pragnie raczej realizacji **polityki małych kroczków niż radykalnych rozwiązań**. Z tego powodu uważa, że najlepsze jest rozwiązanie wskazane w punkcie 4.2 dokumentu Komisji tzn. **upowszechnienie opodatkowania w państwie członkowskim przeznaczenia oraz utrzymanie zasad, na których opiera się obecny system** (punkt 4.2.1) przy stopniowym, najpierw dobrowolnym a ostatecznie obowiązkowym, przyjmowaniu **mechanizmu samonaliczenia podatku** (punkt 4.2.2). Jednocześnie, dzięki stworzeniu punktów kompleksowej obsługi, należy zadbać o to, by przedsiębiorstwa mogły rozliczać swoje transgraniczne zobowiązania podatkowe przy możliwie niewielkim nakładzie administracyjnym.

<sup>(3)</sup> Opinia EKES-u „Zasady/miejsce świadczenia usług”, Dz.U. C 117, 30.4.2004, s. 15.

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u w sprawie wspólnotowego programu poprawy skuteczności systemów podatkowych na rynku wewnętrznym (FISCALIS 2013, Dz.U. C 93, z 27.4.2007, s. 1); opinia EKES-u „Wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania” Dz.U. C 255, z 22.9.2010, s. 61; opinia EKES-u w sprawie zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej, Dz.U. C 347, z 18.12.2010, s. 73.

<sup>(5)</sup> Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 77/388/EWG w celu uproszczenia zobowiązań wynikających z podatku od wartości dodanej, Dz.U. C 267, z 27.10.2005, s. 45.

<sup>(6)</sup> Opinia EKES-u „Stosowanie w UE i wobec krajów trzecich środków zwalczania nadużyć w obszarze podatków bezpośrednich”, Dz.U. C 77, z 31.3.2009, s. 139.

## 5. Odpowiedzi na zadane pytania

5.1 System podatku VAT dotyczący wewnątrzunijnej wymiany handlowej (pytanie 1): obecny system nie jest doskonały: wykazuje on liczne aspekty negatywne związane głównie z wieloma ułatwieniami, wyjątkami, zwolnieniami itd. przyznawanymi państwom członkowskim. Trzeba jednak stwierdzić, że **funkcjonuje on już zbyt długo, żeby można było zmienić go radykalnie**. Radykalne przestawienie się na inny system byłoby katastrofą. Lepiej jest **skupić się na stosowaniu zasad dobrego zarządzania**, o których wielokrotnie wspominała Komisja i które Komitet poparł w opiniach. Są one zebrane w dokumencie towarzyszącym zielonej księdze<sup>(7)</sup>. **Głównych przeszkód na drodze do maksymalizacji korzyści płynących z tego systemu nie należy upatrywać w tych zasadach**, ale raczej w ich niewystarczającym stosowaniu oraz w oporze administracji państw członkowskich wobec zmian.

5.2 Podatek VAT i władze publiczne (pytanie 3): w zasadzie zwolnienia przyznawane organom publicznym, które prowadzą działalność konkurencyjną dla dostawców prywatnych (np. transport, opieka zdrowotna) są uzasadnione celami społecznymi, które przyświecają usługom publicznym. Trzeba jednak przyznać, że usługodawcy prywatni często spełniają funkcję uzupełniającą wobec niedostatków i zakłóceń w funkcjonowaniu służb publicznych. Bez wątplenia mamy tu do czynienia z **zakłóceniem konkurencji**, które usiłuje się złagodzić wprowadzając nowe formy **współpracy**. W każdym razie konsument ma wybór między tańszymi usługami publicznymi a droższymi usługami prywatnymi. Poza przypadkami, gdy nie można skorzystać zamiennie ze świadczeń jednego lub drugiego usługodawcy (np. środki transportu), wyboru dokonuje się przede wszystkim według kryterium **oceny jakości**.

5.2.1 Zdaniem Komitetu rozwiązanie sprawiedliwe i korzystne dla konsumentów polegałoby na utrzymaniu zwolnień podatkowych dla usług publicznych i na objęciu nimi usługodawców prywatnych, gdy świadczą oni niezbędne usługi publiczne w sytuacji braku służb publicznych. Nie da się ukryć trudności, jakie wiążą się ze stosowaniem tej zasady. Niemniej niedopuszczalne jest, by konsumenci mieszkający w miejscowościach w trudniejszej sytuacji byli zmuszeni płacić drożej za oferowane usługi nie mając możliwości wyboru. Aby uniknąć zakłóceń konkurencji w stosunku do rynku prywatnego wyjątki powinny ograniczać się do wykonywania usług publicznych<sup>(8)</sup>.

5.3 Zwolnienia z podatku VAT (pytanie 6): nie ma powodu, by utrzymywać **zwolnienia przyznane państwom członkowskim przed 1 stycznia 1978 r. Należy z nich zrezygnować**: zważywszy, że są to przywileje wynegocjowane przez państwa członkowskie w chwili tworzenia UE lub wkrótce po jej utworzeniu, są one obecnie niedopuszczalnym odejściem od zasad jednolitego rynku. To samo dotyczy nowych państw członkowskich, w przypadku których można stopniowo wycofywać się ze zwolnień podatkowych w miarę poprawy poziomu życia, ustalwszy jednak jasne kryteria oceny tej sytuacji.

<sup>(7)</sup> Dokument roboczy Komisji, SEC(2010)1455 z 1 grudnia 2010 r.

<sup>(8)</sup> Usługi świadczone w interesie ogólnym – Protokół konferencji międzyrządowej nr 26, 23 lipca 2007 r.



5.3.1 Trudniejszy i bardziej złożony jest problem **zwolnień podatkowych dotyczących pewnych rodzajów działalności prowadzonej w interesie ogólnym lub innych rodzajów działalności**. Oba typy działalności zależą od kierunków politycznych i polityki gospodarczej obranych przez poszczególne państwa członkowskie. Choć pozostają one odstępstwem od zasad jednolitego rynku, można się do nich odwoływać jako do instrumentu **pomocy na rzecz krajowej polityki wzrostu i zatrudnienia**. W każdym razie przysła polityka dobrego zarządzania powinna pozwalać na ten typ zwolnień podatkowych wyłącznie stosowanych jako **środki nadzwyczajne i tymczasowe**. Jak już wcześniej Komitet stwierdził w swej opinii w sprawie systemu podatku VAT w odniesieniu do usług finansowych<sup>(9)</sup>, pożądane byłoby bardziej szczegółowe podejście prawodawcze, aby wyeliminować pozostałe trudności interpretacyjne i nierozwiązane problemy. Poza tym, jeśli chodzi o ewentualne wprowadzenie podatku od transakcji finansowych<sup>(10)</sup>, Komisja powinna ocenić zalety opracowania takiego podatku w ramach VAT, aby zmniejszyć obciążenia administracyjne w tym sektorze i rozwiązać problem podatku VAT niepodlegającego odliczeniu.

5.3.2 Szczególnym przypadkiem jest kwestia **przyznawanych w niektórych krajach zwolnień dla MŚP, które należałoby znieść**. Dobrze wiemy, że we wszystkich krajach liczne są przypadki unikania podatku VAT. Możliwość prawomocnego unikania podatku istniejąca w krajach sąsiednich jedynie nasila zjawisko transgranicznego korzystania z usług i zakupu wyrobów w tych krajach. Podwójnym skutkiem dla krajów, w których nie ma możliwości zwolnienia z podatku, jest osłabienie walki z nielegalnym unikaniem podatku wraz z zakłóceniem konkurencji ze szkodą dla MŚP, które przestrzegają zasad.

5.4 Opodatkowanie przewozów osób (pytanie 7): odpowiedź znajduje się już w komentarzach do pytania 3 (patrz powyżej punkt 5.2). Powinno ono dotyczyć **wszystkich środków transportu, w tym przewozów lotniczych** (co zresztą zdaje się już mieć miejsce).

5.5 Problemy związane z prawem do odliczania podatku (pytanie 9): możliwość odliczania podatku VAT jest **jednym z podstawowych problemów stojących przed przedsiębiorstwami**. Jest to kwestia skomplikowana, w wielu wypadkach trudno jest zastosować to prawo, które jest źródłem sporów, postępowań sądowych i nakładania grzywien. Ponadto wywodzi się ono z **niesprawiedliwej zasady**, o czym przypomina sama Komisja: prawo do odliczenia (a zarazem obowiązek odprowadzenia podatku VAT) powstaje w momencie dostawy towarów lub świadczenia usług, bez względu na fakt dokonania przez klienta zapłaty. Nieterminowi płatnicy mają, jak to określa Komisja, „korzyści w postaci poprawy płynności”, a co można

<sup>(9)</sup> Zob. Opinia EKES-u Dz.U. C 218 z 30.8.2008, s. 124 w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do opodatkowania usług ubezpieczeniowych i finansowych (COM(2007) 747 wersja ostateczna – 2007/0267 CNS).

<sup>(10)</sup> Zob. Opinia EKES-u Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 64 w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Opodatkowanie sektora finansowego” (COM(2010) 549 wersja ostateczna).

by równie dobrze nazwać  **pewnością, jaką mają władze podatkowe, zaliczkowego odprowadzenia podatku przez sprzedawcę lub dostawcę nawet w wypadku niewypłacalności kupującego albo usługobiorcy** <sup>(11)</sup>.

5.5.1 Inny ważny problem związany z **odliczeniem podatku VAT w drodze rozliczenia w przypadku, gdy w wyniku takiego rozliczenia podatnikowi przysługuje zwrot podatku**: w niektórych państwach członkowskich zwrot dokonuje się **z poważnym opóźnieniem**, co negatywnie odbija się na płynności środków, jakimi dysponują przedsiębiorstwa, a czasem prowadzi nawet do ich upadłości. Państwa członkowskie argumentują, że system rozliczeń pociąga za sobą pewne ryzyko oszustw podatkowych, co jest prawdą, jednak to one powinny wprowadzić system szybkich kontroli. Skutki braku ich skuteczności ponoszą przedsiębiorstwa.

5.5.2 Komitet zgadza się z rozważaniami Komisji na temat możliwości wprowadzenia **systemu rozliczania się z VAT z zastosowaniem metody kasowej w odniesieniu do handlu wewnątrzspółnotowego jako rozwiązania możliwego do wprowadzenia, sprawiedliwego i neutralnego**, zwłaszcza z punktu widzenia płynności środków w przedsiębiorstwach. Rozwiązanie to jest jednak możliwe w odniesieniu do handlu wewnątrzspółnotowego jedynie poprzez stworzenie **mechanizmu rozliczeń dokonywanych w ramach systemu kompleksowej obsługi**, którego przyjęcie zaproponowała Komisja, lecz którego zastosowanie napotyka wiele przeszkód.

5.6 Podatek VAT od **usług międzynarodowych** (pytanie 11): znaczenie usług międzynarodowych, zwłaszcza tych świadczonych przez **internet**, uzasadnia przyjęcie dla tych usług odrębnych zasad. Niemniej ich charakter niematerialny często utrudnia kontrolę stosowania podatku VAT przez dostawców tych usług, zwłaszcza w przypadkach dostaw do klientów prywatnych (oprogramowania, muzyki itd.). Kontrole nie są możliwe, jeśli dostawcy mają siedzibę w państwie poza UE. OECD oraz Komisja badają ten problem, jednak jego rozwiązanie nie wydaje się łatwe ani możliwe do wprowadzenia w najbliższej przyszłości.

5.6.1 Główne problemy polegają na znacznych **zakłóceniach konkurencji** między usługami świadczonymi wewnątrz UE a usługami pochodzącymi spoza jej obszaru. Nie ma wielu skutecznych sposobów wprowadzenia porządku poza możliwością **międzynarodowych porozumień o współpracy między organami podatkowymi**. W każdym razie Komitet jest **przeciwny przyjęciu środków**, takich jakie przyjęła Kanada, które polegają na **pobieraniu podatków od konsumentów** przy przeprowadzaniu kontroli poprzez **weryfikowanie ich płatności dokonywanych przez internet**. Poza trudnościami związanymi z koniecznością dokonania przez konsumentów opłaty podatku VAT przy każdym zakupie, przewidziane kontrole stanowią **niedopuszczalną ingerencję w życie prywatne obywateli**.

<sup>(11)</sup> Zwrot podatku VAT w wypadku dostaw i usług, które nie zastały opłacone, w wielu państwach członkowskich przebiega w ramach długich, skomplikowanych i drogich procedur.

5.7 Unijne przepisy dotyczące podatku VAT (pytanie 13): art. 113 Traktatu przyznaje Radzie wszelkie uprawnienia w zakresie **harmonizacji ustawodawstwa** dotyczącego podatku VAT. Nie ma więc żadnych ograniczeń co do instrumentów, które można wybrać: wchodzi w grę zarówno dyrektywy, jak i rozporządzenia. W świetle doświadczeń i występującej w państwach członkowskich tendencji do interpretowania przepisów z własnego punktu widzenia, wybór **rozporządzenia Rady jest bez wątpienia najlepszym rozwiązaniem**. Niemniej patrząc realistycznie przepisy prawne będące przedmiotem tego rozporządzenia należałoby ograniczyć do kilku podstawowych aspektów: obszaru stosowania, określenia podatników, zwolnienia z podatków, współpracy między administracjami, zwalczania oszustw. Jednak im bardziej szczegółowe będą te przepisy, tym większe będą trudności z osiągnięciem konsensusu w Radzie, czego skutkiem będzie konieczne wprowadzenie dyrektyw wykonawczych.

5.7.1 Przepisy wykonawcze (pytanie 14): dobrym rozwiązaniem byłoby zezwolenie Komisji na przyjęcie decyzji wykonawczych, jednak już w 1997 r. Rada nie wyraziła na to zgody. Należy jeszcze zbadać, czy zgody takiej nie można osiągnąć w drodze decyzji większością głosów: trudno byłoby obejść zasadę jednomyślności (prerogatywa Rady) w drodze przekazania Komisji uprawnień. Przydatna byłaby więc pozytywna decyzja, jednak Komitet obawia się, że nie jest to oczekiwane **realistyczne**.

5.7.2 Wytyczne w sprawie nowych przepisów (pytanie 15): opublikowanie wytycznych Komisji byłoby przydatne dla państw członkowskich, które chciałyby się do nich dostosować. Aspekty negatywne mogłyby się wiązać z faktem, że nie są one wiążące: podatnicy, bądź nawet same administracje, mogłyby doprowadzać do **powstawania sporów** argumentując je niestosowaniem lub nieprawidłowym stosowaniem wytycznych, które nie mają mocy prawnej. W konsekwencji decyzje co do zasadności skarg w oparciu o wytyczne, które byłyby zakwestionowane, pozostałyby **do rozstrzygnięcia w poszczególnych przypadkach wymiarowi sprawiedliwości**.

5.7.3 Usprawnienie procesu ustawodawczego (pytanie 16): jeśli chodzi o usprawnienie procesu ustawodawczego, należałoby raczej mówić o **zmianie podejścia i metody**, niż o środkach. **Na etapach początkowych** Komisja przyjmuje postawę przejrzystości i otwartości: wstępne konsultacje z państwami członkowskimi, powoływanie komitetów doradczych, zielone księgi, kontakty z zainteresowanymi stronami. Tak wygląda sytuacja na etapach początkowych. W późniejszych okresach procedury w Radzie stają się mniej przejrzyste i mniej otwarte na propozycje dialogu wysuwane z zewnątrz.

5.7.4 **Na ostatnich etapach**, poprawa na szczeblu krajowym mogłaby dotyczyć przyspieszenia procesu ustawodawczego przyjmowania dyrektyw i rozporządzeń wykonawczych. Zwłaszcza tym ostatnim często brak jasności i ścisłości, co utrudnia przestrzeganie przepisów przez podatników, a czasem nawet przez administracje. Na szczeblu europejskim należałoby ustalić właściwy okres czasu, jaki może upłynąć od ostatecznego terminu transpozycji dyrektywy przez państwa członkowskie a wejściem w życie nowych środków.

5.8 Odstępstwa przyznane państwom członkowskim (pytanie 17): już samo przejrzanie listy, która obejmuje ponad sto odstępstw, pozwala zauważyć, że państwa członkowskie,

a zwłaszcza niektóre z nich, nadmiernie korzystają z tych ułatwień jak i z przedłużania okresu ich obowiązywania. Komisja słusznie podkreśla, że ta złożona sytuacja prowadzi do zamieszania, powstawania kosztów, zakłócenia konkurencji i często przyczynia się do oszustw. Wnosi więc o przekazanie jej większych uprawnień w zakresie przyznawania odstępstw w sposób właściwszy i szybszy. Komitet zgadza się na to, jednak jednocześnie wzywa do dokonania całościowego przeglądu w celu upewnienia się, że istniejące odstępstwa nadal są uzasadnione.

5.8.1 Procedura przyznawania odstępstw (pytanie 18): obecna procedura jest powolna i wniosek o przyznanie koniecznych uprawnień do jej przyspieszenia jest uzasadniony. Jednocześnie Komitet wnosi, by kryteria przyznawania były bardziej rygorystyczne a lista odstępstw była stale aktualizowana i możliwy był szybki i łatwy dostęp do niej.

5.9 Obecna struktura stawek podatku VAT (pytanie 19): z pewnością obecna struktura stawek jest **odstępstwem od zasad jednolitego rynku**. Trzeba jednak ustalić, czy i w jakim stopniu różnice między stawkami są sposobem **dostosowania się do szczególnych sytuacji** występujących w pewnych obszarach działalności. Jeśli chodzi o **różne stawki stosowane w odniesieniu do podobnych towarów**, zwłaszcza w przypadku usług internetowych w porównaniu do zasadniczo analogicznych towarów i usług, Komitet zauważa, że ogólnie rzecz biorąc konsument odnosi korzyści w postaci niższych cen. Tymczasem jeśli chodzi o towary, to koszty doręczenia w pewnym stopniu odpowiadają kosztom prowadzenia działalności w handlu tradycyjnym, wobec czego taki sam podatek VAT byłby niekorzystny dla kupującego przez internet. Jeśli chodzi o usługi, kwestia ta pozostaje otwarta i wymaga głębszej analizy. Ogólnie rzecz ujmując podobne towary powinny podlegać takim samym stawkom podatkowym.

5.9.1 Obniżone stawki podatku VAT (pytanie 20): zniesienie obniżonych stawek mogłoby wydawać się pożądane. Choć jest to hipoteza **nierealistyczna**, ich lista z pewnością powinna zostać **skrócona**, bądź poddana surowemu przeglądowi. Na przykład niektóre z dawno przyznanych ułatwień są po prostu niedopuszczalne w świetle zmian, jakie zaszły od tamtego czasu.

5.9.2 Stworzenie **listy** obowiązkowych i jednolicie stosowanych **obniżonych stawek** podatku VAT jest nęcącą, lecz również **nierealną** perspektywą. Obniżone stawki podatku są stosowane w każdym państwie członkowskim jako silny bodziec gospodarczy, czasem z powodów społecznych lub wręcz politycznych. W żadnym wypadku **państwa członkowskie nie zgodzą się zrezygnować z indywidualnego stosowania obniżonych stawek podatku VAT**. Moglibyśmy **rozumować inaczej** w chwili, gdy w Europie pojawi się rząd odpowiedzialny za **kwestie gospodarcze**, który będzie jednoznacznie regulował zagadnienia polityki gospodarczej wszystkich państw członkowskich.

5.10 Problemy w związku z obecnymi przepisami (pytanie 21): problemy, które napotykają podatnicy, sprzedawcy i kupujący, dotyczące biurokracji są związane z **licznymi, często różnymi, a czasem powielającymi się, przepisami** narzucanymi po obu stronach granicy. Należy tu wymienić

zwłaszcza: obowiązki w zakresie składania informacji podsumowującej, prowadzenia ewidencji, udokumentowania dostawy, deklaracji podatkowych, fakturowania (faktury elektroniczne), rejestracji w innych państwach członkowskich, rozróżnienia między dostawą a usługą. Kwestie problemów **językowych** wiążą się także z kosztami i ryzykiem powstania niebezpiecznych nieporozumień.

5.10.1 Rozwiązanie tych problemów (pytanie 22): sama Komisja zasugerowała rozwiązania proponując wiele dyrektyw i zaleceń, które wszystkie miały na celu **uproszczenia administracyjne**, m.in. stworzenie **systemu kompleksowej obsługi, utworzenie europejskiego numeru identyfikacyjnego podatnika, informatyzacja administracji**. Problem polega na tym, że administracje wdrożyły te środki w ograniczonej skali, czasem w różny sposób i z dużymi opóźnieniami. **Harmonizacja i koordynacja procedur** staje się więc **głównym celem**, ważniejszym nawet od samego uproszczenia <sup>(12)</sup>.

5.11 Zwolnienie małych przedsiębiorstw z podatku VAT (pytanie 24): **ogólny przegląd systemu zwolnień mógłby być podyktowany wieloma względami, takimi jak:** zakłócenie warunków konkurencji, sprawdzenie, czy nadal występują powody jego utrzymywania, wpływ na budżet każdego państwa członkowskiego, ogólna sytuacja gospodarcza, wpływ na konkurencyjność, zatrudnienie i konsumentów, spójność z celami strategii „Europa 2020”. Jednak zasadniczo **zagadnienie to prezentuje wiele ważnych aspektów politycznych**. Okaże się, czy Rada wykaże wolę zajęcia się tym problemem.

5.12 Potrzeby rolników prowadzących działalność na niewielką skalę (pytanie 26): jeśli pytanie dotyczy rzeczywiście rolników prowadzących działalność na niewielką skalę, to problem ten powinien dotyczyć, w większości przypadków, wymiany transgranicznej na sąsiadujących ze sobą obszarach. Ze względu na jego względnie małe znaczenie można by założyć w tym wypadku ustalenie **ogólnego** systemu zwolnień.

5.13 System kompleksowej obsługi (pytanie 27): Komitet podtrzymuje wszystkie uwagi <sup>(13)</sup> dotyczące wprowadzenia **systemu kompleksowej obsługi** <sup>(14)</sup>: system ten byłby **dobrym rozwiązaniem** prowadzącym do zmniejszenia kosztów i uproszczeń administracyjnych, po znalezieniu ogólnego i skoordynowanego rozwiązania **licznych problemów, którym wciąż należy zaradzić, takich jak:** utworzenie rejestru elektronicznego uznawanego w całej UE, zniesienie obowiązku przeprowadzania przelewów finansowych bezpośrednio między podmiotem pasywnym a państwem członkowskim, które jest wierzycielem, harmonizacja wielu przepisów krajowych, zwłaszcza tych, które dotyczą okresów sprawozdawczych.

<sup>(12)</sup> Komitet wielokrotnie wypowiadał się na ten temat: opinia EKES-u w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (przekształcenie) Dz.U. C 74, z 23.3.2005, s. 21; opinia EKES-u „Podatek od wartości dodanej/przepisy dotyczące fakturowania” Dz.U. C 306, z 16.12.2009, s. 76 i wszystkie opinie przytaczane w niniejszym tekście.

<sup>(13)</sup> Opinia EKES-u w sprawie uproszczenia zobowiązań wynikających z podatku od wartości dodanej, Dz.U. C 267, z 27.10.2005, s. 45.

<sup>(14)</sup> COM(2004) 728 wersja ostateczna.

5.14 Transakcje transgraniczne (pytanie 28): odpowiedź zawarta jest już w samym pytaniu: obecne przepisy z pewnością są utrudnieniem dla wewnątrz europejskich przedsiębiorstw lub grup, a także dla administracji. Szczegółowe przepisy, które odnoszą się do tego obszaru działalności, z pewnością są skomplikowane dla przedsiębiorstw, które muszą ich przestrzegać i dla administracji, które mają je kontrolować. Rozwiązaniem, które jednak ma swe słabe strony, mogłoby być **uznanie przedsiębiorstw wielonarodowych za podlegające przepisom kraju, w którym mieści się ich siedziba główna**, bez względu na kraj pochodzenia czy znaczenia, z **wyłączeniem rozliczeń nadpłat lub niedopłat dokonanych za pośrednictwem systemu kompleksowej obsługi**. Główną niedogodnością byłaby w tym wypadku zwiększona możliwość oszustwa. Można stwierdzić, że problem ten jest tak dalece skomplikowany, że jedynie **grupa analityczna** składająca się ze specjalistów w tej dziedzinie, administracji i grup mogłaby ostatecznie **wysunąć rozsądne propozycje**.

5.15 Synergia z innymi przepisami (pytanie 29): Komitet odpowiedział już szczegółowo na to pytanie w opinii „Wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania” <sup>(15)</sup>. W dokumencie tym Komitet podkreślił konieczność **skoordynowania dyrektyw w sprawie podatku VAT (tzw. dyrektywy „celne”) z dyrektywami w sprawie podatków bezpośrednich i z dyrektywami w sprawie wprowadzania do obiegu pieniędzy pochodzących z działalności przestępczej**. Uznał także, że koniecznie należy ustanowić **współpracę strukturalną i współpracę zorganizowaną strukturalnie między różnymi organami** zajmującymi się zwalczaniem unikania podatków i zorganizowanej przestępczości. Niczego jeszcze nie zrobiono w tej dziedzinie na poziomie UE i nic nie wskazuje na to, by propozycje Komitetu spotkały się z jakimkolwiek odzewem.

5.16 Sposób poboru podatku VAT (pytanie 30): spośród czterech zaproponowanych rozwiązań, najlepsze zdaje się drugie, w którym przewiduje się, że wszystkie dane dotyczące faktur wysyłane będą do **centralnej bazy danych**, co wydaje się prostym i skutecznym sposobem zwalczania oszustw. Fakturowanie elektroniczne wiąże się jednak ze znacznymi kosztami dla przedsiębiorstw. Niemniej ostatnie słowo należy oczywiście do osób pracujących w administracjach i przedsiębiorstwach. Komitet ze swej strony zauważa główny pozytywny aspekt tej **metody, która zdaje się być najlepszym sposobem zwalczania oszustw**.

5.17 Fakultatywny system dzielonych płatności (pytanie 31): Komitet wyraża **obawy co do wyboru systemu dzielonych płatności** w formie zaproponowanej w pierwszym modelu w punkcie 5.4.1 zielonej księgi: narzucenie podwójnej płatności w odniesieniu do każdej transakcji komplikuje księgowość i zwiększa możliwości popełnienia błędu. Ponadto zdaniem niektórych ekspertów nie ma pewności, by model ten był absolutnym i niedającym się obejść zabezpieczeniem przed oszustwem karuzelowym. W każdym razie należałoby również **odrzuć hipotezę wprowadzenia systemu fakultatywnego**: byłoby to sprzeczne z zasadą harmonizacji, od której jest już zbyt wiele odstępstw.

<sup>(15)</sup> Opinia EKES-u „Wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania”, Dz.U. C 255, z 22.9.2010, s. 61.



5.18 Relacje między podatnikami a organami podatkowymi (pytanie 32): w komunikacie z grudnia 2008 r. <sup>(16)</sup> Komisja nakreśliła już wytyczne (plan działania) polityki mającej na celu **poprawę na poziomie państw członkowskich relacji między podatnikami a organami podatkowymi**. Komitet przekazał swe uwagi i propozycje w formie opinii <sup>(17)</sup>, w której wyraził poparcie dla propozycji Komisji (zasadniczo takich samych, jak te zawarte w zielonej księdze), a jednocześnie podkreślił, że **więcej uwagi należy poświęcić kwestiom ochrony danych dotyczących podatników, że administracja musi wziąć na siebie odpowiedzialność w stosunku do podatników w wypadku popełnienia przez nią błędu bądź nadużycia władzy oraz że należy opracować sprawiedliwą koncepcję odpowiedzialności solidarnej**. Wszystko to należy wziąć pod uwagę nie zapominając o wielokrotnie powtarzanych zaleceniach dotyczących jasności informacji i szybkiego oraz łatwego dostępu do nich przez internet, pomocy udzielanej przez władze krajowe podatnikom szukającym kontaktu z administracją w innych państwach członkowskich itd.

Bruksela, 14 lipca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(16)</sup> COM(2008) 807 wersja ostateczna towarzyszący COM(2008) 805 wersja ostateczna – 2008/0228(CNS).

<sup>(17)</sup> Opinia EKES-u w sprawie uchylania się od płacenia podatków związanego z importem, Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 112.

## ZAŁĄCZNIK

**do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**

Tekst opinii sekcji odrzucony na korzyść poprawki przyjętej przez Zgromadzenie:

## Punkt 1.3

*Komitet zgadza się z oświadczeniem Komisji, która twierdzi, że kompleksowy system podatku VAT powinien zmniejszyć koszty operacyjne ponoszone przez użytkowników, obciążenia biurokratyczne administracji oraz ograniczyć próby oszustw, które uszczuplają finanse publiczne. Należy oprócz tego wziąć pod uwagę potrzeby konsumentów, gdyż w ostatecznym rozrachunku to oni uiszczają podatki i ponoszą ciężar niewydajności tego systemu.*

Wynik głosowania: 81 za, 45 przeciw, 29 osób wstrzymało się od głosu.

---