

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących VAT w epoce cyfrowej”

(COM(2022) 701 final – 2022/0407 (CNS))

oraz wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do ustaleń dotyczących współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT niezbędnych w epoce cyfrowej

(COM(2022) 703 final – 2022/0409 (CNS))

(2023/C 228/23)

Sprawozdawca: **Philip VON BROCKDORFF**

Współsprawozdawca: **Krister ANDERSSON**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 10.2.2023 i 13.2.2023
Podstawa prawna	Art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	18.4.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	27.4.2023
Sesja plenarna nr	578
Wynik głosowania	
(za/przeciw/wstrzymało się)	145/0/0

1. Streszczenie i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji mającą na celu uaktualnienie liczących 30 lat przepisów dotyczących podatku od wartości dodanej (VAT), aby usprawnić funkcjonowanie jednolitego rynku, zmniejszyć jego rozdrobnienie i dostosować go do epoki cyfrowej.

1.2. EKES uważa, że głównym celem wniosku powinien być system VAT lepiej dopasowany do obecnego stanu gospodarki cyfrowej i poprawiający funkcjonowanie jednolitego rynku. Ponadto wniosek powinien zapewnić skuteczność i terminowość poboru podatków, co pozwoli ograniczyć oszustwa związane z VAT, a w konsekwencji – lukę w podatku VAT.

1.3. Aby w pełni korzystać z jednolitego rynku, przedsiębiorstwa potrzebują jednolitego stosowania przepisów dotyczących VAT w całej UE. Można to osiągnąć jedynie za pomocą działań na szczeblu UE, które zapobiegają biurokracji, rozbieżnościom i lukom w obowiązujących przepisach dotyczących VAT. EKES zachęca Komisję do kontynuowania prac nad wdrożeniem i podkreśla znaczenie not wyjaśniających lub podobnych wytycznych dla zapewnienia jednolitości.

1.4. Pozytywnie ocenia to, że proponowane przepisy dotyczące platform cyfrowych i ich roli w poborze podatku VAT są spójne z wcześniejszymi inicjatywami Komisji dotyczącymi gospodarki cyfrowej.

1.5. EKES docenia to, że krajowy mechanizm odwrotnego obciążenia będzie miał zastosowanie do dostaw zarówno towarów, jak i usług. Zwraca uwagę, że w obecnym systemie towary i usługi w handlu wewnątrzspółnotowym są traktowane w różny sposób. Ubolewa, że w kompleksowym wniosku Komisji nie wykorzystano okazji do ujednoczenia opodatkowania towarów i usług podatkiem VAT. Zmniejszyłoby to obciążenie administracyjne przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP.

1.6. EKES jest zdania, że zaproponowany termin dwóch dni na zgłaszanie wewnątrzspółnotowej dostawy towarów i wewnątrzspółnotowego świadczenia usług wydaje się bezzasadnie krótki. Jest zaniepokojony, że dwudniowy termin wystawiania faktur elektronicznych i sprawozdawczości może stanowić barierę w handlu wewnątrzunijnym, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że wiele MŚP już teraz ma problemy z dotrzymaniem znacznie dłuższego terminu określonego w obecnych ramach prawnych.

1.7. Komisja sugeruje we wniosku wyeliminowanie możliwości wystawiania faktur zbiorczych. EKES uważa, że nie należy tego czynić, ponieważ stworzyłoby to problemy w wielu sektorach. W przypadku transakcji krajowych należy zawsze zezwalać na stosowanie faktur zbiorczych. W odniesieniu do transakcji wewnątrzspółnotowych EKES zauważa, że innym rozwiązaniem mogłoby być ograniczenie stosowania faktur zbiorczych, np. poprzez zawężenie terminu do siedmiu dni.

1.8. EKES zachęca Komisję do kontynuowania prac nad jak najszybszym włączeniem odliczeń VAT do punktu kompleksowej obsługi oraz nad terminowym zwrotem VAT.

1.9. EKES wyraża zaniepokojenie, że znaczne koszty wdrożenia środków przewidzianych w kompleksowym pakiecie VAT mogą doprowadzić do wyższych cen dla konsumentów.

1.10. EKES podziela pogląd Komisji, że wewnętrzny wymiar oszustw związanych z VAT wymaga interwencji UE zgodnie z odpowiednio zastosowaną zasadą pomocniczości.

1.11. EKES zwraca uwagę, że dane gromadzone i wymieniane między organami podatkowymi mogą potencjalnie obejmować dane osobowe oraz wrażliwe dane dotyczące przedsiębiorstw. Takie dane muszą być chronione i przetwarzane z najwyższą starannością w celu zachowania integralności konsumentów i przedsiębiorstw.

2. Wprowadzenie i kontekst

2.1. W dniu 8 grudnia 2022 r. Komisja Europejska opublikowała pakiet środków⁽¹⁾ mających na celu modernizację unijnego systemu podatku od wartości dodanej (VAT), mając na uwadze podwójny cel, którym jest dostosowanie systemu VAT do epoki cyfrowej, uczynienie go bardziej odpornym na oszustwa, a tym samym zmniejszenie obecnej luki w podatku VAT (szacowanej na około 93 mld EUR)⁽²⁾.

2.2. Uściślając, ten pakiet składa się z trzech środków legislacyjnych: i) wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących VAT w epoce cyfrowej⁽³⁾; ii) wniosku dotyczącego rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010⁽⁴⁾ w odniesieniu do uzgodnień dotyczących współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT; iii) wniosku dotyczącego rozporządzenia wykonawczego Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 282/2011 w odniesieniu do wymogów informacyjnych dotyczących niektórych procedur VAT⁽⁵⁾.

2.3. Pakiet legislacyjny ma trzy główne cele: i) modernizację obowiązków w zakresie sprawozdawczości VAT przez wprowadzenie wymogów w zakresie sprawozdawczości cyfrowej; ii) odpowiedź na wyzwania w zakresie podatku VAT związane z tak zwaną „gospodarką platformową” przez doprecyzowanie obowiązujących przepisów, aby zapewnić równe traktowanie podmiotów, a także przez zwiększenie roli platform w pobieraniu podatku VAT; iii) zapobieżenie konieczności wielokrotnej rejestracji VAT w całej UE przez wprowadzenie jednej rejestracji VAT.

2.4. Ustanowiony zostanie obowiązkowy system zgłaszania poszczególnych transakcji w odniesieniu do transakcji wewnątrzspółnotowych w celu szybkiego informowania państw członkowskich. Państwa członkowskie będą miały swobodę decydowania, czy wprowadzić taki system sprawozdawczości w odniesieniu do transakcji krajowych. W nowym systemie sprawozdawczości zasadniczą rolę będzie odgrywać fakturowanie elektroniczne, które stanie się domyślnym systemem wystawiania faktur i podstawą sprawozdawczości cyfrowej.

2.5. Wszyscy podatnicy będą mogli przekazywać dane z faktur elektronicznych, które są zgodne z normą europejską. Państwa członkowskie będą mogły przewidzieć przekazywanie danych z faktur elektronicznych wystawionych w innym formacie, o ile umożliwią one również stosowanie normy europejskiej. Formaty danych dozwolone przez państwa członkowskie będą musiały gwarantować interoperacyjność z europejską normą dotyczącą transakcji wewnątrzspółnotowych.

2.6. W sektorach krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych i transportu pasażerskiego w kontekście gospodarki platform wprowadzony zostanie system „podmiotu uznawanego za dostawcę” (w ramach którego platformy rozliczają VAT od odnośnych dostaw, w przypadku których dostawca nie pobiera VAT).

2.7. Wprowadzenie punktu kompleksowej obsługi (OSS) i punktu kompleksowej obsługi importu (IOSS) okazało się sukcesem, gdyż pozwoliło ograniczyć złożoność. System uproszczenia punktu kompleksowej obsługi nie obejmuje jednak niektórych dostaw towarów i świadczenia niektórych usług. Zakres obecnych procedur punktów kompleksowej obsługi zostanie rozszerzony w celu zapewnienia dalszego zmniejszenia potrzeby wielokrotnej rejestracji VAT w całej UE. Ponadto punkty kompleksowej obsługi importu staną się obowiązkowe dla platform w celu dalszego uproszczenia procesu przywozu towarów w handlu elektronicznym i zwiększenia jego odporności na oszustwa.

(1) Pakiet legislacyjny dotyczący VAT w epoce cyfrowej, 8 grudnia 2022 r.

(2) Należy jednak zauważyć, że luka w podatku VAT znacznie się różni między państwami członkowskimi.

(3) COM(2022) 701 final

(4) Dz.U. L 268 z 12.10.2010, s. 1.

(5) COM(2022) 704 final

2.8. Jak wynika z oceny skutków⁽⁶⁾, trzy proponowane wnioski zapewniają optymalną równowagę między wszystkimi dostępnymi możliwościami regulacyjnymi pod względem skuteczności, proporcjonalności i pomocniczości. W ocenie skutków oszacowano, że w latach 2023–2032 wdrożone środki powinny przynieść korzyści netto o wartości od 172 mld EUR do 214 mld EUR, w tym 51 mld EUR oszczędności (41,4 mld EUR z tytułu sprawozdawczości VAT, 0,5 mld EUR z tytułu usprawnień i wyjaśnień dotyczących gospodarki platformowej oraz 8,7 mld EUR z tytułu zniesienia obowiązków rejestracji VAT).

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji mającą na celu uaktualnienie liczących 30 lat przepisów dotyczących VAT, aby usprawnić funkcjonowanie jednolitego rynku, zmniejszyć jego rozdrobnienie i dostosować go do epoki cyfrowej. Jest to długo oczekiwany krok w ramach planu działania w sprawie VAT realizowanego przez Komisję w ostatnich latach. EKES uważa również, że wniosek ten stanowi ważny krok w kierunku wspierania jednolitego rynku poprzez wzmocnioną współpracę i większą harmonizację między organami podatkowymi.

3.2. EKES sądzi, że głównym celem wniosku powinien być system VAT lepiej dopasowany do obecnego stanu gospodarki cyfrowej i poprawiający funkcjonowanie jednolitego rynku. Ponadto wniosek powinien zapewnić skuteczność i terminowość poboru podatków, co pozwoli ograniczyć oszustwa związane z VAT i zapewnić równe warunki działania.

3.3. EKES podziela pogląd Komisji, że wewnątrzunijny wymiar oszustw związanych z VAT wymaga interwencji UE zgodnie z odpowiednio zastosowaną zasadą pomocniczości. Obecna luka w podatku VAT wskazuje, że instrumenty krajowe nie są wystarczające do zwalczania oszustw transgranicznych.

3.4. Zharmonizowane przepisy dotyczące sprawozdawczości w zakresie VAT przyczynią się do lepszego funkcjonowania i większej konsolidacji jednolitego rynku. Rozdrobnienie i różne systemy sprawozdawczości w poszczególnych państwach członkowskich powodują obciążenia administracyjne dla przedsiębiorstw i mogą stanowić barierę dla transgranicznej sprzedaży na jednolitym rynku. EKES zdaje sobie sprawę, że państwa członkowskie aktywnie tworzyły własne systemy sprawozdawczości oraz że istnienie różnych systemów zmniejsza skuteczność funkcjonowania jednolitego rynku. Aby zmniejszyć tę fragmentację, potrzebne jest wspólne podejście. Istotne jest, aby nowy obowiązek sprawozdawczy doprowadził do zniesienia informacji podsumowujących.

3.5. Aby w pełni korzystać z jednolitego rynku, przedsiębiorstwa wymagają i potrzebują jednolitego stosowania przepisów dotyczących VAT w całej UE, bez konieczności przestrzegania różnych sposobów wdrażania wspólnych przepisów na poziomie krajowym. Można to osiągnąć jedynie za pomocą działań na szczeblu UE, które zapobiegają biurokracji, rozbieżnościom i lukom w obowiązujących przepisach dotyczących VAT. EKES zachęca Komisję do kontynuowania prac nad harmonijnym wdrożeniem i podkreśla znaczenie not wyjaśniających lub podobnych wytycznych dla zapewnienia jednolitości.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES przypomina, że w związku z dodatkowymi obciążeniami administracyjnymi wynikającymi z wprowadzenia wymogów w zakresie sprawozdawczości cyfrowej przedsiębiorstwa, a zwłaszcza MŚP, poniosą znaczne koszty. Chociaż takie koszty są niezbędne do skutecznej modernizacji obecnego systemu, ponoszone przez przedsiębiorstwa koszty przestrzegania przepisów powinny być jak najmniejsze i stale monitorowane w trakcie procesu wdrażania, aby można było ocenić obciążenia związane z przestrzeganiem przepisów.

4.2. EKES odnotowuje również, że szacowane koszty wdrożenia będą bardzo duże dla przedsiębiorstw w całej UE⁽⁷⁾. Ostrzega, że dodatkowe koszty, zwłaszcza dla przedsiębiorstw, mogą doprowadzić do tego, że konsumenci będą płacić wyższe ceny. Potwierdza to badanie, w którym dowiedziono, że w wielu przedsiębiorstwach istnieje korelacja między przepisami (nadmierną regulacją) a cenami⁽⁸⁾.

4.3. EKES zwraca uwagę, że chociaż obowiązki w zakresie sprawozdawczości dla transakcji wewnątrzspółnotowych dotyczą jedynie transakcji B2B, to gromadzone dane, wymieniane między organami podatkowymi, mogą obejmować dane osobowe, oraz że dane te będą przechowywane przez okres co najmniej pięciu lat. Zgromadzone dane będą prawdopodobnie obejmować również wrażliwe dane biznesowe, które także wymagają ochrony. W związku z tym EKES podkreśla zasadę minimalizacji danych i potrzebę ich pełnej ochrony. Należy to zapewnić i monitorować z biegiem czasu.

⁽⁶⁾ SWD(2022) 393 final.

⁽⁷⁾ Koszt wdrożenia dla przedsiębiorstw szacuje się na 11,3 mld EUR, natomiast koszt wdrożenia dla organów podatkowych szacuje się na 2,2 mld EUR.

⁽⁸⁾ Regulations could be increasing consumer prices [Regulacja może prowadzić do wzrostu cen konsumpcyjnych].

4.4. EKES z zadowoleniem zauważa, że proponowane przepisy dotyczące platform cyfrowych i ich roli we wspieraniu poboru VAT są zgodne z wcześniejszymi inicjatywami Komisji dotyczącymi gospodarki cyfrowej, w tym z wnioskiem dotyczącym dyrektywy w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform internetowych. Ponadto odnotowuje, że nałożenie obowiązku wprowadzenia punktu kompleksowej obsługi importu przyniesie korzyści konsumentom, ponieważ zakup towarów za pośrednictwem platform stanie się dla nich łatwiejszy, a jednocześnie usprawniony zostanie pobór VAT od tych zakupów.

4.5. EKES zwraca uwagę, że w obecnym systemie towary i usługi w handlu wewnętrznym są traktowane w różny sposób i jedynie usługi podlegają mechanizmowi odwrotnego obciążenia. Ubolewa, że w kompleksowym wniosku Komisji nie wykorzystano okazji do ujednoczenia opodatkowania towarów i usług podatkiem VAT. Taka aktualizacja przepisów doprowadziłaby do dostosowania przepisów do obecnych realiów gospodarczych, w których klienci zazwyczaj kupują pakiety rozwiązań, a nie tylko towary lub usługi. Ta zmiana zmniejszyłaby obciążenie administracyjne spoczywające na przedsiębiorstwach, zwłaszcza MŚP, które obecnie muszą rozróżniać odrębne składniki świadczeń złożonych tylko ze względu na przepisy dotyczące podatku VAT.

4.6. EKES popiera ogólny cel Komisji, którym jest zwiększenie roli platform w ramach regulacyjnych dotyczących VAT. Przedmiotowe wnioski można postrzegać jako skuteczne podejście do przeciwdziałania zakłóceniom konkurencji. Zatem obawy leżące u podstaw wniosków dotyczących podatku od usług cyfrowych zostały odpowiednio i w wystarczającym stopniu uwzględnione.

4.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje rozszerzenie zakresu korzystania z punktu kompleksowej obsługi. Doprowadzi to do zmniejszenia liczby zagranicznych rejestracji do celów VAT dla przedsiębiorstw, co sprawi, że przestrzeganie przepisów stanie się mniej uciążliwe i mniej kosztowne, zwłaszcza dla MŚP.

4.8. Proponowana sprawozdawczość w czasie rzeczywistym opiera się na fakturowaniu elektronicznym. Choć EKES z zadowoleniem przyjmuje wykorzystanie cyfryzacji w obszarze opodatkowania, to pragnie zwrócić uwagę, że poziom korzystania z fakturowania elektronicznego znacznie różni się między państwami członkowskimi. W związku z tym istotne może być uwzględnienie przez Komisję potrzeby wsparcia technicznego, które może być potrzebne w różnych państwach członkowskich, a także rozważenie, czy mogłyby go udzielać przedsiębiorstwom Komisja i państwa członkowskie. Ponadto EKES uważa, że Komisja powinna jasniej określić europejską normę fakturowania elektronicznego oraz fakt, że z czasem norma ta będzie ewoluować. Zaleca, by Komisja jak najszybciej opublikowała normę europejską, tak aby przedsiębiorstwa mogły rozpocząć przygotowania do zmian.

4.9. EKES zwraca uwagę, że we wniosku rozszerzono wymogi informacyjne dotyczące faktur, ponieważ należy podać zarówno międzynarodowy numer rachunku bankowego (IBAN) lub jego odpowiednik, jak i datę płatności. Rozszerzenie wymogów związanych z wystawianiem faktur może prowadzić do niepewności i wyższych kosztów administracyjnych dla przedsiębiorstw. Ponadto EKES zauważa, że przedsiębiorstwa często posiadają na fakturze kilka numerów IBAN, w związku z czym istnieje potrzeba doprecyzowania, co należy zgłaszać. Zaleca, by Komisja zbadała, czy takie informacje mogą być wykorzystywane przez administrację podatkową w celu zapewnienia poboru podatku VAT. Jeżeli informacji nie można wykorzystać do poboru i kontroli VAT, stanowi to jedynie dodatkowe obciążenie dla przedsiębiorstw.

4.10. EKES jest zdania, że zaproponowany termin dwóch dni na zgłaszanie wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów i wewnątrzwspólnotowego świadczenia usług wydaje się bezzasadnie krótki. Wyraża również pewne obawy, że mógłby on stanowić barierę dla wejścia na jednolity rynek, zwłaszcza że wiele MŚP już teraz ma problemy z dotrzymaniem znacznie dłuższego terminu określonego w obecnych ramach prawnych.

4.11. EKES zwraca uwagę, że termin dwóch dni może być dla nabywcy zbyt uciążliwy. Trzeba go zatem znacznie wydłużyć, biorąc również pod uwagę wielkość zainteresowanych przedsiębiorstw i ewentualne odstępstwa dla najmniejszych przedsiębiorstw. Ponadto EKES zauważa, że krótsze terminy często prowadzą do większej liczby błędów i korekt z mocą wsteczną, które z kolei są różnie karane w państwach członkowskich. Zachęca Komisję do doradzania państwom członkowskim, aby ograniczyły kary i stopy procentowe, zwłaszcza w pierwszych latach obowiązywania przepisów.

4.12. Komisja sugeruje, że wniosek wyeliminowałby możliwość wystawiania faktur zbiorczych. EKES uważa, że może to być bardzo trudne z punktu widzenia funkcjonowania niektórych sektorów, oraz zachęca Komisję i Radę do dokładniejszego przeanalizowania korzyści płynących z wyeliminowania tej możliwości i porównania ich z kosztami i problemami, które w związku z tym pojawiają się w różnych sektorach. W przypadku transakcji krajowych należy zawsze zezwalać na stosowanie faktur zbiorczych. W odniesieniu do transakcji wewnątrzwspólnotowych EKES zauważa, że innym rozwiązaniem mogłoby być ograniczenie stosowania faktur zbiorczych, np. poprzez zawężenie terminu do siedmiu dni.

4.13. Odliczenia podatku VAT naliczonego są kluczowym elementem dobrze funkcjonującego systemu VAT i odróżniają VAT od podatku od towarów i usług lub innych podatków pośrednich. Chociaż EKES rozumie, że specyfika państw członkowskich nie pozwoliła Komisji na zaproponowanie, aby procedura punktu kompleksowej obsługi obejmowała odliczenia podatku VAT naliczonego, EKES zachęca Komisję do kontynuowania prac w tym kierunku. Nawet jeśli odliczenia VAT nie mogłyby zostać natychmiast włączone do systemu punktów kompleksowej obsługi, EKES zachęca Komisję do zbadania możliwości szybszego zwrotu VAT dla przedsiębiorstw, które spełniają wymogi w ramach tego systemu. Szybsze zwroty podatku VAT poprawiłyby funkcjonowanie jednolitego rynku. Ponadto, jako cel długoterminowy, EKES zachęca Komisję, by w przyszłości kontynuowała prace na rzecz dokonywania odliczeń VAT w ramach punktu kompleksowej obsługi.

4.14. EKES wyraża zaniepokojenie, że wysokie koszty wdrożenia środków przewidzianych w kompleksowym pakiecie VAT mogą doprowadzić do wyższych cen dla konsumentów. Bardzo ważne jest zatem jak największe ograniczenie złożoności i kosztów administracyjnych ponoszonych przez przedsiębiorstwa poprzez zapewnienie jednolitego systemu sprawozdawczości i harmonijnego wdrażania przepisów we wszystkich państwach członkowskich.

4.15. EKES jest również zaniepokojony terminami zaproponowanymi przez Komisję. Chociaż zasugerowano, by główne zmiany zaczęły obowiązywać w 2028 r., proponuje się, by niektóre obszary wniosku weszły w życie już w 2024 r. EKES przypomina Komisji, że do zapewnienia właściwego wdrożenia potrzeba wystarczająco dużo czasu. W związku z tym zachęca Komisję do wydłużenia harmonogramu poprzez jego zmianę, tak aby zapewnić co najmniej jeden rok na wdrożenie po osiągnięciu przez Radę porozumienia w sprawie wniosku.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2023 r.

Oliver RÖPKE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego