

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 odniesieniu do przepisów dotyczących fakturowania

COM(2009) 21 wersja ostateczna – 2009/0009 (CNS)

(2009/C 306/17)

Dnia 27 lutego 2009 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, 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 odniesieniu do przepisów dotyczących fakturowania”

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 28 maja 2009 r. Sprawozdawcą był Umberto BURANI.

Na 454. sesji plenarnej w dniach 10–11 czerwca 2009 r. (posiedzenie z 10 czerwca 2009 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 114 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Dokument Komisji został przedstawiony w odpowiedzi na wymóg Rady, by Komisja sporządziła do 31 grudnia 2008 r. sprawozdanie i ewentualne wnioski na temat **osiągnięć technicznych w dziedzinie fakturowania**. Odpowiednie przepisy zawarte w dyrektywie w sprawie podatku VAT 2006/112/WE nie doprowadziły do pełnej realizacji założonych celów, a ich przegląd skłonił do dalszych przemysłów, których skutkiem było wykrycie **innych niedociągnięć**. Celem wniosku dotyczącego dyrektywy jest przyczynienie się do polityki uproszczenia, zmniejszenia obciążeń dla podmiotów, zwłaszcza MŚP, a także – w sposób pośredni, lecz skuteczny – zwalczania oszustw.

1.2 Propozycje dotyczące **fakturowania** są szczegółowe, mają wysoce techniczny charakter i zmiernają do osiągnięcia wyżej wymienionych celów. Warto wspomnieć zwłaszcza wyraźne uznanie **równego traktowania faktur wysłanych drogą elektroniczną i w wersji papierowej**. EKES zgadza się z zaproponowanymi środkami, które wydają się racjonalne i zgodne z zasadami prawidłowego zarządzania; wyraża jednak zastrzeżenia co do **nadmiernej swobody państw członkowskich** w podejmowaniu decyzji o przyjęciu szeregu postanowień lub ich odrzuceniu. Komitet zdaje sobie sprawę z trudności napotkanych przez Komisję przy opracowywaniu bezwzględnie obowiązujących przepisów, które byłyby ważne w całej UE; z drugiej strony niechęć państw członkowskich do przyjęcia niektórych przepisów może być spowodowana również różnym stopniem złożoności procedur administracyjnych lub sztywnością przepisów. Sytuacja ta prowadzi jednakże do **elastyczności w stosowaniu przepisów, czego skutkiem jest spowolnienie harmonizacji**, jak również do zwiększenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców.

1.3 EKES uważa, że powinien zgłosić **poważne zastrzeżenia** do tylko jednego punktu: propozycji **udostępnienia władzom innych państw członkowskich archiwów elektronicznych należących do podmiotów**. Prawo to wykracza zdecydowanie poza zasady współpracy administracyjnej i nie

wyduje się możliwe do uzasadnienia z prawnego punktu widzenia, zwłaszcza, jeżeli uwzględnimy fakt, że eliminuje się jednocześnie przepis, zgodnie z którym dane powinny być wykorzystywane wyłącznie do kontroli.

2. Wstęp

2.1 Przepisy dotyczące fakturowania VAT, które w wielkim skrócie stanowią podstawę prawną i regulacyjną do ściągania podatku i – pośrednio – do zwalczania uchylania się od płacenia podatków, zostały zawarte w dyrektywie 2001/115/WE, a obecnie włączone zostały do dyrektywy w sprawie VAT-u 2006/112/WE. Art. 237 tejże dyrektywy przewiduje, że Komisja powinna przedstawić sprawozdanie i – jeżeli to konieczne – propozycję zmiany warunków **fakturowania elektronicznego**, która brałaby pod uwagę osiągnięcia techniczne w tej dziedzinie. W omawianym wniosku dotyczącym dyrektywy Komisja podkreśla, że początkowe przepisy nie doprowadziły do pełnej realizacji celów; korzysta zatem z okazji, by **poszerzyć zakres propozycji**, tak by usunąć niedociągnięcia stwierdzone w tej dziedzinie.

2.2 Wszystkie nowe przepisy opierają się na czterech podstawowych celach: uproszczeniu przepisów w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych przedsiębiorstw, wsparciu MŚP, rozpowszechnieniu użycia faktur elektronicznych i – wreszcie – przyczynieniu się do walki z uchylaniem się od płacenia podatku VAT. Nie jest to z pewnością łatwe zadanie, lecz Komisja podeszła do niego z jak najlepszymi intencjami; wyniki zaś będą zależeć od dobrej woli organów administracji krajowej i ich skuteczności we wprowadzaniu w życie postanowień dyrektywy.

2.3 **Zmniejszenie obciążeń administracyjnych** to zobowiązanie, które Komisja podjęła, przyjmując plan działania w 2007 r. Włączając **fakturowanie elektroniczne** do pakietu środków na rzecz „lepszego stanowienia prawa” w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych przedsiębiorstw, Komisja zamierza osiągnąć za pomocą omawianego wniosku podwójny

cel: zapewnienie, że organy podatkowe będą przypisywać fakturom elektronicznym tą samą wartość dowodową, co fakturom w wersji papierowej oraz opracowanie zbioru zharmonizowanych przepisów, które miałyby na celu ograniczenie możliwości wyboru państw członkowskich, przede wszystkim w zakresie autocertyfikacji.

2.4 Jeżeli chodzi o MŚP, ze szczególnym zadowoleniem należy przyjąć dwa środki: pierwszy, który przewiduje rozszerzenie zastosowania **faktur uproszczonych**, i drugi, który umożliwia **rozliczanie się z VAT z zastosowaniem metody kasowej**. Środki te powinny doprowadzić do ograniczenia kosztów, uproszczenia procedur i – pośrednio – do zachęcenia MŚP do rozszerzenia lub podjęcia na nowo swej działalności za granicą.

2.5 Wniosek wpisuje się w kontekst strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia i ma duże znaczenie polityczne, gdyż umożliwia dalsze umocnienie jednolitego rynku. W związku z tym **propagowanie fakturowania** elektronicznego oraz jego przechowywania przyczyni się do zwiększenia płynności operacji handlowych, umożliwiając przedsiębiorstwom wykorzystanie nowych możliwości i czerpanie korzyści – pod względem ograniczenia kosztów i wzrostu wydajności – z zastosowania nowych technologii, zwłaszcza poprzez przekształcenie zasobów wykorzystywanych do przyjmowania, rejestracji i archiwizacji danych.

2.6 Chociaż wniosek Komisji zmierza do wyeliminowania przeszkód prawnych w fakturowaniu elektronicznym, przede wszystkim w wypadku fakturowania transgranicznego, to jako wkład do **walki z oszustwami**, ma on na celu zaostrzenie przepisów dotyczących roli faktur w odliczaniu VAT, przyspieszając jednocześnie wymianę informacji na temat transakcji wewnątrzspółnotowych.

2.7 EKES uważa, że wszystkie z omawianych przepisów są zgodne z zasadami, na których opiera się wniosek, i zasadniczo je popiera, formułując jednak pewne spostrzeżenia i propozycje, które – jeżeli zostaną przyjęte – mogą ułatwić praktyczne zastosowanie tych przepisów.

3. Podstawowe zaproponowane środki i uwagi na ich temat

3.1 Jeżeli chodzi o **kolejne zaliczki lub płatności** (art. 64 ust. 2), nowe przepisy stanowią, że **dostawy towarów wykonywane w sposób ciągły** przez okres dłuższy niż jeden miesiąc kalendarzowy, które są dostarczane lub przemieszczane **ze zwolnieniem z VAT**, uważa się za wykonane po upływie każdego miesiąca kalendarzowego; **świadczanie usług podlegających podatkowi VAT w sposób ciągły** przez okres dłuższy niż jeden rok uważa się za dokonane po upływie każdego roku kalendarzowego. Państwa członkowskie mają możliwość zastosowania tradycyjnego okresu jednego roku kalendarzowego do dostawy towarów i świadczenia usług w „niektórych przypadkach” niewchodzących w zakres dwóch wspomnianych powyżej kategorii.

3.1.1 Z zadowoleniem należy przyjąć uproszczenie wprowadzone za pomocą tychże przepisów, również dlatego, że umożliwia ono lepszą kontrolę nad handlem o charakterze ciągłym. EKES zgłasza jednak pewne zastrzeżenia co do możliwości zastosowania przez państwa członkowskie tradycyjnego okresu jednego roku kalendarzowego w wypadkach nieprzewidzianych w dyrektywie, gdyż utrudnia to harmonizację, a nieprecyzyjność tego sformułowania może prowadzić do niejasności, czy wręcz sporów.

3.2 Art. 167a przewiduje, że w wypadkach, w których podatek podlegający odliczeniu jest wymagalny w momencie otrzymania zapłaty („metoda kasowa”), państwa członkowskie *mogą* postanowić, że prawo do odliczenia powstaje w momencie dostarczenia towarów lub wykonania usług lub w momencie wystawienia faktury. Te warianty są możliwe jedynie wtedy, gdy podatnik stosuje metodę kasową i jeżeli jego roczne obroty nie przekraczają 2 mln euro.

3.2.1 Przepisy te są znacznym ułatwieniem dla MŚP, które stosują metodę kasową, i dla przedsiębiorstw, które korzystają z odwrotnego obciążenia, lecz nie posiadają faktury. Niemniej przepisy te przewidują **możliwość, a nie obowiązek ich przyjęcia** przez państwa członkowskie, co osłabia harmonizację i w pewnym stopniu również zasadę równych warunków konkurencji. W uzasadnieniu Komisja proponuje rozszerzyć środki fakultatywne na wszystkie państwa członkowskie, niemniej brzmienie artykułu („mogą”) jest niejednoznaczne, jeżeli chodzi o deklarowane intencje.

3.3 Art. 1 ust. 9 wniosku zawiera szereg zmian do lit. a), c) i f) art. 178 dyrektywy 2006/112/WE. Zasadniczo, by móc skorzystać z odliczeń, faktury muszą być sporządzane zgodnie z kryteriami przedstawionymi w tytule XI, rozdziale 3 dyrektywy w sprawie VAT-u. Gdy dostawca rozlicza podatek VAT z zastosowaniem metody kasowej, państwa członkowskie *mogą* upoważnić nabywcę do skorzystania z natychmiastowego prawa do odliczenia. Przepis ten wprowadza zasadę, która sprzyja płynności transakcji, lecz także w tym wypadku swoboda państw członkowskich w podejmowaniu decyzji o jego zastosowaniu nie przyczynia się do pożądaney harmonizacji.

3.4 Szereg postanowień (usunięcie artykułów 181 i 182, nowe artykuły 218a i 219a) powinno rozwiązać problemy **przedsiębiorstw dostarczających towar czy świadczących usługi dla innych przedsiębiorstw**, które obecnie muszą – zasadniczo, lecz często z trudnościami w interpretacji – przestrzegać **przepisów dotyczących fakturowania**, które obowiązują w państwie członkowskim odbiorcy. Przedstawiono szereg zharmonizowanych propozycji w sprawie zarówno elektronicznych, jak i papierowych faktur, tak by umożliwić ich wykorzystanie w całej UE; odnosi się to również do **faktur wystawianych konsumentom**, do których stosują się wciąż przepisy obowiązujące w miejscu opodatkowania.

3.4.1 Nowe przepisy dotyczą **faktur uproszczonych**, które są *dopuszczalne* w niektórych przypadkach, głównie wtedy, gdy podstawa opodatkowania jest niższa od 200 euro i gdy dostawa towarów lub wykonanie usług są zwolnione z podatku bez prawa do odliczenia. Prawo to przekształca się w *obowiązek*, jaki państwa członkowskie *mogą nałożyć* w odniesieniu do dostaw towarów lub świadczenia usług *na swym własnym terytorium*.

3.4.2 Różnica między „pełną” a uproszczoną fakturą wynika ze sposobu, w jaki można je wykorzystać: pierwsza faktura służy do korzystania z prawa do odliczenia, a druga zasadniczo nie pełni tej funkcji, z wyjątkiem dopuszczonych przypadków i jedynie na terytorium tego samego państwa członkowskiego. Wprowadzone innowacje są zgodne z dążeniem Komisji do uproszczenia procedur i zmniejszenia obciążeń dla przedsiębiorstw, lecz różne warianty oferowane państwom członkowskim są także w tym przypadku niezgodne z zasadą harmonizacji, co świadczy o tym, że państwa członkowskie są wciąż niechętne wobec przyjęcia jednolitych procedur i systemów administracyjnych. W uregulowaniach dotyczących faktur uproszczonych byłoby lepiej stosować przepisy o charakterze wiążącym zamiast przepisów fakultatywnych przewidzianych obecnie we wniosku dotyczącym dyrektywy, tak aby uniknąć ponoszenia dodatkowych kosztów administracyjnych przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność w kilku państwach członkowskich i zmuszonych w związku z tym do stosowania różnych przepisów.

3.5 Państwa członkowskie mogą ustalić terminy wystawienia faktury, które obowiązywałyby podatników dostarczających towary i świadczących usługi na ich terytorium. Wniosek dotyczący dyrektywy przewiduje skrócenie terminu określonego w art. 222 dyrektywy 2006/112/WE i stanowi, że faktura musi zostać wystawiona nie później niż piętnastego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym miało miejsce zdarzenie powodujące powstanie obowiązku podatkowego. Zdaniem Komitetu termin ten dla wielu branż, takich jak np. budownictwo, jest zbyt krótki, dlatego też EKES proponuje, by wspomnianą zmianę albo skrócić, zachowując tym samym pierwotny art. 222 w niezmiennym brzmieniu, albo wydłużyć termin wystawienia faktury przynajmniej do 2 miesięcy.

3.6 Szereg nowych przepisów dotyczy **procedur rejestracji, księgowości i archiwizacji** (również elektronicznej) transakcji

zarówno podlegających, jak i niepodlegających opodatkowaniu. EKES nie ma na ten temat szczególnych uwag. Wyjątek należy uczynić w odniesieniu do możliwości nałożenia przez państwa członkowskie obowiązku **przetłumaczenia niektórych faktur na swój język urzędowy**, gdyż jest to obowiązek, który istnieje już w niektórych państwach członkowskich, lecz stanowi niebagatelne dodatkowe obciążenie dla przedsiębiorstw.

3.7 Istotną innowację wprowadza nowy artykuł 249 w sprawie **kontroli**: pierwotne brzmienie umożliwiało dostęp do archiwów elektronicznych faktur jedynie organom państwa członkowskiego, w którym podmiot ma siedzibę; tekst w nowym brzmieniu proponuje, by **dostęp został rozszerzony na organy innego państwa członkowskiego**, w którym VAT jest należny. Zostaje również zniesione obecnie obowiązujące ograniczenie, na podstawie którego organy *krajowe* mają prawo dostępu „w stopniu wymaganym [przez te organy] do celów kontrolnych”.

3.7.1 Rozszerzenie prawa dostępu na organy innego państwa członkowskiego, i to bez ograniczeń, jest – zdaniem EKES-u – równoznaczne z **przyznaniem prawa, które wykracza poza przepisy w dziedzinie współpracy administracyjnej**. Nie wydano dotychczas żadnego postanowienia, które pozwalałoby administracji innego państwa – posiadającej lub nie upoważnienie organu sądowego właściwego kraju – na przesłuchanie obywatela danego kraju lub przeprowadzenie rewizji jego majątku; nowy przepis wprowadza **konceptę równoznaczną z przeprowadzeniem rewizji drogą elektroniczną**. Ponadto trudno sobie wyobrazić, w jaki sposób można by korzystać z archiwum elektronicznego, zapoznając się jedynie z interesującymi nas danymi, a ignorując te niezwiązane z celem poszukiwań.

3.8 Na zakończenie EKES pragnie pogratulować Komisji, że dała nowy impuls już podjętym pracom w zakresie uproszczenia procedur, zmniejszenia obciążeń w zakresie administracji i księgowości, a także bardziej zdecydowanego zwalczania oszustw. Wyraża jednak wątpliwości ze względu na słabe postępy na drodze do harmonizacji przepisów, chociaż dostrzega trudności związane z niechęcią państw członkowskich, i zgłasza duże zastrzeżenia pod względem prawnym, a także wątpliwości natury zasadniczej, odnośnie do nowych przepisów w zakresie dostępu do archiwów elektronicznych.

Bruksela dnia 10 czerwca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI