

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Plan działania w sprawie VAT – „W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT”

(2017/C 088/08)

Sprawozdawca: Dainis TURLAIS (LV/ALDE), członek rady miasta Rygi

Dokument źródłowy: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczący planu działania w sprawie VAT „W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT – czas na decyzje”

COM(2016) 148 final

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Wprowadzenie

1. Z zadowoleniem przyjmuje plan działania, inicjatywę Komisji wskazującą drogę do zaproponowania do 2017 r. stworzenia jednolitego obszaru podatku od wartości dodanej (VAT) w UE.
2. Uznaje, że system podatku VAT jest kluczowym elementem jednolitego rynku oraz że powinien zostać zreformowany, aby stał się prostszy, sprawiedliwszy, skuteczniejszy i mniej podatny na oszustwa, by poprawić warunki konkurencji między przedsiębiorstwami, ograniczyć dyskryminację między konsumentami i usprawnić pobieranie podatku.
3. Odnotowuje znaczenie, jakie wprowadzenie jednolitego obszaru VAT w UE ma dla władz lokalnych i regionalnych, ponieważ w niektórych państwach członkowskich posiadają one uprawnienia do pobierania podatku VAT a redystrybucja dochodów z podatku VAT zajmuje centralną pozycję we wdrażaniu mechanizmów wyrównywania dochodów na korzyść władz lokalnych i regionalnych; jednak systemy krajowej redystrybucji dochodów z VAT w państwach członkowskich wykraczają poza zakres kompetencji UE.
4. Przypomina, że VAT jest istotnym źródłem dochodów dla zasobów własnych UE, gdyż w 2014 r. przyniósł 17,6 mld EUR, czyli 12,3 % całkowitych dochodów UE.
5. Wspiera też Komisję w jej dążeniu do zwalczania oszustw. Szeroka skala oszustw świadczy o niedociągnięciach obecnego systemu i co roku powoduje znaczne straty podatkowe w państwach członkowskich; szacuje się, że UE traci na tym rocznie 170 mld EUR. Ma to negatywny wpływ na budżety sektora publicznego, w tym władz lokalnych i regionalnych w niektórych państwach członkowskich, i zdolności tego sektora do świadczenia usług wysokiej jakości. Komitet nalega w tym względzie, by państwa członkowskie gromadziły i rozpowszechniały dane statystyczne dotyczące transgranicznych oszustw związanych z podatkiem VAT.
6. Wskazuje, że z powodu fragmentacji i złożoności systemu VAT przedsiębiorstwa prowadzące handel transgraniczny ponoszą wysokie koszty związane z przestrzeganiem przepisów. Koszty te są nieproporcjonalnie wysokie dla małych i średnich przedsiębiorstw, na których opiera się gospodarka i zatrudnienie na szczeblu regionalnym. Odnotowuje, że plan działania w sprawie VAT musi prowadzić do uproszczeń dla legalnie działających przedsiębiorstw prowadzących handel transgraniczny. System VAT nie może tworzyć zbędnych barier w handlu transgranicznym.
7. Zwraca uwagę na fakt, że różnice w systemach VAT i ustalonych stawkach opodatkowania szczególnie wpływają na regiony przygraniczne i działalność małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w tych regionach. Należy zatem ocenić oddziaływanie terytorialne propozycji umożliwiających większą elastyczność w określaniu stawek VAT.
8. Zauważa, że dyrektywa VAT ustanawia przepisy dotyczące stawek VAT mające chronić jednolity rynek oraz zapobiegać zakłóceniom konkurencji. Uważa, że zasady te mają kluczowe znaczenie i że należy dogłębnie przeanalizować wszelkie propozycje mające na celu pozostawienie państwom członkowskim większego pola manewru w ustalaniu stawek, aby sprawdzić ewentualny wpływ takich zmian na rynek wewnętrzny i konkurencję.

9. Popiera reformy systemu VAT, które w przyszłości mogą leć u podstaw wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia, tj. zapewnić rozwój gospodarki cyfrowej i mobilnej oraz nowych modeli biznesowych i przedsiębiorstw usługowych. W tym kontekście z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji, by także dostawy towarów objąć punktem kompleksowej obsługi w zakresie podatku VAT od usług elektronicznych na podstawie projektu pilotażowego mającego na celu poprawę współpracy między organami administracji podatkowej a przedsiębiorstwami prowadzącymi handel elektroniczny.

10. Uważa, że poziom skuteczności działań państw członkowskich w dziedzinie administracji podatkowej jest bardzo zróżnicowany. Poziom współpracy i zaufania między organami podatkowymi jest niewystarczający. Wyraża przekonanie, że w granicach mających zastosowanie przepisów w zakresie ochrony danych, banki powinny w pełni współpracować z organami podatkowymi w wypadkach, gdy zaistnieje podejrzenie oszustwa związanego z VAT.

11. Zaleca zbadanie najlepszych praktyk państw członkowskich polegających na przekazywaniu części dochodów z podatku VAT władzom lokalnym i regionalnym lub zamiennie przyznaniu im uprawnień do pobierania podatku.

12. Apeluje o włączenie przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych na poziomie krajowym, a KR-u na poziomie europejskim do konsultacji w sprawie wszelkich zmian systemu VAT, ze względu na bezpośrednie skutki takich decyzji na dobrobyt obywateli, konkurencyjność przedsiębiorstw i dochody władz publicznych.

Jednolity unijny obszar VAT

13. Wzywa do tego, by podczas analizowania zasady, zgodnie z którą płatności VAT w transakcjach transgranicznych podlegają tym samym wymaganiom, co transakcje krajowe, uwzględnić zwłaszcza wpływ tej zasady na MŚP w sytuacji, gdy jednocześnie obowiązują różne stawki VAT.

14. Zgadza się z poglądem, że nowy system powinien opierać się na zasadzie miejsca przeznaczenia i zakładać, że w przypadku sprzedaży klientowi rezydującemu w innym państwie członkowskim UE podatek VAT pobierany jest zgodnie z prawem kraju dostawcy i według stawki obowiązującej w kraju przeznaczenia, oraz że dochody z tytułu VAT w państwie poboru powinny być przekazywane właściwym organom administracyjnym w kraju konsumenta.

15. Z zadowoleniem przyjmuje zamiar zagwarantowania, by przedsiębiorstwa prowadzące działalność handlową wewnątrz jednolitego rynku były w stanie załatwiać wszystkie sprawy związane z VAT we właściwym organie administracyjnym w kraju swojej siedziby i nie musiały rejestrować się do celów VAT, składać deklaracji i opłacać podatku we wszystkich państwach członkowskich UE, w których dokonują transakcji handlowych. Uproszczenia te nie mogą prowadzić do zagrożenia dochodów z VAT i wpływać na suwerenność podatkową państw członkowskich.

16. Uważa, że przedstawiony przez Komisję plan jest ambitny i potrzeba czasu, by go zrealizować, popiera zatem koncepcję stopniowego wdrażania.

17. Wzywa Komisję i państwa członkowskie do podjęcia działań w celu zwiększenia skuteczności systemów podatkowych i zwalczania oszustw podatkowych, tak by zmniejszyć kwoty niepobranego przez państwa członkowskie podatku VAT. Działania te mogą znacznie przyczynić się do budowania zaufania wobec organów podatkowych i skutecznej współpracy, która jest niezbędna do prawidłowego funkcjonowania nowego systemu. Komitet podkreśla, że wprowadzanie nowych narzędzi sprawozdawczości i audytu nie może powodować nadmiernego obciążenia przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP.

18. Wzywa państwa członkowskie do tego, by podjęły konkretne decyzje w sprawie przepisów dotyczących VAT w UE, zwłaszcza w celu wyeliminowania występujących obecnie rozbieżności między państwami członkowskimi w zakresie przyznanych poszczególnym państwom członkowskim odstępstw od stosowania dyrektywy w sprawie podatku VAT, oraz w celu zachęcania wszystkich państw członkowskich do stosowania tych odstępstw.

19. Podkreśla, że Komisja, przedstawiając wnioski służące zwiększeniu skuteczności administracji podatkowej, musi przestrzegać kompetencji organów krajowych lub regionalnych.

20. Zachęca do skutecznego korzystania z narzędzi informatycznych i wykorzystywania wszystkich dostępnych danych elektronicznych w celu zwalczania oszustw, z zapewnieniem ochrony danych.

21. W związku z tym, że w niektórych krajach funkcjonują systemy płatności wstecznych i rozłożonych podatku VAT⁽¹⁾, podkreśla konieczność zwiększenia zaufania obywateli co do tego, że zapłacony podatek VAT faktycznie dociera do budżetów krajowych, regionalnych lub lokalnych, jako że obywatele są jednym z głównych rzeczywistych płatników VAT. Zaleca zbadanie możliwości wprowadzenia dobrowolnego elektronicznego systemu płatności, w którym podatek VAT z dokonywanych przez obywateli transakcji zakupu byłby przelewany do budżetu państwa, a kwota zakupu bez podatku VAT, jak obecnie, na rachunek sprzedawcy.

Stawki podatku VAT

22. Podkreśla, że nie ma wystarczających dowodów na zakłócenia konkurencji związane z nieopodatkowaniem podatkiem VAT niektórych rodzajów działalności organów sektora publicznego, działalności w ramach współpracy międzygminnej lub działalności uważanej za usługi użyteczności publicznej. Decyzja o nieopodatkowaniu podmiotów publicznych podatkiem VAT nie leży w gestii państw członkowskich, lecz podlega kryteriom obiektywnym i zharmonizowanym na szczeblu europejskim.

23. Domaga się, aby w ocenie skutków, którą Komisja ma opublikować w 2017 r., uwzględnione zostały interesy samorządów lokalnych i regionalnych; w związku z tym należałoby w porozumieniu z tymi samorządami wyjaśnić pojęcie „(znaczące) zakłócenia konkurencji”.

24. Podkreśla, że jest rzeczą pilnie niezbędną, by wszystkie państwa członkowskie miały możliwość stosowania wszystkich odstępstw ustanowionych w przeszłości przez którekolwiek państwo członkowskie.

25. Apeluje o obniżenie stawki VAT stosowanej w odniesieniu do budynków szkolnych do 6 %.

26. Podkreśla, że obecny wykaz obniżonych stawek VAT jest szczególnie niejasny i nie kieruje się żadną określoną logiką. Ubolewa zatem, że Komisja nie sporządziła pełnego i przejrzystego inwentarza przyznanych stawek obniżonych. Uważa, że należy dokonać przeglądu wykazu obniżonych stawek VAT, uwzględniając zmiany technologiczne, gospodarcze i inne oraz zakłócenia wywoływane różnicą w stawkach podatku VAT za podobne towary i usługi. Przegląd ten powinien w jak największym stopniu prowadzić do harmonizacji, tak aby uniknąć dotyczącego MŚP zakłócenia konkurencji na jednolitym rynku.

27. Uważa ponadto, że podmioty, które wykonują działalność pożytku publicznego, mogą mieć większy interes gospodarczy w odliczaniu VAT *ex post* niż w zwolnieniu z VAT *ex ante*.

28. Uważa, że wariant 1 (rozszerzenie i regularny przegląd wykazu towarów i usług kwalifikujących się do objęcia stawkami obniżonymi) może nieść mniejsze zagrożenie niż wariant 2 (zniesienie wykazu towarów i usług kwalifikujących się do objęcia stawkami obniżonymi).

29. Uważa, że przyznanie państwom członkowskim większej swobody w ustalaniu stawek nieuchronnie doprowadzi do ich większej różnorodności, co mogłoby prowadzić do zakłóceń na jednolitym rynku i nakładać obciążenia na przedsiębiorstwa, w szczególności MŚP. Wskazuje, że Komisja powinna przeprowadzić kompleksową ocenę w celu zbadania wpływu swoich propozycji na konkurencyjność i obciążenia administracyjne przedsiębiorstw oraz oddziaływania terytorialnego tych propozycji, zwłaszcza w regionach przygranicznych.

30. Zauważa, że w komunikacie wspomina się też o innych kosztach i niedociągnięciach związanych z przekazaniem państwom członkowskim kompetencji w zakresie obniżania stawek, w tym o ryzyku utraty dochodów i złożoności systemu VAT oraz o wzroście kosztów i niepewności prawnej dla przedsiębiorstw. Uważa, że to ryzyko należy poddać dogłębnej ocenie.

31. W nawiązaniu do swojej opinii w sprawie odpadów spożywczych (czerwiec 2016 r.) popiera propozycję, by wielcy detaliści byli uprawnieni do odliczania podatku VAT dotyczącego niesprzedanej żywności przekazywanej przez nich jako darowizna.

⁽¹⁾ Na przykład Komisja Europejska zatwierdziła wniosek Włoch w sprawie utworzenia systemu dzielonych płatności VAT dla instytucji publicznych, które podlegają opodatkowaniu podatkiem VAT. W momencie gdy organy administracji publicznej płacą fakturę za towary lub usługi, część kwoty podatku VAT odprowadzana jest bezpośrednio do skarbu państwa. System ten obowiązuje od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2017 r., kiedy planowane jest zastąpienie go w całości elektronicznym systemem fakturowania w administracji publicznej. Według niektórych szacunków Włochy traciły rocznie 900 mln EUR na płatnościach podatku VAT przez organy administracji publicznej.

Handel elektroniczny

32. Wskazuje, że skomplikowane przepisy w zakresie VAT, różne w poszczególnych państwach członkowskich, stanowią jedną z największych przeszkód dla handlu elektronicznego. Uznaje, że system podatku VAT należy uprościć, a koszty przestrzegania przepisów ponoszone przez MŚP zmniejszyć, w szczególności poprzez zajęcie się czynnikami, które są mniej korzystne dla przedsiębiorstw z siedzibą w UE niż dla dostawców z państw trzecich.

33. Popiera rozszerzenie mechanizmu pojedynczego punktu kontaktowego, który obejmuje handel towarami, i wprowadzenie lub zwiększenie progów VAT dla nowych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw.

34. Z zadowoleniem przyjmuje propozycję dotyczącą zniesienia zwolnienia z podatku VAT dla przywozów małych partii towarów z państw spoza UE i jednolitej kontroli przedsiębiorstw transgranicznych, ponieważ europejskie MŚP znajdują się obecnie w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej w stosunku do podmiotów z państw trzecich.

Pakiet VAT dla MŚP

35. Wskazuje, że rozwój gospodarczy społeczności lokalnych i regionalnych zasadza się na MŚP i że koszty, które te przedsiębiorstwa ponoszą, by zapewnić przestrzeganie przepisów dotyczących VAT, są proporcjonalnie wyższe niż koszty dla dużych przedsiębiorstw, zatem MŚP muszą działać w niekorzystnych warunkach konkurencji.

36. Zwraca uwagę na fakt, że mając jak się wydaje na celu poprawę otoczenia biznesowego, w kilku państwach wprowadzono przepisy mające uprościć rejestrację nowych podmiotów gospodarczych, jednak często sprzyja to zakładaniu przedsiębiorstw do celów oszustwa typu „znikający podmiot gospodarczy”.

37. Zauważa, że odpowiednie instytucje krajowe (w tym administracje podatkowe) powinny ponosić odpowiedzialność za kontrolę działalności przedsiębiorstw, które działają w sposób legalny. Odpowiedzialność ta nie powinna być przenoszona na partnerów, na inne przedsiębiorstwa, co Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdzał wielokrotnie w swoich orzeczeniach w sprawie podatku VAT.

38. Zaleca, by w pakiecie dotyczącym MŚP, który Komisja zaproponuje w 2017 r., przewidzieć odpowiednie uproszczenia.

Bruksela, dnia 12 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA