

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek podatku od wartości dodanej”**

[COM(2018) 20 final – 2018/0005 (CNS)],

**„Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie procedury szczególnej dla małych przedsiębiorstw”**

[COM(2018) 21 final – 2018/0006 (CNS)],

**„Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do środków wzmocnienia współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej”**

[COM(2017) 706 final – 2017/0248 (CNS)]

oraz

**„Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie okresu obowiązywania minimalnej stawki podstawowej”**

[COM(2017) 783 final – 2017/0349 (CNS)]

(2018/C 283/05)

Sprawozdawca: **Petru Sorin DANDEA**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 15.12.2017, 9.1.2018, 5.2.2018
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	26.3.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	23.5.2018
Sesja plenarna nr	535
Wynik głosowania	198/5/10
(za/przeciw/wstrzymało się)	

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji i zaleca państwu członkowskiemu jego przyjęcie oraz szybkie wdrożenie, mając na uwadze, że nadmierne rozdrobnienie systemu VAT na poziomie rynku wewnętrznego stanowi nieuzasadnioną przeszkodę w rozwoju małych przedsiębiorstw.

1.2 Komitet popiera cel Komisji polegający na tym, aby środki zawarte w analizowanym pakiecie przyniosły korzyści konsumentowi końcowemu. Uważa jednak, że stawki obniżone i zwolnienia stosowane na mocy art. 98 ust. 1 i 2 wniosku dotyczącego dyrektywy 2018/0005 (CNS) należy stosować przede wszystkim z myślą o spójnym osiągnięciu celu leżącego w interesie ogólnym. Tego rodzaju cele realizują w niektórych przypadkach organizmy pośrednie, takie jak służby pomocy społecznej lub służby kształcenia, które nie są konsumentami końcowymi. W związku z tym EKES uważa, że system powinien być otwarty nie tylko dla mikroprzedsiębiorstw, ale także dla małych i średnich przedsiębiorstw, i że należy tego dokonać poprzez podwyższenie pułapów.

1.3 EKES popiera propozycję Komisji, aby sporządzić „negatywny wykaz” towarów i usług, do których nie stosuje się stawek obniżonych przewidzianych w projekcie dyrektywy, lecz zauważa, że taki wykaz nie może prowadzić do nadmiernego ograniczania swobody państw członkowskich w stosowaniu obniżonych stawek w odniesieniu do niektórych towarów służących interesowi ogólnemu. Państwa członkowskie powinny także w dalszym ciągu móc stosować obniżone stawki w odniesieniu do produktów, które podlegają obniżonym stawkom zgodnie z obowiązującymi odstępstwami określonymi w dyrektywie 2006/112/WE.

1.4 Zdaniem Komisji system obniżonych stawek nie powinien mieć zastosowania do towarów i usług, które stanowią nakłady pośrednie. EKES uważa, że takie podejście może prowadzić do problemów z interpretacją, np. w przypadku zarządzania kompleksowymi usługami, zwłaszcza tymi, które są świadczone przez sieci i klastry przedsiębiorstw oraz konsorcja. Niejasności mogą występować, kiedy za usługę świadczoną przez przedsiębiorstwo w grupie płaci przedsiębiorstwo dominujące, które następnie refakturuje ją przedsiębiorstwu, które wykonało usługę. Jeżeli w takim przypadku nie stosuje się stawki preferencyjnej, tego rodzaju operacja wiąże się ze wzrostem kosztów, które ostatecznie obciążają w sposób pośredni użytkownika końcowego.

1.5 EKES uważa, że ambitne cele określone przez Komisję w pakiecie środków regulacyjnych będzie można osiągnąć tylko wtedy, gdy państwa członkowskie podejmą niezbędne wysiłki, aby przyjąć ostateczny system VAT w rozsądnym terminie.

1.6 EKES popiera propozycję Komisji, aby upoważnić państwa członkowskie do stosowania dwóch stawek obniżonych wynoszących co najmniej 5 %, a także jednej stawki wynoszącej mniej niż 5 %, i uważa, że należałoby je stosować w odniesieniu do niektórych klas towarów i usług, tak jak to czynią niektóre państwa członkowskie. EKES zaleca państwom członkowskim utrzymanie obniżonych stawek, które są obecnie stosowane w odniesieniu do niektórych klas towarów lub usług leżących w interesie ogólnym. Ponadto uważa, że państwa członkowskie powinny zaproponować wykaz towarów i usług, do których mogą mieć zastosowanie stawki obniżone, aby pomóc MŚP w uzyskaniu dostępu do rynku wewnętrznego. Należy rozważyć dogłębne zbadanie ewentualnego nałożenia wyższych stawek VAT na dobra luksusowe.

1.7 Komitet pragnie zwrócić uwagę państw członkowskich na istotne aspekty systemu podatku VAT w odniesieniu do stowarzyszeń i organizacji zajmujących się pomocą dla osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. W większości przypadków nie mogą one uzyskać zwrotu znacznych kwot uiszczonych w związku z podatkiem VAT, co znacznie ogranicza ich zdolność do zapewnienia pomocy osobom należącym do grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Dlatego Komitet zaleca, by instytucje UE i państw członkowskie zwolniły te organizacje z podatku VAT. EKES uważa również, że adwokaci działający pro bono lub z urzędu nie powinni podlegać podatkowi VAT, pod warunkiem że taka działalność nie przynosi im dochodów lub przynosi jedynie niewielkie dochody.

1.8 EKES zaleca państwom członkowskim zapewnienie niezbędnych zasobów ludzkich, finansowych i logistycznych instancjom odpowiedzialnym za przeciwdziałanie przestępstwom w dziedzinie VAT, aby zagwarantować należyte wdrażanie przepisów rozporządzenia zgodnie z propozycją Komisji. Podobnie Komitet uważa, że państwa członkowskie powinny zbadać możliwość lepszego wykorzystania technologii cyfrowych, aby przeciwdziałać oszustwom w dziedzinie VAT, a także sprzyjać dobrowolnemu przestrzeganiu obowiązujących przepisów w dziedzinie VAT dzięki ich większej przejrzystości.

## 2. Wniosek Komisji Europejskiej

2.1 W kwietniu 2016 r. Komisja Europejska opublikowała plan działania<sup>(1)</sup> w sprawie modernizacji europejskiego systemu VAT. Zaproponowany mechanizm obejmuje trzy wnioski dotyczące dyrektywy<sup>(2)</sup> i jeden wniosek dotyczący rozporządzenia<sup>(3)</sup> w ramach kontynuacji wdrażania planu.

2.2 W trzech wnioskach dotyczących dyrektywy proponuje się zmianę dyrektywy Rady 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. Proponowane zmiany dotyczą procedury szczególnej dla małych przedsiębiorstw, minimalnych stawek VAT i obowiązywania minimalnej stawki podstawowej.

2.3 Europejskie przepisy w dziedzinie VAT obowiązują od ponad dwudziestu lat i opierają się na regule pochodzenia. Komisja zamierza je zmodernizować, tak aby w odniesieniu do transgranicznych operacji handlowych stosować ostateczny system VAT, który powinien opierać się na opodatkowaniu w państwie członkowskim przeznaczenia.

2.4 Celem wniosku Komisji jest wprowadzenie równego traktowania państw członkowskich przez możliwość stosowania jednej obniżonej stawki VAT bez obowiązkowego progu minimalnego i dwóch pozostałych stawek obniżonych na poziomie co najmniej 5 %. Komisja proponuje również utrzymanie stawki podstawowej na minimalnym poziomie 15 %.

2.5 Zdaniem Komisji system obniżonych stawek nie powinien mieć zastosowania do towarów i usług, które w ramach wewnątrzunijnych operacji handlowych stanowią nakłady pośrednie. Komisja proponuje również, aby przepisy zawarte w analizowanym pakiecie były korzystne dla konsumentów końcowych.

<sup>(1)</sup> COM(2016) 148 final – Plan działania w sprawie VAT: W kierunku jednolitego unijnego obszaru VAT w UE – czas na decyzje.

<sup>(2)</sup> COM(2017) 783 final – Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie okresu obowiązywania minimalnej stawki podstawowej.

<sup>(3)</sup> COM (2017) 706 final – Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do środków wzmocnienia współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej.

2.6 Wniosek dotyczący rozporządzenia zakłada zmianę rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010, które przewiduje środki wzmacniające współpracę administracyjną w dziedzinie podatku od wartości dodanej. Wśród głównych postulowanych zmian znajdują się: wymiana informacji bez uprzedniego wniosku, wspólne audyty, procedury zwrotu podatku VAT podatnikom niemającym siedziby w państwie członkowskim zwrotu, wzmocnienie sieci Eurofisc poprzez stworzenie wspólnych zdolności w zakresie analizy ryzyka oraz zapewnienie możliwości koordynacji postępowań wyjaśniających i współpracy z Urzędem ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) i Europolem w celu przekazywania informacji na temat poważnych przypadków nadużyć, jak również stworzenie możliwości współpracy z Prokuraturą Europejską (EPPO), aktualizacja warunków regulujących wymianę informacji i wymiana informacji między organami podatkowymi na temat procedur celnych o kodach 42 i 63 oraz rejestracji pojazdów<sup>(4)</sup>.

### 3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1 Mając na uwadze nadmierne rozdrobnienie systemu VAT na poziomie państw członkowskich i jego nieskuteczność w zapobieganiu nadużyciom, lecz również przeszkody dla małych przedsiębiorstw w ramach operacji handlowych i inwestycyjnych, EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji i zaleca państwom członkowskim jego przyjęcie i szybkie wdrożenie.

3.2 Zdaniem Komisji system obniżonych stawek nie powinien mieć zastosowania do towarów i usług, które stanowią nakłady pośrednie. EKES uważa, że takie podejście może prowadzić do problemów z interpretacją, np. w przypadku zarządzania kompleksowymi usługami, zwłaszcza tymi, które są świadczone przez sieci i klastry przedsiębiorstw oraz konsorcja. Niejasności mogą występować, kiedy za usługę świadczoną przez przedsiębiorstwo w grupie płaci przedsiębiorstwo dominujące, które następnie refakturuje ją przedsiębiorstwu, które wykonało usługę. Jeżeli w takim przypadku nie stosuje się stawki preferencyjnej, tego rodzaju operacja wiąże się ze wzrostem kosztów, które ostatecznie obciążają w sposób pośredni użytkownika końcowego.

3.3 Komisja proponuje, aby w przyszłości system VAT opierał się na regule państwa przeznaczenia. EKES uważa, że takie podejście powinno być ważnym krokiem na drodze ku ostatecznemu kształtowi europejskiego systemu VAT i zachęca Komisję i państwa członkowskie do przyspieszenia procesu i zapewnienia jasnej definicji różnych towarów i usług.

3.4 Komisja proponuje utrzymanie minimalnej stawki podstawowej VAT na poziomie 15 %. EKES pragnie zauważyć, że w zdecydowanej większości państw UE VAT stanowi podstawowe źródło przychodów budżetu państwa, i popiera w związku z tym propozycję Komisji.

3.5 Większość państw członkowskich stosuje obniżone stawki VAT na artykuły spożywcze, leki lub książki, a także na podstawowe usługi, takie jak leczenie lub pomoc socjalna. EKES popiera propozycję Komisji, aby upoważnić państwa członkowskie do stosowania dwóch stawek obniżonych wynoszących co najmniej 5 %, a także jednej stawki wynoszącej mniej niż 5 %, i uważa, że należałoby je stosować w odniesieniu do niektórych klas towarów i usług, tak jak to czynią niektóre państwa członkowskie. Stosowanie takich obniżonych stawek akcentuje potrzebę zapewniania informacji MŚP, których działalność wykracza poza rynek krajowy. Należy rozważyć dogłębne zbadanie ewentualnego nałożenia wyższych stawek VAT na dobra luksusowe.

3.6 Komisja zauważa, że w ramach nowego systemu, który opiera się na regule państwa przeznaczenia, mogą pojawić się zakłócenia konkurencji w przypadku niektórych usług lub towarów. Aby im zaradzić, Komisja proponuje sporządzenie, na podstawie klasyfikacji statystycznej, „negatywnego wykazu” towarów i usług, w przypadku których należy stosować podstawową stawkę VAT. EKES popiera wniosek Komisji i zaznacza, że państwa członkowskie mają obowiązek stosować się do wspomnianego wykazu. Jednak podkreśla, że ważne jest, by sporządzenie takiego wykazu nie ograniczało nadmiernie pola manewru, jakim dysponują państwa członkowskie w kwestii ustalania obniżonych stawek podatku na niektóre towary służące interesowi ogólnemu. Państwa członkowskie powinny także w dalszym ciągu móc stosować obniżone stawki w odniesieniu do produktów, które podlegają obniżonym stawkom zgodnie z obowiązującymi odstępstwami określonymi w dyrektywie 2006/112/WE. Zaproponowany przez Komisję negatywny wykaz (załącznik IIIa) powinien zatem uwzględniać uregulowania, które sprawdziły się w państwach członkowskich. W każdym razie powinno być jasne, że tę obniżoną stawkę podatku VAT można utrzymywać pod warunkiem świadczenia usług wymagających dużego nakładu pracy, zwłaszcza przez MŚP.

3.7 Mając na uwadze, że proponowany przez Komisję nowy system VAT mający zastosowanie do małych przedsiębiorstw pozwala im wykorzystać perspektywy, jakie oferuje jednolity rynek, przez co jest dla nich pomocny, EKES stoi na stanowisku, że pułapy proponowane w art. 284 ust. 1 i ust. 2 lit. b) powinny być lepiej dostosowane do wielkości obrotu określonej w art. 280a ust. 1. Innymi słowy, o ile we wniosku Komisji przyjęto kwotę 85 000 EUR obrotu rocznego, poniżej której mikroprzedsiębiorstwa mogą korzystać ze zwolnień przewidzianych w dyrektywie będącej przedmiotem wniosku, pułap wielkości operacji sprzedaży transgranicznych wynosi 100 000 EUR, przez co proponowany

<sup>(4)</sup> Więcej informacji można znaleźć tu: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0069> i [http://europa.eu/rapid/press-release\\_ECA-11-47\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-11-47_pl.htm).

system ma zastosowanie raczej do mikroprzedsiębiorstw. EKES uważa, że pułapy należy wyznaczyć w taki sposób, aby nowy system obejmował również małe i średnie przedsiębiorstwa. Byłoby również pożądane, aby środki dotyczące MŚP miały również zastosowanie do przedsiębiorstw gospodarki społecznej, zwłaszcza wtedy, gdy przedsiębiorstwa te świadczą usługi pomocy o charakterze socjalnym i edukacyjnym. Ponadto EKES uważa, że należy przewidzieć dodatkowe środki, aby MŚP również mogły być objęte zmniejszeniem obciążeń administracyjnych, które w ramach systemu zaproponowanego przez Komisję dotyczą wyłącznie mikroprzedsiębiorstw.

3.8 W ocenie EKES-u państwa członkowskie powinny sporządzić wykaz towarów i usług, do którego mają zastosowanie obniżone stawki VAT, aby wspomagać dostęp MŚP do rynku wewnętrznego UE. Wykaz powinien być dostępny dla wszystkich europejskich podmiotów gospodarczych.

3.9 EKES popiera uproszczenia zaproponowane przez Komisję w kwestii zobowiązań spoczywających na przedsiębiorstwach w obszarze rejestracji i zgłaszania. Uważa, że rozwiązania te pomogą przedsiębiorstwom szybciej się rozwijać i ułatwią im dostęp do jednolitego rynku.

3.10 Dlatego też, o ile Komitet popiera cel Komisji, która chce, aby przepisy zawarte w pakiecie były korzystne dla konsumentów końcowych, uważa on jednak, że stawki obniżone i zwolnienia stosowane na mocy art. 98 ust. 1 i 2 wniosku dotyczącego dyrektywy 2018/0005 (CNS) należy stosować przede wszystkim z myślą o spójnym osiągnięciu celu leżącego w interesie ogólnym. Tego rodzaju cele realizują w niektórych przypadkach organizmy pośrednie, takie jak służby pomocy socjalnej lub służby kształcenia, które nie są konsumentami końcowymi. Ponadto, i w celu ułatwienia wszystkim dostępu do obrony prawnej, ważne jest zapewnienie stosowania obniżonej stawki podatku VAT w odniesieniu do usług świadczonych przez prawników osobom w niekorzystnej sytuacji.

3.11 EKES przyznaje, że regulacje zawarte w drugim pakiecie nie obejmują w sposób wyczerpujący dziedziny podatku VAT. Niemniej Komitet pragnie zwrócić uwagę państw członkowskich na istotne aspekty systemu podatku VAT w odniesieniu do stowarzyszeń i organizacji zajmujących się pomocą dla osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. W większości przypadków nie mogą one uzyskać zwrotu znacznych kwot uiszczonych w związku z podatkiem VAT, co znacznie ogranicza ich zdolność do zapewnienia pomocy osobom należącym do grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji.

3.12 Komisja proponuje, aby datą graniczną transpozycji dyrektywy był rok 2022. EKES zaleca, aby państwa członkowskie przyjęły krótszy okres wdrażania przepisów, jako że nowy system ułatwi działalność przedsiębiorstw, które zyskają szersze perspektywy na jednolitym rynku. Komitet proponuje również, by Komisja zainicjowała, we współpracy z państwami członkowskimi, szeroko zakrojoną kampanię informacyjną w mediach w celu propagowania nowego systemu VAT i związanych z nim wymogów.

3.13 Mając na uwadze, że w 2015 r. całkowite straty odnotowane przez państwa członkowskie z tytułu poboru podatku VAT wyniosły 152 mld EUR, EKES popiera środki zalecane przez Komisję we wniosku dotyczącym rozporządzenia w kwestii współpracy administracyjnej. Jeżeli w dochodzenia sieci Eurofisc w sprawie oszustw związanych z VAT podczas operacji transgranicznych włączone zostaną OLAF i Prokuratura Europejska, zdolność wykrywania działań na poziomie państw członkowskich poprawi się.

3.14 EKES zaleca państwom członkowskim zapewnienie niezbędnych zasobów ludzkich, finansowych i logistycznych instancjom odpowiedzialnym za przeciwdziałanie przestępstwom w dziedzinie VAT, aby zagwarantować należyte wdrażanie przepisów rozporządzenia zgodnie z propozycją Komisji. Podobnie Komitet uważa, że państwa członkowskie powinny zbadać możliwość lepszego wykorzystania technologii cyfrowych, aby przeciwdziałać oszustwom w dziedzinie VAT i poprawić dobrowolne przestrzeganie obowiązujących przepisów.

3.15 EKES przypomina, że zaproponował utworzenie forum<sup>(5)</sup>, które zapewniłoby wymianę dobrych praktyk w dziedzinie pobierania podatków i wskazywałoby możliwości rozwijania zdolności administracyjnych państw członkowskich w celu przeciwdziałania oszustwom związanym z VAT w obszarze operacji transgranicznych przy jednoczesnej poprawie funkcjonowania rynku wewnętrznego. Komisja powinna włączyć się w tworzenie takiego forum.

3.16 EKES zauważa, że ambitne cele przyjęte przez Komisję w pakiecie zostaną osiągnięte tylko wtedy, gdy państwa członkowskie podejmą wysiłki niezbędne do przyjęcia ostatecznego systemu VAT w rozsądnym terminie.

Bruksela, dnia 23 maja 2018 r.

Luca JAHIER  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(5)</sup> Zob. opinia EKES-u ECO/442 w sprawie pakietu dotyczącego podatku VAT (I) (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).