

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie fakultatywnego i tymczasowego stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami niektórych towarów i usług podatnych na oszustwa

COM(2009) 511 wersja ostateczna – 2009/0139 (CNS)

(2010/C 339/09)

Sprawozdawca generalny: **Edgardo Maria IOZIA**

Dnia 6 października 2009 r. Rada, 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 zakresie fakultatywnego i tymczasowego stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w związku z dostawami niektórych towarów i usług podatnych na oszustwa

COM(2009) 511 wersja ostateczna – 2009/0139 (CNS).

Dnia 3 listopada 2009 r. Prezydium Komitetu powierzyło opracowanie opinii Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej.

Ze względu na pilny charakter sprawy na 459. sesji plenarnej w dniach 20-21 stycznia 2010 r. (posiedzenie z 21 stycznia) Komitet powołał Edgarda Marię IOZIE na sprawozdawcę generalnego i stosunkiem głosów 91 do 2 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 EKES popiera wniosek dotyczący dyrektywy wprowadzającej system odwrotnego obciążenia niektórych produktów i usług, ubolewając jednak, że jeszcze raz konieczne staje się poszukiwanie konwencjonalnych rozwiązań problemu oszustwa podatkowego i odejścia od systemu przejściowego, który nadal ułatwia oszustwa wewnątrz Wspólnotowe.

1.2 EKES rozumie i popiera wysiłki podejmowane przez Komisję pomimo problemów politycznych, którym musi ona stawić czoła, lecz nadal nalega na przyjęcie nowego systemu VAT, który ograniczyłby możliwość oszustwa i zmniejszyłby obciążenia administracyjne podatników.

1.3 EKES zgadza się z propozycjami zawartymi w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 2 września 2008 r. dotyczącymi skoordynowanej strategii mającej na celu poprawę walki z oszustwami podatkowymi, a zwłaszcza opodatkowanie transakcji wewnątrz Wspólnotowych w kraju pochodzenia jednolitą stawką podatku w wysokości 15 %. Wybór ten byłby zgodny z postanowieniami zawartymi w art. 402 dyrektywy 2006/112/WE.

1.4 Wniosek dotyczący dyrektywy wprowadza dalsze dysproporcje do systemu VAT. EKES wyraża swe zaniepokojenie decyzjami, które oddalają w czasie harmonizację VAT.

1.4.1 Wybrany instrument prawny wydaje się odpowiedni, chociaż pożądane byłoby przyjęcie rozporządzeń.

1.5 Państwa członkowskie powinny wzmocnić administrację podatkową. Zwiększy się liczba wniosków o zwrot, gdyż niemożliwe będzie wyrównanie naliczonego podatku VAT za pomocą zapłaconego podatku VAT. Rygorystyczny system kontroli jest niezbędny do ochrony państw członkowskich przed negatywnymi skutkami, jakie może ze sobą przynieść system odwrotnego obciążenia.

1.6 EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma decyzja o uwzględnieniu w dyrektywie dostawy usług sprzedaży i kupna certyfikatów emisji.

1.7 EKES nie zgadza się z ograniczeniem liczby produktów wskazanych w dyrektywie z czterech do zaledwie dwóch. Każde państwo członkowskie powinno zdecydować, czy jego organy administracji są w stanie odpowiednio pokierować wprowadzeniem systemu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do wszystkich kategorii produktów. Ograniczenie to wydaje się sprzeczne z art. 395 dyrektywy 2006/112.

1.8 EKES będzie nadal wspierać inicjatywy Komisji mające na celu wzmocnienie harmonizacji systemu opodatkowania VAT, mając nadzieję, że przyjmie ona ambitniejsze reformy strukturalne, które drastycznie ograniczają możliwość oszustwa podatkowego.

2. Wprowadzenie

2.1 W ciągu ostatnich lat nie poczyniono znaczących postępów w walce z oszustwami podatkowymi, zwłaszcza wewnątrzspółnotowymi. Ogólnoświatowe straty wpływów z opodatkowania wynikające z oszustw wynoszą 200–250 mld euro, czyli równowartość 2 % PKB UE.

2.2 Oszustwa w zakresie opodatkowania podatkiem VAT pochłaniają ok. 40 mld euro, czyli równowartość 10 % dochodów z podatków.

2.3 Stopniowy rozwój handlu doprowadził do rozpowszechnienia tzw. oszustw karuzelowych. Omawiane przepisy przewidują swobodny przepływ towarów przewożonych przez UE w tranzycie, lecz podatek VAT od transakcji handlowych z państwami członkowskimi uiszczany jest w kraju przeznaczenia.

2.4 Zaangażowanie fikcyjnego współnika w transakcję spółnotową sprawia, że powstaje nielegalny trójkąt, który ma symulować dwie kolejne dostawy tego samego towaru. Nabywca ma prawo do zwrotu podatku VAT, nigdy niezapłaconego przez pośrednika, który nabył towar zwolniony z podatku VAT od dostawcy z innego państwa członkowskiego. W ten sposób pośrednik znika.

2.5 W mechanizmie odwrotnego obciążenia dostawca krajowy nie fakturuje podatku VAT nabywcy lub usługobiorcy będącemu podatnikiem, który z kolei staje się odpowiedzialny za zapłatę podatku VAT. Procedura ta powinna teoretycznie wyeliminować możliwość dokonania oszustwa karuzelowego.

2.6 Sprzeczność tkwiąca w systemie opartym na zastosowaniu zasady przeznaczenia, którego prawidłowe funkcjonowanie wymagałoby wzmocnionego i wydajnego systemu wymiany informacji między państwami członkowskimi, umożliwiałoby popełnianie oszustw podatkowych, z którymi trudno walczyć. Unia Europejska wybrała ostatecznie zasadę pochodzenia, która przewiduje właśnie formę rozliczenia między państwami członkowskimi poprzez redystrybucję VAT. Art. 402 dyrektywy 2006/112/WE z 28 listopada 2006 r. stanowi, że w wypadku handlu wewnątrzspółnotowego podatek powinien zostać nałożony w kraju pochodzenia.

2.7 Redystrybucja staje się konieczna do neutralizacji wpływu, jaki na dochody z opodatkowania mają eksport oraz odliczanie podatku od towarów importowanych, opodatkowanych już w kraju pochodzenia.

2.8 Przyjęcie ostatecznego systemu znacznie ograniczającego wewnątrzspółnotowe oszustwa podatkowe wymaga zintegrowanego systemu współpracy administracyjnej, który pomimo starań Komisji nie został jeszcze opracowany⁽¹⁾; ze względu na poważne różnice w sposobie weryfikacji i gromadzenia danych statystycznych między państwami członkowskimi równie trudne jest powołanie izby rozrachunkowej, której Komisja domaga się od 1987 r.

(1) COM(2009) 427 wersja ostateczna – 2009/0118 (CNS). Omawiana jest obecnie opinia ECO/265, sprawozdawca: Umberto BURANI.

2.9 Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Rady, którego celem jest tymczasowe wprowadzenie do przepisów krajowych opcji odwrotnego obciążenia w odniesieniu do niektórych towarów i usług⁽²⁾, pojawia się właśnie w tym mało zachęcającym kontekście.

3. Wniosek Komisji

3.1 Omawiana inicjatywa opiera się na propozycjach grupy ekspertów ds. strategii zwalczania oszustw podatkowych (ATFS): Komisja wydała komunikat⁽³⁾ zawierający nowatorskie propozycje zwalczania oszustw, dotyczące między innymi wprowadzenia ogólnego systemu odwrotnego obciążenia. Propozycji tych nie przyjęła Rada ds. Gospodarczych i Finansowych.

3.2 W celu przeciwdziałania nasilającemu się zjawisku wewnątrzspółnotowego oszustwa polegającego na bezpodstawnym zwrocie naliczonego podatku VAT (ang. *Missing Trader Intra-Community Fraud*, MTIC), lepiej znanemu jako oszustwo karuzelowe, gdyż często dotyczy ono wielokrotnych dostaw tych samych towarów między podmiotami z różnych państw członkowskich, niektóre państwa członkowskie zwróciły się do Komisji o zastosowanie odstępstwa przewidzianego w art. 395 dyrektywy VAT, które umożliwiłoby tymczasowe wprowadzenie systemu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do niektórych towarów i usług.

3.2.1 Komisja uznała, że bardziej odpowiednim instrumentem będzie zmiana dyrektywy VAT poprzez dodanie art. 199a i przyznanie odstępstwa do końca 2014 r.

3.3 Na liście towarów, w stosunku do których można zastosować system odwrotnego obciążenia, znalazły się powszechnie używane urządzenia elektroniczne, takie jak telefony komórkowe i układy scalone. Możliwość zastosowania tego mechanizmu ma już Wielka Brytania, której Rada przyznała odstępstwo.

3.3.1 Do czterech towarów przewidzianych przez dyrektywę należą również perfumy, a także metale szlachetne niebędące antykami czy przedmiotami kolekcjonerskimi. Wśród usług wymieniono natomiast kupno i sprzedaż certyfikatów emisji.

4. Uwagi ogólne

4.1 Chociaż z jednej strony w swym komunikacie do Rady i Parlamentu Europejskiego⁽⁴⁾ Komisja podkreśla pozytywne skutki zwalczania oszustw podatkowych, jakie może w teorii przynieść wprowadzenie mechanizmu odwrotnego obciążenia, to z drugiej strony zwraca uwagę na wszelkie możliwe zagrożenia związane z nowymi oszustwami i na konieczność zaostrzenia kontroli, a przede wszystkim pogłębienia współpracy administracyjnej.

(2) COM(2009) 511 wersja ostateczna.

(3) COM(2008) 109 wersja ostateczna z 22 lutego 2008 r. i SEC(2008) 249 z 22 lutego 2008 r.

(4) Tamże.

4.2 Komisja podkreśla swe wątpliwości co do wprowadzenia ogólnego mechanizmu odwrotnego obciążenia na zasadzie fakultatywnej, które miałyby „znaczące konsekwencje dla spójności i harmonizacji unijnego systemu VAT oraz dla możliwości przyszłego rozwoju tego systemu”.

4.3 EKES podziela obawy Komisji i uważa, że należy unikać wszelkiego rodzaju środków, które mogłyby utrudnić i tak już żmudną drogę do przyszłej harmonizacji podatku VAT.

4.4 Już w 2008 r. Parlament Europejski, wzywając Radę do bardziej skutecznego zwalczania oszustw podatkowych⁽⁵⁾, zwrócił uwagę na zagrożenia związane z nowymi oszustwami wynikającymi z wprowadzenia ogólnego systemu odwrotnego obciążenia, zwłaszcza na poziomie sprzedaży detalicznej i w związku z nadużyciami w zakresie numerów identyfikacyjnych VAT. W tejże rezolucji Parlament zaproponował lepsze rozwiązanie polegające na odejściu od systemu przejściowego i opodatkowaniu dostaw wewnątrzspółnotowych stawką podatku w wysokości 15 %.

4.5 We wszystkich swych niedawnych lub stosunkowo niedawnych opiniach EKES podkreśla potrzebę odejścia od systemu przejściowego⁽⁶⁾ i popiera propozycję Parlamentu Europejskiego dotyczącą wprowadzenia jednolitego opodatkowania dostaw wewnątrzspółnotowych. System przejściowy jest ponadto rozczłonkowany na wiele systemów specjalnych – w odniesieniu do rolnictwa, małych przedsiębiorstw, biur podróży, wydawnictw itd. – i podlega zwolnieniom, ulgom oraz odstępstwom.

4.6 Rada ds. Gospodarczych i Finansowych jak zwykle nie doszła do porozumienia, w związku z czym EKES ponownie wyraża ubolewanie, że paraliż decyzyjny w dziedzinie opodatkowania zniweczył kolejną próbę rozpoczęcia procesu harmonizacji.

4.7 EKES popiera wniosek Komisji, chociaż pragnie zwrócić uwagę na pewne jego niedociągnięcia w związku z deklarowanymi celami: system fakultatywny nakłada na podmioty w danych sektorach dalsze wymogi administracyjne, zmuszając je do prowadzenia równocześnie podwójnej rachunkowości i obarczając podatników dużymi wymogami, gdyż muszą oni określić prawidłowy sposób postępowania podatkowego.

⁽⁵⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 września 2008 r. w sprawie skoordynowanej strategii w celu poprawy walki z oszustwami podatkowymi (2008/2033(INI)), Dz.U. C 295 E z 4.12.2009, s. 13.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie VAT-u/odstępstw, Dz.U. C 32 z 5.2.2004, s. 120.

Opinia EKES-u w sprawie walki z oszustwami podatkowymi, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 8.

Opinia EKES-u w sprawie stawek VAT innych niż podstawowe, Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 67.

Opinia EKES-u w sprawie uchylania się od płacenia podatków związanego z importem, Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 112.

Opinia EKES-u w sprawie walki z oszustwami, Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 22.

Opinia EKES-u w sprawie racjonalizacji zwolnień podatkowych i działań zwalczających nadużycia w ramach szóstej dyrektywy w sprawie podatku VAT, Dz.U. C 65 z 17.3.2006, s. 103.

4.8 Europejski Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się już w sprawie mechanizmu odwrotnego obciążenia⁽⁷⁾. W orzeczeniu przeanalizowano sprawę wniosku organów administracji podatkowej dotyczącego płatności za błędną interpretację mechanizmu odwrotnego obciążenia. W celu zapobieżenia zbędnym i kosztownym postępowaniom sądowym, w świetle zdobytych doświadczeń, konieczne będzie zapewnienie przeglądu przepisów krajowych, które pomimo zastosowania ogólnych zasad są rozbieżne na przykład w odniesieniu do terminu złożenia wniosku o zwrot podatku i terminu uiszczenia podatku.

4.9 Organy administracji państw członkowskich, które przyjmą ten system, będą musiały przeanalizować wzrost liczby wniosków o zwrot nadpłaty podatku VAT od podatników, którzy nie będą już mogli odliczyć sobie podatku VAT naliczonego na wcześniejszym etapie.

4.10 Obowiązek uiszczenia podatku przeniesiony zostaje na coraz mniejsze podmioty gospodarcze, które mogą być mniej wiarygodne od obecnych podatników VAT, czyli średnich i dużych przedsiębiorstw, które dostarczają większości dochodów z podatku. Eliminując fragmentację płatności, system zwiększa ryzyko strat wpływów.

4.11 Z całościowej analizy wynika, że rygorystyczny system kontroli jest niezbędny do ochrony państw członkowskich przed negatywnymi skutkami, jakie może ze sobą przynieść system odwrotnego obciążenia. Proces zaostrzania kontroli musi następować równocześnie z pogłębianiem współpracy administracyjnej i wykorzystywaniem znormalizowanych systemów komunikacji elektronicznej między organami administracji.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 EKES nie popiera decyzji Komisji o niesporządzeniu oceny oddziaływania. Uznawszy, że poprzednie konsultacje z 13 sierpnia 2007 r. „Możliwość wprowadzenia fakultatywnego mechanizmu odwrotnego obciążenia w stosunku do podatku VAT – wpływ na przedsiębiorstwa” były wyczerpujące, chociaż nie zostały opublikowane na jej stronie internetowej, Komisja nie uwzględniła skutków, jakie proponowana dyrektywa może przynieść dla podmiotów i administracji.

5.2 Bardzo dyskusyjne jest rozumowanie, zgodnie z którym z daniem zainteresowanych państw członkowskich będzie przeprowadzenie ocen oddziaływania, gdyż chodzi tu o kwestię nieobligatoryjną. EKES wielokrotnie zalecał zwrócenie szczególnej uwagi na poważną i dogłębną analizę konsekwencji europejskiego prawodawstwa.

5.3 Podstawa prawna wniosku wydaje się być odpowiednia i proporcjonalna. Zdaniem EKES-u decyzja o sporządzeniu dyrektywy grozi jednak pogłębieniem się rozbieżności między systemami podatkowymi, w związku z czym bardziej wskazane byłoby przyjęcie rozporządzenia.

⁽⁷⁾ Powiązane sprawy C 95/07 i C 96/07 z 8 maja 2008 r.

5.4 EKES stanowczo popiera uwzględnienie transakcji dokonywanych w ramach systemu handlu emisjami, które według danych z 2008 r. stanowiły 73 % wartości światowego rynku certyfikatów. Ze względu na to, że handel certyfikatami między podmiotami podlegającymi opodatkowaniu uznaje się za dostawę usługi, podmiot taki musi uiścić podatek w kraju, w którym posiada siedzibę przedsiębiorstwo nabywające certyfikaty. EKES ubolewa jedynie, że transakcje te nie zostały obowiązkowo podane systemowi odwrotnego obciążenia.

Bruksela, 20 stycznia 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

5.5 EKES uważa, że ograniczenie się do zaledwie dwóch spośród czterech kategorii wskazanych produktów nie jest wystarczająco uzasadnione. O wiele lepiej byłoby, gdyby każde państwo członkowskie mogło podjąć swobodnie decyzję w tym względzie. Za pozwoleniem Rady, art. 395 dyrektywy 2006/112 przyznaje już tę możliwość jednemu państwu członkowskiemu. Art. 199a, w swej obecnej formie, może być sprzeczny z tymże artykułem.