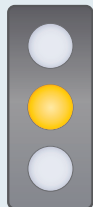


TEMAT KOMUNIKATU: Komisja zamierza ujednoczyć deklaracje VAT na terenie UE.

STRONY ZAINTERESOWANE: wszyscy przedsiębiorcy oraz organy podatkowe.



ZALETY:

- Wprowadzenie znormalizowanego unijnego formularza oraz ujednoczenie okresów rozliczeniowych i terminów składania deklaracji wzmocni jednolity rynek i pozwoli obniżyć koszty związane z biurokracją, ponoszone przez przedsiębiorców.
- Wprowadzenie standardowego formularza oraz ujednoczenie okresów rozliczeniowych i terminów składania deklaracji ułatwi wymianę informacji między Państwami Członkowskimi, co pozwoli na ograniczenie skali oszustw podatkowych.

WADY:

- Wprowadzenie standardowego formularza może oznaczać, że poszczególne Państwa Członkowskie nie będą już uzyskiwać wszystkich informacji, które uznają za konieczne, by skuteczniej wykrywać oszustwa podatkowe.
- Ustalenie co najmniej trzymiesięcznego okresu rozliczeniowego dla mniejszych przedsiębiorców oraz minimum miesięcznego terminu złożenia standardowej deklaracji jest nieproporcjonalne.

TREŚĆ

Tytuł

Wniosek w sprawie **Dyrektywy Rady** zmieniającej Dyrektywę 2006/112/EC dotyczącą wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie **standardowej deklaracji VAT**. **Sygnatura COM(2013) 721** z 23 października 2013 r.

Streszczenie

Jeśli nie zaznaczono inaczej, odniesienia dotyczą dyrektywy 2006/112/EC.

› Tło i cele

- Dyrektywa w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (2006/112/EC) zobowiązuje przedsiębiorców podlegających opodatkowaniu do składania deklaracji VAT (art. 250 (1)).
- Przedsiębiorstwa są zobowiązane do składania deklaracji VAT w różnych krajach, w szczególności jeśli:
 - posiadają oddziały w różnych Państwach Członkowskich;
 - wysyłają towary do konsumentów z innego Państwa Członkowskiego, a roczne obroty z tym związane przekraczają wskazany poziom.
- Objęte podatkiem VAT są następujące transakcje (art. 2 (1)):
 - dostawa towarów w ramach Państwa Członkowskiego;
 - dostawa usług w ramach Państwa Członkowskiego przez przedsiębiorstwo krajowe lub zagraniczne;
 - wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów; dochodzi do niego, gdy przedsiębiorstwo kupuje towary od przedsiębiorstwa z innego Państwa Członkowskiego (art. 20), oraz
 - import towarów spoza UE.

W przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów oraz importu, podatek VAT musi zapłacić ten przedsiębiorca, który nabywa lub importuje towar, a nie ten, który towar dostarcza (dostawa wewnątrzwspólnotowa) lub eksportuje. VAT jest zwracany w ramach podatku naliczonego, w efekcie czego wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów lub import mają – jeśli chodzi o VAT – neutralne znaczenie dla przedsiębiorców.

- Obowiązująca dyrektywa w sprawie VAT (2006/112/EC) pozostawia Państwom Członkowskim swobodę w decydowaniu o formie deklaracji VAT, wskutek czego dokumenty te różnią się od siebie.
- Komisja chce wprowadzić unijną, obowiązkową, standardową deklarację VAT (zwaną dalej: „standardową deklaracją”). Ma ona obejmować:
 - znormalizowany formularz,
 - ujednoczone okresy rozliczeniowe oraz terminy składania deklaracji VAT, a także
 - ujednoczone zasady korygowania deklaracji VAT.
- Wprowadzenie standardowej deklaracji powinno:
 - przyczynić się do zmniejszenia barier w handlu,
 - ułatwić terminowe składanie poprawnych deklaracji,
 - zmniejszyć koszty ponoszone przez przedsiębiorców nawet o 15 mld euro rocznie [str. 37, SWD(2013) 427], oraz
 - ułatwić walkę z nadużyciami poprzez umożliwienie szybkiej wymiany informacji między Państwami Członkowskimi.

› Treść znormalizowanego formularza

- Znormalizowany formularz zawiera:
 - dane, które muszą być zawarte na każdym znormalizowanym formularzu (zwane dalej informacjami obowiązkowymi), (art. 250 (1)) oraz
 - informacje podawane na formularzu znormalizowanym tylko wówczas, gdy dane Państwo Członkowskie tego żąda (zwane dalej: informacjami dodatkowymi o znaczeniu krajowym) (art. 251 (1) do (3)).

- Państwa Członkowskie nie mogą wymagać żadnych dalszych informacji (art. 273 (2)).
- Komisja przyjmie akty wykonawcze określające: (art. 255a (a) i (b) oraz art. 255b)
 - wspólny zestaw „definicji” dotyczących informacji oraz
 - „szczegółowe dane techniczne”, dotyczące przekazywania informacji, np. wspólny system numeracji informacji na znormalizowanym formularzu.

› Formularz znormalizowany: informacje obowiązkowe

- W celu właściwego naliczenia podatku, każda ujednoczona deklaracja musi zawierać (art. 250 (1)):
 - numer identyfikacyjny VAT lub numer identyfikacji podatkowej przedsiębiorcy;
 - okres, za który podatek VAT jest deklarowany (okres rozliczeniowy);
 - podatek, który dany przedsiębiorca ma zapłacić w związku z przeprowadzonymi transakcjami (podatek należny);
 - wartość netto (z wyłączeniem VAT) transakcji, w związku z którymi przedsiębiorca ma zapłacić podatek, z uwzględnieniem wartości transakcji zwolnionych z opodatkowania;
 - podatek naliczony, zwracany przedsiębiorcy przez urząd podatkowy w związku z nabyciem towarów;
 - wartość netto nabytych towarów, w związku z którymi dokonuje się ww. odliczeń,
 - wartość do zapłaty lub zwrotu (wartość VAT netto).
- W przypadku okresów rozliczeniowych trwających do dnia 31 grudnia 2019 r. należy też przedstawić: (art. 250 (1) (f) i (g))
 - wartość wyłączonych z opodatkowania dostaw wewnątrzspółnotowych;
 - wartość netto wewnątrzspółnotowych zakupów i/lub transakcji równoważnych, polegających w szczególności na wysłaniu towaru w ramach jednej firmy z innego państwa członkowskiego do państwa członkowskiego siedziby, gdzie towar ten wykorzystywany jest w sposób trwały (art. 21).

Od roku 2020 Państwa Członkowskie będą mogły wymagać podania tych informacji w ramach informacji dodatkowych (art. 251 (1) (b) i (2) (b)).

› Znormalizowany formularz: informacje dodatkowe o znaczeniu krajowym

- Państwo Członkowskie może wymagać podania informacji jedynie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne do walki z przestępstwami podatkowymi wskazanymi na liście (art. 251 (1) i (2)).
- W przypadku transakcji, do których zastosowanie mają szczególne przepisy dotyczące VAT, Państwo Członkowskie może domagać się innych informacji niezbędnych do ustalenia wysokości podatku (art. 251 (3)). Prawo to stosuje się tylko w przypadku regulacji:
 - zawartych w dyrektywie o VAT (2006/112/EC), dotyczących np. biur podróży (art. 306 i nast.) lub
 - uchwalonych przez Państwo Członkowskie dla szczególnego regionu lub terytorium, np. Monaco.
- Komisja przyjmie akty wykonawcze dotyczące ujednoczenia informacji (art. 255a (a)).

› Składanie standardowej deklaracji: okres rozliczeniowy i płatność podatku

- Co do zasady, składanie standardowej deklaracji jest obowiązkiem każdego przedsiębiorcy (art. 250 (1)). Wyjątkiem są małe przedsiębiorstwa (art. 282 i nast. w połączeniu z art. 272 (1) (d)).
- Okresem rozliczeniowym jest zwykle jeden miesiąc kalendarzowy. W przypadku przedsiębiorstw o rocznych obrotach nieprzekraczających 2 mln euro, okres wynosi co najmniej trzy miesiące kalendarzowe, o ile zastosowanie miesięcznego okresu nie jest niezbędne, by zapobiec uchyleniu się od uregulowania podatku lub dokonaniu oszustwa (art. 252 (2)).
- Państwo Członkowskie może wydłużyć okres rozliczeniowy do maksymalnie jednego roku (art. 252 (2)).
- Państwo Członkowskie musi określić ostateczny termin składania standardowych deklaracji. Termin ten musi przypadać w okresie od miesiąca do dwóch miesięcy od zakończenia roku rozliczeniowego (art. 252 (1)).
- Przedsiębiorca jest upoważniony lub – jeśli Państwo Członkowskie tak postanowi – zobowiązany do składania standardowych deklaracji drogą elektroniczną. W przypadku wykorzystywania drogi elektronicznej konieczne jest zagwarantowanie autentyczności i kompletności standardowych deklaracji, poprzez (art. 252a):
 - „zaawansowany podpis elektroniczny” lub
 - zastosowanie podobnego, bezpiecznego rozwiązania.
- Komisja przyjmie akty wykonawcze określające (art. 255a (b) i (d) oraz art. 255b)
 - ujednoczone metody przesyłania standardowych deklaracji oraz
 - ujednoczone „procedury”, w tym dotyczące elektronicznych metod składania standardowych deklaracji,
- Przedsiębiorcy muszą zapłacić wartość VAT netto przed ostatecznym terminem przysługującym na złożenie deklaracji (art. 206).

› Korekty

- Przedsiębiorcy mogą korygować informacje zawarte na standardowych deklaracjach. Okres, w którym jest to dozwolone, określa Państwo Członkowskie (art. 250 (2)).
- Komisja przyjmie akty wykonawcze określające ujednoczone zasady korygowania deklaracji (art. 255a (c)).
- Państwa Członkowskie nie mogą już wymagać od przedsiębiorców składania rocznych deklaracji VAT zawierających opisy wszystkich transakcji z ostatniego roku oraz ich korygowania (art. 261 (stara wersja), str. 8).

Najważniejsze zmiany w porównaniu ze stanem obecnym

- » Nowością jest to, że Państwa Członkowskie mogą wymagać jedynie informacji określonych w Dyrektywie;
- » Nowością jest to, że standardowa deklaracja musi być złożona najwcześniej w ciągu miesiąca od zakończenia roku rozliczeniowego;
- » Nowością jest to, że okres rozliczeniowy dla przedsiębiorstw, których roczne obroty nie przekraczają 2 mln euro, wynosi co do zasady co najmniej trzy miesiące;
- » Zlikwidowano roczne deklaracje VAT.

Uwagi Komisji na temat zasady pomocniczości

Wprowadzenie standardowej unijnej deklaracji podatkowej może zmniejszyć bariery na jednolitym rynku. Zmianę taką może wprowadzić tylko UE, nowelizując dyrektywę o VAT (2006/112/EC).

Tło polityczne

W 2011 r. Komisja ogłosiła Komunikat na temat przyszłości podatku VAT [COM(2011) 851], w którym zaproponowała wprowadzenie standardowych deklaracji. W przypadku tego wniosku w sprawie dyrektywy, Parlament Europejski (EP) ma wyłącznie prawo do konsultacji. W raporcie z 30 stycznia 2014 r. Komisja PE ds. gospodarczych i monetarnych przyjęła wspomniany wniosek z zadowoleniem i nie zaproponowała istotnych poprawek.

Procedura prawna

Przyjęcie przez Komisję	23 października 2013 r.
Termin nieustalony	Przyjęcie przez Radę UE, publikacja w Dzienniku Urzędowym UE, wejście w życie

Podmioty mające wpływ na proces polityczny

Dyrekcja generalna	Dyrekcja generalna ds. podatków i cel
Komisje Parlamentu Europejskiego	Komisja ds. gospodarczych i monetarnych (prowadząca), sprawozdawca Ivo Strejček (Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy, Czechy)
Sposób decydowania w Radzie UE	jednomyślność

Szczegóły legislacyjne

Kompetencje prawne:	Art. 113 TFEU (harmonizacja podatków)
Forma kompetencji prawnych:	Kompetencje dzielone (art. 4 (2) TFEU)
Procedura prawna:	Art. 289 (2) TFEU (szczególna procedura prawna)

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Małe i średnie przedsiębiorstwa niechętnie decydują się na oferowanie towarów konsumentom z innych Państw Członkowskich, ponieważ – po przekroczeniu określonych wskaźników – muszą składać za granicą deklaracje VAT. Z tego samego powodu przedsiębiorcy niechętnie zakładają swoje oddziały w innych Państwach Członkowskich. Wprowadzenie unijnego, znormalizowanego formularza oraz ujednoczenie okresów rozliczeniowych, a także terminów składania deklaracji VAT i terminów regulowania podatku, ułatwi przedsiębiorcom składanie deklaracji VAT za granicą, a przez to wzmocni jednolity rynek.

Pozytywny efekt będzie jeszcze bardziej istotny, jeśli – ustalając techniczne szczegóły wdrożenia dyrektywy – umożliwi się składanie standardowych deklaracji w języku prowadzenia negocjacji lub języku angielskim, a nie w języku obowiązującym w danym państwie. Do pokonania pozostaje też wiele innych istotnych problemów, związanych ze składaniem za granicą deklaracji VAT. Po pierwsze, wniosek Komisji nie oznacza pełnego ujednoczenia tych deklaracji, ponieważ obok informacji obowiązkowych Państwa Członkowskie będą mogły wymagać informacji dodatkowych. Po drugie, wciąż konieczne będzie składanie deklaracji VAT w zagranicznym urzędzie podatkowym. Po trzecie, stawki podatku nadal będą zróżnicowane.

Ze względu na fakt, że stopień poszanowania prawa oraz treść przepisów podatkowych różnią się w poszczególnych krajach, Państwa Członkowskie – by skuteczniej wykrywać oszustwa podatkowe – wymagają od przedsiębiorców różnego rodzaju informacji i różnej ich ilości. Unijny standardowy formularz, który ograniczy ilość i rodzaj wymaganych informacji, zmusi Państwa Członkowskie do ograniczenia apetytu w tym zakresie. Jego wprowadzenie może sprawić, że poszczególne kraje nie będą już uzyskiwały tych informacji, które uznają za konieczne do skutecznego wykrywania oszustw podatkowych.

Komisja Europejska wykazała, że państwa, które obecnie wymagają dużej ilości informacji w deklaracjach VAT, mają więcej problemów z oszustwami podatkowymi niż te, które wymagają tych informacji mniej [SWD(2013) 427, s. 14]. Nie dowodzi to jednak – wbrew twierdzeniom Komisji – że zwiększenie ilości wymaganych informacji nie zmniejszyłoby skali oszustw podatkowych. Jest bowiem bardziej prawdopodobne, że państwa wymagają dużej ilości informacji właśnie dlatego, że stopień poszanowania prawa jest niski. Nie powinno się zakładać, że państwa nie są zainteresowane zmniejszeniem kosztów biurokracji ponoszonych przez przedsiębiorców; niższe koszty biurokracji z jednej strony zwiększają atrakcyjność danego kraju jako miejsca lokalizacji inwestycji, z drugiej – zwiększają wydajność przedsiębiorstw, co znajduje odzwierciedlenie w wysokości wpływów podatkowych. Owszem, proponowana wymiana informacji na temat sprawdzonych wzorców postępowania, służąca zapobieganiu oszustwom podatkowym [SWD(2013) 427, s. 21], pomoże w walce z nimi, jednak najlepszą decyzję w sprawie optymalnej ilości wymaganych informacji, uwzględniającą zarówno potrzebę wykrywania oszustw, jak i utrzymania niskich kosztów biurokracji, podjęłyby poszczególne Państwa Członkowskie.

Wpływ na efektywność i indywidualną swobodę wyboru

Zdaniem Komisji, standardowy formularz oraz ujednoczenie okresu rozliczeniowego i terminów składania deklaracji VAT pozwoli zmniejszyć koszty biurokracji ponoszone przez przedsiębiorców o 15 mld euro [SWD(2013) 427, s. 37]. Zwiększy to wydajność przedsiębiorstw i zachęci do podejmowania niezależnej działalności, co z kolei wpłynie na poziom innowacyjności. Ze względu jednak na fakt, że na standardowe deklaracje będą musieli się przestawić wszyscy przedsiębiorcy, koszty tej zmiany obciążą również tych, którzy muszą składać deklaracje VAT wyłącznie w kraju siedziby – a tak się dzieje w przypadku 87 proc. przedsiębiorców. Na zmianie skorzystają oni jedynie wówczas, jeśli znormalizowany formularz będzie wymagał podania mniejszej ilości informacji niż obecnie.

Znormalizowany formularz oraz ujednoczenie okresów rozliczeniowych i terminów składania deklaracji ułatwi wymianę informacji między Państwami Członkowskimi, służącą unikaniu oszustw podatkowych dokonywanych na poziomie ponadgranicznym. Będzie to głównie efektem tego, że Państwa Członkowskie będą mogły szybciej wymieniać się informacjami. Wszystkie informacje zawarte na formularzu dotyczyć będą bowiem tych samych okresów czasu, a Państwa Członkowskie będą wiedziały, które informacje są podawane przez przedsiębiorców w innych krajach.

Dzięki tym zmianom możliwe będzie ograniczenie zjawisk zwanych karuzelami podatkowymi. W tym rodzaju przestępstwa uczestniczy zwykle trzech przedsiębiorców. Pierwszy nabywa towary od drugiego, działającego w innym kraju UE, transakcja taka jest więc neutralna jeśli chodzi o VAT. Następnie sprzedaje towar na terenie własnego kraju z naliczeniem VAT. Przedsiębiorstwo jest jednak rozwiązywane przed zapłaceniem w urzędzie skarbowym podatku, który otrzymało. O „karuzeli podatkowej” mówi się wówczas, gdy ten sam towar jest kupowany i sprzedawany przez przedsiębiorstwa krajowe i zagraniczne, a przedsiębiorca wielokrotnie unika płacenia VAT ze względu na to, że zostaje rozwiązany.

Wymogi, zgodnie z którymi:

- » okres rozliczeniowy w przypadku firm o rocznych obrotach mniejszych niż 2 mln euro ma wynosić co najmniej 3 miesiące, a
- » termin na złożenie standardowej deklaracji ma być minimum miesięczny

– w obu przypadkach to terminy krótsze niż obecnie obowiązujące w Państwach Członkowskich – utrudnią zarządzanie płynnością w Państwach Członkowskich, przez co wpłyną na stan budżetów. Co więcej, możliwość dalszego stosowania okresów rozliczeniowych o długości do jednego roku sprawia, że wciąż można mówić o braku jednolitości. Możliwość ta powinna być ograniczona do bardzo małych przedsiębiorstw, w ich przypadku bowiem żądanie składania deklaracji kwartalnych jest nieuzasadnione.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Państwa co do zasady zachowują suwerenność w kwestii fiskalnej. UE może jednak ujednoczyć „przepisy” dotyczące podatku VAT, jeśli jest to niezbędne dla tworzenia wspólnego rynku oraz uniknięcia zakłóceń konkurencji (art. 113 TFEU). Planowana harmonizacja będzie dotyczyć głównie kwestii proceduralnych. Brzmienie przepisów stanowiących podstawę prawną dla dyrektywy co najmniej nie wyklucza harmonizacji przepisów proceduralnych, ponieważ one również stanowią element prawa. Co więcej, sama harmonizacja oznacza, że musi być możliwe ujednoczenie przepisów proceduralnych tam, gdzie jest to konieczne do stworzenia jednolitego rynku. Planowana harmonizacja deklaracji VAT generalnie wzmocni jednolity rynek (patrz wyżej), przez co leży w kompetencjach prawnych związanych z harmonizacją podatkową.

Pomocniczość

Proponowane rozwiązania są konieczne i odpowiednie dla tworzenia jednolitego rynku. Muszą być jednak również uzasadnione. Cel w postaci tworzenia jednolitego rynku stoi w sprzeczności z zasadą suwerenności Państw Członkowskich w dziedzinie podatków. Co najmniej trzymiesięczny okres rozliczeniowy dla firm o rocznych obrotach poniżej 2 mln euro oraz minimum miesięczny termin na złożenie standardowej deklaracji wzmocni jednolity rynek. Jednocześnie jednak zobowiązania podatkowe nie będą musiały być regulowane przed wygaśnięciem obu terminów. Państwa Członkowskie nie będą więc już mogły decydować o tym, kiedy wpływy z podatków mają być do ich dyspozycji. Część Państw Członkowskich otrzyma wpływy z podatków później niż dzieje się to obecnie. Po pierwsze, może to spowodować niedobory w krajowym budżecie. Po drugie, wskutek wydłużenia okresu rozliczeniowego lub terminu składania deklaracji powstaje ryzyko, że większa niż dotąd liczba przedsiębiorców nie zapłaci podatku w ogóle, z uwagi na ogłoszenie niewypłacalności. Dotyczy to głównie młodych firm, bo to one częściej bankrutują. Trzeba więc uznać, że suwerenność podatkowa Państw Członkowskich ograniczana jest w sposób nieuzasadniony. Planowana harmonizacja narusza zasadę proporcjonalności.

WNIOSKI

Wprowadzenie znormalizowanego, unijnego formularza oraz ujednoczenie okresów rozliczeniowych i terminów składania deklaracji wzmocni jednolity rynek i spowoduje zmniejszenie kosztów biurokracji ponoszonych przez przedsiębiorców. Stosowanie jednolitego formularza oznacza jednak, że poszczególne Państwa Członkowskie nie będą już mogły uzyskiwać wszystkich informacji, które uznają za niezbędne do wykrywania oszustw podatkowych. Z drugiej strony, standardowy formularz oraz ujednoczenie okresów rozliczeniowych i terminów składania deklaracji ułatwią wymianę informacji między Państwami Członkowskimi, służącą unikaniu oszustw. Wyznaczenie co najmniej trzymiesięcznego okresu rozliczeniowego dla mniejszych firm oraz minimum miesięcznego terminu na składanie deklaracji narusza zasadę proporcjonalności.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl