

**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 mechanizmu szybkiego reagowania na nadużycia związane z podatkiem VAT**

COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS)

(2013/C 11/07)

Sprawozdawca generalny: **Viliam PÁLENÍK**

Dnia 5 września 2012 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 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 mechanizmu szybkiego reagowania na nadużycia związane z podatkiem VAT*

COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS).

Dnia 17 września 2012 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z dnia 15 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Viliama PÁLENÍKA na sprawozdawcę generalnego oraz 112 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Niniejsza opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES-u) została sporządzona w związku z wnioskiem dotyczącym dyrektywy Rady wprowadzającej mechanizm szybkiego reagowania (MSR) umożliwiający państwom członkowskim skuteczniejsze zwalczanie nadużyć związanych z podatkiem od wartości dodanej (VAT), przede wszystkim poprzez skrócenie czasu potrzebnego na przyznanie odstępstwa dotyczącego określenia podmiotów zobowiązanych do zapłaty podatku VAT. Środek ten eliminuje także niebezpieczeństwo podejmowania na szczeblu krajowym w celu zwalczania nadużyć związanych z podatkiem VAT środków nie mających podstawy prawnej w ustawodawstwie UE.

1.2 EKES popiera cel wniosku, a mianowicie zwiększenie skuteczności walki z nadużyciami podatkowymi, i uważa, że w obecnej sytuacji prawnej wniosek ten stanowi krok naprzód. Z drugiej strony jednak EKES wskazuje w niniejszej opinii na szereg niedociągnięć, jakie znaleźć można we wniosku oraz przedstawia swoje uwagi i alternatywne propozycje mogące przyczynić się w przyszłości do poprawy obecnego stanu.

1.3 Nadużycia związane z podatkiem VAT są niezwykle szkodliwą praktyką, która sprawia, że budżety państw członkowskich tracą znaczące sumy należnych przychodów, co niweczy ich wysiłki na rzecz konsolidacji finansów publicznych. Formy nadużyć związanych z podatkiem VAT zmieniają się stosunkowo szybko, dlatego też ustawodawstwo mające eliminować takie praktyki należy rozbudowywać w sposób możliwie efektywny.

1.4 EKES wyraża zadowolenie z faktu, że wniosek dotyczący dyrektywy umożliwia państwom członkowskim elastyczne

reagowanie na nadużycia w konkretnym sektorze oraz prawie natychmiastowe wprowadzenie środków zapobiegających możliwej utracie wpływów podatkowych. Skrócenie czasu potrzebnego na przyznawanie odstępstw od wspólnego systemu podatku VAT przyczynia się do walki z nadużyciami podatkowymi oraz z uchylaniem się od płacenia podatków.

1.5 EKES ma pewne obawy odnoszące się do wprowadzenia odstępstwa od procedury sprawdzającej przewidzianej w art. 3 ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 182/2011, zwłaszcza z uwagi na fakt, że proponowana procedura praktycznie nie pozwala na to by wniosek państwa członkowskiego o odstępstwo od wspólnego systemu podatku VAT został przedyskutowany przez ekspertów na posiedzeniu komitetu.

1.6 Gdy chodzi o potrzebę skutecznego zwalczania nadużyć związanych z podatkiem VAT, których formy zmieniają się stosunkowo szybko, przy opracowywaniu i poszukiwaniu dalszych skutecznych środków EKES proponuje także wykorzystanie specjalistycznej wiedzy technicznej ekspertów, których nie brakuje w zorganizowanym społeczeństwie obywatelskim. Potrzebne są spotkania grup ekspertów, na których można omówić zagadnienie w sposób możliwie jak najszybszy.

1.7 Ze względu na fakt, że nadużycia związane z podatkiem VAT są wyrafinowaną międzynarodową działalnością przestępczą szkodzącą finansom publicznym, EKES zwraca uwagę na potrzebę skutecznej współpracy organów podatkowych państw członkowskich zmierzającej do wyeliminowania tych praktyk. Dlatego też Komitet przyjąłby z zadowoleniem wzmożone wysiłki instytucji UE na rzecz zorganizowania działań wnoszących pozytywny wkład w tę współpracę.

## 2. Uzasadnienie

2.1 W obecnym trudnym okresie, w którym wszystkie kraje Unii Europejskiej podejmują intensywne wysiłki, próbując dokonać konsolidacji finansów publicznych, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjmuje z zadowoleniem każdą inicjatywę mogącą wspomóc te wysiłki zarówno po stronie przychodów, jak i po stronie wydatków z budżetów publicznych. Przedstawiając wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Komisja Europejska dąży do poprawy skuteczności walki z nadużyciami podatkowymi oraz z uchylaniem się od płacenia podatków, wspomagając w ten sposób konsolidację po stronie przychodów.

2.2 Gospodarka unijna przechodzi przez najtrudniejszy okres od momentu powstania UE, zaś efektywne opodatkowanie jest obecnie szczególnie istotnym elementem wysiłków mających przyspieszyć konsolidację finansów publicznych państw członkowskich.

2.3 Według „Rocznej analizy wzrostu gospodarczego – rok 2012”, zdecydowana konsolidacja finansów publicznych powinna przynieść wyniki i ma kluczowe znaczenie dla odbudowy stabilności makrofinansowej będącej podstawą wzrostu i gwarancją przyszłości europejskiego modelu społecznego. Większa skuteczność ściągania podatków oraz zwalczania uchylania się od płacenia podatków przyczyni się do zwiększenia wpływów do budżetów publicznych kilku państw członkowskich. Pomocne w tym względzie może być także skuteczniejsze zastosowanie reguł odnoszących się do wszystkich rodzajów opodatkowania.

2.4 Zgodnie z załącznikiem IV do COM(2011) 815 final, koordynacja podatkowa, która odnosi się głównie do operacji transgranicznych, może także przyczynić się do sprawniejszego funkcjonowania jednolitego rynku UE. Twierdzenie to opiera się na założeniu, że większość istniejących jeszcze barier dla jednolitego rynku wynika z braku koordynacji polityki podatkowej. Wprowadzenie mechanizmu szybkiego reagowania mogłoby częściowo wyeliminować te różnice, jakkolwiek EKES wskazuje, że stosowanie MSR mogłoby także prowadzić do znaczących strat w zakresie dochodów z podatków w niektórych państwach członkowskich.

2.5 Jednym z głównych wyzwań związanych z opodatkowaniem, przed którym stoją obecnie państwa członkowskie UE, jest walka z nadużyciami podatkowymi oraz z uchylaniem się od płacenia podatków. Skuteczne środki zwalczania nadużyć podatkowych oraz zapobiegania uchylaniu się od płacenia podatków mogą poprawić ściągalność podatków i odegrać ważną rolę gdy chodzi o zwiększenie dochodów z podatków, zaś lepsza ściągalność podatku VAT jest jednym z możliwych środków konsolidacji fiskalnej.

2.6 Europol szacuje, że w latach 2008–2009 nadużycia związane z podatkiem VAT i uchylanie się od jego płacenia spowodowały, że do budżetów kilku państw członkowskich UE nie wpłynęło ok. 5 mld EUR. Zdaniem dyrektora Europolu Roba Wainwrighta „nadużycia związane z podatkiem VAT mające zorganizowany charakter pozostają istotną działalnością przestępczą w Europie. Powodują one znaczne uszczuplenie

dochodów budżetu centralnego i zagrażają realizacji celu, którym jest uczynienie gospodarki europejskiej bardziej konkurencyjną i ekologiczną”.

2.7 W „Zielonej księdze w sprawie przyszłości podatku VAT” stwierdzono, że w 2006 r. ubytek podatku VAT w UE wynosił 12 % teoretycznych wpływów z podatku VAT, przy czym w kilku państwach członkowskich wskaźnik ten określono na poziomie ponad 20 %. Część tego ubytku jest wynikiem nadużyć dokonywanych przez podmioty wykorzystujące niedoskonałości obecnego systemu podatku VAT, a zwłaszcza zwolnienia z podatku VAT transgranicznych zakupów towarów i usług. Skuteczny mechanizm pozwalający na wyeliminowanie nadużyć podatkowych umożliwiłby zapobieganie ogromnym stratom dla gospodarki będącym wynikiem opisanych działań i przyczyniłby się do konsolidacji finansów publicznych.

2.8 Szczególne środki przyjęte na mocy art. 395a sprawią, że walka z nadużyciami związanymi z podatkiem VAT i z uchylaniem się od jego płacenia stanie się lepiej zorganizowana i skuteczna, ponieważ będą one uwzględniać specyfikę systemu i administracji podatku VAT kraju wnioskodawcy. Środki te pomogą stworzyć efektywny system poszukiwania i wykrywania nowych form nadużyć podatkowych i uchylania się od płacenia podatków. Zaniepokojenie może jednak budzić kwestia możliwej utraty ważnych kompetencji państw członkowskich w dziedzinie opodatkowania.

2.9 Na podstawie informacji zgromadzonych w procesie przyznawania odstępstw od dyrektywy w sprawie wspólnego systemu podatku VAT (dyrektywy) Komisja uzyska ważne informacje praktyczne oraz koncepcje „oddolne”, które pozwolą jej działać na rzecz dalszej poprawy dyrektywy. Informacje takie będą wykorzystywane w celu wyeliminowania słabych punktów i zdezaktualizowanych przepisów oraz uaktualnienia przestarzałych fragmentów dyrektywy.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej rozszerza uprawnienia Komisji w odniesieniu do przyznawania odstępstw w celu zapobiegania nadużyciom związanym z podatkiem VAT. Nadużycia te powodują wielkie straty dla budżetu oraz zakłócają konkurencję i funkcjonowanie jednolitego rynku. EKES przyjmuje z zadowoleniem wszelkie próby usprawnienia funkcjonowania jednolitego rynku oraz poprawy skuteczności walki z nadużyciami podatkowymi i z uchylaniem się od płacenia podatków.

3.2 EKES zauważa, że na podstawie drugiego akapitu art. 395 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE środki zmierzające do uproszczenia procedury poboru podatku VAT nie mogą wpływać, chyba że w nieznacznym stopniu, na ogólną kwotę wpływów z podatków państwa członkowskiego pobieranych na etapie ostatecznej konsumpcji. W kontekście wniosku EKES wyraża zaniepokojenie, że wpływ wniosków na całkowitą wysokość wpływów z podatków pobranych przez państwa członkowskie nie zostanie odpowiednio zbadany.

3.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem konsekwencje wniosku dla długości procesu zatwierdzania szczególnych środków stosowanych przez państwa członkowskie w celu zwalczania nadużyć podatkowych i uchylania się od płacenia podatków, co zwiększy prawdopodobieństwo skuteczności tych działań.

3.4 Z uwagi na fakt, że nadużycia związane z podatkiem VAT mają miejsce przede wszystkim w handlu transgranicznym (tzw. oszustwa karuzelowe lub oszustwa z udziałem „znikającego” podmiotu gospodarczego), prawdopodobieństwo podjęcia skutecznych działań poprzez zastosowanie odstępstwa w pojedynczym państwie członkowskim jest bardzo ograniczone, tak więc potrzebna będzie dalsza koordynacja procedur przez władze podatkowe państw członkowskich.

3.5 EKES wskazuje także, iż uprawnienia, z jakich Komisja skorzystałaby na podstawie proponowanej dyrektywy, są wysoce wyspecjalizowane i złożone. Zauważa, że trzon grupy zajmującej się opracowywaniem przyszłych propozycji środków stosowanych na mocy procedury ustanowionej w nowo zaproponowanych artykułach dyrektywy powinny tworzyć osoby z fachową wiedzą, w szczególności zdobytą w praktyce. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie wydaje się być dobrym źródłem wspomnianych ekspertów-praktyków.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 W obecnym kształcie wniosek zezwala jedynie na przyspieszone zatwierdzenie (w ciągu miesiąca) szczególnych środków stanowiących odstępstwo od dyrektywy 2006/112/WE w przypadkach, gdy państwo członkowskie wnioskuje o odstępstwo w odniesieniu do wyznaczenia odbiorcy jako osoby zobowiązanej do zapłaty podatku VAT z tytułu określonego rodzaju dostawy towarów i świadczenia usług, w drodze odstępstwa od art. 193 (który obecnie wydaje się być skutecznym instrumentem zwalczania nadużyć), natomiast w innych przypadkach wymagane jest jednomyślne porozumienie w Radzie, co może znacząco osłabić wysiłki na rzecz skutecznego zwalczania nadużyć związanych z podatkiem VAT. EKES wskazuje także, iż obecnie oszuści skutecznie współpracują ze sobą, stąd też wskazane jest, aby władze podatkowe i policja w niektórych państwach członkowskich były o tym informowane i uczestniczyły w procesie przyznawania odstępstw na podstawie proponowanych nowych artykułów dyrektywy. Dotyczy to zwłaszcza krajów, do których nielegalna działalność może się przenieść ze względu na przyznanie odstępstwa.

4.2 EKES proponuje ponadto, aby proces zatwierdzania przez komitet na podstawie art. 395b ust. 2 i 3 nie wykluczał

możliwości wniesienia przez członka komitetu o zakończenie procedury pisemnej bez osiągnięcia rezultatu, głównie w celu zapewnienia skutecznej ochrony słusznych interesów członka, które mogłyby ucierpieć na skutek wniosku innego państwa członkowskiego o upoważnienie do wprowadzenia szczególnych środków. Innym sposobem na przewyżczenie tego niedostatku byłoby wprowadzenie mechanizmu polegającego na dodatkowym zatwierdzeniu szczególnego środka przez Radę Ministrów, przy czym dany środek przestałby mieć zastosowanie w przypadku braku takiego zatwierdzenia.

4.3 Wprowadzając mechanizm MSR wniosek w sprawie dyrektywy skróci znacząco czas niezbędny na zatwierdzenie szczególnych środków zwalczania nadużyć podatkowych i uchylania się od płacenia podatków z ośmiu miesięcy, które mogły być uprzednio potrzebne na zgłoszenie pozytywnego wniosku Komisji i jego jednomyślne zatwierdzenie w Radzie, do jednego miesiąca, przy czym uprawnienia do zatwierdzania przekazuje się Komisji. EKES wyraża poparcie dla tego przyspieszenia procedur jako sposobu na poprawę skuteczności walki z nadużyciami podatkowymi. Państwa członkowskie muszą jednak mieć w razie potrzeby możliwość przygotowania projektu wniosku o odstępstwo, omówionego uprzednio w Komitecie Doradczym, tak by uniknąć możliwego postępowania przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości.

4.4 EKES uważa, że „odpowiednie środki kontroli ze strony państw członkowskich” nie zostały określone dostatecznie jasno w projektowanym art. 395a ust. 1. Proponuje zatem, aby Rada usunęła tę rozbieżność, a także by rozszerzyła zakres tych środków, tak by objęły one także środki, o których mowa w projektowanym art. 395a ust. 1 lit b).

4.5 W przypadku gdy odstępstwo przyznane na podstawie procedury przewidzianej w art. 395 okazuje się, w okresie swojego obowiązywania, skuteczne w zwalczaniu nadużyć podatkowych i uchylania się od płacenia podatków, EKES proponuje wprowadzenie mechanizmu, który umożliwiłby zastosowanie tego środka – w ramach rozpowszechniania najlepszych rozwiązań – w innych państwach członkowskich poprzez uproszczoną procedurę zbliżoną do przedstawionej w omawianym wniosku.

Bruksela, 15 listopada 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON