

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH OCENY SKUTKÓW

TYTUŁ INICJATYWY	VAT – zmiany w przepisach dotyczących współpracy administracyjnej
WIODĄCA (ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ) DG	DG ds. Podatków i Unii Celnej, Dział C.4; Administracja podatkowa i zwalczanie oszustw podatkowych
PRAWDOPODOBNY INICJATYWY RODZAJ	Wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej
ORIENTACYJNY HARMONOGRAM	II kwartał 2024 r. (planowana data przyjęcia)
INFORMACJE DODATKOWE	VAT i współpraca administracyjna (europa.eu)

A. Kontekst polityczny, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

Kontekst polityczny

Według opublikowanego przez Komisję Europejską [sprawozdania na temat luki w podatku VAT z 2022 r.](#) w 2019 r. dochody z podatku od wartości dodanej (VAT) w UE-27 wyniosły ponad bilion EUR, a w 2020 r. ponad 930 mld EUR. Stanowi to ważne źródło dochodów dla budżetów państw członkowskich i znaczną część zasobów własnych UE. Uszczuplenie dochodów z tytułu VAT, w tym wynikające z oszustw i nieodpowiednich systemów poboru podatków, oszacowano jednak na prawie 124 mld EUR w 2019 r. i 93 mld EUR w 2020 r. Najpoważniejszy rodzaj oszustw związanych z VAT – wewnątrzspółnotowe oszustwo typu „znikający podmiot gospodarczy” (MTIC)¹ – powoduje największe szkody finansowe dla dochodów publicznych w UE. Zgodnie z najnowszymi szacunkami Europolu straty podatkowe dla państw członkowskich [wynoszą około 50 mld EUR rocznie](#).

Wzmocnienie współpracy między państwami członkowskimi w celu zapewnienia przestrzegania przez podatników przepisów dotyczących VAT oraz zwalczania oszustw związanych z VAT ma kluczowe znaczenie dla ochrony dochodów z tytułu VAT. Inicjatywa ta wynika z [planu działania Komisji na rzecz sprawiedliwego i prostego opodatkowania wspierającego odbudowę gospodarczą](#), w którym to planie przewidziano wnioski ustawodawcze dotyczące zmiany rozporządzenia Rady 904/2010 regulującego tę dziedzinę. Przedmiotowy wniosek będzie opierał się na [prowadzonej właśnie przez Komisję ocenie rozporządzenia Rady](#). Należy [go](#) również postrzegać w kontekście [podatku VAT w epoce cyfrowej](#). Wniosek ten, obecnie negocjowany, zmodernizuje obowiązki sprawozdawcze w zakresie VAT poprzez wprowadzenie wymogów w zakresie fakturowania elektronicznego i sprawozdawczości cyfrowej w odniesieniu do wszystkich transakcji transgranicznych.

Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa

Współpraca administracyjna w dziedzinie VAT i zwalczanie oszustw związanych z VAT mają na celu ochronę dochodów z VAT i są regulowane rozporządzeniem Rady. Ostatnie zmiany² w rozporządzeniu

¹ [Wewnątrzspółnotowe oszustwo typu „znikający podmiot gospodarczy” \(europa.eu\)](#)

² [Rozporządzenie Rady \(UE\) 2018/1541 z dnia 2 października 2018 r. zmieniające rozporządzenia \(UE\) nr 904/2010 i \(UE\) 2017/2454 w odniesieniu do środków wzmocnienia współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej oraz pakiet dotyczący VAT w handlu elektronicznym.](#)

wprowadzono w 2018 r. i zapewniły one organom podatkowym dodatkowe i aktualne narzędzia do wzajemnej współpracy oraz wykrywania i zwalczania oszustw związanych z VAT. W związku z planem działania Komisji na rzecz sprawiedliwego i prostego opodatkowania wspierającego odbudowę gospodarczą obecnie trwa pełna ocena rozporządzenia. Komisja przeprowadziła konsultacje z wieloma zainteresowanymi stronami, a wstępne ustalenia potwierdzają wartość dodaną rozporządzenia. Jednak oszustwa związane z VAT, w szczególności transgraniczne oszustwa związane z VAT, i kwestia ściągania niezapłaconego podatku VAT są nadal poważnym problemem.

Wstępne ustalenia z przeprowadzanej oceny wykazały również, że poruszone poniżej kwestie ograniczają skuteczność i efektywność rozporządzenia. Obecne przepisy nie wykorzystują w pełni rozwiązań cyfrowych. Gospodarka cyfrowa daje możliwość poprawy współpracy podatkowej, w szczególności wymiany, przetwarzania i analizowania ukierunkowanych informacji.

- Niektóre narzędzia współpracy, takie jak wymiana informacji między Eurofisc (siecią krajowych ekspertów ds. zwalczania transgranicznych oszustw związanych z VAT ustanowioną rozporządzeniem) a Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), nie są w pełni wykorzystywane ze względu na ograniczone zaangażowanie państw członkowskich i niejasną podstawę prawną.
- [Prokuratura Europejska \(EPPO\)](#), która rozpoczęła działalność w czerwcu 2021 r., w sposób bardzo aktywny wykonuje swoje kompetencje w zakresie zwalczania transgranicznych przestępstw związanych z VAT. Jednak ponieważ Prokuratura Europejska rozpoczęła działalność po ostatniej zmianie rozporządzenia Rady 904/2010, rozporządzenie to nie zapewnia podstawy prawnej ani konkretnych kanałów współpracy między EPPO a Eurofisc.

Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)

Podstawa prawna

Art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej daje Unii prawo do stanowienia i uchwalania przepisów dotyczących harmonizacji ustawodawstw odnoszących się do podatków pośrednich, w tym podatku od wartości dodanej.

Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE

Wniosek ustawodawczy musi zostać przyjęty na szczeblu UE, ponieważ zmienia obowiązujące prawodawstwo UE dotyczące VAT (rozporządzenie Rady nr 904/2010) w celu rozwiązania problemów i poprawy współpracy podatkowej między państwami członkowskimi.

B. Główne cele i warianty strategiczne

Celem inicjatywy jest ochrona interesów finansowych i gospodarczych UE i jej państw członkowskich przez wzmocnienie współpracy w zakresie VAT, zwalczanie oszustw związanych z VAT i usprawnienie poboru VAT. W szczególności inicjatywa ma na celu wzmocnienie Eurofisc, poprawę wykorzystania istniejących instrumentów współpracy administracyjnej oraz zacieśnienie współpracy z OLAF, Europolem i Prokuraturą Europejską w zakresie zwalczania oszustw zorganizowanych.

W ramach wariantów strategicznych przeanalizowane zostaną następujące elementy: i) wprowadzenie przepisów umożliwiających aktywny udział krajowych administracji podatkowych w działaniach operacyjnych Eurofisc; ii) nowa podstawa prawna służąca rozwijaniu współpracy między Eurofisc a Prokuraturą Europejską oraz wzmocnienie istniejącej podstawy prawnej współpracy między Eurofisc a OLAF-em i Europolem; iii) udostępnianie Eurofisc nowych źródeł informacji; iv) wzmocnienie współpracy między organami podatkowymi i celnymi; v) wprowadzenie systemów szybkiego reagowania w odniesieniu do numerów identyfikacyjnych VAT, które mogą być wykorzystywane w transgranicznych

oszustwach związanych z VAT; vi) wzmocnienie egzekwowania poboru niezapłaconego VAT w ramach procedury punktu kompleksowej obsługi (procedura unijna) i punktu kompleksowej obsługi importu; oraz viii) przekazanie kwot zwracanego podatku VAT do innego państwa członkowskiego w przypadku podwójnego opodatkowania, niezapłaconego VAT lub innych zobowiązań podatkowych itp.

C. Prawdopodobne skutki

Warianty strategiczne dotyczą organów publicznych, a mianowicie krajowych administracji podatkowych i celnych, Prokuratury Europejskiej, OLAF-u i Europolu. W związku z tym ocena skutków obejmie oczekiwane koszty i odnośne korzyści. Oczekiwane korzyści to ochrona dochodów z tytułu VAT (przez zwalczanie oszustw związanych z VAT i poprawę ściągальności VAT). Jeśli chodzi o oczekiwane koszty, w ocenie skutków szczególna uwaga zostanie zwrócona na zasadę proporcjonalności oraz na niezbędne do wdrożenia zmian koszty technologiczne i koszty zasobów ludzkich.

Zasadniczo nie planuje się jednak obecnych dodatkowych kosztów wdrożenia, ponieważ większość wariantów strategicznych usprawni istniejące już systemy współpracy dzięki przeznaczonym na ten cel zasobom ludzkim i finansowym. W przypadku wystąpienia innych potencjalnych kosztów zostałyby one w dużej mierze zrekompensowane korzyściami płynącymi z lepszej współpracy w dziedzinie VAT, zwalczania oszustw związanych z VAT i zmniejszenia utraconych dochodów. Ponadto zarządzany przez Komisję program Fiscalis zapewnia wsparcie finansowe na rzecz współpracy podatkowej między państwami członkowskimi; wsparcie to mogłoby zostać wykorzystane do zmniejszenia minimalnych potencjalnych kosztów, jakie poniosą krajowe administracje podatkowe.

Inicjatywa zasadniczo nie będzie miała wpływu na przedsiębiorstwa, których działalność obejmuje transakcje transgraniczne. Ponieważ jednak administracje podatkowe prowadzą działania w odniesieniu do podatników, wszelkie potencjalne zmiany, które mogłyby mieć na nie wpływ, zostaną dokładnie ocenione. Na przykład oczekuje się, że transfery kwot VAT między organami podatkowymi państw członkowskich będą również korzystne dla podatników (ze względu na uproszczenie i pomoc w rozstrzygnięciu ewentualnych sporów).

D. Instrumenty lepszego stanowienia prawa

Ocena skutków

Ocena wspierająca inicjatywę ustawodawczą zostanie przeprowadzona w trzecim kwartale 2023 r. Zgodnie z zasadą „najpierw ocena” w ocenie skutków wykorzystane zostaną ustalenia z przeprowadzanej oceny, która dotyczy skuteczności, wydajności, przydatności, spójności i wartości dodanej rozporządzenia. W szczególności w ocenie zwrócono uwagę na to, co działa, a co nie działa i dlaczego, przy jednoczesnym uwzględnieniu zdobytych doświadczeń. W ocenie skutków szczególna uwaga poświęcona zostanie, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, aspektom technologicznym, ochronie danych i związanym z tym przestrzeganiem przepisów oraz obciążeniom administracyjnym państw członkowskich, przedsiębiorstw i opinii publicznej.

Strategia konsultacji

Strategię konsultacji na potrzeby oceny skutków podzielono na dwie główne części: konsultacje publiczne i ukierunkowane konsultacje z zainteresowanymi stronami. Konsultacje publiczne będą dostępne przez okres 12 tygodni na stronie internetowej „Wyraź swoją opinię”. Opierają się na kwestionariuszu dostępnym we wszystkich językach urzędowych UE, na który respondenci mogą udzielić odpowiedzi w dowolnym języku urzędowym UE. Celem uzyskania opinii organów krajowych i przedsiębiorstw (z którymi przeprowadzono już szeroko zakrojone konsultacje w sprawie oceny rozporządzenia) na temat różnych wariantów strategicznych w trakcie ukierunkowanych konsultacji wykorzystywane będą specjalne kanały (rozmowy, stanowiska, grupy ekspertów, warsztaty itp.). Sprawozdanie podsumowujące wyniki konsultacji publicznych zostanie opublikowane na stronie konsultacji, natomiast sprawozdanie podsumowujące wyniki wszystkich działań konsultacyjnych zostanie

załączone do sprawozdania z oceny skutków.

Powody prowadzenia konsultacji

Komisja chciałaby uzyskać opinie na temat przeglądu rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010. Społeczeństwo będzie mogło przedstawiać opinie i sugestie za pośrednictwem kwestionariusza online (konsultacje publiczne), a także mieć możliwość przesyłania informacji zwrotnych na temat niniejszego zaproszenia do zgłaszania uwag. Bardzo duże znaczenie dla Komisji podczas przygotowywania inicjatywy będą miały również opinie państw członkowskich i przedsiębiorstw, z którymi przeprowadzono już szeroko zakrojone konsultacje dotyczące oceny rozporządzenia. Ponadto zainteresowanym stronom zostaną przesłane ukierunkowane i szczegółowe kwestionariusze oraz zostaną przeprowadzone z nimi wywiady na temat możliwych ulepszeń w tym obszarze.

Grupa docelowa

Konsultacje publiczne mają na celu uzyskanie opinii społeczeństwa, natomiast ukierunkowane konsultacje zostaną skierowane do głównych zainteresowanych stron w dziedzinie współpracy i zwalczania nadużyć finansowych. Obejmuje to w szczególności państwa członkowskie (organy podatkowe i celne), Eurofisc oraz organy i instytucje UE, takie jak Europol, OLAF i EPPO.