KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 8.12.2022 r.
SWD(2022) 394 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentom:

Wniosek dotyczący DYREKTYWY RADY zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących VAT w epoce cyfrowej

Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA RADY zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do ustaleń dotyczących współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT niezbędnych w epoce cyfrowej

Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA WYKONAWCZEGO RADY zmieniającego rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 282/2011 w odniesieniu do wymogów informacyjnych dotyczących niektórych procedur VAT

{COM(2022) 701 final} - {COM(2022) 703 final} - {COM(2022) 704 final} -
{SEC(2022) 433 final} - {SWD(2022) 393 final}

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków dotycząca inicjatywy „VAT w epoce cyfrowej”

A. Zasadność działań

Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?

Rozbieżność między liczącymi sobie 30 lat przepisami dotyczącymi VAT a obecną rzeczywistością cyfrową stwarza problem obejmujący dwa aspekty:

1. **niewystarczający pobór i nieoptymalną kontrolę podatku VAT** – unijne ramy legislacyjne dotyczące podatku VAT nie są w pełni dostosowane do nowej rzeczywistości cyfrowej i są podatne na oszustwa;
2. **nadmierne obciążenia i koszty przestrzegania przepisów** – gospodarka cyfrowa i nowe modele biznesowe stwarzają nowe wyzwania i koszty dla organów podatkowych i przedsiębiorstw.

Wynikające z cyfryzacji wyzwania i potencjalne korzyści w zakresie kontroli/zwalczania oszustw i zmniejszania obciążeń nie są obecnie w pełni uwzględniane. Przedstawione problemy są widoczne w szczególności w trzech następujących obszarach: 1) sprawozdawczość VAT (wymogi w zakresie sprawozdawczości cyfrowej), w przypadku której obowiązek sprawozdawczy nie jest cyfrowy, a państwa członkowskie wprowadzają różne wymogi w zakresie sprawozdawczości cyfrowej w nieskoordynowany sposób; 2) opodatkowanie podatkiem VAT podmiotów gospodarki opartej na platformach cyfrowych, w przypadku którego nie jest zapewnione równe traktowanie przedsiębiorstw tradycyjnych i cyfrowych, oraz 3) rejestracja do celów VAT, w przypadku której można nadal ograniczyć liczbę przypadków, w których przedsiębiorstwa muszą rejestrować się w więcej niż jednym państwie członkowskim. Ze względu na swój charakter przepisy dotyczące VAT w odniesieniu do unijnego handlu transgranicznego obejmują więcej niż jedno państwo członkowskie, a VAT jest podatkiem zharmonizowanym na szczeblu UE.

Co należy osiągnąć?

Ogólne cele inicjatywy „VAT w epoce cyfrowej” dotyczą modernizacji systemu VAT: 1) usprawnienie poboru i kontroli podatku VAT oraz 2) uproszczenie, modernizacja i doprecyzowanie niektórych przepisów dotyczących VAT.

Cele szczegółowe tej inicjatywy to: (i) poprawa wymogów sprawozdawczych, otwarcie możliwości wynikających z cyfryzacji; (ii) propagowanie konwergencji i interoperacyjności systemów informatycznych; (iii) stworzenie równych warunków działania dla przedsiębiorstw niezależnie od ich modelu biznesowego; (iv) zmniejszenie obciążenia, fragmentacji i związanych z nimi kosztów oraz (v) minimalizacja konieczności rejestracji do celów VAT w wielu państwach UE.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?

Wewnątrzunijny wymiar oszustw związanych z VAT wymaga interwencji UE. Wielkość luki w podatku VAT[1] (i jej utrzymywanie się czasie) wskazuje, że instrumenty krajowe nie są wystarczające do zwalczania oszustw transgranicznych i oszustw w handlu elektronicznym, których efektywne i skuteczne zwalczanie jest możliwe jedynie w drodze skoordynowanych działań i jednolitego stosowania na szczeblu UE.

Zharmonizowane przepisy dotyczące VAT są potrzebne, aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie jednolitego rynku. Aby przedsiębiorstwa mogły w pełni czerpać korzyści z jednolitego rynku, potrzebują przepisów dotyczących VAT, które są stosowane w jednolity sposób w całej UE, zamiast konieczności dostosowywania się do różnych przepisów krajowych. Można to zapewnić jedynie poprzez działania na szczeblu UE.

B. Rozwiązania

Jakie są różne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, dlaczego?

Cele można osiągnąć dzięki połączeniu kilku wariantów strategicznych w trzech obszarach.

- **Sprawozdawczość VAT**: warianty są następujące: 1) zalecenie wprowadzenia unijnych wymogów w zakresie sprawozdawczości cyfrowej; 2) zwrócenie się do przedsiębiorstw o rejestrowanie danych transakcyjnych w uprzednio określonym formacie/określonych formatach; 3) wprowadzenie wymogów w zakresie sprawozdawczości cyfrowej na szczeblu UE oraz 4) wprowadzenie wymogów w zakresie sprawozdawczości cyfrowej zarówno na szczeblu UE, jak i na szczeblu krajowym.
- **Opodatkowanie podatkiem VAT podmiotów gospodarki opartej na platformach cyfrowych**: warianty są następujące: 1) prawne doprecyzowanie charakteru świadczonych usług oraz statusu dostawcy w połączeniu z usprawnieniem obowiązków związanych z prowadzeniem ewidencji; 2) wprowadzenie przepisu dotyczącego „podmiotu uznawanego za dostawcę", zgodnie z którym platforma pobiera podatek VAT od dostawy w przypadku (i) niektórych usług w zakresie zakwaterowania i transportu, (ii) wszystkich usług w zakresie zakwaterowania i transportu lub (iii) wszystkich usług świadczonych za pośrednictwem platform.
- **Rejestracja do celów VAT**: warianty dotyczą handlu wewnątrzunijnego (punkt kompleksowej obsługi, tj. OSS) oraz importu przesyłek o niskiej wartości (punkt kompleksowej obsługi importu, tj. IOSS):
    - warianty dotyczące OSS obejmują: 1) niewielkie rozszerzenie zakresu OSS obejmujące wszystkie krajowe dostawy towarów B2C[2]; 2) większe rozszerzenie zakresu OSS obejmujące wszystkie dostawy towarów B2C i transgraniczne przemieszczanie (własnych) towarów oraz 3) wprowadzenie odwrotnego obciążenia

[1] Luka w podatku VAT stanowi ogólną różnicę między dochodami z tytułu VAT oczekiwanymi na podstawie przepisów dotyczących podatku VAT i przepisów pomocniczych a kwotą faktycznie pobraną: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/vat-gap_en.

[2] Między przedsiębiorcami i konsumentami.

w przypadku dostaw B2B[3] realizowanych przez osoby niemające siedziby;

- warianty dotyczące IOSS obejmują: 1) wprowadzenie obowiązku korzystania z IOSS dla a) podmiotów uznawanych za dostawcę, b) podatników, którzy zajmują się sprzedażą na odległość do UE powyżej określonego limitu, lub c) podatników, którzy zajmują się sprzedażą na odległość do UE, bez ograniczeń, oraz 2) zniesienie progu 150 EUR w odniesieniu do korzystania z IOSS.

Ponieważ łączna liczba wariantów w tych trzech problemowych obszarach obejmuje setki możliwych kombinacji, wzięto pod uwagę pięć kolejnych podejść (*status quo*, minimalistyczne, umiarkowane, wzmocnione i maksymalne), w ramach których stopniowo zwiększa się intensywność interwencji UE.

Podejście wzmocnione (łączące w sobie wprowadzenie wymogów w zakresie sprawozdawczości cyfrowej na szczeblu UE, przepis dotyczący podmiotu uznawanego za dostawcę w przypadku wszystkich sektorów związanych z zakwaterowaniem i transportem oraz połączenie większego rozszerzenia OSS, odwrotnego obciążenia i obowiązkowego IOSS) jest lepiej zrównoważone pod względem skuteczności, proporcjonalności i pomocniczości, natomiast podejście maksymalne (które dodatkowo obejmuje krajowe wymogi w zakresie sprawozdawczości cyfrowej, wszystkie usługi świadczone za pośrednictwem platform oraz zniesienie progu 150 EUR dla IOSS) jest najbardziej efektywne.

Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Zainteresowane strony były zgodne co do tego, że istnieje konflikt między zdezaktualizowanymi przepisami dotyczącymi VAT a obecną epoką cyfrową. Jeśli chodzi o **sprawozdawczość VAT**, zainteresowane strony zgodziły się, że wymogi w zakresie sprawozdawczości cyfrowej mogą przynieść korzyści, i wyraźnie zaznaczyły, że preferują rozwiązanie przewidujące fakturowanie elektroniczne, które mogłyby również wykorzystywać do celów swojej wewnętrznej automatyzacji. Państwa członkowskie zaapelowały o większą autonomię w podejmowaniu decyzji w kwestii krajowych wymogów w zakresie sprawozdawczości cyfrowej. Zainteresowane strony zasadniczo dostrzegały problemy związane z gospodarką opartą na **platformach cyfrowych**. Opinie przedsiębiorstw są bardziej zróżnicowane i zależą od danego modelu biznesowego. Przedsiębiorstwa, których dotknęłyby te problemy, odrzuciły wariant dotyczący „podmiotu uznawanego za dostawcę" i opowiedziały się za utrzymaniem *status quo*. W kwestii **rejestracji do celów VAT** zainteresowane strony zgodnie przyznały, że należy rozszerzyć zakres OSS/IOSS. Przedsiębiorcy zwrócili się również o wprowadzenie do OSS mechanizmu odliczeń lub przynajmniej odwrotnego obciążenia w przypadku dostaw B2B realizowanych przez osoby niemające siedziby. Wyrażono również poparcie dla wprowadzenia obowiązku korzystania z IOSS, natomiast mniejsze poparcie uzyskało zniesienie progu 150 EUR.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

[3] Między przedsiębiorcami.

Podejście wzmocnione jest bardziej zrównoważone i wypada lepiej pod względem proporcjonalności i pomocniczości. Oczekuje się, że w latach 2023–2032 jego skutki netto wyniosą 172–214 mld EUR w stosunku do scenariusza bazowego. Podejście maksymalne wypada lepiej pod względem skuteczności, przy czym skutki netto mieszczą się w przedziale 303–386 mld EUR.

W latach 2023–2032 podejście wzmocnione przyniesie oszczędności w wysokości 50,6 mld EUR:

- 41,4 mld EUR z tytułu sprawozdawczości VAT (11 mld EUR z tytułu zniesienia obowiązków sprawozdawczych, 24,2 mld EUR z tytułu zmniejszenia kosztów fragmentacji, 4,3 mld EUR dzięki korzystaniu z wstępnie wypełnionych deklaracji VAT oraz 1,9 mld EUR z tytułu korzyści wynikających z fakturowania elektronicznego);
- 0,5 mld EUR z tytułu usprawnień i doprecyzowań w odniesieniu do gospodarki opartej na platformach cyfrowych;
- 8,7 mld EUR z tytułu zniesienia obowiązków w zakresie rejestracji do celów VAT.

Oszczędności w przypadku podejścia maksymalnego w latach 2023–2032 są wyższe i wynoszą 65,9 mld EUR: 56,7 mld EUR z tytułu sprawozdawczości VAT (11 mld EUR z tytułu zniesienia obowiązków sprawozdawczych, 24,2 mld EUR z tytułu zmniejszenia kosztów fragmentacji, 7 mld EUR dzięki korzystaniu z wstępnie wypełnionych deklaracji VAT i 14,5 mld EUR z tytułu korzyści wynikających z fakturowania elektronicznego), 0,5 mld EUR z tytułu usprawnień i doprecyzowań w odniesieniu do gospodarki opartej na platformach cyfrowych oraz 8,7 mld EUR z tytułu zniesienia obowiązków w zakresie rejestracji do celów VAT.

Oba przedstawione podejścia zapewniają również korzyści jakościowe, środowiskowe, społeczne i związane z automatyzacją procesów w przedsiębiorstwie, a także korzyści związane z funkcjonowaniem jednolitego rynku (bardziej wyrównane warunki działania) i efektywnością kontroli podatkowych.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Przedsiębiorstwa poniosą koszty dodatkowego obciążenia administracyjnego wynikającego z wprowadzenia wymogów w zakresie sprawozdawczości cyfrowej. Oczekuje się, że w latach 2023–2032 koszty te wyniosą 11,3 mld EUR w przypadku podejścia wzmocnionego i 43,5 mld EUR w przypadku podejścia maksymalnego. Organy podatkowe poniosą koszty związane z wprowadzeniem wymogów w zakresie sprawozdawczości cyfrowej – oczekuje się, że wniosą one 2,2 mld EUR w przypadku podejścia wzmocnionego i 3,4 mld EUR w przypadku podejścia maksymalnego.

Pojawiają się również koszty związane z poufnością danych. Oczekuje się, że będą one wyższe w przypadku podejścia maksymalnego, które wiąże się z wymianą większej ilości danych, niż w przypadku podejścia wzmocnionego. Jeżeli chodzi o gospodarkę opartą na platformach cyfrowych, dodatkowe obciążenia są związane z administrowaniem systemem podmiotów uznawanych za dostawcę (w podejściu maksymalnym dotyczy to większej liczby sektorów). Rozszerzenie zakresu rejestracji do celów VAT nie wiąże się z żadnymi kosztami dla przedsiębiorstw – uzyskają one większe korzyści z już istniejących systemów.

Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?
Wprowadzenie **unijnych wymogów w zakresie sprawozdawczości cyfrowej** generuje koszty dla przedsiębiorstw. To obciążenie będzie większe w przypadku mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw, ponieważ mają one mniejsze szanse na skorzystanie z automatyzacji działalności gospodarczej i rzadziej prowadzą działalność transgraniczną. W ramach wariantów dotyczących **systemu podmiotów uznawanych za dostawcę** za rozliczenie podatku VAT odpowiadałaby platforma a nie właściwi mali dostawcy. Oznacza to, że ci właściwi dostawcy nie byliby zobowiązani do samodzielnego rejestrowania się do celów VAT i rozliczania podatku VAT i nie ponosiliby żadnych dodatkowych obciążeń. Jeżeli chodzi o **rejestrację do celów VAT**, na rozszerzeniu zakresu OSS/IOSS skorzysta 280 000 MŚP, które zaoszczędzą do 0,34 mld EUR kosztów jednorazowych i średnio do 0,67 mld EUR rocznych kosztów bieżących, co w latach 2023–2032 daje łącznie 7 mld EUR.
Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?
W przypadku podejścia wzmocnionego oczekuje się 135–177 mld EUR dodatkowych dochodów z tytułu VAT (średnio 0,1 % PKB rocznie w latach 2023–2032), a w przypadku podejścia maksymalnego – 284–367 mld EUR dodatkowych dochodów z tytułu VAT (średnio 0,2 % PKB rocznie w latach 2023–2032). Oczekuje się, że w latach 2023–2032 koszty wdrożenia przez administracje krajowe wyniosą od 2,2 mld EUR (podejście wzmocnione) do 3,4 mld EUR (podejście maksymalne).
Czy wystąpią inne znaczące skutki?
Nie przewiduje się innych znaczących skutków.
Proporcjonalność?
Zarówno podejście wzmocnione, jak i maksymalne spełniają cele inicjatywy w sposób proporcjonalny, ale podejście wzmocnione wydaje się bardziej proporcjonalne.
D. Działania następcze
Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?
Komisja oceni funkcjonowanie nowych przepisów 5 lat po ich wejściu w życie.