KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 8.11.2018 r.
COM(2018) 666 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY

zgodnie z art. 395 dyrektywy Rady 2006/112/WE

1. KONTEKST

Zgodnie z art. 395 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej („dyrektywa VAT”) Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, może upoważnić każde państwo członkowskie do wprowadzenia szczególnych środków stanowiących odstępstwo od przepisów wspomnianej dyrektywy w celu upraszczania poboru VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania. Ponieważ procedura ta przewiduje odstępstwa od zasad ogólnych VAT, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej odstępstwa te powinny być proporcjonalne i mieć ograniczony zakres.

W piśmie, które wpłynęło do Komisji w dniu 28 listopada 2017 r., Rumunia wystąpiła z wnioskiem o zezwolenie na wprowadzenie specjalnego środka stanowiącego odstępstwo od tytułu XI dyrektywy VAT w celu wdrożenia mechanizmu podzielonej płatności VAT w odniesieniu do niektórych kategorii osób. Między Komisją i Rumunią miała miejsce wymiana szeregu pism, w których Komisja poprosiła o dalsze wyjaśnienia i wskazała Rumunii szereg elementów, które uznała za nieproporcjonalne i trudne do uzasadnienia. Jednocześnie Komisja zwróciła się do Rumunii o zmianę wniosku o przyznanie odstępstwa, by uwzględnić zastrzeżenia zgłoszone przez Komisję. Rumunia poinformowała jednak, że nie może zgodzić się z argumentami i zastrzeżeniami przedstawionymi przez Komisję, i odmówiła dostosowania swojego wniosku o przyznanie odstępstwa.

Zgodnie z art. 395 ust. 2 dyrektywy VAT pismem z dnia 4 lipca 2018 r. Komisja przekazała wniosek Rumunii innym państwom członkowskim. Pismem z dnia 5 lipca 2018 r. Komisja poinformowała Rumunię, że posiada wszystkie informacje niezbędne do rozpatrzenia wniosku.

2. WNIOSEK RUMUNII I MECHANIZM PODZIELONEJ PŁATNOŚCI

Rumunia złożyła wniosek o odstępstwo od tytułu XI dyrektywy VAT, by uzyskać zezwolenie na wprowadzenie obowiązkowego mechanizmu podzielonej płatności w odniesieniu do podatników i instytucji publicznych, którzy mają zaległości podatkowe lub wobec których toczy się postępowanie upadłościowe. Mechanizm podzielonej płatności miałby mieć zastosowanie do transakcji między przedsiębiorstwami (B2B) i nie miałby zastosowania do podatników objętych zwolnieniem dla MŚP. Podzielona płatność ma zastosowanie wówczas, gdy zaległości podatkowe wynoszą ponad 15 000 RON (około 3 200 EUR) w przypadku dużych podatników, ponad 10 000 RON (około 2 150 EUR) w przypadku średnich podatników i 5 000 RON (około 1 080 EUR) w przypadku pozostałych podatników i nie zostały one zapłacone po upływie 60 dni roboczych od terminu wymagalności.

Rumunia rozpoczęła stosowanie mechanizmu podzielonej płatności w dniu 1 stycznia 2018 r., nie czekając na odpowiedź Komisji na jej wniosek.

Mechanizm podzielonej płatności jest alternatywnym systemem poboru VAT. W ramach standardowej procedury to podatnik VAT pobiera od swojego klienta (lub osoby trzeciej) zapłatę podstawy opodatkowania i podatku VAT (w stosownych przypadkach) w odniesieniu do danej transakcji. Podatnik VAT zgłasza następnie tę

transakcję w swojej okresowej deklaracji VAT. W zależności od wyniku w deklaracji VAT: albo VAT jest od podatnika należny do zapłaty, albo podatnik ten może otrzymać zwrot VAT. Jeżeli VAT jest należny, podatnik VAT płaci VAT organom podatkowym swojego państwa członkowskiego według określonego interwału czasowego (miesięcznie, kwartalnie itp.).

Skorzystanie z podzielonej płatności stanowi pewną zmianę, gdyż wprowadza się podział na płatność kwoty należnego VAT oraz płatność podstawy opodatkowania. W przypadku Rumunii nabywca płaci dostawcy podstawę opodatkowania, natomiast kwotę VAT należnego od tej dostawy uiszcza on nie bezpośrednio dostawcy, lecz wpłaca ją na rachunek VAT w rumuńskiej administracji skarbowej lub w rumuńskiej instytucji finansowej.

Według Rumunii ten środek szczególny jest konieczny w celu zwiększenia poboru podatku VAT i zwalczania oszustw związanych z VAT poprzez zwiększenie dobrowolnego uiszczania VAT przez podatników. Rumunia uważa, że zastosowanie podzielonej płatności VAT powstrzyma proceder oszustw, które polegają na tym, że niektóre przedsiębiorstwa nie przekazują organom podatkowym podatku VAT otrzymanego od klientów.

3. STANOWISKO KOMISJI

Otrzymując wniosek na podstawie art. 395 dyrektywy VAT, Komisja ocenia, czy spełnione są podstawowe warunki udzielenia zezwolenia, a mianowicie czy proponowany środek specjalny upraszcza procedury poboru podatków dla podatników lub dla administracji podatkowej lub czy pozwala on zapobiec niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania. W tym kontekście Komisja zawsze przyjmowała restrykcyjne, ostrożne podejście, dopilnowując, by odstępstwa nie podważały funkcjonowania ogólnego systemu VAT, by ich zakres był ograniczony oraz by były one konieczne i proporcjonalne.

Mechanizm podzielonej płatności nie jest wspólnym systemem płatności VAT, lecz raczej nowością. Rośnie zainteresowanie tym mechanizmem wśród państw członkowskich, które postrzegają go jako narzędzie pomagające im w zwalczaniu oszustw związanych z VAT. Możliwe są różne modele takiego podziału płatności, a każdy model należy ocenić oddzielnie, tak by Komisja mogła stwierdzić, czy można go uzasadnić na podstawie art. 395 dyrektywy VAT.

Komisja jest zdania, że niektóre elementy modelu podzielonej płatności w Rumunii budzą poważne obawy co do ich proporcjonalności.

System podzielonej płatności w Rumunii ma zastosowanie do podatników i instytucji publicznych, którzy mają zaległości podatkowe powyżej określonych progów lub wobec których toczy się postępowanie upadłościowe. Komisja uważa, że ustalenie progów na stałym poziomie dla trzech kategorii podatników nie zapewnia równego traktowania podatników w ramach tej samej kategorii. Jest faktem, że próg 15 000 RON nie będzie miał takich samych skutków dla wszystkich dużych podatników, a próg 5 000 RON nie będzie miał takich samych skutków dla wszystkich małych podatników, gdyż w ramach tych grup występują różnice. Komisja uważa zatem, że proporcjonalności takiego systemu stałych progów nie można uzasadnić i że lepszym kryterium mógłby być próg związany z procentowym odsetkiem obrotu.

Ponadto w ramach rumuńskiego systemu podzielonej płatności to klient ma obowiązek sprawdzenia rejestru podatników, do których ma zastosowanie system podzielonej płatności, i odpowiedniego podzielenia płatności na kwotę netto i kwotę VAT. Organy podatkowe wysyłają jednak powiadomienie o włączeniu do takiego rejestru do dostawcy, a nie do klientów. Rumunia nie uważa za konieczne, by dostawca informował klienta o konieczności zastosowania mechanizmu podzielonej płatności poprzez dodanie odpowiedniej wzmianki na fakturze. Ponadto, jeżeli klient nie zastosuje mechanizmu podzielonej płatności i zapłaci VAT na rachunek inny niż rachunek VAT dostawcy, nakłada się na niego karę w wysokości 0,06 % kwoty zapłaconej w sposób nieprawidłowy, jeżeli nie skorygowano tej nieprawidłowości w ciągu 30 dni roboczych. To jednak dostawca (a nie klient) może skorygować sytuację i dokonać przelewu przedmiotowej kwoty ze swojego głównego rachunku na swój rachunek VAT i poinformować swojego klienta o tym fakcie, dzięki czemu klient uniknie w ten sposób sankcji. Rumunia wyjaśniła, że dokonanie takiego przelewu przez dostawcę jest jedynie możliwością, a nie obowiązkiem, gdyż odpowiedzialność za dokonanie płatności VAT na prawidłowy rachunek VAT obciąża klienta.

Taki system podzielonej płatności stanowi nieuzasadnione i nieproporcjonalne obciążenie dla klienta. Nawet jeśli zachowany został obowiązek skorzystania przez klienta z rejestru podatników objętych mechanizmem podzielonej płatności, dostawca powinien być co najmniej obowiązany poinformować klienta o obowiązku stosowania mechanizmu podzielonej płatności poprzez dodanie odpowiedniej wzmianki na fakturze. Ponieważ w art. 226 dyrektywy VAT wymieniono szczegółowe informacje, które należy zawrzeć na fakturze, włączenie dodatkowej wzmianki wymaga odstępstwa od przepisów tego artykułu. Pismem z dnia 17 maja 2018 r. Rumunia poinformowała jednak Komisję, że uważa za zbędne umieszczanie na fakturze odniesienia do zastosowania mechanizmu podzielonej płatności.

Kara nakładana na klienta w przypadku niezastosowania podziału płatności jest zdaniem Komisji nieproporcjonalna, w przypadku gdy dostawca pozostaje osobą zobowiązaną do zapłaty VAT[1]. Kara taka powinna być raczej nakładana na dostawcę, w szczególności ze względu na to, że dostawca może w każdej chwili skorygować błąd poprzez dokonanie przelewu otrzymanego podatku VAT na swój rachunek VAT.

Należy podkreślić, że art. 273 dyrektywy VAT pozwala państwom członkowskim na nakładanie innych obowiązków, jakie uznają one za konieczne dla prawidłowego poboru VAT i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania. Analiza proporcjonalności ma jednak zastosowanie również do środków przyjmowanych na podstawie tegoż artykułu.

W świetle powyższego Komisja uważa, że rumuński mechanizm podzielonej płatności nie jest proporcjonalny do zakładanego celu, tj. prawidłowości poboru VAT i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania.

Komisja poinformowała Rumunię, że obowiązek otwierania przez przedsiębiorcę, który nie posiada siedziby w Rumunii, rachunku bankowego w rumuńskiej instytucji

[1] Rumunia poinformowała Komisję, że zmiana osoby zobowiązanej do zapłaty nie zachodzi i to dostawca pozostaje zobowiązany do zapłaty VAT.

finansowej byłby niezgodny z art. 56 TFUE dotyczącym swobodnego przepływu usług. Komisja zasugerowała także, by Rumunia zamiast tego mogła zobowiązywać takich przedsiębiorców do otwarcia rachunku w administracji skarbowej, co jednak musiałoby być również możliwe w walucie obcej. W swojej odpowiedzi Rumunia stwierdziła, że płatności w walucie obcej na rachunek administracji skarbowej nie są możliwe.

Komisja wezwała Rumunię do uwzględnienia obaw Komisji co do proporcjonalności wyżej wymienionych elementów systemu podzielonej płatności i do odpowiedniej zmiany mechanizmu podzielonej płatności. Rumunia nie zastosowała się jednak do wezwania Komisji.

4. WNIOSEK

Na podstawie wyżej wymienionych elementów Komisja jest przeciwna wnioskowi złożonemu przez Rumunię.