

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Eliminowanie transgranicznych przeszkód podatkowych dla obywateli Unii”

COM(2010) 769 wersja ostateczna

(2011/C 318/15)

Sprawozdawca: **Vincent FARRUGIA**

Dnia 20 grudnia 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Eliminowanie transgranicznych przeszkód podatkowych dla obywateli Unii”

COM(2010) 769 wersja ostateczna.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 czerwca 2011 r.

Na 473. sesji plenarnej w dniach 13–14 lipca 2011 r. (posiedzenie z 14 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 74 głosami – 5 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Różnice w systemach prawa podatkowego obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich UE stanowią dodatkowe obciążenie dla obywateli UE, którzy pracują, inwestują i działają w kontekście transgranicznym, z uwagi na problem podwójnego opodatkowania i nakładanie się wymogów administracyjnych. Sytuacja ta stanowi istotną przeszkodę w należyтым funkcjonowaniu jednolitego rynku oraz narusza podstawowe prawa obywateli UE. Przeszkody te z reguły mają niewspółmiernie negatywny wpływ na małe przedsiębiorstwa.

1.2 Zdaniem EKES-u przepisy podatkowe obowiązujące aktualnie w całej Unii Europejskiej nie zdołają zapobiec dyskryminacji obywateli różnych krajów i wyeliminować przeszkód utrudniających swobodny przepływ osób, towarów, usług i kapitału.

1.3 W celu zaradzenia wspomnianym problemom EKES zaleca następujące działania zmierzające do eliminacji podwójnego opodatkowania oraz uproszczenia procedur administracyjnych obowiązujących w przypadku sytuacji o charakterze transgranicznym:

- utworzenie punktów kompleksowej obsługi, w których obywatele będą mogli zasięgać informacji, płacić podatki oraz w których wydawane będą niezbędne zaświadczenia i dokumentacja ważne na obszarze całej UE;
- uproszczenie procedur administracyjnych stosowanych w przypadku sytuacji o charakterze transgranicznym, realizowane na zasadach bilateralnych i multilateralnych we wszystkich państwach członkowskich, polegające m.in. na eliminacji podwójnego opodatkowania i wykorzystaniu narzędzi administracyjnych zapewniających bezproblemowe stosowanie licznych zawartych już umów o unikaniu podwójnego opodatkowania;

- wydawanie interpretacji podatkowych obejmujących informacje o ostatecznym zobowiązaniu podatkowym, dostosowanych do konkretnej sytuacji danego podatnika;
- utworzenie niezależnego Centrum Monitorowania Transakcji Transgranicznych, które na wczesnym etapie funkcjonowałoby pod auspicjami Komisji Europejskiej, z jasno określonymi zasobami i celami. Następnie w ciągu trzech lat organ ten miałby stać się instytucją z pełną osobowością prawną na mocy prawa publicznego i otrzymać status agencji strategicznej. Zadanie centrum polegałoby na gromadzeniu na bieżąco szczegółowych, praktycznych informacji na temat istniejących barier podatkowych i tendencji w powierzonym mu zakresie:
 - analizowanie przeszkód podatkowych zgłaszanych przez obywateli UE;
 - podejmowanie badań zmierzających do wykrycia innych przeszkód;
 - analizowanie skuteczności bieżących wysiłków mających na celu eliminację przeszkód;
 - szacowanie oddziaływania na obywateli UE kwestii wchodzących w zakres obowiązków centrum;
- regularne przeglądy zmian w polityce podatkowej i wymogów administracyjnych w państwach członkowskich UE z myślą o ocenie potencjalnego zakresu i kierunków rozwoju przeszkód podatkowych oraz o wskazywaniu obszarów, w których tego rodzaju przeszkody będą rosły;
- badanie wprowadzania mechanizmów wyrównywania podatków, dzięki któremu pracownicy często zmieniający miejsce pracy pomiędzy różnymi krajami UE mieliby możliwość płacenia podatku zawsze w jednej i tej samej jurysdykcji podatkowej, potencjalnie tej, w której dany pracownik zarejestrowany jest na potrzeby ubezpieczenia społecznego;

- analizowanie zakresu skuteczności harmonizacji w kontekście określonych systemów podatkowych, takich jak VAT, oraz badanie, jak takowa harmonizacja bądź jej brak przekłada się na zakłócenia podatkowe na jednolitym rynku;
- tworzenie grup roboczych *ad hoc* w celu zbierania informacji i przedstawiania propozycji rozwiązań w zakresie powyższej problematyki;
- wydawanie regularnych i okazjonalnych sprawozdań szczegółowo przedstawiających efekty działania centrum oraz zawierających zalecenia zmierzające do wyeliminowania przeszkód podatkowych w sytuacjach o charakterze transgranicznym.

1.4 Ogólniej rzecz ujmując, zdaniem EKES-u odpowiedzialności za skuteczne wypełnienie procedur podatkowych w sytuacjach o charakterze transgranicznym nie powinno się zrzucić na barki obywatela, lecz należy wprowadzić skuteczne mechanizmy, które zagwarantują dostateczną prostotę i przejrzystość procedur operacyjnych, tak aby każdy obywatel mógł sobie z nimi poradzić. Uznając cenny wkład rozwiązań dostępnych dla obywateli, umożliwiających zgłaszanie przeszkód podatkowych, należy stwierdzić, iż wysiłki polityczne zmierzające do usuwania takich przeszkód powinny wykraczać poza tego rodzaju działania.

1.5 Przedstawiając niniejsze zalecenia, EKES na tym etapie koncentruje się na kwestii eliminacji barier podatkowych, pomijając szersze zagadnienie harmonizacji podatków. Harmonizację można wprawdzie interpretować jako jedno z kryteriów warunkujących funkcjonowanie jednolitego rynku, tym niemniej również może ona być sprzeczna z innymi podstawowymi celami Unii Europejskiej.

1.6 Eliminowanie przeszkód podatkowych w sytuacjach o charakterze transgranicznym jest nieodzowne z punktu widzenia zabezpieczenia praw osobistych obywateli, promowania konkurencyjności zwłaszcza MŚP oraz poszerzania wiedzy i bazy naukowo-badawczej gospodarki europejskiej zgodnie z celami strategii „Europa 2020”.

2. Kontekst

2.1 Pierwotny program działań przewidziany w ramach Aktu o jednolitym rynku zmierzał do usunięcia wszelkich przeszkód w transgranicznej działalności gospodarczej związanych z opodatkowaniem. W białej księdze z 1985 r. przedstawiono propozycję rozwiązań mających na celu zlikwidowanie barier podatkowych poprzez usunięcie przeszkód związanych z różnymi podatkami pośrednimi, kwestie te jednak pozostają nierozwiązane. Do przyjęcia rozwiązań z zakresu opodatkowania bądź ich zmiany wymagana jest jednomyślność.

2.2 O likwidacji barier podatkowych między państwami członkowskimi wspomina się w strategii „Europa 2020”⁽¹⁾, w której podkreśla się znaczenie, jakie dla w pełni sprawnego jednolitego rynku ma kwestia usunięcia przeszkód podatkowych.

2.3 W dniu 12 grudnia 2010 r. Komisja Europejska wydała komunikat, w którym porusza kwestie związane z eliminowaniem transgranicznych przeszkód podatkowych

dla obywateli UE, odnosząc się w szczególności do takich zagadnień, jak podatek dochodowy, podatek kapitałowy, podatki od spadków, dywidend, rejestracji pojazdów, podatki drogowe czy opodatkowanie na rynku handlu elektronicznego.

3. Uwagi ogólne

3.1 Jak wynika ze sprawozdań przygotowanych w ramach takich inicjatyw jak „Twoja Europa – Porady”, SOLVIT, centrum informacji telefonicznej Europe Direct, Europejskie Ośrodki Informacji Konsumentckiej, Europejska Sieć Przedsiębiorczości czy Europejskie Służby Zatrudnienia (EURES), w ciągu ostatniego dziesięciolecia wzrost przepływu towarów, usług i kapitału był przedmiotem coraz większej troski z uwagi na problemy związane z opodatkowaniem transgranicznym. Potrzeba lepszej koordynacji we wdrażaniu polityki podatkowej znalazła również uznanie szefów państw i rządów strefy euro.

3.2 Kwestie dyskryminacji podatkowej ze względu na przynależność państwową oraz dotyczące innych nieuzasadnionych ograniczeń znajdują rozstrzygnięcie przede wszystkim w postanowieniach Traktatu UE. Jednak obowiązujący obecnie system prawny nie chroni obywateli UE przed różnymi innymi problemami obejmującymi m.in. ograniczony dostęp do informacji podatkowej, co jest powszechnie postrzegane jako istotna przeszkoda w sytuacjach o charakterze transgranicznym⁽²⁾, podwójne opodatkowanie czy niedopasowania wynikające z różnic w systemach podatkowych. Choć powszechnie uznaje się, że pełna harmonizacja podatków nie jest ani pożądana, ani wykonalna, konieczne są jednak środki, które ograniczyłyby bariery podatkowe w transgranicznej działalności gospodarczej.

3.3 Jedną z największych przeszkód w działalności transgranicznej jest podwójne opodatkowanie dochodów, które ogranicza funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Inne bariery podatkowe to problemy z uzyskaniem od zagranicznych organów podatkowych kwoty wolnej od podatku, ulg podatkowych i odliczeń. W niektórych przypadkach obywatele UE płacą wyższe podatki od dochodów uzyskiwanych za granicą. Kolejnym wyzwaniem dla państw członkowskich jest dyskryminacja w zakresie podatku od dochodów kapitałowych. Zgodnie z systemem obowiązującym w większości państw członkowskich UE inwestorzy zagraniczni zobowiązani są do płacenia wyższych podatków niż rezydenci. Komisja planuje przedstawić możliwe rozwiązania na podstawie uprzedniej oceny skutków, tak aby rozważyć problemy wynikające z niewłaściwego lub nieprawidłowego funkcjonowania istniejących instrumentów zwalczania podwójnego opodatkowania, takich jak dwustronne umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania dochodów i majątku obowiązujące w państwach członkowskich.

3.4 W poszczególnych państwach członkowskich obowiązują różne przepisy w zakresie podatku od spadków, a dwustronne konwencje podatkowe między państwami są bardzo nieliczne. W ponad 80 % państw członkowskich opodatkowuje się spadki, natomiast pozostałe kraje przyjęły rozwiązanie polegające na opodatkowaniu nieruchomości. Komisja rozpoczęła proces konsultacji i wkrótce zaproponuje państwu członkowskiemu metody opracowania niedyskryminacyjnych systemów podatku od spadku oraz nadania bardziej kompleksowego charakteru mechanizmom ochrony przed podwójnym opodatkowaniem, tak aby możliwie jak najbardziej obniżyć przeszkody wynikające z transgranicznych problemów związanych z podatkiem od spadków.

⁽¹⁾ COM(2010) 2020 wersja ostateczna

⁽²⁾ COM(2010) 769 wersja ostateczna.

3.5 Wypłacane dywidendy w sytuacjach transgranicznych zazwyczaj podlegają opodatkowaniu w dwóch państwach członkowskich. Powoduje to problemy związane z podwójnym opodatkowaniem gospodarczym i prawnym oraz ze zwrotem podatku, zwłaszcza gdy opodatkowanie odbywa się na wielu szczeblach. Komisja przygotowuje obecnie ocenę skutków, na podstawie której przedstawi inicjatywę mającą na celu rozwiązanie transgranicznych problemów związanych z podwójnym opodatkowaniem, które pojawiają się, gdy dywidendy wypłacane są inwestorom portfelowym ponad granicami.

3.6 Potrzeba ujednoczenia podatków od rejestracji pojazdów i podatków drogowych w całej UE znalazła uznanie we wniosku dotyczącym dyrektywy⁽³⁾ przedstawionym przez Komisję w 2005 r., który ma na celu stopniowe zniesienie podatków rejestracyjnych od samochodów osobowych przy zastosowaniu systemu zwrotu podatku. Nadal jednak nie osiągnięto jednomyślności w tym względzie i kwestia ta podlega aktualnie ponownej analizie.

3.7 Z przeprowadzonych badań wynika, że około 60 % unijnych konsumentów napotyka trudności przy zakupie towarów i usług za granicą za pośrednictwem internetu⁽⁴⁾. Do przeszkód podatkowych zniechęcających przedsiębiorstwa do sprzedaży produktów w innych państwach członkowskich należą kwestie związane z podatkiem VAT. Sytuację w tym względzie poprawiło przyjęcie koncepcji punktu kompleksowej obsługi, a zachęcanie do jej szerszego stosowania uznawane jest za priorytet.⁽⁵⁾ Aktualnie trwają konsultacje w tej sprawie, prowadzone w ramach zielonej księgi⁽⁶⁾ poświęconej temu zagadnieniu.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Przeszkody podatkowe ograniczają możliwość korzystania z głównego dobrodziejstwa jednolitego rynku, tj. swobodnego przepływu osób, towarów, usług i kapitału.

4.2 Łatwiejszy dostęp i lepsze informacje mają zasadnicze znaczenie z punktu widzenia dobrych rządów w polityce podatkowej. W 2009 r. Komisja Europejska wydała komunikat „Wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania”⁽⁷⁾, w którym stwierdza się, że dobre rządy w dziedzinie polityki podatkowej doprowadziłyby do ściślejszej współpracy administracyjnej, a zatem do poprawy stosunków gospodarczych. Ułatwiłoby to także wymianę informacji między państwami członkowskimi, a ponadto promowałoby dwustronne umowy podatkowe.

4.3 W przypadkach, w których nadal występuje podwójne opodatkowanie, należy zachęcać właściwe kraje do zaradzenia tej sytuacji w sposób kompleksowy, uwzględniający wszystkie formy opodatkowania. W przypadkach, w których obowiązują już umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, należy wprowadzić szczegółowe rozwiązania (np. wiążący arbitraż) w celu zapewnienia należytego stosowania takich umów. Ponadto wszelkie wdrażane obecnie dodatkowe systemy

podatkowe powinny być przeanalizowane pod kątem ochrony obywateli UE przed nowymi przypadkami podwójnego opodatkowania.

4.4 W tym duchu EKES zaleca cztery działania na rzecz zaradzenia problemom podwójnego opodatkowania oraz uproszczenia procedur administracyjnych w przypadku sytuacji o charakterze transgranicznym. Wspomniane środki to: (i) utworzenie punktów kompleksowej obsługi; (ii) uproszczenie procedur administracyjnych; (iii) wydawanie interpretacji podatkowych oraz (iv) utworzenie Centrum Monitorowania Transakcji Transgranicznych.

4.5 Punkty kompleksowej obsługi w rozumieniu niniejszego dokumentu pełniłyby dwie podstawowe funkcje. Po pierwsze służyłyby za punkty informacyjne, w których obywatele będą mogli uzyskać wszelkie potrzebne informacje związane z opodatkowaniem w bezpośredniej, przystępnej i odpowiedniej formie. EKES proponuje również drugą funkcję dla takich punktów, mianowicie miałyby one służyć jako punkty usługowe obywatelom będącym płatnikami podatków, oferując szerokie usługi łącznie z wydawaniem zaświadczeń i dokumentów związanych z opodatkowaniem.

4.6 Aby pomóc obywatelom UE dostosować się do obecnych i ewentualnych przyszłych przepisów podatkowych należy uprościć istniejące procedury administracyjne. Dotyczy to zwłaszcza umów w sprawie podwójnego opodatkowania. Ponadto wdrożenie systemów podatkowych, które opierają się na wydawaniu indywidualnie dostosowanych interpretacji podatkowych, uwzględniających szczególne cechy i warunki poszczególnych sytuacji, stanowi skuteczny sposób zwiększenia przejrzystości procedur podatkowych dla obywateli UE i zmniejszenia niepewności, z jaką obywatele i firmy mają do czynienia w związku z sytuacjami o charakterze transgranicznym.

4.7 Ponadto EKES aktywnie propaguje w tej opinii utworzenie centrum monitorowania w kontekście przeszkód w sytuacjach o charakterze transgranicznym. Taka inicjatywa miałaby zasadnicze znaczenie dla regularnego badania istniejących i ewentualnych przyszłych przeszkód wynikających z polityki podatkowej oraz skuteczności tej polityki w usuwaniu przeszkód. Wyniki takich systematycznych badań i analiz powinny być publikowane w wydawanych regularnie sprawozdaniach wraz z propozycjami dotyczącymi eliminowania omawianych przeszkód. W celu identyfikacji przeszkód Centrum korzystałoby z różnych źródeł, w tym z dostępnych narzędzi opartych na informacjach od obywateli, jak również podejmowałoby szczegółowe badania. Ważną składową sprawozdawczej funkcji centrum byłaby ocena oddziaływania takich przeszkód ogólnie na poziom dobrobytu obywateli UE, sytuację przedsiębiorstw i ich poszczególnych kategorii.

4.8 Prowadzenie monitorowania zagwarantuje praktyczną skuteczność wdrażanej polityki, zwłaszcza jeśli chodzi o mobilność zatrudnienia. W szczególności centrum miałoby za zadanie zbadanie systemu, w którym pracownicy często zmieniający miejsce pracy między różnymi krajami płaciliby podatki w jednej i tej samej jurysdykcji podatkowej, potencjalnie tej, w której dany pracownik zarejestrowany jest na potrzeby ubezpieczenia społecznego. Ten tzw. system wyrównywania podatków mogłyby funkcjonować w oparciu o specjalnie powołane w tym celu izby rozliczeniowe, działające w ramach przedsiębiorstw prywatnych lub jako część instytucji publicznych. Centrum monitorowania powinno przeprowadzić analizę kosztów i korzyści w tym zakresie i przedstawić zalecenia dotyczące wdrożenia takiego systemu w różnych kontekstach.

⁽³⁾ COM(2005) 261 wersja ostateczna.

⁽⁴⁾ COM(2009) 557 wersja ostateczna oraz SEC(2009) 283 wersja ostateczna.

⁽⁵⁾ W 2004 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie systemu „punktu kompleksowej obsługi” (COM(2004) 728), który umożliwiłoby wypełnianie pewnych obowiązków sprawozdawczych w państwie członkowskim, w którym przedsiębiorstwo posiada siedzibę. Wniosek ten nie został jednak jeszcze przyjęty.

⁽⁶⁾ COM(2010) 695 wersja ostateczna.

⁽⁷⁾ COM(2009) 201 wersja ostateczna.

4.9 Ponadto centrum powinno prowadzić badania związane z optymalnym poziomem harmonizacji w kontekście określonych systemów podatkowych, takich jak VAT, co umożliwiłoby bardziej szczegółową analizę związaną z oddziaływaniem zakłóceń podatkowych na główne elementy jednolitego rynku. W ramach centrum monitorowania tworzone by grupy robocze *ad hoc* w celu analizowania poszczególnych zagadnień i kwestii, które mogą się od czasu do czasu pojawiać, a także w celu przedstawiania propozycji rozwiązań w ich zakresie.

4.10 Zdaniem EKES-u procedury uproszczone zwiększą skuteczność, ponieważ proces uzyskiwania informacji i poznawania zasad przez obywateli UE stałby się bardziej przejrzysty i zrozumiały. Odpowiednie informacje muszą być dostępne, aby lepiej pomóc obywatelom spełnić wynikający z prawa obowiązek rzetelnej zapłaty należnych podatków.

4.11 Jednocześnie Komitet jest przekonany, że należy wykorzystać wszelkie możliwości walki z unikaniem zobowiązań podatkowych, jakie mogłyby pojawić się dzięki owym środkom.

4.12 Należy niezwłocznie powołać Centrum Monitorowania Transakcji Transgranicznych, ponieważ istnieją niezbit dowody, że bez natychmiastowych działań problem nie tylko nie zmaleje, lecz będzie narastał i może mieć poważne skutki gospodarcze i społeczne. Dlatego EKES zaleca, by na pierwszym etapie centrum zostało utworzone i funkcjonowało pod

auspicjami Komisji. Dobrze byłoby, gdyby Komisja określiła pewien zakres uprawnień i zadań, co pozwoliłoby centrum skutecznie wypełniać jego funkcje wymienione w niniejszej opinii. Jednocześnie EKES gorąco zaleca, by Centrum Monitorowania Transakcji Transgranicznych jak najszybciej zaczęło funkcjonować jako agencja strategiczna z pełną osobowością prawną na mocy prawa publicznego. Ten status prawny zapewni centrum całkowitą niezależność i umożliwi bezstronne działanie. Ponadto Centrum Monitorowania Transakcji Transgranicznych jako agencji strategicznej przysługiwałyby określone zasoby niezbędne do wykonywania delegowanych zadań.

4.13 Niezależnie od decyzji w sprawie harmonizacji podatkowej należy skoncentrować się na usuwaniu barier podatkowych. Harmonizację można teoretycznie postrzegać jako jedno z wymaganych kryteriów jednolitego rynku, przynajmniej w zakresie podatku pośredniego, ale w praktyce stanowi ona niezmiernie trudny cel, który może ponadto stać w sprzeczności z innymi podstawowymi celami Unii Europejskiej. Z tego względu jeszcze ważniejsze jest skoncentrowanie się na usuwaniu przeszkód w sytuacjach o charakterze transgranicznym po to, by przyczynić się do realizacji celów jednolitego rynku. Uznaje się, że wysiłki mające na celu eliminację przeszkód podatkowych w transgranicznej działalności gospodarczej uzupełniają szereg istotnych bieżących inicjatyw, bynajmniej nie tylko odnoszących się do strategii „Europa 2020” czy programu Small Business Act, a ponadto wspomniane wysiłki same uzupełniane są przez tego rodzaju inicjatywy.

Bruksela, 14 lipca 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
