

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

483. SESJA PLENARNA W DNIACH 18 I 19 WRZEŚNIA 2012 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Zwalczanie przeszkód w odniesieniu do opodatkowania spadków transgranicznych w obrębie UE”

COM(2011) 864 final

(2012/C 351/09)

Sprawozdawca: **Vincent FARRUGIA**

Dnia 15 grudnia 2011 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Zwalczanie przeszkód w odniesieniu do opodatkowania spadków transgranicznych w obrębie UE”

COM(2011) 864 final

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 września 2012 r.

Na 483. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2012 r. (posiedzenie z 18 września 2012 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 135 do 1 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Obywatele UE, którzy odziedziczą majątek znajdujący się poza granicami państwa członkowskiego, często podlegają opodatkowaniu w dwóch lub kilku państwach członkowskich (tj. podwójnemu lub wielokrotnemu opodatkowaniu) oraz narażeni są na dyskryminację podatkową. Problemy te są niejednokrotnie źródłem nadmiernych obciążeń dla obywateli i przeszkadzają w realizacji celów strategii „Europa 2020”. Z zamiarem rozwiązania tych problemów Komisja w 2011 r. przedstawiła komunikat oraz towarzyszące mu zalecenie.

1.2 EKES popiera działania zmierzające do wyeliminowania podwójnego lub wielokrotnego opodatkowania i dyskryminacji podatkowej oraz z zadowoleniem odbiera podejście przyjęte przez Komisję, oparte na poszanowaniu suwerenności podatkowej poszczególnych państw członkowskich, a w którym jednocześnie wzywa się do lepszego skoordynowania krajowych systemów podatkowych.

1.3 EKES jest jednak zdania, że Komisja może skuteczniej osiągnąć założone cele poprzez:

- zaproponowanie i wdrożenie praktycznych mechanizmów, które zapewniłyby w rozsądnym terminie skuteczne połączenie krajowych systemów podatkowych w zakresie opodatkowania spadków, a jednocześnie zachęcałyby państwa członkowskie do stworzenia i stosowania skuteczniejszych i elastycznych mechanizmów ulg podatkowych w przypadkach podwójnego lub wielokrotnego opodatkowania;
- zastosowanie mechanizmów legislacyjnych zmierzających do skutecznego wyeliminowania podwójnego lub wielokrotnego opodatkowania obywateli UE;
- wykroczenie poza kwestie opodatkowania transgranicznego i zajęcie się potencjalnymi zakłóceniami, do których mogą doprowadzić różnice w obliczaniu podstawy opodatkowania spadku w różnych krajowych systemach podatkowych, poprzez ustalenie wspólnych zasad, które obowiązywałyby we wszystkich państwach członkowskich UE, opierałyby się na sprawiedliwych zasadach wyceny aktywów netto i które zabezpieczyłyby kontynuację działalności przedsiębiorstwa;

- aktywne promowanie skuteczniejszych i bardziej efektywnych systemów podatkowych, które byłyby przyjazne dla obywateli i stanowiłyby możliwe najmniejsze obciążenie dla podatników;
- przeanalizowanie problemów, z jakimi obywatele UE borykają się w globalnym kontekście transgranicznego opodatkowania spadków;
- zbadanie możliwości uproszczenia opodatkowania spadków w sytuacjach o charakterze transgranicznym poprzez wprowadzenie systemu, zgodnie z którym opodatkowanie następowaloby jednokrotnie, w jednym miejscu ustalonym na podstawie położenia aktywów.

1.4 Instrumentem umożliwiającym realizację przedstawionych wyżej zaleceń mogłoby stać się unijne centrum monitorowania opodatkowania, którego utworzenie pod auspicjami Komisji EKES postulował w swych opiniach ⁽¹⁾ w sprawie wielokrotnego opodatkowania i dyskryminacji podatkowej.

2. Treść i kontekst wniosku

2.1 Obywatele UE, którzy odziedziczą majątek zagraniczny, często podlegają obowiązkowi uiszczenia podatku w więcej niż jednym państwie członkowskim (*wielokrotne opodatkowanie*). Ponadto niektóre państwa członkowskie stosują wyższe stawki opodatkowania w przypadku spadków zagranicznych niż w przypadku spadków krajowych (*dyskryminacja podatkowa*). Może to prowadzić do nieuzasadnionych, nadmiernych obciążeń dla obywateli. W szczególności małe przedsiębiorstwa mogą napotkać trudności z przeniesieniem własności w razie śmierci właściciela.

2.2 Ochronę przed dyskryminacją podatkową zapewniają obywatelom odpowiednie środki prawne. Są one jednak często nieskuteczne z powodu zaporowych kosztów. Brak jest natomiast środków prawnych, które chroniłyby obywateli przed wielokrotnym opodatkowaniem, ze względu na prawo kilku państw członkowskich do nałożenia podatku ⁽²⁾.

2.3 Zjawisko to trzeba postrzegać w szerszym kontekście: liczba obywateli UE przemieszczających się z jednego państwa do innego wewnątrz Unii Europejskiej zwiększyła się w latach 2005–2010 o 3 mln (do 12,3 mln), a własność nieruchomości nabytych transgranicznie w obrębie UE wzrosła nawet o 50 % pomiędzy 2002 i 2010 r. ⁽³⁾ Występuje także wyraźnie rosnąca tendencja do transgranicznych inwestycji portfelowych. Wielokrotne lub dyskryminacyjne opodatkowanie może być poważnym obciążeniem dla obywateli. Natomiast udział dochodów z podatków spadkowych w całkowitych dochodach podatkowych państw członkowskich wynosi mniej niż 0,5 %, a dochodów związanych ze spadkami transgranicznymi – jeszcze mniej.

⁽¹⁾ M.in. opinia EKES-u w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych, Dz.U. C 24 z 28.1.2012 r., s. 63; opinia EKES-u w sprawie eliminowania transgranicznych przeszkód podatkowych dla obywateli Unii, Dz.U. C 318 z 29.10.2011 r., s. 95; opinia EKES-u w sprawie podwójnego opodatkowania w obrębie jednolitego rynku Dz.U. C 181 z 21.6.2012 r., s. 40 (ECO/304).

⁽²⁾ Sprawa Block (C-67/08).

⁽³⁾ Analizy Copenhagen Economics dotyczące podatków od spadków w państwach członkowskich UE i możliwych mechanizmów rozwiązania problemów związanych z podwójnym opodatkowaniem spadków w UE, sierpień 2010 r.

2.4 Sytuacja ta jest poważną przeszkodą dla swobody przemieszczania się osób i przepływu kapitału w obrębie rynku wewnętrznego, co jednocześnie utrudnia osiągnięcie celów strategii „Europa 2020”. Zachodzi tu także bezpośrednia sprzeczność z prawami wynikającymi z obywatelstwa UE.

2.5 Z zamiarem rozwiązania tych problemów Komisja wydała komunikat oraz towarzyszące mu zalecenie będące przedmiotem niniejszej opinii, z których wynika, że:

- problemy związane z opodatkowaniem spadków transgranicznych mogą zostać rozwiązane bez potrzeby harmonizacji przepisów poszczególnych państw członkowskich dotyczących podatku od spadków;
- problemy związane z wielokrotnym opodatkowaniem można rozwiązać poprzez skuteczniejszą koordynację krajowych przepisów podatkowych za pomocą systemu ulg z tytułu podatku uiszczanego w innych państwach, które miałyby zastosowanie w różnych państwach członkowskich dysponujących prawem do nałożenia podatku;
- w przypadku mienia nieruchomości podatek byłby nakładany w pierwszym rządzie w państwie członkowskim, w którym mienie to się znajduje, a w pozostałych zainteresowanych państwach członkowskich zastosowanie powinna mieć ulga podatkowa;
- w przypadku mienia ruchomego powiązanego ze stałą siedzibą w danym państwie członkowskim pierwszeństwo nałożenia podatku przysługiwałoby temu właśnie państwu członkowskiemu, natomiast w innych państwach członkowskich zastosowanie miałaby ulga podatkowa w odniesieniu do obciążeń podatkowych nałożonych w pierwszym państwie członkowskim;
- państwu osoby zmarłej przysługiwałoby pierwszeństwo opodatkowania przed państwem spadkobiercy, które powinno uwzględniać podatek zapłacony w kraju zmarłego;
- w przypadku występowania powiązań osoby zmarłej lub spadkobiercy z wieloma krajami zastosowanie miałyby kryteria mające na celu ustalenie najściślejszego powiązania osobistego na podstawie miejsca pobytu stałego, miejsca zwykłego pobytu i narodowości;
- problemy związane z dyskryminacją podatkową poruszono w dokumencie roboczym służb Komisji ⁽⁴⁾, który ma na celu poinformowanie obywateli i państw członkowskich o cechach, jakimi powinno charakteryzować się niedyskryminacyjne opodatkowanie spadków, na podstawie przykładów orzecznictwa, dzięki czemu będą oni mogli łatwiej skorzystać z dostępnych środków prawnych.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES popiera zajęcie się problemami wielokrotnego opodatkowania i dyskryminacji podatkowej, co będzie sprzyjało poszanowaniu praw obywateli i wspieraniu jednolitego rynku. EKES podkreślał to w szeregu swych opinii, a zwłaszcza zalecał eliminację wielokrotnego opodatkowania i dyskryminacji podatkowej w odniesieniu do obywateli oraz uproszczenie procedur administracyjnych obowiązujących w sytuacjach o charakterze transgranicznym ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ SEK(2011) 1488.

⁽⁵⁾ Zob. przypis 1.

3.2 W związku z tym EKES przyjmuje z zadowoleniem komunikat Komisji w sprawie przeszkód w odniesieniu do opodatkowania spadków transgranicznych w obrębie UE, ponieważ w komunikacie tym:

- rozpoznano problemy, które dotyczą zwłaszcza obywateli i małe przedsiębiorstwa, mają natomiast bardzo ograniczony wpływ na krajowe dochody z podatków;
- zasugerowano, w jaki sposób państwa członkowskie mogłyby przyznawać ulgi podatkowe w przypadku wystąpienia wielokrotnego opodatkowania;
- zawarto informacje, które mogą pomóc w wyeliminowaniu dyskryminacji podatkowej.

3.3 Ponadto EKES odbiera z zadowoleniem podejście przyjęte przez Komisję w komunikacie, które świadczy o poszanowaniu suwerenności podatkowej poszczególnych państw członkowskich, oraz zaleca, by dążyły one do lepszego skoordynowania krajowych systemów podatkowych, a jednocześnie wyeliminowały dyskryminację podatkową z krajowego prawodawstwa.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES jest jednak zdania, że Komisja może skuteczniej osiągnąć założone cele poprzez:

- utworzenie i egzekwowanie mechanizmów legislacyjnych z myślą o skutecznym wyeliminowaniu dyskryminacji podatkowej obywateli UE; nie powinny one być postrzegane jako naruszenie suwerenności państwa w kwestiach podatkowych, ale jako podstawowa zasada umożliwiająca korzystanie z praw wynikających z obywatelstwa UE, takich jak prawo do posiadania majątku w innych krajach;
- zaproponowanie i wdrożenie praktycznych mechanizmów, które zapewniłyby w rozsądnym terminie skuteczną interakcję między krajowymi systemami podatkowymi; samo tylko wydanie zaleceń, które wdrażałyby poszczególne państwa członkowskie, w praktyce może nie wystarczyć; uznaje się przy tym, iż należałoby – jak proponuje Komisja – zachęcać poszczególne państwa członkowskie do niezwłocznego skuteczniejszego i elastycznego zastosowania mechanizmów ulg podatkowych w przypadkach wielokrotnego opodatkowania, Komisja zaś w okresie najbliższych trzech lat monitorowałaby rozwój wypadków w tej dziedzinie, by mogła ewentualnie przyjąć w tej kwestii bardziej zdecydowaną postawę i gdyby zachodziła taka konieczność, wydać odpowiednią dyrektywę;

— w dłuższym okresie oraz w szerszej perspektywie wykraczającej poza kwestie opodatkowania transgranicznego, rozszerzenie zakresu interwencji Komisji w dziedzinie podatku od spadków, tak by zareagować na potencjalne zakłócenia, do których mogą doprowadzić różnice w obliczaniu podstawy opodatkowania spadku w różnych krajowych systemach podatkowych, w sposób gwarantujący poszanowanie suwerenności podatkowej państw członkowskich, zwłaszcza w odniesieniu do ustalania stawek podatkowych, przy tym jednak uwzględniający wspólne zasady dotyczące metod ustalania podstawy opodatkowania spadku we wszystkich państwach członkowskich UE, które najlepiej byłoby oprzeć na sprawiedliwych zasadach wyceny aktywów netto i które zabezpieczyłyby kontynuację działalności przedsiębiorstwa;

— przeanalizowanie zakresu występowania i skutków zjawiska wielokrotnego nieopodatkowania dzięki wykorzystaniu skomplikowanych instrumentów finansowych, w której to kwestii EKES spodziewa się dalszych konsultacji i inicjatywy ze strony Komisji;

— aktywne promowanie skuteczniejszych, bardziej efektywnych i przyjaznych dla obywateli systemów podatkowych, zapewniających szybkość i adekwatną reakcję – zwłaszcza w przebiegu procedur związanych z podatkiem od spadku, które często są długotrwałe i skomplikowane – oraz stanowiących możliwie najmniejsze obciążenie dla podatników;

— przeanalizowanie zakresu negatywnego oddziaływania na obywateli UE transgranicznego opodatkowania spadków w skali ogólnościowej, skutków istniejącej sytuacji oraz możliwych rozwiązań;

— zbadanie możliwości wprowadzenia prostszej metody opodatkowania spadków, zgodnie z którą opodatkowanie następowaloby jednokrotnie, w jednym miejscu ustalonym na podstawie położenia aktywów.

4.2 Komisja mogłaby ponadto rozważyć włączenie tych zadań do zakresu działań unijnego centrum monitorowania opodatkowania – gremium, którego utworzenie pod auspicjami Komisji EKES postulował w swych opiniach w sprawie wielokrotnego opodatkowania i dyskryminacji podatkowej⁽⁶⁾. Centrum takie przyczyniałoby się do skuteczniejszego eliminowania przeszkód w zakresie podatku od spadków poprzez regularnie prowadzone badania i analizy oraz tworzyłoby fora służące konsultacji, współpracy i uzgadnianiu różniących się krajowych systemów prawa podatkowego.

Bruksela, 18 września 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ Zob. przypis 1.