

Opinia Komitetu Regionów „Wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania osób prawnych (CCCTB)”

(2012/C 54/10)

KOMITET REGIONÓW

- Z zadowoleniem stwierdza, że od chwili utworzenia Unii Europejskiej zagadnieniu opodatkowania przedsiębiorstw poświęca się szczególną uwagę jako istotnemu elementowi tworzenia rynku wewnętrznego.
- Uważa, że prowadzenie rozmów przy obliczaniu podstawy opodatkowania tylko z jedną administracją podatkową – na dodatek kompetentną w sprawach wszelkich kwestii czy sporów związanych z tą podstawą – byłoby uproszczeniem i źródłem oszczędności, jeśli chodzi o koszty administracyjne dla osób prawnych, które w sprawie podstawy opodatkowania miałyby tylko jednego partnera do rozmów, a nie 27.
- Postuluje, aby Komisja zbadała, jakie skutki mogą wynikać z możliwości przenoszenia strat podatkowych na kolejne okresy bez ograniczeń czasowych oraz jakie ewentualne środki można podjąć, by zapobiec nadużyciom.
- Nie kwestionując bezpośrednio naczelnej zasady dyrektywy, uważa, że wniosek należy poddać przeglądowi, uwzględniając potrzebę: (a) wystarczających wskaźników ilościowych i jakościowych pozwalających w pełni ocenić skutki tego rodzaju propozycji o zasięgu transgranicznym z punktu widzenia zasady pomocniczości; (b) szerszych danych dotyczących pełnych skutków wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych; (c) analizy wpływu wniosku na władze lokalne i regionalne.

Sprawozdawca	Gusty GRAAS (LU/ALDE), członek rady gminy Bettembourg
Dokument źródłowy	Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych COM(2011) 121 wersja ostateczna

I. WSTĘP

KOMITET REGIONÓW

1. Z zadowoleniem stwierdza, że od chwili utworzenia Unii Europejskiej zagadnieniu opodatkowania przedsiębiorstw poświęca się szczególną uwagę jako istotnemu elementowi tworzenia rynku wewnętrznego.

2. Sądzi, iż barierą dla rozwoju działalności transgranicznej jest często znaczna liczba różniących się między sobą przepisów, zwłaszcza podatkowych, co stanowi poważne utrudnienie przede wszystkim dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz przeszkodę dla rozwoju rynku wewnętrznego.

3. Odnosi się również do komunikatu Komisji dotyczącego opodatkowania przedsiębiorstw z 1990 r. (SEC(90) 601), który stał się podstawą do podjęcia wielu istotnych inicjatyw w dziedzinie opodatkowania bezpośredniego, takich jak dyrektywa dotycząca łączenia spółek 90/434/EWG, dyrektywa dotycząca systemu opodatkowania spółek dominujących i spółek zależnych 90/435/EWG i konwencja arbitrażowa 90/436/EWG. W następnym dziesięcioleciu listę europejskich środków podatkowych uzupełniła dyrektywa 2003/49/CE dotycząca odsetek oraz należności licencyjnych.

4. Z zadowoleniem stwierdza, że po 2000 r. Komisja wróciła do ambitniejszej polityki w dziedzinie podatkowej, dążąc do objęcia wszystkich form działalności przedsiębiorstw na poziomie UE jednolitą i skonsolidowaną podstawą opodatkowania osób prawnych. Te „nowe” ambitne plany Komisji zostały potwierdzone w komunikatach opublikowanych w 2003 r. (COM(2003) 726) i w 2005 r. (COM(2005) 702).

5. Zauważa, że deklaracje Komisji przybrały konkretny kształt w listopadzie 2004 r., kiedy utworzona została grupa robocza z zadaniem przeanalizowania kwestii ustanowienia wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych.

6. Zapoznał się z pracami tej grupy roboczej, a zwłaszcza z dokumentem roboczym dotyczącym zarysu ram technicznych (CCCTB/WP/57), który w znacznej mierze określa podstawy techniczne wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB) z 16 marca 2011 r. (COM(2011) 121 wersja ostateczna) będącego przedmiotem niniejszej opinii.

II. OCENA WNIOSKU

7. Uważa, że prowadzenie rozmów przy obliczaniu podstawy opodatkowania tylko z jedną administracją podatkową – na dodatek kompetentną w sprawach wszelkich kwestii

czy sporów związanych z tą podstawą – byłoby uproszczeniem i źródłem oszczędności, jeśli chodzi o koszty administracyjne dla osób prawnych, które w sprawie podstawy opodatkowania miałyby tylko jednego partnera do rozmów, a nie 27.

8. Zauważa, że koncepcja punktu kompleksowej obsługi (głównego organu podatkowego) nie może prowadzić do swobodnego wyboru rezydencji podatkowej przez grupę przedsiębiorstw, tak jak ma to w rzeczywistości miejsce przynajmniej w przypadku grup przedsiębiorstw, których przedsiębiorstwa dominujące znajdują się w krajach trzecich.

9. Przyjmuje do wiadomości, że według Komisji konsolidacja wyników podlegających opodatkowaniu rozwiązałaby problem cen transferowych i oznaczałaby także znaczne oszczędności, jeśli chodzi o koszty administracyjne dla przedsiębiorstw, ponieważ transakcje w skali europejskiej nie byłyby już przedmiotem dokumentacji dotyczącej cen transferowych. Konsolidacja byłaby też odpowiedzią na problem transgranicznej kompensacji strat.

10. Zauważa, że zgodnie z treścią wniosku, jego celem „nie jest oddziaływanie na dochody podatkowe, przy czym przeanalizowano również jego wpływ na podział podstaw opodatkowania między państwa członkowskie UE”, niemniej naturalną i logiczną konsekwencją CCCTB jest wyrównanie stawek podatku od osób prawnych.

11. Przypomina, że celem wniosku jest wprowadzenie wspólnych zasad określania podstawy opodatkowania osób prawnych działających w ramach tego systemu. Jeśli te osoby prawne wchodziły w skład grupy, wspólna podstawa opodatkowania byłaby także określana według podstawy skonsolidowanej.

12. Podkreśla, że aktualny wniosek nie dotyczy harmonizacji stawek podatkowych i że państwa członkowskie będą stosowały własne stawki podatkowe w odniesieniu do przypadającej im części podstawy opodatkowania podatników. Należałoby się zastanowić nad wprowadzeniem minimalnej stawki podatkowej, która byłaby wszakże na tyle umiarkowana, że pozostawiałaby dostatecznie wiele miejsca na zdrową konkurencję podatkową pomiędzy państwami członkowskimi.

13. Zauważa, że dyrektywa ma dotyczyć przedsiębiorstw utworzonych na podstawie prawa państwa członkowskiego, które przyjmują jedną z form prawnych wyszczególnionych w załączniku I i podlegają opodatkowaniu jednym z podatków od osób prawnych wyszczególnionych w załączniku II lub podobnym podatkiem wprowadzonym w późniejszym czasie (osoby prawne będące rezydentami). Dyrektywa ma ponadto dotyczyć przedsiębiorstw utworzonych na podstawie prawa państwa trzeciego, które posiadają formę prawną podobną do jednej z form wyszczególnionych

w załączniku I⁽¹⁾ i podlegają opodatkowaniu jednym z podatków od osób prawnych wyszczególnionych w załączniku II (osoby prawne niebędące rezydentami).

14. Zastanawia się, czy spółki osobowe nie powinny również podlegać systemowi wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania.

15. Stwierdza, że osoby prawne będące rezydentami i niebędące rezydentami podlegać będą zasadom przewidzianym we wniosku tylko, jeżeli zdecydują się na ich zastosowanie.

16. Podkreśla fakt, iż jeżeli przedsiębiorstwo działa w ramach systemu przewidzianego w niniejszej dyrektywie, to, o ile nie wskazano inaczej, przestaje ono podlegać pod krajowy system podatku od osób prawnych w zakresie wszystkich spraw uregulowanych omawianą dyrektywą.

17. Stwierdza z zadowoleniem, że możliwością odliczenia objęto koszty działalności badawczo-rozwojowej oraz koszty poniesione w celu pozyskania kapitału własnego lub obcego na potrzeby prowadzonej działalności gospodarczej; sprzeciwia się natychmiastowemu odliczeniu kosztów związanych z dobrami ekonomicznymi trwałego użytku.

18. Proponuje, by ponoszone regularnie koszty związane z ochroną środowiska i ograniczeniem emisji gazów cieplarnianych również objąć możliwością odliczenia.

19. Postuluje, aby Komisja zbadała, jakie skutki mogą wyniknąć z możliwości przenoszenia strat podatkowych na kolejne okresy bez ograniczeń czasowych oraz jakie ewentualne środki można podjąć, by zapobiec nadużyciom.

20. Podkreśla fakt, iż system wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania wprowadza wyłącznie odrębne zasady obliczania podstawy opodatkowania osób prawnych, a nie zasady rachunkowości. Wniosek nie ma wpływu na krajowe zasady rachunkowości finansowej.

21. Uważa, że aby w pełni osiągnąć cel uproszczenia administracyjnego, stworzeniu wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania powinno towarzyszyć wdrożenie wspólnych zasad rachunkowości.

22. Stwierdza, że obecny klucz podziału może doprowadzić do obniżenia wpływów z podatków w 11 państwach członkowskich, jeśli za podstawę przyjąć dobrowolne stosowanie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania. Ponadto dobrowolne stosowanie CCCTB może oznaczać spadek produktu krajowego brutto i zatrudnienia w 21 państwach członkowskich.

III. ROZBIEŻNOŚĆ STANOWISK

23. Przypomina, że prawodawstwo dotyczące podatków bezpośrednich ma za podstawę art. 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), według którego Rada stanowi jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

24. Zauważa, że niektóre izby parlamentów narodowych skierowały do przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnione opinie wyrażające zastrzeżenia co do zgodności z zasadą pomocniczości.

IV. SKUTKI DLA SAMORZĄDÓW LOKALNYCH I REGIONALNYCH

25. Stwierdza, że omawiany wniosek nie dotyczy podatków lokalnych i regionalnych, gdyż mówi on tylko o podatkach „od osób prawnych wyszczególnionych w załączniku II”; w załączniku tym ujęto główne krajowe podatki bezpośrednie państw członkowskich.

26. Uważa jednak, że wniosek ten ma bardzo istotne znaczenie dla władz lokalnych i regionalnych, których dochody w znacznej mierze pochodzą albo z podatków lokalnych lub regionalnych pobieranych według krajowej podstawy opodatkowania albo, jeszcze częściej, z części krajowego podatku od osób prawnych⁽²⁾.

27. Sądzi, że nawet jeśli podatki lokalne i regionalne nie są bezpośrednio przedmiotem wniosku, to w większości państw członkowskich bezpośrednio odbijają się na nich skutki wprowadzenia systemu wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania. W istocie, nawet jeśli wniosek tego nie narzuca, wydaje się oczywiste, że państwa członkowskie, które stworzą swym podatnikom możliwość korzystania ze wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania, zastosują ją także do określenia podatków lokalnych i regionalnych. Inna decyzja oznaczałaby dalsze określanie podstawy opodatkowania na poziomie lokalnym i regionalnym według dawnych reguł krajowych, co rzecz jasna znacznie ograniczyłoby zalety systemu wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania.

28. Uważa, że należy przeanalizować przede wszystkim ten właśnie aspekt wniosku dotyczącego dyrektywy, tym bardziej, że załączniki II i III mogą prowadzić do różnych interpretacji. Załącznik III zawiera wszak wykaz podatków niepodlegających odliczeniu, które mają czasem charakter czysto lokalny lub regionalny. Jeśli podstawa opodatkowania jest ustalana na poziomie krajowym, sensowne byłoby włączenie podatków lokalnych lub regionalnych w zakres stosowania dyrektywy, aby podstawa ich naliczania pozostawała podobna do podstawy ustalonej na szczeblu europejskim, która będzie miała zastosowanie na szczeblu krajowym. Z drugiej strony, jeśli dane przedsiębiorstwo zdecyduje się na składanie jednolitej deklaracji podatkowej na poziomie europejskim, a przychody z podatków podlegają następnie redystrybucji, władze lokalne lub regionalne powinny mieć możliwość odzyskania tego, co należne.

29. Uważa zatem, że trzeba jasno zdefiniować te sytuacje, w których CCCTB wpływa na opodatkowanie osób prawnych przez władze lokalne lub regionalne.

30. Ze względu na to, że wszelkie zmiany w podatku od osób prawnych mogą mieć wpływ na regiony i inne jednostki samorządu, wyraża ubolewanie, że brakuje dokładnych informacji dotyczących skutków omawianej dyrektywy dla władz lokalnych i regionalnych.

⁽¹⁾ Komisja przyjmuje rocznie wykaz form przedsiębiorstw z państw trzecich, które uznaje się za formy podobne (art. 3 wniosku).

⁽²⁾ Zob. opracowanie Center for Strategy & Evaluation Services, „Local and Regional Corporate Taxes across the EU”, Briefing Paper, lipiec 2011 r.

V. WNIOSKI

31. W trosce o interesy samorządów lokalnych i regionalnych uważa, że przed wdrożeniem dyrektywy w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania niezbędna jest pogłębiona ocena jej skutków dla budżetu gmin i regionów.

32. W związku z tym opowiada się za utworzeniem – w celu przeprowadzenia takiej analizy – grupy roboczej *ad hoc* złożonej z członków KR-u i Komisji oraz przedstawicieli lokalnych i regionalnych organów podatkowych.

33. Uważa, że wszystkie państwa członkowskie powinny lepiej przeanalizować skutki wniosku dotyczącego dyrektywy i jak najszybciej przekazać Komisji swe spostrzeżenia i uwagi sformułowane w oparciu o profesjonalne, niezależne opracowania.

34. Sądzi, że większa harmonizacja podatkowa będzie skuteczna wyłącznie, jeżeli system wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania wejdzie w życie we wszystkich państwach członkowskich.

35. Zastanawia się, czy przewidziana w dyrektywie opcjonalność nie doprowadzi do dodatkowej pracy administracyjnej zarówno w wypadku przedsiębiorstw, jak i administracji podatkowej i czy w związku z tym nie należy przewidzieć okresu przejściowego dla tej opcjonalności. Ponadto zastanawia się, czy po przeglądzie dokumentu i po upływie okresu przejściowego CCCTB nie powinna stać się obowiązkowa, przynajmniej dla przedsiębiorstw pewnej wielkości.

36. Proponuje, by wprowadzenie systemu CCCTB odbyło się w jednym etapie, gdyż jedynie wówczas można uzyskać pełne korzyści z efektów uproszczenia związanych z harmonizacją.

37. Opowiada się za tym, by ponownie przeanalizować klucz podziału, tak by lepiej uwzględnić sytuację gospodarczą poszczególnych państw członkowskich.

38. Zastanawia się, czy jest to odpowiedni moment, by inicjować tak istotny etap harmonizacji podatkowej, biorąc pod uwagę problemy finansowe wstrząsające obecnie Europą oraz niekorzystny wpływ na dochody z podatków i na zatrudnienie (co podkreślono w przeprowadzonej przez Komisję ocenie skutków i innych opracowaniach).

39. Uważa, że wniosek dotyczący dyrektywy powinien jeszcze bardziej zdecydowanie odsyłać do jurysdykcji krajowych w dziedzinie procedur prawnych.

40. Odnotowuje dążenie przedsiębiorstw europejskich do uproszczenia procedur podatkowych, wyrównania strat wewnątrz grupy, wyeliminowania podwójnego lub nadmiernego opodatkowania, z którymi mają do czynienia w obecnym systemie.

41. Jest natomiast zaniepokojony bardzo zróżnicowanymi skutkami w państwach członkowskich, w większości negatywnymi z punktu widzenia zarówno przychodów z podatków, jak i wzrostu i zatrudnienia.

42. Zastanawia się, czy system wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania jako całość będzie uproszczeniem dla przedsiębiorstw, czy też – odwrotnie – będzie wymagał planowania podatkowego, a zatem powodował dodatkowe komplikacje. Ze względu na opcjonalny charakter systemu, przedsiębiorstwa będą bowiem zmuszone do jego szczegółowego przeanalizowania, a także 27 istniejących systemów, i do regularnej oceny, czy stosować go czy nie⁽³⁾.

43. Zastanawia się, czy nie ma mniej skomplikowanych rozwiązań alternatywnych dla systemu wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania, zwłaszcza dla MŚP, jeśli chodzi o transgraniczną kompensację strat. Odsyła w tej sprawie do komunikatu Komisji COM(2006) 824.

44. Zastanawia się także nad aspektem proporcjonalności tego środka wobec liczby grup europejskich, które skorzystałyby z niego.

45. Uważa w każdym razie, że wniosek dotyczący dyrektywy jest niepełny, gdyż nie obejmuje podatków lokalnych i regionalnych. Oznacza to, że istnieje ryzyko przesunięcia problemów ze szczebla krajowego na szczebel lokalny lub regionalny, gdyż – jeśli wziąć pod uwagę obecną treść wniosku – nadal istniałyby rozbieżności między systemami oraz konieczność osobnego określenia podstawy opodatkowania w wypadku podatków lokalnych i regionalnych. Opowiada się w związku z tym za dodaniem klauzuli otwartej na korzyść podatków lokalnych i regionalnych, by umożliwić państwom członkowskim podjęcie odpowiednich działań.

46. Nie kwestionując bezpośrednio naczelnej zasady dyrektywy, uważa, że wniosek należy poddać przeglądowi, uwzględniając potrzebę: (a) wystarczających wskaźników ilościowych i jakościowych pozwalających w pełni ocenić skutki tego rodzaju propozycji o zasięgu transgranicznym z punktu widzenia zasady pomocniczości; (b) szerszych danych dotyczących pełnych skutków wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych; (c) analizy wpływu wniosku na władze lokalne i regionalne.

⁽³⁾ Zob. Leon Bettendorf Michael, P. Devereux, S. Loretz, Albert van der Horst, Corporate tax reform in the EU: Weighing the pros and cons, Vox, 20 marca 2011 r.

VI. ZALECANE POPRAWKI

Poprawka 1

COM(2011) 121 wersja ostateczna

Artykuł 12

Koszty podlegające odliczeniu

Dodać

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
Koszty podlegające odliczeniu obejmują wszystkie koszty własne sprzedaży oraz wydatki, pomniejszone o podlegający odliczeniu podatek od wartości dodanej, poniesione przez podatnika w celu osiągnięcia lub zabezpieczenia dochodu, w tym koszty badań i rozwoju oraz koszty poniesione przy pozyskiwaniu kapitału własnego lub obcego na potrzeby prowadzonej działalności.	Koszty podlegające odliczeniu obejmują wszystkie koszty własne sprzedaży oraz wydatki, pomniejszone o podlegający odliczeniu podatek od wartości dodanej, poniesione przez podatnika w celu osiągnięcia lub zabezpieczenia dochodu, w tym koszty badań i rozwoju oraz koszty poniesione przy pozyskiwaniu kapitału własnego lub obcego na potrzeby prowadzonej działalności. <u>Za koszty podlegające odliczeniu uznaje się również regularnie ponoszone koszty związane z ochroną środowiska i ograniczaniem emisji gazów cieplarnianych.</u>

Uzasadnienie

Aby skutecznie przeciwdziałać niszczeniu środowiska naturalnego i zmianie klimatu, zaleca się przy opodatkowaniu przedsiębiorstw uwzględnienie elementów zachęcających podatników do większych inwestycji w ochronę środowiska.

Poprawka 2

COM(2011) 121 wersja ostateczna

Artykuł 133

Przegląd

Dodać

Tekst zaproponowany przez Komisję	Poprawka KR-u
Komisja dokonuje, po upływie pięciu lat od daty wejścia niniejszej dyrektywy w życie, przeglądu jej stosowania i składa Radzie sprawozdanie w sprawie funkcjonowania niniejszej dyrektywy. Sprawozdanie to obejmuje w szczególności analizę wpływu mechanizmu ustanowionego na podstawie przepisów rozdziału XVI niniejszej dyrektywy na podział podstaw opodatkowania między państwa członkowskie.	Komisja dokonuje, po upływie pięciu lat od daty wejścia niniejszej dyrektywy w życie, przeglądu jej stosowania i składa Radzie sprawozdanie w sprawie funkcjonowania niniejszej dyrektywy. Sprawozdanie to obejmuje w szczególności analizę wpływu mechanizmu ustanowionego na podstawie przepisów rozdziału XVI niniejszej dyrektywy na podział podstaw opodatkowania między państwa członkowskie. <u>Ponadto sprawozdanie to musi zawierać analizę skutków dyrektywy dla samorządów lokalnych i regionalnych.</u>

Uzasadnienie

Ponieważ nie można wykluczyć, że dyrektywa będzie miała istotne skutki dla regionów i samorządów lokalnych, niezbędne jest, by po upływie pięciu lat od jej wejścia w życie Komisja dokonała również oceny wpływu dyrektywy na budżety regionalne i lokalne.

Bruksela, 14 grudnia 2011 r.

Przewodnicząca
Komitetu Regionów
Mercedes BRESSO