

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do opodatkowania usług ubezpieczeniowych i finansowych

COM(2007) 747 wersja ostateczna — 2007/0267 CNS

(2008/C 224/28)

Dnia 18 grudnia 2007 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do opodatkowania usług ubezpieczeniowych i finansowych

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 kwietnia 2008 r. Sprawozdawcą był Wautier ROBYNS DE SCHNEIDAUER.

Na 445. sesji plenarnej w dniach 28 i 29 maja (posiedzenie z dnia 29 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 98 głosami — nikt nie był przeciw, 3 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię.

Wnioski i zalecenia

1. EKES z zadowoleniem przyjmuje działania Komisji Europejskiej mające na celu dostosowanie zasad VAT-u w usługach finansowych i ubezpieczeniowych do wymogów jednolitego rynku. EKES wyraża szczególne uznanie dla współpracy w tym zakresie z bezpośrednio zaangażowanymi zainteresowanymi stronami⁽¹⁾ oraz dla wyników konsultacji publicznych prowadzonych za pośrednictwem internetu. Do celów przyszłych przeglądów przepisów dotyczących VAT-u EKES zaleca jednak bezpośrednio zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron w proces prawodawczy.

2. EKES podziela opinię, że wnioski te stanowią zdecydowany krok w kierunku nowoczesnych i bardziej konkurencyjnych ram prawnych VAT-u w odniesieniu do usług finansowych i ubezpieczeniowych. EKES opowiada się jednak za bardziej szczegółowym rozwiązaniem prawodawczym umożliwiającym wyeliminowanie pozostałych trudności interpretacyjnych i nierozwiązanych problemów. Należy jeszcze raz podkreślić, że przy opracowywaniu przepisów dotyczących VAT-u w odniesieniu do usług ubezpieczeniowych i finansowych Komisja Europejska musi działać bardzo ostrożnie. Nie można przy tym narażać interesów obydwu sektorów ani interesów ich klientów, w szczególności konsumentów indywidualnych. Nie dość, że przepisy te obejmują dwa sektory, które są kluczowe dla sprawnego działania gospodarki i które tworzą miejsca pracy dla wielu obywateli europejskich, to jeszcze są one bardzo złożone, a ich interpretacja nie może budzić wątpliwości. W związku z tym, że wśród głównych celów prawodawcy są osiągnięcie większej pewności prawnej i zmniejszenie obciążenia administracyjnego dla podmiotów gospodarczych i krajowych organów podatkowych, brzmienie tych przepisów powinno być jednoznaczne.

3. W odniesieniu do kwestii neutralności VAT-u EKES wyraża zadowolenie z powodu wprowadzenia porozumień dotyczących podziału kosztów oraz rozszerzenia prawa wyboru opodatkowania. EKES jest przekonany, że — przy zapewnieniu odpo-

wiedniego brzmienia i prawidłowego wdrożenia — instrumenty te zmniejszą wpływ ukrytego VAT-u na koszty podmiotów świadczących usługi ubezpieczeniowe i finansowe. Nie tylko umożliwi to zwiększenie wydajności i konkurencyjności sektora, lecz także będzie miało korzystny wpływ na dostępność usług dzięki wyspecjalizowanym usługodawcom i na utrzymanie miejsc pracy w UE. Niemniej jednak, jako że celem wniosku jest osiągnięcie większej neutralności VAT-u oraz utworzenie równych szans dla sektora ubezpieczeniowego i finansowego, trzeba jeszcze stawić czoła szeregowi wyzwań. Niezbędne jest zatem dalsze doprecyzowanie i udoskonalenie definicji pewnych zwolnień i pojęć, takich jak „specyficzne i istotne cechy” usług zwolnionych z opodatkowania oraz zakres pośrednictwa zwolnionego z opodatkowania. Należy znaleźć odpowiednie rozwiązanie służące rozszerzeniu zakresu przepisów dotyczących podziału kosztów na jak największą liczbę podmiotów oraz unikaniu nieuzasadnionych różnic w stosowaniu przez poszczególne państwa członkowskie prawa wyboru opodatkowania. Ponadto należy zbadać możliwości unikania naliczania VAT-u od innych podobnych podatków w odniesieniu do usług podlegających szczególnym podatkom krajowym, zwłaszcza takim jak podatki od składek ubezpieczeniowych, które to usługi podlegałyby VAT-owi w przypadku skorzystania przez usługodawcę z prawa do wyboru opodatkowania. W przeciwnym wypadku narażone będą interesy konsumentów.

Uzasadnienie

1. W kierunku bardziej konkurencyjnego jednolitego rynku usług ubezpieczeniowych i finansowych⁽²⁾

1.1 Zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi VAT-u odbiorcy większości usług finansowych i ubezpieczeniowych nie są nim obciążani. Powoduje to jednak niepotrzebne utrudnienia na drodze do osiągnięcia zintegrowanego, otwartego, efektywnego i konkurencyjnego jednolitego rynku dla świadczenia usług ubezpieczeniowych i finansowych. Występują tu dwa główne problemy⁽³⁾.

⁽¹⁾ Zainteresowane strony to: podmioty finansowe, ubezpieczyciele i krajowe organy podatkowe.

⁽²⁾ MEMO/07/519 „Unowocześnianie zasad podatku od wartości dodanej mających zastosowanie do usług finansowych i ubezpieczeniowych — często zadawane pytania”, Bruksela, 28 listopada 2007 r., s. 1–4

⁽³⁾ COM (2007) 747 wersja ostateczna, Wniosek dotyczący dyrektywy Rady — uzasadnienie, Bruksela, 28 listopada 2007 r., s. 2–4

1.2 Pierwszy problem to fakt, że ustanowione do celów VAT-u definicje zwolnionych usług ubezpieczeniowych i finansowych są przestarzałe. Ponadto nie ma wyraźnego rozgraniczenia pomiędzy dostawami zwolnionymi a dostawami podlegającymi opodatkowaniu i nie istnieje jedna stosowana w całej Wspólnocie metoda określania naliczonego VAT-u podlegającego zwrotowi. Oznacza to, że państwa członkowskie stosują to zwolnienie w sposób niejednolity. W związku z tym w ostatnich latach znacznie wzrosła liczba spraw wnoszonych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). Należy zatem wypełnić lukę prawną i doprecyzować zasady stosowania zwolnienia usług ubezpieczeniowych i finansowych z VAT-u. Warto byłoby też — zgodnie z zamiarem Komisji — uwzględnić przyszłe zmiany w sektorze usług finansowych.

1.3 Kolejnym problemem jest brak neutralności VAT-u. Podmioty świadczące usługi finansowe i ubezpieczeniowe zwykle nie mogą odliczyć VAT-u zapłaconego od towarów i usług nabywanych do celów prowadzenia działalności („VAT-u naliczonego”). Sytuacja wygląda inaczej w przypadku podmiotów spoza sektora finansowego, dla których VAT naliczony nie stanowi kosztu: jest traktowany jako podatek, który podmioty te pobierają od konsumentów (stąd nazwa „podatek konsumpcyjny”) i następnie przekazują fiskusowi, bez wpływu na ich własne dochody. Podczas gdy VAT stanowi istotne źródło dochodu organów podatkowych państw członkowskich, podmioty gospodarcze odczuwają tzw. efekt kaskadowy. Ukryty, niepodlegający zwrotowi VAT staje się składnikiem kosztów usługodawców świadczących usługi finansowe i ubezpieczeniowe. Ostatecznie zwiększa on ogólne koszty towarów i usług ponoszone przez konsumentów (*).

1.4 W związku z ogólną tendencją do integracji europejskich rynków finansowych i globalnym dążeniem do osiągnięcia większej wydajności i konkurencyjności podmioty działające w sektorze finansowym i ubezpieczeniowym przyjmują nowe modele prowadzenia działalności gospodarczej. Umożliwia to centralizację lub zlecenie wykonania (outsourcing) istotnych działań administracyjnych i pomocniczych tzw. centrom doskonałości, które wypełniają takie zadania horyzontalnie dla całych grup podmiotów. Takie modele prowadzenia działalności gospodarczej pozwalają w szczególności na lepsze wykorzystanie wiedzy fachowej i inwestycji, w wyniku czego przy mniejszych nakładach kosztów powstają produkty o wyższej jakości. Jednocześnie powstaje jednak problem polegający na tym, że w sytuacji gdy takie usługi są fakturowane wraz VAT-em, dla podmiotów działających w sektorze finansowym i ubezpieczeniowym powstają dodatkowe koszty. Stąd opisany powyżej efekt kaskadowy.

1.5 Przegląd przepisów dotyczących VAT-u ma na celu zapewnienie zaktualizowanego i bardziej jednolitego stosowania zasad w zakresie VAT-u, zwiększając przy tym pewność prawną i zmniejszając obciążenie administracyjne dla podmiotów gospodarczych i administracji. W odniesieniu do kwestii neutralności VAT-u wniosek (dyrektywa VAT) wzywa instytucje finansowe i ubezpieczeniowe do obniżenia kosztów VAT-u niepodlegającego odliczeniu, zezwalając im na świadczenie usług z naliczeniem VAT-u oraz umożliwiając im uniknięcie powstawania VAT-u niepodlegającego zwrotowi przez doprecyzowanie i rozszerzenie zakresu stosowania zwolnienia podatkowego w odniesieniu do porozumień dotyczących podziału kosztów, także w przypadku porozumień transgranicznych.

(*) Battiau P. (2005) *Letter from Brussels. VAT in the Finance Sector* (List z Brukseli: VAT w sektorze finansowym), opublikowany w: *The Tax Journal*, 28 listopada 2005 r., s. 11–14

2. Wspólny system podatku od wartości dodanej: podejście prawodawcze ⁽⁵⁾

2.1 Przez ponad trzydzieści lat szósta dyrektywa VAT (77/388/EWG) stanowiła podstawę wspólnych europejskich ram prawnych w zakresie VAT-u. Wiele wprowadzonych zmian sprawiło jednak, że tekst dyrektywy stał się trudny do odczytania i zrozumienia przez praktyków. W dniu 1 stycznia 2007 r. weszła w życie nowa dyrektywa Wspólnoty Europejskiej dotycząca VAT-u (2006/112/WE), zwiększająca klarowność i racjonalność tekstu oraz upraszczająca go, jednak bez wprowadzania zmian merytorycznych.

2.2 Dążąc do unowocześnienia i uproszczenia zasad opodatkowania w odniesieniu do usług finansowych i ubezpieczeniowych, w listopadzie 2007 roku ⁽⁶⁾ Komisja Europejska zaproponowała kolejną zmianę przepisów UE dotyczących VAT-u. Przedstawione wnioski są częścią przygotowanej przez Komisję strategii uproszczenia otoczenia regulacyjnego (sekcja 66 dokumentu COM(2006) 690). Nowe definicje mają także na celu zapewnienie większej zgodności z przepisami rynku wewnętrznego (np. w przypadku funduszy inwestycyjnych, oceny zdolności kredytowej, instrumentów pochodnych).

2.3 Obecny wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, w odniesieniu do opodatkowania usług finansowych i ubezpieczeniowych, przewiduje zmiany w art. 135 ust. 1 lit. a) do g) oraz w art. 137 ust. 1 lit. a) i ust. 2 dyrektywy VAT 2006/112/WE. Wnioskowi temu towarzyszy wniosek dotyczący rozporządzenia ⁽⁷⁾ (rozporządzenie VAT), które obejmuje przepisy wprowadzające w życie odpowiednie artykuły dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do usług ubezpieczeniowych i finansowych. Przedstawia on wykaz usług finansowych, ubezpieczeniowych, usług w zakresie zarządzania i pośrednictwa, które się kwalifikują lub nie kwalifikują do zwolnienia z VAT-u, jak również usług, które posiadają specyficzne i istotne cechy danej usługi zwolnionej, a zatem kwalifikują się z tego tytułu do zwolnienia. W świetle złożonej natury rynków usług finansowych i ubezpieczeniowych oraz ciągłego tworzenia nowych produktów wykazy te nie mają wyczerpującego charakteru.

3. Konsultacje z zainteresowanymi stronami oraz ocena skutków ⁽⁸⁾

3.1 Przeprowadzone w latach 2004–2007 konsultacje z zainteresowanymi stronami i zlecona przez Komisję Europejską niezależna analiza potwierdziły potrzebę dokonania przeglądu

⁽⁵⁾ COM (2007) 747, Wniosek dotyczący dyrektywy Rady — uzasadnienie, Bruksela, 28 listopada 2007 r., s. 2–4

⁽⁶⁾ COM (2007) 747, Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do opodatkowania usług ubezpieczeniowych i finansowych

⁽⁷⁾ COM (2007) 746, Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego przepisy wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do opodatkowania usług ubezpieczeniowych i finansowych

⁽⁸⁾ COM (2007) 747 wersja ostateczna, Wniosek dotyczący dyrektywy Rady — uzasadnienie, Bruksela, 28 listopada 2007 r., s. 2–6.

przepisów dotyczących VAT-u w odniesieniu do sektora ubezpieczeniowego i finansowego. Rozważane możliwości są szczegółowo opisane w ocenie skutków⁽⁹⁾ przygotowanej przez DG TAXUD.

3.2 W 2004 roku w Dublinie odbyło się seminarium Fiscalis dla krajowych administracji podatkowych państw członkowskich. W trakcie seminarium poruszono różne kwestie problematyczne dla podmiotów gospodarczych, a zwłaszcza zmiany na rynku światowym i wewnętrznym, ze szczególnym uwzględnieniem zjawiska zlecenia usług na zewnątrz (outsourcingu). W roku 2005 nasilono dialog z głównymi zainteresowanymi stronami. Nawiązano regularne kontakty z takimi grupami reprezentującymi różne instytucje jak Europejska Federacja Bankowa (FBE), Europejski Komitet Ubezpieczeń (CEA), Europejska Federacja Pośredników Ubezpieczeniowych (BIPAR) oraz Europejskie Stowarzyszenie Zarządzania Funduszami i Aktywami (EFAMA), oraz z zawodowymi doradcami i innymi zainteresowanymi stronami.

3.3 W następstwie pierwszego seminarium Fiscalis DG TAXUD zleciła niezależnemu ekspertowi opracowanie analizy w celu poprawy zrozumienia skutków gospodarczych zwolnienia usług finansowych i ubezpieczeniowych z VAT-u⁽¹⁰⁾. W listopadzie 2006 r. Komisja otrzymała ostateczne sprawozdanie, w którym stwierdzono między innymi, że⁽¹¹⁾:

- a) instytucje finansowe UE są mniej dochodowe niż ich odpowiedniki w innych wysoko rozwiniętych gospodarczo regionach, takich jak Stany Zjednoczone; instytucje finansowe UE są obciążane bardziej wbudowanym — niepodlegającym zwrotowi i kaskadowym — podatkiem od wartości dodanej, co podnosi ich koszty;
- b) istnieją podstawy do stwierdzenia, iż w związku z różnym interpretowaniem przez państwa członkowskie przepisów dyrektywy VAT w zakresie tego, co jest zwolnioną usługą finansową, a co nią nie jest, przy podejmowaniu decyzji handlowych podmioty gospodarcze są narażone na znaczną niepewność prawną; wydaje się, że kwestia ta ma zasadnicze znaczenie przy podejmowaniu decyzji o tym, jakie usługi zostaną zleczone na zewnątrz;
- c) różnice w interpretowaniu decyzji ETS-u i w obliczaniu stawek zwrotu uznano za źródło zakłóceń, które przyczyniają się do braku neutralności VAT-u; w podsumowaniu analizy stwierdzono, że obowiązujący sposób traktowania usług finansowych z punktu widzenia VAT-u w średnim okresie stanie się „źródłem nieuczciwej przewagi konkurencyjnej” i „zakłóci urzeczywistnienie jednolitego rynku usług finansowych”.

3.4 Następujące po tym konsultacje z państwami członkowskimi i DG MARKT doprowadziły do przygotowania doku-

mentu podstawowego — dokumentu roboczego TAXUD 1802/06 — który był omawiany z zainteresowanymi stronami i państwami członkowskimi podczas konferencji podatkowej w maju 2006 r. Dokument roboczy zarysowuje podstawowe problemy, jak również ewentualne środki techniczne służące ich rozwiązaniu.

3.5 Od 9 maja do 9 czerwca 2006 r. na forum internetowym prowadzono otwarte konsultacje. Komisja Europejska otrzymała 82 odpowiedzi⁽¹²⁾. Opinie dotyczące usług finansowych i ubezpieczeniowych wyrażone przez zainteresowane strony podczas konsultacji publicznych pozwoliły na wyciągnięcie trzech najważniejszych wniosków. Po pierwsze, niezależnie od tego, jakie metody unowocześnienia podejścia do usług finansowych i ubezpieczeniowych w kontekście VAT-u zostaną wybrane, powinny one prowadzić do większej pewności i jasności prawnej oraz do zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla usługodawców, podwykonawców, pośredników i klientów. Po drugie, podmioty gospodarcze działające w sektorze ubezpieczeń i w sektorze usług finansowych borykają się zasadniczo z takimi samymi problemami, ale mogą ustalić inną hierarchię działań naprawczych. Po trzecie, interesy podmiotów gospodarczych w usługach dla przedsiębiorstw (B2B) zasadniczo różnią się od ich interesów w usługach dla konsumentów (B2C).

3.6 W czerwcu 2007 roku rozpoczęto publikowanie na stronie internetowej dyrekcji generalnej dokumentów roboczych zawierających pierwsze projekty aktów prawnych. Projekty przepisów były obszernie omawiane ze wszystkimi zainteresowanymi stronami na kilku posiedzeniach. W dniu 31 lipca 2007 r. zorganizowano okrągły stół ds. VAT-u z udziałem zainteresowanych stron. W dniu 28 listopada 2007 r. Komisja Europejska przyjęła i oficjalnie ogłosiła wyżej wymienione wnioski oraz ocenę skutków.

3.7 W ocenie skutków DG TAXUD opisuje przewidywany wpływ wniosku na konsumentów indywidualnych, przedsiębiorstwa, europejskie podmioty działające w sektorze finansowym i ubezpieczeniowym oraz krajowe administracje podatkowe. Podstawą tej oceny⁽¹³⁾ były w szczególności wyniki analizy na temat zrozumienia skutków gospodarczych zwolnienia usług finansowych i ubezpieczeniowych z podatku od wartości dodanej. W zależności od różnych czynników — takich jak stawka podstawowa VAT-u, obowiązujące podejście do usług finansowych i ubezpieczeniowych z perspektywy VAT-u, powiązania z innymi podatkami, np. podatkami od wynagrodzeń, wpływ na koszty ubezpieczenia społecznego oraz koszty bezrobocia itp. — oczekuje się, że wpływ na budżet w poszczególnych państwach członkowskich UE będzie różny. Niemniej jednak na podstawie analizy sporządzonej przez PricewaterhouseCoopers⁽¹⁴⁾ można spodziewać się następujących skutków⁽¹⁵⁾:

⁽⁹⁾ SEC (2007) 1554 dokument roboczy Komisji, Dokument uzupełniający wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do opodatkowania usług ubezpieczeniowych i finansowych — ocena skutków, Bruksela, 28 listopada 2007 r., s. 1–61.

⁽¹⁰⁾ Price Waterhouse Coopers, Przetarg nr Taxud/2005/AO-006, Study to increase the Understanding of the Economic Effects of the VAT Exemption for Financial and Insurance Services (Badanie mające na celu pogłębienie zrozumienia skutków gospodarczych zwolnienia z VAT dla usług finansowych i ubezpieczeniowych), Bruksela, 2006, s. 1–369.

⁽¹¹⁾ SEC (2007)1554 dokument roboczy Komisji, Dokument uzupełniający wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do opodatkowania usług ubezpieczeniowych i finansowych — ocena skutków, Bruksela, 28 listopada 2007 r., s. 12–13.

⁽¹²⁾ Dokument dotyczący konsultacji publicznych (Dokument konsultacyjny na temat unowocześnienia obowiązków w zakresie podatku od wartości dodanej w odniesieniu do usług finansowych i ubezpieczeniowych) i szczegółowe przedstawienie opinii wyrażonych przez respondentów (Podsumowanie wyników — Konsultacje publiczne na temat usług finansowych i ubezpieczeniowych) znajdują się na stronie: http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/consultations/tax/article_2447_en.htm

⁽¹³⁾ Price Waterhouse Coopers, Przetarg nr Taxud/2005/AO-006, Study to increase the Understanding of the Economic Effects of the VAT Exemption for Financial and Insurance Services (Badanie mające na celu pogłębienie zrozumienia skutków gospodarczych zwolnienia z VAT dla usług finansowych i ubezpieczeniowych), Bruksela, 2006, s. 162–174.

⁽¹⁴⁾ Zob. przypis 10

⁽¹⁵⁾ MEMO/07/519, Unowocześnianie zasad VAT mających zastosowanie do usług finansowych i ubezpieczeniowych — często zadawane pytania, Bruksela, 28 listopada 2007 r., s. 2–4

3.7.1 Wpływ na budżet konsumentów indywidualnych i przedsiębiorstw: obecnie usługi ubezpieczeniowe i finansowe są zazwyczaj zwolnione z VAT-u. Szerszy dostęp do możliwości dobrowolnego wyboru opodatkowania VAT-em nie powinien w żaden sposób zwiększyć ostatecznego kosztu usług finansowych ponoszonego przez konsumentów. W przypadku transakcji zawieranych w ramach świadczenia usług finansowych część ceny produktu, którą stanowi niepodlegający zwrotowi VAT, to tzw. podatek ukryty. Wprowadzenie prawa wyboru opodatkowania VAT-em usunęłoby ten ukryty podatek i powinno umożliwić przedsiębiorstwom zwiększenie wydajności, a co za tym idzie, oferowanie produktów po niższej cenie. Takie samo rozumowanie ma zastosowanie do porozumień dotyczących podziału kosztów. Jest to jednak tylko założenie wynikające z doświadczeń związanych z istnieniem prawa wyboru opodatkowania w takich krajach jak Belgia. Przeprowadzone zostaną dodatkowe prace mające na celu dalszą ocenę rzeczywistego wpływu wprowadzenia prawa wyboru opodatkowania na modele prowadzenia działalności oraz koszty produktów finansowych w różnych segmentach rynku. Indywidualni konsumenci detaliczni powinni zostać objęci najkorzystniejszą opcją, a ich sytuacja nie może ulec pogorszeniu wskutek stosowania VAT-u w innych segmentach rynku.

3.7.1.1 W przypadku przedsiębiorstw bardzo mało prawdopodobne wydaje się, by skorzystanie z prawa wyboru opodatkowania miało niekorzystne konsekwencje, ponieważ zasadniczo mogą one odzyskać VAT naliczony. Ewentualne skutki dla budżetu konsumentów indywidualnych, w przypadku gdyby skorzystano z prawa wyboru opodatkowania VAT-em transakcji typu B2C — co jest bardzo mało prawdopodobne — są mniej oczywiste. W związku z tym, że konsumenci indywidualni nie mogą odliczać VAT-u, mógłby powstać problem naliczania VAT-u od innych podobnych podatków, zwłaszcza w przypadku składek ubezpieczeniowych. Obecnie składki te są fakturowane wraz z podatkami krajowymi i opłatami parafiskalnymi z tego względu, że krajowe organy podatkowe nie mogą nakładać VAT-u na usługi ubezpieczeniowe. Wynik ostateczny zależy jednak od tego, w jakim zakresie instytucje finansowe i ubezpieczeniowe będą skutecznie korzystały z prawa wyboru opodatkowania w przypadku usług typu B2C.

3.7.2 Wpływ na zatrudnienie: należy zauważyć, że wpływ na budżet nie dotyczy wyłącznie wielkości dochodu z tytułu VAT-u. EKES zdecydowanie zapewnia, że rozwiązania w dziedzinie VAT-u, takie jak prawo wyboru opodatkowania i porozumienia dotyczące podziału kosztów, przyczynią się do przyciągnięcia i utrzymania w państwach członkowskich kluczowych sektorów w tym zakresie. Z jednej strony, rozwiązania te gwarantują bezpośrednie zatrudnienie w sektorze usług finansowych i ubezpieczeń. Z drugiej strony, przyczyniają się do większego zatrudnienia pośredniego w państwach członkowskich. Miejsca pracy mogą powstać pośrednio w innych sektorach, takich jak sektor technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz inne sektory zajmujące się świadczeniem usług zleczanych na zewnątrz. Obejmuje to także dostawców towarów i usług na rzecz instytucji finansowych i ubezpieczeniowych (np. dostawców sprzętu komputerowego, podmioty świadczące usługi ochroniarskie, cateringowe, budowlane, agencje nieruchomości). Wnioski te powinny zapobiec przenoszeniu przez podmioty europejskie niektórych elementów swojej działalności poza granice UE (tzn. przenoszeniu pewnych funkcji poza Europę), jako że nowe zasady — o ile zostaną odpowiednio przygotowane i wdrożone — dawałyby podmiotom atrakcyjną możliwość centralizacji elementów swojej działalności lub

zlecenia ich na zewnątrz („outsourcingu”) w ramach UE. Rozumowanie to opiera się na analizie zwykłych praktyk biznesowych uwzględniających znaczenie rozeznania lokalnego i procesów kontroli. Niemniej jednak nie gwarantuje to oczywiście, że podmioty europejskie nie zdecydują się w przyszłości na przeniesienie części swoich działań poza Europę. Dlatego też EKES przywiązuje szczególną wagę do kwestii osiągnięcia odpowiedniej równowagi pomiędzy konkurencyjnością a jakością zatrudnienia.

3.7.3 Przewidywany wpływ na europejskie instytucje finansowe i ubezpieczeniowe: Komisja Europejska oczekuje, że doprecyzowanie definicji zwolnionych usług finansowych i ubezpieczeniowych wpłynie na obniżenie kosztów przestrzegania przepisów podatkowych. Obecnie przedsiębiorstwa muszą upewnić się co do interpretacji zwolnienia w każdym państwie członkowskim i często zmuszone są zwracać się w tym zakresie do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Oznacza to nie tylko znaczne wydatki, ale stanowi przeszkodę w integracji europejskiej i konkurencyjności międzynarodowej. Jednolita wykładnia będzie oznaczać, że interpretacja stosowana w jednym państwie członkowskim będzie obowiązywać w pozostałych państwach członkowskich. Co więcej, rozszerzenie dostępu do porozumień dotyczących podziału kosztów oraz prawa wyboru opodatkowania pozwoli instytucjom finansowym i ubezpieczeniowym lepiej zarządzać wpływem VAT-u niepodlegającego zwrotowi na ich wewnętrzną strukturę kosztów. Zwiększy to rentowność podmiotów działających w sektorze finansowym i ubezpieczeniowym, umożliwiając im skuteczniejsze konkurowanie na rynkach światowych oraz obniżenie kosztów kapitału i ubezpieczenia dla gospodarki europejskiej i konsumentów ogółem.

3.7.4 Wpływ na budżet krajowych administracji podatkowych: Komisja jest przekonana, że zwiększenie pewności prawnej zabezpieczy prawa państw członkowskich do nakładania podatków i ograniczy możliwości agresywnego planowania podatkowego. Ponadto dzięki bardziej przejrzystym zasadom stosowania zwolnień obciążenie administracyjne krajowych administracji podatkowych powinno się zmniejszyć. Niemniej jednak mimo bardziej jednolitego stosowania zwolnień, nie można wykluczyć, że niektóre państwa członkowskie będą zmuszone objąć zwolnieniem usługi, które obecnie uznają za podlegające opodatkowaniu, i odwrotnie. Komisja uważa jednak, na podstawie ogólnej oceny, że całkowity wpływ budżetowych skutków proponowanych rozwiązań będzie nieznaczny lub nawet neutralny. Instytucje ubezpieczeniowe i finansowe osiągające większe dochody zapłacą większe podatki bezpośrednie, a zatem przyczynią się do zwiększenia budżetów krajowych. Co więcej, znaczna część VAT-u, który teoretycznie przepadłby w przypadkach zastosowania porozumień dotyczących podziału kosztów, w rzeczywistości obecnie nie jest nakładana, ponieważ podmioty zmniejszają koszt centralizacji działań, stosując odpowiednie, choć skomplikowane i stanowiące obciążenie administracyjne, środki organizacyjne.

3.7.4.1 Komisja Europejska zaznacza jednak, że trudno jest oszacować skutki proponowanych rozwiązań w zakresie VAT-u. Wiele będzie zależeć od tego, jak na takie zmiany zareagują instytucje finansowe i ubezpieczeniowe. W odniesieniu do podziału kosztów zmniejszenie się dochodów budżetu z tytułu podatku zależy od tego, czy stosowne porozumienia już obowiązują i czy podlegają one VAT-owi czy też nie. Jeżeli nowe zasady zachęcą podmioty działające w sektorze finansowym i

ubezpieczeniowym do zawierania porozumień zmierzających do zwiększenia wydajności, których w innym przypadku nawet by nie rozważały, nie będzie utraty dochodów z tytułu VAT-u. Jeżeli porozumienia takie już istnieją i podlegają VAT-owi, co jest mało prawdopodobne, dochody podatkowe budżetu mogą ulec zmniejszeniu w związku z bardziej rozległą ulgą. W odniesieniu do zmian zasad dotyczących prawa wyboru opodatkowania można się spodziewać niższych dochodów z tytułu podatków w przypadku transakcji typu B2B, ponieważ klienci instytucjonalni są zazwyczaj w stanie odzyskać VAT, który płacą. Z drugiej jednak strony nałożenie podatku na transakcje typu B2C teoretycznie powinno przynieść większe dochody podatkowe. Na obecnym etapie nie można być jednak pewnym, w jakim zakresie podmioty gospodarcze będą korzystały z możliwości opodatkowania VAT-em produktów finansowych i ubezpieczeniowych w ramach transakcji typu B2C. Instytucje finansowe i ubezpieczeniowe musiałyby się najpierw upewnić, czy będą w stanie zwiększyć wydajność do poziomu pozwalającego na pobieranie VAT-u od klientów indywidualnych bez zwiększenia ponoszonych przez nich kosztów.

4. Uwagi dotyczące usług finansowych i ubezpieczeniowych

4.1 EKES w pełni popiera ambitne plany Komisji Europejskiej dotyczące dostosowania zasad dotyczących VAT-u w zakresie usług ubezpieczeniowych i finansowych do wymogów nowoczesnego rynku. Propozycje Komisji wyraźnie mają na celu rozwiązanie głównych problemów branży finansowej i ubezpieczeniowej oraz klientów, a wybrane rozwiązanie, czyli projekt dyrektywy oraz środki wykonawcze zawarte w projekcie rozporządzenia, wydaje się rozsądne i logiczne.

4.2 EKES zachęca jednak Komisję Europejską oraz państwa członkowskie do dalszych prac w celu doprecyzowania niektórych definicji, tak by ostatecznie rozwiązać podstawowy problem dotyczący zagwarantowania większej pewności prawnej. W odniesieniu do definicji usług finansowych EKES jest zaniepokojony brzmieniem sformułowań zawartych we wnioskach, takich jak udzielanie kredytu, którego definicja znajduje się w proponowanym art. 135 ust. 2 dyrektywy VAT i art. 15 rozporządzenia VAT. Definicje te nie są jednoznaczne i wydają się zbyt ograniczające. Ujęto w nich na przykład jedynie pożyczanie pieniędzy, i to najwyraźniej w ogólnym znaczeniu, bez wyszczególnienia różnych istniejących i pojawiających się sposobów finansowania, w tym transakcji z wykorzystaniem papierów wartościowych. EKES zaleca zatem rozważenie dalszego doprecyzowania definicji, aby uwzględnić ewentualne dalsze zmiany w sektorze usług finansowych, do czego dąży Komisja.

4.3 Takie samo zalecenie odnosi się do wniosku dotyczącego rozporządzenia. EKES zalecałby dalsze prace nad stosowanym w rozporządzeniu wykazem przykładów, tak aby zagwarantować, że będzie on jednoznaczny i konsekwentny. EKES uznaje, że rozporządzenie teoretycznie nie zawiera wyczerpujących wykazów definicji, ale wyraża niepokój w związku z ryzykiem występowania nieporozumień oraz w związku z nieznanymi skutkami praktycznymi nieuwzględnienia konkretnych usług finansowych i ubezpieczeniowych w wyżej wymienionych wykazach.

4.4 Należy zastanowić się nad zagwarantowaniem większej pewności w odniesieniu do poszczególnych kategorii usług płatniczych, instrumentów pochodnych, papierów wartościowych i usług powierniczych oraz w odniesieniu do zakresu zastosowania zwolnienia względem konkretnych usług dotyczących zarządzania funduszami inwestycyjnymi. W odniesieniu do usług, które uznaje się za mające istotne i specyficzne cechy usługi objętej zwolnieniem, EKES jest zdania, że może należałoby dodatkowo doprecyzować pojęcie „istotnych” i „specyficznych” cech⁽¹⁶⁾. Wydaje się, że wnioski w niektórych fragmentach nie wyjaśniają w sposób jednoznaczny, które z działań administracyjnych są rzeczywiście uznawane za specyficzne i istotne, a wykazy nie zawsze wydają się w pełni konsekwentne, jako że usługi należące do tego samego łańcucha wartości są czasem traktowane niejednolicie.

4.5 W odniesieniu do pośrednictwa należy bardziej doprecyzować definicję „strony umowy” i „usług zestandaryzowanych”⁽¹⁷⁾. Usługi pośrednictwa powinny być również włączone do definicji usług mających „istotne” i „specyficzne” cechy usługi zwolnionej⁽¹⁸⁾. W przeciwnym wypadku usługi pośrednictwa nie byłyby już traktowane w równy sposób. Byłoby to także sprzeczne z nową koncepcją proponowanych zwolnień, w której skoncentrowano się na świadczeniu usługi, nie zaś na usługodawcy, czy na środkach wykorzystanych do jej świadczenia.

4.6 Należy zwrócić szczególną uwagę na takie usługi jak emerytury i renty, które zostaną objęte zwolnieniem na podstawie innych kategorii zwolnień. W zależności od istnienia lub braku ryzyka będą się one zaliczać albo do „ubezpieczeń”⁽¹⁹⁾, albo do „depozytów finansowych”⁽²⁰⁾. Przy tym problem stanowi fakt, że koncepcja usług powiązanych (obsługi administracyjnej) zostanie rozwinięta oddzielnie i w inny sposób⁽²¹⁾. W związku z tym produkty łączne będą musiały być objęte dwiema różnymi kategoriami VAT-u dotyczącymi usług istotnych i specyficznych, zgodnie z ich zakwalifikowaniem na podstawie głównej usługi podlegającej zwolnieniu.

4.7 EKES z zadowoleniem przyjmuje rozszerzenie prawa podmiotów gospodarczych do wyboru opodatkowania VAT-em usług bankowych i ubezpieczeniowych oraz wprowadzenie porozumień dotyczących podziału jako sposobu na zmniejszenie skutków VAT-u ukrytego. EKES obawia się jednak, że rygorystyczne warunki kwalifikowalności do podziału kosztów, a także ściśle określony zakres usług, które można świadczyć w ramach neutralnych z punktu widzenia VAT-u porozumień dotyczących podziału kosztów, w praktyce ograniczą potencjalne korzyści wynikające z przepisów dotyczących podziału kosztów do bardzo niewielkiej liczby sytuacji.

⁽¹⁶⁾ Zob. art. 135 ust. 1 lit. a) wniosku dotyczącego dyrektywy VAT i art. 14 wniosku dotyczącego rozporządzenia VAT

⁽¹⁷⁾ Zob. art. 135a ust. 9 wniosku dotyczącego dyrektywy VAT i art. 10 ust. 1–2 wniosku dotyczącego rozporządzenia VAT

⁽¹⁸⁾ Zob. art. 135 ust. 1 lit. a) wniosku dotyczącego dyrektywy VAT

⁽¹⁹⁾ Zob. art. 2 ust. 1 wniosku dotyczącego rozporządzenia VAT

⁽²⁰⁾ Zob.: art. 5 ust. 1 lit. h) wniosku dotyczącego rozporządzenia VAT

⁽²¹⁾ Zob. art. 14 i 17 wniosku dotyczącego rozporządzenia VAT

4.8 Powszechne wprowadzenie grup do celów VAT-u (traktowania grupy spółek jako jednego płatnika VAT-u zgodnie z obowiązującą dyrektywą VAT, lecz wyłącznie na zasadzie dobrowolności) oraz stosownych przepisów zwalczających nadużycia mogłoby okazać się właściwszym i bardziej elastycznym rozwiązaniem pozwalającym podmiotom gospodarczym na łączenie kluczowych elementów swojej działalności bez konieczności zapłaty dodatkowego VAT-u. EKES przyznaje jednak, że obecnie państwa członkowskie nie wyrażają jednomyślnego poparcia dla wdrożenia przepisów dotyczących grup do celów VAT-u, a ponadto pewne zastrzeżenia zgłosiła także Komisja. Z tego względu rozwiązanie to nie wydaje się właściwe w krótkiej perspektywie.

4.9 EKES z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie ogólnego prawa wyboru opodatkowania VAT-em, które obecnie nie jest dostępne w przypadku usług ubezpieczeniowych. Zalety tej opcji są wyraźnie widoczne w przypadku transakcji typu B2B, w ramach których kupujący może odzyskać VAT. EKES obawia się jednak, że nowe przepisy mogą doprowadzić do dodatkowego opodatkowania i mieć konsekwencje budżetowe dla klientów indywidualnych, którzy nie mogą odzyskać VAT-u. Niezależnie od tego, jakie prawo ma zastosowanie do umów, umowy ubezpieczeniowe podlegają podatkowi pośrednim, a składki ubezpieczeniowe opłatom parafiskalnym w państwie członkowskim, w którym umiejscowione jest dane ryzyko. Stawki takich podatków znacznie różnią się pomiędzy państwami członkowskimi oraz pomiędzy grupami ubezpieczeń (np. ubezpieczenie na życie, OC itp.). Podważa to konieczność zapewnienia koordy-

nacji w całej UE. EKES wyraża wątpliwość, czy towarzystwa ubezpieczeniowe będą korzystały z możliwości opodatkowania VAT-em, w szczególności na rynkach transakcji typu B2C, dopóki krajowe organy podatkowe nakładać będą inne podatki na składki ubezpieczeniowe. Z drugiej strony, EKES uważa, że mało prawdopodobne jest, by organy krajowe zniosły lub przynajmniej odpowiednio obniżyły podatki od składek, ponieważ spowoduje to straty w dochodach państw członkowskich. Należy zatem zająć się tą kwestią.

4.10 W odniesieniu do prawa wyboru opodatkowania w odniesieniu do usług ubezpieczeniowych i finansowych EKES z zadowoleniem przyjąłby również system pozwalający podmiotom gospodarczym skorzystać z możliwości objęcia VAT-em poszczególnych transakcji lub poszczególnych klientów albo wcześniej określonych kategorii transakcji lub klientów. Jednocześnie korzystne byłoby także zapewnienie podmiotom możliwości odpowiedniego odzyskania VAT-u naliczonego przypadającego na ich sprzedaż podlegającą VAT-owi. Dzięki temu osiągnięto by maksymalną neutralność VAT w transakcjach typu B2B. Niemniej jednak najważniejsze jest zapewnienie jednolitego wdrożenia prawa wyboru opodatkowania VAT-em od roku 2012 oraz uniemożliwienie państwom członkowskim ustalania różnych warunków korzystania z możliwości objęcia VAT-em. Jeżeli prawo wyboru opodatkowania nie będzie stosowane w podobny sposób, mogą pojawić się zakłócenia konkurencji między państwami członkowskimi i podmiotami gospodarczymi.

Bruksela, 29 maja 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS
