

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Podatki w gospodarce współpracy – obowiązki sprawozdawcze”**(opinia dodatkowa)**

(2020/C 364/09)

Sprawozdawczyni: **Ester VITALE**

Decyzja Prezydium	18.6.2019
Podstawa prawna	Art. 29 regulaminu wewnętrznego (wersja z 2010 r.) Opinia dodatkowa
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	24.6.2020
Data przyjęcia na sesji plenarnej	16.7.2020
Sesja plenarna nr	553
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	210/1/6

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Opodatkowanie i polityka podatkowa powinny dostosować się do stałego rozwoju gospodarki współpracy. W związku z tym nie należy opracowywać nowych lub specjalnych systemów opodatkowania, gdyż zdaniem EKES-u bardziej wskazane byłoby dostosowanie obowiązujących przepisów i modeli podatkowych do nowego kontekstu gospodarczego, przy zachowaniu równych warunków działania dla różnych zaangażowanych podmiotów.

1.2. EKES postuluje, by w ramach krajowych systemów podatkowych uwzględniono zjawisko gospodarki współpracy i platform cyfrowych z poszanowaniem zasad sprawiedliwego opodatkowania w tym sektorze, tj. spójności, przewidywalności i neutralności, gwarantując jednocześnie – w imię interesu publicznego – spełnienie obowiązków podatkowych przez wszystkie zainteresowane podmioty.

1.3. EKES wyraża przekonanie, że politykę podatkową stosowaną w dziedzinie cyfryzacji gospodarki oraz opracowanie instrumentów i rozwiązań operacyjnych trzeba koordynować na szczeblu międzynarodowym. Przyjmuje zatem z zadowoleniem ścisłą współpracę między Komisją, państwami członkowskimi i OECD/G-20, odnotowując, że zainicjowane formy współpracy przyniosły już pewne wymierne wyniki, a w przyszłości mogą przynieść inne, jeszcze istotniejsze.

1.4. Istotne jest, by instytucje międzynarodowe, europejskie i krajowe skutecznie i szybko działały w celu stawienia czoła kwestiom związanym z gospodarką cyfrową i gospodarką współpracy w oparciu o proaktywne podejście, a nie tylko reagowały w chwili pojawienia się konkretnych problemów.

1.5. Kwestią kluczową dla systemów opodatkowania odnoszącą się do gospodarki współpracy są zobowiązania platform cyfrowych do gromadzenia, przekazywania organom podatkowym i przechowywania informacji dotyczących dokonanych transakcji (obowiązki sprawozdawcze). Obowiązki te nie powinny stanowić nadmiernego obciążenia administracyjnego dla platform.

1.6. Odpowiednia wymiana informacji w ramach funkcjonalnego i proporcjonalnego systemu gromadzenia i przekazywania danych może z jednej strony ułatwić działalność organów podatkowych, a z drugiej – zagwarantować pewny i przewidywalny system przedsiębiorstwom, przynosząc korzyści całemu sektorowi gospodarki współpracy.

1.7. EKES wyraża życzenie, by opracowano europejską normę gromadzenia danych i informacji na temat użytkowników, które platformy będą musiały przekazywać organom podatkowym i przechowywać na przestrzeni czasu. Obowiązki sprawozdawcze powinny być jasne i zharmonizowane między poszczególnymi państwami członkowskimi. Europejska norma mogłaby ograniczyć jednostronne działania państw członkowskich skutkujące niejednolitością przepisów i niepewnością wdrażania na rynku wewnętrznym, które przyniosłyby skutki przeciwne do zamierzonych.

1.8. Jeśli chodzi o ogólne zasady, na których powinny opierać się działania regulacyjne w dziedzinie sprawozdawczości, EKES uważa, że niezbędne jest przyjęcie podejścia zgodnego z zasadą proporcjonalności wypracowanego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE i umożliwiającego osiągnięcie wytyczonego celu regulacyjnego, czyli gromadzenia jasnych informacji przydatnych z punktu widzenia działalności organów podatkowych, bez nadmiernego i bezpodstawnego poświęcania prywatnych interesów platform i użytkowników końcowych.

1.9. EKES uważa, że przepisy podatkowe dotyczące gospodarki współpracy, w tym obowiązków sprawozdawczych, powinny w każdym indywidualnym przypadku zostać dostosowane do różnych sektorów i obszarów działalności w gospodarce współpracy, które często różnią się od siebie.

1.10. EKES jest zdania, że istotne jest zastanowienie się, czy zbliżające się wdrożenie dyrektywy w sprawie wprowadzenia określonych wymogów dla dostawców usług płatniczych dotyczących wniosków o udzielenie informacji na potrzeby wykrywania oszustw związanych z VAT, może zostać wykorzystane – w kontekście obowiązków sprawozdawczych – również w celu opodatkowania bezpośredniego.

1.11. Wymiana informacji między podmiotami prywatnymi a organami publicznymi będzie musiała rzecz jasna następować zgodnie z europejskim prawodawstwem dotyczącym ochrony prywatności i przetwarzania danych osobowych osób fizycznych oraz z zasadami konieczności, proporcjonalności i ścisłej interpretacji ewentualnych odstępstw od zasad ogólnych w dziedzinie prywatności ze względu na egzekwowanie przepisów podatkowych.

2. Wprowadzenie i zasady ogólne

2.1. Opracowanie skutecznej polityki podatkowej dla sektora gospodarki współpracy jest wyzwaniem zarówno dla instytucji europejskich i krajowych, jak i podmiotów w tym sektorze. W tym względzie zasadnicze znaczenie ma zapewnienie równych warunków działania między różnymi podmiotami gospodarki współpracy oraz między nimi a tradycyjnymi podmiotami działającymi w tych samych sektorach.

2.2. EKES uważa, że w ostatnich latach gospodarka współpracy wykazywała stały i znaczący wzrost i że jest ona szansą na dalszy rozwój w krajach UE, również w przyszłości, gdyż umożliwia uaktywnienie niewykorzystanych zasobów i zachęca poszczególnych obywateli do inicjatywy. Jednocześnie uznaje potrzebę wprowadzenia odpowiednich przepisów, by zagwarantować ochronę konsumentów i praw pracowniczych, wypełnianie zobowiązań podatkowych i uczciwą konkurencję.

2.3. Stosowany w niniejszej opinii termin „gospodarka współpracy” odnosi się do modeli przedsiębiorczości, w których działalność odbywa się za pośrednictwem platform współpracy umożliwiających czasowe korzystanie z dóbr lub usług często dostarczanych lub świadczonych przez osoby prywatne. Dlatego też również z metodologicznego punktu widzenia istotne byłoby osiągnięcie minimalnego konsensusu między Unią Europejską a państwami członkowskimi w sprawie pojęcia „gospodarka współpracy”, by uniknąć znacznych rozbieżności między definicjami stosowanymi na rynku wewnętrznym.

2.4. Gospodarka współpracy jest złożonym zjawiskiem ekonomicznym, które należy kompleksowo uwzględnić w uregulowaniach, gdyż dotyczy różnych sfer życia społecznego, a także wielu instytucji prawnych tradycyjnie powiązanych z różnymi i odrębnymi kwestiami. Na przykład stała ewolucja gospodarki współpracy wpływa na przepisy prawa konsumenckiego, prawa pracy, ochrony socjalnej, prawa zobowiązań, prawa do prywatności i prawa w zakresie usług publicznych.

2.5. EKES podkreśla, że krajowe systemy podatkowe – w ramach skutecznej koordynacji na szczeblu europejskim – muszą należycie uwzględniać nowe modele działalności związane ze zjawiskiem gospodarki współpracy. Respektowanie zasad sprawiedliwego systemu podatkowego (czyli spójności, przewidywalności i neutralności) odnośnie do nowych modeli jest konieczne dla wszystkich zainteresowanych podmiotów: władz publicznych, przedsiębiorstw i konsumentów.

2.6. Tradycyjne zasady podatkowe jednak z trudem dostosowują się do ciągłej ewolucji technologii i przepisy podatkowe często nie nadążają za niezwykle szybkim rozwojem gospodarki cyfrowej. Wskazane jest zatem, by dostosowanie tradycyjnych przepisów i zasad do toczących się zmian było dokładne i odpowiednie i opierało się na koordynacji działań europejskiego prawodawcy z różnymi ustawodawcami krajowymi.

2.7. Szczególnie istotne jest, by instytucje międzynarodowe, europejskie i krajowe działały w odpowiednim czasie, w skuteczny i skoordynowany sposób w celu stawienia czoła nowym kwestiom związanym z gospodarką cyfrową i gospodarką współpracy w oparciu o proaktywne podejście, a nie tylko reagowały w chwili pojawienia się konkretnych problemów.

2.8. EKES jest przekonany, że w związku z cyfryzacją gospodarki polityka podatkowa i opracowywanie konkretnych narzędzi i rozwiązań powinny być koordynowane na szczeblu międzynarodowym, a nawet globalnym. Przyjmuje zatem z zadowoleniem ścisłą współpracę między Komisją, państwami członkowskimi i OECD/G-20, odnotowując, że przyniosła już pewne wymierne wyniki, a w przyszłości może przynieść inne, jeszcze istotniejsze.

3. Obowiązki sprawozdawcze

3.1. Kwestią kluczową dla systemów opodatkowania gospodarki współpracy są zobowiązania platform cyfrowych do gromadzenia, przekazywania organom podatkowym oraz przechowywania informacji dotyczących dokonanych transakcji. Odpowiednia wymiana informacji w ramach funkcjonalnego i proporcjonalnego systemu gromadzenia i przekazywania danych może z jednej strony ułatwić działalność organów podatkowych, które powinny uzyskiwać dane w szybki i łatwy sposób, a z drugiej strony – zagwarantować platformom i ich użytkownikom przewidywalny system. Obowiązki sprawozdawcze nie powinny stanowić nadmiernego obciążenia administracyjnego dla platform i podmiotów w tym sektorze.

3.2. Istnieją różne przykłady skutecznej współpracy między platformami a organami podatkowymi w sektorze transportu, takie jak w Estonii, gdzie przyjęto procedury ułatwiające deklarację podatkową kierowcom należącym do platform wspólnego użytkowania samochodów osobowych. Innym przykładem innowacyjnego rozwiązania, także w Estonii, jest określenie minimalnej i proporcjonalnej ilości danych, które powinny być przekazywane organom, oraz możliwość korzystania przez operatorów platform ze specjalnego bieżącego rachunku bankowego do celów wypełniania obowiązków podatkowych. Rachunek bieżący ułatwia bezpośrednie i szybkie kontakty między podmiotami gospodarczymi, ich bankami i organami podatkowymi. Z kolei w niektórych regionach platformy internetowe wykazują niewielką gotowość do współpracy z organami finansowymi.

3.3. W związku z tym EKES wyraża życzenie, by opracowano europejską normę gromadzenia danych i informacji, które platformy będą musiały przekazywać organom podatkowym i przechowywać na przestrzeni czasu. W istocie mnogość jednostronnych działań państw członkowskich oraz współistnienie różnych systemów na rynku wewnętrznym – jak to już po części ma miejsce – spowodują zapewne trudności operacyjne i spadek wydajności całego sektora gospodarki współpracy,

3.4. Rozwój zharmonizowanego europejskiego modelu sprawozdawczości powinien opierać się na doświadczeniach i operacyjnych informacjach zwrotnych zgromadzonych do tej pory w praktyce. W różnych państwach członkowskich obowiązują obecnie systemy sprawozdawczości różniące się między sobą pod względem swej organizacji oraz ilości i typologii danych, które należy gromadzić i przekazywać. W niektórych państwach członkowskich systemy sprawozdawczości są bardzo uciążliwe i wymagają znacznych wysiłków ze strony platform, w innych zaś – systemy są bardziej elastyczne i mniej wpływają na bieżącą operacyjność. Doświadczenia niektórych państw członkowskich pokazują ponadto, że niepodlegające specjalnym wymogom prawnym, fakultatywne i dobrowolne systemy sprawozdawczości nie funkcjonują skutecznie.

3.5. EKES uważa, że obecnej fragmentacji nie da się utrzymać w dłuższej perspektywie, gdyż może ona wiązać się z nadmiernymi kosztami przestrzegania przepisów oraz z niewydolnością wynikającą z różnic między przepisami w różnych obszarach rynku wewnętrznego. Z tego względu należy znaleźć rozsądne i proporcjonalne podejście do kwestii sprawozdawczości, które gwarantowałoby uproszczony i funkcjonalny system. Uproszczenie zobowiązań sprawozdawczych może stanowić de facto konkretną zachętę do przestrzegania przepisów przez platformy cyfrowe.

3.6. Jeśli chodzi o ogólne zasady, które powinny przyświecać działaniom regulacyjnym w dziedzinie opodatkowania gospodarki współpracy i obowiązków sprawozdawczych, EKES uważa, że niezbędne jest przyjęcie podejścia zgodnego z zasadą proporcjonalności wypracowanego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE. Konieczne będzie zatem umożliwienie osiągnięcia wytyczonego celu regulacyjnego, czyli gromadzenia w interesie publicznym jasnych informacji przydatnych z punktu widzenia działalności organów podatkowych, bez nadmiernego poświęcania prywatnych interesów platform i użytkowników końcowych.

3.7. Takie podejście powinno zagwarantować podmiotom działającym w sektorze jasne i przewidywalne zasady, tak by z jednej strony koszty przestrzegania przepisów nie były nadmierne (na przykład skutek zbędnego i nieproporcjonalnego wymogu dostarczenia danych), a z drugiej – by zapewniono skuteczne gromadzenie informacji przez organy podatkowe.

3.8. Ponadto proporcjonalny i rozsądny system sprawozdawczości powinien wskazywać pod względem jakościowym, które dane są absolutnie konieczne i muszą zostać zgromadzone w celu egzekwowania przepisów podatkowych, bez nakładania nadmiernych obowiązków na platformy i ich użytkowników profesjonalnych lub końcowych. Proporcjonalne podejście powinno ponadto uwzględniać rozróżnienie między profesjonalnymi podmiotami działającymi w sektorze gospodarki współpracy a podmiotami nieprofesjonalnymi, dostosowując odpowiednio obowiązki sprawozdawcze spoczywające na tych dwóch różnych kategoriach.

3.9. Na poziomie europejskim należy ponadto uregulować w sposób zharmonizowany następujące dodatkowe aspekty: i) warunki ogólne regulujące legalność przetwarzania danych przez administratora; ii) osoby, których dotyczy przetwarzanie danych; iii) podmioty i cele, dla których dane osobowe mogą zostać ujawnione; iv) wskazanie sposobów przetwarzania; v) ograniczenie celów przetwarzania; vi) okresy przechowywania danych.

3.10. Wymiana informacji między podmiotami prywatnymi a organami publicznymi będzie musiała rzecz jasna następować zgodnie z europejskim prawodawstwem dotyczącym ochrony prywatności i przetwarzania danych osobowych osób fizycznych oraz z zasadami konieczności, proporcjonalności i ścisłej interpretacji ewentualnych odstępstw od zasad ogólnych w dziedzinie prywatności ze względu na egzekwowanie przepisów podatkowych.

3.11. Dlatego też wskazane może być poprawienie również wymiany informacji między różnymi krajowymi organami podatkowymi i zachęcanie do niej z myślą o zorganizowaniu skutecznych form współpracy mających na celu nie tylko harmonizację praktyk działania przyjętych przez różne organy, lecz również zapobieżenie oszustwom i unikaniu opodatkowania.

3.12. Przepisy podatkowe w gospodarce współpracy, również odnośnie do systemów sprawozdawczości, powinny w każdym razie być dostosowane do różnych sektorów gospodarki współpracy, ponieważ różne rodzaje działalności w tym sektorze mają często odmienne i specyficzne cechy, które wymagają konkretnych i specjalnych przepisów.

3.13. EKES zaleca, by w każdym przypadku gwarantowano równe warunki podatkowe dla działalności prowadzonej w ramach gospodarki współpracy oraz równoważnej działalności tradycyjnej zgodnie z zasadą neutralności podatkowej, by uniknąć zakłóceń w funkcjonowaniu rynków, na których współistnieją jednocześnie tradycyjne i oparte na gospodarce współpracy formy działalności.

3.14. Wreszcie, z punktu widzenia ożywienia wzrostu gospodarki współpracy przydatne może być określenie minimalnych progów, poniżej których określone rodzaje działalności uznawane są za wykonywane w celach niezawodowych lub nieznaczące z gospodarczego punktu widzenia i mogą tym samym skorzystać ze zwolnień od podatku. Istotne jest niemniej, by takie progi były określane w sposób rozsądny, w wyniku rzetelnej oceny skutków regulacji.

4. VAT a gospodarka współpracy

4.1. Z punktu widzenia podatku VAT zasadnicze znaczenie ma dokładne określenie pojęcia „podatnik” i zrozumienie, czy taki podmiot prowadzi działalność gospodarczą. Ponadto wciąż skomplikowane okazuje się ustalenie, jak należy opodatkować transakcje dokonywane w dziedzinie gospodarki współpracy, które nie są objęte płatnością gotówkową, lecz wymagają niemniej wynagrodzenia lub równowartości, na przykład w oparciu o wykorzystanie danych osobowych użytkowników i pozyskanie wartości z tychże danych.

4.2. Ścisłej rzecz ujmując, do celów podatku VAT konieczne jest rozróżnienie trzech sytuacji związanych z wynagrodzeniem za usługi: (i) przypadki, w których usługi są świadczone za opłatą określonej kwoty pieniędzy; (ii) przypadki, w których wynagrodzenie nie ma formy pieniężnej, ale formę niepieniężną, lub usługa jest świadczona w zamian za inną usługę; oraz (iii) przypadki, w których usługa jest świadczona bezpłatnie, bez wynagrodzenia⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Grupa Ekspertów ds. VAT, posiedzenie z dnia 1 kwietnia 2019 r. taxud.c.1(2019)2026442 – EN, „VAT Treatment of the sharing economy”, VEG 081.

- 4.3. Jeśli chodzi o konkretne sytuacje, które można ewentualnie zaliczyć do poprzedniego punktu (ii), EKES apeluje o przeanalizowanie, czy działania platform współpracy podlegają obowiązkom związanym z podatkiem VAT.
- 4.4. W związku z tym EKES uważa, że pomocne są prace przeprowadzone przez Grupę Ekspertów Komisji ds. VAT w ramach pierwszego badania pt. *VAT treatment of the sharing economy* [Pobór podatku VAT w gospodarce współpracy], i ma nadzieję, że dokonane zostaną dalsze analizy w tej dziedzinie.
- 4.5. Wskazane byłoby ponadto, by Komisja Europejska i krajowe organy podatkowe promowały odpowiednią współpracę i wzajemną koordynację w zakresie zastosowania przepisów VAT w sektorze gospodarki współpracy z myślą zarówno o wypracowaniu ujednoczonych praktyk działania, jak i wymianie informacji przydatnych do celów egzekwowania i zapobieganiu oszustwom oraz możliwościom unikania opodatkowania.
- 4.6. EKES jest zdania, że istotne jest zastanowienie się, czy zbliżające się wdrożenie dyrektywy w sprawie wprowadzenia określonych wymogów dla dostawców usług płatniczych dotyczących wykrywania oszustw związanych z VAT może zostać wykorzystane – w kontekście obowiązków sprawozdawczych – również w dziedzinie opodatkowania bezpośredniego zarówno płatności dokonywanych w internecie za pomocą karty kredytowej, jak i płatności dokonywanych za pomocą bezpośrednich przelewów bankowych i innych metod szybkiej płatności.

Bruksela, dnia 16 lipca 2020 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
