

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Sprawiedliwy i skuteczny system opodatkowania przedsiębiorstw w Unii Europejskiej

(2016/C 051/07)

Sprawozdawca: Jean-Luc VANRAES (BE/ALDE), członek rady gminy Uccle i przewodniczący ośrodka pomocy społecznej w Uccle

Dokument źródłowy: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Sprawiedliwy i skuteczny system opodatkowania przedsiębiorstw w Unii Europejskiej: pięć głównych obszarów działania”

COM(2015) 302 final

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Przypomina, że każda inicjatywa ustawodawcza Komisji, w tym w dziedzinie opodatkowania, zgodnie z art. 113, 115 i 116 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, musi być zgodna z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.
2. Popiera cztery cele wytyczone w planie działania Komisji w sprawie opodatkowania przedsiębiorstw, a mianowicie:
 - przywrócenie związku między opodatkowaniem i faktycznym miejscem prowadzenia działalności gospodarczej, czyli miejscem, gdzie dokonuje się tworzenie wartości, a zatem także lokalizacją, w której rzeczywiście mają miejsce badania, rozwój i produkcja,
 - zapewnienie państwom członkowskim możliwości prawidłowej wyceny wartości działalności przedsiębiorstw objętych ich jurysdykcją,
 - utworzenie konkurencyjnego i sprzyjającego wzrostowi gospodarczemu środowiska opodatkowania przedsiębiorstw w UE, tak aby przyczynić się do zwiększenia odporności sektora przedsiębiorstw, zgodnie z zaleceniami przedstawionymi w ramach europejskiego semestru,
 - ochrona jednolitego rynku i zapewnienie zdecydowanego podejścia UE do zewnętrznych kwestii podatku od przedsiębiorstw.
3. Uważa, że obowiązujące przepisy dotyczące opodatkowania przedsiębiorstw – zarówno na poziomie krajowym, unijnym, jak i światowym – nie są już dostosowane do obecnej sytuacji gospodarczej, charakteryzującej się globalizacją, mobilnością, technologiami cyfrowymi, nowymi modelami biznesowymi oraz złożonymi strukturami przedsiębiorstw.
4. Podkreśla ogromną złożoność obecnych zasad regulujących opodatkowanie przedsiębiorstw w Unii Europejskiej oraz brak koordynacji i komplementarności systemów poszczególnych państw członkowskich.
5. Wyraża ubolewanie, że niektóre przedsiębiorstwa, a w szczególności firmy wielonarodowe, wykorzystują tę sytuację do zmniejszenia wysokości swoich podatków w ramach prawnie nagannych praktyk związanych z nadużyciami podatkowymi oraz nielegalnym unikaniem opodatkowania, lub przez stosowanie strategii „agresywnego planowania podatkowego”, które, choć mogą być legalne, są sprzeczne z duchem prawodawstwa w tym zakresie.
6. Podkreśla, że w jednym, jak i drugim przypadku przedsiębiorstwa te podlegają ostatecznie niesłusznie niskiemu opodatkowaniu w stosunku do ich dochodów.

7. Przypomina, że według pewnych wyliczeń, co roku w Unii Europejskiej, unikanie opodatkowania, nadużycia podatkowe i agresywne planowanie podatkowe skutkują zmniejszeniem potencjalnych dochodów podatkowych o niemal 1 000 mld euro ⁽¹⁾; przypomina również, że utrata tych dochodów uszczupla finanse publiczne na wszystkich szczeblach, także na szczeblu lokalnym i regionalnym; a ponadto, że sprawiedliwe, przejrzyste, skuteczne i uczciwe pobieranie należnych podatków od wszystkich przedsiębiorstw pozwoliłoby na zmniejszenie obciążeń podatkowych.
8. Proponuje, aby wszystkie umowy międzynarodowe, których Unia Europejska jest stroną, w tym umowy handlowe i umowy o partnerstwie gospodarczym, zawierały klauzule wspierania dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych, w zakresie przejrzystości, ale także w zakresie przeciwdziałania szkodliwym praktykom podatkowym; wzywa ponadto Komisję Europejską, aby obstawała przy tym stanowisku zwłaszcza podczas trwających obecnie negocjacji w sprawie transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego oraz porozumienia w sprawie handlu usługami (TiSA).
9. Ubolewa nad istnieniem i zakresem tych szkodliwych praktyk podatkowych, zwłaszcza w chwili gdy w niektórych państwach członkowskich wielu podatników, a w szczególności wiele osób prywatnych, podlega większemu obciążeniu podatkowemu z powodu restrykcyjnej polityki fiskalnej. Uważa, że wspomniany brak sprawiedliwości podatkowej jest szkodliwy dla pokoju społecznego i stabilności gospodarczej.
10. Przypomina, że złożoność obecnych przepisów dotyczących podatku dochodowego od osób prawnych, mimo iż jest ona dobrodziejstwem dla niektórych dużych przedsiębiorstw, które wykorzystują istniejące w nich luki prawne, jest wyraźnie niekorzystna dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz mikroprzedsiębiorstw, bowiem obciążenie administracyjne hamuje ich działalność, a szczególnie działalność transgraniczną.
11. Uważa, że sytuacja ta stanowi ponadto zachwianie równowagi konkurencyjnej pomiędzy przedsiębiorstwami, głównie dużymi firmami wielonarodowymi, które dysponują niezbędnymi środkami, aby uniknąć płacenia podatków dzięki agresywnemu planowaniu podatkowemu, a małymi i średnimi przedsiębiorstwami (MŚP), które ich nie posiadają.
12. Odnotowuje, iż w całej Unii i w perspektywie długoterminowej, obserwuje się ogólne obniżenie ustawowej stawki podatku od osób prawnych.
13. Podkreśla natomiast, że obniżaniu stawek podatkowych w ostatnich latach towarzyszyły różne zmiany, takie jak rozszerzenie podstawy opodatkowania, wzrost liczby nowo zakładanych przedsiębiorstw i niskie stopy procentowe (ograniczające możliwość odliczania odsetek od podstawy opodatkowania), które powinny prowadzić do wzrostu przychodów z podatku dochodowego od osób prawnych.
14. Stwierdza trudności w porównywaniu efektywnych stawek podatkowych stosowanych w poszczególnych państwach członkowskich i wzywa w związku z tym do opracowania wspólnej metody obliczania stawek, aby umożliwić sporządzenie tabeli porównawczej efektywnych stawek podatkowych w poszczególnych państwach członkowskich.
15. W świetle badań OECD, z których wynika, iż niektóre korporacje wielonarodowe korzystają ze strategii pozwalających na płacenie 5 % podatku dochodowego, podczas gdy mniejsze przedsiębiorstwa płacą do 30 %, popiera postulat, by przedsiębiorstwa wielonarodowe deklarowały w sprawozdaniach finansowych – dla każdego państwa członkowskiego i każdego państwa trzeciego, w którym mają oddział – szereg zbiorczych informacji obejmujących dochód z działalności operacyjnej przed opodatkowaniem, wysokość podatku dochodowego, liczbę pracowników, posiadane aktywa. Informacje te powinny być dostępne publicznie, w miarę możliwości w formie centralnego rejestru europejskiego.

Wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania osób prawnych (CCCTB)

16. Dostrzega podwójny potencjał wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB): po pierwsze w walce z agresywnym planowaniem podatkowym, nadużyciami podatkowymi i uchylaniem się od płacenia podatków, oraz ze szkodliwą konkurencją podatkową pomiędzy państwami członkowskimi, a po drugie w celu umocnienia jednolitego rynku oraz zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw różnej wielkości prowadzących działalność transgraniczną.
17. Uważa, że ustalenie podstawy opodatkowania z jednym zestawem przepisów podatkowych w miejsce 28 byłoby uproszczeniem i źródłem oszczędności, jeśli chodzi o koszty administracyjne ponoszone przez osoby prawne i że byłaby ona szczególnie istotna dla małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność w więcej niż jednym państwie członkowskim.
18. Dlatego podkreśla ewentualny pozytywny wpływ CCCTB na wzrost gospodarczy, zatrudnienie i sprawiedliwość podatkową, a także na stan finansów publicznych, w tym na finanse lokalne i regionalne.

⁽¹⁾ „Closing the European Tax Gap”, Sprawozdanie dla Grupy Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów w Parlamencie Europejskim, R. Murphy, dyrektor Tax Research UK. Dostępne na stronie internetowej: http://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/120229_richard_murphy_eu_tax_gap_en.pdf (EN).

Lokalne i regionalne aspekty CCCTB

19. Uważa, że pomimo iż CCCTB nie obejmuje bezpośrednio – przynajmniej we wniosku z 2011 r. – podatków lokalnych i regionalnych, jej wdrożenie miałoby wpływ na dochody podatkowe władz lokalnych i regionalnych, których część, w zależności od państwa członkowskiego, pochodzi z podatków lokalnych lub regionalnych pobieranych według krajowej podstawy opodatkowania i/lub z części krajowego podatku od osób prawnych.

20. Zwraca się do Komisji o dokładne zbadanie potencjalnego wpływu nowego wniosku legislacyjnego dotyczącego wprowadzenia CCCTB na władze lokalne i regionalne, a zwłaszcza na ich budżety, bez ponownego rozpoczynania całej procedury oceny skutków, która opóźniłaby niepotrzebnie wprowadzenie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych.

21. Podkreśla, że w niektórych państwach członkowskich skutki wprowadzenia CCCTB odbiją się na podatkach lokalnych i regionalnych, gdyż właściwe byłoby, aby w celu uproszczenia, wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania osób prawnych była także stosowana do określania podatków lokalnych i regionalnych.

CCCTB a stawki podatkowe

22. Podkreśla, że CCCTB nie ma na celu harmonizacji stawek podatkowych z uwagi na to, że traktaty nie zawierają żadnego szczególnego przepisu dotyczącego podatków bezpośrednich. Jednak brak możliwości harmonizacji na podstawie obowiązujących traktatów nie stanowi przeszkody, by państwa członkowskie mogły rozważyć wzmocnioną współpracę w tej dziedzinie.

23. Zauważa, że ustawowe stawki opodatkowania przedsiębiorstw w poszczególnych państwach członkowskich są wskaźnikiem niedokładnym, a wręcz wprowadzającym w błąd, z uwagi na dużą liczbę rozbieżności w odniesieniu do podstaw opodatkowania, odliczeń i systemów preferencyjnych. Podkreśla, że w niektórych przypadkach faktyczna stawka podatku nie jest w ogóle spójna ze stawką ustawową.

24. Wzywa w związku z tym, a także w trosce o przejrzystość, aby państwa członkowskie i regiony posiadające kompetencje ustawodawcze w dziedzinie opodatkowania przedsiębiorstw przekazały Komisji szczegółowe dane dotyczące obowiązującej średniej faktycznej stawki podatku dochodowego od osób prawnych, wraz ze wszystkimi odliczeniami.

Obowiązkowość CCCTB i odroczenie konsolidacji

25. Przyjmuje z zadowoleniem zamiar Komisji, aby opracować nowy wniosek, w którym CCCTB będzie obowiązkowa, przynajmniej dla przedsiębiorstw wielonarodowych, ponieważ oczywiste jest, że te z nich, które stosują agresywne strategie podatkowe, a nawet uchylają się od płacenia podatków lub dokonują nadużyć podatkowych, nie przystąpiłyby do systemu CCCTB zapobiegającego wspomnianym praktykom, jeżeli byłby on nieobowiązkowy.

26. Przypomina, że w swojej opinii z 2011 r. zaproponował, aby CCCTB była obowiązkowa po upływie pewnego okresu przejściowego, przynajmniej dla przedsiębiorstw o określonej wielkości⁽²⁾.

27. Byłoby pożądane, aby bezpośrednio wprowadzono wspólną jednolitą podstawę opodatkowania przedsiębiorstw. Jako że negocjacje w sprawie konsolidacji są skomplikowane i długotrwałe, Komitet popiera podejście Komisji dotyczące odroczenia konsolidacji stanowiącej element systemu CCCTB, jeżeli ma to umożliwić postęp w dyskusjach nad pozostałymi elementami wniosku, między innymi nad ustaleniem wspólnej podstawy opodatkowania. W związku z tym przyjmuje do wiadomości zapowiedź wycofania obecnego wniosku w sprawie CCCTB zawartą w programie prac Komisji na 2016 r. z 27 października br. Ma jednak wątpliwości, czy zamiar Komisji, by zastąpić ten wniosek „propozycjami stopniowego podejścia, począwszy od uzgodnienia obowiązkowej podstawy opodatkowania”, nie uprzedza wyników konsultacji publicznych zainicjowanych przez Komisję 8 października br., które mają trwać do 8 stycznia 2016 r.

28. Przypomina jednak, że konsolidacja powinna nadal stanowić część celów instytucji europejskich oraz państw członkowskich w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw, z uwagi na to, że rozwiązywałaby problem cen transferowych w ramach grup kapitałowych wewnątrz Unii Europejskiej oraz związane z nimi problemy unikania zobowiązań podatkowych. Ponadto prowadziłaby do uproszczenia oraz znacznych oszczędności, jeśli chodzi o koszty administracyjne ponoszone przez przedsiębiorstwa.

29. Uważa, że w przypadku niepowodzenia dyskusji nad konsolidacją można rozważyć wprowadzenie minimalnej stawki opodatkowania.

⁽²⁾ Opinia Komitetu Regionów: „Wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania osób prawnych (CCCTB)”. Sprawozdawca: Gusty GRAAS (LU/ALDE). Sygn.: ECOS-V-018/CdR 152/2011 fin. Dostępna na stronie internetowej: http://webapi.cor.europa.eu/documentsanonymous/cdr152-2011_fin_ac_pl.doc.

30. Wyraża ponadto zaniepokojenie, że mechanizm tymczasowej transgranicznej kompensacji proponowanej przez Komisję w oczekiwaniu na wprowadzenie konsolidacji może stwarzać nowe możliwości dla agresywnego planowania podatkowego. Ze względu na to zagrożenie, które spowodowałyby znaczne straty we wpływach państw członkowskich, KR wzywa Komisję do skrócenia terminów w zaproponowanym wstępnie harmonogramie wdrażania.

Pozostałe uwagi dotyczące CCCTB

31. Uważa, że korzystne traktowanie finansowania dłużnego i odliczania od podatku odsetek w wielu systemach podatkowych stanowi przeszkodę w zróżnicowaniu form finansowania przedsiębiorstw oraz uniemożliwia wzmocnienie w Unii Europejskiej finansowania przedsiębiorstw kapitałem własnym, powszechnie praktykowanego w innych krajach.

32. Wzywa w związku z tym Komisję i państwa członkowskie do promowania większej dywersyfikacji źródeł finansowania dla firm, która przyniosłaby niewątpliwe korzyści dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

33. Przypomina swój wniosek, sformułowany w opinii z 2011 r. w sprawie CCCTB, o uwzględnienie kosztów stałych związanych z ochroną środowiska oraz ograniczaniem emisji gazów cieplarnianych przy sporządzaniu wykazu kosztów podlegających odliczeniu, również w odniesieniu do inicjatyw mających na celu przyjęcie zintegrowanych procesów produkcji o niewielkim oddziaływaniu na środowisko.

34. Wzywa Komisję do włączenia takiej możliwości odliczenia w jej nowym wniosku ustawodawczym przewidzianym na rok 2016.

35. Przypomina również, zgodnie ze swoim stanowiskiem wyrażonym w 2011 r., że aby w pełni osiągnąć cel uproszczenia procedur administracyjnych, stworzeniu wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania powinno towarzyszyć wdrożenie wspólnych zasad rachunkowości.

Prace OECD

36. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że prace Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) doprowadziły do przyjęcia przez szefów państw i rządów grupy G-20 na spotkaniu 16 listopada 2015 r. w Antalyi planu działania w sprawie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (*base erosion and profit shifting* – BEPS), dotyczącego 62 krajów; uważa jednak, że przepisy dotyczące publikacji deklaracji z rozbiem na poszczególne kraje (*country by country reporting*) są niewystarczające, gdyż działanie 13 z planu BEPS przewiduje automatyczne przekazywanie danych wyłącznie organom podatkowym kraju rezydencji podatkowej jednostki macierzystej danej grupy, podczas gdy obowiązek publikacji sprawozdań istnieje już w UE w odniesieniu do banków i przedsiębiorstw wydobywczych mających siedzibę w Unii.

37. Wzywa Komisję Europejską, państwa członkowskie i regiony posiadające uprawnienia ustawodawcze w dziedzinie opodatkowania przedsiębiorstw do zapewnienia obowiązkowego wprowadzenia w życie pakietu BEPS za pośrednictwem nowej dyrektywy anty-BEPS w celu skutecznej walki z tymi zjawiskami w Unii Europejskiej.

38. Uważa, że pozytywnym krokiem jest ustalenie przez ECOFIN zmodyfikowanego podejścia do metody wydatkowej, a ponadto że dyrektywa ta powinna włączyć do bezpośrednio wiążącego prawa europejskiego zmodyfikowane podejście do metody wydatkowej ustalone na szczeblu OECD w ramach projektu BEPS oraz przez grupę roboczą ds. kodeksu postępowania na szczeblu ECOFIN i dotyczące korzystnego opodatkowania dochodów z patentów (*patent boxes*).

Jurysdykcje niechętnie współpracy

39. Uważa, że równoległe do niezbędnych w Unii inicjatyw i postępów, konieczne jest wzmocnienie europejskiego podejścia wobec jurysdykcji niechętnych do współpracy i rajów podatkowych.

40. Jest zdania, że szczególnie w tej dziedzinie niezgoda pomiędzy państwami członkowskimi oraz brak koordynacji są elementami, które pozwalają przedsiębiorstwom unikać sprawiedliwego opodatkowania.

41. Z zadowoleniem przyjmuje opublikowanie przez Komisję „wykazu jurysdykcji państw trzecich niechętnych do współpracy w kwestiach podatkowych”, załączonego do komunikatu, i uważa to za inicjatywę o silnej wymowie symbolicznej.

42. Uważa ponadto, że opublikowanie tego wykazu powinno stanowić podstawę do ambitnej dyskusji między wszystkimi państwami członkowskimi, dążącej do ustalenia na szczeblu europejskim wspólnego i skoordynowanego podejścia wobec tych jurysdykcji w celu zwalczania szkodliwych praktyk podatkowych, na które pozwalają.

43. Zastanawia się nad potencjalnie zbyt restrykcyjnym charakterem kryterium sporządzania wykazu jurysdykcji niechętnych do współpracy w kwestiach podatkowych opublikowanego przez Komisję, ponieważ jurysdykcje te muszą być zidentyfikowane jako takie przez co najmniej dziesięć państw członkowskich.
44. Przyjmuje więc z zadowoleniem umowy podpisane w maju 2015 r. przez Unię Europejską, z jednej strony, a Szwajcarię, Andorę i Liechtenstein, z drugiej strony, ponieważ stanowią one ważny krok naprzód w kierunku przejrzystości i zwalczania nadużyć podatkowych.
45. Uważa, że automatyczna wymiana informacji na mocy umów wymienionych w poprzednim punkcie stanowi skuteczne narzędzie służące ograniczaniu i zwalczaniu agresywnych strategii podatkowych, które powinno zostać rozpowszechnione. Ponadto przyjmuje z zadowoleniem fakt, że kilka jurysdykcji niechętnych do współpracy, wymienionych w wykazie Komisji, przyjęło lub zobowiązało się do przyjęcia międzynarodowych standardów w tej dziedzinie.

Bruksela, dnia 4 grudnia 2015 r.

Markku MARKKULA

*Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów*
