

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania

(COM(2016) 25 final – 2016/0010 (CNS))

oraz

wniosku w sprawie dyrektywy Rady ustanawiającej przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego

(COM(2016) 26 final – 2016/0011 (CNS))

(2016/C 264/13)

Sprawozdawca: Petru Sorin DANDEA

Współsprawozdawca: Roger BARKER

Dnia 9 i 10 lutego 2016 r. Rada, działając na podstawie art. 113 i 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania

[COM(2016) 25 final – 2016/010 CNS]

oraz

wniosku w sprawie dyrektywy Rady ustanawiającej przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego

[COM(2016) 26 final – 2016/011 CNS].

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 14 kwietnia 2016 r.

Na 516. sesji plenarnej w dniach 27–28 kwietnia 2016 r. (posiedzenie z dnia 28 kwietnia 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 126 głosami (7 osób wstrzymało się od głosu) następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES pozytywnie ocenia inicjatywę Komisji Europejskiej, która proponuje jednolite wdrażanie na szczeblu państw członkowskich norm ujętych w planie działań OECD w zakresie BEPS. Wpisuje się ona w wysiłki na rzecz zwalczania agresywnego planowania podatkowego stosowanego przez niektóre firmy międzynarodowe, które powoduje erozję bazy podatkowej w państwach członkowskich szacowaną na 50–70 mld EUR rocznie.

1.2. Komitet jest zdania, że w obecnym okresie powolnego i kruchej ożywienia gospodarczego po kryzysie, dla zapewnienia konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw oraz dla utrzymania atrakcyjności UE jako lokalizacji inwestycji i spójności międzynarodowego systemu podatkowego, przedsięwzięte środki powinny być zgodne z tym, co faktycznie uzgodniono już na szczeblu OECD i co realizują także inni partnerzy międzynarodowi.

1.3. Komitet uważa, że należy w tej kwestii dążyć do zapewnienia faktycznie równych warunków działania, a także jednolitych zasad, które będą wdrażane w ten sam sposób we wszystkich państwach członkowskich. Jest rzeczą ważną, aby ograniczyć ryzyko fragmentacji, mogłoby to bowiem zagrozić skuteczności proponowanych środków.

1.4. EKES uważa, że z zakresu dyrektywy dotyczącej unikania opodatkowania nie należy wykluczać przedsiębiorstw sektora finansowego. EKES zaleca, by Komisja i państwa członkowskie zwiększyły wysiłki na rzecz wynegocjowania na poziomie międzynarodowym, za pośrednictwem takich organów jak OECD czy G20, gwarancji jednolitego wdrożenia proponowanych przepisów na poziomie UE i OECD, a także rozważenia tego, czy i jak przepisy te mogą zostać zastosowane w przypadku przedsiębiorstw z sektora finansów.

1.5. EKES popiera przedstawiony wniosek i proponuje, by państwa członkowskie godziły się na odzyskiwanie płatności poprzez rozkładanie ich na raty jedynie, jeśli przeniesienia nie dokonano wyłącznie w celu uzyskania korzyści podatkowych.

1.6. EKES zaleca, by klauzula odstąpienia od zwolnienia na rzecz metody zaliczenia stosowała się bezpośrednio do wszystkich podatników, którzy uzyskali dochody w jurysdykcjach uznanych za raje podatkowe.

1.7. EKES popiera przepisy dotyczące kontrolowanych przedsiębiorstw zagranicznych zawarte we wniosku dotyczącym dyrektywy.

1.8. Zważywszy, że agresywne planowanie podatkowe stosowane jest głównie przez duże korporacje transnarodowe, EKES uważa, że należy wyłączyć MŚP z zakresu dyrektywy dotyczącej unikania opodatkowania i dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej.

1.9. Uwzględniając apele organizacji społeczeństwa obywatelskiego o zwiększenie przejrzystości opodatkowania korporacji wielonarodowych, EKES zaleca Komisji włączenie w przepisy dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej zobowiązania państw członkowskich do podawania do publicznej wiadomości sprawozdań na temat wyników finansowych podlegających automatycznej wymianie informacji.

1.10. EKES zachęca Komisję do zakończenia sporządzania wykazu państw lub terytoriów, które odmawiają poszanowania norm w zakresie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych. Zdaniem Komitetu wykaz ten należy uzupełnić sankcjami nakładanymi na przedsiębiorstwa, które nadal działają na tych terytoriach.

1.11. EKES zaleca Komisji i państwom członkowskim skrócenie okresu wdrażania przepisów mających na celu jednolite stosowanie w całej UE zobowiązań podjętych w trakcie negocjacji dotyczących planu działań OECD w zakresie BEPS.

1.12. Wziąwszy pod uwagę potencjalny wpływ na klimat inwestycyjny w Europie, EKES przyjąłby z zadowoleniem zawarcie oceny skutków w projekcie dyrektywy, co jest standardową praktyką w przypadku wniosków, w których proponuje się znaczące zmiany.

2. Propozycja Komisji Europejskiej

2.1. W styczniu 2016 r. Komisja Europejska przedstawiła pakiet środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania w ramach planu na rzecz bardziej przejrzystego, sprawiedliwszego i skuteczniejszego opodatkowania przedsiębiorstw⁽¹⁾.

2.2. Pakiet zawiera komunikat przewodni⁽²⁾, przedstawiający kontekst polityczny, gospodarczy i międzynarodowy walki z agresywnym planowaniem podatkowym, a także główne elementy pakietu, a mianowicie wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praktykom unikania opodatkowania⁽³⁾, wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę w sprawie współpracy administracyjnej⁽⁴⁾, zalecenie Komisji w sprawie wdrażania środków przeciwdziałających nadużyciom postanowień konwencji podatkowych⁽⁵⁾ oraz komunikat w sprawie strategii zewnętrznej na rzecz efektywnego opodatkowania⁽⁶⁾, dotyczący współpracy z państwami trzecimi w dziedzinie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/anti_tax_avoidance/timeline_without_logo.png

⁽²⁾ COM(2016) 23 final.

⁽³⁾ COM(2016) 26 final.

⁽⁴⁾ COM(2016) 25 final.

⁽⁵⁾ COM(2016) 271 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 24 final.

2.3. W komunikacie przewodnim przedstawia się kontekst polityczny, ekonomiczny i międzynarodowy, w którym uruchomiony zostaje pakiet środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania. Pakiet ten obejmuje środki mające na celu transpozycję planu działań OECD w zakresie BEPS (ang. Base Erosion Profit Shifting – erozja bazy podatkowej i przenoszenie zysków), a także szereg nowych, dodatkowych środków na poziomie unijnym i państw członkowskich.

2.4. We wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praktykom unikania opodatkowania ustanawia się przepisy mające na celu przeciwdziałanie takim praktykom, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Przepisy te dotyczą możliwości odliczenia odsetek, opodatkowania niezrealizowanych zysków kapitałowych w przypadku przeniesienia aktywów, rezydencji podatkowej lub stałego zakładu, klauzuli odstąpienia od zwolnienia na rzecz metody zaliczenia, klauzuli ogólnej przeciwdziałającej unikaniu opodatkowania, zasad dotyczących kontrolowanych spółek zagranicznych i ram prawnych neutralizujących skutki rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych.

2.5. Wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę w sprawie współpracy administracyjnej zawiera środki mające na celu wdrożenie w państwach członkowskich działania nr 13⁽⁷⁾ planu działań OECD w zakresie BEPS. Środki te dotyczą usprawnienia mechanizmu automatycznej wymiany informacji między władzami podatkowymi państw członkowskich, w tym również informacji dotyczących wyniku z danego roku obrotowego dla przedsiębiorstw wielonarodowych.

2.6. Zalecenie Komisji zawarte w pakiecie środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania ma na celu wzmocnienie przepisów w zakresie konwencji podatkowych zawieranych przez państwa członkowskie w celu ograniczenia agresywnego planowania podatkowego.

2.7. Komunikat Komisji w sprawie strategii zewnętrznej ustanawia surowsze i bardziej spójne ramy współpracy z krajami trzecimi w zakresie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych. Uwagi ogólne i szczegółowe

3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1. Komitet jest zdania, że w obecnym okresie powolnego i kruchej ożywienia gospodarczego po kryzysie, dla zapewnienia konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw oraz dla utrzymania atrakcyjności UE jako lokalizacji inwestycji i spójności międzynarodowego systemu podatkowego, przedsięwzięte środki powinny być zgodne z tym, co faktycznie uzgodniono już na szczelbu OECD i co realizują także inni partnerzy międzynarodowi.

Dyrektywa ustanawiająca przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania

3.2. Komitet uważa, że należy w tej kwestii dążyć do zapewnienia faktycznie równych warunków działania, a także jednolitych zasad, które będą wdrażane w ten sam sposób we wszystkich państwach członkowskich. Jest rzeczą ważną, aby ograniczyć ryzyko fragmentacji, mogłoby to bowiem zagrozić skuteczności proponowanych środków.

3.3. We wniosku w sprawie dyrektywy wzywa się do jednolitego wdrożenia na szczelbu państw członkowskich przepisów zawartych w planie działań OECD w zakresie BEPS⁽⁸⁾, mającym na celu zwalczanie agresywnego planowania podatkowego na poziomie globalnym. Jak już podkreślano we wcześniejszych opiniach⁽⁹⁾, EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji i wyraża swoje poparcie dla jej wysiłków na rzecz zwalczania agresywnego planowania podatkowego stosowanego przez niektóre przedsiębiorstwa wielonarodowe, która to praktyka powoduje erozję bazy podatkowej państw członkowskich, szacowaną w skali rocznej na 50–70 mld EUR.

3.4. EKES popiera proponowane przepisy ograniczające możliwości odliczania odsetek w sektorze przedsiębiorstw. Ważne jest jednak, by przepisy UE były spójne z normami OECD i z ich wdrażaniem w Stanach Zjednoczonych oraz w innych ważnych jurysdykcjach gospodarczych. Podejście skoordynowane na poziomie międzynarodowym przyczyniłoby się do ograniczenia agresywnego planowania podatkowego prowadzonego przez niektóre przedsiębiorstwa wielonarodowe, które wypłacają zawyżone odsetki spółkom zależnym zarejestrowanym w jurysdykcjach o niskich podatkach. EKES zaleca, by Komisja i państwa członkowskie zwiększyły wysiłki na rzecz wynegocjowania na poziomie międzynarodowym, za pośrednictwem takich organów jak OECD czy G20, gwarancji jednolitego wdrożenia proponowanych przepisów na poziomie UE i OECD, a także rozważenie możliwości zastosowania ich w przypadku przedsiębiorstw z sektora finansów.

⁽⁷⁾ <http://www.oecd.org/tax/transfer-pricing-documentation-and-country-by-country-reporting-action-13-2015-final-report-9789264241480-en.htm>

⁽⁸⁾ <http://www.oecd.org/ctp/beps-actions.htm>

⁽⁹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie planu działania zakładającego poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania (Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 34).

3.5. Jeśli chodzi o przepisy dotyczące opodatkowania niezrealizowanych zysków kapitałowych w przypadku przeniesienia aktywów, rezydencji podatkowej lub stałego zakładu, EKES popiera przedstawiony wniosek i proponuje, by państwa członkowskie godziły się na odzyskiwanie płatności poprzez rozkładanie ich na raty jedynie, jeśli przeniesienia nie dokonano wyłącznie w celu uzyskania korzyści podatkowych.

3.6. EKES zaleca, by klauzula odstąpienia od zwolnienia na rzecz metody zaliczenia stosowała się bezpośrednio do wszystkich podatników, którzy uzyskali dochody w jurysdykcjach uznanych za raje podatkowe.

3.7. EKES popiera przepisy dotyczące kontrolowanych przedsiębiorstw zagranicznych zawarte we wniosku dotyczącym dyrektywy.

3.8. Z uwagi na szkodliwość agresywnego planowania podatkowego dla baz podatkowych państw członkowskich, EKES zaleca, by Komisja i państwa członkowskie jak najszybciej ustaliły termin wdrożenia przepisów dyrektywy związanych z zobowiązaniami podjętymi w kontekście działań w zakresie BEPS w ramach umów OCDE/G20. Zdaniem Komitetu okres trzech lat przewidziany we wniosku w sprawie dyrektywy jest zbyt długi.

3.9. Wziąwszy pod uwagę potencjalny wpływ na klimat inwestycyjny w Europie, EKES przyjąłby z zadowoleniem zawarcie oceny skutków w projekcie dyrektywy, co jest standardową praktyką w przypadku wniosków, w których proponuje się znaczące zmiany.

Dyrektywa zmieniająca dyrektywę w sprawie współpracy administracyjnej

3.10. Biorąc pod uwagę znaczące konsekwencje oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania, EKES popiera zasady przedstawione we wniosku dotyczącym dyrektywy zmieniającej dyrektywę w sprawie współpracy administracyjnej. Sprawozdawczość na temat wyników finansowych przedsiębiorstw wchodzi w zakres informacji podlegających automatycznej wymianie informacji między organami podatkowymi państw członkowskich, co wzmocni skuteczność tego instrumentu, mającego na celu walkę z oszustwami podatkowymi, unikaniem opodatkowania i agresywnym planowaniem podatkowym.

3.11. EKES uważa, że sprawozdań przewidzianych we wniosku dotyczącym dyrektywy należy wymagać jedynie od dużych korporacji wielonarodowych, o których mowa we wniosku, a nie od MŚP, dla których obowiązek ten wiązałby się z niewspółmiernie wysokimi kosztami. Ograniczenie tego obowiązku jedynie do przedsiębiorstw wielonarodowych o przychodach przekraczających określony próg może przynieść efekty odwrotne od zamierzonych i dyskryminujące.

3.12. Zmiany proponowane we wniosku w sprawie dyrektywy zachęcają do jednolitej transpozycji działania nr 13 planu działań OECD w zakresie BEPS we wszystkich państwach członkowskich. EKES podziela stanowisko Komisji, która twierdzi, że skuteczna walka ze zjawiskiem agresywnego planowania podatkowego może mieć miejsce tylko na szczeblu światowym.

3.13. Uwzględniając liczne apele organizacji społeczeństwa obywatelskiego o zwiększenie przejrzystości opodatkowania korporacji wielonarodowych, EKES zaleca, by Komisja włączyła w zakres dyrektywy zobowiązanie państw członkowskich do podawania do publicznej wiadomości danych ze sprawozdań podlegających automatycznej wymianie informacji.

Zalecenie Komisji w sprawie nadużyć dotyczących postanowień konwencji podatkowych

3.14. Zalecenie Komisji odnosi się do transpozycji na poziomie państw członkowskich działań nr 6 i 7 planu działań OECD w zakresie BEPS, w których proponuje się zmianę modelu konwencji podatkowej celem ograniczenia możliwości nadużyć ze strony przedsiębiorstw wielonarodowych.

3.15. EKES popiera obie klauzule zapobiegające nadużyciom, które Komisja zaproponowała w zaleceniu. Włączenie ich do traktatów, które państwa członkowskie zawarły między sobą lub z państwami trzecimi, znacznie ograniczy unikanie opodatkowania dochodów uzyskanych przez przedsiębiorstwa wielonarodowe dzięki nabywaniom korzyści umownych (ang. treaty shopping).

Komunikat w sprawie strategii zewnętrznej na rzecz efektywnego opodatkowania

3.16. W komunikacie Komisji przedstawiono strategię zewnętrzną UE na rzecz skutecznego opodatkowania spółek, biorąc pod uwagę międzynarodowy charakter unikania opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego. EKES podziela podejście Komisji.

3.17. Komisja proponuje przyjęcie przez państwa członkowskie skoordynowanego podejścia wobec krajów trzecich w kwestiach dotyczących przejrzystości podatkowej. Komitet popiera stanowisko Komisji w tym względzie, uważając, że różnorodne wdrażanie norm w zakresie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych przez państwa członkowskie w ich stosunkach z państwami trzecimi nie przyniosło znaczących rezultatów w walce z agresywnym planowaniem podatkowym.

3.18. Zważywszy na dynamicznie zmieniający się kontekst globalny dotyczący podatków, należy zaktualizować unijne kryteria dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych. W załączniku 1 do swojego komunikatu Komisja proponuje nowe kryteria dotyczące tego zagadnienia. Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji i zachęca Radę do zatwierdzenia nowych kryteriów.

3.19. EKES opowiedział się już⁽¹⁰⁾ za unijnym wykazem jurysdykcji niechętnych do stosowania minimalnych norm dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych. Obecnie większość państw członkowskich ma własny system wykazów oraz sankcji w odniesieniu do transakcji finansowych z tymi terytoriami. EKES uważa, że wykaz unijny opracowany na podstawie jasnych kryteriów dotyczących identyfikowania jurysdykcji niechętnych do współpracy oraz stosowanie jednolitych sankcji przez wszystkie państwa członkowskie byłoby narzędziem o wiele bardziej skutecznym w walce z unikaniem opodatkowania i agresywnym planowaniem podatkowym. EKES popiera zatem działania zaproponowane przez Komisję w ramach tej strategii.

Bruksela, dnia 28 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie pakietu dotyczącego przejrzystości podatkowej (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 64).