

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

508. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 27 I 28 MAJA 2015 R.

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(2015) 135 final – 2015/0068 (CNS)]

oraz wniosku dotyczącego dyrektywy uchylającej dyrektywę Rady 2003/48/WE

[COM(2015) 129 final – 2015/0065 (CNS)]

(2015/C 332/07)

Sprawozdawca generalny: Petru Sorin DANDEA

Dnia 31 marca 2015 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 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(2015) 135 final – 2015/0068 (CNS))

oraz

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady uchylającej dyrektywę Rady 2003/48/WE

(COM(2015) 129 final – 2015/0065 (CNS)).

Dnia 17 marca 2015 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 508. sesji plenarnej w dniach 27–28 maja 2015 r. (posiedzenie z dnia 27 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Petra Sorina DANDEĘ na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 148 do 11 (15 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący dyrektywy przedstawiony przez Komisję Europejską, poprzez który kontynuuje ona wdrażanie środków uwzględnionych w planie działania zakładającym poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania⁽¹⁾.

⁽¹⁾ COM(2012) 722 final – „Plan działania zakładający poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania”.

1.2. EKES zgadza się z włączeniem do mechanizmu automatycznej wymiany informacji, objętego dyrektywą Rady 2011/16/UE, informacji dotyczących interpretacji indywidualnej prawa podatkowego o wymiarze transgranicznym oraz uzgodnień indywidualnych dotyczących cen transferowych, jako że w niektórych sytuacjach są one wykorzystywane przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność transgraniczną do tworzenia struktur powodujących erozję bazy podatkowej w państwach członkowskich i zakłócających funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

1.3. EKES jest przeciwny unikaniu opodatkowania za pomocą legalnych środków, które – choć nie jest nielegalne – stanowi jednak niemoralną praktykę umożliwiającą stosującym ją przedsiębiorstwom płacenie, w ujęciu bezwzględny, podatków znacznie niższych od tych uiszczanych przez osoby prywatne lub małe i średnie przedsiębiorstwa.

1.4. EKES uważa, że środki przewidziane w projekcie dyrektywy mogą prowadzić do znaczącego ograniczenia strat dochodów państw członkowskich, w związku z czym zaleca jak najszybsze przyjęcie tych środków.

1.5. Informacje dotyczące interpretacji indywidualnych prawa podatkowego o wymiarze transgranicznym lub uprzednich porozumień cenowych są bardzo ważne i mogą pomóc państwom członkowskim w wykrywaniu pozornych transakcji. Niemniej jednak EKES zwraca uwagę na fakt, że prawna kwalifikacja danej transakcji jako pozornej może być w wielu przypadkach utrudniona, dlatego zaleca, aby państwa członkowskie dołożyły starań w celu jak najbardziej prawidłowej transpozycji przepisów projektu dyrektywy.

1.6. EKES zaleca Komisji Europejskiej wzmoczenie wysiłków podejmowanych w ramach negocjacji na szczepku OECD dotyczących standardu w zakresie zwalczania erozji podstawy opodatkowania i przenoszenia zysków (ang. BEPS – *Base Erosion Profit Shifting*) i uwzględnienia w nim przepisów zawartych we wniosku dotyczącym dyrektywy. Wraz ze standardem OECD dotyczącym mechanizmu obowiązkowej automatycznej wymiany informacji standard w zakresie zwalczania erozji podstawy opodatkowania i przenoszenia zysków będzie stanowić najbardziej użyteczne narzędzie służące zwalczaniu uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania na świecie.

1.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji w sprawie uchylenia dyrektywy Rady 2003/48/WE (dyrektywy w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności). W dyrektywie Rady 2014/107/UE zmieniającej dyrektywę Rady 2011/16/UE uwzględnia się wszystkie produkty finansowe, w tym produkty objęte zakresem dyrektywy w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności. Proponowane uchylenie ma na celu uniknięcie równoległego stosowania dwóch standardów oraz uproszczenie przepisów.

2. Wnioski Komisji

2.1. W dniu 18 marca 2015 r. Komisja Europejska przedstawiła trzy komunikaty⁽²⁾ mające na celu wdrożenie środków przewidzianych w planie działania zakładającym poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania⁽³⁾. Pierwszy z nich – COM(2015) 135 final – stanowi wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania. W drugim – COM(2015) 136 final – przedstawia się poczynione postępy w dziedzinie przejrzystości podatkowej oraz środki, które Komisja zamierza przedsięwziąć, by ją zwiększyć. Trzeci komunikat – COM(2015) 129 final – to wniosek dotyczący dyrektywy Rady uchylającej dyrektywę 2003/48/WE (dyrektywę w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności).

2.2. Poprzez wniosek w sprawie dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE, Komisja pragnie zagwarantować kompleksową i skuteczną współpracę administracyjną między organami podatkowymi, określając wymóg obowiązkowej automatycznej wymiany informacji dotyczących interpretacji indywidualnych prawa podatkowego o wymiarze transgranicznym oraz uzgodnień indywidualnych dotyczących cen transferowych stosowanych przez przedsiębiorstwa. Praktyki te mogą w niektórych przypadkach prowadzić do niższego poziomu opodatkowania w państwie członkowskim, które wydało decyzję, co potencjalnie powoduje znaczne zmniejszenie dochodów podatkowych w innych państwach członkowskich, których dotyczą te praktyki.

⁽²⁾ COM(2015) 135 final – Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania.

COM(2015) 136 final – Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystości podatkowej w celu zwalczania uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania.

COM(2015) 129 final – Wniosek dotyczący dyrektywy Rady uchylającej dyrektywę Rady 2003/48/WE.

⁽³⁾ COM(2012) 722 final – Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: „Plan działania zakładający poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania”.

2.3. Wniosek dotyczący dyrektywy Rady uchylającej dyrektywę Rady 2003/48/WE (dyrektywę w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności) jest konieczny, ponieważ dyrektywa Rady 2014/107/UE zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w sprawie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania, wdrażającej w prawie UE światowe standardy w zakresie automatycznej wymiany informacji finansowych, z chwilą jej przyjęcia w dniu 9 grudnia 2014 r. obejmuje, oprócz innych kategorii dochodów, również oszczędności. Dyrektywę w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności należy zatem uchylić, w celu uniknięcia równoległego stosowania dwóch standardów, co oznaczałoby także dodatkowe i nieproporcjonalne obciążenie administracyjne dla przedsiębiorstw.

2.4. W komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystości podatkowej w celu zwalczania uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania przedstawione zostały postępy we wdrażaniu środków przewidzianych w planie działania zakładającym poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania. Komisja przedstawia w nim również środki, które można by wprowadzić w życie w przyszłości.

3. Uwagi ogólne

3.1. Przedstawiając projekt dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania, Komisja kontynuuje wdrażanie środków przewidzianych w planie działania zakładającym poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania, który przedstawiła pod koniec 2012 r. na wniosek Rady Europejskiej. W swojej opinii ⁽⁴⁾ EKES z zadowoleniem przyjął przedstawienie tego planu oraz wyraził swoje poparcie dla Komisji w walce z tymi zjawiskami, które wpływają na rynek wewnętrzny.

3.2. Projekt dyrektywy ma na celu uwzględnienie – w ramach kategorii informacji podlegających obowiązkowej automatycznej wymianie – informacji dotyczących interpretacji indywidualnych prawa podatkowego o wymiarze transgranicznym oraz uzgodnień indywidualnych dotyczących cen transferowych. Przedsiębiorstwa często zwracają się do organów podatkowych o tego rodzaju decyzje, by uzyskać potwierdzenie legalności działalności gospodarczej. Decyzje podatkowe nie stanowią same w sobie problemu i stosuje je wiele państw członkowskich. Jednakże przedsiębiorstwa wykorzystują je czasami do tworzenia struktur umożliwiających im płacenie niższych podatków, powodujących erozję bazy podatkowej w państwach członkowskich i zakłócających funkcjonowanie rynku wewnętrznego. EKES zgadza się z włączeniem takich informacji do kategorii objętej obowiązkową automatyczną wymianą informacji, gdyż jest to niezbędne, by państwa członkowskie mogły podejmować wysiłki na rzecz zwalczania agresywnego planowania podatkowego.

3.3. Zmiany proponowane przez Komisję umożliwią państwom członkowskim identyfikację ewentualnych struktur utworzonych przez przedsiębiorstwa, zmniejszających krajowe podstawy opodatkowania, np. poprzez ceny transferowe, które umożliwiają przedsiębiorstwom niższe opodatkowanie dochodów w innym państwie członkowskim niż to, w którym zostały one uzyskane. EKES wielokrotnie opowiadał się przeciwko takim praktykom, które – choć nie są nielegalne – mają charakter niemoralny, jako że popychają państwa członkowskie do wyższego opodatkowania drobnych podatników, zarówno przedsiębiorstw, jak i osób fizycznych, którzy ostatecznie, w ujęciu bezwzględnym, płacą wyższe podatki niż duże przedsiębiorstwa.

3.4. Komisja przyznaje, że unikanie opodatkowania za pomocą legalnych środków, oszustwa podatkowe oraz uchylanie się od opodatkowania mają istotny wymiar transgraniczny, jako że globalizacja i większa mobilność podatników zwiększają skalę tych zjawisk. EKES uważa, że środki przewidziane w projekcie dyrektywy mogą prowadzić do znaczącego ograniczenia strat dochodów państw członkowskich, w związku z czym zaleca jak najszybsze przyjęcie tych środków.

3.5. Uwzględnienie oszczędności w kategorii dochodu podlegającego obowiązkowej automatycznej wymianie informacji w dziedzinie opodatkowania, regulowanej na podstawie dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania, uprości obowiązujące przepisy i zwiększy przejrzystość opodatkowania. EKES popiera projekt dyrektywy uchylającej dyrektywę Rady 2003/48/WE (dyrektywę w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności), której zakres stosowania utrzymano i rozbudowano w dyrektywie Rady 2014/107/UE zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w sprawie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania.

⁽⁴⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: „Plan działania zakładający poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania” (Dz. U. C 198 z 10.7.2013, s. 34).

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Agresywne planowanie podatkowe stosowane przez niektóre przedsiębiorstwa prowadzące działalność transgraniczną generuje roczne straty w wysokości setek miliardów euro dla budżetów państw członkowskich. Komitet zgadza się, by zarówno interpretacje indywidualne prawa podatkowego o wymiarze transgranicznym, jak i uzgodnienia indywidualne dotyczące cen transferowych ustalone przez władze krajowe, zostały uznane za informacje podlegające obowiązkowej automatycznej wymianie informacji na mocy art. 8 ust. 5 lit. a) dyrektywy 2011/16/UE. Uważa ponadto, że zmiana ta jest niezbędnym krokiem na drodze do osiągnięcia większej przejrzystości podatkowej i zwalczania tego niekorzystnego zjawiska.

4.2. Umożliwienie państwom członkowskim, zgodnie z przepisami zawartymi we wniosku w sprawie dyrektywy, dostępu do informacji dotyczących dwóch rodzajów decyzji nie gwarantuje jednak wyeliminowania struktur, z których korzystają przedsiębiorstwa w celu uniknięcia opodatkowania. W większości przypadków do tworzenia tych struktur wykorzystuje się luki w prawodawstwie państw członkowskich lub rozbieżności między tymi prawodawstwami. EKES zaleca, by Komisja i państwa członkowskie nadal działały na rzecz uproszczenia i ujednoczenia obowiązujących ram prawnych, zarówno na poziomie europejskim, jak i na poziomie poszczególnych państw.

4.3. Informacje dotyczące interpretacji indywidualnych prawa podatkowego o wymiarze transgranicznym lub uprzednich porozumień cenowych są bardzo ważne i mogą pomóc państwom członkowskim wykrywać pozorne transakcje. Dzięki wdrożeniu ogólnej klauzuli dotyczącej zwalczania nadużyć przewidzianej w dyrektywie 2011/96/UE (dyrektywa w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich), państwa członkowskie będą mogły odzyskać kwoty wpływów z podatków utracone w wyniku pozornych transakcji. EKES zwraca jednak uwagę na fakt, że prawna kwalifikacja danej transakcji jako pozornej może być w wielu przypadkach utrudniona.

4.4. Komitet ponownie przypomina o propozycji, jaką wysunął w jednej ze swych wcześniejszych opinii, dotyczącej uruchomienia przez państwa członkowskie procedury zakazującej dostępu do funduszy publicznych i europejskich tym przedsiębiorstwom, które za pomocą legalnych środków unikają opodatkowania lub prowadzą działalność za pośrednictwem obszarów znanych jako raje podatkowe.

4.5. Ze względu na dużą ilość informacji, które będą podlegały obowiązkowej automatycznej wymianie informacji, jako że do informacji już przewidzianych w art. 8 dyrektywy dołączą nowe rodzaje informacji, EKES zaleca, by państwa członkowskie zapewniły zasoby ludzkie oraz technologie informatyczne niezbędne do prawidłowego wdrożenia przepisów zawartych w projekcie dyrektywy. Ponadto Komitet uważa, że konieczne są szkolenia personelu krajowych organów podatkowych w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji, zarówno z zakresu prawidłowego korzystania z formularzy opracowanych wspólnie z Komisją i ułatwiających wymianę informacji, jak i ich zapisywania w przyszłym rejestrze centralnym, którym będzie zarządzała Komisja.

4.6. W związku ze zmianami przyjętymi w roku 2013 oraz planowanymi w omawianym projekcie dyrektywy, w dyrektywie 2011/16/UE przewiduje się wymianę informacji w odniesieniu do wszystkich głównych rodzajów dochodów osób fizycznych, a także osób prawnych. Oznacza to, że państwa członkowskie będą posiadały informacje dotyczące dochodów uzyskiwanych na terytorium Unii Europejskiej. Tymczasem struktury stworzone przez przedsiębiorstwa stosujące agresywne planowanie podatkowe obejmują w wielu przypadkach państwa lub obszary położone poza UE. Zważywszy, że propozycja przedstawiona przez Komisję w omawianym wniosku dotyczącym dyrektywy jest ambitniejsza od negocjowanego obecnie na szczęblu OECD standardu w zakresie zwalczania erozji podstawy opodatkowania i przenoszenia zysków, EKES zaleca Komisji i państwom członkowskim zacieśnienie współpracy w takim zakresie, by standard ten oraz standard w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji stały się autentycznymi normami na poziomie światowym.

4.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący uchylecia dyrektywy Rady 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności. Konkretnie rzecz biorąc, jak już wspomniano, dyrektywa Rady 2014/107/UE zmieniająca dyrektywę Rady 2011/16/UE obejmuje wszystkie produkty finansowe, w tym produkty objęte zakresem dyrektywy w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności. Celem omawianego wniosku dotyczącego dyrektywy jest niedopuszczenie do równoległego stosowania dwóch standardów dotyczących wymiany informacji finansowych. W ten sposób dokona się uproszczenia przepisów w dziedzinie opodatkowania oraz zwiększy się ich przejrzystość.

Bruksela, dnia 27 maja 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE