

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Sprawiedliwy i skuteczny system opodatkowania przedsiębiorstw w Unii Europejskiej: pięć głównych obszarów działania”

(COM(2015) 302 final)

(2016/C 071/07)

Sprawozdawca: Petru Sorin DANDEA

Współsprawozdawca: Paulo BARROS VALE

Dnia 6 lipca 2015 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

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

(COM(2015) 302 final).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 26 listopada 2015 r.

Na 512. sesji plenarnej w dniach 9–10 grudnia 2015 r. (posiedzenie z dnia 9 grudnia 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 169 do 15 (8 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zwalczanie agresywnego planowania podatkowego jest w ostatnich latach jedną z największych trosk państw członkowskich i Komisji Europejskiej. Przedstawiony przez Komisję Europejską plan działania na rzecz wprowadzenia sprawiedliwego i skutecznego systemu opodatkowania przedsiębiorstw stanowi ważny krok na drodze do ograniczenia tego negatywnego zjawiska. EKES z zadowoleniem przyjmuje przedstawienie tego planu oraz wyraża swoje poparcie dla Komisji w walce z tym zjawiskiem, które powoduje erozję bazy podatkowej w państwach członkowskich i zachęca do nieuczciwej konkurencji.

1.2. Zgodnie ze swoimi wcześniejszymi deklaracjami⁽¹⁾, EKES popiera wprowadzenie obowiązkowej wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB) dla spółek prowadzących działalność transgraniczną. Fakultatywny charakter CCCTB osłabiłby skuteczność tego środka z uwagi na fakt, że przedsiębiorstwa przenoszące zyski w celu obniżenia podatków odmówiłyby jej przyjęcia.

1.3. EKES zaleca, by Komisja i państwa członkowskie rozważyły rozszerzenie w przyszłości obowiązkowej wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych na wszystkie przedsiębiorstwa, aby uniknąć współistnienia dwóch różnych systemów podatkowych. Zanim system CCCTB zostanie rozszerzony na wszystkie przedsiębiorstwa, należy przeprowadzić dogłębną ocenę skutków, w szczególności w odniesieniu do wpływu tego systemu na działające lokalnie mikroprzedsiębiorstwa i małe przedsiębiorstwa.

1.4. EKES zaleca Komisji, by podczas opracowywania projektu zwróciła uwagę na jasność definicji i pojęć z zakresu wspólnej podstawy. Od zrozumiałości tych definicji zależy bowiem jakość procesu transpozycji i uniknięcie znacznych różnic w tym względzie między państwami członkowskimi, które mogłyby znacząco ograniczyć skuteczność tego aktu regulacyjnego.

1.5. EKES uważa, że mechanizm transgranicznego kompensowania strat, który Komisja ma zamiar wprowadzić do czasu przyjęcia programu konsolidacji, nie powinien wpływać na prawo państw członkowskich do opodatkowania dochodów z działalności wykonywanej na ich terytorium.

1.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje opublikowanie przez Komisję w załączniku do omawianego komunikatu wykazu jurysdykcji niechętnych do współpracy w kwestiach podatkowych. Ponadto Komitet ponawia swoją propozycję przedstawioną już we wcześniejszych opiniach, by przepisy UE przewidywały sankcje dla przedsiębiorstw, które kontynuują prowadzenie działalności gospodarczej z wykorzystaniem rajów podatkowych i które w ten sposób unikają płacenia podatków w ramach systemów opodatkowania obowiązujących w państwach członkowskich, w których prowadzą działalność.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie koordynowania systemów podatków bezpośrednich (Dz.U. C 10 z 15.1.2008, s. 113), opinia EKES-u w sprawie stworzenia wspólnej skonsolidowanej podstawy wymiaru opodatkowania przedsiębiorstw w UE (Dz.U. C 88 z 11.4.2006, s. 48).

1.7. EKES zaleca, by po przyjęciu dyrektywy w sprawie CCCTB i wprowadzeniu mechanizmu konsolidacji Komisja przeprowadziła ocenę skutków nowych przepisów. Komitet proponuje – w razie gdyby ocena ta wykazała, że przenoszenie zysków do państw członkowskich o niższych stawkach podatkowych nie uległo zmniejszeniu – by przyjęto dodatkowo odpowiednie środki prawne.

1.8. EKES zaleca Komisji, by w ramach przeglądu mandatu platformy na rzecz dobrego zarządzania w dziedzinie opodatkowania rozważyła uwzględnienie w jej składzie przedstawicieli europejskich partnerów społecznych. Mogliby oni wnieść istotny wkład w prace platformy.

2. Wniosek Komisji

2.1. W dniu 17 czerwca 2015 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat⁽²⁾, w którym przedstawiono plan działania dotyczący wprowadzenia sprawiedliwego i skutecznego systemu opodatkowania przedsiębiorstw w Unii Europejskiej. Powstał on w następstwie pakietu dotyczącego przejrzystości podatkowej przedstawionego przez Komisję Europejską w marcu, który obejmował również projekt dyrektywy w sprawie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji dotyczących interpretacji indywidualnych prawa podatkowego.

2.2. Plan zawiera następujące cztery cele, ukierunkowane na propagowanie nowego podejścia do opodatkowania przedsiębiorstw w UE: przywrócenie związku między opodatkowaniem a faktycznym miejscem prowadzenia działalności gospodarczej; zapewnienie państwom członkowskim możliwości prawidłowej wyceny wartości działalności przedsiębiorstw; utworzenie konkurencyjnego i sprzyjającego wzrostowi gospodarczemu środowiska opodatkowania przedsiębiorstw w UE; oraz ochrona jednolitego rynku i zapewnienie zdecydowanego podejścia UE do zewnętrznych kwestii podatku od przedsiębiorstw, w tym środków służących wdrożeniu projektu OECD w dziedzinie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS).

2.3. Wspomniany plan działania obejmuje szereg środków mających na celu łatwiejsze osiągnięcie celów dotyczących: wprowadzenia wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB); zapewnienia efektywnego opodatkowania w miejscu generowania zysków; opracowania dodatkowych środków na rzecz lepszego otoczenia podatkowego dla przedsiębiorstw; poczynienia dalszych postępów w obszarze przejrzystości podatkowej oraz skuteczniejszego wykorzystania europejskich instrumentów służących koordynacji w obszarze podatków.

2.4. Komisja zamierza zająć się również problemem zachęt podatkowych przyznawanych przez państwa członkowskie za patenty. Pragnie ona zapewnić, że te bardziej korzystne systemy podatkowe nie spowodują zakłóceń na rynku wewnętrznym oraz będzie doradzać państwom członkowskim w kwestii nowego podejścia. Jeżeli Komisja uzna, że nie stosują one systematycznie nowego podejścia, to opracuje wtedy wiążące środki ustawodawcze.

2.5. Komisja nadal współpracuje z innymi partnerami międzynarodowymi oraz podkreśla znaczenie wdrożenia planu działania OECD w sprawie BEPS. Powinien on umożliwić stworzenie równych warunków konkurencji w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw wielonarodowych, także w krajach rozwijających się.

3. Uwagi ogólne

3.1. Plan Komisji ma na celu zwalczanie niekorzystnego zjawiska przenoszenia zysków praktykowanego przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność transnarodową, które przenoszą zyski do państw lub jednostek terytorialnych o bardzo niskich lub nieistniejących stawkach podatkowych. Powoduje to erozję baz podatkowych państw członkowskich i wpływa na podnoszenie przez te państwa innych podatków lub opłat, co oznacza większe obciążenia podatkowe dla dobrych podatników, zarówno osób fizycznych, jak i małych i średnich przedsiębiorstw. EKES z zadowoleniem przyjmuje przedstawienie tego planu działania oraz wyraża swoje poparcie dla Komisji w walce z tym zjawiskiem.

3.2. Najważniejszą propozycją Komisji przedstawioną w tym planie jest ustanowienie obowiązkowej wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB). W swoim wniosku dotyczącym dyrektywy przedstawionym w 2011 r. Komisja proponowała, aby CCCTB miała dobrowolny charakter. EKES przedstawił w tamtym okresie opinię zawierającą szereg istotnych propozycji dotyczących CCCTB⁽³⁾, za którymi nadal się opowiada.

⁽²⁾ Sprawiedliwy i skuteczny system opodatkowania przedsiębiorstw w Unii Europejskiej: pięć głównych obszarów działania, COM(2015) 302 final.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 63).

3.3. Zdaniem Komisji CCCTB powinna być obowiązkowa, ponieważ przedsiębiorstwa wielonarodowe stosujące agresywne planowanie podatkowe nie zastosują się do niej, jeżeli będzie dobrowolna. EKES zgadza się z obowiązkowym charakterem CCCTB i zaleca Komisji, by przeanalizowała możliwość jej obowiązkowego stosowania w przyszłości do wszystkich przedsiębiorstw, by uniknąć sytuacji, w której państwa członkowskie stosowałyby dwie różne bazy opodatkowania.

3.4. Na podstawie wyników konsultacji z państwami członkowskimi Komisja proponuje najpierw utworzenie wspólnej bazy, której konsolidacja miałaby miejsce na kolejnym etapie. Zważywszy, że agresywne planowanie podatkowe poważnie szkodzi konkurencji na całym jednolitym rynku i prowadzi do utraty znacznej części dochodów przez państwa członkowskie, Komitet zaleca przyspieszenie harmonogramu wdrożenia.

3.5. Wniosek dotyczący dyrektywy powinien zostać przedstawiony w przyszłym roku. EKES zaleca Komisji, by podczas opracowywania projektu dyrektywy zwróciła uwagę na jasność definicji i pojęć z zakresu wspólnej podstawy. Od zrozumiałości tych definicji zależy bowiem jakość procesu transpozycji i uniknięcie znacznych różnic w tym względzie między państwami członkowskimi, które mogłyby znacząco ograniczyć skuteczność tego aktu regulacyjnego.

3.6. Komisja proponuje, by do momentu konsolidacji na późniejszym etapie projekt dyrektywy przewidywał mechanizm transgranicznej kompensacji strat. Z uwagi na to, że konsolidacja stanowi główną korzyść gospodarczą związaną z CCCTB, byłoby lepiej, gdyby wprowadzono ją od początku. Niemniej EEKS popiera zaproponowany mechanizm ze względu na trudności związane z osiągnięciem politycznego porozumienia w tej sprawie. Uwzględniając apele Parlamentu Europejskiego, a także państw członkowskich, na rzecz opodatkowania dochodów w miejscu, w którym zostały uzyskane, EKES uważa, że ów mechanizm kompensacyjny nie powinien nadmiernie naruszać prawa państwa członkowskiego do opodatkowania dochodów z działalności wykonywanej na jego terytorium.

3.7. Z analiz przeprowadzonych przez Komisję wynika, że zachodzą sytuacje, w których przedsiębiorstwa prowadzące działalność transgraniczną przenoszą uzyskane zyski do państw członkowskich o niższej stawce opodatkowania. Zjawisku temu sprzyjają obowiązujące przepisy dotyczące przedsiębiorstw⁽⁴⁾. EKES uważa, że jeśli te stosowane przez przedsiębiorstwa praktyki będą nadal utrzymywać się na całym jednolitym rynku po wprowadzeniu konsolidacji, to należy przyjąć dodatkowo odpowiednie środki prawne.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Agresywne planowanie podatkowe stosowane przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność transgraniczną generuje roczne straty w budżetach państw członkowskich w wysokości setek miliardów euro. EKES popiera wdrożenie CCCTB i uważa, że powinna ona stać się ogólną normą systemu opodatkowania zysków w UE. Pozwoliłoby to na uproszczenie systemu opodatkowania przedsiębiorstw i pozwoliło uniknąć sytuacji, w której państwa członkowskie musiałyby stosować CCCTB w odniesieniu do przedsiębiorstw o działalności transgranicznej oraz inny system podatkowy w odniesieniu do pozostałych przedsiębiorstw.

4.2. EKES zaleca, by po przyjęciu dyrektywy w sprawie CCCTB i wprowadzeniu mechanizmu konsolidacji Komisja przeprowadziła ocenę skutków nowych przepisów. Komitet proponuje – w razie gdyby ocena ta wykazała, że przenoszenie zysków do państw członkowskich o niższych stawkach podatkowych nie uległo zmniejszeniu – by przyjęto dodatkowo odpowiednie środki prawne, które zniechęciłyby przedsiębiorstwa prowadzące działalność transgraniczną do przenoszenia zysków do państw członkowskich o niższych stawkach podatkowych.

4.3. Komisja proponuje ulepszenie uregulowań prawnych dotyczących pojęcia „stałego miejsca prowadzenia działalności” przedsiębiorstw. Zdaniem EKES-u jedynie opodatkowanie zysków uzyskanych w wyniku działalności prowadzonej na terytorium danego państwa członkowskiego może wykluczyć możliwość powstania sytuacji, w której w określonych okolicznościach przedsiębiorstwa unikałyby w sztuczny sposób opodatkowania. Przyjęcie planu działania OECD w sprawie BEPS mogłoby znacząco ograniczyć sytuacje, w których przedsiębiorstwa unikałyby płacenia podatku od osób prawnych powołując się na obowiązujące prawodawstwo UE.

⁽⁴⁾ Dyrektywa w sprawie spółek dominujących i spółek zależnych (dyrektywa Rady 2011/96/UE z dnia 30 listopada 2011 r.) oraz dyrektywa dotycząca opodatkowania odsetek i należności licencyjnych (dyrektywa 2003/49/WE z dnia 3 czerwca 2003 r.).

4.4. Konsolidacja jest operacją, w ramach której zyski i straty spółki mogłyby kumulować się na całym obszarze UE. EKES uważa, że przyjęcie konsolidacji byłoby najważniejszym atutem CCCTB w zwalczaniu złożonych operacji związanych z cenami transferowymi, stosowanymi przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność transgraniczną w UE w celu uiszczania niższych podatków. Niemniej EKES zaleca Komisji, by uwzględniła kwestię ochrony prawa każdego państwa członkowskiego do opodatkowania dochodów z działalności prowadzonej na jego terytorium.

4.5. Komunikat Komisji zawiera załącznik z wykazem państw i terytoriów niechętnych współpracy w sprawach podatkowych. EKES uważa, że to dopiero pierwszy krok w kierunku zwalczania systemów podatkowych niechętnie nastawionych do współpracy, zwanych powszechnie rajami podatkowymi. Ponadto Komitet ponawia swoją propozycję przedstawioną we wcześniejszych opiniach⁽⁵⁾, by przepisy UE przewidywały sankcje dla przedsiębiorstw kontynuujących prowadzenie działalności gospodarczej z wykorzystaniem rajów podatkowych i unikających w ten sposób płacenia podatków w państwach członkowskich, w których prowadzą działalność.

4.6. Komisja uznaje istotną rolę odegraną przez różne grupy, które zapewniły współpracę z państwami członkowskimi w dziedzinie opodatkowania. Chodzi tu w szczególności o Grupę ds. Kodeksu Postępowania (opodatkowanie działalności gospodarczej) i o platformę na rzecz dobrego zarządzania w dziedzinie opodatkowania. EKES zaleca, by Komisja i państwa członkowskie rozważyły możliwość włączenia przepisów kodeksu do prawodawstwa europejskiego, które stałyby się w ten sposób wiążące.

4.7. Komitet zaleca Komisji, by w ramach przeglądu mandatu platformy na rzecz dobrego zarządzania w dziedzinie opodatkowania przedłużyła go na okres po 2016 roku, a ponadto by rozważyła uwzględnienie w jej składzie przedstawicieli europejskich partnerów społecznych, którzy mogą wnieść istotny wkład w prace platformy.

4.8. EKES zaleca, by Komisja i państwa członkowskie nadal działały na rzecz uproszczenia i ujednoczenia obowiązujących ram prawnych, zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym. Doprowadziłoby to do pobudzenia inwestycji na poziomie europejskim i stworzyło niezbędne podstawy trwałego wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy.

Bruksela, dnia 9 grudnia 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽⁵⁾ 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), opinia EKES-u z inicjatyw własnej w sprawie metody wspólnotowej dla demokratycznej i społecznej UGW (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 33).