

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Skuteczne i skoordynowane środki UE mające na celu zwalczanie oszustw podatkowych, unikania opodatkowania, prania pieniędzy i rajów podatkowych”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2020/C 429/02)

Sprawozdawca: **Javier DOZ ORRIT**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	20.2.2020
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	20.7.2020
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.9.2020
Sesja plenarna nr	554
Wynik głosowania	216/2/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Pomimo wysiłków podejmowanych przez UE i wiele rządów, wejście w życie ważnych dyrektyw europejskich (dyrektywa w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, dyrektywa w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania) ⁽¹⁾ oraz planu działania w sprawie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS) OECD, skala oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania i prania pieniędzy, a także unikania opodatkowania, nadal jest bardzo duża w odniesieniu do finansów publicznych państw europejskich.

1.2. EKES proponuje założenie europejskiego paktu na rzecz skutecznego zwalczania oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania, unikania opodatkowania i prania pieniędzy. EKES wzywa Komisję Europejską do uruchomienia inicjatywy politycznej z udziałem rządów krajowych i innych instytucji europejskich na rzecz osiągnięcia tego celu, poprzez wspieranie koniecznych konsensusów i umożliwianie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego. Jednym z filarów takiego paktu powinna być współpraca państw członkowskich.

1.3. EKES wzywa instytucje europejskie i państwa członkowskie do zapewnienia zasobów finansowych i ludzkich niezbędnych do skutecznego wdrożenia obowiązującego prawodawstwa europejskiego oraz do zobowiązania się do przyjęcia wszelkich nowych środków ustawodawczych i administracyjnych niezbędnych do skutecznego zwalczania przestępstw podatkowych i nadużyć, prania pieniędzy i działalności rajów podatkowych. Wymaga to stałej oceny wyników wdrażania każdego środka.

1.4. EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma zobowiązanie państw członkowskich do położenia kresu wszelkim niesprawiedliwym i szkodliwym postaciom konkurencji podatkowej. Podobny postulat został wyrażony w opinii EKES-u *Opodatkowanie – głosowanie większością kwalifikowaną* ⁽²⁾, jeśli chodzi o konieczność rozpoczęcia dyskusji na temat stopniowego przejścia z jednomyślności na głosowanie większością kwalifikowaną w sprawach podatkowych.

1.5. Aktywne uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego ma kluczowe znaczenie dla podnoszenia świadomości obywateli w zakresie podatków publicznych w odniesieniu do przestępstw i nadużyć, a także sprawiedliwego opodatkowania. Jego współpraca wesprze ustanowienie i wdrażanie paktu. Zaangażowanie pracodawców i ich organizacji jest bardzo ważne dla powodzenia tej inicjatywy. Należy zapewnić, aby przyjęte środki ustawodawcze nie wywierały nieodpowiedniego wpływu na przedsiębiorstwa wywiązujące się ze swoich zobowiązań podatkowych, nakładając na nie nadmierne obciążenia administracyjne. Skuteczne i pilne działania skierowane przeciwko przestępstwom podatkowym i nadużyciom zapewnią dodatkowe publiczne środki finansowe niezbędne do finansowania planów odbudowy gospodarki po pandemii, jej zielonej i cyfrowej transformacji oraz budowy Europejskiego filaru praw socjalnych.

⁽¹⁾ Anti-Money Laundering Directive – AMLD, Anti-Tax-Avoidance Directive – ATAD.

⁽²⁾ Dz.U. C 353 z 18.10.2019, s. 90.

1.6. Cyfryzacja gospodarki stwarza nowe wyzwania dla organów podatkowych, ponieważ mogą w związku z nią powstać nowe metody agresywnego planowania podatkowego lub nowe przestępstwa finansowe i nadużycia. Cyfryzacja gospodarki poprzez skuteczniejszą współpracę administracyjną i wymianę danych stwarza jednak również nowe możliwości dla organów podatkowych w zakresie zwalczania takich praktyk.

1.7. Poprawa skuteczności zwalczania tych przestępstw i nadużyć wymaga wzmocnienia współpracy politycznej, administracyjnej, policyjnej i sądowej zarówno bezpośrednio państw członkowskich między sobą, jak i państw członkowskich z UE, wzmocnienia podstawy prawnej tej współpracy oraz zapewnienia jednostkom analityki finansowej (FIU), organom podatkowym, europejskim strukturom nadzorczym i innym podmiotom tej walki odpowiednich zasobów finansowych i ludzkich.

1.8. Aby zwiększyć skuteczność działań należy oprzeć się na wspólnej wizji tych przestępstw i nadużyć, na powiązaniach między nimi i ich związku z przestępstwami gospodarczymi i finansowymi oraz korupcją polityczną, a także na niezbędnej roli, jaką odgrywają raje podatkowe w ułatwianiu im działań i ich ukrywaniu. Zwalczanie działalności przestępczej w rajach podatkowych powinno być priorytetowym celem UE.

1.9. Choć ta polityka jest konieczna we wszystkich okolicznościach, EKES uważa, że w sytuacji wywołanej pandemią COVID-19 istotne jest, by działania te stały się politycznym i etycznym priorytetem Unii, rządów krajowych i europejskiego społeczeństwa obywatelskiego. W sytuacji, gdy potrzebny jest tak duży nakład publicznych środków finansowych do uporania się ze zdrowotnymi, gospodarczymi i społecznymi skutkami pandemii, nie można tolerować, że znaczna część tych środków jest niesłusznie odprowadzana dla prywatnego zysku niewielu osób, bezpośrednio szkodząc znacznej większości pracowników, pracodawców, osób pracujących na własny rachunek, osób niesamodzielnych oraz emerytów i rencistów wywiązujących się ze swoich zobowiązań podatkowych.

1.10. EKES popiera nowy plan działania na rzecz kompleksowej unijnej polityki zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu⁽³⁾, przedstawiony przez Komisję Europejską w dniu 7 maja 2020 r. Uważa, że konieczne jest jego pilne wdrożenie. Popiera środki zaproponowane w celu zapewnienia skutecznego stosowania obecnych ram prawnych w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, ustanowienie jednolitego zbioru przepisów UE, utworzenie europejskiego organu nadzoru oraz pozostałe filary planu. UE i państwa członkowskie powinny zajmować wspólne stanowisko na forach międzynarodowych, takich jak Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF – OECD), G-20 i ONZ. EKES podziela pogląd Komisji, że przyjmowane środki powinny uwzględniać europejskie przepisy dotyczące ochrony danych i orzecznictwo ETS w tej kwestii oraz wiązać się z jak najmniejszym obciążeniem administracyjnym i finansowym dla państw członkowskich i podmiotów zobowiązanych.

1.11. EKES wzywa Komisję Europejską do oceny obecnego wykazu jurysdykcji unikających współpracy oraz do rozważenia możliwości ustanowienia dodatkowych kryteriów w celu zapewnienia włączenia wszystkich rajów podatkowych do tego wykazu. Domaga się również wprowadzenia odpowiednich środków, aby przedsiębiorstwa i osoby fizyczne nie mogły angażować się w nieuzasadnione transakcje z tamtejszymi instytucjami finansowymi.

1.12. EKES z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie wskaźników fiskalnych w ramach europejskiego semestru, wzywa państwa członkowskie do dostosowania się do odnośnych zaleceń dla poszczególnych krajów i proponuje Komisji włączenie do europejskiego semestru procedury oceny skuteczności, sprawiedliwości i wystarczalności systemów podatkowych oraz ich odpowiedniego funkcjonowania.

1.13. Komitet apeluje, by dyrektywy europejskie obejmowały dzieła sztuki i inne aktywa o dużej wartości, w szczególności te, które są przechowywane w wolnych portach i składach celnych, oraz by stopniowo zniesiono systemy nadawania obywatelstwa lub prawa pobytu w zamian za inwestycje, oferowane przez niektóre państwa członkowskie, a także wyeliminowano nieprzejrzystość akcji na okaziciela.

1.14. EKES uważa, że w przypadku uchylania się od opodatkowania należy stosować przepisy 5. dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy w odniesieniu do centralnego i publicznego rejestru rzeczywistych właścicieli spółek i powiernictw. Wzywa również do wprowadzenia odpowiednich procedur w celu ułatwienia MSP przestrzegania wymogów związanych z tymi rejestrami.

1.15. EKES popiera rozwiązanie na skalę globalną dotyczące opodatkowania przedsiębiorstw o znaczącej obecności cyfrowej w ramach prac OECD, jednak uważa również, że jeżeli do końca 2020 r. nie uda się wypracować rozwiązania, UE powinna wznović swą inicjatywę dotyczącą opodatkowania dużych przedsiębiorstw cyfrowych.

1.16. Należy zreformować dyrektywę w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania w celu uwzględnienia przepisów dotyczących opodatkowania w odniesieniu do jurysdykcji o niskich stawkach podatkowych oraz repatriacji dywidend lub zysków kapitałowych, które nie zostały opodatkowane za granicą.

⁽³⁾ C(2020) 2800 final.

1.17. Należy wspierać finansowo i technicznie krajowe jednostki analityki finansowej oraz promować ścisłą współpracę między nimi oraz między organami podatkowymi, a także między policją krajową i Europolem w zakresie ścigania przestępstw podatkowych i finansowych.

1.18. EKES wzywa Komisję do przeprowadzenia analizy roli firm przykrywek w oszustwach podatkowych, uchylaniu się od opodatkowania, unikaniu opodatkowania i praniu pieniędzy, a także – w świetle swoich konkluzji – do zmiany dyrektywy w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania, dyrektywy w sprawie adekwatności kapitałowej i dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, aby zapobiegać popełnianiu przestępstw i nadużyć za ich pośrednictwem.

1.19. Komitet zwraca się do Komisji Europejskiej i państw członkowskich o rozważenie koncepcji skutecznego minimalnego opodatkowania zysków przedsiębiorstw i jej ewentualnego wdrożenia.

1.20. Komitet proponuje, by umowy handlowe lub gospodarcze UE obejmowały, zgodnie z zasadami i przepisami WTO, rozdział dotyczący przestępstw podatkowych, prania pieniędzy oraz agresywnego planowania podatkowego, a także współpracy administracji podatkowych.

2. Kontekst

2.1. Oszustwa podatkowe, uchylanie się od opodatkowania, unikanie opodatkowania i pranie pieniędzy w Europie i na całym świecie przybrały pod względem makroekonomicznym bardzo dużą skalę. Wyraźnie widać ich wymiar ponadnarodowy. W stosowaniu takich praktyk kluczową rolę odgrywają raje podatkowe poprzez przyjmowanie i kanalizowanie środków kapitałowych pochodzących z wielkich przedsiębiorstw i majątków prywatnych osób uchylających się od opodatkowania lub unikających opodatkowania, a także pozyskiwanych w wyniku skorumpowania politycznego i gospodarczego oraz zdobywanych przez organizacje trudniące się przestępczością gospodarczą.

2.2. Nie istnieje jedna powszechnie przyjęta definicja raju podatkowego, chociaż wszystkie te raje łączy brak lub znaczne ograniczenie systemu podatkowego oraz traktowanie braku przejrzystości co do klientów i przepływów finansowych jako normy. Identyfikuje się je na podstawie wykazów, w których o zakwalifikowaniu jako jurysdykcji podatkowej niechętniej współpracy decyduje fakt odmawiania udzielania informacji organom fiskalnym i współpracy z wymiarem sprawiedliwości. Uznany wykazami są lista OECD⁽⁴⁾ i dwie listy unijne: jedna dotycząca prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, a druga związana z uchylaniem się od opodatkowania i unikaniem opodatkowania⁽⁵⁾. Z monografii F&D (MFW) wynika, że wartość majątków prywatnych ukrywanych w centrach finansowych offshore wynosi między 7 a 8,7 bln USD⁽⁶⁾ (tj. między 8 a 10 % światowego PKB).

2.3. MFW szacuje, że uchylanie się od opodatkowania kosztuje rządy około 3 bln USD rocznie⁽⁷⁾. Z szacunków Parlamentu Europejskiego (PE) wynika, że w UE kwota ta wynosi 825 mld EUR⁽⁸⁾, a luka w poborze VAT, w większości przypadków spowodowana oszustwem, wynosi około 147 mld EUR rocznie, z czego 50 mld EUR przypada na transgraniczne oszustwa karuzelowe⁽⁹⁾.

2.4. Unikanie opodatkowania nie zawsze stanowi naruszenie litery prawa, chociaż jest naruszeniem jego ducha. Raje podatkowe przyjmują kwoty rządu 600 mld USD rocznie pochodzące z unikania opodatkowania podatkiem dla przedsiębiorstw⁽¹⁰⁾. Szacuje się, że straty w UE wynoszą od 160 do 190 mld EUR rocznie⁽¹¹⁾. Unikanie opodatkowania za pośrednictwem sześciu państw członkowskich UE prowadzi do utraty 42,8 mld EUR wpływów podatkowych w pozostałych 22 państwach⁽¹²⁾. F&D (MFW) stwierdza, że 40 % łącznych bezpośrednich inwestycji zagranicznych (około 15 bln USD) jest kierowanych do firm przykrywek (nieprowadzących żadnej działalności gospodarczej), często przybierających postać holdingów obejmujących operacyjne jednostki zależne. Większość z nich ma siedzibę w pięciu krajach europejskich⁽¹³⁾.

⁽⁴⁾ Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy FATF. Jurysdykcje „wysokiego ryzyka”: tylko dwa państwa (Korea Północna i Iran). Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy FATF. Jurysdykcje objęte zwiększoną kontrolą obejmują 18 państw. Oba dokumenty zostały zaktualizowane w dniu 21 lutego 2020 r.

⁽⁵⁾ Wykaz rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2020/855 z dnia 7 maja 2020 r. (Dz.U. L 195 z 19.6.2020, s. 1) zawiera 20 obszarów wysokiego ryzyka związanych z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Zmieniony wykaz jurysdykcji niechętnych współpracy w związku z uchylaniem się od opodatkowania i unikaniem opodatkowania zawiera 12 obszarów oraz 20 obszarów objętych nadzorem.

⁽⁶⁾ Lipton, D.: *Shining a Light*, s. 4; oraz Shaxson, N.: *Tackling Tax Havens*, s. 7, cytat z Zucman G. (2017 r.). MFW, F&D, wrzesień 2019 r.

⁽⁷⁾ Bhatt, G.: *Editor's Letter*, MFW. Tamże, s. 2.

⁽⁸⁾ Rezolucja PE z 26 marca 2019 r. w sprawie przestępstw finansowych, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania, punkt 24.

⁽⁹⁾ PE, *ibid.*, pkt 142 i 143.

⁽¹⁰⁾ Shaxson, N.: *Tackling Tax Havens*. MFW, tamże, s. 7.

⁽¹¹⁾ PE, tamże, pkt 19.

⁽¹²⁾ PE, tamże, pkt 328.

⁽¹³⁾ Damgaardm, J., Elkjaer, T. Johannesen, N.: *The Rise of Phantom Investments*, s. 11–13. MFW, F&D, wrzesień 2019 r.

2.5. Według ONZ pranie pieniędzy dotyczy od 2 do 5 % światowego PKB⁽¹⁴⁾. Takie niedawne przypadki jak Danske Bank (początkowo szacunki mówią o kwocie ok. 200 mld EUR)⁽¹⁵⁾ lub Swedbank (37 mld EUR)⁽¹⁶⁾ są dowodem słabości systemu walki z praniem pieniędzy, pomimo obowiązujących dyrektyw i pracy organów kontroli.

2.6. Oprócz sektora finansowego istnieją inne kanały prania pieniędzy: rynek dzieł sztuki, diamentów i metali szlachetnych, wolne porty, składy celne, specjalne strefy ekonomiczne itp. Szybko postępujące zmiany technologiczne tworzą nowe metody wykorzystujące aktywa wirtualne i technologię blockchain. To samo można powiedzieć o procederach unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania: pranie dywidend i kuponów w ramach transakcji cum-ex (55,2 mld EUR), agresywne planowanie podatkowe, tajne porozumienia między państwami a przedsiębiorstwami wielonarodowymi znacząco zmniejszające zobowiązania podatkowe tych drugich, systemy nadawania obywatelstwa lub prawa pobytu cudzoziemcom w zamian za inwestycje. Handel elektroniczny, gospodarka platformowa i ogólnie gospodarka cyfrowa wiążą się z nowymi zagrożeniami w dziedzinie przestępstw podatkowych i unikania opodatkowania, ale także z nowymi możliwościami w zakresie śledzenia i kontroli.

2.7. Komisja pod przewodnictwem Jeana-Claude'a Junckera prowadziła bardzo intensywną działalność przeciwko przestępstwom podatkowym i unikaniu opodatkowania, obejmującą 26 inicjatyw ustawodawczych i 57 inicjatyw różnego rodzaju. Wśród aktów prawnych wymierzonych przeciwko praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu wyróżniają się dwie dyrektywy, tj. czwarta i piąta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (z lat 2015 i 2018). Transpozycja tej ostatniej zakończyła się w styczniu 2020 r.; wprowadza ona udoskonalenia w zakresie identyfikacji właścicieli, wymiany informacji i współpracy między jednostkami analityki finansowej, rozszerza zakres podmiotów objętych obowiązkiem oraz wprowadza wymóg kontroli walut wirtualnych. Praktyczne wyniki nie są zadowalające: pozostało sporo niedociągnięć i braków, choć Komisja wykazuje dużą aktywność w ramach swoich ograniczonych kompetencji (ocena z 2019 r.)⁽¹⁷⁾. Niedawno Europejski Trybunał Obrachunkowy wszczął kontrolę w celu oceny skuteczności środków przeciwdziałania praniu pieniędzy w sektorze bankowym⁽¹⁸⁾, a KE pozwała trzy państwa członkowskie przed ETS w związku z uchybieniami w stosowaniu 4. dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy⁽¹⁹⁾.

2.8. Komisja Europejska przedstawiła (w dniu 7 maja 2020 r.) nowy plan działania dotyczący kompleksowej polityki Unii w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu⁽²⁰⁾ oraz rozporządzenie delegowane⁽²¹⁾ obejmujące wykaz państw i jurysdykcji, które nie współpracują w tej dziedzinie. Opierając się na ocenie rozbieżności w stosowaniu obowiązujących ram prawnych i „poważnych niedociągnięć w egzekwowaniu” oraz kierując się zasadą „zerowej tolerancji dla pieniędzy pochodzących z nielegalnych źródeł w Unii Europejskiej”, plan działania został ukształtowany wokół sześciu filarów:

- *zapewnienie skutecznego wdrożenia obowiązujących ram, począwszy od pełnej transpozycji dyrektyw AML,*
- *ustanowienie jednolitego unijnego zbioru przepisów w drodze zmienionej dyrektywy oraz rozporządzenia,*
- *ustanowienie procedur i powołanie organu nadzorczego UE w drodze wniosku ustawodawczego,*
- *ustanowienie mechanizmu koordynacji i wsparcia dla jednostek analityki finansowej oraz połączenie krajowych centralnych rejestrów rachunków bankowych,*
- *egzekwowanie przepisów prawa karnego i wzmocnienie wymiany informacji,*
- *wzmocnienie międzynarodowego wymiaru ram UE.*

W pierwszym kwartale 2021 r. przedstawione zostaną cztery wnioski ustawodawcze w celu rozwinięcia tych filarów.

⁽¹⁴⁾ UN: UNODC Money Laundering and Globalization.

⁽¹⁵⁾ PE, *ibid.*, pkt 236 i 237.

⁽¹⁶⁾ PE, *ibid.*, pkt 235. „Financial Times” z 23.3.2020.

⁽¹⁷⁾ COM(2019) 360 final, 370 final, 371 final i 372 final z 24 lipca 2019 r. Szczególnie interesujący jest dokument COM(2019) 373 final – Sprawozdanie w sprawie oceny niedawnych domniemanych przypadków prania pieniędzy z udziałem instytucji kredytowych z UE.

⁽¹⁸⁾ 11 czerwca 2020 r: <https://www.eca.europa.eu/pl/Pages/DocItem.aspx?did=53979>.

⁽¹⁹⁾ 2 lipca 2020 r: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_20_1228.

⁽²⁰⁾ C(2020) 2800.

⁽²¹⁾ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2020/855 z dnia 7 maja 2020 r.

2.9. Drugim szerokim polem działania Komisji była kwestia unikania opodatkowania, powiązana z inicjatywami w sprawie cyfrowego systemu podatkowego i w sprawie podstawy opodatkowania osób prawnych. Celem strategii Komisji było osiągnięcie „efektywnego systemu podatkowego”, dzięki któremu przedsiębiorstwa wielonarodowe płaciłyby należne podatki w miejscu, w którym generują wartość, zgodnie z programem BEPS OECD, w szczególności poprzez ograniczanie erozji podstawy opodatkowania osób prawnych za pomocą odliczania odsetek, należności licencyjnych i innych korzyści finansowych. Głównym aktem prawnym w tym zakresie jest dyrektywa w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania z 2016 r., zmieniona w 2017 r. w celu uwzględnienia rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych⁽²²⁾. Jej wyników nie można jeszcze ocenić. Istnieją również przepisy ułatwiające rozstrzygnięcie sporów wynikających z podwójnego opodatkowania⁽²³⁾. W 2018 r. przyjęto nowe rozporządzenie w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do UE i wywożonych z UE⁽²⁴⁾.

2.10. Komisja Europejska uwzględniła unikanie opodatkowania w swoich inicjatywach ustawodawczych dotyczących opodatkowania gospodarki cyfrowej i podstawy opodatkowania osób prawnych. W 2018 r. przedstawiła dwie dyrektywy dotyczące opodatkowania osób prawnych, których obecność na rynku cyfrowym jest znacząca, i w sprawie przychodów dużych przedsiębiorstw cyfrowych. W 2016 r. zaproponowała dwie inne dyrektywy dotyczące podstawy opodatkowania osób prawnych, tak by była ona wspólna – CCTB – i skonsolidowana – CCCTB. Ta ostatnia kwestia jest bardzo ważna w walce z unikaniem opodatkowania. Jednoczesne dyskusje na szczycie OECD i sprzeciw niektórych państwach członkowskich opóźniły przyjęcie tych dyrektyw. W tej sytuacji Komisja Europejska przedstawiła komunikat (w 2019 r.), w którym proponuje rozpoczęcie debaty na temat podejmowania decyzji w sprawach podatkowych większością kwalifikowaną.

2.11. Kluczowe znaczenie ma współpraca między organami podatkowymi i innymi instytucjami państw członkowskich za pośrednictwem automatycznej wymiany informacji (AEOI⁽²⁵⁾) i na zasadzie przejrzystości. Przyjęto już sześć dyrektyw w sprawie współpracy administracyjnej. Od pierwszej, 2011/16/UE⁽²⁶⁾, do ostatniej, (UE) 2018/822⁽²⁷⁾, rozszerzono obowiązek ujawniania rzeczywistych posiadaczy rachunków, aktywów finansowych i transakcji oraz wszystkich produktów, łącznie z ubezpieczeniami i dywidendami. Osiągnięto postępy w zakresie wymogów automatycznej wymiany informacji dotyczących interpretacji indywidualnych prawa podatkowego (tax rulings) i sprawozdawczości finansowej dużych przedsiębiorstw z podziałem na poszczególne kraje (CBCR⁽²⁸⁾). Korzystanie z informacji finansowych i innych informacji w celu ścigania przestępstw uregulowano w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1153⁽²⁹⁾.

2.12. Komisja Junckera podjęła działania przeciwko tajnym porozumieniom niektórych państw członkowskich z przedsiębiorstwami wielonarodowymi, dzięki którym przedsiębiorstwa te niemal nie płacą w nich podatków. Ponadto zdołała wprowadzić do europejskiego semestru wskaźniki podatkowe. Najnowsze zalecenia dla poszczególnych krajów wskazują, że w niektórych państwach członkowskich wdrażanie prawodawstwa nie jest zadowalające w odniesieniu do agresywnego planowania podatkowego lub identyfikacji rzeczywistych właścicieli. Istnieje wiele możliwości poprawy współpracy między państwami członkowskimi. Pomimo pewnych postępów nie obserwuje się powszechnego spadku poziomu nadużyć finansowych, prania pieniędzy i unikania opodatkowania; w niektórych przypadkach – jak np. przepływ kapitału do firm przykrywek – zjawisko to się nasila.

2.13. W ciągu ostatnich pięciu lat EKES przyjął 25 opinii w tej sprawie. Ogólnie EKES poparł środki zaproponowane przez Komisję. W niektórych przypadkach EKES posunął się dalej w stawianych wymaganiach, zgodnie ze stanowiskiem Parlamentu Europejskiego.

3. Uwagi i zalecenia ogólne

3.1. Kryzys wywołany przez pandemię COVID-19, najpoważniejszy od zakończenia II wojny światowej, musi znaleźć się w centrum każdej refleksji i propozycji o charakterze gospodarczym i społecznym. Wydaje się oczywiste, że radykalne ograniczenie skali przestępstw podatkowych i unikania opodatkowania mogłoby zapewnić państwom i samej UE część środków finansowych koniecznych do poradzenia sobie ze skutkami zdrowotnymi, gospodarczymi i społecznymi pandemii. EKES jest zdania, że zaangażowanie instytucji europejskich, rządów krajowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w przyjęcie wszystkich środków koniecznych do prowadzenia stałych i skutecznych działań przeciwko przestępstwom podatkowym i unikaniu opodatkowania stanowi dzisiaj, bardziej niż kiedykolwiek, niekwestionowany imperatyw polityczny i moralny. Ponadto sprawa jest pilna.

⁽²²⁾ Dyrektywa Rady (UE) 2016/1164 (Dz.U. L 193 z 19.7.2016, s. 1) weszła w życie dnia 1 stycznia 2020 r. w państwach członkowskich, które nie posiadały własnego ustawodawstwa w tym zakresie (w 2024 r. wejdzie w życie w pozostałych państwach członkowskich). Dyrektywa Rady (UE) 2017/952 (Dz.U. L 144 z 7.6.2017, s. 1) wejdzie w życie dnia 1 stycznia 2022 r.

⁽²³⁾ Dyrektywa Rady (UE) 2017/1852 (Dz.U. L 265 z 14.10.2017, s. 1).

⁽²⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1672 (Dz.U. L 284 z 12.11.2018, s. 6).

⁽²⁵⁾ *Automatic exchange of information* – AEOI.

⁽²⁶⁾ Dyrektywa Rady 2011/16/UE (Dz.U. L 64 z 11.3.2011, s. 1).

⁽²⁷⁾ Dyrektywa Rady (UE) 2018/822 (Dz.U. L 139 z 5.6.2018, s. 1).

⁽²⁸⁾ *Country by country reporting* – CBCR.

⁽²⁹⁾ Dz.U. L 186 z 11.7.2019, s. 122.

3.2. Głównym celem niniejszej opinii jest sformułowanie – w oparciu o całościową wizję i poglądy przedstawione w poprzednich opiniach EKES-u – propozycji, dzięki którym walka z tymi przestępstwami będzie skuteczniejsza. Należy wziąć pod uwagę związki istniejące między różnymi przestępstwami podatkowymi oraz ich powiązanie z unikaniem opodatkowania za pośrednictwem wspólnych kanałów znajdujących ujście w rajach podatkowych.

3.3. EKES uznaje gotowość Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego do wspierania inicjatyw przeciwko przestępstwom podatkowym, uchylaniu się od opodatkowania i nieuczciwej konkurencji podatkowej oraz ubolewa, że niektóre z głównych inicjatyw, takie jak inicjatywy dotyczące podatku od osób prawnych, oszustw związanych z VAT i agresywnego planowania podatkowego, są blokowane lub mogą zostać ograniczone przez niektóre państwa członkowskie i brak współpracy między nimi.

3.4. EKES proponuje wprowadzenie europejskiego paktu na rzecz skutecznego zwalczania oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania, unikania opodatkowania i prania pieniędzy. EKES wzywa Komisję do promowania inicjatywy politycznej angażującej rządy krajowe i inne instytucje europejskie we wdrażanie tego paktu. Jednym z jego filarów powinna być współpraca państw członkowskich.

3.5. Skuteczne wdrożenie paktu powinno zapewnić UE i jej państwom członkowskim dodatkowe środki na rzecz wzrostu w celu sfinansowania planów odbudowy po kryzysie związanym z pandemią, transformacji ekologicznej i cyfrowej ich gospodarek oraz utworzenia solidnego Europejskiego filaru praw socjalnych. Z uwagi na poszanowanie suwerenności fiskalnej państw członkowskich, EKES wzywa decydentów UE i rządy krajowe do osiągnięcia konsensusu w sprawie treści paktu zaproponowanego przez EKES, z uwzględnieniem odpowiedzialności i wspaniałomyślności w tym tragicznym okresie, który obecnie przeżywamy. Zdaniem EKES-u budowanie konsensusu w sprawie europejskiego paktu na rzecz zwalczania przestępstw podatkowych, unikania opodatkowania i prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu powinno opierać się na:

- a) zaangażowaniu państw członkowskich i instytucji europejskich na rzecz przyjęcia wszelkich dodatkowych środków ustawodawczych i administracyjnych niezbędnych do skutecznego zwalczania tego rodzaju przestępstw i nadużyć;
- b) wzmocnieniu politycznej woli współpracy między państwami członkowskimi i z instytucjami UE, prowadzącej do ustanowienia skutecznych procedur współpracy administracyjnej, policyjnej i sądowej w celu osiągnięcia celów paktu;
- c) zobowiązaniu państw członkowskich do położenia kresu nieuczciwej konkurencji podatkowej oraz do odblokowania dyrektyw związanych z celami paktu;
- d) zaangażowaniu w pakt organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

3.6. Zasadnicze znaczenie ma uczestnictwo w tym porozumieniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz zbudowanie zaawansowanej świadomości społecznej w odniesieniu do systemu podatkowego. Europejscy obywatele są bardzo zainteresowani tym, by istniały wystarczające zasoby na potrzeby wysokiej jakości usług publicznych – obecnie przede wszystkim na usługi zdrowotne i badawcze – oraz wystarczające systemy zabezpieczenia społecznego. Pracodawcy, którzy wywiązują się ze swoich zobowiązań podatkowych – czyli większość – pragną zwalczyć unikanie opodatkowania i uchylanie się od opodatkowania przez niektóre przedsiębiorstwa, gdyż zjawiska te oznaczają dla nich nieuczciwą konkurencję.

3.7. EKES zgadza się z opinią Parlamentu Europejskiego, że „sprawiedliwe opodatkowanie i zdecydowane zwalczanie oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania, agresywnego planowania podatkowego i prania pieniędzy odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu sprawiedliwego społeczeństwa i silnej gospodarki, broniąc jednocześnie umowy społecznej i praworządności”⁽³⁰⁾. W związku z tym z zaniepokojeniem obserwuje rozmiary luki podatkowej, jaką te przestępstwa i nadużycia tworzą w dochodach podatkowych, a także ostatnie zmiany w systemie opodatkowania, które spowodowały przesunięcie obciążeń podatkowych na siłę roboczą, a także przesunięcie z sektora finansowego na gospodarkę realną, gdzie MŚP ponoszą większe obciążenia podatkowe niż przedsiębiorstwa wielonarodowe.

3.8. Krokiem naprzód było wprowadzenie wskaźników podatkowych do sprawozdań dotyczących poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru. Na podstawie oceny ich wyników można jednak stwierdzić, że funkcjonowanie jednostek analityki finansowej i automatycznej wymiany informacji oraz współpraca organów podatkowych w części państw Unii nie są zadowalające, zarówno w odniesieniu do prania pieniędzy, jak i unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania. EKES proponuje Komisji, by w ramach europejskiego semestru wskaźniki podatkowe miały tę samą rangę co pozostałe wskaźniki oraz by ustanowić procedurę oceny skuteczności, sprawiedliwości i wystarczalności systemów podatkowych oraz ich odpowiedniego funkcjonowania.

⁽³⁰⁾ PE, tamże, pkt 328.

3.9. EKES popiera nowy plan działania na rzecz kompleksowej unijnej polityki zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu i uważa, że należy go pilnie wdrożyć. Wyraża poparcie dla utworzenia europejskiego organu nadzoru, który w największym możliwym stopniu wzmocni współpracę między organami podatkowymi i jednostkami analityki finansowej państw członkowskich i który będzie posiadać bezpośrednie uprawnienia do monitorowania i badania zobowiązanych podmiotów we wszystkich dziedzinach oraz dysponować wystarczającymi zasobami kadrowymi i technologicznymi pozwalającymi na dostosowywanie się do ciągłego rozwoju form przestępczości. Wzywa Komisję do zbadania – jako najodpowiedniejszego kroku – możliwości utworzenia agencji europejskiej w celu zwalczania przestępstw podatkowych, gospodarczych i finansowych oraz prania pieniędzy, a także nadzorowania egzekwowania prawodawstwa i skuteczności działań administracyjnych. Uważa, że Unia musi przemawiać jednym głosem na forach międzynarodowych, takich jak FATF (OECD), G-20 i ONZ. Jest zdania, że Komisja Europejska powinna pomóc państwom członkowskim poprzez ustanowienie mechanizmów szkoleniowych, takich jak zaproponowana w opinii EKES-u w sprawie programu „Fiscalis” (10/2018) unijna akademia podatkowa⁽³¹⁾.

3.10. Ramy legislacyjne walki z praniem pieniędzy muszą umożliwić dostęp do informacji o posiadaczach rachunków, przedsiębiorstwach i powiernictwach, z poszanowaniem przepisów w dziedzinie ochrony danych osobowych i odnośnego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Należy zapewnić ochronę specjalistów, których zadaniem jest wykrywać podejrzaną praktykę w dziedzinie prania pieniędzy. EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że w planie działania proponuje się rozwinięcie nowego systemu ochrony informatorów, i apeluje, by nie czekać z tym do grudnia 2021 r. Zgadza się z Komisją Europejską, że należy dążyć do tego, by przyjmowane środki wiązały się z jak najmniejszym dodatkowym obciążeniem administracyjnym i finansowym dla państw członkowskich i podmiotów zobowiązanych.

3.11. Środki w zakresie kontroli wobec państw trzecich zawarte w piątej dyrektywie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy będą mogły być skuteczne w przypadku utworzenia realistycznego wykazu państw wysokiego ryzyka. EKES opowiada się za przejrzystą i jasną metodyką i krótszymi terminami oceny. Uważa, że należy jak najszybciej przyjąć nowy wykaz, obejmujący obecnie jedynie 20 państw i terytoriów, i włączyć do niego kilka innych państw, takich jak te, które znalazły się w centrum niedawnych skandali. Wyraża również ubolewanie z powodu przeszkód stawianych przez państwa unijne dla dostępu do informacji o transakcjach, których punktem docelowym są raje podatkowe.

3.12. Wykaz ECOFIN (2017) rajów podatkowych w odniesieniu do uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania został zaktualizowany w lutym. W odróżnieniu od innych wykazów jego zaletą jest, że obejmuje zarówno raje podatkowe, które nie akceptują automatycznej wymiany informacji, jak i te, które oferują przedsiębiorstwom specjalne systemy podatkowe. Nagannym jest jednak fakt, że europejski wykaz pomija istnienie wspólnotowych rajów podatkowych. Jednakże w zaleceniach dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru Komisja zwróciła uwagę niektórym państwom członkowskim, że podkopują podstawy opodatkowania swoich wspólnotowych partnerów. Wprawdzie groźba znalezienia się na czarnej liście ma działanie odstraszające z uwagi na reputację, jednak sankcje nie są wystarczająco skuteczne.

3.13. Aby skłonić jurysdykcje z wykazu do wdrożenia wymaganych reform, EKES proponuje, by po najbliższej ocenie wprowadzić zmiany w rozporządzeniu zakazujące realizowania transakcji finansowych z UE tym jurysdykcjom, które reform nie przeprowadzą. Środki muszą również obejmować przedsiębiorstwa unikające płacenia podatków. Skutecznym środkiem byłoby odmówienie pomocy państwa z tytułu kryzysu COVID-19 przedsiębiorstwom dokonującym nieuzasadnionych transakcji z jurysdykcjami wymienionymi w wykazie; uczyniły już tak niektóre państwa członkowskie. EKES wzywa również do rozważenia wyłączenia takich przedsiębiorstw z zamówień publicznych.

3.14. Przedsiębiorstwa wielonarodowe działają globalnie i pod wspólnym kierownictwem, lecz przepisy podatkowe przyjmowane są na szczeblu krajowym, bez uwzględniania ich interakcji z systemami innych krajów, a czasami nawet w otwartej konkurencji podatkowej z nimi. W niektórych jurysdykcjach przyjmuje się systemy podatkowe godzące w podstawę opodatkowania innych terytoriów. To zjawisko, wraz z ogólnym obniżeniem stawki opodatkowania, doprowadziło państwa do rywalizacji o zmniejszanie stawek podatkowych w celu przyciągnięcia bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), co z kolei doprowadziło do luk i nierówności prawnych. Wiele przedsiębiorstw wielonarodowych restrukturyzuje swoją działalność w celu znacznego obniżenia swoich zobowiązań podatkowych. W tym celu uciekają się

⁽³¹⁾ Opinia EKES-u ECO/470 „Program Fiscalis na lata 2021–2027” (Dz.U. C 62 z 15.2.2019, s. 118).

one do realizowania pewnych transakcji wewnątrz swej grupy, by sztucznie przenosić znaczną część swych wydatków do jurysdykcji o średnim lub wysokim poziomie opodatkowania, a jednocześnie deklarują przychody w jurysdykcjach o niskiej lub zerowej stawce podatkowej, w których udało się im zawrzeć z rządami tajne porozumienia podatkowe (*tax rulings* – indywidualne interpretacje prawa podatkowego). Przenoszenie zysków przez duże przedsiębiorstwa działające w ramach gospodarki cyfrowej jest szczególnie łatwe w tym otoczeniu. EKES ma nadzieję, że wdrożenie przepisów w sprawie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS) oraz dyrektywy w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania pozwoli zmienić tę sytuację i jest gotów ocenić rezultaty tych działań. Aby były one skuteczne, konieczna jest współpraca wszystkich państw członkowskich, która jest głównym celem paktu europejskiego.

3.15. UE jest narażona na działania w zakresie unikania opodatkowania⁽³²⁾. Mobilność kapitału, towarów i osób na rynku wewnętrznym kontrastuje z brakiem koordynacji polityki podatkowej. Po kryzysie w 2008 r. postępy w zarządzaniu gospodarczym koncentrowały się na kontroli wydatków. Sytuacja zmieniła się w ostatnich latach, ale koordynacja polityki fiskalnej jest nadal niewystarczająca. Wprowadzenie wskaźników podatkowych w europejskim semestrze było krokiem we właściwym kierunku, który umożliwił wskazanie szkodliwości systemów podatkowych niektórych państw członkowskich.

3.16. W 2009 r. grupa G-20 zainicjowała proces współpracy w celu przeciwdziałania uchylaniu się od opodatkowania i unikaniu opodatkowania. OECD zatwierdziło nowy globalny standard wymiany informacji pod nazwą wspólnego standardu do wymiany informacji (CRS), opartego na automatycznej wymianie informacji (AEOI). Większość jurysdykcji społeczności międzynarodowej zobowiązała się do jego stosowania od stycznia 2018 r. Obecnie przeprowadzana jest ogólna ocena przestrzegania tego standardu.

3.17. W UE automatyczną wymianę informacji reguluje dyrektywa w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania, która była wielokrotnie zmieniana w celu dostosowania jej do CRS. Dyrektywa w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania rozszerzyła obowiązek automatycznej wymiany informacji na osoby fizyczne i prawne oraz na główne rodzaje dochodów, ale nadal są w niej luki, które należy usunąć. Nadal nie zdołano rozwiązać kwestii udostępniania informacji o rzeczywistym beneficjencie aktywów i funduszy oraz o nieprzejrzystych pośrednikach (niektórych powiernictwach lub trustach, firmach przykrywkach, fundacjach itp.), jak wykazał skandal z dokumentami panamskimi. Innym wciąż nierozwiązany problemem jest anonimowy charakter akcji na okaziciela – są one dozwolone w niektórych krajach, mimo że informacje o ich posiadaczu nie są podawane do publicznej wiadomości. Należałoby rozszerzyć zakres stosowania dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania o dzieła sztuki i inne aktywa o dużej wartości zlokalizowane w wolnych portach i składach celnych. Należałoby również rozwiązać problem systemów nadawania obywatelstwa lub prawa pobytu w zamian za inwestycje, oferowanych przez 19 państw członkowskich, które nieraz wykorzystywane są do popełniania przestępstw podatkowych.

3.18. Plan działania OECD dotyczący BEPS jest globalną inicjatywą w dziedzinie walki z erozją bazy podatkowej i przenoszeniem zysków. Sprawozdania z wdrażania każdego z 15 działań objętych planem mają odmienny charakter prawny. Niektóre z nich opisują najlepsze praktyki, inne z kolei ustanawiają pewne minimalne standardy, które państwa mogą być zobowiązane do włączenia do prawa spółek. Niektóre tematy o zasadniczym znaczeniu, takie jak opodatkowanie gospodarki cyfrowej lub podział praw do opodatkowania między poszczególne kraje, oczekują na rozwiązanie na poziomie globalnym. Niektóre kraje i organizacje społeczeństwa obywatelskiego wypowiadały się krytycznie o procesie BEPS i zaapelowały, by reformę międzynarodowej struktury podatkowej powierzyć ONZ-owskiemu Komitetowi Ekspertów ds. Współpracy Międzynarodowej w Sprawach Podatkowych. EKES uważa, że OECD powinno sfinalizować swoje prace i współpracować ze wspomnianym komitetem ONZ w celu rozpowszechnienia i wdrożenia jego wniosków.

3.19. Dyrektywy w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania są centralnym elementem unijnej strategii przeciwdziałania unikaniu opodatkowania. Gwarantują one skoordynowane wdrażanie przez państwa członkowskie sprawozdań BEPS i zwiększają ich wartość prawną poprzez poddawanie ich realizacji kontroli przez TSUE. W niektórych przypadkach ich przepisy mające przeciwdziałać nadużyciom idą dalej niż BEPS, tak jak w przypadku „podatku od niezrealizowanych zysków kapitałowych”, przepisów dotyczących „kontrolowanych przedsiębiorstw zagranicznych”, przepisów antyhybrydowych czy wprowadzenia klauzuli ogólnej przeciwdziałania nadużyciom. Niemniej nie zawierają one klauzul zmiany metody eliminacji podwójnego opodatkowania z powodu sprzeciwu niektórych państw, pomimo że Komisja i większość państw członkowskich opowiedziały się za ich wprowadzeniem.

⁽³²⁾ Cobham A. i Garcia-Bernardo J.: *Time for the EU to close its own tax havens*, Tax Justice Network, 4 kwietnia 2020 r.

3.20. Dochodzenia Komisji Europejskiej w sprawie tajnych porozumień podatkowych podpisywanych przez niektóre duże przedsiębiorstwa wielonarodowe i rządy niektórych państw członkowskich UE wykazały skalę procedur unikania opodatkowania, takich jak stosowanie stawek podatkowych na poziomie od 0,05 % do 2 % od zysków przeniesionych z innych państw europejskich. W odpowiedzi UE zmieniła dyrektywę w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania, aby wprowadzić obowiązek automatycznego informowania o każdej transgranicznej umowie podatkowej (interpretacji indywidualnej prawa podatkowego) podpisanej przez państwo członkowskie.

3.21. W ramach niedawnej reformy dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania rozszerzono zakres automatycznej wymiany informacji o podstawowe informacje finansowe dotyczące wielkich przedsiębiorstw⁽³³⁾ w podziale na kraje (sprawozdawczość w podziale na kraje, CBCR⁽³⁴⁾), zgodnie z postanowieniami działania 13 w ramach BEPS. Niemniej wciąż brakuje publicznego dostępu do tych informacji. KE zaproponowała przegląd dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE⁽³⁵⁾ w sprawie rachunkowości w celu umożliwienia publikacji sprawozdawczości w podziale na kraje. EKES uważa, że powinien on mieć zastosowanie przynajmniej do przedsiębiorstw otrzymujących pomoc publiczną.

3.22. Bardzo ważna propozycja Komisji w dziedzinie opodatkowania przedsiębiorstw dotyczy zharmonizowania podstawy opodatkowania osób prawnych. W pierwszym etapie (wspólna podstawa opodatkowania osób prawnych – CCTB) podstawa opodatkowania będzie obliczana według wspólnych norm. Na drugim etapie (wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania osób prawnych – CCCTB) zyski i straty poszczególnych oddziałów przedsiębiorstwa lub grupy wielonarodowej w każdym państwie członkowskim będą konsolidowane w całej UE. Otrzymane saldo netto będzie dystrybuowane między poszczególne kraje, w których dane przedsiębiorstwo prowadzi działalność, i będzie podlegać opodatkowaniu w każdym z nich według wcześniej ustalonego wzoru (aktywa, sprzedaż i zatrudnienie). Jest nadzieja, że konsolidacja położy kres znacznej części operacji w zakresie agresywnego planowania podatkowego. EKES zgadza się, że opodatkowanie powinno opierać się na wyważonej formule uwzględniającej lokalizację sprzedaży, zatrudnienia i aktywów. Należy dokładnie oszacować wartość praw własności intelektualnej, danych i innych wartości niematerialnych.

3.23. Zdaniem Komisji Europejskiej i OECD trudność ujęcia przychodów z nowych modeli biznesowych gospodarki cyfrowej w obowiązujących przepisach podatkowych doprowadziła w różnych sytuacjach i krajach do zaniżenia opodatkowania przedsiębiorstw cyfrowych w stosunku do przedsiębiorstw tradycyjnych. Komisja Europejska przyjęła (w marcu 2018 r.) dwa wnioski dotyczące dyrektywy mającej na celu opodatkowanie gospodarki cyfrowej⁽³⁶⁾, zgodnie z pracami OECD, które powinny zakończyć się w 2020 r. Jeden wniosek zawiera rozwiązanie tymczasowe, a drugi ostateczne. Rozwiązanie tymczasowe wprowadza podatek w wysokości 3 % od sprzedaży usług cyfrowych przez duże przedsiębiorstwa (a nie od zysków lub w miejscu, gdzie tworzona jest wartość). Rozwiązanie to jest zablokowane w Radzie. Komisja opowiada się obecnie za rozwiązaniem globalnym w ramach prac prowadzonych przez OECD, ale jeżeli porozumienie nie zostanie osiągnięte do końca 2020 r., wznowi ona swoją inicjatywę podatkową dotyczącą dużych przedsiębiorstw cyfrowych.

3.24. Zarówno Komisja, jak i EKES⁽³⁷⁾ uważają, że konieczne jest rozpoczęcie debaty i omówienie warunków stopniowego odchodzenia od jednomyślności na rzecz głosowania większością kwalifikowaną w sprawach podatkowych. Harmonogram przeprowadzenia tej zmiany może być krótszy lub dłuższy, w zależności od tego, na ile dziedzina podatków, której to działanie ma dotyczyć, ma dla państw członkowskich charakter wrażliwy.

3.25. EKES uważa, że ogromne wyzwania, jakie kryzys związany z pandemią COVID-19 stawia przed UE i wszystkimi państwami członkowskimi, są nie do pogodzenia z jakąkolwiek pobłażliwością wobec przestępstw szkodzących wzrostowi gospodarczemu i finansom publicznym. Zdaniem Komitetu istnieje również potrzeba wzmocnienia współpracy i solidarności między państwami członkowskimi, instytucjami UE i sektorem społeczeństwa obywatelskiego.

⁽³³⁾ Informacje dotyczące ich pracowników, sprzedaży, zadeklarowanych zysków i zapłaconych podatków.

⁽³⁴⁾ *Country by country reporting* – CBCR.

⁽³⁵⁾ Dz.U. L 182 z 29.6.2013, s. 19.

⁽³⁶⁾ COM(2018) 147 final, „Wniosek dotyczący dyrektywy ustanawiającej przepisy dotyczące opodatkowania osób prawnych, których obecność na rynku cyfrowym jest znacząca”; i COM(2018) 148 final, „Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie wspólnego systemu podatku od usług cyfrowych pobieranego od przychodów wynikających ze świadczenia niektórych usług cyfrowych”.

⁽³⁷⁾ COM(2019) 8, „W kierunku skuteczniejszego i bardziej demokratycznego procesu podejmowania decyzji w dziedzinie polityki podatkowej UE”.

4. Uwagi i zalecenia szczegółowe

4.1. EKES zaleca, by odnośnie do kwestii unikania opodatkowania rozszerzyć rozwiązanie zaproponowane w 5. dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, polegające na zobowiązaniu państw do utworzenia centralnego publicznego rejestru rzeczywistych beneficjentów spółek i powiernictw, a także ustanowić odpowiednią procedurę identyfikacji faktycznego właściciela, jeżeli stoi on za przedsiębiorstwem znajdującym się poza UE. Wszystkie rejestry powinny funkcjonować w sposób odpowiedni i proporcjonalny, aby ułatwić pracę przedsiębiorstwom, które muszą wypełnić wymogi, a w szczególności MŚP, które powinny mieć dostęp do usług wsparcia.

4.2. Należałoby dysponować informacjami nie tylko o rzeczywistych właścicielach wszystkich spółek i powiernictw, ale również o posiadaczach akcji na okaziciela. EKES wzywa Komisję, by rozważyła ustanowienie umożliwiającej to procedury, a w razie braku takiej możliwości, by zabroniła tej praktyki w UE.

4.3. Należy zlikwidować wciąż istniejące luki w tekście dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania, aby rozszerzyć automatyczną wymianę informacji na dzieła sztuki i inne aktywa o dużej wartości zlokalizowane w wolnych portach, składach celnych i specjalnych strefach ekonomicznych.

4.4. Należy zwrócić się do państw członkowskich o stopniowe zniesienie systemów nadawania obywatelstwa lub prawa pobytu w zamian za inwestycje, ponieważ tego rodzaju praktyki ułatwiają przestępstwa podatkowe. Stanowisko to zostało już wyrażone przez PE, a także przez EKES w opinii SOC/618⁽³⁸⁾. Do czasu zniesienia tych systemów należy podjąć niezbędne środki kontrolne, by zapewnić wywiązywanie się inwestorów ze swoich zobowiązań podatkowych.

4.5. Istnieje także potrzeba wprowadzenia środków uzgodnionych w ramach OECD i zintegrowanych ram pomocy technicznej w odniesieniu do podziału dochodów podatkowych na jurysdykcje rynkowe, takie jak Indie i Chiny. Należy zreformować dyrektywę w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania w celu uwzględnienia przepisów dotyczących opodatkowania w odniesieniu do jurysdykcji o niskich stawkach podatkowych, zwłaszcza jeśli chodzi o repatriację dywidend lub zysków kapitałowych ze spółek zależnych usytuowanych za granicą, jeżeli nie zostały one tam opodatkowane na minimalnym poziomie.

4.6. Zgodnie z postulatem zawartym w rezolucji PE⁽³⁹⁾ z marca 2019 r. EKES zwraca się do Komisji i państw członkowskich o rozwiązanie koncepcji skutecznego minimalnego opodatkowania zysków przedsiębiorstw i jej ewentualnego wdrożenia.

4.7. Należy zwiększyć współpracę między organami nadzoru a organami podatkowymi państw członkowskich, w szczególności w odniesieniu do przestępstw podatkowych i prania pieniędzy, a także wspierać zacieśnianie współpracy między Europolem a krajowymi służbami policyjnymi.

4.8. Należy zapewnić wsparcie finansowe i techniczne dla krajowych jednostek analityki finansowej (FIU), aby mogły skutecznie realizować swoje zadania.

4.9. Potężna skala kapitału przepływającego przez firmy przykrywkę z siedzibą w UE wymaga stanowczej reakcji unijnych decydentów politycznych. EKES zwraca się do Komisji o przeanalizowanie roli firm przykrywek w odniesieniu do oszustw podatkowych, unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania (po wdrożeniu pierwszej i drugiej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania), a także w odniesieniu do prania pieniędzy, oraz o przyjęcie – na podstawie wniosków z tej analizy – wszystkich koniecznych środków, aby uniemożliwić popełnianie wspomnianych przestępstw i nadużyć za pośrednictwem tego rodzaju przedsiębiorstw. Dyrektywy w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania, dyrektywa w sprawie adekwatności kapitałowej i dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy powinny w stosownych przypadkach zostać zmienione.

4.10. EKES proponuje, aby w przyszłych umowach handlowych, inwestycyjnych lub dotyczących partnerstwa gospodarczego zawieranych przez UE, lub w ramach przeglądu obowiązujących umów, włączyć – zgodnie z zasadami i normami WTO – rozdział podatkowy zawierający wyniki programu BEPS OECD, klauzule dotyczące walki z oszustwami podatkowymi i unikaniem opodatkowania oraz walki z agresywnym planowaniem podatkowym oraz praniem pieniędzy, a także klauzule dotyczące współpracy między organami administracji podatkowej.

Bruksela, dnia 18 września 2020 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽³⁸⁾ Opinia SOC/618 „Programy obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów w Unii Europejskiej” (Dz.U. C 47 z 11.2.2020, s. 81).

⁽³⁹⁾ PE, tamże, pkt 78–85.