

Opinia Komitetu Regionów – Zapewnienie globalnego minimalnego poziomu opodatkowania grup wielonarodowych w Unii

(2022/C 301/08)

Sprawozdawca generalny:	Federico BORGNA (IT/PES)
Dokument źródłowy:	Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie zapewnienia globalnego minimalnego poziomu opodatkowania grup wielonarodowych w Unii COM(2021) 823 final

I. ZALECANE POPRAWKI

Poprawka 1

Motyw 7

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>Chociaż konieczne jest zadbanie o to, aby zniechęcać do stosowania praktyk unikania opodatkowania, należy zapobiec negatywnym skutkom dla mniejszych przedsiębiorstw wielonarodowych na rynku wewnętrznym. W tym celu niniejsza dyrektywa powinna mieć zastosowanie wyłącznie do podmiotów z siedzibą w Unii, które wchodzą w skład grup przedsiębiorstw wielonarodowych lub dużych grup krajowych osiągających roczny próg skonsolidowanych przychodów w wysokości co najmniej 750 000 000 EUR. Próg ten byłby spójny z progiem obowiązujących międzynarodowych zasad podatkowych, takich jak zasady wymiany informacji o jednostkach wchodzących w skład grupy podmiotów. Podmioty objęte zakresem niniejszej dyrektywy określa się mianem podmiotów kwalifikowanych. Niektóre podmioty należy wyłączyć z zakresu stosowania dyrektywy ze względu na ich szczególny cel i status. Wyłączone byłyby podmioty, które nie są nastawione na zysk i prowadzą działalność w interesie ogólnym i z tych powodów nie podlegają raczej opodatkowaniu w państwie członkowskim, w którym mają siedzibę. W celu ochrony tych szczególnych interesów należy wyłączyć z zakresu stosowania niniejszej dyrektywy podmioty rządowe, organizacje międzynarodowe, organizacje nienastawione na zysk i fundusze emerytalne. Z zakresu dyrektywy należy również wyłączyć fundusze inwestycyjne i wehikuly inwestujące w nieruchomości, które znajdują się na szczycie łańcucha własności, ponieważ w przypadku tych tak zwanych podmiotów pośredniczących uzyskany dochód jest opodatkowywany na poziomie właścicieli.</p>	<p>Konieczne jest zadbanie o to, aby zniechęcać do stosowania praktyk unikania opodatkowania. Jednocześnie należy zapobiec negatywnym skutkom dla mniejszych przedsiębiorstw wielonarodowych na rynku wewnętrznym. W tym celu niniejsza dyrektywa powinna mieć zastosowanie wyłącznie do podmiotów z siedzibą w Unii, które wchodzą w skład grup przedsiębiorstw wielonarodowych lub dużych grup krajowych osiągających roczny próg skonsolidowanych przychodów w wysokości co najmniej 750 000 000 EUR. Próg ten byłby spójny z progiem obowiązujących międzynarodowych zasad podatkowych, takich jak zasady wymiany informacji o jednostkach wchodzących w skład grupy podmiotów. Podmioty objęte zakresem niniejszej dyrektywy określa się mianem podmiotów kwalifikowanych. Niektóre podmioty należy wyłączyć z zakresu stosowania dyrektywy ze względu na ich szczególny cel i status. Wyłączone byłyby podmioty, które nie są nastawione na zysk i prowadzą działalność w interesie ogólnym i z tych powodów nie podlegają raczej opodatkowaniu w państwie członkowskim, w którym mają siedzibę. W celu ochrony tych szczególnych interesów należy wyłączyć z zakresu stosowania niniejszej dyrektywy podmioty rządowe (w tym władze lokalne i regionalne oraz ich stowarzyszenia), organizacje międzynarodowe, organizacje nienastawione na zysk oraz fundusze emerytalne.</p>

Uzasadnienie

Nie wymaga uzasadnienia.

Poprawka 2

Artykuł 2 ust. 3 lit. a)

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
a) podmioty rządowe, organizacje międzynarodowe, organizacje nienastawione na zysk, fundusze emerytalne, podmioty inwestycyjne, które są ostateczną jednostką dominującą, oraz wehikuly inwestujące w nieruchomości, które są ostateczną jednostką dominującą; lub	a) podmioty rządowe (w tym władze lokalne i regionalne oraz ich stowarzyszenia), organizacje międzynarodowe, organizacje nienastawione na zysk, fundusz emerytalny;

Uzasadnienie

Doprecyzowanie tekstu. Nie wymaga uzasadnienia.

Poprawka 3

Art. 3 ust. 31 lit. d)

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
d) na rzecz podmiotu rządowego, organizacji międzynarodowej, organizacji nienastawionej na zysk, funduszu emerytalnego, podmiotu inwestycyjnego niewchodzącego w skład grupy przedsiębiorstw wielonarodowych lub zakładu ubezpieczeń na życie, w zakresie, w jakim dywidenda jest otrzymywana w związku z działalnością funduszu emerytalnego, która podlega opodatkowaniu w taki sam sposób jak fundusz emerytalny;	d) podmioty rządowe (w tym władze lokalne i regionalne oraz ich stowarzyszenia), organizacje międzynarodowe, organizacje nienastawione na zysk, fundusz emerytalny;

Uzasadnienie

Doprecyzowanie tekstu. Nie wymaga uzasadnienia.

Poprawka 4

Artykuł 11

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>Stosowanie zasady UTPR w całej grupie przedsiębiorstw wielonarodowych</p> <p>Jeżeli ostateczna jednostka dominująca grupy przedsiębiorstw wielonarodowych ma siedzibę w jurysdykcji państwa trzeciego, która nie stosuje zasady włączenia dochodu kwalifikowanego do opodatkowania, państwa członkowskie zapewniają, aby podmioty kwalifikowane tej jednostki mające siedzibę w Unii podlegały w państwie członkowskim siedziby podatkowi wyrównawczemu za dany rok podatkowy („podatek wyrównawczy w ramach UTPR”) z tytułu kwoty przydzielonej temu państwu członkowskiemu zgodnie z art. 13.</p> <p>Podmioty kwalifikowane, które są podmiotami inwestycyjnymi i funduszami emerytalnymi, nie podlegają podatkowi wyrównawczemu w ramach UTPR.</p>	<p>Stosowanie zasady UTPR w całej grupie przedsiębiorstw wielonarodowych</p> <p>Jeżeli ostateczna jednostka dominująca grupy przedsiębiorstw wielonarodowych ma siedzibę w jurysdykcji państwa trzeciego, która nie stosuje zasady włączenia dochodu kwalifikowanego do opodatkowania, państwa członkowskie zapewniają, aby podmioty kwalifikowane tej jednostki mające siedzibę w Unii podlegały w państwie członkowskim siedziby podatkowi wyrównawczemu za dany rok podatkowy („podatek wyrównawczy w ramach UTPR”) z tytułu kwoty przydzielonej temu państwu członkowskiemu zgodnie z art. 13. Fundusze emerytalne nie podlegają podatkowi wyrównawczemu UTPR.</p>

Uzasadnienie

Nie wymaga uzasadnienia.

Poprawka 5

Artykuł 12

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>Stosowanie zasady UTPR w jurysdykcji ostatecznej jednostki dominującej</p> <p>Jeżeli ostateczna jednostka dominująca grupy przedsiębiorstw wielonarodowych ma siedzibę w jurysdykcji o niskim poziomie opodatkowania, państwa członkowskie zapewniają, aby podmioty kwalifikowane tej grupy mające siedzibę w państwie członkowskim podlegały podatkowi wyrównawczemu w ramach UTPR za dany rok podatkowy oraz z tytułu kwoty przydzielonej temu państwu członkowskiemu zgodnie z art. 13 w odniesieniu do nisko opodatkowanych podmiotów kwalifikowanych, które mają siedzibę w jurysdykcji ostatecznej jednostki dominującej, niezależnie od tego, czy w jurysdykcji tej obowiązuje zasada włączenia dochodu kwalifikowanego do opodatkowania.</p> <p>Podmioty kwalifikowane, które są podmiotami inwestycyjnymi i funduszami emerytalnymi, nie podlegają podatkowi wyrównawczemu w ramach UTPR.</p>	<p>Stosowanie zasady UTPR w jurysdykcji ostatecznej jednostki dominującej</p> <p>Jeżeli ostateczna jednostka dominująca grupy przedsiębiorstw wielonarodowych ma siedzibę w jurysdykcji o niskim poziomie opodatkowania, państwa członkowskie zapewniają, aby podmioty kwalifikowane tej grupy mające siedzibę w państwie członkowskim podlegały podatkowi wyrównawczemu w ramach UTPR za dany rok podatkowy oraz z tytułu kwoty przydzielonej temu państwu członkowskiemu zgodnie z art. 13 w odniesieniu do nisko opodatkowanych podmiotów kwalifikowanych, które mają siedzibę w jurysdykcji ostatecznej jednostki dominującej, niezależnie od tego, czy w jurysdykcji tej obowiązuje zasada włączenia dochodu kwalifikowanego do opodatkowania.</p> <p>Fundusze emerytalne nie podlegają podatkowi wyrównawczemu UTPR.</p>

Uzasadnienie

Nie wymaga uzasadnienia.

Poprawka 6

Artykuł 36 ust. 2 lit. b)

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>b) podmiotem rządowym, organizacją międzynarodową, organizacją nienastawioną na zysk lub funduszem emerytalnym niebędącym podmiotem świadczącym usługi emerytalne, który lub która jest rezydentem podatkowym w jurysdykcji, w której ostateczna jednostka dominująca ma siedzibę, i posiada udziały własnościowe dające prawo do 5 % lub mniej zysków i aktywów ostatecznej jednostki dominującej.</p>	<p>b) podmioty rządowe (w tym władze lokalne i regionalne oraz ich stowarzyszenia), organizacje międzynarodowe, organizacje nienastawione na zysk lub fundusz emerytalny.</p>

Uzasadnienie

Doprecyzowanie tekstu. Nie wymaga uzasadnienia.

Poprawka 7

Artykuł 37 ust. 3 lit. c)

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>c) podmiotem rządowym, organizacją międzynarodową, organizacją nienastawioną na zysk lub funduszem emerytalnym niebędącym podmiotem świadczącym usługi emerytalne, który lub która jest rezydentem podatkowym w jurysdykcji, w której ostateczna jednostka dominująca ma siedzibę, i posiada udziały własnościowe dające prawo do 5 % lub mniej zysków i aktywów ostatecznej jednostki dominującej.</p>	<p>c) podmiotem rządowym (w tym władzami lokalnymi i regionalnymi oraz ich stowarzyszeniami), organizacją międzynarodową, organizacją nienastawioną na zysk lub funduszem emerytalnym.</p>

Uzasadnienie

Doprecyzowanie tekstu. Nie wymaga uzasadnienia.

Poprawka 8

Artykuł 53a (nowy)

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
	<p><i>Trzy lata po wejściu w życie niniejszej dyrektywy Komisja Europejska dokonuje przeglądu jej wyników i może zaproponować jej zmianę, w szczególności odnośnie do dostosowania definicji dotyczących progu obrotu i minimalnej stawki podatkowej stosownie do rozwoju sytuacji na szczeblu międzynarodowym.</i></p>

Uzasadnienie

Ze względu na to, że podczas opracowywania omawianej dyrektywy nie sporządzono oceny skutków, dla przeanalizowania wyników i konsekwencji jej wdrożenia jeszcze istotniejszy jest przegląd.

II. ZALECENIA POLITYCZNE**EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW****Uwagi ogólne**

1. Z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie zapewnienia globalnego minimalnego poziomu opodatkowania grup wielonarodowych w Unii ⁽¹⁾.
2. Przypomina, że art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) dotyczy trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy, stabilność cen i społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego, oraz że art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewiduje, iż Rada, stanowiąc jednomyślnie, dąży do zapewnienia ustanowienia rynku wewnętrznego i jego funkcjonowania oraz do uniknięcia zakłóceń konkurencji.
3. Uważa, że dotychczasowe prace OECD w zakresie opracowywania środków na rzecz przeciwdziałania erozji bazy podatkowej i przenoszeniu zysków poza UE mogą mieć istotne skutki korzystne również dla społeczności lokalnych i regionalnych, nie tylko dzięki większym dochodom podatkowym dla państw członkowskich, lecz również pod kątem zagwarantowania większej równości i konkurencyjności MŚP, które na szczeblu krajowym i lokalnym podlegają obecnie mniej sprzyjającym warunkom podatkowym, oraz pod kątem zapewnienia pozytywnych skutków dla zatrudnienia i pracowników.
4. Jest przekonany, że przedstawienie wniosku w sprawie minimalnego poziomu opodatkowania jest pierwszym krokiem na drodze do stworzenia jednolitego systemu opodatkowania w UE. Taki system jest bardzo potrzebny, gdyż pozwoli dążyć do odpowiedniej konkurencji przedsiębiorstw na europejskim rynku wewnętrznym, zwiększyć konkurencyjność Europy oraz powstrzymać delokalizację lub arbitralne zamykanie ośrodków produkcyjnych – procesy mające poważne konsekwencje dla pracowników, którzy są zmuszeni do poszukiwania nowego miejsca pracy lub do uciążliwych dojazdów, by nie stracić zatrudnienia.
5. Uważa za absolutnie niezbędne, aby przepisy nie zwiększały obciążeń biurokratycznych dla przedsiębiorstw, hamując w ten sposób rozwój, zwłaszcza w dziedzinie badań naukowych i innowacji oraz neutralności klimatycznej, które mają bardzo istotne znaczenie dla zapewnienia nieodwracalnej transformacji cyfrowej i ekologicznej.

Doskonała harmonizacja norm w UE

6. Ma nadzieję, że dyrektywa będzie stosowana w sposób harmonijny i spójny w państwach członkowskich UE, również w pełnej zgodności z porozumieniem OECD: brak harmonizacji minimalnych norm podatkowych w UE lub między UE a państwami trzecimi może bowiem wywoływać spory dotyczące podwójnego opodatkowania, wywierając bezpośrednio negatywny wpływ na wiele czołowych przedsiębiorstw na szczeblu światowym oraz potencjalnie oddziałując na ich dostawców (często MŚP), pod względem wpływów z pobranych podatków, pod względem handlu i inwestycji.

⁽¹⁾ COM(2021) 823 final.

7. Uważa za istotne, aby uwagi OECD i dalsze szczegóły techniczne dotyczące modelowych norm zostały włączone do dyrektywy UE w sposób kompleksowy i nie były przedmiotem pośpiesznej transpozycji, przy czym w dalszej perspektywie nie należy wykluczać środków uruchomionych na podstawie rozporządzenia.

8. Podkreśla, że w ostatecznej wersji dyrektywy i podczas jej późniejszego stosowania należy trzymać się wspólnej i jednolitej terminologii. Niektóre z nowych definicji używanych w dyrektywie mogą nie być w pełni dostosowane do definicji już ustalonych w międzynarodowym prawie podatkowym: dla większej pewności prawa zasadnicze znaczenie będzie miało przeprowadzenie kontroli krzyżowej tłumaczenia dyrektywy UE w celu jego precyzyjnego dopasowania do koncepcji prawa podatkowego poszczególnych krajów.

9. Jeśli chodzi o duże grupy krajowe, wzywa do dołożenia wszelkich starań po to, aby zapewnić zgodność nowej minimalnej stawki podatkowej z prawem UE w celu uniknięcia niepewności prawa, i stanowczo zachęca do określenia w miarę możliwości środków upraszczających odnośnie do grup o czysto krajowym charakterze. Obecnie niejasne jest, ile dużych grup o charakterze wyłącznie krajowym znajduje się w UE i jakie byłyby koszty podatkowe i administracyjne takiego środka.

Kontakty z państwami trzecimi i równe warunki działania w stosunku do nich

10. Wyraża nadzieję, że – podczas transpozycji minimalnej stawki podatkowej OECD – UE będzie prowadzić stały dialog z globalnymi partnerami i egzekwować swe wytyczne polityczne, tak aby przedsiębiorstwa europejskie nie znalazły się w sytuacji, w której będą musiały przestrzegać surowszych przepisów od bezpośrednich konkurentów, co skazałoby UE na mniej otwarte otoczenie biznesowe, niższy wzrost gospodarczy, mniejszą liczbę miejsc pracy i mniej zdolności i zasobów, by reagować na wyzwania związane z innowacją. Uważa w szczególności, że brak udziału USA w filarze 1 może narazić na szwank równowagę całego porozumienia OECD oraz realizację jego celu.

11. Wzywa UE do uważnego monitorowania wpływu wprowadzenia systemu filaru 2 na zachowanie inwestorów i przedsiębiorstw, aby zrozumieć, w jaki sposób nowe przepisy będą oddziaływać na inwestycje, miejsca pracy, wzrost, handel lub ciężar podatków. Monitorowanie jest niezbędne dla uniknięcia negatywnych skutków dla pracowników (z powodu niższych wynagrodzeń), konsumentów (z powodu wyższych cen) lub udziałowców (z powodu niższych dywidend). Ponieważ fundamentalne znaczenie ma to, by wszyscy główni partnerzy handlowi UE stosowali minimalną stawkę podatkową, państwa trzecie muszą się dostosować do przepisów międzynarodowych, tak aby przedsiębiorstwa UE nie podlegały surowszemu systemowi niż inne i nie były zdane na nieskoordynowany system globalny.

12. Podkreśla, że zasada niedostatecznie opodatkowanych płatności (UTPR) może w pewnym stopniu załagodzić nierówne warunki działania dla przedsiębiorstw, lecz nie rozwiązuje w pełni problemu, zwłaszcza dlatego, że jest bardzo złożona w praktyce i może zmniejszyć atrakcyjność UE, na przykład w zakresie działalności badawczo-rozwojowej lub inwestycji w transformację energetyczną i klimatyczną.

13. Uważa, że należy uniknąć sytuacji, w której przedsiębiorstwa z UE podlegałyby podwójnemu opodatkowaniu, na przykład ze względu na brak koordynacji między europejską inicjatywą dotyczącą przeciwdziałaniu erozji bazy podatkowej i przenoszeniu zysków (BEPS) lub europejską zasadą włączenia dochodu do opodatkowania (IIR) a amerykańskimi systemami BEAT czy też GILTI.

Harmonizacja z zachętami i innymi przepisami podatkowymi UE

14. Zaleca, by w związku ze znacznym obniżeniem opodatkowania zysków przedsiębiorstw na poziomie europejskim (o połowę w ciągu ostatnich 25 lat) rozpoczęto ocenę przyjętych w ostatniej dekadzie licznych środków mających przeciwdziałać unikaniu opodatkowania i oceniono ich efektywność, skuteczność, spójność i wartość dodaną dla UE pod względem dochodu podatkowego (w tym sposób, w jaki państwa członkowskie wdrożyły te przepisy w swoich działaniach audytowych).

15. Apeluje do Komisji, by zastanowiła się, czy mechanizm rozstrzygnięcia sporów UE z 2017 r. może zostać wykorzystany odnośnie do filaru 2, czy też konieczne są zmiany.

16. Jest zdania, że Komisja i organy podatkowe państw członkowskich powinny zaktualizować i przeformułować swoje systemy podatkowe w sposób gwarantujący, że nadal będą one pobudzać innowacje (zielone), wzrost i zatrudnienie. W ostatnich dziesięcioleciach państwa opracowały i wdrożyły szereg podatków krajowych i wiele zachęt zmierzających do ożywienia zatrudnienia i innowacji w gospodarkach lokalnych. Nowszym i istotniejszym zjawiskiem jest zwiększenie zachęt podatkowych opracowanych specjalnie w celu wspierania ochrony klimatu, bezpieczeństwa dostaw energii oraz badań i rozwoju w ramach Europejskiego Zielonego Ładu: po wprowadzeniu dyrektywy niektóre zachęty podatkowe stosowane obecnie w państwach członkowskich nie będą już możliwe lub staną się mniej atrakcyjne z punktu widzenia inwestycji. W związku z tym wskazane byłoby, aby Komisja przygotowała przewodnik wyjaśniający, w jaki sposób opracować przyszłe zachęty podatkowe zgodnie z wymogami filaru 2 (np. zachęty oferujące ulgi podatkowe dotyczące wynagrodzeń lub składek na ubezpieczenie społeczne dla naukowców lub systemy przyspieszonej amortyzacji sprzyjające inwestycjom).

17. Sądzi, że państwa członkowskie UE muszą zapewnić jeszcze zachęty podatkowe w celu przyciągnięcia inwestycji zagranicznych, pod warunkiem że pobudzą one działalność gospodarki realnej dzięki zatrudnieniu większej liczby pracowników, zwiększeniu wynagrodzenia pracowników lub inwestycjom w rzeczowe aktywa trwałe: pod względem czynników produkcji w swych łańcuchach wartości przedsiębiorstwa wielonarodowe polegają również na lokalnych MŚP i ich obecność może przynieść dalsze pozytywne skutki dla lokalnego otoczenia biznesowego.

18. Popiera postulat środowiska przedsiębiorców dotyczący wprowadzenia etapu testowania przewidzianych kar, np. w pierwszym roku wdrażania, tak aby umożliwić wszystkim przedsiębiorstwom niezbędne zapoznanie się z nowymi przepisami i by kary zastosowane wobec przedsiębiorstw nieprzestrzegających przepisów były proporcjonalne i nie dotyczyły podmiotów, w których przypadku niezgodność wynika z opóźnień w dostosowaniu procedur, a nie z konkretnego zamiaru popełnienia czynu zabronionego.

19. Co się tyczy wymogów przekazywania informacji, proponuje, by informacje dotyczące przedsiębiorstw były przekazywane wyłącznie w drodze oficjalnej wymiany między organami administracji podatkowej z zachowaniem ścisłej poufności i odpowiednich warunków wykorzystywania tych danych, aby zapobiec niekontrolowanemu wyciekowi informacji szczególnie chronionych i spełnić wymogi przejrzystości zgodnie z zaleceniem Rady OECD dotyczącym wspólnego podejścia do oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych oraz środowiskowego i społecznego badania due diligence.

20. Życzyłby sobie, by wprowadzono uproszczenia administracyjne mogące obniżyć koszty dostosowania się do nowych przepisów, w przypadku zarówno przedsiębiorstw, jak i organów podatkowych: należy bowiem dołożyć wszelkich starań w celu utrzymania obciążeń administracyjnych na jak najniższym poziomie. Stosunkowo proste przepisy mogą nie tylko skrócić niezbędny okres przejściowy, lecz również ułatwić przedsiębiorstwom zapoznanie się z nowymi przepisami oraz weryfikację przez organy podatkowe rzeczywistego zastosowania nowych przepisów.

Bruksela, dnia 28 kwietnia 2022 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Apostolos TZITZIKOSTAS
