

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do raportowanych uzgodnień transgranicznych”

[COM(2017) 335 final – 2017/0138 (CNS)]

(2018/C 197/05)

Sprawozdawca: **Victor ALISTAR**

Współsprawozdawca: **Petru Sorin DANDEA**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 10.7.2017
Podstawa prawna	Art. 113 i 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	20.12.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.1.2018
Sesja plenarna nr	531
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	184/2/7

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Wniosek Komisji zawiera dyrektywę zmieniającą dyrektywę Rady 2011/16/UE, regulującą współpracę administracyjną między państwami członkowskimi w dziedzinie opodatkowania, a także załącznik z wykazem cech rozpoznawczych mogących potencjalnie wskazywać na agresywne planowanie podatkowe. Proponuje się, aby narzędzie automatycznej wymiany informacji (AEOI) było używane przez poszczególne państwa członkowskie w celu udostępniania pozostałym państwom członkowskim informacji przekazywanych przez pośredników.

1.2. EKES aprobuje wniosek Komisji, biorąc pod uwagę, że obecne przepisy prawne nie umożliwiają państwom członkowskim wymiany informacji w przypadku pozyskania wiedzy o przypadkach unikania opodatkowania lub uchylania się od opodatkowania.

1.3. EKES przyjmuje z zadowoleniem i popiera decyzję Komisji Europejskiej o zmierzeniu się z problemem pośredników umożliwiających agresywne planowanie podatkowe. Wprowadzenie przejrzystości w ich działaniach za pomocą obowiązku sprawozdawczego proponowanego we wniosku dotyczącym dyrektywy zniechęci pośredników do oferowania klientom agresywnych rozwiązań z zakresu planowania podatkowego, ograniczając w ten sposób szkodliwą erozję baz podatkowych państw członkowskich. To powinno zapewnić równe warunki działania i sprawiedliwe opodatkowanie dla tych przedsiębiorstw, które uciekają się do agresywnego planowania podatkowego, a także dla tych, które nie są zaangażowane w ten proceder, lecz poddawane są wyższemu opodatkowaniu w celu uzupełnienia braków powodowanych przez erozję bazy podatkowej w poszczególnych państwach członkowskich. Wniosek stanowi zatem reakcję na wyrażane przez większość przedsiębiorstw europejskich pragnienie, aby podatnicy byli opodatkowani w sposób uczciwy, a także na nasilającą się presję ze strony indywidualnych podatników.

1.4. W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji o zapewnieniu państwom członkowskim wsparcia logistycznego i technicznego w związku z wdrażaniem bezpiecznej centralnej bazy danych, w której rejestrowane mają być informacje objęte współpracą administracyjną. Biorąc pod uwagę złożoność niektórych rozwiązań z zakresu agresywnego planowania podatkowego, EKES zaleca, aby Komisja wspierała państwa członkowskie również pod względem szkolenia personelu, który będzie odpowiedzialny za rejestrację i wymianę odpowiednich informacji.

1.5. Wniosek ma bardzo szeroki zakres. Trzeba zadbać o to, aby dyrektywa skutecznie zniechęcała do agresywnego planowania podatkowego. Potrzebne są precyzyjniejsze wymogi dotyczące kwalifikowania raportowanych transakcji, aby zapobiec sytuacji, w której przedsiębiorstwa będą dokonywały zbyt licznych czy też zbyt drobiazgowych zgłoszeń, co z kolei wymagałoby czasochłonnej pracy administracyjnej zarówno od organów podatkowych, jak i od podatników.

1.6. EKES zwraca uwagę, że wymóg zgodności z zasadą ceny rynkowej sformułowaną w wytycznych OECD dotyczących cen transferowych nie jest nauką ścisłą i nieuchronnie obejmuje subiektywną interpretację ze strony podatników i organów podatkowych. W związku z tym apeluje, aby Komisja i państwa członkowskie zapewniły odpowiednie, konstruktywne wskazówki pozwalające ustalić, czy transakcje mają takie cechy rozpoznawcze czy też nie.

1.7. EKES zauważa, że ostateczną odpowiedzialność za stosowanie przepisów proponowanej dyrektywy ponosi podatnik. Aby spełnić wymóg proporcjonalności, należy w jak największym stopniu zmniejszyć koszty administracyjne ponoszone przez przedsiębiorstwa każdej wielkości.

1.8. EKES apeluje do Komisji o rewizję pięciodniowego terminu przekazywania informacji, tak by był on realistyczny dla podmiotów objętych obowiązkiem sprawozdawczym, a zarazem zgodny z celem polityki skutecznej sprawozdawczości. Konieczne i proporcjonalne w związku z tym wydawałoby się przedłużenie wspomnianego terminu.

1.9. Wniosek dotyczący dyrektywy pozostawia bez rozstrzygnięcia szereg kwestii, np. w jaki sposób ma być ona stosowana wobec podatników w gospodarce cyfrowej, mając na uwadze trudność w ustaleniu ich fizycznej obecności jako podlegających opodatkowaniu osób w jurysdykcjach poszczególnych państw członkowskich. Kolejna kwestia dotyczy jasności kryteriów określonych we wniosku w celu zapewnienia jednolitego podejścia w przepisach krajowych w sprawie kar za uchybienie obowiązkowi sprawozdawczemu.

1.10. Komitet pragnie zaznaczyć, że mechanizmy sprawozdawczości nie mogą skutkować niestabilnością przepisów podatkowych wynikającą z częstych zmian oraz że należy uwzględnić okoliczność, iż opodatkowanie bezpośrednie wchodzi w zakres kompetencji ustawodawczych państw członkowskich.

2. Wniosek Komisji

2.1. Wskutek globalizacji mobilność kapitału osiągnęła bezprecedensowy poziom. W tym kontekście oraz w świetle ujawnionych w ostatnich latach skandali⁽¹⁾ z udziałem korporacji i jurysdykcji promujących rozwiązania z zakresu agresywnej polityki podatkowej, które często skutkowały erozją bazy podatkowej w państwach członkowskich, Komisja zaliczyła walkę z unikaniem opodatkowania i agresywnym planowaniem podatkowym do głównych priorytetów w swoim planie działania.

2.2. Wniosek Komisji zawiera dyrektywę zmieniającą dyrektywę Rady 2011/16/UE, regulującą współpracę administracyjną między państwami członkowskimi w dziedzinie opodatkowania, a także załącznik z wykazem cech rozpoznawczych mogących potencjalnie wskazywać na agresywne planowanie podatkowe.

2.3. Wniosek dotyczący dyrektywy wprowadza wymóg sprawozdawczy dla instytucji i osób fizycznych udzielających porad w zakresie planowania podatkowego, w dyrektywie określanych mianem pośredników. Mogą to być doradcy podatkowi, banki, agencje ratingowe i inne podmioty, które spełniają kryteria definicji „pośrednika” jako „[każdej osoby], która ponosi odpowiedzialność wobec podatnika za opracowanie, wprowadzanie do obrotu, organizowanie lub nadzorowanie wdrożenia aspektów podatkowych raportowanego uzgodnienia transgranicznego lub szeregu takich uzgodnień w ramach świadczenia usług związanych z opodatkowaniem”. W pewnych okolicznościach obowiązek przekazania informacji staje się odpowiedzialnością podatnika.

2.4. Podmioty, osoby fizyczne i przedsiębiorstwa udzielające porad w dziedzinie planowania podatkowego będą mieć obowiązek ujawniania raportowanych uzgodnień transgranicznych lub szeregu takich uzgodnień nie później niż pięć dni od udostępnienia takich uzgodnień do wdrożenia. Informacje mają być udostępniane właściwym organom podatkowym oraz będą podlegać automatycznej wymianie informacji między organami podatkowymi państw członkowskich. Automatyczna wymiana informacji będzie odbywać się co kwartał.

2.5. Komisja uważa, że dyrektywa wpłynie zniechęcająco na pośredników udzielających porad z zakresu agresywnego planowania podatkowego oraz ograniczy praktyki tego rodzaju.

2.6. Komisja rozważyła trzy warianty realizacji celów swojej polityki: (niewiążące) zalecenie dla państw członkowskich dotyczące wprowadzenia do przepisów krajowych obowiązku ujawniania informacji, kodeks postępowania dla pośredników oraz dyrektywę UE wymagającą od państw członkowskich wprowadzenia systemu obowiązkowego ujawniania informacji.

⁽¹⁾ Afera LuxLeaks, afery dotyczące dokumentów panamskich i dokumentów z rajów podatkowych.

2.7. Komisja zdecydowała się na dyrektywę z myślą o zagwarantowaniu, aby takie środki mające na celu zwalczanie agresywnego planowania podatkowego były wdrażane w sposób jednolity we wszystkich państwach członkowskich. Inicjatywa Komisji odpowiada działaniu 12 w ramach realizowanego przez OECD projektu BEPS (erozja bazy podatkowej i przenoszenie zysków), w ramach którego zaleca się zniechęcanie pośredników udzielających przedsiębiorstwom porad z zakresu agresywnego planowania podatkowego; ustanawia ona zbiór instrumentów umożliwiających wprowadzenie tego działania w życie.

2.8. Wniosek Komisji opiera się na zasadzie dialogu między podatnikiem a organem podatkowym oraz na zasadzie szczerzej współpracy między nimi na szczeblu jednolitego rynku. Przewiduje się ustanowienie mechanizmu uprzedniego zgłoszenia uzgodnień z zakresu potencjalnie agresywnego planowania podatkowego z uwzględnieniem czterech standardowych typów wskaźników (czyli „cech rozpoznawczych”), przedstawionych w załączniku do wniosku dotyczącego dyrektywy. Należy wyraźnie stwierdzić, że zwykłe zgłoszenie uzgodnienia nie oznacza, że zostanie ono uznane za przypadek agresywnego planowania podatkowego, lecz raczej otwiera dialog między podatnikiem a jurysdykcją podatkową. Komisja zdecydowała się zatem na podejście zapobiegawcze, które powinno ograniczyć ryzyko kar dla podatników.

2.9. We wniosku dotyczącym dyrektywy Komisja zaproponowała także obowiązek uprzedniego zgłoszenia bezpośrednio dla samych podatników, w przypadku gdy rozwiązanie z zakresu potencjalnie agresywnego planowania podatkowego lub transakcja wiążąca się z takim postępowaniem zostaną zrealizowane z inicjatywy samego podatnika, bez zaangażowania lub doradztwa ze strony pośrednika lub w przypadku gdy pośrednik/doradca związany jest klauzulą poufności bądź chroniony krajowymi przepisami dotyczącymi tajemnicy służbowej lub też, po trzecie, w przypadku gdy pośrednik lub doradca nie znajduje się w jurysdykcji państwa członkowskiego.

3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem i popiera decyzję Komisji Europejskiej o zmierzeniu się z problemem pośredników umożliwiających agresywne planowanie podatkowe. Wprowadzenie przejrzystości w ich działaniach za pomocą obowiązku sprawozdawczego proponowanego we wniosku dotyczącym dyrektywy zniechęci pośredników do oferowania klientom rozwiązań z zakresu planowania podatkowego sztucznie zaniżających kwotę płaconych przez nich podatków. W ten sposób dyrektywa ograniczy szkodliwą erozję baz podatkowych państw członkowskich.

3.2. Wniosek dotyczący dyrektywy zakłada dobrą wiarę podatników raczej niż zamiar unikania podatków. Należy zaznaczyć, że samo zgłoszenie uzgodnień podatkowych potencjalnie mogących stanowić przypadek agresywnego planowania podatkowego nie musi koniecznie oznaczać, że taki proceder rzeczywiście miał miejsce.

3.3. Wniosek Komisji powinien zapewnić równe warunki działania i sprawiedliwe opodatkowanie dla tych przedsiębiorstw, które uciekają się do agresywnego planowania podatkowego, a także dla tych, które nie są zaangażowane w ten proceder, lecz poddawane są wyższemu opodatkowaniu w celu uzupełnienia braków powodowanych przez erozję bazy podatkowej w poszczególnych państwach członkowskich.

3.4. Wniosek ma bardzo szeroki zakres. Trzeba zadbać o to, aby dyrektywa skutecznie powstrzymała przed agresywnym planowaniem podatkowym. Potrzebne są precyzyjniejsze wymogi dotyczące kwalifikowania raportowanych transakcji, aby zapobiec sytuacji, w której przedsiębiorstwa będą dokonywały zbyt licznych czy też zbyt drobiazgowych zgłoszeń, co z kolei wymagałoby czasochłonnej pracy administracyjnej zarówno od organów podatkowych, jak i od podatników.

3.5. Aby zapewnić skuteczność wniosku, należy unikać szerokiego zakresu interpretacji a Komisja i państwa członkowskie muszą dostarczyć więcej wytycznych. Dotyczy to w szczególności stosowania zasady ceny rynkowej zawartej w wytycznych OECD dotyczących cen transferowych.

3.6. Ponadto wniosek dotyczący dyrektywy pozostawia bez rozstrzygnięcia szereg kwestii, np. w jaki sposób ma być ona stosowana wobec podatników w gospodarce cyfrowej, mając na uwadze trudność w ustaleniu ich fizycznej obecności jako podlegających opodatkowaniu osób w jurysdykcjach poszczególnych państw członkowskich. Kolejna kwestia dotyczy jasności kryteriów określonych we wniosku w celu zapewnienia jednolitego podejścia w przepisach krajowych w sprawie kar za uchybienie obowiązkowi sprawozdawczemu.

3.7. EKES uważa za konieczną bardziej wyczerpującą ocenę skutków, tak aby proponowana dyrektywa była proporcjonalna. Trzeba ocenić, jak dużego nakładu czasu będzie wymagało stosowanie się do przepisów zarówno w wypadku organów podatkowych, jak i pośredników czy przedsiębiorstw.

3.8. Komisja proponuje, aby narzędzie automatycznej wymiany informacji (AEOL) było używane przez poszczególne państwa członkowskie w celu udostępniania pozostałym państwom członkowskim informacji zgłaszanych przez pośredników. EKES aprobuje wniosek Komisji, biorąc pod uwagę, że obecne przepisy prawne nie umożliwiają państwom członkowskim wymiany informacji w przypadku pozyskania wiedzy o przypadkach unikania opodatkowania lub uchylania się od opodatkowania.

3.9. EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie, by zadbały o terminowe i skuteczne wdrożenie dyrektywy w sprawie rozstrzygania sporów ⁽²⁾.

3.10. EKES jest zdania, że wykorzystując uzgodnienia z zakresu agresywnego planowania podatkowego niektóre przedsiębiorstwa prowadzące działalność transgraniczną przenoszą znaczną część zysków osiąganych w danym państwie członkowskim do jurysdykcji o niższej stawce podatkowej, w ten sposób sztucznie zaniżając bazy podatkowe państw członkowskich i powodując poważne zakłócenia na rynku wewnętrznym. W związku z tym Komitet popiera wniosek Komisji, aby państwa członkowskie przewidziały w swoich przepisach krajowych kary za naruszenie dyrektywy mające zastosowanie zarówno do pośredników, jak i podatników korzystających z uzgodnień z zakresu agresywnego planowania podatkowego.

3.11. Z tego względu EKES apeluje do Komisji o wprowadzenie we wniosku dotyczącym dyrektywy jasnych przepisów dotyczących potencjalnych działań skutkujących odpowiedzialnością ze strony podatników i pośredników stosujących rozwiązania z zakresu agresywnego planowania podatkowego oraz pozostawienie państwom członkowskim decyzji o wysokości odnośnych kar.

3.12. Jest bardzo ważne, aby Komisja chroniła europejski biznes i konkurencję na jednolitym rynku – w tym sprawiedliwy podział obciążeń podatkowych. EKES apeluje zatem do Komisji o określenie obszarów, w których może ona zwiększyć liczbę cech rozpoznawczych rozwiązań z zakresu agresywnego planowania podatkowego wyszczególnionych w załączniku do dyrektywy, za pomocą aktów delegowanych.

3.13. Komitet pragnie zaznaczyć, że mechanizmy sprawozdawczości nie mogą skutkować niestabilnością przepisów podatkowych wynikającą z częstych zmian oraz że należy uwzględnić okoliczność, iż opodatkowanie bezpośrednie wchodzi w zakres kompetencji ustawodawczych państw członkowskich.

3.14. EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję Komisji o zapewnieniu państwom członkowskim wsparcia logistycznego i technicznego w związku z wdrażaniem bezpiecznej centralnej bazy danych, w której rejestrowane mają być informacje objęte współpracą administracyjną. Biorąc pod uwagę złożoność niektórych rozwiązań z zakresu agresywnego planowania podatkowego, EKES zaleca, aby Komisja wspierała państwa członkowskie również pod względem szkolenia personelu, który będzie odpowiedzialny za rejestrację i wymianę odpowiednich informacji.

3.15. EKES apeluje do Komisji o rewizję pięciodniowego terminu przekazywania informacji, tak by był on realistyczny dla podmiotów objętych obowiązkiem sprawozdawczym, a zarazem zgodny z celem polityki skutecznej sprawozdawczości. Konieczne i proporcjonalne w związku z tym wydawałoby się przedłużenie wspomnianego terminu.

3.16. EKES zwraca się do Komisji o zrewidowanie ram czasowych oceny wdrożenia dyrektywy z myślą o sporządzeniu sprawozdania co dwa lata oraz apeluje, aby sprawozdanie udostępniano europejskim podatnikom i obywatelom. Biorąc pod uwagę znaczny wysiłek administracyjny, EKES uważa, że takie sprawozdanie przedkładane co dwa lata zapewni przejrzystość, jeśli będzie zawierać dane ilościowe w ujęciu sumarycznym, bez naruszania uzasadnionych praw przedsiębiorstw.

Bruksela, dnia 18 stycznia 2018 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie mechanizmów rozstrzygania sporów dotyczących podwójnego opodatkowania w Unii Europejskiej oraz opinia EKES-u w sprawie usprawnienia mechanizmów rozstrzygania sporów dotyczących podwójnego opodatkowania (Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 29).