

Strasburg, dnia 5.7.2016 r.
COM(2016) 451 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Komunikat w sprawie dalszych środków na rzecz zwiększenia przejrzystości oraz przeciwdziałania uchylaniu się od opodatkowania i unikaniu opodatkowania

Wprowadzenie

Komisja Europejska realizuje ambitny program na rzecz bardziej sprawiedliwego, przejrzystego i skutecznego opodatkowania w UE zgodnie ze swoim szerzej zakreślonym celem, jakim są zrównoważony wzrost gospodarczy i inwestycje wspierające tworzenie miejsc pracy w ramach pogłębionego jednolitego rynku. Przedsiębiorstwa powinny płacić podatki w kraju, w którym generują zyski. Zwalczanie uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania ma dla tego programu zasadnicze znaczenie.

Uchylanie się od opodatkowania i unikanie opodatkowania każdego roku pozbawiają budżety publiczne dochodów rzędu miliardów euro, zakłócają konkurencję między przedsiębiorstwami i podważają sprawiedliwe i równe szanse dla wszystkich podatników. Podważają one ideę systemów podatkowych sprzyjających wzrostowi i utrudniają pomyślną realizację unii rynków kapitałowych. Istnieje zagrożenie zdławienia innowacyjności i konkurencyjności, gdyż małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), będące głównym źródłem zatrudnienia w Europie, płacą proporcjonalnie wyższe podatki niż duże przedsiębiorstwa, które mogą sobie pozwolić na prowadzenie agresywnego planowania podatkowego. Unikanie opodatkowania może również zwiększyć obciążenie podatkowe związane z zatrudnieniem, ponieważ rządy rekompensują sobie utracone dochody przez podwyższanie innych podatków, co szkodzi zatrudnieniu i prawidłowemu funkcjonowaniu rynku pracy. Sprawiedliwe opodatkowanie ma także zasadnicze znaczenie dla umowy społecznej między obywatelami a władzami. Istnieje zdecydowane wezwanie społeczne do podjęcia działań służących zwalczaniu agresywnych praktyk podatkowych, prowadzących do zmniejszenia dochodów, które państwo mogłoby przeznaczyć na inne cele.

Ze względu na transgraniczny charakter uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania działania w celu rozwiązania tych problemów podejmowane wyłącznie na szczeblu krajowym są na ogół nieskuteczne. W istocie, nieskoordynowane krajowe środki na rzecz zwalczania nadużyć podatkowych mogą jeszcze pogorszyć sytuację, prowadząc do fragmentaryzacji jednolitego rynku poprzez tworzenie nowych obciążeń dla podatników oraz otwarcie nowych luk prawnych wykorzystywanych do agresywnego planowania podatkowego. Skoordynowane podejście do walki z nadużyciami podatkowymi – zarówno na szczeblu UE, jak i na szczeblu międzynarodowym – ma zasadnicze znaczenie.

Mając to na uwadze, dla dobra jednolitego rynku Komisja przedstawiła szereg propozycji dotyczących bardziej zdecydowanego i skoordynowanego stanowiska UE wobec nadużyć podatkowych, dostosowanego do agendy międzynarodowej i wykraczającego poza nią tam, gdzie to konieczne. Inicjatywy te doprowadziły już do pewnej liczby przełomowych osiągnięć, które powinny znacząco poprawić otoczenie podatkowe dla obywateli i przedsiębiorstw w Europie. Ponadto Komisja wszczęła dochodzenie pod kątem zasad dotyczących pomocy państwa w celu ustalenia, czy niektóre państwa członkowskie nie przyznają korzyści podatkowych wybranym przedsiębiorstwom wielonarodowym¹.

¹ Zob. zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa, pkt 169–174:

Pomimo tych istotnych postępów nadal pozostaje wiele do zrobienia w kwestii zwalczania unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania, a także ograniczania możliwości ukrywania funduszy na dużą skalę, jak ukazały ostatnio przecieki medialne znane jako „Panama Papers”.

W niniejszym komunikacie przedstawiono dotychczasowe postępy i priorytetowe obszary działania w nadchodzących miesiącach na szczeblu unijnym i międzynarodowym w celu zintensyfikowania walki z uchylaniem się od opodatkowania, unikaniem opodatkowania i nielegalną działalnością finansową.

POSTĘPY POCZYNIONE W UNIJNYM PROGRAMIE DZIAŁAŃ NA RZECZ ZWIĘKSZENIA PRZEJRZYSTOŚCI I ZWALCZANIA UCHYLANIA SIĘ OD OPODATKOWANIA I UNIKANIA OPODATKOWANIA

Zwiększona przejrzystość podatkowa

Pierwszym krokiem w kierunku bardziej sprawiedliwego i skutecznego opodatkowania było wprowadzenie do opodatkowania w całej Europie większej przejrzystości. W następstwie dwóch ambitnych propozycji Komisji dotyczących przejrzystości państwa członkowskie uzgodniły niedawno, że zwiększą otwartość i współpracę między swoimi organami podatkowymi oraz nasilą kontrolę transgranicznych praktyk podatkowych stosowanych przez spółki. Od 2017 r. wszystkie państwa członkowskie będą się automatycznie wymieniały informacjami na temat swoich interpretacji indywidualnych prawa podatkowego w kontekście transgranicznym w sposób systematyczny. Ponadto w marcu 2016 r. państwa członkowskie uzgodniły, że ich organy podatkowe będą automatycznie udostępniać sobie sprawozdania według krajów w odniesieniu do grup przedsiębiorstw wielonarodowych dla celów podatkowych. Te nowe wymogi prawne znacznie poprawią zdolność państw członkowskich do ochrony swoich baz podatkowych i ukrócenia praktyk unikania opodatkowania.

Unia Europejska zwiększa również przejrzystość w relacjach ze społeczeństwem. W kontekście kryzysu finansowego wprowadzono surowe wymogi w zakresie przejrzystości w odniesieniu do banków. Zgodnie z dyrektywą w sprawie wymogów kapitałowych² instytucje finansowe muszą publicznie ujawniać podstawowe informacje na temat swojej działalności, podatków, zysków i dotacji publicznych według krajów, w UE i poza nią. W dyrektywie o rachunkowości ustanowiono również wymogi w zakresie publikowania sprawozdań według krajów dla przemysłu wydobywczego i przemysłu pozyskiwania drewna.

W kwietniu 2016 r. Komisja zaproponowała, by każde przedsiębiorstwo wielonarodowe o obrotach przekraczających 750 mln EUR działające w UE podlegało obowiązkowi publikowania w internecie określonych danych podatkowych. Przedsiębiorstwa te będą musiały publicznie ujawniać informacje według krajów w odniesieniu do każdego państwa UE, jak również w odniesieniu do tych jurysdykcji podatkowych, które nie przestrzegają standardów dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych. Będzie istniał również obowiązek przedkładania zbiorczych danych w odniesieniu do operacji w innych częściach świata. Przepisy te zwiększą rozliczalność wielkich przedsiębiorstw wielonarodowych w kwestiach podatkowych, co umożliwi lepszą kontrolę ich zachowania podatkowego przez obywateli oraz zachęci ich do płacenia podatków w

² Dyrektywa 2013/36/UE.

miejscu generowania zysków, przy jednoczesnym zachowaniu konkurencyjności oraz uniknięciu obciążenia dla mniejszych przedsiębiorstw. Wzywa się Parlament Europejski i Radę do szybkiego rozpatrzenia tego wniosku.

Środki UE nakładają również obowiązek przejrzystości w odniesieniu do rachunków indywidualnych. Od stycznia 2016 r. obowiązuje nowy akt prawny, którego celem jest zapobieganie ukrywaniu środków pieniężnych w rajach podatkowych. Dyrektywa w sprawie współpracy administracyjnej nakłada na państwa członkowskie obowiązek automatycznej wzajemnej wymiany szerokiego zakresu informacji na temat dochodów i kapitału posiadanego przez osoby i podmioty za granicą. Podpisano ponadto nowe umowy o przejrzystości podatkowej ze Szwajcarią, Liechtensteinem, Andorą i San Marino, a podobna umowa z Monako zostanie podpisana w najbliższych tygodniach. Ta nowa przejrzystość poprawi zdolność państw członkowskich do wykrywania oszustw podatkowych i przeciwdziałania im i będzie jednocześnie środkiem zniechęcającym do ukrywania dochodów i majątku w rajach podatkowych. I wreszcie, zgodnie z czwartą dyrektywą w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy państwa członkowskie są zobowiązane do utworzenia centralnych rejestrów informacji o beneficjentach rzeczywistych, by zapewnić większą przejrzystość w zakresie przepływów kapitałowych i skuteczniejsze zwalczanie procederu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Komisja wezwała państwa członkowskie do wprowadzenia tych przepisów przed końcem roku.

Bardziej sprawiedliwe opodatkowanie

Pracom Komisji na rzecz większej przejrzystości podatkowej towarzyszą równie zdecydowane działania w celu dopilnowania, by państwa członkowskie dysponowały odpowiednimi narzędziami dla ochrony swojej bazy podatkowej przed nadużyciami i dla poboru należnych im dochodów.

W planie działania Komisji na rzecz sprawiedliwego i wydajnego opodatkowania³ z czerwca 2015 r. określono szereg środków służących modernizacji systemu opodatkowania przedsiębiorstw w UE. Plan działania stworzył podstawę wielokierunkowego podejścia UE do zapobiegania agresywnemu planowaniu podatkowemu i tworzeniu systemów, które mu sprzyjają, a jednocześnie zminimalizował ryzyko nieuzasadnionego podwójnego opodatkowania. W przypadku wielu działań prace są już bardzo zaawansowane, m.in. jeśli chodzi o przygotowanie ponownego wniosku dotyczącego wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB), który Komisja zamierza przedstawić przed końcem roku, aby poprawić warunki prowadzenia działalności gospodarczej na jednolitym rynku i jednocześnie wyeliminować rozbieżności między systemami krajowymi, które są obecnie wykorzystywane do agresywnego planowania podatkowego.

W pakiecie środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania ze stycznia 2016 r. zawarto prawnie wiążące środki służące przeciwdziałaniu agresywnemu planowaniu podatkowemu oraz zewnętrzną strategię na rzecz promowania dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych na poziomie międzynarodowym. Poczyniono znaczące postępy w zakresie wszystkich elementów tego pakietu. Dyrektywa w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania została zaakceptowana przez Radę w czerwcu 2016 r. Pomoże to zapobiegać niektórym z najbardziej powszechnych rodzajów przenoszenia zysków, między innymi poprzez skoordynowane zasady rozwiązywania rozbieżności w

³ COM(2015) 302.

kwifikacji struktur hybrydowych, opodatkowanie kontrolowanych spółek zagranicznych i ograniczenie możliwości odliczania odsetek. Zewnętrzna strategia została przyjęta przez Radę w maju 2016 r.; prace dotyczące wszystkich działań w ramach tej strategii, w tym procesu utworzenia wspólnego unijnego wykazu jurysdykcji niechętnych do współpracy, są w toku. Znaczące postępy zostały również poczynione w celu poprawy innych dziedzin opodatkowania przedsiębiorstw; przeprowadzono na przykład przegląd przepisów dotyczących ustalania cen transferowych oraz preferencyjnych systemów podatkowych państw członkowskich zgodnie z nowymi normami międzynarodowymi. Ponadto Komisja aktywnie bada przypadki, w których zachęty dla wybranych przedsiębiorstw mogą stanowić naruszenie unijnych zasad pomocy państwa.

Komisja forsuje również ustanowienie lepszych rządów w dziedzinie opodatkowania na poziomie międzynarodowym. Odnotowuje się stały postęp w kierunku poprawy globalnych ram dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych oraz uszczelniania systemów podatkowych przed nadużyciami. W szczególności środki w ramach pakietu OECD dotyczącego erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS), pod warunkiem ich pełnego i szerokiego wdrożenia, odetną najważniejsze kanały agresywnego planowania podatkowego.

STAWIENIE CZŁA POZOSTAŁYM WYZWANIAM

Pomimo tych istotnych postępów Komisja jest przekonana, że pozostaje jeszcze wiele do zrobienia w zwalczaniu unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania. Niedawne doniesienia mediów ukazały, w jaki sposób wciąż wykorzystuje się tajemnicze holdingi i struktury finansowe do ukrywania dochodów i majątku w rajach podatkowych, często z pomocą wyspecjalizowanych doradców. Niektóre z tych struktur mogą mieć zasadny cel, ale inne mogą być wykorzystywane do wspierania korupcji, prania pieniędzy i uchylania się od opodatkowania.

Wiele z nowych środków wymienionych powyżej, w tym wiążące przepisy dotyczące zwalczania nadużyć, nowe wymogi dotyczące przejrzystości oraz wspólny unijny wykaz jurysdykcji niechętnych do współpracy, powinny ograniczyć takie praktyki w przyszłości. Nadal istnieją jednak spore luki w unijnych i międzynarodowych ramach podatkowych, którymi trzeba się zająć, aby zapobiegać transgranicznym nadużyciom w dziedzinie podatków i nielegalnej działalności finansowej. Parlament Europejski podziela ten punkt widzenia i powołał komisję śledczą ds. „Panama Papers”, która powinna dostarczyć przydatnych spostrzeżeń, jeśli chodzi o reakcję UE na te doniesienia.

1. Wykorzystanie powiązań między przepisami dotyczącymi przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz przepisami dotyczącymi przejrzystości podatkowej

Sprawa „Panama Papers” potwierdziła, że brak przejrzystości w zakresie własności rzeczywistej może ułatwiać pranie pieniędzy, korupcję i oszustwa podatkowe. Reakcje na te problemy powinny wzajemnie się uzupełniać i być ze sobą powiązane.

Komisja zaproponowała dzisiaj zmianę czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy⁴, ze szczególnym uwzględnieniem celu wzmocnienia unijnych mechanizmów obronnych przeciwko praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.⁵

⁴ COM(2016) 450.

⁵ Zob. również plan działania na rzecz skuteczniejszego zwalczania finansowania terroryzmu, COM(2016) 50.

Zmiany te obejmują rozszerzenie zakresu informacji dostępnych dla jednostek analityki finansowej, wprowadzenie wymogów dotyczących należytej staranności w odniesieniu do wymiany walut wirtualnych i wzmocnienie weryfikacji i kontroli w odniesieniu do instrumentów przedpłaconych.

Komisja przyjmie również wkrótce po raz pierwszy unijny wykaz państw trzecich wysokiego ryzyka wykazujących strategiczne braki w systemach zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Zmiany czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy obejmują zharmonizowany wykaz środków należytej staranności, które instytucje finansowe muszą stosować w odniesieniu do przepływów finansowych z tych krajów.

Niektóre z proponowanych zmian dotyczą bezpośrednio uszczelniania luk ujawnionych w niedawnych doniesieniach medialnych, umożliwiających ukrywanie środków pieniężnych w państwach trzecich w celu ucieczki przed płaceniem podatków.

Po pierwsze, w zmienionej dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy obniżono próg dla zgłaszania beneficjentów rzeczywistych w przypadku pasywnych podmiotów korporacyjnych. Zapewni to większą przejrzystość i lepszą kontrolę tych struktur. Po drugie, w ramach szerszych obowiązków sprawozdawczości finansowej do celów podatkowych instytucje finansowe będą zobowiązane do systematycznego stosowania aktualnych zasad należytej staranności nie tylko wobec wszystkich nowych klientów, lecz także wobec klientów aktualnych. Umożliwi to monitorowanie rachunków, które nie były weryfikowane przez instytucje finansowe od ponad dziesięciu lat, a które mogły być wykorzystywane do nielegalnych celów. Po trzecie, doprecyzowano wymogi dotyczące rejestracji beneficjentów rzeczywistych trustów, aby usunąć luki w prawodawstwie oraz rozbieżności przepisów krajowych. Po czwarte, ulepszony zostanie dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych: poprzez zmiany dyrektywy w sprawie prawa spółek państwa członkowskie będą zobowiązane do zapewnienia publicznego dostępu do szeregu informacji dotyczących spółek i trustów przypominających przedsiębiorstwa⁶; w przypadku innych trustów dostęp do takich informacji będzie przysługiwał osobom posiadającym prawnie uzasadniony interes. Przyczyni się to do zwalczania nadużywania podmiotów prawnych i porozumień.

Poza tymi zmianami czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz dyrektywy w sprawie prawa spółek Komisja zaproponowała również dodatkowy przegląd dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania⁷. Zapewni to organom podatkowym dostęp do danych przekazywanych na podstawie unijnych przepisów dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy, zwłaszcza informacji wynikających z zasady należytej staranności wobec klienta oraz informacji zawartych w krajowych rejestrach beneficjentów rzeczywistych, w celu wykonywania swoich zadań, a nie tylko w kontekście walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Fakt, że państwa członkowskie mają obecnie możliwość decydowania, czy chcą udostępnić takie informacje organom podatkowym, czy nie,

⁶ Trusty obejmujące mienie, które jest posiadane przez osobę lub w imieniu osoby, która prowadzi działalność gospodarczą polegającą na zarządzaniu trustami lub obejmującą takie zarządzanie, oraz działa jako powiernik trustu w ramach tej działalności w celu uzyskania zysku, jak również inne rodzaje porozumień prawnych o strukturze lub funkcjach podobnych do takich trustów.

⁷ COM(2016) 452.

ogranicza bowiem w istocie skuteczność kontroli podatkowych. Dzięki dostępowi do tych informacji organy podatkowe będą w stanie zidentyfikować osoby stojące za nieprzejrzystymi spółkami, strukturami lub podmiotami i szybko reagować na przypadki uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania.

Skuteczny nadzór i egzekwowanie ma kluczowe znaczenie dla zapobiegania praniu pieniędzy, finansowaniu terroryzmu i przestępczości ogólnie. Niezwykle ważne jest, by państwa członkowskie transponowały i wdrożyły te wzmocnione ramy prawne w praktyce.

Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do niezwłocznego wyrażenia zgody na proponowane zmiany czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy w celu poprawy zwalczania finansowania terroryzmu i zlikwidowania poważnych luk, które pozwalają na uniknięcie wykrycia oszustwa podatkowego w momencie przerzucania środków pieniężnych do raju podatkowego.

Parlament Europejski i Rada powinny również szybko osiągnąć porozumienie w sprawie proponowanych zmian dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej, która wzmacnia synergie między unijnymi przepisami dotyczącymi przeciwdziałania praniu pieniędzy i tymi dotyczącymi przejrzystości podatkowej. Zapewni to organom podatkowym dostęp do istotnych informacji na poziomie krajowym, co pozwoli im na ukrócenie praktyk unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania przez przerzucanie środków pieniężnych do rajów podatkowych.

2. Usprawnianie wymiany informacji o beneficjentach rzeczywistych

Wyżej wymienione wnioski mające na celu umożliwienie organom podatkowym dostępu do rozszerzonych krajowych informacji o beneficjentach rzeczywistych wydają zwiększyć ich zdolność do zwalczania uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania. Skuteczne zwalczanie uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania będzie jednak wymagało jeszcze dalej idących środków, zwłaszcza poprzez natychmiastowe transgraniczne zastosowanie przejrzystości w zakresie własności rzeczywistej.

UE jest od dawna świadoma znaczenia współpracy administracyjnej między organami podatkowymi w kontekście zwalczania nadużyć podatkowych. Automatyczna wymiana informacji między organami podatkowymi jest jednym z najmocniejszych instrumentów w tym zakresie. Ta transgraniczna wymiana informacji została niedawno rozszerzona na wszystkie rachunki finansowe, interpretacje indywidualne prawa podatkowego i informacje o działalności przedsiębiorstw wielonarodowych do celów podatkowych.

W związku z sytuacją opisaną w ostatnich doniesieniach medialnych istnieją silne argumenty za dalszym rozszerzaniem współpracy administracyjnej między organami podatkowymi, tak by objąć nią informacje o beneficjentach rzeczywistych, zarówno wewnątrz UE, jak i globalnie. Umożliwienie organom podatkowym bezpośredniego dostępu do szczegółowych informacji o beneficjentach rzeczywistych z innych państw członkowskich znacznie poprawiłoby zdolność tych organów do zwalczania ryzyka związanego z uchylaniem się od opodatkowania i unikaniem opodatkowania.

Na szczęblu UE wszystkie państwa członkowskie UE zgodziły się na uczestnictwo w projekcie pilotażowym zainicjowanym przez Zjednoczone Królestwo, Niemcy, Hiszpanię, Włochy i Francję, dotyczącym wymiany informacji o beneficjentach

rzeczywistych spółek oraz trustów⁸. Stanowiłoby to naturalne uzupełnienie przepisów dotyczących przejrzystości już zapisanych w prawie UE i przedstawionych dziś wniosków, które umożliwiają organom podatkowym pełny dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych. Automatyczna wymiana informacji o beneficjentach rzeczywistych mogłaby zostać włączona do obowiązujących już ram przejrzystości podatkowej w UE.

Jeśli chodzi o poziom międzynarodowy, grupa G-20 potwierdziła, że przywiązuje dużą wagę do międzynarodowej przejrzystości finansowej. W kwietniu 2016 r. grupa ta wezwała OECD i FATF⁹ do przedłożenia do października nowych światowych standardów przejrzystości w odniesieniu do beneficjentów rzeczywistych. Komisja przyjmuje z zadowoleniem tę inicjatywę, gdyż umożliwiłoby to organom podatkowym dostęp do najważniejszych informacji, niezbędnych do wykrywania kompleksowych i ukrytych modeli wykorzystywania rajów podatkowych na całym świecie. Komisja udzieli wszelkiego możliwego wsparcia na rzecz opracowania takiego nowego światowego standardu przejrzystości. Gdy tylko znane będą szczegóły na temat sposobu realizacji tej nowej globalnej inicjatywy, Komisja przeanalizuje je pod kątem ewentualnego powiązania rejestrów beneficjentów rzeczywistych prowadzonych przez państwa członkowskie.

Komisja rozpoczęła badanie najbardziej odpowiednich ram, które umożliwiłyby automatyczną wymianę informacji o beneficjentach rzeczywistych na szczeblu UE, aby zagwarantować, że organy podatkowe posiadają aktualne i wiarygodne informacje dotyczące spółek i trustów za granicą, które mogą mieć dla nich znaczenie z podatkowego punktu widzenia.

Komisja przedstawi pierwszą analizę tej kwestii państwom członkowskim jesienią i na podstawie otrzymanych informacji zwrotnych określi następnie właściwe kolejne kroki.

3. Zwiększenie nadzoru nad animatorami i promotorami agresywnego planowania podatkowego

Niedawne doniesienia medialne unaocznily rolę, jaką odgrywają niektórzy pośrednicy finansowi i doradcy pomagający swoim klientom w ukrywaniu pieniędzy w rajach podatkowych. Niektóre złożone transakcje i struktury korporacyjne mogą mieć uzasadnione cele, podczas gdy inne działania prowadzone w państwach trzecich mogą być mniej uzasadnione lub nawet nielegalne. Na szczeblu UE podjęto już szereg istotnych kroków uniemożliwiających spółkom i osobom fizycznym wykorzystywanie sztucznych lub ukrytych struktur w rajach podatkowych w celu unikania opodatkowania lub uchylania się od opodatkowania. Obejmują one nowe przepisy dotyczące przejrzystości w odniesieniu do rachunków finansowych¹⁰, przepisy dotyczące zapobiegania nadużyciom zawarte w dyrektywie w sprawie zapobiegania unikaniu opodatkowania¹¹, solidne ramy regulacyjne dla sektora finansowego oraz zaproponowane zmiany czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Wydaje się

⁸ <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Taxation/Articles/G5-letter-to-G20-counterparts-regarding-action-on-beneficial-ownership.html>

⁹ Grupa Zadaniowa ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy.

¹⁰ COM(2013) 348.

¹¹ COM(2016) 26.

jednak, że istnieje poważny argument przemawiający za wprowadzeniem dalszych środków – albo poprzez horyzontalne, albo sektorowe przepisy, które w szczególności skoncentrują się na osobach, które propagują lub umożliwiają stosowanie systemów uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania. Umożliwiłoby to właściwym organom identyfikację i blokowanie takich działań na wczesnym etapie oraz uszczelnianie luk prawnych, które je umożliwiają. Miałoby to również efekt odstraszający w stosunku do osób, które aktywnie zachęcają do agresywnego planowania podatkowego i je wykorzystują.

W pakiecie OECD dotyczącym BEPS (działanie 12) zaleca się, by kraje wymagały od podatników oraz podmiotów promujących systemy planowania podatkowego (doradców podatkowych, radców prawnych, instytucji finansowych itp.) ujawniania wszelkich systemów agresywnego planowania podatkowego, które stosują lub promują. Niektóre państwa członkowskie¹² wprowadziły już obowiązkowe ujawnianie takich systemów na szczeblu krajowym, a inne rozważają obecnie ich wprowadzenie. Biorąc jednak pod uwagę transgraniczny charakter agresywnego planowania podatkowego, systemy wyłącznie krajowe mogą mieć tylko ograniczony efekt. W maju 2016 r. Rada wezwała Komisję do „rozważenia inicjatyw ustawodawczych dotyczących zasad obowiązkowego ujawniania, zainspirowanych działaniem 12 zawartym w projekcie OECD dotyczącym BEPS z myślą o wprowadzeniu skuteczniejszych środków zniechęcających dla pośredników, którzy uczestniczą w praktykach uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania”. Odzwierciedla to ponawiany apel Parlamentu Europejskiego o bardziej rygorystyczne środki wobec animatorów i promotorów systemów uchylania się od płacenia podatków.

Komisja przeanalizuje najlepsze sposoby zwiększenia nadzoru i zapewni zastosowanie skutecznych środków zniechęcających wobec animatorów i promotorów systemów agresywnego planowania podatkowego¹³. Mogłoby to obejmować na przykład zwiększenie przejrzystości takich systemów dla organów podatkowych.

W tym celu jesienią 2016 r. Komisja zainicjuje konsultacje społeczne, aby zebrać opinie na temat najbardziej odpowiedniego podejścia.

Równocześnie Komisja będzie ściśle współpracować z OECD i innymi międzynarodowymi partnerami na temat ewentualnego światowego podejścia do większej przejrzystości działalności doradców, wykraczającej poza zalecenia zawarte w BEPS (działanie 12).

4. Propagowanie wyższych standardów dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych na całym świecie

Środki UE przeciwko uchylaniu się od opodatkowania i unikaniu opodatkowania są niezbędne, aby pomóc chronić bazę podatkową państw członkowskich, zapewnić równe warunki działania dla przedsiębiorstw i promować bardziej sprawiedliwe i konkurencyjne otoczenie biznesu na jednolitym rynku. Biorąc jednak pod uwagę ogólnosiątkowy charakter nadużyć podatkowych, konieczne jest podjęcie działań przeciwko nieprzejrzystym systemom i agresywnemu planowaniu podatkowemu na szczeblu międzynarodowym.

¹² Zjednoczone Królestwo, Irlandia i Portugalia.

¹³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_pl.htm

W tym względzie UE zdecydowanie popiera wysiłki podejmowane przez OECD w celu zapewnienia wdrożenia na całym świecie wyższych standardów dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych, zarówno poprzez wszechstronne ramy wdrażania BEPS, jak i prace Światowego Forum na rzecz monitorowania przejrzystości podatkowej. UE szybko wdrożyła nowy światowy standard automatycznej wymiany informacji na temat rachunków finansowych (wspólny standard do wymiany informacji), a także kluczowe środki BEPS poprzez przyjęcie wiążących przepisów. Tym samym w dobrym zarządzaniu w kwestiach podatkowych zajmuje ona w wymiarze międzynarodowym pozycję wiodącą. Jednym z priorytetów jest teraz zapewnienie, by również międzynarodowi partnerzy UE wdrożyli te wyższe standardy w zakresie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych; UE musi nasilić presję na forach międzynarodowych, zwłaszcza G-20, by osiągnąć ten cel.

W styczniu 2016 r. Komisja przedstawiła strategię zewnętrzną na rzecz efektywnego opodatkowania¹⁴, aby zapewnić spójne podejście UE do propagowania dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych na całym świecie. Jako część tej strategii Komisja przedstawiła szereg narzędzi służących propagowaniu dobrego zarządzania na całym świecie, w tym porozumienia z państwami trzecimi, i pomoc dla krajów rozwijających się w osiągnięciu standardów dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych. Aby stawić czoła państwom, które odmawiają przestrzegania standardów dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych, Komisja zaproponowała nową procedurę tworzenia unijnych wykazów. Odzwierciedla to apele Parlamentu Europejskiego¹⁵ o sporządzenie unijnego wykazu jurysdykcji podatkowych niechętnych do współpracy. Wspólny wykaz unijny będzie oparty na jasnych, obiektywnych i uzasadnionych na szczeblu międzynarodowym kryteriach, sprawdzonym procesie kontroli i otwartym dialogu z odnośnymi państwami trzecimi. Ministrowie finansów UE zatwierdzili tę procedurę na posiedzeniu Rady ECOFIN w maju 2016 r. i wezwali do sporządzenia pierwszego unijnego wykazu w 2017 r. Ponadto zwrócili się do Grupy ds. Kodeksu Postępowania (opodatkowanie działalności gospodarczej) o rozważenie opracowania odpowiednich środków zaradczych, które uzupełniłyby wspomniany wykaz.

Wspólny unijny wykaz powinien być ważnym narzędziem odstrasżającym wobec krajów, które odmawiają przyłączenia się do ogólnoświatowego ruchu na rzecz bardziej sprawiedliwego i przejrzystego systemu podatkowego. Ponadto niedawne wezwanie grupy G-20 do sporządzenia międzynarodowego wykazu jurysdykcji niechętnych do współpracy stanowi wartość dodaną dla procesu tworzenia wykazu na szczeblu UE. Wspólny unijny wykaz może służyć jako wzór dla przyszłego wykazu międzynarodowego, gdyż będzie się on opierał na standardach uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym.

Aby umożliwić szybkie opracowanie unijnego wykazu, Komisja kończy przeprowadzanie wstępnej oceny wszystkich państw trzecich w celu określenia zagrożenia, jakie mogą one stwarzać pod kątem erozji bazy podatkowej w państwach członkowskich. Komisja przedstawi wyniki tej analizy Grupie ds. Kodeksu Postępowania (opodatkowanie działalności gospodarczej) przed wakacjami. Na tej podstawie państwa członkowskie będą mogły szybko zidentyfikować, które państwa trzecie będą chciały dokładniej sprawdzić pod kątem dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych, i podjąć przed końcem 2016 r. otwarty dialog z wybranymi jurysdykcjami.

¹⁴ COM (2016) 24.

¹⁵ Sprawozdania TAXE 1 i 2: <http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/taxe/work-in-progress.html>

Komisja będzie również ściśle współpracowała z OECD w celu opracowania ambitnego i skutecznego międzynarodowego wykazu jurysdykcji niechętnych do współpracy.

5. Poprawa ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia

W ciągu ostatnich lat osiągnięto w Europie polityczny konsensus na rzecz zwalczania uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania, co umożliwiło realizację ważnych środków, zarówno na szczeblu krajowym, jak i na szczeblu UE. Ostatnie głośne przypadki unikania opodatkowania przez osoby prawne i uchylania się od opodatkowania przez osoby fizyczne ujawnione przez demaskatorów nasilają potrzebę skutecznych działań mających na celu ochronę osób zgłaszających przypadki naruszenia. Ochrona osób, które zgłaszają lub ujawniają informacje dotyczące działań lub zaniechań stanowiących poważne zagrożenie lub szkodę dla interesu publicznego, nie tylko zwiększy zdolność pracowników do udzielania takich informacji, lecz także może znacząco przyczynić się do zwiększenia wykrywalności oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania, pozbawiających europejskie organy podatkowe należnych im dochodów podatkowych. Wraz z wieloma zainteresowanymi stronami Parlament Europejski zaapelował w związku z tym o lepszą ochronę osób zgłaszających przypadki naruszenia.

Ochrona osób zgłaszających przypadki naruszenia jest niezbędna, gdyż instytucjonalne procesy rozliczalności zależą od wykrycia informacji w celu zidentyfikowania ewentualnych uchybień. Ochrona takich osób w sektorze publicznym i sektorze prywatnym przyczynia się do zwalczania nieprawidłowego zarządzania i nieprawidłowości, w tym transgranicznej korupcji w związku z interesami finansowymi państw członkowskich lub UE. Z punktu widzenia funkcjonowania jednolitego rynku i społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw ochrona taka może również pomóc w dyscyplinowaniu przedsiębiorstw i ochronie interesów społecznych, co może zwiększyć zaufanie do rynku i w związku z tym przyciągnąć potencjalnych inwestorów i partnerów biznesowych.

Komisja w pełni popiera cel ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia przed odwetem. Komisja podjęła kroki w celu ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia w sektorowych przepisach prawa UE, jak również w instytucjach UE. Państwa członkowskie są przykładowo zobowiązane do ustanowienia skutecznych i niezawodnych mechanizmów sprzyjających zgłaszaniu właściwym organom potencjalnych lub faktycznych naruszeń przepisów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy. Instytucje finansowe oraz inne podmioty zobowiązane muszą wprowadzić procedury dla pracowników lub osób o porównywalnym statusie, które zgłaszają naruszenia tych przepisów. Podobne wymogi obowiązują wobec kancelarii adwokackich i firm audytorskich, jak również w innych obszarach prawa UE, takich jak nadużycia na rynku oraz zbiorowe inwestowanie w zbywalne papiery wartościowe. Przepisy UE dotyczące tajemnic handlowych stanowią ramy, w których dochodzi do zrównoważenia etyki zawodowej i poufności informacji handlowych z jednej strony i skutecznej ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia z drugiej strony.

Dopóki w prawie UE nie pojawi się żaden konkretny przepis dotyczący ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia, zastosowanie ma ustawodawstwo krajowe. Dotyczy to takich obszarów, jak przestrzeganie przepisów prawa podatkowego, które aktualnie nie jest objęte przepisami UE w celu ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia.

Komisja będzie w dalszym ciągu monitorowała obowiązujące w państwach członkowskich przepisy dotyczące osób zgłaszających przypadki naruszenia i wspierała analizę i wymianę najlepszych praktyk w celu zwiększenia ochrony na szczeblu krajowym. Jednocześnie Komisja oceni możliwości podjęcia dalszych działań na szczeblu UE.

Z myślą o wzmocnieniu ochrony osób zgłaszających przypadki naruszenia Komisja bada możliwości horyzontalnych lub dalszych sektorowych działań na szczeblu UE, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady pomocniczości.

Wnioski

W ostatnich latach na szczeblu UE poczyniono znaczne postępy w zakresie zwalczania uchylania się od opodatkowania, unikania opodatkowania, oszustw podatkowych i korupcji. Komisja przedłożyła wnioski ustawodawcze mające na celu zwiększenie przejrzystości podatkowej, znaczne ograniczenie możliwości agresywnego planowania podatkowego oraz propagowanie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych na całym świecie. Gdy tylko zostaną one w pełni wdrożone, zmienią one w sposób trwały krajobraz podatkowy w Europie, czyniąc go bardziej sprawiedliwym, otwartym i skutecznym dla obywateli, przedsiębiorstw i państw członkowskich na jednolitym rynku.

Starania o bardziej sprawiedliwy i bardziej przejrzysty system podatkowy muszą jednak być prowadzone w sposób ciągły, przy czym ważna jest zdolność do szybkiego reagowania na nowe okoliczności i zdarzenia. Praktyki, które wyszły na światło dzienne poprzez niedawne przecieki informacji do mediów, zmuszają UE do dalszej poprawy swojej wewnętrznej koordynacji walki z nadużyciami podatkowymi oraz ścisłej współpracy z partnerami międzynarodowymi – zwłaszcza z G-20 i OECD – w celu utworzenia ambitnego światowego programu na rzecz zwalczania przestępstw finansowych.

Środki opisane w niniejszym komunikacie mogą w znacznym stopniu przyczynić się do zapobiegania nieprzejrzystym i czasami nielegalnym metodom, które zostały ostatnio opisane w mediach. Zdecydowane i skuteczne działanie w tych obszarach pozwoliłoby UE utrzymać jej wiodącą pozycję w świecie w dziedzinie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych i zachęcać jej partnerów międzynarodowych do podejmowania podobnych działań. Przyczyni się to do zwiększenia uczciwości i pomoże we wspieraniu tworzenia miejsc pracy, wzrostu i inwestycji w Europie.