

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „System opodatkowania na rzecz uczciwej konkurencji i wzrostu”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2017/C 434/03)

Sprawozdawca: **Petru Sorin DANDEA**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	26.1.2017
Podstawa prawna	Art. 29 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	7.9.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.9.2017
Sesja plenarna nr	528
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	149/6/18

1. Wnioski i zalecenia

1.1. W połączeniu z unikaniem opodatkowania, agresywne planowanie podatkowe stosowane przez niektóre przedsiębiorstwa prowadzi do utraty znaczącej ilości przychodów w budżetach państw członkowskich. EKES zaleca, by państwa członkowskie zdwoiły wysiłki na rzecz walki z tym niezwykle szkodliwym zjawiskiem, wprowadzając tak szybko, jak to możliwe, wymagane przepisy prawa podatkowego.

1.2. EKES jest świadomy, że inicjatywy na rzecz zwalczania agresywnego planowania podatkowego mogą przynieść rezultaty jedynie pod warunkiem wprowadzenia ich na szczeblu globalnym, dlatego zaleca, by Komisja i państwa członkowskie kontynuowały i intensyfikowały swoje działania w ramach negocjacji na poziomie organizacji międzynarodowych, takich jak OECD i grupa G-20, w celu opracowania skutecznych ram prawnych służących walce z unikaniem opodatkowania.

1.3. EKES przyjmuje z zadowoleniem decyzję Rady zatwierdzającą kryteria zaproponowane przez Komisję w celu określenia jurysdykcji znanych jako raje podatkowe. Uważa, że środek ten będzie stanowił ważny krok w walce z agresywnym planowaniem podatkowym jedynie pod warunkiem, że tego rodzaju wykaz zostanie uzupełniony o sankcje mające zastosowanie do tych jurysdykcji oraz do przedsiębiorstw, które w dalszym ciągu będą stosować agresywne planowanie podatkowe w ramach swoich operacji finansowych. Sankcje te mogłyby obejmować zakaz dostępu tych przedsiębiorstw do funduszy publicznych.

1.4. Komitet zaleca państwom członkowskim powstrzymanie się od dalszego zachęcania do konkurencji podatkowej poprzez liczne decyzje podatkowe, których nie uzasadniają rzeczywiste uwarunkowania gospodarcze działań, lecz które w nieuzasadniony sposób są korzystne dla niektórych przedsiębiorstw, w odróżnieniu od ich konkurentów.

1.5. EKES uważa, że harmonizacja i uproszczenie przepisów podatkowych powinny mieć priorytetowe znaczenie dla państw członkowskich. Wysiłki w zakresie harmonizacji należy ponadto uzupełnić całkowitym zniesieniem przeszkód o charakterze podatkowym.

1.6. Globalizacja doprowadziła do przeniesienia obciążenia podatkowego kapitału w ramach rynku pracy, co doprowadziło do wzrostu kosztów pracy oraz pogłębienia się nierówności. Komitet zaleca, by w ramach reform prowadzonych w dziedzinie opodatkowania, państwa członkowskie rozważyły przeniesienie obciążeń podatkowych z obszaru zatrudnienia na finanse lub praktyki szkodliwe dla środowiska naturalnego.

1.7. EKES proponuje, by rozszerzyć wspólną skonsolidowaną podstawę opodatkowania osób prawnych (CCCTB) na poziom jednolitego rynku, a nawet jeszcze bardziej. Stworzyłoby to system opodatkowania bardziej przewidywalny i przyjazny dla przedsiębiorstw poprzez obniżenie kosztów przestrzegania przepisów w ramach inwestycji transgranicznych.

1.8. EKES opowiada się za tym, by formuła podziału dochodu podlegającego opodatkowaniu, w ramach operacji konsolidacji wiążącej się z CCCTB, opierała się w miarę możliwości na zasadzie opodatkowania zysków w miejscu, w którym miała miejsce działalność prowadząca do ich wygenerowania. Ułatwiłoby to osiągnięcie konsensusu niezbędnego do zatwierdzenia tego środka. Jeśli niedawne działania podjęte na szczeblu europejskim w celu zwalczania unikania opodatkowania nie przyniosą efektów i jeśli CCCTB nie doprowadzi do osiągnięcia celów, można by rozważyć wprowadzenie minimalnej stawki podatku od przedsiębiorstw, aby nie dopuścić do równania do dołu

1.9. Jeśli chodzi o zasoby własne UE, EKES zaleca państwom członkowskim znalezienie rozwiązań dla wdrożenia zaleceń Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych. Zwiększenie zasobów własnych UE umożliwi silniejsze wspieranie rozwoju i polityki spójności w państwach członkowskich.

1.10. Wspólna waluta pozostaje jednym z najważniejszych osiągnięć UE. Jednak ze względu na fragmentację europejskiego systemu opodatkowania, nie rozwinęła ona w pełni swojego potencjału. EKES ponawia swoją propozycję wprowadzenia „węza podatkowego”, na wzór „węza walutowego”⁽¹⁾ uruchomionego przed wprowadzeniem wspólnej waluty. Zdaniem Komitetu w pierwszym etapie mogłyby on objąć trzy rodzaje dochodów podatkowych, generujących 90 % przychodów w budżetach państw członkowskich: podatek VAT, podatek dochodowy i składki na system ubezpieczenia społecznego.

1.11. EKES jest zdania, że wprowadzenie systemu większości kwalifikowanej w dziedzinie podatków bezpośrednich umożliwiłoby dalsze wspieranie wysiłków na rzecz harmonizacji przepisów⁽²⁾ w dziedzinie ustalania podstawy opodatkowania dotyczącej głównych podatków. Możliwe byłoby przyspieszenie postępów w propagowaniu polityki podatkowej, co mogłoby okazać się korzystne dla rynku wewnętrznego i stworzyć znaczący potencjał wzrostu, ponieważ zharmonizowany system doprowadziłby do znacznego zmniejszenia kosztów przestrzegania przepisów ponoszonych przez przedsiębiorstwa i do utworzenia bardziej przewidywalnego systemu podatkowego w UE.

2. Kontekst

2.1. Opodatkowanie odgrywa zasadniczą rolę w dążeniu do sprawiedliwości społecznej i sprawiedliwej gospodarki. W związku z tym ma ono również wymiar społeczny, międzypokoleniowy i dotyczący równości płci. Rządy pobierają środki przeznaczone na trwałe i wystarczające finansowanie systemów ochrony socjalnej i zabezpieczenia społecznego oraz usługi publiczne, z których korzystają obywatele i przedsiębiorstwa. Z drugiej zaś strony opodatkowanie stanowi podstawowe narzędzie bardziej sprawiedliwego podziału dochodu i bogactwa w społeczeństwie i zmniejszania nierówności społecznych.

2.2. Oszustwa podatkowe i unikanie opodatkowania, a także unikanie płacenia podatków dzięki agresywnemu planowaniu podatkowemu praktykowanemu przez niektóre przedsiębiorstwa prowadzące działalność transgraniczną oraz działalność na czarnym rynku napędzają rosnące nierówności wynikające z kryzysu gospodarczego oraz programów oszczędnościowych, stanowiąc tym samym znaczące zagrożenie. Nawet najbardziej ostrożne szacunki strat finansowych ponoszonych przez państwa członkowskie wskutek erozji podstawy opodatkowania i przenoszenia zysków są liczone w setkach miliardów euro.

2.3. Globalizacja spowodowała wzrost prędkości i wielkości przepływów kapitału. Tendencja do przenoszenia kapitału do miejsc, w których można z niego uzyskać większe zyski ze względu na korzystniejsze przepisy podatkowe, doprowadziła do powstania problemów dla rządów, które zostały zmuszone do uwzględnienia tych międzynarodowych przepływów kapitału podczas opracowywania polityki podatkowej w większym stopniu od własnych priorytetów natury społecznej i gospodarczej na szczeblu krajowym.

2.4. W ostatnich latach konkurencja podatkowa propagowana przez państwa członkowskie⁽³⁾ doprowadziła do ostatecznych strat dochodów z podatków, co wpłynęło nie tylko na finansowanie podstawowych usług publicznych, ale również na inwestycje publiczne, stanowiące jedną z głównych sił napędowych wzrostu gospodarczego. Choć w krótkiej perspektywie obniżenie opodatkowania może przynieść korzyści państwom, które propagują w ten sposób konkurencję podatkową, to na dłuższą metę ograniczenie dochodów budżetowych okazało się negatywnie wpływać na ogólny wzrost gospodarczy⁽⁴⁾. Państwa członkowskie zachęcają do konkurencji podatkowej poprzez liczne ulgi przyznawane w dziedzinie podatków związanych z konsumpcją lub podatków dochodowych, a także poprzez decyzje podatkowe podejmowane na korzyść przedsiębiorstw wielonarodowych.

⁽¹⁾ Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 24, pkt 1.11.

⁽²⁾ Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 34, pkt 3.4 i 3.6.

⁽³⁾ „Business and Economics Research Journal” nr 2, t. 6, 2015, s. 52–53.

⁽⁴⁾ COM(2009) 201 final, s. 5–6.

2.5. Rozdrobnienie w zakresie przepisów podatkowych przeważające obecnie w Unii Europejskiej, w ramach którego praktycznie każde państwo członkowskie ma własny system opodatkowania, sprawia, że państwa te są, ogólnie rzecz biorąc, bardziej podatne na zjawisko agresywnego planowania podatkowego. Mogą się z tym wiązać znaczne straty z tytułu dochodów w budżetach krajowych. Nadmierna fragmentacja w dziedzinie opodatkowania szkodzi również jednolitemu rynkowi i zmniejsza konkurencyjność UE w stosunku do jej głównych konkurentów na rynku światowym. Harmonizacja polityki podatkowej na szczeblu UE mogłaby doprowadzić z jednej strony do zwiększenia dochodów budżetowych we wszystkich państwach członkowskich, a z drugiej do stworzenia bardziej przyjaznego otoczenia dla przedsiębiorstw poprzez uproszczenie przepisów i zmniejszenie kosztów ich przestrzegania. Harmonizacja powinna wyeliminować luki i różnice występujące w różnych systemach opodatkowania w państwach członkowskich i między nimi.

2.6. Opinia publiczna szczególnie negatywnie oceniła ujawnione w ostatnich latach skandale dotyczące unikania opodatkowania przez osoby bardzo zamożne lub przez przedsiębiorstwa wielonarodowe. Takie afery jak tzw. dokumenty panamskie, LuxLeaks czy skandal związany z firmą Apple ujawniły transakcje finansowe na dziesiątki, a nawet setki miliardów euro, których celem było uniknięcie płacenia podatków w państwach członkowskich.

2.7. Usunięcie ulg podatkowych dotyczących podatków związanych z konsumpcją i podatku dochodowego, a także lepsza harmonizacja podstawy opodatkowania spowodowałyby znaczny wzrost wpływów budżetowych i pobudziłyby inwestycje na całym rynku wewnętrznym. Powszechnie wiadomo, że ze względu na wysokie koszty przestrzegania przepisów, małe i średnie przedsiębiorstwa mają jedynie ograniczony dostęp i niewielkie możliwości, jeśli chodzi o rozwijanie inwestycji zagranicznych.

2.8. W tym kontekście Komisja Europejska, na wniosek Rady, przedstawia szereg przepisów mających na celu znaczne ograniczenie unikania opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego, ale również uniknięcie podwójnego opodatkowania przedsiębiorstw w UE. Jednakże ze względu na fakt, że podatki bezpośrednie pozostają w wyłącznej kompetencji państw członkowskich, postępy w tej dziedzinie są ograniczone, ponieważ niektóre środki proponowane przez Komisję nie uzyskały konsensusu na szczeblu Rady.

2.9. Wśród najważniejszych środków proponowanych przez Komisję Europejską na rzecz walki z unikaniem opodatkowania i agresywnym planowaniem podatkowym znalazły się ulepszenie mechanizmu automatycznej wymiany informacji między krajowymi organami podatkowymi, wprowadzenie ogólnej zasady zapobiegającej nadużyciom do przepisów dotyczących przedsiębiorstw, zobowiązanie przedsiębiorstw wielonarodowych do deklarowania generowanych zysków i płaconych przez siebie podatków w podziale na kraje oraz ponowne zajęcie się projektem w dziedzinie określenia wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB). Jednocześnie wprowadzono wiele środków mających na celu ograniczenie nadużyć w obszarze podatku VAT oraz obniżenie o 15 % utraty dochodów („luka w podatku VAT”).

2.10. Ponadto Komisja aktywnie zaangażowała się w proces negocjacyjny prowadzony na szczeblu OECD, który w 2015 r. doprowadził do podpisania porozumienia pod nazwą BEPS (erozja bazy podatkowej i przenoszenie zysków). Norma ta ma na celu wprowadzenie bardziej rygorystycznych przepisów podatkowych w dziedzinie handlu transgranicznego i jest ukierunkowana w szczególności na zwalczanie agresywnego planowania podatkowego. Państwa członkowskie są na etapie wdrażania środków zaproponowanych w ramach tego porozumienia i wprowadziły dodatkowe przepisy w tej dziedzinie.

3. Propozycje Komitetu

3.1. Zwalczanie unikania opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego

3.1.1. Agresywne planowanie podatkowe propagowane przez niektóre przedsiębiorstwa prowadzi do utraty znaczących przychodów w budżetach państw członkowskich. EKES uważa, że agresywne planowanie podatkowe, powodując erozję bazy podatkowej, zmusza w konsekwencji państwa członkowskie do podniesienia poziomu opodatkowania, co stanowi samo w sobie praktykę niemoralną znacząco wpływającą na funkcjonowanie rynku wewnętrznego i zakłócającą sprawiedliwość systemu podatkowego z punktu widzenia podatników. W istocie, w ujęciu bezwzględny w wielu przypadkach obywatele i małe przedsiębiorstwa płacą wyższe podatki niż duże przedsiębiorstwa. EKES zaleca, by państwa członkowskie zdwoiły wysiłki na rzecz jak najszybszego wprowadzenia przepisów mających na celu walkę z tym nadzwyczaj szkodliwym zjawiskiem.

3.1.2. W negocjacjach prowadzonych na poziomie OECD uczestniczyło ponad sto krajów, a rozmowy doprowadziły do stworzenia pakietu środków zawartych w normie BEPS. Środki podjęte w celu zwalczania unikania opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego mogą przynieść oczekiwane rezultaty tylko w takim stopniu, w jakim staną się normami przyjętymi na całym świecie. EKES zaleca, by Komisja i państwa członkowskie kontynuowały i intensyfikowały swoje wysiłki dotyczące negocjacji na szczeblu organizacji międzynarodowych w celu opracowania skutecznych i odpowiednio wdrożonych przepisów na rzecz zwalczania unikania opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego.

3.1.3. Rada zatwierdziła kryteria zaproponowane przez Komisję w celu opracowania wykazu jurysdykcji znanych jako raje podatkowe. Uważa, że środek ten będzie stanowił ważny krok w walce z agresywnym planowaniem podatkowym jedynie pod warunkiem, że tego rodzaju wykaz zostanie uzupełniony o sankcje mające zastosowanie do tych jurysdykcji oraz do przedsiębiorstw, które w dalszym ciągu będą stosować agresywne planowanie podatkowe w ramach swoich operacji finansowych. Sankcje te mogłyby obejmować zakaz dostępu tych przedsiębiorstw do funduszy publicznych, w tym również do zamówień publicznych.

3.1.4. System dotyczący decyzji podatkowych został wprowadzony z inicjatywy Komisji w 2015 r. w ramach obowiązkowej automatycznej wymiany informacji. Państwa członkowskie powinny korzystać z tego systemu w celu zwrócenia uwagi na decyzje podatkowe wywołujące zakłócenia konkurencji na rynku, a więc decyzje, które umożliwiają przedsiębiorstwom korzystanie z ulg lub zwolnień podatkowych mogących stanowić nieuzasadnioną pomoc państwa. Komitet zaleca państwom członkowskim powstrzymanie się od dalszego zachęcania do konkurencji podatkowej poprzez liczne decyzje podatkowe, których nie uzasadniają rzeczywiste uwarunkowania gospodarcze działań, lecz które w nieuzasadniony sposób są korzystne dla niektórych przedsiębiorstw, w odróżnieniu od ich konkurentów.

3.2. *Reforma podatkowa na szczeblu Unii Europejskiej*

3.2.1. Rozdrobnienie systemu podatkowego w UE jest szkodliwe dla jednolitego rynku, ponieważ ogranicza możliwość inwestycji transgranicznych, zwłaszcza w przypadku MŚP. EKES uważa, że harmonizacja i uproszczenie przepisów podatkowych powinny mieć priorytetowe znaczenie dla państw członkowskich. Wysiłki w zakresie harmonizacji należy ponadto uzupełnić całkowitym zniesieniem przeszkód o charakterze podatkowym.

3.2.2. Globalizacja sprawiła, że obciążenie podatkowe zostało przesunięte z kapitału na rynek pracy. Doprowadziło to do zwiększenia kosztów pracy i pogłębiło nierówności. Komitet zaleca przeniesienie obciążeń podatkowych z obszaru zatrudnienia na finanse lub praktyki szkodliwe dla środowiska naturalnego.

3.2.3. Komisja niedawno ponownie zajęła się swoim wnioskiem mającym na celu wprowadzenie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB) dotyczącej dużych przedsiębiorstw o obrocie przekraczającym 750 mln EUR. Może on doprowadzić do harmonizacji systemu opodatkowania dochodów przedsiębiorstw w Unii Europejskiej. Jeżeli system okaże się skuteczny i dzięki skuteczniejszemu pozyskiwaniu dochodów budżetowych oraz utworzeniu bardziej przewidywalnego i bardziej przyjaznego przedsiębiorstwom systemu opodatkowania będą powstawać miejsca pracy i inwestycje, EKES proponuje objęcie nim całej UE, a nawet rozpozszecznianie go poza jej granicami.

3.2.4. Komitet opowiada się za tym, by formuła podziału dochodu podlegającego opodatkowaniu, w ramach operacji konsolidacji wiążącej się z CCCTB, opierała się w miarę możliwości na zasadzie opodatkowania zysków w miejscu, w którym miała miejsce działalność prowadząca do ich wygenerowania. Ułatwiłoby to osiągnięcie konsensusu niezbędnego do zatwierdzenia tego środka. Jeśli niedawne działania podjęte na szczeblu europejskim w celu zwalczania unikania opodatkowania nie przyniosą efektów i jeśli CCCTB nie doprowadzi do osiągnięcia celów, można by rozważyć wprowadzenie minimalnej stawki podatku od przedsiębiorstw, aby nie dopuścić do równania do dołu

3.2.5. EKES uważa, że zwiększenie zasobów własnych UE umożliwi silniejsze wspieranie rozwoju i polityki spójności w państwach członkowskich. Dlatego zaleca państwom członkowskim znalezienie rozwiązań dla wdrożenia zaleceń Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych.

3.2.6. W ramach wysiłków zmierzających do harmonizacji systemów opodatkowania w UE, EKES ponawia swoją propozycję wprowadzenia „węza podatkowego”, na wzór „węza walutowego” uruchomionego przed wprowadzeniem wspólnej waluty. Choć decydenci polityczni mogliby uznać wdrożenie tego rodzaju narzędzia za dosyć trudne, ze względu na złożoność obowiązujących systemów podatkowych w państwach członkowskich, EKES uważa, że w pierwszym etapie mógłby on objąć trzy rodzaje dochodów podatkowych, generujących 90 % przychodów budżetowych państw członkowskich: podatek VAT, podatek dochodowy i składki na ubezpieczenie społeczne.

3.2.7. W dziedzinie podatków bezpośrednich kontrolę zachowują państwa członkowskie, zgodnie z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej. EKES jest zdania, że wprowadzenie systemu większości kwalifikowanej w dziedzinie podatków bezpośrednich umożliwiłoby dalsze wspieranie wysiłków na rzecz harmonizacji przepisów w dziedzinie ustalania podstawy opodatkowania dotyczącej głównych podatków. Możliwe byłoby przyspieszenie postępów w propagowaniu polityki podatkowej, co mogłoby okazać się korzystne dla rynku wewnętrznego i stworzyć znaczący potencjał wzrostu, ponieważ zharmonizowany system doprowadziłby do znacznego zmniejszenia kosztów przestrzegania przepisów ponoszonych przez przedsiębiorstwa i do utworzenia bardziej przewidywalnego systemu podatkowego w UE.

3.2.8. Istnienie strefy euro jako regionu posługującego się wspólną walutą, który w przyszłości obejmie większość państw członkowskich, może wymagać wymaga harmonizacji systemów opodatkowania i systemów opieki społecznej. Według opinii ekspertów w dziedzinie polityki pieniężnej, rozdrobnienie systemów podatkowych w strefie euro doprowadziło do pogłębienia skutków niedawnego kryzysu gospodarczego i finansowego. Przedłużanie sytuacji, w której wspólna waluta istnieje w strefie ekonomicznej składającej się z różnych systemów opodatkowania, osłabi jednolity rynek. Ujednolicenie podstaw opodatkowania w odniesieniu do głównych rodzajów opłat i podatków obniży koszty przestrzegania przepisów ponoszone przez przedsiębiorstwa oraz może stworzyć dodatkowe zasoby, które przedsiębiorstwa będą mogły przeznaczyć na inwestycje, badania naukowe i innowacje.

3.2.9. Jeśli chodzi o zyski, wprowadzenie zróżnicowanego systemu wspierającego przedsiębiorstwa ponownie je inwestujące pobudzi wzrost gospodarczy i stworzy dodatkowe miejsca pracy w UE. Ponadto wzrostowi gospodarczemu sprzyjałby środek polegający na zniesieniu wszystkich zwolnień z płatności podatków dla przedsiębiorstw dokonujących redystrybucji większości swoich dochodów za pomocą dywidendy.

3.2.10. Harmonizacja podatkowa w strefie euro oparta o zasadę konwergencji i opodatkowania dostosowanego do sytuacji stworzy zasoby niezbędne do ożywienia inwestycji publicznych i sprzyjania inwestycjom prywatnym.

Bruksela, dnia 20 września 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
