

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę (UE) 2016/1164 w zakresie rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych dotyczących państw trzecich”

[COM(2016) 687 final – 2016/0339 (CNS)]

(2017/C 075/13)

Sprawozdawca generalny: **Mihai IVAȘCU**

Wniosek o konsultację	Rada, 21.11.2016
Podstawa prawna	Art. 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.12.2016
Sesja plenarna nr	521
Wynik głosowania	176/1/4
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) docenia obecne wysiłki Komisji w zakresie zwalczania agresywnego planowania podatkowego, których efektem jest dyrektywa w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania⁽¹⁾, dobrze wpisująca się w projekt OECD dotyczący erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS)⁽²⁾ oraz będąca odpowiedzią na żądania europejskich zainteresowanych stron, takich jak społeczeństwo obywatelskie, państwa członkowskie i Parlament Europejski.

1.2. Chociaż przeprowadzenie dokładnej analizy ekonomicznej wpływu rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych jest trudne, co potwierdza również OECD, EKES uważa, że przyjęcie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę (UE) 2016/1164 w zakresie rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych dotyczących państw trzecich⁽³⁾ (zwanej dalej „dyrektywą”) powinno przyczynić się do znacznego zwiększenia wpływów z podatku od osób prawnych (CIT) we wszystkich państwach członkowskich.

1.3. EKES uważa, że pełne możliwości dyrektywy będzie można wykorzystać tylko pod warunkiem wdrożenia podobnych przepisów w państwach trzecich. Istnienie równych warunków działania i sprawiedliwość w międzynarodowej polityce podatkowej mają pierwszorzędne znaczenie dla skutecznego stosowania przepisów. Bez spełnienia tego warunku jednolity rynek może stracić część swojej atrakcyjności na rzecz słabiej uregulowanych rynków, a pozytywny wpływ dyrektywy będzie minimalny.

1.4. EKES zgadza się, że rozbieżności muszą być regulowane przepisami tylko wówczas, gdy jedno z przedsiębiorstw powiązanych posiada skuteczną kontrolę nad innym przedsiębiorstwem powiązaniem poprzez wynoszący co najmniej 50 % udział w prawach głosu, kapitale lub uprawnieniu do otrzymania zysków.

1.5. Komitet uważa, że należy zwrócić szczególną uwagę na importowane rozbieżności, które zmniejszają skuteczność przepisów służących eliminowaniu rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych, jak również że konieczne są dalsze uściślenia w celu zapewnienia spójnego stosowania przepisów we wszystkich państwach członkowskich.

1.6. Jeśli chodzi o stosowanie przez jurysdykcje podatkowe różnych okresów rozliczeniowych, EKES zgadza się, że fakt istnienia takich różnic czasowych nie powinien być źródłem rozbieżności w wynikach podatkowych. Jednocześnie podatnik musi mieć obowiązek zgłoszenia danej płatności w obydwu jurysdykcjach w odpowiednim terminie.

1.7. EKES popiera obecne podejście w zakresie rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych, uważając przy tym, że państwa członkowskie powinny również przyjrzeć się przyczynom stosowania struktur hybrydowych, wyeliminować potencjalne luki i zapobiegać agresywnemu planowaniu podatkowemu, zamiast koncentrować się wyłącznie na uzyskiwaniu dochodów podatkowych.

⁽¹⁾ COM(2016) 26 final.

⁽²⁾ Zjawisko erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków dotyczy strategii unikania opodatkowania, w których wykorzystuje się luki w przepisach podatkowych i rozbieżności między tymi przepisami w celu sztucznego przenoszenia zysków do krajów z zerowym lub niskim podatkiem, <http://www.oecd.org/ctp/beeps/>.

⁽³⁾ COM(2016) 687 final.

1.8. EKES zaleca wszystkim państwom członkowskim, aby rozważyły możliwości wprowadzenia i stosowania sankcji wobec podatników czerpiących korzyści z rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych w celu zapobiegania takim praktykom lub ich zwalczania.

1.9. EKES proponuje, aby Komisja przystąpiła do opracowywania szeroko zakrojonego sprawozdania opisującego stan wdrożenia dyrektywy we wszystkich państwach członkowskich i zawierającego globalny obraz sytuacji w zakresie rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych.

1.10. EKES uważa, że państwa członkowskie powinny dzielić się odpowiednią wiedzą i najlepszymi praktykami, aby przyspieszyć ten proces i zapewnić jednolite wdrażanie.

2. Kontekst opinii, w tym wniosku ustawodawczego, którego dotyczy opinia

2.1. W styczniu 2016 r. Komisja Europejska przedstawiła pakiet środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania w ramach planu na rzecz sprawiedliwszego i skuteczniejszego opodatkowania osób prawnych⁽⁴⁾. Pakiet ten zawiera konkretne środki służące zapobieganiu agresywnemu planowaniu podatkowemu, zwiększeniu przejrzystości podatkowej oraz stworzeniu równych warunków działania dla wszystkich przedsiębiorstw w UE.

2.2. Pakiet zawiera komunikat przewodni⁽⁵⁾, przedstawiający kontekst polityczny, gospodarczy i międzynarodowy walki z agresywnym planowaniem podatkowym, a także główne elementy pakietu, a mianowicie dyrektywę w sprawie przeciwdziałania praktykom unikania opodatkowania⁽⁶⁾, dyrektywę zmieniającą dyrektywę w sprawie współpracy administracyjnej⁽⁷⁾, zalecenie Komisji w sprawie wdrażania środków przeciwdziałających nadużyciom postanowień konwencji podatkowych⁽⁸⁾ oraz komunikat w sprawie strategii zewnętrznej na rzecz efektywnego opodatkowania⁽⁹⁾, dotyczący współpracy z państwami trzecimi w dziedzinie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych.

2.3. W dniu 12 lipca 2016 r. Rada Ecofin wydała oświadczenie w sprawie rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych, w którym zwróciła się do Komisji Europejskiej o przedstawienie wniosku w sprawie zasad spójnych z zasadami zalecanymi w sprawozdaniu OECD dotyczącym działania 2 w kontekście erozji podstawy opodatkowania i przenoszenia zysków oraz nie mniej skutecznych niż te zasady, w odniesieniu do rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych z udziałem państw trzecich. Większość państw członkowskich zobowiązała się do wprowadzenia tych zaleceń w życie.

2.4. Dyrektywa zmienia dyrektywę w sprawie przeciwdziałania opodatkowaniu i jest częścią pakietu obejmującego wniosek w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB) i wniosek w sprawie wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCTB), których przepisy dotyczące rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych są skorelowane z przepisami dyrektywy.

2.5. Biorąc pod uwagę poparcie państw członkowskich i oświadczenia Rady Ecofin w tej kwestii, Komisja przygotowała wniosek dotyczący zmiany dyrektywy (UE) 2016/1164 w zakresie rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych dotyczących państw trzecich, takich jak rozbieżności w kwalifikacji stałych zakładów hybrydowych, przeniesienia hybrydowe, importowane rozbieżności w kwalifikacji i rozbieżności w kwalifikacji związane z podwójną rezydencją podatkową.

2.6. Jednak zważywszy, że wytyczne nie mogą być wiążące dla państw członkowskich, konieczne jest przyjęcie wiążących przepisów, aby zapewnić skuteczne wyeliminowanie tych rozbieżności przez państwa członkowskie. Działania podejmowane niezależnie przez państwa członkowskie doprowadziłyby tylko do zwiększenia fragmentacji rynku wewnętrznego i utrwalenia istniejących rozbieżności oraz uniemożliwiłyby pobór istotnej części podatków.

2.7. Celem wniosku Komisji jest zapobieganie rozbieżnościom wynikającym z różnic w klasyfikacji prawnej podmiotu lub instrumentu finansowego. Ponadto we wniosku tym uwzględniono rozbieżności wynikające z różnic w przepisach dotyczących traktowania obecności handlowej jako stałego zakładu. Zgodnie z przepisami zawartymi we wniosku państwa członkowskie będą miały obowiązek odmowy odliczenia płatności przez podatnika lub nakazania podatnikowi uwzględnienia płatności lub zysku w jego dochodzie podlegającym opodatkowaniu, stosownie do przypadku.

2.8. Dyrektywa nie przewiduje pełnej harmonizacji, ale ogranicza się do zwalczania rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych w ramach agresywnego planowania podatkowego przez reagowanie na sytuacje odliczeń w jednym państwie bez ujęcia dochodu w podstawie opodatkowania w drugim państwie lub nieopodatkowania dochodu w jednym państwie bez włączenia tego dochodu w innym państwie, jak również przez usunięcie przypadków podwójnego opodatkowania.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/anti-tax-avoidance-package_en.

⁽⁵⁾ COM(2016) 23 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 26 final.

⁽⁷⁾ COM(2016) 25 final.

⁽⁸⁾ C(2016) 271 final.

⁽⁹⁾ COM(2016) 24 final.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES uznaje, że obecne systemy opodatkowania osób prawnych zostały opracowane zgodnie z realiami gospodarczymi minionej ery, w której przedsiębiorstwa były fizycznie i prawnie powiązane z lokalnymi rynkami. Ponieważ takie powiązanie przestało być ogólnym przypadkiem, konieczne jest dostosowanie ram podatkowych do otoczenia międzynarodowego i obecnych wyzwań.

3.2. EKES docenia obecne wysiłki Komisji w tym obszarze, których efektem jest dyrektywa w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania, dobrze wpisująca się w projekt OECD dotyczący erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków oraz będąca odpowiedzią na żądania europejskich zainteresowanych stron, takich jak społeczeństwo obywatelskie, państwa członkowskie i Parlament Europejski.

3.3. EKES popiera wnioski OECD i G20 w sprawie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków oraz regulacje wprowadzone przez obecną dyrektywę.

3.4. EKES dostrzega, że wniosek służy rozwiązaniu problemu rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych wskazanych w sprawozdaniu OECD dotyczącym działania 2 w kontekście erozji podstawy opodatkowania i przenoszenia zysków⁽¹⁰⁾ oraz że nie obejmuje przypadków niepłacenia podatku lub płacenia bardzo niskiego podatku ze względu na niską stopę opodatkowania lub specyfikę systemu podatkowego w danej jurysdykcji podatkowej.

3.5. Rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych uznaje się za powszechną praktykę w zakresie agresywnego planowania podatkowego, stosowaną przez korporacje wielonarodowe rejestrujące siedziby lub biura handlowe w wielu krajach, i to zarówno w państwach członkowskich, jak i w państwach trzecich. Ponieważ dyrektywa Rady (UE) 2016/1164 obecnie odnosi się tylko do rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych występujących na poziomie państw członkowskich, EKES zgadza się, że istnieje potrzeba jego zmiany poprzez dodanie przepisów regulujących przypadki z udziałem państw trzecich wyłącznie w celu ochrony jednolitego rynku. EKES zwraca jednak uwagę na uzależnienie przepisów obowiązujących w UE od tego, czy państwo trzecie stosuje w danej sytuacji własne przepisy dotyczące rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych.

3.6. EKES wskazywał już wcześniej, że agresywne planowanie podatkowe pociąga za sobą erozję bazy podatkowej państw członkowskich na poziomie 50–70 mld EUR rocznie⁽¹¹⁾, gdzie znaczny odsetek tych strat wynika z rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych, które znacząco ograniczają wpływy podatkowe i w istotnym stopniu negatywnie oddziałują na konkurencję, sprawiedliwość i przejrzystość. Chociaż przeprowadzenie dokładnej analizy ekonomicznej wpływu rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych jest trudne, co potwierdza również OECD, EKES uważa, że przyjęcie dyrektywy przyczyni się do znacznego zwiększenia wpływów z podatku od osób prawnych (CIT) we wszystkich państwach członkowskich.

3.7. Ocena skutków wniosku w odniesieniu do zmienianej dyrektywy nie została przeprowadzona ze względu na silne powiązanie z kompleksowym sprawozdaniem OECD dotyczącym erozji podstawy opodatkowania i przenoszenia zysków, dokumentem roboczym służb Komisji⁽¹²⁾, zawierającym istotną analizę, przeprowadzonymi już konsultacjami oraz oświadczeniem Rady zawierającym postulat, aby dyrektywa w tej sprawie została przedstawiona do października 2016 r. Państwa członkowskie mają obowiązek przyjęcia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do wykonania dyrektywy oraz obowiązek przekazania Komisji tekstu tych przepisów w terminie do dnia 31 grudnia 2018 r. EKES zgadza się, że na obecnym etapie nie ma potrzeby przeprowadzenia oceny skutków.

3.8. Komisja proszona jest o dokonanie oceny wdrożenia dyrektywy cztery lata po jej wejściu w życie i przedstawienie Radzie stosownego sprawozdania. EKES sugeruje jednak, aby Komisja dokonywała corocznych ocen stanu wdrożenia dyrektywy i aby przedłożyła Radzie ocenę wdrożenia po roku od upływu proponowanego terminu. Ocena ta powinna zawierać analizę stanu wdrożenia przepisów w państwach członkowskich, jak również kompleksową analizę poświęconą państwom trzecim, które wdrożyły lub są w trakcie wdrażania przepisów OECD dotyczących erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków, a także poświęconą pozycji jednolitego rynku UE w ujęciu globalnym. Ponadto EKES zaleca, aby Komisja uwzględniła w sprawozdaniu wszelkie zakłócenia krajowych ram prawnych, tj. odmienne wyniki podatkowe, handlowe lub regulacyjne, gdyby wystąpiły takie sytuacje.

3.9. EKES zaleca, aby po przeprowadzeniu oceny wdrażania Komisja opracowała ogólną ocenę skutków dyrektywy pod kątem wpływu na jednolity rynek. Analizę tę należy przeprowadzić niezwłocznie po udostępnieniu niezbędnych danych przez państwa członkowskie.

⁽¹⁰⁾ <http://www.oecd.org/ctp/neutralising-the-effects-of-hybrid-mismatch-arrangements-action-2-2015-final-report-9789264241138-en.htm>.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 93.

⁽¹²⁾ SWD(2016) 345 final.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Dyrektywa uwzględnia szeroką definicję terminu „przedsiębiorstwo powiązane”, obejmującą podmioty, które do celów rachunkowości wchodzą w skład tej samej skonsolidowanej grupy, przedsiębiorstwa mające znaczący wpływ na zarządzanie podatnikiem, jak również te, na zarządzanie którymi podatnik wywiera znaczący wpływ. EKES zgadza się, że rozbieżności muszą być regulowane przepisami tylko wówczas, gdy jedno z przedsiębiorstw powiązanych posiada skuteczną kontrolę nad innym przedsiębiorstwem powiązaniem.

4.2. EKES popiera dodatkowe przepisy wprowadzane przez dyrektywę. Jednakże istnienie równych warunków działania i sprawiedliwość w międzynarodowej polityce podatkowej mają pierwszorzędne znaczenie dla skutecznego stosowania przepisów. Bez spełnienia tego warunku jednolity rynek może stracić część swojej atrakcyjności na rzecz słabiej uregulowanych rynków.

4.3. EKES uważa, że w przypadkach gdy istnieje możliwość występowania rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych, preferowane są z pewnością inwestycje transgraniczne, a nie inwestycje krajowe, co prowadzi do oczywistego zakłócenia jednolitego rynku.

4.4. Rada zaproponowała datę 31 grudnia 2018 r. jako termin, do którego państwa członkowskie powinny włączyć dyrektywę do swoich ram prawnych. EKES uważa, że jest to rozsądny termin, zalecając jednocześnie staranne monitorowanie postępów we wdrażaniu, tak aby zapewnić osiągnięcie celów dyrektywy przez państwa członkowskie przed upływem zaproponowanego terminu. Jeśli jednak działania nie będą realizowane w sposób spójny, konkurencyjność przedsiębiorstw na poziomie UE może zostać poważnie osłabiona.

4.5. Biorąc pod uwagę fakt, że plan działania dotyczący BEPS jest ustaleniem w oparciu o konsensus bez wiążących postanowień oraz że nie wszystkie państwa członkowskie UE są członkami OECD, EKES docenia wsparcie państw niebędących członkami OECD w koordynowaniu i wdrażaniu projektu BEPS. EKES zaleca jednak, aby zwrócono szczególną uwagę na proces wdrażania w tych krajach, zarówno w odniesieniu do dyrektywy, jak i samej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania.

4.6. W dyrektywie nie zaproponowano sankcji dla podatników, ponieważ decyzja o ich stosowaniu leży w gestii państw członkowskich. EKES zaleca państwom członkowskim, aby szczegółowo rozważyły tę kwestię i zastosowały środki przymusu, jeśli stwierdzą, że pozwoli to zapobiec rozbieżnościom w kwalifikacji struktur hybrydowych lub zlikwidować je.

4.7. Ponieważ dyrektywa w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania nie uwzględnia innych rodzajów rozbieżności, takich jak rozbieżności w kwalifikacji stałych zakładów hybrydowych, przeniesienia hybrydowe, importowane rozbieżności w kwalifikacji i rozbieżności w kwalifikacji związane z podwójną rezydencją podatkową, EKES uważa, że rozszerzenie art. 9 jest wystarczająco szczegółowe.

4.8. Jeśli chodzi o stosowanie przez jurysdykcje podatkowe różnych okresów rozliczeniowych, EKES zgadza się, że fakt istnienia takich różnic czasowych nie powinien być źródłem rozbieżności w wynikach podatkowych. Jednak dla uniknięcia odliczenia bez ujęcia przychodu podatnik musi zgłosić daną płatność w obydwu jurysdykcjach w odpowiednim terminie.

4.9. EKES zaleca, aby wszystkie państwa członkowskie przyjrzały się bliżej pierwotnym przyczynom stosowania struktur hybrydowych, wyeliminowały potencjalne luki i zapobiegały agresywnemu planowaniu podatkowemu, zamiast koncentrować się wyłącznie na uzyskiwaniu dochodów podatkowych.

4.10. EKES uważa, że należy zwrócić szczególną uwagę na importowane rozbieżności, które zmniejszają skuteczność przepisów służących eliminowaniu rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych. EKES popiera wysiłki Komisji służące zwalczaniu podwójnych odliczeń lub odliczeń bez ujęcia przychodu, będących skutkiem importowanych rozbieżności (zgodnie z art. 9 ust. 4 i 5), uważa jednak, że konieczne są dalsze uściślenia.

4.11. EKES zaleca, aby w okresie wdrażania wszystkie państwa członkowskie dzieliły się odpowiednią wiedzą i najlepszymi praktykami w celu przyspieszenia procesu i zapewnienia jednolitego wdrażania.

Bruksela, dnia 14 grudnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS
