

Komisja śledcza ds. dokumentów panamskich (PANA)

Komisję śledczą Parlamentu Europejskiego do zbadania zarzutów naruszenia prawa Unii i niewłaściwego administrowania w jego stosowaniu w odniesieniu do prania pieniędzy, unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania (komisja PANA) powołano w czerwcu 2016 r. Jej sprawozdanie i zalecenia, przedłożone celem przyjęcia podczas grudniowej sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego, otwierają drogę do dalszych działań monitorujących i następczych.

Dokumenty panamskie – częściowe wyjaśnienie niejasnych praktyk stosowanych na skalę globalną

[Dokumenty panamskie](#) to zbiór informacji podatkowych ujawnionych w [kwietniu 2016 r.](#) przez Międzynarodowe Konsorcjum Dziennikarzy Śledczych (ICIJ). Ukazują one wielość niejawnych sposobów wykorzystywania systemów podatkowych w rajach podatkowych, w czym pomagała panamska kancelaria prawna Mossack Fonseca. Dokumenty panamskie rzucają światło na mechanizmy stosowane w celu obchodzenia regulacji, przy czym unikanie przepisów podatkowych to zaledwie jeden z wielu sposobów, o których mowa w dokumentach panamskich, gdyż opisano w nich również inne, takie jak nieegzekwowanie sankcji gospodarczych czy hazard. Ujawnione przypadki pochodzą z całego świata i spowodowały wszczęcie [dochodzeń, kontroli i śledztw](#) w wielu krajach. Źródłem kolejnych rewelacji były dalsze przecieki informacji, w tym [przeciek bahamski](#), a w listopadzie 2017 r. – tzw. paradise papers, czyli [dokumenty z rajów podatkowych](#).

Celem nieprzejrzystych transakcji jest [ukrycie](#) faktu prania pieniędzy, co sprzyja wszelkim rodzajom nielegalnej i przestępczej działalności, w tym uchylaniu się od opodatkowania i oszustwom. Jeżeli chodzi o podatki, [unikanie opodatkowania](#), które *a priori* jest legalne, może również opierać się na nieprzejrzystości struktur, gdyż w niejasnych warunkach istnieje mniejsze prawdopodobieństwo kontroli [ryzykownych](#) strategii podatkowych, dzięki którym możliwe jest ograniczenie zobowiązań podatkowych do minimum. Brak przejrzystości pomaga również w ukryciu agresywnych praktyk podatkowych, wobec czego obniża obciążenia podatkowe i ogranicza koszty negatywnego wpływu na wizerunek ([reputacja](#)), nie wspominając już o tym, że unikanie opodatkowania jest legalne, dopóki organy podatkowe, a ostatecznie sądy nie uznają, że jest ono nielegalne.

Ujawnienie legalnego bądź nielegalnego planowania podatkowego, stosowanego przez wielonarodowe przedsiębiorstwa i zamożne osoby fizyczne <https://www.investopedia.com/terms/h/hnwi.asp>, które są w stanie przesuwać swoją podstawę opodatkowania po całym świecie, pokazało, że rządy ponoszą z tego powodu [straty finansowe](#).

Kluczowe pojęcia: dyskrecja, identyfikowalność, pośrednicy i jurysdykcje (podatkowe) o restrykcyjnej tajemnicy bankowej

Osoby, którym zależy na dyskrecji lub anonimowości, zwracają się o pomoc do pośredników takich jak doradcy, kancelarie prawne i banki oraz posługują się różnymi rodzajami instrumentów, do których należą firmy przykrywki, spółki offshore i trusty. Zataja się informacje istotne dla właściwych organów, przez co powstaje bezpieczne miejsce znajdujące się poza zasięgiem organów podatkowych i innych, w zależności od rodzaju prowadzonych operacji. Niezmiernie utrudnia to identyfikację [rzeczywistego beneficjenta](#), gdyż identyfikowalność transakcji w ogóle nie jest możliwa lub jedynie częściowo możliwa. W wielu krajach wprowadzono systemy podatkowe atrakcyjne z punktu widzenia podmiotów oferujących takie praktyki lub poszukujących możliwości skorzystania z nich. Pojęcia [raj podatkowy, centrum finansowe offshore i jurysdykcja o restrykcyjnej tajemnicy bankowej](#) opisują jurysdykcje o pewnej specyfice podatkowej, polegającej na zerowym lub minimalnym opodatkowaniu dochodów i aktywów nierezydentów, braku skutecznej wymiany odpowiednich informacji z innymi rządami na temat ich podatników oraz na ograniczonym ujawnianiu bądź nieujawnianiu informacji o transakcjach finansowych i własności aktywów. Obraz nakreślony przy pomocy dokumentów panamskich jest zmienny, ale niektóre miejsca i zaangażowane podmioty powtarzają się w kontekście ujawnionych konstrukcji. Do narzędzi, przy pomocy których można zwalczać tego rodzaju praktyki, należą środki regulacyjne umożliwiające identyfikowalność i wymianę informacji na temat przebiegu transakcji finansowych między poszczególnymi krajami oraz innych istotnych informacji przekazywanych na przykład w kontekście [przeciwdziałania praniu pieniędzy](#).

Analiza dokumentów panamskich pod kątem UE i jej państw członkowskich

[Uprawnienia śledcze](#) Parlamentu Europejskiego określono w jego Regulaminie ([art. 198](#) i [załącznik VIII](#)): szczegółowe przepisy regulujące egzekwowanie przez Parlament Europejski jego prawa do prowadzenia dochodzeń, ustanowione na



mocy decyzji Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z dnia 19 kwietnia 1995 r.). W [decyzji z dnia 8 czerwca 2016 r.](#) w sprawie powołania komisji PANA określono warunki działania tej komisji i przysługujący jej [mandat](#). Komisję śledczą powołano na okres jednego roku, jej [posiedzenie inauguracyjne](#) odbyło się w dniu 12 lipca, a przyznany jej mandat dwukrotnie przedłużano o kolejne trzy miesiące. [Skład](#) komisji specjalnej jest odzwierciedleniem składu Parlamentu ([art. 199](#)). Na stanowisko przewodniczącego wybrano Wernera Langena (PPE, Niemcy), natomiast współsprawozdawcami zostali Jeppe Kofod (S&D, Dania) i Petr Ježek (ALDE, Republika Czeska).

Podstawą prac komisji są prace dotyczące kwestii podatkowych, jakie nabrały znaczenia podczas bieżącej kadencji Parlamentu, w szczególności rezolucje przyjęte przez Parlament Europejski, a przygotowane przez komisje specjalne ds. interpretacji prawa podatkowego i innych środków o podobnym charakterze lub skutkach ([TAXE 1](#) i [TAXE 2](#)), a także rezolucja ustawodawcza [w sprawie wprowadzenia przejrzystości, koordynacji i konwergencji do polityki opodatkowania osób prawnych](#), w których określono wyzwania regulacyjne i nadzorcze w odniesieniu do kwestii podatkowych.

[Prace](#) komisji trwały [18 miesięcy](#). Środki, jakimi posługiwano się w celu zbadania i potwierdzenia faktów, obejmują zarówno wiedzę fachową uzyskaną dzięki analizom przeprowadzonym na zlecenie komisji (wymieniono je w części IV [sprawozdania](#) komisji), jak i [wysłuchania](#), podczas których eksperci i zainteresowane podmioty wypowiadali się na temat szerokiego zakresu zagadnień (zob. część III.2 i III.3 sprawozdania). Komisja PANA przeprowadziła wymiany poglądów z Komisją Europejską i przedstawicielami państw członkowskich. W celach informacyjnych komisja [wyjeżdżała](#) również do krajów będących przedmiotem jej szczególnego zainteresowania (zob. część III.3 sprawozdania). Większość uzyskanych informacji jest [publicznie](#) dostępna i zamieszczona na [stronie internetowej komisji PANA](#).

Sprawozdanie i zalecenia – środki zaradcze i możliwości wprowadzenia usprawnień

W dniu 18 października 2017 r. komisja PANA przyjęła końcowe sprawozdanie z dochodzenia i projekt zalecenia. W [sprawozdaniu](#) zawarto fakty, ustalenia i przepisy. Składa się ono z następujących najważniejszych rozdziałów: „Uchylenie się od opodatkowania i unikanie opodatkowania” (struktury offshore, wspólny unijny wykaz jurysdykcji podatkowych niechętnych współpracy, wymiana informacji), „Pranie pieniędzy” (przepisy prawne mające przeciwdziałać praniu pieniędzy, unijny wykaz państw trzecich wysokiego ryzyka do celów przeciwdziałania praniu pieniędzy, jednostki analityki finansowej), „Pośrednicy” (rola i zakres odpowiedzialności banków, nadzór bankowy, prawnicy i kancelarie prawne, księgowi, firmy księgowe, biegli rewidenci, trusty, inne podobne porozumienia prawne oraz powiernicy), „Skala zaangażowania państw trzecich”, „Demaskatorzy” oraz „Współpraca międzyinstytucjonalna”. W swojej końcowej części sprawozdanie zawiera wnioski dotyczące zaangażowanych podmiotów i krajów oraz wdrażania i egzekwowania obowiązujących przepisów prawnych, a także wskazuje się w nim na naruszenia.

Wraz ze sprawozdaniem celem przyjęcia na posiedzeniu plenarnym (art. 198 ust. 12) przedłożono [projekt zalecenia](#) dla Rady i Komisji Europejskiej, dotyczącego przyjęcia przepisów prawnych oraz prawidłowego wdrożenia obowiązujących przepisów lub innych środków. Wzywa się w nim państwa członkowskie, Komisję i Radę do podjęcia działań. Główne postulaty dotyczą skutecznego egzekwowania prawa w kontekście nielegalnej działalności (uchylanie się od opodatkowania i pranie pieniędzy), udoskonalenia przepisów prawnych dotyczących działalności legalnej (unikanie opodatkowania) oraz sytuacji będących następstwem rozwoju technologicznego. Podsumowując, w projekcie zalecenia apeluje się o:

- gruntowne wdrożenie, skuteczne egzekwowanie i skuteczne mechanizmy monitorowania, a także o wzmocnienie narzędzi prawnych w połączeniu z przewodnią rolą UE w globalnej walce z unikaniem opodatkowania, uchylaniem się od opodatkowania i praniem pieniędzy;
- większą i rzeczywistą przejrzystość (wymiana informacji na temat podatników i rzeczywistych beneficjentów w celu wyeliminowania nieprzejrzystych struktur), wzmocnienie organów (administracji podatkowej i jednostek analityki finansowej), ustandaryzowane informacje, nawiązywanie kontaktów oraz dostęp do rejestrów lub ich utworzenie;
- inicjatywę na rzecz przyjęcia skutecznego i wiarygodnego wykazu jurysdykcji o restrykcyjnej tajemnicy bankowej;
- środki, które będą skłaniać jurysdykcje podatkowe, podatników i pośredników do przestrzegania przepisów (skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje oraz odpowiednie kary za każde naruszenie prawa);
- zapobieganie unikaniu opodatkowania i uchylaniu się od opodatkowania oraz ukrywaniu rzeczywistych beneficjentów;
- stosowanie międzynarodowych środków nacisku (zasada wykazu pozytywnego) przy jednoczesnym wspieraniu krajów rozwijających się w walce z uchylaniem się od opodatkowania i praniem pieniędzy;
- opracowanie instrumentów ochrony demaskatorów;
- usprawnienie funkcjonowania UE w odniesieniu do przyjmowania przepisów podatkowych oraz
- wzmocnienie uprawnień śledczych Parlamentu Europejskiego przy jednoczesnym [zagwarantowaniu](#), że w międzyczasie podjęte zostaną działania następcze w stosunku do zaleceń.

Sprawozdanie zostanie rozpatrzone, a [projekt zalecenia](#) poddany pod głosowanie podczas grudniowej sesji plenarnej.

Sprawozdanie z własnej inicjatywy: [2017/2013\(INI\)](#); zalecenie: [2016/3044\(RSP\)](#); komisja przedmiotowo właściwa: PANA; sprawozdawcy: Petr Ježek (ALDE, Republika Czeska) i Jeppe Kofod (S&D, Dania).