



OGÓLNA POLITYKA PODATKOWA

Władztwo podatkowe należy do kompetencji państw członkowskich UE, które w tej dziedzinie przyznały UE jedynie ograniczone uprawnienia. Ponieważ polityka podatkowa UE ma służyć zapewnieniu sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku, harmonizacja opodatkowania pośredniego została przeprowadzona wcześniej niż harmonizacja opodatkowania bezpośredniego. Ostatnimi czasy zwalczanie szkodliwego uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania stało się priorytetowym obszarem polityki. Środki w dziedzinie opodatkowania muszą być przyjmowane przez państwa członkowskie jednomyślnie. Parlament Europejski ma prawo do wydawania opinii w dziedzinie opodatkowania, z wyjątkiem kwestii budżetowych, w przypadku których Parlament jest współprawodawcą.

PODSTAWA PRAWNA

Rozdział Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ([TFUE](#)) zawierający przepisy podatkowe (art. 110-113), który dotyczy harmonizacji ustawodawstw odnoszących się do podatków obrotowych, akcyzy i innych rodzajów podatków pośrednich; rozdział poświęcony zbliżeniu przepisów (art. 114-118 TFUE), który dotyczy podatków mających pośredni wpływ na tworzenie rynku wewnętrznego, w tym przepisy podatkowe niepodlegające zwykłej procedurze ustawodawczej; inne postanowienia w zakresie polityki podatkowej odnoszące się do swobodnego przepływu osób, usług i kapitału (art. 45-66 TFUE), ochrony środowiska (art. 191-192 TFUE) i konkurencji (art. 107-109 TFUE).

Wzmocniona współpraca (art. 326-334 TFUE) może być stosowana w odniesieniu do kwestii podatkowych. Główna specyfika przepisów podatkowych UE w zakresie przyjmowania aktów polega na tym, że Rada podejmuje jednogłośnie decyzję na podstawie wniosku Komisji, zaś Parlament jest proszony o opinię. Do przepisów przyjętych w dziedzinie podatków należą dyrektywy służące zbliżeniu przepisów krajowych oraz decyzje Rady. Komisja przedstawiła wnioski, których celem jest wprowadzenie [głosowania większością kwalifikowaną](#) w odniesieniu do wybranych aspektów polityki podatkowej, wyrażając stanowcze przekonanie, że utrzymanie zasady jednomyślności w odniesieniu do wszystkich decyzji podatkowych utrudnia osiągnięcie wymaganego w Europie poziomu koordynacji podatkowej. Wnioski te zostały jednak odrzucone przez państwa członkowskie.

Opodatkowanie bezpośrednie oznacza podatki od dochodu, majątku i kapitału, nakładane zarówno na osoby fizyczne, jak i przedsiębiorstwa. Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) nie jest objęty jako taki przepisami UE (działalność



UE w tej dziedzinie opiera się na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej). Działalność UE w zakresie podatku od przedsiębiorstw (CIT) jest szerzej zakrojona, pomimo że koncentruje się głównie na środkach związanych z zasadami jednolitego rynku. Opodatkowanie pośrednie oznacza podatki, które nie są pobierane od dochodów lub majątku. Obejmuje ono podatek od wartości dodanej (VAT), akcyzy, cła, opodatkowanie energii i inne opłaty środowiskowe. Ponieważ rozwój przepisów podatkowych UE ma służyć zapewnieniu sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku, harmonizacja opodatkowania pośredniego została przeprowadzona wcześniej i w bardziej dogłębny sposób niż harmonizacja opodatkowania bezpośredniego.

CELE

Unijna strategia dotycząca polityki podatkowej została przedstawiona w komunikacie Komisji zatytułowanym „[Polityka podatkowa w Unii Europejskiej – Priorytety na najbliższe lata](#)”. Prawo do wprowadzania, znoszenia i zmiany podatków pozostaje w rękach państw członkowskich UE. Każde państwo członkowskie ma prawo wyboru takiego systemu podatkowego, jaki uzna za najbardziej odpowiedni, pod warunkiem, że przestrzega przepisów UE. W tym kontekście do głównych priorytetów polityki podatkowej UE należą: wyeliminowanie przeszkód podatkowych w transgranicznej działalności gospodarczej, zwalczanie szkodliwej konkurencji podatkowej i uchylania się od opodatkowania, jak również promowanie ściślejszej współpracy między organami administracji podatkowej w zakresie zapewnienia kontroli oraz zwalczania nadużyć finansowych. Większa koordynacja polityki podatkowej przyniosłaby efekty w postaci wsparcia w ramach polityki podatkowej państw członkowskich szerzej rozumianych celów politycznych UE, które zostały określone w strategii „[Europa 2020](#)” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz w [Akcji o jednolitym rynku](#).

INICJATYWY I POSTĘP

W publikowanym przez Komisję [rocznym sprawozdaniu z działalności w dziedzinie podatków](#) przedstawiane są osiągnięcia UE i kwestie podatkowe, które należy uregulować. W świetle doniesień medialnych dotyczących samej skali tego zjawiska za priorytet polityczny w obecnej kadencji parlamentarnej (2014-2019) uznano walkę z oszustwami podatkowymi i agresywnym planowaniem podatkowym. Trwają też prace nad reformą systemu podatków od przedsiębiorstw, która ma sprawić, że opodatkowanie osób prawnych w UE będzie uczciwsze i lepiej dostosowane do współczesnej gospodarki cyfrowej w ramach rynku wewnętrznego, a kolejnym priorytetem polityki jest opracowanie docelowego systemu VAT. Do kluczowych inicjatyw można zaliczyć:

[Pakiet dotyczący przejrzystości podatkowej](#) (z dnia 18 marca 2015 r.), którego celem jest poprawa przejrzystości i współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w odniesieniu do interpretacji podatkowych o znaczeniu transgranicznym poprzez uchylenie dyrektywy w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności, co pozwoli uprościć przepisy o automatycznej wymianie informacji, ocenę dalszych inicjatyw dotyczących przejrzystości podatkowej w połączeniu z wprowadzeniem w przedsiębiorstwach międzynarodowych standardów sprawozdawczości w podziale



na kraje, przegląd kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej z myślą o zwiększeniu jego funkcjonalności i skuteczności, dokładniejsze określanie ilościowe luki podatkowej (której nie można przypisać wyłącznie unikaniu opodatkowania i uchylaniu się od opodatkowania) oraz promowanie większej przejrzystości podatkowej na całym świecie.

[Plan działania w sprawie opodatkowania osób prawnych](#) (z dnia 17 czerwca 2015 r.), w którym wyszczególniono szereg inicjatyw zmierzających do zwalczania unikania opodatkowania, zapewnienia stabilnych dochodów i poprawy otoczenia biznesu na jednolitym rynku. W planie działania przyjęto cztery nadrzędne cele: a) przywrócenie związku między opodatkowaniem i faktycznym miejscem prowadzenia działalności gospodarczej; b) zapewnienie państwom członkowskim możliwości prawidłowej wyceny wartości działalności przedsiębiorstw objętych ich jurysdykcją; c) utworzenie konkurencyjnego i sprzyjającego wzrostowi gospodarczemu środowiska opodatkowania przedsiębiorstw w UE; d) ochrona jednolitego rynku i zapewnienie zdecydowanego podejścia UE do zewnętrznych kwestii podatku od przedsiębiorstw, w tym środków służących wdrożeniu [planu działania w sprawie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków](#) (BEPS) opracowanego przez OECD, uporaniu się z jurysdykcjami podatkowymi niechętnymi współpracy oraz zwiększeniu przejrzystości podatkowej. W październiku 2016 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący wznowienia prac nad [wspólną skonsolidowaną podstawą opodatkowania osób prawnych](#) (CCCTB).

[Pakiet środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania](#) (z dnia 28 stycznia 2016 r.), który zawiera proponowane konkretne środki mające na celu przeciwdziałanie agresywnemu planowaniu podatkowemu, zwiększanie przejrzystości podatkowej i zapewnienie równych szans wszystkim przedsiębiorstwom w UE. Pakiet opiera się na trzech filarach: a) zapewnienie efektywnego opodatkowania w UE (w drodze przyjęcia dyrektywy mającej na celu zapobieganie unikaniu opodatkowania i zalecenia dotyczącego umów podatkowych); b) zwiększenie przejrzystości podatkowej (przeгляд dyrektywy w sprawie automatycznej wymiany informacji); c) zapewnienie równych szans (komunikat w sprawie strategii zewnętrznej na rzecz efektywnego opodatkowania i czarna lista rajów podatkowych).

[Plan działania w sprawie VAT](#) (z dnia 7 kwietnia 2016 r.), który obejmuje a) podstawowe zasady przyszłego jednolitego europejskiego systemu VAT; b) program działań służący zwalczaniu oszustw związanych z VAT; c) aktualizację ram ustalania stawek VAT; d) plan uproszczenia i modernizacji przepisów w sprawie VAT dotyczących handlu elektronicznego; e) pakiet VAT dla MŚP.

[Pakiet dotyczący VAT w odniesieniu do jednolitego rynku cyfrowego](#) (z dnia 1 grudnia 2016 r.), który zakłada modernizację VAT w transgranicznym handlu elektronicznym. Celem pakietu jest obniżenie kosztów związanych z przestrzeganiem przepisów w zakresie VAT, jakie są ponoszone przez przedsiębiorstwa zajmujące się handlem transgranicznym, usprawnienie handlu transgranicznego i zapewnienie uczciwej konkurencji dla przedsiębiorstw w UE, zwalczanie oszustw związanych z VAT oraz rozwiązanie szczególnej kwestii e-książek, które aktualnie nie podlegają obniżonym stawkom VAT. Zasadniczym celem pakietu (lub pakietów) reform dotyczących VAT jest ukroczenie niesławnych oszustw karuzelowych. Nowe przepisy dotyczące VAT powinny



być prostsze i spójniejsze, ustanawiając nowy, a jednocześnie docelowy jednolity unijny obszar VAT. Podsumowując, nowy system VAT ma być bardziej odporny na oszustwa podatkowe i skrojony na miarę współczesnej cyfrowej i mobilnej gospodarki.

Inicjatywy w sprawie [sprawiedliwego opodatkowania cyfrowej działalności gospodarczej](#) (z dnia 21 marca 2018 r.), których celem jest utworzenie sprawiedliwego i skutecznego systemu opodatkowania dostosowanego do ery cyfrowej, polegające na wykorzystaniu wniosków ustawodawczych do uwzględnienia w pełni obecności cyfrowej przez dostosowanie definicji „stałego zakładu” i wprowadzenie definicji „minimalnego ekonomicznego charakteru transakcji”. Wniosek Komisji wpisuje się międzynarodowe prace w tym obszarze, w szczególności te prowadzone przez grupę G-20 i OECD.

W dniu 1 stycznia 2018 r. weszły w życie przepisy, według których państwa członkowskie są zobowiązane zapewnić organom podatkowym dostęp do danych gromadzonych zgodnie z przepisami o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy. Krajowe organy podatkowe zyskują bezpośredni dostęp do informacji o rzeczywistych beneficjentach przedsiębiorstw, funduszy powierniczych i innych podmiotów, jak również zapisów dotyczących dochowania przez firmy należytej staranności wobec klientów. W myśl nowych przepisów organy podatkowe mogą szybko i skutecznie interweniować w sprawach dotyczących uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania oraz zwalczać struktury w rodzaju tych ujawnionych w aferze „[Paradise Papers](#)”.

W ramach szerszego celu, jakim jest poprawa poziomu sprawiedliwości i efektywności unijnych systemów podatkowych, przedmiotem dyskusji, zarówno w UE, jak i na forum międzynarodowym, jest opodatkowanie cyfryzacji, między innymi w kontekście działań OECD w zakresie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków. W orędiu o stanie Unii w 2017 r. przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker zapowiedział „wniosek ustanawiający unijne przepisy umożliwiające opodatkowanie zysków generowanych przez przedsiębiorstwa wielonarodowe w sferze gospodarki cyfrowej”, a w grudniu 2017 r. Rada przyjęła konkluzje dotyczące opodatkowania gospodarki cyfrowej.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski zasadniczo poparł ogólne kierunki programów Komisji w dziedzinie opodatkowania, przy czym priorytetem politycznym w obecnej kadencji parlamentarnej jest zwalczanie oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania i prania pieniędzy. W swoich zaleceniach Parlament Europejski koncentruje się w szczególności na roli określonych jurysdykcji podatkowych i instytucji finansowych w agresywnym planowaniu podatkowym.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego [w sprawie interpretacji prawa podatkowego i innych środków o podobnym charakterze lub skutkach](#) (z dnia 25 listopada 2015 r.) była owocem pracy parlamentarnej Komisji Specjalnej ds. Interpretacji Prawa Podatkowego ([TAXE 1](#)). W dokumencie tym zwrócono uwagę na paradoksalną sytuację, w której swobodna konkurencja i brak współpracy między państwami członkowskimi w kwestiach podatkowych doprowadziły do braku powiązania między



miejscami generowania dochodów a miejscami ich opodatkowania, skutkując erozją bazy podatkowej osób prawnych i stratami wpływów z podatków. W rezolucji Parlament Europejski wzywa do:

- większej przejrzystości w drodze systematycznej wymiany interpretacji prawa podatkowego i informacji podatkowych oraz przedkładania informacji Komisji, jak również wprowadzenia w przedsiębiorstwach międzynarodowych publicznej sprawozdawczości w podziale na kraje dotyczącej uzyskiwanych dochodów, płaconych podatków i przyznanych dotacji;
- zniesienia systemów preferencyjnych i rozbieżności pomiędzy krajowymi systemami podatkowymi, przy uzgodnionym sposobie wyceny wartości transakcji w tym samym przedsiębiorstwie (ceny transferowe) i jasnej definicji „istoty ekonomicznej”;
- przyjęcia obowiązkowej wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB) jako kompleksowej odpowiedzi na kwestie związane z podstawą opodatkowania osób prawnych;
- wprowadzenia ram prawnych podatkowej pomocy państwa i wytycznych w zakresie ustalania odpowiednich cen transferowych; odzyskiwania nielegalnej pomocy państwa, aby skutecznie zniechęcać do przyznawania nielegalnej podatkowej pomocy państwa;
- reformy kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej, aby zwiększyć przejrzystość, odpowiedzialność i zaangażowanie Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych;
- włączenia walki z unikaniem opodatkowania w inne praktyki działania i kodeks postępowania, również przez korporacje wielonarodowe, banki, dostawców usług finansowych i doradców podatkowych;
- lepszej ochrony demaskatorów.

W kontekście afery wokół dokumentów panamskich i LuxLeaks, które obnażyły konieczność większej współpracy i przejrzystości, nie tylko w UE, ale i na całym świecie, efekty pracy komisji specjalnej TAXE 1 miały stanowić podstawę działań komisji [TAXE 2](#). Powołując się na ustalenia komisji specjalnej TAXE 2, w [rezolucji](#) z dnia 6 lipca 2016 r. Parlament Europejski:

- wzywa do wprowadzenia sankcji wobec umieszczonych na czarnej liście jurysdykcji unikających współpracy, także wobec przedsiębiorstw, banków, biur rachunkowych i kancelarii prawnych, z możliwością cofania zezwoleń na prowadzenie działalności;
- podkreśla negatywne skutki korzystnego opodatkowania dochodów z patentów, z którego w większości przypadków korzystają korporacje wielonarodowe w celu unikania opodatkowania;
- przypomina o wnioskach dotyczących wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB) i cen transferowych, które odgrywają istotną rolę w przenoszeniu zysków.



W konkluzji rezolucji Parlament Europejski stwierdza, przepisy dotyczące pomocy państwa nie zawsze są przestrzegane, i wzywa do podjęcia działań, aby zaradzić powstałej sytuacji.

Komisja śledcza Parlamentu Europejskiego mająca zbadać domniemane naruszenia i niewłaściwe administrowanie w stosowaniu prawa Unii w odniesieniu do prania pieniędzy, unikania zobowiązań podatkowych i uchylania się od opodatkowania ([PANA](#)) korzysta z prac nad kwestiami podatkowymi, które zyskały na znaczeniu już wcześniej w obecnej kadencji parlamentarnej, przede wszystkim rezolucji przyjętych przez Parlament Europejski i przygotowanych przez komisje specjalne TAXE 1 i TAXE 2, a także rezolucji w sprawie [wprowadzenia przejrzystości, koordynacji i konwergencji do polityki opodatkowania osób prawnych](#), w której wskazano wyzwania w dziedzinie regulacji i monitorowania łączące się z zagadnieniami podatkowymi. W [zaleceniu Parlamentu Europejskiego z dnia 13 grudnia 2017 r.](#), uwzględniającym sprawozdanie komisji śledczej ds. dokumentów panamskich, apeluje się o:

- gruntowne wdrożenie, skuteczne egzekwowanie i skuteczne mechanizmy monitorowania, a także o wzmocnienie narzędzi prawnych w połączeniu z przewodnią rolą Komisji w globalnej walce z unikaniem podatków, uchylaniem się od opodatkowania i praniem pieniędzy;
- większą i skuteczną przejrzystość, ugruntowanie wymiany standaryzowanych informacji i powiązań między organami oraz dostęp do rejestrów i tworzenie rejestrów;
- skoordynowane wysiłki na rzecz przyjęcia skutecznego i wiarygodnego wykazu jurysdykcji o restrykcyjnej tajemnicy bankowej;
- środki, które będą skłaniać jurysdykcje podatkowe, podatników i pośredników do przestrzegania przepisów;
- zapobieganie unikaniu podatków 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 szybkiego podjęcia działań następczych w stosunku do zaleceń.

Dnia 1 marca 2018 r. Parlament Europejski powołał Komisję Specjalną ds. Przystępstw Finansowych, Uchylania się od Opodatkowania i Unikania Opodatkowania ([TAX3](#)). Korzystając z pracy swoich poprzedników (komisji specjalnych TAXE 1, TAXE 2 i PANA), komisja ta będzie badać podstawowe kwestie, takie jak opodatkowanie gospodarki cyfrowej, programy przyznawania obywatelstwa i nadużycia związane z VAT.



Dario Paternoster
10/2018

