KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 12.4.2016 r.
SWD(2016) 118 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

oceniający możliwość większej przejrzystości w odniesieniu do informacji na temat podatku dochodowego

Towarzyszący dokumentowi:

DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

zmieniająca dyrektywę 2013/34/UE w odniesieniu do ujawniania informacji o podatku dochodowym przez niektóre jednostki i oddziały

{COM(2016) 198 final}
{SWD(2016) 117 final}

Streszczenie oceny skutków

Ocena skutków większej przejrzystości podatkowej przedsiębiorstw w odniesieniu do podatku dochodowego

A. Zasadność działań

Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?

Skomplikowane przepisy podatkowe i tajemnica podatkowa umożliwiły niektórym przedsiębiorstwom wielonarodowym realizację strategii polegających na agresywnym planowaniu podatkowym. W przeciwieństwie do małych i średnich przedsiębiorstw lub indywidualnych podatników przedsiębiorstwa wielonarodowe mają możliwość wykorzystania luk w krajowych i międzynarodowych przepisach podatkowych, co pozwala im przenosić zyski z jednego kraju do drugiego w celu obniżenia płaconych podatków. Szacuje się, że państwa członkowskie UE tracą rocznie 50–70 mld EUR w wyniku unikania opodatkowania przez przedsiębiorstwa wielonarodowe. Niedawno ujawniono, że niektóre przedsiębiorstwa wielonarodowe płacą nieproporcjonalnie niskie podatki, co podważa ogólną skuteczność i sprawiedliwość systemów podatkowych w UE.

Na poziomie międzynarodowym grupa G-20 zatwierdziła inicjatywę OECD dotyczącą erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków, która następnie została wdrożona w UE w pakiecie środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania.[1] Inicjatywa ta wymaga ujawniania organom podatkowym sprawozdawczości w podziale na kraje jedynie w celu zapewnienia dalszego przestrzegania przez przedsiębiorstwa wielonarodowe krajowych przepisów podatkowych.

Jako problem, który należy rozwiązać, wskazano brak kontroli publicznej. Kontrola publiczna dzięki większej przejrzystości przedsiębiorstw wielonarodowych byłaby dodatkowym narzędziem umożliwiającym zwalczanie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków, w oparciu o znaczenie reputacji i demokratyczną debatę.

Jaki jest cel inicjatywy?

Nadrzędnym celem tej inicjatywy jest doprowadzenie do większej przejrzystości publicznej w dziedzinie podatku od osób prawnych w wyniku sprawozdawczości w podziale na kraje publikowanej przez przedsiębiorstwa wielonarodowe. Wspierając większą jawność informacji podatkowych, inicjatywa ta ma na celu 1) geograficzne powiązanie miejsca płacenia podatku od osób prawnych z miejscem faktycznego prowadzenia działalności gospodarczej; 2) propagowanie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w celu przyczynienia się do dobrobytu dzięki płaceniu podatków oraz 3) wspieranie uczciwszej konkurencji podatkowej w UE poprzez świadomą demokratyczną debatę na temat sposobów usunięcia niedoskonałości rynkowych i regulacyjnych.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?

Ze względu na transgraniczny charakter wielu praktyk podatkowych oraz działalności i ustaleń, które są dostępne dla grup przedsiębiorstw wielonarodowych, przepisy krajowe mogą być niewystarczające, aby rozwiązać problemy związane z erozją bazy podatkowej i przenoszeniem zysków.

B. Rozwiązania

Jakie legislacyjne i nielegislacyjne warianty strategiczne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?

Rozważono różne warianty strategiczne, począwszy od systemu etykietowania, który byłby dobrowolnie przyjmowany przez przedsiębiorstwa wielonarodowe, aż po obowiązkowe systemy sprawozdawczości. Najważniejsze kwestie, które przeanalizowała Komisja, były następujące: Czy publiczna sprawozdawczość w podziale na kraje powinna obejmować działalność kontrolowaną w UE czy działalność na całym świecie? Czy informacje powinny być przekazywane w podziale na kraje tylko w odniesieniu do państw członkowskich UE czy również w odniesieniu do państw trzecich? Jakie przedsiębiorstwa powinny zostać objęte inicjatywą: duże przedsiębiorstwa (co najmniej 20 000 unijnych grup) czy tylko bardzo duże przedsiębiorstwa (co najmniej 1 900 unijnych grup lub 6 500 grup na świecie)? Czy ujawniane informacje powinny być ograniczone do informacji podstawowych (zapłacony podatek dochodowy, naliczony podatek dochodowy), czy też obejmować również informacje kontekstowe (obrót, zysk przed opodatkowaniem, liczba zatrudnionych)?

[1] Komisja Europejska, Pakiet środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania z dnia 28 stycznia 2016 r. W pakiecie tym zaproponowano m.in. zmianę dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej, tak by umożliwić organom podatkowym państw członkowskich wymianę sprawozdawczości w podziale na kraje dotyczącej kluczowych informacji podatkowych przedkładanych przez przedsiębiorstwa wielonarodowe.

Stwierdzono, że wariant preferowany, który stanowi wynik niniejszej oceny skutków, to obowiązkowa publiczna sprawozdawczość w podziale na kraje dla wszystkich unijnych i pozaunijnych przedsiębiorstw wielonarodowych prowadzących działalność w UE i posiadających skonsolidowany obrót powyżej 750 mln EUR. Informacje powinny być przedstawiane w podziale na państwa członkowskie UE i w ujęciu zagregowanym w odniesieniu do reszty świata. Informacje, które mają być ujawniane, obejmują zapłacony i naliczony podatek dochodowy, jak również inne informacje kontekstowe: charakter działalności, obrót, liczbę zatrudnionych, zysk przed opodatkowaniem. Wariant ten mógłby współistnieć z inicjatywami międzynarodowymi, np. z systemem OECD dotyczącym erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków, który został transponowany w UE w pakiecie środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania. Preferowany wariant jest odpowiedzią na obawy zainteresowanych stron co do zakłóceń na jednolitym rynku, ponieważ nie powoduje szkód dla konkurencyjności UE, nie prowadzi do niepotrzebnych obciążeń administracyjnych oraz nie generuje dodatkowych konfliktów podatkowych i ryzyka podwójnego opodatkowania.

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Organizacje pozarządowe i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego poparły publiczną sprawozdawczość w podziale na kraje, która powinna według nich być jak najszersza pod względem informacji i danych przedstawianych w odniesieniu do poszczególnych krajów. Ich zdaniem monitorowanie praktyk podatkowych będzie wspierać społeczną odpowiedzialność przemysłu, wzmocni procedury demokratyczne i być może zachęci przedsiębiorstwa międzynarodowe do uczciwszej lokalizacji podstawy opodatkowania.

Przedsiębiorstwa są zaniepokojone zagrożeniami wynikającymi z jednostronnego ujawniania konkurentom szczególnie chronionych informacji, obciążeniami administracyjnymi oraz ryzykiem podwójnego opodatkowania. Większość z nich wzywała do tego, by sprawozdawczość w podziale na kraje była dostępna tylko dla organów podatkowych w ramach systemu grupy G-20 i OECD dotyczącego erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści zapewnia preferowany wariant?

Przewiduje się, że preferowany wariant przyniesie znaczne korzyści społeczne i pewne pozytywne skutki gospodarcze. Będzie on rzeczywiście odpowiadał na zwiększone zapotrzebowanie na przejrzystość w zakresie spraw podatkowych grup przedsiębiorstw wielonarodowych. Mógłby się on również przyczynić do zwiększenia zaufania publicznego do sprawiedliwości systemów podatkowych.

Ponadto przejrzystość publiczna zwiększyłaby społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstw poprzez ujawnienie ich wkładu podatkowego w lokalny dobrobyt. Mogłoby to zachęcić przedsiębiorstwa do płacenia podatku w miejscu, gdzie faktycznie generowany jest zysk. Co więcej, poprzez bardziej świadomą debatę demokratyczną inicjatywa przyczyniłaby się do wspierania uczciwszej konkurencji podatkowej w UE.

Nie przewiduje się, by większa przejrzystość opodatkowania osób prawnych miała znaczący wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie w UE.

Jakie są koszty preferowanego wariantu?

Pod względem skutków gospodarczych preferowany wariant nie pociąga za sobą żadnych znaczących kosztów ani obciążeń administracyjnych, ponieważ bardzo duże grupy przedsiębiorstw wielonarodowych i tak będą już musiały przedkładać organom podatkowym sprawozdawczość w podziale na kraje zgodnie z najnowszą wersją dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej. Przedsiębiorstwa wielonarodowe mogłyby przygotowywać swoją publiczną sprawozdawczość w podziale na kraje na podstawie tych sprawozdań. Dzięki tej inicjatywie wszystkie bardzo duże grupy przedsiębiorstw wielonarodowych byłyby objęte tym samym wymogiem dotyczącym ujawniania informacji, niezależnie od tego, czy ich siedziba znajduje się w UE czy też w państwie trzecim. Konkurencyjność przedsiębiorstw wielonarodowych nie byłaby zatem zagrożona. Ryzyko generowania dodatkowych konfliktów podatkowych i podwójnego opodatkowania w wyniku sprawozdawczości w podziale na kraje, z której mogłyby swobodnie korzystać wszystkie organy podatkowe, byłoby ograniczone, ponieważ informacje podatkowe byłyby przedstawiane w podziale na kraje tylko w odniesieniu do UE, gdzie istnieją bardziej efektywne mechanizmy rozwiązywania sporów. Nie przewiduje się, by niniejsza inicjatywa miała negatywne skutki dla społeczeństwa lub środowiska.

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?

Inicjatywa obejmuje tylko przedsiębiorstwa wielonarodowe, które dysponują najlepszymi możliwościami prowadzenia planowania podatkowego, czyli przedsiębiorstwa, których skonsolidowane obroty przekraczają 750 mln EUR.

W celu objęcia przedsiębiorstw wielonarodowych z siedzibą w państwie trzecim niektóre ich jednostki zależne lub oddziały w UE również będą jednak podlegały nowym obowiązkom. Są to średnie i duże jednostki zależne lub oddziały porównywalnej wielkości. Będą one zobowiązane do publikowania w UE sprawozdawczości w podziale na kraje sporządzonej przez ich jednostkę dominującą najwyższego szczebla. Z drugiej strony przewidziano, że przedsiębiorstwa wielonarodowe spoza UE będą mogły wyznaczyć jedną jednostkę zależną lub odział z siedzibą w UE, które będą zobowiązane do publikowania sprawozdawczości w podziale na kraje.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Wpływ na wysokość podatku dochodowego płaconego przez przedsiębiorstwa wielonarodowe jest niepewny, ale inicjatywa ta przyniesie dodatkowe zachęty dla przedsiębiorstw wielonarodowych do płacenia podatku tam, gdzie faktycznie generowany jest zysk. Ponadto kontrola publiczna umożliwi bardziej świadomą debatę demokratyczną na temat przyczyn i skutków agresywnego planowania podatkowego, co może przeciwdziałać niespójnościom, lukom i szkodliwym środkom podatkowym.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Nie przewiduje się żadnych innych znaczących skutków.

D. Działania następcze

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Komisja będzie monitorowała wdrażanie polityki we współpracy z państwami członkowskimi. Pierwsze oceny zostaną przeprowadzone kilka lat po rozpoczęciu publikowania przez przedsiębiorstwa ich sprawozdań w podziale na kraje. Wnioski płynące z oceny mogą stanowić podstawę sprawozdania dla Parlamentu i Rady, które zostanie przedstawione w odpowiednim czasie.