



Bruksela, dnia 15.7.2020 r.
COM(2020) 313 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
w sprawie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych w UE i poza jej granicami

1. WPROWADZENIE

Sprawiedliwe opodatkowanie stanowi podstawę unijnego modelu społeczno-gospodarczego oraz jego zrównoważonego charakteru. Ma zasadnicze znaczenie w kontekście trwałych dochodów, konkurencyjnego otoczenia biznesowego i ogólnego morale podatników. Jest niezbędne do osiągnięcia niektórych podstawowych celów UE, m.in. sprawiedliwego społeczeństwa, silnego jednolitego rynku przynoszącego trwałe dochody, równych warunków działania dla wszystkich przedsiębiorstw oraz stabilnej gospodarki opartej na wzroście gospodarczym, zatrudnieniu i inwestycjach. Z tych względów przewodnicząca von der Leyen podkreśliła, że sprawiedliwy system podatkowy, w którym wszyscy obywatele mają sprawiedliwy udział, jest jednym z priorytetów Komisji. W świetle globalnej odbudowy równie ważne dla państw partnerskich jest, aby odbudowę wspierała mobilizacja dochodów krajowych oparta na funkcjonującym systemie podatkowym. Pomoże to zaradzić społeczno-ekonomicznym skutkom kryzysu wywołanego COVID-19.

Parlament Europejski¹ również wielokrotnie wzywał UE do podjęcia działań mających na celu ograniczenie szkodliwej konkurencji podatkowej i agresywnego planowania podatkowego, a także rozwiązanie problemu rajów podatkowych, na rzecz zapewnienia bardziej sprawiedliwego i skutecznego opodatkowania oraz zmniejszenia ryzyka prania pieniędzy. Plan działania na rzecz sprawiedliwego opodatkowania będzie miał tym większe znaczenie w nadchodzących miesiącach i latach, że UE dąży do wyjścia z kryzysu związanego z COVID-19 i do przyspieszenia transformacji ekologicznej i cyfrowej. Będzie miał zasadnicze znaczenie dla zapewnienia stabilnych dochodów publicznych, zdrowego otoczenia biznesowego i inwestycji w usługi publiczne, poprawy niedoskonałości rynku oraz odpowiednich sygnałów cenowych sprzyjających zrównoważonej konsumpcji, co pomoże utorować drogę do szybkiej i zrównoważonej odbudowy w całej UE oraz poza nią, jak podkreślono w wydanym ostatnio komunikacie Komisji „Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację”².

Dobre zarządzanie w kwestiach podatkowych jest fundamentem, na którym opiera się sprawiedliwe opodatkowanie. Ogólnie rzecz ujmując, dobre zarządzanie w kwestiach podatkowych obejmuje przejrzystość podatkową, uczciwą konkurencję podatkową, brak szkodliwych instrumentów podatkowych, a także stosowanie standardów uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym. W ostatnich latach podjęto znaczące działania – na szczeblu unijnym i międzynarodowym – mające na celu umocnienie tych zasad oraz zapewnienie ich przestrzegania.

Komisja przyjęła ambitny plan działania na rzecz usprawnienia dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych i zdecydowanego ograniczenia nadużyć podatkowych w UE

¹ Rezolucja komisji TAXE z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie interpretacji prawa podatkowego i innych środków o podobnym charakterze lub skutkach; rezolucja komisji TAX2 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie interpretacji prawa podatkowego i innych środków o podobnym charakterze lub skutkach; zalecenie komisji PANA z dnia 13 grudnia 2017 r. w następstwie dochodzenia w sprawie prania pieniędzy, unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania; rezolucja komisji TAX3 z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie przestępstw finansowych, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania.

² COM(2020) 456 final.

i poza jej granicami. W rezultacie państwa członkowskie posiadają obecnie solidne ramy przejrzystości podatkowej, wspólne środki przeciwdziałające unikaniu opodatkowania oraz nowy mechanizm rozstrzygania sporów podatkowych. Zaostrzenie wymogów dotyczących przejrzystości w stosunku do podmiotów i porozumień prawnych obniżyło ryzyko nadużyć w kontekście unikania opodatkowania. Przestępstwa podatkowe włączono do zakresu przestępstw źródłowych prania pieniędzy, a wszystkie osoby zajmujące się zawodowo doradztwem lub udzielaniem pomocy w sprawach podatkowych podlegają obecnie unijnemu obowiązkowi w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu, który dotyczy ograniczania przestępcom możliwości prania nielegalnych dochodów. Za pośrednictwem spraw dotyczących pomocy państwa i zaleceń w ramach europejskiego semestru Komisja sprzeciwia się szkodliwej konkurencji i wskazuje nieuczciwe praktyki podatkowe. Ponadto państwa członkowskie kontynuują wzajemną ocenę swoich systemów podatkowych na podstawie przepisów kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej („kodeks”), aby zapewnić przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji podatkowej.

Równolegle UE prowadziła działania na rzecz promowania wyższego poziomu dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych również na szczeblu międzynarodowym. Zdecydowanie wspierała prace OECD nad przejrzystością podatkową oraz erozją bazy podatkowej i przenoszeniem zysków (BEPS), a także dała przykład w skali globalnej, włączając nowe standardy światowe do prawa Unii. Wiele nowych inicjatyw realizowanych na szczeblu UE zawiera element zewnętrzny, m.in. sprawozdawczość w podziale na kraje, wspólne zasady w kwestii rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych oraz wymogi dla doradców podatkowych dotyczące zgłaszania programów planowania podatkowego. Ponadto, rozpoczynając prace nad sprawiedliwym opodatkowaniem gospodarki cyfrowej, UE przyczyniła się do ożywienia dyskusji na ten temat na arenie międzynarodowej.

W strategii zewnętrznej na rzecz efektywnego opodatkowania³, którą Komisja ogłosiła w 2016 r., przedstawiono spójne i całościowe podejście UE do wspierania dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych na świecie oraz do współpracy w sprawach podatkowych z jej międzynarodowymi partnerami. Podstawowym celem strategii zewnętrznej było zacieśnienie współpracy z państwami trzecimi w zakresie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych poprzez klauzule zawarte w umowach dwustronnych, wsparcie krajów rozwijających się w dziedzinie opodatkowania oraz środki służące zapobieganiu negatywnym efektom zewnętrznym polityki podatkowej w UE. W ramach strategii uruchomiono jednak również nowe narzędzie mające zachęcić partnerów międzynarodowych UE do przestrzegania uzgodnionych standardów w zakresie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych, wykorzystując do tego celu proces sporządzania unijnego wykazu.

Wszystkie wymienione inicjatywy przyczyniły się do stworzenia bardziej sprawiedliwego otoczenia podatkowego w UE i poza jej granicami. Nadal jednak pojawiają się nowe wyzwania, którym kroku muszą dotrzymywać unijne instrumenty umożliwiające regulowanie

³ COM(2016) 24 final.

uczciwej konkurencji podatkowej oraz zapobieganie stosowaniu szkodliwych praktyk podatkowych w UE i poza nią. Globalizacja, transformacja cyfrowa i nowoczesne modele biznesowe wyznaczają nowe granice dla konkurencji podatkowej oraz tworzą nowe możliwości agresywnego planowania podatkowego. Unijny plan działania w zakresie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych musi stale się zmieniać, aby zapobiegać stratom w budżetach krajowych i unijnych oraz aby zapewnić obywatelom i przedsiębiorstwom Unii możliwość dalszego korzystania ze sprawiedliwego i efektywnego opodatkowania w przyszłości.

Niniejszy komunikat jest częścią pakietu podatkowego na rzecz sprawiedliwego i prostego opodatkowania wspierającego odbudowę gospodarczą UE, obejmującego komunikat w sprawie planu działania, w którym przedstawiono szereg planowanych inicjatyw w dziedzinie opodatkowania bezpośredniego i pośredniego, dotyczących zwalczania oszustw podatkowych i uproszczenia systemów podatkowych⁴, a także wniosek ustawodawczy⁵ dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej⁶.

Dalsze działania zapewnią dostosowanie prawa podatkowego UE do nowoczesnej gospodarki i przystosowanie go do wszelkich zmian międzynarodowych dotyczących reformy podatku od osób prawnych. W celu uzupełnienia tych środków w komunikacie skoncentrowano się przede wszystkim na środkach z zakresu „prawa miękkiego” i działaniach zewnętrznych, uwzględniając dotychczasowe doświadczenia oraz określając konieczne zmiany w tej dziedzinie. Na tej podstawie wyznaczono priorytetowe obszary działania na nadchodzące lata, które mają na celu poprawę standardów w zakresie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych oraz zapewnienie sprawiedliwego opodatkowania.

2. REFORMA KODEKSU POSTĘPOWANIA W ZAKRESIE OPODATKOWANIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Kodeks postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej („kodeks”), od momentu powstania w 1997 r., stanowi podstawowy instrument UE służący zapobieganiu szkodliwej konkurencji podatkowej. Opiera się na założeniu, że chociaż konkurencja podatkowa między państwami sama w sobie nie jest problematyczna, potrzebne są wspólne zasady dotyczące zakresu, w jakim państwa mogą wykorzystać swoje systemy i politykę podatkową do przyciągania przedsiębiorstw i zysków. Jest to szczególnie istotne w przypadku jednolitego rynku, gdzie swobody traktatowe zwiększają mobilność zysków i inwestycji.

Kodeks jest instrumentem „miękkiego prawa”, którego działanie opiera się na wzajemnej ocenie i presji partnerskiej między państwami członkowskimi. Zawiera zasady uczciwej konkurencji podatkowej i służy do ustalania ewentualnej szkodliwości danego systemu podatkowego. Nadzór nad przestrzeganiem przepisów kodeksu przez państwa członkowskie

⁴ COM(2020) 312 final.

⁵ COM(2020) 314 final.

⁶ Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania, Dz.U. L 64 z 11.3.2011, s. 1..

sprawuje Grupa ds. Kodeksu Postępowania, którą tworzą przedstawiciele krajowi wysokiego szczebla. W oparciu o analizę techniczną Komisji Grupa ocenia instrumenty podatkowe państw członkowskich i ustala, czy są one szkodliwe. Jeżeli dany instrument zostanie uznany za szkodliwy, wówczas państwo członkowskie musi go zmienić lub znieść. Od momentu powstania kodeksu ocenie poddano ponad 400 systemów podatkowych w UE, z czego około 100 uznano za szkodliwe.

Oprócz osiągnięć w UE w ostatnich latach kodeks miał również znaczący wpływ na otoczenie podatkowe w skali światowej. Wynika to z faktu, że stanowi on podstawę oceny państw trzecich w kontekście unijnego wykazu jurysdykcji podatkowych niechętnych współpracy (zob. pkt 2 poniżej). Centralna rola kodeksu w procesie sporządzania unijnego wykazu podkreśla jego znaczenie jako narzędzia zwalczania szkodliwej konkurencji podatkowej i szerokiego propagowania zasad dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych.

Pomimo osiągnięć kodeksu oczywiste jest jednak, że wymaga on reformy i modernizacji. W ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci charakter i forma konkurencji podatkowej uległy istotnym zmianom, a kodeks nie ewoluował, aby sprostać nowym wyzwaniom. Globalizacja, transformacja cyfrowa, coraz większa rola przedsiębiorstw wielonarodowych w gospodarce światowej, wzrost znaczenia wartości niematerialnych i prawnych oraz ograniczenie barier dla działalności gospodarczej zwiększyły presję na państwa, aby wykorzystywały opodatkowanie do konkurencji o inwestycje zagraniczne. Sprawilo to, że konkurencja podatkowa nasiliła się i ewoluowała, naginając granice sprawiedliwości. W tym kontekście zarówno państwa członkowskie, jak i Parlament Europejski zakwestionowały zdolność kodeksu do przeciwdziałania współczesnym formom szkodliwej konkurencji podatkowej. W świetle wspomnianych powyżej obecnych realiów skuteczność kodeksu wymaga zdecydowanej poprawy.

2 a) Określenie ram czasowych reformy w celu osiągnięcia maksymalnego efektu

Należy uważnie rozważyć ramy czasowe reformy kodeksu w celu zapewnienia jak najambitniejszego i najskuteczniejszego rezultatu. Trwające międzynarodowe rozmowy na temat reformy opodatkowania osób prawnych, których przebiegiem kieruje OECD, mogą mieć istotny wpływ na akceptowane granice konkurencji podatkowej w przyszłości. W szczególności, jeżeli minimalne efektywne opodatkowanie stanie się normą na skalę światową, państwa będą miały nowe możliwości w zakresie stosowania niskich stawek podatkowych w celu przyciągnięcia zagranicznych przedsiębiorstw i inwestycji. Kwestia ta oczywiście będzie wymagała uwzględnienia w działaniach UE w zakresie sprawiedliwej konkurencji podatkowej w ramach zreformowanego kodeksu postępowania. Jednocześnie, jeżeli nie zostanie osiągnięty konsensus w kwestii minimalnego opodatkowania na szczeblu światowym, pojęcie to będzie należało wprowadzić do kodeksu jako normę unijną w celu zmodernizowania i wyjaśnienia pojęcia szkodliwej konkurencji podatkowej oraz zapewnienia, aby wszystkie przedsiębiorstwa płaciły uczciwą kwotę podatku, gdy generują zyski na jednolitym rynku.

2 b) Przegląd zakresu i kryteriów kodeksu

W międzyczasie jednak istnieje szereg kwestii, które można już rozważyć w kontekście przyszłej reformy kodeksu.

Po pierwsze należy rozszerzyć zakres kodeksu, aby obejmował wszystkie środki zagrażające uczciwej konkurencji podatkowej. Definicję tego zakresu należy zmienić, aby uwzględniała kolejne rodzaje systemów i ogólne aspekty krajowych systemów opodatkowania osób prawnych, a także odpowiednie podatki inne niż podatek od osób prawnych. W ramach obecnego zakresu kodeksu istnieje zbyt wiele rodzajów szkodliwych systemów, które mogą zostać pominięte w ocenie. Na przykład kodeks uwzględnia tylko poszczególne instrumenty i systemy podatkowe. Coraz częściej jednak państwa wykorzystują ogólne struktury swoich systemów podatkowych, aby brać udział w konkurencji podatkowej, na przykład poprzez wprowadzanie szczególnych zasad dotyczących rezydencji podatkowej, które mogą prowadzić do podwójnego nieopodatkowania lub zwolnień podatkowych w odniesieniu do zagranicznych zysków, co przy braku odpowiednich zabezpieczeń może sprzyjać szkodliwym praktykom podatkowym. Ponadto kodeks nie obejmuje specjalnych programów obywatelstwa ani środków mających na celu przyciąganie ekspatriantów czy osób zamożnych, mimo że często stanowią one „furtkę” dla nieuczciwego przyciągania przedsiębiorstw i inwestycji z innych państw. Z przeprowadzonych ostatnio badań OECD⁷ także wynika, że programy obywatelstwa mogą być wykorzystywane do celów obchodzenia zasad w zakresie przejrzystości podatkowej. Dlatego też ważne jest, aby przy reformie kodeksu ocenie poddano stosowanie programów obywatelstwa, takich jak złote wizy.

Kodeks wymaga również aktualizacji w celu zapewnienia, by badano wszystkie przypadki bardzo niskiego opodatkowania – w UE i poza jej granicami. UE wymaga już, aby państwa trzecie, w których nie obowiązują żadne lub obowiązują zerowe stawki podatkowe, wdrożyły rygorystyczne standardy w zakresie ekonomicznego charakteru transakcji oraz standardy przejrzystości, aby uniknąć znalezienia się w unijnym wykazie. Wymogi te należy formalnie włączyć do kodeksu w celu zapewnienia pełnej spójności między kryteriami stosowanymi w obrębie UE oraz wobec państw trzecich.

2 c) Poprawa zarządzania kodeksem

W ramach reformy kodeksu należy również rozważyć, w jaki sposób można go stosować w sposób bardziej przejrzysty i efektywny. Chociaż w ostatnich latach nastąpiła pewna poprawa w zakresie zarządzania Grupą ds. Kodeksu Postępowania, istnieje jednak pole do dalszych działań. Grupa ds. Kodeksu Postępowania mogłaby udostępniać więcej informacji na swojej stronie internetowej oraz informować społeczeństwo i zainteresowane strony o celach osiągniętych w ramach jej prac. Grupa mogłaby również wprowadzić głosowanie większością kwalifikowaną, aby przyspieszyć podejmowanie decyzji, a także rozważyć

⁷ <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>

skuteczne konsekwencje dla państw członkowskich, które nie stosują się do decyzji grupy w terminie.

Komisja wzywa państwa członkowskie, aby rozpoczęły omawianie wniosków wymienionych w pkt 1 a)–c) dotyczących ambitnej reformy kodeksu w oczekiwaniu na wynik międzynarodowych rozmów w dziedzinie opodatkowania (zgodnie z planem prac OECD do końca roku powinno być wystarczająco jasne, jakie są wyniki międzynarodowych prac nad reformą podatkową). Komisja będzie współpracować z państwami członkowskimi w celu opracowania konkretnego planu reformy kodeksu, aby lepiej odpowiadał on współczesnym wyzwaniom konkurencji podatkowej – w UE i poza nią.

3. PRZEGLĄD UNIJNEGO WYKAZU JURYSDYKCJI NIECHĘTNYCH WSPÓŁPRACY

Chociaż początkowo kodeks został opracowany jako instrument regulujący wewnętrzną konkurencję podatkową w UE, ostatnio jego zakres poszerzono również o zewnętrzny wymiar tego obszaru polityki. Określone w kodeksie zasady uczciwej konkurencji podatkowej znajdują się wśród kryteriów stosowanych do oceny państw trzecich w ramach procesu sporządzania unijnego wykazu. Celem jest poprawa globalnego kontekstu zarządzania w kwestiach podatkowych, zapewnienie równych warunków działania na szczeblu międzynarodowym oraz wspieranie rządów państw trzecich w działaniach na rzecz realizacji zobowiązań i działań podejmowanych na szczeblu światowym (na przykład w ramach inicjatyw G20 na rzecz przeciwdziałania erozji bazy podatkowej i przenoszeniu zysków lub planu działania z Addis Abeby).

Unijny wykaz jurysdykcji podatkowych niechętnych współpracy po raz pierwszy zaproponowano w strategii zewnętrznej Komisji na 2016 r. jako narzędzie do przeciwdziałania zewnętrznemu ryzyku nadużyć podatkowych i nieuczciwej konkurencji podatkowej. Od tego czasu stał się skutecznym narzędziem promowania dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych na szczeblu międzynarodowym oraz przyczynił się do zwalczania unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania na całym świecie. W ciągu czterech lat od ustanowienia wykazu ocenie poddano 95 jurysdykcji według trzech kluczowych kryteriów dotyczących przejrzystości podatkowej, sprawiedliwego opodatkowania oraz wdrożenia określonych przez OECD minimalnych standardów w zakresie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS). W przypadku stwierdzenia, że dana jurysdykcja nie spełnia co najmniej jednego z tych kryteriów, wzywa się ją do zobowiązania się do rozwiązania tych problemów w wyznaczonym terminie.

Do początku 2020 r. wyeliminowano ponad 120 szkodliwych systemów podatkowych na świecie⁸ w bezpośredniej odpowiedzi na proces sporządzania unijnego wykazu. Dziesiątki państw trzecich podjęły również konkretne działania w celu poprawy swoich standardów w zakresie przejrzystości podatkowej zgodnie z wymogami UE. Pozwala to podnieść poziom dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych na świecie, stwarza równe warunki działania dla podmiotów międzynarodowych oraz ogranicza możliwości nadużyć podatkowych.

⁸ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8603-2020-REV-1/en/pdf>

Unijny wykaz jako taki przynosi korzyści poza granicami UE, w szczególności dla krajów rozwijających się, na które nielegalne przepływy finansowe wywierają nieproporcjonalny wpływ.

Proces sporządzania unijnego wykazu zapewnił nową podstawę współpracy UE z krajami partnerskimi w kwestiach podatkowych będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, zgodnie z jej wysiłkami na rzecz wspierania dobrych rządów na świecie. W ramach prac szczególną uwagę zwraca się na dialog i działania informacyjne. Regularne rozmowy prowadzone przez służby Komisji z poszczególnymi jurysdykcjami, we współpracy z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych, pomogły dziesiątkom jurysdykcji spełnić wymagane standardy. Ten nowy kanał współpracy w dziedzinie opodatkowania umożliwił konstruktywny dialog z krajami partnerskimi w dzisiejszej szybko rozwijającej się, zglobalizowanej i cyfrowej gospodarce, który należy kontynuować.

Cztery lata po wprowadzeniu tego nowego wykazu Komisja uważa, że nadszedł czas na podsumowanie zdobytych dotychczas doświadczeń oraz dokonanie przeglądu sposobu, w jaki można zapewnić, aby pozostał on skuteczny, sprawiedliwy oraz dostosowany do nowych wyzwań, w miarę jak będą się pojawiały.

3 a) Przegląd zakresu geograficznego unijnego wykazu

Gdy w 2016 r. uruchomiono proces sporządzania unijnego wykazu, państwa członkowskie UE wybrały jurysdykcje, które objęto jego zakresem, na podstawie opracowanej przez Komisję obiektywnej tablicy wyników zawierającej wskaźniki. W oparciu o tę tablicę wyników państwa członkowskie podejmowały decyzje o tym, które jurysdykcje należy poddać kontroli, uwzględniając również inne istotne czynniki, takie jak obecność centrum finansowego. Państwa członkowskie już na samym początku zdecydowały o wyłączeniu krajów najsłabiej rozwiniętych z procesu sporządzania unijnego wykazu z uwagi na ich ograniczoną zdolność do spełnienia kryteriów w wymaganym terminie. Z podobnych względów w odniesieniu do krajów rozwijających się nieposiadających centrum finansowego wprowadzono pewną elastyczność w zakresie kryteriów i ram czasowych, których kraje te muszą przestrzegać.

Po kilku latach praktycznego doświadczenia we wdrażaniu procesu sporządzania unijnego wykazu z wybranymi jurysdykcjami państwa członkowskie wyraziły chęć dokonania przeglądu zakresu geograficznego wykazu. W szczególności chcą one zapewnić, aby uwzględniono wszystkie obszary ryzyka oraz aby w ramach unijnego procesu porównywalne jurysdykcje traktowano w sprawiedliwy i równy sposób.

Aby ułatwić ten proces refleksji, do końca 2020 r. Komisja zaktualizuje pierwotną tablicę wyników wykorzystywaną przy wyborze najistotniejszych jurysdykcji, które należy poddać przeglądowi. Nowa tablica wyników będzie odzwierciedlała najnowsze dane, a także zmiany w światowej gospodarce i polityce podatkowej. Uwzględnione w niej zostaną dodatkowe źródła informacji w celu najlepszego zobrazowania powiązań gospodarczych i finansowych UE z państwami trzecimi. Ponadto Komisja weźmie pod uwagę nową metodykę identyfikowania państw trzecich wysokiego ryzyka w zakresie prania pieniędzy

i finansowania terroryzmu⁹ w celu zapewnienia, aby te dwa procesy sporządzania wykazu wzajemnie się uzupełniały. Aktualizacja tablicy wyników pomoże państwom członkowskim UE zidentyfikować na podstawie obiektywnych kryteriów dodatkowe państwa, które być może będą chciały poddać przeglądowi, i sprawi, że proces ten będzie bardziej stabilny i przewidywalny dla partnerów UE.

3 b) *Przegląd kryteriów umieszczania w unijnym wykazie*

W ramach dyskusji na temat zakresu geograficznego unijnego wykazu konieczne będzie również rozważenie kryteriów, które muszą spełniać wybrane jurysdykcje. Usunięcie jakiegokolwiek jurysdykcji z obecnego zakresu unijnego wykazu wpłynęłoby na równe warunki działania i podważyłoby bardzo pozytywne działania, które większość tych jurysdykcji już zrealizowała. Należy jednak rozważyć, czy kryteria dotyczące umieszczania w unijnym wykazie można byłoby stosować w odniesieniu do niektórych jurysdykcji w sposób bardziej ukierunkowany.

Dotychczasowe doświadczenie w stosowaniu procesu sporządzania unijnego wykazu pokazuje, że pewne jurysdykcje – w szczególności partnerzy rozwijający się – borykają się z problemem ograniczonych zdolności przy realizacji niektórych zobowiązań. Należy rozważyć, czy wszystkie kryteria są istotne dla wszystkich jurysdykcji, w oparciu o potencjalne ryzyko związane z ich środowiskiem gospodarczym i podatkowym. W przypadku krajów rozwijających się o niskim ryzyku możliwe byłoby stosowanie jedynie najistotniejszych kryteriów. Istnieje już na to precedens w procesie sporządzania wykazu, ponieważ kraje rozwijające się, które nie posiadają centrum finansowego, nie muszą spełniać kryterium dotyczącego automatycznej wymiany informacji. Alternatywnie – lub równocześnie – terminy określone w unijnym wykazie można dostosować w przypadku państw o poważnych ograniczeniach zdolności lub nieposiadających centrów finansowych, aby odzwierciedlić szczególną sytuację tych jurysdykcji.

Oprócz tego należy bardziej ogólnie zbadać kryteria dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych stosowane w procesie sporządzania wykazu, aby upewnić się, że są one aktualne i odpowiednio ambitne. W pierwszej kolejności należy je zaktualizować w celu odzwierciedlenia najnowszych praktyk międzynarodowych w zakresie zwalczania unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania, w tym w dziedzinie własności rzeczywistej¹⁰ oraz wdrażania minimalnych standardów OECD w zakresie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków.

⁹ https://ec.europa.eu/info/files/200507-anti-money-laundering-terrorism-financing-action-plan-methodology_en

¹⁰ Z należytych uwzględnieniem prac prowadzonych w tej dziedzinie na szczeblu międzynarodowym. W kontekście procesu sporządzania unijnego wykazu dotyczącego przeciwdziałania praniu pieniędzy/finansowaniu terroryzmu, który w szerszym zakresie dotyczy aspektów własności rzeczywistej, można byłoby wprowadzić dodatkowe wymogi w porównaniu z normami międzynarodowymi, zgodnie z priorytetami wyróżnionymi przez Komisję w planie działania na rzecz kompleksowej unijnej polityki zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (zob.: https://ec.europa.eu/finance/docs/law/200507-anti-money-laundering-terrorism-financing-action-plan_en.pdf).

W kryteriach sporządzania unijnego wykazu należy również uwzględnić dyskusje na szczeblu międzynarodowym dotyczące opodatkowania gospodarki cyfrowej oraz światowej reformy podatkowej. Jest to szczególnie istotne, jeżeli zostanie osiągnięty globalny konsensus w kwestii minimalnego efektywnego opodatkowania. Kwestię tę należy rozważyć wraz z przyszłą reformą kodeksu, gdy tylko wynik międzynarodowych dyskusji dotyczących reformy podatkowej będzie bardziej jednoznaczny.

Analogicznie należy również dokonać przeglądu kryteriów w celu zapewnienia, by zakres ich stosowania był na tyle szeroki, żeby uwzględnić wszystkie ryzyka. Prace w tym zakresie już się rozpoczęły. Na przykład w 2019 r. państwa członkowskie postanowiły przyjrzeć się bliżej niektórym szeroko stosowanym zwolnieniom podatkowym, które mogłyby stwarzać takie samo ryzyko jak preferencyjne systemy podatkowe. Komisja będzie kontynuowała przegląd międzynarodowego otoczenia podatkowego, aby zidentyfikować wszelkie nowe praktyki w zakresie planowania biznesowego i podatkowego, które mogłyby być problematyczne.

Ponadto istotne jest uważne monitorowanie jurysdykcji, które zostały już sprawdzone w ramach procesu sporządzania unijnego wykazu. Pozwoli to zapewnić skuteczne wdrożenie reform oraz sprawi, że wycofanie się z nich nie będzie możliwe. Komisja będzie prowadziła takie działania monitorujące oraz przedstawiała sprawozdania państwom członkowskim. Będzie również współpracowała z OECD w celu zapewnienia, aby unijne i międzynarodowe procesy monitorowania były w jak największym stopniu zgodne.

3 c) Zwiększanie przejrzystości i rozliczalności

Proces sporządzania unijnego wykazu stworzył nowe ramy dla regularnych rozmów między UE i jej międzynarodowymi partnerami w dziedzinie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych. Komisja zawsze kładła duży nacisk na potrzebę dialogu i współpracy z zainteresowanymi państwami trzecimi. W ciągu ostatnich czterech lat nawiązano tysiące kontaktów i wymian na szczeblu technicznym, dyplomatycznym i politycznym, zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem forów wielostronnych. Pomogło to wyjaśnić oczekiwania UE względem dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych i jednocześnie pozwoliło UE lepiej zrozumieć stanowiska światowych partnerów w sprawach związanych z dobrym zarządzaniem w kwestiach podatkowych. Komisja podjęła zobowiązanie do dalszego wspierania tego pozytywnego procesu dialogu we współpracy z Wysokim Przedstawicielem. W tej kwestii będzie dążyła do ustanowienia corocznego spotkania dla przedstawicieli jurysdykcji w celu omówienia kwestii związanych z unijnym wykazem oraz wymiany informacji i najlepszych praktyk.

Komisja będzie również korzystała z dialogu z państwami trzecimi na potrzeby identyfikowania uzasadnionych obaw, które będzie przekazywała państwom członkowskim w celu znalezienia rozwiązań. Przykładowo dalsze korzystanie z krajowych wykazów podatkowych państw członkowskich równoległe z procesem sporządzania unijnego wykazu jest źródłem nieporozumień i niepewności dla wielu państw trzecich. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w której krajowe kryteria i procesy sporządzania wykazów nie są w sposób przejrzysty komunikowane lub występują różnice między państwami

umieszczonymi w unijnym wykazie a państwami wymienionymi w wykazach krajowych. Istnieją solidne argumenty przemawiające za dostosowaniem tych krajowych wykazów do unijnego wykazu w odniesieniu do państw, które poddano przeglądowi w ramach unijnego procesu, w celu zapewnienia spójności oraz przejrzystości państwom trzecim i przedsiębiorstwom. Komisja rozpocznie rozmowy na ten temat z państwami członkowskimi i zbada, w jaki sposób można dalej koordynować podejście do sporządzania wykazów jurysdykcji do celów podatkowych, tak aby zapewnić spójne traktowanie państw trzecich przez UE i jej państwa członkowskie.

Ponadto Komisja będzie nadal dążyć do zapewnienia jak największej przejrzystości i odpowiedzialności w ramach procesu sporządzania unijnego wykazu. W związku z powyższym Parlament Europejski powinien być regularnie informowany o postępach w procesie sporządzania unijnego wykazu. Komisja będzie również informowała społeczeństwo obywatelskie w ramach Platformy na rzecz dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych, która też odegrała istotną rolę w uruchomieniu procesu sporządzania unijnego wykazu.

3 d) Wzmacnianie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych w umowach z państwami trzecimi oraz rozszerzenie dialogu z państwami trzecimi w dziedzinie podatków ekologicznych

Kolejnym ważnym sposobem, w jaki UE promuje sprawiedliwość w kwestiach podatkowych, jest klauzula dotycząca dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych w odpowiednich umowach międzynarodowych z państwami trzecimi. Parlament Europejski uważa klauzulę dotyczącą dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych za jeden z „głównych instrumentów polityki zewnętrznej UE”¹¹ i wielokrotnie wzywał do systematycznego włączania jej do wszelkich odpowiednich umów UE z państwami i regionami trzecimi. W strategii zewnętrznej z 2016 r. Komisja zaproponowała aktualizację i wzmocnienie standardowej klauzuli dotyczącej dobrego zarządzania, aby dostosować ją do najnowszych norm międzynarodowych. Państwa członkowskie zatwierdziły nowy tekst klauzuli w maju 2018 r. i potwierdziły, że takie sformułowanie należy uwzględnić we wszystkich odpowiednich umowach międzynarodowych.

Od tego czasu Komisja przedstawia zaktualizowaną klauzulę we wszystkich istotnych nowych i trwających negocjacji, z których kilka jest na etapie udanego zakończenia. Komisja nadal będzie nalegała na włączenie klauzuli dotyczącej dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych do wszystkich istotnych przyszłych negocjacji dotyczących umów międzynarodowych. W przypadku gdy państwo trzecie odmawia przyjęcia klauzuli lub nalega na jej zmianę w zakresie powodującym, że przestaje ona służyć zamierzonemu celowi, Komisja i państwa członkowskie muszą rozważyć właściwą reakcję. Takie państwa mogłyby zostać poddane kontroli w ramach sporządzania unijnego wykazu.

¹¹ Sprawozdanie TAXE 3 z dnia 26 marca 2019 r.

Komisja w ramach dialogu z państwami trzecimi położy również nacisk na zapisaną w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zasadę „zanieczyszczający płaci”, która przewiduje ustalanie kosztów negatywnych efektów zewnętrznych lub innych szkodliwych działań. Niedostatecznie zbadany jest potencjał podatków ekologicznych, jeżeli chodzi o ich wkład w budowanie bardziej postępowych i trwałych systemów podatkowych oraz sprawiedliwszych społeczeństw w krajach rozwijających się. W wielu krajach rozwijających się zwiększenie dochodów płynących z podatków ekologicznych może również zmniejszyć zależność państwa od pomocy i finansowania dłużnego, a także ułatwić mobilizację zasobów wewnętrznych na potrzeby usług publicznych. Ponieważ trudniej jest uchylać się od podatków ekologicznych niż przykładowo od podatku dochodowego od osób fizycznych lub prawnych, mogą one również zwiększyć odpowiedzialność państwa, podnieść morale podatników i usprawnić zarządzanie budżetem.

4. SKUTECZNIEJSZE ŚRODKI NA RZECZ WZMOCNIENIA DOBREGO ZARZĄDZANIA

Umieszczenie jurysdykcji w wykazie powinno być środkiem stosowanym w ostateczności, zarezerwowanym dla tych państw, które odmawiają odpowiedniego uznania lub uwzględnienia obaw UE związanych z ich systemami podatkowymi. Umieszczenie danej jurysdykcji w wykazie powinno jednak pociągać za sobą konsekwencje, aby unijny wykaz pozostał efektywny.

Od czasu utworzenia unijnego wykazu środki zaradcze przeciwko jurysdykcjom umieszczonym w wykazie opracowywano w oparciu o dwa aspekty. Po pierwsze UE przyjęła wzmocnione przepisy w ramach kluczowego prawodawstwa dotyczącego finansowania unijnego¹², aby zapobiec pośredniemu inwestowaniu funduszy UE w jurysdykcjach umieszczonych w wykazie lub przekazywaniu ich za pośrednictwem takich jurysdykcji. Ponadto państwa członkowskie UE zgodziły się stosować środki ochronne przeciwko jurysdykcjom umieszczonym w unijnym wykazie w sposób skoordynowany. Środki zaradcze związane z unijnym wykazem powinny być poddawane regularnym przeglądom w celu zapewnienia, by były jak najbardziej odstraszające i skuteczne.

4 a) Promowanie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych za pośrednictwem funduszy UE

Zgodnie ze strategią zewnętrzną z 2016 r. UE wprowadziła prawnie wiążące powiązanie między standardami w zakresie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych a korzystaniem z funduszy UE. Znajduje to odzwierciedlenie w najważniejszych aktach

¹² Są to między innymi obecne unijne rozporządzenie finansowe, rozporządzenie (UE) 2017/16013 w sprawie ustanowienia Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR), decyzja 466/2014/UE w sprawie upoważnienia EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich oraz rozporządzenie (UE) 2015/10175 w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS).

prawnych¹³, które uniemożliwiają wspieranie ze środków UE projektów, które przyczyniają się do unikania opodatkowania. Ponadto w odniesieniu do instrumentów finansowych i gwarancji budżetowych ramy prawne uniemożliwiają wykorzystywanie jurysdykcji wpisanych na unijną czarną listę dotyczącą podatków lub umieszczonych w unijnym wykazie państw trzecich wysokiego ryzyka w zakresie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Jeżeli jednak dany projekt jest fizycznie realizowany w danej jurysdykcji, finansowanie może nadal być dozwolone na potrzeby zachowania celów w zakresie rozwoju i zrównoważoności.

Komisja udzieliła również wskazówek¹⁴ partnerom wykonawczym UE i wezwała ich do zapewnienia, by ich wewnętrzne strategie polityczne umożliwiały im korzystanie ze środków UE zgodnie z nowymi wymogami podatkowymi UE. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) i Grupa Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) opublikowały wewnętrzne strategie w celu uwzględnienia najnowszych międzynarodowych zmian w zakresie opodatkowania¹⁵. Dzięki działaniom na szczeblu międzynarodowym i zastrzonym przepisom dotyczącym korzystania ze środków UE szereg międzynarodowych instytucji finansowych i agencji krajowych wzmacnia swoje analizy due diligence. Z kolei działanie to zachęca uczestników rynku do odejścia od programów w jurysdykcjach niechętnych współpracy i do zwrócenia większej uwagi na ryzyko związane z unikaniem opodatkowania.

W oparciu o dotychczasowe stosowanie tych przepisów Komisja stwierdza, że mogłyby one być szerzej stosowane w celu wzmocnienia zasad dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych. Jeżeli chodzi o wykorzystanie funduszy własnych, państwa członkowskie UE powinny podejmować działania odzwierciedlające starania UE. Komisja wzywa państwa członkowskie, które jeszcze tego nie uczyniły, do uwzględnienia wymogów UE w swoich krajowych strategiach finansowania oraz w zasadach zgodności banków prorozwojowych i agencji rozwoju. W ten sposób żadne środki finansowe z UE lub jej państw członkowskich nie byłyby przekazywane za pośrednictwem podmiotów z jurysdykcji umieszczonych w wykazie ani nie zostałyby użyte w systemach unikania opodatkowania. Dzięki temu UE zyskałaby większą wagę i wiarygodność przy promowaniu standardów w zakresie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych na arenie międzynarodowej.

Z tą samą myślą Komisja przedstawiła zalecenie¹⁶, zgodnie z którym państwa członkowskie powinny udzielać wsparcia finansowego przedsiębiorstwom pod warunkiem braku powiązań między tymi przedsiębiorstwami a jurysdykcjami znajdującymi się w unijnym wykazie jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych, tak aby zapewnić, by znaczne

¹³ Rozporządzenie finansowe, Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR), Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) i upoważnienie EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich.

¹⁴ Komunikat Komisji w sprawie nowych wymogów przeciwko unikaniu opodatkowania w przepisach UE dotyczących w szczególności działań w zakresie finansowania i inwestycji (C(2018) 1756, 18.03.2018).

¹⁵ Zob. [Domiciliation of EBRD clients \(Domicyliacja klientów EBOR\)](#) i [EIB Group policy towards weakly regulated, non-transparent and non-cooperative jurisdictions and tax good governance \(Polityka Grupy EBI wobec słabo uregulowanych, nieprzejrzystych i niechętnych współpracy jurysdykcji oraz dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych\)](#) (2019).

¹⁶ C(2020) 4885 final.

wysiłki państw członkowskich na rzecz odbudowy gospodarczej były realizowane w sposób spójny z potrzebą zapewnienia międzynarodowej sprawiedliwości podatkowej.

Najprawdopodobniej do końca 2020 r. Komisja rozpocznie również rozmowy z państwami członkowskimi w celu rozważenia, w jaki sposób można dostosować unijne i krajowe strategie polityczne w zakresie finansowania. W tym kontekście Komisja rozważy również, czy możliwe jest lepsze dostosowanie sposobów wykorzystywania funduszy unijnych i krajowych oraz środków ochronnych państw członkowskich w celu ukierunkowania wpływu na jurysdykcje niechętne współpracy.

Jako kolejny krok, czerpiąc z doświadczeń zdobytych na szczeblu UE, Komisja rozważy, w jaki sposób można zaangażować innych międzynarodowych darczyńców w działania na rzecz zapobiegania unikaniu opodatkowania przy korzystaniu ze wszystkich funduszy publicznych. Komisja przedstawi sprawozdanie w sprawie wewnętrznych działań koordynacyjnych UE w połowie 2022 r., a następnie rozważy sposoby promowania najlepszych praktyk na szerszym szczeblu międzynarodowym.

Jednocześnie Komisja będzie nadal prowadzić ścisły dialog z międzynarodowymi instytucjami finansowymi i innymi partnerami wykonawczymi w celu przeanalizowania wpływu nowych unijnych wymogów na ich pracę i procedury. W szczególności sprawdzi, czy należy wyjaśnić lub zaktualizować wytyczne. W celu usprawnienia procesu wdrażania, określenia najlepszych praktyk i promowania równych warunków działania Komisja rozpocznie rozmowy z unijnymi partnerami wykonawczymi w zakresie tych kwestii przed końcem 2020 r. Na podstawie tych rozmów w 2022 r. Komisja przedstawi sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady zawierające stosownie do potrzeb wyjaśnienia i rozwiązania poszczególnych zagadnień.

4 b) Wzmocnienie środków ochronnych przeciwko jurysdykcjom niechętnym współpracy

Oprócz wdrożenia wzmocnionych przepisów dotyczących środków UE Komisja konsekwentnie wzywała państwa członkowskie do stosowania zdecydowanych, odstraszających i skoordynowanych środków ochronnych przeciwko państwom umieszczonych w unijnym wykazie. Wspólne podejście do środków ochronnych jest istotne dla zapewnienia rzeczywistego wpływu unijnego wykazu, a także dla zapewnienia państwom trzecim oraz inwestorom przejrzystości i pewności. W grudniu 2017 r. państwa członkowskie podjęły pierwsze kroki w kierunku koordynacji, uzgadniając pewne środki administracyjne, takie jak zwiększenie liczby kontroli, które będą stosowane wobec przedsiębiorstw i inwestorów umieszczonych w unijnym wykazie¹⁷. Działanie to zostało wzmocnione w grudniu 2019 r., kiedy państwa członkowskie osiągnęły porozumienie w sprawie zestawu środków ochronnych, które należy stosować wobec państw umieszczonych w unijnym

¹⁷ Zob. załącznik III do konkluzji Rady w sprawie unijnego wykazu jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych (<https://www.consilium.europa.eu/media/31945/st15429en17.pdf>).

wykazie¹⁸. Państwa członkowskie rozpoczną stosowanie tych środków ochronnych w 2021 r. i ustaliły ponadto, że dokonają oceny potrzeby dalszej koordynacji w 2022 r.

To skoordynowane podejście zmierza w dobrym kierunku, ale brak w nim ambicji. W szczególności fakt, że państwa członkowskie mogą wybrać, które środki z zestawu i jaką ich liczbę należy zastosować, może prowadzić do niejednorodnej sytuacji na jednolitym rynku. Sytuacja ta może prowadzić do tego, że obawy przedsiębiorców związane z brakiem pewności prawa i obciążeniami administracyjnymi nie zostaną rozwiane. Może również zachęcić niektórych podatników do wykorzystywania rozbieżności występujących między środkami państw członkowskich w celu dalszego wyprowadzania nieopodatkowanych zysków poza jednolity rynek.

Komisja będzie uważnie monitorować sytuację, gdy państwa członkowskie zaczną stosować ustalone środki ochronne, oraz dokona oceny tych środków. Jeżeli podejście oparte na zestawie środków okaże się niewystarczająco skuteczne, na podstawie wspomnianej wyżej oceny, która zostanie przeprowadzona w 2022 r., Komisja rozważy wystąpienie z wnioskiem ustawodawczym dotyczącym skoordynowanych środków ochronnych. Umożliwiłoby to UE nadanie unijnemu wykazowi rzeczywistej skuteczności i zapewniłoby prawdziwie skoordynowaną politykę wobec państw umieszczonych w unijnym wykazie.

5. WSPIERANIE KRAJÓW PARTNERSKICH W DOBRYM ZARZĄDZANIU W KWESTIACH PODATKOWYCH

Unijny program na rzecz dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych wykracza poza zagadnienia polityki podatkowej. Jako największy na świecie darczyńca pomocy rozwojowej i podmiot wspierający globalny ład UE zdaje sobie sprawę ze znaczenia kwestii dobrego zarządzania dla partnerów rozwijających się.

Uzyskanie wystarczających dochodów nadal stanowi wyzwanie dla wielu krajów rozwijających się. W ponad jednej trzeciej krajów afrykańskich stosunek podatków do PKB wynosi poniżej 15 %¹⁹, czyli poziom uznawany za minimum umożliwiające świadczenie podstawowych usług społecznych. Kraje rozwijające się są prawie dwukrotnie bardziej zależne od podatku od osób prawnych jako źródła dochodów niż kraje rozwinięte²⁰. W związku z tym silniej odczuwają skutki problemów, takich jak oszustwa podatkowe, uchylanie się od opodatkowania i unikanie opodatkowania. Podobnie prawdopodobnie skorzystają z unijnych i międzynarodowych starań na rzecz podniesienia globalnych standardów i ograniczenia agresywnego planowania podatkowego.

¹⁸ Zob. załącznik IV do sprawozdania Grupy ds. Kodeksu Postępowania (opodatkowanie działalności gospodarczej) dla Rady (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14114-2019-INIT/en/pdf>).

¹⁹ Zgodnie ze statystyką przychodów OECD.

²⁰ Podatek od osób prawnych odpowiada 16 % łącznych dochodów podatkowych w gospodarkach o niskim i średnim dochodzie w porównaniu z 8 % w krajach rozwiniętych.

W strategii zewnętrznej z 2016 r. podkreślono potrzebę zapewnienia większej spójności między polityką podatkową UE a jej celami w zakresie rozwoju międzynarodowego. Za pośrednictwem inicjatywy „Pobieraj więcej, wydawaj lepiej”²¹ Komisja określiła wyraźne środki mające na celu zapewnienie krajom partnerskim wsparcia w zakresie poprawy i ochrony ich baz podatkowych, uzyskiwania trwałych dochodów oraz zwiększenia skuteczności wydatków publicznych. Od tamtej pory UE wspiera kraje partnerskie w dążeniu do lepszej mobilizacji dochodów krajowych oraz wdrożenia sprawiedliwych, przejrzystych i skutecznych systemów podatkowych. Jest to zgodne z unijnymi zobowiązaniami wynikającymi z Inicjatywy podatkowej z Addis Abeby²², w ramach której UE podjęła zobowiązanie do zwiększenia wsparcia zarówno technicznego, jak i finansowego na rzecz mobilizacji dochodów krajowych w krajach rozwijających się.

Zgodnie ze swoimi zobowiązaniami UE jest na dobrej drodze do podwojenia wsparcia na rzecz krajów rozwijających się w obszarze mobilizacji dochodów krajowych. Od 2015 r. Komisja stale zwiększa wsparcie w tym obszarze, które w 2019 r. wyniosło około 1000 mln EUR w ramach zobowiązań, oraz współfinansuje między innymi narzędzie²³ mające pomóc w przeprowadzeniu reform w 94 administracjach podatkowych na całym świecie. Dwustronne operacje wsparcia budżetu w coraz większym stopniu obejmują wsparcie na rzecz mobilizacji dochodów krajowych oraz wdrożenia standardów w zakresie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych. Takie wsparcie finansowe i techniczne w dalszym ciągu odgrywa kluczową rolę w zapewnianiu pomocy krajom o ograniczonych zdolnościach administracyjnych i finansowych, a UE będzie nadal dokonywać znacznych inwestycji w tym obszarze.

Ponadto Komisja przeanalizowała również możliwe efekty mnożnikowe umów o unikaniu podwójnego opodatkowania zawieranych przez państwa członkowskie z krajami rozwijającymi się, w szczególności z krajami najbardziej ubogimi. Komisja opracowała zestaw narzędzi²⁴, który państwa członkowskie mogą uwzględnić przy negocjowaniu umów o unikaniu podwójnego opodatkowania z krajami rozwijającymi się w celu wsparcia ich procesów mobilizacji dochodów krajowych. W ramach Platformy na rzecz dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych dokonano szczegółowej analizy kwestii efektów mnożnikowych, a w 2018 r. Komisja zorganizowała na szczeblu eksperckim seminarium poświęcone tej kwestii. Prace w tym obszarze będą kontynuowane w ramach nowego mandatu Platformy na rzecz dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych.

²¹ https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/swd-collect-more-spend-better_en.pdf

²² Szczególna inicjatywa w ramach planu działania z Addis Abeby, skupiona na zwiększeniu pomocy rozwojowej na wzmocnienie potencjału podatkowego i promowaniu spójności polityki na rzecz rozwoju. Zob.: <http://www.addistaxinitiative.net/>.

²³ Instrument oceny diagnostycznej administracji podatkowej (TADAT).

²⁴ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/toolbox_dtas_spill_overs_en.pdf

5 a) Wzmocnienie partnerstwa i współpracy na szczeblu międzynarodowym

Wraz z rozpoczęciem Dekady Działań w zakresie wdrażania celów zrównoważonego rozwoju²⁵ dobre zarządzanie w kwestiach podatkowych pozostaje kluczową kwestią, którą muszą zająć się wszystkie kraje. Jest to również zgodne z zasadą spójności polityki na rzecz rozwoju. Komisja jest zatem zdecydowana nadać jeszcze większy impet środkom i inicjatywom w zakresie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych w celu zwiększenia mobilizacji dochodów krajowych wśród partnerów rozwijających się UE.

Inicjatywa podatkowa z Addis Abeby miała zakończyć się w 2020 r. Sygnatariusze tej inicjatywy zgodzili się jednak na przedłużenie prac ze względu na pozytywny wkład, jaki mogą wnieść na rzecz długoterminowego zrównoważonego rozwoju państw. Komisja wnosi czynny wkład w opracowywanie planu dotyczącego następnego etapu prac w ramach Inicjatywy podatkowej z Addis Abeby po 2020 r. Jest głęboko przekonana, że prace w tym obszarze powinny być w pełni dostosowane do celów zrównoważonego rozwoju oraz że należy przyspieszyć prace w zakresie mobilizacji dochodów krajowych na szczeblu międzynarodowym.

UE nie może w odosobnieniu podejmować działań na rzecz dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych oraz wdrażania tego podejścia w krajach rozwijających się. Ścisła współpraca z OECD, ONZ i MFW oraz innymi podmiotami międzynarodowymi ma zasadnicze znaczenie dla koordynacji skutecznej pomocy i skutecznego wsparcia. Na przykład zintegrowane krajowe ramy finansowania – w których określono sposób finansowania strategii zrównoważonego rozwoju poszczególnych państw ze wszystkich źródeł finansowania (publicznych/prywatnych, krajowych/międzynarodowych) – stanowią idealne ramy dla rozmów na temat sposobów najlepszego ukierunkowania finansowania. Komisja będzie również nadal zachęcać i wspierać państwa członkowskie, aby przekazywały partnerom UE z krajów rozwijających się wiedzę ekspercką na temat kwestii podatkowych, za pośrednictwem istniejących unijnych narzędzi, takich jak współpraca partnerska oraz instrument pomocy technicznej i wymiany informacji (TAIEX).

5 b) Włączenie krajów rozwijających się w globalne ramy podatkowe

Unijne starania na rzecz pomocy krajom rozwijającym się w przeciwdziałaniu nadużyciom podatkowym i mobilizowaniu dochodów krajowych mogą być skuteczne wyłącznie wówczas, gdy istnieje silne poczucie odpowiedzialności w samych jurysdykcjach. Globalne starania na rzecz poprawy dobrego zarządzania wymagają w pełni integracyjnego i opartego na współpracy globalnego podejścia. Z tego powodu UE aktywnie wspiera udział krajów rozwijających się w międzynarodowych forach podatkowych, w ramach których ustalane są standardy i przeprowadzane są wzajemne oceny.

W ramach procesu sporządzania unijnego wykazu wszystkie państwa zaproszono do przystąpienia do otwartych ram OECD w zakresie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS) oraz Światowego Forum Przejrzystości i Wymiany Informacji. Jako

²⁵ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/decade-of-action/>

uczestnicy tych forów lub innych organizacji kraje rozwijające się mogą wyrażać swoje opinie, w miarę jak ustalane są nowe globalne standardy i przeprowadzane są wzajemne oceny. Za pośrednictwem organizacji międzynarodowych UE zapewniła również finansowanie pomocy technicznej na rzecz wdrażania uzgodnionych standardów w zakresie dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych w krajach rozwijających się. Finansowanie obejmowało przykładowo 2 mln EUR na rzecz Światowego Forum w 2019 r., aby pomóc krajom rozwijającym się w doskonaleniu środków w zakresie przejrzystości podatkowej. Komisja nadal będzie wspierać aktywne uczestnictwo krajów rozwijających się w tych organach oraz działać na rzecz zapewnienia bardziej ukierunkowanej pomocy²⁶ i rozszerzonego dialogu merytorycznego w celu wsparcia ich procesu mobilizacji dochodów krajowych.

5 c) Rozszerzenie programu politycznego

Komisja we współpracy z Wysokim Przedstawicielem rozważy również sposoby włączenia szerszych priorytetów podatkowych do unijnych relacji z krajami rozwijającymi się. Niektóre priorytety polityki, chociaż nie są bezpośrednio związane z dobrym zarządzaniem w kwestiach podatkowych, mają istotne znaczenie dla wspierania bardziej trwałych, solidnych i zachowujących aktualność systemów podatkowych w krajach rozwijających się. Dotyczy to w szczególności zielonego opodatkowania, opodatkowania gospodarki cyfrowej i ewentualnych reform międzynarodowych ram opodatkowania osób prawnych. Należy zachęcać państwa do kontynuowania działań w zakresie trwałych zmian systemu podatkowego, które należy wprowadzić w ramach szerszych pakietów reformy fiskalnej w celu uniknięcia ryzyka zwiększenia nierówności społecznych, które często są już znaczne.

Należy również rozważyć związek między polityką handlową i priorytetami w zakresie dochodów w państwach trzecich a innymi obszarami polityki. Na przykład należy wspierać kraje rozwijające się w identyfikowaniu alternatywnych trwałych dochodów podatkowych, aby zrekomensować spadek dochodów z ceł, który może wynikać z ich lepszej integracji z gospodarką regionalną i międzynarodową, w tym z powiązanych obniżek stawek celnych. UE powinna zapewnić pomoc tym krajom rozwijającym się, które chcą zredukować bariery dla przedsiębiorstw i obniżyć taryfy, wskazując alternatywne źródła trwałych dochodów i usprawniając zarządzanie administracyjne w obszarze ceł i opodatkowania. Mogą one obejmować podatki na ochronę środowiska, z których wiele jest co do zasady trudniej uniknąć i które mają na celu wspieranie zrównoważonego rozwoju. UE zapewniła już wsparcie w tych obszarach i będzie nadal wносить wkład w starania państw na rzecz dostosowania ich środowiska prawnego do standardów międzynarodowych w przypadkach, w których państwa trzecie będą się o to ubiegać i w sposób najlepiej dostosowany do ich potrzeb.

²⁶ Komisja wraz z kilkoma państwami członkowskimi UE i innymi międzynarodowymi darczyńcami wspiera oraz usprawnia program OECD dotyczący globalnych relacji i rozwoju. Zob.: <https://www.oecd.org/ctp/tax-global/>

Komisja podejmie działania następcze w odniesieniu do wniosku dotyczącego nowego Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej²⁷, który przewiduje, że „podatki, cła i opłaty nałożone przez kraje partnerskie mogą spełniać kryteria kwalifikowalności do finansowania”.

Przy realizacji powyższych działań stosowane będzie całościowe i międzysektorowe podejście do polityki zgodne z zasadą spójności polityki na rzecz rozwoju.

6. WNIOSKI

Sprawiedliwe opodatkowanie i dobre zarządzanie w kwestiach podatkowych – w UE i poza jej granicami – pozostają najważniejszymi celami prac Komisji w nadchodzących latach. Niniejszy komunikat stanowi odpowiedź na żądania Parlamentu Europejskiego, Rady oraz społeczeństwa obywatelskiego dotyczące przeprowadzenia przeglądu unijnych środków w celu zapewnienia właściwego dobrego zarządzania, uczciwej konkurencji i równych warunków działania na jednolitym rynku i w skali światowej. Uznano w nim również ważną rolę, jaką kwestie opodatkowania muszą odegrać w realizacji Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030.

Środki przedstawione w niniejszym komunikacie mogą przyczynić się do podniesienia poziomu sprawiedliwego opodatkowania w UE oraz stworzenia bardziej sprawiedliwego środowiska podatkowego w skali międzynarodowej. Komisja wzywa Radę do nadania przedmiotowym środkom priorytetowego znaczenia politycznego oraz do wniesienia wkładu w ich wdrożenie.

²⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A460%3AFIN>