



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 15.7.2020 r.
COM(2020) 312 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**PLAN DZIAŁANIA
NA RZECZ SPRAWIEDLIWEGO I PROSTEGO OPODATKOWANIA
WSPIERAJĄCEGO ODBUDOWĘ GOSPODARCZĄ**

1. Kontekst ogólny – polityka podatkowa UE w okresie transformacji

Bezprecedensowy kryzys związany z COVID-19 głęboko zaburzył gospodarki w UE i poza nią. UE, jej instytucje, państwa członkowskie, przedsiębiorstwa i obywatele stoją w obliczu tego ogromnego kryzysu w czasach zasadniczych przemian ukształtowanych przez wyzwania związane z klimatem i środowiskiem, cyfrową rewolucję, rosnące nierówności i zmiany geopolityczne.

Celem Komisji jest odegranie wiodącej roli w przejściu do bardziej ekologicznego i cyfrowego świata, który jest zgodny z zasadami naszej społecznej gospodarki rynkowej. Sprawiedliwe, skuteczne i zrównoważone opodatkowanie ma zasadnicze znaczenie dla realizacji tych ambicji: polityka podatkowa UE musi zapewniać, aby wszyscy, począwszy od osób fizycznych po korporacje, płacili swoją sprawiedliwą część podatku. Jednocześnie polityka podatkowa UE musi być opracowana w taki sposób, aby zarówno przedsiębiorstwa, jak i obywatele mogli w pełni korzystać z możliwości jednolitego rynku, pracować i inwestować transgranicznie, a także wprowadzać innowacje i tworzyć miejsca pracy. Istotne jest przy tym tworzenie odpowiednich zachęt dla zrównoważonych i przyjaznych dla klimatu i praktyk, w tym dla zrównoważonego inwestowania, a także zapewnienie przestrzegania zasady „zanieczyszczający płaci”..

Sprawiedliwe i skuteczne opodatkowanie stanie się jeszcze ważniejsze w nadchodzących miesiącach i latach, ponieważ UE i społeczność międzynarodowa starają się wyjść z kryzysu związanego z COVID-19. Jak podkreśliła Komisja w swoim komunikacie pt. „Decydujący moment dla Europy: naprawa i przygotowanie na następną generację”¹, aby zagwarantować, że w centrum uwagi w procesie odbudowy znajdzie się solidarność i sprawiedliwość, Komisja będzie intensywniej działać w obszarze zwalczania oszustw podatkowych i innych nieuczciwych praktyk. Pomoże to państwom członkowskim generować dochody podatkowe niezbędne do reagowania na poważne wyzwania związane z obecnym kryzysem. Niniejszy komunikat służy wypełnieniu tego zobowiązania i ustanowieniu „Planu działania na rzecz sprawiedliwego i prostego opodatkowania wspierającego odbudowę gospodarczą” zawierającego zestaw 25 działań. Ma on stanowić odpowiedź na podwójne wyzwanie, w obliczu którego stawia nas obecny kryzys: wspieranie szybkiego i zrównoważonego ożywienia gospodarczego i zapewnienie wystarczających dochodów publicznych w UE. W planie działania:

- przedstawiono środki mające na celu ograniczenie przeszkód podatkowych dla przedsiębiorstw na jednolitym rynku. Uproszczenie przepisów podatkowych poprawi otoczenie biznesowe, zwiększy konkurencyjność przedsiębiorstw i przyczyni się do wzrostu gospodarczego;
- zapowiedziano szereg inicjatyw, które pomogą państwom członkowskim egzekwować obowiązujące przepisy prawa podatkowego i poprawić przestrzeganie przepisów prawa podatkowego. Musimy zapewnić, by państwa członkowskie zabezpieczyły dochody podatkowe niezbędne do sfinansowania reakcji na poważne wyzwania związane z obecnym kryzysem, nie nakładając przy tym nadmiernych obciążeń na osoby już i tak poważnie dotknięte kryzysem. W tym względzie walka z oszustwami podatkowymi, unikaniem opodatkowania i uchylaniem się od opodatkowania ma nadal kluczowe znaczenie. Powinno to również przyczynić się do pobierania w sposób bardziej sprawiedliwy, dobrze

¹ COM(2020) 456 final.

dostosowany, skuteczny i efektywny przez państwa członkowskie dochodów do budżetu krajowego, jak i unijnego.

Ten plan działania jest jednym z kluczowych elementów kompleksowej i ambitnej agendy podatkowej UE na najbliższe lata, która obejmuje również następujące ważne inicjatywy:

- Dobrze zaprojektowany system podatkowy powinien odgrywać ważną rolę we wspieraniu zielonej transformacji. Zastosowanie opodatkowania jako instrumentu politycznego przyczyni się do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz do osiągnięcia innych celów środowiskowych zawartych w „Europejskim Zielonym Ładzie”.² W trakcie tego procesu zapewni ono również dodatkowe publiczne dochody podatkowe do budżetów publicznych w celu wsparcia inteligentnych inwestycji na rzecz transformacji ekologicznej. Podatki środowiskowe pomagają dostarczać producentom, użytkownikom i konsumentom odpowiednie sygnały cenowe i zachęty, które promują konsumowanie w mniejszym stopniu zanieczyszczające środowisko, a także przyczyniają się do zrównoważonego wzrostu. Mogą one również umożliwić obniżenie podatków w innych dziedzinach, na przykład podatków od pracy, a jeżeli dochody przeznaczone na odpowiednią ochronę socjalną będą zabezpieczone, to będzie to korzystne zarówno dla środowiska, jak i dla zatrudnienia.
- Gruntowna **reforma systemu opodatkowania osób prawnych w celu dopasowania go do naszej nowoczesnej coraz bardziej cyfrowej gospodarki** jest obecnie jeszcze ważniejsza, aby wspierać wzrost gospodarczy i generować potrzebne dochody w sprawiedliwy sposób **poprzez dostosowanie praw do opodatkowania do tworzenia wartości ekonomicznej oraz ustalenie minimalnej efektywnej stawki opodatkowania zysków z działalności gospodarczej**. Komisja aktywnie wspiera globalne dyskusje prowadzone przez OECD i grupę G-20 i jest gotowa do działania, jeżeli nie uda się osiągnąć globalnego porozumienia. Przed końcem roku Komisja ustali kolejne kroki w następstwie globalnych dyskusji, jakie zostaną podjęte w ramach **planu działania na rzecz opodatkowania działalności gospodarczej na XXI wiek**.
- **Globalna walka z uchylaniem się od opodatkowania i unikaniem opodatkowania wymaga zdecydowanych działań**. Pandemia COVID-19 doprowadziła do podjęcia bezprecedensowych działań na szczeblu krajowym i unijnym, aby wesprzeć gospodarki państw członkowskich i przyczynić się do ich odbudowy. Dotyczy to również ingerencji państwa mających na celu zapewnienie przedsiębiorstwom płynności i zagwarantowanie im dostępu do finansowania, przy czym znaczna część tych ingerencji podlega unijnym zasadom pomocy państwa. Aby stawić czoła zagrożeniom dla baz podatkowych państw członkowskich UE, sporządzono unijny wykaz jurysdykcji niechętnych współpracy w celach podatkowych („unijny wykaz jurysdykcji niechętnych współpracy”). W tym kontekście Komisja zaleca, by państwa członkowskie uzależniały możliwości przyznania przedsiębiorstwom w Unii wsparcia finansowego od braku powiązań między tymi przedsiębiorstwami a jurysdykcjami figurującymi we wspomnianym unijnym wykazie.

² Inicjatywy takie jak przegląd dyrektywy w sprawie opodatkowania energii oraz ustanowienie mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ stanowią część Europejskiego Zielonego Ładu, który ma również na celu stworzenie warunków dla szeroko zakrojonych reform podatkowych na szczeblu krajowym, zniesienie dotacji na paliwa kopalne, przeniesienie obciążenia podatkowego z pracy na zanieczyszczenie środowiska, przy jednoczesnym uwzględnieniu aspektów społecznych. W ramach prac wspierających ten cel Komisja zorganizuje w 2020 r. konferencję na temat ekologizacji opodatkowania.

- Aby w pełni zrealizować sprawiedliwą agendę podatkową UE, należy uruchomić wszystkie istniejące dźwignie polityki. W tym kontekście Komisja zbada, w jaki sposób w pełni wykorzystać postanowienia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), które umożliwiają **przyjmowanie wniosków w sprawie opodatkowania w drodze zwykłej procedury ustawodawczej, w tym postanowienia art. 116 TFUE.**

Obok tych przewodnich inicjatyw podatkowych **polityka podatkowa UE będzie nadal uwzględniana w szerzej zakrojonym programie Komisji.** Przykładowo aby w większym stopniu przyczyniać się do realizacji celów w zakresie zdrowia publicznego i unikać oszustw podatkowych uruchomiony zostanie przegląd dyrektywy w sprawie akcyzy dla wyrobów tytoniowych³ oraz dyrektyw w sprawie podatku od alkoholu⁴, jak również przepisów dotyczących transgranicznego nabycia przez osoby fizyczne zawartych w dyrektywie horyzontalnej w sprawie podatków akcyzowych⁵. Komisja będzie również kontynuować realizację programu na rzecz sprawiedliwego, prostego i zrównoważonego opodatkowania w ramach europejskiego semestru, obejmującego opodatkowanie jako narzędzie kształtowania całościowego programu na rzecz sprawiedliwej społecznie transformacji ekologicznej, w tym poprzez promowanie budżetowania ekologicznego. Ponadto Komisja w dalszym ciągu wspiera realizację swojego programu na rzecz sprawiedliwego i prostego opodatkowania za pomocą swoich programów wsparcia technicznego.

Pakiet podatkowy na rzecz sprawiedliwego i prostego opodatkowania wspierający strategię odbudowy gospodarczej – lipiec 2020 r.

Ten pakiet podatkowy składa się z następujących trzech elementów:

1. Niniejszego komunikatu, w którym nakreślono plan działania na rzecz sprawiedliwego i prostego opodatkowania wspierającego strategię odbudowy gospodarczej oraz przedstawiono szereg planowanych inicjatyw w dziedzinie podatków bezpośrednich i pośrednich.
2. Wniosku **ustawodawczego**⁶ **dotyczącego zmiany dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej**⁷, w którym przewiduje się:
 - wprowadzenie **automatycznej wymiany informacji między administracjami podatkowymi państw członkowskich w zakresie przychodów/dochodów generowanych przez sprzedawców na platformach cyfrowych.** Dzięki tym informacjom administracje podatkowe będą mogły sprawdzić, czy osoby zarabiające za pośrednictwem platform cyfrowych płacą odpowiednią część podatków; oraz
 - wzmocnienie współpracy administracyjnej poprzez wyjaśnienie istniejących uregulowań.

³ Dyrektywa Rady 2011/64/UE z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych (Dz.U. L 176 z 5.7.2011, s. 24).

⁴ Dyrektywa Rady 92/83/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych (Dz.U. L 316 z 31.10.1992, s. 21) oraz dyrektywa Rady 92/84/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie zbliżenia stawek podatku akcyzowego dla alkoholu i napojów alkoholowych (Dz.U. L 316 z 31.10.1992, s. 29).

⁵ Dyrektywa Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylająca dyrektywę 92/12/EWG, Dz.U. L 9 z 14.1.2009, s. 12.

⁶ COM(2020) 314 final.

⁷ 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.

3. W komunikacie „Dobre zarządzanie w kwestiach podatkowych w UE i poza jej granicami”⁸ zostanie dokonany przegląd postępów poczynionych w zakresie wzmacniania dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych w UE, ale również poza jej granicami, oraz zostaną zaproponowane obszary wymagające poprawy. Musimy działać w ramach UE, ale również na poziomie globalnym. Główne obszary działania będą obejmowały:
- reformę **kodeksu postępowania** w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej,
 - przegląd **unijnego wykazu** jurysdykcji niechętnych współpracy do celów podatkowych,
 - usprawnienia mające na celu wzmocnienie **dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych** w odniesieniu do funduszy UE i ulepszonych skoordynowanych środków ochronnych podejmowanych przez państwa członkowskie UE, a także
 - wsparcie dla **partnerów z krajów rozwijających się** w zakresie wzmacniania dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych.

2. Wiele już osiągnęliśmy – ale należy uczynić więcej

2.1 Walka z oszustwami, uchylaniem się od opodatkowania i unikaniem opodatkowania:

W ostatnich latach UE skoncentrowała się na walce z uchylaniem się od opodatkowania i zwiększaniu przejrzystości. Szereg inicjatyw ustawodawczych, w tym przełomowe projekty w zakresie przejrzystości i współpracy państw członkowskich, utrudniło podatnikom unikanie opodatkowania i uchylanie się od niego bardziej niż kiedykolwiek wcześniej. Konkretnie przykłady obejmują dyrektywę w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania⁹, zalecenie Komisji w sprawie wdrażania środków przeciwdziałającym nadużyciom postanowień konwencji podatkowych¹⁰ oraz zasady przejrzystości w odniesieniu do interpretacji indywidualnych prawa podatkowego¹¹ i wprowadzenie sprawozdawczości między organami podatkowymi w podziale na kraje¹².

W związku z tym organy podatkowe dysponują obecnie szerszym zestawem narzędzi do wykrywania i zwalczania nadużyć oraz do współpracy z innymi organami ścigania. Jak pokazują oceny ram współpracy administracyjnej w UE automatyczna wymiana informacji i wspólne działania stały się powszechne w UE między państwami członkowskimi¹³. Organy

⁸ COM(2020) 313 final.

⁹ Dyrektywa Rady (UE) 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. ustanawiająca przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, Dz.U. L. 193 z 19.7.2016, s. 1.

¹⁰ Zalecenie Komisji (UE) 2016/136 z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie wdrażania środków przeciwdziałających nadużyciom postanowień konwencji podatkowych, Dz.U. L 25 z 2.2.2016, s. 67.

¹¹ Dyrektywa Rady (UE) 2015/2376 z dnia 8 grudnia 2015 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania, Dz.U. L 332 z 18.12.2015, s. 1.

¹² Dyrektywa Rady (UE) 2016/881 z dnia 25 maja 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania, Dz.U. L 146 z 3.6.2016, s. 8.

¹³ Komisja Europejska. (2017). Ocena rozporządzenia (UE) nr 904/2010. Dokument roboczy służb Komisji, SWD(2017) 428 final (w odniesieniu do VAT) i Komisja Europejska. (2019). Dokument roboczy służb Komisji – ocena dyrektywy Rady 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylającej dyrektywę 77/799/EWG (SWD(2019) 328 final).

podatkowe uzyskały również dostęp do informacji na temat przeciwdziałania praniu pieniędzy¹⁴. Ponadto dzięki nowym przepisom UE dotyczącym potencjalnych systemów agresywnego planowania podatkowego konieczne jest obecnie zgłaszanie systemów unikania opodatkowania¹⁵.

W ramach **pakietu dotyczącego VAT w handlu elektronicznym**¹⁶ obowiązującego od 2021 r. wyeliminowano zwolnienie z VAT przywozu towarów o wartości poniżej 22 EUR, przy czym wprowadzono obowiązek płacenia VAT od wszystkich towarów przywożonych do UE, co ograniczy możliwość nadużyć. Wzmocniono również instrumenty współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT: Eurofisc¹⁷ może obecnie z własnej inicjatywy współpracować i wymieniać informacje z Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i Europol¹⁸; organy podatkowe mogą wymieniać informacje z organami celnymi na temat przywozu towarów podlegających VAT i oszustwom celnym¹⁹ oraz organizować wspólne kontrole z aktywnym udziałem zagranicznych urzędników podatkowych w dochodzeniach administracyjnych.

Oszustwa podatkowe i uchylanie się od opodatkowania pozostają jednak zagrożeniem dla zdrowych finansów publicznych. Uszczuplenie dochodów podatkowych w UE w wyniku międzynarodowego uchylania się od opodatkowania przez osoby fizyczne, obejmujące podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek od dochodów kapitałowych oraz podatek od majątku i podatek od spadków, oszacowano na kwotę 46 mld EUR w 2016 r.²⁰ Luka w podatku VAT (tj. różnica między oczekiwanymi dochodami z VAT a faktycznie pobranymi kwotami VAT) została oszacowana na kwotę 137 mld EUR w 2017 r., w tym obejmowała transgraniczne oszustwa związane z VAT na kwotę 50 mld EUR²¹. W 2018 r. Komisja przedstawiła gruntowny przegląd systemu VAT w odniesieniu do wewnątrzunijnej wymiany handlowej²². Przyjęcie wniosku w sprawie ostatecznego systemu VAT przyczyniłoby się do zmniejszenia tej luki i ułatwiłoby przestrzeganie przepisów dzięki zniesieniu zwolnienia z podatku w odniesieniu do dostaw wewnątrzwspólnotowych. Również unikanie opodatkowania przez osoby prawne w UE przynosi

¹⁴ Dyrektywa Rady (UE) 2016/2258 z dnia 6 grudnia 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w odniesieniu do dostępu organów podatkowych do informacji dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy, Dz.U. L 342 z 16.12.2016, s. 1.

¹⁵ Dyrektywa Rady (UE) 2018/822 z dnia 25 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych (Dz.U. L 139 z 5.6.2018, s. 1).

¹⁶ Dyrektywa Rady (EU) 2017/2455, rozporządzenie Rady (EU) 2017/2454, rozporządzenie wykonawcze Rady (EU) 2017/2459, dyrektywa Rady (EU) 2019/1995, rozporządzenie wykonawcze Rady (EU) 2019/2026, rozporządzenie wykonawcze (EU) 2020/194; https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-ecommerce_en#heading_1

¹⁷ Eurofisc jest siecią służącą szybkiej wymianie, przetwarzaniu i analizie ukierunkowanych informacji na temat oszustw transgranicznych między państwami członkowskimi oraz koordynacji działań następczych.

¹⁸ Ponadto Europol uruchomił nowy Europejski Ośrodek ds. Przestępczości Gospodarczej i Finansowej (EFECC). Ośrodek ten przyczyni się do zwiększenia wsparcia operacyjnego udzielanego państwom członkowskim UE i organom UE w dziedzinie przestępstw finansowych i gospodarczych oraz propagować systematyczne prowadzenie dochodzeń finansowych; <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre>

¹⁹ Rozporządzenie Rady (UE) 2018/1541 z dnia 2 października 2018 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 904/2010 i (UE) 2017/2454 w odniesieniu do środków wzmacniania współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 259 z 16.10.2018, s. 1.

²⁰ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019-taxation-papers-76.pdf

²¹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2019_en.pdf

²² Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie wprowadzenia szczegółowych środków technicznych dotyczących funkcjonowania docelowego systemu VAT dotyczącego opodatkowania wymiany handlowej między państwami członkowskimi, COM(2018) 329, 25 maja 2018 r.

znaczne straty, wynoszące według wielu szacunków ponad 35 mld EUR rocznie²³. Obecnie te znaczne kwoty utraconych dochodów są jeszcze bardziej problematyczne z uwagi na fakt, że konsekwencje gospodarcze związane z COVID-19 nieuchronnie doprowadzą do znacznie niższych poziomów dochodów podatkowych. Ponadto oszustwa związane z VAT są w niektórych przypadkach również powiązane z nadużyciami celnymi. Uszczuplenie dochodów podatkowych narusza sprawiedliwy podział obciążeń między podatników, jak również sprawiedliwy wkład krajowy do budżetu UE. Prawie 75 % Europejczyków domaga się intensywniejszego działania na szczeblu UE ukierunkowanego na walkę z uchylaniem się od opodatkowania²⁴.

2.2 Administracja podatkowa w epoce cyfrowej

Konieczne są dalsze działania na szczeblu UE w celu wzmocnienia walki z uchylaniem się od opodatkowania i wsparcia administracji podatkowych w dotrzymywaniu kroku stale zmieniającej się gospodarce. Gospodarka cyfrowa i rozwój nowych modeli biznesowych stwarzają nowe wyzwania dla administracji podatkowych. Ponadto organy podatkowe nie dysponują wystarczającymi zasobami na szczeblu krajowym, aby mogły wykorzystać ogromne ilości danych, które gromadzą w wyniku wdrażania środków podjętych w ostatnich latach.

Transformacja cyfrowa gospodarki i organów krajowych powinna być również rozumiana jako szansa. Wykorzystanie rozwiązań cyfrowych ułatwia realizację zadań administracji podatkowych i przyczyni się do obniżenia kosztów przestrzegania przepisów zarówno po stronie administracji podatkowych, jak i przedsiębiorstw. Ponadto dla wykorzystania coraz większej ilości gromadzonych danych kluczowe znaczenie ma analiza danych. W dziedzinie handlu elektronicznego, w której organy celne i podatkowe będą miały do dyspozycji ogromne ilości danych i systemów informacyjnych, ogromne znaczenie ma synergia między organami podatkowymi i celnymi w tym zakresie. Transformacja cyfrowa jest również kluczowym czynnikiem ograniczającym obciążenia sprawozdawcze przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, m.in. dzięki ponownemu wykorzystywaniu informacji przez organy statystyczne.

Na konferencji zorganizowanej przez Komisję w grudniu 2019 r., dotyczącej **podatku VAT w epoce cyfrowej**, podkreślono potrzebę pogłębienia refleksji w tej dziedzinie. Refleksja powinna koncentrować się na sposobie, w jaki organy podatkowe mogą wykorzystywać technologię do zwalczania oszustw podatkowych i zapewniania korzyści przedsiębiorstwom oraz na kwestii, czy obecne przepisy dotyczące VAT są dostosowane do prowadzenia działalności gospodarczej w epoce cyfrowej.

2.3 Prosta polityka podatkowa UE na rzecz konkurencyjnego jednolitego rynku

UE poczyniła również postępy w upraszczaniu opodatkowania. Wprowadzono nowe przepisy w celu zapewnienia szybszego i skuteczniejszego rozwiązywania sporów podatkowych w obszarze podatków bezpośrednich wynikających z interpretacji lub stosowania umów i konwencji, które

²³ Chociaż w wielu badaniach wykazano istnienie praktyk unikania opodatkowania, trudno jest obliczyć utracone dochody, biorąc pod uwagę złożoność zjawiska i brak wystarczających danych. Dover i in. (2015) twierdzą, że uszczuplenie dochodów podatkowych wynikające z przenoszenia zysków w obrębie UE wynosi około 50–70 mld EUR, co odpowiada co najmniej 17 % dochodów z podatku od osób prawnych (CIT) w 2013 r. Stosując podejście oparte na modelu równowagi ogólnej, Álvarez-Martínez i in. (2018) twierdzą, że unikanie opodatkowania w UE-28 pociąga za sobą straty w dochodach z tytułu podatku od osób prawnych w wysokości 36 mld EUR rocznie. Zucman i in. (2018) szacują, że UE-28 traci około 37 mld EUR.

²⁴ Parlament Europejski. (2016). Oszustwa podatkowe: 75 % Europejczyków domaga się od UE podjęcia większych wysiłków w celu zwalczania tego zjawiska, Aktualności Parlament Europejski, 29-07-2016.

przewidują eliminowanie podwójnego opodatkowania, zawartych między państwami członkowskimi²⁵. Przyjęty pakiet dotyczący VAT w handlu elektronicznym zniósł jedną z największych barier dla małych przedsiębiorstw prowadzących handel transgraniczny. Przedsiębiorstwa, które sprzedają towary konsumentom przez internet, mogą wywiązywać się ze swoich zobowiązań w zakresie VAT w UE za pośrednictwem łatwego w obsłudze portalu internetowego dostępnego w ich własnym języku.

Na szczęblu UE podjęto również inicjatywy mające na celu pomoc państwom członkowskim w wykorzystaniu opodatkowania jako narzędzia zrównoważonego wzrostu gospodarczego, m.in. w kontekście europejskiego semestru. W szczególności Komisja podkreśliła, że systemy podatkowe sprzyjające wzrostowi gospodarczemu mogą przyczynić się do wspierania inwestycji prywatnych, poprawy otoczenia działalności gospodarczej, wzrostu zatrudnienia, ograniczenia nierówności oraz budowy gospodarki odpornej ekologicznie. Uproszczenie systemów podatkowych może ponadto przyczynić się do ograniczenia zakłóceń gospodarczych i zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw. Przyjęcie wniosku w sprawie stawek VAT²⁶, będącego obecnie przedmiotem rozmów w Radzie, zapewni państwom członkowskim elastyczność w ustalaniu, na podstawie ścisłych kryteriów, własnych stawek – co jest niezbędne do wyjścia z obecnego kryzysu – ale umożliwi również państwom członkowskim lepsze dostosowanie polityki w zakresie VAT do celów środowiskowych i zdrowotnych.

Koszty przestrzegania przepisów podatkowych w UE są jednak nadal wysokie. W szczególności musimy wspierać młode i innowacyjne przedsiębiorstwa, które w większym stopniu zmagają się ze złożonością administracyjną niż duże przedsiębiorstwa międzynarodowe. Koszty przestrzegania przepisów są zazwyczaj znacznie wyższe w przypadku małych przedsiębiorstw niż w przypadku dużych²⁷. Szacunkowe koszty przestrzegania przepisów podatkowych wynoszą w przypadku dużych przedsiębiorstw ok. 2 % zapłaconych podatków, ale w przypadku MŚP już ok. 30 %²⁸. Ponadto złożoność wynikająca z połączenia 27 różnych systemów podatkowych stwarza nie tylko luki prawne dla nadużyć podatkowych, ale także niepewność dla uczciwych podatników, którzy bywają przytłoczeni i w związku z tym nieumyślnie nie przestrzegają przepisów.

W związku z tym konieczne jest również podjęcie działań na szczęblu UE w celu stworzenia prostszego i bardziej nowoczesnego otoczenia podatkowego. Pomogłoby to przedsiębiorstwom przestrzegającym przepisów podatkowych czerpać korzyści z jednolitego rynku i utrzymać wzrost gospodarczy w UE. Jak wskazała Komisja w swoim niedawnym komunikacie w sprawie barier na jednolitym rynku, przedsiębiorstwa systematycznie podkreślają, że krajowe przepisy i procedury w dziedzinie opodatkowania stanowią jedną z największych przeszkód, z jakimi się borykają²⁹. Przeszkody te dotyczą w szczególności przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną, ponieważ muszą one dostosować się do różnych krajowych systemów i administracji. Przeszkody, na które wskazują przedsiębiorstwa, obejmują szeroki zakres kwestii dotyczących rejestracji, jak

²⁵ Dyrektywa Rady (UE) 2017/1852 z dnia 10 października 2017 r. w sprawie mechanizmów rozstrzygania sporów dotyczących podwójnego opodatkowania w Unii Europejskiej, Dz.U. L 265 z 14.10.2017, s. 1.

²⁶ COM(2018) 20 z 18.1.2018.

²⁷ Komisja Europejska. (2018). Badanie dotyczące kosztów przestrzegania przepisów podatkowych przez MŚP, sprawozdanie końcowe – badanie (opublikowane: 12.12.2018).

²⁸ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/tax_survey.pdf

²⁹ COM(2020) 93 final oraz dokument towarzyszący SWD(2020) 54 final.

również obowiązków sprawozdawczych zarówno w zakresie VAT, jak i podatku dochodowego od osób prawnych.

3. Nowy plan działania na rzecz sprawiedliwego i prostego opodatkowania wspierający strategię odbudowy gospodarczej

W niniejszym komunikacie określono nowe, wyważone podejście, łączące działania kierowane przeciwko oszustwom podatkowym i uchylaniu się od opodatkowania ze środkami upraszczającymi życie uczciwych podatników. Stawia ono podatnika w centrum. W związku z tym różne działania przewidziane w planie są uporządkowane według etapów procedury, w której uczestniczy podatnik. Na różnych etapach tej procedury związane z nią działania opisano jako sposób na osiągnięcie przez UE podwójnego celu, jakim jest walka z uchylaniem się od opodatkowania oraz uczynienie opodatkowania prostym i łatwym.

Plan obejmuje 25 działań (zob. załącznik), które Komisja zaproponuje i wdroży do 2024 r. Przedstawione ewentualne zmiany legislacyjne są uzależnione od wyników oceny skutków dotyczącej m.in. praw podstawowych, a zwłaszcza prawa do ochrony danych osobowych, która zostanie przygotowana w razie potrzeby w celu oceny różnych wariantów strategicznych zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa³⁰.

3.1 Rejestracja

Skuteczna i sprawna rejestracja jest pierwszym krokiem w kierunku zapewnienia, by wszyscy podatnicy płacili swoją sprawiedliwą część podatku³¹. W obrębie UE podatników identyfikuje się za pomocą numeru identyfikacji podatkowej (NIP)³². Podatnicy podlegający opodatkowaniu VAT są identyfikowani za pomocą numeru identyfikacyjnego VAT. Bazy danych zawierające dane podatników muszą być aktualizowane: podatnicy muszą przekazywać organom podatkowym wszystkie niezbędne dane. W przypadku wystąpienia zmian (np. gdy podatnik przenosi się na stałe do innego państwa członkowskiego), należy dostosować informacje rejestracyjne.

Aby rejestracja była efektywna, powinna być jak najprostsza. Uzyskanie numerów identyfikacji podatkowej lub numerów identyfikacyjnych VAT nie powinno być uciążliwe. Gdy podatnicy przenoszą się do innego państwa członkowskiego w celu podjęcia tam pracy lub decydują się na rozpoczęcie działalności gospodarczej w tym państwie, proces aktualizacji rejestrów podatników musi przebiegać sprawnie, aby obciążenie administracyjne podatników było jak najmniejsze. Jeżeli

³⁰ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en.

³¹ W niniejszym rozdziale skupiono się na podatnikach i postarano się przedstawić ich jako klientów administracji podatkowych. Doświadczenie podatników dzieli się na pięć kluczowych etapów interakcji między podatnikami a administracjami podatkowymi: rejestracja, sprawozdawczość, weryfikacja, płatności i spory. Te pięć etapów zostało zapożyczonych z: Badanie OECD z 2017 r.: Tax Administration 2017: Informacje porównawcze dotyczące OECD oraz innych zaawansowanych i wschodzących gospodarek („Tax Administration 2017: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies”) https://doi.org/10.1787/tax_admin-2017-en. Etapy te dostosowuje się do wybranego celu, tak więc na przykład „pobieranie” (z punktu widzenia administracji podatkowej) staje się płatnością z punktu widzenia podatnika. Procedurę dotyczącą klienta opisano bardziej ogólnie w: Lemon, K. N. oraz Verhoef, P. C. (2016). Zrozumienie doświadczeń klienta w trakcie procedury z jego udziałem („Understanding customer experience throughout the customer journey”). Journal of marketing, 80(6), 69-96.

³² lub w warunkach równoważnych. Strona „Numery identyfikacji podatkowej w poszczególnych państwach” na portalu Europa przedstawia wykaz numerów identyfikacji podatkowej w UE: https://ec.europa.eu/taxation_customs/tin/tinByCountry.html?locale=pl

podatnicy muszą udowodnić swój status rezydenta podatkowego, innymi słowy, jeżeli są zarejestrowani jako podatnicy w administracji podatkowej innej niż ich własna, procedura musi być prosta.

Aby uprościć rejestrację podatkową dla podatników, Komisja podejmie następujące działania:

W latach 2022–2023:

1. Nawet po wdrożeniu pakietu dotyczącego VAT w handlu elektronicznym podatnicy zarejestrowani w państwie członkowskim, w którym mają siedzibę, będą musieli uzyskać dodatkowe rejestracje do celów VAT w państwach członkowskich, w których nie mają siedziby, ale przeprowadzają pewne transakcje podlegające opodatkowaniu. Komisja zaproponuje zmianę dyrektywy w sprawie VAT³³ w celu przejścia na **jednolitą rejestrację VAT w UE**, dzięki której będzie można świadczyć usługi lub sprzedawać towary w dowolnym miejscu w Unii.
2. „Europa na miarę ery cyfrowej” jest jednym z sześciu głównych priorytetów Komisji. Dokładniej rzecz biorąc, modernizacja administracji publicznej jest jednym z celów planu działania Komisji na rzecz administracji elektronicznej³⁴. Aby przyczynić się do realizacji tego celu, ważne jest zapewnienie **efektywnego wykorzystania danych podatników**, w pełnej zgodności z przepisami UE o ochronie danych. Jak wykazała dokonana niedawno przez Komisję ocena współpracy administracyjnej w dziedzinie podatków bezpośrednich, nadal istnieje możliwość poprawy jakości i wykorzystania danych podatkowych³⁵. Komisja zrealizuje projekt pilotażowy w celu oceny, które z rozwiązań cyfrowych można zastosować i w jaki sposób, aby zapewnić lepsze wykorzystanie danych, stworzyć nowe usługi cyfrowe dla podatników i lepiej wspierać pracę administracji podatkowych na szczeblu unijnym. Komisja opublikuje dokument roboczy służb Komisji, w którym przedstawi wnioski i zalecenia z projektu pilotażowego.

3.2 Sprawozdawczość

Podatnicy regularnie informują administracje podatkowe o swoich zobowiązaniach podatkowych, spełniając tym samym szereg wymogów informacyjnych. Aby sprawozdawczość podatników była jak najbardziej efektywna, deklaracje podatkowe muszą być proste, wymagane dane muszą być ograniczone do minimum, a procedury i systemy, za pomocą których podatnicy mogą składać administracjom podatkowym deklaracje podatkowe, powinny być przejrzyste. Deklaracje podatkowe powinny być w miarę możliwości wstępnie wypełnione. Zasady administracji elektronicznej powinny mieć również zastosowanie do informacji podatkowych, w szczególności w odniesieniu do sprawozdawczości. Przyjmując podejście całościowe, podatnicy powinni być zobowiązani do przekazywania informacji tylko raz, za pośrednictwem cyfrowych, bezpiecznych i kompleksowych e-usług typu „punkt kompleksowej obsługi”. Ponowne wykorzystanie takich

³³ Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1.

³⁴ Komisja Europejska. (2016). Plan działania UE na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016–2020. Przyspieszenie transformacji cyfrowej w administracji. COM (2016) 179 final.

³⁵ Komisja Europejska. (2019). Dokument roboczy służb Komisji – ocena dyrektywy Rady 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylającej dyrektywę 77/799/EWG (SWD(2019) 328 final).

informacji, np. przez organy statystyczne, powinno być zgodne z odpowiednimi systemami poufności.

Skuteczna sprawozdawczość opiera się na dobrowolnym przestrzeganiu przepisów przez podatników. Administracje podatkowe polegają na podatnikach, którzy dostarczają im prawidłowych informacji na temat ich dochodu podlegającego opodatkowaniu i zdarzeń powodujących powstanie obowiązku podatkowego. Działania mające na celu promowanie i utrzymanie dobrowolnego przestrzegania przepisów oraz zwiększenie zaufania między organami podatkowymi z jednej strony a podatnikami z drugiej strony mogą zwiększyć skuteczność sprawozdawczości.

Sprawozdawczość podatników jest wspierana i uzupełniana przez sprawozdawczość stron trzecich, takich jak pracodawcy, instytucje finansowe oraz w coraz większym stopniu inne administracje podatkowe.

Aby uprościć sprawozdawczość przedsiębiorstw i zapewnić dokładność przekazywanych informacji, Komisja podejmie następujące działania:

W latach 2020–2021:

3. Komisja przygotowuje wraz z państwami członkowskimi inicjatywę mającą na celu ułatwienie i promowanie przestrzegania przepisów podatkowych przez przedsiębiorstwa – **unijne ramy współpracy w zakresie przestrzegania przepisów podatkowych** – w oparciu o ściślejszą współpracę, większe zaufanie i przejrzystość wśród administracji podatkowych. Inicjatywa ta powinna zapewnić jasne ramy dla zapobiegawczego dialogu między administracjami podatkowymi w celu wspólnego rozwiązywania transgranicznych problemów podatkowych w dziedzinie podatku od osób prawnych. Inicjatywa ta obejmowałaby zarówno MŚP, jak i większe przedsiębiorstwa, aczkolwiek skupiałaby się w obu przypadkach na różnych elementach w celu lepszego dopasowania do ich realiów. Program stanowiłby uzupełnienie istniejących krajowych i międzynarodowych programów dotyczących współpracy w zakresie przestrzegania przepisów podatkowych. Komisja współpracuje z ekspertami z państw członkowskich w fazie przygotowawczej w celu uruchomienia w 2021 r. nielegislacyjnych projektów pilotażowych skierowanych do MŚP i większych przedsiębiorstw.

W latach 2022–2023:

4. Państwa członkowskie stosują już nowe technologie w celu uzyskania szybszych lub bardziej szczegółowych informacji na temat transakcji krajowych. Podjęte środki różnią się jednak w poszczególnych państwach członkowskich, co znacząco zwiększa obciążenia przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną. Komisja przedstawi wniosek ustawodawczy w sprawie **modernizacji obowiązków w zakresie sprawozdawczości VAT**. Powinien on zapewnić szybszą, w miarę możliwości bieżącą i bardziej szczegółową wymianę informacji na temat wewnątrzwspólnotowych transakcji VAT, a jednocześnie usprawnić mechanizmy, które mogą być stosowane w odniesieniu do transakcji krajowych. W tym kontekście przeanalizowana zostanie **potrzeba dalszego rozszerzenia zakresu fakturowania elektronicznego**.

5. Komisja zaproponuje zmianę dyrektywy w sprawie VAT w celu **dalszego rozszerzenia zakresu punktu kompleksowej obsługi VAT**, który obowiązuje od 2015 r. w odniesieniu do deklaracji i płatności VAT z tytułu usług TBE³⁶ i który ma zostać rozszerzony w 2021 r. o pakiet dotyczący VAT w handlu elektronicznym na sprzedaż na odległość towarów i usług innych niż usługi TBE. Działanie to ma na celu objęcie wszystkich pozostałych transakcji pomiędzy przedsiębiorstwami a konsumentami (B2C), które nie zostały jeszcze objęte. Podatnicy powinni mieć następnie możliwość zgłaszania wszystkich transakcji między przedsiębiorstwami a konsumentami w UE za pośrednictwem jednej deklaracji VAT, którą należy złożyć w państwie członkowskim, w którym mają siedzibę. W tym kontekście przeanalizowana zostanie również możliwość wprowadzenia obowiązku stosowania systemu punktu kompleksowej obsługi w odniesieniu do przywozu oraz progu ustalonego dla jego stosowania.

3.3 Płatność

Kluczowym krokiem w procesie podatkowym jest zapłata należnych podatków. Oczekuje się, że podatnicy będą płacić podatki w terminie i w pełnej wysokości. Większość podatników wywiązuje się z tego obowiązku i dobrowolnie płaci tyle, ile się od nich wymaga. Aby zapewnić jak najbardziej efektywne dokonywanie płatności, administracje podatkowe powinny rozszerzyć metody płatności elektronicznych dostępne dla podatników. Na przykład w niektórych państwach członkowskich możliwe jest płacenie szeregu podatków również za pomocą aplikacji na smartfony.

Przedsiębiorstwa zobowiązane do zapłaty podatku VAT oraz pracodawcy lub inni agenci i pośrednicy, którzy płacą podatki w imieniu podatników, powinni również korzystać z e-usług i uproszczeń. Łatwość dokonywania płatności jest szczególnie ważna dla małych i średnich przedsiębiorstw, które zwykle ponoszą nieproporcjonalnie wyższe koszty przestrzegania przepisów³⁷.

Aby osiągnąć lepsze przestrzeganie przepisów pod względem płacenia podatków, administracje podatkowe powinny korzystać z nowych sposobów współpracy z podatnikami, np. wykorzystując podejście behawioralne lub współpracę w zakresie przestrzegania przepisów podatkowych.

Kwota należnego podatku powinna być prawidłowa od samego początku, aby uniknąć sytuacji, w której podatnicy musieliby prosić o zwrot podatku i czekać na ten zwrot. Zwrot podatku jest czasochłonny i wiąże się z ryzykiem nadużyć. Jeżeli przewidziany jest zwrot podatku, administracje podatkowe powinny zająć się tą kwestią jak najszybciej, aby uniknąć sytuacji, w której podatnicy musieliby długo czekać i cierpieć z powodu problemów z płynnością finansową.

Aby zwiększyć efektywność procedur podatkowych w UE, Komisja podejmie następujące działania:

W latach 2020–2021:

6. Komisja przedstawi **zalecenia dotyczące zwiększenia wsparcia w zakresie odzyskiwania niezapłaconych podatków**. W zaleceniach tych zwrócona zostanie również uwaga na konieczność przestrzegania praw podatników. W sprawozdaniu Komisji na temat stosowania

³⁶ Usługi telekomunikacyjne, nadawcze i elektroniczne.

³⁷ Komisja Europejska. (2018). Badanie dotyczące kosztów przestrzegania przepisów podatkowych przez MŚP, sprawozdanie końcowe – badanie (opublikowane: 12.12.2018).

przepisów w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń³⁸ stwierdzono, że, aby zagwarantować skuteczność i efektywność wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności, państwa członkowskie powinny wzmocnić swoje krajowe systemy odzyskiwania wierzytelności podatkowych i zapewnić wystarczające zasoby na potrzeby obsługi wniosków o pomoc przy odzyskiwaniu wierzytelności. Stwierdzono również, że można rozważać dalszą poprawę różnych aspektów funkcjonowania systemu pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności podatkowych (na mocy dyrektywy 2010/24³⁹). W nowym⁴⁰ sprawozdaniu Komisja przedstawi działania następcze w związku z powyższymi wnioskami.

W latach 2022–2023:

7. Podatnicy powinni wiedzieć dokładnie i z wyprzedzeniem, gdzie mają zapłacić podatek. Komisja proponuje przepisy w celu wyjaśnienia, gdzie podatnicy prowadzący działalność transgraniczną w UE mają być uznawani za rezydentów do celów podatkowych. Obecnie państwa członkowskie nadal stosują różne i zróżnicowane kryteria w celu określenia statusu rezydenta podatkowego, co prowadzi do ryzyka podwójnego opodatkowania (lub podwójnego nieopodatkowania). Celem tej inicjatywy będzie zapewnienie **bardziej spójnego ustalania rezydencji podatkowej** w ramach jednolitego rynku.
8. Poprawa otoczenia podatkowego przedsiębiorstw stanowi dla Komisji priorytet. Pomimo działań podjętych w latach 2016–2019⁴¹ nadal istnieją przeszkody podatkowe dla inwestycji transgranicznych⁴². Komisja proponuje inicjatywę ustawodawczą mającą na celu wprowadzenie wspólnego, znormalizowanego, ogólnounijnego systemu ulg w podatku u źródła, któremu towarzyszyłby mechanizm wymiany informacji i współpracy między administracjami podatkowymi. Ponadto Komisja oceni potrzebę wymiany informacji i współpracy między organami podatkowymi i organami nadzoru rynków finansowych⁴³. Rozważane warianty będą obejmowały zarówno interwencje o charakterze ustawodawczym, jak i nieustawodawczym, a także będą uwzględniały inicjatywę TRACE OECD (Treaty Relief and Compliance Enhancement)⁴⁴. Celem będzie z jednej strony znaczne obniżenie kosztów przestrzegania

³⁸ COM(2017) 778.

³⁹ Dyrektywa Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń, Dz.U. L 84 z 31.3.2010, s. 1.

⁴⁰ Komisja musi co pięć lat przedstawiać sprawozdania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie (art. 27 ust. 3 dyrektywy 2010/24/UE).

⁴¹ Komisja Europejska. (2017). Kodeks postępowania w zakresie podatku u źródła.

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

⁴² Najnowsze dowody na utrzymywanie się problemu można znaleźć w publikacji grupy doradczej EBC ds. infrastruktury rynkowych papierów wartościowych i zabezpieczeń z 2020 r. „10th T2S Harmonized Report – Harmonisation of European Securities settlement Eurosease and sub-management scheme” (10. sprawozdanie z postępów w dziedzinie harmonizacji T2S – Harmonizacja europejskich uzgodnień dotyczących rozrachunku papierów wartościowych i zarządzania zabezpieczeniami.)

⁴³ Odniesiono się tutaj do unijnych i krajowych organów odpowiedzialnych za nadzór nad rynkami finansowymi. Więcej informacji można znaleźć na stronie internetowej Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) pod adresem: <https://www.esma.europa.eu/>.

⁴⁴ <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/treatyreliefandcomplianceenhancementtrace.htm>

przepisów podatkowych przez inwestorów transgranicznych, a z drugiej strony zapobieganie uchylaniu się od opodatkowania⁴⁵.

3.4 Weryfikacja, monitorowanie i współpraca administracyjna.

Sprawiedliwe opodatkowanie jest podstawą europejskiego modelu społecznego działającego na rzecz przedsiębiorstw i obywateli. Aby je utrzymać, podatnicy muszą składać deklaracje podatkowe i płacić podatki w terminie. Większość z nich tak robi i w związku z tym punktem wyjścia dla administracji podatkowych powinno być domniemanie uczciwości i przestrzegania przepisów. Niestety, niektórzy podatnicy nie grają uczciwie. Administracje podatkowe mają obowiązek sprawdzać sprawy podatkowe podatników, weryfikować i w niektórych przypadkach przeprowadzać kontrole podatkowe.

Weryfikacje utrzymują zaufanie do uczciwości systemu podatkowego, zapewniają równe szanse w zakresie opodatkowania i zapobiegają sytuacji, w której uczciwi podatnicy płacą więcej, ponieważ inni podatnicy nie przestrzegają przepisów i nie płacą swojej sprawiedliwej części podatku. Co więcej, skuteczna kontrola podatkowa może zniechęcić do nieprzestrzegania przepisów w przyszłości.

Aby skutecznie i efektywnie prowadzić kontrole podatkowe, administracje podatkowe powinny polegać na technikach zarządzania ryzykiem w celu lepszego ukierunkowania kontroli podatkowej na właściwe grupy podatników. Weryfikacje powinny opierać się na wielu różnych źródłach informacji, w szczególności – w przypadku podatników prowadzących działalność transgraniczną – na informacjach uzyskanych z innych państw członkowskich i państw trzecich dzięki wymianie informacji.

Aby usprawnić procedurę weryfikacji i poprawić kontrole ukierunkowane na Komisję, podejmie ona szereg działań na rzecz dalszego rozwoju sieci Eurofisc:

9. Eurofisc 2.0 – w 2022/2023

- ✓ Komisja zaproponuje, być może w drodze inicjatywy ustawodawczej zmieniającej rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010⁴⁶, **stworzenie w ramach Eurofisc rzeczywistej zdolności UE do zwalczania oszustw związanych z VAT w transakcjach transgranicznych.** Ta platforma ekspertów administracji podatkowych ds. zwalczania oszustw związanych z VAT otrzymała w 2018 r.⁴⁷ nowy mandat prawny upoważniający do wspólnego przetwarzania danych na szczeblu UE. Dzięki temu proces weryfikacji podzielony na różne jurysdykcje podatkowe może teraz zostać usprawniony w ramach Eurofisc. Komisja podejmie kroki w celu

⁴⁵ Koszty ponoszone przez inwestorów oszacowano na ponad 8 mld EUR rocznie: Komisja Europejska. (2017). Przyspieszenie budowy unii rynków kapitałowych: zlikwidowanie krajowych barier dla przepływów kapitałowych COM (2017) 147 final. Z drugiej strony szacuje się, że oszustwa podatkowe w dziedzinie podatku u źródła od dywidend transgranicznych wynoszą ponad 55 mld EUR, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181120IPR19552/cum-ex-tax-fraud-meps-call-for-inquiry-justice-and-stronger-tax-authorities>

⁴⁶ Rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 268 z 12.10.2010, s. 1.

⁴⁷ Rozporządzenie Rady (UE) 2018/1541 z dnia 2 października 2018 r. zmieniające rozporządzenia (UE) nr 904/2010 i (UE) 2017/2454 w odniesieniu do środków wzmocnienia współpracy administracyjnej w dziedzinie podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 259 z 16.10.2018, s. 1.

zapewnienia możliwości przekształcenia Eurofisc w taką sieć mającą zdolność działania na szczeblu UE, dysponującą większą ilością danych i narzędzi.

- ✓ Oprócz zwiększenia skuteczności Eurofisc należy również wzmocnić jej powiązania z innymi właściwymi organami UE i organami państw członkowskich. **Sieć Eurofisc powinna stać się unijnym centrum informacji podatkowych służącym nie tylko do celów VAT, ale również organom ds. rynków finansowych⁴⁸, organom celnym, OLAF-owi i Europolowi.** Niektóre rodzaje wymiany informacji już istnieją, ale należy je usprawnić i wzmocnić, uporządkować i potencjalnie aktywnie wspierać na szczeblu unijnym. W procesie transformacji uwzględnione zostanie również **rozszerzenie zakresu działania Eurofisc.** W tym kontekście **podatki bezpośrednie** powinny korzystać z potencjału zapewnianego przez Eurofisc.
- ✓ **Administracje podatkowe zyskałyby na wspólnym korzystaniu z zasobów Eurofisc mającej zdolność do prowadzenia działań na szczeblu UE, obsługującej w sposób zautomatyzowany wszystkie państwa członkowskie.** W ramach sieci Eurofisc mającej zdolność do prowadzenia działań na szczeblu UE można by wspólnie rozwijać wiedzę specjalistyczną niezbędną do reagowania na nowe schematy nadużyć wynikające ze zmieniających się modeli biznesowych. W ten sposób wspólna inwestycja na szczeblu UE przyniosłaby bezpośrednie korzyści wszystkim państwom członkowskim, niezależnie od ich zasobów i możliwości.

Aby poprawić zdolności organów podatkowych państw członkowskich do egzekwowania obowiązujących przepisów podatkowych, Komisja podejmie ponadto następujące działania:

W latach 2020–2021:

10. Pojawienie się alternatywnych środków płatności i inwestycji – takich jak kryptoaktywa i pieniądz elektroniczny – grozi podważeniem postępów poczynionych w ostatnich latach w zakresie przejrzystości podatkowej i stwarza znaczne ryzyko uchylania się od opodatkowania. W 2021 r. Komisja zaktualizuje **dyrektywę w sprawie współpracy administracyjnej**, aby rozszerzyć jej zakres na rozwijającą się gospodarkę i wzmocnić ramy współpracy administracyjnej.
11. W następstwie projektu pilotażowego UE na rzecz sprawiedliwego opodatkowania Parlament Europejski zainicjował utworzenie **unijnego obserwatorium podatkowego** jako działania przygotowawczego⁴⁹. Działanie przygotowawcze finansowane przez Parlament Europejski może trwać nie dłużej niż trzy kolejne lata. Komisja opublikowała niedawno zaproszenie do składania wniosków⁵⁰. Zadaniem unijnego obserwatorium podatkowego będzie monitorowanie i ilościowe określanie tendencji w odniesieniu do poziomu i zakresu nadużyć podatkowych, a tym samym dalsze przyczynianie się do kształtowania polityki opartej na dowodach oraz stymulowanie ogólnoeuropejskiej debaty na temat międzynarodowych kwestii podatkowych.

⁴⁸ Odniesiono się tutaj do unijnych i krajowych organów odpowiedzialnych za nadzór nad rynkami finansowymi. Więcej informacji można znaleźć na stronie internetowej Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) pod adresem: <https://www.esma.europa.eu/>

⁴⁹ Projekty pilotażowe i działania przygotowawcze wprowadzają nowe inicjatywy tymczasowe, które mogą przekształcić się w stałe unijne programy finansowania.

⁵⁰ Więcej informacji na temat zaproszenia do składania wniosków: https://ec.europa.eu/taxation_customs/calls-tenders-grants-calls-expression-interest/TAXUD/2020/CFP-01-eu-tax-observatory_en

W latach 2022–2023:

12. **Należy poprawić skuteczność weryfikacji transakcji transgranicznych** w celu zabezpieczenia dochodów z VAT. Sama wymiana informacji lub ostrzeżeń między państwami członkowskimi, jak to głównie ma miejsce obecnie, nie odpowiada zamierzonemu celowi, biorąc pod uwagę wolumen transakcji, w szczególności w związku ze zmianą przepisów dotyczących VAT w handlu elektronicznym, które wejdą w życie w 2021 r. Komisja zbada, w jaki sposób można przejść z ręcznej na zautomatyzowaną wymianę danych za pośrednictwem systemów elektronicznych, tak jak ma to już miejsce obecnie w przypadku wymiany danych celnych dotyczących przywozu z państw trzecich, i w razie potrzeby przedstawi wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010.
13. Ponadto nowe technologie, którymi dysponują państwa członkowskie, **ułatwiłyby transakcje transgraniczne uczciwym przedsiębiorstwom, które chcą stosować się do przepisów dotyczących VAT**. Organy podatkowe skoncentrowałyby się w większym stopniu na kontrolach podatników, którzy nie przestrzegają przepisów, stosując podejście oparte na ryzyku, natomiast uczciwi podatnicy mogliby prowadzić działalność bez zakłóceń. Ponadto nowoczesne zarządzanie w kwestiach podatkowych mające na celu koordynację weryfikacji na szczeblu UE ułatwiłoby również życie uczciwym przedsiębiorcom. Komisja przyjrzy się również możliwym sposobom wspierania tych transgranicznych dochodzeń i w razie potrzeby przedstawi wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010.
14. **Blizszy dialog z partnerami międzynarodowymi:** aby zapewnić funkcjonowanie polityki podatkowej UE często konieczna jest skuteczna współpraca z państwami trzecimi: w ramach globalnej gospodarki administracje podatkowe państw członkowskich nie tylko muszą ze sobą współpracować, ale również muszą współpracować z państwami trzecimi. W szczególności Komisja zaproponuje rozpoczęcie procesu negocjacji umów o współpracy administracyjnej w zakresie VAT z odpowiednimi państwami trzecimi (podobnymi do umowy między UE a Norwegią), począwszy od niektórych głównych partnerów handlowych UE. Celem jest zapewnienie uczciwej i skutecznej administracji podatkowej.

3.5 Spory

Opodatkowanie opiera się na dobrowolnym przestrzeganiu przepisów i powinno w jak największym stopniu bazować na współpracy oraz pozytywnej i harmonijnej relacji między podatnikami a administracjami podatkowymi. Rzeczywistość nie zawsze jest jednak idealna i czasami podatnicy i administracje podatkowe nie zgadzają się ze sobą.

Podstawowym celem jest zapobieganie ewentualnym sporom i zapewnienie pewności prawa podatnikom.

Jeżeli jednak dojdzie do sporu, podatnicy powinni nadal mieć możliwość skorygowania lub wyjaśnienia ewentualnych nieporozumień, aby uniknąć eskalacji sporu.

Spory, zwłaszcza sądowe, są kosztowne i czasochłonne. Najlepiej byłoby unikać takich sporów, ale gdy nie jest to możliwe, szybkie ich rozstrzygnięcie pozwala ograniczyć do minimum koszty ponoszone przez podatników i administracje podatkowe. W związku z tym niektóre zainteresowane

strony wyraziły już swoje poparcie dla zwiększenia interwencji na szczeblu UE, zwłaszcza w zakresie zapobiegania sporom i ich rozwiązywania⁵¹.

Aby uniknąć sporów lub rozwiązać je w sposób jak najbardziej efektywny, Komisja podejmie następujące działania:

W latach 2020–2021:

15. Monitorowanie dyrektywy w sprawie mechanizmu rozstrzygania sporów. Komisja będzie śledzić wdrażanie i monitorowanie skuteczności dyrektywy w sprawie mechanizmu rozstrzygania sporów w odniesieniu do sporów wynikających z interpretacji lub stosowania umów i konwencji, które przewidują eliminację podwójnego opodatkowania zawartych między państwami członkowskimi. We współpracy z państwami członkowskimi Komisja będzie kontynuować prace nad wprowadzeniem stałego organu ds. rozstrzygania sporów, tzw. stałego komitetu, dla którego podstawę prawną przewidziano już w dyrektywie 2017/1852⁵². Oczekuje się, że stały komitet przyczyni się do większej skuteczności rozwiązywania sporów między państwami członkowskimi.

W latach 2022–2023:

16. Zapobieganie sporom dotyczącym VAT i ich rozstrzyganie. Mechanizmy służące zapobieganiu sporom dotyczącym wdrożenia dyrektywy w sprawie VAT i rozstrzyganiu tych sporów są potrzebne na każdym etapie cyklu życia transakcji VAT, aby zapewnić przestrzeganie zasad pewności prawa, neutralności i sprawiedliwości w zakresie podatku VAT. Komisja zbada wszystkie możliwe opcje i, w stosownych przypadkach, przedstawi wniosek ustawodawczy w sprawie mechanizmu zapobiegania i rozstrzygania sporów dotyczących VAT.

3.6 Uproszczenie przepisów podatkowych UE w celu zwiększenia konkurencyjności na jednolitym rynku

Przedstawione powyżej działania dotyczą głównie administracji podatkowej – bieżącego wdrażania przepisów podatkowych. Istnieją jednak granice tego, co można osiągnąć poprzez samo usprawnienie administracji podatkowej. Dla dobra podatników ważne jest uproszczenie zasad.

Niezależnie od wszelkich środków upraszczających, które mogą być stosowane przez administracje podatkowe, polityka podatkowa pozostaje często bardzo skomplikowana pod względem administrowania nią i jej przestrzegania. Większość podatników chce płacić swoją sprawiedliwą część podatku. Szkoda jednak, że w niektórych przypadkach złożoność przepisów podatkowych może być dla nich czynnikiem zniechęcającym do takiego postępowania.

W celu uproszczenia i ułatwienia procedur podatkowych, przy jednoczesnym wspieraniu przestrzegania przepisów, istnieje potrzeba aktualizacji i uproszczenia obowiązujących przepisów w niektórych obszarach. Główną korzyścią będzie przywrócenie równych szans dla przedsiębiorstw

⁵¹ Odpowiedzi na konsultacje publiczne dotyczące oceny dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania, podsumowane w załączniku 2 do dokumentu roboczego służb Komisji (z 2019 r.) – ocena dyrektywy Rady 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylającej dyrektywę 77/799/EWG (SWD(2019) 328 final).

⁵² Dyrektywa Rady (UE) 2017/1852 z dnia 10 października 2017 r. w sprawie mechanizmów rozstrzygania sporów dotyczących podwójnego opodatkowania w Unii Europejskiej, Dz.U. L 265 z 14.10.2017, s. 1.

z UE i ich konkurentów spoza UE. Ponadto należy zapewnić spójność z kluczowymi celami polityki, takimi jak Europejski Zielony Ład. Ważne jest również, aby podatnicy znali swoje prawa.

Aby ułatwić życie podatnikom działającym na jednolitym rynku, Komisja podejmie następujące działania:

W latach 2020–2021:

17. **Karta praw podatnika.** Komisja opublikuje komunikat zawierający zestawienie istniejących praw podatników na mocy prawa UE wraz z zaleceniem dla państw członkowskich w celu ułatwienia wdrożenia praw podatników oraz uproszczenia zobowiązań podatkowych.
18. **Aktualizacja przepisów VAT dotyczących usług finansowych.** Zwolnienie usług finansowych określone w dyrektywie w sprawie VAT sięga czasów, gdy w 1977 r. po raz pierwszy wprowadzono w życie przepisy dotyczące VAT. Komisja przedstawi wniosek ustawodawczy w sprawie zmiany tych przestarzałych przepisów. Modernizacja będzie uwzględniała rozwój gospodarki cyfrowej (FinTech) oraz wzrost outsourcingu usług pośrednich przez operatorów finansowych i ubezpieczeniowych, a także sposób, w jaki sektor ten jest zorganizowany. Wniosek powinien zapewnić równe szanse w Unii i uwzględnić międzynarodową konkurencyjność przedsiębiorstw unijnych.
19. **Przekształcenie statusu Komitetu ds. VAT.** Komitet ds. VAT jest obecnie komitetem doradczym składającym się z przedstawicieli państw członkowskich i Komisji, który nie ma żadnych kompetencji w kwestii procedury przyjmowania środków wykonawczych. Komisja zaproponuje zmianę dyrektywy w sprawie VAT w celu przekształcenia Komitetu ds. VAT w „komitet procedury komitetowej”, który, stanowiąc większością kwalifikowaną, nadzorowałby przyjmowanie aktów wykonawczych przez Komisję. Przyznanie Komisji pewnych uprawnień wykonawczych, kontrolowanych przez ten komitet, powinno zwiększyć skuteczność procesu decyzyjnego w dziedzinie VAT. Powinno to przyczynić się do bardziej jednolitego stosowania przepisów UE dotyczących VAT z korzyścią dla podatników prowadzących działalność gospodarczą w więcej niż jednym państwie członkowskim. W dziedzinie opodatkowania pośredniego procedury komitetowe stosuje się już w odniesieniu do współpracy administracyjnej i akcyzy. Należałoby określić dokładny zakres tych uprawnień wykonawczych.
20. W 2021 r. Komisja zorganizuje **konferencję na temat analizy danych i rozwiązań cyfrowych**. Wydarzenie to będzie miało charakter „wielkiego szczytu poświęconego danym podatkowym”, podczas którego podsumowane zostaną najciekawsze i najbardziej innowacyjne pomysły ekspertów podatkowych, przedsiębiorstw, środowiska akademickiego, statystyków i organów krajowych dotyczące sposobów wykorzystania technologii do celów bardziej inteligentnego opodatkowania i unikania zbędnego obciążenia przedsiębiorstw sprawozdawczością. Wydarzenie to zapewni wszystkim zainteresowanym stronom platformę do wyrażenia swoich potrzeb i oczekiwań w zakresie wykorzystania analizy danych i innych rozwiązań cyfrowych w dziedzinie opodatkowania. Będzie ono również stanowić okazję do wymiany najlepszych praktyk.
21. Komisja powoła **grupę ekspertów ds. cen transferowych** w celu opracowania pragmatycznych, nielegislacyjnych rozwiązań praktycznych problemów wynikających z praktyk ustalania cen transferowych istotnych dla UE. Grupa będzie zorganizowana w taki sposób, aby uwzględnić wkład zarówno państw członkowskich, jak i zainteresowanych stron z kręgów biznesu i społeczeństwa obywatelskiego. Taka grupa ekspertów zwiększy pewność podatkową i jednocześnie ograniczy ryzyko podwójnego opodatkowania.

W latach 2022–2023:

22. **Zmiana procedury szczególnej VAT dla biur podróży.** Dyrektywa w sprawie VAT zawiera przepisy szczególne dotyczące biur podróży i organizatorów turystyki które nie są stosowane w taki sam sposób na terytorium Unii. Obecne przepisy prowadzą również do pewnego zakłócenia konkurencji między biurami podróży mającymi siedzibę w UE i biurami podróży mającymi siedzibę poza UE, które organizują podróże w UE. Transformacja cyfrowa pogłębia ten problem. W oparciu o wyniki bieżącej oceny⁵³ Komisja zaproponuje zmianę dyrektywy w sprawie VAT w celu uproszczenia procedury szczególnej i zapewnienia równych szans w UE, uwzględniając konkurencyjność branży turystycznej w UE.
23. **Dostosowanie ram VAT do gospodarki platform.** Szybki rozwój gospodarki opartej na platformach cyfrowych nasuwa pytania dotyczące opodatkowania podatkiem VAT transakcji między użytkownikami, które są ułatwiane przez platformy (czy osoby oferujące usługi lub towary na platformach podlegają lub nie podlegają opodatkowaniu VAT?) oraz usług świadczonych za pośrednictwem platform (jaki jest charakter takich usług?). Komisja przedstawi wniosek ustawodawczy dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie VAT, który powinien zapewnić zainteresowanym podmiotom przejrzystość i pewność prawa. Zbadana zostanie również rola, jaką platformy mogłyby odegrać w zapewnieniu poboru podatku.
24. **Bardziej ekologiczne opodatkowanie sektora przewozu osób.** Dyrektywa w sprawie VAT zawiera obecnie kilka zwolnień związanych z sektorem przewozu osób. Niektóre z tych zwolnień odnoszą się tylko do pewnych rodzajów przewozu osób. Prowadzi to na przykład do faktycznego nieobjęcia podatkiem VAT międzynarodowego lotniczego i morskiego transportu pasażerskiego. Komisja przedstawi wniosek ustawodawczy dotyczący przeglądu tych zwolnień, aby zapewnić ich spójność z celami Europejskiego Zielonego Ładu. Przegląd ten obejmowałby uproszczenie przepisów dotyczących VAT w odniesieniu do miejsca opodatkowania usług z zakresu przewozu osób.
25. **Pakiet dotyczący akcyzy w handlu elektronicznym.** Obecne przepisy skutecznie uniemożliwiają sprzedaż wyrobów akcyzowych na odległość ze względu na duże obciążenie regulacyjne i koszty ponoszone przez podmioty gospodarcze. Komisja przeanalizuje sposoby uproszczenia tych przepisów w celu zminimalizowania oszustw i zakłóceń konkurencji między podmiotami gospodarczymi działającymi w internecie i tymi, które posiadają sklepy stacjonarne. W razie potrzeby Komisja przedstawi wniosek ustawodawczy dotyczący zmiany dyrektywy Rady w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego⁵⁴.

4. Podsumowanie

Komisja przedstawia ten ambitny plan działania na rzecz sprawiedliwego i prostego opodatkowania wspierający strategię odbudowy gospodarczej w okresie bezprecedensowych wyzwań. Komisja uruchomiła i będzie nadal uruchamiać wszystkie istniejące narzędzia polityczne, aby przyczynić się do szybkiej odbudowy gospodarczej, jednocześnie wspierając przechodzenie UE

⁵³ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/11883-Evaluation-of-the-special-VAT-scheme-for-travel-agents>.

⁵⁴ Dyrektywa Rady 2008/118/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylająca dyrektywę 92/12/EWG, Dz.U. L 9 z 14.1.2009, s. 12.

na ekologiczną, cyfrową i sprawiedliwszą społeczną gospodarkę rynkową. Agenda podatkowa UE stanowi i będzie stanowić centralny element tej transformacji.

Komisja wzywa Parlament Europejski, Radę, a także inne zainteresowane strony, takie jak organizacje pozarządowe, związki zawodowe i przedsiębiorstwa, do aktywnego zaangażowania się w sposób konstruktywny i sprzyjający włączeniu społecznemu, aby ten plan działania przełożył się na konkretne inicjatywy z korzyścią dla obywateli, przedsiębiorstw i państw członkowskich UE.