



Europos Sąjungos
Taryba

Briuselis, 2021 m. gruodžio 22 d.
(OR. en)

Tarpinstitucinė byla:
2021/0434(CNS)

15296/21
ADD 3

FISC 253
ECOFIN 1299
IA 217

PASIŪLYMAS

nuo:	Europos Komisijos generalinės sekretorės, kurios vardu pasirašo direktorė Martine DEPREZ
gavimo data:	2021 m. gruodžio 22 d.
kam:	Europos Sąjungos Tarybos generaliniam sekretoriui Jeppe TRANHOLMUI-MIKKELSENUI
Komisijos dok. Nr.:	SWD(2021) 579 final
Dalykas:	KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS „POVEIKIO VERTINIMO ATASKAITOS SANTRAUKA“ pridedamas prie Pasiūlymo dėl TARYBOS DIREKTYVOS kuria nustatomos taisyklės, kuriomis siekiama užkirsti kelią piktnaudžiavimui priedangos subjektais mokesčių tikslais, ir iš dalies keičiama Direktyva 2011/16/ES

Delegacijoms pridedamas dokumentas SWD(2021) 579 final.

Priedama: SWD(2021) 579 final

Briuselis, 2021 12 22
SWD(2021) 579 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS
POVEIKIO VERTINIMO ATASKAITOS SANTRAUKA

pridedamas prie

Pasiūlymo dėl TARYBOS DIREKTYVOS

**kuria nustatomos taisyklės, kuriomis siekiama užkirsti kelią piktnaudžiavimui
priedangos subjektais mokesčių tikslais, ir iš dalies keičiama Direktyva 2011/16/ES**

{COM(2021) 565 final} - {SEC(2021) 565 final} - {SWD(2021) 577 final} -
{SWD(2021) 578 final}

Santraukos lentelė
Iniciatyvos, skirtos kovoti su priedangos subjektų ir struktūrų naudojimui mokesčių tikslais („Unshell“) poveikio vertinimas
A. Būtinybė imtis veiksmų
Kokia tai problema ir kodėl ji yra ES masto?
Pagrindinės poveikio vertinime nagrinėjamos problemos yra mokesčių vengimas ir mokesčių slėpimas, kurių kyla dėl to, kad įmonės ir fiziniai asmenys naudoja priedangos subjektus mokesčių tikslais. Priedangos subjektai gali būti apibrėžiami kaip įmonės ir kiti subjektai, kurie neturi veiklos pagrindo (biurų, darbuotojų, įrangos ir t. t.) ir nevykdo jokios tikros ekonominės veiklos, o tik tenkina būtiniausius registracijos ir organizavimo reikalavimus. Priedangos subjektai gali būti įvairių formų, priklausomai nuo numatomos paskirties. Apskritai mokesčių nuostoliai, kurių patiriama dėl to, kad įmonės vengia mokesčių, siekia dešimtis milijardų eurų per metus¹. Ypač sudėtinga įvertinti mokesčių nuostolius, patiriamus dėl priedangos subjektų naudojimo. Apytiksliai vertinimu, dėl šio reiškinio patiriami mokesčių nuostoliai gali siekti maždaug 23 mlrd. EUR per metus. Be to, yra patikimų atsitiktinių įrodymų, kad įvairūs ekonominės veiklos vykdytojai, įskaitant dideles tarptautines įmones, toliau naudoja priedangos subjektus, kad teisėtai (o kartais – neteisėtai) būdais sumažintų mokestines prievoles. Aptariamą problemą lemia šie trys pagrindiniai veiksniai: a) nėra ES taisyklių, kuriomis būtų apibrėžti bendri minimalaus veiklos pagrindo reikalavimai mokesčių tikslais ES; b) trūksta informacijos, kuri mokesčių administratoriams būtina, kad jie galėtų veiksmingai taikyti galiojančias kovos su mokesčių vengimu ir slėpimu taisykles; c) tam tikri tarpininkai skatina naudotis priedangos subjektais.
Ką reikėtų pasiekti?
Bendrasis iniciatyvos tikslas – kovoti su mokesčių vengimu ir slėpimu pasitelkiant priedangos subjektus ir taip prisidėti prie tinkamo vidaus rinkos veikimo. Konkrečiau kalbant, šia iniciatyva siekiama tokių trijų tikslų: pirma, ja siekiama nustatyti ES bendras taisykles, kad būtų galima nustatyti priedangos subjektus, kuriems kyla rizika būti naudojamiems mokesčių vengimo ar slėpimo tikslais. Antra, valstybės narės turi žinoti apie tai, kad kitoje valstybėje narėje nustatoma priedangos subjektų. Trečia, šia iniciatyva siekiama atgrasyti mokesčių ir įmonių paslaugų teikėjus nuo priedangos subjektų kūrimo ES.
Kokia būtų papildoma ES lygmens veiksmų nauda (subsidiarumas)?
Mokesčių vengimo arba mokesčių slėpimo naudojant priedangos subjektus problema paprastai yra tarpvalstybinio pobūdžio. Jai būdingi tie patys veiksniai ir pagrindiniai motyvai, nesvarbu, kurioje

¹ Skaičiuojama, kad dėl mokesčių vengimo ES per metus prarandama 35–70 mlrd. EUR mokestinių pajamų. Šaltinis: Dover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E., & Merler, S. (2015) *Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union*, European Parliamentary Research Service, PE 558.773.

valstybėje narėje ji atsiranda.

Sąjungoje kyla pavojus, kad taikant nacionalinius metodus gali būti iškraipoma vidaus rinka ir kai kurios valstybės narės gali tapti pažeidžiamos dėl reguliavimo ir mokesčių arbitražo, ypač jei kai kuriose valstybėse narėse nacionaliniais veiksmais priedangos subjektams nenustatomi veiklos pagrindo reikalavimai arba reikalavimai yra švelnesni nei kitur. Svarbu tai, kad, kadangi priedangos subjektai paprastai naudojami kitos valstybės narės, nei ta, kurioje yra priedangos subjektas, mokesčių bazei ardyti, kai kurios valstybės narės gali neturėti pakankamai paskatų nustatyti tvirtas nacionalines taisykles.

Tik bendra ES sistema gali padėti pasiekti tikslą kovoti su mokesčių vengimu ir slėpimu pasitelkiant priedangos subjektus, kartu išsaugant vidaus rinkos vientisumą ir užtikrinant vienodas sąlygas ekonominės veiklos vykdytojams visoje Sąjungoje.

B. Sprendimai

Kokių yra galimybių pasiekti šiuos tikslus? Ar viena iš politikos galimybių pasirinkta kaip tinkamiausia? Jei ne, kodėl?

Atskaitos scenarijus (0 galimybė) yra *status quo*: nėra nustatyta minimalaus veiklos pagrindo reikalavimų priedangos subjektams; ES, nacionaliniu ir pasauliniu lygmeniu įgyvendinamos galiojančios kovos su mokesčių vengimu ir mokesčių slėpimu taisyklės. Tai apima ES Elgesio kodekso grupės (verslo apmokestinimas) (COCG) veiksmus, kuriais siekiama spręsti veiklos pagrindo klausimą, tačiau tik lengvatinių mokesčių režimų atveju.

1 galimybė – privalomos teisinės galios neturinčių teisės aktų priėmimas. Pagal ją būtų nustatyti priedangos subjektams taikomi minimalaus veiklos pagrindo reikalavimai, tačiau tokie reikalavimai nebūtų nei privalomi, nei vykdytini. 1 galimybė galėtų būti įgyvendinta kaip Komisijos rekomendacija arba COCG įgaliojimų išplėtimas siekiant patikrinti, ar veiklos pagrindo reikalavimai taikomi kaip bendras valstybių narių mokesčių sistemų bruožas.

2 galimybė yra bazinė reguliavimo galimybė, kurią grindžiamos 3 ir 4 galimybės. Pasirinkus 2 galimybę visoje ES būtų nustatyti bendri veiklos pagrindo reikalavimai, pagal kuriuos (tam tikri) juridiniai asmenys ir juridiniai vienetai – tie, kuriems nuo pat pradžių nebūtų taikoma išimtis ir kurie atitiktų patekimo į taikymo sritį kriterijų – būtų įpareigoti įrodyti mokesčių administratoriui, kad jie vykdo esminę ekonominę veiklą savo rezidavimo vietos mokesčių tikslais valstybėse narėse. Jei nebūtų tenkinami veiklos pagrindo reikalavimai, atsirastų mokesčių pasekmės (t. y. priedangos subjektai negalėtų gauti pagal atitinkamas ES direktyvas ir (arba) mokesčių sutartis numatytos mokesstinės naudos).

Be to, kas numatyta pagal 2 galimybę, 3 galimybė apimtų administracinio bendradarbiavimo ir keitimosi informacija apie priedangos subjektus mechanizmo sukūrimą. 4 galimybę sudarytų tie patys 3 galimybės elementai, taip pat bendra sankcijų apibrėžtis, taikoma, kai priedangos subjektai nesilaiko reikalavimų.

Taigi priimtinausia yra 4 galimybė. Ji apima visus 2 galimybės elementus, pagal 3 galimybę numatytą mokesčių administracijų keitimąsi informacija ir visa tai papildo bendra sankcijų sistema. Tikimasi, kad pasirinkus 4 galimybę bus geriausiai pasiekti iniciatyvos tikslai, o tai turės didžiausią atgrasomąjį poveikį mokesčių mokėtojams, tačiau nei įmonės, nei mokesčių administratoriai nepatirs neproporcingų išlaidų.

Kokios yra įvairių suinteresuotųjų subjektų nuomonės? Kas kuriai galimybei pritaria?

Apskritai viešų konsultacijų respondentai pripažįsta, kad vis dar kyla mokesčių vengimo ir slėpimo problemų, be kita ko, dėl piktnaudžiavimo priedangos subjektais. Tačiau pasiūlymai dėl tolesnių veiksmų

skiriasi. Nors kai kurie respondentai pritaria veiksams, kuriais siekiama kovoti su mokesčių vengimu ir slėpimu pasitelkiant priedangos subjektus, kiti mano, kad ES teisėkūros iniciatyva šia kryptimi gali būti per ankstyva. Apskritai valstybės narės pateikė atvirų konstruktyvių pastabų ir kai kuriais atvejais aiškiai palaikė ES teisėkūros iniciatyvą, kuria siekiama spręsti problemą, susijusią su priedangos subjektų naudojimu mokesčių vengimo arba mokesčių slėpimo tikslais.
C. Tinkamiausios galimybės poveikis
Kokie būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) pranašumai?
Pagal 4 galimybę numatyta bendra minimalaus veiklos pagrindo apibrėžtis, kurios trūko dabartinėje ES kovos su piktnaudžiavimu mokesčiais sistemoje. Kadangi pagal šią galimybę numatyti mokesčių administratorių informacijos mainai, ji papildo dabartinius ES lygmeniu jau vykdomus informacijos mainus. Taip būtų užtikrinta, kad valstybės narės, kurių mokesčių bazės ardomos dėl kitose valstybėse narėse užregistruotų priedangos subjektų naudojimo, būtų apie tai visapusiškai informuojamos. Taikant bendras sankcijas užtikrinamas aukščiausias subjektų atitikties lygis ir vienodos sąlygos visiems ES subjektams, nepriklausomai nuo jų registracijos vietos. Taigi, galimas teigiamas poveikis viešųjų finansų tvarumui yra didžiausias iš visų galimybių, o ES intervencinė priemonė, kuria išvengiama vidaus rinkos susiskaidymo dėl įvairių galimų sankcijų pasirinkimo, laikoma prisidedančia prie geresnio vidaus rinkos veikimo. Net jei dėl intervencinės priemonės mokesčių vengimas ir slėpimas sumažės labai nedaug, tikimasi, kad nauda vis tiek bus didesnė už išlaidas (daugiausia reikalavimų laikymosi ir administracines išlaidas), susijusias su šia iniciatyva.
Kokios būtų tinkamiausios galimybės (jei jos nėra – pagrindinių galimybių) įgyvendinimo išlaidos?
Tikimasi, kad subjektų reikalavimų laikymosi išlaidos bus ribotos, nes tai būtų informacija, kurią subjektas galėtų lengvai gauti (kalbant apie subjektus, kurie turės atlikti įsivertinimą ir teikti duomenis). Mokesčių administratorių išlaidos susijusios tik su informacijos mainų platformos įgyvendinimu, pateiktų duomenų vertinimu ir sankcijų administravimu. Mokesčių administratorius, remdamasis subjekto pagal konkrečius kriterijus atliktu įsivertinimu, įvertina pateiktus duomenis, kad nustatytų, ar subjektas yra priedangos subjektas. Sankcijų administravimo išlaidų dydis priklausytų nuo sankcijos formos. Numatoma, kad finansinės baudos atveju bus patiriamos tik administracinės išlaidos, susijusios su baudos skyrimu ir jos mokėjimo stebėseną. Nacionalinio administratoriaus vykdymo užtikrinimo išlaidos pagal 2, 3 ir 4 galimybes neturėtų iš esmės skirtis, nes, jei nebūtų numatyta bendra sankcijų sistema, nacionalinis administratorius vis tiek turėtų taikyti tam tikras sankcijas, kad užtikrintų reikalavimų laikymąsi.
Koks bus poveikis MVĮ ir konkurencingumui?

Iniciatyva siekiama aprėpti subjektus, kurie <u>neturi</u> veiklos pagrindo ir yra įsteigti siekiant išvengti mokesčių arba juos nuslėpti², o ne įmones, turinčias darbo vietų ir užsiimančias tikra ekonomine veikla. Kriterijai, pagal kuriuos nustatomi duomenų teikimo mokesčių administratoriui įpareigojimai, griežtai taikomi tik įmonėms, kurioms kyla mokesčių vengimo arba mokesčių slėpimo rizika ir kurios, kaip tikimasi, sudarys tik labai nedidelę MVI grupės dalį. Tikimasi, kad taikant patekimo į taikymo sritį kriterijų pavyks atmesti didžiąją daugumą MVI (pvz., į taikymo sritį patektų MVI, kurių didžioji pajamų dalis būtų gaunama iš pasyviųjų pajamų, kurios daugiausia priklausytų užsienio savininkams ir kurios neturėtų išteklių, reikalingų tikrai ekonominei veiklai vykdyti). Kalbant apie konkurencingumą, ši iniciatyva turėtų poveikį tik tiems finansiniams srautams, kurie nėra susiję su užimtumu ar tikra ekonomine veikla. Ilgesniu laikotarpiu subjektų, neturinčių veiklos pagrindo, naudojimo apribojimas galėtų padaryti teigiamą antrinį (netiesioginį) poveikį ir paskatinti produktyvias investicijas.
Ar tai turės didelį poveikį nacionaliniams biudžetams ir administravimo subjektams?
Pagrindinis poveikis nacionaliniams biudžetams būtų mokesčių prieaugis, kurį sunku įvertinti. Skaičiuojama, kad dėl mokesčių vengimo ES per metus prarandama 35–70 mlrd. EUR mokestinių pajamų. Prarandamos mokestinės pajamos gali būti laikomos trūkstamais ištekliais, kurie kitu atveju galėtų būti panaudoti viešosioms investicijoms ir viešųjų gėrybių teikimui. Toks trūkumas ypač nepageidautinas tuo metu, kai reikia išteklių atsigavimui po COVID-19 pandemijos paspartinti.
Ar bus dar koks nors didelis poveikis?
Ne
Proporcingumo principui?
Imantis veiksmų būtų tik nustatyti minimalaus veiklos pagrindo kriterijai. Tokie mechanizmai, kaip išimčių taikymas ir atleidimas nuo duomenų teikimo reikalavimų pagal šią iniciatyvą, reikš, kad iniciatyva nebus taikoma mažos piktnaudžiavimo mokesčiais rizikos subjektams ir struktūroms. Be to, remiantis Komisijos analize, pagal šią iniciatyvą įsivertinimą turės atlikti tik minimalus ES subjektų ir struktūrų skaičius.
D. Tolesni veiksmai
Kada politika bus persvarstoma?
Jei būtų pasirinkta tinkamiausia galimybė, politika būtų stebima dviem pagrindiniais būdais. Pirmą, valstybės narės teiks duomenis apie politikos įgyvendinimą ir vykdymo užtikrinimo veiksmus. Bent jau iš dalies šie duomenys turėtų būti skelbiami viešai, kad būtų užtikrintas skaidrumas ir sudarytos sąlygos viešajai kontrolei valstybės narėse. Antra, Komisija įvertins iniciatyvos įgyvendinimą ir vykdymą įvairiose valstybės narėse ir pateiks apie tai ataskaitą. Toks vertinimas daugiausia bus atliekamas remiantis valstybių narių pateiktais duomenimis.

² Atlikus „OpenLux“ tyrimą nustatyta, kad daugiau kaip 1 000 įmonių, kuriose nebuvo darbuotojų, buvo užregistruotos tuo pačiu adresu.

Praėjus penkeriems metams nuo priemonės įgyvendinimo pradžios Komisija įvertins politikos rezultatus pagal jos tikslus, taip pat bendrą poveikį mokestinėms pajamoms, įmonėms ir vidaus rinkai.