

Briselē, 2021. gada 22. decembrī
(OR. en)

Starpiestāžu lieta:
2021/0434(CNS)

15296/21
ADD 3

FISC 253
ECOFIN 1299
IA 217

PRIEKŠLIKUMS

Sūtītājs:	Eiropas Komisijas ģenerālsekretāre, parakstījusi direktore <i>Martine DEPREZ</i>
Saņemšanas datums:	2021. gada 22. decembris
Saņēmējs:	Eiropas Savienības Padomes ģenerālsekretārs <i>Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN</i>
K-jas dok. Nr.:	SWD(2021) 579 final
Temats:	KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMA ZIŅOJUMS Pavaddokuments dokumentam Priekšlikums PADOMES DIREKTĪVAI, ar ko paredz noteikumus ar mērķi novērst čaulas vienību ļaunprātīgu izmantošanu nodokļu vajadzībām un groza Direktīvu 2011/16/ES

Pielikumā ir pievienots dokuments SWD(2021) 579 *final*.

Pielikumā: SWD(2021) 579 *final*

Briselē, 22.12.2021.
SWD(2021) 579 final

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS
IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMA ZIŅOJUMS

Pavaddokuments dokumentam

Priekšlikums PADOMES DIREKTĪVAI,
ar ko paredz noteikumus ar mērķi novērst čaulas vienību ļaunprātīgu izmantošanu
nodokļu vajadzībām un groza Direktīvu 2011/16/ES

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

Kopsavilkuma lapa
Ietekmes novērtējums par iniciatīvu cīņai pret čaulas vienību un veidojumu izmantošanu nodokļu vajadzībām — “ <i>Unshell</i> ”
A. Rīcības nepieciešamība
Kāda ir problēmas būtība un kāpēc problēma ir nozīmīga ES mērogā?
Galvenās problēmas, kurām pievēršas ietekmes novērtējums, ir izvairīšanās no nodokļu maksāšanas un nodokļu apiešana, kuru izraisa čaulas vienību izmantošana nodokļu vajadzībām, ko veic uzņēmumi un privātpersonas. Čaulas vienības var definēt kā uzņēmumus un citas vienības, kuriem nav satura (kuriem nav biroju, darbinieku, iekārtu u. c.) un kuri neveic nekādu patiesu saimniecisko darbību, bet tikai izpilda reģistrācijas un organizācijas pamatelementus. Čaulas vienības var būt dažādas atkarībā no paredzētā izmantojuma. Kopumā nodokļu zaudējumi, ko rada nodokļu apiešana, ko veic uzņēmumi, ir ap desmitiem miljardu euro gadā¹. Ir īpaši grūti aplēst nodokļu zaudējumus, ko rada čaulas vienību izmantošana. Pirmās aplēses par šo fenomenu liecina par nodokļu zaudējumiem aptuveni 23 miljardu EUR apmērā gadā. Turklāt ir pārliecinoši neoficiāli pierādījumi tam, ka dažādi uzņēmēji, tostarp lieli starptautiski uzņēmumi, joprojām izmanto čaulas vienības, lai likumīgi un dažkārt nelikumīgi samazinātu nodokļu saistības. Trīs galvenie problēmas cēloņi ir šādi: a) trūkst ES noteikumu, kas noteiktu kopīga minimālā satura prasības nodokļu vajadzībām ES; b) trūkst tādas informācijas, kas nodokļu administrācijām būtu vajadzīga, lai efektīvi piemērotu spēkā esošos noteikumus pret nodokļu apiešanu un izvairīšanos no nodokļu maksāšanas; c) čaulas vienību izmantošanas veicināšana, ko veic konkrēti starpnieki.
Kas būtu jāpanāk?
Iniciatīvas vispārējais mērķis ir novērst nodokļu apiešanu un izvairīšanos no nodokļu maksāšanas, ko veic, izmantojot čaulas vienības, un tādējādi veicināt iekšējā tirgus pienācīgu darbību. Konkrētāk, iniciatīvas mērķis ir sasniegt šādus trīs mērķus: pirmkārt, tās mērķis ir ES ieviest kopīgus noteikumus, lai varētu identificēt čaulas vienības, kurām piemīt risks tikt izmantotām, lai apiētu nodokļus vai izvairītos no nodokļu maksāšanas. Otrkārt, dalībvalstīm ir jābūt informētām par to, ka eksistē čaulas vienības, kas tiek šādi identificētas citā dalībvalstī. Treškārt, iniciatīvas mērķis ir atturēt nodokļu un uzņēmumu pakalpojumu sniedzējus no čaulas vienību izveides ES.
Kāda ir ES līmeņa rīcības pievienotā vērtība (subsidiaritāte)?
Nodokļu apiešana vai izvairīšanās no nodokļu maksāšanas, ko veic, izmantojot čaulas vienības, parasti ir pārrobežu problēma. Tai ir vieni un tie paši cēloņi un pamatiemesli neatkarīgi no tā, kurā dalībvalstī tā parādās.

¹ Tiek lēsts, ka ES nodokļu apiešanas dēļ rodas no 35 miljardiem EUR līdz 70 miljardiem EUR zaudētu nodokļu ieņēmumu gadā. Avots: 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.

Savienībā valstu pieejas rada risku, ka var tikt kropļots iekšējais tirgus, un varētu padarīt dažas dalībvalstis neaizsargātas pret regulējuma un nodokļu arbitražu, jo īpaši, ja dažās dalībvalstīs valstu rīcība neizvirza satura prasības čaulas vienībām vai nosaka prasības, kas ir mazāk stingras nekā citur. Svarīgi ir ņemt vērā to, ka dažām dalībvalstīm varētu nebūt pietiekama stimula ieviest stingrus valsts noteikumus, jo čaulas vienības parasti izmanto, lai samazinātu nodokļu bāzi citā dalībvalstī, kas nav čaulas vienības atrašanās dalībvalsts.

Tikai vienots ES regulējums var palīdzēt sasniegt mērķi novērst nodokļu apiešanu un izvairīšanos no nodokļu maksāšanas, ko veic, izmantojot čaulas vienības, vienlaikus saglabājot iekšējā tirgus integritāti un nodrošinot vienlīdzīgus konkurences apstākļus uzņēmējiem visā Savienībā.

B. Risinājumi

Risinājumu varianti izvirzīto mērķu sasniegšanai. Vēlamais variants (ja ir). Iemesli (ja nav).

Pamatscenārijs (0. risinājums) atspoguļo *status quo*: trūkst minimālā satura prasību čaulas vienībām, un nodokļu apiešanas un izvairīšanās no nodokļu maksāšanas novēršanai tiek īstenoti spēkā esošie noteikumi ES, valstu un pasaules līmenī. Tas ietver ES Rīcības kodeksa jautājumu grupas uzņēmējdarbības nodokļu jautājumos (RKJG) rīcību satura jautājuma risināšanas jomā, bet tikai attiecībā uz preferenciāliem nodokļu režīmiem.

1. risinājums ir ieteikuma tiesību risinājums. Ar to tiktu ieviestas minimālā satura prasības attiecībā uz čaulas vienībām, taču šādas prasības nebūtu ne saistošas, ne izpildāmas. 1. risinājums varētu būt Komisijas ieteikums vai RKJG pilnvaru paplašināšana, lai pārbaudītu, vai satura prasības tiek piemērotas kā dalībvalstu nodokļu sistēmu vispārēja iezīme.

2. risinājums ir galvenais regulatīvais risinājums, uz kura balstās arī 3. un 4. risinājums. 2. risinājums ieviestu kopīgas satura prasības visā ES, uzliekot par pienākumu (konkrētām) juridiskām vienībām un juridiskiem veidojumiem — tiem, kuri netiktu nošķirti jau no paša sākuma un kuri atbilstu konkrētiem ieejas kritērijiem, — pierādīt nodokļu administrācijai, ka tie veic būtisku saimniecisko darbību nodokļu rezidences dalībvalstī. Satura prasību trūkums radītu fiskālās sekas (proti, izbeigtu čaulas vienībām nodokļu priekšrocības, ko paredz attiecīgās ES direktīvas un/vai nodokļu nolīgumi).

Papildus 2. risinājumam 3. risinājums ietvertu vēl arī administratīvās sadarbības un informācijas apmaiņas mehānisma izveidi attiecībā uz čaulas vienībām. 4. risinājums sastāvētu no tiem pašiem 3. risinājuma elementiem, pievienojot vienotu sankciju definīciju gadījumiem, kad čaulas vienības neievēro noteikumus.

4. risinājums ir vēlamais risinājums. Tas ietver visus 2. risinājuma elementus, informācijas apmaiņu starp nodokļu administrācijām saskaņā ar 3. risinājumu un papildina to ar vienotu sankciju sistēmu. Paredzams, ka 4. risinājums vislabāk atbildīs iniciatīvas mērķiem, nodrošinot vislielāko atturošo ietekmi uz nodokļu maksātājiem, vienlaikus neradot nesamērīgas izmaksas ne uzņēmumiem, ne nodokļu iestādēm.

Dažādu ieinteresēto personu viedokļi. Kuru risinājumu katra no ieinteresētajām personām atbalsta?

Kopumā sabiedriskās apspriešanas respondenti atzīst, ka izvairīšanās no nodokļu maksāšanas un nodokļu apiešanas problēma joprojām pastāv, tostarp ļaunprātīgi izmantojot čaulas vienības. Tomēr ierosinājumi par turpmāko rīcību atšķiras. Daži respondenti atbalsta pasākumus, kuru mērķis ir novērst nodokļu apiešanu un izvairīšanos no nodokļu maksāšanas, ko veic, izmantojot čaulas vienības, savukārt citi uzskata, ka ES likumdošanas iniciatīva šajā virzienā var būt pāragra. Kopumā dalībvalstis ir paidušas konstruktīvu atvērtību un dažos gadījumos nepārprotamu atbalstu ES likumdošanas iniciatīvai ar mērķi

novērst čaulas vienību izmantošanu, lai apietu nodokļus vai izvairītos no nodokļu maksāšanas.
C. Vēlamā risinājuma ietekme
Kādus ieguvumus nodrošinās vēlamais risinājuma variants (ja tāds ir, pretējā gadījumā – galvenie risinājuma varianti)?
4. risinājums paredz kopīga minimālā satura definīciju, kuras nebija pašreizējā ES nodokļu ļaunprātīgas izmantošanas apkarošanas regulējumā. Pateicoties tajā paredzētajai informācijas apmaiņai starp nodokļu iestādēm, tas papildina pašreizējo informācijas apmaiņu, kas jau notiek ES līmenī. Tas nodrošinātu, ka dalībvalstis, kuru nodokļu bāze tiek samazināta, izmantojot čaulas vienības, kuras reģistrētas citās dalībvalstīs, ir par to pilnībā informētas. Ar kopīgām sankcijām tā nodrošina visaugstāko atbilstības līmeni no vienību puses un vienlīdzīgu attieksmi pret visām vienībām ES neatkarīgi no to reģistrācijas vietas. Tādējādi iespējamā pozitīvā ietekme uz publisko finanšu ilgtspēju šim risinājumam ir vislielākā, un tiek uzskatīts, ka ES intervence veicina iekšējā tirgus labāku darbību, novēršot tā sadrumstalotību, ko panāk ar dažādu iespējamo sankciju izvēles iespējām. Pat ja intervence samazinātu nodokļu apiešanu un izvairīšanos no nodokļu maksāšanas par ļoti nelielu summu, paredzams, ka ieguvumi tomēr pārsniegs izmaksas (galvenokārt atbilstības nodrošināšanas un administratīvās izmaksas), kas saistītas ar šo iniciatīvu.
Cik izmaksās vēlamākais risinājuma variants (ja tāds ir, pretējā gadījumā – galvenie risinājuma varianti)?
Paredzams, ka atbilstības nodrošināšanas izmaksas vienībām būs ierobežotas, jo tā būtu informācija, kas ir viegli pieejama vienībām, kurām būs jāveic pašnovērtējums un jāsniedz informācija. Nodokļu administrācijas izmaksas aprobežojas ar informācijas apmaiņas platformas ieviešanu, paziņoto datu novērtēšanu un sankciju administrēšanu. Paziņoto datu novērtējumu, lai secinātu, vai vienība ir vai nav čaula, veic nodokļu administrācija, pamatojoties uz vienības pašnovērtējumu pēc konkrētiem kritērijiem. Sankciju administrēšanas izmaksu apmērs būtu atkarīgs no sankciju veida. Attiecībā uz naudas sodu ir paredzams, ka izmaksas būs ierobežotas līdz administratīvajām izmaksām, kas rodas, piemērojot naudas sodu un uzraugot tā samaksu. Izpildes izmaksām, kas rodas valsts administrācijām, 2., 3. un 4. risinājuma gadījumā nevajadzētu būtiski atšķirties, jo arī situācijā bez vienotas sankciju sistēmas valsts administrācijai tomēr būtu jāpiemēro noteiktas sankcijas, lai nodrošinātu atbilstību.
Ietekme uz MVU un konkurētspēju
Iniciatīvas mērķis ir aptvert tās vienības, kurām <u>nav</u> satura un kuras ir izveidotas, lai apietu nodokļus vai izvairītos no nodokļu maksāšanas ² , nevis uzņēmumus ar darbiniekiem un patiesu saimniecisko darbību.

² *OpenLux* izmeklēšanā atklājās, ka vienā un tajā pašā adresē bija reģistrēti vairāk nekā 1000 uzņēmumu bez darbiniekiem.

Kritēriji, kas rada pienākumu sniegt informāciju nodokļu iestādei, ir stingri ierobežoti, attiecinot tos tikai uz tādiem uzņēmumiem, kuriem ir nodokļu apiešanas vai izvairīšanās no nodokļu maksāšanas risks, un paredzams, ka tas attieksies tikai uz ļoti nelielu daļu no kopuma, ko definē kā MVU. Paredzams, ka ieejas kritēriji izslēdz lielāko daļu MVU (piemēram, lai ietilptu darbības jomā, MVU būtu lielākā daļa ieņēmumu jāgūst no pasīvajiem ienākumiem, tam vajadzētu piederēt galvenokārt ārvalstu īpašniekiem un tam vajadzētu būt bez resursiem, kas vajadzīgi patiesas saimnieciskās darbības veikšanai). Attiecībā uz konkurētspēju iniciatīva ietekmētu tikai tādas finanšu plūsmas, kas nav saistītas ne ar nodarbinātību, ne ar patiesu saimniecisko darbību. Ilgtermiņā tādu vienību izmantošanas ierobežošanai, kurām nav satura, varētu būt pozitīva otrās pakāpes (netieša) ietekme, stimulējot produktīvus ieguldījumus.
Vai tiks būtiski ietekmēts dalībvalstu budžets un pārvaldes iestādes?
Galvenā ietekme uz valstu budžetiem būtu nodokļu ieguvums, ko ir grūti aplēst. Tiek lēsts, ka ES nodokļu apiešanas dēļ rodas no 35 miljardiem EUR līdz 70 miljardiem EUR zaudētu nodokļu ieņēmumu gadā. Nesaņemtos nodokļu ieņēmumus var uzskatīt par resursu trūkumu, ko citādi varētu izmantot publiskajiem ieguldījumiem un sabiedriskā labuma nodrošināšanai. Šāds trūkums ir īpaši nevēlams laikā, kad ir vajadzīgi resursi, lai stimulētu atveseļošanu pēc Covid-19 pandēmijas.
Vai ir paredzama cita būtiska ietekme?
Nē
Proporcionalitāte
Rīcība aprobežotos tikai ar minimālā satura kritēriju noteikšanu. Tādi mehānismi kā izņēmumi un atbrīvojumi no informācijas sniegšanas prasībām saskaņā ar iniciatīvu nozīmēs, ka iniciatīva neattieksies uz tādām vienībām un veidojumiem, kam piemīt zems nodokļu ļaunprātīgas izmantošanas risks. Turklāt saskaņā ar Komisijas analīzi iniciatīvas ietvaros pašnovērtējums būs jāveic tikai minimālam skaitam vienību un veidojumu ES.
D. Turpmākā rīcība
Kad politika tiks pārskatīta?
Ja izraudzītos vēlamu risinājumu, politika tiktu uzraudzīta divos galvenajos veidos. Pirmkārt, dalībvalstis ziņotu datus par politikas un izpildes pasākumu īstenošanu. Vismaz daļēji šie dati būtu jāpublisko, lai nodrošinātu pārredzamību un nodrošinātu publisko kontroli dalībvalstīs. Otrkārt, Komisija novērtēs iniciatīvas īstenošanu un izpildi dažādās dalībvalstīs un ziņos par to. Šādu novērtējumu veiks, galvenokārt pamatojoties uz dalībvalstu datiem. Piecus gadus pēc instrumenta īstenošanas sākuma Komisija novērtēs politikas rezultātus attiecībā uz tās mērķiem un vispārējo ietekmi uz nodokļu ieņēmumiem, uzņēmumiem un iekšējo tirgu.