

Bruksela, 22 grudnia 2021 r.
(OR. en)

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2021/0434(CNS)

15296/21
ADD 3

FISC 253
ECOFIN 1299
IA 217

WNIOSEK

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	22 grudnia 2021 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	SWD(2021) 579 final
Dotyczy:	DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW - towarzyszący dokumentowi: wniosek dotyczący DYREKTYWY RADY ustanawiającej przepisy mające na celu zapobieganie nadużywaniu przedsiębiorstw fasadowych do celów podatkowych i zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2021) 579 final.

Załącznik: SWD(2021) 579 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 22.12.2021 r.
SWD(2021) 579 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący DYREKTYWY RADY
ustanawiającej przepisy mające na celu zapobieganie nadużywaniu przedsiębiorstw
fasadowych do celów podatkowych i zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE

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

Streszczenie oceny skutków
Ocena skutków inicjatywy na rzecz zwalczania wykorzystywania przedsiębiorstw fasadowych i porozumień fasadowych do celów podatkowych – „Unshell”
A. Zasadność działań
Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?
Główne problemy, których dotyczy ocena skutków, obejmują unikanie opodatkowania i uchylanie się od opodatkowania spowodowane wykorzystywaniem przedsiębiorstw fasadowych przez przedsiębiorstwa i osoby fizyczne do celów podatkowych. Przedsiębiorstwa fasadowe można zdefiniować jako przedsiębiorstwa lub inne podmioty, które nie mają substratu majątkowo-osobowego (nie posiadają biur, pracowników, sprzętu itp.) ani nie prowadzą żadnej rzeczywistej działalności gospodarczej, spełniając jedynie podstawowe wymogi rejestracji i organizacji. Przedsiębiorstwa fasadowe mogą przybierać różne formy w zależności od przeznaczenia. Uszczuplenie dochodów podatkowych wynikające z unikania opodatkowania przez przedsiębiorstwa sięga łącznie dziesiątków miliardów euro rocznie¹. Szczególnie trudne jest oszacowanie uszczuplenia dochodów podatkowych wynikającego z wykorzystywania przedsiębiorstw fasadowych. Pierwsze przybliżenie tego zjawiska wskazuje na uszczuplenie dochodów podatkowych, które można oszacować na około 23 mld EUR rocznie. Ponadto istnieją liczne niepotwierdzone dowody świadczące o tym, że różne podmioty gospodarcze, w tym duże przedsiębiorstwa wielonarodowe, wykorzystują przedsiębiorstwa fasadowe do obniżenia zobowiązań podatkowych w sposób legalny, a czasami nielegalny. Trzy główne przyczyny problemu obejmują: a) brak przepisów unijnych regulujących kwestię wspólnych wymogów dotyczących minimalnego substratu majątkowo-osobowego do celów podatkowych w UE; b) brak informacji, które byłyby potrzebne administracjom podatkowym do skutecznego stosowania obowiązujących przepisów przeciwko unikaniu opodatkowania i uchylaniu się od opodatkowania; c) promowanie przedsiębiorstw fasadowych przez określonych pośredników.
Co należy osiągnąć?
Ogólnym celem inicjatywy jest przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania za pomocą przedsiębiorstw fasadowych, a tym samym przyczynianie się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Dokładniej rzecz biorąc, inicjatywa służy osiągnięciu następujących trzech celów: po pierwsze, zmierza ona do wprowadzenia w UE wspólnych przepisów umożliwiających identyfikację przedsiębiorstw fasadowych wykazujących ryzyko, że mogą być wykorzystywane do unikania opodatkowania lub uchylania się od opodatkowania. Po drugie, państwa członkowskie muszą wiedzieć o istnieniu przedsiębiorstw fasadowych, które zidentyfikowano jako takie w innym państwie członkowskim. Po trzecie, inicjatywa ma zniechęcić podmioty świadczące usługi podatkowe i usługi na rzecz

¹ Szacuje się, że w UE unikanie opodatkowania powoduje uszczuplenie dochodów podatkowych na poziomie od 35 mld EUR do 70 mld EUR rocznie. Źródło: Dover, R., Ferrett, B., Gravino, D., Jones, E., Merler, S. (2015), Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union [Wprowadzenie przejrzystości, koordynacji i konwergencji do polityki opodatkowania osób prawnych w Unii Europejskiej], Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego, PE 558.773.

przedsiębiorstw do tworzenia przedsiębiorstw fasadowych w UE.
Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na szczeblu UE (zasada pomocniczości)?
Problem polegający na unikaniu opodatkowania lub uchylaniu się od opodatkowania przez wykorzystywanie przedsiębiorstw fasadowych jest zazwyczaj problemem transgranicznym. Ma on te same źródła i przyczyny bez względu na to, w którym państwie członkowskim się pojawia. W Unii działania na szczeblu krajowym mogą doprowadzić do zakłóceń na rynku wewnętrznym i mogą spowodować, że niektóre państwa członkowskie będą podatne na arbitraż regulacyjny i podatkowy, szczególnie jeżeli działania krajowe spowodują, że niektóre państwa członkowskie nie będą nakładać wymogów dotyczących substratu majątkowo-osobowego na przedsiębiorstwa fasadowe lub będą nakładać wymogi łagodniejsze niż w innych państwach. Co ważne, ponieważ przedsiębiorstwa fasadowe są powszechnie wykorzystywane do erozji bazy podatkowej w państwie członkowskim innym niż to, w którym dane przedsiębiorstwo fasadowe ma swoją siedzibę, niektóre państwa członkowskie nie mają wystarczającej motywacji do wprowadzenia solidnych przepisów krajowych. Jedynie wspólne ramy UE mogą pomóc w osiągnięciu celu polegającego na przeciwdziałaniu praktykom unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania za pośrednictwem przedsiębiorstw fasadowych, przy jednoczesnym zachowaniu integralności rynku wewnętrznego i zapewnieniu równych szans podmiotom gospodarczym w całej Unii.
B. Rozwiązania
Jakie są różne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, dlaczego?
Scenariusz odniesienia (wariant 0) stanowi status quo: brak wymogów dotyczących minimalnego substratu majątkowo-osobowego w odniesieniu do przedsiębiorstw fasadowych oraz wdrożenie obowiązujących przepisów na szczeblu unijnym, krajowym i światowym w celu przeciwdziałania praktykom unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania. Obejmuje to działania podejmowane przez unijną Grupę ds. Kodeksu Postępowania (opodatkowanie działalności gospodarczej) w celu rozwiązania kwestii substratu majątkowo-osobowego, ale tylko w odniesieniu do preferencyjnych systemów podatkowych. Wariant 1 przewiduje instrumenty prawa miękkiego. W ramach tego wariantu wprowadzono by wymogi dotyczące minimalnego substratu majątkowo-osobowego w odniesieniu do przedsiębiorstw fasadowych, jednak wymogi te nie byłyby wiążące ani możliwe do wyegzekwowania. Wariant 1 mógłby przyjąć formę zalecenia Komisji lub rozszerzenia zakresu mandatu Grupy ds. Kodeksu Postanowienia (opodatkowanie działalności gospodarczej) w celu sprawdzenia, czy wymogi dotyczące substratu majątkowo-osobowego są stosowane jako powszechny element systemów podatkowych państw członkowskich. Wariant 2 jest podstawowym wariantem regulacyjnym, na którym opiera się wariant 3 i wariant 4. W ramach wariantu 2 wprowadzono by wspólne wymogi dotyczące substratu majątkowo-osobowego w całej UE, zobowiązując (określone) podmioty prawne i porozumienia prawne – te, których działalności nie wyłączono by na początku i które spełniłyby określone kryteria wyjściowe – do wykazania administracji podatkowej, że prowadzą znaczącą działalność gospodarczą w państwie członkowskim rezydencji podatkowej. Brak wymogów dotyczących substratu majątkowo-osobowego prowadziłby do konsekwencji podatkowych (a mianowicie do zaprzestania udzielania korzyści podatkowych na rzecz przedsiębiorstw fasadowych na mocy odpowiednich dyrektyw UE lub konwencji podatkowych).

Poza wariantem 2 zakres wariantu 3 obejmowałby ustanowienie mechanizmu współpracy administracyjnej i wymiany informacji dotyczących przedsiębiorstw fasadowych. Wariant 4 składałby się z tych samych elementów, co wariant 3 i zawierałby dodatkowo wspólną definicję sankcji w przypadku nieprzestrzegania przepisów przez przedsiębiorstwa fasadowe. Preferowanym wariantem jest wariant 4. Jego zakres obejmuje wszystkie elementy wariantu 2, wymianę informacji między administracjami podatkowymi zgodnie z wariantem 3 oraz dodatkowo wspólne ramy sankcji. Oczekuje się, że wariant 4 najskuteczniej przyczyni się do osiągnięcia celów inicjatywy, zapewniając najsilniejszy efekt odstraszający dla podatników, nie powodując jednocześnie nieproporcjonalnych kosztów dla przedsiębiorstw ani organów podatkowych.
Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?
Zasadniczo respondenci uczestniczący w konsultacjach publicznych przyznają, że unikanie opodatkowania i uchylania się od opodatkowania, w tym przez nadużywanie przedsiębiorstw fasadowych, stanowi ciągle wyzwanie. Sugestie dotyczące dalszych działań są jednak różne. Podczas gdy niektórzy respondenci popierają przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania za pośrednictwem przedsiębiorstw fasadowych, inni są zdania, że unijna inicjatywa ustawodawcza w tym obszarze może być przedwczesna. Co do zasady państwa członkowskie wyraziły konstruktywną otwartość, a w niektórych przypadkach wyraźne wsparcie na rzecz unijnej inicjatywy prawnej mającej przeciwdziałać wykorzystywaniu przedsiębiorstw fasadowych do unikania opodatkowania lub uchylania się od opodatkowania.
C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu
Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?
W wariantcie 4 przewidziano wspólną definicję minimalnego substratu majątkowo-osobowego, której brakowało w obowiązujących unijnych ramach zwalczania nadużyć podatkowych. Dzięki wymianie informacji między organami podatkowymi wariant ten stanowi uzupełnienie obecnej wymiany informacji, która już funkcjonuje na szczeblu unijnym. Dzięki temu państwa członkowskie, których bazy podatkowe ulegają erozji w wyniku wykorzystywania przedsiębiorstw fasadowych zarejestrowanych w innych państwach członkowskich, byłyby w pełni świadome tego faktu. Dzięki wspólnym sankcjom wariant ten zapewnia najwyższy poziom przestrzegania przepisów przez podmioty oraz równe traktowanie wszystkich podmiotów w UE, niezależnie od miejsca ich rejestracji. Potencjalny pozytywny wpływ na stabilność finansów publicznych jest zatem największy spośród wszystkich wariantów, a interwencję UE postrzega się jako sprzyjającą lepszemu funkcjonowaniu rynku wewnętrznego poprzez unikanie jego fragmentacji w wyniku stosowania różnych sankcji. Nawet jeżeli w wyniku interwencji ograniczono by praktyki unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania w bardzo niewielkim stopniu, korzyści najprawdopodobniej przewyższałyby jednak koszty związane z tą inicjatywą (głównie koszty przestrzegania przepisów i koszty administracyjne).
Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?
Oczekuje się, że koszty przestrzegania przepisów przez podmioty będą ograniczone, ponieważ będą to informacje łatwo dostępne dla podmiotu, w przypadku podmiotów, które będą musiały dokonać

samooceny i złożyć sprawozdanie.

Koszty dla administracji podatkowej ograniczają się do wdrożenia platformy wymiany informacji, oceny zgłoszonych danych i stosowania sankcji. Oceny zgłoszonych danych w celu stwierdzenia, czy dany podmiot jest przedsiębiorstwem fasadowym, dokonuje administracja podatkowa na podstawie samooceny dokonanej przez dany podmiot w oparciu o określone kryteria.

Wysokość kosztów zarządzania sankcjami zależałaby od formy sankcji. W przypadku kary pieniężnej oczekuje się, że koszty będą ograniczone do kosztów administracyjnych powstałych w wyniku nałożenia grzywny i monitorowania jej płatności.

Koszty egzekwowania przepisów przez administrację krajową nie powinny różnić się zasadniczo w przypadku wariantów 2, 3 i 4, ponieważ w przypadku braku wspólnych ram dotyczących sankcji administracja krajowa nadal musiałaby stosować pewne sankcje w celu zapewnienia przestrzegania przepisów.

Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?

Inicjatywa ma objąć swoim zakresem podmioty, które nie mają substratu majątkowo-osobowego i które utworzono w celu uniknięcia opodatkowania lub uchylenia się od opodatkowania², a nie przedsiębiorstw zatrudniających pracowników i prowadzących rzeczywistą działalność gospodarczą. Kryteria, które powodują powstanie obowiązku sprawozdawczego wobec organu podatkowego, są ściśle ograniczone do przedsiębiorstw wykazujących ryzyko unikania opodatkowania lub uchylania się od opodatkowania, co – według oczekiwań – obejmie jedynie bardzo niewielki odsetek populacji określonej jako MŚP. Oczekuje się, że w ramach kryteriów wyjściowych zdecydowana większość MŚP zostanie wykluczona (np. aby wejść w ich zakres stosowania, MŚP powinno uzyskiwać większość przychodów z dochodu pasywnego, należeć głównie do właścicieli zagranicznych oraz nie posiadać zasobów wymaganych do prowadzenia rzeczywistej działalności gospodarczej).

Jeżeli chodzi o konkurencyjność, inicjatywa wpłynęłaby jedynie na przepływy finansowe, które nie są związane z zatrudnieniem ani z rzeczywistą działalnością gospodarczą. W perspektywie długoterminowej ograniczenie wykorzystywania podmiotów niemających substratu majątkowo-osobowego mogłoby generować pozytywne efekty drugiej rundy (skutki pośrednie) dzięki stymulacji inwestycji produkcyjnych.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Głównym skutkiem dla budżetów krajowych byłyby trudne do oszacowania zyski podatkowe. Szacuje się, że w UE unikanie opodatkowania powoduje uszczuplenie dochodów podatkowych na poziomie od 35 mld EUR do 70 mld EUR rocznie.

Utracone dochody podatkowe można uznać za niedobór zasobów, które w przeciwnym razie można by wykorzystać na inwestycje publiczne i dostarczanie dóbr publicznych. Taki niedobór jest szczególnie niepożądany w czasie, gdy potrzebne są środki na przyspieszenie odbudowy po pandemii COVID-19.

² Z dochodzenia w sprawie afery OpenLux wynika, że pod tym samym adresem zarejestrowano ponad 1 000 przedsiębiorstw, które nie zatrudniały pracowników.

Czy wystąpią inne znaczące skutki?
Nie.
Proporcjonalność
Zakres działań nie wykraczałby poza określenie kryteriów minimalnego substratu majątkowo-osobowego. Mechanizmy takie jak wyłączenia i zwolnienia z wymogów sprawozdawczości w ramach inicjatywy będą oznaczać, że podmioty i porozumienia wykazujące niskie ryzyko nadużyć podatkowych nie będą podlegać inicjatywie. Ponadto z analizy przeprowadzonej przez Komisję wynika, że jedynie minimalna liczba podmiotów i porozumień w UE będzie musiała dokonać samooceny w ramach przedmiotowej inicjatywy.
D. Działania następce
Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?
W przypadku wyboru preferowanego wariantu polityka ta byłaby monitorowana na dwa główne sposoby. Po pierwsze, państwa członkowskie będą przekazywać dane dotyczące realizacji polityki i działań w zakresie egzekwowania prawa. Dane te należy przynajmniej częściowo podawać do wiadomości publicznej w celu zapewnienia przejrzystości i umożliwienia kontroli publicznej w państwach członkowskich. Po drugie, Komisja oceni proces wdrażania i egzekwowania inicjatywy w poszczególnych państwach członkowskich oraz przedstawi sprawozdanie na ten temat. Ocena taka będzie prowadzona głównie na podstawie danych pochodzących z państw członkowskich. Pięć lat po rozpoczęciu procesu wdrażania instrumentu Komisja dokona oceny rezultatów polityki w odniesieniu do jej celów i ogólnego wpływu na dochody podatkowe, przedsiębiorstwa i rynek wewnętrzny.