

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Partnerstwa UE na rzecz rozwoju i wyzwania związane z międzynarodowymi umowami podatkowymi”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2018/C 081/05)

Sprawozdawca: **Alfred GAJDOSIK**

Współsprawozdawca: **Thomas WAGNSONNER**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	26.1.2017
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	28.9.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	182/0/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) popiera politykę rozwoju, w której rozwój postrzegany jest jako proces dokonujący się między równouprawnionymi krajami, w oparciu o szacunek i suwerenne decyzje. Finansowanie i realizacja celów zrównoważonego rozwoju, ustalonych na poziomie Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), wymagają globalnie skoordynowanych wysiłków. Podkreśla się, że Rada Gospodarczo-Społeczna ONZ mogłaby odgrywać jeszcze bardziej znaczącą rolę jako odpowiednie forum do zajmowania się kwestiami podatkowymi. W ten sposób zapewni się nakierowanie działań w ramach agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 na cele zrównoważonego rozwoju oraz udział wszystkich krajów na równych prawach.

1.2. W kontekście międzynarodowych porozumień służących zreformowaniu międzynarodowego prawa podatkowego, np. poprzez plan działania OECD w sprawie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS), trzeba przeanalizować skutki tych międzynarodowych starań reformatorskich dla realizacji celów zrównoważonego rozwoju i uwzględnić je w większym stopniu w dalszym rozwijaniu międzynarodowej polityki podatkowej. EKES zauważa, że osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju wymaga zasobów finansowych. Wiele państw mierzy się jednak z poważnymi wyzwaniami związanymi z generowaniem dochodów publicznych za pomocą wpływów podatkowych. Przyczyny tego stanu rzeczy w przypadku krajów rozwijających się leżą, po pierwsze, w trudnych do wdrożenia systemach podatku dochodowego i podatku od sprzedaży, a po drugie w globalnej konkurencji podatkowej w dziedzinie podatku dochodowego od osób prawnych, a także w strukturze konwencji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania. Kolejne związane z tym czynniki dotyczą ograniczonej zdolności i niedostatecznego przepływu informacji.

1.3. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje fakt, że Unia Europejska (UE) i jej państwa członkowskie podjęły znaczne wysiłki w kontekście międzynarodowej reformy mającej przezwyciężyć słabości międzynarodowego systemu podatkowego. Wysiłki te przyjmuje się z zadowoleniem. Należy je wspierać i skutecznie wdrażać oraz poddać wreszcie regularnemu monitorowaniu. Za przeprowadzeniem tych reform opowiadają się w pierwszej kolejności największe kraje uprzemysłowione OECD. Warto się zastanowić, czy ONZ, jako organizacja o zasięgu ogólnosiwiatowym, której członkami są zwłaszcza kraje rozwijające się, nie byłaby lepszym forum dla dalszego rozwijania międzynarodowej polityki podatkowej na szczeblu globalnym. EKES odnotowuje jednak brak zasobów i personelu w Komitecie ONZ ds. podatków. ONZ powinna zatem zostać wyposażona w wystarczające środki.

1.4. Unijne działania w zakresie międzynarodowej przejrzystości podatkowej oraz w zakresie planu przeciwdziałania BEPS wpłyną także na kraje rozwijające się. EKES z zadowoleniem przyjmuje zajęcie stanowiska przez Parlament Europejski (PE) oraz przez Komisję Europejską na temat punktów wspólnych dla polityki podatkowej i polityki rozwojowej. EKES pozytywnie ocenia powołanie przez Komisję Platformy na rzecz dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych. Przedstawione tam w postaci dokumentu roboczego narzędzia, dotyczące efektów rozlewania się wynikających z konwencji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania, mogą dla państw członkowskich stanowić cenną podstawę do rozważań nad przegładem tych konwencji zawartych z krajami rozwijającymi się.

1.5. EKES zauważa, że w 2015 r. PE w swym sprawozdaniu zaapelował o szereg udoskonaleń, które nie zostały jeszcze wdrożone. W tym kontekście EKES odwołuje się do swych wcześniejszych opinii, a w szczególności do wniosków dotyczących sprawozdawczości odrębnej dla każdego kraju oraz zwalczania prania pieniędzy poprzez wpisanie praw własności do publicznych rejestrów. EKES wskazuje, że przygotowywana jest lista jurysdykcji podatkowych odmawiających współpracy. Nawołuje do większych wysiłków na rzecz realizacji postulatów Parlamentu Europejskiego i zaleca skonfrontowanie się z niesłabnącą krytyką ze strony organizacji pozarządowych. Słuszne jest wspieranie wprowadzenia tych środków na całym świecie za pomocą międzynarodowych porozumień podatkowych, aby poprawić stan wiedzy organów podatkowych w krajach rozwijających się. Celem powinno być osiągnięcie takich samych standardów na całym świecie i umożliwienie krajom rozwijającym się uczestnictwa w ich opracowywaniu na równych zasadach.

1.6. EKES apeluje o zapewnienie spójności między międzynarodową polityką podatkową państw członkowskich a celami polityki rozwojowej, tak aby unikać konfliktów między polityką podatkową poszczególnych krajów a wspólnymi priorytetami rozwoju.

1.7. EKES postrzega oceny skutków międzynarodowych polityk podatkowych państw członkowskich jako metodę badania skutków umów o unikaniu podwójnego opodatkowania i bodźców podatkowych dla krajów rozwijających się. Należy je promować i powinny one stać się powszechną praktyką. W przypadku ewentualnych konfliktów z europejską polityką w dziedzinie rozwoju przydatne byłyby także takie analizy ze strony UE. Należy odpowiednio przeanalizować obowiązujące konwencje w sprawie unikania podwójnego opodatkowania, a negocjowane aktualnie konwencje powinny zostać zawarte, z uwzględnieniem wspomnianych aspektów.

1.8. Wzorcowa umowa OECD o unikaniu podwójnego opodatkowania, obecnie najpowszechniej wykorzystywana, została przygotowana przede wszystkim z myślą o interesach krajów uprzemysłowionych. EKES zaleca zatem, aby podczas negocjowania konwencji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania z krajami rozwijającymi się państwa członkowskie UE bardziej brały pod uwagę potrzeby tych krajów. EKES zwraca uwagę, że w oparciu o wzorcową umowę OECD przygotowano także wzorcową umowę ONZ, aby uregulować kwestie podatkowe między krajami rozwijającymi się a krajami uprzemysłowionymi i w ten sposób zapewnić państwom źródła więcej praw w zakresie opodatkowania.

1.9. EKES popiera inwestycje prywatne promujące rozwój, gdy rozwój ten jest zgodny z celami zrównoważonego rozwoju i gdy przestrzega się podstawowych praw gospodarczych, środowiskowych i społecznych, najważniejszych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) oraz programu godnej pracy. Pewność prawa jest ważnym czynnikiem w tworzeniu klimatu biznesowego przyjaznego inwestycjom, w tym także bezpośrednim inwestycjom zagranicznym. Ponieważ kwestie opodatkowania wiążą się z celami zrównoważonego rozwoju, przedsiębiorstwa powinny należycie uiszczać podatki tam, gdzie w wyniku tworzenia wartości (np. poprzez produkcję, pozyskiwanie surowców) powstaje zysk.

1.10. EKES podkreśla, że UE i jej państwa członkowskie w ramach europejskiego konsensusu w sprawie rozwoju zobowiązały się do współpracy ze swymi krajami partnerskimi przy upowszechnianiu opodatkowania progresywnego i polityki redystrybucyjnej oraz przy zwalczaniu korupcji i nielegalnych przepływów finansowych. Jednak w tym celu polityka podatkowa musiałaby stać się jeszcze istotniejszym elementem europejskiej polityki w dziedzinie rozwoju. EKES przyjmuje z zadowoleniem zaangażowanie Komisji na rzecz regionalnych forów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających w dziedzinie opodatkowania w krajach rozwijających się. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego w krajach rozwijających się wypełniają funkcję kontrolującą i wspierającą, także w dziedzinie opodatkowania, a zatem powinny być w większym stopniu wspierane i włączane w ten proces. Trwały wpływ na projekty rozwojowe miałyby wsparcie odpowiednich działań z zakresu budowania zdolności podatkowej, w tym partnerskiego uczenia się i współpracy południe-południe.

1.11. Dobre zarządzanie w kwestiach podatkowych powinno być integralną częścią społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w kontekście obowiązków sprawozdawczych spółek.

1.12. EKES zaleca wprowadzenie klauzul dotyczących dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych do wszystkich istotnych umów między UE a państwami lub regionami trzecimi, aby wspierać zrównoważony rozwój.

1.13. EKES sugeruje sprawdzenie, czy nie można by wykorzystać nowych lub zmienianych umów o wolnym handlu pomiędzy UE a krajami rozwijającymi się jako okazji do przeanalizowania także dwustronnych konwencji podatkowych. Taka analiza powinna obejmować ocenę skutków międzynarodowej polityki podatkowej państw członkowskich na cele polityki w dziedzinie rozwoju.

2. Uwagi ogólne

2.1. Wiele badań⁽¹⁾ podejmuje zagadnienie, czy międzynarodowa polityka podatkowa państw członkowskich, a w szczególności liczne postanowienia dwustronnych konwencji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania, nie stoją w sprzeczności z celami europejskiej polityki w dziedzinie rozwoju. Do tego dochodzi fakt, że kraje rozwijające się są eksporterami netto kapitału z krajów uprzemysłowionych, co w dużym stopniu tłumaczy się przepływem kapitału mającym na celu uniknięcie opodatkowania. Najdotkliwiej uderza to w kraje rozwijające się o najniższych dochodach, ponieważ nie dysponują one niemal żadnymi krajowymi źródłami finansowania.

2.2. UE i jej państwa członkowskie są łącznie największymi darczyńcami w ramach współpracy na rzecz rozwoju i najważniejszymi podmiotami kształtującymi międzynarodowe konwencje podatkowe. Zobowiązały się one realizować cele zrównoważonego rozwoju ONZ, choć tylko kilka państw członkowskich osiągnęło cel w zakresie świadczenia pomocy zagranicznej w wysokości 0,7 % PKB. Niejasne pozostają konsekwencje brexitu dla dalszego finansowania europejskiej współpracy na rzecz rozwoju. Planuje się więcej działań służących promowaniu inwestycji prywatnych w powiązaniu z celami polityki rozwoju. Środki oficjalnej pomocy na rzecz rozwoju są uzależnione od polityki darczyńców.

2.3. Cele zrównoważonego rozwoju dla krajów rozwijających się obejmują m.in. mobilizowanie rodzimych zasobów, międzynarodowe wsparcie w budowaniu zdolności w zakresie poboru podatków, redukcję nielegalnych przepływów finansowych oraz uczestnictwo w światowych instytucjach sterujących. Wynika z tego, że stabilna podstawa dochodów publicznych, wysiłki zmierzające do zwalczania nielegalnych wpływów zasobów i równe prawo wszystkich krajów do decydowania o kształcie globalnych zasad opodatkowania są ważnymi filarami zrównoważonego rozwoju. W krajach rozwijających się na rozwoju zyskują szczególnie dzieci, kobiety i inne słabsze grupy społeczne⁽²⁾.

2.4. Środki pochodzące z publicznej pomocy na rzecz rozwoju nie wystarczają na finansowanie celów zrównoważonego rozwoju. Do realizacji tych celów potrzeba środków krajowych, tak samo jak w przypadku milenijnych celów rozwoju⁽³⁾. Aby pozyskać te zasoby, trzeba udoskonalić pobór podatków i osiągnąć większe dochody podatkowe poprzez zrównoważony wzrost gospodarczy i poszerzenie bazy podatkowej.

3. Wyzwania dla krajów rozwijających się

3.1. Opodatkowanie jest bardziej stabilnym źródłem finansowania niż inne rodzaje przychodów, lecz dla wielu krajów rozwijających się generowanie wystarczających dochodów podatkowych jest trudniejsze niż dla krajów rozwiniętych.

3.2. W ostatnich dziesięcioleciach zdecydowanie dążono do liberalizacji światowego handlu przez ograniczanie ceł przywzowowych i wywzowowych, z myślą o wspieraniu rozwoju gospodarczego, inwestycji i dobrobytu ogółu ludności. Te zasadniczo pozytywne działania umożliwiają też poszerzenie podstawy opodatkowania – o ile organy podatkowe są w stanie to wykorzystać. Niemniej w związku z tym spadły jednocześnie przychody krajów rozwijających się z ważnych i łatwo dostępnych źródeł. Zatem wzrost gospodarczy i inwestycje muszą jednak znaleźć odzwierciedlenie w strukturze przychodów krajów rozwijających się.

⁽¹⁾ Eurodad, *The State of Finance for Developing countries*, 2014 r.; Braun i Fuentes *Double Taxation Treaties between Austria and developing countries*, Wiedeń 2014 r.; Farny et al. *Tax Avoidance, Tax Evasion and Tax Havens*, Wiedeń 2015 r.

⁽²⁾ Parlament Europejski, Rezolucja w sprawie unikania zobowiązań podatkowych i uchylania się od opodatkowania jako wyzwań dla zarządzania, ochrony socjalnej i rozwoju w krajach rozwijających się P8_TA(2015)0265, punkt 14.

⁽³⁾ Development Finance International i Oxfam, *Financing the sustainable development goals*, 2015 r.

3.3. Aby zrekompensować utratę przychodów kraje rozwijające się często wprowadzają podatki od sprzedaży, które mogą oddziaływać w sposób regresywny. System podatkowy oparty na różnych rodzajach podatków zmniejsza zależność od jednego typu podatku i gwarantuje stabilność przychodów krajowych.

3.4. W krajach rozwijających się trudno jest obłożyć opodatkowaniem grunty i kapitał. Z kolei podatki dochodowe z powodu niskich dochodów przynoszą stosunkowo małe przychody podatkowe w krajach rozwijających się. Podatek dochodowy jest pobierany przede wszystkim od pracowników sektora publicznego i osób pracujących w przedsiębiorstwach międzynarodowych. Ponadto często istnieje rozległa szara strefa.

3.5. W sprawozdaniu Mbekiego przychody pochodzące z unikania podatków zaliczono do nielegalnych przepływów finansowych⁽⁴⁾. Ocenia się, że te nielegalne przepływy finansowe są większe niż środki płynące ze współpracy na rzecz rozwoju⁽⁵⁾. Dla powstrzymania tych nielegalnych przepływów ważna jest intensywniejsza współpraca międzynarodowa między organami władzy, wspieranie przejrzystości, a także wzmocnianie środków ustawodawczych i regulacyjnych. Wzmocnienie praw własności w krajach rozwijających się jest także ważnym czynnikiem zniechęcającym do odpływu kapitału.

3.6. Podatki od osób prawnych odgrywają w strukturze przychodów podatkowych w krajach rozwijających się bardziej znaczącą rolę niż w krajach uprzemysłowionych. Dlatego też strategie unikania opodatkowania dotkliwiej się na nich odbijają. Jednocześnie od lat 80. na całym świecie obniża się zarówno nominalne jak i efektywne stawki podatku od osób prawnych, aby przyciągnąć inwestycje. Wysokość podatku od osób prawnych jest dla przedsiębiorstw ważnym wskaźnikiem klimatu inwestycyjnego. Doprowadziło to w efekcie do międzynarodowej rywalizacji o coraz niższe stawki podatkowe, co jednak dla krajów rozwijających się, ze względu na ich strukturę przychodów podatkowych, jest bardziej problematyczne niż dla krajów uprzemysłowionych. Kwestia efektów rozlania w odniesieniu do konkurencji podatkowej została już podniesiona przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW)⁽⁶⁾. Poza tym wiele krajów rozwijających się ma do czynienia tylko z kilkoma, za to bardzo dużymi inwestującymi przedsiębiorstwami, które mają znaczący udział w ogólnych przychodach tych krajów z podatku od osób prawnych.

3.7. Obliczanie cen transferowych z wykorzystaniem zasady ceny rynkowej dla transakcji transgranicznych między przedsiębiorstwami w obrębie grupy jest trudne dla organów podatkowych. Kraje rozwijające się mają ograniczoną zdolność do prowadzenia takich obliczeń, a determinowana podatkami manipulacja cenami transferowymi pozostaje istotnym problemem.

3.8. Konwencje w sprawie unikania podwójnego opodatkowania regulują prawa państw stron dotyczące opodatkowania oraz wymianę informacji pomiędzy organami podatkowymi i tym sposobem wnoszą pewność prawa. Konwencje te mogą stanowić zatem zachętę dla przedsiębiorstw do bezpośrednich inwestycji zagranicznych i w ostatecznym rozrachunku przyczynić się do wzrostu gospodarczego. Zarazem mogą one też mieć skutki dla państw źródła, jeśli chodzi o prawa do opodatkowania. Stawki podatków u źródła na licencje, odsetki i dywidendy kształtują się zazwyczaj poniżej rodzimych stawek podatkowych. Niektóre przepisy, np. restrykcyjna definicja stałego zakładu, mogą ograniczać prawa do opodatkowania. Kraje rozwijające się są oczywiście zainteresowane dalszymi inwestycjami, jednak może to dla nich oznaczać stratę w zakresie praw do opodatkowania. Umowy o wymianie informacji w sprawach podatkowych mogą być zatem lepszą opcją, jeżeli kraj głównie dąży do uzyskania informacji podatkowych z innych jurysdykcji.

3.9. Za punkt wyjścia najczęściej przyjmuje się wzorcową konwencję podatkową OECD, która jest raczej nastawiona na interesy krajów uprzemysłowionych⁽⁷⁾. Tymczasem wzorcowa konwencja ONZ jest pomyślana jako alternatywa dla krajów rozwijających się i ma lepiej uwzględniać ich interesy⁽⁸⁾. Zasadniczo jest ona nastawiona na to, by to państwom źródła przyznawać więcej praw do opodatkowania niż państwu, z którego pochodzi produkujące przedsiębiorstwo.

⁽⁴⁾ AU/ECA, *Illicit Financial Flows – Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa*, (s. 23 i następnie).

⁽⁵⁾ Badanie EPRS: *The inclusion of financial services in EU free trade and association agreements: Effects on money laundering, tax evasion and avoidance*, PE 579.326, s. 15.

⁽⁶⁾ MFW, *Spillovers in international corporate taxation*, 2014 r.

⁽⁷⁾ Owens i Lang, *The Role of Tax Treaties in Facilitating Development and Protecting the Tax Base*, w: Bloomberg Daily Tax Report, 1 maja 2013 r.

⁽⁸⁾ Lennard: *The UN Model Tax Convention as Compared with the OECD Model Tax Convention – Current Points of Difference and Recent Developments*, Asia-Pacific Tax Bulletin, tom 49, nr 08, 2009 r.; V. Daurer i R. Krever: *Choosing between the UN and OECD Tax Policy Models: an African Case Study*, dokument roboczy EUI RSCAS 2012/60, 2012 r.

3.10. Kraje rozwijające się mogą zostać pozbawione przychodów podatkowych, gdy przedsiębiorstwa tworzą jednostki specjalnego przeznaczenia w różnych krajach w celu wzajemnego manipulowania kilkoma konwencjami w sprawie unikania podwójnego opodatkowania, w celu obniżenia podatków. Dla państw źródła może też okazać się trudne opodatkowanie usług i pośredniego przeniesienia aktywów na podstawie postanowień konwencji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania. Trzeba uwzględnić zamiar umożliwienia niedrogiego transferu technologii, mającego służyć wspieraniu zrównoważonego rozwoju w państwach rozwijających się.

3.11. Istnieją dostępne badania na temat luki w przychodach do budżetów krajów rozwijających się. Niderlandzka organizacja pozarządowa SOMO oszacowała na 554 mln EUR roczną utratę przychodów z podatków od odsetek i dywidend, wynikającą z konwencji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania między Niderlandami a 28 krajami rozwijającymi się⁽⁹⁾. Z kolei austriackie badanie zawierało konkluzję, że należy przeprowadzać oceny skutków konwencji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania, ponieważ mogą one prowadzić do utraty przychodów nawet w przypadku wzrostu inwestycji⁽¹⁰⁾. Według szacunków Unctad w „World Investment Report 2015” międzynarodowe koncerny odprowadzają około 730 mld USD do budżetów krajów rozwijających się. Mimo to w raporcie roczne straty z tytułu nieodprowadzonych podatków oszacowano na 100 mld USD. Te straty dla krajów rozwijających się powstają przy prowadzeniu inwestycji zagranicznych poprzez tzw. *offshore-investment-hubs*⁽¹¹⁾. Taka utrata przychodów pozostaje w sprzeczności z przedstawionymi celami zrównoważonego rozwoju.

4. Działania na szczeblu krajowym, regionalnym i międzynarodowym – wkład UE i jej państw członkowskich

4.1. Podejmuje się coraz więcej wysiłków, by w kwestiach podatkowych wspierać kraje rozwijające się, choćby w ramach Inicjatywy podatkowej z Addis Abeby. Międzynarodowa polityka podatkowa leży w zakresie kompetencji państw członkowskich. Konwencje w sprawie unikania podwójnego opodatkowania są zawierane dwustronnie, a inicjatywy ustawodawcze UE są co do zasady ograniczone do instrumentów realizacji rynku wewnętrznego. Istnieje współpraca pomiędzy UE a jej państwami członkowskimi w dziedzinie spójności polityki na rzecz rozwoju (*Policy Coherence for Development – PCD*)⁽¹²⁾. Także Komisja dostrzega i podejmuje problematykę wpływu międzynarodowego systemu podatkowego na rozwój⁽¹³⁾. Aby zapewnić spójność polityki na rzecz rozwoju, konieczne jest przeanalizowanie skutków tej części polityki podatkowej UE dla krajów rozwijających się, która jest niezgodna z celami polityki rozwoju, i w razie potrzeby podjąć działania.

4.2. Na poziomie ONZ prowadzi się prace nad zagadnieniami podatkowymi za pośrednictwem procesu finansowania na rzecz rozwoju, Ecosoc i Komitetu Ekspertów ONZ ds. Współpracy Międzynarodowej w Sprawach Podatkowych, a także wyspecjalizowanych agencji, takich jak Unctad. Na wniosek G 20 uzgodniono daleko idące reformy w OECD z myślą o zwalczaniu BEPS. Do najważniejszych problemów należała tu eliminacja praktyki nabywania korzyści umownych, szkodliwych praktyk podatkowych rządów (takich jak korzystne opodatkowanie dochodów z patentów i nieprzejrzyste „orzeczenia”), rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych w traktowaniu podatkowym zadłużenia oraz nieskuteczne ustalanie cen transferowych i nieskuteczna sprawozdawczość w tym zakresie. Biorąc pod uwagę, jakie znaczenie dla budżetów krajów rozwijających się mają przychody z podatków od osób prawnych, oczekuje się, że plan przeciwdziałania BEPS wywrze pozytywny wpływ na te kraje.

4.3. Wiele krajów, które nie są członkami OECD, wśród nich kraje afrykańskie, mimo to przyłączyło się do kompleksowych założeń planu OECD w zakresie przeciwdziałania BEPS. W czerwcu 2017 r. 103 kraje porozumiały się co do przyjęcia nowego wielostronnego porozumienia w sprawie BEPS, w którym ujednolicono interpretację dwustronnych konwencji podatkowych zgodnie z założeniami planu przeciwdziałania BEPS. ONZ, OECD, MFW i Bank Światowy uruchomiły platformę współpracy w dziedzinie podatków, aby ożywić międzynarodową współpracę w kwestiach podatkowych. Inicjatywa ta może wnieść więcej spójności w prace OECD i forów ONZ. Należy obserwować, czy przynosi ona oczekiwane efekty.

⁽⁹⁾ Mc Gauran, *Should the Netherlands Sign Tax Treaties with Developing Countries*, 2013 r.

⁽¹⁰⁾ Por. przypis 1, Braun & Fuentes.

⁽¹¹⁾ Unctad, *World Investment Report 2015*, s. 200.

⁽¹²⁾ COM(2016) 740 final; por. również opinia EKES-u „Wniosek dotyczący nowego konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju – Nasz świat, nasza godność, nasza przyszłość”, Dz.U. C 246 z 28.7.2017, s. 71.

⁽¹³⁾ C(2016) 271 final, COM(2016) 24 final, Komisja Europejska, *Collect More Spend Better*, 2015 r.

4.4. EKES dostrzega starania OECD na rzecz dalszego rozwijania lepszego międzynarodowego systemu podatkowego. Jednak organizacje społeczeństwa obywatelskiego⁽¹⁴⁾ zgłaszają zastrzeżenia, że kraje rozwijające się nie mają na forum gremium OECD prawa głosu. Dopiero po wypracowaniu planu przeciwdziałania BEPS zaproszono je do udziału. Parlament Europejski w podobnym duchu zaapelował o wzmocnienie odpowiednich organów ONZ, aby umożliwiły kształtowanie i reformowanie międzynarodowej polityki podatkowej na szczeblu międzynarodowym i z udziałem podmiotów o równych prawach⁽¹⁵⁾. Także w dokumencie roboczym MFW eksperci mają wątpliwości co do wpływu planu przeciwdziałania BEPS na kraje rozwijające się⁽¹⁶⁾.

4.5. Aby ocenić skutki reform i ewentualnie je zmodyfikować, potrzebne jest wzmocnienie odpowiednich organów ONZ i zapewnienie im większych zasobów – chodzi tu zwłaszcza o komitet ONZ ds. podatków. W każdym razie Komisja Europejska powinna monitorować wdrażanie wielostronnej konwencji w sprawie przeciwdziałania BEPS, podpisanej w czerwcu 2017 r., i kontynuować wysiłki na rzecz intensywniejszej międzynarodowej współpracy w kwestiach podatkowych między ONZ, OECD i międzynarodowymi instytucjami finansowymi.

4.6. Obecne działania UE i ich wpływ na kraje rozwijające się

4.6.1. Pakiet działań służących zwalczaniu unikania opodatkowania dotyczył zagadnień związanych z międzynarodową polityką podatkową, tzn. wykraczających poza zakres UE⁽¹⁷⁾. Informacje pochodzące ze sprawozdawczości poszczególnych krajów⁽¹⁸⁾, zgodnie z zasadami ustalonymi przez UE, G 20 i OECD, są istotnym instrumentem dla organów podatkowych. Publikowanie o światowym zasięgu danych z podziałem na poszczególne kraje może ułatwić opinii publicznej, w tym i pracownikom i odpowiedzialnym inwestorom, lepsze zorientowanie się, w jakim stopniu przedsiębiorstwa faktycznie płacą podatki tam, gdzie wygospodarowują zyski. EKES zauważa, że w 2015 r. PE w swym sprawozdaniu zaapelował o szereg udoskonaleń, które nie zostały jeszcze wdrożone. W tym kontekście EKES odwołuje się do swych wcześniejszych opinii, a w szczególności do wniosków dotyczących sprawozdawczości odrębnej dla każdego kraju oraz zwalczania prania pieniędzy poprzez wpisanie praw własności do publicznych rejestrów. EKES wskazuje, że przygotowywana jest lista jurysdykcji podatkowych odmawiających współpracy. Nawołuje do większych wysiłków na rzecz realizacji postulatów Parlamentu Europejskiego i zaleca skonfrontowanie się z niesłabnącą krytyką ze strony organizacji pozarządowych. Słuszne jest wspieranie wprowadzenia tych środków na całym świecie za pomocą międzynarodowych porozumień podatkowych, aby poprawić stan wiedzy organów podatkowych w krajach rozwijających się. Celem powinno być osiągnięcie takich samych standardów na całym świecie i umożliwienie krajom rozwijającym się uczestnictwa w ich opracowywaniu na równych zasadach.

4.6.2. Automatyczna wymiana informacji podatkowych została zapewniona w UE dzięki uzupełnieniu dyrektywy w sprawie wzajemnej pomocy⁽¹⁹⁾. Niemniej kraje rozwijające się muszą nadal zawierać dwustronne umowy o wzajemnej pomocy z krajami europejskimi. Realizacja powyższego wymaga wzajemnej wymiany danych i bezpieczeństwa danych, co często powoduje dla państw rozwijających się problemy związane ze zdolnością.

4.6.3. Komunikat Komisji w sprawie strategii zewnętrznej na rzecz efektywnego opodatkowania⁽²⁰⁾ dotyczył kwestii podniesionych w tej opinii. Obecnie opracowuje się wspólny unijny wykaz jurysdykcji podatkowych unikających współpracy⁽²¹⁾. EKES z zadowoleniem przyjmuje takie działania. Z kolei organizacje pozarządowe są raczej sceptyczne wobec tego typu wykazu⁽²²⁾. Także Parlament Europejski domaga się opracowania obowiązującej na całym świecie definicji rajy podatkowej, która obejmowałaby również państwa UE i ich terytoria zamorskie⁽²³⁾.

⁽¹⁴⁾ Christian Aid, komunikat prasowy z dnia 19 lipca 2013 r., *OECD Action Plan on tax dodging is step forward but fails developing countries*; Oxfam, komunikat prasowy z dnia 13 listopada 2014 r., *Oxfam reaction to OECD's roadmap to include developing countries in international tax reform*.

⁽¹⁵⁾ Por. opinia EKES-u „Wniosek dotyczący nowego konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju – Nasz świat, nasza godność, nasza przyszłość”, Dz.U. C 246 z 28.7.2017, s. 71, pkt 13.

⁽¹⁶⁾ Crivelli, Ruud De Mooij, Keen, *Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries*, dokument roboczy MFW WP/15/118.

⁽¹⁷⁾ COM(2016) 25 final – 2016/010 (CNS), COM(2016) 26 final – 2016/011 (CNS), por. opinia EKES-u „Pakiet środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania”, Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 93.

⁽¹⁸⁾ Por. Opinia EKES-u „Ujawnianie informacji o podatku dochodowym”, Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 62.

⁽¹⁹⁾ Por. Opinia EKES-u „Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych”, Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17.

⁽²⁰⁾ Por. Opinia EKES-u „Pakiet środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania”, Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 93.

⁽²¹⁾ Dokument dostępny na stronie: https://ec.europa.eu/taxation_customs/tax-common-eu-list_en (ostatnia wizyta na stronie: 29 sierpnia 2017 r.).

⁽²²⁾ Przykładowo: *Tax Justice Network v. 23.2.2017, Verdict on Finance Ministers' blacklist: „whitewashing tax havens”*.

⁽²³⁾ Por. przypis 2, punkt 10.

4.6.4. W zaleceniu w sprawie konwencji podatkowych⁽²⁴⁾ podejmuje się ważne zagadnienia związane z konwencjami w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i wzywa państwa członkowskie do takiego wzmocnienia swoich konwencji podatkowych, aby zwalczać nadużywanie konwencji i praktykę nabywania korzyści umownych. Z drugiej strony nie apeluje się o jakąkolwiek ocenę skutków konwencji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania, szczególnie w odniesieniu do ich skutków dla spójności polityki na rzecz rozwoju lub w odniesieniu do efektów rozlania. Wartościowe gremium – Platforma na rzecz dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych – które z udziałem organizacji społeczeństwa obywatelskiego rozpracowuje zagadnienia dotyczące międzynarodowego opodatkowania, przedłożyła dokument roboczy właśnie na temat efektów rozlania⁽²⁵⁾. Państwa członkowskie powinny wziąć ten dokument pod uwagę.

4.6.5. Strategie unikania zobowiązań podatkowych są często związane z nieprzejrzystą własnością majątku nieruchomości. W następstwie zmiany czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy⁽²⁶⁾ nie zostały utworzone żadne publicznie dostępne rejestry własności dotyczące trustów i innych przedsiębiorstw realizujących inwestycje. Rejestry takie pomogłyby krajom rozwijającym się w badaniu przypadków, w których zachodzi podejrzenie prania pieniędzy i oszustw podatkowych.

4.6.6. Wnioski dotyczące wspólnej (skonsolidowanej) podstawy opodatkowania osób prawnych (CC(C)TB) są tematem innej opinii EKES-u⁽²⁷⁾. W kontekście uczestnictwa w międzynarodowych uzgodnieniach podatkowych i znaczenia dla organów podatkowych krajów rozwijających się tego typu uzgodnienie i wynikające z niego informacje posłużyłyby jako przykład i miałyby konsekwencje dla zawieranych z krajami trzecimi konwencji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania. Dane dotyczące Europy mogłyby także posłużyć za punkt odniesienia dla obliczeń porównawczych sytuacji w krajach rozwijających się. Celem powinno być globalne zrównanie standardów na całym świecie, przy czym kraje rozwijające się powinny mieć równe prawo do uczestnictwa w ich opracowywaniu.

4.6.7. EKES zaleca wprowadzenie klauzul dotyczących dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych do wszystkich istotnych umów między UE a państwami lub regionami trzecimi, aby wspierać zrównoważony rozwój.

4.6.8. EKES zaleca ocenę, czy nowych lub zmienianych umów o wolnym handlu pomiędzy UE a krajami rozwijającymi się nie można by wykorzystać jako okazji do przeanalizowania także dwustronnych konwencji podatkowych. Taka analiza powinna obejmować ocenę skutków międzynarodowej polityki podatkowej państw członkowskich na cele polityki w dziedzinie rozwoju. W ten sposób można by także wnieść wkład w realizację postulatów zawartych w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego.

5. Dalsze działania rekomendowane przez EKES

5.1. Zgodnie z pakietem środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania oraz dla spójności z polityką rozwoju państw członkowskich i UE, międzynarodowa polityka podatkowa i konwencje w sprawie unikania podwójnego opodatkowania państw członkowskich muszą być poddawane regularnym ocenom skutków⁽²⁸⁾. Aby zagwarantować lepsze wzajemne dopasowanie polityki UE w zakresie rozwoju oraz polityki podatkowej państw członkowskich, Komisja powinna zadbać o to, by państwa członkowskie, które negocjują konwencje w sprawie unikania podwójnego opodatkowania z krajem rozwijającym się, uwzględniły ustaloną politykę UE w zakresie rozwoju. W tym kontekście Komitet z zadowoleniem przyjmuje zalecenie Komisji dotyczące realizacji działań na rzecz zwalczania nadużyć postanowień konwencji podatkowych⁽²⁹⁾. Jeśli chodzi o cele dotyczące rozwoju, to w większym stopniu należy brać pod uwagę potrzeby krajów rozwijających się. Przy tym powinno się zwiększyć zaangażowanie UE na szczeblu ONZ w prace komitetu ds. podatków oraz wzmocnić wysiłki dla tworzenia zdolności, jeśli chodzi o globalne forum funkcjonujące na zasadzie równych praw dla wszystkich państw.

5.2. Należy uwzględnić okresy przejściowe, aby umożliwić krajom rozwijającym się włączanie się w działania na rzecz automatycznej wymiany informacji, jeszcze w trakcie tworzenia zdolności.

5.3. Dobre zarządzanie w kwestiach podatkowych powinno być integralną częścią społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w kontekście obowiązków sprawozdawczych spółek.

⁽²⁴⁾ Por. opinia EKES-u „Pakiet środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania”, Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 93.

⁽²⁵⁾ Dokument do dyskusji Komisji Europejskiej – Platformy na rzecz dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych, *Toolbox spill-over effects of EU tax policies on developing countries*, czerwiec 2017 r., Platform/26/2017/EN.

⁽²⁶⁾ COM(2016) 450 final – 2016/0208 (COD), por. opinia EKES-u „Dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy”, Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 121.

⁽²⁷⁾ Dz.U. C 434 z 15.12.2017, s. 58.

⁽²⁸⁾ Por. przypis 2, punkt 15.

⁽²⁹⁾ Por. opinia EKES-u „Pakiet środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania”, Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 93.

5.4. Biorąc pod uwagę plany większego zaangażowania inwestorów prywatnych w europejską politykę rozwoju, problematyka ulg podatkowych dla zaangażowania na rzecz rozwoju jest tym bardziej istotna⁽³⁰⁾. Ponieważ kwestie opodatkowania wiążą się z celami zrównoważonego rozwoju, przedsiębiorstwa powinny należycie uiszczać podatki tam, gdzie w wyniku tworzenia wartości generowany jest zysk⁽³¹⁾. Trzeba to zagwarantować przy wspieraniu inwestycji sektora prywatnego.

5.5. Ponadto co do zasady należy zwracać uwagę, by wskutek udzielania ulg podatkowych nie osłabiać wdrażania celów zrównoważonego rozwoju.

5.6. EKES odwołuje się do swych uwag na temat publicznych rejestrów własności rzeczywistej rachunków bankowych, przedsiębiorstw, trustów i transakcji⁽³²⁾ oraz stwierdza, że warto by poprzeć wprowadzenie tego typu środków za pomocą międzynarodowych konwencji podatkowych. Oprócz tego nie wolno zapomnieć o wspomnianych działaniach zwłaszcza w zakresie budowania zdolności, aby ułatwić zwalczanie nielegalnych przepływów finansowych z krajów rozwijających się. W związku z obawami, że wiele europejskich przedsiębiorstw działających w krajach rozwijających się nie podlega zakresowi stosowania sprawozdawczości z podziałem na kraje, EKES odsyła do swoich uwag w tej sprawie⁽³³⁾. Zaleca, by także inne właściwe uregulowania, zwłaszcza takie, które swój zakres stosowania definiują w oparciu o próg rocznych obrotów, ocenić pod kątem wpływu na kraje rozwijające się.

5.7. UE i jej państwa członkowskie w ramach europejskiego konsensusu w sprawie rozwoju zobowiązały się do współpracy ze swymi krajami partnerskimi przy upowszechnianiu opodatkowania progresywnego i polityki redystrybucyjnej oraz przy zwalczaniu korupcji i nielegalnych przepływów finansowych⁽³⁴⁾. Wraz z tworzeniem odpowiednich zdolności technicznych i kadrowych w krajach rozwijających się, tak by zapewnić im całościowy udział w porozumieniach międzynarodowych, należy też niezwłocznie umożliwić wzajemną wymianę informacji, aby osiągnąć cele uzgodnione w ramach konsensusu. Zobowiązanie Komisji⁽³⁵⁾, by za pośrednictwem oenztowskiego komitetu ds. podatków promować regionalne gremia zajmujące się tym zagadnieniem⁽³⁶⁾, zasługuje na uznanie i powinno być utrwalane. Trzeba zadbać o silną reprezentację zainteresowanych stron oraz o solidne procedury konsultacji w ramach tych gremiów. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego w krajach rozwijających się wypełniają funkcję kontrolującą i wspierającą, także w dziedzinie opodatkowania, a zatem należy je wspierać.

5.8. We współpracy na rzecz rozwoju w większym stopniu powinno się uwzględniać system podatkowy danego kraju. Budowanie zdolności ma umożliwić krajom-beneficjentom osiągnięcie pozycji, w której same są w stanie aktywnie szukać pomocy. Chodzi także o wzmocnienie wydajności ich systemów podatkowych i legitymacji państwa. Najbardziej owocna okazywała się bezpośrednia wymiana pomiędzy organami podatkowymi o podobnych wyzwaniach (*peer learning* czyli partnerskie uczenie się) oraz współpraca krajów w podobnej sytuacji pod względem rozwoju (np. współpraca krajów Południa). Takie doświadczenia umożliwiają wzajemną koordynację w odpowiedzi na podobne wyzwania, a także wymianę sprawdzonych praktyk, odpowiednich do posiadanych zdolności.

5.9. EKES podkreśla potrzebę spójności polityki na rzecz rozwoju w kwestiach podatkowych, gdyż działania podjęte w obrębie UE wywołują skutki międzynarodowe dla krajów rozwijających się. Skutki te muszą być zatem wzięte pod uwagę, a dotknięte nimi kraje rozwijające muszą zostać włączone w te działania.

Bruksela, dnia 18 października 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽³⁰⁾ Por. opinia EKES-u „Ustanowienie gwarancji EFZR i funduszu gwarancyjnego EFZR”, Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 62.

⁽³¹⁾ Por. przypis 2, lit. A oraz punkt 6.

⁽³²⁾ Por. zwłaszcza punkt 1.5, opinia EKES-u „Ujawnianie informacji o podatku dochodowym”, Dz.U. C 34 z 28.12.2016, s. 121.

⁽³³⁾ Por. zwłaszcza punkt 1.11, opinia EKES-u „Ujawnianie informacji o podatku dochodowym”, Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 62.

⁽³⁴⁾ Por. COM(2016) 740 final; por. również opinia EKES-u „Wniosek dotyczący nowego konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju – Nasz świat, nasza godność, nasza przyszłość”, Dz.U. C 246 z 28.7.2017, s. 71.

⁽³⁵⁾ Por. Komisja Europejska, *Collect More Spend Better*, 2015 r.

⁽³⁶⁾ Choćby poprzez takie gremia jak: *African Tax Administrations Forum (ATAF)*, *Inter-American Center of Tax Administrations (CIAT)* oraz *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes (Credaf)*.