

## ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH OCENY SKUTKÓW

Niniejszy dokument ma na celu poinformowanie opinii publicznej i zainteresowanych stron o przyszłej działalności legislacyjnej Komisji, aby umożliwić im przekazanie informacji zwrotnych na temat przyjętego przez Komisję podejścia do wskazanego problemu i możliwych rozwiązań, a także wszelkich innych istotnych informacji, m.in. na temat możliwych skutków poszczególnych wariantów.

<b>TYTUŁ INICJATYWY</b>	Ograniczenie roli podmiotów sprzyjających zaangażowanych w ułatwianie uchylania się od opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego
<b>WIODĄCA (ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ)</b> <b>DG</b>	DG TAXUD, Dział D2: Podatki Bezpośrednie i Współpraca Administracyjna
<b>PRAWDOPODOBNY INICJATYWY</b> <b>RODZAJ</b>	Wniosek ustawodawczy
<b>ORIENTACYJNY HARMONOGRAM</b>	1. kwartał 2023 r.
<b>INFORMACJE DODATKOWE</b>	–

*Niniejszy dokument jest przeznaczony wyłącznie do celów informacyjnych. Nie przesądza on o ostatecznej decyzji Komisji co do tego, czy inicjatywa ta zostanie zrealizowana, ani o jej ostatecznej treści. Wszystkie opisane elementy inicjatywy, w tym jej harmonogram, mogą ulec zmianie.*

### A. Kontekst polityczny, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

#### Kontekst polityczny

22 grudnia 2021 r. Komisja Europejska przedstawiła kluczową inicjatywę na rzecz zwalczania nadużywania przedsiębiorstw fasadowych do niewłaściwych celów podatkowych. [Wniosek „Unshell”](#) zapewni, aby podmioty w Unii Europejskiej, które nie mają minimalnego substratu majątkowo-osobowego i nie prowadzą żadnej faktycznej działalności gospodarczej, nie mogły skorzystać z korzyści podatkowych. Po przyjęciu wniosku Komisja ogłosiła, że przedstawi kolejną inicjatywę, która będzie odpowiedzią na wyzwania związane z przedsiębiorstwami fasadowymi spoza UE. Niektóre informacje ujawnione przez Międzynarodowe Konsorcjum Dziennikarzy Śledczych (ICIJ), w szczególności [dokumenty panamskie](#) i [Pandora Papers](#), wskazują, że złożone struktury podatkowe, zwykle obejmujące przedsiębiorstwa fasadowe, prowadzące do uchylania się od opodatkowania i do agresywnego planowania podatkowego, są opracowywane przez podmioty sprzyjające. Zarówno Parlament Europejski, jak i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny kilkakrotnie wzywały ponadto Komisję do wprowadzenia ukierunkowanych przepisów dotyczących podmiotów sprzyjających. Najnowsze [doniesienia ICIJ](#) pokazują, jak osoby z Rosji objęte sankcjami ukrywają majątek w rajach podatkowych „z pomocą zachodnich podmiotów sprzyjających”.

#### Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa

Przedmiotowa inicjatywa ma na celu ograniczenie roli, którą mogą odgrywać podmioty sprzyjające w ułatwianiu powstawania uzgodnień lub systemów prowadzących do uchylania się od opodatkowania lub do agresywnego planowania podatkowego. Uniemożliwienie podmiotom sprzyjającym tworzenia złożonych struktur w państwach niebędących członkami UE, które to struktury mają na celu erozję bazy podatkowej w państwach członkowskich przez uchylanie się od opodatkowania i agresywne planowanie podatkowe, jest kolejnym istotnym i niezbędnym krokiem w ramach nieustannego zaangażowania Komisji w zwalczanie tych działań.

Inicjatywa będzie współdziałać z dotychczasowymi inicjatywami na rzecz zwalczania uchylania się od opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego. [Dyrektywa Rady \(UE\) 2018/822](#) zmieniająca dyrektywę w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania (bezpośredniego) („DAC6”) przewiduje wymóg, aby pośrednicy z UE zgłaszali administracjom podatkowym państw członkowskich informacje na temat podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych, które mogłyby potencjalnie zostać wykorzystane do celów agresywnego planowania podatkowego. Głównym celem DAC6 jest zapewnienie administracjom podatkowym informacji na temat uzgodnień z zakresu potencjalnie agresywnego planowania podatkowego, aby umożliwić im reakcję na szkodliwe praktyki podatkowe i eliminację luk prawnych poprzez wprowadzenie przepisów lub przeprowadzenie szczegółowych ocen ryzyka i kontroli podatkowych. Kontrole te lub konsekwencje podatkowe

dotyczą co do zasady podatnika, a nie podmiotu sprzyjającego zaangażowanego w podlegające zgłoszeniu uzgodnienie transgraniczne. Podobnie administracje podatkowe mają do dyspozycji mechanizmy przeciwdziałania unikaniu opodatkowania, takie jak dyrektywa w sprawie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania (ATAD), ukierunkowane na podatników, ale mechanizmy te nie obejmują podmiotów, które sprzyjają powstawaniu takich struktur. Jednocześnie w inicjatywie tej zostaną wykorzystane również obowiązujące i przyszłe środki określone w dyrektywie w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy (AML) oraz dyrektywie o ochronie sygnalistów.

Pomimo tych inicjatyw [szacuje się, że unikanie opodatkowania przez osoby prawne](#) dotyczy na całym świecie kwot rzędu 90–240 mld USD rocznie. W UE [szacuje się, że unikanie opodatkowania](#) powoduje uszczuplenie dochodów podatkowych na poziomie od 35 mld EUR do 70 mld EUR rocznie. [W przeprowadzonym niedawno badaniu oszacowano](#) uszczuplenie dochodów podatkowych w UE w 2018 r. wynikające z uchylania się od opodatkowania przez osoby zamożne na 124 mld EUR.

Chociaż uchylanie się od opodatkowania jest określone w przepisach krajowych państw członkowskich jako przestępstwo, brak jasnych i obiektywnych kryteriów definiowania agresywnego planowania podatkowego prowadzi do powstania „szarej strefy”, w której niektóre podmioty sprzyjające opracowują systemy i uzgodnienia podatkowe, które powodują erozję bazy podatkowej. Administracjom podatkowym brakuje także skutecznych przepisów i mechanizmów uniemożliwiających podmiotom sprzyjającym, w szczególności tym spoza UE, pomaganie w uchylaniu się od opodatkowania i agresywnym planowaniu podatkowym.

W przypadku braku działań UE na rzecz ograniczenia potencjalnej roli podmiotów sprzyjających, szacowane uszczuplenie dochodów podatkowych państw członkowskich, w których występuje to zjawisko, będzie nadal wysokie. Aby zapewnić spójne podejście i zdobyć zaufanie publiczne, wszyscy podatnicy muszą płacić swoją sprawiedliwą część podatków. Podmiotom sprzyjającym należy uniemożliwić opracowywanie uzgodnień lub systemów, które prowadzą do uchylania się od opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego oraz osłabiają zdolność państw członkowskich do finansowania polityki publicznej przynoszącej korzyści ich obywatelom.

## **Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)**

### **Podstawa prawna**

Służby Komisji rozważają, jaka podstawa prawna byłaby najodpowiedniejsza w przypadku niniejszej inicjatywy. Rozpatrywane możliwości to art. 115 i art. 50 ust. 2 lit. g) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Art. 115 TFUE przewiduje, że UE, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, może uchylać dyrektywy w celu zbliżenia przepisów krajowych państw członkowskich, aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Art. 50 ust. 2 lit. g) stanowi, że UE, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, może uchylać dyrektywy w celu urzeczywistnienia swobody przedsiębiorczości w odniesieniu do określonego rodzaju działalności, koordynując – z myślą o zapewnieniu ich równoważności – zabezpieczenia wymagane w państwach członkowskich od spółek.

### **Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE**

Złożone struktury podatkowe opracowywane przez podmioty sprzyjające i prowadzące do uchylania się od opodatkowania lub do agresywnego planowania podatkowego mają z natury charakter transgraniczny. Ogranicza to zdolność państw członkowskich do jednostronnego i skutecznego eliminowania roli podmiotów sprzyjających. Działanie na poziomie UE pozwoli zmniejszyć zakłócenia i ryzyko rozdrobnienia jednolitego rynku UE wynikające z nierównych warunków działania podmiotów sprzyjających. Inicjatywa na poziomie UE pozwoli w sposób kompleksowy i skuteczny ograniczyć rolę, którą podmioty sprzyjające odgrywają w ułatwianiu powstawania uzgodnień lub struktur prowadzących do uchylania się od opodatkowania lub agresywnego planowania podatkowego. Dostarczy ona również państwowym członkowskim odpowiednie mechanizmy, w tym możliwości współpracy w zakresie monitorowania i egzekwowania prawa, które są niezbędne, by zapewnić skuteczne stosowanie przepisów.

Bez tej inicjatywy problemy te będą się utrzymywać. Osoby chcące uniknąć opodatkowania lub skorzystać z systemów agresywnego planowania podatkowego mogą wykorzystywać także różne środki krajowe mające zastosowanie do podmiotów sprzyjających. Rozwiązanie na poziomie UE zapewnia zatem większą pewność zarówno podatnikom i podmiotom sprzyjającym, jak i państwom niebędącym członkami UE.

## **B. Główne cele i warianty strategiczne**

Ogólnym celem inicjatywy jest zakazanie działalności podmiotów sprzyjających, które opracowują i wprowadzają do obrotu w państwach niebędących członkami UE uzgodnienia lub systemy podatkowe prowadzące do uchylania

się od opodatkowania lub agresywnego planowania podatkowego w państwach członkowskich UE bądź pomagają w tworzeniu takich uzgodnień lub systemów. Wniosek będzie zawierał jasne i obiektywne kryteria definiowania zabronionych form agresywnego planowania podatkowego. Inicjatywa jest zgodna z nieustannym zaangażowaniem Komisji w zwalczanie uchylania się od opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego.

Scenariusz odniesienia przyjęty jako bazowy zakłada, że obowiązujące przepisy krajowe i praktyki administracyjne dotyczące podmiotów sprzyjających pozostaną niezmienione. Komisja oceni szereg wariantów strategicznych, które mogą doprowadzić do podjęcia inicjatywy ustawodawczej, aby osiągnąć cele w oparciu o zasadę proporcjonalności. Potencjalne warianty strategiczne to:

#### **Wariant 1: wymóg, aby wszystkie podmioty sprzyjające przeprowadzały specjalne procedury należytej staranności**

Wariant ten obejmuje zakaz pomagania przez podmioty sprzyjające w tworzeniu za granicą uzgodnień, które ułatwiają uchylanie się od opodatkowania lub agresywne planowanie podatkowe. Wariant ten przewiduje ponadto wymóg przeprowadzania przez wszystkie podmioty sprzyjające testu służącego sprawdzeniu, czy uzgodnienie lub system, którego powstanie ułatwiają, prowadzi do uchylania się od opodatkowania lub agresywnego planowania podatkowego. W ramach tego wariantu od podmiotu sprzyjającego wymaga się również prowadzenia dokumentacji dotyczącej tych procedur należytej staranności we wszystkich przypadkach. Wariant ten można połączyć z odpowiednimi środkami mającymi na celu przeciwdziałanie potencjalnemu nieprzestrzeganiu przepisów.

#### **Wariant 2: zakaz ułatwiania uchylania się od opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego w połączeniu z procedurami należytej staranności oraz wymogiem rejestracji w UE obowiązującym podmioty sprzyjające**

Wariant ten obejmuje zakaz pomagania przez podmioty sprzyjające w tworzeniu za granicą uzgodnień, które ułatwiają uchylanie się od opodatkowania lub agresywne planowanie podatkowe. Podmioty sprzyjające objęte zakresem tego wariantu byłyby zobowiązane do przeprowadzania specjalnych procedur należytej staranności określonych w wariantcie 1. Podmioty sprzyjające świadczące usługi doradztwa lub usługi o charakterze podatkowym na rzecz podatników z UE lub rezydentów UE byłyby ponadto zobowiązane do rejestracji w państwie członkowskim UE. Jedynie zarejestrowane podmioty sprzyjające mogłyby świadczyć usługi doradztwa lub usługi o charakterze podatkowym na rzecz podatników z UE lub rezydentów UE. W przypadku nieprzestrzegania przepisów podmioty sprzyjające mogą zostać wykreślone z rejestru.

#### **Wariant 3: kodeks postępowania dla podmiotów sprzyjających**

Wariant ten obejmuje wymóg przestrzegania przez wszystkie podmioty sprzyjające kodeksu postępowania, który zobowiązuje je do dbania o to, by nie ułatwiała uchylania się od opodatkowania lub agresywnego planowania podatkowego.

Niezależnie od wybranego wariantu strategicznego, możliwe byłoby też opracowanie nowego środka służącego zwiększeniu przejrzystości oraz zwalczaniu potencjalnego uchylania się od opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego związanego z inwestycjami UE za granicą. Wymagałoby to od podatników z UE (zarówno osób fizycznych, jak i prawnych) zgłaszania w rocznych deklaracjach podatkowych wszelkich udziałów kapitałowych powyżej 25% akcji, praw głosu, udziałów własnościowych, akcji na okaziciela lub kontroli z użyciem innych środków (poziom powszechnie stosowany w przepisach UE dotyczących przeciwdziałania praniu pieniędzy) w spółce nienotowanej na rynku regulowanym z siedzibą poza UE.

## **C. Prawdopodobne skutki**

### **Ogólne**

Skutki będą różnić się w zależności od ostatecznego kształtu inicjatywy, a w szczególności od dokładnej skali i zakresu inicjatywy oraz od tego, kto poniesie związane z nią obciążenia. Co istotne, mechanizmy monitorowania i egzekwowania prawa będą musiały zostać starannie opracowane i dostosowane, tak aby były zarówno proporcjonalne, jak i skuteczne. Inicjatywa prawdopodobnie będzie miała skutki dla następujących zainteresowanych stron, które to skutki należy przeanalizować w jak najszerszym zakresie:

- przedsiębiorstw prowadzących działalność w UE, w tym przedsiębiorstw korzystających z doradztwa podatkowego lub usług podatkowych oraz świadczących takie doradztwo lub usługi;
- osób fizycznych będących rezydentami w UE, w tym osób korzystających z doradztwa podatkowego lub usług podatkowych;
- administracji podatkowych państw członkowskich UE.

### **Prawdopodobne skutki gospodarcze**

Inicjatywa powinna mieć dwa główne skutki gospodarcze: (i) dla dochodów podatkowych państw członkowskich oraz (ii) dla równych warunków działania, a tym samym dla konkurencyjności w Unii. Zamierzone skutki

gospodarcze proponowanych wariantów powinny zmniejszyć uchylanie się od opodatkowania i agresywne planowanie podatkowe ułatwane przez podmioty sprzyjające, a przez to zwiększyć dochody podatkowe dostępne dla państw członkowskich, co doprowadzi do poprawy kondycji i stabilności finansów publicznych w perspektywie średnio- i długoterminowej. Ograniczenie możliwości agresywnego planowania podatkowego i uchylania się od opodatkowania powinno zniechęcić podmioty sprzyjające do uchylania się od opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego w imieniu ich klientów. Ostatecznie powinno to również zwiększyć sprawiedliwość podatkową w UE.

Oczekuje się także, że zniwelowanie luk prawnych poprzez ograniczenie roli podmiotów sprzyjających doprowadzi do większego wyrównania warunków działania przedsiębiorstw działających na rynku wewnętrznym, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw.

#### **Prawdopodobne skutki społeczne**

Poprzez ograniczenie roli podmiotów sprzyjających inicjatywa ma na celu walkę z uchylaniem się od opodatkowania i agresywnym planowaniem podatkowym. W ten sposób przyczyni się ona do pobudzenia generowania dochodów, poprawy stabilności finansów publicznych państw członkowskich oraz (postrzeganego) zwiększenia sprawiedliwości społecznej systemu podatkowego. W zakresie, w jakim osoby fizyczne korzystają z tych systemów, może ona również zmniejszyć nierówności w podziale bogactwa w UE.

#### **Prawdopodobny wpływ na środowisko**

Nie przewiduje się wpływu na środowisko.

#### **Prawdopodobny wpływ na prawa podstawowe**

Nie przewiduje się wpływu na prawa podstawowe

#### **Prawdopodobny wpływ na uproszczenie lub obciążenie administracyjne**

Co do zasady podmioty sprzyjające prawdopodobnie odczują dodatkowe koszty przestrzegania przepisów, chociaż Komisja będzie uważnie obserwować opracowywanie wariantów, aby ograniczyć obciążenie administracyjne i zachować proporcjonalność środków. Krajowe administracje podatkowe mogą zostać obciążone dodatkowymi obowiązkami administracyjnymi związanymi z wdrożeniem nowego systemu, w szczególności z powodu wymogów dotyczących egzekwowania i poboru podatków. Analiza stanowiąca podstawę inicjatywy będzie miała na celu zidentyfikowanie i ograniczenie w możliwie największym stopniu przewidywanych kosztów regulacyjnych, administracyjnych i kosztów przestrzegania przepisów związanych z przyjęciem i wdrożeniem inicjatywy. Inicjatywa jest skierowana do wszystkich podmiotów sprzyjających jako osób fizycznych i w związku z tym nie wyróżniono w niej MŚP. Niezależnie od tego Komisja przeprowadzi ocenę skutków przedmiotowego środka, aby uniknąć niepotrzebnych obciążeń dla podmiotów sprzyjających.

### **D. Instrumenty lepszego stanowienia prawa**

#### **Ocena skutków**

Opracowywana jest ocena skutków, która zostanie uwzględniona w pracach nad przygotowaniem niniejszej inicjatywy i przy podejmowaniu późniejszej decyzji przez Komisję. Prace nad gromadzeniem danych i analizą ekonomiczną będą opierać się na pracach wykonanych w odniesieniu do [inicjatywy „Unshell”](#) i potencjalnie będą uzupełniane statystykami gromadzonymi na podstawie obowiązujących dyrektyw w sprawie współpracy administracyjnej, w miarę możliwości zarówno na poziomie państw członkowskich, jak i na poziomie cechy rozpoznawczej (rodzaj transgranicznego uzgodnienia podatkowego).

Analiza ekonomiczna zostanie uwzględniona w ocenie skutków i będzie koncentrować się na określeniu liczby uzgodnień podatkowych i pośredników, których dotyczy inicjatywa. Celem analizy ekonomicznej będzie również oszacowanie kosztów przestrzegania przepisów po stronie przedsiębiorstw, podmiotów sprzyjających oraz organów publicznych.

#### **Strategia konsultacji**

Konsultacje publiczne mają formę kwestionariusza służącego zebraniu opinii zainteresowanych stron na temat roli podmiotów sprzyjających, które przyczyniają się do uchylania się od opodatkowania i do agresywnego planowania podatkowego. Konsultacje publiczne będą prowadzone przez 10 tygodni i będą dostępne za pośrednictwem portalu Komisji [„Wyraż swoją opinię”](#). Odpowiedzi można przesyłać w dowolnym języku urzędowym UE; uczestnicy mogą też załączać dodatkowe dokumenty.

W szczególności Komisja będzie chciała uzyskać informacje od zainteresowanych stron i będzie propagować te konsultacje wśród ich jednostek. W ciągu ośmiu tygodni od zakończenia konsultacji publicznych Komisja opublikuje na stronie poświęconej konsultacjom sprawozdanie podsumowujące oraz sporządzi sprawozdanie zbiorcze zawierające zestawienie wszystkich wyników konsultacji.

#### **Powody prowadzenia konsultacji**

Celem konsultacji publicznych jest zebranie opinii zainteresowanych stron na temat roli podmiotów sprzyjających, które przyczyniają się do uchylania się od opodatkowania i do agresywnego planowania podatkowego, a także na temat skali problemu, potrzeby działania na poziomie UE oraz potencjalnych reakcji politycznych.

#### **Grupa docelowa**

Głównymi oczekiwanymi grupami zainteresowanych stron, z którymi zostaną przeprowadzone konsultacje publiczne, są:

- państwa członkowskie/organy publiczne;
- stowarzyszenia przedsiębiorców, w tym stowarzyszenia reprezentujące osoby korzystające z doradztwa lub usług o charakterze podatkowym oraz świadczące takie doradztwo lub usługi;
- organizacje pozarządowe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego;
- osoby fizyczne;
- środowisko akademickie.

Oprócz otwartych konsultacji publicznych Komisja może przeprowadzić kilka ukierunkowanych konsultacji (np. z Parlamentem Europejskim, Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym lub z zainteresowanymi stronami).