

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Opodatkowanie działalności cyfrowej”**(opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji czeskiej)**

(2022/C 443/08)

Sprawozdawca: **Benjamin RIZZO**Współsprawozdawca: **Petru Sorin DANDEA**

Wniosek o konsultację	26.1.2022, pismo Mikuláša BEKA, ministra spraw europejskich
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	01.7.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	13.7.2022
Sesja plenarna nr	571
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	200/0/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Opracowanie odpowiednich zasad i przepisów dotyczących opodatkowania gospodarki cyfrowej w celu modernizacji polityki fiskalnej i dostosowania jej do obecnych i przyszłych potrzeb stało się zadaniem o fundamentalnym znaczeniu zarówno dla Unii Europejskiej, jak i innych międzynarodowych organów regulacyjnych.

1.2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) sugeruje, by po osiągnięciu międzynarodowego porozumienia w sprawie filaru 1 otwartych ram OECD/G20 odpowiednie przepisy dotyczące realokacji praw do opodatkowania zostały szybko wdrożone w UE w koordynacji z innymi głównymi partnerami handlowymi równocześnie realizującymi tę inicjatywę.

1.3. EKES uważa, że UE może odegrać wiodącą rolę w odniesieniu do opodatkowania gospodarki cyfrowej. Taką rolę powinna jednak odgrywać w ramach międzynarodowego porozumienia osiągniętego przez OECD/G20, tak jak miało to już miejsce w przypadku filaru 2 w odniesieniu do mechanizmu przeciwdziałania erozji bazy podatkowej.

1.4. EKES uważa, że kluczowe znaczenie ma wdrożenie w UE – gdy tylko będzie to wykonalne – zarówno pierwszego, jak i drugiego filaru i osiągnięcie wysokiego stopnia spójności z umową międzynarodową, która zostanie wynegocjowana na forum OECD/G20. Filary 1 i 2 należy postrzegać jako kompleksowy i wzajemnie zintegrowany pakiet regulacyjny.

1.5. Komitet zauważa, że europejska inicjatywa ustawodawcza w sprawie opodatkowania gospodarki cyfrowej mogłaby przynieść znaczne korzyści na rynku wewnętrznym, gdyż niewątpliwie doprowadziłoby do stworzenia skuteczniejszych ram w porównaniu z odrębnymi inicjatywami krajowymi. Wprowadzanie nieskoordynowanych i odrębnych przepisów przez państwa członkowskie zwiększyłoby fragmentację w UE, powodując niepewność podatkową i ograniczając konkurencyjność.

1.6. EKES zachęca do zawarcia międzynarodowego porozumienia w sprawie filaru 1, którego celem będzie z jednej strony stworzenie skutecznego systemu podatkowego z poszanowaniem zasad neutralności i równego traktowania, a także utrzymanie potencjału innowacji drzemącego w gospodarce cyfrowej, a z drugiej strony zadbanie o to, by przedsiębiorstwa o wysokim stopniu cyfryzacji wносиły sprawiedliwy wkład do budżetów krajowych.

1.7. Komitet wzywa do zawarcia międzynarodowego porozumienia w sprawie filaru 1, które w miarę możliwości nie wprowadzi nadmiernie skomplikowanych przepisów i będzie miało na celu osiągnięcie przejrzystości, przewidywalności i uproszczenia procedur administracyjnych przy utrzymaniu kosztów przestrzegania przepisów na niskim poziomie. Zbyt skomplikowany system mógłby stwarzać możliwości obchodzenia nowo uzgodnionych przepisów, ograniczając ich skuteczność.

1.8. EKES podkreśla, że właściwie opracowane międzynarodowe przepisy podatkowe dotyczące przedsiębiorstw cyfrowych mają kluczowe znaczenie dla zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania i unikaniu opodatkowania, a także pomagają opracować sprawiedliwy, stabilny i progresywny system opodatkowania. Równe warunki działania w dziedzinie opodatkowania zysków osób prawnych mają kluczowe znaczenie, ponieważ w ostatnich latach przedsiębiorstwa mogły korzystać ze specjalnych przepisów podatkowych w niektórych państwach członkowskich, znacznie obniżając swoją efektywną stawkę podatkową.

1.9. EKES uważa, że odpowiednie ramy regulacyjne dotyczące opodatkowania gospodarki cyfrowej powinny uwzględniać spowodowaną przez cyfryzację dużą zależność od wartości niematerialnych i prawnych. Aktywa te znacznie zwiększyły zdolność przedsiębiorstw do rozwijania odpowiedniej działalności gospodarczej w danej jurysdykcji bez fizycznej obecności w niej.

1.10. EKES zwraca uwagę, że przedsiębiorstwa cyfrowe często wykorzystują dane użytkowników do generowania wartości. Taka metoda generowania wartości nie jest ujmowana w obecnych systemach podatkowych, co prowadzi do braku dopasowania między tworzeniem wartości a opodatkowaniem. Tą konkretną kwestią należy odpowiednio zająć się w ramach filaru 1.

1.11. EKES ponownie podkreśla, że kluczowe znaczenie ma przyjęcie podejścia, które pozwoli uniknąć ryzyka podwójnego opodatkowania oraz niezamierzonego nieopodatkowania w jakiejkolwiek jurysdykcji, a przy tym zminimalizuje koszty przestrzegania przepisów ponoszone przez przedsiębiorstwa europejskie. W związku z tym porozumienie w sprawie filaru 1 oraz przepisy mające na celu jego transpozycję powinny zharmonizować różne, podjęte już przez państwa członkowskie inicjatywy, aby uniknąć rozbieżności i luk prawnych.

1.12. Komitet wyraża szczerą nadzieję, że możliwe będzie jak najszybsze osiągnięcie realnego porozumienia w sprawie filaru 1, zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i unijnym, a przy tym ubolewa nad ograniczeniami, które nadal uniemożliwiają sfinalizowanie tak istotnego porozumienia.

2. Kluczowe elementy kontekstu

2.1. Obecne międzynarodowe przepisy dotyczące podatku od osób prawnych opierają się na zasadach opracowanych na początku XX wieku i częściowo dostosowanych w późniejszym okresie. W dzisiejszym kontekście nie są one już adekwatne do zakładanych celów, ani dostosowane do zglobalizowanej i cyfrowej gospodarki. Oznacza to, że dochody podatkowe nie są przydzielane państwom w sprawiedliwy sposób, a szkodliwe praktyki podatkowe mogą być kontynuowane na niekorzyść finansów publicznych i uczciwej konkurencji.

2.2. W związku z tym opracowanie odpowiednich zasad i przepisów dotyczących opodatkowania gospodarki cyfrowej w celu modernizacji polityki fiskalnej i dostosowania jej do obecnych i przyszłych potrzeb stało się zadaniem o fundamentalnym znaczeniu zarówno dla Unii Europejskiej, jak i innych organów regulacyjnych na całym świecie.

2.3. Otwarte ramy OECD/G20 w sprawie erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków opierają się na dwufilarowym rozwiązaniu, które ma zaradzić wyzwaniom podatkowym wynikającym z istnienia gospodarki, która jest coraz bardziej cyfrowa i zglobalizowana.

2.4. Filar 1 zapewni sprawiedliwszy podział zysków i praw do opodatkowania między państwami odnośnie do największych przedsiębiorstw międzynarodowych i w szczególności przedsiębiorstw cyfrowych. Filar ten ma przede wszystkim na celu zobowiązać przedsiębiorstwa międzynarodowych do płacenia części podatków dochodowych w miejscu, w którym znajdują się ich użytkownicy i konsumenci, tworząc powiązanie między zyskami a miejscami, w którym znajdują się odpowiedni użytkownicy i konsumenci.

2.5. Porozumienie w sprawie realokacji zysków w ramach filaru 1 obejmuje zniesienie i niewprowadzanie nowych podatków od usług cyfrowych (DST) oraz innych istotnych tu podobnych środków, co położyłoby kres napięciom w handlu wynikającym z niestabilności międzynarodowego systemu podatkowego.

2.6. Filar 2 ma na celu zapewnienie, aby duże przedsiębiorstwa międzynarodowe, zwłaszcza te zdigitalizowane, płaciły minimalną efektywną stawkę podatku od osób prawnych w wysokości 15 %, oraz ustanowienie ram regulacyjnych, które są w stanie zniechęcać do przenoszenia zysków i zapobiegać szkodliwej konkurencji podatkowej między jurysdykcjami. W ten sposób można by skutecznie znieść ograniczenie konkurencji w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych, osiągając globalną minimalną stawkę podatku od osób prawnych, stosowaną przez państwa do ochrony ich bazy podatkowej. EKES wzywa wszystkie państwa członkowskie do szybkiego osiągnięcia porozumienia politycznego w sprawie tych przepisów i ubolewa, że nie osiągnięto jeszcze ostatecznego konsensusu.

2.7. Na forum OECD/G20 osiągnięto międzynarodowe porozumienie w sprawie filaru 2 i otwartych ram, a ich transpozycja została należycie rozpoczęta przez instytucje UE za pośrednictwem wniosku dotyczącego dyrektywy, który jest obecnie przedmiotem dyskusji w Radzie⁽¹⁾.

2.8. Wspólny międzynarodowy konsensus w tej sprawie jest nadal wypracowywany w ramach OECD/G20, co potwierdziły niedawne konsultacje publiczne OECD w sprawie filaru 1, w ramach których zbierane są informacje zwrotne na temat projektu przepisów, choć projekt ten „nie przesądza o konsensusie co do istoty dokumentu”⁽²⁾.

2.9. W 2018 r. Komisja Europejska opublikowała wniosek ustawodawczy w sprawie opodatkowania gospodarki cyfrowej, prace nad którym nie posunęły się do przodu głównie ze względu na brak międzynarodowej, szerokiej zgody co do przepisów, które miałyby zostać wdrożone w ramach filaru 1.

2.10. Instytucje UE zatwierdziły tymczasem akt o rynkach cyfrowych mający na celu uregulowanie konkurencyjnej struktury rynków cyfrowych. W tym względzie UE przyjęła oryginalne i kompleksowe podejście regulacyjne, które różni się od podejścia przyjętego przez inne główne bloki handlowe, takie jak USA, Chiny i inne kraje wschodzące.

2.11. EKES uważa, że tu, podobnie jak w przypadku aktu o rynkach cyfrowych, UE może odegrać wiodącą rolę w odniesieniu do opodatkowania gospodarki cyfrowej. Taką rolę powinna jednak odgrywać w ramach międzynarodowego porozumienia osiągniętego przez OECD/G20, tak jak miało to już miejsce w przypadku filaru 2.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES jest głęboko przekonany, że w kontekście cyfryzacji gospodarki wszelkie zmiany przepisów dotyczących przydziału praw do opodatkowania zysków między państwami muszą być skoordynowane w skali globalnej, aby lepiej wykorzystać możliwości płynące z globalizacji, z odpowiednim i skutecznym zarządzaniem na szczeblu światowym i ustanowieniem odpowiednich i skutecznych ogólnoswiatowych zasad. Konkretnie rozwiązania muszą być zatem wynikiem szeroko zakrojonego porozumienia międzynarodowego obejmującego jak największą liczbę jurysdykcji podatkowych. Ponadto należy odpowiednio uwzględnić to, że nowe przepisy będą miały inne skutki i konsekwencje dla małych państw członkowskich i inne dla większych państw członkowskich.

3.2. EKES docenia istotne zmiany gospodarki spowodowane cyfryzacją i jej pozytywny wpływ na nasze społeczeństwo, a także ogromny potencjał cyfryzacji w zakresie wzmocnienia pozycji administracji podatkowych, gdzie cyfryzacja jest narzędziem pozwalającym zapewniać lepsze usługi dla budżetów krajowych i obywateli. UE będzie musiała pomagać organom podatkowym państw członkowskich i koordynować ich działania, aby mogły poradzić sobie z nowym systemem i szybko zmieniającym się kontekstem gospodarczym.

3.3. EKES zgadza się z ustaleniami zawartymi w sprawozdaniu końcowym OECD/G20 z 2015 r. z działania 1 projektu dotyczącego erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków (BEPS) „Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 – 2015 Final Report”, w którym to sprawozdaniu stwierdzono, że gospodarka cyfrowa w coraz większym stopniu staje się „samą gospodarką”. Cyfryzacja wielu przedsiębiorstw na przestrzeni lat była imponująca, a proces ten nasilił się podczas niedawnych obostrzeń związanych z COVID-19. Taka tendencja często prowadzi do oddzielenia ogromnych zysków osiąganych przez platformy cyfrowe od fizycznych miejsc, w których znajdują się powiązani płacący użytkownicy i konsumenci. W przyszłości problemem tym można by się zająć również w kontekście obowiązków w zakresie zabezpieczenia społecznego.

3.4. EKES sugeruje, by po osiągnięciu międzynarodowego porozumienia w sprawie filaru 1 otwartych ram OECD/G20, w którym znaleziona zostanie równowaga między różnymi stanowiskami wyrażonymi do tej pory, filar 1 – podobnie jak wcześniej filar 2 – również mógł zostać szybko wdrożony w UE w koordynacji z innymi głównymi partnerami handlowymi, co pozwoli skonsolidować rynek wewnętrzny zgodnie z art. 113–115 Traktatu.

3.5. EKES uważa, że kluczowe znaczenie ma wdrożenie w UE – gdy tylko będzie to wykonalne – zarówno pierwszego, jak i drugiego filaru, przy zachowaniu wysokiego stopnia spójności z umową międzynarodową wynegocjowaną na forum OECD/G20. Pierwszy i drugi filar należy postrzegać jako kompleksowy i wzajemnie zintegrowany pakiet regulacyjny, który powinien zostać szybko wdrożony w całej UE.

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie minimalnego efektywnego opodatkowania przedsiębiorstw (Dz.U. C 290 z 29.7.2022, s. 52).

⁽²⁾ Konsultacje publiczne OECD, Pillar One – Amount A: Draft Model Rules for Nexus and Revenue Sourcing – Amount A, 4 lutego 2022 r.

3.6. Komitet zauważa, że europejska inicjatywa ustawodawcza w sprawie opodatkowania gospodarki cyfrowej mogłaby przynieść znaczne korzyści na rynku wewnętrznym, gdyż niewątpliwie doprowadziłoby do stworzenia skuteczniejszych ram w porównaniu z odrębnymi inicjatywami krajowymi. Wprowadzanie przez państwa członkowskie nieskoordynowanych i odrębnych przepisów, stosujących różne zasady i kryteria podatkowe, zwiększyłoby fragmentację w UE, powodując niepewność podatkową i ograniczając konkurencyjność. EKES zachęca do wprowadzenia mechanizmu rozstrzygnięcia sporów, umożliwiającego państwom członkowskim rozwiązywanie ewentualnych problemów.

3.7. Celem międzynarodowego porozumienia w sprawie filaru 1 powinno być stworzenie skutecznego systemu podatkowego, z poszanowaniem zasad neutralności i równego traktowania, który pozwoli na (i) utrzymanie potencjału innowacji drzemącego w gospodarce cyfrowej oraz na (ii) zadbanie o to, by przedsiębiorstwa o wysokim stopniu cyfryzacji wносиły sprawiedliwy wkład do budżetów krajowych i społeczeństwa.

3.8. Komitet wzywa do zawarcia międzynarodowego porozumienia w sprawie filaru 1, które w miarę możliwości nie wprowadza nadmiernie skomplikowanych przepisów i ma na celu osiągnięcie przejrzystości, przewidywalności i uproszczenia procedur administracyjnych przy utrzymaniu kosztów przestrzegania przepisów na niskim poziomie. Zbyt skomplikowany system mógłby stwarzać możliwości obchodzenia nowo uzgodnionych przepisów, ograniczając ich skuteczność.

3.9. EKES podkreśla, że właściwie opracowane międzynarodowe przepisy podatkowe dotyczące przedsiębiorstw cyfrowych mają istotne znaczenie dla zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania i unikaniu opodatkowania, a także pomagają opracować sprawiedliwy, progresywny, stabilny i skuteczny system opodatkowania.

3.10. EKES podkreśla, że filar 2 skutecznie wprowadzi dwie zasady, które mają zostać wprowadzone do przepisów krajowych, tzn.:

- A. wzajemnie powiązane zasady krajowe (globalne zasady przeciwdziałania erozji bazy podatkowej): (i) zasada włączenia dochodu do opodatkowania (IIR), która nakłada na jednostkę dominującą podatek wyrównawczy w odniesieniu do nisko opodatkowanego dochodu podmiotu powiązanego; (ii) zasada niedostatecznie opodatkowanych płatności (UTPR), która odmawia odliczeń lub wymaga równoważnej korekty w zakresie, w jakim nisko opodatkowany dochód podmiotu powiązanego nie podlega opodatkowaniu na podstawie IIR;
- B. zasada wynikająca z TFUE (zasada opodatkowania szczególnych płatności traktatowych, STTR), która pozwala jurysdykcjom źródłowym na nakładanie ograniczonego opodatkowania u źródła na niektóre płatności dokonywane przez podmioty powiązane, które są opodatkowane poniżej minimalnej stawki.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES podkreśla, że kluczowe znaczenie mają równe warunki działania w obszarze opodatkowania zysków osób prawnych. W ostatnich latach niektóre przedsiębiorstwa mogły w niektórych państwach członkowskich korzystać ze szczególnych przepisów podatkowych, zmniejszając swoją efektywną stawkę podatkową. Do powstania takiej sytuacji przyczynił się brak przejrzystości, a w kilku delikatnych sprawach chodziło o przedsiębiorstwa międzynarodowe działające w obszarze usług cyfrowych.

4.2. EKES uważa, że odpowiednie ramy regulacyjne dotyczące opodatkowania gospodarki cyfrowej powinny uwzględniać spowodowaną przez cyfryzację dużą zależność od wartości niematerialnych i prawnych. Aktywa te znacznie zwiększyły zdolność przedsiębiorstw do rozwijania znaczącej działalności gospodarczej w danej jurysdykcji bez fizycznej obecności w niej. Obecne międzynarodowe przepisy i zasady podatkowe powinny zostać dostosowane do tego nowego kontekstu gospodarczego.

4.3. EKES zwraca uwagę, że przedsiębiorstwa cyfrowe są w dużym stopniu zależne od wartości niematerialnych i prawnych, by móc tworzyć treści, w szczególności wykorzystując dane użytkowników w celu generowania wartości. Taka metoda generowania wartości nie jest ujmowana w obecnych systemach podatkowych, co prowadzi do braku dopasowania między tworzeniem wartości a opodatkowaniem. Tą konkretną kwestią należy odpowiednio zająć się w ramach filaru 1.

4.4. EKES ponownie podkreśla, że kluczowe znaczenie ma przyjęcie podejścia, które pozwoli uniknąć ryzyka podwójnego opodatkowania oraz niezamierzonego nieopodatkowania w jakiegokolwiek jurysdykcji, oraz zminimalizuje koszty przestrzegania przepisów ponoszone przez przedsiębiorstwa europejskie. W związku z tym porozumienie w sprawie filaru 1 oraz przepisy mające na celu jego transpozycję powinny zharmonizować różne, podjęte już przez państwa członkowskie inicjatywy, gdyż różnice między nimi mogą powodować powstawanie rozbieżności i luk prawnych.

4.5. EKES przypomina, że jednym z kluczowych czynników wzmacniających i motywujących niełatwą próbę osiągnięcia globalnego konsensusu w sprawie propozycji OECD w sprawie filaru 1 jest mnożenie się jednostronnych podatków cyfrowych i związana z tym możliwość, że kilka jurysdykcji będzie chciało skorzystać z prawa do opodatkowania tych samych zysków na różne, czasem pokrywające się sposoby.

4.6. W związku z tym filar 1 powinien gwarantować zniesienie krajowych podatków od usług cyfrowych i innych podobnych środków nakładanych na przedsiębiorstwa. Ma to kluczowe znaczenie dla zapewnienia konsensusu głównych jurysdykcji w sprawie filaru 1 oraz dla uniknięcia nowych przepisów, które w przyszłości mogłyby zostać zakwestionowane jako „dyskryminacyjne” na mocy zasad Światowej Organizacji Handlu (WTO), co miałyby niezamierzone konsekwencje z perspektywy handlu międzynarodowego.

4.7. Komitet wyraża szczerą nadzieję, że możliwe będzie jak najszybsze osiągnięcie realnego międzynarodowego porozumienia w sprawie filaru 1, a przy tym ubolewa nad ograniczeniami, które nadal uniemożliwiają sfinalizowanie takiego porozumienia.

4.8. EKES uważa, że po wdrożeniu filarów 1 i 2 usługi świadczone za pośrednictwem platform wykorzystywanych przez europejskich konsumentów powinny zostać w pełni włączone do systemu VAT, co w zasadniczy sposób przyczyniłoby się do zajęcia się kwestiami opodatkowania gospodarki cyfrowej. Należy zauważyć, że użytkownicy usług łączności cyfrowej i sieci społecznościowych korzystają z tych usług bez żadnej ewidentnej opłaty, co rodzi pytanie, jak w tej sytuacji można by rozsądnie zastosować opodatkowanie VAT. Dochody z VAT są zasobami własnymi w budżecie UE i EKES uważa, że należy uwzględnić także usługi cyfrowe w podstawie opodatkowania.

4.9. EKES uważa, że należy znaleźć rozsądną równowagę między ponownym podziałem podatku od zysku osób prawnych między państwami będącymi eksporterami netto a państwami będącymi importerami netto, a także między krajami producentów i konsumentów, aby nie utrudnić realizacji celów, m.in. społecznych i środowiskowych, przez poszczególne państwa.

4.10. EKES zauważa, że cyfryzacja jest nie tylko wyzwaniem, ale również stwarza możliwości dla organów podatkowych. Udostępnianie przez strony trzecie dużych ilości danych władzom podatkowym umożliwia większą automatyzację sprawozdawczości, co oznacza oszczędność czasu i pieniędzy dla obu stron. Gromadzenie danych może być również wykorzystywane do zwalczania niedoraportowania, uchylania się czy nadużyć. Oprogramowanie rejestrujące dane sprzedaży w momencie transakcji (dane te można przekazać bezpośrednio organom podatkowym), które jest wykorzystywane przez szereg administracji podatkowych, znacznie zwiększyło już dochody z VAT w niektórych państwach.

4.11. Jeśli chodzi o dalsze i bardziej szczegółowe uwagi dotyczące poszczególnych kwestii, EKES zwraca uwagę na swą opinię w sprawie pakietu legislacyjnego dotyczącego przeciwdziałania praniu pieniędzy ⁽³⁾ oraz swe dwie opinie dotyczące zwalczania unikania opodatkowania „Opodatkowanie działalności gospodarczej w XXI wieku” ⁽⁴⁾ i „Zwalczanie wykorzystywania przedsiębiorstw fasadowych” ⁽⁵⁾.

Bruksela dnia 13 lipca 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie pakietu legislacyjnego dotyczącego przeciwdziałania praniu pieniędzy (Dz.U. C 152 z 6.4.2022, s. 89).

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u „Opodatkowanie działalności gospodarczej w XXI wieku” (Dz.U. C 275 z 18.7.2022, s. 40).

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u „Zwalczanie wykorzystywania przedsiębiorstw fasadowych” (Dz.U. C 290 z 29.7.2022, s. 45).