

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania”

(COM(2022) 707 final – 2022/0413 (CNS))

(2023/C 184/10)

Sprawozdawca: **Petru Sorin DANDEA**

Współsprawozdawca: **Benjamin RIZZO**

Wniosek o konsultację	Rada, 7.2.2023
Podstawa prawna	Art. 113, 115 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	2.3.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.3.2023
Sesja plenarna nr	577
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	208/0/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z aprobatą przyjmuje wniosek Komisji w sprawie DAC 8 – można go uznać za znaczący krok naprzód w kierunku udoskonalenia i uzupełnienia obecnej dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej (DAC).

1.2. EKES uważa, że proponowane udoskonalenia dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej skutecznie zniechęcają posiadaczy kryptoaktywów do nieprzestrzegania przepisów podatkowych, przyczyniając się tym samym do walki z oszustwami podatkowymi, uchylaniem się od opodatkowania i unikaniem opodatkowania, zgodnie z szeregiem wcześniejszych inicjatyw Komisji.

1.3. EKES uważa, że inicjatywa Komisji jest w pełni zgodna z zasadą sprawiedliwego i skutecznego opodatkowania, która jest podstawą europejskiej społecznej gospodarki rynkowej i ma na celu zapewnienie, aby wszyscy wnosili przypadający im wkład oraz byli traktowani w sposób równy i proporcjonalny, niezależnie od rodzaju posiadanego majątku.

1.4. EKES zauważa, że skuteczne poradzenie sobie z nasilającymi się problemami i konsekwencjami o zasięgu globalnym dotyczącymi kryptoaktywów wymaga przede wszystkim globalnych działań na rzecz uregulowania tych aktywów i ich wykorzystania. Kluczowe znaczenie w tym względzie mają prowadzone obecnie na szczeblu OECD i grupy G-20 prace na rzecz osiągnięcia globalnego porozumienia dotyczącego przejrzystości w odniesieniu do kryptowalut i EKES zachęca Komisję do przyjęcia na siebie czynnej roli na arenie międzynarodowej.

1.5. EKES docenia fakt, że lepsze i skuteczniejsze opodatkowanie kryptoaktywów przyczyni się do zwiększenia zakresu opodatkowania i zasilenia budżetów państwa, co pozwoli na przeznaczenie dodatkowych środków na działania na rzecz dobra wspólnego oraz na priorytety inwestycyjne Komisji (transformacja ekologiczna i cyfryzacja).

1.6. EKES uważa, że wprowadzenie systemu podawania numerów identyfikacji podatkowej („NIP”) jest najlepszą metodą zapewnienia, aby nowe przepisy były skuteczne. Z tego względu zdecydowanie popiera propozycję Komisji dotyczącą numeru NIP, ponieważ przyczyni się on do zapobiegania ewentualnym błędom, zwiększając tym samym pewność prawa i przewidywalność systemu.

1.7. EKES uważa, że obowiązki sprawozdawcze nie powinny ograniczać się jedynie do wymiany i transferów kryptoaktywów, lecz w trosce o przejrzystość i pewność należy je rozszerzyć, przynajmniej w fazie początkowej, na ogólne udziały kapitałowe z wykorzystaniem aktywów opartych na kryptowalutach, choć jest jasne, że opodatkowanie powinno dotyczyć wyłącznie rzeczywistych zysków.

1.8. EKES podkreśla potrzebę skutecznych i proporcjonalnych kar, przy czym państwom członkowskim trzeba pozostawić swobodę decydowania o wysokości nakładanych kar. Zaleca również, by po wdrożeniu dyrektywy Komisja przedstawiła sprawozdanie na temat struktur kar wdrożonych przez państwa członkowskie, w razie potrzeby udzielając wskazówek dotyczących ewentualnych zmian.

1.9. EKES ma nadzieję, że sankcje i środki służące zapewnieniu zgodności będą w stanie zachować odpowiednią równowagę między proporcjonalnością a skutecznością przepisów i odpowiednim efektem odstrasającym. Proporcjonalność można zapewnić na przykład przez odpowiednie uwzględnienie liczby transakcji związanych z naruszeniami dokonywanymi przez dane przedsiębiorstwo.

1.10. EKES podkreśla, że przepisy szczegółowe i zabezpieczenia dotyczące ochrony danych zawarte we wniosku dotyczącym dyrektywy i zgodne z RODO powinny być należycie stosowane i przestrzegane zgodnie z rygorystycznymi normami, aby w pełni chronić prawa podstawowe osób, których dane będą gromadzone, wymieniane i przechowywane.

1.11. EKES zaleca, aby Komisja włączyła do projektu wniosku przepisy mające na celu zacieśnienie współpracy między organami podatkowymi, które już wchodzi w zakres dyrektywy, a organami odpowiedzialnymi za zwalczanie prania pieniędzy oraz finansowania nielegalnej działalności i terroryzmu. W tym kontekście przypomina, że organy publiczne, w tym wypadku podatkowe, potrzebują odpowiednich zasobów zarówno w postaci wykwalifikowanych pracowników, jak i wysokiej jakości technologii cyfrowej i standardów cyfrowych.

2. Wniosek Komisji

2.1. Wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE⁽¹⁾ („DAC 8”)⁽²⁾ ma na celu aktualizację obecnej dyrektywy („DAC”) w celu rozszerzenia zakresu sprawozdawczości i wymiany informacji między organami podatkowymi, aby uwzględnić dochód lub przychód generowany za pomocą kryptoaktywów przez użytkowników, którzy są rezydentami Unii Europejskiej. Kryptoaktywami łatwo się obraca w wymiarze transgranicznym, a organy podatkowe nie dysponują obecnie informacjami niezbędnymi do monitorowania wpływów uzyskanych przy ich użyciu.

2.2. Inicjatywa ustawodawcza ma na celu wprowadzenie większej przejrzystości podatkowej w odniesieniu do kryptoaktywów za pomocą szczegółowych przepisów dotyczących sprawozdawczości i wymiany informacji do celów podatków bezpośrednich. We wniosku doprecyzowano również obowiązujące przepisy, aby wyeliminować luki i wzmocnić ramy prawne.

2.3. Wniosek DAC 8 jest dostosowany do definicji określonych w rozporządzeniu w sprawie rynków kryptoaktywów⁽³⁾, które samo w sobie nie stanowi dla organów podatkowych podstawy do gromadzenia i wymiany informacji niezbędnych do opodatkowania dochodu z kryptoaktywów. We wniosku DAC 8 wykorzystano jednak doświadczenia z prac nad rozporządzeniem w sprawie rynków kryptoaktywów i oparto go na wymogu uzyskania zezwolenia wprowadzonego już w tym rozporządzeniu, co pozwala uniknąć nałożenia dodatkowych obciążeń administracyjnych na dostawców usług w zakresie kryptoaktywów.

2.4. Wniosek jest zgodny z niedawno zatwierdzonymi ramami sprawozdawczości OECD dotyczącymi kryptoaktywów⁽⁴⁾, a także ze zmianami we wspólnym standardzie do wymiany informacji. Takie standardy zatwierdzono również w ramach grupy G-20. Podczas konsultacji przeprowadzonych przez Komisję większość państw członkowskich poparła dostosowanie zakresu ram prawnych UE do prac prowadzonych na poziomie OECD.

2.5. W celu zwiększenia zdolności państw członkowskich do wykrywania i zwalczania oszustw podatkowych, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania, wszyscy raportujący dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów, niezależnie od ich wielkości i lokalizacji, będą mieli obowiązek zgłaszania transakcji swoich klientów będących rezydentami w UE. Uwzględniono zarówno transakcje krajowe, jak i transgraniczne. W niektórych przypadkach obowiązki sprawozdawcze obejmą również niewymienialne tokeny (NFT). W załączniku VI określono szczegółowe zasady dotyczące obowiązków, które mają wypełniać raportujący dostawcy usług w zakresie kryptoaktywów.

2.6. Transakcje raportowane obejmują transakcje wymiany i transfery raportowanych kryptoaktywów. Zakres wniosku obejmuje zarówno transakcje krajowe, jak i transgraniczne, przy czym są one zagregowane według rodzaju raportowanych kryptoaktywów.

2.7. Instytucje finansowe będą składać sprawozdania dotyczące pieniądza elektronicznego i walut cyfrowych banku centralnego, a jednocześnie rozszerzony zostanie zakres automatycznej wymiany wydawanych *ex ante* interpretacji indywidualnych o wymiarze transgranicznym dla zamożnego klienta indywidualnego. Chodzi o osoby fizyczne posiadające co najmniej 1 000 000 EUR w postaci majątku finansowego lub inwestycyjnego, lub zarządzanych aktywów. Państwa członkowskie będą wymieniać informacje o wydanych *ex ante*, zmienionych lub odnowionych interpretacjach indywidualnych o wymiarze transgranicznym w okresie od 1 stycznia 2020 r. do 31 grudnia 2025 r.

(¹) Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG (Dz.U. L 64 z 11.3.2011, s. 1).

(²) COM(2022) 707 final.

(³) COM(2020) 593 final.

(⁴) Ramy sprawozdawczości dotyczące kryptoaktywów i zmiany we wspólnym standardzie do wymiany informacji, OECD, 8.10.2022.

2.8. Wniosek nie ograniczy zdolności państw członkowskich do kształtowania swojego systemu zgodności. Przewiduje się jednak ustanowienie i egzekwowanie wspólnego minimalnego poziomu sankcji za najpoważniejsze działania niezgodne z przepisami, takie jak całkowity brak raportowania pomimo upomnień administracyjnych.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z aprobatą przyjmuje i popiera wniosek Komisji w sprawie DAC 8, ponieważ stanowi on znaczący krok naprzód w udoskonalaniu i uzupełnianiu dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej zgodnie z zaleceniami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, który ostrzegł, że „[j]eżeli podatnik przechowuje środki w postaci elektronicznych kryptowalut, platforma lub inny dostawca usług elektronicznych świadczący usługi zarządzania portfelem na rzecz takich klientów nie mają obowiązku zgłaszania organom podatkowym tego rodzaju kwot ani zysków. Z tego względu środki przechowywane w postaci takich instrumentów elektronicznych pozostają w dużej części nieopodatkowane”⁽³⁾.

3.2. EKES uważa, że proponowane udoskonalenia dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej stanowią skuteczne narzędzie zniechęcające posiadaczy kryptoaktywów do nieprzestrzegania przepisów podatkowych, przyczyniając się tym samym do walki z oszustwami podatkowymi, uchylaniem się od opodatkowania i unikaniem opodatkowania, zgodnie z szeregiem inicjatyw podjętych przez Komisję w ostatnich latach.

3.3. EKES wyraża uznanie dla szeroko zakrojonych i klarownych konsultacji Komisji w sprawie omawianego wniosku z udziałem wszystkich zainteresowanych stron, a także węższej grupy podmiotów działających w tym sektorze, z którymi Komisja konsultowała się oddzielnie. Państwa członkowskie również mogły przedstawić stanowisko i zachęciły Komisję do postępowania w ścisłej zgodności z bieżącymi pracami OECD. Dzięki konsultacjom proces legislacyjny stał się bardziej przejrzysty i rzeczowy, niezależnie od wysoce technicznego charakteru wniosku.

3.4. EKES podkreśla, że skuteczne poradzenie sobie z nasilającymi się problemami i konsekwencjami o zasięgu globalnym dotyczącymi kryptoaktywów wymaga podjęcia globalnych działań na rzecz uregulowania tych aktywów i ich wykorzystania. W tym kontekście kluczowe znaczenie mają prowadzone obecnie na szczęblu OECD i grupy G-20 prace i negocjacje na rzecz osiągnięcia globalnego porozumienia dotyczącego przejrzystości kryptowalut i EKES zachęca Komisję do przeprowadzenia w tej kwestii na arenie międzynarodowej.

3.5. EKES uważa, że inicjatywa Komisji jest w pełni zgodna z zasadą sprawiedliwego i skutecznego opodatkowania, która jest podstawą europejskiej społecznej gospodarki rynkowej i ma na celu zapewnienie, aby wszyscy wnosili przypadający im wkład oraz byli traktowani w sposób równy i proporcjonalny, niezależnie od rodzaju posiadanego majątku lub formy przyjmowanych płatności.

3.6. EKES docenia fakt, że lepsze i skuteczniejsze opodatkowanie kryptoaktywów przyczyni się do zwiększenia zakresu opodatkowania i zasilenia budżetów państwa, co pozwoli na przeznaczenie dodatkowych środków na działania na rzecz dobra wspólnego oraz na priorytety inwestycyjne Komisji (transformacja ekologiczna i cyfryzacja).

3.7. EKES w pełni zgadza się z Komisją, że większa przejrzystość zmniejszy rozbieżności oraz obecne nieuzasadnione zróżnicowanie ram prawnych i sposobu traktowania, co powoduje, że użytkownicy kryptoaktywów mają „przewagę nad tymi, którzy nie inwestują w kryptoaktywa”, i jest przeszkodą nie tylko w osiągnięciu „celu, jakim jest sprawiedliwe opodatkowanie”, lecz również w prawidłowym funkcjonowaniu jednolitego rynku i rzeczywistym stworzeniu równych warunków działania.

3.8. EKES popiera łączne zastosowanie jako podstawy prawnej do poparcia wniosku zarówno art. 113 TFUE (ponieważ wymieniane informacje można by wykorzystać także do celów związanych z podatkiem VAT), jak i art. 115 TFUE. Zapisane w art. 115 zbliżenie przepisów krajowych, które mają wpływ na funkcjonowanie jednolitego rynku, jest istotne dla przedmiotowej sprawy, ponieważ kryptoaktywa mogą być wykorzystywane do różnych celów. Należy zatem unikać rozbieżności zarówno w zakresie ogólnych ram prawnych, jak i narzędzi egzekwowania przepisów na całym jednolitym rynku, ponieważ mogą one zaszkodzić jego konsolidacji.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES zachęca Komisję i państwa członkowskie do uwzględnienia w obecnym wniosku obowiązków sprawozdawczych dotyczących osób fizycznych, które posiadają kryptoaktywa. Zwiększyłyby to z pewnością skuteczność oraz zakres stosowania wniosku.

4.2. EKES uważa, że wprowadzenie systemu podawania numerów identyfikacji podatkowej („NIP”) jest najlepszą metodą zapewnienia, aby nowe przepisy były skuteczne. Z tego względu zdecydowanie popiera propozycję Komisji dotyczącą numeru NIP, gdyż przyczyni się on do zwiększenia skuteczności wniosku, ponieważ jako niepowtarzalny numer identyfikacyjny zapobiega błędom, zwiększając tym samym pewność prawa i przewidywalność systemu.

⁽³⁾ Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Wymiana informacji podatkowych w UE – solidne podstawy, niedociągnięcia we wdrażaniu*, 2021. Wymiana informacji jest obecnie prowadzona na większą skalę, ale pewne informacje nadal nie są przekazywane.

4.3. EKES odnotowuje, że większość państw członkowskich wprowadziła przepisy prawne lub przynajmniej wytyczne administracyjne dotyczące opodatkowania dochodów uzyskanych dzięki inwestycjom w kryptoaktywa, ale właściwe organy często nie posiadają niezbędnych informacji, aby zastosować je w praktyce. W związku z tym pewność i jasność prawa można zapewnić jedynie przez wyeliminowanie niedociągnięć krajowych za pomocą unijnej inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zwiększenie skutecznej i efektywnej współpracy między organami podatkowymi.

4.4. EKES uważa, że obowiązki sprawozdawcze nie powinny ograniczać się jedynie do wymiany i transferów kryptoaktywów, ale w trosce o przejrzystość i pewność należy je rozszerzyć, przynajmniej w obecnej fazie początkowej, na ogólne udziały kapitałowe z wykorzystaniem aktywów opartych na kryptowalutach, nawet jeżeli jest jasne, że opodatkowanie powinno dotyczyć wyłącznie rzeczywistych zysków.

4.5. EKES podkreśla potrzebę skutecznych i proporcjonalnych kar, przy czym państwom członkowskim trzeba pozostawić swobodę decydowania o wysokości nakładanych kar. Wydaje się, że minimalne progi mogą potencjalnie zwiększyć skuteczność nowych przepisów dotyczących opodatkowania kryptowalut. EKES ma nadzieję, że sankcje i środki służące zapewnieniu zgodności będą w stanie zachować odpowiednią równowagę między proporcjonalnością a skutecznością przepisów i odpowiednim efektem odstrasającym. Proporcjonalność można zapewnić na przykład przez odpowiednie uwzględnienie liczby transakcji związanych z naruszeniami dokonywanymi przez dane przedsiębiorstwo.

4.6. Ponadto po wdrożeniu dyrektywy Komisja powinna złożyć sprawozdanie na temat struktur kar w państwach członkowskich oraz przedstawić wskazówki dotyczące niezbędnych zmian w systemie kar i środków służących zapewnieniu zgodności.

4.7. EKES podkreśla, że przepisy szczegółowe i zabezpieczenia dotyczące ochrony danych zawarte we wniosku dotyczącym dyrektywy i zgodne z przepisami i zasadami określonymi w RODO powinny być stosowane i przestrzegane w sposób dokładny i zgodny z rygorystycznymi normami, aby w pełni chronić prawa podstawowe osób, których dane będą gromadzone, wymieniane i przechowywane.

4.8. EKES ponownie apeluje do państw członkowskich, by dokonywały odpowiednich inwestycji w swoje organy podatkowe i inne zaangażowane organy administracji, tak by mogły one wykonać zadanie polegające na ulepszeniu współpracy w dziedzinie opodatkowania.

4.9. EKES zaleca ponadto, aby Komisja włączyła do swojego projektu wniosku wymóg współpracy między organami podatkowymi, które już wchodzi w zakres dyrektywy, a organami odpowiedzialnymi za zwalczanie prania pieniędzy oraz finansowania nielegalnej działalności i terroryzmu, ponieważ w ostatnich latach odnotowano szereg możliwych przypadków wykorzystania kryptoaktywów do nielegalnych celów i prania pieniędzy. W tym kontekście przypomina, że organy publiczne, w tym wypadku podatkowe, potrzebują odpowiednich zasobów w postaci wykwalifikowanych pracowników oraz wysokiej jakości technologii cyfrowych i standardów cyfrowych.

Bruksela, dnia 22 marca 2023 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
