

Alicja Brodzka

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: alicja.brodzka@ue.wroc.pl

**PERSPEKTYWY ROZWOJU SYSTEMU
AUTOMATYCZNEJ WYMIANY INFORMACJI
PODATKOWYCH POMIĘDZY ADMINISTRACJAMI
KRAJÓW CZŁONKOWSKICH UE W OPARCIU
O DYREKTYWĘ O OSZCZĘDNOŚCIACH**

**PERSPECTIVES OF DEVELOPMENT OF THE EU
SYSTEM OF TAX INFORMATION EXCHANGE
BASED ON THE EUROPEAN SAVINGS DIRECTIVE**

DOI: 10.15611/pn.2016.462.07

JEL Classification: F36, H26, H30, K34

Streszczenie: Europejska Dyrektywa o Oszczędnościach, regulując zasady efektywnego opodatkowania dochodów odsetkowych osób fizycznych, miała stanowić podstawę prawną do wprowadzenia unijnego systemu automatycznej wymiany informacji. Celem artykułu jest analiza skutków wdrożonych regulacji. W pracy zaprezentowano genezę wprowadzenia europejskiej dyrektywy, a także porozumień z krajami trzecimi, stosującymi szkodliwą konkurencję podatkową. Następnie dokonano oceny jej skuteczności: zanalizowano wpływy, jakie udało się pozyskać z tytułu opodatkowania oszczędności *offshore*, zbadano problematyczne kwestie związane z poufnością bankową oraz ochroną praw podatnika, a także zaprezentowano zmiany dostosowawcze rynku. Zbadano również wpływ pozostałych regulacji – zarówno unijnych, jak i międzynarodowych – na ewolucję Europejskiej Dyrektywy o Oszczędnościach, we wnioskach końcowych dokonano próby oceny perspektyw dalszego unijnego rozwoju systemu automatycznej wymiany informacji podatkowych.

Słowa kluczowe: automatyczna wymiana informacji podatkowych, standardy w zakresie przejrzystości i wymiany informacji do celów podatkowych, europejska polityka podatkowa, opodatkowanie oszczędności.

Summary: The implementation of the Savings Directive was treated as the first step in building the effective system of automatic tax information exchange among the EU Member States. As the law regulated the principles of effective taxation of offshore savings, belonging to EU residents, it was also perceived as a measure helpful in fighting tax evasion and avoidance. The purpose of the article is the analysis of consequences caused by the implementation of the law, which is aimed at increasing the transparency. The paper brings closer the issue of European Savings Directive, focuses on problems caused by different interests of EU Member States and analyzes the influence of the law on offshore investment decisions of the EU

individuals. It also presents the modifications made in the Directive in order to increase its efficiency and tries to assess the prospects for further development of the EU system of exchange of tax information.

Keywords: automatic exchange of tax information, standard of transparency and exchange of information for tax purposes, European tax policy, taxation of savings.

1. Wstęp

Obserwowany w ostatnich latach wzrost zagranicznego transferu aktywów i dochodów przez obywateli zamożnych krajów unijnych stanowił przedmiot troski krajów członkowskich. Znacząca skala tzw. *kapitału ucieczkowego* pozbawiała władze podatkowe możliwości opodatkowania wypływających środków. Erozja krajowych baz podatkowych stanowiła tym większy problem dla gospodarek o rozwiniętych potrzebach wydatkowych, iż borykały się one ze skutkami kryzysu finansowego. Globalizacja dodatkowo przyczyniała się do rosnącej skali problemu unikania i uchylania się od opodatkowania. Koszty oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania, szacowane na poziomie 2,0-2,5% PKB na szczeblu UE, stały się tym samym poważnym wyzwaniem dla administracji podatkowych krajów unijnych i systemu Wspólnoty [*Promoting good governance...*2010].

Argumentem za wprowadzeniem systemu wymiany informacji podatkowych pomiędzy administracjami krajów unijnych były również niezwykle wysokie koszty niewystarczających norm w zakresie regulacji finansowych i przejrzystości transakcji. Szacunki amerykańskich i brytyjskich urzędów podatkowych wskazywały, iż jedynie ok. 5% środków lokowanych w rajach podatkowych jest zgłaszane przez ich właścicieli w kraju ich rezydencji [Norwegian Government 2009]. Komisja Europejska oceniała, że państwa UE tracą przez nieuczciwych podatników około biliona euro rocznie. To szacunki dotyczące niezapłaconych danin od środków, zgromadzonych *offshore* przez obywateli Unii [*UE traci nawet bilion euro...* 2013].

W zamierzeniu państw Wspólnoty utworzenie sprawnie działającego, powszechnego systemu wymiany informacji o zagranicznych dochodach obywateli UE miało umożliwić walkę z narastającym problemem uchylania się od opodatkowania. Zaprojektowane w Dyrektywie o Oszczędnościach rozwiązanie, oparte na automatycznym transferze danych finansowych pomiędzy krajami, miało stanowić skuteczny środek walczący z unikaniem opodatkowania przez obywateli UE – pozwalając na uzyskanie wiedzy o zagranicznych oszczędnościach i późniejsze ich opodatkowanie przez władze podatkowe miejsca rezydencji. W pracy analizie poddano skuteczność działań legislacyjnych krajów Wspólnoty, zmierzających do ograniczenia konkurencyjności terytoriów trzecich stosujących agresywne systemy zachęt podatkowych poprzez wprowadzenie międzynarodowego systemu wymiany informacji podatkowych. Artykuł, koncentrując się na zmianach prawnych w obrębie Unii Europejskiej, analizuje postawy poszczególnych krajów członkowskich i europejskich terytoriów *offshore*. Wskazuje na konsekwencje wynikłe z rozbieżności krajowych

interesów i chęci ochrony narodowych gospodarek, przedstawia dylematy związane z przyjęciem systemu wymiany informacji podatkowych przez terytoria o rozwiniętej bankowości prywatnej, z tradycją poufności bankowej. Praca analizuje skutki wprowadzonych regulacji prawnych zmieniających klimat inwestycyjny dla mieszkańców Wspólnoty, przedstawia zmiany dostosowawcze, a także dokonuje próby oceny perspektyw dalszego unijnego rozwoju systemu wymiany informacji podatkowych opartego na Europejskiej Dyrektywie o Oszczędnościach.

2. Dyrektywa o Oszczędnościach – początek systemu wymiany informacji podatkowych

Państwa Unii, przyglądając się rosnącej skali zjawiska „kapitału ucieczkowego”, liczyły straty spowodowane niemożnością opodatkowania środków znajdujących się poza ich jurysdykcją. Problem dotyczył dochodów osiąganych na terytoriach atrakcyjnych podatkowo, głównie przez osoby mobilne, wysoko wykształcone, zatrudnione w kilku jurysdykcjach. Był również podnoszony w przypadku majątku transferowanego poza zasięg rodzimych władz podatkowych w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat.

W zamierzeniu państw Wspólnoty utworzenie sprawnie działającego powszechnego systemu wymiany informacji o zagranicznych dochodach obywateli UE miało umożliwić walkę z narastającym problemem uchylania się od opodatkowania. Głównym narzędziem mającym spełnić założenia stawiane przez regulatorów było opracowanie Europejskiej Dyrektywy o Oszczędnościach, tzw. *Savings Directive*. Dyrektywa 2003/48/EC w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek, która weszła w życie 1 lipca 2005 r., nałożyła na zagraniczne instytucje finansowe obowiązek informowania o dochodach odsetkowych obywateli Unii Europejskiej, osiąganych poza miejscem ich zamieszkania. Obowiązkiem wymiany informacji zostały objęte dochody z oszczędności i inwestycji przynoszących stałą stopę zwrotu, osiągnane poza miejscem rezydencji indywidualnego inwestora. Dyrektywie podlegały dochody z odsetek (z rachunków oszczędnościowych i lokat) oraz dochody zawierające odsetki lub z odsetek się wywodzące (bezpieczne fundusze inwestycyjne, mające w swym portfelu powyżej 40% instrumentów dłużnych). Uregulowaniem nie zostały objęte przychody dywidendowe, emerytury, renty, czynsze czy przychody pracownicze, nawet jeśli pochodziły z inwestycji.

Dyrektywa w zamierzeniu miała stanowić pierwszy krok do utworzenia unijnego systemu wymiany informacji podatkowych o prywatnych oszczędnościach i dochodach. Tymczasem już w momencie prac nad ostateczną jej formą ujawnił się konflikt interesów poszczególnych krajów członkowskich. Wśród członków Wspólnoty nie udało się osiągnąć jednomyślności co do kwestii tajemnicy bankowej. Austria, Belgia i Luksemburg, państwa o silnie rozwiniętym sektorze bankowości prywatnej, powołując się na priorytet poufności kont bankowych, nie zgodziły się na automatyczną wymianę informacji. W konsekwencji państwa te wynegocjowały okres

przejściowy, pozwalający na omińnięcie obowiązku automatycznego przekazywania informacji do kraju rezydencji. W przypadku gdy osoby fizyczne posiadające zagraniczne konta w ww. krajach nie wyraziły zgody na ujawnienie swoich danych, na ich przychody odsetkowe był nakładany tzw. podatek u źródła. Podatek ten, wpływając na końcowy przychód z dochodów odsetkowych, miał być ceną za nieujawnianie informacji władzom podatkowym kraju rezydencji inwestora. 75% ogólnej kwoty zebranej z działającego w ten sposób podatku u źródła miało być następnie przekazywane w formie zbiorczej (bez ujawniania informacji o poszczególnych inwestorach) do kraju ich rezydencji. Tym samym przynajmniej częściowo spełniano zamierzenia dyrektywy – władze podatkowe nie uzyskiwały wglądu w środki finansowe *offshore* swoich rezydentów, ale zyskiwały przychody podatkowe z zagranicznych oszczędności.

Podatek u źródła w zamierzeniu ustawodawców był formą przejściową, mającą ułatwić osobom fizycznym przywyknienie do nowych regulacji. Szczególną „zachętę” miało stanowić jego wzrastające obciążenie dla inwestora – od 15% po wejściu w życie dyrektywy, przez 20% od 1 lipca 2008 r., do 35% od 1 lipca 2011 r. W ciągu następnych kilku lat miano zrezygnować z wariantu podatku u źródła i przejść do pełnej formy automatycznej wymiany informacji do celów podatkowych.

2.1. Porozumienia podatkowe z krajami *offshore*

System automatycznej wymiany informacji o dochodach odsetkowych obywateli Wspólnoty nie miał się ograniczać tylko do obszaru Unii Europejskiej. Kraje członkowskie były świadome, iż wprowadzenie Dyrektywy o Oszczędnościach dodatkowo powiększyłoby i tak już istotny problem utraty klientów na rzecz pozaunijnych centrów finansowych *offshore*. W pierwszej kolejności zwracano uwagę na państwa europejskie nienależące do Unii, a uważane za raje podatkowe. Za przykład podawano Szwajcarię oraz wyspy Jersey i Guernsey, od lat przyciągające prywatne oszczędności obywateli Unii. Ministrowie unijni zgodzili się na podpisanie Dyrektywy o Oszczędnościach pod warunkiem, że takie same reguły dotyczące kont obywateli Unii Europejskiej będą stosowane w europejskich *tax havens*.

Równoległe z pracami nad ostatecznym kształtem dyrektywy trwały naciski na terytoria *offshore*. Doprowadziły one do pozornej kapitulacji europejskich rajów podatkowych. Szwajcaria, negocjując z krajami Wspólnoty możliwość przystąpienia do rozwiązań unijnych dotyczących usuwania barier podatkowych w międzynarodowej aktywności biznesowej¹, zgodziła się na podpisanie umów tożsamyh z postanowieniami Dyrektywy o Oszczędnościach. Jednocześnie – jako największe centrum bankowości prywatnej – nie wyraziła zgody na rezygnację z tajemnicy ban-

¹ Szwajcaria na drodze porozumień została włączona do postanowień dyrektyw mających na celu usuwanie barier podatkowych w obrębie transgranicznej działalności biznesowej prowadzonej na terytorium Wspólnoty – Dyrektyw 2003/49/WE i 2011/96/UE.

kowej, zastrzegając sobie klauzulę „*ring fencing*”, czyli prawo do niestosowania warunków surowszych niż te obowiązujące w Austrii, Belgii i Luksemburgu.

Śladem Szwajcarii podążyły pozostałe europejskie raje podatkowe. W Andorze, Liechtensteinie, Monako i San Marino również przyjęto nie automatyczną wymianę informacji o dochodach odsetkowych rezydentów z krajów unijnych, lecz wariant podatku u źródła. W przypadku gdy inwestor wyraził zgodę na ujawnienie informacji o dochodach, miało nastąpić zniesienie obciążenia przychodów na rzecz automatycznego transferu informacji podatkowych do kraju rezydencji.

Do przyjęcia Dyrektywy o Oszczędnościach zostały nakłonione również zależne raje podatkowe oraz terytoria zależne Wielkiej Brytanii i Królestwa Niderlandów. W większości przypadków wprowadzono wariant wyboru pomiędzy automatycznym raportowaniem danych podatkowych a podatkiem źródłowym. Takie rozwiązanie przyjęto na Brytyjskich Wyspach Dziewiczych, na Wyspie Man, na Wyspach Normandzkich – Guernsey i Jersey oraz na Antylach Holenderskich. Na Gibraltarze, będącym terytorium zależnym od Wielkiej Brytanii, zaczął obowiązywać system automatycznego transferu informacji podatkowych do kraju rezydenta. Podobne rozwiązanie przyjęto na Kajmanach, Anguilli, Arubie i Montserracie [Komisja Europejska 2008]. Dyrektywą nie zostały objęte niezależne terytoria *offshore* z rejonu Karaibów. Znacząca odległość oraz mała popularność tych centrów wśród prywatnych klientów z Europy sprawiły, iż kraje unijne nie wywierały nacisków na tę grupę terytoriów, skupiając swe działania na bliżej położonych państwach. Na przyjęcie nowego rozwiązania nie zgodziły się natomiast – pomimo silnych nacisków ze strony Unii – azjatyckie centra finansowe *offshore*: Dubaj, Singapur i Hongkong [Swire 2006].

3. Ocena skuteczności Dyrektywy o Oszczędnościach

Pierwsze lata działania dyrektywy potwierdziły podejrzenia najzamożniejszych krajów Wspólnoty – kwoty gromadzone *offshore*, dotychczas pozostające poza zasięgiem unijnych władz podatkowych, znacząco przyczyniały się do uszczerbku w narodowych bazach podatkowych. Do oszacowania wysokości zgromadzonych kwot posłużyły analizy podatku u źródła, przesyłanego w formie zbiorczej przez centra finansowe *offshore*, a także przez Austrię, Belgię i Luksemburg. Zgodnie z przewidywaniami, najwyższe kwoty pobranego uprzednio podatku źródłowego zostały przesłane do największych państw członkowskich Wspólnoty. W ciągu pierwszych 18 miesięcy działania dyrektywy, największe kwoty podatku u źródła, pobieranego przez zagraniczne instytucje finansowe i następnie przekazanego do kraju rezydencji beneficjenta odsetek, spłynęły do Niemiec (192,7 mln EUR), Włoch (112,9 mln EUR), Wielkiej Brytanii (105,2 mln EUR). Następne w kolejności dochody z podatku u źródła, przekazanego przez zagraniczne instytucje finansowe, odnotowano w Belgii (71,6 mln EUR), Francji (62,8 mln EUR) i Hiszpanii (48,8 mln EUR) [Komisja Europejska 2008].

Próba oszacowania wysokości zgromadzonych za granicą prywatnych środków potwierdziła siłę zjawiska transferu oszczędności poza zasięg krajowych władz fiskalnych. Przyjęcie założenia o ówczesnej średniej rentowności z produktów oszczędnościowych, wykorzystywanych przez osoby prywatne, na poziomie 3-5% pozwoliło stwierdzić, iż zagraniczne oszczędności Niemców kształtują się na poziomie 34-57 mld EUR, Włochów 20-33 mld EUR, Francuzów 11-19 mld EUR, Belgów 13-21 mld EUR². To niebagatelne kwoty, które do czasu wejścia w życie Dyrektywy o Oszczędnościach pozostawały całkowicie poza zasięgiem władz podatkowych krajów unijnych.

3.1. Wpływy z tytułu opodatkowania oszczędności *offshore*

Twórcy nowych regulacji szczególnie duże nadzieje wiązali z włączeniem w system opodatkowania oszczędności zagranicznych europejskich centrów finansowych *offshore*, przyjmujących największe kwoty „kapitału ucieczkowego”. Terytoria te w większości przyjęły wariant pobierania podatku u źródła od zagranicznych oszczędności ulokowanych w ich instytucjach finansowych i późniejszego przesyłania zbiorczych kwot do kraju rezydencji inwestorów. Pomimo iż przedstawione powyżej szacunki utwierdziły najzamożniejsze państwa członkowskie w przekonaniu o znacznych środkach ukrywanych przez ich obywateli w obcych instytucjach finansowych, kwoty podatków u źródła, przesyłane przez terytoria trzecie, zostały uznane przez państwa Wspólnoty za rozczarowujące.

W tabeli 1 przedstawiono przychody podatkowe w latach 2005-2010 w podziale na kraje stosujące wariant Dyrektywy o Oszczędnościach zakładający podatek u źródła (w mln EUR). Pierwsze kwoty podatku u źródła, spływające do państw unijnych, stały się przyczynkiem do dyskusji nad skutecznością podjętych metod rozszerzenia baz podatkowych krajów członkowskich o prywatne środki *offshore*. Dodatkowa analiza wpływów podatkowych z poszczególnych terytoriów wskazała na stopniowy wzrost pobieranych w formie podatku kwot – ale tylko w pierwszych latach obowiązywania dyrektywy. Po roku 2008 we wszystkich krajach stosujących przejściowy wariant dyrektywy odnotowano spadek pobieranych kwot. Zdecydowanie największe kwoty podatku u źródła zostały przekazane przez szwajcarskie instytucje finansowe (od 77,20 mln EUR w drugiej połowie 2005 r. przez 348,90 mln EUR w 2008 do 330,14 mln EUR w 2010 r.). Następne w kolejności wielkości podatku odnotowano w Luksemburgu (w latach 2005, 2008 i 2010 odpowiednio: 35,90 mln EUR, 174,72 mln EUR, 98,30 mln EUR), na Jersey (odpowiednio: 13,26 mln EUR, 33,55 mln EUR i 4,7 mln EUR), Wyspie Man (odpowiednio: 13,26 mln EUR, 16,89 mln EUR i 4,64 mln EUR) i Guernsey (odpowiednio: 4,93 mln EUR, 14,33 mln EUR i 3,01 mln EUR). Niewielkie terytoria europejskie *offshore* zebrały dużo mniejsze kwoty, przy czym porównanie wysokości pobranego podatku w An-

² Obliczenia własne na podstawie danych Komisji Europejskiej.

dorze i Monako z wynikami Liechtensteinu i San Marino dowiodły, iż w decyzjach osób fizycznych większą rolę odgrywają dwa pierwsze księstwa [Komisja Europejska 2008].

Tabela 1. Przychody podatkowe w podziale na kraje stosujące wariant Dyrektywy o Oszczędnościach zakładający podatek u źródła w latach 2005-2010 (w mln EUR)

	2005 (2 poł.)	2006	2007	2008	2009	2010
Kraje UE						
Austria	9,48	44,32	59,53	76,06	67,00	49,48
Belgia	7,51	19,61	25,92	30,53	33,86	b.d.
Luksemburg	35,90	124,59	153,00	174,72	122,95	98,30
Kraje trzecie						
Andora	3,50	12,77	16,34	18,84	13,94	5,75
Liechtenstein	1,94	7,08	9,06	11,30	7,17	5,25
Monako	3,75	11,70	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
San Marino	1,13	7,47	10,75	15,40	14,02	3,49
Szwajcaria	77,23	255,92	298,23	348,90	265,64	330,14
Terytoria zależne						
Brytyjskie Wyspy Dziewicze	0,00	b.d.	0,01	0,00	0,00	0,00
Turks i Caicos	0,01	0,02	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Guernsey	4,93	16,83	b.d.	14,33	5,51	3,01
Jersey	13,26	32,15	38,34	33,55	9,94	4,70
Wyspa Man	13,26	20,35	23,39	16,89	7,11	4,64
Antyle Holenderskie	b.d.	0,05	0,15	0,08	0,11	0,06
Ogółem	171,90	552,84	634,73	740,59	547,26	504,83

Źródło: [Komisja Europejska 2010].

Jedną z przyczyn dość niespodziewanego dla krajów unijnych spadku wpływów z podatku u źródła po 2008 r. było znaczące obniżenie bankowych stóp procentowych w trakcie kryzysu gospodarczego. Kolejnym powodem stało się powolne odchodzenie krajów *offshore* od wariantu przejściowego dyrektywy. Szczególnie centra na Wyspach Normandzkich raportowały, iż coraz większa liczba klientów godzi się na automatyczną wymianę informacji o dochodach odsetkowych w zamian za niepobieranie 35% podatku u źródła. Korekty nastąpiły też w grupie krajów członkowskich o silnej poufności bankowej – w 2010 r. od systemu podatku źródłowego odstąpiła Belgia, przyjmując podstawowy wariant działania dyrektywy po podpisaniu umowy o wymianie informacji ze Stanami Zjednoczonymi. Zmiany te sprawiły, iż niemal 50% udział Szwajcarii w całości pobieranego podatku (od 44,93%

w 2005 r. do 48,54% w 2009 r.) w 2010 r. osiągnął 65,40%. W tym samym przedziale czasowym udział Luksemburga – drugiej co do wielkości jurysdykcji ważnej ze względu na pobrany podatek – po początkowej fazie wzrostu (z 20,88% w 2005 r. do 23,59% w 2008) zaczął maleć, by w 2010 r. osiągnąć 19,47%. Podobny trend był widoczny w Austrii (odpowiednio 5,51% w 2005 r., 12,24% w 2009 r. i 9,8% w 2010 r.) i w Belgii (odpowiednio 4,37% i 6,19%, w 2010 r. nastąpiła wspomniana wcześniej rezygnacja z przejściowego wariantu dyrektywy)³.

3.2. Zmiany dostosowawcze rynku

W trakcie prac projektowych nad Dyrektywą o Oszczędnościach państwa unijne założyły okresowe przeglądy skuteczności regulacji wspólnotowych. W pierwszym sprawozdaniu Komisji z 15 września 2008 r. w sprawie stosowania Dyrektywy 2003/48/WE uznano, iż „w ciągu pierwszych 3 lat okazała się skuteczna w swoim zakresie”. Przyznano jednocześnie, iż wdrożona postać dyrektywy, będąc efektem kompromisu pomiędzy różnymi interesami poszczególnych państw członkowskich, ze względu na luki, pozwalające na łatwe obejście unijnych przepisów i wyłączenie zagranicznych środków spoza postanowień dyrektywy: „nie spełnia całkowicie ambitnych założeń wyrażonych w konkluzjach przyjętych jednomyślnie przez Radę na posiedzeniu w dniach 26 i 27 listopada 2000 r.”

Dyrektywa o Oszczędnościach nie objęła niektórych instrumentów finansowych równoważnych oprocentowanym papierom wartościowym i niektórych pośrednich sposobów posiadania oprocentowanych papierów wartościowych. W konsekwencji niewielkie zmiany w portfelach inwestycyjnych *offshore* umożliwiały uniknięcie obowiązku automatycznej wymiany informacji lub wyłączały zagraniczne oszczędności z konieczności zapłaty podatku u źródła. Efektem wprowadzenia nowych regulacji zacieśniających system wymiany informacji podatkowych okazał się wzrost popularności rozwiązań niepodlegających postanowieniom dyrektywy – funduszy inwestycyjnych, ubezpieczeń na życie z opcją inwestycyjną, alternatywnych inwestycji, inwestycji rzeczowych. Za szczególnie znaczące zjawisko uznano rozwój sfery ubezpieczeń na życie jako substytutu produktów bezpiecznych, objętych regulacyjną definicją oszczędności.

W pierwszym sprawozdaniu wskazywano również na problem identyfikacji rzeczywistego „beneficjenta odsetek”. Próba wskazania końcowego odbiorcy dochodów z oszczędności kończyła się niepowodzeniem w przypadku transferu dochodów odsetkowych do trustów i fundacji – podmioty te nie zostały bowiem objęte postanowieniami dyrektywy, która dotyczyła jedynie odsetek wypłacanych bezpośrednio na rzecz osób fizycznych.

Potwierdziły się również obawy europejskich centrów finansowych *offshore*, wcześniej wskazujących, iż przyjęcie narzucanych przez Wspólnotę regulacji może

³ Opracowanie własne na podstawie materiałów Komisji Europejskiej.

doprowadzić do nasilenia się trendu odpływu oszczędności ze Starego Kontynentu. Inwestorzy, chcąc uniknąć ujawnienia przychodów z tytułu zagranicznych oszczędności, a także nakładanego na nich podatku źródłowego, przekierowali „kapitał ucieczkowy” do jurysdykcji, które nie zdecydowały się na przyjęcie narzucanych przez Unię Europejską rozwiązań.

3.3. Problematyczne kwestie poufności bankowej

Po opublikowaniu pierwszego sprawozdania Komisji próbowano zlikwidować wskazane w raporcie luki. Wydawało się, iż 2010 r. przyniesie spodziewane zmiany. Katalizatorem zmian miało być również odejście przez Belgię od przejściowego systemu podatku u źródła, które nastąpiło po podpisaniu z USA – krajem trzecim, spoza Unii – umowy o wymianie informacji podatkowych z klauzulą zakładającą automatyczne przekazywanie danych. Tymczasem w 2011 r. Włochy niespodziewanie wyraziły sprzeciw wprowadzeniu prac nad modyfikacją Dyrektywy o Oszczędnościach do porządku obrad [Pistone 2011]. Kraj ten, po wysłuchaniu opinii Austrii i Luksemburga, konsekwentnie odmawiających przystąpienia do systemu automatycznej wymiany informacji podatkowych, uznał, iż rozpoczynanie prac nad opisywaną regulacją bez zamiaru porzucenia przejściowej formy podatku źródłowego jest bezzasadne. Weto Włoch i opór dwóch krajów członkowskich skutecznie wstrzymały pracę nad zlikwidowaniem luk w Dyrektywie o Oszczędnościach. Kolejne lata funkcjonowania łatwej do obejścia regulacji spowodowały dalsze działania dostosowawcze rynku – przeniesienie środków w produkty nieobjęte postanowieniami Dyrektywy lub do jurysdykcji, które nie zdecydowały się na zawarcie porozumienia o wymianie informacji podatkowych z Unią Europejską.

W kolejnym sprawozdaniu Komisji z 2012 r. wskazano, iż wymiana informacji podatkowych skutkuje przekazywaniem średnio 4 milionów zapisów rocznie i dotyczy średnio 20 mld EUR dochodów z oszczędności. Oceniono, iż może to być dobry początek do przyszłego wprowadzenia europejskiego systemu wymiany informacji podatkowych, pod warunkiem pogłębiania współpracy zarówno krajów unijnych, jak i trzecich. Jednocześnie ponownie zwrócono uwagę na istnienie luk pozwalających na łatwe przesunięcie środków poza zakres działania dyrektywy [Komisja Europejska 2012 (3)]. Na niemożność osiągnięcia zgody w sprawie nowej formy Dyrektywy o Oszczędnościach, która umożliwiłaby eliminację luk pozwalających na obejście systemu wymiany informacji, wskazywała także Komisja w Planie działania zakładającym poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania w grudniu 2012 r. [Komisja Europejska 2012 (1)].

Przy analizie skuteczności Dyrektywy o Oszczędnościach warto zwrócić uwagę na przypadek Szwajcarii, z roku na rok przekazującej zarówno większą ilość informacji podatkowych, jak i pobierającej większe kwoty podatku u źródła. Wydaje się, iż naciski unijne na gruncie wymiany informacji podatkowych doprowadziły do większej współpracy przynajmniej ze Szwajcarią. Biorąc pod uwagę ważność tego

centrum bankowości prywatnej, można to uznać za jeden z większych sukcesów w działaniach Wspólnoty, zmierzających do zwiększenia transparentności finansowej w Europie.

4. Wpływ pozostałych regulacji na ewolucję Europejskiej Dyrektywy o Oszczędnościach

4.1. Dyrektywa o Współpracy Administracyjnej w celach podatkowych

Unia Europejska, rozpoczynając proces wprowadzania systemu automatycznej wymiany informacji podatkowych, pozycjonowała się jako globalny prekursor w deklaracjach dotyczących przejrzystości obrotów finansowych. Pozostałe kraje rozwinięte podejmowały inicjatywy rozszerzenia międzynarodowej współpracy w zakresie wymiany danych podatkowych, jako standard przyjmując tzw. wymianę informacji na wniosek. Dyrektywa o Oszczędnościach, wprowadzając wymianę informacji na temat dochodów z odsetek, miała być pierwszym, ale nie jedynym krokiem w stopniowym wprowadzeniu automatycznej wymiany informacji podatkowych na terenie Wspólnoty.

Uzupełnieniem wcześniejszych prac państw Wspólnoty nad zacieśnieniem współpracy podatkowej pomiędzy poszczególnymi krajami miało być wprowadzenie nowej Dyrektywy o współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania (*Mutual Assistance Directive*), całkowicie zmieniającej regulacje z 1977 r. Zmieniona dyrektywa ustalała bardziej jasne i precyzyjne zasady współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi, w szczególności w odniesieniu do wymiany informacji. Dyrektywa 2011/16/UE zakładała, iż w przyszłości kraje Wspólnoty będą automatycznie wymieniały dostępne informacje odnoszące się do pięciu kategorii dochodu i kapitału: z zatrudnienia, wynagrodzeń dyrektorów, produktów ubezpieczenia na życie nieobjętych innymi dyrektywami, świadczeń emerytalnych i rentowych oraz własności nieruchomości i dochodów z tego tytułu. Relatywnie odległa data wprowadzenia ww. przepisu – 1 stycznia 2015 r. umożliwiła osiągnięcie jednomyślności i przyjęcie dyrektywy w formie zakładającej automatyczną wymianę informacji podatkowych.

Kolejne lata przyniosły znaczącą intensyfikację działań państw Wspólnoty w kierunku zwiększenia przejrzystości finansowej i wymiany informacji podatkowych. 6 grudnia 2012 r. Komisja przedstawiła plan działania zakładający poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania [Komisja Europejska 2012 (2)]. W planie działania podkreślono potrzebę promowania automatycznej wymiany informacji jako europejskiego i międzynarodowego standardu przejrzystości i wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania. Rok 2013 przyniósł dalsze postulaty – podczas majowego posiedzenia Rady Europejskiej wezwano do rozszerzenia zakresu automatycznej wymiany informacji przewidzianej w Dyrektywie o Współpracy Administracyjnej tak, by objęła pełen zakres do-

chodów osób fizycznych. Włączenie kolejnych źródeł kategorii: dywidend, zysków ze zbycia majątku, pozostałych dochodów finansowych i sald na rachunkach, miało się przyczynić do zapewnienia równego traktowania różnego rodzaju aktywów oraz do unikania niepożądanych realokacji portfeli inwestycyjnych [Komisja Europejska 2013].

4.2. FATCA

Działanie w kierunku zwalczaniu uchylania się od opodatkowania nie były wyłączną domeną krajów Unii Europejskiej. Prace nad uzyskaniem wiedzy o środkach zgromadzonych w zagranicznych instytucjach finansowych prowadziły również Stany Zjednoczone. To właśnie amerykańska ustawa z 2010 r., pozornie regulująca sprawy krajowe, a mająca na celu zapobieganie unikaniu opodatkowania przez amerykańskich podatników posługujących się kontami *offshore*, zmieniła globalną rzeczywistość i znacząco zintensyfikowała europejskie działania w kierunku rozszerzenia standardu automatycznej wymiany informacji podatkowych na terytorium Wspólnoty.

FATCA – amerykańska ustawa dotycząca ujawniania informacji finansowych o zagranicznych rachunkach dla celów podatkowych, weszła w życie 1 czerwca 2013 r. Zakładała ona nałożenie dodatkowych obowiązków na banki i inne instytucje finansowe nieposiadające siedziby w USA. Instytucje te zostały zobowiązane do zbierania informacji o klientach amerykańskich posiadających zagraniczne konta, a także do późniejszego raportowania zgromadzonych danych do amerykańskiego urzędu skarbowego. W przypadku niewywiązywania się przez instytucję finansową z obowiązków informacyjnych narzucanych przez FATCA, przepływy kapitału ze Stanów Zjednoczonych miały być obciążane karnym, 30% podatkiem u źródła. Po protestach międzynarodowego środowiska finansowego oraz krajów trzecich, wskazujących na niemożność pogodzenia obowiązków wynikających z ustawy amerykańskiej z narodowymi ustawodawstwami w zakresie ochrony danych osobowych, Stany Zjednoczone odeszły od planów przyjmowania informacji bezpośrednio od zagranicznych instytucji finansowych (które tym samym byłyby zmuszone do łamania praw krajowych dotyczących ochrony danych osobowych i poufności bankowej). W zamian zaproponowały wprowadzenie automatycznej wymiany informacji o zagranicznych rachunkach na bazie międzyrządowych porozumień z klauzulą wzajemności, zawieranych z poszczególnymi państwami. W rezultacie wiele krajów – w tym kraje członkowskie UE – zdecydowało się na podpisanie z USA umów o ujawnianiu informacji o rachunkach zagranicznych dla celów podatkowych (FATCA) [IRS 2013].

Regulacje FATCA i zgoda na międzyrządowe porozumienia, umożliwiające współpracę z USA w zakresie wymiany informacji przy wykorzystaniu automatycznego trybu, stanowiły nowy, silny bodziec do dalszego rozwoju standardu automatycznej wymiany danych podatkowych na terytorium Wspólnoty. 9 kwietnia

2013 r. Francja, Niemcy, Zjednoczone Królestwo, Włochy i Hiszpania ogłosiły plany działania pilotażowego przy wykorzystaniu jako podstawy wcześniej uzgodnionego z USA modelu FATCA. Wspomniane państwa członkowskie wezwały również Unię Europejską do przejścia inicjatywy promującej automatyczną wymianę informacji na świecie oraz zadeklarowały intensyfikację działań nad usprawnieniem wymiany informacji podatkowych między państwami członkowskimi.

4.3. Modyfikacje Europejskiej Dyrektywy o Oszczędnościach

Wejście w życie amerykańskiej regulacji FATCA miało znaczące konsekwencje dla wcześniej analizowanej Dyrektywy o Oszczędnościach. Europejskie inicjatywy w zakresie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi spowodowały rezygnację Austrii i Luksemburga z torpedowania planów modyfikacji dotychczasowego prawa regulującego automatyczny tryb wymiany informacji podatkowych. W konsekwencji 24 marca 2014 r. zmieniono dyrektywę Rady w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek. Nowa Dyrektywa o Oszczędnościach (2014/48/UE) rozszerzała zakres obowiązywania dotychczasowego prawa (2003/48/WE) o dodatkowe kategorie dochodów z oszczędności i produkty finansowe (m.in. umowy ubezpieczeniowe oraz w szerszym zakresie fundusze inwestycyjne).

Dyrektywa zapewniła także lepszy dostęp organów podatkowych do informacji o osobach otrzymujących dochody w formie odsetek, ułatwiając „prześwietlenie” (*look-through*) takich struktur, jak fundusze inwestycyjne, fundusze powiernicze, trusty czy fundacje, w celu ustalenia właścicieli odsetek. Jako datę implementacji dyrektywy do porządku prawnego państw członkowskich wskazano 1 stycznia 2016 r. [Narodowy Bank Polski 2014].

Zmiany w Dyrektywie o Oszczędnościach, dokonane po 9 latach jej wadliwego działania, pozwalały państwom członkowskim żywić nadzieje na zwiększenie jej efektywności. Usunięcie luk w zasadach opodatkowania dochodów odsetkowych osób fizycznych miało utworzyć realną podstawę prawną dla unijnego systemu automatycznej wymiany informacji między państwem członkowskim źródła (państwem podmiotu wypłacającego odsetki) oraz państwem członkowskim rezydencji (państwem właściciela odsetek).

5. Zakończenie

Projektowana przez Unię Europejską budowa efektywnego systemu wymiany informacji podatkowych miała umożliwić uzyskanie głębszej wiedzy o źródłach lokowania środków finansowych przez rezydentów krajów członkowskich w celu ich późniejszego włączenia do krajowych baz podatkowych. Wpisywała się także w walkę z oszustwami podatkowymi oraz uchylaniem się od opodatkowania, jak również próby ograniczenia atrakcyjności obszarów stosujących szkodliwą konkurencję podatkową. Sprawnie działający system automatycznej wymiany danych podatkowych

mógł też znacząco przyczynić się do poprawy unijnej współpracy administracyjnej w kwestiach podatkowych.

W opinii zamożnych krajów członkowskich (Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii), będących największymi zwolennikami zacieśniania systemu wymiany informacji podatkowych, zmiany w strukturze lokowania środków finansowych przez europejskich inwestorów, dokonane za sprawą pierwszej wersji Dyrektywy o Oszczędnościach, okazały się wysoce niewystarczające. Sprawozdania Komisji oceniające skuteczność wprowadzonych regulacji potwierdzały te zarzuty i podnosiły potrzebę szybkiej modyfikacji dyrektywy o: (1) objęcie regulacją wszystkich centrów finansowych *offshore* (ze szczególnym uwzględnieniem Hongkongu i Singapuru), (2) objęcie definicją dochodów odsetkowych pożyczek z szerszej grupy instrumentów, a także z inwestycji w trusty i fundacje oraz (3) zniesienie opcji dyrektywy dopuszczającej stosowanie podatku u źródła [Komisja Europejska 2008].

Rozbieżne interesy poszczególnych krajów członkowskich i niechęć Austrii, Belgii i Luksemburga do rezygnacji z poufności bankowej na niemal dekadę zablokowały potrzebne zmiany. Dopiero wejście w życie amerykańskiej regulacji FATCA i jej konsekwencje dla klimatu prawnego dotyczącego automatycznej wymiany informacji podatkowych na szczeblu międzynarodowym umożliwiły dokonanie postulowanych już zmian we wcześniej analizowanej Dyrektywie o Oszczędnościach.

W świetle zmian z ostatnich lat wydaje się, iż stworzenie sprawnie działającego systemu wymiany informacji podatkowych w obrębie Unii Europejskiej pozostaje kwestią czasu. Modyfikacja Europejskiej Dyrektywy o Oszczędnościach z 2014 r. usunęła luki pozwalające na unikanie obowiązku informowania właściwych miejsc rezydencji władz podatkowych o zgromadzonych za granicą środkach. Dodatkowo w grudniu 2014 r. Rada ds. Gospodarczych i Finansowych ECOFIN zdecydowała o znaczącym poszerzeniu systemu automatycznej wymiany informacji podatkowych poprzez modyfikację już obowiązującej Dyrektywy o Współpracy Administracyjnej. Nowa dyrektywa 2014/107/UE rozszerzyła zakres przychodów, objętych automatyczną wymianą informacji o m.in. dywidendy i zyski kapitałowe. Wymianie podlegać mają też informacje o saldach na rachunkach bankowych. Tak zmieniony klimat prawny może docelowo uniemożliwić podatnikom ukrywanie kapitałów *offshore*, a także poprawić skuteczność poboru podatków. Zmiany dokonane w 2014 r. wydają się ważnym krokiem w walce z unikaniem i uchylaniem się od opodatkowania.

Zacieśnianiu systemu wymiany informacji podatkowych służą również inicjatywy podejmowane na szczeblu międzynarodowym. Na forum G20 i OECD trwają prace dotyczące wprowadzenia automatycznej wymiany informacji jako przyszłego globalnego standardu [Ministerstwo Finansów 2014]. W ciągu dwóch lat zarówno OECD, jak i UE chcą wprowadzić międzynarodowy standard automatycznej wymiany podatkowej. Ma być on podobny do amerykańskiego standardu automatycznej wymiany informacji bankowej na podstawie amerykańskiej ustawy FATCA [Zalewski 2014].

Literatura

- Dyrektywa Rady 2003/48/WE z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek.
- Dyrektywa Rady 2003/49/WE z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych państw członkowskich.
- Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG.
- Dyrektywa Rady 2011/96/UE z dnia 30 listopada 2011 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich.
- Dyrektywa Rady 2014/48/UE z dnia 24 marca 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek.
- Dyrektywa Rady 2014/107/UE z dnia 9 grudnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania.
- Kolesnikov-Jessop S., 2005, *Coraz większa fala europejskich pieniędzy odpływa do azjatyckich kas*, International Herald Tribune, 30.10.2005.
- Komisja Europejska, 2008, *Commission Staff Working Document presenting an economic evaluation of the effects of Council Directive 2003/48/EC on the basis of the available data SEC(2008) 2420*, Komisja Europejska, Bruksela, 15.09.2008.
- Komisja Europejska, 2010, *Statistics for 2010 and prior years for exchange of information and withholding tax*, 13.03.2015.
- Komisja Europejska, 2012, *Dokument roboczy służb Komisji: Streszczenie oceny skutków uzupełniający Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Plan działania zakładający poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania; Zalecenie Komisji w sprawie środków, które mają zachęcić państwa trzecie do stosowania minimalnych norm w zakresie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania; Zalecenie Komisji w sprawie agresywnego planowania podatkowego*, Komisja Europejska (2012), Bruksela 06.12.2012, SWD (2012) 404 final, s. 6.
- Komisja Europejska, 2012, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Plan działania zakładający poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania*, Bruksela, 6.12.2012, COM(2012) 722 final.
- Komisja Europejska, 2012, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie konkretnych sposobów usprawnienia walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania, w tym w odniesieniu do państw trzecich*, Komisja Europejska, Bruksela, 27.07.2012, COM 2012(351) final, s. 7.
- Komisja Europejska, 2013, *Propozycja – Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania*, Bruksela, 26.09.2013, COM (2013) 348 final/3.
- Ministerstwo Finansów, 2014, *Nowa dyrektywa przeciw unikaniu opodatkowania i oszustwom podatkowym*, Komunikaty Ministerstwa Finansów, 12.12.2014.
- Narodowy Bank Polski, 2014, *Przegląd Spraw Europejskich*, NBP Wydział Integracji Europejskiej Departamentu Zagranicznego, marzec 2014, s. 9.
- Norwegian Government, 2009, *Tax havens and development – status analyses and measures*, Official Norwegian Reports, 19, Oslo, s. 11.
- Pistone P., 2011, *Latest developments in EU Tax Law Lectures*, Institute for Austrian and International Tax Law, Wien, March 2011.

Promoting good governance in tax matters, 2010, European Parliament Resolution of 10 February 2010 on promoting good governance in tax matters, 2010/C 341 E/07, 10.02.2010.

Swire M., 2006., *Savings Tax Directive Under The Microscope In Hong Kong*, LawAndTax-News.com, Hong Kong, 6.10.2006.

The Internal Revenue Service (IRS), Treasury, 2013, *Regulations Relating to Information Reporting by Foreign Financial Institutions and Withholding on Certain Payments to Foreign Financial Institutions and Other Foreign Entities*, Federal Register, vol. 78, no. 18, Monday, 28.01.2013.

UE traci nawet bilion euro rocznie na nieuczciwych podatnikach, Newsweek, 22.05.2013.

Zalewski Ł., 2014, *Fiskus eliminuje tylko sztuczne struktury*, Dziennik Gazeta Prawna, 4.12.2014.