



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.6.2012 r.
COM(2012) 351 final

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**

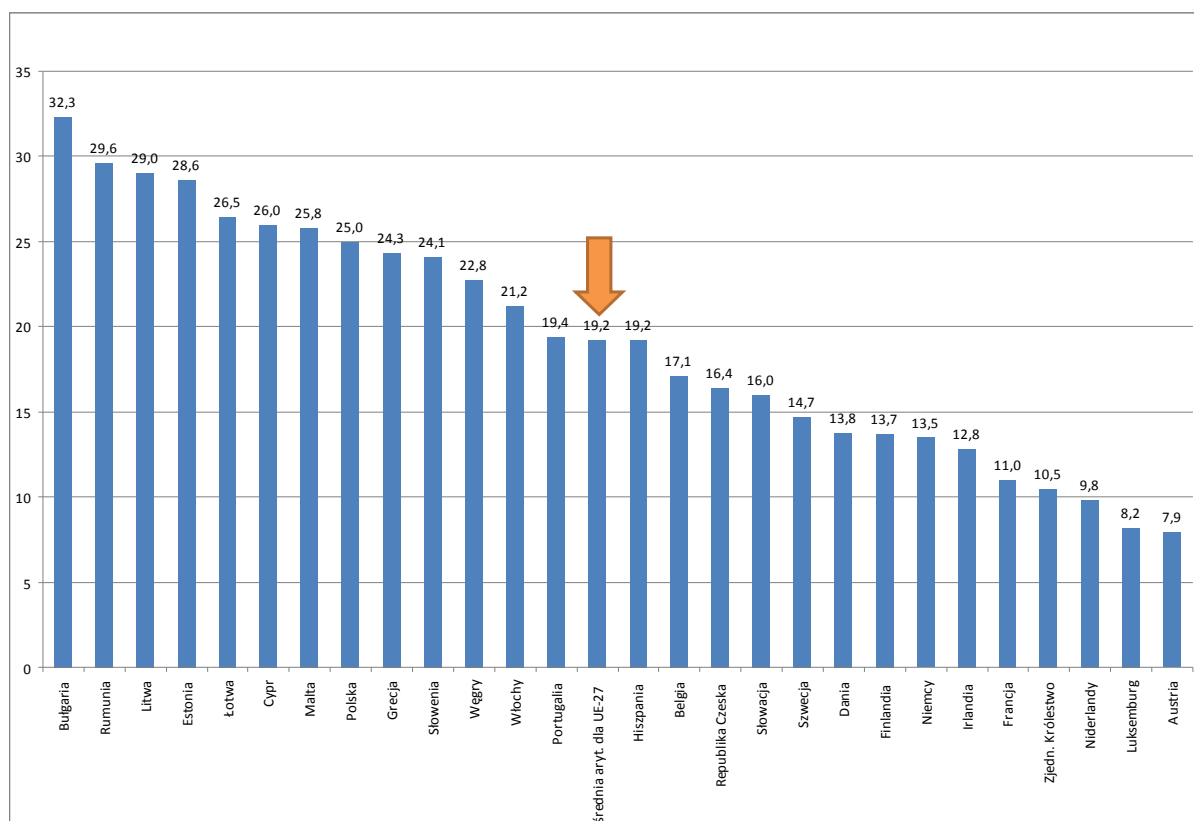
KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie konkretnych sposobów usprawnienia walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania, w tym w odniesieniu do państw trzecich

1. WPROWADZENIE

Oszustwa podatkowe i uchylanie się od opodatkowania ograniczają możliwości państw członkowskich w zakresie zwiększania dochodów i realizacji polityki gospodarczej. W okresie konsolidacji fiskalnej, kiedy liczne państwa członkowskie muszą ograniczać wydatki i zwiększać dochody, oszustwa podatkowe i uchylanie się od opodatkowania dodatkowo utrudniają prowadzenie polityki fiskalnej¹. Szacunkowa ocena rozmiarów szarej strefy w gospodarce UE na niemal jedną piątą PKB daje ogólne pojęcie o zakresie tego problemu.

Rysunek 1: Szacunkowa ocena rozmiarów szarej strefy w 2011 r. (w % PKB)²



¹ Oszustwa podatkowe są formą umyślnego uchylania się od opodatkowania, które zasadniczo jest karalne na mocy prawa karnego. Pojęcie to obejmuje sytuacje umyślnego składania fałszywych deklaracji lub sporządzania fałszywych dokumentów. Uchylanie się od opodatkowania polega na ogół na stosowaniu niezgodnych z prawem mechanizmów, w wyniku których obowiązek podatkowy zostaje ukryty lub pominięty, czyli podatnik płaci mniejszy podatek niż ten, jaki prawnie powinien zapłacić, ukrywając przed władzami podatkowymi dochody lub informacje.

² Źródło: Schneider, F. (2012) *Size and development of the Shadow Economy from 2003 to 2012: some new facts*. Zawarte w tej analizie dane liczbowe z oczywistych względów opierają się na założeniach, należy więc zachować ostrożność, gdyż nie wykazano ich pewności.

Ponadto poza granicami państw członkowskich nadal ulokowane są dziesiątki miliardów euro: często niezadeklarowane i nieopodatkowane, zmniejszając tym samym krajowe dochody podatkowe. Ze względu na skalę zjawiska zwiększenie wysiłków w zakresie zwalczania oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania staje się nie tylko kwestią dochodów, ale i sprawiedliwości. Ważne jest, aby pamiętać, że znaczna większość podatników w UE chce na ogół wypełniać zobowiązania podatkowe. Szczególnie w obecnym trudnym okresie ci uczciwi podatnicy nie powinni ponosić dodatkowego ciężaru większych podatków, aby wyrównać straty dochodów powstałe z winy oszustów podatkowych i podmiotów uchylających się od opodatkowania. Należy zatem skupić uwagę na zwalczaniu oszustw i uchylania się od opodatkowania. Niniejszy komunikat nie dotyczy pracy nierejestrowanej jako takiej, chociaż problem ten może występować w powiązaniu z kwestią uchylania się od płacenia podatków pośrednich; podejście w kwestii pracy nierejestrowanej przedstawiono w dokumencie COM(2007) 628. Korzyści płynące z rozwiązania tych problemów mogą być znaczne. Z szacunków wynika, iż same tylko aktualne dobrowolne inicjatywy dotyczące przestrzegania przepisów podatkowych, będące rezultatem inicjatywy podjętej przez grupę G-20, przyniosły zainteresowanym państwom członkowskim 10 miliardów euro w ciągu 2 lat³. Dzięki ograniczeniu zjawiska oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania dochody podatkowe państw członkowskich mogą się zwiększyć, co zwiększy także ich pole manewru w zakresie restrukturyzacji systemów podatkowych w sposób, który będzie korzystny dla wzrostu gospodarczego, jak opisano w Rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2012 r.⁴.

W ostatnich latach wyzwania związane z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania uległy znacznemu zwiększeniu. Zagadnienia takie jak globalizacja gospodarki, postęp techniczny i umiędzynarodowienie nadużyć finansowych oraz wynikające z tego współzależności między organami podatkowymi państw członkowskich ukazują ograniczenia podejścia ściśle krajowego i większą niż dotychczas potrzebę wspólnego działania.

Dnia 2 marca 2012 r. Rada Europejska zwróciła się w związku z tym do Rady i Komisji o jak najszybsze opracowanie konkretnych sposobów usprawnienia walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania, w tym w stosunku do państw trzecich, oraz o przedstawienie sprawozdania na ten temat do czerwca 2012 r. W kwietniu br. Parlament Europejski przyjął rezolucję odzwierciedlającą pilną potrzebę podjęcia działań w tej dziedzinie.

Zwiększenie wydajności i skuteczności poboru podatków jest zatem coraz bardziej konieczne. Problem oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania należy rozwiązywać na trzech poziomach: po pierwsze, należy usprawnić pobór podatków w każdym państwie członkowskim. Po drugie, istnieje potrzeba zwiększenia współpracy transgranicznej między organami podatkowymi państw członkowskich. Po trzecie, UE potrzebuje jasnej i spójnej polityki w stosunku do państw trzecich w celu propagowania swoich standardów na szczeblu międzynarodowym oraz zapewnienia równych szans. Współpraca na poziomie UE wnosi wartość dodaną w każdym z tych trzech aspektów.

³ OECD: The Era of Bank Secrecy is Over; the G20/OECD process is delivering results, 26 października 2011 r.

⁴ Komunikat Komisji, Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2012, COM(2011) 815 wersja ostateczna z dnia 25 listopada 2011 r. – 17229/11; konkluzje Rady z dnia 16 lutego 2012 r. (6353/1/12 Rev.1).

W niniejszym komunikacie przedstawiono, jak dzięki lepszemu wykorzystaniu istniejących instrumentów i przyjęciu przedłożonych przez Komisję wniosków ustawodawczych można poprawić przestrzeganie przepisów podatkowych i ograniczyć oszustwa podatkowe i uchylanie się od opodatkowania. Określono w nim również dziedziny, w których dalsze działania legislacyjne lub koordynacja byłyby z korzyścią dla Unii Europejskiej i państw członkowskich. Oprócz oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania działania takie powinny mierzyć także w agresywne planowanie podatkowe. Agresywne planowanie podatkowe polega na stosowaniu sztucznych operacji lub struktur i wykorzystywaniu rozbieżności pomiędzy systemami podatkowymi, czego skutkiem jest podważanie skuteczności przepisów podatkowych państwa członkowskiego i powiększanie strat w dochodach podatkowych.

2. SKUTECZNIEJSZE POBIERANIE PODATKÓW W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

Państwa członkowskie dysponują pełną suwerennością jeżeli chodzi o pobór podatków, funkcjonowanie i spójność swoich przepisów podatkowych i organów podatkowych, system ściągania podatków i zwalczanie oszustw podatkowych.

Jednakże działania krajowe (lub ich brak) mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie całego rynku wewnętrznego, bowiem mogą one zakłócać konkurencję między przedsiębiorstwami w UE, oraz na zdolność państw członkowskich do wypełnienia zobowiązań wynikających z paktu stabilności i wzrostu.

Znaczenie polityki podatkowej w kontekście konsolidacji fiskalnej i wzrostu gospodarczego zostało jasno uznane w procesie europejskiego semestru⁵ oraz w pakcie euro plus⁶. Podkreślono je również w ramach grupy G-20. Dokonanie rzetelnej i ambitnej konsolidacji budżetowej jest utrudnione wskutek niewydajnego i nieskutecznego poboru podatków.

Szczegółowa analiza przeprowadzona przez Komisję w ramach europejskiego semestru i przełożona na zalecenia skierowane do poszczególnych państw członkowskich i dla strefy euro wykazała, że w wielu państwach członkowskich istnieje faktyczny poważny problem uchylania się od opodatkowania wynikający niekiedy z ograniczonych zdolności administracyjnych. Zalecenia dla poszczególnych krajów w odniesieniu do tych zagadnień skierowano do dziesięciu państw członkowskich⁷.

Zintensyfikowanie działań wymierzonych przeciwko oszustwom podatkowym i uchylaniu się od opodatkowania – jak określono w niektórych zaleceniach dla poszczególnych krajów – zwiększy dochody podatkowe, a tym samym ułatwi niezbędne reformy strukturalne. Może to także pomóc państwom członkowskim w realizacji innych zaleceń dotyczących

⁵ Komunikat Komisji, Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2012, COM(2011) 815 wersja ostateczna z dnia 25 listopada 2011 r. – 17229/11; konkluzje Rady z dnia 16 lutego 2012 r. (6353/1/12 Rev.1).

⁶ Konkluzje Rady z dnia 16 lutego 2012 r. (6404/1/12 Rev.1).

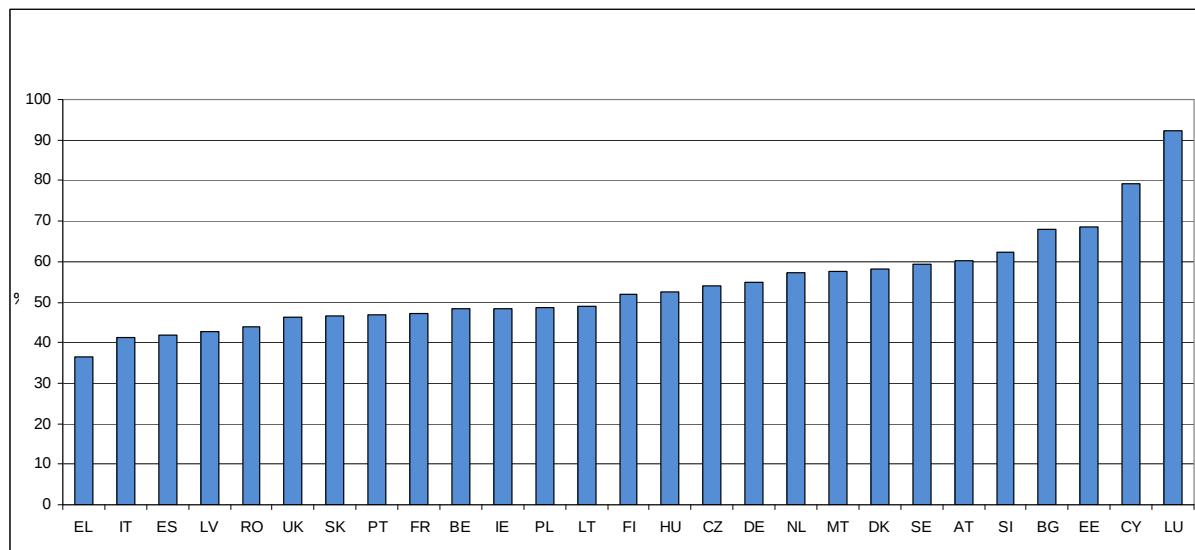
⁷ Zalecenia dla poszczególnych krajów w odniesieniu do tych kwestii skierowano do Bułgarii, Cypru, Republiki Czeskiej, Estonii, Węgier, Włoch, Litwy, Malty, Polski i Słowacji. Należy zauważyć, że państwom członkowskim korzystającym obecnie z pomocy finansowej w ramach Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF), europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej lub na mocy przepisów art. 143 Traktatu zaleca się wdrażanie środków określonych w ich odpowiednich decyzjach wykonawczych, a następnie uszczegółowionych w ich protokołach ustaleń i ewentualnych kolejnych uzupełnieniach. Dotyczy to Grecji, Irlandii, Portugalii oraz Rumunii.

opodatkowania sprzyjających wzrostowi gospodarczemu, obejmujących między innymi ograniczenie kosztów zachowania zgodności z prawem podatkowym dla przedsiębiorstw.

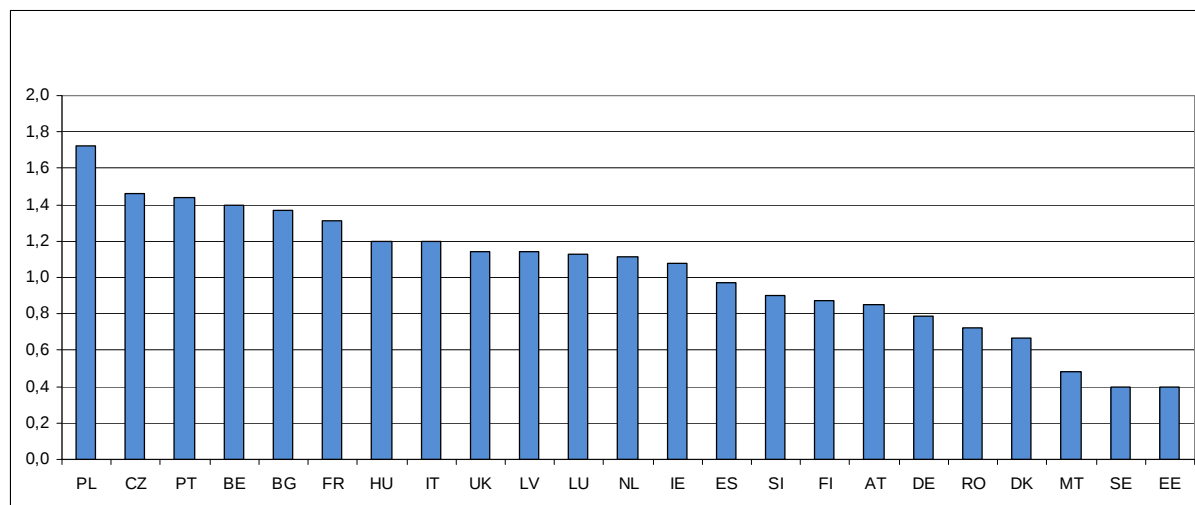
Dane dotyczące wskaźnika dochodów z VAT-u w państwach członkowskich wskazują na potencjalne nieściągnięte dochody. Istnienie tej luki można wprawdzie po części wyjaśnić obniżonymi stawkami VAT i zwolnieniami od podatku, jest ona jednak również wynikiem uchylania się od opodatkowania, w związku z którym państwa członkowskie gromadzą tylko część teoretycznego dochodu z VAT-u.

Rysunek 2: Rzeczywiste dochody z tytułu VAT-u w 2010 r. (% teoretycznego dochodu przy standardowych stawkach)⁸

Dowodem problemów, z jakimi borykają się organy podatkowe, są także znaczne koszty administracyjne związane z poborem podatków.



Rysunek 3: Stosunek kosztów administracyjnych do dochodów netto w 2009 r. (koszty w EUR na 100 EUR dochodów)⁹



W tym kontekście dostępne są już szczegółowe programy dotyczące wsparcia technicznego¹⁰ i Komisja zachęca państwa członkowskie do korzystania z nich przy opracowywaniu programów mających na celu poprawę funkcjonowania swoich organów podatkowych,

⁸ Źródło: Komisja Europejska; Taxation trends in the European Union („Tendencje w zakresie opodatkowania w Unii Europejskiej”), wydanie z 2012 r.

⁹ Źródło: OECD. W tabeli ujęto dane dla 23 państw członkowskich. Dane dotyczące CY, EL, LT i SK nie są dostępne lub są w trakcie zatwierdzania.

¹⁰ Decyzja nr 1482/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. ustanawiająca wspólnotowy program poprawy skuteczności systemów podatkowych na rynku wewnętrznym (program Fiscalis 2013) i uchylająca decyzję nr 2235/2002/WE (Dz.U. L 330 z 15.12.2007, s. 1).

zwiększenie zdolności administracyjnych i poprawę sytuacji w zakresie przestrzegania przepisów podatkowych. W przyszłości należy wprowadzić program będący skutecznym następcą programu Fiscalis, aby usprawnić prawidłowe funkcjonowanie systemów podatkowych w ramach rynku wewnętrznego.

Komisja uważa również, że ważne jest, aby nadal wspierać państwa członkowskie w identyfikowaniu słabych punktów ich administracji podatkowych, a także w rozwiązywaniu szczególnych problemów i zapewnieniu skutecznej wymiany najlepszych praktyk, a także poprzez opracowywanie metod analizy porównawczej w celu oceny podstawowych funkcji poboru podatków i kontroli podatkowych.

3. POPRAWA WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ MIĘDZY ORGANAMI PODATKOWYMI W UE

Proces integracji europejskiej doprowadził do ściślejszej integracji gospodarek wszystkich państw członkowskich, skutkując dużą liczbą transakcji transgranicznych dokonywanych po niższych kosztach i przy mniejszym ryzyku. Z tego wynikają zaś dodatkowe wyzwania dla krajowych organów podatkowych w zakresie współpracy i wymiany informacji.

3.1. Możliwie najlepsze wykorzystanie istniejących przepisów prawnych

Współpraca transgraniczna pomiędzy organami podatkowymi państw członkowskich może być w pełni skuteczna tylko wtedy, kiedy między państwami członkowskimi panuje wzajemne zaufanie i solidarność. Tylko wtedy, gdy państwa członkowskie będą gotowe udzielać sobie wzajemnej pomocy, mogą spodziewać się pełnych korzyści ze współpracy. Doświadczenia związane z dyrektywą w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności¹¹ wskazują na korzyści płynące z takiej współpracy. Z krajów, w których ulokowane są oszczędności, do krajów będących miejscem zamieszkania właścicieli tych środków finansowych przesyłane są każdego roku średnio ponad 4 miliony zapisów, które odpowiadają średnio 20 mld EUR dochodów z oszczędności.

W ostatnich latach przyjęto szereg ważnych przepisów prawnych dotyczących współpracy administracyjnej w zakresie podatków bezpośrednich i pośrednich¹². Nie są one jednak jeszcze skutecznie i w pełni stosowane przez państwa członkowskie.

Komisja wspiera państwa członkowskie w ich wysiłkach, udostępniając im praktyczne narzędzia i instrumenty potrzebne do prowadzenia skutecznej współpracy administracyjnej. Komisja opracowała już formaty elektroniczne na potrzeby wymiany informacji, a bezpieczne kanały komunikacji będą musiały być stale aktualizowane i rozszerzane w taki sposób, aby obejmowały również inne rodzaje dochodów. Komisja będzie uważnie monitorować

¹¹ Dyrektywa Rady 2003/48/WE z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek (Dz.U. L 157 z 26.6.2003, s. 38)

¹² Dyrektywa Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń (Dz.U. L 84 z 31.3.2010, s. 1); rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 268 z 12.10.2010, s. 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); rozporządzenie Rady (UE) nr 389/2012 z dnia 2 maja 2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie podatków akcyzowych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 2073/2004 (Dz.U. L 121 z 8.5.2012, s. 1).

prawidłowe stosowanie wspólnie uzgodnionych reguł i procedur przez wszystkie państwa członkowskie.

3.2. Dalsze konkretne sposoby wzmacniania współpracy

3.2.1. Wzmocnienie istniejących narzędzi

W dniu 13 listopada 2008 r. Komisja przyjęła wniosek w sprawie zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w celu usunięcia istniejących luk prawnych i skuteczniejszego zapobiegania uchylaniu się od płacenia podatków. Dwie główne luki, jakie zidentyfikowano, to: wykorzystanie nieopodatkowanych struktur pośrednich, aby utrudnić ustalenie rzeczywistego właściciela odsetek oraz wykorzystanie innowacyjnych instrumentów finansowych i innych produktów (tzn. strukturyzowanych produktów detalicznych i tzw. *insurance wrappers*, czyli produktów inwestycyjnych konfekcjonowanych jako ubezpieczenia), których dyrektywa nie obejmuje.

W wyniku drugiego przeglądu dyrektywy w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności potwierdzono powszechne stosowanie nieopodatkowanych zagranicznych struktur pośredniczących między podmiotem wypłacającym a ostatecznym beneficjentem, które utrudniają ustalenie rzeczywistego właściciela odsetek: 35 % depozytów pozabankowych w państwach członkowskich (65 % depozytów w krajach, które podpisały umowy o opodatkowaniu oszczędności) znajduje się w posiadaniu tego rodzaju struktur podlegających zagranicznym jurysdykcjom. Przegląd ten wykazał również, że rynek strukturyzowanych produktów finansowych (na którym na dzień dzisiejszy ulokowano kwotę 767,3 mld EUR) rósł w ostatnich latach o średnio ponad 30 % rocznie. Państwa członkowskie zgodziły się zasadniczo z treścią wniosku w sprawie zmian dyrektywy i ważne jest, aby zmiany te zostały teraz niezwłocznie przyjęte. UE musi wykazać się zdolnością do rozwiązania tych problemów, co ułatwi jej również domaganie się wprowadzenia równoważnych ulepszeń przez inne kraje.

3.2.2. Wzmocnienie wymiany informacji

Wymiana informacji jest dla organów podatkowych źródłem bezcennych informacji na temat dochodów otrzymanych i aktywów posiadanych przez podatników, które mogą być również szczególnie przydatne do celów analizy ryzyka i które mogą służyć jako zachęta do dobrowolnego przestrzegania przepisów. Stosowanie automatycznej wymiany informacji należy promować tam, gdzie jest ona najbardziej użyteczna. Komisja opracowała już elektroniczne formaty dla informacji o dochodach z oszczędności, a obecnie zajmuje się opracowaniem nowych formatów dla kategorii dochodów objętych dyrektywą 2011/16/UE w celu osiągnięcia bezpiecznej i usprawnionej automatycznej wymiany informacji w UE. UE musi odgrywać kluczową rolę w promowaniu swoich standardów automatycznej wymiany informacji, tak aby wspierać rozwój międzynarodowych standardów przejrzystości i wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania.

Aby wymieniane informacje mogły być bezpośrednio wykorzystane, konieczna jest poprawa identyfikacji podatników. Doświadczenia państw członkowskich pokazują, że informacje mogą być znacznie łatwiej porównywane, gdy podany i stosowany jako niepowtarzalny identyfikator jest numer identyfikacji podatkowej (NIP). Komisja przeprowadzi zatem ocenę skutków służącą ewentualnemu zaproponowaniu europejskiego numeru identyfikacji podatkowej przypisanego do każdego podatnika zaangażowanego w działalność transgraniczną. Należy również rozważyć przyznanie organom podatkowym państw

członkowskich wzajemnego bezpośredniego dostępu do odpowiednich obszarów krajowych baz danych oraz rozszerzenie zakresu zautomatyzowanego dostępu w zakresie podatku VAT.

3.2.3. *Stawienie czoła tendencjom i schematom oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania*

Bardzo ważne jest opracowywanie narzędzi, systemów i metod pracy, które umożliwiają określenie tendencji i schematów związanych z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania, jak również poszczególnych oszustw działających w skali transgranicznej, i wymienianie się nimi. W tym celu Komisja będzie kontynuować prace nad objęciem w krótkim czasie obszaru podatków bezpośrednich mechanizmem Eurofisc i jego systemem wczesnego ostrzegania, a także nad poprawą technik zarządzania ryzykiem. Komisja zaproponuje również utworzenie mechanizmu szybkiego reagowania w stosunku do oszustw w zakresie podatku VAT.

Komisja zamierza również opracować strategię zwalczania agresywnego planowania podatkowego. Komisja zbada sposoby poprawy dostępu do informacji dotyczących przepływów środków pieniężnych, ułatwiające śledzenie znaczących płatności dokonywanych za pośrednictwem rachunków bankowych zlokalizowanych *offshore*. Należy rozważyć utworzenie w ramach UE zespołów kontrolerów zajmujących się transgranicznymi oszustwami podatkowymi. Należy promować bardziej regularne wspólne kontrole poprzez wszechstronne wykorzystanie obowiązujących przepisów prawnych dotyczących kontroli równoległej i obecność urzędników jednego państwa członkowskiego w urzędach innego państwa członkowskiego¹³.

3.2.4. *Zapewnianie wysokiego poziomu przestrzegania przepisów przez podatników*

Zwiększenie stopnia przestrzegania przepisów przez podatników¹⁴ jest istotnym elementem skutecznej strategii zwalczania oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania. Aby poprawić stopień przestrzegania przepisów zarówno w sytuacjach krajowych, jak i transgranicznych, podatnicy muszą być lepiej poinformowani o przepisach podatkowych UE i poszczególnych państw członkowskich. Narzędzia takie jak jeden centralny informacyjny portal internetowy uwzględniający wszystkie podatki i skierowany do wszystkich podatników oraz punkty kompleksowej obsługi dla podatników niebędących rezydentami w państwach członkowskich ułatwiłyby zainteresowanym podatnikom wypełnianie swoich zobowiązań podatkowych. Komisja pracuje obecnie nad utworzeniem platformy dialogu w dziedzinie podatku VAT, tzw. unijnej platformy ds. VAT, z udziałem przedstawicieli organów podatkowych oraz przedstawicieli biznesu. Forum to stworzy warunki do sprawniejszego funkcjonowania obecnego systemu VAT-u dzięki zwiększeniu poziomu dobrowolnego przestrzegania przepisów.

Przestrzeganie obowiązujących przepisów przez podatników można wspierać na różne sposoby. Jednym z nich jest obniżenie kosztów przestrzegania przepisów dla podatników oraz uproszczenie systemu. Administracyjne koszty przestrzegania przepisów podatkowych dla przedsiębiorstw znacznie różnią się między poszczególnymi państwami członkowskimi.

¹³ Art. 7 dyrektywy nr 2010/24/UE; art. 28, 29 i 30 rozporządzenia (UE) nr 904/2010; art. 11 i 12 dyrektywy 2011/16/UE; art. 12 i 13 rozporządzenia (UE) nr 389/2012.

¹⁴ Stopień przestrzegania przepisów podatkowych jest to stopień, w jakim podatnik przestrzega (lub nie przestrzega) przepisów podatkowych swojego kraju poprzez, na przykład, deklarowanie dochodów, składanie deklaracji podatkowych i terminowe płacenie należnego podatku.

Zważywszy na fakt, że dla małych przedsiębiorstw procedury administracyjne są nieproporcjonalnie czasochłonne i kosztowne, zmniejszenie ich złożoności i zwiększenie korzystania z narzędzi internetowych usprawniłoby pobór podatków i zwiększyłoby konkurencyjność wielu europejskich przedsiębiorstw.

Organy podatkowe powinny również rozważyć uzupełnienie swojego podejścia opartego na kontrolach o aspekty usługowe. Mogłyby one również przygotować zachęty motywacyjne w postaci programów dobrowolnego ujawniania oraz zachęcać podatników do samorzutnego korygowania swoich błędów. Komisja – w duchu społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw¹⁵ – będzie zmierzała do stworzenia karty praw i obowiązków podatników.

W zglobalizowanym świecie nieprzestrzegający przepisów podatnicy mogą korzystać na różnym ryzyku wykrycia i ukarania w różnych jurysdykcjach, warto więc rozważyć możliwość wprowadzenia wspólnych minimalnych przepisów wymierzonych przeciwko oszustom podatkowym i osobom uchylającym się od opodatkowania w odniesieniu do określonych rodzajów przestępstw podatkowych, obejmujących sankcje administracyjne lub karne. W komunikacie Komisji „W kierunku polityki kryminalnej UE”¹⁶ zwalczanie nadużyć wskazano jako jeden z priorytetowych obszarów. Komisja proponuje przepisy mające na celu poprawę zwalczania za pomocą prawa karnego nadużyć mających wpływ na interesy finansowe UE.

3.2.5. *Wzmocnienie polityki podatkowej*

Podatnik popełniający oszustwo związane z podatkiem VAT będzie również często unikał podatku dochodowego od osób prawnych lub podatku dochodowego od osób fizycznych i odwrotnie. Należy zatem dążyć do bardziej skoordynowanego podejścia w odniesieniu do podatków bezpośrednich i pośrednich. Nie ignorując specyfiki różnych podatków, wyznacznikiem działań powinny być różne mechanizmy i metody pracy w poszczególnych obszarach, tak aby zwiększyć skuteczność walki z oszustwami podatkowymi w całym systemie podatkowym.

Należy promować większą zbieżność narzędzi i systemów w obszarach podatków bezpośrednich i pośrednich, na przykład poprzez stosowanie tego samego wzoru dla wspólnych części formularzy. W perspektywie średnioterminowej Komisja rozważy możliwość przyjęcia jednego instrumentu prawnego dla współpracy administracyjnej w odniesieniu do wszystkich rodzajów podatków celem zapewnienia pełnej integracji i spójności mechanizmów współpracy.

Z uwagi na to, że oszustwa podatkowe często związane są z innymi formami działalności przestępczej, ważne jest, aby wzmocnić współpracę między organami podatkowymi i innymi organami administracji, w szczególności organami odpowiedzialnymi za przeciwdziałanie praniu pieniędzy i zabezpieczenie społeczne oraz organami sądowymi, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Na poziomie krajowym niezbędne jest zapewnienie między wszystkimi organami ścigania zadowalającego poziomu współpracy dotyczącej nie tylko oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania, ale również innych przestępstw związanych z podatkami^{17 18}. Współpracę dotyczącą przestępstw związanych z

¹⁵ Komunikat - Odnowiona strategia UE na lata 2011-2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw – COM(2011) 681 wersja ostateczna z 25.10.2011.

¹⁶ COM(2011) 573 wersja ostateczna z 20.9.2011.

¹⁷ Pranie pieniędzy, finansowanie terroryzmu i przestępcze systemy związane z wewnątrzwspólnotowymi oszustwami podatkowymi polegającymi na bezpodstawnym zwrocie naliczonego VAT-u, wraz z

podatkami można również zapewnić za pośrednictwem Europolu¹⁹. Komisja może ułatwić koordynację w danych dziedzinach poprzez wspólne wykorzystanie programów już istniejących oraz ich następców.

4. SPÓJNA POLITYKA WOBEC PAŃSTW TRZECICH

UE posiada jasną i spójną politykę w zakresie zasad dobrych rządów w dziedzinie podatków (przejrzystości, wymiany informacji i uczciwej konkurencji podatkowej), ale musi zapewnić, aby była ona propagowana w bardziej spójny sposób, nie tylko w ramach samej UE, lecz także w stosunkach z państwami trzecimi.

4.1. Zapewnienie stosowania równoważnych norm przez państwa trzecie

Wzmocnienie równoważnych środków obowiązujących już w ważnych krajach partnerskich UE miałyby znaczny pozytywny wpływ na skuteczne i sprawne stosowanie rozszerzonych środków w zakresie opodatkowania oszczędności na szczeblu UE.

Znane i odpowiednio promowane ośrodki finansowe o surowych przepisach dotyczących tajemnicy bankowej nadal dominują na międzynarodowym rynku depozytów transgranicznych. Na samych tylko Kajmanach i w Szwajcarii, przy łącznej wartości depozytów pozabankowych wynoszącej 1 352 mld USD, znajduje się prawie 20 % wszystkich depozytów pozabankowych na całym świecie.

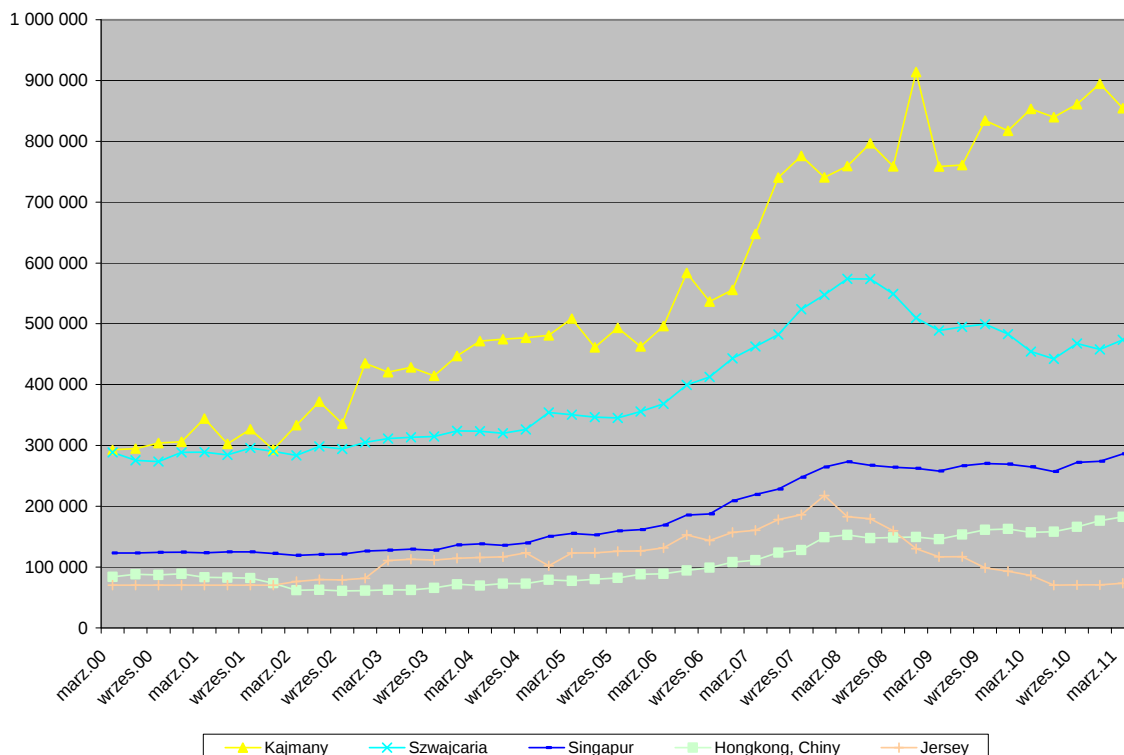
Rysunek 4: Tendencje w zakresie zagranicznych depozytów pozabankowych w bankach w wybranych głównych ośrodkach finansowych spoza UE (w mln dolarów amerykańskich)²⁰

oszustwami karuzelowymi w zakresie VAT i przestępczymi inwestycjami w ramach unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

¹⁸ W zmienionych standardach Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy przyjętych w lutym 2012 r. dodano przestępstwa związane z podatkami jako przestępstwa źródłowe poprzedzające przestępstwa polegające na praniu pieniędzy i finansowaniu działalności terrorystycznej.

¹⁹ Europol umożliwia identyfikację organizatorów przestępstw związanych z podatkami i likwidację sieci przestępczych.

²⁰ Źródło: Bank Rozrachunków Międzynarodowych – publiczne zbiorcze dane statystyczne.



W związku z tym Rada powinna niezwłocznie upoważnić Komisję do negocjacji zmian w istniejących umowach w sprawie opodatkowania oszczędności zawartych przez UE ze Szwajcarią, Andorą, Liechtensteinem, Monako i San Marino oraz udzielić jej wsparcia w tych negocjacjach. Dostosowanie tych umów do nowych norm egzekwowanych w ramach UE w wyniku zmian, które wprowadzono do dyrektywy w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności, powinno umożliwić dalszy postęp w dziedzinie opracowywania równoważnych środków w tych jurysdykcjach. Podobne kroki należy podjąć w celu zaktualizowania umów w sprawie opodatkowania oszczędności z odpowiednimi terytoriami zależnymi lub stowarzyszonymi. Należy zwrócić uwagę na rozwój sytuacji na świecie jeśli chodzi o ośrodki finansowe na całym świecie.

Wszystkie te środki łącznie zwiększyłyby znacznie zdolności państw członkowskich w zakresie poboru podatku dochodowego z tytułu inwestycji od swoich rezydentów. Niedawno zawarte umowy dwustronne Zjednoczonego Królestwa i Niemiec ze Szwajcarią dają pojęcie o nieopodatkowanych aktywach ulokowanych w Szwajcarii. Przewidziane na mocy tych umów wstępne płatności sięgają 500 mln CHF w przypadku Zjednoczonego Królestwa oraz 2 mld CHF w przypadku Niemiec. Oczekuje się, że wartość faktycznych płatności służących uregulowaniu statusu oszczędności ulokowanych za granicą przekroczy 1,3 mld CHF w przypadku Zjednoczonego Królestwa oraz 4 mld CHF w przypadku Niemiec. Zjednoczone Królestwo szacuje, że całkowite przychody z płatności regulujących wyniosą nawet do 4–7 mld GBP. Szacunki te ukazują skalę problemu dla całej UE.

Wyniki drugiego przeglądu dyrektywy w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności pokazują, że zaostrzenie istniejących umów zgodnie z proponowanymi zmianami do dyrektywy umożliwiłoby objęcie środków finansowych przechowywanych na rachunkach powierniczych. Są to rachunki, na których złożone są środki wtórnie deponowane przez bank inwestora w imieniu banku w innym państwie. W przypadku Szwajcarii wartość środków przechowywanych na takich rachunkach powierniczych jest 4,5 razy większa niż środków pieniężnych ulokowanych przez takich inwestorów bezpośrednio.

4.2. Promowanie unijnych norm na szczeblu międzynarodowym

Ważne jest zapewnienie większej ogólnej spójności polityki UE w różnych dziedzinach, aby partnerzy UE w ramach międzynarodowych umów o handlu i współpracy zobowiązywali się do przestrzegania zasad dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania zgodnie z konkluzjami Rady z 2008 r.²¹. Zasady te powinny nadal być zawarte we wszystkich stosownych umowach na szczeblu UE z państwami trzecimi oraz być promowane na drodze zachęt do współpracy na rzecz rozwoju, jak określono w komunikacie z 2009 r. zatytułowanym „Wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania”²², a w 2010 r. w komunikacie „Podatki a rozwój. Współpraca z krajami rozwijającymi się w zakresie wspierania dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania”²³.

Rada powinna szybko zatwierdzić projekt umowy między UE a Liechtensteinem w sprawie zwalczania nadużyć finansowych i współpracy w dziedzinie podatków i powinna upoważnić Komisję do rozpoczęcia podobnych negocjacji z Andorą, Monako, San Marino i Szwajcarią. Należy ponadto zbadać możliwości zawarcia wielostronnych umów dotyczących współpracy administracyjnej w dziedzinie podatków pośrednich z państwami trzecimi, jak również udziału państw trzecich w kontrolach równoległych.

Ostatnie zmiany na szczeblu międzynarodowym w związku z amerykańską ustawą o ujawnianiu informacji o rachunkach zagranicznych dla celów podatkowych (FATCA) otwierają nowe perspektywy dla wzmocnienia automatycznej wymiany informacji między państwami członkowskimi i państwami trzecimi, a tym samym dla poprawy przejrzystości na poziomie światowym.

Należy poprawić także współpracę z innymi organizacjami międzynarodowymi w celu propagowania wspólnych interesów oraz unikania powielania działań, a także w celu osiągnięcia synergii z korzyścią dla instytucji finansowych i organów podatkowych²⁴. Państwa członkowskie powinny być w stanie korzystać z jednego zestawu narzędzi i instrumentów, zarówno w UE, jak i w stosunkach z państwami trzecimi. W tym celu Komisja wspiera zaawansowane praktyczne narzędzia unijne (w tym formaty elektroniczne), aby zapewnić ich stosowanie przez państwa trzecie w szczególności w stosunkach z państwami członkowskimi UE.

4.3. Perspektywy działań w stosunku do rajów podatkowych i agresywnego planowania podatkowego

Za raje podatkowe, czasami określane także jako „jurysdykcje niechętne do współpracy”, uważa się zwykle jurysdykcje, które są w stanie finansować swoje usługi publiczne bez nakładania podatku dochodowego lub przy tylko minimalnym podatku dochodowym i oferują swoje „usługi” jako miejsca, które mogą być wykorzystane przez nierezydentów chcących uniknąć opodatkowania w swoim kraju zamieszkania. OECD określiła trzy typowe „cechy umożliwiające rozpoznanie raju podatkowego: (i) brak skutecznej wymiany informacji, (ii) brak przejrzystości oraz (iii) brak wymogu istotnej działalności. Ponadto często oferują one

²¹ Konkluzje z posiedzenia Rady ECOFIN w dniu 14 maja 2008 r. (komunikat prasowy 8850/08).

²² COM(2009) 201 wersja ostateczna z 28.4.2009.

²³ COM(2010) 163 wersja ostateczna z 21.4.2010.

²⁴ UE czynnie uczestniczy w innych forach międzynarodowych, takich jak OECD, International Organisation for Tax Administration (IOTA), Inter-American Center of Tax Administration (CIAT)), International Tax Dialogue (ITD), International Tax Compact (ITC) oraz African Tax Administration Forum (ATAF).

nierezydentom preferencyjne traktowanie podatkowe w celu przyciągnięcia inwestycji z innych krajów. Raje podatkowe prowadzą zatem nieuczciwą konkurencję i utrudniają krajom niebędącym rajami podatkowymi pobieranie dużej części podatków od swoich rezydentów.

Trwają intensywne prace nad wyeliminowaniem wielu szkodliwych cech rajów podatkowych. Pomyślnie wznowienie globalnego forum OECD ds. przejrzystości i wymiany informacji do celów podatkowych umożliwiło dokonanie znacznych postępów poprzez niemal powszechne przyjęcie rygorystycznych przepisów w zakresie wymiany informacji na żądanie i przejrzystości. Wprowadzie liczne byłe raje podatkowe zobowiązały się do przestrzegania tych zasad, jednak to, czy zostały one wprowadzone w życie, jest obecnie dopiero przedmiotem przeglądu. Ponadto wspomniane forum nie bierze pod uwagę kwestii „uczciwej konkurencji podatkowej” – zasady, którą UE podtrzymuje wewnętrznie za pomocą Kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw²⁵. Promowanie takich koncepcji w państwach trzecich jest istotne zarówno dla OECD, jak i UE.

Raje podatkowe nadal potencjalnie szkodzą interesom państw członkowskich. Ze względu na nieskoordynowane działania państw członkowskich mające na celu ochronę ich bazy podatkowej ciężar dodatkowych kosztów przestrzegania przepisów spada na wszystkich podatników. Podobnie jest w przypadku utraty dochodu z podatków, kiedy baza podatkowa została przeniesiona do rajów podatkowych: wzrost stawek podatkowych, mający na celu wyrównanie strat powstałych w wyniku uszczuplonej bazy podatkowej, dotyka wszystkich podatników.

Poza szczególnymi kwestiami związanymi z rajami podatkowymi, celem Komisji jest przyczynienie się do tworzenia uczciwego i solidnego otoczenia podatkowego w UE (dla państw członkowskich, podatników i inwestorów), w którym erozja bazy opodatkowania byłaby skutecznie zwalczana (w ramach UE oraz w stosunku do państw trzecich). Ważne jest, aby wynikające stąd korzyści nie były niweczone przez działania podjęte przez państwa trzecie. Obecnie rozważa się możliwe rozwiązania polityczne prowadzące do tego celu; pod koniec roku planuje się przedstawienie planu działań w tym zakresie. Celem jest utworzenie zestawu środków, procedur i narzędzi służących do skoordynowanego działania. Mógłby on łączyć środki ochronne lub sankcje wobec krajów, które prowadzą nieuczciwą konkurencję podatkową, z zachętami dla tych krajów motywującymi do zaprzestania takich praktyk. Nacisk zostanie położony na to, aby środki były skoordynowane. W komunikacie omówiona zostanie także kwestia agresywnego planowania podatkowego.

5. PODSUMOWANIE

Istnieje wyraźna wola polityczna, wyrażona przez szefów państw i rządów w dniu 2 marca 2012 r., traktowania w sposób priorytetowy konkretnych działań mających na celu zwalczanie oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania. Należy to teraz przełożyć na konkretne działania. Niniejszy komunikat stanowi pierwszą odpowiedź na wniosek Rady Europejskiej. Przedstawiono w nim poszczególne poziomy, na których konieczne jest podjęcie działań, i ogólne refleksje na temat kwestii zasługujących na dokładniejsze rozważenie. Komisja ma nadzieję na postęp w omawianiu tych kwestii na szczeblu Rady i w

²⁵ Rezolucja Rady i Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich zasiadających w Radzie w dniu 1 grudnia 1997 r. dotycząca polityki podatkowej (Dz.U. C 2 z 6.1.1998, s. 1).

ramach grupy ds. polityki podatkowej²⁶. Pierwszym krokiem w tym kierunku byłoby szybkie przyjęcie zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności oraz natychmiastowe porozumienie co do udzielenia Komisji mandatu negocjacyjnego.

Proces europejskiego semestru stanowi doskonałą okazję do zbadania kwestii podatkowych w ogólnym kontekście rozwoju gospodarczego UE oraz do włączenia polityki podatkowej w kampanię na rzecz wzrostu gospodarczego. Komisja będzie kontynuować wysiłki na rzecz wspierania strategii państw członkowskich w zakresie działań na rzecz konsolidacji oraz wzrostu gospodarczego.

Przed końcem 2012 r. Komisja zamierza przedłożyć plan działania oparty na proporcjonalnej ocenie skutków, w którym określi konkretne środki, jakie mogłyby zostać szybko wdrożone, jeśli zostanie im nadana odpowiednia ranga polityczna. Planuje się przedstawienie tego planu jednocześnie z inicjatywą dotyczącą rajów podatkowych i agresywnego planowania podatkowego. We wspomnianym planie działania określone zostaną konkretne działania zmierzające do zacieśnienia współpracy administracyjnej i wspierania rozwoju istniejącej polityki dobrych w dziedzinie opodatkowania, szersze kwestie polityki w stosunku do rajów podatkowych i wyeliminowania agresywnego planowania podatkowego oraz inne zagadnienia, w tym przestępstwa związane z podatkami.

²⁶ Grupa ds. polityki podatkowej jest stałą grupą wysokiego szczebla, utworzoną w 1996 r. do celów strategicznych i kompleksowych dyskusji nad kwestiami polityki podatkowej na szczeblu europejskim, której przewodniczy komisarz odpowiedzialny za sprawy podatkowe.