

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 28.4.2009
KOM(2009) 201 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO**

Wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania

**KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO**

Wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania

SPIS TREŚCI

1.	Wprowadzenie.....	4
2.	Elementy dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania.....	5
2.1.	Współpraca prowadzona w ramach UE	5
2.2.	Dyskusje na temat międzynarodowej współpracy podatkowej	7
3.	Polityka międzynarodowa UE w zakresie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania	8
3.1.	Zobowiązania przyjęte na szczeblu UE	8
3.2.	Prowadzone działania.....	8
4.	W jaki sposób wzmocnić zasadę dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania w UE i na szczeblu międzynarodowym	10
5.	Wniosek.....	15

1. WPROWADZENIE

W kontekście obecnego kryzysu finansowego i gospodarczego krajowe budżety i systemy podatkowe są coraz bardziej zagrożone, a konieczność międzynarodowej współpracy podatkowej i wspólnych standardów (tzn. dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania) stała się stałym elementem debat prowadzonych na forum międzynarodowym.

Globalizacja, czyli coraz większa integracja gospodarcza rynków spowodowana szybkim postępem technicznym i liberalizacją polityki, oferuje wiele możliwości na poziomie światowym. Wiele krajów czerpie ogromne korzyści z tego zjawiska. W przypadku UE szacuje się, że korzyści płynące z globalizacji odpowiadają za co najmniej jedną piątą wzrostu przychodów, który nastąpił od zakończenia drugiej wojny światowej¹. Jednak istnieją również zagrożenia społeczne i gospodarcze wynikające z globalizacji. Przykładowo kraje mogą stać się bardziej narażone na zakłócenia gospodarcze, o czym świadczy obecna sytuacja, a także na unikanie zobowiązań podatkowych i uchylanie się od płacenia podatków. W świecie, w którym obowiązuje swoboda przepływu kapitału, raje podatkowe oraz w niewystarczający sposób regulowane międzynarodowe centra finansowe, które odmawiają przestrzegania zasad przejrzystości i wymiany informacji, mogą ułatwiać popełnianie oszustw podatkowych i unikanie zobowiązań podatkowych, a nawet zachęcać do takich oszustw i unikania zobowiązań, a tym samym negatywnie wpływać na suwerenność podatkową innych krajów i zmniejszać ich dochody. Według obliczeń OECD z końca 2008 r. światowe raje podatkowe przyciągnęły około 5-7 bilionów USD² w aktywach, mimo że stopień niejawności informacji dotyczących tych rachunków utrudnia dokładne określenie wysokości kwot zdeponowanych na tych szczególnych terytoriach. Wobec poważnego obciążenia budżetów krajowych i w związku z tym również obciążenia społeczeństwa i innych dziedzin polityki stanowi to niezwykle poważny problem.

Odrzucenie globalizacji i zamknięcie rynków ze względu na przedstawione negatywne oddziaływanie przyniosłoby skutki odwrotne do zamierzonych. Z perspektywy UE właściwym rozwiązaniem jest zatem lepsze zapobieganie takim oddziaływanom poprzez porozumienia z krajami trzecimi, o jak największym zasięgu geograficznym, na temat wspólnych standardów i współpracy, w tym odnośnie do kwestii podatkowych. Uczciwe i wydajne systemy podatkowe nie tylko mają podstawowe znaczenie dla zapewnienia jednakowych warunków konkurencji dla stosunków gospodarczych, handlu i inwestycji, ale także zapewniają środki finansowe na wszystkie wydatki publiczne. Oznacza to dobre rządy w dziedzinie opodatkowania, które są nie tylko kluczowym narzędziem walki z transgranicznymi oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od płacenia podatków, ale mogą również wzmocnić walkę z praniem pieniędzy, korupcją i finansowaniem terroryzmu. Wyraźnie istnieje coraz większy światowy konsensus co do konieczności dalszej skoordynowanej reakcji na ten problem, obejmującej uzupełniające inicjatywy w dziedzinie regulacji finansowych i opodatkowania.

¹ „Globalizacja: tendencje, problemy i wpływ makroekonomiczny na UE” (ang. *Globalisation: Trends, Issues and Macro Implications for the EU*), DG-ECFIN Economic Paper, No. 254 (Bruksela: Komisja Europejska, 2006 r.).

² Uwagi Angela Gurrrii, sekretarza generalnego OECD, przedstawione na konferencji na temat zwalczania międzynarodowego unikania zobowiązań podatkowych i uchylanie się od płacenia podatków, która odbyła się w Paryżu w dniu 21 października 2008 r.

Państwa grupy G20 w swoim planie działania z listopada 2008 r. uzgodniły, że będą pracować nad międzynarodowym stosowaniem zasad przejrzystości w sprawach finansowych i w ramach współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania. Ministrowie finansów UE w dokumencie, który przedstawili na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2008 r.³, wezwali do dalszego zwalczania nielegalnego ryzyka finansowego wynikającego z działania podmiotów unikających współpracy oraz do zwalczania rajów podatkowych. Podczas spotkania G20 ministrów oraz głów państw i rządów, które odbyło się dnia 14 marca 2009 r., Ministrowie Finansów podkreślili „potrzebę ochrony systemu finansowego przed nieprzejrzystymi, unikającymi współpracy i słabo uregulowanymi terytoriami, w tym rajami podatkowymi”, wystąpili o opracowanie „zestawu sankcji”, a także położyli nacisk na konieczność wzmocnienia „działań w celu doprowadzenia do dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania na szczeblu międzynarodowym (obejmujących przejrzystość, wymianę informacji i uczciwą konkurencję podatkową)”. W trakcie obrad Rady Europejskiej w dniach 19-20 marca potwierdzono ten kierunek działań. Podczas szczytu głów państw i rządów G20, który odbył się w Londynie w dniu 2 kwietnia 2009 r., przywódcy uzgodnili „podjęcie działań przeciwko podmiotom unikającym współpracy, w tym rajom podatkowym”, oraz stwierdzili, że są „gotowi do nakładania sankcji w celu ochrony swoich finansów publicznych i systemów finansowych”, a także zaznaczyli że „skończyły się czasy tajemnicy bankowej”. W okresie przygotowań do spotkania G20 wiele terytoriów zareagowało, zgłaszając wolę stosowania od tej pory międzynarodowych standardów przejrzystości i wymiany informacji⁴.

Niniejszy komunikat ma na celu określenie, w jaki konkretny sposób UE może przyczynić się do wprowadzenia zasady dobrych rządów w dziedzinie podatków bezpośrednich. Dotyczy on w szczególności:

- sposobów polepszenia rządów w dziedzinie opodatkowania w UE,
- specyficznych narzędzi, którymi Wspólnota Europejska i państwa członkowskie UE mogą dysponować w celu wspierania dobrych rządów na szczeblu międzynarodowym oraz
- zakresu bardziej skoordynowanego działania państw członkowskich UE, w celu udzielenia wsparcia, usprawnienia i uzupełnienia międzynarodowych działań podejmowanych na innych forach, takich jak OECD i ONZ.

2. ELEMENTY DOBRYCH RZĄDÓW W DZIEDZINIE OPODATKOWANIA

2.1. Współpraca prowadzona w ramach UE

Ministrowie finansów UE na posiedzeniu Rady ECOFIN w dniu 14 maja 2008 r. zdefiniowali zasady dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania jako zasady przejrzystości, wymiany informacji i uczciwej konkurencji podatkowej.

Na rynku wewnętrznym istnieją wspólne przepisy, w tym w dziedzinie prawa spółek i opodatkowania⁵, które mają na celu ułatwienie przedsiębiorstwom i osobom prywatnym

³ Dokument Rady 16095/1/08 REV 1.

⁴ <http://www.oecd.org/dataoecd/38/14/42497950.pdf>

⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/score/relateddocs/index_en.htm

czierpania jak największych korzyści z otwartych granic. Przepisy te mają pozytywne skutki w szczególności poprzez obniżenie kosztów przestrzegania przepisów i zachęcanie do inwestycji transgranicznych. Coraz większa integracja gospodarcza w ramach rynku wewnętrznego stwarza jednak nowe wyzwania. Otwarte granice mogą przykładowo negatywnie wpływać na systemy podatkowe i utrudniać uzyskiwanie odpowiedniego poziomu dochodów umożliwiającego finansowanie wydatków publicznych.

Zgodnie z prawem wspólnotowym państwa członkowskie dysponują znaczną swobodą w ustanawianiu swoich systemów podatków bezpośrednich w taki sposób, by jak najlepiej realizować cele i wymogi polityki krajowej. Jednakże w ubiegłym dziesięcioleciu osiągnęły one porozumienie w sprawie szeregu sposobów zwalczania erozji podstawy opodatkowania i zakłóceń alokacji inwestycji. Realizując te działania, państwa członkowskie zrozumiały, że środki podejmowane przez poszczególne kraje i w ramach stosunków dwustronnych mogą tylko częściowo rozwiązać problemy związane z erozją podstawy opodatkowania i że konieczna jest współpraca na szczeblu UE. Państwa członkowskie osiągnęły porozumienie w sprawie następujących środków, które mają na celu wspieranie lepszych rządów w dziedzinie opodatkowania w UE:

- *Współpraca administracyjna, w tym wymiana informacji.* Dyrektywa w sprawie wzajemnej pomocy⁶ przewiduje wymianę informacji na temat podatków bezpośrednich między organami podatkowymi. Dyrektywa w sprawie odzyskiwania wierzytelności⁷ ustanawia system, w ramach którego państwo członkowskie może zwrócić się do innego państwa członkowskiego o pomoc w odzyskaniu wierzytelności dotyczących podatków, cel i innych obciążeń. Dyrektywa UE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności⁸ umożliwia organom podatkowym automatyczną wymianę informacji, jednakże obowiązuje ona tylko w odniesieniu do dochodów z odsetek uzyskiwanych z oszczędności osób prywatnych, a trzy państwa członkowskie zostały upoważnione do nakładania podatku u źródła w okresie przejściowym.
- *Szkodliwa konkurencja podatkowa.* Instrumenty prawne dotyczące współpracy administracyjnej uzupełnione są porozumieniem politycznym między państwami członkowskimi w celu zwalczania szkodliwej konkurencji podatkowej w dziedzinie opodatkowania przedsiębiorstw w ramach procedury przeglądu. W kodeksie postępowania w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw⁹ szkodliwe instrumenty podatkowe zdefiniowano jako instrumenty (w tym praktyki administracyjne), które mają lub mogą mieć odczuwalny wpływ na lokalizację działalności gospodarczej przedsiębiorstw we Wspólnocie oraz które zapewniają znacznie niższy poziom opodatkowania niż poziom ogólnie obowiązujący w danym państwie członkowskim. Na podstawie kodeksu, który obowiązuje zarówno w państwach członkowskich, jak i na ich terytoriach zależnych i stowarzyszonych, oceniono ponad 400 instrumentów opodatkowania przedsiębiorstw, z których ponad 100 uznano za szkodliwe, a następnie uchylono lub zmieniono.

⁶ Dyrektywa 77/799/EWG z dnia 19 grudnia 1977 zmieniona dyrektywą 2004/56/WE z dnia 21 kwietnia 2004 r.

⁷ Dyrektywa Rady 2008/55/WE z dnia 26 maja 2008 r.

⁸ Dyrektywa Rady 2003/48/WE z dnia 3 czerwca 2003 r.

⁹ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/harmful_tax_practices/index_en.htm#code_conduct

- *Pomoc państwa*. Polityka UE w dziedzinie pomocy państwa dotycząca pomocy państwa w zakresie opodatkowania¹⁰ przyczyniła się do usunięcia zakłóceń konkurencji wynikających ze szczególnych systemów opodatkowania przedsiębiorstw, wprowadzonych w poszczególnych państwach członkowskich.
- *Przejrzystość*. Te inicjatywy podatkowe uzupełnione są przez prawa i zasady dotyczące spółek, które zapewniają przejrzystość działalności przedsiębiorstw i finansów.

2.2. Dyskusje na temat międzynarodowej współpracy podatkowej

Prace UE dotyczące poprawy współpracy podatkowej odzwierciedlają wiele z zasad, które doprowadziły do podjęcia przez OECD kilkuletnich działań przeciwko szkodliwej konkurencji podatkowej. Prace OECD mają dwa cele:

- Są ukierunkowane na zidentyfikowanie i zlikwidowanie preferencyjnych systemów podatkowych w 30 państwach członkowskich OECD, z wykorzystaniem kryteriów zbliżonych (choć o węższym zasięgu) do kryteriów unijnego kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw.
- Działania te zostały rozszerzone również na kraje nienależące do OECD, w tym na szereg tzw. rajów podatkowych¹¹ i od 35 terytoriów uzyskano zobowiązanie polityczne do ustanowienia rzeczywistej współpracy z członkami OECD w zakresie przejrzystości i wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania. Biorąc pod uwagę oczekiwania, że w wyniku spotkania G20 z dnia 2 kwietnia 2009 r. sporządzony zostanie wykaz terytoriów, które poczyniły niewystarczające postępy w zakresie wdrażania szeroko uznawanych opracowanych przez OECD międzynarodowych standardów podatkowych, w ostatnim czasie kilka terytoriów również zobowiązało się do przestrzegania standardów, w tym Szwajcaria, Austria, Belgia, Luksemburg, Hongkong, Makau, Singapur, Chile, Andora, Liechtenstein i Monako. Zobowiązania te obejmują przede wszystkim przestrzeganie międzynarodowego standardu OECD, który nakłada wymóg wymiany informacji – po otrzymaniu odpowiedniego wniosku we wszystkich sprawach podatkowych – do celów administracji i egzekwowania krajowych przepisów podatkowych, bez względu na interes krajowy lub tajemnicę bankową w zakresie podatków na terytorium, do którego skierowano wniosek. Standard OECD zapewnia również szerokie zabezpieczenia w celu ochrony poufności informacji, które były przedmiotem wymiany. Natychmiast po spotkaniu G20 OECD przedłożyło sprawozdanie na temat wdrażania uzgodnionych na szczycie międzynarodowym standardów podatkowych przez terytoria zbadane przez światowe forum OECD.

¹⁰ (i) Zawiadomienie Komisji 98/C 384/03, Dziennik Urzędowy C 384 z 10.12.1998, s. 3; (ii) „Sprawozdanie dotyczące wdrażania zawiadomienia Komisji w sprawie stosowania zasad udzielania pomocy państwa w odniesieniu do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem przedsiębiorstw” (ang. *Report on the implementation of the Commission notice on the application of the state aid rules to measures relating to direct business taxation*), C(2004) 434 z 9.2.2004.

¹¹ Jak określono w sprawozdaniu „Szkodliwa konkurencja podatkowa: nowy światowy problem” (ang. *Harmful tax competition: an emerging global issue*) z 1998 r. OECD wymienia cztery podstawowe kryteria pozwalające ustalić, czy dane terytorium jest rajem podatkowym – (i) na danym terytorium nie nakłada się podatków lub nakłada się jedynie podatki nominalne; (ii) nie ma przejrzystości; (iii) istnieją przepisy lub praktyki administracyjne uniemożliwiające skuteczną wymianę informacji do celów podatkowych z innymi rządami na temat podatników korzystających z braku podatków lub z podatków nominalnych; (iv) nie ma wymogu prowadzenia faktycznej działalności.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje istotne zobowiązania, które zostały ostatnio podjęte, i oczekuje ich wprowadzenia w życie. Zaproponuje ona, by państwa członkowskie podjęły skoordynowane działania w celu zapewnienia odpowiedniej dalszej realizacji zobowiązań, tam gdzie leży to w interesie UE. Deklaracja z Ad-Dauhy w sprawie finansowania rozwoju¹² przyjęta przez ONZ w następstwie Międzynarodowej Konferencji w sprawie Finansowania Rozwoju w celu przeglądu wdrażania konsensusu z Monterrey zawiera zdecydowane zobowiązanie do reformy podatkowej i wezwanie do zwiększenia starań na rzecz zwiększenia dochodów podatkowych poprzez zmodernizowanie systemu podatkowego i bardziej wydajny pobór podatków, tak by poszerzyć podstawę opodatkowania i skutecznie zwalczać uchylanie się od płacenia podatków.

3. POLITYKA MIĘDZYNARODOWA UE W ZAKRESIE DOBRYCH RZĄDÓW W DZIEDZINIE OPODATKOWANIA

3.1. Zobowiązania przyjęte na szczelbu UE

Polityka UE w zakresie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania rozwinęła się na przestrzeni lat w oparciu o szereg inicjatyw Komisji¹³, co doprowadziło do konkluzji w sprawie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania przyjętych przez ministrów finansów UE na posiedzeniu Rady ECOFIN w dniu 14 maja 2008 r. Rada ECOFIN uznała potrzebę wspierania, na możliwie największym obszarze geograficznym, zasad dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania. W konsekwencji zwróciła się o włączenie postanowienia dotyczącego dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania do odpowiednich umów zawieranych przez Wspólnotę i jej państwa członkowskie z krajami trzecimi lub grupami krajów trzecich. Celem jest nie tyle samo zwalczanie rajów podatkowych, co zawarcie z jak największą liczbą krajów trzecich umów w sprawie wspólnych zasad współpracy i przejrzystości.

Ponadto Rada (ECOFIN) w dokumencie przedłożonym Radzie Europejskiej w grudniu 2008 r.¹⁴ wzmocniła te starania uzgadniając, że będzie nadal – zgodnie z pracami prowadzonymi na szczelbu międzynarodowym na różnych forach – zwalczać nielegalne ryzyko finansowe wynikające z działania podmiotów unikających współpracy oraz zwalczać raje podatkowe.

3.2. Prowadzone działania

UE podjęła szereg środków w różnych dziedzinach w celu zapewnienia, by kraje trzecie przyjęły zasady dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania lub podobne zasady.

Opodatkowanie dochodów z oszczędności. W szeregu krajów trzecich¹⁵ i na terytoriach zależnych i stowarzyszonych państw członkowskich – z których niektóre zostały wcześniej

¹² Deklaracji z Ad-Dauhy, 29 listopada – 2 grudnia 2008 r.

¹³ Komunikat w sprawie zapobiegania niewłaściwym praktykom w przedsiębiorstwach i nadużyciom finansowym oraz zwalczania ich (ang. *Communications on Preventing and Combating Corporate and Financial Malpractice*) (COM(2004)611), komunikat Partnerstwo UE-Karaiby (COM(2006)86), komunikat Stosunki UE z wyspami Pacyfiku (COM(2006)248), komunikat w sprawie Hongkongu i Makau (COM(2006)648), komunikat w sprawie sprawowania rządu i rozwoju (COM(2006)421) oraz komunikat w sprawie konkurencyjności UE (COM(2006)567).

¹⁴ Dokument Rady 16095/1/08 REV 1.

¹⁵ Szwajcaria, Liechtenstein, San Marino, Monako i Andora.

uznane przez OECD za raje podatkowe – obowiązują takie same środki jak te ustanowione w dyrektywie UE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności lub równoważne z nimi. Na podstawie mandatu Rady ECOFIN Komisja przeprowadziła również wstępne rozmowy z Hongkongiem, Makau i Singapurem w sprawie stosowania przepisów równoważnych z przepisami dyrektywy UE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności. Nie doprowadziło to jeszcze do rozpoczęcia oficjalnych negocjacji.

Kodeks postępowania. Przyjmując kodeks postępowania w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw, państwa członkowskie zobowiązały się zarówno do zapewnienia, by zasady zwalczania szkodliwej konkurencji podatkowej obowiązywały również na terytoriach zależnych i stowarzyszonych państw członkowskich, jak i do promowania tych zasad w krajach trzecich. Ta druga kwestia została włączona do programu prac na lata 2009-2010 grupy UE ds. kodeksu postępowania.

EOG i Szwajcaria. UE utrzymuje bliskie stosunki z krajami należącymi do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) (Islandia, Liechtenstein i Norwegia) oraz ze Szwajcarią. Dorobek prawny Wspólnoty w dziedzinie rynku wewnętrznego obowiązuje bezpośrednio kraje należące do EOG, natomiast porozumienie EOG zawiera zasady równoważne do zasad UE w zakresie pomocy państwa, które są egzekwowane przez Urząd Nadzoru EFTA. Podobne zasady obowiązują w Szwajcarii na podstawie umowy o wolnym handlu między UE a Szwajcarią z 1972 r. Ogranicza to możliwości oddziaływania szkodliwych systemów podatkowych w wymienionych krajach. Komisja bowiem w ostatnim czasie zakwestionowała kilka szwajcarskich systemów opodatkowania przedsiębiorstw, które przyznawały korzyści uznane przez Komisję za pomoc państwa. Rada ECOFIN wezwała Liechtenstein do pogłębienia współpracy z UE w zakresie współpracy administracyjnej i sądowej w dziedzinie opodatkowania oraz do zwalczania oszustw; prowadzone są również negocjacje w sprawie nowej umowy między UE a Liechtensteinem o przeciwdziałaniu nadużyciom finansowym, która obejmuje kwestię wymiany informacji na temat podatków bezpośrednich. Podjęte ostatnio przez Liechtenstein zobowiązanie do przestrzegania standardów OECD dotyczących przejrzystości i wymiany informacji powinno stanowić nowy impuls dla tych negocjacji.

Europejska polityka sąsiedztwa. Szereg planów działania podejmowanych z krajami objętymi tą polityką zawiera ogólne odniesienia do współpracy w dziedzinie opodatkowania. Wiele z nich zawiera również konkretne odniesienie do zasad przejrzystości, wymiany informacji oraz do kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw. Plany działania stanowią narzędzia współpracy gospodarczej i politycznej między UE i krajami partnerskimi, które umożliwią dokonanie postępów w realizacji zobowiązań i celów wymienionych w umowach o partnerstwie i współpracy.

Polityka rozszerzenia UE. Polityka rozszerzenia wymaga od krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących stopniowego transponowania prawodawstwa UE do ich przepisów krajowych, w tym również w dziedzinie opodatkowania. W momencie przystąpienia do UE kraje kandydujące są zobowiązane do pełnego wdrożenia dorobku prawnego Wspólnoty. Dobre rządy są jedną z dziedzin będących przedmiotem strategii rozszerzenia na wczesnym etapie procesu przygotowań do przystąpienia.

Wprowadzanie w życie zaleceń zawartych w konkluzjach Rady z maja 2008 r. Komisja rozpoczęła negocjacje z szeregiem krajów trzecich w sprawie postanowień dotyczących dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania zgodnie z konkluzjami Rady ECOFIN z maja 2008 r. Proces ten już się zaczął, a jego wyniki oczekiwane są w najbliższej przyszłości.

Komisja z zadowoleniem przyjmuje pozytywne reakcje niektórych krajów trzecich. Jednak należy również zbadać kwestię terytoriów, które dotychczas odrzucały ten pomysł.

Polityka współpracy na rzecz rozwoju. Komisja zapewniła dodatkowe wsparcie dla krajów rozwijających się, które pragną zobowiązać się do przestrzegania zasad dobrych rządów, w tym również w dziedzinie opodatkowania. Instrument Wspierania Systemu Rządów w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa i partnerstwa (EPS) w oparciu o art. 2 ust. 1 i art. 7 Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa zapewnia finansowanie, dodatkowo do środków krajowych, tym krajom partnerskim, które zgodnie z oceną poczyniły największe postępy w zakresie realizacji celów dotyczących dobrych rządów zawartych w ich uzgodnionym harmonogramie reform, zgodnie z ich planami działania w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (zawierającymi zarówno ogólne, jak i szczegółowe zobowiązania dotyczące reform systemu rządów). Obecnie środki zachęcające są również zapewniane w ramach 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju (obejmującego lata 2008-2013) poprzez inicjatywę na rzecz dobrych rządów, w ramach której UE oferuje dodatkowe fundusze w celu wspierania dialogu i reform na rzecz dobrych rządów, w tym również w dziedzinie opodatkowania. Kraje kwalifikujące się do otrzymania pomocy na rozwój, które po dokonaniu oceny w oparciu o profil rządów podejmą szczegółowe zobowiązania (plan działania na rzecz dobrych rządów), mogą otrzymać dodatkowe środki w zależności od zakresu podjętego zobowiązania. Szereg krajów Karaibów i Pacyfiku podjęło obecnie takie zobowiązania¹⁶, inne jednak nadal odmawiają ich podjęcia lub w każdym bądź razie ich nie podjęły¹⁷. Szereg krajów i terytoriów zamorskich, za które odpowiedzialne są państwa członkowskie, zobowiązało się do przestrzegania standardów OECD dotyczących przejrzystości i wymiany informacji.¹⁸

4. W JAKI SPOSÓB WZMOCNIĆ ZASADĘ DOBRYCH RZĄDÓW W DZIEDZINIE OPODATKOWANIA W UE I NA SZCZEBLU MIĘDZYNARODOWYM

Wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania musi łączyć lepsze rządy w dziedzinie opodatkowania w UE i działania ukierunkowane na kraje trzecie. Dobre rządy w dziedzinie opodatkowania na szczeblu UE wzmocnią starania państw członkowskich w zakresie zwalczania oszustw podatkowych. Jednocześnie wzmocniony zostanie argument dla innych terytoriów przemawiający za zaangażowaniem się w wydajną i skuteczną współpracę administracyjną z UE. Niezależnie od okoliczności, zgodnie z zasadami równego traktowania, państwa członkowskie powinny zapewniać sobie nawzajem ten sam poziom współpracy, który przyjmują w stosunkach z krajami trzecimi.

Komisja uważa, że konieczne jest podjęcie następujących działań:

Już podjęte inicjatywy wewnętrzne

Komisja wzywa Radę do jak najszybszego przyjęcia wniosków Komisji wymienionych w poniższych ppkt (i), (ii) oraz (iii), a także do odpowiedniego priorytetowego traktowania działania zaproponowanego w ppkt (iv).

¹⁶ http://ec.europa.eu/development/geographical/methodologies/strategypapers10_en.cfm

¹⁷ Antigua i Barbuda, Bahamy i Liberia nie podjęły zobowiązań w dziedzinie opodatkowania w ramach 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju.

¹⁸ Zob. przypis 10.

- (i) W lutym 2009 r. Komisja przedłożyła wniosek¹⁹ w celu zastąpienia obowiązującej dyrektywy w sprawie wzajemnej pomocy. Proponowana dyrektywa, oprócz stworzenia nowych praktycznych narzędzi służących polepszeniu współpracy administracyjnej (jednolite formularze, formaty, kanały wymiany informacji i organizacja), wprowadziłaby również dwa nowe elementy, które Komisja uznaje za niezbędne do wzmocnienia działań podejmowanych przez UE na szczeblu międzynarodowym celem zwalczania oszustw podatkowych i uchylania się od płacenia podatków. Po pierwsze, wprowadziłaby klauzulę największego uprzywilejowania, zgodnie z którą państwa członkowskie byłyby zobowiązane do zapewniania innym państwom członkowskim tego samego poziomu współpracy, który przyjmują w stosunkach z krajami trzecimi. Po drugie i co ma największe znaczenie, w proponowanej dyrektywie zakazano by państwom członkowskim powoływania się na tajemnicę bankową w odniesieniu do nierezydentów, jako uzasadnienia odmowy dostarczenia informacji dotyczących podatnika państwu członkowskiemu, w którym ma on siedzibę lub miejsce zamieszkania.
- (ii) Wraz z wnioskiem dotyczącym dyrektywy w sprawie wzajemnej pomocy Komisja przedłożyła również wniosek²⁰ w celu zastąpienia obowiązującej dyrektywy w sprawie odzyskiwania wierzytelności. Wniosek ten ma na celu zwiększenie skuteczności pomocy, tak by polepszyć zdolności organów podatkowych do odzyskiwania niezapłaconych podatków i przyczynić się w ten sposób do zwalczania oszustw podatkowych.
- (iii) Wniosek Komisji z 2008 r. dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności²¹ ma na celu rozszerzenie zakresu dyrektywy na niektóre formy odsetek wypłacanych rezydentom UE, które są przekazywane przez zwolnione z podatku struktury pośredniczące posiadające siedzibę w państwach spoza UE. We wniosku przedstawiono również inne propozycje udoskonalenia środków dotyczących opodatkowania dochodów z oszczędności. Szybkie przyjęcie wszystkich tych zmian zapewniłoby bardziej skuteczny system. Komisja wzywa Radę do szybkiego osiągnięcia porozumienia politycznego w sprawie zmian, które mają zostać wprowadzone do dyrektywy. Zagwarantuje to, że wprowadzenie tych zmian do funkcjonowania środków oszczędnościowych będzie mogło nastąpić jak najszybciej na innych terytoriach, które stosują te same lub równoważne środki.
- (iv) Należy kontynuować prace nad wstrzymaniem i zlikwidowaniem szkodliwych dla przedsiębiorstw instrumentów podatkowych w państwach członkowskich UE zgodnie z kodeksem postępowania w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw.

Porozumienia na szczeblu UE z krajami trzecimi

- (v) **Rada powinna nadać kwestii dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania odpowiednią rangę priorytetu politycznego.** Negocjacje z krajami trzecimi dotyczące postanowień w sprawie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania w ramach umów ogólnych powinny zostać udoskonalone w drodze przyjęcia następującego środka: odniesienie do dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania

¹⁹ COM(2009) 29 z dnia 2 lutego 2009 r.

²⁰ COM(2009) 28 z dnia 2 lutego 2009 r.

²¹ COM(2008) 727 z dnia 13 listopada 2008 r.

należy wprowadzić jak najszybciej, przykładowo już w wytycznych negocjacyjnych Rady udzielonych Komisji, przy jednoczesnym zwróceniu uwagi na specyficzny charakter każdej z umów.

- (vi) W przypadku gdy z góry wiadomo, że rozmowy na temat zasad dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania wzbudzą kontrowersje lub jeżeli nie ma zrozumienia dla takich zasad, kwestie te powinny zostać poruszone w ramach dialogu politycznego między UE a krajami trzecimi jeszcze przed negocjacjami handlowymi, tak by ułatwić te negocjacje.
- (vii) Rada powinna również zapewnić Komisji wystarczający margines swobody w negocjacjach w sprawie brzmienia umowy, przy jednoczesnym zachowaniu zasadniczych elementów i celów dobrych rządów, tak by umożliwić wynegocjowanie rozwiązań, które najlepiej odpowiadałyby specyficznej sytuacji poszczególnych krajów.
- (viii) **W stosownych przypadkach umowy te powinny również zawierać postanowienia zbliżone do zasad pomocy państwa obowiązujących w UE.** Podniosłoby to poziom uczciwej konkurencji między państwami członkowskimi a krajami trzecimi w dziedzinie opodatkowania przedsiębiorstw. Przykładowo powinno to umożliwić zwalczanie szkodliwych praktyk, które mają negatywny wpływ na budżety państw członkowskich UE i na ich przedsiębiorstwa, a które nie są objęte zasadami WTO.
- (ix) Możliwe jest rozważenie szczegółowych umów w dziedzinie opodatkowania zawierających w stosownych przypadkach postanowienia dotyczące przejrzystości i wymiany informacji do celów podatkowych na szczeblu UE, w celu przyspieszenia procesu wdrażania zobowiązań podjętych przez pewne terytoria w zakresie większej przejrzystości i wymiany informacji.
- (x) Dyrektywa w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności zawiera specjalne ustalenia dla trzech państw członkowskich w sprawie nakładania podatku u źródła na podmioty posiadające siedzibę lub zamieszkałe w UE i posiadające konta za granicą, zamiast wymiany informacji stosowanej przez inne państwa. Liechtenstein, Szwajcaria, Monako, Andora i San Marino mają umowy z UE dotyczące opodatkowania dochodów z oszczędności, które również przewidują nakładanie podatku u źródła zamiast wymiany informacji. Dyrektywa przewiduje, że wszystkie państwa członkowskie UE będą docelowo dążyły do automatycznej wymiany informacji w ramach umów, których zawarcie zależy od przyjęcia przez wymienione powyżej kraje trzecie standardów OECD z 2002 r. dotyczących wymiany informacji. W celu osiągnięcia ogólnego celu dyrektywy istotne jest promowanie dalszego, coraz szerszego wykorzystywania wymiany informacji przez wymienione kraje trzecie. Podjęte niedawno – przez pozostałe cztery kraje²² z pięciu krajów wymienionych powyżej – zobowiązania do przestrzegania standardów OECD w zakresie przejrzystości i wymiany informacji świadczą o tym, że nadszedł czas, by rozważyć, czy okres przejściowy powinien obecnie zostać zakończony, a wszystkie państwa członkowskie UE powinny przystąpić do automatycznej wymiany informacji.

²²

San Marino podjęło to zobowiązanie w 2000 r.

W świetle nowego konsensusu dotyczącego przejrzystości i wymiany informacji istnieje również wyraźna konieczność prowadzenia rozmów z innymi krajami trzecimi, w szczególności z Singapurem, Hongkongiem i Makau, tak aby na tych terytoriach wprowadzić właściwe środki równoważne do środków zawartych w dyrektywie w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności.

- (xi) W odniesieniu do kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw Komisja jest zdania, że odpowiednia grupa utworzona przez Radę powinna opracować spójną politykę skoordynowanych działań dotyczących krajów trzecich stosujących szkodliwe dla przedsiębiorstw praktyki podatkowe, która obejmowałaby przykładowo wspólne podejście do stosowania środków zwalczania nadużyć. Kwestia ta powinna stać się priorytetem podczas realizacji programu prac grupy przyjętego przez ministrów finansów UE w grudniu 2008 r.

Środki zachęcające do współpracy na rzecz rozwoju

- (xii) **Należy zwrócić uwagę na spójność pomiędzy wsparciem finansowym UE i umożliwianiem poszczególnym krajom dostępu do rynków UE a ich poziomem współpracy z poszanowaniem zasad dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania.**
- (xiii) Komisja jest zdania, że starania podejmowane na szczeblu UE celem wspierania dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania w krajach trzecich kwalifikujących się do otrzymania pomocy na rozwój powinny zostać wzmocnione przez podjęcie następujących działań:
- Monitorowanie – w ramach przeglądów śródkresowych programów pomocy – sytuacji w zakresie dobrych rządów, tak by w razie konieczności móc podjąć odpowiednie środki; w szczególności w kontekście przeglądu śródkresowego 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju; ocena realizacji podjętych przez niektóre kraje zobowiązań dotyczących dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania; rozważenie przesunięcia finansowania na kraje, które z powodzeniem realizują swoje zobowiązania; a z drugiej strony – rozważenie wycofania finansowania przeznaczonego dla krajów, które nie realizują swoich zobowiązań.
 - Zapewnienie koniecznego wsparcia technicznego, aby pomóc krajom w spełnianiu zobowiązań dotyczących dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania. Jeżeli dany kraj zwróci się o to, wsparcie techniczne może być również udzielone w celu opracowania wydajnego systemu podatkowego, który umożliwiłby mu lepsze wykorzystanie dostępnych zasobów.
 - Zaproponowanie włączenia konkretnych postanowień dotyczącym dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania w ramach przeglądu umowy z Kotonu.
- (xiv) Komisja zamierza również rozpatrzyć możliwość włączenia dodatkowego kryterium do oceny kwalifikowalności do uzyskania finansowania w ramach istniejących obecnie instrumentów polityki zewnętrznej Wspólnoty, które byłoby związane ze stosowaniem przez kraje trzecie zasad dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania. Ponadto można zbadać możliwość przyznania dodatkowego finansowania w ramach

perspektywy finansowej dla współpracujących podmiotów, przykładowo na wsparcie techniczne lub delegowanie ekspertów.

- (xv) UE jest głównym podmiotem udzielającym pomocy. Komisja jest zdania, że spójność polityki w stosunkach z krajami trzecimi ma podstawowe znaczenie dla rozwoju zasad dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania. Państwa członkowskie UE w ramach swoich dwustronnych programów pomocy muszą zatem podjąć środki podobne do tych wskazanych powyżej. Koordynacja UE na szczeblu krajowym zostanie wzmocniona w celu zapewnienia jak największej synergii. UE wzywa inne podmioty udzielające pomocy do podniesienia spójności ich polityki i podejmie również prace nad bardziej skoordynowanym podejściem w tym zakresie.

Koordynacja międzynarodowej współpracy podatkowej

- (xvi) Należy również zweryfikować stopień spójności między zasadami dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania a polityką podatkową poszczególnych państw członkowskich, w tym ich dwustronnymi umowami podatkowymi z krajami trzecimi. Należałoby również zagwarantować, że państwa członkowskie w ramach dwustronnych umów podatkowych nie stworzą nowych możliwości unikania zobowiązań podatkowych przewidzianych w systemach podatkowych innych państw członkowskich lub obchodzenia przepisów dyrektyw UE. Jednocześnie wprowadzenie zobowiązania do przestrzegania zasad dobrych rządów do umów na szczeblu UE z innymi krajami trzecimi wzmocniłoby pozycję państw członkowskich w ich negocjacjach z tymi krajami.
- (xvii) Państwa członkowskie powinny również ustalić bardziej jednolite podejście do krajów trzecich w zależności od tego, czy kraje te przestrzegają zasad dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania. Przykładowo kraj trzeci wdrażający te zasady mógłby zostać usunięty z czarnych list poszczególnych państw członkowskich i nie podlegałby w konsekwencji środkom zwalczania nadużyć w związku z takimi praktykami podatkowymi. Z drugiej strony terytoria, które nie wdrażałyby w zadawalający sposób kluczowych aspektów dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania stosowanych przez państwa członkowskie UE, mogłyby podlegać skoordynowanym środkom zwalczania nadużyć. Przykładowo przywódcy G20 uzgodnili, że należy opracować zestaw skutecznych środków zwalczania nadużyć, które będą przedmiotem dalszej analizy²³. Komisja jest zdania, że kwestię środków należących do takiego zestawu i ich ewentualnego zastosowania należy poddać dalszej dyskusji między państwami członkowskimi w celu uwzględnienia szczególnych zasad i praktyk obowiązujących w UE.
- (xxiii) Komisja uważa również, że konieczna jest lepsza koordynacja stanowisk państw członkowskich UE w debatach w ramach OECD, G20 i ONZ na temat dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania na szczeblu międzynarodowym w celu zapewnienia większej siły nacisku w stosunku do krajów unikających współpracy.

²³

<http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/annex-strengthening-fin-sysm>

5. WNIOSEK

Reagując na bieżący kryzys gospodarczy i finansowy, Unia Europejska i jej państwa członkowskie stanęły w obliczu poważnych wyzwań. Kryzys nasilił obawy co do stabilności systemów podatkowych w kontekście globalizacji. Wspieranie zasad dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania na możliwie największym obszarze geograficznym zostało obecnie uznane za właściwą odpowiedź na te obawy. Podejście takie uwzględnia zarówno suwerenność podatkową poszczególnych państw, jak i uzasadnioną ochronę dochodów z podatków.

Zgodnie z powyższym UE i jej partnerzy są obecnie żywotnie zainteresowani wspieraniem współpracy podatkowej i wspólnych standardów o jak największym zasięgu geograficznym. Nadszedł właściwy moment, by państwa członkowskie i kraje trzecie podjęły współpracę oraz by zachęcały do działań, które zostały obecnie podjęte na rzecz szerszej akceptacji międzynarodowych standardów współpracy podatkowej, i by wspierały te działania.

Komisja przedstawia do rozpatrzenia szereg środków ukierunkowanych na wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania, wiążących się z podjęciem działań zarówno w UE, jak i poza nią, a także na poziomie zarówno UE, jak i poszczególnych państw członkowskich UE. Komisja stwierdza, że:

- jeżeli rządy w dziedzinie opodatkowania ulegną poprawie wewnątrz UE, skorzystają z tego państwa członkowskie, wzmocniony zostanie również argument dla innych terytoriów przemawiający za zaangażowaniem się w wydajną i skuteczną współpracę administracyjną z UE. Państwa członkowskie powinny zatem jak najszybciej przyjąć dyrektywy, których dotyczą wnioski przedstawione przez Komisję, w sprawie współpracy administracyjnej i wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków i opodatkowania dochodów z oszczędności, a także kontynuować odpowiednie priorytetowe traktowanie kwestii usunięcia szkodliwych dla przedsiębiorstw systemów podatkowych.
- lepsza spójność polityki i koordynacja na szczeblu UE pomogłyby wspierać dobre rządy w dziedzinie opodatkowania na większym obszarze geograficznym w celu zapewnienia, by pogłębionym stosunkom gospodarczym między UE i jej terytoriami partnerskimi towarzyszyło porozumienie co do zasad dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania, a następnie również w stosownych przypadkach umowy o współpracy podatkowej. UE powinna również dążyć do bardziej skoordynowanego podejścia na całym świecie między podmiotami udzielającymi pomocy celem zwiększenia spójności ich polityki.
- uwzględniając w pełni zasadę pomocniczości, należy również zagwarantować większą spójność między stanowiskami poszczególnych państw członkowskich na międzynarodowych forach dotyczących podatków oraz w odniesieniu do zasad dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania, m.in. w dwustronnych umowach podatkowych z krajami trzecimi i na forach międzynarodowych. Wymaga to większej koordynacji na szczeblu UE, tak by zapewnić dalsze zaangażowanie na rzecz bardziej otwartej i konstruktywnej współpracy podatkowej na poziomie światowym.

Komisja zamierza prowadzić konstruktywny dialog z wszystkimi zainteresowanymi stronami w powiązaniu z zasadami i praktycznym wdrażaniem środków określonych w niniejszym komunikacie, a w 2010 r. dokona oceny sytuacji i przedstawi stosowne sprawozdanie.

Komisja jest zdania, że należy utrzymać zaangażowanie zainicjowane przez przywódców G20 na rzecz dalszej międzynarodowej współpracy podatkowej oraz zgłasza swoją gotowość do udzielenia państwom członkowskim pomocy w przedstawianiu odpowiednich instrukcji w kontekście polityki dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania.

Komisja wzywa Radę do zatwierdzenia tych kierunków polityki oraz do podjęcia działań w celu zapewnienia ich szybkiego wdrożenia.