



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 17.12.2018 r.
COM(2018) 844 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Ogólny zarys i ocena statystyk i informacji dotyczących automatycznej wymiany w
dziedzinie opodatkowania bezpośredniego**

1. WPROWADZENIE

W coraz bardziej zglobalizowanym świecie różnice w systemach podatkowych mogą w negatywny sposób wpłynąć na pobór dochodów podatkowych, ponieważ przedsiębiorstwa mogą przenosić zyski ponad granicami, a podatnicy mogą uzyskiwać dochody z zagranicy bez opodatkowania w sytuacji, gdy nie przestrzegają przepisów we wszystkich zaangażowanych państwach. Doprowadziło to do rozwoju zróżnicowanych mechanizmów współpracy organów podatkowych, zwanych „współpracą administracyjną w dziedzinie opodatkowania bezpośredniego”.

W ramach UE kluczowym elementem współpracy między państwami członkowskimi jest dyrektywa Rady w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania bezpośredniego 2011/16/UE (dyrektywa lub DAC). Od 2013 r. stanowi ona wsparcie dla państw członkowskich, zapewniając nowe, ulepszone ramy dla wspólnie ustrukturyzowanych metod pracy i narzędzi elektronicznych na podstawie doświadczeń w zakresie wzajemnej pomocy gromadzonych od 1977 r.

Dostęp do informacji na temat uzyskiwanych za granicą dochodów oraz przechowywanych za granicą aktywów przez podatników będących rezydentami ma ogromne znaczenie dla organów podatkowych. W związku z tym wymiana informacji na temat podatników zaangażowanych w działania transgraniczne jest niezbędnym elementem skutecznej współpracy administracyjnej i stanowi jedną z form współpracy objętych zakresem DAC. Wymiana informacji uwzględnia dwustronny przepływ informacji między właściwymi organami podatkowymi w dwóch państwach i dotyczy danych, które są w możliwy do przewidzenia sposób istotne, związanych z różnego rodzaju podatkami mającymi zastosowanie zarówno do osób fizycznych, jak i prawnych.

W DAC przewiduje się trzy formy wymiany informacji, mianowicie: (i) wymianę informacji na wniosek, która odnosi się do informacji dotyczących konkretnych osób lub transakcji wskazanych przez państwo wnioskujące; (ii) spontaniczną wymianę informacji, która odnosi się do nieregularnych przepływów informacji uznanych za będące przedmiotem zainteresowania państwa otrzymującego informacje; oraz (iii) automatyczną wymianę informacji, która odnosi się do wymiany określonych z góry danych podatkowych przy wykorzystaniu określonych wcześniej formatów oraz w ustalonym z góry czasie, bez uprzedniego wniosku z innego państwa.

Przedmiotem niniejszego sprawozdania jest automatyczna wymiana informacji. Różni się ona od pozostałych form wymiany informacji, ponieważ ma charakter obowiązkowy oraz szerszy zakres.

Państwa członkowskie uzgodniły, że obowiązkowa automatyczna wymiana informacji rozpocznie się w połowie 2015 r. w odniesieniu do informacji podatkowych dotyczących rezydentów podatkowych w innych państwach członkowskich w odniesieniu do pięciu kategorii dochodu i kapitału (DAC1). W 2014 r. państwa członkowskie uzgodniły, że zaktualizują dyrektywę, aby wdrożyć w UE wspólny standard do wymiany informacji opracowany przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i wprowadzić automatyczną wymianę informacji finansowych (DAC2). W 2015 r. w ramach kolejnej zmiany wprowadzono automatyczną wymianę informacji w odniesieniu do interpretacji

indywidualnych prawa podatkowego oraz uprzednich porozumień cenowych (DAC3). W 2016 r. oraz 2017 r. automatyczna wymiana informacji była dalej rozbudowywana¹.

Niniejsze sprawozdanie sporządzono w oparciu o art. 8b ust. 2 dyrektywy, w którym wymaga się, aby przed dniem 1 stycznia 2019 r. Komisja przedłożyła sprawozdanie przedstawiające ogólny zarys i ocenę automatycznej wymiany informacji w ramach DAC1, DAC2 oraz DAC3. Opisano w nim główne kluczowe ustalenia dotyczące wdrożenia automatycznej wymiany informacji, jej kosztów oraz korzyści, a także działania podjęte przez państwa członkowskie w celu wykorzystania otrzymanych informacji.

Sprawozdanie sporządzono głównie na podstawie informacji zebranych od organów podatkowych państw członkowskich w ramach corocznych badań oraz gromadzonych co roku zbiorów danych statystycznych². Obejmuje ono okres od 2015 r. do połowy 2018 r. w odniesieniu do DAC1 oraz od 2017 r. do połowy 2018 r. w odniesieniu do DAC2 i DAC3.

Należy zwrócić uwagę, że w czasie przygotowywania niniejszego sprawozdania Komisja przeprowadzała kompleksową ocenę DAC³ obejmującą oprócz automatycznej wymiany informacji także wszystkie inne formy współpracy administracyjnej.

¹ Więcej informacji na temat współpracy administracyjnej można znaleźć na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Podatków i Unii Celnej.

² Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/99 w sprawie formatu oceny rocznej oraz danych statystycznych.

³ Plan działania dotyczący oceny: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-1068597_pl

2. DAC1

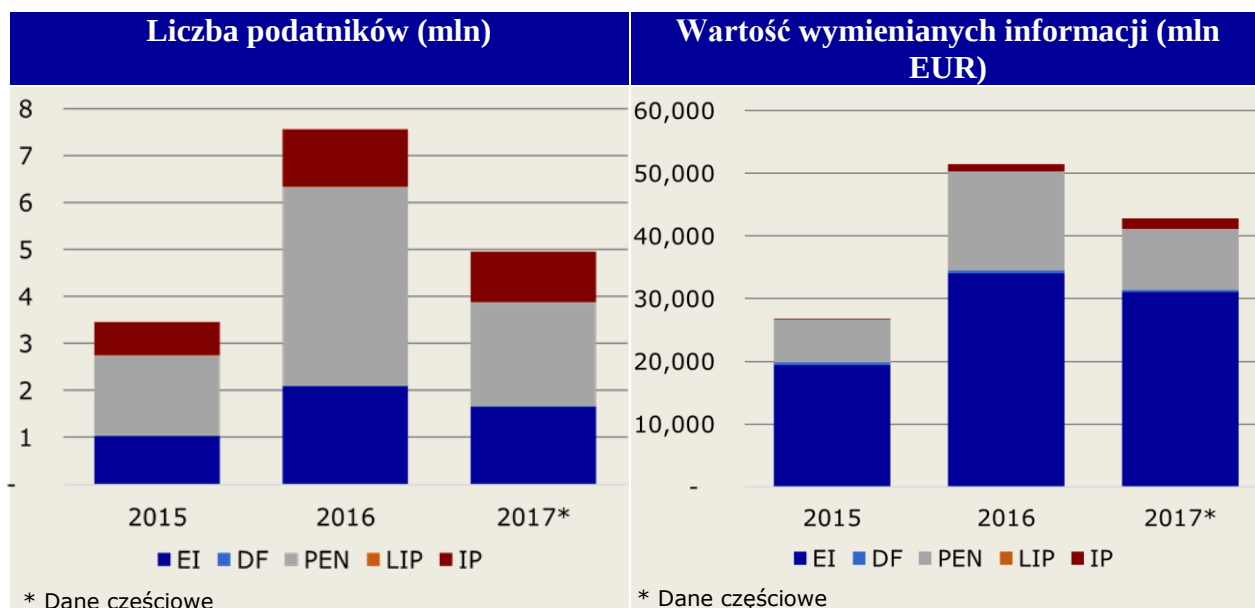
W ramach DAC1 wymaga się od państw członkowskich, aby automatycznie wymieniały się dostępnymi informacjami dotyczącymi pięciu kategorii dochodu i kapitału: dochodów z zatrudnienia, wynagrodzeń dyrektorów, produktów ubezpieczenia na życie, świadczeń emerytalnych i rentowych oraz własności nieruchomości i dochodów z tego tytułu⁴.

Informacje te należy przynajmniej raz w roku przesyłać państwu członkowskiemu, w którym podatnik jest rezydentem. Pierwsza wymiana tych informacji miała miejsce się w czerwcu 2015 r. w odniesieniu do okresu podatkowego 2014. Oczekiwano, że do 2017 r. państwa członkowskie, stosując podejście stopniowe, będą przysyłać informacje dotyczące co najmniej trzech z pięciu kategorii dochodu lub kapitału określonych w art. 8 ust. 1 dyrektywy.

Niniejsze sprawozdanie dotyczy informacji od państw członkowskich dotyczących następujących lat: 2015 r., 2016 r. i 2017 r.

2.1 Główne cechy wymiany informacji w ramach DAC1

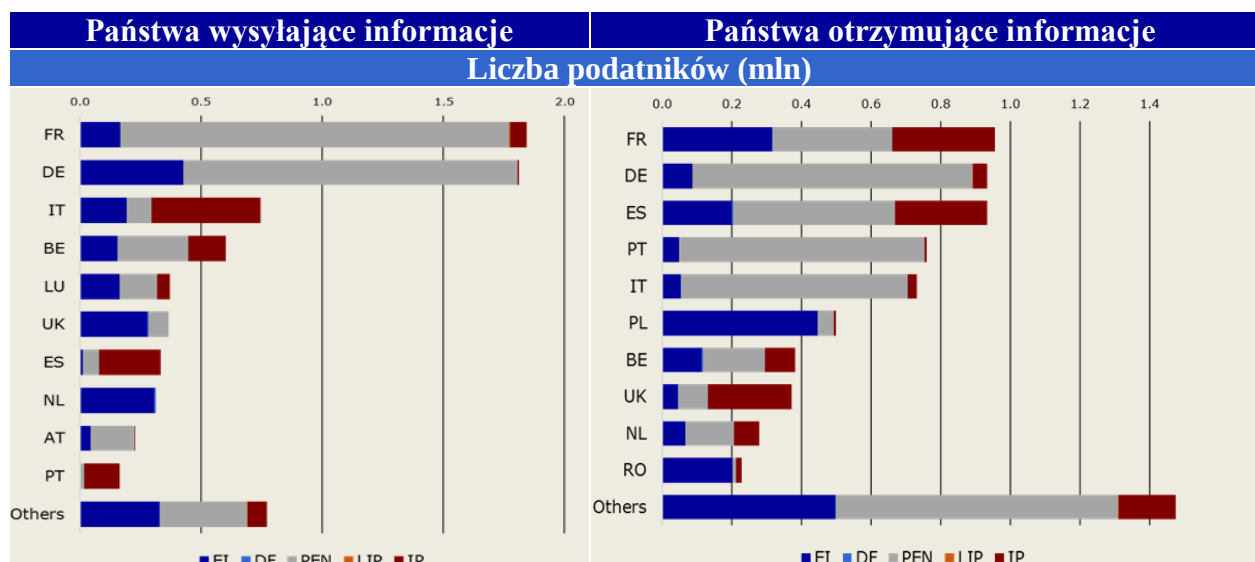
Do czerwca 2017 r. państwa członkowskie wymieniły się informacjami dotyczącymi **prawie 16 mln podatników, związanych z dochodami i kapitałem na kwotę ponad 120 mld EUR**. Większość informacji dotyczyła dochodu z zatrudnienia oraz świadczeń emerytalnych, co obejmowało ponad 80 % podatników oraz 95 % łącznej wartości.



Wykres 1. Dynamika wymiany w ramach DAC1 według roku wysłania

Ilość wymienianych informacji zwiększała się w miarę upływu czasu – w okresie od 2015 r. do 2016 r. wzrosła ona dwukrotnie. Dane na temat wymiany informacji dotyczących pierwszej połowy 2017 r. sugerują, że tendencja wzrostowa się utrzymała. Znajduje to również potwierdzenie w sprawozdaniach ilościowych, które można pobrać z zabezpieczonego kanału wymiany wykorzystywanego przez państwa członkowskie do celów dwustronnej wymiany: także w 2017 r. odnotowano pozytywną tendencję w odniesieniu do ilości wymienionych danych.

⁴W niniejszym sprawozdaniu w odniesieniu do automatycznej wymiany informacji DAC1 zastosowano następujące skróty: dochody z zatrudnienia (EI); świadczenia emerytalne (PEN); produkty ubezpieczenia na życie (LIP); własności nieruchomości i dochody z tego tytułu (IP); wynagrodzenia dyrektorów (DF).



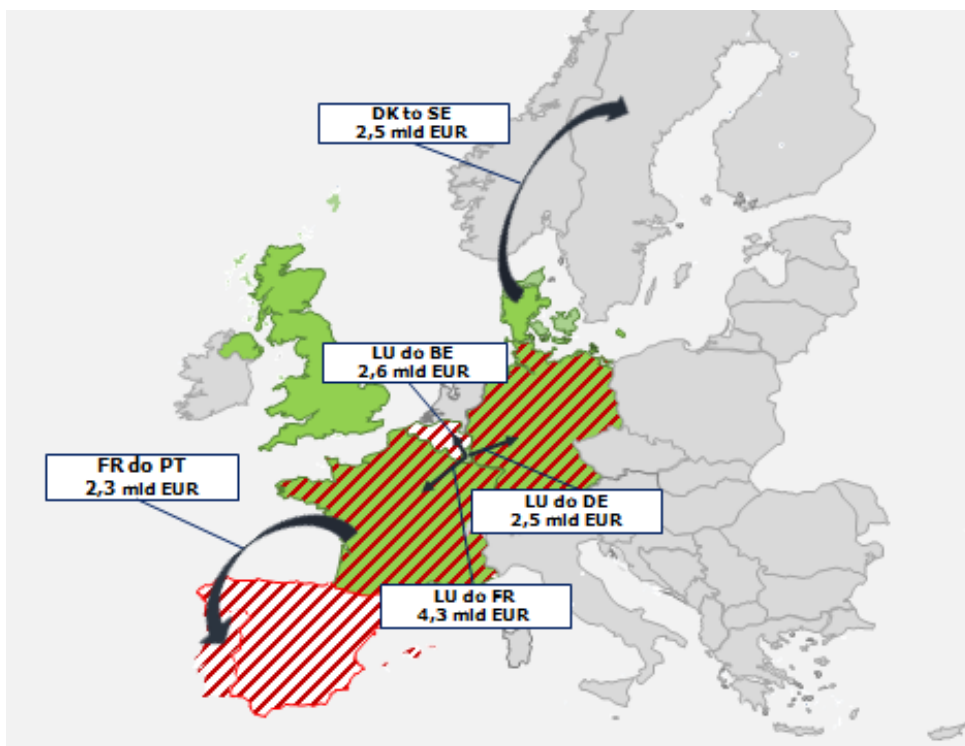
Wykres 2. 10 głównych państw wysyłających i otrzymujących informacje – dokumentacja przesłana w 2016 r.

W większości przypadków wzorce wymian są zgodne z wewnątrzunijnymi wzorcami migracji. Kraje emigracji są odbiorcami netto informacji. W szczególności Polska otrzymuje informacje na temat 14-krotnie większej liczby podatków niż liczba podatków, na temat których informacje sama wysyła (kwotowo jest to równe 19-krotności). W krajach imigracji netto sytuacja jest odwrotna – np. w Luksemburgu, który wysyła informacje o pięciokrotnie większej liczbie podatków niż liczba podatków, o których otrzymuje informacje, a różnica w wartości wynosi ponad trzydzieści razy. Kolejnymi odbiorcami netto są Hiszpania oraz Portugalia, natomiast Niemcy oraz Dania są kolejnymi nadawcami netto.

Nie jest zaskoczeniem fakt, że **duże państwa UE, takie jak Francja, Niemcy, Włochy oraz Zjednoczone Królestwo, znajdują się pośród głównych nadawców i odbiorców**, mimo że ich profil jest odmienny pod względem kategorii dochodów. Na przykład pod względem podatków Francja i Niemcy są zdecydowanie największymi nadawcami informacji dotyczących dochodów z zatrudnienia i świadczeń emerytalnych, podczas gdy znaczna część informacji, które otrzymują, dotyczy nieruchomości. Dokładnie odwrotnie jest w przypadku Włoch, Hiszpanii oraz Portugalii: duża część informacji, które wysyłają, dotyczy nieruchomości, natomiast informacje, które otrzymują, dotyczą głównie świadczeń emerytalnych.

Przegląd dwustronnych interakcji wskazuje na wysoki poziom koncentracji, przy czym istnieją różne wzorce w zależności od tego, czy bierze się pod uwagę liczbę podatków czy wartość wymienianych informacji. **Pod względem liczby podatków głównymi państwami wysyłającymi informacje są Francja i Niemcy.** Przeważająca część wymiany odbywa się wzdłuż dwóch osi – jednej łączącej Niemcy i Francję z Hiszpanią i Portugalią oraz jednej łączącej Niemcy z Włochami, a dodatkowo istnieją jeszcze dwa znaczące przepływy: pomiędzy Francją i Włochami oraz Niderlandami i Polską.

Inaczej wygląda sytuacja, gdy wziąć pod uwagę kwoty w EUR, których dotyczą wymieniane informacje. Trzy największe przepływy, na które przypada ponad 9 mld EUR, pochodzą z Luksemburga i kierują się do Belgii, Francji i Niemiec. Ponadto odnotowuje się znaczący przepływ z Francji do Portugalii, który ma wyraźny związek z liczbą podatków, w odniesieniu do których informacje są wymieniane.

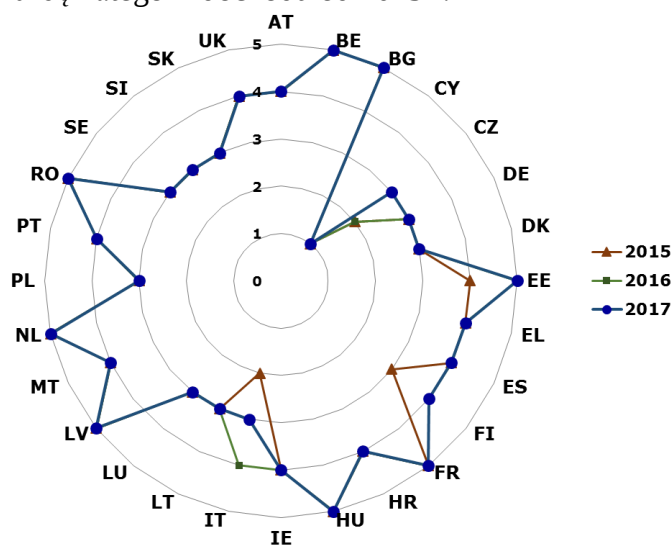


Wykres 3. Główne przepływy dwustronne / wartość wymienionych informacji / rok 2016

Dostępność informacji

Na podstawie DAC1 państwa członkowskie muszą dzielić się jedynie informacjami, którymi dysponują w swoich krajowych bazach danych podatkowych. Nie wymaga się żadnego dodatkowego gromadzenia danych poza tym, co administracja podatkowa gromadzi już na potrzeby wewnętrznych celów podatkowych.

W 2017 r. osiem państw członkowskich posiadało informacje dostępne w odniesieniu do wszystkich pięciu kategorii dochodu i kapitału objętych DAC1, a kolejne dziewięć państw posiadało informacje dostępne w odniesieniu do wszystkich kategorii z wyjątkiem produktów ubezpieczeń na życie. Tylko jedno państwo – Cypr – dysponowało informacjami dostępnymi tylko w odniesieniu do jednej kategorii dochodu (emerytur). Pozostałe dziesięć państw mogło wymieniać informacje dotyczące trzech kategorii dochodu. Dostępność ta rozwinęła się jedynie nieznacznie w ciągu trzech lat objętych badaniem. Tylko Republika Czeska, Estonia, Finlandia i Włochy zwiększyły liczbę kategorii dochodu od 2015 r.



Wykres 4. Liczba kategorii DAC1, w odniesieniu do których dostępne były informacje w latach 2015–2017.

W przypadku administracji podatkowych praca nad udostępnieniem nowych informacji na potrzeby automatycznej wymiany informacji może być czasochłonna i kosztowna. Irlandia zgłosiła na przykład, że gromadzenie informacji na temat produktów ubezpieczenia na życie wymagałoby znacznych środków oraz czasu na wprowadzenie niezbędnych przepisów i systemów informatycznych. Malta zwróciła uwagę, że gromadzenie dodatkowych informacji nakładałoby znaczne obciążenie na podmioty gospodarcze.

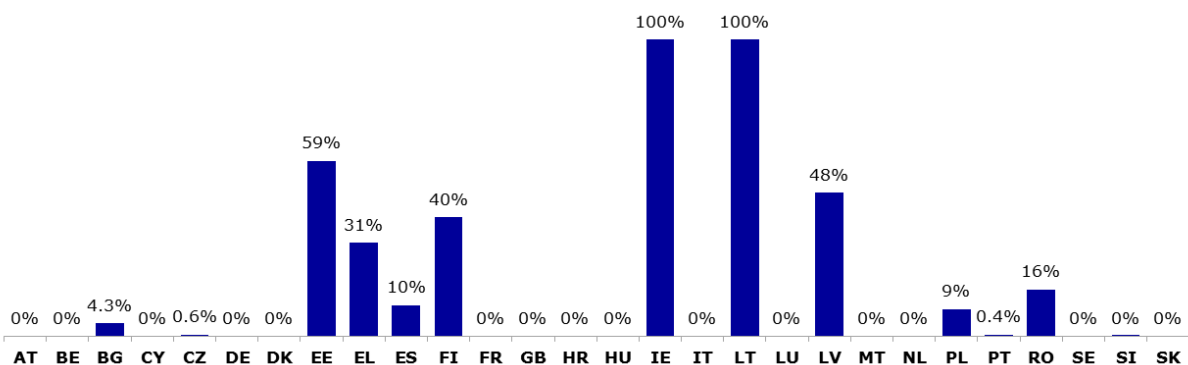
Niektóre dowody sugerują jednak, że zwiększenie dostępności informacji nie zawsze wiąże się z koniecznością gromadzenia dodatkowych informacji. Dostępność można także rozszerzyć poprzez poprawę dostępu do istniejących danych. W 2015 r. Republika Czeska przeprowadziła reorganizację krajowych baz danych podatkowych w celu zapewnienia informacji o dochodach z nieruchomości, a w 2016 r. Finlandii udało się rozpocząć przysyłanie informacji na temat dochodów z nieruchomości poprzez integrację różnych istniejących baz danych.

Dostępność elementów identyfikacyjnych – numer identyfikacji podatkowej (NIP)

Włączenie elementów identyfikujących do przesyłanych informacji jest niezbędne, aby państwa członkowskie mogły powiązać otrzymane informacje z krajowymi bazami danych podatników. Za najbardziej przydatne elementy identyfikujące w przypadku automatycznego przyporządkowywania uważa się imię i nazwisko lub nazwę podatnika oraz NIP wydany przez państwo otrzymujące informacje. **Systematyczne umieszczanie informacji o NIP podatnika umożliwiłoby ominięcie szeregu problemów związanych z wykorzystaniem imienia i nazwiska lub nazwy w celach identyfikacji**, takich jak błędy w pisowni lub tłumaczeniu/transliteracji, a także homonimy.

Tylko jednak dwa państwa – Irlandia i Litwa – faktycznie uwzględniły w informacjach podlegających wymianie NIP wydany przez państwo otrzymujące informacje w odniesieniu do wszystkich podatników, których to dotyczy. Estonia dokonała tego w odniesieniu do prawie 60 % podatników.

W przypadku co najmniej 15 spraw przesłane informacje nie uwzględniały NIP z państwa otrzymującego informacje w odniesieniu do żadnego podatnika, na temat którego wymieniano informacje. Ponieważ sprawy te dotyczą największych państw wysyłających, ogółem **jedynie 2 % podatników, w odniesieniu do których wymieniano informacje, było powiązanych z NIP wydanym przez państwo otrzymujące informacje**. W praktyce identyfikacja podatników opiera się zatem na informacjach o ich dacie urodzenia i nazwisku w dowolnym lub ustalonym formacie.



Wykres 5. Odsetek podatników/stron, w odniesieniu do których NIP z państwa otrzymującego informacje został włączony przez wysyłające państwo członkowskie (wszystkie lata wysłania, średnia ważona)

Odstęp czasowy między rokiem podatkowym uzyskania dochodu a datą wysłania

Państwa członkowskie mają obowiązek przekazywania się informacji, o których mowa w DAC1, w ciągu sześciu miesięcy od zakończenia roku podatkowego państwa członkowskiego, w trakcie którego informacje stały się dostępne. W praktyce może nastąpić opóźnienie aż do osiemnastu miesięcy od momentu zakończenia roku podatkowego.

Ogólnie rzecz biorąc, od momentu rozpoczęcia wymiany na podstawie DAC1 **informacje podatkowe wysyłano przeciętnie dwanaście miesięcy po zakończeniu roku podatkowego, do którego się odnosiły, odnotowano jednak znaczące różnice między państwami członkowskimi.**

Z biegiem czasu konieczny przedział czasowy uległ skróceniu i nie odnotowuje się istotnych różnic między poszczególnymi kategoriami dochodu. Proporcja wymian przeprowadzonych w ciągu sześciu miesięcy wzrosła z 31 % w przypadku danych roku podatkowego 2014 do 45 % dla roku podatkowego 2015.

Nie znaleziono żadnej współzależności między czasem potrzebnym na wymianę informacji a rodzajem dochodu lub kapitału, ilością przesyłanej dokumentacji, liczbą podatników ani łączną kwotą, której wymiana dotyczyła. Ponadto, dziesięć państw członkowskich wysłało wszystkie wiadomości za jednym razem, natomiast pozostałe państwa wysyłały wiadomości zwykle przez okres kilku miesięcy.

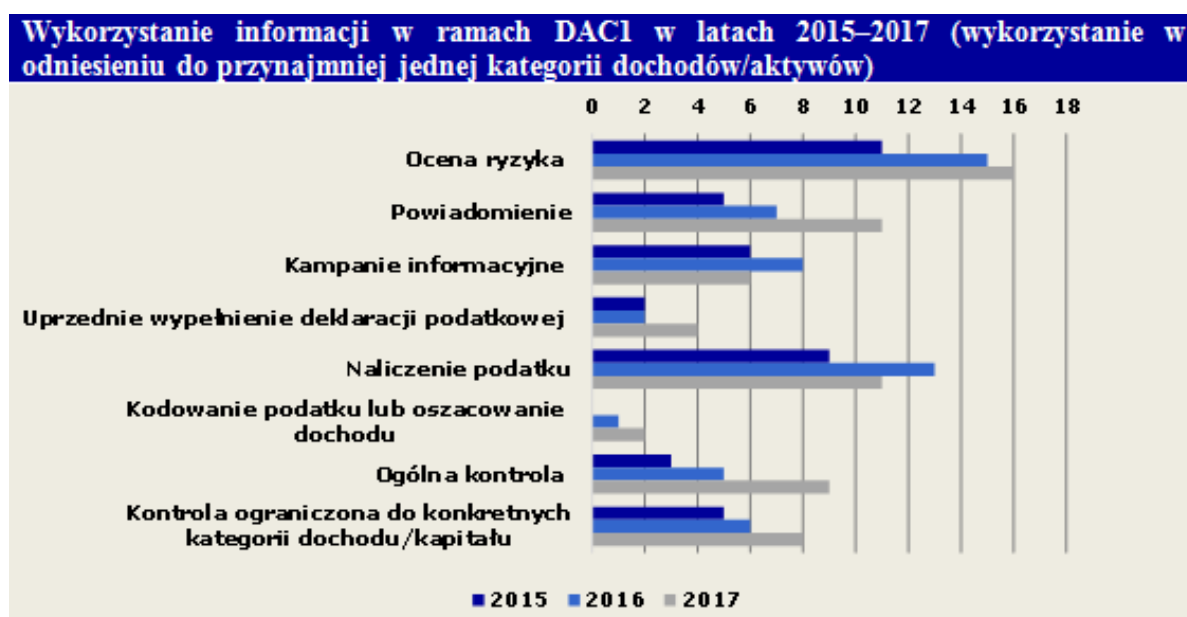
Postępowanie z otrzymanymi informacjami i ich wykorzystanie

Pierwszym krokiem do wykorzystania otrzymanych danych jest otwarcie dokumentacji i rozpoczęcie przetwarzania. **Państwa członkowskie zwykle otwierają dokumentację w ciągu 1 roku od momentu jej otrzymania.** W 2017 r. – w zależności od rodzaju dochodu – 23 państwa członkowskie poinformowały, że otworzyły dokumentację, którą otrzymały w tym samym roku. Na 2017 r. tylko trzy państwa członkowskie (Bułgaria, Malta i Słowacja) nie pracowały z otrzymaną dokumentacją ani w trakcie roku, w którym ją otrzymały, ani w latach następnych.

Pierwszym krokiem jest zazwyczaj przyporządkowanie otrzymanych informacji do danych zidentyfikowanego podatnika. Informacji na temat niezidentyfikowanego podatnika nie można wykorzystać równie łatwo. Przyporządkowanie to umożliwia połączenie informacji otrzymanych od innych państw z dokumentacją dotyczącą danego podatnika.

Odsetek danych podatników, które podlegają automatycznej wymianie w ramach DAC1 i które zidentyfikowano i pomyślnie przyporządkowano do krajowych baz danych, różni się w zależności od rodzaju dochodu i kapitału. W przypadku państw członkowskich, dla których dostępne były wyniki za 2017 r., wskaźniki przyporządkowania wynosiły średnio około 90 % w odniesieniu do dochodów z zatrudnienia i świadczeń emerytalnych, mieściły się w przedziale 75–80 %, jeśli chodzi o wynagrodzenia dyrektorów oraz własność nieruchomości i dochody z tego tytułu, i wynosiły średnio tylko 59 % w przypadku produktów ubezpieczenia na życie. Prawie 90 % przyporządkowań odbywa się w sposób automatyczny lub półautomatyczny. W miarę upływu czasu odnotowano spadek udziału przyporządkowywania ręcznego.

Ocena ryzyka oraz naliczanie podatku dochodowego od osób fizycznych⁵ są najczęstszymi sposobami wykorzystywania informacji przekazywanych we wszystkich trzech latach. Wydaje się, że ogólną tendencją jest zwiększone i zintensyfikowane wykorzystanie otrzymanych informacji. Nie istnieją żadne większe różnice w wykorzystywaniu informacji w ramach różnych kategorii dochodów, z wyjątkiem produktów ubezpieczenia na życie, które są wykorzystywane regularnie w mniejszym stopniu niż pozostałe rodzaje dochodów.



Wykres 6. Wykorzystanie informacji w ramach DAC1

3. DAC2

W ramach DAC2 państwa członkowskie mają obowiązek automatycznej wymiany informacji finansowych, tj. salda rachunku na koniec roku na rachunku raportowanym, jak również dywidend, odsetek, kwoty brutto przychodów oraz innych przychodów z inwestycji wpłaconych na ten rachunek w ciągu roku. Informacje te dostarcza się organom podatkowym państw członkowskich za pośrednictwem instytucji finansowych, które muszą wykonać określone procedury należytej staranności mające na celu identyfikację raportowanych rachunków finansowych, a następnie zgłosić wymagane informacje. DAC2 jest wdrażana w ramach unijnego wspólnego standardu do wymiany informacji (CRS) opracowanego przez OECD i stosowanego powszechnie na szczeblu międzynarodowym.

⁵ Informacje w ramach DAC1, niezależnie od rodzaju dochodu, wykorzystuje się głównie w obszarze podatku dochodowego od osób fizycznych. Inne obszary, w odniesieniu do których stosunkowo często wykorzystuje się informacje w ramach DAC1, to podatki od osób prawnych oraz cele związane z odzyskiwaniem należności.

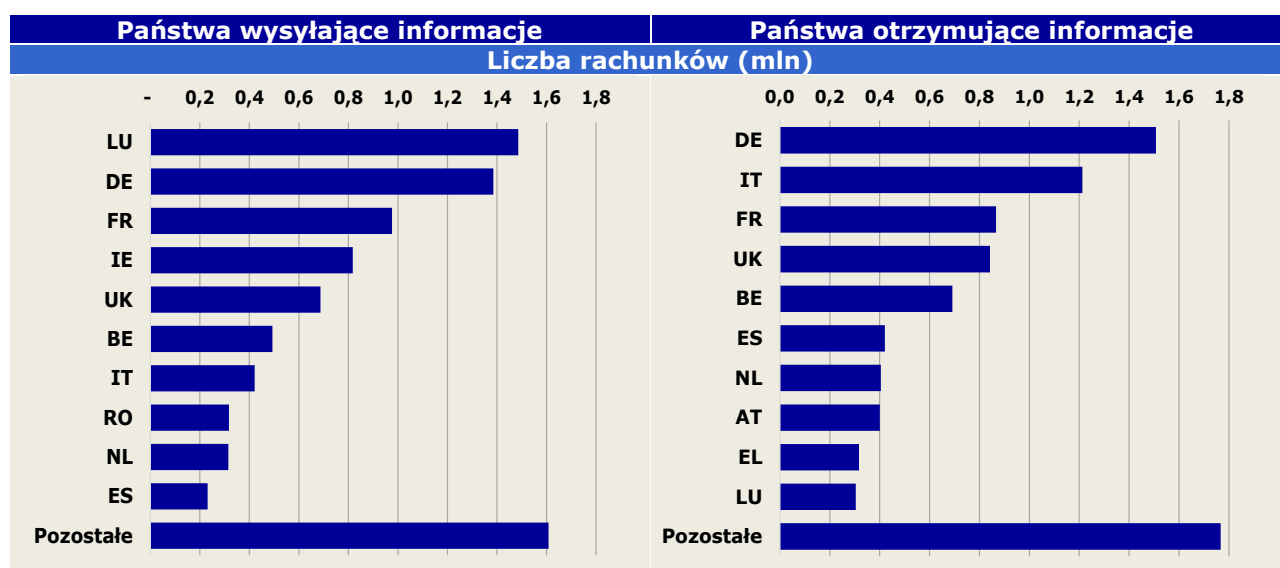
Informacje przesyłane są raz w roku, w terminie dziewięciu miesięcy od zakończenia roku kalendarzowego lub innego stosownego okresu sprawozdawczego, do którego dane informacje się odnoszą. Pierwsze wymiany odbyły się we wrześniu 2017 r.

Informacje dostępne na potrzeby niniejszego sprawozdania dotyczą półrocznego okresu od połowy września 2017 r. do marca 2018 r. **Nie można zatem zidentyfikować żadnych faktycznych tendencji w odniesieniu do przepływu informacji, nie można także przeprowadzić żadnej rzetelnej analizy na temat możliwości wykorzystania danych.** Austria zaczęła w pełni stosować DAC2 dopiero w 2018 r.

Główne cechy wymiany informacji w ramach DAC2

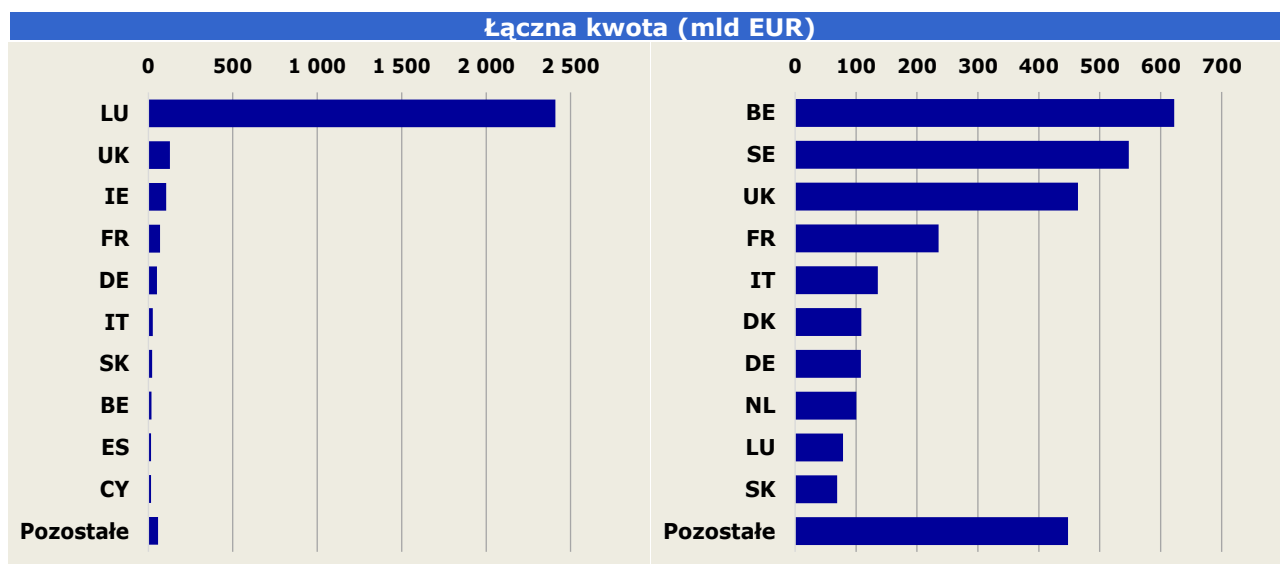
Państwa członkowskie wymieniły się informacjami dotyczącymi łącznie 8,7 mln rachunków, a także dochodów finansowych w odniesieniu do salda rachunkowego na koniec roku w wysokości 2 919 mld EUR ogółem. Dotychczas wymiany dotyczyły jednak wyłącznie istniejących „rachunków o wysokiej wartości”⁶ oraz „nowych rachunków” utworzonych w ostatnich miesiącach 2016 r. Szacuje się zatem, że liczba rachunków wzrośnie, gdy tylko wdrożony zostanie pełen zakres sprawozdawczy DAC2.

Wydaje się, że pozostałe wymienione informacje finansowe dotyczą przede wszystkim kwoty brutto przychodów, która wyniosła 3 466 mld EUR.⁷ Z kolei dywidendy wycenia się na poziomie 21,2 mld EUR, odsetki na poziomie 19,0 mld EUR, a inne płatności na poziomie 61,8 mld EUR.



⁶ Pojęcie „rachunku o wysokiej wartości” odnosi się do rachunku otworzonego przed dniem 1 stycznia 2016 r. o łącznym saldzie lub wartości, które przekraczają na dzień 31 grudnia 2015 r. lub 31 grudnia każdego kolejnego roku kwotę odpowiadającą kwocie 1 000 000 USD.

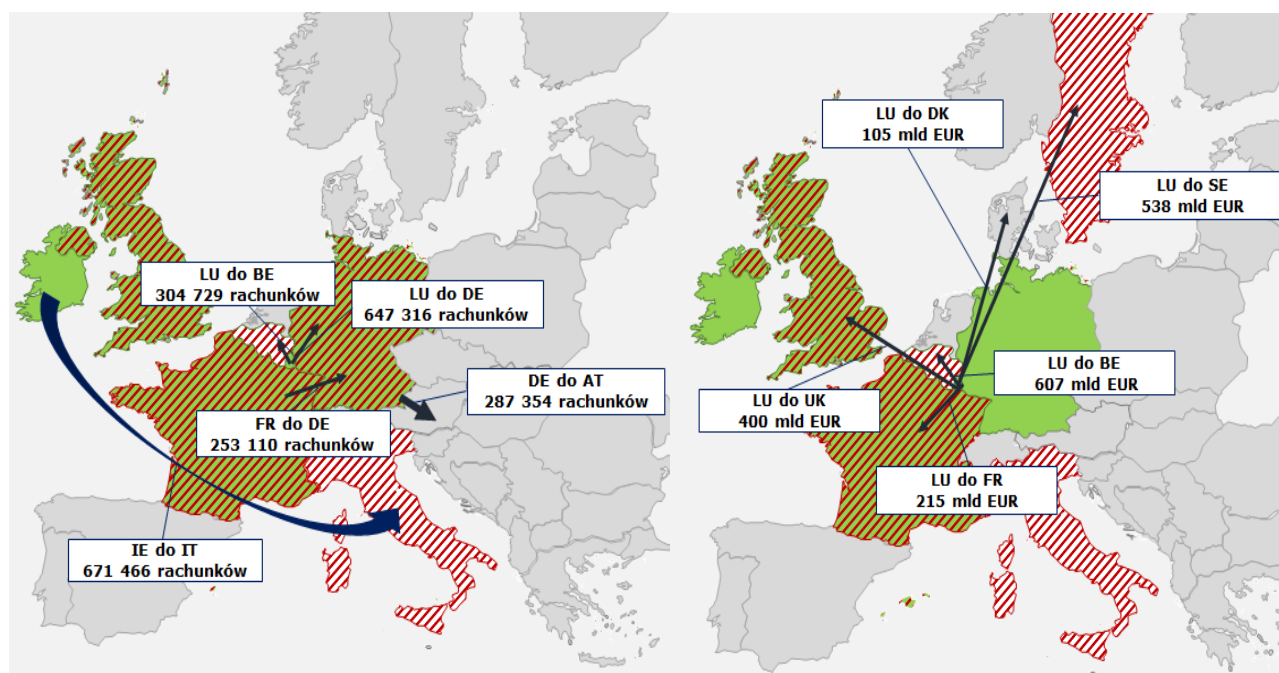
⁷ Należy zwrócić uwagę, że znaczny wpływ na tę wartość mają dane statyczne dotyczące informacji na temat kwot brutto przychodów o wartości ponad 1 254 mld EUR – które to informacje zostały przesłane ze Zjednoczonego Królestwa do Francji – oraz takich informacji przesłanych z Francji do Zjednoczonego Królestwa na temat kwot o wartości 1 320 mld EUR.



Wykres 7. 10 głównych nadawców i odbiorców informacji w ramach DAC2

W centrum sieci wymiany dwustronnej znajduje się Luksemburg oraz – w znacznie mniejszym stopniu – Irlandia. Jeżeli chodzi o wychodzące przepływy informacji finansowych, czołową pozycję zajmuje Luksemburg, na który przypada 17 % rachunków oraz prawie 80 % zgłoszonych kwot. Ważnym państwem wysyłającym jest również Irlandia, zajmująca czwarte miejsce w rankingu pod względem zarówno liczby rachunków, jak i łącznej zgłoszonej kwoty.

Jeśli chodzi o informacje przychodzące, istnieją różnice w zależności od uwzględnianej zmiennej. Pod względem liczby rachunków ranking zasadniczo odzwierciedla wielkość gospodarek państw członkowskich, gdyż na Niemcy, Włochy, Francję i Zjednoczone Królestwo przypada połowa całej liczby. Natomiast pod względem zgłoszonej wartości w rankingu prowadzą Belgia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo, na które to państwa przypada łącznie 63 % ogólnej wartości.



Wykres 8. Główne przepływy dwustronne – liczba rachunków (po lewej) oraz wartość wymienionych informacji (po prawej)

Dostępność i terminowość informacji

Dostępność informacji i kwestia terminowości nie są istotne w odniesieniu do DAC2, ponieważ nie istnieje „klauzula dostępności” ani potencjalnie długi czas na wymianę informacji otrzymanych przez organy podatkowe od ich instytucji finansowych. W przypadku danych w ramach DAC2 włączono o wiele więcej numerów NIP niż w przypadku DAC1. Ogólnie rzecz biorąc, 70 % rachunków, których posiadacze są osobami fizycznymi, powiązano przynajmniej z jednym NIP posiadaczy rachunków, a 73 % rachunków, których posiadacze to osoby prawne, powiązano z numerem identyfikacyjnym organizacji. Jest to związane z obowiązkiem instytucji finansowej lub banku, by znać swoich klientów.

Postępowanie z otrzymanymi informacjami i ich wykorzystanie

W trakcie pierwszego roku wymian w ramach DAC2 tylko trzy państwa – Bułgaria, Słowacja i Malta – zgłosiły, że nie otworzyły przesłanej dokumentacji. Włochy i Szwecja poinformowały, że dokonały wstępnej selekcji otrzymanej dokumentacji, stosując kombinację progów i innych kryteriów, natomiast wszystkie pozostałe państwa członkowskie pracowały bezpośrednio z całym zbiorem danych.

Informacje na temat wskaźników przyporządkowania i stosowanych do tego celu metod (w pełni lub częściowo automatycznych lub ręcznych) dostępne są tylko w przypadku niektórych państw członkowskich. Większość państw członkowskich stosuje automatyczny sposób przyporządkowywania. Tylko kilka z nich opiera się na mniej skutecznych procedurach ręcznych. Jeśli chodzi o wyniki, siedem państw członkowskich było w stanie z powodzeniem przyporządkować 80 % lub więcej otrzymanych informacji, a dwa kolejne państwa z powodzeniem przyporządkowały 75 % danych. W przypadku pozostałych państw członkowskich wyniki są niższe. Najniższy ogólny wskaźnik przyporządkowania odnotowano w Estonii (37 %).

Jako najpowszechniejsze wykorzystanie informacji w ramach DAC2 zgłaszano ocenę ryzyka, a w drugiej kolejności – naliczenie podatku. Wiele państw członkowskich zgłosiło wykorzystanie informacji również na potrzeby kampanii informacyjnych oraz powiadamiania podatnika w celu wywołania ujawnienia informacji.

Jako że pierwsze wymiany odbyły się we wrześniu 2017 r., **w ciągu 2017 r. informacji w ramach DAC2 nie wykorzystano w tak dużym stopniu, jak informacji w ramach DAC1.** Dziewięć państw członkowskich zgłosiło, że nie wykorzystano informacji otrzymanych w ramach DAC2. Pięć z nich – Bułgaria, Niemcy, Luksemburg, Malta oraz Słowacja – nie wykorzystano także informacji otrzymanych w tym samym roku w ramach DAC1. Włochy, które w bardzo małym stopniu korzystają z informacji DAC1, zgłosiły wykorzystanie danych DAC2, choć wyłącznie na potrzeby kampanii informacyjnych.

4. DAC3

W DAC3 automatyczna wymiana informacji nakłada obowiązek wymiany informacji na temat interpretacji indywidualnych prawa podatkowego o wymiarze transgranicznym i uprzednich porozumień cenowych wydanych osobie lub grupie osób innym niż osoby fizyczne. Udostępnianie odbywa się poprzez wejście do centralnej bazy danych dostępnej dla wszystkich państw członkowskich.

DAC3 przyczyniła się do znacznego wzrostu przejrzystości informacji na temat interpretacji indywidualnych prawa podatkowego i uprzednich porozumień cenowych. W 2017 r. w centralnym zbiorze danych odnotowano prawie 18 000 interpretacji, podczas gdy

w okresie do 2015 r. prawie w ogóle nie były one przedmiotem spontanicznej wymiany. Jest jednak zbyt wcześnie, aby wskazać, w jaki sposób wykorzystano te dodatkowe informacje.

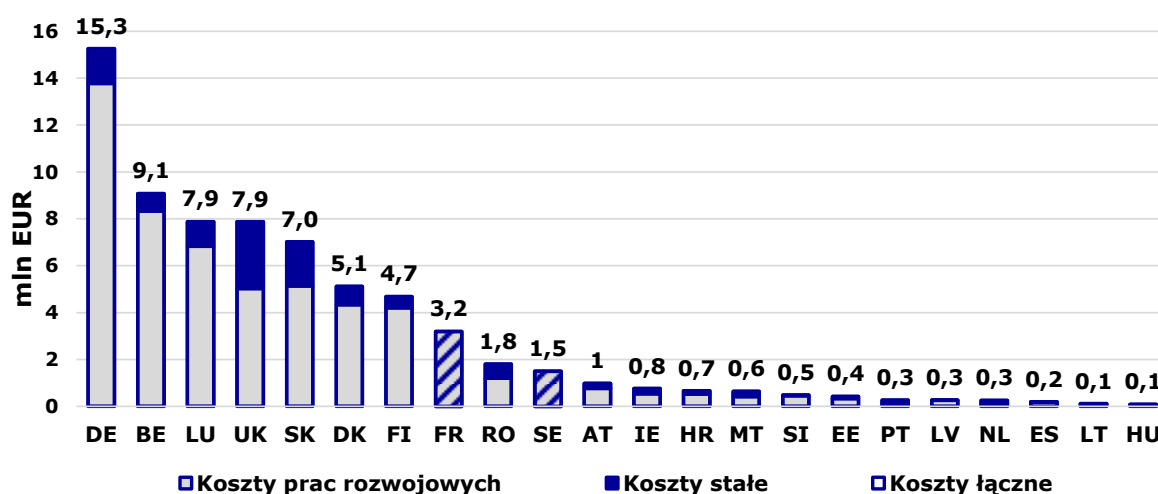
5. KOSZTY I KORZYŚCI

Koszty poniesione przez państwa członkowskie są związane przede wszystkim z rozwojem i utrzymaniem systemów informatycznych wykorzystywanych do celów automatycznej wymiany informacji. Większość kosztów pojawia się w momencie, gdy opracowywane są systemy informatyczne, natomiast koszty bieżące są znacznie niższe.

Na podstawie dostępnych danych można przypuszczać, że całkowite koszty wdrożenia automatycznej wymiany informacji w latach 2012–2017 wyniosły około 112 mln EUR. Jak wskazano w poniższych sekcjach, koszty były różne w zależności od systemu.

DAC1

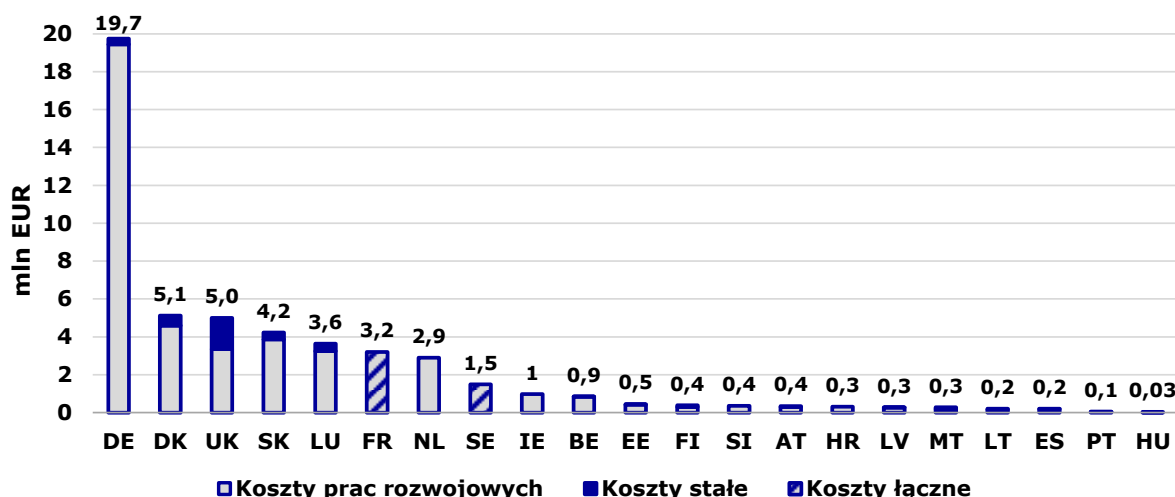
Całkowite koszty poniesione przez państwa członkowskie z tytułu wdrożenia automatycznej wymiany informacji w ramach DAC1 wynosiły 69 mln EUR. Koszty wykazują znaczące różnice między państwami członkowskimi oraz między poszczególnymi latami. Można to wyjaśnić różnicami pod względem poziomu zaawansowania systemów informatycznych stosowanych w odniesieniu do automatycznej wymiany informacji oraz metod udzielania zamówień (np. outsourcing względem rozwoju prowadzonego wewnątrznie). Koszty mogą być wyższe również z tego względu, że rozwiązania dotyczące wykorzystania informacji (np. narzędzia służące przyporządkowywaniu) były od samego początku uwzględniane w pracach rozwojowych.



Wykres 9. Koszty w ramach DAC1 do 2017 r. (22 państwa członkowskie) (mln EUR)

DAC2

Całkowite koszty poniesione przez państwa członkowskie z tytułu wdrożenia automatycznej wymiany informacji w ramach DAC2 wynosiły 45,4 mln EUR. Biorąc pod uwagę fakt, że przepisy DAC2 oparto na CRS OECD, systemy informatyczne wykorzystywane do celów gromadzenia danych w ramach DAC2 oraz CRS, jak również na potrzeby wymiany danych są w dużej mierze porównywalne. W związku z tym trudno jest odróżnić koszty w ramach DAC2 od kosztów CRS, a koszty zgłoszone przez państwa członkowskie mogą cechować się przeszacowaniem kosztów związanych wyłącznie z DAC2.



Wykres 10. Koszty w ramach DAC2 do 2017 r. (21 państw członkowskich) (mln EUR)

Podobnie jak w przypadku DAC1, istnieją znaczne różnice w kosztach w ramach DAC2 między poszczególnymi państwami członkowskimi.

Oprócz państw członkowskich w przypadku DAC2 koszty musiały ponieść także instytucje finansowe, aby dostosować swoje systemy informatyczne. Chociaż w przypadku tych kosztów brak dokładnych kwot, na podstawie dostępnych dowodów wydaje się, że koszty poniesione przez instytucje finansowe były wyższe niż te poniesione przez państwa członkowskie. Zainteresowane strony przedstawiły szacunki kosztów jednorazowych w odniesieniu do instytucji finansowych w Austrii, Francji, Niemczech, Luksemburgu oraz Zjednoczonym Królestwie, które wynoszą łącznie około 340 mln EUR, podczas gdy koszty roczne oszacowano na poziomie 120 mln EUR.

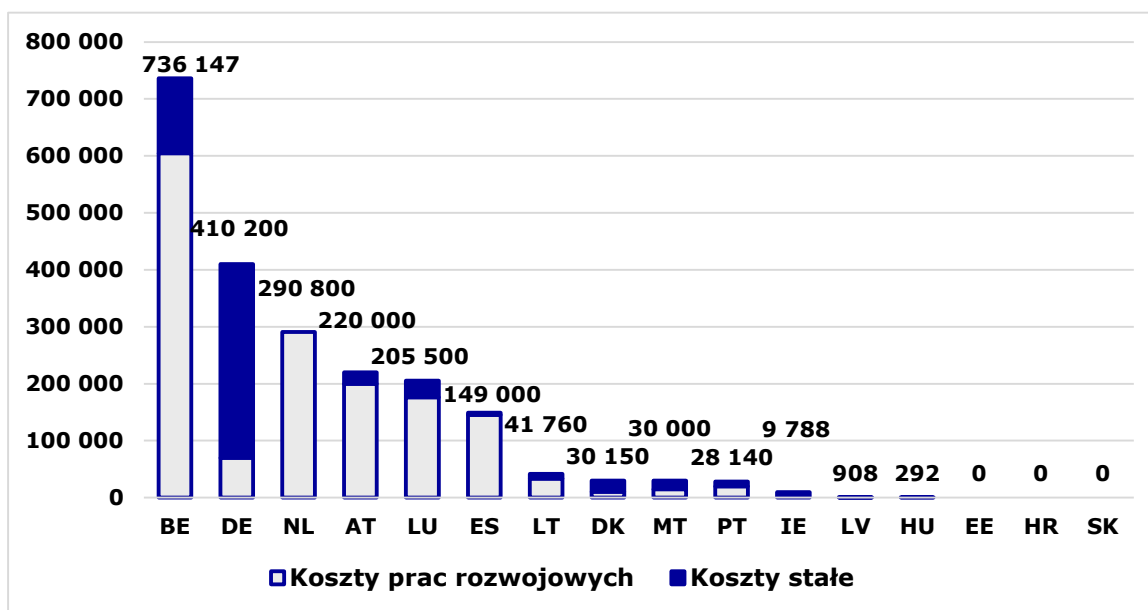
Nie są dostępne żadne szacunki ilościowe dotyczące obciążenia administracyjnego ponoszonego przez podatników, którzy muszą przestrzegać obowiązków sprawozdawczych w ramach DAC2. W przypadku DAC2 faktycznymi organami sprawozdawczymi wobec organów podatkowych nie są podatnicy, ale instytucje finansowe prowadzące rachunki raportowane.

DAC3

Całkowite koszty poniesione przez państwa członkowskie z tytułu wdrożenia automatycznej wymiany informacji w ramach DAC3 wynosiły 2,1 mln EUR. Ta znacznie niższa kwota w porównaniu z DAC1 lub DAC2 wynika z następujących faktów:

- informacji DAC3 nie wymienia się na zasadzie dwustronnej – stosowne informacje są przesyłane do centralnego zbioru danych zarządzanego przez Komisję;
- liczba rodzajów „informacji”, które mają być udostępniane, jest znacznie mniejsza niż w przypadku DAC1 i DAC2;
- państwa członkowskie nie musiały wprowadzać tak złożonych systemów i procedur.

Pomimo niższych kosztów między państwami członkowskimi utrzymują się znaczące różnice.



Wykres 11. Koszty w ramach DAC3 do 2017 r. (16 państw członkowskich) (EUR)

Korzyści automatycznej wymiany informacji między właściwymi organami podatkowymi

Kluczowa korzyść wynikająca z automatycznej wymiany informacji polega na dostarczaniu administracjom podatkowym informacji, które mogą być przydatne, by zwalczać transgraniczne oszustwa podatkowe, uchylanie się od opodatkowania i unikanie opodatkowania. Istnieje duże ryzyko zaistnienia niezamierzonej, ale i umyślnej niezgodności dochodów lub aktywów, których osoby trzecie, takie jak pracodawcy czy banki, nie zgłaszają na poziomie krajowym. Ponieważ dochody i aktywa pochodzące z zagranicy są zgłaszane w kraju rezydencji podatkowej tylko przez danego podatnika, można założyć, że stanowi to obszar ryzyka w odniesieniu do zgodności⁸.

Jeśli chodzi jednak o oszacowanie korzyści wynikających z automatycznej wymiany informacji pod względem **dodatkowych dochodów podatkowych**, państwa członkowskie wielokrotnie wyjaśniały, jak trudno jest określić bezpośrednią korzyść pieniężną wynikającą z danych podatkowych otrzymywanych z zagranicy, które w najlepszym wypadku stanowią tylko część informacji wykorzystywanych do naliczania dodatkowych podatków lub mogą nie prowadzić do żadnych dodatkowych dochodów podatkowych. Można stwierdzić, że już **zgodność podatkowa** stanowi cenną korzyść, którą można osiągnąć poprzez obowiązkową automatyczną wymianę informacji, ale niekoniecznie oznacza to dodatkowe dochody podatkowe. Co więcej, dane automatycznie napływające z zagranicy – jako część całego zestawu informacji dotyczących określonego podatnika – mają za zadanie przedstawić **pełny profil podatnika obciążonego ryzykiem lub podatnika właściwie spełniającego swoje obowiązki podatkowe**. Ponadto kolejną istotną korzyścią jest z pewnością **efekt odstrasżający** dla podatników ze względu na spodziewane coraz częstsze wykorzystywanie wymienianych informacji.

⁸Zob. sprawozdanie na temat luki podatkowej dla Komitetu ds. Finansów oraz Senatu Stanów Zjednoczonych przygotowane przez Biuro Kontroli Rządu (*Government Accountability Office, GAO*) Stanów Zjednoczonych.

Wykorzystując informacje otrzymane przez inne państwa członkowskie poprzez automatyczne wymiany, niektóre państwa członkowskie były w stanie zidentyfikować sytuacje zaniżania przez niektórych podatników wysokości swoich dochodów.

Jeżeli chodzi o korzyści z płynące większego stopnia przestrzegania przepisów podatkowych, pięć państw członkowskich (Belgia, Estonia, Finlandia, Polska oraz Słowenia) było w stanie wyliczyć korzyści pieniężne wynikające z wykorzystania informacji w ramach DAC1.

Państwa członkowskie	Rok	EI	DF	PEN	LIP	IP	Ogółem
A. Wzrost podstawy opodatkowania							
Belgia	2017 ¹	148 593		105 837		40 040	289 470
Finlandia	2017	..	..	..	..	..	29 000
B. Dodatkowy dochód lub wzrost ustalonego podatku							
Estonia	2016	..	..	..	..	..	320
	2017	..	..	..	..	..	417
Polska	2015	87	0	3	0	0	91
	2016	830	0	39	0	2	870
	2017	1 108	1	390	0	19	1 519
Słowenia	2016	329	0	495	0	7	830
	2017	1 373	0	2 259	5	13	3 650

Tabela 12: Przyrost dochodów podatkowych wynikający z działań związanych z DAC1 (tyś. EUR)

W Estonii, Polsce oraz Słowenii dane dostępne są za okres dłuższy niż jeden rok. Okazuje się, że korzyści rosną w miarę upływu czasu. Można to wyjaśnić faktem, iż organy podatkowe stopniowo w coraz lepszy sposób wykorzystują wymieniane informacje. W przypadku Belgii, Polski i Słowenii, które dostarczyły informacje w podziale na kategorie informacji w ramach DAC1, praktycznie wszystkie korzyści wynikają z wykorzystywania informacji w ramach DAC1 do oceny zgodności w kategorii dochodów z tytułu zatrudnienia i świadczeń emerytalnych, tj. kontrolowania, czy podatnicy zgłaszają te zagraniczne dochody. W przypadku Belgii oraz Finlandii korzyści opisano jako wzrost podstawy opodatkowania. Nie są znane rzeczywiste dodatkowe dochody, jakie uzyskano, ale prawdopodobnie stanowią one ułamek ogólnego wzrostu podstawy opodatkowania. W przypadku Belgii, Estonii, Finlandii oraz Słowenii zgłoszone korzyści są większe niż zgłoszone koszty⁹. Na przykład Belgia zgłosiła koszty DAC1 w wysokości 9 100 000 EUR oraz dodatkowy (niezgłoszony) dochód w wysokości 289 470 000 EUR jako podstawę opodatkowania. Jeśli podatek nałożony na te dodatkowe dochody wynosiłby 10 %, oznaczałoby to 28 947 000 EUR dodatkowych dochodów podatkowych. Ze względu na krótki czas, jaki upłynął między pierwszą wymianą DAC2 i DAC3 w 2017 r. a publikacją niniejszego sprawozdania, w przypadku DAC2 i DAC3 nie są dostępne żadne informacje na temat korzyści wynikających z wykorzystania otrzymanych informacji.

Przechodząc do kwestii korzyści pod względem odstraszenia, szacunki pokazują, że CRS (który wdrożono w UE poprzez DAC2) miał znaczący efekt odstraszający. Według Globalnego

⁹ Koszty w odniesieniu do Polski nie są dostępne.

Forum CRS doprowadziło do dobrowolnego ujawnienia informacji i wszczęcia dochodzeń, które przyniosły dodatkowe dochody podatkowe w wysokości niemal 85 mld EUR¹⁰. Kwoty te obejmują jednak pełny zakres CRS, a nie tylko wewnątrzunijne wymiany w ramach DAC2. Należy zauważyć, że pomimo trudności w rozróżnieniu korzyści (i kosztów) wynikających z DAC2 i tych wynikających z CRS nawet bardzo mała część tej kwoty, np. 1 mld EUR znacznie przewyższałaby zgłoszone koszty poniesione przez organy podatkowe.

¹⁰ Sprawozdanie z postępów dla ministrów finansów, Globalne Forum, marzec 2018 r., s. 13.
<http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/g20/>

6. WNIOSKI I PLANY NA PRZYSZŁOŚĆ

Z niniejszego sprawozdania można wyciągnąć trzy kluczowe wnioski.

Po pierwsze, państwa członkowskie przyznały, że informacje podatkowe otrzymane w drodze automatycznej wymiany informacji można wykorzystać na różne sposoby. Organy podatkowe wykorzystują informacje przede wszystkim do celów oceny ryzyka oraz naliczania podatku dochodowego od osób fizycznych. Kilka państw członkowskich nadal jednak korzysta z otrzymanych informacji w bardzo ograniczonym zakresie, jeśli w ogóle to czyni.

Po drugie, automatyczna wymiana informacji wymagała znaczących inwestycji rozwojowych ze strony państw członkowskich i nawet jeśli koszty stałe są niższe, to utrzymanie działań związanych z wymianą wiąże się z ponoszeniem corocznych kosztów. Jeśli chodzi o korzyści z automatycznej wymiany informacji, uważa się, że wynikają one głównie z przestrzegania w większym stopniu przepisów podatkowych oraz efektu odstraszającego dla podatników. Niezmiernie trudno jest jednak oszacować kwotowo korzyści wynikające z automatycznej wymiany informacji w odniesieniu do dochodów podatkowych.

Po trzecie, państwa członkowskie przesyłają informacje, które nie uwzględniają wszystkich niezbędnych elementów identyfikujących, co umożliwiłoby automatyczne przyporządkowywanie tych informacji do informacji dostępnych na poziomie krajowym. W ramach planów na przyszłość zidentyfikowano dwa główne obszary wymagające poprawy:

Poprawa jakości informacji

Poprzez skuteczniejsze wykorzystywanie automatycznej wymiany informacji państwa członkowskie poprawiłyby zgodność z przepisami w całej Unii oraz zapewniłyby równe szanse dla podatników aktywnych tylko w kraju i tych uzyskujących dochody również za granicą. Skuteczne wykorzystanie ogromnej ilości informacji wymaga podjęcia dwóch głównych działań:

- Państwa członkowskie powinny dokonywać przeglądu jakości gromadzonych informacji przed ich wysłaniem.
- Wszystkie państwa członkowskie otrzymujące informacje powinny w odpowiednim czasie przekazywać konstruktywne informacje zwrotne tym, którzy je wysłali, tak aby umożliwić poprawę jakości automatycznej wymiany informacji wraz z upływem czasu. Państwa członkowskie powinny przekazywać informacje zwrotne także do jednostek (np. instytucji finansowych), które dostarczają informacji na potrzeby automatycznej wymiany informacji.

Lepsze wykorzystanie danych otrzymanych za pośrednictwem automatycznej wymiany informacji

Pełne wykorzystanie informacji uzyskanych dzięki automatycznej wymianie informacji wymaga strategicznego ukierunkowania na poziomie państw członkowskich oraz uzgodnienia pewnych wspólnych kluczowych wskaźników w odniesieniu do korzyści i metod oceny:

- Państwa członkowskie powinny opracować wspólną metodykę, aby oszacować w sposób rzetelny i kompleksowy korzyści z automatycznej wymiany informacji.
- Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby informacje uzyskane dzięki automatycznej wymianie informacji były częścią cyklu zarządzania ryzykiem podatkowym oraz aby częściej wykorzystywano je w ramach kampanii informacyjnych w celu poprawy dobrowolnego przestrzegania przepisów oraz w ramach audytów, łącząc wszystkie przepływy automatycznej wymiany informacji, a także informacje uzyskane na szczeblu krajowym i otrzymane za pośrednictwem innych środków współpracy administracyjnej (np.

równoczesnych kontroli, obecności w innych administracjach podatkowych podczas dochodzeń oraz poprzez wymianę informacji na żądanie i spontanicznie).

- Państwa członkowskie powinny dzielić się wiedzą na temat najlepszych praktyk w celu pełnego i efektywnego wykorzystania danych, na przykład poprzez stosowanie zaawansowanych technik analitycznych, takich jak eksploracja danych.

Unijny program Fiscalis na rzecz współpracy podatkowej¹¹ może zapewniać wsparcie zarówno pod względem poprawy jakości danych w ramach automatycznej wymiany informacji, jak i zapewnienia skutecznego i efektywnego wykorzystania informacji podlegających wymianie, aby stworzyć sprawiedliwszy system podatkowy z korzyścią dla Europy i jej obywateli.

¹¹ Wniosek z dnia 8 czerwca 2018 r. w sprawie rozporządzenia ustanawiającego program Fiscalis na rzecz współpracy w dziedzinie opodatkowania jako część wieloletnich ram finansowych w latach 2021–2027: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1529053629679&uri=CELEX:52018PC0443>