

Automatyczna wymiana informacji podatkowych w Unii Europejskiej – ewolucja Europejskiej Dyrektywy o Oszczędnościach

Alicja Brodzka*

Streszczenie: Celem artykułu jest przybliżenie tematyki systemu wymiany informacji podatkowych, wprowadzonego przez kraje członkowskie Unii Europejskiej za sprawą tzw. Dyrektywy o Oszczędnościach, regulującej zasady efektywnego opodatkowania dochodów odsetkowych osób fizycznych. Zaprojektowane w Dyrektywie o Oszczędnościach rozwiązanie, oparte na automatycznym transferze danych finansowych pomiędzy krajami członkowskimi, miało stanowić skuteczny środek walczący z unikaniem opodatkowania przez obywateli UE – pozwalając na uzyskanie wiedzy o zagranicznych oszczędnościach i późniejsze ich opodatkowanie przez władze podatkowe miejsca rezydencji.

W artykule przeanalizowano skutki wprowadzonych regulacji prawnych wpływających na klimat inwestycyjny dla mieszkańców Wspólnoty, przedstawiono zmiany dostosowawcze, a także dokonano próby oceny perspektyw dalszego unijnego rozwoju systemu wymiany informacji podatkowych.

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

Wprowadzenie

W erze globalizacji walka z unikaniem i uchylaniem się od opodatkowania stała się coraz większym wyzwaniem dla administracji podatkowych krajów unijnych. Dochody ukrywane *offshore* przez zamożnych rezydentów krajów unijnych i niezapłacone przez nich podatki przekładały się na zmniejszone przychody budżetów krajowych, borykających się ze skutkami kryzysu finansowego. Koszty oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania, szacowane na poziomie 2,0–2,5% PKB na szczeblu UE, stanowiły zatem poważne konsekwencje dla gospodarek krajowych i systemu Wspólnoty (*Promoting good governance...* 2010).

Państwa Unii, przyglądając się rosnącej skali zjawiska „kapitału ucieczkowego”, liczyły straty spowodowane niemożnością opodatkowania środków znajdujących się poza ich jurysdykcją. Problem dotyczył dochodów osiąganych na terytoriach atrakcyjnych podatkowo,

* dr Alicja Brodzka, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław, e-mail: alicja.brodzka@ue.wroc.pl.

głównie przez osoby mobilne, wysoko wykształcone, zatrudnione w kilku jurysdykcjach. Był również podnoszony w przypadku majątku transferowanego poza zasięg rodzimych władz podatkowych w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat. Brak informacji o tych funduszach, gromadzonych poza granicami kraju przez osoby fizyczne, oznaczał mniejszą bazę podatkową dla państw unijnych. Dokładne zidentyfikowanie tych funduszy pozwoliłoby na wciągnięcie ich do owej bazy podatkowej i późniejsze opodatkowanie.

Celem artykułu jest przybliżenie tematyki systemu wymiany informacji podatkowych, będącego konsekwencją wprowadzenia przez kraje członkowskie Unii Europejskiej tzw. Dyrektywy o Oszczędnościach. Koncentrując się na zmianach prawnych w obrębie Unii Europejskiej, zaprezentowano postawy poszczególnych krajów członkowskich i europejskich terytoriów *offshore*. Wskazano na konsekwencje wynikłe z rozbieżności krajowych interesów i chęci ochrony narodowych gospodarek, przedstawiono dylematy związane z przyjęciem systemu wymiany informacji podatkowych przez centra bankowości prywatnej z rozwiniętą tradycją poufności bankowej. W dalszej części artykułu przeanalizowano skutki wprowadzonych regulacji prawnych zmieniających klimat inwestycyjny dla mieszkańców Wspólnoty, przedstawiono zmiany dostosowawcze, a także dokonano próby oceny perspektyw dalszego unijnego rozwoju systemu wymiany informacji podatkowych.

1. Dyrektywa o Oszczędnościach – początek systemu wymiany informacji podatkowych

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

Dyrektywa w zamierzeniu miała stanowić pierwszy krok do utworzenia unijnego systemu wymiany informacji podatkowych o dochodach obywateli państw unijnych. Tymczasem już w momencie prac nad ostateczną jej formą ujawnił się konflikt interesów poszczególnych krajów członkowskich. Wśród członków Wspólnoty nie udało się osiągnąć

jednomyślności co do kwestii tajemnicy bankowej. Trzy państwa o silnie rozwiniętym sektorze bankowości prywatnej, powołując się na priorytet poufności kont bankowych, nie zgodziły się na automatyczną wymianę informacji. W konsekwencji Austria, Belgia i Luksemburg wynegocjowały okres przejściowy, pozwalający na ominięcie obowiązku automatycznego przekazywania informacji do kraju rezydencji. W przypadku, gdy osoby fizyczne posiadające zagraniczne konta w tych krajach nie wyraziły zgody się na ujawnienie swoich danych, na ich przychody odsetkowe był nakładany tzw. podatek u źródła. Podatek ten, wpływając na końcowy przychód z dochodów odsetkowych, miał być ceną za nieujawnianie informacji władzom podatkowym kraju rezydencji inwestora. 75% ogólnej kwoty zebranej z działającego w ten sposób podatku u źródła miało być następnie przekazywane w formie zbiorczej (bez ujawniania informacji o poszczególnych inwestorach) do kraju ich rezydencji. Tym samym przynajmniej częściowo spełniano zamierzenia dyrektywy – władze podatkowe nie uzyskiwały wglądu w środki finansowe *offshore* swoich rezydentów, ale uzyskiwały przychody podatkowe z zagranicznych oszczędności.

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

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

Równoległe z pracami nad ostatecznym kształtem dyrektywy trwały zatem naciski na europejskie raje podatkowe, które doprowadziły do ich pozornej kapitulacji. Szwajcaria – największe centrum bankowości prywatnej – negocjując z krajami Wspólnoty możliwość przystąpienia do rozwiązań unijnych dotyczących usuwania barier podatkowych w międzynarodowej aktywności biznesowej¹, zgodziła się na podpisanie umów tożsamyh

¹ Szwajcaria na drodze porozumień została włączona do postanowień dyrektyw mających na celu usuwanie barier podatkowych w obrębie transgranicznej działalności biznesowej prowadzonej na terytorium Wspólnoty (Dyrektywa Rady z 30.11.2011 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich (2011/96/UE) oraz Dyrektywa Rady z 3.06.2003 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych Państw Członkowskich (2003/49/WE)).

z postanowieniami Dyrektywy o Oszczędnościach. Jednocześnie nie wyraziła zgody na rezygnację z tajemnicy bankowej, zastrzegając sobie klauzulę *ring fencing*, czyli prawo do niestosowania warunków surowszych niż te obowiązujące w Austrii, Belgii i Luksemburgu. Śladem Szwajcarii podążyły pozostałe europejskie raje podatkowe. W Andorze, Lichtensteinie, Monako i San Marino również przyjęto wariant podatku u źródła. Do przyjęcia postanowień Dyrektywy o Oszczędnościach zostały nakłonione zależne raje podatkowe oraz terytoria zależne Wielkiej Brytanii i Królestwa Niderlandów. W większości przypadków wprowadzono wariant wyboru pomiędzy automatycznym raportowaniem danych podatkowych a podatkiem źródłowym. Takie rozwiązanie przyjęto na Brytyjskich Wyspach Dziewiczych, na Wyspie Man, na Wyspach Normandzkich – Guernsey i Jersey oraz na Antylach Holenderskich. Na Gibraltarze, będącym terytorium zależnym od Wielkiej Brytanii, zaczął obowiązywać system automatycznego transferu informacji podatkowych do kraju rezydenta. Podobne rozwiązanie przyjęto na Kajmanach, Anguili, Arubie i Montserrat (Komisja Europejska 2008). Dyrektywą nie zostały objęte niezależne terytoria *offshore* z rejonu Karaibów. Znacząca odległość oraz mała popularność tych centrów wśród prywatnych klientów z Europy sprawiły, iż kraje unijne nie wywierały nacisków na tę grupę terytoriów, skupiając swe działania na bliżej położonych państwach. Na przyjęcie nowego rozwiązania nie zgodziły się natomiast – pomimo silnych nacisków ze strony Unii – azjatyckie centra finansowe *offshore*: Dubaj, Singapur i Hongkong (Swire 2006).

2. Ocena skuteczności Dyrektywy o Oszczędnościach

Ustawodawcy unijni, dążąc do stworzenia systemu wymiany informacji podatkowych, szczególnie duże nadzieje wiązali z wariantem Dyrektywy o Oszczędnościach zakładającym opodatkowanie zagranicznych dochodów odsetkowych podatkiem u źródła. Ten wariant regulacji został bowiem przyjęty przez większość krajów uważanych za centra finansowe *offshore*, przyjmujące największe kwoty „kapitału ucieczkowego” od zamożnych mieszkańców Unii Europejskiej. Tymczasem zbiorcze kwoty podatków, przesyłane do władz podatkowych krajów członkowskich, okazały się dużo niższe od pierwotnych szacunków. Ogólna kwota podatku u źródła pobieranego z tytułu realizacji postanowień dyrektywy w centrach *offshore* oraz w Austrii, Belgii i Luksemburgu, po pierwszych rozczarowujących wynikach (171,90 mln euro w 2 połowie 2005 r.) co prawda sukcesywnie się zwiększała (552,84 mln euro w 2006 r. i 634,73 mln euro w 2007 r.), ale nie osiągnęła znaczącego poziomu – w 2008 roku wyniosła 740,59 mln euro.

W tabeli 1 przedstawiono przychody podatku u źródła pobieranego z tytułu działania Dyrektywy o Oszczędnościach w pierwszych latach jej działania (2005–2008), w podziale na kraje stosujące wariant podatku u źródła. Zdecydowanie największe kwoty podatku u źródła zostały zebrane przez szwajcarskie instytucje finansowe (od 77,2 mln euro w 2 połowie 2005 r. do 348,90 mln euro w 2008). Następne w kolejności wielkości podatku odnotowano w Luksemburgu (w latach 2005 i 2008 odpowiednio: 35,90 mln euro; 174,72 mln

euro) na Jersey (odpowiednio 13,26 mln euro; 33,55 mln euro), Wyspie Man (odpowiednio 13,26 mln euro; 16,89 mln euro) i Guernsey (odpowiednio 4,93 mln euro; 14,33 mln euro). Niewielkie terytoria europejskie *offshore* zebrały dużo mniejsze kwoty, przy czym porównanie wysokości pobranego podatku w Andorze i Monako z wynikami Lichtensteinu i San Marino dowiodły, iż w decyzjach oszczędnościowych osób fizycznych zdecydowanie większą rolę odgrywają dwa pierwsze księstwa (Komisja Europejska 2008).

Tabela 1

Przychody podatkowe w podziale na kraje stosujące wariant Dyrektywy o Oszczędnościach zakładający podatek u źródła w latach 2005–2008 (w mln euro)

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

Źródło: Komisja Europejska (2010).

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

Dyrektywa o Oszczędnościach nie objęła niektórych instrumentów finansowych równoważnych oprocentowanym papierom wartościowym i niektórych pośrednich sposobów posiadania oprocentowanych papierów wartościowych. W konsekwencji, niewielkie

zmiany w portfelach inwestycyjnych *offshore* umożliwiały uniknięcie obowiązku automatycznej wymiany informacji lub wyłączały zagraniczne oszczędności z konieczności zapłaty podatku u źródła. W pierwszym sprawozdaniu wskazywano również na problem identyfikacji rzeczywistego beneficjenta odsetek. Próba wskazania końcowego odbiorcy dochodów z oszczędności kończyła się niepowodzeniem w przypadku transferu dochodów odsetkowych do trustów i fundacji – podmioty te nie zostały bowiem objęte postanowieniami dyrektywy, która dotyczyła jedynie odsetek wypłacanych bezpośrednio na rzecz osób fizycznych.

Potwierdziły się również obawy europejskich centrów finansowych *offshore*, wcześniej wskazujących, iż przyjęcie przez nie regulacji mogło doprowadzić do nasilenia się trendu odpływu oszczędności ze Starego Kontynentu. Inwestorzy, chcąc uniknąć ujawnienia przychodów z tytułu zagranicznych oszczędności, a także nakładanego na nich podatku źródłowego, przekierowali „kapitał uciezkowy” do jurysdykcji, które nie zdecydowały się na przyjęcie narzucanych przez Unię Europejską rozwiązań.

Po opublikowaniu pierwszego sprawozdania Komisji próbowano zlikwidować wskazane w raporcie luki. Wydawało się, iż rok 2010 przyniesie spodziewane zmiany, wtedy bowiem od systemu podatku źródłowego odstąpiła Belgia, decydując się na podstawowy wariant działania dyrektywy po podpisaniu umowy o wymianie informacji ze Stanami Zjednoczonymi. Stanowczy opór Austrii i Luksemburga sprawił jednak, iż rozpoczynanie prac nad opisywaną regulacją bez zamiaru porzucenia przejściowej formy podatku źródłowego okazało się bezzasadne.

Kolejne lata działania europejskiego prawa w niezmodyfikowanej formie przyniósł dalszy spadek znaczenia Dyrektywy o Oszczędnościach. Znalazło to odzwierciedlenie w kwotach podatku u źródła, przysyłanych do krajów unijnych przez terytoria *offshore* (oraz Austrię i Luksemburg). Kwoty te zestawiono w tabeli 2. Analiza wpływów podatkowych z lat 2009–2010, z poszczególnych terytoriów stosujących wariant przejściowy, potwierdza, iż po 2008 roku rozpoczęła się tendencja spadkowa. Zdecydowanie największe kwoty podatku u źródła zostały zebrane przez szwajcarskie instytucje finansowe (265,64 mln euro w 2009 roku i 330,14 mln euro w roku 2010). Następne w kolejności wielkości podatku odnotowano w Luksemburgu (w latach 2009 i 2010 odpowiednio 122,95 mln euro i 98,30 mln euro), na Jersey (9,94 mln euro i 4,70 mln euro), Wyspie Man (7,11 mln euro i 4,64 mln euro) i Guernsey (5,51 mln euro i 3,01 mln euro). We wszystkich analizowanych krajach zebrany podatek źródłowy był znacząco niższy, niż ten pobrany w roku 2008.

Czynnikami mogącym mieć wpływ na spadek przychodów z pobieranego przez zagraniczne instytucje finansowe podatku u źródła było znaczące obniżenie bankowych stóp procentowych w trakcie kryzysu gospodarczego. Kolejnym powodem było powolne odchodzenie od wariantu przejściowego dyrektywy. Szczególnie centra na Wyspach Normandzkich raportowały, iż coraz większa liczba klientów godzi się na automatyczną wymianę informacji o dochodach odsetkowych w zamian za niepobieranie 35% podatku u źródła. Zmiany te sprawiły, iż niemal 50% udział Szwajcarii w całości pobieranego podatku (od 44,93%

w 2005 r. do 48,54% w 2009 r.) w 2010 roku osiągnął 65,40%. W tym samym przedziale czasowym udział Luksemburga – drugiej co do wielkości jurysdykcji ważnej ze względu na pobrany podatek – po początkowej fazie wzrostu (z 20,88% w 2005 r. do 23,59% w 2008 r.) zaczął maleć, by w 2010 roku osiągnąć 19,47%. Podobny trend był widoczny w Austrii (odpowiednio 5,51% w 2005 r.; 12,24% w 2009 r. i 9,8% w 2010 r.)².

Tabela 2

Przychody podatkowe w podziale na kraje stosujące wariant Dyrektywy o Oszczędnościach zakładający podatek u źródła w latach 2009–2010 (w mln euro)

	2009	2010
Kraje UE		
Austria	67,00	49,48
Belgia	33,86	
Luksemburg	122,95	98,30
Kraje trzecie		
Andora	13,94	5,75
Lichtenstein	7,17	5,25
Monako	n.a.	n.a.
San Marino	14,02	3,49
Szwajcaria	265,64	330,14
Terytoria zależne		
Brytyjskie Wyspy Dziewicze	0,00	0,00
Turks i Caicos	n.a.	n.a.
Guernsey	5,51	3,01
Jersey	9,94	4,70
Wyspa Man	7,11	4,64
Antyle Holenderskie	0,11	0,06
Ogółem	547,26	504,83

Źródło: Komisja Europejska (2010).

W kolejnym sprawozdaniu Komisji z 2012 roku wskazano, iż wymiana informacji podatkowych skutkuje przekazywaniem średnio 4 milionów zapisów rocznie i dotyczy średnio 20 mld euro dochodów z oszczędności. Oceniono, iż może to być dobry początek do przyszłego wprowadzenia europejskiego systemu wymiany informacji podatkowych, pod warunkiem pogłębiania współpracy zarówno krajów unijnych, jak i trzecich.

Jednocześnie ponownie zwrócono uwagę na istnienie luk, pozwalających na łatwe przesunięcie środków poza zakres działania dyrektywy. Zmiany dostosowawcze stały się kolejnym czynnikiem wpływającym na spadek skuteczności Dyrektywy o Oszczędnościach. Miało to wyraz nie tylko w malejących wpływach z podatku u źródła, transferowanych przez zagraniczne instytucje finansowe do krajów rezydencji obywateli UE. Również

² Opracowanie własne na podstawie materiałów Komisji Europejskiej.

Tabela 3

Dochody odsetkowe zanotowane przez kraje na skutek automatycznej wymiany informacji podatkowych/zgody na ujawnienie informacji w krajach trzecich i terytoriach zależnych w latach 2005–2010 (w mln euro)

	2005 (2 połowa)	2006	2007	2008	2009	2010
Kraje trzecie						
Szwajcaria	70,50	549,12	500,89	516,80	444,30	857,2
Terytoria zależne						
Anguilla	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.
Aruba	0,01	0,09	0,18	0,24	0,12	0,06
Guernsey	bd.	bd.	bd.	775,95	148,90	bd.
Jersey	bd.	bd.	bd.	410,61	bd.	151,43
Kajmany	8,81	18,02	25,55	17,48	8,78	5,24
Antyle Holenderskie	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.
Montserrat	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.	bd.
Ogółem	79,32	567,28	526,62	1721,18	602,74	1013,94

Źródło: Komisja Europejska (2010).

analiza wysokości dochodów odsetkowych, zanotowanych przez kraje trzecie na skutek automatycznej wymiany informacji podatkowych oraz zgody klientów na ujawnienie informacji, przedstawionych w tabeli 3, wskazywała na utrzymujący się od 2009 roku trend spadkowy. To dowodzi ważności rynkowych zmian dostosowawczych i ucieczki zagranicznych oszczędności w obszary nieobjęte postanowieniami dyrektywy.

3. Ewolucja Europejskiej Dyrektywy o Oszczędnościach

Dyrektywa o Oszczędnościach, wprowadzając wymianę informacji na temat dochodów z odsetek, miała być pierwszym, ale nie jedynym krokiem w stopniowym wprowadzeniu automatycznej wymiany informacji podatkowych na terenie Wspólnoty. Uzupełnieniem wcześniejszych prac państw Wspólnoty nad zacieśnieniem współpracy podatkowej pomiędzy poszczególnymi krajami miało być wprowadzenie zmienionej Dyrektywy o Współpracy Administracyjnej w dziedzinie opodatkowania (*Mutual Assistance Directive*). Dyrektywa 2011/16/UE zakładała, iż w przyszłości kraje Wspólnoty będą automatycznie wymieniały dostępne informacje odnoszące się do pięciu kategorii dochodu i kapitału: z zatrudnienia, wynagrodzeń dyrektorów, produktów ubezpieczenia na życie nieobjętych innymi dyrektywami, świadczeń emerytalnych i rentowych oraz własności nieruchomości i dochodów z tego tytułu. Odległa wówczas data wprowadzenia ww. przepisu – 1 stycznia 2015 roku – umożliwiła osiągnięcie jednomyślności i przyjęcie dyrektywy w formie zakładającej automatyczną wymianę informacji podatkowych.

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

FATCA – amerykańska ustawa dotycząca ujawniania informacji finansowych o zagranicznych rachunkach dla celów podatkowych, weszła w życie 1 czerwca 2013 roku. Zakładała ona nałożenie dodatkowych obowiązków na banki i inne instytucje finansowe nieposiadające siedziby w USA. Instytucje te zostały zobowiązane do zbierania informacji o klientach amerykańskich posiadających zagraniczne konta, a także do późniejszego raportowania zgromadzonych danych do amerykańskiego urzędu skarbowego. W przypadku niewywiązywania się przez instytucję finansową z obowiązków informacyjnych narzucanych przez FATCA, przepływy kapitału ze Stanów Zjednoczonych miały być obciążane karnym, 30% podatkiem u źródła (IRS 2013). Po protestach międzynarodowego środowiska finansowego oraz krajów trzecich, Stany Zjednoczone zaproponowały wprowadzenie automatycznej wymiany informacji o zagranicznych rachunkach na bazie międzyrządowych porozumień z klauzulą wzajemności, zawieranych z poszczególnymi państwami. W rezultacie wiele krajów – w tym kraje członkowskie UE – zdecydowało się na podpisanie z USA umów o ujawnianiu informacji o rachunkach zagranicznych dla celów podatkowych.

Wejście w życie amerykańskiej regulacji FATCA miało znaczące konsekwencje dla Dyrektywy o Oszczędnościach. Umowy o ujawnianiu informacji zawierane przez kraje członkowskie z rządem USA spowodowały zmianę postawy Austrii i Luksemburga, dotychczas bardzo opornych we wprowadzaniu jakichkolwiek modyfikacji w systemie automatycznej wymiany informacji podatkowych. W konsekwencji 24 marca 2014 roku zostało przyjęte prawo zmieniające dyrektywę Rady w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek. Nowa Dyrektywa o Oszczędnościach (2014/48/UE) rozszerzyła zakres obowiązywania dotychczasowej regulacji (2003/48/WE) o dodatkowe kategorie dochodów z oszczędności i produkty finansowe (m in. umowy ubezpieczeniowe oraz w szerszym zakresie fundusze inwestycyjne).

Dyrektywa zapewniła także lepszy dostęp organów podatkowych do informacji o osobach otrzymujących dochody w formie odsetek, ułatwiając „prześwietlenie” (*look-through*) takich struktur, jak fundusze inwestycyjne, fundusze powiernicze, trusty czy fundacje – w celu ustalenia właścicieli odsetek. Jako datę implementacji dyrektywy do porządku prawnego państw członkowskich wskazano 1 stycznia 2016 roku (Narodowy Bank Polski 2014: 9).

Uwagi końcowe

Dyrektywa o Oszczędnościach, regulując zasady efektywnego opodatkowania dochodów odsetkowych osób fizycznych, miała tworzyć podstawę prawną dla przyszłego unijnego systemu automatycznej wymiany informacji między państwem członkowskim źródła (państwem podmiotu wypłacającego odsetki) oraz państwem członkowskim rezydencji (państwem właściciela odsetek). Zaprojektowane w Dyrektywie o Oszczędnościach rozwiązanie miało stanowić skuteczny środek walczący z unikaniem opodatkowania przez obywateli UE – pozwalając na uzyskanie wiedzy o zagranicznych oszczędnościach i późniejsze ich opodatkowanie przez władze podatkowe miejsca rezydencji.

W opinii zamożnych krajów członkowskich (Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii), będących największymi zwolennikami zacieśniania systemu wymiany informacji podatkowych, zmiany w strukturze lokowania środków finansowych przez europejskich inwestorów, dokonane pod wpływem pierwszej wersji Dyrektywy o Oszczędnościach, okazały się wysoce niewystarczające. Sprawozdania Komisji oceniające skuteczność wprowadzonych regulacji potwierdzały te zarzuty i podnosiły potrzebę szybkiej modyfikacji dyrektywy o:

- objęcie regulacją wszystkich centrów finansowych *offshore* (ze szczególnych uwzględnieniem Hongkongu i Singapuru),
- objęcie definicją dochodów odsetkowych pożytków z szerszej grupy instrumentów, a także z inwestycji w trusty i fundacje oraz
- zniesienie opcji dyrektywy dopuszczającej stosowanie podatku u źródła (Komisja Europejska 2008).

Rozbieżne interesy poszczególnych krajów członkowskich i niechęć Austrii, Belgii i Luksemburga do rezygnacji z poufności bankowej na niemal 10 lat zablokowały potrzebne zmiany. Dopiero wejście w życie amerykańskiej regulacji FATCA i jej konsekwencje dla klimatu prawnego dotyczącego automatycznej wymiany informacji podatkowych na szczeblu międzynarodowym, umożliwiły dokonanie wcześniej postulowanych zmian w analizowanej Dyrektywie o Oszczędnościach.

Wydaje się, iż stworzenie sprawnie działającego systemu wymiany informacji podatkowych w obrębie Unii Europejskiej pozostaje kwestią czasu. Modyfikacja Europejskiej Dyrektywy o Oszczędnościach z 2014 roku usunęła luki pozwalające na unikanie obowiązku informowania właściwych miejscu rezydencji władz podatkowych o zgromadzonych za granicą środkach. Dodatkowo, w grudniu 2014 roku, Rada ds. Gospodarczych i Finansowych ECOFIN zdecydowała o znaczącym poszerzeniu systemu automatycznej wymiany informacji podatkowych poprzez modyfikację już obowiązującej Dyrektywy o Współpracy Administracyjnej. Nowa dyrektywa 2014/107/UE rozszerzyła zakres przychodów, objętych automatyczną wymianą informacji m.in. o dywidendy i zyski kapitałowe. Wymianie podlegać będą też informacje o saldach na rachunkach bankowych. Tak zmieniony klimat prawny może docelowo uniemożliwić podatnikom ukrywanie kapitałów *offshore*, a także

poprawić skuteczność poboru podatków. Zmiany dokonane w 2014 roku wydają się być ważnym krokiem w walce z unikaniem opodatkowania.

Zmieniona rzeczywistość prawna pozwoli krajom UE lepiej oszacować podlegające opodatkowaniu dochody swoich obywateli – włączając do nich również te osiągnięte poza granicami miejsca zamieszkania. Ma też zapobiegać sytuacjom, w których banki odmówią wydania informacji powołując się na tajemnicę bankową (*Kraje UE rozszerzą automatyczną wymianę...* 2014). Spełnią się tym samym plany najzamożniejszych krajów unijnych, dążących do włączenia do bazy podatkowej środków własnych rezydentów w celu późniejszego ich opodatkowania według krajowych stawek. Dodatkowo, utworzenie sprawnie działającego systemu automatycznej wymiany danych podatkowych może przyczynić się do poprawy unijnej współpracy administracyjnej w kwestiach podatkowych.

Literatura

- Dyrektywa Rady 2003/48/WE z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek.
- Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG.
- Dyrektywa Rady 2014/48/UE z dnia 24 marca 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek.
- Dyrektywa Rady 2014/107/UE z dnia 9 grudnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania.
- Komisja Europejska (2008), *Commission Staff Working Document presenting an economic evaluation of the effects of Council Directive 2003/48/EC on the basis of the available data SEC(2008) 2420*, Komisja Europejska, Bruksela.
- Komisja Europejska (2010), *Statistics for 2010 and prior years for exchange of information and withholding tax*, (13.03.2015).
- Kraje UE rozszerzą automatyczną wymianę informacji podatkowych* (2014), Redakcja Publikacji Elektronicznych Wolters Kluwer.
- Narodowy Bank Polski (2014), *Przegląd Spraw Europejskich*, NBP Wydział Integracji Europejskiej Departamentu Zagranicznego, marzec.
- Promoting good governance in tax matters* (2010), European Parliament Resolution of 10 February 2010 on promoting good governance in tax matters, 2010/C 341 E/07.
- Swire M. (2006), *Savings Tax Directive Under The Microscope In Hong Kong*, LawAndTax-News.com, Hong Kong.
- The Internal Revenue Service (IRS) Treasury (2010), *Regulations Relating to Information Reporting by Foreign Financial Institutions and Withholding on Certain Payments to Foreign Financial Institutions and Other Foreign Entities*, „Federal Register” vol. 78, no. 18, Monday, January 28, 2013.

THE AUTOMATIC EXCHANGE OF TAX INFORMATION IN THE EUROPEAN UNION – THE EVOLUTION OF EUROPEAN SAVINGS DIRECTIVE

Abstract: The aim of the article is presenting the issues of tax information exchange system within the European Union. The system was first introduced by the Member States through so-called Savings Directive, which regulated the principles of effective taxation of savings, kept offshore by EU individuals. The solution, based on the automatic transfer of financial data between Member States, aimed to be a tool for fighting tax evasion. The article analyzes the effectiveness of the European Savings Directive, looks at the changes in the

investment climate for the residents of European Union, and also attempts to assess the prospects for further development of the European system of tax information exchange.

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

Cytowanie

Brodzka A. (2015), *Automatyczna wymiana informacji podatkowych w Unii Europejskiej – ewolucja Europejskiej Dyrektywy o Oszczędnościach*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 855, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 74, t. 2, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 681–692; www.wneiz.pl/frfu.