



PARLAMENT EUROPEJSKI

2009 - 2014

Dokument z posiedzenia

A7-0007/2010

2.2.2010

SPRAWOZDANIE

w sprawie wspierania dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania
(2009/2174(INI))

Komisja Gospodarcza i Monetarna

Sprawozdawca: Leonardo Domenici

SPIS TREŚCI

	Strona
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO	3
UZASADNIENIE	12
WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI	17

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie wspierania dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania (2009/2174(INI))

Parlament Europejski,

- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 28 kwietnia 2009 r. zatytułowany „Wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania” (COM(2009)0201),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 31 maja 2006 r. w sprawie konieczności opracowania skoordynowanej strategii w celu poprawy walki z oszustwami podatkowymi (COM(2006)0254),
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 2 września 2008 r. w sprawie skoordynowanej strategii w celu poprawy walki z oszustwami podatkowymi¹,
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 25 października 2005 r. zatytułowany „Wkład polityki podatkowej i celnej do Strategii lizbońskiej” (COM(2005)0532),
- uwzględniając wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w sprawie C-255/02 z dnia 21 lutego 2006 r. (Halifax i inni przeciwko Commissioners of Customs and Excise), w którym Trybunał stwierdził, że szósta dyrektywa VAT (dyrektywa 77/388/EWG) wyklucza odliczenie przez podatnika podatku naliczonego, jeżeli transakcje, z których wynika to prawo, stanowią nadużycie,
- uwzględniając wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w sprawie C-524/04 z dnia 13 marca 2007 r. (Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation przeciwko Commissioners of Inland Revenue), w którym Trybunał orzekł, że art. 43 traktatu WE nie sprzeciwia się wprowadzaniu w życie przez państwo członkowskie przepisów, które ograniczają prawa przedsiębiorczości w odniesieniu do czysto sztucznych struktur wykorzystywanych wyłącznie dla celów podatkowych,
- uwzględniając zalecenia zawarte w konkluzjach Rady z dnia 14 maja 2008 r. w sprawach podatkowych w odniesieniu do umów zawieranych z krajami trzecimi przez Wspólnotę i jej państwa członkowskie,
- uwzględniając wniosek Komisji z dnia 13 listopada 2008 r. dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek (COM(2008)0727),
- uwzględniając wniosek Komisji z dnia 2 lutego 2009 r. dotyczący dyrektywy Rady w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania (COM(2009)0029),
- uwzględniając wniosek Komisji z dnia 2 lutego 2009 r. dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków,

¹ Teksty przyjęte, P6_TA(2008)0387.

ceł i innych obciążeń (COM(2009)0028),

- uwzględniając wniosek Komisji z dnia 30 kwietnia 2009 r. dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi i zmieniającej dyrektywy 2004/39/WE i 2009/.../WE (COM(2009)0207),
- uwzględniając zalecenie Komisji dla Rady w sprawie upoważnienia Komisji do podjęcia negocjacji umów między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Księstwem Andory, Księstwem Monako i Republiką San Marino, z drugiej strony, w sprawie zwalczania nadużyć finansowych i innej nielegalnej działalności naruszającej ich interesy finansowe oraz zapewnienia współpracy administracyjnej poprzez wymianę informacji w dziedzinie opodatkowania, a także w sprawie upoważnienia Komisji do podjęcia negocjacji umowy między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Konfederacją Szwajcarską, z drugiej strony, w sprawie zwalczania nadużyć w obszarze podatków bezpośrednich i uchylania się od podatków bezpośrednich oraz zapewnienia współpracy administracyjnej poprzez wymianę informacji w dziedzinie opodatkowania (SEC(2009)0899),
- uwzględniając oświadczenie grupy G-20 wydane w następstwie szczytu dotyczącego rynków finansowych i gospodarki światowej, który odbył się w dniu 15 listopada 2008 r. w Waszyngtonie,
- uwzględniając konkluzje prezydencji wydane w następstwie posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 19 i 20 marca 2009 r.,
- uwzględniając oświadczenie grupy G-20 wydane w następstwie szczytu w sprawie globalnego planu naprawy i reform, który odbył się w dniu 2 kwietnia 2009 r. w Londynie,
- uwzględniając konkluzje Rady wydane w następstwie jej posiedzeń w dniach 9 czerwca 2009 r. i 20 października 2009 r.,
- uwzględniając konkluzje prezydencji wydane w następstwie posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 18 i 19 czerwca 2009 r.,
- uwzględniając oświadczenie wydane przez ministrów finansów grupy G-8 w dniu 13 lipca 2009 r. w Lecce (Włochy),
- uwzględniając oświadczenie przywódców grupy G-20 wydane podczas posiedzenia, które odbyło się w Pittsburghu w dniach 24 i 25 września 2009 r.,
- uwzględniając art. 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej,
- uwzględniając sprawozdanie amerykańskiego Government Accountability Office (2007), sprawozdanie brytyjskiego National Audit Office (2008) i sprawozdanie Conseil des Prélèvements Obligatoires (2009), w których wskazuje się m.in., że ok. jedna trzecia spośród 700 największych brytyjskich korporacji nie zapłaciła w 2005 i 2006 roku żadnych podatków, że 25% amerykańskich przedsiębiorstw, których wartość aktywów przekracza 250 mln USD lub których roczny dochód przekracza 50 mln USD, również nie

zapłaciło żadnego podatku w latach 1998-2005 oraz że największe francuskie korporacje płacą obecnie podatek od średniego realnego zysku na poziomie 8%, podczas gdy oficjalna stawka podatkowa wynosi 33%,

- uwzględniając art. 48 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Gospodarczej i Monetarnej (A7-0007/2010),
- A. mając na uwadze, że na szczeblu UE i międzynarodowym panuje powszechna zgoda co do tego, iż dobre rządy w dziedzinie opodatkowania oznaczają przejrzystość, wymianę informacji i uczciwą konkurencję podatkową,
- B. mając na uwadze, że brak dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania zachęca do oszustw podatkowych i uchylania się od płacenia podatków oraz ma poważne konsekwencje dla budżetów krajowych i systemów zasobów Unii Europejskiej, czego koszt w UE szacuje się na 2,5% PKB rocznie; mając na uwadze, że oszustwa podatkowe stawiają uczciwych przedsiębiorców w gorszej sytuacji z punktu widzenia konkurencyjności; mając na uwadze, że dobre rządy w dziedzinie opodatkowania powinny spowodować udostępnienie państwom członkowskim UE i krajom rozwijającym się większej ilości zasobów na realizację milenijnych celów rozwoju,
- C. mając na uwadze, że globalizacja znacznie utrudniła zwalczanie nadużyć podatkowych na szczeblu międzynarodowym oraz że dotknęła przede wszystkim 27 państw członkowskich UE, między którymi zachodzą istotne różnice; mając na uwadze, że czynniki te zdecydowanie przemawiają za usprawnieniem współpracy międzynarodowej w UE i na szczeblu międzynarodowym w celu zapewnienia skuteczności tej współpracy,
- D. mając na uwadze, że unikanie zobowiązań podatkowych i uchylanie się od płacenia podatków na szczeblu międzynarodowym stanowi poważną przeszkodę w realizacji milenijnych celów rozwoju,
- E. mając na uwadze, że znaczna liczba przedsiębiorstw wielonarodowych jest zorganizowana w taki sposób, aby czerpać korzyść z unikania zobowiązań podatkowych na terytoriach, na których prowadzą działalność; mając na uwadze, że zróżnicowane traktowanie pod względem podatkowym na różnych terytoriach sprzyja wielkim, międzynarodowym lub mającym ustaloną pozycję przedsiębiorstwom kosztem przedsiębiorstw małych, krajowych lub nowo powstających,
- F. mając na uwadze, że zdolność przedsiębiorstw wielonarodowych do korzystania w szerokim zakresie z rajów podatkowych oraz stref ulg i preferencji finansowych w ramach strategii unikania zobowiązań podatkowych kłóci się z zasadą uczciwej konkurencji i odpowiedzialności przedsiębiorstw,
- G. mając na uwadze, że raje podatkowe są sprzeczne z zasadami solidarności, sprawiedliwości i redystrybucji; mając na uwadze, że w warunkach zglobalizowanej gospodarki znaczna liczba przedsiębiorstw wielonarodowych wykorzystuje swą siłę do wywierania nacisku na rządy, szczególnie w krajach rozwijających się, w celu obniżenia stawek podatkowych i dostarczenia zachęt podatkowych dla przyciągnięcia inwestycji; mając na uwadze, że w praktyce spowodowało to przesunięcie obciążenia podatkowego

na pracowników i gospodarstwa domowe o najniższych dochodach oraz wymusiło drastyczne cięcia w służbach publicznych,

- H. mając na uwadze, że Rada zajmuje się obecnie szeregiem istotnych wniosków legislacyjnych w sprawie opodatkowania oszczędności, współpracy administracyjnej i wzajemnej pomocy w odzyskiwaniu podatków; mając na uwadze, że wzmocnienie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania w UE zapewni polityczną i moralną podstawę do wymagania dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania od krajów trzecich,
- I. mając na uwadze, że przyjęcie ogólnych zasad przeciwdziałania unikaniu opodatkowania (GAAP) uprawnia organy podatkowe do określenia, czy głównym celem danej transakcji jest unikanie lub zmniejszenie zobowiązań podatkowych, a jeżeli tak, umożliwia im nałożenie dodatkowej opłaty w celu przeciwdziałania takim praktykom,
- J. mając na uwadze, że kraje rozwijające się często nie mają legitymacji lub kompetencji do opodatkowania własnych obywateli właśnie z powodu złych rządów w dziedzinie opodatkowania; mając na uwadze, że formułując swoją politykę fiskalną, UE musi uwzględnić szczególne problemy stojące przed krajami rozwijającymi się i dostarczyć im wsparcie w ich przewycięzeniu,
- K. mając na uwadze, że wspólne starania grupy G-20 i ONZ, wraz z wysiłkami w ramach inicjatyw pod kierunkiem OECD, przyniosły pewne obiecujące wyniki w zakresie zarządzania podatkami; mając na uwadze, że wyniki te wciąż są niewystarczające do radzenia sobie z wyzwaniem, jakie stanowią raje podatkowe oraz strefy ulg i preferencji finansowych, a w ślad za tymi wynikami musi iść stanowcze, skuteczne i konsekwentne działanie,
- L. mając na uwadze, że obecnie OECD szacuje kapitał prywatny zgromadzony w rajach podatkowych na niemal 1 000 000 000 000 USD (1 bilion USD) – pięciokrotnie więcej niż dwadzieścia lat temu; mając na uwadze, że ponad milion spółek, przede wszystkim w Stanach Zjednoczonych i w państwach członkowskich UE, posiada zarejestrowane siedziby w krajach rajów podatkowych,
- M. mając na uwadze istnienie dowodów, że kryzys finansowy został wywołany częściowo przez nowe rodzaje złożonych instrumentów finansowych i instrumentów pochodnych ulokowanych w znacznej mierze w funduszach z siedzibą na terytoriach zapewniających tajemnicę transakcji; mając na uwadze, że w rajach podatkowych istnieją np. złożone produkty finansowe powodujące niestabilność finansową, a wiele instytucji finansowych miało zobowiązania pozabilansowe usytuowane w rajach podatkowych; mając na uwadze, że ogólnie kryzys finansowy rzucił nowe światło na konsekwencje braku dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania, ukazując zagrożenia związane z terytoriami o nieprzejrzystym charakterze,
- N. mając na uwadze, że w Unii Europejskiej odzyskuje się jedynie 5% transgranicznych należności podatkowych,

Okazja nie do przeoczenia

1. stanowczo potępia raje podatkowe, które zachęcają do unikania zobowiązań

podatkowych, uchylania się od nich oraz odpływu kapitału, jak również czerpania korzyści z tych praktyk; wzywa zatem państwa członkowskie do uznania za priorytet walki z rajami podatkowymi, uchylaniem się od zobowiązań podatkowych i nielegalnym odpływem kapitału; wzywa UE do wzmocnienia działań i przyjęcia natychmiastowych, konkretnych środków – takich jak sankcje – w stosunku do rajów podatkowych, uchylania się od zobowiązań podatkowych i nielegalnego odpływu kapitału;

2. uważa, że dobre rządy w dziedzinie opodatkowania, rozumiane jako przejrzystość, wymiana informacji na wszystkich szczeblach, skuteczna współpraca transgraniczna i uczciwa konkurencja podatkowa, są kluczowym elementem odbudowy światowej gospodarki po zapaści finansowej w 2008 r.;
3. w tym kontekście przypomina, że zasadnicze znaczenie ma ukrócenie zjawiska wykorzystywania nieistniejących osób prawnych, aby uniknąć opodatkowania; podkreśla także, że zamiast tajemnicy bankowej w każdym przypadku regułą winna być automatyczna wymiana informacji – w tym we wszystkich państwach członkowskich i terytoriach zależnych; w związku z tym przyjmuje z zadowoleniem wnioski Komisji w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania, ponieważ m.in. rozciąga on współpracę między państwami członkowskimi na wszelkie rodzaje podatków, znosi tajemnicę bankową i wprowadza automatyczną wymianę informacji jako ogólną zasadę;

Na szczeblu UE

4. przypomina, że Parlament wydał stanowisko dla Rady w sprawie zmian w dyrektywie 2003/48/WE, zwracając się do niej m.in. o zakończenie tymczasowego odstępstwa, które umożliwia Austrii, Belgii i Luksemburgowi unikanie wymiany informacji poprzez stosowanie podatku u źródła; wzywa Radę do przyjęcia dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2003/48/WE zgodnie ze stanowiskiem Parlamentu;
5. w odniesieniu do unijnego opodatkowania oszczędności przyjmuje z zadowoleniem jako pierwszy krok wycofanie przez Austrię, Belgię, Luksemburg i Szwajcarię zastrzeżeń do art. 26 modelowej konwencji OECD w sprawie podatku oraz przyjęcie norm OECD przez Andorę, Monako, Liechtenstein i San Marino; przyjmuje z zadowoleniem decyzję Belgii o przejściu, z dniem 1 stycznia 2010 r., z systemu pobierania podatku u źródła na system automatycznej wymiany informacji;
6. przypomina, że w stanowisku z dnia 24 kwietnia 2009 r. Parlament zwrócił się o znaczące rozszerzenie zakresu dyrektywy 2003/48/WE, w szczególności w celu objęcia nim podmiotów prawnych (zwłaszcza przedsiębiorstw prywatnych i trustów) i różnych form dochodu z inwestycji; przypomina, że przepisy dyrektywy 2003/48/WE należy rozszerzyć na Singapur, Hongkong, Makau i inne terytoria, takie jak Dubaj, Nowa Zelandia, Ghana i niektóre stany USA, do których nie ma zastosowania dyrektywa 2003/48/WE, przez co stanowią miejsca sprzyjające uchylaniu się od zobowiązań podatkowych;
7. uważa, że wprowadzanie do obrotu w UE alternatywnych funduszy z siedzibą w kraju trzecim musi być uzależnione od przestrzegania przez ten kraj norm dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania, w tym skutecznego wdrażania – w oparciu o prawnie wiążące przepisy – zasady automatycznej wymiany informacji; w szczególności

podkreśla, że postęp w dziedzinie norm dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania na takich forach międzynarodowych jak OECD i G-20 nie powinien uniemożliwiać Unii Europejskiej stosowania wyższych norm;

8. podkreśla, że skuteczniejsze wdrażanie istniejących przepisów unijnych i krajowych w dziedzinie opodatkowania usprawniłoby odzyskiwanie podatków; podkreśla też jednak pilną potrzebę dalszych starań i środków na rzecz poprawy dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania;
9. przypomina, że nadużycia związane z VAT są kwestią budzącą szczególne obawy z punktu widzenia funkcjonowania rynku wewnętrznego, ponieważ mają bezpośrednie skutki transgraniczne, wiążą się z utratą wysokich kwot dochodów i mają bezpośredni wpływ na budżet UE; wzywa Radę do przyjęcia nowej dyrektywy w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i do zwalczania oszustw w dziedzinie VAT, przy należyтым uwzględnieniu stanowiska Parlamentu;

Na szczeblu międzynarodowym

10. wzywa wszystkie zainteresowane strony do przyspieszenia zawarcia umowy z Liechtensteinem o przeciwdziałaniu nadużyciom finansowym; wzywa Radę do uzgodnienia mandatu Komisji do negocjacji podobnych umów z Andorą, Monako, San Marino i Szwajcarią; w związku z tym wzywa państwa członkowskie do dokonania przeglądu swoich dwustronnych umów o opodatkowaniu z krajami trzecimi;
11. wzywa do wzmożonej współpracy, takiej jak automatyczna wymiana informacji między krajami, w celu łatwiejszego odzyskiwania kapitału przeniesionego nielegalnie za granicę ze szkodą dla rynku wewnętrznego;
12. zwraca się do Komisji o niezwłoczne przedstawienie sprawozdania na temat zalecenia Rady z dnia 14 maja 2008 r. w sprawie umieszczenia klauzuli o dobrych rządach w dziedzinie opodatkowania w odnośnych umowach zawieranych przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie z krajami trzecimi; w szczególności podkreśla potrzebę wynegocjowania przepisów w sprawie dobrych rządów w kontekście ogólnych lub szczegółowych umów z krajami trzecimi oraz potrzebę zapewnienia skutecznej procedury nadzoru ich wdrażania;
13. w związku z pracami dotyczącymi szkodliwej konkurencji podatkowej w ramach kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw przypomina o potrzebie zapewnienia, że państwa członkowskie wdrażają kodeks w stosunkach z krajami trzecimi w sposób spójny ze staraniami o wspieranie przejrzystości i wymiany informacji w kwestiach podatkowych;
14. przyjmuje z zadowoleniem – jako pierwszy krok – postępy w zakresie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania poczynione w wyniku inicjatyw innych forów międzynarodowych, takich jak G-20, G-8, ONZ, a w szczególności OECD; uważa jednak, że zobowiązania podjęte dotychczas przez G-20 nie są wystarczające do stawienia czoła wyzwaniom, jakie stanowi uchylanie się od zobowiązań podatkowych, raje podatkowe oraz strefy ulg i preferencji finansowych;

15. przypomina, że wysiłki w walce z rajami podatkowymi i uchylaniem się od zobowiązań podatkowych odniosą sukces tylko wówczas, gdy wszystkich będą obowiązywać te same zasady, co pozwoli uniknąć powstawania nowych luk prawnych otwierających pole do nadużyć; w tym kontekście jest zdania, że dyrektywa 2003/48/WE, która ustanowiła zasadę automatycznej wielostronnej wymiany informacji między krajami, stanowi pozytywny krok ku wprowadzeniu globalnych ram automatycznej wymiany informacji; w związku z tym przyjmuje z zadowoleniem wnioski Komisji mający na celu promowanie współpracy z krajami trzecimi w ramach dyrektywy 2003/48/WE;
16. wzywa OECD i jej państwa członkowskie do pełnego włączenia Komisji do wzajemnej weryfikacji w ramach światowego forum, w szczególności w odniesieniu do wskazania terytoriów unikających współpracy, opracowania procesu oceny zgodności i wdrożenia odstraszających środków zaradczych w celu promowania przestrzegania przedmiotowych norm; uważa ponadto, że ramy OECD dotyczące walki z rajami podatkowymi są niezadowolające; podkreśla potrzebę poprawy wskaźnika uzyskania statusu terytorium współpracującego, np. poprzez nadanie mu wartości jakościowej; krytycznie odnosi się do faktu, że wskaźnik ten wymaga zawarcia jedynie 12 umów o wymianie informacji w dziedzinie opodatkowania; ubolewa w związku z tym, że wymiana informacji następuje wyłącznie na żądanie, a nie jest obowiązkowym i wiążącym wymogiem, oraz że OECD zezwala na wykreślenie rządów z czarnej listy po zwykłym złożeniu obietnicy przestrzegania zasad wymiany informacji, bez dopilnowania, aby zasady te były rzeczywiście wprowadzone w życie;

W kierunku rzeczywistej polityki UE na rzecz dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania

17. uważa, że potrzebna jest konsekwencja i rzeczywista polityka UE na rzecz dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania; uważa, że wiarygodność Unii Europejskiej zależy m.in. od jej woli podjęcia w pierwszej kolejności kroków przeciwko rajom podatkowym na swoim własnym terytorium – co stanowiłoby przykład dobrych rządów; zwraca się do Komisji, aby w związku z tym ściśle nadzorowała szybkie i staranne wdrożenie działań określonych w jej komunikacie w sprawie wspierania dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania;
18. uważa, bez uszczerbku dla uprawnień państw członkowskich, że należy zwrócić się do Komisji o opracowanie i sformułowanie takiego podejścia UE oraz zapewnić jej niezbędne środki;
19. zaleca ustanowienie odpowiedniego systemu zachęt celem odzyskiwania transgranicznych należności podatkowych, tak aby podnieść obecny niski wskaźnik odzyskiwania, wynoszący 5%, poprzez podział znacznej części wpływów ze ściągania niezapłaconych podatków pomiędzy z jednej strony administrację odzyskującą należności podatkowe w imieniu wnioskującego państwa członkowskiego, a z drugiej administrację wnioskującego państwa członkowskiego;
20. w odniesieniu do wzajemnej pomocy w odzyskiwaniu należności podatkowych, ceł i innych obciążeń zwraca się do Komisji o oszacowanie skali transgranicznych należności podatkowych, których dotyczą wnioski państw członkowskich i które mają być odzyskane na terytorium Unii Europejskiej, oraz wprowadzenie mierzalnych wskaźników pomiaru postępów w odzyskiwaniu transgranicznym;

21. uważa, że UE powinna czynnie wspierać podniesienie norm OECD, tak aby automatyczna wielostronna wymiana informacji stała się ogólnowiatową normą; ponadto wzywa UE do przyjęcia środków zapobiegających nadużywaniu „zasady miejsca zamieszkania” poprzez fikcyjny status zamieszkania lub własności, co umożliwi holdingom nieprowadzącym żadnej działalności lub przedsiębiorstwom działającym na zasadzie skrzynki pocztowej osłonę rzeczywistych właścicieli przed płaceniem podatków w ich kraju zamieszkania; wzywa także UE do przyjęcia wspólnego podejścia do stosowania środków zwalczania nadużyć, które powinny być skuteczne, sprawiedliwe i oparte na koncepcji czysto sztucznych struktur, określonej przez Trybunał Sprawiedliwości;
22. wzywa UE do wdrożenia spójnego podejścia do dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania w kontekście europejskiej polityki sąsiedztwa, polityki rozszerzenia i polityki współpracy na rzecz rozwoju; podkreśla, że polityka fiskalna powinna aktywnie przyczyniać się do budowania trwałych i przejrzystych systemów podatkowych w krajach rozwijających się, zwłaszcza w celu eliminacji nadużyć podatkowych, które dorocznie powodują stratę wpływów z opodatkowania odpowiadającą dziesięciokrotności kwoty na pomoc rozwojową dostarczanej przez kraje rozwinięte; uważa, że na realizację tego celu muszą być przeznaczone wystarczające środki; przypomina, że zarządzanie podatkami pozwoli w ostatecznym rozrachunku na przyciągnięcie inwestycji, o ile będzie się przyczyniać do pewności prawnej, przejrzystości i stabilności w dziedzinie opodatkowania;
23. podkreśla potrzebę przeglądu obecnych międzynarodowych standardów rachunkowości w celu zwiększenia przejrzystości; w związku z tym zwraca się o wymóg ujawniania w rocznych sprawozdaniach finansowych przedsiębiorstw, w podziale na poszczególne kraje, informacji rachunkowych dotyczących rajów podatkowych i proponuje ustanowienie rejestru publicznego UE z wykazem nazwisk osób i nazw przedsiębiorstw, które utworzyły przedsiębiorstwa i otworzyły rachunki w rajach podatkowych, w celu ujawnienia faktycznych beneficjentów kryjących się za spółkami offshore;
24. podkreśla, że państwa członkowskie powinny koordynować swoje strategie polityczne, tak aby usprawnić wdrażanie przepisów w dziedzinie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania;
25. przypomina, że wprowadzenie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania przedsiębiorstw pomogłoby rozwiązać w UE problem podwójnego opodatkowania i kwestie dotyczące cen transferowych w ramach skonsolidowanych grup; w związku z tym spodziewa się otrzymać ocenę skutków Komisji najpóźniej do końca bieżącego roku;
26. proponuje – w celu lepszej identyfikacji nieprawidłowych cen transakcji i najczęściej stosowanych technik uchylania się od zobowiązań podatkowych – aby Komisja potraktowała priorytetowo szersze stosowanie metody transakcyjnej marży netto, przenosząc zakres kontroli cen transferowych z transakcji na poziom przedsiębiorstw; zauważa, że metoda transakcyjnej marży netto skupia się na porównaniu przychodów między przedsiębiorstwami danego sektora przemysłu i że trwałe spadki zysków filii przedsiębiorstwa wielonarodowego znacznie poniżej średniej dla sektora może świadczyć o masowym stosowaniu cen transferowych;

27. wzywa UE do zbadania zakresu możliwych sankcji i zachęt wspierających dobre rządy w dziedzinie opodatkowania, takich jak specjalna opłata od operacji do lub z terytoriów unikających współpracy, nieuznawanie w UE statusu prawnego spółek utworzonych na terytoriach unikających współpracy oraz zakaz ustanawiania lub utrzymywania przez instytucje finansowe UE filii lub oddziałów na terytoriach unikających współpracy;
28. uważa, że UE powinna także zapewnić spójność wdrażania na szczeblu unijnym i międzynarodowym norm w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego, opodatkowania oraz prania pieniędzy i przeciwdziałania terroryzmowi;
29. zwraca się do Komisji o coroczne składanie Parlamentowi sprawozdania z wdrażania polityki fiskalnej UE, począwszy od października 2010 r.;

0

0 0

30. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji oraz rządowi i parlamentom państw członkowskich.

UZASADNIENIE

1. Kontekst

Panuje powszechna zgoda co do faktu, że kryzys finansowy i gospodarczy wyniósł zarządzanie podatkami na najbardziej poczesne i widoczne miejsce spośród kwestii o wymiarze ogólnoswiatowym. Nie jest to niespodzianką w momencie, gdy miliony obywateli walczą o przetrwanie burzliwego okresu problemów gospodarczych, i wymaga się od nich, by wzięli na swe barki dodatkowe obciążenia podatkowe, podczas gdy inni nie płacą tego, co powinni.

Państwa członkowskie UE (w ramach UE lub dwustronnych umów międzynarodowych), a także organizacje międzynarodowe takie jak OECD podkreślają, że przejrzystość i wymiana informacji w kwestiach podatkowych jest podstawą uczciwej konkurencji w gospodarce światowej i sprawiedliwego obciążenia podatkowego uczciwych podatników. Uznają także, iż zarządzanie podatkami stanowi istotny warunek wstępny do zachowania integralności rynków finansowych. Według obliczeń OECD z końca 2008 r. światowe raje podatkowe przyciągnęły około 5-7 bilionów USD w aktywach, mimo że stopień niejawności informacji dotyczących tych rachunków utrudnia dokładne określenie wysokości kwot zdeponowanych na tych szczególnych terytoriach. Choć nie ma niepodważalnych danych liczbowych dotyczących skali nadużyć podatkowych w UE, według szacunków przedstawianych w literaturze ekonomicznej wynosi ona od 2-2,5% PKB na szczeblu UE, tj. 200-250 mld euro.

2. Czym jest zarządzanie podatkami i w jaki sposób jest obecnie promowane?

Rada (ECOFIN) po raz pierwszy zdefiniowała zarządzanie podatkami w konkluzjach z dnia 14 maja 2008 r.: obejmuje ono zasady przejrzystości, wymiany informacji i uczciwej konkurencji podatkowej.

Zasady zarządzania podatkami stosuje się w różnych sytuacjach i na różnych szczeblach.

Co do szczebla UE, komisarz Kovács stwierdził na posiedzeniu komisji ECON w dniu 6 października 2009 r., że wzmocnienie zarządzania podatkami w Unii Europejskiej „*zapewni polityczną i moralną podstawę do wymagania dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania od krajów trzecich, od naszych partnerów spoza Wspólnoty*”. Zarządzanie podatkami we Wspólnocie jest aktualnie przedmiotem trzech ważnych wniosków legislacyjnych, mianowicie:

- dyrektywy w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności,
- dwóch dyrektyw w sprawie współpracy administracyjnej i wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności.

Celem tych trzech wniosków jest zapewnienie przejrzystości i skutecznej wymiany informacji podatkowych między państwami członkowskimi oraz dobrej współpracy przy odzyskiwaniu wierzytelności.

Dyrektywa w sprawie opodatkowania oszczędności ustanawia szczególny rodzaj

automatycznej wymiany informacji ograniczający się do pewnego rodzaju oszczędności. Dyrektywa ta stanowi szczególne zastosowanie zasad ustanowionych w dyrektywie w sprawie wzajemnej pomocy, ale w przeciwieństwie do niej zapewnia – przy pewnych tymczasowych odstępstwach w okresie przejściowym¹ – że państwa członkowskie dokonują automatycznej wymiany informacji pochodzących z banków. W listopadzie 2008 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący reformy dyrektywy o oszczędnościach. Celem reformy jest wypełnienie istniejących luk i lepsze zapobieganie uchylaniu się od podatków. Jej celem jest także eliminacja zakłóceń rynku w przypadku równoważnych produktów finansowych i zmniejszenie obciążenia administracyjnego podmiotów wypłacających. W opinii z dnia 24 kwietnia 2009 r. Parlament Europejski poparł podejście Komisji i wezwał do zakończenia okresu przejściowego, tak aby z **dniem 1 lipca 2014 r.** wszystkie państwa członkowskie dokonywały automatycznej wymiany informacji na temat oszczędności i innych równoważnych produktów.

W chwili obecnej [*październik 2009 r.*] wniosek jest rozpatrywany przez Radę. W międzyczasie nastąpił szereg wydarzeń:

- W odniesieniu do stosowania dyrektywy w sprawie opodatkowania oszczędności Belgia podjęła decyzję o przejściu, z dniem 1 stycznia 2010 r., z systemu pobierania podatku u źródła na system automatycznej wymiany informacji.
- Wyspa Man również zadeklarowała stosowanie automatycznej wymiany informacji od dnia 1 lipca 2011 r.
- Rozpoczynają się wstępne konsultacje z pięcioma krajami europejskimi nienależącymi do UE (Szwajcaria, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Andora) w sprawie ulepszenia dwustronnych umów z Unią Europejską w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności.
- Rozpoczęto negocjacje z Norwegią, która pragnie przystąpić do ustaleń w sprawie opodatkowania oszczędności.
- Komisja rozpoczęła rozmowy z Hongkongiem, Makau i Singapurem w sprawie ich ewentualnego przystąpienia do ustaleń w sprawie opodatkowania oszczędności.

Jeżeli chodzi o wnioski dotyczące **współpracy administracyjnej i wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności**, obecnie są one rozpatrywane przez Parlament Europejski w perspektywie przyjęcia opinii na początku 2010 r. W jednej ze zmian zawartych we wnioskach proponuje się wyraźnie zniesienie **tajemnicy bankowej**, którą wykorzystuje się, aby uniemożliwiać wymianę informacji w celach podatkowych między administracjami fiskalnymi państw członkowskich.

Oprócz wymienionych trzech wniosków Rada, w oparciu o zmieniony pakiet prac, kontynuuje również prace nad **kodeksem postępowania w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw** przyjętym w listopadzie 2008 r. Grupa robocza zgodziła się co do kontynuacji prac w dziedzinie zwalczania nadużyć, przejrzystości i wymiany informacji w zakresie cen transferowych i stosunków z krajami trzecimi.

Na szczeblu międzynarodowym jednym z instrumentów, którymi UE może się posłużyć do

¹ Zamiast wymiany informacji Austria, Belgia i Luksemburg mogą nakładać podatek u źródła.

wspierania dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania w krajach trzecich, jest negocjowanie z nimi **umów w sprawie nadużyć podatkowych**, obejmujących klauzulę o wymianie informacji. Komisja rozpoczęła negocjacje takiej umowy z **Liechtensteinem**, który, po całkowitym braku współpracy, przyjął postawę gotowości do niej. Oczekuje się, że Liechtenstein zgodzi się teraz na wymianę informacji w przypadkach uchylania się od podatków i zniesie tajemnicę bankową leżącą u przyczyn odmowy współpracy. Obecnie Komisja powinna otrzymać od ECOFIN mandat do rozpoczęcia podobnych rozmów ze **Szwajcarią, Monako, San Marino i Andorą** – czterema innymi państwami, które wraz z Liechtensteinem stosują ustalenia zbliżone do przepisów dyrektywy w sprawie opodatkowania oszczędności. Komisja czynnie zachęca do umieszczania **podobnych zobowiązań w innych umowach dwustronnych** między państwami członkowskimi a krajami trzecimi.

Skutecznym instrumentem zachęcającym do przyjęcia zasad dobrych rządów są także bodźce finansowe dostępne dla szeregu krajów Karaibów i Pacyfiku w ramach 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju. Komisja oświadczyła, że w 2010 r. przedstawi sprawozdanie z postępów we wdrażaniu tej polityki.

Ponadto EU i państwa członkowskie są zaangażowane w promowaną przez OECD strategię przeciwdziałania unikaniu zobowiązań podatkowych w skali międzynarodowej. Prace te prowadzone są w ramach niedawno poszerzonego **Światowego Forum ds. Przejrzystości i Wymiany Informacji (GFTEI)**, które ostatnio ogłosiło, że wszystkie 87 krajów GFTEI zgodziło się na przyjęcie normy OECD dotyczącej wymiany informacji podatkowej na żądanie (art. 26 modelowej konwencji z 2002 r.). Eksperti OECD zasugerowali, że dobrym wskaźnikiem postępu jest to, czy dane terytorium podpisało 12 umów w sprawie wymiany informacji zgodnych z normą OECD. Jest wiele krajów, które podjęły zobowiązania (niektóre jeszcze przed 2004 r.), ale dotychczas nie podpisały ani jednej umowy zgodnej z normą OECD. Hongkong, Makau i Singapur ogłosiły, że zaproponują zmiany w swoim ustawodawstwie, aby dostosować je do normy OECD. Austria, Belgia, Luksemburg i Szwajcaria wycofały swoje zastrzeżenia do art. 26 modelowej konwencji OECD. W dniu 12 marca 2009 r. Liechtenstein ogłosił, że podejmie oficjalne negocjacje w celu zawarcia umów o przejrzystości i informacji z Wielką Brytanią, Francją i Niemcami. Andora i Monako również przyjęły normy OECD.

Chociaż dotychczas nie zaproponowano żadnych konkretnych **zachęt** do zapewnienia zgodności z tą normą, grupa G-20 wyszczególniła na szczycie w dniu 2 kwietnia 2009 r. szereg możliwych **środków zaradczych**: zwiększone wymogi w zakresie ujawniania informacji przez podatników i instytucje finansowych; pobieranie podatków u źródła; odmowa możliwości odliczania niektórych kosztów; przegląd strategii w zakresie traktatów dotyczących opodatkowania; przegląd polityki inwestycyjnej przez międzynarodowe instytucje finansowe; przegląd dwustronnych programów pomocowych. Przywódcy grupy G-20 stwierdzili w Pittsburghu (24-25 września 2009 r.), że środki zaradcze wobec rajów podatkowych należy stosować od marca 2010 r.

3. Możliwości dalszych działań i uwagi sprawozdawcy

Sprawozdawca uważa, że Unia Europejska powinna promować automatyczną wymianę informacji jako powszechną normę. Aby osiągnąć taki poziom dobrych rządów, należy

przedsięwziąć szereg działań zarówno na szczeblu UE jak i międzynarodowym.

Jeżeli chodzi o szczebel UE, sprawozdawca zauważa, że oświadczenia 5 krajów, z którymi UE zawarła umowę w sprawie oszczędności (Monako, Szwajcaria, Liechtenstein, Andora i San Marino), stanowią istotny krok w kierunku zakończenia okresu przejściowego w stosowaniu **dyrektywy o oszczędnościach**, umożliwiającego Austrii, Belgii i Luksemburgowi stosowanie podatku u źródła zamiast wymiany informacji. Należy jednak zauważyć, że oświadczeniom tym musi towarzyszyć zawarcie prawnie wiążących umów. Sprawozdawca wzywa zatem do szybkiego podpisania tych umów oraz zwraca się do Rady o zbadanie, czy Stany Zjednoczone mają wolę dokonywania wymiany informacji ze wszystkimi państwami członkowskimi. Ponadto należy szybko rozpocząć negocjacje celem zapewnienia, że Hongkong, Makau i Singapur także stosują podobne przepisy podatkowe w odniesieniu do oszczędności.

Sprawozdawca uważa również, że zapowiedzi te powinny wywrzeć pozytywny wpływ na status wniosku Komisji dotyczącego dyrektywy w sprawie **współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania**, szczególnie jeżeli chodzi o zniesienie problemu tajemnicy bankowej dotyczącego rezydentów innych państw członkowskich dla celów podatkowych. Sprawozdawca uważa, że kraje, które podjęły zobowiązanie do wymiany informacji w oparciu o normę OECD, nie powinny zasadniczo mieć możliwości blokowania przyjęcia wniosku dotyczącego współpracy administracyjnej.

Na szczeblu międzynarodowym

Sprawozdawca uważa, że wszystkie zainteresowane strony powinny przyspieszyć zawarcie umowy z Liechtensteinem o przeciwdziałaniu nadużyciom finansowym, i wzywa Radę do uzgodnienia mandatu Komisji do negocjacji podobnych umów z Andorą, Monako, San Marino i Szwajcarią.

W odniesieniu do **kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw** sprawozdawca uważa, że państwa członkowskie powinny wdrażać go w stosunkach z krajami trzecimi w sposób spójny ze staraniami o wspieranie przejrzystości i wymiany informacji w kwestiach podatkowych.

Ten sam wymóg spójności powinien mieć zastosowanie do **europejskiej polityki sąsiedztwa, polityki rozszerzenia i polityki współpracy na rzecz rozwoju**.

Jeżeli chodzi o **wzajemną weryfikację pod egidą OECD**, UE jako taka musi odgrywać czynną rolę na forum poprzez zapewnienie udziału Komisji Europejskiej. Nadeszła pora, aby UE wraz ze swoimi partnerami odegrała wiodącą rolę na arenie światowej i wykazała determinację, gwarantując zastosowanie niezbędnych zachęt, włącznie z sankcjami.

W tym kontekście **UE musi posiadać odpowiednie instrumenty umożliwiające ocenę postępów w ramach wzajemnej weryfikacji pod egidą OECD**. Bez uszczerbku dla uprawnień państw członkowskich Komisja Europejska powinna być w pełni włączona do wzajemnej weryfikacji w ramach światowego forum oraz powinna zdać sprawozdanie zwrotne przed Radą i Parlamentem, aby **zapewnić należyte uwzględnienie europejskiego wymiaru tej globalnej kwestii**, szczególnie w odniesieniu do wskazania terytoriów

unikających współpracy, oceny zgodności i wdrożenia odstrasżających środków zaradczych.

Sprawozdawca obawia się, że wymiana informacji na żądanie i na zasadzie dwustronności umożliwi restrykcyjną interpretację normy OECD. Dla przykładu, sprzeczne z duchem zasad OECD jest dostarczanie informacji tylko wówczas, gdy terytorium wnioskujące dysponuje nazwiskiem danego podejrzanego podatnika. Sprawozdawca sugeruje zatem, aby **UE czynnie promowała podniesienie normy OECD, tak aby automatyczna wielostronna wymiana informacji stała się jednym z celów, które należy osiągnąć przed 2014 r. (koniec obecnej kadencji)**. Wiąże się to z zaostrzonymi wymogami sprawozdawczymi dla rzeczywistych właścicieli trustów i kont firmowych oraz z odpowiednimi sankcjami.

4. Inne kwestie

Komisja musi dysponować niezbędnymi środkami dla zapewnienia, że realizowana jest pełnoprawna **polityka fiskalna UE**.

WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI

Data przyjęcia	27.1.2010
Wynik głosowania końcowego	+: 25 -: 6 0: 10
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Burkhard Balz, Sharon Bowles, Udo Bullmann, Pascal Canfin, Nikolaos Chountis, George Sabin Cutaş, Rachida Dati, Leonardo Domenici, Derk Jan Eppink, Diogo Feio, Markus Ferber, Elisa Ferreira, Vicky Ford, José Manuel García-Margallo y Marfil, Jean-Paul Gauzès, Sylvie Goulard, Enikő Győri, Liem Hoang Ngoc, Eva Joly, Othmar Karas, Wolf Klinz, Jürgen Klute, Werner Langen, Astrid Lulling, Arlene McCarthy, Íñigo Méndez de Vigo, Ivari Padar, Alfredo Pallone, Antolín Sánchez Presedo, Olle Schmidt, Edward Scicluna, Peter Skinner, Theodor Dumitru Stolojan, Ivo Strejček, Kay Swinburne, Marianne Thyssen, Ramon Tremosa i Balcells
Zastępca(y) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Marta Andreasen, Danuta Jazłowiecka, Arturs Krišjānis Kariņš, Philippe Lamberts