

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek

COM(2008) 727 wersja ostateczna – 2008/0215 (CNS)

(2009/C 277/23)

Sprawozdawca: **Umberto BURANI**

Dnia 2 grudnia 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 94 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek

COM(2008) 727 wersja ostateczna – 2008/0215 (CNS).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 kwietnia 2009 r. Sprawozdawcą był Umberto BURANI.

Na 453. sesji plenarnej w dniach 13–14 maja 2009 r. (posiedzenie z 13 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 193 do 3 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Streszczenie i wnioski

1.1. Celem wniosku dotyczącego dyrektywy przedłożonego przez Komisję jest rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy 2003/48/WE, która obecnie ogranicza się do dochodów z oszczędności, na szereg nowych produktów finansowych, które również przynoszą zyski, lecz nie są objęte obowiązującymi przepisami.

1.2. Komitet udziela swojego pełnego poparcia tej inicjatywie, lecz wyraża zaniepokojenie niektórymi komplikacjami prawnymi i administracyjnymi, które pociągną za sobą nowe regulacje. Komisja przyznała, że istnieje taki problem i podjęła wszelkie możliwe kroki na rzecz jego zminimalizowania. Chociaż wysiłki te są jak najbardziej godne uznania, są ograniczone przez złożoność nowych planowanych procedur i trudności we wdrażaniu odpowiednich przepisów.

1.3. Ważnym aspektem są koszty, które ponoszone byłyby nie tylko przez podmioty, a tym samym ogólnie przez rynek, lecz również przez organy podatkowe, zarówno ze względu na aspekt zarządzania, jak i na potrzebę dokładniejszych i bardziej wszechstronnych kontroli. Uproszczenie nie zawsze jest łatwe, lecz pozostaje niezbędne. Komitet przypomina jednak, że jeszcze większą uwagę niż kosztom należy poświęcić jakości informacji. Trudne lub złożone przepisy często przynoszą w rezultacie informacje gorszej jakości.

1.4. Komitet zwraca również uwagę na konieczność uniknięcia sytuacji, w której nowe przepisy będą musiały zostać przyjęte jednostronnie przez samą UE. Bez zgody krajów trzecich i krajów, które zawarły porozumienie (*agreement countries*), może nastąpić przesunięcie na wielką skalę operacji z Europy do innych obszarów. Jednocześnie występuje zagrożenie znacznego zakłócenia konkurencji między Europą a resztą świata. UE powinna więc podjąć negocjacje w celu uzgodnienia jednoczesnego przyjęcia podobnych środków na głównych światowych rynkach finansowych.

2. Wstęp

2.1. W dyrektywie 2003/48/WE ustanowiono procedury konieczne do opodatkowania odsetek od oszczędności pochodzących z jednego państwa członkowskiego i przekazanych na rzecz beneficjentów zamieszkałych w innym państwie członkowskim. We wrześniu 2008 r. Komisja złożyła Radzie sprawozdanie na temat skutków dyrektywy, oparte na informacjach otrzymanych od organów podatkowych państw członkowskich, dotyczących dwóch pierwszych lat doświadczeń w tym zakresie.

2.2. Korzystne wyniki tego sprawozdania zachęciły Komisję do kontynuacji procesu stopniowego udoskonalania pierwotnej dyrektywy, a jednocześnie poszerzenia zakresu jej zastosowania. Wprowadzono zatem nowe definicje pojęć „właściciel odsetek” oraz „podmiot wypłacający”, poszerzono zakres produktów finansowych, z których zyski wchodzą w zakres stosowania omawianej dyrektywy, oraz dokonano przeglądu lub zmiany licznych aspektów proceduralnych.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES odnotowuje duże zaangażowanie Komisji w sporządzenie wniosku, z którym – ogólnie rzecz ujmując – **w pełni się zgadza**. Konsultacje z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami umożliwiły sporządzenie przepisów mających na celu ulepszenie już istniejących regulacji, co pozwala efektywnie opodatkować dochód z oszczędności na korzyść organów podatkowych państw członkowskich i – pośrednio – skorygować zakłócenia w przepływie kapitału. Istnieją niemiłe aspekty, co do których EKES musi wyrazić pewne zastrzeżenia.

3.2. Wniosek Komisji jako całość zdaje się kierować logiką **stopniowego dostosowania przepisów podatkowych do realiów rynku finansowego**, na którym – przed wybuchem obecnego kryzysu – powstało wiele nowatorskich produktów

o cechach trudnych do zaklasyfikowania, nieprzewidzianych przez dyrektywę z 2003 r. Niektóre z tych produktów mogą umożliwić obejście przepisów podatkowych w sposób całkowicie zgodny z prawem. Jest więc logiczne, że nowa dyrektywa zmierza do wyeliminowania tej luki prawnej, **poprzez rozszerzenie pojęcia „dochodów z oszczędności” (odsetek) na niektóre inne dochody z innowacyjnych produktów finansowych lub niektóre formy ubezpieczeń na życie, które jednak powinny być ściślej określone.** EKES zgadza się z tym podejściem, odnotowując jednak, że cel rozszerzenia zakresu zastosowania dyrektywy na inne źródła dochodu nie obejmuje ogólnych ubezpieczeń na życie, emerytur i dożywotnich rent, gdyż służą one długoterminowej ochronie przed konkretnym ryzykiem. Ponadto ze względu na różnorodność i wyrafinowany charakter innowacyjnych produktów finansowych nie zawsze łatwo będzie oszacować kwotę dochodów podlegającą opodatkowaniu lub podstawę jej opodatkowania.

3.3. W części wprowadzającej Komisja zapewnia, że sporządzając wniosek dotyczący dyrektywy, wzięto pod uwagę **obciążenia administracyjne** dla podmiotów związane ze zmianami, które mają zostać wprowadzone do pierwotnej dyrektywy i w tym celu przeprowadzono konsultacje zarówno z krajowymi organami podatkowymi, jak i z utworzoną swego czasu grupą ekspertów, zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności ustanowionymi w art. 5 traktatu.

3.3.1. Komitet jest jednak zdania, że pomimo słusznych intencji, słabym punktem wniosku jest **znaczne zwiększenie obciążeń administracyjnych**, które nakłada on na podmioty, wraz z potrzebą zmiany istniejących procedur elektronicznych lub wprowadzenia innych całkowicie nowych. Do tego dochodzi fakt, że w niektórych wypadkach nowe przepisy wydają się niepewne lub trudne do zastosowania. Odnosi się ogólne wrażenie, że interesy krajowych organów podatkowych – rzecz jasna przychylnie nastawionych, gdyż są one adresatami omawianych postanowień – okazały się istotniejsze od faktu, że **każdy wzrost obciążeń dla podmiotów prowadzi nieuchronnie do obciążenia konsumentów**, a bardziej ogólnie – rynku. Nie można również zapominać o tym, że trudne lub złożone przepisy często przynoszą w rezultacie informacje niskiej jakości.

3.3.2. EKES uważa, że mimo słuszności zasadniczych koncepcji leżących u podłoża wniosku, należy wprowadzić jedynie te zmiany, które – nie zmieniając zakresu postanowień – byłyby przydatne w **uproszczeniu procedur administracyjnych i zmniejszeniu związanych z nimi kosztów**, a także dodać wyjaśnienia, gdy są one niezbędne. Jest to szczególnie ważne w wypadku procedur ustalania tożsamości i miejsca zamieszkania inwestorów: zmiany zaproponowane przez Komisję obejmują zbyt sztywne i obciążające procedury. Komitet uważa, że zmiany w tej dziedzinie powinny za swój model przyjąć ostatnie zalecenia FISCO (Fiscal Compliance Expert Group), utworzonego przez Komisję organu doradczego, który zaproponował, w odniesieniu do wniosków o zwolnienie, aby inwestorzy sami składali deklarację o miejscu zamieszkania w celu potrącenia podatku u źródła.

3.3.3. W każdym razie dyrektywa powinna wyraźnie ustanawiać bardzo istotną zasadę, że wszystkie nowe procedury, postanowienia i obowiązki powinny nabrać mocy wraz z wejściem

w życie nowej dyrektywy, a nie działać z mocą wsteczną. Procedury elektroniczne są bowiem zaplanowane na podstawie obowiązującej dyrektywy: nowe formalności z mocą wsteczną wiązałyby się z długimi i złożonymi zmianami.

3.4. Komisja zdała sobie z pewnością sprawę ze złożonego charakteru formalności, których spełnienia wymaga się od podmiotów: rozsądne i odpowiednie wydaje się, by dyrektywa **weszła w życie po trzech latach** od daty publikacji. Doświadczenia związane z poprzednią dyrektywą pokazały jednak, że różne państwa członkowskie przyjęły stosowne przepisy wykonawcze ze znacznym opóźnieniem, co nastęrczyło podmiotom problemów administracyjnych; wniosek powinien zatem przewidywać, że **państwa członkowskie są zobowiązane do opublikowania przepisów wykonawczych co najmniej dwa lata przed wejściem w życie dyrektywy.**

3.5. **Równe warunki konkurencji (level playing field)** z krajami, które zawarły porozumienie (*agreement countries*), wspomniane w 24 motywie dyrektywy z 2003 r., osiągnięto jedynie połowicznie, a w każdym razie nie dotyczą one krajów, które nie przystąpiły do porozumienia; omawiany wniosek nie przewiduje możliwości **rozszerzenia zakresu stosowania nowej dyrektywy na kraje trzecie.** Chociaż nie można wykluczyć możliwości, że podjęte zostaną negocjacje, które doprowadzą do nowego porozumienia, to obecny kryzys na rynkach nie pozwala wierzyć w powodzenie tej inicjatywy w krótkiej perspektywie. Wpłynęłoby to niekorzystnie nie tylko na równe warunki konkurencji – o wiele poważniejsze konsekwencje wyniknęłyby z **ucieczki kapitału**, o której z zaniepokojeniem mówi się we wspomnianym motywie, a która została pominięta w nowym wniosku. Komitet odradza tworzenie **nowych rozbieżności** między zobowiązaniami podmiotów wypłacających w państwach członkowskich i tych w innych państwach – czy są to kraje, które zawarły porozumienie, kraje trzecie, czy też inne terytoria zależne lub stowarzyszone. To samo dotyczy ogłoszonego rozszerzenia zakresu zastosowania dyrektywy na inne źródła dochodu.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Wniosek zawiera szereg nowych wymogów dotyczących dokumentów, które należy przedstawić w celu ustalenia tożsamości **właścicieli odsetek i ich miejsca zamieszkania dla celów podatkowych.** NIP⁽¹⁾, co do którego każdy kraj przyjął odmienną strukturę, staje się dodatkowym elementem obowiązkowym na podstawie art. 3 ust. 2, wraz z podaniem daty i miejsca urodzenia, podczas gdy obecna dyrektywa wymaga podania tylko jednej z tych dwóch informacji. W stosownych przypadkach można by przeprowadzić uproszczenie, zastępując NIP miejscem i datą urodzenia, które w każdym państwie członkowskim są wystarczające do ustalenia tożsamości każdego z mieszkańców.

4.1.1. Do innych uciążliwych procedur należy obowiązek **stałej aktualizacji** pierwotnych **dokumentów.** Komitet uważa, że przepis ten byłby niemal niemożliwy do wdrożenia, a w każdym razie bardzo uciążliwy, proponuje więc uznanie, że odpowiednie dokumenty są stale ważne, z poszanowaniem standardów „najlepszej możliwej informacji”.

(1) W języku angielskim: TIN (Tax Identification Number); w języku francuskim: NIF (Numéro d'Identification Fiscale).

4.1.2. Na podstawie kolejnych wyjaśnień wydaje się jednak, że zarówno numer NIP, jak i aktualizacja informacji mają charakter opcjonalny, to znaczy, należy je podawać **tylko wówczas, gdy pośrednik jest w ich posiadaniu**. Gdyby tak było, oznaczałoby to negację uzasadnienia leżącego u podstaw zgłaszanych obiekcji, czyli uciążliwości procedur.

4.2. Nowy artykuł 4 ust. 1 rozszerza pojęcie właściciela odsetek, by dostosować je do pojęć wypracowanych w dyrektywie w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy (2005/60/WE), i wprowadza obowiązek przeprowadzenia procedury dochodzeniowej (*look-through*) w odniesieniu do podmiotów i porozumień prawnych z krajów trzecich, jak ustalono w załączniku I do wniosku w sprawie dyrektywy. W związku z tym płatności na rzecz takich podmiotów lub porozumień prawnych są uważane za płatności na rzecz właściciela odsetek zgodnie z przepisami dyrektywy w sprawie prania pieniędzy.

4.2.1. Komitet podkreśla **rozbieżności między celami dyrektywy w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności i wspomnianej powyżej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy**. Pierwsza z nich wymaga, aby podmioty wypłacające ustalały tożsamość podatników, którzy muszą zadeklarować swoje dochody z oszczędności w państwie członkowskim, w którym znajduje się ich miejsce zamieszkania, druga zaś wymaga, aby podmioty wypłacające ustaliły nie tylko tożsamość formy prawnej lub porozumienia prawnego będącego właścicielem rachunku, lecz również tożsamość osoby, która faktycznie jest właścicielem tej formy prawnej lub porozumienia prawnego, kontroluje je lub czerpie zeń korzyści. Ponadto, podczas gdy dyrektywa w sprawie prania pieniędzy stosowana jest ze wszystkimi niezbędnymi obostrzeniami tylko w przypadkach podejrzanych, obecny wniosek miałby zastosowanie do *wszystkich* właścicieli odsetek. Różnica polega na tym, że w wypadku prania pieniędzy poziom dokładności dochodzenia wykracza znacznie ponad „należyta staranność” wymaganą przepisami podatkowymi. Przestrzeganie proponowanych przepisów byłoby zatem nie tylko trudne, lecz także kosztowne i przypadkowe.

4.3. Art. 4.2 wyjaśnia naturę „**podmiotu wypłacającego w przypadku otrzymania wypłaty odsetek**”, który zgodnie z ustawodawstwem państwa, w którym „**znajduje się miejsce faktycznego zarządzania podmiotem**”, nie podlega opodatkowaniu przychodu lub części przychodu przynależnego jego uczestnikom niebędącym rezydentami (kategorie, które różnią się w zależności od państwa, zostały wymienione w załączniku III do wniosku dotyczącego dyrektywy). Przez państwo, w którym „znajduje się miejsce faktycznego zarządzania”, rozumie się państwo, w którym zamieszkuje osoba posiadająca główny tytuł prawny i zarządzająca działalnością. Uznaje się, że wypłata otrzymana lub zabezpieczona przez podmiot wypłacający w przypadku otrzymania wypłaty odsetek jest dokonana bezpośrednio na rzecz **właścicieli odsetek**, którym przychody podlegające opodatkowaniu są prawnie przynależne.

4.3.1. Rozszerzenie pojęcia „podmiotu wypłacającego w przypadku otrzymania wypłaty odsetek”, trudnego do zdefiniowania na mocy obowiązującej dyrektywy, mogłoby spowodować poważne problemy administracyjne i systemowe dla pierwotnych podmiotów, pomimo wysiłków włożonych w wyliczenie możliwych typów w załączniku III. Ponadto podmiot taki miałby trudności z ustaleniem miejsca „skutecznej kontroli.” Te innowacje wzbudzają **poważne wątpliwości co do kwestii praktycznych i związanych z zarządzaniem**. Nowe i uciążliwe wymogi oraz związane z nimi obowiązki spoczywają nie tylko na podmiocie wypłacającym w przypadku otrzymania wypłaty odsetek, lecz również organy podatkowe zostają obciążone złożonymi i kosztownymi procedurami. Zainteresowani beneficjenci wskazywali już problemy, które wyniknęłyby z przyjęcia proponowanych środków, i wysunęli przy tym argumenty techniczne zbyt skomplikowane dla laików. EKES uważa, że nie musi zajmować stanowiska w tej sprawie, lecz wzywa Komisję i prawodawców do **poważnego potraktowania problemów poruszonych przez podmioty**: bardzo często wyznaczone cele nie zostają osiągnięte z powodu przepisów, które bagatelizują trudności praktyczne.

4.4. Art. 6 ukazuje wysiłki Komisji zmierzające do tego, by **pojęcie „odsetki” objęło wszelkie korzyści płynące z inwestycji**: długa i szczegółowa typologia przypadków ma bowiem na celu opodatkowanie również przychodów z **innowacyjnych produktów finansowych**, które wykazują anomalie lub nie zostały objęte przez obecne przepisy. EKES uważa, że pod tym względem Komisja podjęła chwalebne wysiłki w celu urzeczywistnienia zasady **równego obciążenia podatników**, niezależnie od formy, definicji lub stopnia złożoności ich inwestycji. Jednocześnie Komitet chciałby podkreślić potrzebę zagwarantowania konkurencyjności **rynku finansowego i rynku ubezpieczeń UE**. Z tego względu **warunkiem koniecznym, który musi zostać wynegocjowany** przed wejściem tych przepisów w życie, jest zastosowanie zasad ujętych w nowej dyrektywie również do krajów, które zawarły porozumienie i do krajów trzecich. Nie-równowaga, która działałaby na niekorzyść Europy, nie jest na pewno najlepszym rozwiązaniem.

4.4.1. Różne ustępy wspomnianego artykułu ustanawiają procedury obowiązujące **podmiot wypłacający**, który jest często podmiotem prawnym innym od emitenta instrumentów finansowych lub dostawcy danych. Do większości tych procedur należą analizy, badania i oceny, które w pewnych przypadkach nie wchodzą w zakres możliwości podmiotu wypłacającego: zgodnie z podstawową zasadą równości należałoby **wyraźnie stwierdzić**, że podmiot taki – po udowodnieniu, że kierował się należyta starannością i działał w dobrej wierze – **nie odpowiada** przed organami podatkowymi, **kiedy przekazane dane są zaczerpnięte z informacji dostarczonych przez osoby trzecie**, których to informacji nie da się sprawdzić za pomocą normalnych badań. Z drugiej strony wniosek powinien również wyraźnie określać, że odpowiedzialność ponoszą pośrednicy lub bezpośrednio zainteresowani, którzy dostarczyli błędnych, niepełnych lub fałszywych informacji.

Bruksela, 13 maja 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI