

Alicja Brodzka

KORZYŚCI I PROBLEMY WYNIKAJĄCE ZE STOSOWANIA AMNESTII PODATKOWEJ W ŚWIEŁLE DOŚWIADCZEŃ WYBRANYCH KRAJÓW UE

1. Przesłanki stosowania amnestii podatkowej

Amnestia podatkowa jako instrument usprawniający system podatkowy pozwala na jednorazowe, dobrowolne zgłoszenie prawdziwej i aktualnej informacji o wcześniej niezadeklarowanych środkach finansowych i wynikających z nich zobowiązaniach podatkowych. W zamian za zgłoszenie informacji podmioty ujawniające środki obowiązuje jasno określona stawka opodatkowania. Mogą one również liczyć na zwolnienie z odpowiedzialności skarbowej za wcześniejsze uchylanie się od wymaganego prawem regulowania zobowiązań.

W Europie temat amnestii podatkowej stał się aktualny za sprawą przygotowywania nowych regulacji unijnych – tzw. *savings directive*. Dyrektywa 2003/48/EC w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie wypłacanych odsetek weszła w życie 1 lipca 2005 r. Po wprowadzeniu dyrektywy informacja o dochodach z oszczędności wypłacanych mieszkańcom innego kraju członkowskiego niż miejsce powstania dochodów ma być automatycznie kierowana do władz podatkowych kraju obywatela. Część krajów członkowskich (Austria, Belgia i Luksemburg) wynegocjowała okres przejściowy stosowany w przypadku osób, które nie zgodzą się na ujawnienie danych o zagranicznych wpływach z odsetek. Zgodnie z tą zasadą instytucja finansowa nie będzie ujawniać informacji o dochodach uzyskiwanych za granicą, tylko pobierze tzw. podatek u źródła (stopniowo rosnący z poziomu 15% w 2005 r. do 35% w roku 2011) [Council Directive 2003/48/EC...]. Podobne rozwiązania zostały przyjęte również w pozaunijnych centrach finansowych zmuszonych przez Wspólnotę do przyjęcia regulacji.

Savings directive znacznie ogranicza anonimowość zagranicznych transakcji. Wśród państw unijnych w trakcie prac nad projektem dyrektywy panowało uzasadnione podejrzenie, że uregulowanie spowoduje odpływ środków z europejskich rajów podatkowych; nie trafiają one jednak do miejsc zamieszkania ich właścicieli, a do instytucji finansowych działających w regionach, które regulacjom unijnym nie podlegają.

2. Amnestia podatkowa jako odpowiedź na odpływ kapitałów

Państwa Unii, chcąc uniknąć wypływu środków poza obszar ich zasięgu informacyjnego, rozważały wprowadzenie programu amnestii podatkowej jako elementu wzmacniającego przyszłą implementację *savings directive* i mającego się przyczynić do sprowadzenia zagranicznych oszczędności do kraju.

Amnestia podatkowa, zakładająca możliwość ujawnienia środków finansowych ulokowanych na zagranicznych kontach bez konieczności podawania ich źródła i regulowania karnych odsetek, jedynie pod warunkiem zapłacenia jednorazowego podatku dochodowego, mogłaby zachęcić osoby fizyczne do przeniesienia oszczędności do miejsca rezydencji. U podstaw tworzenia programów amnestii leżało założenie, iż zastosowanie tego może się okazać skuteczniejszym rozwiązaniem niż surowe karanie osób przyłapanych na unikaniu opodatkowania z tytułu osiągnięcia zagranicznych dochodów odsetkowych.

Niektóre kraje europejskie zdecydowały się na wprowadzenia czasowej amnestii podatkowej. W zależności od szczegółów przyjętego rozwiązania, takich jak: długość obowiązywania abolicji, wysokość podatku obciążającego deklarowane środki oraz przyszłe konsekwencje towarzyszące ukryciu dochodów, programy przyniosły różne efekty.

2.1. Amnestia podatkowa w Niemczech

Wydawać się mogło, że możliwość złożenia deklaracji, wiążąca się z likwidacją odpowiedzialności karno-skarbowej za wcześniejsze utajanie nieopodatkowanych dochodów, będzie szczególnie atrakcyjna w przypadku krajów o zaostrzonym rygorze wymiany informacji. Przykładem takiego państwa są **Niemcy**, od lat sukcesywnie zacieśniające system kontroli skarbowej. W Niemczech projektowi amnestii podatkowej przewidywanej na 2004 r. towarzyszyła perspektywa wejścia dwóch uregulowań. Obok wprowadzanej w lipcu 2005 r. *savings directive*, zaczęła obowiązywać ustawa o wspieraniu uczciwości podatkowej (*Steuerehrlichkeitsgesetz* – wprowadzona 1 kwietnia 2005 r.). Ustawa ta zakładała ujawnianie informacji o depozytach i narzucała obowiązek ścisłej współpracy pomiędzy bankami niemieckimi a władzami finansowymi [Jendroszyk 2005].

Przeprowadzenie poprzedniej amnestii podatkowej w Niemczech w 1988 r. zaszkodziło ujawnieniem 785 tys. przypadków niepłacenia podatków i zasiłło budżet niemiecki kwotą 400 mln euro. Z obecną amnestią łączono dużo większe nadzieje. Bolączką władz podatkowych było lokowanie przez obywateli niemieckich nieopodatkowanych dochodów w Luksemburgu, Austrii i Szwajcarii. Szacunki dotyczące środków zgromadzonych w samych bankach austriackich wskazywały na 50-70 mld euro, a wielkość kapitałów ogółem, zgromadzonych przez obywateli niemieckich poza granicami kraju, oceniana była na 350 mld euro [Kalinowski 2005].

Za cel amnestii podatkowej przyjęto wpływy na poziomie 5 mld euro. Podatnicy, którzy od 1 stycznia 2004 r. do 31 marca 2005 r. ujawnili swoje zagraniczne dochody osiągnięte w latach 1992-2002 i zapłacili preferencyjną stawkę podatku w wysokości 25% (w 2004 r.) lub 35% (w roku 2005), mieli zostać zwolnieni z ewentualnych przyszłych roszczeń prawno-skarbowych. Osobom, które zdecydowałyby się na dalsze ukrywanie swoich dochodów, groziło nałożenie wysokiej grzywny w przypadku wykrycia nielegalnych praktyk (włącznie z możliwością kary więzienia). Władze niemieckie były przekonane, że perspektywa wejścia dwóch ustaw oraz surowe kary za pozostawienie nieopodatkowanych środków na zagranicznych kontach zapewnią osiągnięcie celu amnestii. Tymczasem okazało się, że abolicja przyniosła budżetowi niemieckiemu znacznie mniejsze wpływy. Z jednorazowej wpłaty ujawniającej dochody skorzystało 15 tys. osób [*Zakończenie niemieckiej...* 2005], a całkowite wpływy osiągnęły kwotę 1,5 mld euro [Jendroszczyk 2005]. Niższe niż szacowano dochody stanowią problem dla rządu walczącego z deficytem budżetowym wykraczającym poza obowiązujący dla strefy euro poziom 3% PKB. W założeniach przychody podatkowe z tytułu amnestii miały znacznie wesprzeć działania zmierzające do redukcji deficytu.

Kolejnym krokiem niemieckich władz podatkowych, będącym konsekwencją nieudanej amnestii podatkowej, mogą być wzmożone działania zmierzające do wykrycia nieopodatkowanych oszczędności. Analitycy przestrzegają przed zbyt daleko idącą ingerencją władz fiskalnych, które obecnie, wyposażone w uregulowania dyrektywy o oszczędnościach, ustawę o wspieraniu uczciwości podatkowej oraz system informatyczny, początkowo stworzony w celu walki z praniem brudnych pieniędzy, mogą doprowadzić do zachwiania pozycji Niemiec jako centrum finansowego i mogą wywołać skutek odwrotny do zamierzonego, czyli zachęcić podatników do lokowania środków w regionach nieprzestrzegających dyrektywy unijnej [*Zakończenie niemieckiej...* 2005].

Analitycy wskazują na jeszcze jeden czynnik spowalniający powrót kapitałów do Niemiec: amnestii podatkowej nie towarzyszyły żadne zmiany w restrykcyjnym systemie podatkowym. W Niemczech najwyższa stopa podatku dochodowego od osób fizycznych wynosi 42%. To znacznie więcej niż przewidziany w *savings directive* podatek u źródła, stanowiący alternatywę do automatycznej wymiany informacji między krajem rezydencji podatnika a europejskimi centrami finansowymi. Taki próg podatkowy nie zachęca obywateli do przeniesienia środków trzymanych na zagranicznych kontach. Bez złagodzenia niemieckiego systemu podatkowego trudno będzie przyciągnąć zagraniczne oszczędności Niemców. Zaleca się zmianę polityki fiskalnej na bardziej przyjazną i budzącą zaufanie [Deutsche Bank... 2005, s. 3].

2.2. Tradycja amnestii podatkowych we Włoszech

Krajem o odmiennym systemie podatkowym, stosującym zupełnie inną politykę względem obywateli posiadających niezadeklarowane oszczędności, są **Włochy**. We Włoszech amnestia podatkowa na stałe wpisała się w krajobraz fiskalny kraju.

Amnestia z lat 2001-2002 (zakończona w maju 2002 r.) spowodowała niespodziewanie wysoki napływ kapitałów z zagranicy w wysokości 56 mld euro. Największą część aktywów sprowadzono ze Szwajcarii oraz z Niemiec. Włosi mieli do wyboru zadeklarowanie posiadanego za granicą majątku lub jego transfer do kraju. W obu przypadkach ujawnienie środków wiązało się z zapłaceniem jednorazowej kary w wysokości 2,5% ujawnianej sumy. Wpływy do budżetu z tytułu pobranych w trakcie amnestii podatków wyniosły 1,4 mld euro [Jendroszczyk 2005].

Niedługo potem Włochy ogłosiły kolejną amnestię podatkową, tym razem obejmującą (między innymi) nieuregulowane wcześniej zobowiązania z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych, VAT i podatki regionalne. Możliwość ujawnienia środków finansowych z zagranicznych kont wiązała się z koniecznością sprowadzenia ich do Włoch oraz zapłaceniu 4-procentowego podatku. Amnestia zakończyła się 30 czerwca 2003 r. i przyniosła wpływy ogółem w wysokości 8,5 mld euro [Quaghebeur 2004, s. 30].

Ekonomiści obserwujący politykę Włoch przestrzegali przed włączeniem amnestii podatkowych do powszechnego programu fiskalnego, argumentując, że taka praktyka przeszkadza walce z zatajaniem informacji podatkowych i unikaniem podatków, a także może sprzyjać utrwalaniu niewłaściwych zachowań.

Rzeczywiście, kolejne abolicje charakteryzowały się spadającą skutecznością. Amnestia podatkowa wprowadzona w roku 2004, która przyniosła wpływy do budżetu niższe o 56% w porównaniu z wynikami osiągniętymi w roku ubiegłym, jest dowodem na malejącą wrażliwość obywateli Włoch na ten instrument polityki podatkowej.

Włochy do tej pory chętnie korzystały z amnestii ze względu na stale pojawiający się problem zbyt wysokiego deficytu budżetowego. Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej władze zobowiązane są do obniżenia deficytu budżetowego do poziomu 3% w 2007 r. Kolejne programy amnestii zapewniały znaczne wpływy z tytułu podatków. Mechanizmy abolicji podatkowej przyczyniały się do doraźnego obniżenia deficytu, jej częste stosowanie osłabiało jednak gotowość liczących na kolejną amnestię podatkową podatników do terminowego regulowania zobowiązań fiskalnych.

Analitycy stanowczo rekomendują odejście od amnestii podatkowych i zmiany w systemie fiskalnym mające wpłynąć na ograniczenie praktyk uchylania się od płacenia podatków. Działania te – opierające się bardziej na stymulowaniu wzrostu produkcji i poprawie warunków konkurencyjności zamiast na ogłaszaniu kolejnej abolicji – muszą zostać wdrożone, jeśli rząd chce zrealizować plany zmniejszenia obciążeń podatkowych z tytułu podatku dochodowego i doprowadzić do redukcji deficytu budżetowego [OECE Observer... 2005]. Rząd w celu polepszenia sytuacji budżetowej zaczął projektować zmiany w stawkach podatkowych dla osób fizycznych. W planach jest również zredukowanie lokalnego podatku od przedsiębiorstw oraz znaczne cięcie wydatków budżetowych.

2.3. Sukces belgijskiej amnestii podatkowej

Belgia także zdecydowała się na użycie mechanizmu amnestii podatkowej do przyciągnięcia zagranicznych, wcześniej niezadeklarowanych i nieopodatkowa-

nych oszczędności swoich obywateli. Wprowadzona na początku roku 2004 amnestia podatkowa zakładała możliwość złożenia deklaracji ujawniającej środki wyprowadzone za granicę i jednoczesnego uregulowania podatku od przetransferowanych kwot według 9-procentowej stawki podatkowej (niższa 6-procentowa stawka była stosowana pod warunkiem zainwestowania środków z zagranicy w zaakceptowane przez rząd krajowe schematy inwestycyjne). Osobom, które nie ujawniłyby zagranicznych oszczędności do końca trwania amnestii, czyli do 31 grudnia 2004 r., w przypadku wykrycia praktyk groziłaby kara w wysokości 100% zgromadzonych środków. Stosunkowo niski podatek od ujawnianych oszczędności pozwalał oszacować przewidywane wpływy z amnestii na poziomie 850 mln euro [Expatica 2005...].

W październiku 2004 r. władze podatkowe pod wpływem znikomego zainteresowania podatników (do połowy października wpłynęło zaledwie 47 mln euro) obniżyły prognozę przychodów do 250-300 mln euro. Ostatnie dni amnestii przyniosły niespodziewany wzrost liczby deklaracji (w sumie 18,5 tys.), co skutkowało osiągnięciem ogólnej wartości wpływów podatkowych w wysokości 500 mln euro. Dzięki skutecznej amnestii podatkowej Belgia nie tylko przyciągnęła dotąd nieujawniony kapitał swoich obywateli – jako jedno z niewielu państw europejskich mogła się wykazać zrównoważonym budżetem [Expatica 2005...].

2.4. Niezrealizowany projekt amnestii we Francji

W przypadku **Francji**, kraju obok Niemiec i Grecji borykającego się z deficytem budżetowym powyżej dopuszczalnego przez Unię progu 3% PKB, prognozy wskazywały, że amnestia podatkowa może ożywić klimat prowadzenia działalności gospodarczej oraz znacznie zasilić budżet – tym bardziej, że środki zgromadzone na nieujawnionych przez obywateli francuskich kontach szacowane są na 200 mld euro. W maju 2004 r. rząd, przygotowując projekt, wskazywał, że ogłoszenie amnestii i opodatkowanie transferowanych środków stawką podatkową 10-20% mogłoby przynieść państwu dodatkowe wpływy rzędu 0,5-1,0 mld euro. Krytyka pomysłu i wskazanie na konieczność dokonania daleko idących zmian spowodowały wycofanie się z projektu wprowadzenia amnestii podatkowej [*Premier Francji...* 2005].

2.5. Nieskuteczna amnestia podatkowa w Grecji

Kolejnym krajem, który zdecydował się na wdrożenie programu amnestii podatkowej, była **Grecja**. Walczący z nadmiernym deficytem budżetowym Grecy, dodatkowo obciążeni nadmiernymi wydatkami związanymi z organizacją Igrzysk Olimpijskich w Atenach, bardzo liczyli na zwiększone wpływy z podatków. Prognozy zakładały, że spośród zagranicznych środków finansowych obywateli, szacowanych na 80 mld euro, do kraju wróci co najmniej 20 mld euro.

Od sierpnia 2004 r. przez 6 miesięcy podatnicy greccy mogli przetransferować do banku krajowego nieujawnione dotąd oszczędności gromadzone na zagranicznych kontach i zapłacić od nich 3-procentowy podatek. Sprowadzone fundusze miały nie być obciążone żadnymi zaległymi podatkami ani odsetkami karnymi. Realizacja wcześniej zakładanych prognoz przyniosłaby 600 mln euro jednorazowego podatku zasilającego nadwyreżony budżet państwa. Co prawda, Minister Finansów Yiorgos Alogoskoufis zapowiadał, że satysfakcjonujący dla niego będzie przyływ środków finansowych wynoszących 5 mld euro (zamiast wcześniej zapowiadanych 20 mld euro), ale nikt nie spodziewał się niemal zupełnego braku odzewu ze strony osób fizycznych. Do końca stycznia 2004 r. ujawniono jedynie 115,8 mln euro, co przyniosło państwu wpływy z podatku w wysokości 3,5 mln euro [*Rząd Grecji...* 2005]. Pieniądze sprowadzone do lokalnych banków miały zasilić inwestycje i przyczynić się do zwiększenia liczby miejsc pracy. Rząd grecki zdecydował się przedłużyć okres trwania amnestii podatkowej, jednak z niewielkim skutkiem.

2.6. Przewyższające oczekiwania wpływy z amnestii na Cyprze

W przeciwieństwie do Grecji, amnestia ogłoszona na **Cyprze** przyniosła nadszpodziewanie dobre wyniki. Początkowo abolicja obejmująca środki sprowadzane do kraju, gromadzone dotychczas na nieujawnionych kontach, miała trwać do 31 grudnia 2004 r. Do szybkiego transferu środków miała skłonić podatników obniżona stawka podatkowa w wysokości 5%, obowiązująca do 30 września 2004 r. Po tym terminie możliwe było przeniesienie środków z niezadeklarowanych kont zagranicznych, pod warunkiem zapłacenia podatku w wysokości 6,5%. Osoby, które nie ujawniły zagranicznych oszczędności, miały się liczyć z surowymi sankcjami. Ujawnienie środków, przeniesienie ich do kraju oraz uregulowanie wymaganego podatku zwalniało podatników z ewentualnego postępowania skarbowego. Z amnestią podatkową łączono duże nadzieje – zakładano, że obejmie zgromadzone na zagranicznych kontach fundusze rzędu 2,25 mld euro [*Cypr przejmuje...* 2005]. W celu maksymalizowania wpływów do budżetu rząd podjął decyzję o przedłużeniu abolicji o 2 miesiące. Dodatkowe wpływy przeznaczono na ograniczenie deficytu budżetowego, który musi zostać zredukowany w trakcie starań Cypru do wejścia do strefy euro.

Początkowo małe zainteresowanie znacznie zwiększyło się pod koniec pierwotnie zakładanego okresu amnestii. Przedłużenie abolicji spowodowało napływ przychodów z tytułu podatków w wielkości przekraczającej optymistyczne prognozy. Rząd oczekiwał 60 mln funtów cypryjskich (103 mln euro) wpływów, tymczasem koniec okresu abolicji przyniósł wynik 80 mln funtów cypryjskich (137 mln euro) podatków od 1,8 mld funtów cypryjskich (3,1 mld euro) zadeklarowanych oszczędności [Evrpidou 2005].

2.7. Prace nad projektem amnestii podatkowej w Rosji

Z amnestii podatkowej korzystają również państwa nienależące do Unii Europejskiej. Przykładem może być **Rosja**, w której problemem są znaczne kwoty de-

ponowane przez obywateli w bankach zagranicznych. Szczególnie popularne wśród Rosjan są centra uważane za raje podatkowe, takie jak: Cypr, Bermudy i Liechtenstein. Szacuje się, że obywatele tego kraju zgromadzili w rajach podatkowych około 100 mld dolarów [*Plany amnestii...* 2005].

Prace nad projektem abolicji podatkowej były prowadzone w 2005 r. W wyniku amnestii ujawnionych miało zostać ok. 15 mld dolarów. Program opracowywany przez rząd rosyjski przewidywał możliwość sprowadzenia do kraju kapitałów ulokowanych za granicą przed 2005 r. i zdeponowania ich na kontach krajowych bez konieczności podawania źródła dochodów. Ceną za sprowadzenie nieujawnionych dotąd kapitałów miało być zapłacenie jednolitego podatku dochodowego w wysokości 13%. Ujawnione fundusze miały w pozytywny sposób wpłynąć na gospodarkę rosyjską – dzięki wydaniu ich na konsumpcję i zainwestowanie w małe przedsiębiorstwa przyczyniłyby się do zwiększenia tempa wzrostu gospodarczego. Amnestia miała zwalniać tylko z odpowiedzialności w stosunku do służb fiskalnych, nie z odpowiedzialności za przestępstwa karne.

Daleko zakrojone prace projektowe zostały wstrzymane w lipcu 2005 r. Na początku lutego 2006 r. rząd rosyjski, po półrocznym okresie przerwy, ponownie przedstawił propozycję amnestii. Abolicja miała się rozpocząć 1 lipca 2006 r. i trwać przez 6 miesięcy. Aby zwiększyć jej skuteczność, przewidziano tylko jednorazowe wprowadzenie amnestii podatkowej, bez możliwości jej powtórzenia w późniejszych latach, oraz surowe kary dla osób, które z abolicji nie skorzystają [Smolenskaya 2006].

3. Szanse i zagrożenia dla systemu podatkowego związane z amnestią podatkową

Amnestia podatkowa jako instrument mający wpływ na działanie systemu podatkowego budzi wiele kontrowersji. Z jednej strony w krótkim ujęciu czasu może się znacznie przyczynić do wzrostu dochodów budżetowych i obniżenia kosztów administracyjnych związanych z obsługą fiskalną. Amnestia podatkowa nie powoduje nałożenia nowych, dodatkowych obciążeń podatkowych. Jest uważana nie za kolejny podatek, a raczej za instrument umożliwiający poszerzenie bazy podatkowej i uszczelnienie systemu podatkowego. Przyciągnięcie dotąd „niewidocznych” podmiotów pozwala na późniejsze monitorowanie ich bieżących zobowiązań wobec państwa.

Abolicja podatkowa jest jednym z instrumentów polityki finansowej państwa, umożliwiających rozwiązywanie kryzysów podatkowych. Wyższe przychody z tytułu jej realizacji przyczyniają się do powiększenia dochodów fiskalnych i tym samym – do zmniejszenia często występującego problemu deficytu budżetowego. Aspekt deficytu budżetowego jest szczególnie istotny w przypadku krajów należących do strefy euro lub przygotowujących się do przystąpienia – progiem maksymalnym jest deficyt nieprzekraczający 3% PKB. Doraźne działanie modyfikujące poziom deficytu pozwala na utrzymanie stałego ratingu państwa (istotnego dla

kraju z punktu widzenia zaciągania nowych kredytów finansujących potrzeby wydatkowe państwa i umożliwiających spłatę wymagalnych zobowiązań).

Z drugiej strony, amnestie podatkowe uważane są często za kontrowersyjny instrument polityki finansowej państwa. Przede wszystkim nie stanowią skutecznego rozwiązania problemów nurtujących gospodarkę kraju. Abolicja może jednorazowo pomóc w ukryciu problemów związanych z ciągłym deficytem oraz narastającą spiralą zadłużenia, nie zdoła im jednak zapobiec na stałe. Zapobieżenie stałemu kryzysowi musi być związane ze zmianami strukturalnymi systemu podatkowego.

Wśród często podawanych argumentów przeciw amnestii podatkowej wymienia się następujące:

- amnestie podatkowe poprzez specjalnie dobrane zachęty (takie, jak: niższe stawki podatkowe, likwidacja odpowiedzialności karnej i skarbowej) *de facto* „wynagradzają” podmioty uchylające się od regulowania zobowiązań wobec państwa,
- uczciwi podatnicy mogą czuć się lekceważeni lub wręcz zniechęceni do prawidłowego i terminowego wypełniania deklaracji podatkowych,
- amnestia podatkowa może być postrzegana jako dowód bezradności władz podatkowych, które widząc brak skuteczności własnych działań, uciekają się do doraźnych rozwiązań,
- bez towarzyszących amnestii podatkowej reform podatkowych i ścisłego egzekwowania panujących zasad podatkowych amnestia staje się nieefektywnym narzędziem zwiększającym przychody państwa; powtarzalne stosowanie tego instrumentu może sprawić, że podatnicy zaprzestaną regulowania swoich zobowiązań w oczekiwaniu na kolejną amnestię, uzyskując w ten sposób darmowe kredytowanie swojej działalności.

4. Perspektywy programu amnestii podatkowej dla Polski

Pomysł wprowadzenia amnestii podatkowej w celu przyciągnięcia do systemu podatkowego niezarejestrowanych dochodów nie jest dla **Polski** nowością. Projekt abolicji podatkowej w Polsce był już rozważany w 2002 r. Zakładał on jednorazowe ujawnienie wcześniej niedeklarowanych dochodów i zniwelowanie zobowiązań wobec urzędów skarbowych, pod warunkiem uregulowania 12-procentowego podatku. Wpływy z tytułu abolicji miały pochodzić głównie z szarej strefy, czyli niezarejestrowanych dochodów osób fizycznych osiąganych na terenie kraju. Możliwe do osiągnięcia przychody podatkowe oszacowano na 500-600 mln zł. Abolicja podatkowa uchwalona we wrześniu 2002 r. nie weszła w życie za sprawą orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał na rażące błędy projektu i jego niezgodność z konstytucją [Kroner, Gottesman 2002].

Obecnie Polskę, członka Unii Europejskiej, obowiązują regulacje *savings directive*. Wzrastający poziom zamożności społeczeństwa oraz postępująca globalizacja rynków finansowych mogą w niedalekiej przyszłości doprowadzić do sytuacji,

w której władze podatkowe zaczną przyglądać się kwestii gromadzonych poza granicami kraju oszczędności osób fizycznych. Obserwacje pozostałych państw członkowskich mogą pomóc w skonstruowaniu programu zapewniającego przyciągnięcie środków z zagranicznych centrów finansowych. Wnioski wypływające z praktyki krajów wykorzystujących mechanizm abolicji są następujące [Barańska 2002, s. 9]:

- amnestia może być skuteczna pod warunkiem zachowania charakteru jednorazowego programu; wielokrotnie powtarzane programy mogą negatywnie wpłynąć na skłonność podatników do dobrowolnego składania kompletnych informacji,
- udział podatników w amnestii podatkowej zwiększa się, gdy programowi towarzyszą strukturalne reformy systemu fiskalnego,
- zainteresowanie programem abolicji jest większe, gdy możliwościom ujawnienia zaległych dochodów towarzyszą specjalne, obniżone stawki podatkowe,
- skuteczność amnestii podatkowej wzrasta, gdy po jej zakończeniu władze podatkowe planują zaostrzenie kar dla niesolidnych podatników.

Uwzględnienie w ewentualnych pracach projektowych w Polsce wniosków wypływających z doświadczeń krajów, które zastosowały amnestię podatkową, może pozwolić na skonstruowanie efektywnego programu abolicji. W takim przypadku jednorazowe wykorzystanie amnestii podatkowej może stanowić skuteczne narzędzie w kształtowaniu efektywnego systemu podatkowego kraju.

Literatura

- Barańska A., *Abolicja podatkowa – doświadczenia w wybranych krajach*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Październik 2002, http://biurosej.gov.pl/teksty_pdf/i-919.pdf.
- Council Directive 2003/48/EC of 3 June 2003 On Taxation Of Savings Income In The Form Of Interest Payments.
- Cypr przyjmuje rządowy projekt amnestii podatkowej, 17.01.2005, http://www.taxnews.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=342&Itemid=39.
- Deutsche Bank Research, EU Monitor, Financial Market Special, *EU Savings Tax Directive is close to the finish line*, 19.05.2005, http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000187549.pdf.
- Evripidou S., *Amnestia podatkowa na Cyprze przyniosła prawie 90 mln CYP*, Cyprus Mail, 31.01.2005, www.taxnews.pl
- Expatica 2005, *Government Insists Tax Dodge Law a Success*, 18.02.2005, http://www.expatica.com/source/site_article.asp?channel_id=3&story_id=17127.
- Expatol, *Amnestia podatkowa we Włoszech okazała się sukcesem*, 27.06.2002, <http://expatpol.com/modules.php?name=News&file=print&sid=1581>.
- Jendroszczyk P., *Konta bankowe jawne dla kontrolerów*, „Rzeczpospolita”, 04.04.2005.
- Kalinowski T., *Amnestia podatkowa po niemiecku – nowe regulacje dla oszustw*, „Rynki Zagraniczne”, 07.03.2005.
- Kroner J., Gottesman K., *Nie będzie abolicji podatkowej i deklaracji majątkowych*, „Rzeczpospolita”, 21.11.2002.

-
- OECD Observer, *Economic Survey of Italy 2005: Economic Performance and Policy Challenges*, 18.05.2005. http://www.oecd.org/document/26/0,2340,en_2649_201185_34737882_1_1_1_1,00.html.
- Plany amnestii podatkowej w Rosji*, 25.07.2005. http://www.taxnews.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=1105&Itemid=39.
- Premier Francji wycofuje się z planów wprowadzenia amnestii podatkowej do budżetu na 2005 rok*, 07.01.2005. http://www.taxnews.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=164&Itemid=39.
- Quaghebeur M., *What Belgium's Tax Amnesty Will Mean.*, „International Tax Review”, Dec2003/Jan2004/.
- Rząd Grecji zdecydował o przedłużeniu amnestii podatkowej*, 08.02.2005. http://www.taxnews.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=509&Itemid=39.
- Smolenskaya T., *Russian Tax Amnesty Lined Up For July*, 17.02.2006. www.taxnews.com, <http://www.lowtax.net/asp/story/storyrus.asp?storyname=22750>.
- Zakończenie niemieckiej amnestii podatkowej*, 20.04.2005. http://www.taxnews.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=772&Itemid=39.

ADVANTAGES AND WEAKNESSES OF IMPLEMENTING TAX AMNESTY PROGRAMMES – EXPERIENCES OF EU MEMBER COUNTRIES

Summary

Last changes introduced into the European tax information exchange system have caused the growing interest in tax amnesty programmes. The tax amnesty is perceived as an instrument which can strengthen the national tax system. Some of the EU member states have decided to use the solution in order to broaden the tax base and to bring the flowing capital back. Different variants of the tax amnesty programmes which were introduced in European countries have brought various effects.

Alicja Brodzka – mgr, doktorantka w Katedrze Finansów Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.