



Unijne ambicje podatkowe w świetle globalnych uwarunkowań

Marta Makowska

W następstwie pandemii COVID-19 oraz postępującej cyfryzacji światowej gospodarki narasta polityczna presja części państw członkowskich na ujednolicenie polityki podatkowej Unii. Ambitne plany nakreślone przez Komisję Europejską (KE) na najbliższe lata wpisują się w szerszy globalny kontekst, m.in. osiągnięte na początku lipca na forum OECD/G20 porozumienie nt. wspólnych ram opodatkowania korporacji. Jednak brak poparcia dla tego projektu wyrażony przez Estonię, Irlandię i Węgry stawia pod znakiem zapytania możliwość przyjęcia propozycji KE.

Podatki są domeną państw członkowskich, a decyzje dotyczące ich harmonizacji (np. wprowadzenie minimalnej wysokości konkretnej daniny) na poziomie UE podejmuje się jednomyślnie. Do tej pory udało się zharmonizować jedynie minimalną stawkę VAT (1993 r.) oraz podatek akcyzowy od wybranych produktów (częściowo w 1992 r.). Z kolei toczone się od dziesięciu lat negocjacje wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB), a także ostatnia próba wprowadzenia [podatku cyfrowego](#) zakończyły się fiaskiem. Ambicja KE wynika m.in. z przyspieszenia tempa negocjacji globalnego porozumienia na rzecz harmonizacji CIT oraz konsekwencji gospodarczych pandemii COVID-19. W ostatnim roku rządy państw znacząco zwiększyły wydatki, powodując wzrost poziomu zadłużenia publicznego. Stało się to przyczyną uruchomienia funduszu odbudowy i zaciągnięcia zobowiązań finansowych na poziomie wspólnotowym. Rada Europejska zobowiązała KE do przedstawienia propozycji źródeł finansowania unijnych wydatków, wśród których miały się znaleźć nowe podatki.

Wymiar globalny. Na początku lipca 132 państwa (ze 139 negocjujących) podpisały się pod przełomowym porozumieniem BEPS 2.0, proponującym harmonizację podatku od osób prawnych (CIT) w ramach procesu OECD/G20. Trwające od 2018 r. negocjacje przyspieszyły za sprawą zmiany administracji w Stanach Zjednoczonych. Nowe amerykańskie władze chcą wykorzystać globalne porozumienie, by przekonać Kongres do poparcia projektu

legislacji zwiększającej stawkę CIT również w USA. W toku rozmów Stany wywalczyły obietnicę wycofania podatków cyfrowych nałożonych jednostronnie przez niektóre państwa (np. Francję, Wielką Brytanię, Włochy). Z państw UE do porozumienia nie przystąpiły na razie Estonia, Irlandia i Węgry. Cypr nie uczestniczył w procesie.

Porozumienie składa się z dwóch filarów. Pierwszy określa nowe zasady podziału części wpływów z podatków między państwami, w których firma generuje swój zysk, oferując usługi i sprzedając towary. Obejmie przedsiębiorstwa o rocznych obrotach przekraczających 20 mld euro i marży (czyli zysku przed opodatkowaniem) na poziomie co najmniej 10%. Wyłączone z niego będą jednak usługi finansowe i działalność wydobywcza. Drugi filar dotyczy wprowadzenia na poziomie globalnym minimalnej efektywnej (czyli po uwzględnieniu ewentualnych ulg) stawki CIT w wysokości 15% dla firm o rocznych przychodach powyżej 750 mln euro. Dzięki nowym przepisom organy podatkowe państwa, w którym znajduje się siedziba (lub spółka matka) międzynarodowej korporacji, mogą nałożyć na przedsiębiorstwo dodatkowy podatek wyrównujący różnicę między minimalną globalną stawką CIT a stawką stosowaną w kraju rejestracji zagranicznego oddziału (np. w raju podatkowym). Wyłączone są z niego firmy transportowe oraz dotacje otrzymywane od państw na inwestycje w środki trwałe (fabryki, maszyny). OECD szacuje, że wprowadzenie tych

dwóch filarów zwiększy roczne wpływy do państw na poziomie ok. 150 mld dolarów.

Założenia unijnego programu podatkowego. W maju br. KE przyjęła komunikat w sprawie opodatkowania działalności gospodarczej w XXI w. Zapowiada on przedstawienie do końca roku wniosku w sprawie zwalczania unikania opodatkowania za pomocą firm-przykrywek (funkcjonujących w danym państwie tylko formalnie ze względu na korzystne warunki fiskalne). Do końca 2022 r. KE zaproponuje wprowadzenie przepisów nakładających wymóg corocznej publikacji efektywnej stawki podatkowej dla niektórych wielonarodowych przedsiębiorstw działających na terenie UE. Komunikat nakreśla ponadto plany legislacji reformy podatku od osób prawnych (CIT) zgodnej z porozumieniem BEPS 2.0. KE przedstawi projekty dyrektyw implementujących postanowienia tego porozumienia, żeby uzyskać większą harmonizację w państwach UE (także tych, które nie należą do OECD). KE chce wyjść poza uzgodnienia OECD, proponując do końca 2023 r. nowe zasady opodatkowania dochodów dla przedsiębiorstw w Europie – BEFIT. BEFIT zastąpi niesfinalizowany projekt CCCTB, proponując inną formułę ustalania podziału wpływów z podatków między państwa, lepiej odzwierciedlającą realia dzisiejszej gospodarki, zwłaszcza jej cyfryzacji. W lipcu 2021 r. Komisja zaprezentuje projekty [mechanizmu dostosowywania cen na granicach uwzględniającego emisję CO²](#) (CBAM) oraz zrewidowanego unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (UE ETS). Miała zaproponować również nowy europejski podatek cyfrowy, ale z uwagi na negocjacje BEPS 2.0 zrobi to dopiero w październiku.

Podziały wśród państw członkowskich UE. Państwa członkowskie prezentują trzy różne podejścia do kwestii uwspólnotowienia podatków. Do sceptyków należą m.in. Cypr, Estonia, Irlandia, Luksemburg i Węgry, które starają się przyciągać korporacje, oferując preferencyjne stawki podatkowe. Irlandia zablokowała wprowadzenie unijnego podatku cyfrowego w 2019 r., podkreślając, że ma on sens jedynie na poziomie globalnym. Lipcowe ustalenia w gronie 132 państw nie zostały poparte przez Węgry, Estonię i Irlandię w związku z wynegocjowaną, pod naciskiem G7, minimalną stawką globalnego CIT na poziomie 15%. Na Węgrzech ta stawka wynosi 9%, a w Irlandii 12,5%. W Estonii CIT wynosi 20%, ale tylko od wyprowadzonego (np. wypłaconego w formie dywidendy) kapitału.

Drugą grupą są państwa wspierające harmonizację podatkową na poziomie UE, np. w obszarze minimalnej stawki CIT. Francja, Niemcy, Włochy i Hiszpania nie zgadzają się na konkurencję podatkową wewnątrz UE i dążą do ściślejszej koordynacji krajowych przepisów. Francja, Włochy i Hiszpania poparły w 2019 r. propozycję KE zmiany systemu głosowania w Radzie UE w sprawach podatkowych

na większość kwalifikowaną. Państwa te stosują wysokie stawki CIT i globalne ustalenia na forum OECD przyczynią się do zwiększenia ich wpływów podatkowych.

Trzecią grupę stanowią państwa umiarkowane, do których należą Polska i inni członkowie Grupy Wyszehradzkiej (z wyjątkiem Węgier) oraz państwa bałtyckie (z wyjątkiem Estonii). Charakteryzuje je proinwestycyjna polityka podatkowa, polegająca na tworzeniu ulg, specjalnych stref ekonomicznych w celu przyciągnięcia zagranicznych inwestorów i rozwoju rodzimych firm. Jednocześnie państwa te wspierają rozwiązania na poziomie globalnym, ale z zastrzeżeniami. Polska chce zwalczać odprowadzanie przychodów do rajów podatkowych, ale podkreśla konieczność wprowadzenia wyjątków w pobieraniu 15-procentowej stawki CIT. Wynegocjowane porozumienie uwzględni częściowo te postulaty.

Perspektywy. Na najbliższych spotkaniach przywódców G20 spodziewane jest poparcie konsensusu osiągniętego przez państwa OECD. Do października potrwają też rozmowy techniczne precyzujące porozumienie (m.in. określające zakres ulg i zachęt dopuszczalnych w ramach filaru drugiego). W przyszłym roku każde państwo będzie zobligowane do wprowadzenia odpowiednich przepisów krajowych implementujących porozumienie, tak aby weszło ono w życie w 2023 r.

Wynik globalnych negocjacji podatku CIT okazał się jednak niesatysfakcjonujący dla trzech państw członkowskich UE. Jeżeli w ciągu najbliższych miesięcy nie przystąpią do porozumienia, może to uniemożliwić osiągnięcie konsensusu wokół unijnych dyrektyw wprowadzających postanowienia BEPS 2.0. Oznaczałoby to trwałą niezdolność UE do harmonizacji prawa podatkowego, a w dłuższej perspektywie – pewną porażkę projektów takich jak BEFIT. W takiej sytuacji część państw najbardziej zmotywowanych do wprowadzenia zmian może dążyć do porozumienia w ramach mechanizmu wzmocnionej współpracy w UE. W interesie Polski będzie wówczas ukształtowanie tej współpracy w zgodzie z BEPS 2.0., z zachowaniem korzystnych przepisów dla firm inwestujących w rodzimą gospodarkę.

Brak jednomyślności państw członkowskich wobec porozumienia OECD będzie niekorzystny dla Polski, dla której jest ono kluczowym elementem działań na rzecz sprawiedliwszego opodatkowania tzw. gigantów cyfrowych w UE. Wdrożenie pierwszego filaru BEPS 2.0 dotknie kilkadziesiąt międzynarodowych korporacji technologicznych, z których część działa w Polsce. Jednak bez uczestnictwa Irlandii (gdzie zarejestrowane są europejskie siedziby wielu z nich, np. Apple i Facebook) nie uda się osiągnąć bardziej sprawiedliwych zasad ich opodatkowania w Unii.