



BIULETYN

Nr 109 (1085), 22 października 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Dziurawy portfel: walka UE z utratą przychodów podatkowych

Patryk Toporowski

Pod koniec 2013 r. ministrowie finansów krajów UE mają przedstawić postępy w zwalczaniu oszustw podatkowych i unikania opodatkowania. Jest to wynik debaty, która odbyła się podczas specjalnego szczytu europejskiego w maju 2013 r., a zapoczątkowała ją informacja, że urzędy skarbowe w UE ponoszą ogromne straty ze względu na nieuczciwe praktyki firm międzynarodowych transferujących zyski do rajów podatkowych. Źródłem tych praktyk są luki w europejskich systemach podatkowych. Rządy UE odczuwają obecnie presję, aby uatrakcyjnić swoje systemy podatkowe dla przedsiębiorstw. Muszą więc znaleźć sposób na ograniczenie konkurencji ze strony rajów podatkowych bez uciekania się do kontrowersyjnych praktyk.

Roczne straty w budżetach państw członkowskich UE w wyniku oszustw podatkowych i unikania opodatkowania najczęściej szacowane są przez polityków na bilion euro – jest to siedmiokrotna wielkość rocznego budżetu UE. Komisja Europejska ocenia jednak wysokość strat w przychodach budżetowych z podatku VAT w 2011 r. na zaledwie 193 mld euro (ok. 1,5% PKB UE), przy czym część z nich to efekt bankructwa firm, więc rzeczywisty wpływ unikania opodatkowania na bilans budżetów państw jest jeszcze mniejszy. Jednak podczas kryzysu gospodarczego państwa próbują poprawić swoje finanse za wszelką cenę, a dobrym argumentem do wzmożenia walki z unikaniem podatków stało się ujawnienie w prasie agresywnego planowania podatkowego przez Starbucks, Google i inne korporacje transnarodowe. Praktyka tych firm, nazywana przez urzędy skarbowe erozją bazy podatkowej i transferem zysków (*base erosion and profit-shifting* – BEPS), nie jest nowa. Już w 2005 r. w UE przyjęto dyrektywę o oszczędnościach podatkowych (dwukrotnie zrewidowaną), której celem było zapobieżenie tej praktyce przez wzmocnienie wymiany informacji między urzędami skarbowymi z różnych państw. Ta dyrektywa pozwoliła państwom członkowskim UE zaoszczędzić szacunkowo 543,7 mln euro w 2009 r., jednak w systemach podatkowych pozostało jeszcze wiele luk.

Specjalny majowy szczyt europejski, początkowo poświęcony kwestiom energetycznym, rozszerzono o debatę nad ucieczką od podatków. Przywódcy postanowili wówczas nasilić walkę przeciwko uchylaniu się od płacenia podatków wskutek transferu kapitału do rajów podatkowych. W dyskusji poruszono tematy takie jak: natychmiastowe przyjęcie tzw. dyrektywy o mechanizmie szybkiego reagowania; eliminacja szkodliwych rozwiązań podatkowych; opodatkowanie gospodarki cyfrowej; wezwanie Komisji Europejskiej, by zaproponowała zalecenia związane z ponadnarodowym transferem zysków. Większość postanowień dotyczyła współpracy z państwami trzecimi lub miała charakter globalny.

W grudniu 2013 r. ministrowie finansów państw UE mają przedstawić postępy swoich państw w eliminacji oszustw podatkowych i unikania opodatkowania. Program majowego szczytu UE właściwie powtórzono w postanowieniach wrześniowego szczytu G20 w Sankt Petersburgu (w dużej mierze pokrywających się z wcześniejszym planem działania G8), gdzie przywódcy zgodzili się co do uruchomienia mechanizmu automatycznej wymiany informacji podatkowych od 2015 r. Dzięki temu podatek ma być płacony w kraju, w którym faktycznie wytworzona została wartość dodana. Uczestnicy szczytu poparli również propozycje OECD związane z przeciwdziałaniem strategiom korporacji transnarodowych w zakresie transferu zysków do rajów podatkowych.

Problem rajów podatkowych. Większość unijnych i światowych propozycji dotyczy walki z rajami podatkowymi, choć nadal nie ma powszechnej zgody, jak je zdefiniować. Termin ten powszechnie stosuje się do regionów o niskich lub zerowych stawkach podatkowych obejmujących poszczególne elementy działalności gospodarczej lub finansowej, a także do obszarów, których systemy prawne umożliwiają unikanie podatków należnych wobec innych obszarów. Firmy wybierają ucieczkę do rajów podatkowych z kilku powodów. Oprócz powodu najbardziej znanego – optymalizacji podatkowej (tj. sposobów na obniżenie obciążenia podatkowego) – raje zapewniają firmom ochronę aktywów, ochronę przed wierzycielami i poufność. Według tej definicji takie obszary znajdują się na całym świecie, również w Europie (np. Cypr i dependencje Korony Brytyjskiej). Istnienie rajów podatkowych z pewnością jest niekorzystne dla budżetów państw i gospodarek UE, ponieważ stwarza nierówną konkurencję kosztową między firmami korzystającymi z usług transferu zysków za granicę i pozostałymi firmami, co prowadzi pośrednio do stopniowej monopolizacji w danej branży.

Współwinni twórcy systemów podatkowych. Rozpoczęcie walki z rajami podatkowymi jest tylko częściowo uzasadnione intensyfikacją praktyk BEPS. Bardziej istotne jest to, że rządy odczuwają presję, aby za wszelką cenę poprawić finanse publiczne, a firmy transferujące zyski za granicę są łatwym celem ze względu na nie najlepszą prasę. Praktyki optymalizacji podatkowej (w tym przenoszenie kapitału do rajów podatkowych) są jednak przeważnie zgodne z prawem. Europejskie systemy podatkowe nie są przyjazne dla biznesu, zalicza się je raczej do najbardziej uciążliwych na świecie. Według światowego indeksu wolności gospodarczej na 2013 r. najlepszy kraj UE w rankingu wolności podatkowej znalazł się na miejscu 13. (Bułgaria), następny na 19. (Litwa). Nieco lepiej UE wypada w rankingu „Doing Business”, który w ocenie jakości systemu podatkowego uwzględnia np. czas potrzebny do opłacenia podatków (jako przybliżenie stabilności, skomplikowania i przejrzystości systemu podatkowego). Najlepszy kraj UE – w tym przypadku Irlandia – zajmuje 5. miejsce, a następny – Dania – 12.

Co więcej, raczej wątpliwa jest teza, że tzw. poszerzenie bazy podatkowej (tj. zwiększenie ilości aktywów objętych podatkami) poprawi sytuację budżetową. Z reguły im więcej środków mają państwa, tym więcej wydają. Potwierdza to najnowsza historia gospodarcza (od 2000 r.) – nieustannie rosły przychody w krajach UE, ale również państwowe wydatki. Nawet w okresach, gdy dochody były stosunkowo wysokie, państwa niejednokrotnie notowały deficyty budżetowe.

Wnioski i rekomendacje. Rządy UE muszą pogodzić wzrost konkurencyjności w zakresie podatków z harmonizacją fiskalną, trudną ze względów politycznych. Jednak nawet niewielkie kroki w kierunku większej harmonizacji mogą mieć korzystny wpływ na konkurencyjność podatkową UE w perspektywie globalnej, dzięki obniżeniu kosztów dla firm działających na wielu rynkach europejskich oraz uatrakcyjnieniu wspólnego rynku względem innych obszarów (państw trzecich). Pierwszym takim małym krokiem byłaby identyfikacja najlepszych praktyk wśród aparatów skarbowych w UE w zakresie pobierania podatków i architektury systemu podatkowego. Następny krok to wspólne określenie ewentualnych luk o charakterze transnarodowym w systemach podatkowych. Wspólny, ujednoczony system informacji o rozliczeniach podatkowych od osób prawnych przyczyniłby się do poprawy ścigalności podatków bez konieczności tworzenia jednego systemu podatkowego UE i stanowiłby podstawę europejskiego wkładu w działania G8/G20 w zakresie poprawy ścigalności podatków na poziomie globalnym.

Mocniejsza, ale niepełna integracja fiskalna obejmowałaby „równoważne” mechanizmy opodatkowania przyjęte w UE, tak by żadne państwo nie było preferowane jako miejsce płacenia podatków. To nie oznacza, że polityka podatkowa musi być w pełni ujednoczona, ale powinna uwzględniać to, że kraje UE, zamiast rywalizować między sobą, w coraz większym stopniu mogą stanowić konkurencję dla państw trzecich, dlatego w poszczególnych krajach należy wprowadzić podobne dobre praktyki. Jednym z niewielkich kroków ku integracji fiskalnej może być unijny numer identyfikacji podatkowej dla przedsiębiorstw, który mógłby im ułatwić płacenie podatków w UE. Taki środek można wdrożyć dość łatwo i niezależnie od innych zmian podatkowych.

Poza tym wysłanie przez przywódców sygnału politycznego o chęci uproszczenia europejskiego systemu podatkowego, bez jednoczesnej pełnej unifikacji fiskalnej, byłoby spójne z odchodzeniem od modelu „jeden rozmiar dla wszystkich”, który nie sprawdził się w dziedzinie zarządzania gospodarczego w UE. Oznacza to, że systemy podatkowe w Unii nadal odzwierciedlałyby specyfikę krajową (poziom rozwoju kraju czy strukturę gospodarki), w taki sposób, aby nie nadwężać finansów poszczególnych państw.

Systemy podatkowe objęte wspólnymi ramami UE powinny skutecznie pobierać opłaty i korzystać z jak najszerzej bazy podatkowej, ale przede wszystkim muszą być względnie atrakcyjne dla firm (w porównaniu z państwami trzecimi). Krajowe urzędy, przez utworzenie nowego skoordynowanego systemu podatkowego, powinny spróbować przekonać przedsiębiorców do płacenia podatków w swoich krajach, z użyciem innych argumentów niż lokalizacja siedziby firmy. A to wymaga jeszcze większej zmiany w myśleniu politycznym niż w kwestii samej harmonizacji podatkowej. Przedsiębiorców należy traktować nie jako potencjalnych oszustów, ale jako partnerów godzących się na opłaty w zamian za korzystanie z dóbr publicznych o wysokim standardzie znajdujących się na danym obszarze (w tym: infrastruktury, kapitału ludzkiego i ram regulacyjnych), które ułatwiają wydajne prowadzenie biznesu. Ponieważ coraz łatwiej jest zarządzać firmą w skali globalnej, korporacje wskutek mało przyjaznych praktyk podatkowych mogą rozważać przeniesienie za granicę całej swej działalności, nie tylko płacenia podatków. Byłoby to dla lokalnej społeczności jeszcze bardziej szkodliwe niż dotychczasowy problem związany z unikaniem opodatkowania przez firmy.