



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 58 (1408), 6 września 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Rafał Tarnogórski (redaktor prowadzący)  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyrer • Patryk Kugiel  
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

## Implikacje decyzji Komisji Europejskiej w sprawie pomocy przyznanej Apple przez Irlandię

Karolina Borońska-Hryniewiecka, Szymon Zaręba

*Decyzja Komisji Europejskiej w sprawie pomocy przyznanej Apple przez Irlandię może mieć znaczenie dla sposobu prowadzenia polityki podatkowej przez państwa członkowskie. Stanowi również drogowskaz dla ewolucji wspólnego rynku w stronę zaostrzenia kursu KE w egzekwowaniu reguł konkurencji. W wymiarze globalnym jest poważną próbą ograniczenia wpływów koncernów transnarodowych oraz praktyk unikania zobowiązań podatkowych. Wysłała przy tym ostrzeżenie do państw członkowskich UE, które ułatwiają wielkim spółkom minimalizację obciążeń podatkowych, podważając równe zasady funkcjonowania wspólnego rynku.*

Po ponad dwóch latach postępowania w sprawie irlandzkich uzgodnień podatkowych z koncernem Apple Komisja Europejska (KE) stwierdziła, że producent iPhone'a jest winien 13 mld euro niezapłaconego podatku, a irlandzki fiskus ma obowiązek go pobrać. Decyzja dotyczy lat 2004–2013, w których Apple płacił podatek dochodowy w Irlandii wg efektywnej stawki od 1% w 2003 r. do jedynie 0,005% w 2014 r. Ta, zdaniem KE, znacząco i sztucznie zaniżona stawka była możliwa dzięki dwóm porozumieniom podatkowym zawartym przez Irlandię i Apple. Umożliwiły one ustalenie wysokości podlegających opodatkowaniu dochodów dwóch irlandzkich spółek stanowiących część Apple (Apple Sales International i Apple Operations Europe), w sposób, jaki nie odpowiadał rzeczywistości. Wszystkie dochody ze sprzedaży w krajach UE notowane przez te spółki – z wyjątkiem tych uzyskiwanych w Irlandii – były przypisywane do istniejących tylko na papierze „siedzib głównych” obu spółek i nie były w ogóle opodatkowane. W konsekwencji podatek był płacony wyłącznie od dochodów uzyskiwanych w Irlandii, które stanowiły jedynie niewielki procent ogólnych zysków Apple w Europie. To sprawiło, że np. w 2011 r. Apple Sales International odnotowało zyski rzędu 16 mld euro, ale tylko 50 mln zostało opodatkowane w Irlandii, pozostawiając 15,95 mld euro zysków zupełnie nieopodatkowanych. Według KE warunki opodatkowania Apple, na które zgodził się Dublin, stanowią nielegalną w świetle prawa unijnego pomoc publiczną.

Kierownictwo Apple twierdzi, że decyzja KE ma charakter polityczny, „nie ma podstaw w prawie ani w faktach”. Pretensje ma również Departament Skarbu USA, który uznał ją za stronniczą. Z kolei rząd irlandzki uważa ją za ingerencję ze strony Brukseli w kompetencje podatkowe państwa. Jest również zaskoczony wysokością kwoty podatku, która zgodnie z decyzją ma zostać zapłacona przez Apple na rzecz Irlandii. Kwota ta jest kilkadziesiąt razy wyższa niż w poprzednich decyzjach tego typu. Mając za priorytet obronę integralności swojego systemu podatkowego oraz obawiając się utraty wiarygodności w oczach zagranicznych inwestorów, rząd w Dublinie podjął decyzję o odwołaniu się do Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE).

Choć z prawnego i politycznego punktu widzenia prawo KE do wydania decyzji dotyczącej Apple nie budzi wątpliwości, nie oznacza to, że TSUE potwierdzi prawidłowość zastosowania przez Komisję kryteriów kwalifikacji pomocy publicznej w tej konkretnej sprawie. Powstaje też pytanie, czy werdykt w sprawie Apple nie zachwieje modelem gospodarczym niektórych państw członkowskich UE i nie spowoduje odpływu kapitału z Europy.

**Podstawa prawna.** Podczas gdy polityka podatkowa w zakresie podatków bezpośrednich należy zasadniczo do kompetencji państw członkowskich, polityka konkurencji – obejmująca zasady dopuszczalności pomocy publicznej – stanowi obszar kompetencji wyłącznych UE. Reguły przyznawania pomocy nie leżą zatem w gestii rządów narodowych, lecz są ustanawiane na szczeblu unijnym. Art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) upoważnia przy

tym KE do monitorowania systemów pomocy publicznej w państwach członkowskich, a w przypadku stwierdzenia naruszenia zasad – do wydawania decyzji nakazujących dokonanie zwrotu przyznanej pomocy.

Zgodnie z art. 107 TFUE wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym i zabroniona, o ile nie zostanie uprzednio zaakceptowana przez Komisję. Wytycznych do oceny, czy dane działanie państwa kwalifikuje się jako pomoc publiczna, udzielają komunikaty i zawiadomienia KE, które stanowią wykładnię oficjalną przepisów traktatowych. Wskazówek, jak interpretować pojęcie pomocy publicznej, udziela ponadto praktyka orzecznicza TSUE. W przeszłości miały miejsce zarówno wyroki uznające preferencyjne opodatkowanie za formę pomocy publicznej, jak i kwestionujące prawidłowość decyzji KE.

Choć na obecnym etapie trudno jest jednoznacznie stwierdzić, czy w przypadku Apple mamy do czynienia z pomocą publiczną, istnieją przesłanki mogące potwierdzać zasadność stanowiska KE. Porozumienia podatkowe zawarte z Apple przez Irlandię wydają się spełniać cechy pomocy publicznej wskazane w art. 107 TFUE i obwieszczeniach Komisji. Po pierwsze, przyznały one irlandzkim spółkom należącym do Apple przywileje zwalniające je w znacznym stopniu z obciążeń, które normalnie zostałyby na nie nałożone. Wysokość uiszczanego przez nie podatku była bowiem niewspółmierna do tej, jaką musiałyby zapłacić w przypadku niezawarcia porozumienia. Po drugie, przyjęte w stosunku do nich rozwiązanie było selektywne i uznaniowe, gdyż nie było stosowane w takim zakresie w odniesieniu do innych podmiotów i postawiło Apple w sytuacji finansowej lepszej od innych irlandzkich podatników. Po trzecie, w jego wyniku Irlandia utraciła istotne wpływy podatkowe, gdyż suma niezapłaconego podatku pozwoliłaby sfinansować roczny budżet irlandzkiej służby zdrowia. Wreszcie, przyznana pomoc groziła zaburzeniem konkurencji wewnątrz UE.

**Wymiar polityczny.** Kiedy w 2013 r. państwa UE, trapiące nadmiernymi deficytami, zdały sobie sprawę ze skali strat budżetowych z tytułu unikania opodatkowania przez firmy międzynarodowe transferujące zyski do tzw. rajów podatkowych, wezwały KE, aby zaproponowała zalecenia w tej sprawie. Ostatnie lata uwiarydliły jednak, że optymalizacja podatkowa ma także charakter wewnątrzunijny i jest udziałem państw członkowskich. Dowiódł tego m.in. tzw. przeciek luksemburski z 2014 r., ujawniający skalę przywilejów podatkowych oferowanych przez władze Luksemburga zagranicznym korporacjom w zamian za ulokowanie siedziby w tym kraju.

Próby ograniczania przez UE udzielania pomocy publicznej za pośrednictwem instrumentów podatkowych obrazują konflikt między modelem rozwojowym państw a ideą rynku wewnętrznego. Z jednej strony państwa członkowskie oferują preferencyjne rozwiązania podatkowe dla własnego interesu, gdyż pozwala im to przyciągnąć bezpośrednie inwestycje zagraniczne na niespotykaną skalę i stworzyć wysokopłatne miejsca pracy. Z drugiej, instytucje unijne dążą do usprawnienia funkcjonowania jednolitego rynku poprzez utrzymywanie równych standardów wolnej konkurencji. Sелеktywna pomoc publiczna wpływa na konkurencję i handel wewnątrz wspólnotowy, wzmacniając pozycję jednych państw członkowskich wobec drugih.

KE jest tym bardziej zdeterminowana do walki z unikaniem podatków, że presja społeczna na ograniczanie nadużyć ze strony transnarodowych korporacji wyraźnie wzrosła po kryzysie finansowym. Unijna komisarz ds. konkurencji Margrethe Vestager prowadzi w tym kontekście szeroko zakrojoną kampanię i nie uznaje taryfy ulgowej. Nie jest przy tym wybiórcza, gdyż wydane przez nią decyzje dotyczą koncernów zarówno z UE, jak i z USA. W 2015 r. uznała, że Holandia i Luksemburg stosowały niedozwoloną pomoc publiczną wobec Starbucks i Fiata<sup>1</sup>. W przypadku Apple zaproponowała natomiast, by inne państwa członkowskie oraz USA przeanalizowały, w jaki sposób koncern prowadził działalność na ich terytorium, i jeśli uznają to za zasadne, ubiegały się o część zasądzonego przez KE podatku. Perspektywa ta może zainteresować Polskę, w której Apple zarabia na sprzedaży swoich produktów pokaźne sumy, lecz transferując zyski za granicę, nie płaci w Polsce w ogóle podatku dochodowego.

Pomimo tych okoliczności już wiadomo, że sprawa Apple pogorszy relacje transatlantyckie. Amerykański protest w sprawie Apple jest jednak o tyle paradoksalny, że wykorzystywanie europejskich przepisów jako sposobu na obejście wyższych podatków w USA jest od dawna praktyką amerykańskich firm, a same USA skarżyły się dotychczas, że producent iPhone nie płaci podatków w kraju. To właśnie przesłuchania w Senacie amerykańskim dały poprzednikowi Vestager, Joaquínowi Almunii, podstawę do wystąpienia o ujawnienie przez Apple i Irlandię porozumienia dotyczącego opodatkowania. W tym roku natomiast administracja Obamy podjęła działania zapobiegające uniknięciu opodatkowania przez firmę farmaceutyczną Pfizer Inc., planującą fuzję z irlandzką Allergan Plc.

**Reperkusje dla państw UE.** Jeśli decyzje KE dotyczące Fiata, Starbucks i Apple obronią się przed TSUE, unijne przepisy wymierzone w niedozwoloną pomoc publiczną mogą stać się najsilniejszym orężem UE w walce z unikaniem opodatkowania przez wielkie koncerny międzynarodowe. Zwiększy się tym samym margines ingerencji KE w politykę podatkową państw członkowskich, mającej na celu ujednoczenie reguł konkurencji w obszarze wspólnego rynku. Jednak reperkusje mogą sięgnąć dalej. Zagraniczne koncerny podwójnie korzystają z lokalizacji w krajach takich jak Irlandia czy Luksemburg: są beneficjentami preferencyjnych podatków, ale też mają dostęp do wspólnego rynku. Z chwilą, gdy TSUE uzna decyzję KE za słuszną, wolny rynek przestanie być dla dużych koncernów tak atrakcyjny. Może to zniechęcić korporacje do wchodzenia w porozumienia inwestycyjne z państwami unijnymi w obawie, że ewentualna kontrola dokonana przez KE zwiększy pierwotne koszty ich przedsięwzięć. Może to rozpocząć trend opuszczania UE przez zagraniczny kapitał.

---

<sup>1</sup> Decyzje zostały zaskarżone do TSUE.