



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

BIULETYN

Nr 53 (1495), 30 maja 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Unijna lista rajów podatkowych: perspektywy i ograniczenia

Patryk Toporowski

Unia Europejska pracuje nad stworzeniem wykazu pozaunijnych rajów podatkowych. Ma on zapobiegać unikaniu opodatkowania przez korporacje. Może się jednak okazać nieskuteczny w walce z transferem nieopodatkowanych zysków poza UE. Polska, jako państwo tracące nawet do 10 mld euro rocznie na unikaniu płacenia CIT, może dołączyć do grupy państw najaktywniej zabiegających o zacieśnianie współpracy w tej dziedzinie.

Raje podatkowe są państwami lub terytoriami umożliwiającymi korporacjom unikanie opodatkowania związanego z jurysdykcją państwa pochodzenia. Mechanizm ten polega na tym, że w ramach jednej międzynarodowej grupy kapitałowej znaczący udział wytwarzanych zysków przypisany zostaje spółce zarejestrowanej w państwie o mniej rygorystycznych przepisach podatkowych. Jednak w rzeczywistości za wytwarzanie większości dochodów grupy kapitałowej odpowiadają inni jej członkowie¹.

Ucieczka nieopodatkowanych zysków poza UE zmniejsza łączne wpływy do budżetów państw członkowskich nawet o 70 mld euro rocznie (co stanowi ponad połowę rocznego unijnego budżetu). Choć mechanizm transferu zysków jest zgodny z prawem, według Komisji Europejskiej raje podatkowe dzięki swojej nieprzejrzystości ułatwiają pranie brudnych pieniędzy. Jednak unijny plan działania wobec rajów podatkowych powstaje powoli. Zasadniczą przeszkodą jest zróżnicowanie regulacji podatkowych państw członkowskich. Niektóre z nich umożliwiają transfer zysków poza UE, a w zamian za to firmy korzystające z tych regulacji podatkowych lokują w tych państwach inwestycje. Prowadzi to do rozbieżności interesów między członkami UE. W konsekwencji unijne prawo dotyczące walki z unikaniem opodatkowania (np. dyrektywa Rady 2014/107/UE w zakresie wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania lub dyrektywa Rady 2016/1164 o przeciwdziałaniu unikania opodatkowania) jest zbyt ogólne i nieskuteczne.

Tworzenie listy. Wykaz jest elementem powstałej w styczniu 2016 r. zewnętrżnej strategii UE ds. efektywnego opodatkowania. Przewiduje ona promowanie dobrych praktyk podatkowych poprzez kierowanie do podmiotów spoza UE np. pomocy rozwojowej. Była odpowiedzią na skandale (LuxLeaks, Panama Papers) związane z ukrywaniem dochodów przez najbogatszych Europejczyków i korporacje transnarodowe. Odpowiedzialność za przygotowanie listy spoczęła na tzw. Grupie ds. Kodeksu Postępowania, złożonej z krajowych ekspertów i powołanej jeszcze w 1998 r. przez radę ECOFIN. Skład Grupy, sposób jej działania i podejmowane w niej decyzje są niejawne.

Z nieoficjalnych informacji wynika, że wstępny wykaz wypracowany przez Grupę obejmuje 92 jurysdykcje (tj. państwa i terytoria), które zostały poinformowane o rozpoczęciu przeglądu ich systemów podatkowych. Będą one oceniane pod względem proponowanych przez Grupę i KE trzech kryteriów (bazujących na zaleceniach OECD) i przyjętych przez radę ECOFIN (po modyfikacjach). Są to: przejrzystość

¹ J. Foks, „Raj podatkowy” jako zagraniczny czynnik w systemie podatkowym, „Biuletyn PISM”, nr 5 (5), 10 lutego 2001 r.

systemu podatkowego, rozumiana jako zgodność ze standardami wymiany informacji; „sprawiedliwe opodatkowanie”, czyli system podatkowy niewprowadzający konkurencji w zakresie opodatkowania z UE; stopień wdrożenia proponowanych przez OECD minimalnych standardów zapobiegających transferowi zysków.

Unijny spis ma być gotowy pod koniec 2017 r., po rozmowach wyjaśniających z władzami rajów podatkowych. Państwa i terytoria, które spełnią kryteria Rady lub zobowiążą się do ich przestrzegania, zostaną wykreślone z listy.

Podzielone zdania w UE. Największymi zwolennikami walki z rajami podatkowymi są Niemcy, Francja i Włochy, które już w 2014 r. wspólnie żądały ustanowienia unijnego prawa ograniczającego tzw. agresywne planowanie podatkowe (czyli transfer zysków poza UE). Państwa te, wraz z Hiszpanią i Wielką Brytanią, w 2016 r. proponowały utworzenie wspólnej listy rajów na poziomie G20 (aktualnie również tam powstającej).

W Niemczech kwestia ta ma ponadpartyjne poparcie. Po aferze Panama Papers utworzono tam rejestr przejrzystości dla korporacji. Minister finansów Wolfgang Schäuble zachęcał inne państwa członkowskie do współpracy w zwalczaniu transferu zysków. Lider socjaldemokratów Martin Schulz uczynił z walki z unikaniem opodatkowania jeden z głównych postulatów gospodarczych w kampanii przed wrześniowymi wyborami do Bundestagu.

Według badań organizacji Oxfam w samym sektorze bankowym w 2015 r. Francja straciła ok. 5 mld euro zysków wytransferowanych do rajów podatkowych (z czego 2 mld euro trafiło do Luksemburga). Z kolei Włochy ponoszą rocznie ponad 100 mld euro strat z uwagi na nieszczelność systemu podatkowego, a niemal 15% tej kwoty stanowią transfery zysków korporacji do rajów. Utrzymujący się w tym kraju dług publiczny powyżej 130% PKB oraz deficyt budżetowy wynoszący ok. 2,5% PKB zachęciły rząd socjalistów do włączenia się w walkę z rajami podatkowymi.

Z kolei przeciwnikami zdecydowanej walki z unikaniem opodatkowania są te państwa, które same są uznawane przez ekspertów za raje podatkowe lub których system podatkowy sprzyjał wyprowadzaniu zysków poza UE, w zamian za inwestycje lub za niewielki podatek opłacony na ich terenie. Do tej grupy należą m.in.: Luksemburg (jego kontrowersyjne decyzje podatkowe wyciekły w skandalu LuxLeaks), Holandia, Irlandia, Malta. Także Wielka Brytania, choć była jednym z inicjatorów walki z rajami podatkowymi na poziomie G20, w praktyce osłabiała unijne wysiłki w tym zakresie. Chroniła w ten sposób luźne prawo podatkowe w swoich terytoriach zależnych (Jersey, Guernsey) i zamorskich (Kajmany, Brytyjskie Wyspy Dziewicze).

Wskutek wpływu obu grup interesu kryteria przyjęte ostatecznie przez Radę są łagodniejsze niż proponowane na początku. Wykorzystując zwyczajowe dążenie do konsensusu w Radzie UE, grupa „maruderów” wynegocjowała okresy przejściowe dla spełnienia tych warunków oraz złagodzenie drugiego kryterium w procesie tworzenia listy („sprawiedliwe opodatkowanie”). Pierwotnie złamaniem tego warunku byłaby bliska zeru stopa CIT lub brak takiej formy podatku. Jak jednak ostatecznie przyjęła Rada ECOFIN, taka charakterystyka systemu fiskalnego nie musi oznaczać, że jurysdykcja jest rajem podatkowym.

Perspektywy i znaczenie dla Polski. Warunkiem skuteczności listy jest uzupełnienie jej o sankcje wobec figurujących na niej jurysdykcji. Jeszcze w 2017 r. mają zapaść decyzje o instrumentach wpływu, wśród których mogą się znaleźć np. ograniczenia w dostępie do środków z Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju dla korporacji korzystających z rajów podatkowych. Jednak na skuteczność wykazu mogą wpłynąć też inne czynniki. Przede wszystkim nie jest jasne, jakie jurysdykcje znalazły się na wstępnej liście. Ponadto może się ona stać się zbyt krótka w wyniku złagodzenia kryteriów przez Radę.

Kluczem do skuteczności unijnych działań jest harmonizowanie systemów podatkowych przez państwa członkowskie, co może doprowadzić do zbieżności ich interesów w kwestiach fiskalnych. Następuje to stopniowo w wybranych obszarach, np. za sprawą unijnych regulacji dotyczących opodatkowania największych korporacji. Służą temu choćby wspólna skonsolidowana baza podatku od osób prawnych (CCCTB) czy system automatycznej wymiany informacji o indywidualnych decyzjach podatkowych.

Według szacunkowych danych Parlamentu Europejskiego Polska traci nawet do 10 mld euro rocznie z tytułu unikania podatków korporacyjnych, a więc niewiele mniej niż Włochy. Jest to ponad 12% polskich przychodów budżetowych i 3/4 deficytu w 2016 r. Polska mogłaby wystąpić z inicjatywą zacieśnienia współpracy na rzecz walki z rajami podatkowymi w ramach Trójkąta Weimarskiego. Jak już wspomniano, kwestia ta cieszy się szerokim poparciem w Niemczech. Była również elementem programu wyborczego nowego prezydenta Francji, Emmanuela Macrona. Docelowo Trójkąt Weimarski mógłby stać się trzonem koalicji państw członkowskich UE zabiegających o ograniczanie transferu zysków.