



**Czy nowe zasady opodatkowania  
firm w UE zmniejszą skalę nieuczciwej  
konkurencji podatkowej?**

Cytowanie: Jamroży, M., Leszczyński, P., Mierzejewski, M. (2023), *Czy nowe zasady opodatkowania firm w UE zmniejszą skalę nieuczciwej konkurencji podatkowej?*, Policy Paper, nr 3, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

Warszawa, październik 2023 r.

Autorzy: Marcin Jamroży, Paweł Leszczyński, Mateusz Mierzejewski

Redakcja merytoryczna: Paweł Śliwowski

Redakcja: Jakub Nowak, Małgorzata Wieteska

Projekt graficzny: Anna Olczak

Skład i łamanie: Tomasz Gałązka

Współpraca graficzna: Sebastian Grzybowski

Polski Instytut Ekonomiczny

Al. Jerozolimskie 87

02-001 Warszawa

© Copyright by Polski Instytut Ekonomiczny

ISBN 978-83-67575-50-8

# Spis treści

Kluczowe liczby . . . . .	4
Kluczowe wnioski . . . . .	5
Cel raportu . . . . .	6
Wprowadzenie . . . . .	7
Rozdział 1. Opodatkowanie przedsiębiorstw międzynarodowych – legislacja . . . . .	9
1.1. Modele opodatkowania przedsiębiorstw w UE. . . . .	9
1.2. Ewolucja dyskusji wokół ujednoczenia opodatkowania przedsiębiorstw . . . . .	12
1.3. Istota inicjatywy BEFIT. . . . .	16
Rozdział 2. Skutki konkurencji podatkowej . . . . .	20
2.1. Nieuczciwa konkurencja podatkowa a spadające udziały CIT w finansowaniu wydatków publicznych w UE . . . . .	20
2.2. Negatywne skutki nieuczciwej konkurencji podatkowej dla dochodów państw . . . . .	25
Rozdział 3. Oczekiwane rezultaty wdrożenia BEFIT. . . . .	28
3.1. Wyniki szacowania efektywnego opodatkowania przedsiębiorstw na podstawie metodologii OECD . . . . .	28
3.2. Harmonizacja minimalnego poziomu opodatkowania przedsiębiorstw w UE . . . . .	31
Podsumowanie . . . . .	36
Bibliografia . . . . .	37
Spis ramek, tabel i wykresów. . . . .	40

# Kluczowe liczby

## 21,4 proc.

wynosiła średnia stawka podatku CIT w UE w latach 2021-2022. To spadek o prawie 15 pkt. od 1999 r. (z 35 proc.)

## 24 proc.

wynosiła średnia stawka podatku CIT na świecie w 2018 r. To spadek o 25 pkt. proc. od 1985 r. (z 49 proc.)

## 59 proc.

przychodów CIT Irlandii w 2019 r. pochodziło z przenoszenia zysków przez korporacje międzynarodowe

## 56 proc.

przychodów CIT Luksemburga w 2019 r. pochodziło z przenoszenia zysków przez korporacje międzynarodowe

## 38 proc.

przychodów CIT Belgii w 2019 r. pochodziło z przenoszenia zysków przez korporacje międzynarodowe

## 65 proc.

szacowana przez Komisję Europejską obniżka kosztów przestrzegania regulacji podatkowych na skutek uproszczonych zasad rozliczania przewidzianych w projekcie BEFIT

## 23 mld USD

roczny spadek wpływów z CIT w Niemczech spowodowany przenoszeniem zysków przez korporacje międzynarodowe

## 21 mld USD

roczny spadek wpływów z CIT w Wielkiej Brytanii spowodowany przenoszeniem zysków przez korporacje międzynarodowe

## 38,8 mld EUR

szacowany przez PIE wzrost przychodów krajów UE z CIT w przypadku zastosowania globalnej stawki minimalnej na poziomie 10 proc.

## 86,6 mld EUR

szacowany przez PIE wzrost przychodów krajów UE z CIT w przypadku zastosowania globalnej stawki minimalnej na poziomie 15 proc.

## 4,1 mld EUR

szacowany przez PIE wzrost przychodów z CIT Polski w przypadku ujednoczenia opodatkowania grup wielonarodowych w UE

# Kluczowe wnioski

- **Zmiany zaproponowane przez KE w dyrektywie BEFIT doprowadzą do uproszczenia i uspoźnienia systemu podatkowego dla korporacji międzynarodowych działających w UE.** Przyczynią się także do ograniczenia zjawiska nieuczciwej konkurencji podatkowej i poprawy ściągalności podatku CIT.
- **Od czasów kryzysu finansowego spada udział przychodów z CIT w całkowitych przychodach podatkowych w Unii Europejskiej.** W 2007 r. przychody z CIT w krajach unijnych stanowiły średnio 8 proc. całkowitych przychodów podatkowych. Wskutek kryzysu finansowego w 2009 r. udział obniżył się do zaledwie 5,4 proc. W kolejnych latach następowała powolna odbudowa roli CIT w odniesieniu do całkowitych przychodów podatkowych, jednak w 2021 r. przychody z CIT odpowiadały średnio za 7 proc. przychodów podatkowych w krajach UE, a zatem od czasów kryzysu finansowego nie było ani jednego roku, w którym średnie przychody z CIT stanowiłyby przynajmniej taką samą część wszystkich przychodów podatkowych jak w 2007 r.
- **Beneficjentami zmian zaproponowanych w dyrektywie BEFIT mogą być nie tylko kraje, które dzisiaj tracą najwięcej na wewnątrzunijnej konkurencji podatkowej,** Niemcy, Francja, Włochy czy Hiszpania, ale także państwa, których straty z tego tytułu są umiarkowane, m.in. Polska oraz państwa czerpiące zyski ze *status quo*, Holandia, Belgia, Irlandia czy Luksemburg. EU Tax Observatory szacuje, że obowiązywanie minimalnej stawki efektywnego opodatkowania na poziomie 15 proc. wiązałoby się z wyższymi wpływami budżetowymi w skali UE na poziomie co najmniej 86,6 mld EUR, a głównymi beneficjentami nowej propozycji byłyby Belgia, Niemcy i Irlandia. Wzrost wpływów podatkowych wyniesie kolejno 21,8, 15,6 i 13,7 mld EUR.
- **Polska może zyskać dodatkowo nawet 13-14 mld PLN rocznie w przypadku obowiązywania w UE systemu z efektywną minimalną stawką CIT na poziomie 15 proc.** Dzisiaj Polska należy do grupy krajów, które w umiarkowanym stopniu tracą na występowaniu zjawiska nieuczciwej konkurencji podatkowej (straty z tego tytułu wynosiły w ostatnich latach ok. 7-8 proc. całkowitych przychodów podatkowych z CIT i przekraczały 4 mld PLN rocznie), a dzięki zmianom mogłaby całkowicie zniwelować ten problem.

# Cel raportu

**Raport jest podsumowaniem prac nad dyrektywą *Business in Europe: Framework for Income Taxation* (BEFIT).** W ramach tej inicjatywy, Komisja zaproponowała kompleksowe rozwiązania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej w UE, m.in. wprowadzenie wspólnego zestawu zasad obliczania podstawy opodatkowania i stworzenie spójnego podejścia do opodatkowania osób prawnych w UE, co ma zmniejszyć koszty przestrzegania przepisów oraz zapewnić skuteczniejszą alokację zysków między państwami członkowskimi.

**W raporcie przedstawiamy przeprowadzone przez PIE szacunki wpływu BEFIT na ograniczenie nieuczciwej konkurencji podatkowej w Europie.** Pod pojęciem nieuczciwej konkurencji podatkowej rozumiemy wyizolowane działania państw, mające na celu „odciągnięcie” potencjalnych inwestorów zagranicznych od innych państw za pomocą niskich efektywnych stawek podatkowych i skierowanie ich na własne terytorium (Krajewska, Krajewski, 2007).

**Raport składa się z trzech rozdziałów.** W pierwszym przedstawiamy inicjatywę BEFIT na tle globalnej dyskusji o nowych zasadach opodatkowania dla grup wielonarodowych oraz w kontekście ewolucji prawodawstwa unijnego w zakresie opodatkowania spółek. Pisząc o grupach (przedsiębiorstwach) wielonarodowych posługujemy się definicją Eurostatu, zgodnie z którą „przedsiębiorstwo międzynarodowe, w skrócie MNE, czasami nazywane także korporacją wielonarodową (MNC), korporacją międzynarodową lub międzynarodową, to przedsiębiorstwo produkujące towary lub świadczące usługi w więcej niż jednym kraju. Przedsiębiorstwo międzynarodowe ma swoją siedzibę zarządu w jednym (lub rzadko w więcej niż jednym) kraju, tzw. kraju macierzystym, a jednocześnie prowadzi działalność w innych krajach, tzw. krajach goszczących” (Eurostat, 2023). W drugim rozdziale opisujemy ewolucję polityki podatkowej w krajach UE w ostatnich dekadach oraz genezę i przejawy problemu nieuczciwej konkurencji podatkowej. W rozdziale trzecim prezentujemy oparte na analizie scenariuszowej wyliczenia PIE dotyczące wpływu BEFIT na ograniczenie nieuczciwej konkurencji podatkowej oraz strat z nią związanych.

# Wprowadzenie

**Dyrektywy GloBE i BEFIT mają ograniczyć konkurencję podatkową między państwami UE.** Po przyjęciu dyrektywy w sprawie globalnego minimalnego poziomu opodatkowania (GloBE) w grudniu 2022 r., kolejnym unijnym aktem jest dyrektywa *Business in Europe: Framework for Income Taxation* (dalej BEFIT). Dotyczy ujednoczenia podstaw opodatkowania i uproszczenia ich zasad dla firm wielonarodowych. Inicjatywa KE ma na celu m.in. zmniejszenie kosztów przestrzegania przepisów podatkowych i stworzenie spójnego podejścia do opodatkowania osób prawnych w UE.

**Działania KE są częścią globalnych zmian podatkowych.** Pomysł BEFIT wywodzi się z porozumienia zawartego w 2021 r. przez 140 państw uczestniczących w forum OECD/G-20. Pierwszy z filarów porozumienia przewiduje regulacje ograniczające możliwości erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków z działalności gospodarczej. Przepisy są również odpowiedzią na niektóre problemy działalności w środowisku cyfrowym. Drugi filar wskazuje, że efektywna stawka opodatkowania korporacji o rocznych skonsolidowanych obrotach na poziomie co najmniej 750 mln EUR będzie musiała wynosić przynajmniej 15 proc.

**Obecnie KE wdraża globalną reformę opodatkowania dochodów przedsiębiorstw międzynarodowych opartą na dwóch filarach (tzw. BEPS 2.0).**

Filar I reguluje nowe modele biznesowe, niewymagające fizycznej obecności przedsiębiorstwa na danym rynku. Projekt zakłada przyznanie prawa do opodatkowania państwom, w których następuje konsumpcja dóbr i usług. Filar II obejmuje wypracowanie globalnych zasad przeciwdziałania erozji podstawy opodatkowania przez wprowadzenie minimalnego globalnego poziomu efektywnego opodatkowania dużych grup przedsiębiorstw wielonarodowych. Jednym z narzędzi służących realizacji tego założenia jest prawo do opodatkowania przez jurysdykcję źródła w formie nakładania dodatkowego opodatkowania na niektóre płatności dokonywane przez podmioty powiązane.

**Jednym z celów proponowanych zmian jest przerwanie międzynarodowego wyścigu w obniżaniu stawek podatkowych i ograniczenie nieuczciwej konkurencji podatkowej.**

Konkurencja tego rodzaju może zniekształcać decyzje biznesowe podejmowane przez przedsiębiorstwa (Grądalski, 2012). Różnice w opodatkowaniu przedsiębiorstw zakłócają swobodę przepływu kapitału i stymulują przepływ do państw o niższych podatkach. Związany z tym problem nieuczciwej konkurencji podatkowej stanowi uzasadnienie potrzeby harmonizacji regulacji dotyczących opodatkowania (Piątkowski, 2010). Częściowa harmonizacja zasad opodatkowania, skierowana do przedsiębiorstw działających transgranicznie, będzie łagodzić konkurencję podatkową wśród państw UE, polegającą na obniżaniu efektywnych stóp opodatkowania.

**Stawki CIT w krajach UE malały systematycznie od lat 90., co wynikało m.in. z nacisku na budowanie atrakcyjności inwestycyjnej opartej na niskich podatkach.** O ile w 1999 r. średnia stawka CIT wynosiła ok. 35 proc., o tyle w latach 2020–2022 było to 21,4 proc. Spadek stawek PIT i CIT w praktyce często oznaczał wzrost podatków pośrednich, np. VAT (Martinez-Vazquez, Vulovic i Liu, 2011). Komisja Europejska od kilkunastu lat podejmuje działania w kierunku ujednoczenia zasad ustalania podstawy opodatkowania. Jednak dotychczasowe wysiłki w obszarze harmonizacji opodatkowania dochodu, głównie spółek wchodzących w skład grup kapitałowych prowadzących transgraniczną działalność gospodarczą, nie zakończyły się sukcesem wdrożeniowym.

**Beneficjentem nieuczciwej konkurencji podatkowej w Unii Europejskiej jest kilka krajów.** W 2019 r., wpływy podatkowe pochodzące ze sztucznego transferowania zysków w Irlandii, Luksemburgu i Belgii sięgały odpowiednio 59, 56 i 38 proc. całkowitych przychodów z CIT. Najwyższe straty zanotowano w Niemczech (ok. 23 mld USD) oraz Wielkiej Brytanii (ok. 21 mld USD). Globalny wzrost minimalnych efektywnych stawek CIT do 10 proc. przyczyni się do zwiększenia dochodów budżetowych krajów UE o 38,8 mld EUR. W przypadku proponowanej przez OECD i KE stawki 15 proc. będzie to aż 86,6 mld EUR. Polska będzie wyraźnym beneficjentem zmian – może zyskać na 15-proc. stawce podatkowej nawet 4,1 mld EUR rocznie.



# Rozdział 1.

# Opodatkowanie przedsiębiorstw międzynarodowych – legislacja

## 1.1. Modele opodatkowania przedsiębiorstw w UE

Współczesne modele polityki podatkowej państw UE są determinowane m.in. globalizacją i kryzysami (np. ostatnio wywołanym pandemią koronawirusa SARS-CoV-2). Państwa wykorzystują narzędzia podatkowe do realizacji celów polityki gospodarczej i społecznej, takich jak wzrost gospodarczy, kreowanie nowych inwestycji i miejsc pracy, ekologia, wzmocnienie konkurencyjności regionu (Norregaard, Khan, 2007; Leszczyłowska, 2014). Konsekwencją procesów globalizacji stała się konkurencja podatkowa, w zamierzeniu prowadząca do zwiększania konkurencyjności narodowej działalności gospodarczej lub przyciągania inwestycji zagranicznych.

Wykorzystywanie podatków dochodowych jako elementu konkurencji podatkowej umożliwia wzmocnienie przewagi nad innymi państwami (wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, wzrost zainteresowania danym krajem jako miejscem bezpośrednich inwestycji kapitałowych). W efekcie polityka podatkowa zależy nie tylko od prowadzonej w danym kraju polityki społeczno-gospodarczej, ale również od zasad opodatkowania w państwach sąsiednich.

**Różnice w poziomie opodatkowania przedsiębiorców między państwami UE mają znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku.** Wspólna polityka UE w zakresie podatków bezpośrednich obejmuje w szczególności działania harmonizujące podatki, przepisy dotyczące zapobiegania podwójnemu opodatkowaniu oraz uchylania się lub unikania od nich czy przepisy dotyczące zapobiegania szkodliwym skutkom konkurencji podatkowej (Krajewska, 2012; Oręziak, 2007). W ostatnich latach szczególne znaczenie miały regulacje dotyczące przeciwdziałania uchylaniu się lub unikaniu opodatkowania – w kontekście obserwowanego trendu minimalizacji obciążeń

podatkowych grup przedsiębiorstw wielonarodowych przez korzystanie z pomocy publicznej (*subsidy shopping*), wykorzystywanie różnic w poziomie obciążeń podatkowych czy stosowanie postanowień umów o unikaniu podwójnego opodatkowania lub przepisów unijnych (*treaty shopping* albo *rule shopping*).

**Dziedzina prawa podatkowego należy do kompetencji państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>1</sup>.** W zakresie podatków pośrednich Unia posiada wyrażną kompetencję w zakresie „harmonizacji ustawodawstw odnoszących się do podatków obrotowych, akcyzy i innych podatków pośrednich w zakresie, w jakim harmonizacja ta jest niezbędna do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego” (art. 113 TFUE). Tworzenie regulacji prawnych dotyczących podatków bezpośrednich w UE pozostaje w kompetencji poszczególnych krajów członkowskich. Prawnej podstawy harmonizacji rozwiązań państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie podatków bezpośrednich można upatrywać jedynie w art. 115 TFUE, zgodnie z którym Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwała dyrektywy w celu zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają bezpośredni wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Ujednoczeniu mają podlegać te rozwiązania prawne (w tym podatkowe), które bezpośrednio wpływają na funkcjonowanie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej.

**Konstrukcję podatku od dochodów przedsiębiorstw w państwach UE oparto albo na dochodzie osiąganym (podejście tradycyjne), albo alternatywnie – na dochodzie wydatkowanym** (Jamroży, Łożykowski, 2021; Leszczyłowska, 2014; European Commission, 2022). Podejście tradycyjne implikuje najczęściej stosowanie zasady memoriału przy ustalaniu dochodu podatkowego. Przychodem z działalności gospodarczej są kwoty należne, choćby nie zostały faktycznie otrzymane, podobnie ujęcie kosztu w księgach rachunkowych, niezależnie od terminu jego zapłaty, determinuje dzień poniesienia kosztu. Rozwinięciem zasady memoriałowej jest zasada współmierności kosztów i przychodów, odnosząca się do wzajemnych relacji między kosztami i przychodami.

**Charakterystyczna dla opodatkowania dochodów przedsiębiorstw jest jednolita stawka podatkowa. Podstawa opodatkowania często jest szeroka i uwzględnia, w porównaniu z opodatkowaniem dochodów osobistych, stosunkowo niewiele preferencji podatkowych.** Do kosztów podatkowych są zaliczane odsetki od kapitału obcego, natomiast hipotetyczne oprocentowanie kapitału własnego – zwykle już nie (Leszczyłowska, 2014). Model tradycyjny zakłada eliminację podwójnego opodatkowania zysków wydzielonych (integracja z podatkiem od dochodów osobistych) przy użyciu metody kredytu podatkowego (zaliczenie podatku przypadającego na dochód wydzielony na poczet podatku od dochodów osobistych) wyłączenia z opodatkowania zysku wydzielonego na poziomie wspólnika.

<sup>1</sup> Zob. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47); dalej: TFUE.

Państwa UE stosują mniej lub bardziej wyrafinowane reżimy opodatkowania grup kapitałowych (jako tzw. podatnika zbiorowego), obejmujące najczęściej zwolnienia z opodatkowania dywidend oraz zysków kapitałowych, niskie opodatkowanie u źródła lub jego brak, ograniczone wymogi w obszarze cen transferowych.

**Zasady ustawodawstwa podatkowego państw UE różnią się między sobą, m.in. pod względem przyznania podmiotowości podatkowej spółkom niemającym osobowości prawnej (spółkom osobowym).** Niektóre systemy podatkowe przyznają prawo wyboru sposobu opodatkowania, tj. albo na zasadach obowiązujących spółki kapitałowe albo na podstawie zasady transparentności podatkowej.

**Tabela 1. Status spółki osobowej w wybranych państwach UE**

Cechy systemu	Kraje
Transparentność podatkowa	Austria, Dania, Finlandia, Niemcy, Szwecja
Podmiotowość podatkowa	Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Hiszpania, Portugalia, Rumunia, Litwa, Węgry
System mieszany	Francja, Włochy, Czechy

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Jamróży (2018, s. 185).

Alternatywą dla tradycyjnej formy opodatkowania dochodu jest koncepcja podatku od dochodu wydatkowanego, odwołująca się do sposobu jego przeznaczenia (na konsumpcję bądź oszczędności). Możliwe jest zwolnienie z opodatkowania w danym okresie części dochodu przeznaczonego na oszczędności, a opodatkowanie takiego dochodu dopiero wtedy, kiedy zostanie wycofany ze sfery inwestycyjnej i przeznaczony na konsumpcję. Na szczególną uwagę zasługują systemy w Chorwacji i Estonii. Chorwacja była prekursorem systemu opodatkowania dochodów w zakresie podejścia zorientowanego na konsumpcję. Podatek od zysków przedsiębiorstw konstruowano na założeniu, aby podlegać mu rezydualny dochód z kapitału własnego. Z kolei w Estonii zwolniono z podatku dochód zainwestowany w rozwój przedsiębiorstwa. Dopiero z chwilą dokonania wypłaty wypracowanego zysku dochodzi do opodatkowania (tzw. podatek dystrybucyjny). Analogiczne rozwiązanie wprowadzono w późniejszym terminie również na Łotwie czy częściowo w Polsce (ryczałt od dochodów spółek).

## 1.2. Ewolucja dyskusji wokół ujednoczenia opodatkowania przedsiębiorstw

Kluczową rolę w dotychczas wycinkowej harmonizacji podatków bezpośrednich w Unii Europejskiej odegrały w szczególności dyrektywy Rady (UE):

- w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych państw członkowskich (2003/49/WE z dnia 3 czerwca 2003 r.);
- w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, podziałów przez wydzielenie, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów dotyczących spółek różnych państw członkowskich raz przeniesienia statutowej siedziby SE lub SCE z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego (2009/133/WE z 19 października 2009 r.);
- w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich (2011/96/UE z dnia 30 listopada 2011 r.);
- ustanawiająca przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego (2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r.).

Istotny był również projekt wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania (Common Consolidated Corporate Tax Base, CCCTB<sup>2</sup>), którego propozycję Komisja Europejska sformułowała w 2011 r.

**Wprowadzenie koncepcji CCCTB miało uprościć system opodatkowania przedsiębiorców w UE oraz uczynić go bardziej przejrzystym**, w szczególności przez konsolidację dochodów i strat osiągniętych w różnych jurysdykcjach podatkowych. Przepisy dyrektywy dotyczącej CCCTB miały docelowo regulować pojęcie przychodu, w tym wyłączenia i zwolnienia, koszty jego uzyskania i zasady ich ustalania, zasady ustalania roku podatkowego, zasady wyceny aktywów oraz moment powstawania przychodu podatkowego i poniesienia kosztu podatkowego. Przedsiębiorstwa będące rezydentami w państwach UE lub zakłady zagraniczne położone na terenie UE miałyby prawo do stosowania wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania, pod warunkiem spełnienia kryteriów kwalifikujących do utworzenia grupy i dokonania przez wszystkich kwalifikujących się członków tej samej grupy wyboru stosowania wspólnych przepisów. Państwa członkowskie, dzieliłyby się między sobą podstawą opodatkowania według wielkości aktywów, sprzedaży i siły roboczej. Od udziałów we wspólnej skonsolidowanej podstawie opodatkowania miał być obliczany podatek według stawek stosowanych w państwach rezydencji poszczególnych przedsiębiorstw. Warto jednak podkreślić, że koncepcja CCCTB nie zakładała natomiast ujednoczenia stawek podatkowych (Adamczyk, 2011; s. 528-536; Litwińczuk, 2011; Zdunek, 2016).

<sup>2</sup> COM(2016) 685 final; COM(2016) 683 final.

**Dyrektywa CCCTB miała ograniczyć bariery dla prowadzenia działalności gospodarczej w obrębie UE i dotykała newralgicznych obszarów**, przede wszystkim kształtowania wielkości wpływów budżetowych (zależnych od przyjętego klucza podziałowego) oraz możliwości prowadzenia aktywnej polityki gospodarczej. Ze względu na sceptycyzm wielu państw UE (w tym Polski) projekt CCCTB nie doczekał się wdrożenia.

**Problemy poruszane przez dyrektywę CCCTB adresuje inicjatywa BEPS 1.0.**

Skrót pochodzi od *Base Erosion and Profit Sharing*, Erozja podstaw opodatkowania oraz przenoszenia dochodów. Na płaszczyźnie międzynarodowej uznano, że tzw. agresywne planowanie podatkowe stanowi poważne zagrożenie dla dochodów podatkowych, niezależności podatkowej i wiary w integralność systemów podatkowych wszystkich krajów, co może mieć negatywny wpływ na inwestycje i konkurencyjność. Istniejące regulacje dotyczące opodatkowania w stosunkach międzynarodowych stworzono na długo przed globalizacją oraz rozwojem gospodarki cyfrowej. Decydenci dostrzegli szerszą perspektywę podatkowych implikacji dotyczących przedsiębiorstw wielonarodowych i zauważyli również, iż utrzymanie *status quo* nie jest możliwe (OECD/G20, 2015a).

BEPS odnosi się do planowania podatkowego realizowanego w wymiarze międzynarodowym, wykorzystującego luki i rozbieżności w regulacjach podatkowych w celu sztucznego przenoszenia zysków do państw o niskich stawkach podatkowych. Inicjatywa ma zasadnicze znaczenie w szczególności dla krajów rozwijających się z powodu ich relatywnie wysokiej zależności od wpływów podatkowych, pozyskiwanych w znacznej mierze od grup przedsiębiorstw wielonarodowych (OECD, 2014).

**BEPS to zatem pakiet narzędzi do zapobiegania nieuczciwym praktykom.**

Wydzielono piętnaście działań, dotyczących następujących obszarów: gospodarka elektroniczna, instrumenty hybrydowe, zagraniczne spółki kontrolowane, potrącalność odsetek, szkodliwe praktyki podatkowe, nadużywanie ochrony traktatowej, unikanie powstania zakładu zagranicznego, tworzenie wartości, dokumentowanie cen transferowych, metody pozyskiwania, gromadzenia i analizy danych, rozwiązywanie sporów, instrumenty wielostronne. Raporty BEPS zostały opublikowane 5 października 2015 r.<sup>3</sup> wraz z uzasadnieniem (OECD/G20, 2015b) zawierającym podsumowanie prac wraz z osiągnięciami, wśród których za najważniejsze uznano konsensus w zakresie minimalnych standardów – przestrzeganych i monitorowanych. W raportach OECD znalazły się rekomendacje dotyczące instrumentów ukierunkowanych na opodatkowanie zysków grup wielonarodowych w miejscach, w których prowadzona jest działalność gospodarcza kreująca zyski oraz tworzona wartość dodana. Jednocześnie podjęte działania mają zapewnić przedsiębiorcom większą stabilność przez standaryzację przepisów podatkowych oraz zmniejszenie liczby sporów na tle międzynarodowych regulacji podatkowych.

**BEPS 1.0 to najgłębsza reforma międzynarodowej architektury podatkowej od dziesięcioleci**, która ma zagwarantować, że grupy wielonarodowe zaczną płacić podatki w jurysdykcjach, w których tworzą wartość dodaną i prowadzą

<sup>3</sup> <http://www.oecd.org/tax/beps-2015-final-reports.htm> [dostęp: 27.09.2023].

działalność gospodarczą (Valderrama, Lesage, Lips, 2018). Z drugiej strony podnoszone są zarzuty, że projekt BEPS jest odzwierciedleniem polityki międzynarodowej, w której to najsilniejsze państwa w dużej mierze dyktują globalny bieg działań, a głos słabszych jest często marginalizowany (Fung, 2017).

Na początku 2019 r. OECD opublikowało komunikat o nowej propozycji, określanej potocznie jako [BEPS 2.0](#). 8 października 2021 r. 138 państw zrzeszonych w ramach tzw. Inclusive Framework on BEPS przyjęło [oświadczenie](#) w sprawie dwufilarowego rozwiązania mającego sprostać wyzwaniom podatkowym wynikającym z cyfryzacji gospodarki. 11 lipca 2023 r. wydano kolejne [oświadczenie](#) w sprawie wyników prac nad BEPS 2.0. Członkowie OECD/G20 Inclusive Framework przedstawili pakiet mający na celu dalsze wdrażanie dwufilarowego rozwiązania, składający się z 4 części, tj. tekstu Konwencji Wielostronnej (MLC) w sprawie Kwoty A Filaru I (część I), Kwoty B Filaru I (część II), mechanizmu dodatkowego prawa do opodatkowania (STTR) w ramach Filaru II (część III) oraz wsparcia wdrożeniowego (część IV).

Podstawowe założenia obu filarów przedstawiamy w poniższych ramkach.

#### Ramka 1. Inicjatywa BEPS 2.0 – Filar I

Filar I koncentruje się na wypracowaniu nowego sposobu alokacji zysków i łącznika podatkowego (*nexus*) przede wszystkim w odniesieniu do gospodarki cyfrowej – w odpowiedzi na specyfikę cyfrowych modeli biznesowych, które nie zakładają fizycznej obecności na danym rynku. Filar I obejmuje trzy kluczowe obszary:

- określenie prawa do opodatkowania części zysku rezydualnego obliczanego na poziomie grupy wielonarodowej (kwota A);
- ujednoczenie wynagrodzenia za określone podstawowe działania dystrybucyjne i marketingowe zgodnie z zasadą ceny rynkowej (kwota B);
- zwiększenie pewności podatkowej przez skuteczne mechanizmy zapobiegania i rozwiązywania sporów (OECD/G20, 2020, s. 11).

Kwota A ma mieć zastosowanie do grup wielonarodowych o przychodach w wysokości większej niż 20 mld EUR i rentowności liczonej jako stosunek zysku netto do przychodu wyższej niż 10 proc. Planowane jest przypisanie 25 proc. zysku grupy wielonarodowej, który przekracza 10 proc. jej przychodów, do jurysdykcji spełniających określone kryteria łącznika podatkowego (*nexus*), w szczególności, gdy co najmniej 1 mln EUR przychodów pochodzi z danej jurysdykcji. W przypadku państw, których PKB wynosi poniżej 40 mld EUR, próg ten ma wynosić 250 tys. EUR. Zyski będą proporcjonalne do kwoty przychodów, jakie grupa wielonarodowa uzyska w danym państwie (OECD/G20, 2022).

Kwota B miałaaby zastosowanie do dystrybutorów o tzw. ograniczonym profilu funkcjonalnym, którzy nabywają towary od podmiotów powiązanych oraz odsprzedają je podmiotom niepowiązanym, czyli mają rutynowy profil funkcjonalny dystrybutora. Ustandaryzowanie wynagrodzenia za te usługi ma na celu uproszczenie stosowania regulacji dotyczących cen transferowych (OECD/G20, 2020, s. 14-15). Proponowane rozwiązania mają również na celu poprawę pewności podatkowej przez zaawansowane mechanizmy rozwiązywania sporów (OECD/G20, 2020, s. 11).

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie dokumentów OECD.

## Ramka 2. Inicjatywa BEPS 2.0 – Filar II

Filar II OECD składa się z:

- zasad wprowadzających tzw. globalny minimalny podatek dla dużych przedsiębiorstw międzynarodowych (GloBE) oraz
- mechanizmu dodatkowego prawa do opodatkowania (STTR), pozwalającego jurysdykcjom źródła na nakładanie dodatkowego opodatkowania na niektóre płatności dokonywane przez podmioty powiązane i przedstawiające zwiększone ryzyko erozji podstaw opodatkowania.

**Koncepcja globalnego minimalnego poziomu opodatkowania zakłada ograniczenie nadmiernej konkurencji podatkowej** między jurysdykcjami oraz tzw. agresywnej optymalizacji podatkowej polegającej na lokowaniu dochodu przez grupy wielonarodowe w krajach o niższym opodatkowaniu. Zasady dyrektywy GloBE mają być stosowane do dużych grup przedsiębiorstw wielonarodowych, których skonsolidowane przychody wynoszą więcej niż 750 mln EUR. Efektywna stawka podatkowa jest ustalana dla każdej jurysdykcji, w której działają podmioty grupy, przez podzielenie wartości podatków płaconych przez te podmioty w danym kraju przez wartość osiągniętych przez nich dochodów. Jeśli ta stawka jest niższa od minimalnego podatku na poziomie 15 proc., wówczas grupa będzie zobowiązana do zapłaty podatku wyrównawczego.

**Państwa członkowskie Unii Europejskiej osiągnęły porozumienie w celu wdrożenia minimalnego poziomu opodatkowania** będącego implementacją unijną założeń Filaru II OECD oraz G20. W dniu 15 grudnia 2022 r. Rada UE formalnie przyjęła dyrektywę w sprawie zapewnienia globalnego minimalnego poziomu opodatkowania grup wielonarodowych. Co do zasady, państwa członkowskie muszą implementować dyrektywę do prawa krajowego do końca 2023 r. Efektywna stawka podatkowa ma być obliczana na podstawie kwalifikowanego dochodu netto w danym kraju, a następnie porównywana do minimalnej efektywnej stawki podatkowej. Jeżeli efektywna stawka podatkowa będzie wynosić mniej niż 15 proc. w danym kraju, jednostka dominująca w grupie będzie obowiązana do zapłaty podatku wyrównawczego. Dyrektywa nie przewiduje wyłączeń z kwalifikowanego dochodu netto z tytułu przyznanych w danym państwie ulg podatkowych czy przychodów wyłączonych z opodatkowania.

Z kolei celem drugiego z wymienionych elementów II Filaru, czyli mechanizmu dodatkowego prawa do opodatkowania (STTR), jest podniesienie efektywnego opodatkowania płatności wewnątrzgrupowych, takich jak odsetki czy należności licencyjne, do stawki minimalnej na poziomie 9 proc. Chodzi tu zatem o ograniczenie wykorzystywania postanowień umów o unikaniu podwójnego opodatkowania w celu przesunięcia zysków z krajów źródła do jurysdykcji, w których płatności te nie podlegają żadnemu lub niskiemu opodatkowaniu.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie dokumentów OECD.

W dniu 12 września 2023 r. Komisja Europejska złożyła propozycje trzech dyrektyw związanych z opodatkowaniem osób prawnych:

- projektu dyrektywy Rady ustanawiającej system podatkowy według siedziby głównej (HOT) dla mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), mającej pozwolić na opodatkowanie zakładów w innych państwach członkowskich zgodnie z przepisami państwa członkowskiego, w którym zlokalizowana jest siedziba główna przedsiębiorstwa;

- projektu dyrektywy Rady dotyczącej [cen transferowych](#), mającej zintegrować z prawem UE kluczowe zasady dotyczące cen transferowych w celu wspólnego podejścia państw członkowskich w zakresie interpretacji i stosowania wytycznych OECD w sprawie cen transferowych;
- projektu dyrektywy Rady dotyczącej działalności gospodarczej w Europie: Ramy opodatkowania dochodów ([BEFIT](#)) (patrz niżej).

## 1.3. Istota inicjatywy BEFIT

Według Komisji Europejskiej (European Commission, 2021) pandemia COVID-19 przyspieszyła trend cyfryzacji i uwidatniła problemy z obecnym systemem opodatkowania przedsiębiorstw działających transgranicznie. Można wymienić kilka głównych bolączek obowiązującego systemu.

### **Po pierwsze, dotychczasowy międzynarodowy system opodatkowania przedsiębiorstw opiera się na przestarzałych zasadach rezydencji i źródła.**

Do tej pory tylko państwo, w którym siedzibę miało przedsiębiorstwo (państwo siedziby), mogło opodatkować jego zyski. Jeżeli jednak przedsiębiorstwo prowadzi w drugim umawiającym się państwie działalność gospodarczą przez położony tam zakład, to państwo położenia zakładu może opodatkować zyski przedsiębiorstwa w takiej mierze, w jakiej można je przypisać temu zakładowi. W państwie rezydencji przedsiębiorstwa znajduje wtedy zastosowanie jedna z metod unikania podwójnego opodatkowania, tj. metoda zwolnienia (wyłączenia) lub metoda kredytu podatkowego. Zakład oznacza stałą placówkę, przez którą całkowicie lub częściowo prowadzona jest działalność gospodarcza przedsiębiorstwa. Ustanowienie zakładu warunkuje spełnienie następujących przesłanek: I) istnienie placówki, II) stały charakter placówki, III) wykonywanie działalności przedsiębiorstwa za pośrednictwem tej placówki. Jednak prowadzenie działalności na terenie innego państwa nie musi odbywać się przez stałą fizyczną obecność, jak w większości tradycyjnych modeli produkcyjnych, dystrybucyjnych czy usługowych.

**Po drugie, dla przedsiębiorstw prowadzących działalność na jednolitym rynku europejskim utrudnieniem jest konieczność zmagania się z nawet 27 różnymi krajowymi systemami podatkowymi.** Szkodzi to inwestycjom i wzrostowi, a także konkurencyjności UE (European Commission, 2021).

**Po trzecie, dochody przedsiębiorstw są opodatkowane na poziomie krajowym, natomiast modele biznesowe stają się coraz bardziej umiędzynarodowione, złożone i cyfrowe.** Powoduje to wysokie koszty *compliance* dla przedsiębiorstw i ryzyko podwójnego opodatkowania. Jednocześnie niektórzy podatnicy wykorzystują luki systemowe czy niedostatki regulacyjne przez strategię tzw. agresywnego planowania podatkowego. Utrudnia to również obywatelom ustalenie, jakie faktycznie ciężary podatkowe ponoszą przedsiębiorstwa, co grozi erozją zaufania do systemu podatkowego jako całości.

Z tych powodów KE postanowiła stworzyć solidne, skuteczne i sprawiedliwe ramy podatkowe, które zaspokoją potrzeby w zakresie finansowania publicznego, a jednocześnie będą wspierać odbudowę oraz transformację ekologiczną i cyfrową przez tworzenie środowiska wspierającego sprawiedliwy, trwały,



sprzyjający tworzeniu miejsc pracy wzrost gospodarczy oraz inwestycje. Parlament Europejski w 2022 r. poparł uzasadnienie wniosku Komisji w sprawie BEFIT<sup>4</sup>. Dyrektywa, wraz z przyjętą w 2022 r. dyrektywą GloBE, stanowią spójny zestaw legislacji nakierowanej na wdrożenie w UE nowych ram i zasad opodatkowania grup wielonarodowych. W poniższej ramce przedstawiamy główne elementy oraz kierunki zmian wynikające z projektu dyrektywy BEFIT.

### Ramka 3. Przyjęta przez Radę Europejską forma BEFIT oraz główne ramy jej funkcjonowania w krajach asygnujących

Przyjęty 12 września 2023 r. przez Radę Europejską projekt dyrektywy w sprawie prowadzenia działalności gospodarczej w Europie: Ramy opodatkowania dochodów (BEFIT) zastępuje poprzednie wnioski przewidujące wspólną (skonsolidowaną) podstawę opodatkowania osób prawnych (CCTB i CCCTB). Nowe przepisy w krajach asygnujących mają zostać wdrożone do dnia 1 stycznia 2028 r. i obowiązywać od dnia 1 lipca 2028 r.

Zakres dyrektywy obejmuje przedsiębiorstwa zobligowane do jej wdrożenia, jak również pozostawia możliwość opcjonalnego jej wykorzystania dla wybranych grup przedsiębiorstw.

W formie obligatoryjnej ma ona dotyczyć **grup wielonarodowych działających na terenie Unii Europejskiej, które osiągają roczne przychody w wysokości co najmniej 750 mln EUR**, przy czym spółka dominująca musi posiadać, bezpośrednio bądź pośrednio, minimum 75 proc. praw własnościowych w spółkach lub stałych zakładach kwalifikujących się do grupy (określanych mianem „Grupa BEFIT”). W sytuacji, gdy spółka dominująca ma siedzibę poza granicami Unii Europejskiej, postanowienia BEFIT mają zastosowanie wyłącznie w przypadku, gdy przychody generowane przez Grupę BEFIT na terenie UE stanowią ponad 5 proc. całkowitych przychodów grupy lub przekraczają sumę 50 mln EUR w co najmniej dwóch z czterech ostatnich lat podatkowych.

Oprócz obligatoryjnego charakteru postanowień BEFIT, proponowana dyrektywa przewiduje opcję dobrowolnego włączenia się w jej zakres przez międzynarodowe grupy przedsiębiorstw lub krajowe grupy kapitałowe, które sporządzają skonsolidowane sprawozdania finansowe, lecz nie osiągają obrotu wynoszącego 750 mln EUR.

**Głównym założeniem BEFIT jest określenie podstawy opodatkowania przez uczestników Grupy BEFIT według wspólnych reguł.** Zgodnie z projektem dyrektywy każdy członek grupy BEFIT powinien indywidualnie określić swoją podstawę opodatkowania, na podstawie korekt podatkowych względem jednostkowych sprawozdań finansowych, w szczególności przez uwzględnienie pozycji, które mogły zostać wcześniej odliczone, takich jak:

- aktywa finansowe przeznaczone do obrotu;
- koszty finansowania zewnętrznego ponoszone na rzecz podmiotów spoza Grupy BEFIT w wysokości przekraczającej limit potrącalności odsetek wynikające z Dyrektywy UE o przeciwdziałaniu unikania opodatkowania (ATAD);

<sup>4</sup> The European Parliament's resolution of 10 March 2022 with recommendations to the Commission on fair and simple taxation supporting the recovery strategy (EP follow-up to the July Commission's Action Plan and its 25 initiatives in the area of VAT, business and individual taxation, 2020/2254(INL)), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0082\\_EN.html#title1](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0082_EN.html#title1) [dostęp: 27.09.2023].

- korekty wartości godziwej i zyski kapitałowe otrzymywane przez zakłady ubezpieczeń na życie w kontekście umów typu unit-linked/index-linked;
- grzywny, kary i nielegalne płatności;
- podatki od osób prawnych, które zostały już zapłacone lub podatki wyrównawcze nałożone w ramach stosowania Filaru II.

Analogicznie w projekcie dyrektywy wskazano pozycje, które należy odliczyć od wyniku finansowego, jeżeli zostały ujęte dla potrzeb sprawozdawczości finansowej, tj.:

- dywidendy oraz zyski (straty) kapitałowe związane z udziałami właścicielskimi, które nie są posiadane z przeznaczeniem do obrotu lub przez zakłady ubezpieczeń na życie;
- zyski (straty) stałych zakładów;
- przychody z działalności żeglugowej podlegające opodatkowaniu podatkiem tonażowym;
- ulgi podatkowe związane z wymianą aktywów generujących zyski;
- wydatki związane z nabyciem, wytworzeniem i ulepszeniem środków trwałych podlegających amortyzacji (w tym bezpośrednio powiązane dotacje);
- nierealizowane zyski (straty) kursowe wynikające z różnic kursowych dotyczących aktywów trwałych.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie European Commission (2023).

**BEFIT definiuje także zasady dotyczące amortyzacji i jej harmonogramu,** które wpływają na określenie podstawy opodatkowania. Aktywa rzeczowe o wartości nieprzekraczającej 5000 EUR podlegają natychmiastowej amortyzacji w roku ich zakupu. Inne środki trwałe są amortyzowane według metody liniowej na podstawie przewidywanego okresu ich użyteczności ekonomicznej. Wyjątkiem są nieruchomości z okresem użytkowania wynoszącym co do zasady 28 lat. Dla wartości niematerialnych i prawnych czas użytkowania jest zdefiniowany przez okres ochrony prawnej lub okres, na który przyznano prawo. Przy braku określenia takiego okresu przyjmuje się pięć lat. Proponowane przepisy precyzują również sposób ustalania podstawy amortyzacji, przy czym wymagane jest prowadzenie ewidencji środków trwałych. Koszty ulepszenia środków trwałych podlegają amortyzacji na równi z nowo zakupionymi aktywami. Aktywa finansowe są wyłączone z amortyzacji. W celu określenia globalnej podstawy opodatkowania Grupy BEFIT następuje **konsolidacja** jednostkowych wyników podatkowych wszystkich członków grupy. Straty poszczególnych członków Grupy BEFIT będą automatycznie kompensowane z zyskami innych uczestników grupy. Tak określona podstawa jest dzielona między członków Grupy BEFIT. Proces alokacji bazuje na proporcjonalnym udziale każdego członka w skonsolidowanej podstawie opodatkowania, określonym na podstawie uśrednionego wyniku podatkowego z trzech ostatnich lat podatkowych. W związku z założeniami dyrektywy GLoBE będzie to również prowadzić do wprowadzenia podatków wyrównawczych,

jeżeli efektywna stawka podatku dla podmiotów działających w danej jurysdykcji jest niższa od minimalnej efektywnej stawki 15 proc.

W rezultacie wprowadzenia BEFIT, **członek Grupy BEFIT nie będzie już objęty krajowymi przepisami podatkowymi dotyczącymi podatku od osób prawnych** w zakresie, w jakim mają obowiązywać przepisy nowej dyrektywy. Niemniej państwa członkowskie mają mieć możliwość wprowadzenia odliczeń, ulg podatkowych lub innych korekt podstawy opodatkowania w odniesieniu do alokowanej im części skonsolidowanej podstawy opodatkowania. Nie może to jednak naruszać postanowień dyrektywy GloBE, tj. minimalnego efektywnego opodatkowania na poziomie 15 proc.

W ramach dalszego procedowania, dyrektywa BEFIT zostanie przedstawiona Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE. Parlament pełni rolę konsultacyjną i może proponować zmiany, przy czym Rada UE nie jest zobowiązana ich uwzględnić. Ponadto Rada UE przeprowadzi analizę wykonalności wniosku w ramach Rady ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN).

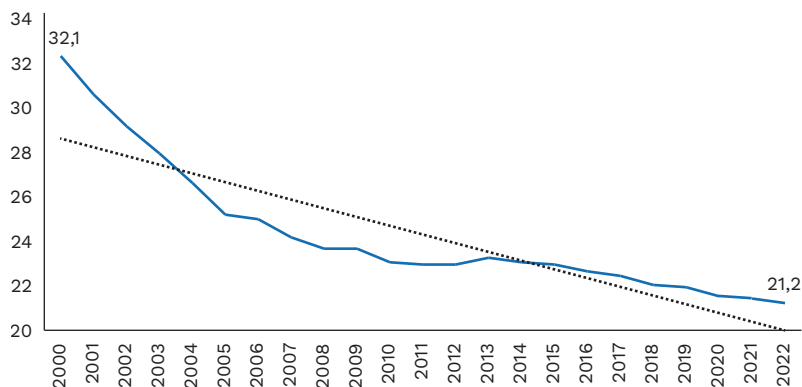
**Dyrektywa BEFIT, dotycząca podatków bezpośrednich, wymaga jednomyślności w Radzie UE**, przy czym każde z państw członkowskich ma prawo weta, gdyż opodatkowanie pozostaje w gestii państw członkowskich. Nowe propozycje w dziedzinie podatków bezpośrednich często spotykają się z trudnościami w Radzie ze względu na ich wrażliwość polityczną. Niemniej Komisja jest optymistycznie nastawiona do osiągnięcia porozumienia w sprawie BEFIT, mając na uwadze globalną reformę opodatkowania międzynarodowego i wsparcie 138 krajów dla programu OECD/G20 dotyczącego BEPS. Po przyjęciu przez Radę dyrektywy powinny wejść w życie 1 lipca 2028 r. (w przypadku BEFIT) i od 1 stycznia 2026 r. (w przypadku propozycji w sprawie cen transferowych).

# Rozdział 2. Skutki konkurencji podatkowej

## 2.1. Nieuczciwa konkurencja podatkowa a spadające udziały CIT w finansowaniu wydatków publicznych w UE

**Polityka podatkowa rządów to główna przyczyna obniżenia udziału podatku CIT w finansowaniu wydatków publicznych.** Stawki podatku CIT w krajach UE systematycznie malały od lat 90. Jak wynika z badań międzynarodowych, w latach 1985-2018 r., średnia globalna stawka podatku dochodowego od osób prawnych spadła dwukrotnie, z poziomu 49 proc. do 24 proc., co przypisuje się właśnie rozwojowi agresywnej konkurencji podatkowej (Keen, Konrad, 2013). O ile na początku lat 90. średnia stawka CIT w krajach UE rosła, by w okresie 1995-1999 osiągnąć poziom ok. 35 proc., o tyle od początku XXI w. następował dynamiczny spadek. Ewolucję przedstawiamy na wykresie 1. Stawki podatku od osób prawnych (nominalne i efektywne) w ostatnich latach (2021-2022) spadały w Unii Europejskiej jako całości, ale tempo spadku było wolniejsze niż w latach poprzednich (European Commission, 2022).

Wykres 1. Zmiany nominalnych stawek podatku CIT w krajach UE w latach 2000-2022

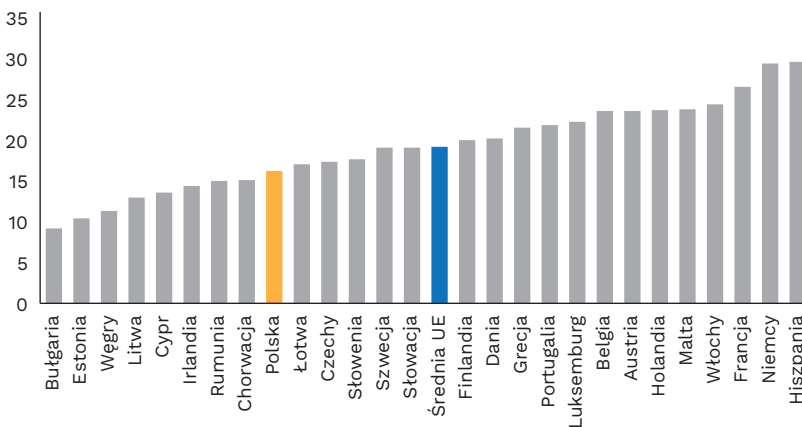


Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Komisji Europejskiej.

**Trend spadkowy potwierdziliśmy również za pomocą analizy dynamiki efektywnych stawek CIT, opartej na danych OECD obejmujących lata 2012-2022.**

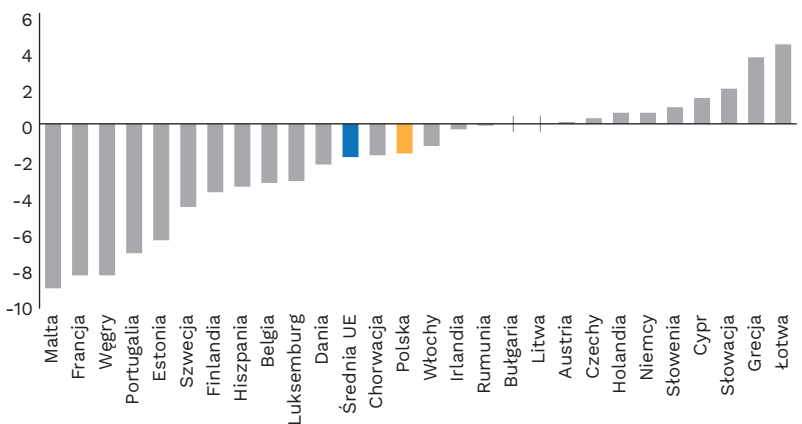
Najwyższy poziom efektywnego CIT w 2022 r. odnotowano w Hiszpanii, Niemczech i Francji (kolejno 29, 29 i 26 proc.), najniższy zaś w Bułgarii, Estonii i na Węgrzech (kolejno 9, 10 i 11 proc.). Występująca między krajami europejskimi konkurencja podatkowa, jak również postępujące procesy optymalizacji podatkowej grup wielonarodowych doprowadziły do spadków wartości skrajnych efektywnych stóp procentowych, w wyniku czego w latach 2012-2022 r. najwyższe spadki miały miejsce na Malcie, we Francji oraz na Węgrzech (kolejno o 9, 8 i 8 pkt. proc.).

**Wykres 2. Poziom efektywnego CIT w krajach UE w 2022 r. (w proc.)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych OECD.

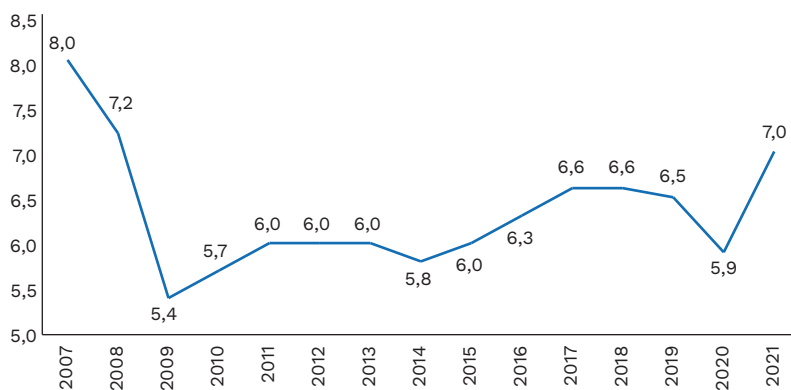
**Wykres 3. Zmiany poziomu efektywnego CIT w latach 2012-2022 w krajach UE (w pkt. proc.)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych OECD.

**W konsekwencji spada udział przychodów z CIT w całkowitych przychodach podatkowych.** W 2007 r. przychody z CIT w krajach UE stanowiły średnio 8 proc. całkowitych przychodów podatkowych. Wskutek kryzysu finansowego w 2009 r. ich udział obniżył się do zaledwie 5,4 proc. W kolejnych latach następowała powolna odbudowa roli CIT w odniesieniu do całkowitych przychodów podatkowych – w 2018 r. było to 6,6 proc. Kolejnym tąpnięciem była pandemia w 2020 r. i spadek do poziomu 5,9 proc. W 2021 r. przychody z CIT odpowiadały średnio za 7 proc. przychodów podatkowych w krajach UE, a zatem od czasów kryzysu finansowego nie było ani jednego roku, w którym średnie przychody z CIT stanowiłyby przynajmniej taką samą część wszystkich przychodów podatkowych jak w 2007 r.

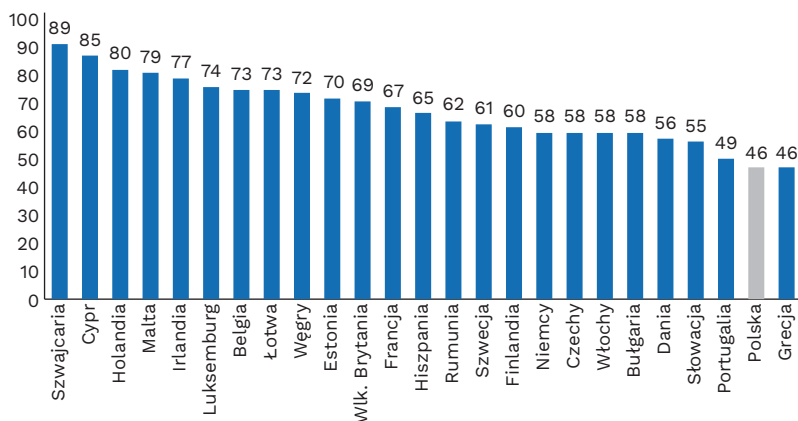
**Wykres 4. Średnie przychody z podatku CIT w krajach UE w latach 2007-2021 w stosunku do całkowitych przychodów podatkowych (dane w proc.)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Eurostatu.

Za jedną z przyczyn można uznać nieuczciwą konkurencję podatkową. **Niżej prezentujemy wyniki rankingu *Corporate Tax Haven Score* przygotowane przez Tax Justice Network (2021).** Ocena danego kraju łączy informacje o ogólnych przepisach podatkowych ze specyficznymi cechami systemu podatkowego ułatwiającymi unikanie opodatkowania przez międzynarodowe korporacje. Wartość wskaźnika Corporate Tax Haven Index jest miarą tego, w jakim stopniu dana jurysdykcja umożliwia międzynarodowym korporacjom nadużywanie podatku od osób prawnych. Indeks obejmuje skalę 0-100, im wyższy wynik, tym większy zakres nadużyć podatkowych dla osób prawnych. W ujęciu globalnym, maksymalny wynik na poziomie 100 uzyskały: Wyspy Dziewicze, Kajmany, Bermudy, Bahamy, Jersey, Man, Turks i Caicos oraz Anguilla. Warto jednak zwrócić uwagę na bardzo wysokie wyniki krajów europejskich, m.in.: Szwajcarii (89), Cypru (85), Holandii (80), Malty (79) i Irlandii (77).

Wykres 5. Wyniki krajów europejskich w indeksie rajów podatkowych wg Tax Justice Network



Uwaga: im niższy wynik, tym niższy zakres nadużyć podatkowych; skala 0-100.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Tax Justice Network (2021).

Korporacje międzynarodowe stosują szereg taktyk i instrumentów pozwalających na przesuwanie zysków między jurysdykcjami podatkowymi. Najważniejsze z nich opisaliśmy poniżej.

#### Ramka 4. Schematy sztucznego przesuwania zysków stosowane przez korporacje międzynarodowe

Wśród głównych schematów agresywnego planowania podatkowego stosowanego przez międzynarodowe korporacje wyróżnia się:

**Mechanizm odsetkowy (*interest payments*)** – odsetki od finansowania dłużnego podlegają wyłączeniu z kosztów podatkowych, a za ich pomocą stosunkowo łatwo jest przenieść zyski osiągnięte w kraju o wyższym opodatkowaniu do kraju, w którym obciążenia podatkowe są niższe. Korporacje międzynarodowe posługują się w tym celu rozbudowanymi strukturami finansowania grupowego, będącymi narzędziem do przenoszenia zysków do krajów o niskich podatkach, np. programy emisji obligacji korporacyjnych. W przypadku tej drugiej metody optymalizacji podatkowej Ministerstwo Finansów w jednym ze swoich ostrzeżeń wskazało, że fundusze inwestycyjne zamknięte (FIZ), niebędące podatnikami podatku dochodowego, wprowadzają zmiany struktury właścicielskiej w ramach grupy, którym towarzyszy finansowanie przez emisję obligacji w celu zwiększenia przychodów z działalności gospodarczej za pomocą kosztów odsetek od obligacji ([www1](#)).

**Opłaty licencyjne (*royalty payments*)** – wartość praw własności intelektualnej oraz aktywów niematerialnych jest często trudna do wyceny. W rezultacie są one podatne na manipulacje dla celów podatkowych. Przenoszenie zysków odbywa się m.in. za pośrednictwem *trustów* i innych struktur powierniczych, pozwalających na transfer majątku od właściciela do powiernika, transgranicznych restrukturyzacji czy wykorzystywanie własności cyfrowych modeli biznesowych opartych w dużej mierze na aktywach niematerialnych. Przykładami dóbr niematerialnych najczęściej wykorzystywanych do manipulacji kosztami podatkowymi są: znaki towarowe, patenty, *know-how*, prawa autorskie, wzory użytkowe itp.

**Ceny transferowe (transfer pricing)** – przedsiębiorstwa wielonarodowe mogą zniekształcać ceny w tzw. transakcjach kontrolowanych w celu zwiększenia zysków w krajach o niższych efektywnych stawkach podatkowych. Jest to możliwe w szczególności w przypadku towarów i usług, które są unikatowe, ponieważ ich wartość rynkowa (godziwa) jest trudna do ustalenia. Również w przypadku pozostałych dóbr korporacje wykorzystują margines swobody decyzyjnej. W praktyce odbywa się to przez transakcje handlowe, w tym przesunięcia aktywów w kwotach znacząco różniących się od wartości rynkowej, między różnymi częściami grup wielonarodowych (spółki córki, spółki siostry itd.), tzw. restrukturyzacje biznesowe względnie kreowanie fikcyjnych lub sztucznych warunków transakcji w celu zniekształcenia ekonomicznego uzasadnienia tych transakcji.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Sawulski (2020); OECD (2015c).

**Nieuczciwa konkurencja podatkowa powoduje, że globalny wolumen wy-transferowanych zysków sięga bilionów dolarów.** W kolejnym podrozdziale opisaliśmy szerzej skutki nieuczciwej konkurencji podatkowej dla finansów publicznych państw, zaś niżej prezentujemy krótkie podsumowanie najważniejszych prób oszacowania skali zjawisk związanych z transferem zysków, unikaniem opodatkowania czy fantomowymi BIZ.

**Tabela 2. Finansowa skala nielegalnych przepływów finansowych**

Autorzy	Szacowane kwoty (w mld USD)	Analizowane kraje	Zakres analizy
Tax Justice Network (2021)	483	Skala globalna	Unikanie opodatkowania
OECD (2021)	100-240	Skala globalna	Przenoszenie zysków
Jansky, Palansky (2019)	125	Skala globalna	Wpływy podatkowe utracone z tytułu przenoszenia zysków z wykorzystaniem BIZ
Jansky, Palansky (2019)	420	Skala globalna	Przesunięte zyski
Murphy (2019)	852-1,023	UE-28	Luka podatkowa
Damgaard i in. (2019)	15,000	Skala globalna	Fantomowe BIZ
Torslov i in. (2018)	>600	Skala globalna	Przesunięte zyski
Cobham, Jansky (2018)	500	Skala globalna	Straty związane z unikaniem opodatkowania
Crivelli i in. (2015)	>400	Kraje OECD	Straty związane z unikaniem opodatkowania
Zucman (2015)	7,600	Skala globalna	Ukryte bogactwo
Van Koningsveld (2015)	5,900	Skala globalna	Zagraniczne aktywa finansowe

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Unger, Rossel, Ferwerda (2021).

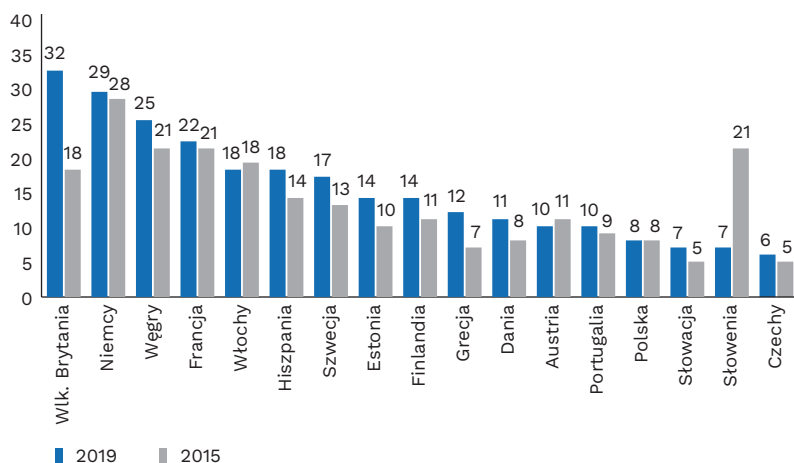


## 2.2. Negatywne skutki nieuczciwej konkurencji podatkowej dla dochodów państw

**Jednym z głównych problemów związanych z istnieniem nieuczciwej konkurencji podatkowej są straty ponoszone przez systemy finansów publicznych.**

Ograniczenie możliwości finansowania wydatków publicznych z wpływów podatkowych oznacza konieczność zaciągania długu publicznego w większej wysokości oraz ponoszenia podwyższonych kosztów jego obsługi w związku z wyższym kosztem pieniądza w ostatnich latach. W 2015 r. aż 36 proc. zysków międzynarodowych korporacji osiągniętych poza krajem ich siedziby zostało przesuniętych do rajów podatkowych (Torslov, Wier, Zucman, 2022). W Unii Europejskiej największymi przegranymi tej sytuacji są kraje wysoko opodatkowujące zyski korporacji. W porównaniu do 2015 r., w kolejnych latach skala utraconych wpływów z podatku CIT, liczona jako procent całkowitych przychodów z tego podatku, w większości krajów wzrosła. Najbardziej spektakularny wzrost utraconych przychodów odnotowała Wielka Brytania (z 18 do 32 proc.), ale skala zjawiska jest duża także w największych gospodarkach UE: w Niemczech, Francji, Włoszech i Hiszpanii, a także na Węgrzech. W przypadku Polski utracone przychody sięgały 8 proc. całkowitych wpływów z CIT i ta wartość pozostawała na stabilnym poziomie.

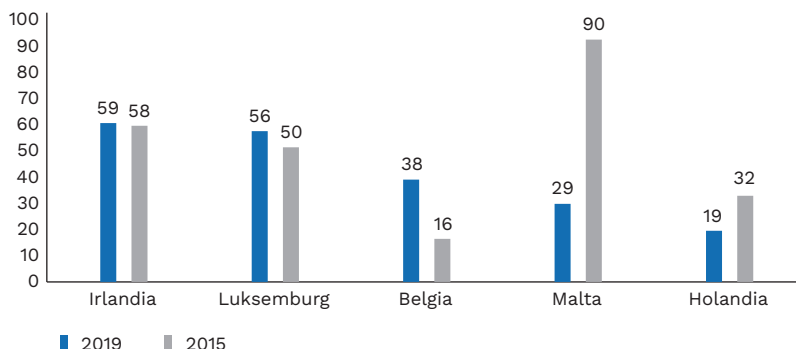
**Wykres 6. Utracone przychody podatkowe z CIT z powodu sztucznego transferowania zysków jako procent całkowitych przychodów**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Torslov, Wier, Zucman (2022).

**W Unii Europejskiej jest zaledwie kilka krajów będących beneficjentami nieuczciwej konkurencji podatkowej**, które czerpią zyski z procederu transferu zysków. W 2019 r., w porównaniu z sytuacją z 2015 r., w Irlandii, Luksemburgu i Belgii wpływy podatkowe pochodzące ze sztucznych transferów zysków wzrosły i sięgały odpowiednio 59, 56 i 38 proc. całkowitych przychodów z CIT w tych krajach.

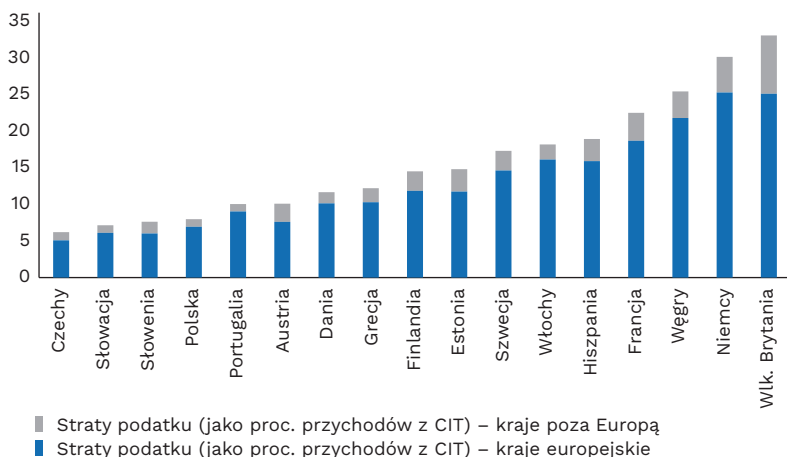
**Wykres 7. Zyski krajów europejskich z powodu sztucznego transferowania zysków (proc. całkowitych przychodów z CIT)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Torslov, Wier, Zucman (2022).

Dla lepszego zobrazowania skali problemów fiskalnych związanych z istnieniem nieuczciwej konkurencji podatkowej, warto również przywołać nominalne kwoty przesuniętych zysków, będące równoważnością strat ponoszonych przez finanse publiczne państw.

**Wykres 8. Straty podatkowe spowodowane nieuczciwą konkurencją podatkową (stan na rok 2022)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Torslov, Wier, Zucman (2022).

Najwyższe kwotowo straty podatków można obserwować w Niemczech (22,63 mld USD) czy Wielkiej Brytanii (20,83 mln USD). Zjawisko wywołuje ponad 20-procentowy deficyt z tytułu podatków CIT w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Francji czy na Węgrzech.

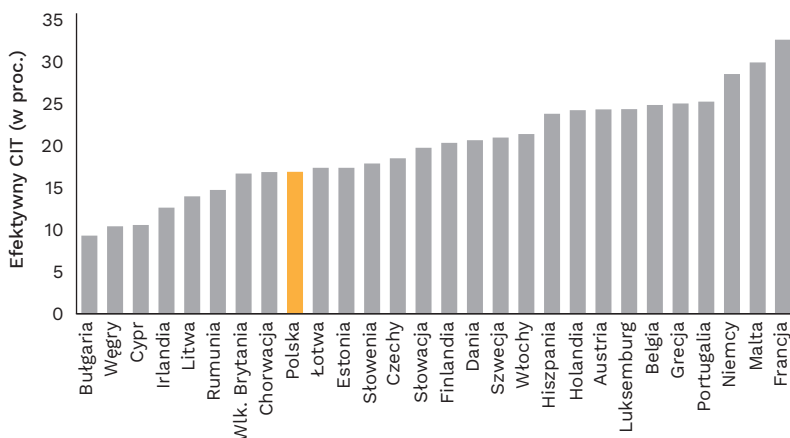
W Polsce straty związane z nieuczciwą konkurencją podatkową są szacowane średnio na ok. 1 mld USD rocznie, co przekłada się na 7 proc. przychodów z CIT. To mniej niż w latach 2015–2019, kiedy średnie roczne straty sięgały 8 proc. Jak wynika z analiz skutków zjawiska konkurencji podatkowej dla Polski, z tytułu mechanizmów odsetkowych, opłat licencyjnych, dywidend oraz niektórych usług (m.in. doradczych), w 2018 r. z Polski do innych krajów Unii Europejskiej przepłynęło 82 mld PLN, co stanowiło równowartość 3,86 proc. PKB kraju, w porównaniu z 26,5 mld PLN, co stanowiło 2,7 proc. PKB w 2005 r. (Jamroży, Janiszewska, Łożykowski, 2023). Zmieniła się też proporcja sposobów transferowania zysków. O ile w 2005 r. płatności inne niż dywidendy stanowiły 44,5 proc. całkowitej kwoty przesuniętych zysków, o tyle już w 2018 r. było to ponad 57 proc. Transferowane zyski trafiały zarówno do krajów będących głównymi partnerami handlowymi Polski (Niemcy, Francja czy Holandia), jak i – co warto mieć na uwadze – do Irlandii czy Luksemburga, z którymi wiąże Polskę znacznie starsze więzi gospodarcze.

# Rozdział 3. Oczekiwane rezultaty wdrożenia BEFIT

## 3.1. Wyniki szacowania efektywnego opodatkowania przedsiębiorstw na podstawie metodologii OECD

Zaprezentowane w niniejszym podrozdziale szacunki PIE pozwalają na zobrazowanie skali wyzwania, na jakie mają odpowiadać regulacje unijne nakierowane na uproszczenie systemu podatkowego w UE na czele z dyrektywami GloBE oraz BEFIT. Ocena poziomu efektywnego opodatkowania przedsiębiorstw w krajach europejskich może opierać się na różnych podejściach. W raporcie wykorzystaliśmy wyniki modelu szacującego efektywny CIT zaproponowanego przez OECD. Model ten wykorzystuje podejście opracowane przez Devereux i Griffith (1999, 2003) i obejmuje 10 kategorii aktywów i 36 różnych systemów opodatkowania osób prawnych.

Wykres 9. Wartości średnie efektywnej stawki CIT OECD (2017-2021)

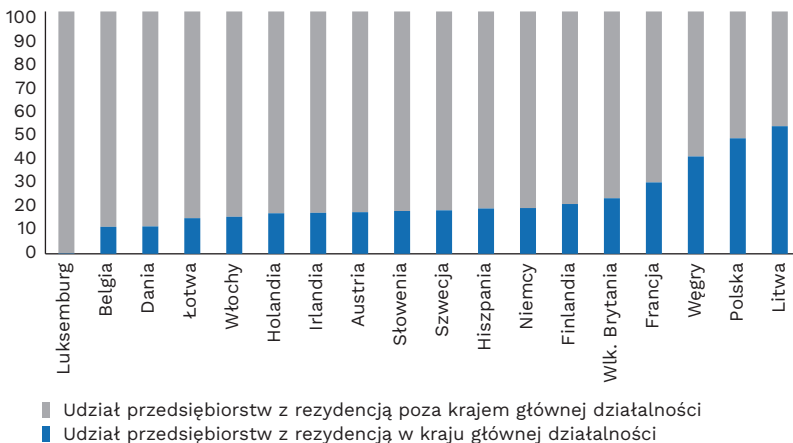


Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych OECD.

W ostatnich dziesięciu latach kraje wybierały między dwoma głównymi strategiami: utrzymaniem obecnych stawek podatkowych mimo ewentualnych strat lub włączeniem się w konkurencję obniżania podatków dla dużych przedsiębiorstw. Wskutek tego podejścia, efektywna stawka CIT dla firm we Francji czy na Węgrzech zmniejszyła się o 8 pkt. proc. w latach 2012-2022. Dla całej Unii Europejskiej spadek ten był na poziomie ok. 2 pkt. proc. Tymczasem w Polsce efektywna stawka CIT dla przedsiębiorstw wynosiła ok. 16 proc., z niewielkim spadkiem o 1,6 pkt. proc. w ciągu dekady.

**Głównym wyzwaniem regulacyjnym dla państw jest zjawisko optymalizacji podatkowej dokonywanej poza jurysdykcją prawną faktycznie prowadzonej działalności.** W celu ujednoczenia opisu przepływów podatkowych w grupach przedsiębiorstw międzynarodowych zastosowano podział na grupy wielonarodowe, które wykorzystują do rozliczeń podatkowych jedynie jurysdykcję macierzystą oraz grupy wykorzystujące partnerskie jurysdykcje podatkowe.

**Wykres 10. Udział przedsiębiorstw międzynarodowych z rezydencją podatkową w kraju macierzystym i poza nim (stan na 2018 r.)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych OECD.

**Na podstawie danych przedsiębiorstw można wskazać, że w większości krajów grupy wielonarodowe posiadają dodatkowe rezydencje do celów podatkowych poza granicami kraju macierzystego.** Wysokim udziałem przedsiębiorstw międzynarodowych o tożsamej rezydencji podatkowej i macierzystej są Litwa, Polska oraz Węgry (kolejno: 53 proc., 48 proc., 40 proc.). W przypadku Litwy i Węgier, tak jak już wcześniej wskazaliśmy, obserwujemy niskie poziomy obciążenia podatkowych z tytułu podatków u źródła, jak również niskie poziomy wskaźników ogólnych **efektywnego CIT** dla tych krajów, kolejno 7 proc. i 14 proc. To może zniechęcać grupy międzynarodowe do podejmowania dodatkowych działań mających na celu optymalizację podatkową. Interesująca w tej grupie wydaje się natomiast Polska, gdzie występuje

złożona struktura opodatkowania, jak również wyższy poziom opodatkowania efektywnego w ujęciu ogólnym (23 proc.). Wskazuje to na możliwość dalszego pogłębienia się optymalizacji podatkowych w grupie przedsiębiorstw międzynarodowych oraz dalszych spadków dochodów podatkowych państwa wynikających z tego procesu. **Oznacza to, że mimo relatywnie niskiego poziomu utraconych przychodów podatkowych z CIT Polska znajduje się w grupie krajów narażonych na zwiększenie skali tego zjawiska.**

**W większości krajów efektywny podatek od ogółu funkcjonujących na danym rynku przedsiębiorstw jest wyższy niż podatek od grup przedsiębiorstw międzynarodowych (liczony na poziomie grupy, wewnątrz grupy wciąż może istnieć zróżnicowanie między przedsiębiorstwami).** W szczególności różnice te obserwowane są w Czechach (blisko 20 pkt. proc. niższe opodatkowanie przedsiębiorstw międzynarodowych), Austrii (10 pkt. proc.), czy Polsce (17 pkt. proc. w przypadku przedsiębiorstw posiadających dodatkowe jurysdykcje podatkowe). Jedynie w trzech krajach (Słowenia, Litwa i Łotwa) podatki od przedsiębiorstw międzynarodowych są wyższe niż dla ogółu firm.

**Próba indywidualnego rozwiązania problemu ograniczania efektywnej stawki podatkowej, wynikającego z wykorzystania różnych jurysdykcji prawnych, są funkcjonujące już w wielu krajach, w tym w Polsce, podatki u źródła (*withholding taxes*), a także propozycja STTR w ramach Filaru II BEPS 2.0.**

Podatki u źródła nakłada się na rezydentów dokonujących płatności na rzecz zagranicznych lub krajowych podmiotów biznesowych lub osób fizycznych, np. w formie dywidend, odsetek lub należności licencyjnych. Płatnicy pobierają je na podstawie stawek podatkowych, wynikających z ustawodawstwa krajowego, z uwzględnieniem umów o unikaniu podwójnego opodatkowania.

W wybranych krajach europejskich można wskazać pięć grup państw, które przyjęły zróżnicowane strategie wykorzystania podatków u źródła jako narzędzi podatkowych (przedstawiamy je w tabeli 3) (OECD, 2023):

- Grupa 1. Kraje przyjmujące zróżnicowane systemy podatków u źródła, utrzymujące ich średni poziom w okolicach 10 proc., czyli poniżej najwyższych poziomów obserwowanych w Europie;
- Grupa 2. Państwa opierające system na podatkach od dywidend, płatności odsetkowych oraz płatności związanych z kapitałem intelektualnym (należnościach licencyjnych);
- Grupa 3. Kraje koncentrujące się na wykorzystaniu opodatkowania dywidend;
- Grupa 4. Państwa o strukturalnie rozbudowanych systemach podatków u źródła, utrzymujące ich relatywnie wysoki poziom;
- Grupa 5. Grupa krajów o mniej transparentnych regulacjach podatkowych – państwa przyjmujące najniższe poziomy podatków u źródła lub ich brak.

Tabela 3. Strategie wykorzystania podatków u źródła w poszczególnych krajach

Grupa	Kraj	Stawka podatku (w proc.) od:				
		dywidend	płatności odsetkowych	płatności związanych z kapitałem intelektualnym	międzynarodowych usług technicznych	międzynarodowych usług zarządczych
Zróznicowane, niższe systemy podatkowe	Bułgaria	5	10	10	10	10
	Chorwacja	10	15	15	15	15
	Estonia	0	0	10	10	10
	Grecja	5	15	20	20	20
	Łotwa	0	0	0	20	20
	Rumunia	5	16	16	16	16
Skoncentrowane na płatnościach odsetkowych i płatnościach związanych z kapitałem intelektualnym	Belgia	30	30	30	0	0
	Dania	27	22	22	0	0
	Irlandia	25	20	20	0	0
	Słowenia	15	15	15	0	0
	Wlk. Brytania	0	20	20	0	0
	Włochy	26	26	30	0	0
Skupiające się na dywidendach	Austria	25	0	20	20	0
	Finlandia	20	0	20	0	0
	Litwa	15	10	10	0	0
	Niemcy	25	0	15	0	0
	Szwecja	30	0	0	0	0
Kraje o wysokich podatkach u źródła	Czechy	35	35	35	35	35
	Francja	25	0	25	25	25
	Hiszpania	19	19	24	24	24
	Polska	19	20	20	20	20
	Portugalia	25	25	25	25	25
	Słowacja	35	35	35	35	35
Grupa krajów o mniej transparentnych regulacjach podatkowych	Cypr	0	0	10	10	0
	Holandia	15	0	0	0	0
	Luksemburg	15	0	0	0	0
	Malta	0	0	0	0	0
	Węgry	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych OECD.

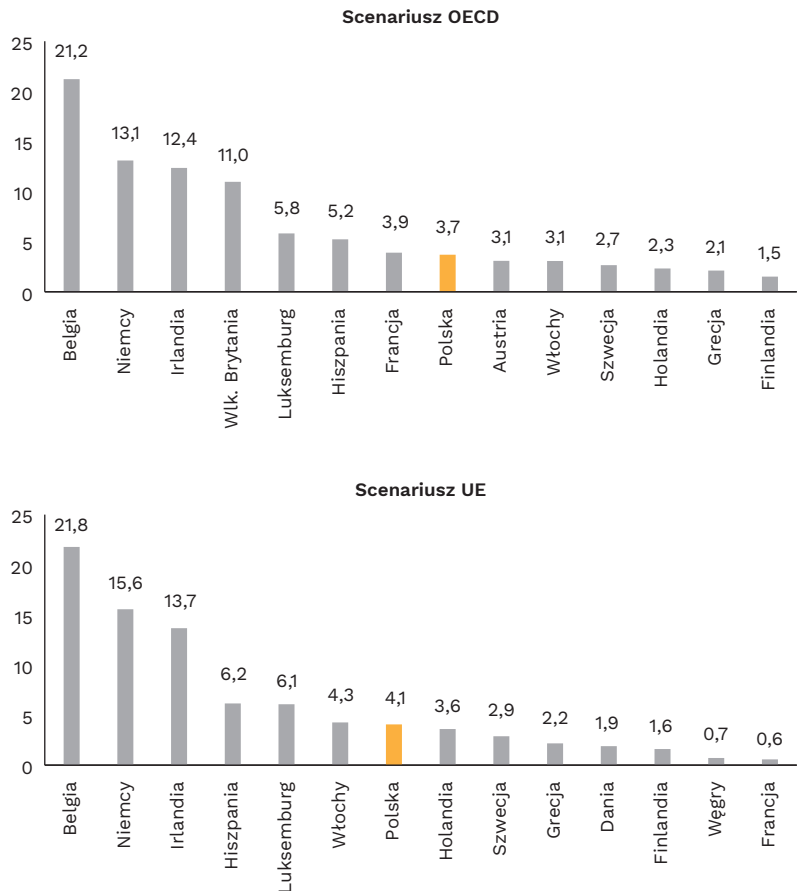
## 3.2. Harmonizacja minimalnego poziomu opodatkowania przedsiębiorstw w UE

**W tym podrozdziale przedstawiamy wyniki przeprowadzonej przez PIE analizy scenariuszowej.** Na jej potrzeby wykorzystaliśmy podejście zaproponowane przez OECD w ramach Filaru II porozumienia BEPS 2.0, opisanego w 1. rozdziale niniejszej publikacji. Wyliczenia wpisują się w realizację tych założeń w postaci dyrektywy o minimalnym opodatkowaniu (GloBE) oraz ujednocnieniu podstawy opodatkowania przedsiębiorstw w UE (BEFIT). Warto zaznaczyć,

że globalny minimalny poziom opodatkowania jest rozumiany nie jako jednolita w każdym kraju stawka podatku od przedsiębiorstw, w tym wchodzących w skład grup wielonarodowych, lecz jako stawka efektywna, pobierana niezależnie od jurysdykcji podatkowej, w celu doprowadzenia do sytuacji, że każda objęta nią grupa rzeczywiście zapłaci podatek w wysokości co najmniej 15 proc.

**Scenariusz współpracy między krajami OECD zakłada przyjęcie takiego systemu podatkowego, w którym wszystkie przedsiębiorstwa międzynarodowe płacą efektywny podatek na poziomie grupy w wysokości 15 proc.** W rezultacie polska spółka, która wykazuje efektywną stawkę podatkową w wysokości 10 proc. od zysków wypracowanych za granicą, w Polsce zostałaby objęta dodatkowym podatkiem wyrównawczym w wysokości 5 proc., tak by osiągnąć efektywną stawkę 15 proc.

**Wykres 11. Możliwe do ściągnięcia należności podatkowe w zależności od przyjętej stawki efektywnej CIT (w mld EUR)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych EU Tax Observatory.



**W przypadku scenariusza częściowej współpracy obejmującego jedynie kraje unijne, zasada działania systemu pozostaje zbliżona, z tym zastrzeżeniem, że przedsiębiorstwa działające na terenie krajów UE, ale mające siedzibę poza Unią, byłyby objęte dodatkowym podatkiem wyrównawczym.** Na przykład, jeśli spółka wchodząca w skład grup wielonarodowych, mająca siedzibę w Wielkiej Brytanii, dokonuje 20 proc. swojej pozagrupowej sprzedaży w Polsce, wówczas w ramach polskiego systemu podatkowego pobrany zostałby podatek wyrównawczy w wysokości proporcjonalnie odpowiadającej 20 proc. wartości całkowitych przychodów lub zysków, od których ten podatek byłby naliczany.

**W efekcie, zarówno scenariusz współpracy między krajami OECD, jak i obejmujący jedynie kraje UE, powinien przyczynić się do ograniczenia unikania opodatkowania w krajach funkcjonowania przedsiębiorstw, a także do poprawy dochodów budżetowych poszczególnych państw.**

W zależności od przyjętych scenariuszy (tj. wysokości minimalnej wartości efektywnej stopy CIT dla grup przedsiębiorstw wielonarodowych) wystąpiłyby różne efekty dla dochodów budżetowych. Niemniej, ze względu na występującą konkurencję podatkową, przyjęcie nawet najniższych kwot efektywnego CIT (tj. 10 proc.), przyczyni się do poprawy dochodów budżetowych o 38,8 mld EUR w przypadku scenariusza UE, zaś o 34,7 mld EUR w przypadku scenariusza OECD (suma dla wskazanych krajów). Obecnie obowiązuje uzgodnione przyjęcie minimalnej stawki efektywnego opodatkowania na poziomie 15 proc. (w ramach dyrektywy GloBE, ustalonej na poziomie państw UE w grudniu 2022 r.), co wiązałoby się równocześnie z wyższymi wpływami budżetowymi (scenariusz UE: 86,6 mld EUR, scenariusz OECD: 92,1 mld EUR). Głównymi beneficjentami nowej propozycji w scenariuszu UE byłyby Belgia (kolejno: 21,8 mld EUR oraz 21,2 mld EUR wyższe dochody podatkowe), Niemcy (15,6 mld EUR i 13,1 mld EUR) i Irlandia (13,7 mld EUR i 12,4 mld EUR).

Warto podkreślić, że w przypadku obu analizowanych scenariuszy, Polska będzie wyraźnym beneficjentem. W scenariuszu obejmującym kraje UE roczne dochody z opodatkowania przedsiębiorstw zwiększą się bowiem o 4,1 mld EUR, zaś w scenariuszu OECD o 3,7 mld EUR. Również kraje będące obecnie beneficjentami konkurencji podatkowej (Irlandia, Holandia, Belgia, Szwajcaria, Malta czy Luksemburg) również znajdują się na liście beneficjentów nowego rozwiązania (Belgia jest krajem o najwyższych korzyściach). W rezultacie proponowane rozwiązanie ujednoczenia systemu opodatkowania przyczyni się do poprawy kondycji budżetowej wszystkich gospodarek wdrażających porozumienie.

Powyższe szacowane skutki fiskalne związane z wdrożeniem dyrektywy GloBE i ustanowieniem minimalnej efektywnej stawki opodatkowania na poziomie 15 proc. pokazują, że realizowany obecnie kierunek zmian w unijnej polityce podatkowej przyniesie pozytywne zmiany. Inicjatywa BEFIT będzie wpisująca się w dwufilarową i uzgodnioną na poziomie globalnym propozycję OECD/G20 Inclusive Framework. Na podstawie przedstawionych w rozdziale 1. warunków ukształtowania BEFIT, można przewidywać, w jakich aspektach inicjatywa ta będzie oddziaływać na wewnątrzunijny system opodatkowania przedsiębiorstw.

Tabela 4. Przewidywane skutki BEFIT dla systemu podatkowego UE

Możliwe kierunki regulacji	Potencjalne skutki	Zagrożenia
<b>Zakres</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zwiększenie obszaru przejrzystości systemu podatkowego dla firm w UE,</li> <li>• zmniejszenie kosztów dla firm w zakresie dostosowywania się do różnych systemów podatkowych w krajach UE,</li> <li>• ograniczenie zjawiska nieuczciwej konkurencji podatkowej.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• trudności we wprowadzaniu regulacji</li> <li>• i dostosowaniu administracyjnym państw asygnujących,</li> <li>• tymczasowy wzrost kosztów obsługi prawnej w firmach związany z wdrażaniem nowych regulacji.</li> </ul>
<b>Sposób obliczania podstawy opodatkowania</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zwiększenie możliwości prowadzenia badań efektywności operacyjnej i finansowej z wykorzystaniem metod porównawczych w obrębie danej branży na płaszczyźnie międzynarodowej,</li> <li>• podkreślenie roli czynników pozafinansowych w konkurencji przedsiębiorstw w obrębie danej branży,</li> <li>• obniżenie kosztów przestrzegania regulacji podatkowych o 65 proc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• niejasności i związane z tym problemy sprawozdawcze w okresie wdrażania rozwiązania.</li> </ul>
<b>Sposób podziału dochodów podlegających opodatkowaniu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• urealnienie atrakcyjności inwestycyjnej krajów dzięki ograniczeniu zakresu usług opartych na wykorzystywaniu aktywów niematerialnych w celu uzyskania korzyści podatkowych, urealnienie zasad opodatkowania przez odejście od zasady obecności fizycznej na rzecz obecności gospodarczej podmiotu w danym państwie jako przesłanki do opodatkowania,</li> <li>• poprawa konkurencyjności rodzimych przedsiębiorstw państw w których funkcjonowały przedsiębiorstwa niewykorzystujące optymalizacji podatkowej ze względu na jej złożony charakter.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zmniejszenie aktywności grup przedsiębiorstw wielonarodowych w państwach w których nie była prowadzona działalność faktyczna, a jedynie na potrzeby optymalizacji podatkowej, co będzie się wiązać z ograniczeniem zatrudnienia i dochodów podatkowych w tychże państwach.</li> </ul>
<b>Alokacja zysku do jednostek powiązanych spoza danej grupy przedsiębiorstw wielonarodowych</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• poprawa szczelności systemu cen transferowych na poziomie państw asygnujących, tym samym dalsze ograniczanie zdolności przedsiębiorstw do unikania opodatkowania.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wystąpienie niedoszacowań wykorzystywanych wskaźników makroekonomicznych i niedoszacowanie lub przeszacowanie cen transakcyjnych w wybranych branżach wpływające na pogłębienie problemu unikania opodatkowania, lub też stworzenie dodatkowego obciążenia przedsiębiorstw.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne PIE.

W efekcie oddziaływanie BEFIT może dotyczyć trzech przestrzeni życia społeczno-gospodarczego:

1) Przedsiębiorstwa krajowe i grupy wielonarodowe

Na poziomie krajowym zostanie ograniczony problem nierównej konkurencji opartej na występowaniu różnic w dochodach przedsiębiorstw optymalizujących efektywność podatkową z wykorzystaniem różnych destynacji podatkowych w stosunku do przedsiębiorstw krajowych, tym

samym nastąpi silniejsze promowanie rozwoju firm bazujące na wiedzy, innowacje oraz inne elementy pozafinansowej poprawy efektywności.

W przypadku grup przedsiębiorstw wielonarodowych w znacznym stopniu nastąpi ograniczenie kosztów związanych z obsługą administracyjną przepływów finansowych oraz rozliczeń z krajowymi urzędami skarbowymi, co w rezultacie poprawi rentowność prowadzenia działalności.

## 2) Dochody budżetowe państw asygnujących

Nastąpi ograniczenie kosztów związanych z obsługą administracyjną systemu podatkowego od osób prawnych przez uproszczenie systemu rozliczeń grup wielonarodowych.

W znaczący sposób przyczyni się do poprawy dochodów podatkowych w przypadku państw, które na dziś nie przynależą do grupy rajów podatkowych, a co za tym idzie wzrost dochodów od firm operujących w danym kraju poprawi zdolności budżetowe mogące służyć dalszej poprawie prowadzenia działalności w danym kraju.

## 3) Społeczeństwa państw asygnujących

W wyniku wzrostu dochodów budżetowych może nastąpić poprawa jakości oferowanych usług publicznych oraz ograniczenie obciążenia podatkowego po stronie podatków od osób fizycznych w wyniku zmiany struktury dochodów podatkowych państwa.

# Podsumowanie

Inicjatywa Komisji Europejskiej w postaci projektu dyrektywy BEFIT wpisuje się w globalną dyskusję o efektywnym opodatkowaniu grup wielonarodowych oraz w podjęte już działania legislacyjne, na czele z dyrektywą GloBE, realizującą uzgodnienia dotyczące zapewnienia minimalnego poziomu opodatkowania grup wielonarodowych podjęte na forum OECD/G-20.

Jednym z kluczowych efektów BEFIT ma być zmniejszenie kosztów związanych z przestrzeganiem przepisów i administracją dla podatników oraz państw członkowskich. Wdrożenie przepisów dyrektywy przyczyni się także do ograniczenia szkodliwego zjawiska w postaci nieuczciwej konkurencji podatkowej.

W dążeniu do ujednoczenia zasad opodatkowania grup przedsiębiorstw wielonarodowych trafnie wskazuje się na sprawiedliwość podatkową. Z analizy PIE wynika, że w większości badanych krajów średni efektywny podatek od przedsiębiorstw operujących na terenie danego państwa jest wyższy niż podatek od grup wielonarodowych liczony na poziomie całej grupy przedsiębiorstw wielonarodowych. Oznacza to, że finansowanie potrzeb publicznych odbywa się w nieproporcjonalnie wysokim stopniu dzięki podatkom pobieranym od krajowych firm i osób fizycznych oraz zaciąganych długom.

Ujednoczenie systemu podatkowego na poziomie europejskim jest jednym z podstawowych sposobów zmiany tej sytuacji, ma sprawić, by osiągające relatywnie duże zyski w wielu krajach grupy przedsiębiorstw wielonarodowych w większym stopniu kontrybuowały do budżetów tych państw, z których infrastruktury i rynku korzystają.

# Bibliografia

- Adamczyk, A. (2011), *Konsekwencje wprowadzenia koncepcji CCCTB dla zakresu podstawy opodatkowania polskich przedsiębiorstw*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 172, Wrocław.
- Devereux, M.P., Griffith, R. (2003), *Evaluating tax policy for location decisions*, "International Tax and Public Finance", No. 10.
- Devereux, M.P., Griffith, R. (1999), *The taxation of discrete investment choices*, Institute for Fiscal Studies, Working Paper, No. 16 (Revision 2), London.
- EU Tax Observatory (2023), <https://www.taxobservatory.eu/repository/the-tax-deficit-simulator/> [dostęp: 10.09.2023].
- European Commission (2023), [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_4405](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4405) [dostęp: 18.09.2023].
- European Commission (2022), *Taxation Trends in the European Union*, [https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/economic-analysis-taxation/annual-report-taxation\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/economic-analysis-taxation/annual-report-taxation_en) [dostęp: 10.09.2023].
- European Commission (2021), COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, *Business Taxation for the 21st Century*, [https://taxation-customs.ec.europa.eu/communication-business-taxation-21st-century\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/communication-business-taxation-21st-century_en) [dostęp: 10.09.2023].
- Eurostat (2023), [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Multinational\\_enterprise\\_\(MNE\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Multinational_enterprise_(MNE)) [dostęp: 10.09.2023].
- Fung, S. (2017), *The Questionable Legitimacy of the OECD/G20 BEPS Project*, "Erasmus Law Review", No. 2, [https://www.elevenjournals.com/tijdschrift/ELR/2017/2/ELR\\_2017\\_010\\_002](https://www.elevenjournals.com/tijdschrift/ELR/2017/2/ELR_2017_010_002) [dostęp: 10.09.2023].
- Grądalski, F. (2012), *Teoretyczne aspekty racjonalizacji systemu podatkowego*, (w:) Bartkowiak, R., Ostaszewski, J. (red.), *Dorobek ekonomii, finansów i nauk o zarządzaniu oraz jego praktyczne wykorzystanie na przelocie XX i XXI wieku*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Jamroży, M. (2018), *Dochody z działalności gospodarczej – analiza stanu obecnego i możliwe kierunki zmian*, „Studia BAS”, nr 2(54).
- Jamroży, M., Janiszewska, M., Łożykowski, A. (2023),  *Holding company location: a Polish tax perspective*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny”, nr 1, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2023.85.1.18>.
- Jamroży, M., Łożykowski, A. (2021), *Opodatkowanie dochodów z pracy, działalności gospodarczej i kapitału*, (w:) Ostaszewski, J., Malinowska-Misiąg, E. (red.), *Finanse u progu trzeciej dekady XXI wieku*, tom II, Difin, Warszawa.

- Keen, M., Konrad, K.A. (2013), *The Theory of International Tax Competition and Coordination*, Handbook of Public Economics, Vol. 5.
- Krajewska, A. (2012), *Podatki w Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa.
- Krajewska, A., Krajewski, S. (2007), *Is Corporate Income Tax Harmonization Possible in an Enlarged European Union?*, "Comparative Economic Research", Vol. 10, No. 1/2.
- Leszczyłowska, A. (2014), *Współczesne koncepcje podatku dochodowego*, PWE, Warszawa.
- Litwińczuk, H. (red.) (2011), *Wspólna korporacyjna podstawa opodatkowania w UE a opodatkowanie dochodu spółek w Polsce*, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa.
- Martinez-Vazquez, J., Vulovic, V., Liu, Y. (2011), *Direct versus Indirect Taxation: Trend, Theory, and Economic Significance*, (w:) Albi, E., Martinez-Vazquez, J. (ed.), *The Elgar Guide to Tax Systems*, Chapter 2, Edward Elgar Publishing.
- Norregaard, J., Khan, T.S. (2007), *Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges*, "IMF Working Paper", No. 07/274, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1116187](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1116187) [dostęp: 10.09.2023].
- OECD/G20 (2022), *Progress Report on Amount A of Pillar One – Two-Pillar Solution to the Tax Challenges of the Digitalisation of the Economy*, <https://www.oecd.org/tax/beps/progress-report-on-amount-a-of-pillar-one-two-pillar-solution-to-the-tax-challenges-of-the-digitalisation-of-the-economy.htm> [dostęp: 10.09.2023].
- OECD/G20 (2020), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint*, <https://www.oecd.org/tax/beps/tax-challenges-arising-from-digitalisation-report-on-pillar-one-blueprint-beba0634-en.htm> [dostęp: 10.09.2023].
- OECD/G20 (2015a), *Developing a Multilateral Instrument to Modify Bilateral Tax Treaties*, "Action 15 - 2015 Final Report", <https://www.oecd.org/tax/developing-a-multilateral-instrument-to-modify-bilateral-tax-treaties-action-15-2015-final-report-9789264241688-en.htm> [dostęp: 10.09.2023].
- OECD/G20 (2015b), *BEPS Project Explanatory Statement*, "2015 Final Reports", <https://www.oecd.org/tax/beps-project-explanatory-statement-9789264263437-en.htm> [dostęp: 10.09.2023].
- OECD (2015c), *BEPS Action 11: Improving the Analysis of BEPS*, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/discussion-draft-action-11-data-analysis.pdf> [dostęp: 18.09.2023].
- OECD (2014), *Two-part report to G20 development working group on the impact of BEPS in low income countries*, <https://www.oecd.org/tax/tax-global/report-to-g20-dwg-on-the-impact-of-beps-in-low-income-countries.pdf> [dostęp: 10.09.2023].
- Oręziak, L. (2007), *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach UE. Implikacje dla Polski*, WSHiP, Warszawa.
- Piątkowski, M. (2010), *Polityka podatkowa w Europie Środkowo-Wschodniej – konkurować czy harmonizować?*, „Gospodarka Narodowa”, Nr 1-2.

- Sawulski, J. (2020), *Tax unfairness in the European Union. Towards greater solidarity in fighting tax evasion*, Polish Economic Institute, Warsaw.
- Tax Justice Network (2021), <https://cthi.taxjustice.net/en/> [dostęp: 10.09.2023].
- Torslov, T., Wier, L., Zucman, G. (2022), *The Missing Profits of Nations*, <https://missingprofits.world/> [dostęp: 10.09.2023].
- Unger, B., Rossel, L., Ferwerda, J. (2021), *Combating Fiscal Fraud and Empowering Regulations*, Oxford University Press, Oxford.
- Van Koningsveld, T.J. (2015), *De offshore wereld ontmaskerd: Een studie naar aard en omvang van het misbruik maken van offshore vennootschappen door Nederlandse (rechts)personen*, Doctoral Thesis, Tilburg Law School, Uitgeverij Kerckebosch.
- Valderrama, I.J.M., Lesage, D., Lips, W. (2018), *Tax and Development: The Link between International Taxation, The Base Erosion Profit Shifting Project and The 2030 Sustainable Development Agenda*, "Working Paper Series", No. 4, United Nations University, <https://cris.unu.edu/tax-and-development-link-between-international-taxation-base-erosion-profit-shifting-project-and> [dostęp: 10.09.2023].
- Wolters Kluwer (2022), <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-UE/dyrektywa-2022-2523-w-sprawie-zapewnienia-globalnego-minimalnego-poziomu-72100362> [dostęp: 10.09.2023].
- Zdunek, A. (2016), *Skonsolidowana podstawa opodatkowania jako wstęp do pełnej harmonizacji podatku od dochodów przedsiębiorstw w Unii Europejskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia”, Sectio H, Vol. L, 1.
- (www1) [https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/wiadomosci/ostrzezenia-i-wyjasnienia-podatkowe/-/asset\\_publisher/M1vU/content/ostrzezenie-mf-przed-optimalizacja-podatkowa-fiz-z-wykorzystaniem-obligacji?redirect=https%3A%2F%2Fmf-arch2.mf.gov.pl%2Fweb%2Fbip%2Fministerstwo-finansow%2Fwiadomosci%2Fostrzezenia-i-wyjasnienia-podatkowe%3Fp\\_p\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_M1vU%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-2%26p\\_p\\_col\\_count%3D1%26\\_101\\_INSTANCE\\_M1vU\\_advancedSearch%3Dfalse%26\\_101\\_INSTANCE\\_M1vU\\_keywords%3D%26\\_101\\_INSTANCE\\_M1vU\\_delta%3D20%26\\_101\\_INSTANCE\\_M1vU\\_cur%3D2%26\\_101\\_INSTANCE\\_M1vU\\_andOperator%3Dtrue](https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/wiadomosci/ostrzezenia-i-wyjasnienia-podatkowe/-/asset_publisher/M1vU/content/ostrzezenie-mf-przed-optimalizacja-podatkowa-fiz-z-wykorzystaniem-obligacji?redirect=https%3A%2F%2Fmf-arch2.mf.gov.pl%2Fweb%2Fbip%2Fministerstwo-finansow%2Fwiadomosci%2Fostrzezenia-i-wyjasnienia-podatkowe%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_M1vU%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1%26_101_INSTANCE_M1vU_advancedSearch%3Dfalse%26_101_INSTANCE_M1vU_keywords%3D%26_101_INSTANCE_M1vU_delta%3D20%26_101_INSTANCE_M1vU_cur%3D2%26_101_INSTANCE_M1vU_andOperator%3Dtrue) [dostęp: 10.09.2023].

# Spis ramek, tabel i wykresów

## SPIS RAMEK

Ramka 1. Inicjatywa BEPS 2.0 – Filar I . . . . .	14
Ramka 2. Inicjatywa BEPS 2.0 – Filar II . . . . .	15
Ramka 3. Przyjęta przez Radę Europejską forma BEFIT oraz główne ramy jej funkcjonowania w krajach asygnujących . . . . .	17
Ramka 4. Schematy sztucznego przesuwania zysków stosowane przez korporacje międzynarodowe . . . . .	23

## SPIS TABEL

Tabela 1. Status spółki osobowej w wybranych państwach UE. . . . .	11
Tabela 2. Finansowa skala nielegalnych przepływów finansowych. . . . .	24
Tabela 3. Strategie wykorzystania podatków u źródła w poszczególnych krajach. . . . .	31
Tabela 4. Przewidywane skutki BEFIT dla systemu podatkowego UE . . . .	34

## SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Zmiany nominalnych stawek podatku CIT w krajach UE w latach 2000-2022 . . . . .	20
Wykres 2. Poziom efektywnego CIT w krajach UE w 2022 r. (w proc.) . . . .	21
Wykres 3. Zmiany poziomu efektywnego CIT w latach 2012-2022 w krajach UE (w pkt. proc.) . . . . .	21
Wykres 4. Średnie przychody z podatku CIT w krajach UE w latach 2007-2021 w stosunku do całkowitych przychodów podatkowych (dane w proc.) . . . . .	22
Wykres 5. Wyniki krajów europejskich w indeksie rajów podatkowych wg Tax Justice Network . . . . .	23
Wykres 6. Utracone przychody podatkowe z CIT z powodu sztucznego transferowania zysków jako procent całkowitych przychodów . . . . .	25
Wykres 7. Zyski krajów europejskich z powodu sztucznego transferowania zysków (proc. całkowitych przychodów z CIT) . . . . .	26
Wykres 8. Straty podatkowe spowodowane nieuczciwą konkurencją podatkową (stan na rok 2022) . . . . .	26



Wykres 9. Wartości średnie efektywnej stawki CIT OECD (2017-2021) . . .	28
Wykres 10. Udział przedsiębiorstw międzynarodowych z rezydencją podatkową w kraju macierzystym i poza nim (stan na 2018 r.) . . . . .	29
Wykres 11. Możliwe do ściągnięcia należności podatkowe w zależności od przyjętej stawki efektywnej CIT (w mld EUR) . . . . .	32

# Polski Instytut Ekonomiczny

Polski Instytut Ekonomiczny to publiczny *think tank* ekonomiczny z historią sięgającą 1928 roku. Jego obszary badawcze to przede wszystkim makroekonomia, energetyka i klimat, handel zagraniczny, foresight gospodarczy, gospodarka cyfrowa i ekonomia behawioralna. Instytut przygotowuje raporty, analizy i rekomendacje dotyczące kluczowych obszarów gospodarki oraz życia społecznego w Polsce, z uwzględnieniem sytuacji międzynarodowej.

