

Jacek Uchman

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

**NEUTRALNOŚĆ PODATKOWA
IMPORTU I EKSPORTU KAPITAŁU
A HARMONIZACJA PODATKU DOCHODOWEGO
OD OSÓB PRAWNYCH**

Harmonizacja podatkowa jest procesem o charakterze selektywnym, który może być dokonywany w ramach dużych ugrupowań międzynarodowych. W Unii Europejskiej została przeprowadzona w sferze podatków pośrednich, tzn. w podatku od towarów i usług i w podatku akcyzowym. W naszym ustawodawstwie wewnętrznym również dokonano odpowiednich zmian w tych podatkach. W podatkach dochodowych możliwości harmonizacji i jej zakres są bardziej dyskusyjne. Porozumienie osiągnięto w zakresie wspólnego systemu opodatkowania w przypadku łączenia, podziałów, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów, dotyczących spółek państw członkowskich. Osiągnięto je także w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich (dyrektywy z 23 lipca 1990 r.). Zwłaszcza to drugie rozwiązanie ma podstawowe znaczenie dla ułatwienia przepływów kapitałowych w skali międzynarodowej. Następnie Rada Europejska przyjęła 3 czerwca 2003 r. dwie kolejne dyrektywy: w sprawie wspólnego opodatkowania, mającego zastosowanie do wypłat odsetek i należności licencyjnych dokonywanych pomiędzy spółkami powiązаныmi z różnych państw członkowskich a także w sprawie minimum skutecznego opodatkowania dochodu z oszczędności w formie wypłaty odsetek w granicach UE¹. Regulacje te mają duże znaczenie dla podatku dochodowego od osób prawnych. Warto zastanowić się, jak te aspekty harmonizacji podatkowej wpływają na zachowanie zasady neutralności opodatkowania ze względu na przepływy kapitałowe w skali międzynarodowej.

¹ Szerzej na temat aspektów prawnych zob. np. [1, s. 17-21].

Neutralność podatkowa w kontekście transferów zagranicznych ma specyficzny charakter. O ile czynniki wpływające na poziom tej neutralności w obszarze jednego kraju są pod kontrolą krajowej władzy ustawodawczej, o tyle w przypadku opodatkowania dochodów firm międzynarodowych można mówić o jej ograniczonym wpływie. Sprzeczne interesy wielu państw mogą generować odmienne regulacje wykorzystywane następnie przez różne podmioty. Różnorodne formy transferu dochodów pomiędzy podmiotami powiązаныmi wynikają z braku zachowania zasady neutralności podatkowej. Pewnym ograniczeniem dowolności zachowania w zakresie podatkowego ustawodawstwa są zawierane umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania. Pomimo to nie można powiedzieć, że usuwają one całkowicie te mankamenty. Do pewnego stopnia jest to też uzależnione od charakteru regulacji w nich zawartych. Skala opodatkowania transferowanych dywidend jest tylko jednym z elementów mających wpływ na łączny ciężar podatkowy. Podstawowe znaczenie ma podstawowa stawka opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych, która jest większym ciężarem nakładanym na dochód podlegający po opodatkowaniu dystrybucji.

Systemy podatkowe poszczególnych państw mogą – poprzez brak międzynarodowej koordynacji – zakłócać alokację inwestycji. Szczególnie ważnym elementem jest neutralność opodatkowania dochodów (w tym dywidend) pochodzących z zagranicy. Zagadnienie to można analizować w różnych przekrojach. W aspekcie podatkowym można wyróżnić neutralność eksportu kapitału (*capital export neutrality* – CEN) i neutralność importu kapitału (*capital import neutrality* – CIN).

Neutralność podatkowa eksportu kapitału (CEN) polega na tym, że system podatkowy nie zmienia opłacalności inwestycji rzeczowej lub finansowej o takiej samej stopie zwrotu przed opodatkowaniem w dwóch różnych państwach (X i Y) z powodu niższych stawek podatkowych w którymś z nich². Innymi słowy, neutralność wymaga, by marginalna, efektywna stawka podatkowa, nakładana na dochody z tej samej inwestycji, w obu tych państwach była taka sama. Postulat ten jest szczególnie ważny w sytuacji, gdy w systemach podatkowych jest stosowana zasada wyłączenia; jeśli zaś jest stosowana zasada pełnego kredytu podatkowego bez odroczenia, to wpływ ustawodawstwa podatkowego kraju źródła na opłacalność inwestycji nie jest znaczący³.

Neutralność podatkowa eksportu kapitału oznacza, że system podatkowy nie powinien wpływać na stopę zwrotu z inwestycji bez względu na to, gdzie ta inwestycja będzie dokonywana – w kraju czy też za granicą. Dochody wytwarzane przez tę inwestycję powinny być jednakowo opodatkowane, i to bez względu na to, gdzie będą osiągnęte.

² Definicje neutralności można znaleźć w różnych publikacjach, np. w *Taxing Profits in Global Economy* [2].

³ Dotyczy stawek podatku dochodowego nakładanych w krajach, w których podmioty międzynarodowe dokonują inwestycji. Są to zazwyczaj stawki niższe niż w krajach siedziby. Efektywna stawka podatkowa dotyczy różnych elementów konstrukcyjnych podatku (i najczęściej uwzględnia PIT oraz CIT).

Z technicznego punktu widzenia neutralność (CEN) może być osiągnięta, jeśli w kraju siedziby podstawę opodatkowania stanowią łączne dochody uzyskane w kraju i za granicą, a jednocześnie stosuje się zasadę pełnego kredytu podatkowego⁴. Uznaje się, że takie rozwiązanie powodowałoby bardziej efektywną alokację kapitału w gospodarce. Opodatkowanie nie deformowałoby dochodowości inwestycji zagranicznych poprzez ich wzrost bądź obniżkę [2, s. 23-26; 8, s. 39-41]. System taki bowiem oznacza opodatkowanie dochodów krajowych i zagranicznych według takich samych stawek. Jego dodatkowym atutem jest to, że chroni on państwo przed negatywnymi skutkami wykorzystywania cen transferowych, ponieważ w ostatecznym rachunku ważna staje się tylko stawka podatku krajowego.

Neutralność podatkowa importu kapitału jest związana z podmiotami z różnych krajów, dokonującymi inwestycji w tym samym kraju. Każda firma inwestująca i prowadząca działalność w danym kraju powinna się stykać z taką samą stawką opodatkowania [2; 8]. Wydaje się, że ta druga zasada (CIN) jest spełniona w większości państw, jeżeli uwzględni się wyłącznie podstawową stawkę podatku dochodowego od osób prawnych. Jednakże należałoby to rozpatrywać łącznie z podatkiem od dywidend. Jedną z form osiągnięcia tej zasady byłoby opodatkowanie tylko w kraju inwestycji. Podatek w kraju siedziby nie byłby wtedy uwzględniany. Jednakże takie rozwiązanie utrudnia w dużym stopniu osiągnięcie neutralności podatkowej eksportu kapitału.

Neutralność podatkowa importu prowadzi do sytuacji, w której każda firma inwestująca w danym państwie jest opodatkowana według takiej samej stawki podatku dochodowego jak pozostałe podmioty, zatem o wyższej rentowności decyduje ich realna efektywność. Pomimo to inwestycja zagraniczna w takim państwie może mieć korzystniejsze warunki podatkowe niż w warunkach podatku krajowego (np. inne stawki, odroczenie płatności podatku). Nie oznacza to więc wyrównywania reguł gry podmiotów działających w kraju i za granicą.

Osiągnięcie jednej z form neutralności ogranicza zatem możliwość osiągnięcia drugiej. Osiągnięcie obu form neutralności nie jest realne w praktyce, można za to wybrać tę formę, której wprowadzenie jest uznawane za bardziej korzystne dla ekonomicznej efektywności gospodarowania. System CEN jest zgodny z tzw. równością horyzontalną (*horizontal equity*), czyli z jedną z wersji równości podatkowej, czego system CIN nie gwarantuje⁵. Jedną z korzyści CEN jest to, że system pełnego kredytu podatkowego nie zachęca do stosowania cen transferowych. Firmy międzynarodowe mogą takie ceny wykorzystywać najbardziej efektywnie w krajach stosujących zasadę wyłączenia. Ponadto państwa stosujące CEN mogą swo-

⁴ W Polsce takiej sytuacji nie przewiduje ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych. Ponadto dochody z zagranicy (z kraju źródła) powinny być w pełni ubruttowione na potrzeby podatku kraju siedziby.

⁵ Zob. [8, s. 40]. *Horizontal equity* występuje, gdy dwa podmioty o takich samych dochodach są opodatkowane identycznie bez względu na źródła pochodzenia tych dochodów.

bodnie podwyższać podatki od zysków kapitałowych bez narażania się na wyprawdanie inwestycji za granicę. Z kolei kraje stosujące system wyłączenia, uniemożliwiający wprowadzenie neutralności podatkowej eksportu kapitału, mogą spowodować takie reakcje podmiotów gospodarczych.

Korzyści z systemu wyłączenia (czyli z CIN) pojawiają się w sytuacji, gdy zróżnicowanie stawek w podatkach dochodowych w poszczególnych państwach jest adekwatne do zróżnicowania stanu usług publicznych w tych krajach⁶. W opisanej sytuacji obniżone stawki odpowiadają tylko obniżonemu poziomowi infrastruktury. Takie zróżnicowanie stawek mogłoby spełniać oba rodzaje neutralności podatkowej. Jednak w rzeczywistości stawki w podatkach dochodowych nie odzwierciedlają takich różnic.

Jeżeli umowa o unikaniu podwójnego opodatkowania nie zwalnia w polskim podatku dochodowym od osób prawnych z tego opodatkowania dochodów pochodzących z zagranicy, to rozwiązanie obowiązujące w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych jest konstrukcją o charakterze kredytu podatkowego [9, art. 20, ust. 1 i 2]. Występuje limit odliczeń podatku zagranicznego od podatku obliczonego od sumy dochodów krajowych i zagranicznych. Maksymalne zmniejszenie podatku dla podatnika polskiego otrzymującego dywidendy z zagranicy można zapisać następująco:

$$\begin{array}{l} \text{kwota} \\ \text{zmniejszenia} \\ \text{podatku} \end{array} = \frac{(\text{suma dochodów krajowych i zagranicznych}) \times (\text{stawka podatku polskiego}) \times (\text{dochody zagraniczne})}{\text{suma dochodów krajowych i zagranicznych}} = \begin{array}{l} \text{stawka podatku} \\ \text{polskiego} \times \\ \times \text{dochody} \\ \text{zagraniczne} \end{array}$$

Skracając formułę ustawową, można więc otrzymać rezultat pokazujący skutek funkcjonowania metody takiego proporcjonalnego odliczenia. Oznacza ona, że w warunkach polskich kwota zmniejszenia dotyczy stawki podatku polskiego nałożonego na dochody zagraniczne. Odliczenie dotyczy przede wszystkim podatku od dywidend. Można również dokonywać odliczenia zasadniczego podatku dochodowego zapłaconego za granicą, ale pod warunkiem, że dywidendy pochodzą od firmy, w której bezpośredni udział spółki polskiej liczony jako prawo głosu wynosi co najmniej 75%, a jednocześnie z kraju, z którym Polska podpisała umowę o unikaniu podwójnego opodatkowania. W przypadku, gdy dochody (przychody) te są uzyskiwane od spółki podlegającej w innym niż RP państwie członkowskim UE opodatkowaniu od całości swoich dochodów, spółka polska powinna posiadać nie mniej niż 10% swoich udziałów w kapitale spółki zagranicznej⁷.

Wysokość odliczenia jest uzależniona od stawki podatku polskiego, a także od stawki opodatkowania dywidend u źródła i od stawki podatku dochodowego zapła-

⁶ Tamże.

⁷ Zapisy takie występują w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych dopiero od 2001 r. Odliczeniu podlega kwota podatku dochodowego zapłaconego za granicą od tej części zysku, z której wypłacono dywidendę.

conego za granicą. Nie jest to mechanizm spełniający kryteria CEN. Według naszych regulacji ustawowych na dochody uzyskane z zagranicy zawsze będzie nakładana stawka podatku polskiego, a podatek zagraniczny ograniczony do podatku od dywidend lub powiększony o podatek dochodowy można będzie potrącić w całości lub w części, zależnie od jego wysokości w porównaniu z podatkiem polskim. W niektórych sytuacjach będzie to więc niepełna eliminacja podwójnego opodatkowania⁸.

Jeżeli obowiązują regulacje umów o unikaniu podwójnego opodatkowania, zawartych przez Polskę, to wtedy dochody w formie dywidend są opodatkowane w obu państwach, przy czym podatek z kraju źródła jest odliczany w kraju siedziby jednak w kwocie nie większej niż proporcjonalnie przypada na dochód uzyskany za granicą.

Oznacza to, że kiedy podmioty zależne odprowadzają dywidendy do krajów siedziby o wysokich stawkach podatkowych, pozwalających odliczyć cały podatek zagraniczny, w tym podatek od dywidend, wtedy poziom stawek podatków dochodowych w Polsce nie jest najistotniejszy. Zależy to też od konstrukcji kredytu.

Tabela 1. Wpływ poszczególnych systemów podatkowych na efektywność inwestycji w powiązaniu ze źródłami specyficznych rent ekonomicznych

Umiejscowienie specyficznej renty ekonomicznej*	System podatkowy oparty na	
	źródle (CIN)	miejscu pochodzenia (CEN)
Miejsce produkcji	nieefektywna alokacja inwestycji	efektywna alokacja inwestycji
Miejsce pochodzenia	efektywna alokacja inwestycji	nieefektywna wycena dóbr

* Dodatkowe zyski wynikające z miejsca produkcji bądź z ustanowienia miejsca siedziby.

Źródło: [2, s. 27].

Uogólniając więc, jeżeli przedsiębiorstwo osiąga największe dochody (najniższe koszty, największą efektywność) dzięki określonej lokalizacji inwestycji, to wtedy najlepszym systemem podatkowym jest system, który gwarantuje opodatkowanie w miejscu siedziby, czyli CEN. System taki w odróżnieniu od systemu opartego na opodatkowaniu źródła (zasada wyłączenia) gwarantuje efektywną alokację inwestycji. Jeśli jednak firma jest bardziej rentowna od konkurentów bez względu na miejsce prowadzenia działalności, to wtedy najlepszym systemem jest system CIN⁹.

⁸ Ostateczną konsekwencją sytuacji, że odliczenie nie pokrywa podatków zapłaconych za granicą, jest to, że łączna stawka podatku nakładanego na dochody zagraniczne może być wyższa niż stawka nakładana na dochody krajowe ze względu na niepełne odliczenie. Ponadto regulacje ograniczające ciężar opodatkowania nie eliminują podwójnego opodatkowania w sytuacji, gdy biorcą dywidendy jest osoba fizyczna, co w końcu zawsze się dzieje.

⁹ Firma, która osiąga najwyższe dochody w danym kraju, nie będzie zmieniać swojej lokalizacji ze względu na podatek, podczas gdy firma, której rezultaty nie są uzależnione od miejsca działalności, będzie mogła inwestować w każdym kraju, a także podlegać opodatkowaniu lokalnemu, równemu opodatkowaniu innych, inwestujących firm. Ten pierwszy typ korzyści wynikających z lokalizacji

Zakłócenie neutralności podatkowej może być niekorzystne dla niektórych przedsiębiorstw, a także dla dochodów budżetowych w niektórych państwach i dla alokacji inwestycji w skali międzynarodowej (por. tab. 1). Brak wspólnych interesów podatkowych w poszczególnych krajach utrudnia osiągnięcie którejkolwiek z form neutralności. Metoda wyłączenia i metoda potrącenia nie umożliwiają osiągnięcia neutralności podatkowej eksportu (CEN). W przypadku tej pierwszej opodatkowanie dochodów jest zdeterminowane tylko przez stawkę podatku dochodowego w kraju inwestycji. Z kolei metoda potrącenia przyznaje przywileje inwestycjom dokonywanym w kraju, ponieważ stawka podatku nakładana na dochody zagraniczne jest zawsze wyższa niż nakładana na dochody krajowe.

W niektórych rozważaniach neguje się znaczenie mechanizmów umożliwiających osiągnięcie jakiejś formy neutralności. W modelu Hartmana ani stawka podatku dochodowego w kraju siedziby, ani istnienie metody kredytu podatkowego nie są ważne dla decyzji podmiotów międzynarodowych (w sferze inwestycyjnej, a także w zakresie decyzji finansowych). Taka sytuacja występuje w odniesieniu do rozwiniętych firm, które wykorzystują środki własne jako podstawowe źródło finansowania [3, s. 107-121; 4, s. 475-488]. Podatek dochodowy kraju siedziby nie odgrywa dużej roli w procesie podejmowania decyzji inwestycyjnych takich firm międzynarodowych. Jednak przeważnie uznaje się, że stawka podatku dochodowego i metoda redukcji podwójnego opodatkowania w formie kredytu podatkowego mają istotne znaczenie dla działań podmiotów w sferze międzynarodowej. Wskazywano, że jeżeli występuje odroczenie w opodatkowaniu, to jest ono korzystne w sytuacji, gdy stopa zwrotu po opodatkowaniu w kraju inwestycji jest wyższa od stopy zwrotu po opodatkowaniu w kraju macierzystym po repatriacji [6].

Można zatem powiedzieć, że zachodzi poważna sprzeczność pomiędzy postulatami zachowania neutralności opodatkowania eksportu kapitału a konkurencyjnością poszczególnych krajów. Jeśli kraj chce być dobrym miejscem do dokonywania inwestycji, to obniża stawki podatków dochodowych, zakłócając tym samym tak zdefiniowaną neutralność (tak się dzieje również w Polsce).

Obecne zapisy dotyczące harmonizacji w ramach UE, które zostały włączone do polskiego podatku dochodowego od osób prawnych, ułatwiają osiąganie CEN na obszarze Unii. Wprowadzane rozwiązania przyczyniają się również do ograniczania podwójnego opodatkowania dochodów (w sensie prawnym) na terenie państw Unii. Nie eliminują braku CEN ani dysproporcji w opłacalności różnych form transferu dochodów w skali międzynarodowej. Aby wyrównać opłacalność różnych form transferu dochodów, należałoby zmienić całą konstrukcję podatku dochodowego, a zwłaszcza identycznie traktować koszt różnych źródeł finansowania działalności gospodarczej.

inwestycji wydaje się autorom tabeli częściej spotykany, stąd nieobecność CEN wywołuje większe zakłócenia w alokacji kapitału.

Gdyby istniały porozumienia na szczeblu międzynarodowym dotyczące ujednoczenia opodatkowania dochodów, mogłyby one dotyczyć przede wszystkim stawek podatków dochodowych. Powinny one mieścić się w określonych granicach. Aby jednak takie porozumienia prowadziły do rzeczywistego wyrównywania podatkowych warunków gospodarowania na danym obszarze, wtedy nie tylko nominalne stawki, ale również elementy wpływające na efektywną stawkę podatkową, takie jak ulgi inwestycyjne, sposoby dokonywania amortyzacji czy też odliczanie strat od dochodów, w następnych latach powinny być zbliżone. Wydaje się jednak, że ujednoczenie systemów podatkowych w skali międzynarodowej, uwzględniające te wszystkie elementy, jest mało realne¹⁰.

Porozumienia w ramach harmonizacji podatkowej, dotyczące ustalenia stawek minimalnych podatków dochodowych, jeśli zostaną kiedyś wypracowane, to mogą stanowić m.in. próbę zahamowania konkurencji podatkowej między państwami w interesie krajów, w których stawki podatkowe są wysokie. Z kolei obniżanie stawek podatku dochodowego od osób prawnych w Polsce miało swoje uzasadnienie, ale jest mało znaczące w warunkach, gdy duża część podmiotów wykorzystuje niekonwencjonalne formy dystrybucji dochodów za granicę. W sytuacji, gdy pewna część podmiotów zagranicznych prowadzących działalność gospodarczą w Polsce wykazuje stratę, obniżka stawek podatkowych nie jest dla nich zbyt istotna. Ponadto firmy podejmują decyzję o inwestycjach bezpośrednich, kierując się nie tylko motywem podatkowym. A jeżeli się on już pojawi, to nie dotyczy samych stawek.

Wybór miejsca prowadzenia działalności i sposobu dokonywania transferu z uwzględnieniem realiów podatkowych gospodarowania jest najzupełniej racjonalny z punktu widzenia przedsiębiorstwa. Podmioty międzynarodowe dokonujące repatriacji dochodów z kraju inwestycji wykorzystują wszystkie możliwości, które są im stwarzane.

Literatura

- [1] Biernat M., *Harmonizacja podatków bezpośrednich w prawie Unii Europejskiej*, „Przegląd Podatkowy” 2004 nr 1.
- [2] Devereux M., Pearson M., *Harmonising Corporate Taxes in Europe*, “Fiscal Studies” 1990 vol. 11, nr 1.
- [3] Hartman D.G., *Tax Policy and Foreign Direct Investment*, “Journal of Public Economics” 1985 vol. 26, nr 1.

¹⁰ Wszystkie te elementy wpływają na efektywną stawkę podatkową. Porównywanie podatkowych warunków gospodarowania z uwzględnieniem wszystkich tych elementów jest bardzo trudne zwłaszcza w układzie międzynarodowym. Wynika to przede wszystkim z bardzo różnorodnych rozwiązań szczegółowych w poszczególnych krajach.

-
- [4] Hartman D.G., *Tax Policy and Foreign Direct Investment in the United States*, "National Tax Journal" 1984 vol. 37, nr 4.
- [5] Litwińczuk H., *Dyrektywy podatkowe Wspólnot Europejskich. Podatki dochodowe*, Warszawa 1995.
- [6] Scholes M.S., Wolfson M.A., *Taxes and Business Strategy: A Planning Approach*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, New Jersey 1992.
- [7] *Taxation in the Global Economy*, red. A. Razin, I. Slemrod, University of Chicago Press, Chicago 1990.
- [8] *Taxing Profits in a Global Economy: Domestic and International Issues*, OECD, Paris 1991.
- [9] Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, DzU 2000 nr 54, poz. 654, z późn. zm.

TAX NEUTRALITY OF IMPORT AND EXPORT OF CAPITAL AND HARMONISATION OF CORPORATE TAX

Summary

The article presents some problems connected with tax neutrality of corporate tax. The author draws attention to certain solutions and changes which could (at least partially) make the tax regulations more neutral.