

КООРДИНАЦІЙНА РАДА З ПИТАНЬ ПОЛІТИКИ ФІНАНСОВОГО СЕКТОРУ

Попередній звіт про підготовку рекомендацій щодо адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу в частині оподаткування ринку фінансових послуг¹:

ОГЛЯД СИСТЕМИ ОПОДАТКУВАННЯ ФІНАНСОВИХ ОПЕРАЦІЙ В ЄС²

Процес гармонізації податкового законодавства в країнах-членах

Основні тези поточної дискусії

На сьогоднішній день податкове регулювання є однією із тих частин законодавства ЄС, в якій між країнами-членами досі залишаються досить фундаментальні розбіжності і в якій ступінь необхідної гармонізації поки що не є остаточно визначеним і перебуває у центрі дискусій. Зокрема, розбіжності між країнами спостерігаються також і у сфері оподаткування фінансових послуг.

Основним аргументом на користь подальшої гармонізації в цій області законодавства протягом останніх років виступає задача створення єдиного Внутрішнього ринку, і зокрема Єдиного ринку фінансових послуг, який вважається однією з ключових передумов прискорення економічного росту в країнах ЄС. Ця аргументація дістала назву „Лісабонського Процесу” після того, як у березні 2000 року у Лісабоні Рада Європи затвердила стратегічний план розвитку ЄС, спрямований на створення „найконкурентнішої та найдинамічнішої економіки світу, заснованої на знаннях, здатної до стійкого зростання з розширенням кількості та якості робочих місць та соціальної злагоди”. Наявність Єдиного ринку фінансових операцій повинна забезпечити більш рівноправні, справедливі та прозорі умови для діяльності економічних агентів на території країн-членів, а також розширити спектр та якість фінансових послуг. Одним із перших кроків до його створення стала зона Євро, на території якої було повністю усунуто ризики валютних коливань при здійсненні фінансових операцій.

З іншого боку, центральна проблема в дискусії з приводу необхідності податкової координації між країнами-членами полягає у прагненні країн зберегти задовільний рівень політичної автономності, який би дозволив їхнім урядам вживати незалежні дії із стимуляції економічного зростання,

¹ Автор – Джигир Юрій, консультант з оподаткування Координаційної ради з питань політики фінансового сектору при Кабінеті Міністрів України.

² Дповідна записка підготовлена на основі звіту «Taxation of financial services in the European Union», www.epfsf.org

підвищення відносної інвестиційної привабливості своїх територій або досягати інших політичних цілей за допомогою податкових заходів. Податкова політика є одним із основних інструментів стимуляції, які на сьогодні залишаються в арсеналі країн-членів. Це особливо стосується саме країн, що ввійшли до зони Євро, оскільки при всіх економічних перевагах валютного союзу, його учасники фактично втрачають можливість впливу на свої економіки за допомогою важелів монетарної політики. Більше того, членство у зоні Євро накладає на ці країни також і вимоги „Пакту зростання та стабільності”, що обмежує їхню свободу також і у бюджетній політиці (скажімо, через стелю бюджетного дефіциту на рівні 3%)³.

Прагнення автономності в податковій політиці набуло особливої гостроти протягом останніх років, коли більшість країн Західної Європи стикнулись із глибокою кризою економічного зростання, спричиненою структурними економічними негараздами та проблемами в організації систем соціального забезпечення. Скажімо, така ключова країна ЄС як Великобританія навіть оголосила про ймовірність загальнонаціонального референдуму перед ухваленням проекту Конституції ЄС, в якій, зокрема, пропонується поглиблення координації у податковій сфері.

Принципи гармонізації в податковій сфері, затверджені Єврокомісією

На сьогоднішній день позиція Європейської Комісії полягає у тому, що ступінь гармонізації законодавства повинен бути різним у різних частинах податкового законодавства. Зокрема, **тісно скоординованим повинно бути законодавство, що регулює стягнення непрямих податків** на території ЄС. З іншого боку, **у прямому оподаткуванні узгодження повинно бути лише обмеженим**.

Різноступенева координація припускається також і в оподаткуванні фінансових послуг. Зокрема, Європейська Комісія визначила, що **гармонізації не повинні підлягати ставки корпоративних податків та податків на операції з фінансовим капіталом**. Варіація в інтенсивності оподаткування між країнами-членами може бути одним із чинників здорової конкуренції, сприяти зниженню загального рівня ставок, а також сприяти притягненню на європейські ринки більших обсягів іноземних інвестицій. Попри те, що власне рівень ставок не вважається основним фактором інвестиційної привабливості, він все таки залишається в числі таких факторів, а також є важливою частиною загальної політики уряду з підвищення інвестиційної привабливості території.

В той же час, Європейська Комісія дотримується позиції, що **значна координація необхідна у визначенні бази оподаткування країн-членів, а також у визначенні певних стандартів та принципів оподаткування фінансових послуг**.

³ Саме це було однією із причин, через які країни зони Євро (зокрема, Німеччина) практично порушують вимоги „Пакту” на протязі останніх чотирьох років.

Передусім, це пов'язано з тим, що єдиний фінансовий ринок не зможе бути побудований на основі 25 різноманітних податкових підходів, оскільки це створюватиме, з одного боку, **високі ризики подвійного оподаткування**, а з іншого – широкі можливості для **податкової оптимізації шляхом маніпуляцій з трансферними цінами** при операціях у межах однієї корпорації. Більше того, різноманітні визначення податкової бази при оподаткуванні певних фінансових продуктів можуть створювати **бар'єри для надання транскордонних фінансових послуг**.

Крім того, єдиний ринок фінансових операцій вимагає прийняття країнами-учасниками певного набору стандартів в оподаткуванні. Ці стандарти повинні, по-перше, зробити існуючі податкові підходи простішими і прозорішими. По-друге, країни-учасники повинні гарантувати недопущення випадків недобросовісних заходів податкової підтримки окремих видів діяльності чи економічних агентів на своїх територіях.

Порядок узгодження податкового законодавства згідно з цими принципами був затверджений у документі під назвою „План дій в сфері фінансових послуг”, який визначає цілі та заходи з побудови Єдиного ринку фінансових послуг, а також намір завершити цю роботу у 2005 році.

У наступних розділах цієї доповідної записки описуються дві основні складові цього плану. Першою є пакет гармонізаційних заходів, спрямований на створення трьох основних елементів єдиного ринку фінансових послуг (так званий пакет вимог „Угоди Монті”). Другою складовою є Комунікація Єврокомісії, покликана усунути існуючі на території ЄС бар'єри для транскордонного надання фінансових послуг, у тому числі послуг пенсійного забезпечення.

Попередні зауваження стосовно перспектив адаптації українського законодавства

Результати детального порівняльного аналізу описаних принципів з українським законодавством та відповідні рекомендації буде викладено в окремому звіті. В той же час, варто зауважити, що:

- Описана дискусія, що досі гостро триває у межах ЄС, повинна свідчити, що адаптація українського законодавства до загальноєвропейських податкових норм повинна відбуватись поступово і вибірково.
- Одним із головним принципів такої адаптації може бути визначена вище відмінність між тими нормами, на яких базується автономія політичних рішень держави (зокрема, законами, що визначають ставки податків), та тими нормами, що встановлюють раціональні та економічно вигідні стандарти в оподаткуванні фінансового сектора. До останніх можна умовно віднести також і певні підходи у визначенні

податкової бази, оскільки саме до цих єдиних підходів активно просувається ЄС. В той час як політичні рішення можуть і повинні залишатися поза межами процесу законодавчої адаптації, було би цілком виправдано використати цей процес для впровадження в Україні ключових стандартів, що відповідають її економічним та соціальним інтересам, а також можуть бути вигідними у майбутньому у разі зближення фінансових ринків наших країн.

Вимоги „Угоди Монті”

Угода Монті була розроблена Групою Вищого Рівня („Групою Монті”) у квітні 1996 року і відповідний пакет податкових законопроектів був остаточно узгоджений у 1997 році. До цього пакету увійшло три ключових документи, описані нижче.

Кодекс підходів в оподаткуванні підприємницької діяльності (далі – Кодекс).

Основна мета Кодексу полягає в тому, щоб запобігти застосуванню країнами-членами податкових заходів, що створюють недобросовісну конкурентну перевагу для певних видів діяльності на відповідних територіях. З цією метою у Кодексі було визначено „недоброякісні податкові заходи”, які призводять до викривлення економічних рішень та розміщення підприємницької діяльності на території ЄС. У Кодексі було також сформульовано вимогу для країн-членів припинити прийняття будь-яких нових законів, що підпадають під визначення „недоброякісних податкових заходів”, а також почати скорочення уже діючих норм такого роду.

Одним із наслідків прийняття Кодексу стала також розробка Єврокомісією рекомендацій з приводу використання державної допомоги в межах застосування податкових заходів.

Мінімальний рівень оподаткування депозитних надходжень

Ідея цієї норми полягала у введенні обов’язкового мінімального ефективного рівня податку на проценти з утримання коштів на депозитних рахунках на території ЄС. Цей принцип був розроблений на основі моделі взаємного обміну інформацією між країнами-членами і стягнення податку за принципом утримання (withholding tax). На початку, мінімальна ставка пропонувалась на рівні 20% для депозитів на імена нерезидентів. Однак в подальшому (у червні 2000 року) цей законопроект було дещо змінено. Принцип обміну інформацією між фіскальними органами країн-членів було збережено, однак застосування мінімального податку не було обов’язковим, хоча це дозволялось деяким країнам протягом встановленого перехідного періоду. Власне наявність вимоги дотримуватись системи

обміну інформацією розглядається як достатньо потужний інструмент, оскільки він створює певне рівномірно розподілене навантаження при прийнятті фінансових рішень. Єдиною небезпекою при цьому залишається той факт, що наявність цього тягара може негативно впливати на рішення нерезидентів щодо розміщення своїх коштів у фінансових установах ЄС.

Оподаткування транскордонних операцій

Третій елемент пакету Монті, формалізований у вигляді відповідної Директиви Єврокомісії, був спрямований на усунення будь-якого оподаткування виплат процентів та роялті між асоційованими підприємствами, розташованими на території різних країн-членів ЄС. Ця вимога була покликана уникнути випадків подвійного оподаткування цих платежів, а також зменшити адміністративний тягар на компанії, операції яких здійснюються з обох боків внутрішньоєвропейських кордонів.

Усунення податкових бар'єрів до створення єдиного ринку фінансових послуг

У багатьох країнах-членах нормальною практикою є надання певних податкових стимулів для ринку довготермінових фінансових послуг (до таких послуг належать, скажімо, пенсійне страхування, страхування життя, а також різноманітні спеціальні страхові та накопичувальні схеми). Крім того, підходи до оподаткування цих інструментів також можуть досить значно відрізнятися. Ці відмінності утворюють відчутні бар'єри для транскордонного надання таких послуг в межах ЄС, а отже – перешкоди не лише для розвитку єдиного ринку відповідних послуг, але і для нормального розвитку інших європейських ринків, скажімо, ринку праці. Нижче описано два основні типи бар'єрів, які, у довготерміновій перспективі, повинні підлягати усуненню в процесі загальноєвропейської податкової гармонізації.

Оподаткування пенсійного страхування

Розширення ринків надання пенсійних послуг (і зокрема створення загальноєвропейського ринку) має низку очевидних переваг для громадян кожної країни. Перш за все, конкуренція підвищує якість та ефективність цих послуг, збільшує вибір можливих варіантів для споживачів, а також створює можливості активнішої фінансової диверсифікації та ефективного розташування активів для самих страхувальників.

У червні 2002 року було ухвалено рамкове рішення про створення єдиного регуляторного простору для пенсійних схем, що пропонуються на території ЄС, однак у повному обсязі це рішення і досі не було втілено. Одна з головних задач угоди полягає в тому, щоб усунути існуючі відмінності між країнами-членами у виборі етапу, на якому повинні оподатковуватись пенсійні платежі. Скажімо, в той час як в деяких країнах оподатковуванню підлягають пенсійні виплати, а платежі до пенсійних фондів виключаються з оподаткованого доходу, у інших підхід є протилежним: податок

стягується на етапі здійснення пенсійних платежів, а не на етапі отримання пенсійних виплат. Очевидно, що при транскордонному наданні пенсійних послуг такі відмінності можуть призводити до ситуацій подвійного оподаткування або подвійного звільнення від податку (скажімо, для громадян, що працюють в одній країні і переселяються до іншої після виходу на пенсію). Таким чином, узгодженість пенсійного податкового законодавства є прямою перешкодою до загальноєвропейських угод щодо вільного пересування праці та капіталу на території ЄС.

З низки причин, у якості взірцевого підходу Європейською комісією було обрано схему, за якою оподаткуванню підлягають власне пенсійні виплати, в той час як пенсійні платежі, а також інвестиційні доходи пенсійних фондів звільнюються від оподаткування (таку схему умовно називають "330", що розшифровується так: "3" - Звільнюються пенсійні платежі, "3" - "Звільнюються інвестиційні доходи пенсійних фондів, і "0" - Оподатковуються пенсійні виплати). До причин такого вибору належить, по-перше, той факт, що саме цей підхід уже застосовується в одинадцяти країнах ЄС (що становило більшість до розширення 1 травня 2004 р). По-друге, з економічної точки зору, 330 створює найсильніші стимули для оптимальної побудови індивідуальних пенсійних планів.

Один із нюансів узгодження пенсійного законодавства у ЄС полягає в тому, що за схеми 330 звільненню від оподаткування повинні підлягати всі пенсійні внески, незалежно від того, на території якої країни оперує надавач пенсійної послуги. Для деяких країн із вищою ставкою податку на прибуток це може практично означати, що її громадяни отримують змогу переміщати свої прибутки на території інших країн із вигіднішими рівнями ставок. Однак дискримінація між пенсійними операторами не є прийнятною в ЄС, оскільки протирічить принципу "свободи у наданні послуг".

Оподаткування інвестиційних фондів

З 1985 року на території ЄС діє угода про транскордонне поширення послуг інвестиційних фондів. З часту прийняття цієї угоди, ринок цих послуг зазнав дуже потужного зростання. Інвестиційні фонди існують у всіх країнах Євросоюзу, у 2000 році їх загальні активи становили 41% від ВВП ЄС, а щорічні темпи росту між 1995 та 2000 роками перевищували 20%.

Однак при постійно зростаючому попиті на ці послуги, потенціал цього ринку залишається неповністю використаним саме завдяки відмінностям у податковому законодавстві окремих європейських країн. Національне податкове законодавство певних країн містить норми, що перешкоджають поширенню іноземних інвестиційних послуг на їх території. Однією із таких перешкод потрібно вважати норми, що встановлюють пільгові режими оподаткування для інвестицій за допомогою продуктів місцевих фондів, в той же час залишаючи загальні підстави для оподаткування цих же інвесторів, якщо вони користуються послугами операторів з територій інших країн.