

PARLAMENT EUROPEJSKI

2004



2009

Dokument z posiedzenia

A6-0391/2007

15.10.2007

SPRAWOZDANIE

w sprawie wkładu polityki podatkowej i celnej do strategii lizbońskiej
(2007/2097(INI))

Komisja Gospodarcza i Monetarna

Sprawozdawczyni: Sahra Wagenknecht

SPIS TREŚCI

	Strona
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO	3
UZASADNIENIE	11
WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI	17

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie wkładu polityki podatkowej i celnej do strategii lizbońskiej
(2007/2097(INI))

Parlament Europejski,

- uwzględniając komunikat Komisji, skierowany do Rady i Parlamentu Europejskiego „Wkład polityki podatkowej i celnej do strategii lizbońskiej” (COM(2005)0532),
- uwzględniając komunikat Komisji, skierowany do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Koordynowanie systemów podatków bezpośrednich w państwach członkowskich w ramach wspólnego rynku” (COM(2006)0823),
- uwzględniając komunikat Komisji, skierowany do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Opodatkowanie niezrealizowanych zysków kapitałowych w przypadku zmiany siedziby lub miejsca zamieszkania dla celów podatkowych oraz potrzeba koordynacji polityki podatkowej państw członkowskich” (COM(2006)0825),
- uwzględniając komunikat Komisji, skierowany do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W kierunku bardziej skutecznego stosowania zachęt podatkowych na rzecz badań i rozwoju” (COM(2006)0728),
- uwzględniając komunikat Komisji, skierowany do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Dotychczasowe postępy i kolejne kroki ku ustanowieniu wspólnej jednolitej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB)” (COM(2006)0157),
- uwzględniając komunikat Komisji, skierowany do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Przepisy podatkowe a straty w sytuacjach transgranicznych” (COM(2006)0824),
- uwzględniając własną rezolucję z dnia 10 marca 2004 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 90/434/EWG z dnia 23 lipca 1990 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów, dotyczących spółek różnych państw członkowskich¹,
- uwzględniając własną rezolucję z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie opodatkowania przedsiębiorstw w Unii Europejskiej: wspólna jednolita podstawa opodatkowania osób prawnych²,
- uwzględniając nieformalne posiedzenie Rady ds. Gospodarczych i Finansowych w dniach 7-8 kwietnia 2006 r.,

¹ Dz. U. C 102 E z 28.4.2004, str. 569.

² Teksty przyjęte, P6_TA(2005)0511.

- uwzględniając komunikat Komisji, skierowany do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Usuwanie przeszkód związanych z podatkiem od osób prawnych w działalności małych i średnich przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym – zarys ewentualnego projektu pilotażowego *Opodatkowanie według zasad państwa macierzystego*” (COM(2005)0702),
 - uwzględniając europejską ankietę podatkową Komisji z dnia 10 września 2004 r.¹,
 - uwzględniając konkluzje prezydencji Rady Europejskiej z Lizbony z dnia 23 i 24 marca 2000 r., Rady Europejskiej ze Sztokholmu z dnia 23 i 24 marca 2001 r., Rady Europejskiej z Barcelony z dnia 15 i 16 marca 2002 r. i Rady Europejskiej z Brukseli z dnia 22 i 23 marca 2005 r., 15 i 16 grudnia 2005 r. oraz 23 i 24 marca 2006 r.,
 - uwzględniając sprawozdanie OECD w sprawie szkodliwej konkurencji podatkowej z 1998 r.,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji z 2006 r. zatytułowane „Struktury opodatkowania w Unii Europejskiej: 1995-2004,
 - uwzględniając art. 45 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Gospodarczej i Monetarnej (A6-0391/2007),
- A. mając na uwadze fakt, że krajowe systemy podatkowe coraz bardziej wymagają uwzględniania globalizacji gospodarki, podczas gdy konieczność gromadzenia kapitału ludzkiego w społeczeństwie opartym na wiedzy powoduje gwałtowny wzrost wydatków publicznych,
- B. mając na uwadze, że istnienie 27 różnych systemów podatkowych w Unii Europejskiej stanowi przeszkodę dla sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, daje ogromne możliwości redukcji podstaw opodatkowania poprzez np. uchylanie się od opodatkowania, powoduje znaczne koszty dodatkowe dla handlu transgranicznego i przedsiębiorczości z powodu obciążeń administracyjnych i wymogu przestrzegania procedur, utrudnia restrukturyzację przedsiębiorstw, zmniejsza konkurencyjność unijnych przedsiębiorstw na poziomie globalnym i prowadzi do występowania przypadków podwójnego opodatkowania,
- C. mając na uwadze, że rezolucja Parlamentu z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie przyszłości zasobów własnych Unii Europejskiej² podkreśla, że jakakolwiek przyszła zmiana systemu zasobów własnych w Unii Europejskiej musi respektować zasady suwerenności podatkowej państw członkowskich i neutralności fiskalnej, nadmieniając jednocześnie ewentualną długofalową możliwość dotyczącą przyszłości zasobów własnych Unii Europejskiej polegającą na wprowadzeniu wspólnotowego podatku lub nowych podatków krajowych, których beneficjentem byłaby Unia Europejska,
- D. mając na uwadze, że konkurencja podatkowa w UE doprowadziła i wciąż prowadzi do

¹ Europejska ankiet podatkowa, dokument roboczy nr 3/2004 (SEC(2004)1128/2).

² Teksty przyjęte, P6_TA(2007)0098.

korzyści ekonomicznych w całej UE dzięki dynamicznemu środowisku biznesowemu, lecz odpowiednia koordynacja podatkowa na szczeblu UE, nie mająca na celu harmonizacji stawek podatkowych, może sprawić, że korzyści płynące z konkurencji podatkowej będą w większym stopniu udziałem przedsiębiorstw, ich pracowników i konsumentów,

- E. mając na uwadze, że istnieją w obrębie Unii Europejskiej kraje, w których wpływy fiskalne wzrosły na skutek większego ogólnego wzrostu gospodarczego, a zwłaszcza dzięki znacznej liczbie nowopowstałych przedsiębiorstw i dużemu wzrostowi ich zysków, w przeciwieństwie do krajów, w których ściągalność podatków zmalała jako konsekwencja słabszego wzrostu,
- F. mając na uwadze, że ogólny poziom opodatkowania w różnych państwach członkowskich waha się między 28,4% i 50,5 % PKB, czego następstwem jest różny stopień wpływu na gospodarkę,
- G. mając na uwadze, że wobec wpływu badań i rozwoju na wzrost i zatrudnienie konieczne jest przeanalizowanie sposobów skuteczniejszego wykorzystania zachęt podatkowych dla badań i rozwoju,
- H. mając na uwadze, że osiągnięcie celów strategii lizbońskiej wymaga zwiększonej koordynacji polityki podatkowej państw członkowskich, mając na uwadze, że Europa musi zbudować odmienne ramy gospodarcze i społeczne, które przekształcą konkurencyjną przewagę spowodowaną różnorodnością dziedzictwa kulturowego i kapitału intelektualnego we wzrost wydajności napędzany przez innowacje,
- I. mając na uwadze, że pewne elementy obecnego rozdrobnienia systemów podatkowych zapewniają luki umożliwiające oszustwa podatkowe; mając na uwadze, że w wyniku oszustw pospolitych i oszustw podatkowych wysokość utraconych przychodów z samego podatku VAT jest oceniana na ok. 200 do 250 mld euro,
- J. mając na uwadze, że dokładną miarą obciążenia podatkowego jest efektywna stawka podatku, na którą składa się nominalna stawka podatkowa i podstawa opodatkowania,
- K. mając na uwadze, że podatki są użytecznym narzędziem zarówno przy stosowaniu zasady „zanieczyszczający płaci” jak i dążeniu do zmniejszenia źródeł zanieczyszczeń; mając na uwadze, że istnieje pilna potrzeba rozwiązania narastającego problemu oddziaływania transportu na środowisko w celu zajęcia się kwestią zmian klimatycznych,
- L. mając na uwadze, że opodatkowanie energii i wspólnotowy system handlu uprawnieniami do emisji to dwa ważne instrumenty ekonomiczne służące rozwiązaniu problemu rosnącego zużycia energii i emisji CO₂,

Wkład polityki podatkowej do strategii lizbońskiej

1. przypomina, że decyzje związane z polityką podatkową, jak stosowanie zachęt podatkowych dla przedsiębiorstw, są głównym instrumentem rozwoju i tworzenia wielu miejsc pracy, ale również zwiększania inwestycji w badania i rozwój oraz przyjazne środowisku technologie; podkreśla jednak, że jeśli polityka podatkowa ma znacząco

wpłynąć na realizację strategii lizbońskiej, należy stale monitorować sposób redystrybucji dodatkowych dochodów uzyskiwanych dzięki tej uldze podatkowej dla przedsiębiorstw w celu zapewnienia, że dodatkowy dochód jest rzeczywiście wykorzystywany do stymulowania rynku pracy lub na przyszłe inwestycje w innowacyjność i energooszczędną technologię;

2. zauważa tendencję malejących stawek podatku dochodowego od osób prawnych w Unii Europejskiej oraz w innych państwach OECD, co świadczy o rosnącej globalnej konkurencji, zmianie strukturalnej i rozwoju rynków finansowych; zauważa jednakże, że ogólny poziom opodatkowania w Europie jest wyższy niż w innych państwach OECD; zwraca także uwagę na fakt, że całkowite dochody publiczne wzrosły mimo spadających efektywnych stawek podatku od osób prawnych; podkreśla potrzebę stworzenia skoordynowanych ram fiskalnych, w tym dla podatków dochodowych od osób prawnych, które powinny być korzystne dla przedsiębiorstw, zwłaszcza dla MŚP, i sprzyjać wzrostowi i tworzeniu nowych miejsc pracy;
3. podziela obawy Komisji wyrażone w komunikacie „Koordynowanie systemów podatków bezpośrednich w państwach członkowskich w ramach wspólnego rynku”, że brak koordynacji pomiędzy systemami podatków bezpośrednich może również prowadzić do niezamierzonego braku opodatkowania lub do nadużyć, a zatem do zmniejszenia wpływów podatkowych;
4. uważa, że konieczne jest stworzenie korzystnych warunków dla polityki finansów publicznych z punktu widzenia wzrostu i rozwoju gospodarki oraz popieranie „zdrowej” konkurencyjności podatkowej w Unii Europejskiej w celu rozłożenia obciążeń podatkowych między osoby zatrudnione i konsumentów oraz przedsiębiorstwa i podmioty czerpiące dochody z kapitału; wskazuje, że w dziedzinie finansów publicznych Unia Europejska powinna promować takie systemy podatkowe, które pozwolą zwiększyć konkurencyjność na tle gospodarki światowej i będą sprzyjać tworzeniu nowych przedsiębiorstw i innowacjom technologicznym;
5. podkreśla, że na ogół systemy podatkowe państw członkowskich są zbyt progresywne, ponieważ stosują stosunkowo wysokie stawki przy niskim poziomie dochodów, co zniechęca do podejmowania ryzyka i rozpoczynania działalności;
6. uważa, że konkurencyjne systemy podatkowe mogą istnieć bez uszczerbku dla zdolności finansowych państwa, jak widać na przykładzie tych państw europejskich, które w ostatniej dekadzie zwiększyły wpływy fiskalne poprzez obniżenie podatków i rozszerzenie podstawy opodatkowania, jednocześnie kontrolując wydatki bieżące i zmniejszając w ten sposób deficyt;
7. wyraża zadowolenie z faktu, iż Komisja powzięła zamiar rozwiązania problemów związanych z cenami transferowymi w Unii Europejskiej;
8. z zadowoleniem przyjmuje koncepcję opodatkowania według zasad państwa macierzystego, przedstawioną przez Komisję w formie projektu pilotażowego i dotyczącą podatku od przedsiębiorstw płaconego przez MŚP;
9. uznaje trudności, przed jakimi stoją MŚP w Unii Europejskiej oraz innych krajach OECD

podczas finansowania projektów oraz popiera wprowadzenie zachęt podatkowych w celu umożliwienia MŚP korzystania z pośrednich mechanizmów finansowych, takich jak kapitał akcyjny dla przedsiębiorców, sieci „aniołów biznesu”, itp.;

10. zwraca uwagę na deficyt w dochodach publicznych, jaki powstaje w Unii Europejskiej w wyniku oszustw podatkowych oraz wzywa Komisję i państwa członkowskie do podejmowania dalszych działań mających na celu zwalczanie oszustw podatkowych;
11. uważa, że aby skutecznie walczyć z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od zobowiązań podatkowych, konieczna jest radykalna zmiana sposobu funkcjonowania służb podatkowych w kierunku nowoczesnych zasad organizacji i należytego administrowania, oraz podkreśla, że Komisja powinna podjąć znaczące inicjatywy w celu wsparcia koordynacji tego sektora na szczeblu Wspólnoty;
12. jest zdania, że przywileje podatkowe w zakresie podatku VAT dla przedsiębiorstw publicznych lub o charakterze parapaństwowym świadczących usługi użyteczności publicznej muszą zostać utrzymane; jest zdania, że należy wprowadzić punkt kompleksowej kontroli, w którym przedsiębiorstwa mogłyby rozliczać się z ogólnounijnych zobowiązań dotyczących VAT;
13. wzywa państwa członkowskie do zapewnienia bardziej sprawiedliwego rozłożenia ciężarów podatkowych;
14. krytycznie odnosi się do tendencji podwyższania stawek podatku VAT w Unii Europejskiej, gdyż działa ona w sposób regresywny i osłabia popyt; podkreśla, że doświadczenie niektórych państw członkowskich pokazuje, że większe wpływy fiskalne można osiągnąć dzięki poszerzeniu podstawy opodatkowania, dzięki wzrostowi zatrudnienia powodującemu wzrost konsumpcji oraz dzięki stworzeniu warunków sprzyjających ujawnieniu szarej strefy, czyli procesom, na które negatywnie wpłynęłoby podwyższenie stawek podatku VAT;
15. potwierdza swoje poparcie dla eksperymentowania z niższymi stawkami VAT na usługi pracochłonne jako strukturalnego elementu systemu VAT, umożliwiając państwom członkowskim elastyczne stosowanie takich stawek w sektorze usług w miejscu zamieszkania, które są przede wszystkim świadczone lokalnie i nie zakłócają konkurencji transgranicznej;
16. wspiera Komisję w jej staraniach mających na celu podporządkowanie polityki podatkowej ambitniejszym celom w dziedzinie środowiska naturalnego; jest zdania, że takie działania mogą wspierać poświęcanie większej uwagi na badania i stosowanie technologii ekologicznych, tym samym rozwijając konkurencyjny potencjał Unii Europejskiej w tej dziedzinie;
17. zauważa, że w polityce dotyczącej podatku akcyzowego potrzebne jest zupełnie nowe podejście; podkreśla, że należałoby odrzucić strategię nakierowaną na ustalenie minimalnej stawki podatku na szczeblu Wspólnoty i zamiast niej przyjąć ogólny kodeks postępowania mający na celu zachęcenie państw członkowskich do większego zbliżenia swoich znacznie różniących się stawek podatku akcyzowego;

18. uważa, że polityka podatkowa powinna na ogół mieć swój udział w zachęcaniu przemysłu do internalizacji kosztów zewnętrznych, jednak uważa, że sensownym posunięciem jest utrzymanie bądź wprowadzenie zachęt podatkowych i innego rodzaju zachęt dla czystych, niekopalnych alternatywnych źródeł energii;
19. uważa, że podniesienie podatków na paliwo mogłoby mieć korzystny wpływ na środowisko, gdyby dostępne były tanie i atrakcyjne środki masowego transportu;
20. ponadto uważa, że kraje nadrabiające zaległości borykają się z wyższymi kosztami zewnętrznymi, przez co nie powinny znajdować się w niekorzystnej sytuacji;
21. podkreśla potrzebę dalszego obniżania podatków obciążających zatrudnienie jako najlepszy sposób osiągnięcia lizbońskiego celu w postaci stopy zatrudnienia na poziomie 70%;
22. uważa za istotne z punktu widzenia realizacji rynku wewnętrznego uproszczenie prawa celnego i racjonalizowanie procedur celnych w celu zmniejszenia kosztów administracyjnych ponoszonych przez przedsiębiorstwa dokonujące transakcji transgranicznych, z jednoczesnym utrzymaniem uproszczenia ciążących na przedsiębiorstwach obowiązków zgodności o zakresie transgranicznym; popiera podejmowanie środków zmierzających do uproszczonego systemu podatku VAT od sprzedaży transgranicznej w Unii Europejskiej, np. przez zastosowanie „reverse charge mechanizm” (przeniesienie obowiązku rozliczenia podatku na nabywcę);

Wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania przedsiębiorstw

23. wspiera Komisję w jej staraniach mających na celu utworzenie ogólnoeuropejskiej i jednolitej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB); zauważa, że CCCTB doprowadzi do większego stopnia przejrzystości, umożliwiając przedsiębiorstwom działalność opartą na tych samych zasadach zarówno w kraju jak i zagranicą, zwiększy handel transgraniczny i transgraniczne inwestycje, a także znacznie zmniejszy koszty administracyjne oraz niebezpieczeństwo uchylania się od podatków i popełniania oszustw; uważa, że konieczne jest wprowadzenie środków nastawionych w szczególności na obniżenie kosztów ponoszonych przez małe i średnie przedsiębiorstwa w celu zachowania zgodności z przepisami podatkowymi, takimi jak np. przepisy podatkowe kraju, w którym mają siedzibę;
24. przypomina, że CCCTB wiąże się ze wspólnymi zasadami dotyczącymi podstawy opodatkowania i w żaden sposób nie oddziałuje na przysługującą państwom członkowskim swobodę ustanawiania własnych stawek podatku;
25. z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji dotyczący ustanowienia CCCTB nawet w ramach ściślejszej współpracy; zaznacza jednak, że jest to najlepsze rozwiązanie zastępcze, jako że brak wszechstronnego systemu obejmującego całą Wspólnotę może częściowo ograniczyć korzyści wynikające z przejrzystości i niższych kosztów administracyjnych;
26. z zadowoleniem przyjmuje podejście Komisji polegające na tym, że nowa podstawa opodatkowania powinna być jednolita i musi oznaczać uproszczenie oraz zaleca, wraz z

określeniem wspólnych ramowych norm, opracowanie mechanizmu podziału dochodów pomiędzy danymi państwami członkowskimi ;

27. z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji pt. „W kierunku bardziej skutecznego stosowania zachęt podatkowych na rzecz badań i rozwoju” i podkreśla potrzebę wymiany najlepszych praktyk oraz doprecyzowania w najwyższym stopniu zgodności takich zachęt z prawem Wspólnoty;
28. podkreśla, że opodatkowanie ekologiczne jest elastycznym środkiem polityki nakierowanej na osiągnięcie określonego celu w zakresie zanieczyszczeń, na stwarzanie zachęt na rzecz innowacyjności technologicznej i dalsze zmniejszanie emisji zanieczyszczeń;
29. zachęca Komisję do zajęcia się sprawami konsolidacji kont, opodatkowania i administracji podatkowej w odniesieniu do szerokich grup prowadzących działalność transgraniczną;

Sposoby bardziej skutecznego stosowania zachęt podatkowych na rzecz badań i rozwoju

30. uważa, że zachęty podatkowe na rzecz wspierania działalności w zakresie badań i rozwoju mają duże znaczenie w osiąganiu celów strategii lizbońskiej, takich jak zwiększenie w Europie nakładów na badania i rozwój, zwłaszcza w odniesieniu do ułatwiania działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej małym i średnim przedsiębiorstwom; zauważa jednakże, że tego rodzaju zachęt nie powinno się wykorzystywać jako pośrednich subwencji dla krajowych przedsiębiorstw;
31. jest przekonany, że politykę podatkową należy planować w taki sposób, żeby powodowała napędzany wydajnością wzrost we wszystkich gałęziach gospodarki, umożliwiając podatnikowi odliczanie od podatku lub uzyskiwanie ulg podatkowych w związku z wydatkami na badania i rozwój;
32. jest zdania, że technologiczny rozdziewiek między państwami członkowskimi oznacza, że polityka podatkowa jest zróżnicowana oraz że na szczeblu Wspólnoty należy podejmować działania tylko wówczas, gdy działanie poszczególnych państw członkowskich nie jest w stanie przynieść skutecznego rozwiązania; jest zdania, że promowanie dobrej praktyki w dziedzinie opracowywania inicjatyw podatkowych dotyczących badań i rozwoju oraz lepsza koordynacja polityki podatkowej pomoże państwom członkowskim w osiągnięciu celów lizbońskich;

Opodatkowanie niezrealizowanych zysków kapitałowych

33. nalega na Komisję, żeby przyjęła bardziej aktywną strategię wobec ośrodków finansowych offshore;
34. popiera stanowisko Komisji, zgodnie z którym w przypadku wywozu dóbr gospodarczych do kraju trzeciego pobór podatku należnego w przypadku zmiany miejsca zamieszkania lub siedziby podatnika jest uzasadniony z powodu braku transgranicznej współpracy administracyjnej;

Przepisy podatkowe a straty w sytuacjach transgranicznych

35. zauważa, że sprawy z zakresu podatków wnoszone są do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich często z uwagi na brak przejrzystości i wysoki stopień skomplikowania systemów podatkowych w Europie i w związku z tym wzywa do uproszczenia ustaw podatkowych w Unii Europejskiej; uważa, że orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Marks & Spencer daje państwom członkowskim prawo utrzymania ich systemów podatkowych; jest zdania, że w sytuacjach strat transgranicznych poniesionych przez zagraniczne filie należy unikać podwójnego opodatkowania macierzystego przedsiębiorstwa, państwa członkowskie muszą mieć równe prawa do opodatkowania, strat nie wolno uwzględniać dwukrotnie oraz należy zapobiegać uchylaniu się od podatków;
36. zauważa, że w braku możliwości transgranicznego wyrównywania strat przedsiębiorstwa będą się starały, żeby ich zyski były opodatkowane w krajach o rynku wewnętrznym wystarczającym do zrealizowania zysku umożliwiającemu wyrównanie ewentualnych strat zagranicą;
37. uważa, że konieczne jest opracowanie systemu transgranicznego wyrównania strat zarówno na rzecz przedsiębiorstw, jak i grup posiadających filie zagranicą; z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji pt. „Przepisy podatkowe a straty w sytuacjach transgranicznych”;
38. uważa, że komunikat Komisji zatytułowany „Przepisy podatkowe a straty w sytuacjach transgranicznych” stanowi właściwą podstawę do prowadzenia dalszej dyskusji, w szczególności w sprawie rozwiązań możliwych do czasu zastosowania CCCTB, wskazanych w komunikacie dotyczącym wdrożenia systemu wyrównywania i odzyskiwania strat przez przyjmujące państwo członkowskie;
39. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie oraz Komisji.

UZASADNIENIE

Cele polityki podatkowej

Polityka podatkowa może się przyczynić do wzrostu, dobrobytu i spójności społecznej na trzy różne sposoby. Najbardziej podstawowym wymaganiem, jakiemu musi sprostać system podatkowy, jest generowanie wystarczających dochodów umożliwiających finansowanie wysokiej jakości usług publicznych i transferów socjalnych. Opodatkowanie musi być również źródłem impulsów wpływających na decyzje gospodarcze zwiększające zatrudnienie i zachęcające do bardziej oszczędnego i zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych. I wreszcie pobór podatków zawsze oznacza redystrybucję dochodów, która powinna przebiegać w taki sposób, aby ograniczając różnice wynikające z dystrybucji dochodów, zwiększać efektywny popyt i wzmacniać równowagę społeczną.

Komunikaty Komisji zawierają wprawdzie wyraźne odniesienia do dwóch pierwszych celów, ale całkowicie ignorują aspekty związane z dystrybucją, które wynikają z opodatkowania. Jednocześnie systemy podatkowe państw członkowskich UE właśnie pod tym względem zmieniły się w ostatnich latach najbardziej. Jednak polityka podatkowa potęgująca nierówności i ograniczająca popyt z całą pewnością nie przyczyni się do powstania regionu gospodarczego charakteryzującego się dynamicznym wzrostem, czego wymaga strategia lizbońska.

Skutki konkurencji podatkowej

Sprawozdawca podziela obawy Komisji, że „brak koordynacji pomiędzy systemami podatków bezpośrednich może również prowadzić do niezamierzonego braku opodatkowania lub do nadużyć, a zatem do zmniejszenia wpływów podatkowych” (COM(2006)0823).

Bez koordynacji systemów podatków bezpośrednich na szczeblu UE jest rzeczywiście mało prawdopodobne, aby możliwe było odzyskanie swobody politycznej w kształtowaniu polityki podatkowej.

Znoszenie kontroli przepływu kapitału i powstawanie rajów podatkowych rozpoczęło się już w latach 70., w wyniku czego kraje, w których na zyski przedsiębiorstw nakładano wyższe podatki, znalazły się pod presją. Istnienie 27 różnych systemów podatkowych w ramach rynku wewnętrznego UE oraz całkowita swoboda przemieszczania kapitału tym bardziej oznaczają, że przedsiębiorstwa działające w różnych krajach mają do wyboru całą paletę możliwych strategii w zakresie uchylania się od opodatkowania. Do chętnie stosowanych praktyk należą na przykład rozliczenia w ramach jednego przedsiębiorstwa w cenach transferowych, dzięki którym zyski przesuwają się z krajów o wyższych stopach podatkowych do krajów o niższej stopie opodatkowania. Innym sposobem jest zakładanie spółek finansowych w rajach podatkowych, z których przy pomocy kredytów finansuje się projekty inwestycyjne na całym świecie.

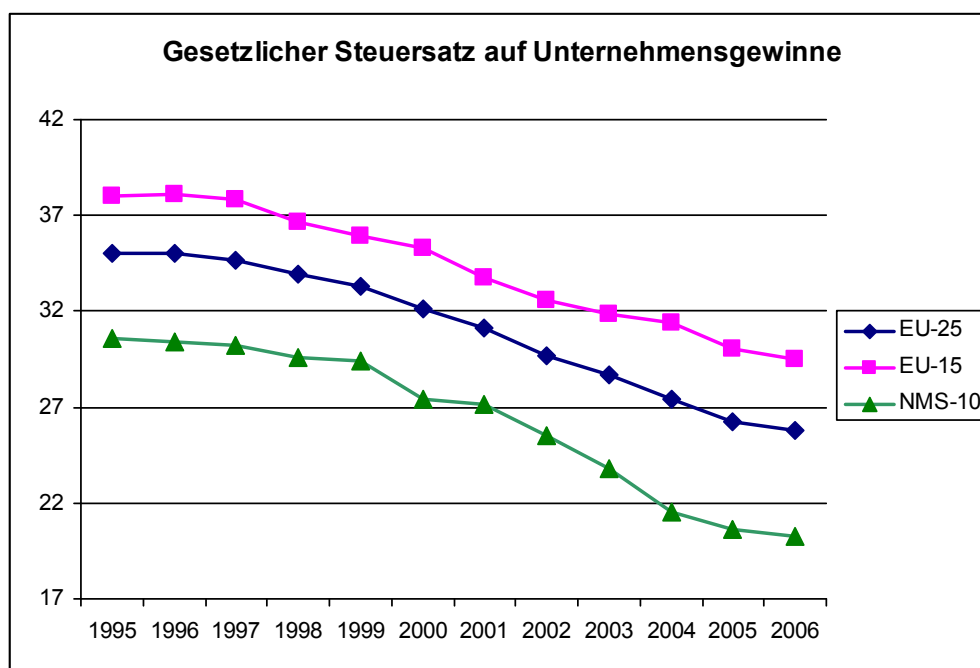
Takie i inne wybiegi są przyczyną poważnych strat w dochodach krajów o wyższych stopach opodatkowania przedsiębiorstw. Jeżeli ze względów podatkowych koncerny przesuwają

ponadto nie tylko zyski księgowe, ale również produktywne inwestycje, umacnia to dodatkowo tendencję wywierania nacisków w celu obniżenia stóp podatkowych. Proces ten określa się mianem „konkurencji podatkowej”. Nie ogranicza on się do podatków od przedsiębiorstw. Ponieważ majątek pieniężny jest o wiele bardziej mobilny niż kapitał zainwestowany w sposób produktywny, konkurencja podatkowa w równym stopniu dotyczy opodatkowania majątku i prywatnych dochodów kapitałowych.

Praca jest zasadniczo czynnikiem mniej mobilnym niż kapitał, a prace lepiej opłacane są z reguły bardziej mobilne niż zdecydowana większość normalnych stosunków pracy. Źródłem dochodów podatkowych, które jest niezwykle mało mobilne, jest konsumpcja, zwłaszcza konsumpcja dóbr i usług podstawowych. Tak więc naturalną konsekwencją jest to, że istnienie rozbieżnych systemów podatkowych w ramach zliberalizowanego rynku wewnętrznego prowadzi do zasadniczej zmiany struktury krajowych systemów podatkowych. Podczas gdy mobilne czynniki produkcji są w stanie wymuszać coraz dalej idące obniżki nakładanych na nie podatków, stabilność dochodów publicznych gwarantuje się poprzez rosnące obciążenia mniej mobilnych źródeł podatkowych. Tak więc podatki omijają zyski przedsiębiorstw i przenoszą się na dochody prywatne, tu z kolei oszczędzają dochody kapitałowe, koncentrując się na dochodach z pracy, w ramach których większy ciężar spoczywa na gorzej opłacanych czynnościach, a ogólnie opodatkowanie przesuwają z dochodów i majątku na konsumpcję.

Rozwój podatków w UE

Rozwój systemów podatkowych na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci dowodzi, że właśnie ten proces miał miejsce. I tak na przykład średnia stopa opodatkowania zysków przedsiębiorstw znacznie spadła. Tylko od 1995 r. obniżyła się ona w starych państwach członkowskich UE (UE-15) o prawie dziesięć punktów procentowych z 38,0 do 29,5 proc. Również kraje wschodnioeuropejskie, które w 1995 r. zapoczątkowały ten proces, wychodząc z niskiego poziomu opodatkowania przedsiębiorstw, w dalszym ciągu systematycznie obniżały swoje stawki podatkowe (wykres 1).

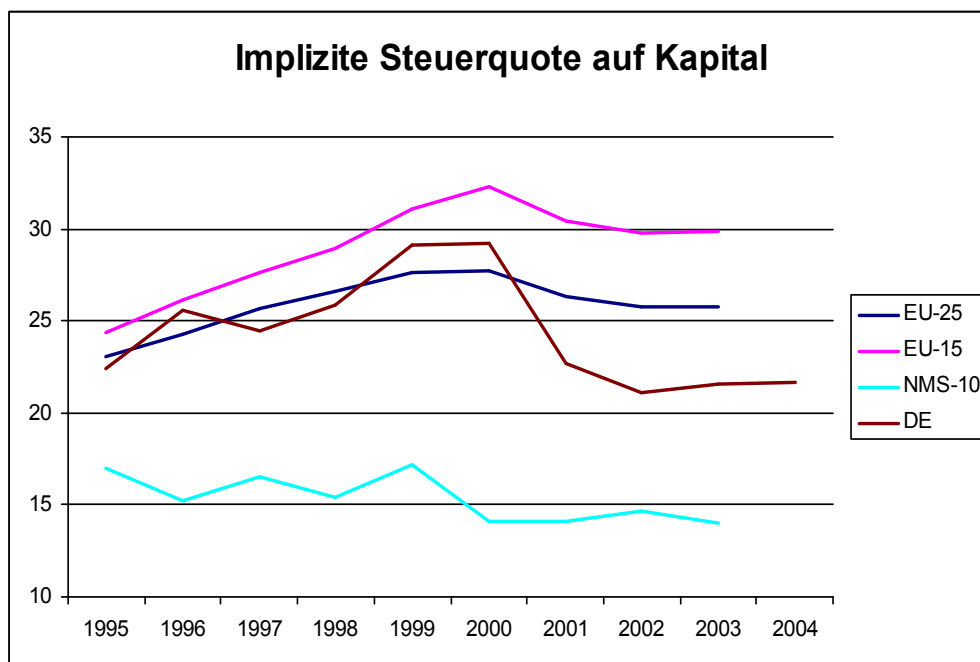


Wykres 1. Źródło: Komisja Europejska (2006).

Proces ten wcale się jeszcze nie zakończył. W Niemczech przygotowuje się obecnie kolejną reformę opodatkowania przedsiębiorstw, w wyniku której stopa podatku ma spaść poniżej 30 proc. W Danii planuje się obniżenie podatku z 28 do 22 proc. Z całą pewnością zwiększy to presję na inne państwa. Ponieważ pojęcie kraju o wysokich podatkach jest względne, nie można wykluczyć tendencji do równania w dół i maksymalnego obniżania podatków („race to the bottom”).

Często słyszy się co prawda argument, że obniżki stawek podatkowych zrekomensowano rozszerzeniem podstawy opodatkowania. Jednak od połowy lat 80. spadają nie tylko nominalne, ale również efektywne stawki podatkowe.

Komisja Europejska od 1995 r. oblicza dla wszystkich krajów UE tzw. ukryte stawki podatkowe (Implicit Tax Rate, ITR), stosowane przy opodatkowaniu kapitału, pracy i konsumpcji. Ukryta stawka podatkowa stosowana wobec kapitału w 2003 r. (stara UE) wyniosła 29,9 proc., a więc była o wiele niższa niż ukryta stawka podatkowa stosowana wobec pracy, która dochodziła do 36 proc. Jednak ukryte stawki podatkowe stosowane wobec kapitału znacznie się różnią w całej Europie. Najwyższe ukryte opodatkowanie kapitału występuje we Francji i w Danii i wynosi odpowiednio 37 lub 35 proc. Znacznie poniżej średniej leży opodatkowanie kapitału w Niemczech, gdyż wynosi ono jedynie 21 proc. We wschodnioeuropejskich państwach przystępujących opodatkowanie kapitału wynosi zaledwie 14 proc. Wykres 3 przedstawia ukryte stawki podatkowe w ostatnich dziesięciu latach dla UE-15, UE-25, nowych państw członkowskich (NMS-10) i Niemiec (DE).



Wykres 3. Źródło: Komisja Europejska (2006).

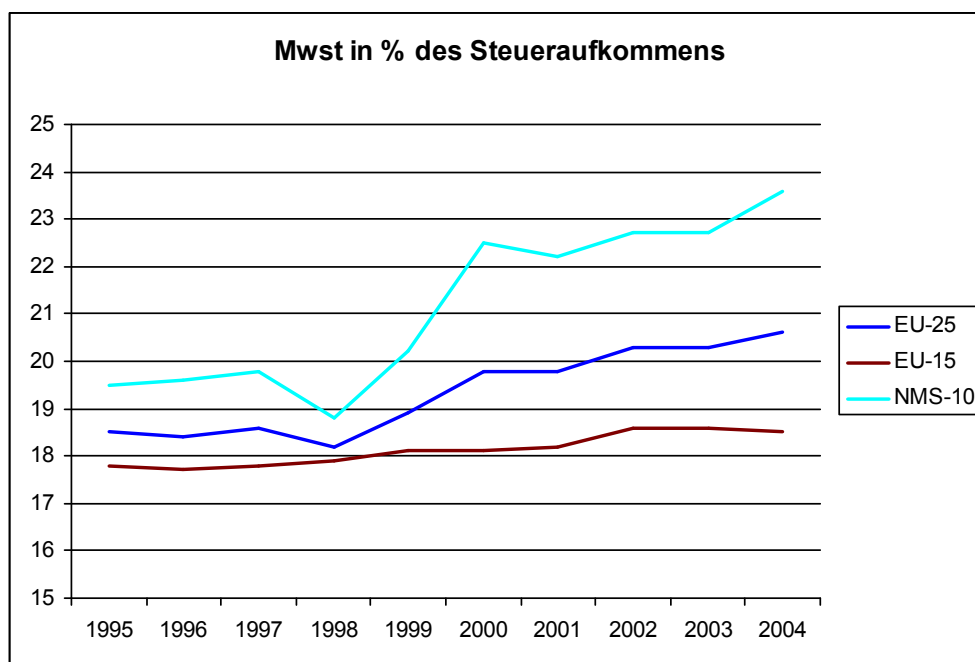
Ukrytą stawkę podatkową stosowaną wobec kapitału, obliczoną przez Komisję, należy jednak interpretować z pewną dozą ostrożności. Jest ona przydatna jako ogólny punkt odniesienia w analizach porównawczych krajów. Jednak jej zmiany w czasie mogą prowadzić do mylnych wniosków, ponieważ ukryte stawki podatkowe poważnie zawyżają rzeczywiste opodatkowanie kapitału w czasach hossy na giełdach i rynkach finansowych.

Ciężary podatkowe zmniejszają się coraz bardziej nie tylko w odniesieniu do zysków przedsiębiorstw, ale również prywatnych dochodów kapitałowych. To drugie zjawisko uwidacznia się w dającej się w całej UE zauważyć tendencji do wprowadzania dualnego systemu opodatkowania dochodów. Zgodnie z tym systemem dochody z odsetek i dywidendy nie podlegają już opodatkowaniu progresywnemu, lecz ryczałtowej stawce podatkowej (flat tax), która jest znacznie niższa niż najwyższe stawki opodatkowania dochodów z pracy. Ze względu na fakt, iż dochody kapitałowe są znacznie bardziej skoncentrowane niż dochody z pracy, wprowadzenie takiego dualnego systemu podatkowego jest równoznaczne z szeroko zakrojonym zmniejszeniem obciążeń podatkowych z korzyścią dla najzamożniejszych.

Jednak również w kwestii opodatkowania dochodów z pracy zachodzą w Unii Europejskiej wyraźne zmiany. Średnia stawka podatkowa w odniesieniu do pracy od dziesięciu lat nie uległa wprawdzie zasadniczym zmianom, ale zmienia się udział różnych grup, które generują te podatki ze swoich dochodów. W wielu krajach obniżono w ostatnich latach najwyższe stawki podatkowe. Średnio w UE-15 obniżka ta od 1998 r. wyniosła 4,7 punktów procentowych. Tego rodzaju obniżki stawek podatkowych dowodzą, że obciążenia podatkowe przesuwają się z wysokich dochodów na niższe dochody. W kilku krajach wschodnioeuropejskich wprowadzono podatek ryczałtowy (flat tax) od wszystkich rodzajów dochodów.

Do rodzajów podatków, które od połowy lat 90. w całej UE wzrosły najbardziej, należą podatki pośrednie, przede wszystkim podatek VAT. Przedział wahań, ustalony na mocy

traktatów i wynoszący od 15 do 25 proc., wykorzystały przede wszystkim te państwa członkowskie, w których obowiązywała niższa od przeciętnej stawka tego podatku, w celu jej podwyższenia możliwie jak najbliżej maksymalnego pułapu (wykres 4).



Wykres 4. Źródło: Komisja Europejska (2006).

Oprócz podatku VAT w większości krajów UE wprowadzono lub podwyższono tzw. podatki ekologiczne, nakładane na elektryczność, gaz, benzynę i olej opałowy. Jeżeli podatki te podrażniają zużycie energii w przemyśle, można im przypisać pozytywne oddziaływanie ekologiczne. Jednak głównie z myślą o przedsiębiorstwach przemysłowych wprowadzono nader liczne wyjątki od przepisów, natomiast prywatne gospodarstwa domowe muszą uiszczać należne podatki w pełnej wysokości. W takich warunkach oddziaływanie tzw. „zielonych” podatków ogranicza się do obciążeń zwłaszcza dla podmiotów mniej zarabiających, gdyż mniej zasobne gospodarstwa domowe wydają większą część swoich dochodów na energię i ogrzewanie. Również wysokie podatki na benzynę odnoszą pozytywny skutek na środowisko naturalne tylko wówczas, gdy dostępne są tanie i atrakcyjne publiczne środki transportu. W przeciwnym razie opodatkowaniu podlega tylko konsumpcja, co ma zazwyczaj działanie regresywne.

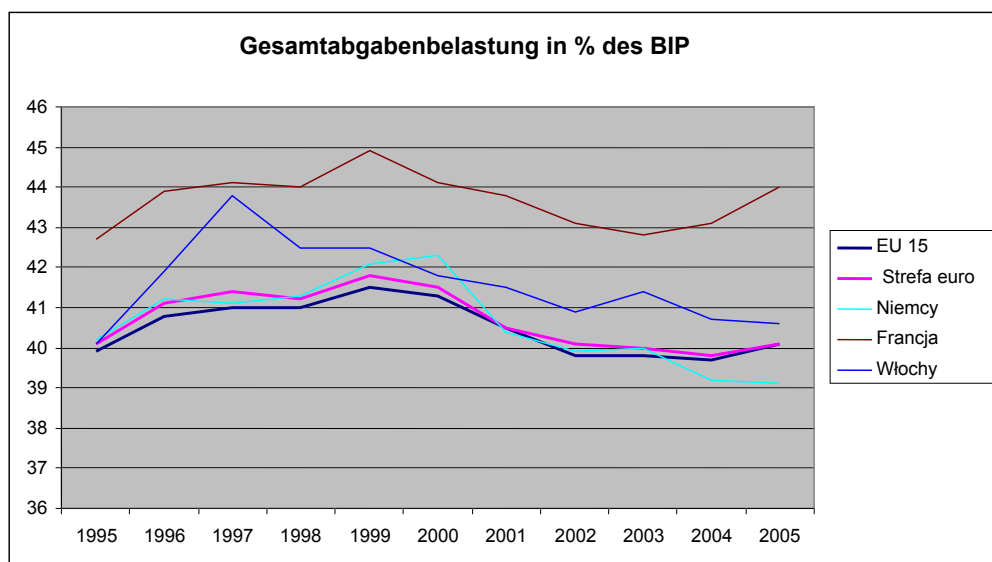
Opinia Komisji, iż „przejęcie od opodatkowania pracy na podatki od konsumpcji i/lub zanieczyszczania mogłoby [...] okazać się pomocne [...] w zwiększeniu poziomów zatrudnienia” (COM(2005) 532), nie jest zatem przekonująca.

Skutki konkurencji podatkowej w UE nie polegają więc na zmniejszeniu się całkowitych dochodów z podatków, lecz na strukturalnych zmianach systemu podatkowego. Zmiany te dotyczą przede wszystkim znaczenia opodatkowania jako środka redystrybucji dochodów. Wszystkie zmiany, o których była mowa powyżej, prowadzą do zmniejszania obciążeń dla podmiotów czerpiących wysokie dochody, podczas gdy w grupie podmiotów o niższych dochodach obciążenia podatkowe wzrastają. Takie skutki ma obniżanie podatków od

przedsiębiorstw, redukcja najwyższych stawek podatkowych oraz przejście do dualnego systemu opodatkowania dochodów, jak również ogólna tendencja do stosowania podatków pośrednich zamiast bezpośrednich. W taki oto sposób system podatkowy, zamiast niwelować różnice społeczne, pogłębia przepaść między biednymi i bogatymi.

Dlatego też nie ma powodów ku temu, aby rozróżniać pomiędzy „szkodliwą” a „zdrową” konkurencją podatkową. Redystrybucja dochodów i przesunięcie ich w kierunku podmiotów lepiej zarabiających zawsze są szkodliwe. Burzy ona równowagę społeczną, ogranicza efektywny popyt, prowadzi do złego wykorzystania dostępnych zasobów, niskiego wzrostu gospodarczego i wysokiego bezrobocia.

Na dłuższą metę przebudowa systemu podatkowego i nadanie mu charakteru regresywnego może również zmniejszyć dochody publiczne. Całkowite dochody z podatków już od końca lat 90. wykazują tendencję spadkową (wykres 5). Jeżeli ta tendencja się utrzyma, zagrożone będzie finansowanie ważnych usług i inwestycji publicznych.



Wykres 5. Źródło: baza danych Ameco, Komisja Europejska.

Suwerenności podatkowej poszczególnych krajów nie podważają jednak wyłącznie siły rynkowe. Traktat o Unii Europejskiej nie obejmuje wprowadzie podatków bezpośrednich, jednak jego postanowienia ograniczają politykę podatkową państw członkowskich.

Wykorzystując ten fakt, w ciągu ostatnich lat coraz więcej przedsiębiorstw wytaczało rządowi sprawy sądowe, argumentując, że krajowe przepisy podatkowe są sprzeczne z prawem europejskim. W ramach swojego orzecznictwa ETS już od dawna przyczynia się do powstawania negatywnego europejskiego prawa podatkowego, zgodnie z którym krajowe przepisy podatkowe są niezgodne z prawem, przyczyniając się w ten sposób do zmniejszania się krajowych wpływów podatkowych.

System podatkowy, który rzeczywiście sprzyja wzrostowi gospodarczemu, zatrudnieniu i kształtowaniu się równowagi społecznej, wymaga koordynacji na szczeblu państw członkowskich UE i odwrócenia tendencji charakteryzujących dwa ostatnie dziesięciolecia.

WYNIK GŁOSOWANIA KOŃCOWEGO W KOMISJI

Data przyjęcia	9.10.2007	
Wynik głosowania końcowego	25 8 7	25 8 7
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Mariela Velichkova Baeva, Zsolt László Becsey, Pervenche Berès, Sharon Bowles, Udo Bullmann, David Casa, Christian Ehler, Elisa Ferreira, José Manuel García-Margallo y Marfil, Jean-Paul Gauzès, Robert Goebbels, Donata Gottardi, Benoît Hamon, Gunnar Hökmark, Karsten Friedrich Hoppenstedt, Sophia in 't Veld, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Wolf Klinz, Christoph Konrad, Guntars Krasts, Astrid Lulling, Gay Mitchell, Cristobal Montoro Romero, John Purvis, Alexander Radwan, Bernhard Rapkay, Dariusz Rosati, Heide Rühle, Eoin Ryan, Antolín Sánchez Presedo, Olle Schmidt, Peter Skinner, Cristian Stănescu, Margarita Starkevičiūtė, Sahra Wagenknecht	
Zastępca(y) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Katerina Batzeli, Harald Ettl, Ján Hudacký, Werner Langen, Maria Petre, Bilyana Ilieva Raeva, Andreas Schwab	
Zastępca(y) (art. 178 ust. 2) obecny(i) podczas głosowania końcowego		