



16.5.2011

KOMUNIKAT DLA POSŁÓW

(39/2011)

Dotyczy: Uzasadniona opinia Izby Gmin Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej na temat dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (COM(2011)0121 – C7-0092/2011 – 2011/0058(CNS))

Na mocy art. 6 Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności każdy parlament krajowy może, w ciągu ośmiu tygodni od daty przekazania projektu aktu ustawodawczego, przedstawić przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których uznaje, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości.

Na mocy Regulaminu Parlamentu Europejskiego Komisja Prawna jest odpowiedzialna za zapewnianie przestrzegania zasady pomocniczości.

W załączeniu znajduje się uzasadniona opinia Izby Gmin Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej na temat wyżej wymienionego wniosku.

Uzasadniona opinia Izby Gmin

Przedłożona przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji zgodnie z art. 6 Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności

Projekt dyrektywy w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (7263/11)

Ramy wyznaczone przez Traktat w zakresie oceny zgodności z zasadą pomocniczości

1. U podstaw zasady pomocniczości leży pragnienie zapewnienia, że decyzje są podejmowane na poziomie możliwie najbliższym obywatelom Unii. Zasada ta jest zdefiniowana w art. 5 ust. 2 Traktatu UE:

„Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii”.

2. Instytucje UE muszą „stale czuwać nad poszanowaniem”¹ zasady pomocniczości zgodnie z postanowieniami zawartymi w Protokole nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

3. W związku z tym przed zgłoszeniem wniosku dotyczącego aktu prawodawczego Komisja musi przeprowadzić szerokie konsultacje, a konsultacje te, w stosownym przypadku, powinny uwzględniać wymiar regionalny i lokalny².

4. Na mocy art. 5 Protokołu nr 2 każdy projekt aktu prawodawczego powinien zawierać szczegółowe stwierdzenie umożliwiające ocenę zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Takie stwierdzenie powinno zawierać:

- ocenę skutków finansowych proponowanego projektu aktu;
- w przypadku dyrektywy, jej skutki dla regulacji wprowadzanych przez państwa członkowskie, w tym, w stosownym przypadku, dla prawodawstwa regionalnego; oraz

¹Art. 1 Protokołu nr 2.

²Art. 2 Protokołu nr 2.

— uzasadnienie wskaźnikami jakościowymi i zawsze, gdy jest to możliwe, wskaźnikami ilościowymi, że dany cel Unii może zostać osiągnięty lepiej na poziomie UE.

Szczegółowe stwierdzenie powinno także brać pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń, finansowych lub administracyjnych nakładanych na UE, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywatele oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu.

5. Na mocy art. 5 ust. 2 i art. 12 litera b) Traktatu UE parlamenty krajowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w Protokole nr 2 zwaną procedurą uzasadnionej opinii.

Poprzedni Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności

6. Poprzedni Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności załączony do Traktatu z Amsterdamu zawierał pomocne wytyczne dotyczące sposobu stosowania zasady pomocniczości. Wytyczne te pozostają istotnym wskaźnikiem w zakresie zgodności z zasadą pomocniczości:

„Aby działanie Wspólnoty było uzasadnione, obydwa aspekty zasady pomocniczości powinny zostać spełnione: cele proponowanego działania nie mogą być osiągnięte w stopniu wystarczającym przez działanie Państw Członkowskich w ramach ich krajowych systemów konstytucyjnych i dlatego mogą zostać lepiej osiągnięte przez działanie na szczeblu Wspólnoty.

„Przy sprawdzaniu czy powyższe warunki zostały spełnione, należy kierować się następującymi wytycznymi:

- rozważana kwestia ma aspekty transnarodowe, które nie mogą być uregulowane satysfakcjonująco przez działania Państw Członkowskich;
- działania jedynie na poziomie krajowym lub brak działania Wspólnoty byłyby sprzeczne z wymogami Traktatu (takimi jak konieczność korekty zniekształceń konkurencji lub unikania ukrytych ograniczeń w handlu, a także wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej) bądź w inny sposób miałyby znaczny niekorzystny wpływ na interesy Państw Członkowskich,
- działanie prowadzone na poziomie Wspólnoty przyniosłoby wyraźne korzyści, ze względu na ich rozmiary lub skutki w porównaniu z działaniem na poziomie Państw Członkowskich”³.

Wniosek

³Art. 5.

7. Celem proponowanej dyrektywy jest wprowadzenie wspólnej jednolitej podstawy opodatkowania osób prawnych. Postanowieniami tej dyrektywy zostałyby wprowadzony jeden zestaw zharmonizowanych przepisów w zakresie obliczania podstawy podatku od podlegających opodatkowaniu dochodów przedsiębiorstw mających siedzibę w państwach członkowskich UE, a grupy przedsiębiorstw mogłyby dla celów podatkowych obliczać całkowitą sumę skonsolidowanego zysku osiągniętego na terenie całej UE.

8. Zysk ten byłby następnie rozdzielany pomiędzy członków grupy na podstawie formuły podziału opartej na sprzedaży, wynagrodzeniach, liczbie pracowników i aktywów w każdym państwie członkowskim. Państwa członkowskie pobierałyby w tej sytuacji podatek od zysku przydzielonego przedsiębiorstwom mającym siedzibę w ich państwie członkowskim.

9. Przydzielanie zysku w oparciu o ten mechanizm stanowiłoby istotną zmianę w stosunku do *status quo* – na podstawie obecnych przepisów prowadzi się odrębną księgowość w każdym państwie członkowskim w celu określenia miejsca uzyskania dochodu, a tym samym obliczenia należnego podatku. Z kolei na podstawie proponowanych przepisów podstawa opodatkowania byłaby rozdzielana pomiędzy państwa członkowskie, ale w dalszym ciągu ustalałyby one swoje własne stawki podatku dochodowego od osób prawnych.

10. Dyrektywa ta, jeśli zostanie przyjęta, musiałaby być transponowana do prawa krajowego. Państwa członkowskie musiałaby zarządzać dwoma odrębnymi systemami podatkowymi: istniejącym systemem krajowym regulowanym obowiązującymi przepisami i systemem wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych. Zdaniem rządu Wielkiej Brytanii nie wymagałoby to zmian w istniejącym ustawodawstwie brytyjskim, ale zwiększyłyby koszty: nowe koszty związane z koniecznością zapewnienia koordynacji z innymi administracjami, a także jednorazowe koszty związane z koniecznością przeprowadzenia szkoleń dla pracowników i modernizacji systemów informatycznych.

Ocena skutków

11. Do wniosku Komisji dołączone jest jego uzasadnienie, streszczenie oceny skutków, a także sama ocena skutków. Sprawozdanie sporządzono zgodnie z wytycznymi Sekretariatu Generalnego w sprawie ocen skutków i stąd zawiera ono: „(i) przegląd procesu konsultacyjnego, (ii) opis istniejących problemów, (iii) określenie celów polityki oraz (iv) porównanie alternatywnych wariantów polityki umożliwiających osiągnięcie określonych celów”⁴Wniosek zawiera także wyniki pięciu analiz przeprowadzonych przez Komisję. Cztery główne warianty w zakresie polityki to wnioskowana opcjonalna wspólna skonsolidowana podstawa

⁴Uzasadnienie, s. 7.

opodatkowania osób prawnych, obowiązkowa wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania osób prawnych, opcjonalna wspólna podstawa opodatkowania osób prawnych (czyli z utrzymaniem odrębnej księgowości bez konsolidacji wyników podatkowych), obowiązkowa wspólna podstawa opodatkowania osób prawnych.

12. Z oceny skutków preferowanego przez Komisję wariantu wynika, że gdyby Wielka Brytania wdrożyła go wraz z wszystkimi pozostałymi 26 państwami członkowskimi, udział Wielkiej Brytanii w ogólnounijnej podstawie podatku od osób prawnych zwiększyłby się z poziomu 20,3% do poziomu 20,5%.

13. Na szczeblu europejskim ocena skutków ukazuje negatywny wpływ na inwestycje (spadek z -0,74% do -0,87%), zatrudnienie (spadek z 0% do -0,01%) oraz PKB (spadek z -0,15% do -0,17%) przy jedynie nieznacznym wzroście dobrobytu (+0,02%).

14. W odniesieniu do Wielkiej Brytanii ocena skutków ukazuje negatywny wpływ na inwestycje (spadek z -0,77% do -0,93%), zatrudnienie (spadek z -0,03% do -0,04%) oraz PKB (spadek z -0,02% do -0,05%) przy jedynie nieznacznym wzroście dobrobytu (wzrost z 0% do 0,02%).

15. Komisja przyznaje, że trudno jest przewidzieć dokładne skutki proponowanych rozwiązań dla dochodów podatkowych każdego państwa członkowskiego. W ramach proponowanego systemu następowalby w istocie podział podstawy podatku UE od osób prawnych pomiędzy państwa członkowskie w oparciu o zasady podziału. W uzasadnieniu wniosku stwierdza się, że:

„[i] Wpływ na przychody państw członkowskich w rzeczywistości ostatecznie zależeć będzie od kształtu polityki przyjętej przez poszczególne państwa w zakresie ewentualnego dostosowania kombinacji różnych instrumentów podatkowych lub stosowanych stawek podatkowych. W tym względzie trudno jest przewidzieć dokładne skutki proponowanych rozwiązań dla każdego państwa członkowskiego. W tym kontekście w przypadku gdy wynik podziału nie odzwierciedla rzetelnie zakresu działalności gospodarczej, w drodze wyjątku od ogólnej zasady w klauzuli ochronnej przewidziano metodę alternatywną⁵.”

Stanowisko rządu Wielkiej Brytanii

16. Rząd Wielkiej Brytanii jest zdania, że istnieją poważne braki w szacunkach Komisji dotyczących skutków proponowanych rozwiązań dla Wielkiej Brytanii oraz w ocenie skutków jako całości. Wielka Brytania nie

⁵s. 6.

zgadza się z założeniem, że wspólna jednolita podstawa opodatkowania osób prawnych jest rozwiązaniem koniecznym dla realizacji szerszych celów wniosku oraz że 27 odmiennych krajowych systemów opodatkowania osób prawnych z definicji utrudnia należyte funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Wielka Brytania nie jest przekonana, że wspólna jednolita podstawa opodatkowania osób prawnych jest niezbędna dla poprawy w zakresie prostoty i efektywności systemów opodatkowania osób prawnych w UE. Wielka Brytania uważa, że problemy podatkowe w zakresie działalności transgranicznej, którymi proponowane rozwiązanie ma się zająć – koszty przestrzegania przepisów podatkowych, podwójne opodatkowanie oraz nadmierne opodatkowanie – mogą być rozwiązane w inny sposób np. poprzez nieformalną koordynację lub rozwiązania dwustronne. W związku z powyższym Wielka Brytania chciałaby mieć pewność, że Komisja w wystarczająco przekonujący sposób uzasadniła konieczność podjęcia działania na szczeblu UE i zgodność proponowanego rozwiązania z wymogami zasad pomocniczości i proporcjonalności; z chwilą rozpoczęcia negocjacji rząd będzie domagał się od Komisji wszelkich kolejnych analiz, które ta będzie w stanie zapewnić, na temat zgodności z zasadą pomocniczości i proporcjonalności.

Aspekty dyrektywy, które nie są zgodne z zasadą pomocniczości

17. Izba Gmin uważa, że projekt dyrektywy w sprawie wspólnej jednolitej podstawy opodatkowania osób prawnych nie jest zgodny z obowiązkami proceduralnymi nałożonymi na Komisję w Protokole nr 2 i z zasadą pomocniczości w następujących obszarach:

i) Niezgodność z obowiązkami proceduralnymi

18. Sekcja 2.4 oceny skutków (w zakresie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności) nie zawiera „szczegółowego stwierdzenia” umożliwiającego ocenę zgodności z zasadą pomocniczości (i proporcjonalności) zgodnie z wymogiem zawartym w art. 5 Protokołu nr 2. W streszczeniu oceny skutków stwierdza się, że ocena skutków została sporządzona zgodnie z wytycznymi Sekretariatu Generalnego w sprawie ocen skutków, która nie wydaje się jednak zawierać szczegółowego stwierdzenia zgodnie z art. 5 Protokołu nr 2 (zob. ust. 11 powyżej). Sekcja 2.4 nie spełnia wymogów w zakresie poziomu szczegółowości koniecznego do podjęcia działania na szczeblu UE, a także zawiera nieistotne rozważania na temat podstawy prawnej i zgodności z unijną kartą praw podstawowych:

„2.4. Pomocniczość i proporcjonalność

„Prawo Wspólnoty [*sic*] do podejmowania działań w dziedzinie podatków bezpośrednich jest określone w art. 117 TFUE, który stanowi, że „Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą

prawodawczą 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”. Proponowane warianty w zakresie polityki są ponadto zgodne z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej.

„Jak podkreślono to już w poprzednich sekcjach, obowiązujące ramy prawne z 27 zróżnicowanymi systemami podatku od osób prawnych utrudniają właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Państwa członkowskie nie są w stanie zapewnić kompleksowego rozwiązania tego problemu. Nieskoordynowane działania zaplanowane i realizowane osobno przez każde państwo członkowskie doprowadziłyby tylko do odtworzenia obecnej sytuacji, gdyż podatnicy nadal musieliby utrzymywać kontakty z tyloma administracjami podatkowymi, w ilu państwach członkowskich podlegają opodatkowaniu. Konieczne jest podjęcie działania na szczeblu wspólnotowym w celu stworzenia ram prawnych ze wspólnymi zasadami. Komisja podjęła inicjatywę, biorąc pod uwagę fakt, że zgodnie z zasadą pomocniczości państwa członkowskie mają swobodę w zakresie określania wysokości i struktury własnych dochodów podatkowych.

„Środki określone w niniejszym wniosku są odpowiednie i konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu (tzn. są proporcjonalne). Szczegółowe warianty analizowane w niniejszym dokumencie nie zakładają harmonizacji stawek podatku od osób prawnych w UE, a tym samym nie ograniczają prawa państw członkowskich do wpływania na zamierzoną przez nie wysokość dochodów z tytułu podatku od osób prawnych. Nie ingerują one w krajowe rozwiązania w zakresie rozmiaru interwencji sektora publicznego i struktury dochodów podatkowych. Stanowią one bardziej skuteczny sposób zbiorowego radzenia sobie z problemami wynikającymi z segmentacji krajowych systemów podatku od osób prawnych w celu zapewnienia bardziej skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Zgodnie z powszechnym rozumieniem zasady pomocniczości proponują one rozwiązania pozwalające na zbiorowe radzenie sobie z niedoskonałościami rynku wynikającymi z odrębnych sposobów funkcjonowania 27 krajowych systemów podatkowych”⁶.

19. Art. 5 Traktatu UE zakłada, że decyzje powinny być podejmowane na poziomie możliwie najbliższym obywatelom Unii. Wyjście z tego założenia nie powinno być traktowane jako rzecz oczywista, lecz należy je

⁶ s. 15–16

uzasadnić w sposób wystarczająco szczegółowy i jasny, aby obywatele UE byli w stanie zrozumieć wskaźniki jakościowe i ilościowe prowadzące do wniosku, iż uzasadnione jest działanie na szczeblu UE, a nie działanie na szczeblu krajowym. W swej ocenie skutków Komisja nie wywiązała się z nałożonych na nią na mocy art. 5 Protokołu nr 2 obowiązków w zakresie przedstawienia *szczegółowego* stwierdzenia.

ii) Niezgodność z zasadą pomocniczości

20. Pierwszy punkt preambuły wniosku określa cel w zakresie prawodawstwa:

„(1) Przedsiębiorstwa zamierzające prowadzić działalność w innych państwach Unii Europejskiej napotykać poważne przeszkody oraz zniekształcenia rynku wynikające z faktu istnienia 27 zróżnicowanych systemów podatku od osób prawnych. Te przeszkody i zniekształcenia utrudniają właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, przyczyniając się do powstawania warunków zniechęcających do inwestowania w Unii. Stoją one również w sprzeczności z priorytetami określonymi w komunikacie przyjętym przez Komisję w dniu 3 marca 2010 r. zatytułowanym „Europa 2020” - Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Stoją one także w sprzeczności z wymogami wysoce konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej”⁷.

21. Zgodność tego celu z zasadą pomocniczości oceniana jest w świetle wytycznych wymienionych w ust. 6 powyżej.

22. W ocenie skutków zawarte jest przypuszczenie, a nie wyraźny dowód w postaci wskaźników jakościowych i ilościowych, że rozważana kwestia ma aspekty transnarodowe, *które nie mogą być uregulowane satysfakcjonująco przez działania państw członkowskich*, np. poprzez nieformalną koordynację, którą proponował rząd Wielkiej Brytyjki.

23. Podobnie w ocenie skutków zawarte jest przypuszczenie, a nie wyraźny dowód w postaci wskaźników jakościowych i ilościowych, że indywidualne działania państw członkowskich lub brak działania na szczeblu UE stałyby w sprzeczności z wymogami Traktatów, w tym konkretnym przypadku z wymogami w zakresie rynku wewnętrznego. Wprawdzie oczywistym jest fakt, że zróżnicowane systemy podatku od osób prawnych nakładają dodatkowe obciążenia na przedsiębiorstwa działające w więcej niż jednym państwie członkowskim UE oraz że ujednolicona podstawa tego podatku złagodziłaby te obciążenia, ale nie jest to równoznaczne ze stwierdzeniem Komisji, że takie obciążenia stanowią *przeszkodę* dla funkcjonowania rynku wewnętrznego:

⁷S. 11 wniosku.

„bariery podatkowe, z którymi stykają się unijne przedsiębiorstwa w momencie rozszerzenia działalności poza granice własnego kraju mogą być określone jako zwiększające koszty bariery utrudniające wejście na rynek. Usunięcie tych barier jest zbliżone charakterem do polityki liberalizacji, które należy analizować w ramach swobody przedsiębiorczości na rynku wewnętrznym”⁸.

W ocenie skutków brakuje wystarczających dowodów, które uzasadniałyby wniosek na podstawie jego „zbliżonego charakteru do polityki liberalizacji, którą należy analizować w ramach swobody przedsiębiorczości na rynku wewnętrznym”.

24. W ocenie skutków brakuje wystarczających dowodów w postaci wskaźników jakościowych i ilościowych, że działanie prowadzone na poziomie UE przyniosłoby *wyraźne korzyści* ze względu na ich rozmiary lub skutki w porównaniu z działaniem na poziomie Państw Członkowskich. Mimo iż zmniejszenie kosztów przestrzegania przepisów podatkowych szacuje się na poziomie 7%, ocena skutków ukazuje na szczeblu unijnym negatywny wpływ na inwestycje, zatrudnienie i PKB przy jedynie nieznacznym wzroście dobrobytu. Korzyści dla państw członkowskich także są kwestią wątpliwą: konieczne jest uwzględnienie klauzuli ochronnej, aby umożliwić wybór alternatywnej metody podziału w sytuacji gdy rozdzielenie podstawy opodatkowania pomiędzy państwa członkowskie uznane zostanie za niesprawiedliwe w stosunku do państwa członkowskiego.

25. Z tych powodów Izba Gmin uznała, że wniosek ten nie przestrzega zasady pomocniczości.

⁸ Sekcja 2.3 oceny skutków „Streszczenie problemów i podstawowych scenariuszy”, s. 14.