



31.5.2011

## **KOMUNIKAT DLA POSŁÓW**

**(45/2011)**

Przedmiot: Uzasadniona opinia rumuńskiej Izby Deputowanych w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (COM(2011)0121 – C7-0092/2011 – 2011/0058(CNS))

Zgodnie z art. 6 Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności parlamenty narodowe mogą, w terminie ośmiu tygodni od daty przekazania projektu aktu ustawodawczego, przesłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których uznają, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości.

W świetle Regulaminu Parlamentu Europejskiego Komisja Prawna jest odpowiedzialna za przestrzeganie zasady pomocniczości.

Posłowie są proszeni o zapoznanie się z uzasadnioną opinią rumuńskiej Izby Reprezentantów w sprawie wyżej wymienionego wniosku.

**Uzasadniona opinia****w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych, COM(2011) 121**

uwzględniając Traktat z Lizbony, w szczególności art. 5 i 12 TUE oraz Protokoły nr 1 i 2 stanowiące załączniki do Traktatu,

uwzględniając rumuńską konstytucję, w szczególności jej art. 148,

uwzględniając decyzję Izby Deputowanych nr 11/2011,

mając na uwadze uzasadnioną opinię wyrażoną przez Komisję ds. Budżetu, Finansów i Bankowości na posiedzeniu z dnia 10 maja 2011 r.,

mając na uwadze stanowisko rządu rumuńskiego wyrażone przez Departament Spraw Europejskich,

Izba Deputowanych, wykonując swoje prawo do kontroli zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności w odniesieniu do wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych, COM (2011) 121, przedstawionego przez Komisję Europejską w dniu 16 marca 2011 r., przyjęła następującą **uzasadnioną opinię**:

**Opis i cel**

1. Środki proponowane we wniosku dotyczącym dyrektywy, a przede wszystkim utworzenie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania, mają na celu zwiększenie ogólnej wydajności ekonomicznej dystrybucji kapitału produkcyjnego w obrębie Unii Europejskiej poprzez zmniejszenie zakłóceń podatkowych w decyzjach inwestycyjnych, a tym samym poprzez zwiększenie możliwości realizowania inwestycji transgranicznych.

Podstawą prawną przytoczoną przez Komisję Europejską jest art. 115 TFUE, na mocy którego Rada – na podstawie jednomyślnej decyzji w ramach specjalnej procedury ustawodawczej – może uchylać dyrektywy w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają bezpośredni wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

Ocenę **zgodności z zasadą pomocniczości** dokonano poprzez zweryfikowanie dwóch kryteriów określonych w art. 5 ust. 3 TUE:

- **kryterium niewystarczalności działań krajowych** (cele planowanych działań nie mogą zostać zrealizowane w sposób zadowalający przez państwa członkowskie) oraz
- **kryterium wartości dodanej na szczeblu europejskim** (cele planowanych działań mogą zostać zrealizowane lepiej na szczeblu europejskim ze względu na skalę i skutki).

Przeprowadzono również ocenę **skutków wdrożenia dyrektywy dla suwerenności podatkowej państw członkowskich** oraz ocenę słuszności wyboru **podstawy prawnej**.

**Kryterium niewystarczalności działań krajowych**

2. Komisja Europejska uzasadnia kryterium niewystarczalności działań krajowych, zwracając uwagę na to, że istnienie 27 różnych krajowych systemów opodatkowania uniemożliwia prawidłowe funkcjonowanie jednolitego rynku, zaś działania podejmowane przez poszczególne państwa członkowskie nie doprowadzą do rozwiązania tego problemu.

Obowiązek uzasadnienia spoczywający na Komisji Europejskiej w odniesieniu do rozpatrywanego wniosku dotyczącego dyrektywy wymaga także dokonania szczegółowej oceny istniejących ram prawnych. Ocena ta powinna obejmować między innymi korzyści płynące z lepszej koordynacji i współpracy między państwami członkowskimi (oraz ich administracjami podatkowymi), takie jak zapobieganie podwójnemu opodatkowaniu i innym transgranicznym przeszkodom podatkowym, z uwzględnieniem obowiązujących przepisów UE w sprawie współpracy i wymiany informacji między państwami członkowskimi w dziedzinie podatków bezpośrednich.

### **Kryterium wartości dodanej na szczeblu europejskim**

3. Kryterium wartości dodanej na szczeblu europejskim nie zostało uzasadnione poprzez wykazanie jasnych i wymiernych korzyści wynikających z podjęcia działań na szczeblu Unii Europejskiej:

- ocena skutków dokonana przez Komisję Europejską ujawnia niewielki lub wręcz negatywny wpływ wprowadzenia wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania (model równowagi ogólnej CORTAX) na Unię Europejską jako całość;
- wzór używany do podziału skonsolidowanej podstawy opodatkowania opiera się na trzech wskaźnikach – poziomie zatrudnienia, wielkości aktywów i wielkości obrotu – które można uznać albo za niezrównoważone, albo nierównoważne, albo niesprawiedliwe. W związku z tym proponowany wzór miałby negatywny wpływ na przychody części państw członkowskich, w tym Rumunii;
- w uzasadnieniu Komisja Europejska wskazuje, że celem projektu nie jest wpływanie na wielkość i podział podstaw opodatkowania przedsiębiorstw w ramach UE. Dlatego też nie zostały określone cele w odniesieniu do podziału przychodów ani braku wpływu na przychody państw członkowskich. Ponadto, Komisja Europejska ogranicza się do stwierdzenia, że „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”. Działania w ramach krajowych strategii politycznych będą się *de facto* sprowadzały do korekt wprowadzanych przez państwa członkowskie w celu utrzymania wysokości przychodów podatkowych. Korekty będą następowały w sposób kaskadowy, tj. każda korekta będzie wymuszała w odpowiedzi pewną reakcję. Wprowadzenie dyrektywy może stworzyć atmosferę niepewności i nieprzewidywalności, która będzie miała negatywny wpływ na poziom inwestycji;
- pozytywne skutki wdrożenia dyrektywy dla przedsiębiorstw wielonarodowych mają dwa źródła:

- zmniejszenie kosztów przestrzegania przepisów, przekładające się na zwiększenie przychodów netto dzięki zwiększeniu efektywności wszystkich podmiotów gospodarczych (przedsiębiorstw prywatnych, państw, gospodarstw domowych);
  - płaćenie mniejszych podatków, a tym samym zwiększenie zysku netto dla przedsiębiorstw dzięki **możliwości skonsolidowania strat i internalizacji cen** poprzez wyeliminowanie międzynarodowych cen transakcji z zachowaniem zasady ceny rynkowej. Te pozytywne skutki nie są jednak wynikiem zwiększenia przychodów netto dzięki zwiększeniu efektywności, lecz wynikiem **efektywnego transferu środków publicznych** podlegających konsolidacji podatkowej **na zyski przedsiębiorstw**. Ocena oddziaływania tego transferu, który oznacza spadek liczby dóbr publicznych, na dobrobyt całej Unii Europejskiej nie została przeprowadzona.
- transpozycja do prawa krajowego i wdrożenie dyrektywy mogą prowadzić **do (istotnego) zwiększenia kosztów administracyjnych i finansowych dla krajowych organów podatkowych**, związanego z jednoczesnym istnieniem dwóch różnych systemów podatkowych w odniesieniu do tego samego podatku oraz z koniecznością stworzenia i utrwalenia infrastruktury administracyjnej w kontekście współpracy władz krajowych;
  - jako przeciwwagę dla nieprzekonujących pozytywnych skutków wprowadzenia modelu CORTAX dla ogólnego dobrobytu Unii Europejskiej Komisja podkreśla dynamiczne korzyści długoterminowe płynące z dalszej integracji w ramach rynku wewnętrznego, co z jednej strony będzie miało wpływ na zastąpienie inwestycji krajowych przez inwestycje transgraniczne, a z drugiej strony – na zwiększenie ogólnej atrakcyjności Unii Europejskiej jako całości dla międzynarodowych inwestorów. Stwierdzenie to nie zostało jednak poparte konkretnymi dowodami. Ponadto opinia Komisji o dynamicznych skutkach opiera się na rzekomych korzyściach płynących ze zwiększonej konkurencyjności przedsiębiorstw wynikającej z integracji rynku wewnętrznego. Chociaż konkurencyjność przedsiębiorstw stanowi warunek konieczny, nie zawsze przekłada się na poprawę konkurencyjności gospodarki jako całości. Pozytywna korelacja pomiędzy konkurencyjnością przedsiębiorstw a ogólnym dobrobytem krajów następuje tylko pod pewnymi warunkami. W związku z tym konieczne jest szczegółowe uzasadnienie tych stwierdzeń, które powinno zostać wykonane przez Komisję Europejską.

### **Wpływ na suwerenność podatkową państw członkowskich**

4. Komisja Europejska uważa, że poprzez zachowanie kontroli nad stawkami podatkowymi państwa członkowskie zachowują również suwerenność podatkową, przez co przestrzegana jest zasada pomocniczości.

Przychody podatkowe państw zależą jednak zarówno od wartości nominalnej stawki podatkowej, jak i od podstawy opodatkowania. Suwerenność podatkowa w zakresie podatku dochodowego zakłada utrzymanie kontroli zarówno nad podstawą opodatkowania, jak i stawką podatkową, a ograniczenie możliwości sprawowania kontroli nad oboma tymi czynnikami oznacza utratę suwerenności podatkowej.

Zastosowanie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania będzie miało **bezpośredni wpływ** na podstawę opodatkowania każdego państwa członkowskiego, ale także **pośredni wpływ** na stawkę podatkową, ponieważ państwa członkowskie będą musiały dostosować ją w celu zniwelowania skutków zmiany podstawy opodatkowania dla przychodów podatkowych.

W związku z tym wprowadzenie dyrektywy oznaczałoby **znaczne ograniczenie suwerenności podatkowej państw członkowskich**.

W konsekwencji argumenty przytoczone przez Komisję Europejską są sprzeczne z jej stwierdzeniami i niewystarczająco uzasadnione.

### **Podstawa prawna**

5. Istnieje pewna sprzeczność między koniecznością usunięcia przeszkód podatkowych na rynku wewnętrznym a suwerennością podatkową państw członkowskich. Powstaje pytanie, jak daleko można się posunąć w ograniczaniu kompetencji państw członkowskich w zakresie podatków od dochodów osób prawnych, powołując się na funkcjonowanie wspólnego rynku (art. 115 TFUE). Dotychczas działania legislacyjne Unii Europejskiej w dziedzinie podatków bezpośrednich były ograniczone i odnosiły się do konkretnych zagadnień. Omawiany wniosek ma na celu znaczne rozszerzenie działań Unii Europejskiej w dziedzinie podatków dochodowych od osób prawnych. W związku z tym konieczność podjęcia działań legislacyjnych na szczeblu Unii Europejskiej musi zostać uzasadniona za pomocą obiektywnych kryteriów. Ponadto Komisja Europejska nie dostarczyła przekonującego uzasadnienia sposobu, w jaki wybory dokonywane na szczeblu poszczególnych państw członkowskich w odniesieniu do ich przepisów podatkowych powinny zostać ograniczone zgodnie z wnioskiem.

W kontekście UE pojęcie pomocniczości ma charakter dynamiczny (lub ambiwalentny), zgodnie z tym, co określono w pkt 3 Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności dołączonego do traktatu z Amsterdamu: „Pomocniczość jest koncepcją dynamiczną i powinna być stosowana w świetle celów ustalonych w Traktacie. Pozwala ona Wspólnocie na rozszerzenie swych działań w granicach jej kompetencji, o ile wymagają tego okoliczności, bądź odwrotnie, zawęzić swoje działania lub ich zaprzestać, jeżeli ich wykonywanie nie jest już uzasadnione”.

W związku z tym koncepcja pomocniczości pozwala na rozszerzenie działań UE w granicach jej kompetencji. Na mocy art. 5 TUE zgodnie z zasadą przyznania Unia Europejska działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w Traktatach. W odniesieniu do wniosku dotyczącego dyrektywy, w kontekście wyboru art. 115 TFUE jako podstawy prawnej, Komisja jest zobowiązana do uzasadniania zgodności rozszerzenia zakresu działań Unii Europejskiej z zasadą pomocniczości z użyciem wskaźników jakościowych i ilościowych.

\*

\* \*

W związku z powyższymi informacjami stałe biuro Izby Deputowanych postanowiło wydać uzasadnioną opinię w której stwierdzono, że **wniosek dotyczący dyrektywy nie jest zgodny z zasadą pomocniczości.**

Niniejsza uzasadniona opinia skierowana jest do przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej.