

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ukończenie tworzenia unii gospodarczej i walutowej: rola polityki podatkowej”**

(opinia z inicjatywy własnej)

(2015/C 230/04)

**Sprawozdawca: Carlos TRIAS PINTÓ**

**Współsprawozdawca: Petru Sorin DANDEA**

Dnia 27 lutego 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

*„Ukończenie tworzenia unii gospodarczej i walutowej: rola polityki podatkowej”.*

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 18 listopada 2014 r.

Na 503. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2014 r. (posiedzenie z 10 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 164 do 53 (11 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Wolniejszy powrót na ścieżkę wzrostu gospodarczego w Europie w porównaniu z resztą świata świadczy o tym, z jak poważnymi zaburzeniami musi się zmierzyć pogłębiąca unia gospodarcza i walutowa. W niniejszej opinii EKES popiera proces zacieśniania UGW, w szczególności w strefie euro, koncentrując się na roli polityki podatkowej. Trudno jest – i nadal trudno będzie – osiągnąć postęp w koordynacji podatków bezpośrednich, ponieważ kwestia ta wciąż należy do kompetencji państw członkowskich. System, jaki każde państwo wykształciło w ciągu stuleci w celu finansowania wydatków publicznych, które uważa za konieczne, jest głęboko zakorzeniony w jego historii i tradycji. Każda zmiana w dziedzinie opodatkowania musi prowadzić do utrwalań się takiego systemu podatkowego, który będzie bardziej konkurencyjny i zrównoważony w skali światowej.

1.2. Aby unia gospodarcza i walutowa mogła należycie funkcjonować, władza ustawodawcza nowej kadencji musi stworzyć podwaliny, a następnie stopniowo dążyć do unii fiskalnej zdolnej przewyciężyć ogromne zróżnicowanie przepisów krajowych, które utrudniają faktyczną integrację i urzeczywistnienie jednolitego rynku. Ponadto musi zmierzać w kierunku zwiększonego wspólnego budżetu strefy euro.

1.3. W perspektywie średnioterminowej monetarny filar EBC trzeba faktycznie uzupełnić „filarem wspólnego budżetu” zapewniającym makroekonomiczną stabilizację UGW, zwłaszcza w wypadku „wstrząsów asymetrycznych”.

1.4. Do usunięcia niedostatków i luk w polityce podatkowej konieczne są ambitniejsze działania w strefie euro zmierzające do ograniczenia rodzajów różniących się między sobą podatków i ich ujednoczenia, rozszerzenia podstaw opodatkowania, ściślejzego dostosowania stawek podatkowych, a także do zacieśnienia współpracy i wzmocnienia mechanizmów wymiany informacji w celu zwalczania oszustw podatkowych i problemu unikania opodatkowania.

1.5. Władza ustawodawcza nowej kadencji musi ściśle współpracować z OECD i G-20, by szybko znaleźć rozwiązanie globalnego problemu erozji podstawy opodatkowania i przenoszenia zysków. OECD poczyniła znaczne postępy w kierunku wprowadzenia globalnego modelu opodatkowania przedsiębiorstw, którego celem jest pobór podatków tam, gdzie zlokalizowana jest treść ekonomiczna. Zasada ta powinna stanowić podstawę systemu opodatkowania przedsiębiorstw w UE.

1.6. Aby umożliwić pogłębienie unii fiskalnej, należy kontynuować nadzór budżetowy w duchu założeń „dwupaku” oraz niezwłocznie ustanowić fundusz zasobów własnych w strefie euro w celu zniwelowania zakłóceń równowagi makroekonomicznej<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> System ten jest jednak nadmiernie sztywny i niewydolny, niezdolny do szybkiego zapewnienia elastyczności koniecznej do reagowania na bieżący rozwój sytuacji gospodarczej za pomocą właściwej kombinacji polityki fiskalnej i monetarnej w strefie euro, w sytuacji gdy państwa członkowskie nie dysponują już wystarczającym marginesem swobody, który umożliwiłby uruchomienie planów ożywienia gospodarki. W rezultacie prowadzi to do ogromnej niestabilności finansowej.

1.7. Komitet w pełni popiera kontynuację procesu europejskiego semestru, który należy poddać przeglądowi z myślą o zapewnieniu skuteczności. Narzędziem umożliwiającym znalezienie wspólnej płaszczyzny mogłyby być zalecenia dla poszczególnych krajów.

1.8. Należy zwiększyć niewielki wspólny budżet wynoszący zaledwie 1 % PKB UE, zwłaszcza w strefie euro. W swoich wytycznych politycznych „Nowy początek dla Europy” przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker apeluje, aby przeznaczyć większą część unijnego budżetu na zatrudnienie, wzrost i konkurencyjność. EKES popiera takie podejście oraz podkreśla potrzebę wykorzystania przeglądu wieloletnich ram finansowych pod koniec 2016 r., by położyć podwaliny pod zwiększony budżet, który umożliwiłby należyte funkcjonowanie unii walutowej.

1.9. Komisja powinna zgodnie z opublikowanym w marcu 2013 r. komunikatem „W kierunku pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej”<sup>(2)</sup> wprowadzić instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności ukierunkowany na ustalenia umowne dla państw członkowskich zmierzające do wdrożenia reform z korzyścią dla poszczególnych krajów i całej UE, pozwalających wyeliminować zakłócenia równowagi, których nie można byłoby wdrożyć bez wsparcia finansowego. Fundusz ten powinien rozwinąć się w mechanizm zdolności fiskalnej oparty na zasobach własnych, który mógłby udzielać tymczasowego wsparcia w obliczu wstrząsów o zasięgu regionalnym<sup>(3)</sup>.

1.10. Budżet strefy euro powinien pomóc unii walutowej lepiej funkcjonować oraz zapewnić fiskalne wsparcie umożliwiające osiągnięcie pełnej unii bankowej i równoważenie wstrząsów asymetrycznych. Funkcji tych zabrakło w momencie wybuchu kryzysu gospodarczego, co drastycznie pogłębiło zakłócenia równowagi wymagające zastosowania środków o charakterze fiskalnym.

1.11. Mając na uwadze złożony charakter tego zagadnienia, EKES proponuje szereg środków, jakie należy podjąć stopniowo zgodnie z celami określonymi w traktatach europejskich<sup>(4)</sup>:

W perspektywie krótkoterminowej (od 6 do 18 miesięcy):

- Przyjęcie w UE „wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych”<sup>(5)</sup>, zgodnie z wyrażonym już kilkakrotnie stanowiskiem Komitetu<sup>(6)</sup> oraz przy parametrach ustalonych sprawiedliwiej, niż proponuje się w obecnym wniosku Komisji<sup>(7)</sup>. Konieczne będzie też uwzględnienie postępów osiągniętych przez OECD,
- Reakcja na poziomie OECD i G-20 na globalny rozwój sytuacji w kwestii erozji podstawy opodatkowania i przenoszenia zysków, tak aby zagwarantować przejrzystość systemów podatkowych, które nie powinny przyznawać nieuczciwych ulg podatkowych, oraz pilne wyeliminowanie stosowanych w państwach członkowskich praktyk polegających na przyznawaniu wybranym korporacjom specjalnych przywilejów podatkowych,
- Dążenie do skutecznych porozumień w strefie euro z myślą o rozszerzeniu planowanego opodatkowania transakcji finansowych poza jedenaście państw członkowskich, które popierają ten projekt,
- Zaangażowanie obywateli w zwalczanie szarej strefy, uchylania się od opodatkowania i oszustw podatkowych poprzez zachęcanie sektora prywatnego do rozwoju takich instrumentów jak bony usługowe oraz identyfikowalnych płatności elektronicznych, a także do współpracy w tym zakresie z właściwymi władzami,
- Usprawnienie współpracy administracyjnej i rozszerzenie jej poza obecną sieć i bazę danych VAT dzięki zastosowaniu reguł wzmocnionej współpracy. Działania takie powinny obejmować cztery obszary:

- (i) Wzmocnienie platformy Eurofisc<sup>(8)</sup> jako załączka unijnej agencji pełniącej rolę izby rozliczeniowej VAT i przeciwdziałającej oszustwom podatkowym, które zaczynają się pojawiać w strefie euro, w celu uzupełnienia przebiegu informacji między wszystkimi krajowymi organami podatkowymi, co umożliwi likwidację problemu „oszustw karuzelowych”<sup>(9)</sup>;

<sup>(2)</sup> COM(2013) 165 final.

<sup>(3)</sup> Opinia EKES-u „Instrument na rzecz konwergencji i konkurencyjności/zasadnicze reformy polityki gospodarczej” (Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 45).

<sup>(4)</sup> Zob. w szczególności art. 113 i 115 TFUE.

<sup>(5)</sup> Zob. punkty istotne z perspektywy Sekcji ECO w wytycznych politycznych na następną kadencję Komisji Europejskiej, zaprezentowanych Parlamentowi Europejskiemu przez Jeana-Claude’a Junckera. Zob. także J.C. Juncker, „Nowy początek dla Europy: Mój program [...]”, s. 6.

<sup>(6)</sup> Opinia EKES-u w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB) (Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 63).

<sup>(7)</sup> COM(2011) 121 final.

<sup>(8)</sup> [www.eurofisc.eu](http://www.eurofisc.eu)

<sup>(9)</sup> Fikcyjna sprzedaż w państwie członkowskim przeznaczenia generująca potencjalnie nieograniczone straty dla organów podatkowych.

- (ii) Wzmocnienie dyrektywy w sprawie wzajemnej pomocy<sup>(10)</sup> z 2011 r. jako podstawy prawnej w całej UE oraz w razie potrzeby nadania niektórym przewidzianym w niej przepisom rangi rozporządzenia;
- (iii) Komitet wzywa Komisję do wdrożenia swojej propozycji, zawartej w planie działania na rzecz walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania, by wpisywać na czarną listę jurysdykcje, które funkcjonują jako raje podatkowe i nie przestrzegają zasad dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych. Postuluje, by ustalić na poziomie europejskim wspólne kryteria pozwalające na identyfikację tych jurysdykcji, tak by uniknąć nierówności w stosowaniu tej sankcji. Komitet wzywa DG ds. Konkurencji do pełnego zbadania wszelkich nieuczciwych umów podatkowych zawartych przez państwa członkowskie z pojedynczymi przedsiębiorstwami. Fakt korzystania z przedsiębiorstw położonych na takich terytoriach i zakładania tam firm powinien znajdować odzwierciedlenie w sprawozdaniach na temat społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw publikowanych przez spółki notowane na unijnych giełdach;
- iv) Utworzenie europejskiego organu ds. upraszczania systemów podatkowych, który czerpałby z wcześniejszych doświadczeń państw członkowskich.

W perspektywie średnioterminowej (od 18 miesięcy do 5 lat):

- Opodatkowanie osób prawnych: Na wzór „węża walutowego” z lat osiemdziesiątych oraz w ramach przygotowywania gruntu pod zmiany traktatowe, utworzenie w strefie euro „węża podatkowego”, który przewidywałby minimalne i maksymalne stawki efektywne z myślą o ich stopniowej harmonizacji,
- Uzyskanie określonej zdolności fiskalnej w strefie euro<sup>(11)</sup> dzięki dochodom pochodzącym z wspomnianego wcześniej podatku od transakcji finansowych oraz z czterech dodatkowych źródeł: zużycie energii ze źródeł nieodnawialnych (z ograniczeniem do tych, których ceny spadły w ostatnich latach), tymczasowa opłata od nadwyżki bilansu płatniczego przekraczającej 6 % PKB<sup>(12)</sup>, emisja wspólnie gwarantowanych obligacji i podział dochodów z renty menniczej z tytułu emisji pieniądza,
- Utworzenie w strefie euro organu odpowiedzialnego za koordynację poboru wspomnianych pięciu podatków przez państwa członkowskie, a także za kontrolę, inspekcję i dystrybucję przychodów,
- Stworzenie dzięki temu dodatkowego federalnego budżetu w strefie euro służącego finansowaniu wspólnego ubezpieczenia od bezrobocia, polityki spójności i zrównoważonych inwestycji związanych z zieloną gospodarką,
- Zmiana obecnego systemu podejmowania decyzji w kwestiach budżetowych w strefie euro poprzez wprowadzenie systemu większości kwalifikowanej. Komitet zdaje sobie sprawę, że wymagałoby to kontrowersyjnej zmiany traktatu.

## 2. UGW oraz jej ramy budżetowe i podatkowe

### 2.1. Ramy

2.1.1. W procesie integracji uczestniczy 28 państw członkowskich UE, przy czym państwa należące do strefy euro podjęły dalej idące zobowiązania i większe obowiązki wynikające z unii walutowej, wzmocnionej obecnie rozwijającą się unią bankową i międzyrządowym Traktatem o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej.

2.1.2. Polityka podatkowa obejmuje obecnie ponad 600 różnych kategorii podatkowych. Składają się one na większość przychodów, których łączna suma (podatki i składki na ubezpieczenie społeczne) stanowi 39,4% PKB państw członkowskich<sup>(13)</sup>, a w strefie euro – 40,4% PKB. Istnieje potrzeba wprowadzenia większej koordynacji polityki podatkowej państw członkowskich należących do strefy euro w celu uzupełnienia wspólnej polityki monetarnej EBC.

2.1.3. Poczynienie postępów w kierunku unii fiskalnej, w wypadku strefy euro, oznaczałoby możliwość oparcia się na zasobach własnych i rozpoczęcia skutecznego wspierania istotnych reform strukturalnych w gospodarkach borykających się z trudnościami oraz prowadzenia polityki solidarnościowej i redystrybucyjnej niezbędnej do równoważenia wstrząsów asymetrycznych.

<sup>(10)</sup> Dyrektywa 2011/16/UE.

<sup>(11)</sup> Zob. następujące opinie EKES-u: „Polityka budżetowa: wzrost gospodarczy i korekta budżetowa” (Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 8), „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – Następna europejska kadencja” oraz „Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej”, COM(2012) 777 final/2, pkt 3.

<sup>(12)</sup> Zob. opinię EKES-u w sprawie „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – następna europejska kadencja” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10).

<sup>(13)</sup> Dane dotyczące 2012 r. opublikowane przez Eurostat (92/2014) 16 czerwca 2014 r.

2.1.4. W porównaniu z innymi rozwiniętymi gospodarkami Unia Europejska, a zwłaszcza strefa euro, charakteryzuje się niższymi stopami wzrostu (PKB) i zatrudnienia. Większość teorii integracji gospodarczej zaleca zastosowanie modeli obejmujących zarówno unię walutową, jak i unię fiskalną. Jednak TFUE zakłada jednomyslność przy podejmowaniu decyzji w kwestiach dotyczących opodatkowania, co w znacznym stopniu utrudnia przyjmowanie ustawodawstwa.

2.1.5. Słabszą wydajność makroekonomiczną gospodarki strefy euro można przypisać po części dwoistości między polityką fiskalną, w znacznym stopniu zdecentralizowaną i leżącą w gestii państw członkowskich, a polityką pieniężną, która w krajach strefy euro jest coraz bardziej scentralizowana pod nadzorem EBC.

2.1.6. Ograniczony zakres kompetencji EBC utrudnia mu finansowanie deficytów budżetowych z emisji nowych środków pieniężnych. Ma to pozytywny wpływ na stabilność cen i wartość waluty, lecz nie na wzrost, zatrudnienie i inne cele polityki. Od czasu unii walutowej nie poczyniono prawie żadnych kroków w kierunku unii fiskalnej w UE. Utrudnia to mobilność siły roboczej i kapitału oraz reagowanie na kryzysy i wstrząsy asymetryczne.

## 2.2. Tendencje i wyzwania w zakresie dochodów i wydatków

2.2.1. Minimalna do tej pory koordynacja polityki podatkowej z trudem pozwala uniknąć zakłóceń konkurencji między państwami członkowskimi oraz złagodzić konkurencyjny „wysięg w dół”, który wpływa przede wszystkim na nominalne i efektywne stawki podatków dochodowych od osób prawnych i osób fizycznych, co miałyby pozytywny wydźwięk, jeżeli odbywałyby się w sposób uzgodniony przez państwa członkowskie. Do tej pory, niestety, jest to gra o sumie ujemnej, w której wygrywają dochody z tytułu kapitału i wysoce mobilnej siły roboczej, zaś zdecydowana większość traci.

2.2.2. Chociaż integracja fiskalna wymaga systemu transferów i odpowiedniego organu, budżet UE ograniczony jest do 1 % PKB. Transfery netto stanowią niewielką część tych zasobów pomimo ambitnych celów określonych w **strategii „Europa 2020”** i w **projekcie „Europa 2030”**.

2.2.3. Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej, opracowany w 2012 r.<sup>(14)</sup>, proponuje dążenie w średnioterminowej perspektywie w kierunku unii gospodarczej, walutowej i fiskalnej między innymi przez bardziej konkretne inicjatywy. W krótkim okresie natomiast planuje się wzmocnienie zarządzania fiskalnego i gospodarczego („sześciopak”, pakt fiskalny i „dwupak”), europejskiego semestru i jego zaleceń, a także międzyrządowego Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej podpisanego przez 25 krajów niezależnie od TFUE. System ten jest jednokierunkowy, sztywny i niewydolny, gdyż nie zapewnia elastyczności niezbędnej do reagowania na bieżący rozwój sytuacji gospodarczej w wypadku kryzysu i do zastosowania kombinacji polityki fiskalnej i monetarnej w strefie euro.

2.2.4. W rzeczywistości uderzający jest fakt, iż jak dotąd podjęto jedynie różnorakie środki po stronie wydatków, natomiast całkowicie zaniedbano stronę dochodową unii fiskalnej.

2.2.5. Przy braku fiskalnego organu nadzorczego „trojka” odegrała jeszcze kontrowersyjną rolę, narzucając krajom potrzebującym pomocy politykę oszczędnościową, która wywołała krytykę ze strony Parlamentu Europejskiego<sup>(15)</sup> i EKES-u ze względu na brak skuteczności i przejrzystości.

2.2.6. EKES popiera wezwanie wyrażone przez przewodniczącego Komisji Europejskiej Jeana-Claude’a Junckera w wytycznych politycznych „Nowy początek dla Europy”, by zastąpić „trojkę” strukturą o większej legitymacji demokratycznej i w większym stopniu rozliczalną, należącą do środowiska instytucji europejskich i objętą wzmocnioną kontrolą parlamentarną zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym.

<sup>(14)</sup> COM(2012) 777 final/2.

<sup>(15)</sup> Alejandro Cercas, Sprawozdanie: PE528.091v02-00.

2.2.7. Tymczasem polityka dewaluacji fiskalnej prowadzona w niektórych najbardziej narażonych krajach strefy euro raczej przyniosła szkody europejskiemu modelowi społecznemu<sup>(16)</sup>, niż przyczyniła się do zwiększenia konkurencyjności, ponieważ mniejsze obciążenia związane z pracą jako czynnikiem produkcji nie miały prawie żadnego wpływu na zwiększenie zatrudnienia i wzrostu oraz poprawienie sytuacji w zakresie zadłużenia, prowadząc do niepotrzebnej utraty przychodów podatkowych. Jednak wydaje się, że w pewnych państwach członkowskich korekta niektórych nierówności zaczyna już przynosić korzystne skutki.

### 3. Uwagi

#### 3.1. Znaczenie opodatkowania usług finansowych i cyfrowych

3.1.1. Trudności na drodze integracji w dziedzinie opodatkowania uwidoczniły się wyraźnie w dwóch obszarach: w transakcjach finansowych i w transakcjach w ramach gospodarki cyfrowej. Komisja powinna szybko zareagować zgodnie z badaniami DG ds. Konkurencji, zaleceniami utworzonej przez Komisję grupy ekspertów ds. opodatkowania gospodarki cyfrowej<sup>(17)</sup> oraz ze wstępnymi propozycjami OECD<sup>(18)</sup> odnoszącymi się do skoordynowanego międzynarodowego podejścia do zwalczania problemu unikania opodatkowania przez przedsiębiorstwa wielonarodowe w ramach projektu OECD i G-20 w kwestii erozji podstawy opodatkowania i przenoszenia zysków (mającego na celu stworzenie jednolitego zbioru przepisów podatkowych, by wyeliminować erozję podstawy opodatkowania i zjawisko sztucznego przenoszenia zysków do innych jurysdykcji z myślą o uniknięciu opodatkowania).

3.1.2. Ponieważ prace nad projektowanym podatkiem od transakcji finansowych, który miałby zastosowanie w całej UE, ostatecznie zaowocowały jedynie dyrektywą w sprawie wzmocnionej współpracy z lutego 2013 r. dotyczącą tylko jedenastu krajów strefy euro<sup>(19)</sup>, zakres stosowania przepisów tej dyrektywy należałoby rozszerzyć przynajmniej na całą strefę euro (przezwyciężając brak postępów w ciągu ostatnich miesięcy).

3.1.3. EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności<sup>(20)</sup>, której celem jest poprawa jakości informacji oraz skuteczniejsze zapobieganie uchylaniu się od opodatkowania.

#### 3.2. Struktury podatkowe: podstawy opodatkowania, stawki podatku i zwolnienia

3.2.1. UE traci co roku o wiele więcej przychodów podatkowych niż USA i inne kraje, w których szara strefa, oszustwa podatkowe, oszustwa dotyczące zatrudnienia oraz uchylanie się od opodatkowania występują na mniejszą skalę<sup>(21)</sup>. Aby uniknąć nieprawidłowości takich jak funkcjonowanie rajów podatkowych – obszerne i złożone struktury podatkowe wymagają większej jednorodności, uproszczenia i harmonizacji między krajami. Proces ten powinien rozpocząć się od strefy euro i być koordynowany przez Komisję i Eurogrupę za pośrednictwem europejskiego urzędu, który zajmowałby się upraszczaniem systemu, wzorowanego na urzędach, jakie funkcjonują już w niektórych krajach<sup>(22)</sup>.

3.2.2. Ponadto, zdaniem EKES-u, za priorytet w ramach europejskiego semestru należy uznać konwergencję polityk podatkowych (przez zastosowanie w tym celu niektórych zaleceń dla poszczególnych krajów), gdyż jest to obszar koordynacji wysiłków podejmowanych w dziedzinie polityki gospodarczej – przy wsparciu ze strony innych kierunków polityki – między państwami członkowskimi z myślą o osiągnięciu celów strategii „Europa 2020”.

3.2.3. EKES wzywa do ustanowienia skuteczniejszego i sprawliwszego systemu, ukierunkowującego reformy podatkowe i harmonizację na przejrzystość, poszerzenie podstawy opodatkowania i zapobieganie agresywnemu unikaniu opodatkowania, co pozwoli na obniżenie stawek podatkowych i zmianę rozłożenia obciążeń.

<sup>(16)</sup> <http://www.eurofound.europa.eu/publications/annual-report/2014/eurofound-yearbook-2013-living-and-working-in-europe>

<sup>(17)</sup> Zob. sprawozdanie. Dnia 22 października 2013 r. Komisja przyjęła decyzję ustanawiającą grupę ekspertów ds. opodatkowania gospodarki cyfrowej, która w tym samym roku określiła zakres swoich prac i plan pracy. Jej ostateczna opinia została opublikowana 28 maja 2014 r.

<sup>(18)</sup> <http://www.oecd.org/tax/beps-2014-deliverables.htm>

<sup>(19)</sup> COM(2013) 71 final, 2013/0045 (CNS): Belgia, Niemcy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Austria, Portugalia, Słowenia i Słowacja.

<sup>(20)</sup> Komisja Europejska, Opodatkowanie dochodów z oszczędności.

<sup>(21)</sup> Friedrich Schneider, „Shadow Economies and Corruption all over the World: Empirical Results for 1999 to 2003” [Szara strefa i korupcja na świecie: dane empiryczne w latach 1999–2003], specjalne wydanie „International Journal of Social Economics” (IJSE), seria 1, tom 35, nr 9, 2008.

<sup>(22)</sup> Na przykład Urząd ds. Uproszczenia Opodatkowania przy Ministerstwie Skarbu Zjednoczonego Królestwa.

3.2.4. EKES zaleca, by ograniczyć system zwolnień podatkowych, zależnie od charakteru danego podatku, przez poddanie surowej analizie związanych z nimi kosztów oraz korzyści gospodarczych i społecznych, zgodnie z międzynarodowymi założeniami dotyczącymi wydatków podatkowych skonsolidowanymi od 1968 r. oraz z uwzględnieniem faktu, że jak wynika z przeprowadzonych przez Komisję badań<sup>(23)</sup>, w ciągu ostatnich pięciu lat kryzysu systemy podatkowo-świadczeniowe były w stanie zamortyzować znaczną część wzrostu nierówności rynkowych w większości państw członkowskich UE.

3.2.5. EKES apeluje, by UE odgrywała bardziej aktywną rolę, za pośrednictwem przedstawicieli państw należących do strefy euro, w dyskusjach dotyczących koordynacji wysiłków na rzecz harmonizacji i uproszczenia prowadzonych z OECD<sup>(24)</sup>, MFW<sup>(25)</sup> i grupą G-20<sup>(26)</sup>, poczynawszy od kwestii cen transferowych, oszustw i szarej strefy oraz – przede wszystkim – problemu sprawiedliwego rozłożenia obciążeń podatkowych.

3.2.6. EKES uważa, że w kwestii zwalczania uchylania się od opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego na poziomie globalnym kluczowe znaczenie będzie miał plan działania dotyczący erozji podstawy opodatkowania i przenoszenia zysków<sup>(27)</sup>. Dlatego zachęca grupę G-20, OECD i wszystkie państwa członkowskie UE do rozwijania tego planu i utworzenia załączka unijnej agencji pełniącej rolę izby rozliczeniowej VAT i przeciwdziałającej oszustwom podatkowym, by zlikwidować problem oszustw karuzelowych<sup>(28)</sup> w transakcjach wewnątrzspółnotowych, który jest bardziej szkodliwy od samej szarej strefy.

3.2.7. Wreszcie, mając na względzie fakt, iż skutek zwolnień i ulg podatkowych efektywne stawki podatkowe są znacznie niższe niż nominalne, zwolnienia i ulgi powinny być skoordynowane z europejskimi celami w zakresie zatrudnienia, inwestycji produkcyjnych, konkurencyjności przedsiębiorstw i włączenia społecznego, a także z kierunkami polityki Unii, które kształtują europejski model społeczny.

### 3.3. Opodatkowanie przedsiębiorstw

3.3.1. EKES opowiada się za tym, by potraktować priorytetowo harmonizację podatku od osób prawnych, zmierzając w kierunku spójnej unii budżetowej i **fiskalnej**<sup>(29)</sup>, tak by MŚP nie płaciły najwyższych efektywnych stawek podatku. Ponadto EKES uznaje za wysoce naganne praktyki niektórych państw członkowskich, udzielających specjalnych, niepodawanych do wiadomości opinii publicznej ulg podatkowych wybranym korporacjom międzynarodowym, i w związku z tym wzywa Komisję Europejską do podjęcia wszelkich możliwych działań eliminujących takie praktyki. Taki stan rzeczy prowadzi do zakłócenia konkurencji, co jest sprzeczne z ideą jednolitego rynku.

3.3.1.1. Jednym z pierwszych i najważniejszych działań w tej dziedzinie jest stworzenie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych. Stanowisko to zostało oficjalnie wyrażone przez Komitet po raz pierwszy w 2006 r.<sup>(30)</sup>, a następnie potwierdzone w jednej z późniejszych opinii<sup>(31)</sup>. Już w 1992 r. w **raporcie Rudinga** wskazano potrzebę wprowadzenia wspólnych zasad określania podstawy opodatkowania, **poczynając od stawek minimalnych i maksymalnych**.

3.3.1.2. Nawiązując do „węża walutowego” opracowanego w celu ograniczenia wahań kursów walut przed wprowadzeniem euro, Komitet proponuje, by zachęcać właściwe organy do współpracy nad ustaleniem górnego i dolnego pułapu dla podatku od osób prawnych. Należy również zlikwidować w sposób skoordynowany te zwolnienia, które w najmniejszym stopniu sprzyjają zwiększaniu zatrudnienia lub produktywności.

3.3.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich, który jest jednym z 34 elementów przewidzianych w „Planie działania zakładającym poprawę skuteczności walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania”<sup>(32)</sup>, przedstawionym przez Komisję pod koniec 2012 r. Komitet wolałby jednak, aby zastosowano tu formę rozporządzenia.

<sup>(23)</sup> Notatka badawcza Komisji Europejskiej nr 02/2013 „The effect of tax-benefit changes on income distribution in EU countries since the beginning of the economic crisis” [Skutki zmian w systemach podatkowo-świadczeniowych dla podziału dochodu w państwach członkowskich UE od początku kryzysu gospodarczego].

<sup>(24)</sup> Projekt OECD Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) [Erozja podstawy opodatkowania i przenoszenie zysków].

<sup>(25)</sup> Role of the IMF in international taxation [Rola MFW w zakresie międzynarodowego opodatkowania].

<sup>(26)</sup> [https://www.g20.org/sites/default/files/g20\\_resources/library/Saint\\_Petersburg\\_Declaration\\_ENG.pdf](https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Saint_Petersburg_Declaration_ENG.pdf)

<sup>(27)</sup> Centrum Polityki i Administracji Podatkowej, OECD.

<sup>(28)</sup> Fikcyjna sprzedaż w państwie członkowskim przeznaczenia generująca potencjalnie nieograniczone straty dla organów podatkowych.

<sup>(29)</sup> Zob. deklarację EKES-u „Plan działania dla Europy” przyjętą na sesji plenarnej w dniach 29 i 30 kwietnia 2014 r. Zob. również opinię EKES-u „Inteligentne strategie konsolidacji polityki fiskalnej – wyzwania związane z określeniem motorów wzrostu w Europie” (Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 8).

<sup>(30)</sup> Opinia EKES-u w sprawie stworzenia wspólnej skonsolidowanej podstawy wymiaru opodatkowania przedsiębiorstw w UE (Dz.U. C 88 z 11.4.2006, s. 48).

<sup>(31)</sup> Opinia EKES-u w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 63).

<sup>(32)</sup> COM(2012) 722 final.

3.3.3. W kwestii wewnętrznej wymiany towarów i usług harmonizacja jest bardziej zaawansowana w wypadku podatku VAT. Nastąpiła tutaj poprawa, jeśli chodzi o harmonizację podstaw opodatkowania, nadal jednak utrzymują się znaczne różnice w wysokości stawek podatkowych.

3.3.4. Wreszcie, biorąc pod uwagę strategiczny charakter badań i rozwoju, EKES zaleca priorytetowe traktowanie zachęt podatkowych w tej dziedzinie<sup>(33)</sup>.

3.3.5. W wypadku wszystkich planowanych środków trzeba zadbać o to, by nie szkodziły one konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw.

#### 3.4. *Opodatkowanie osób fizycznych i gospodarstw domowych*

3.4.1. Osoby fizyczne podlegają zarówno podatkom bezpośrednim, jak i pośrednim. Należy pamiętać, że podatki pośrednie z natury mają charakter regresywny, zwłaszcza taki charakter ma harmonizacja podatków pośrednich „w górę” i może – przy braku dodatków wyrównujących dochody – mieć ogromny wpływ na grupy ludności o najniższych dochodach.

3.4.2. W przypadku bezpośredniego opodatkowania osób fizycznych harmonizacja ogranicza się do konkretnych przypadków, a presja podatkowa nie ulega już konwergencji.

3.4.3. Istnieje potrzeba, przynajmniej w strefie euro, zmiany liczby kategorii podatku dochodowego od osób fizycznych i kosztu składek na ubezpieczenia społeczne w celu zapobieżenia dumpingowi społecznemu, ujednoczenia tzw. klina podatkowego w zakresie czynnika pracy i tym samym ułatwienia mobilności tego czynnika produkcji<sup>(34)</sup>. Progresywny charakter takiego opodatkowania należy rozszerzyć na dochody kapitałowe i powstający w ich wyniku majątek, dzięki czemu podatki od nieruchomości, spadków i darowizn ponownie staną się instrumentem kontroli. Ponadto tego rodzaju podatki w mniejszym stopniu skutkują ograniczeniem popytu niż ma to miejsce w wypadku opodatkowania pracy.

3.4.4. Konieczność poświęcenia większej uwagi inwestycjom zamiast konsumpcji rodzi wymóg harmonizacji i stworzenia „węzła konwergencji” w odniesieniu do opodatkowania dochodów z oszczędności<sup>(35)</sup>, dywidend otrzymywanych przez osoby fizyczne oraz transgranicznych świadczeń emerytalnych.

3.4.5. EKES popiera wysiłki Komisji w poszukiwaniu sposobów takiego ukształtowania struktur podatkowych, by były bardziej przyjazne dla wzrostu gospodarczego, oraz możliwej roli opodatkowania w realizacji potrzeb konsolidacji w kontekście poszerzenia podstawy opodatkowania, np. przez opodatkowanie nieruchomości zaspokajających potrzeby mieszkaniowe. Z tego względu w ramach europejskiego semestru Komisja Europejska zaleciła państwom członkowskim dalsze stosowanie okresowego opodatkowania nieruchomości w celu konsolidacji bądź jako podatkowe odciążenie czynnika pracy<sup>(36)</sup>.

3.4.6. EKES proponuje również, by podjęto dodatkowe środki zmierzające do harmonizacji opodatkowania związanego ze środowiskiem, przy czym za punkt wyjścia należy przyjąć opracowane przez Komisję ramy polityki klimatyczno-energetycznej do 2030 r.

3.4.7. Obywatele będą wspomagać walkę z poważnym problemem oszustw podatkowych i oszustw dotyczących zatrudnienia, jeżeli będą mieli do tego odpowiednie zachęty. Niezbędne jest wzmocnienie takich instrumentów, jak bony na usługi czy zwolnienia i ulgi podatkowe w wypadku innych usług wsparcia na rzecz osób fizycznych, ponieważ łączą one cele promowania dobrobytu społecznego z uregulowaniem szarej strefy.

3.4.8. Z myślą o zwalczaniu gospodarki nieformalnej EKES proponuje, by wprowadzić zachęty podatkowe w zakresie korzystania z identyfikowalnych środków płatniczych sprzyjających włączeniu finansowemu i cyfrowemu, takich jak karty płatnicze czy telefony komórkowe, dzięki zharmonizowanym ulgom lub zwolnieniom dla osób i przedsiębiorstw w mniejszym stopniu korzystających z gotówki.

3.4.9. Współpracę z obywatelami można także wspierać poprzez zachęty ekonomiczne do wykrywania potencjalnie nielegalnych transakcji, na wzór zwyczajowej praktyki w USA.

<sup>(33)</sup> „Placing taxation at the service of research and development” [Opodatkowanie w służbie badań i rozwoju].

<sup>(34)</sup> Deklaracja Eurogrupy z 8 lipca 2014 r.: „Structural reform agenda – Thematic discussions on growth and jobs – Reduction of the tax wedge” [Agenda reform strukturalnych – Dyskusje tematyczne dotyczące wzrostu i zatrudnienia – Zmniejszanie klina podatkowego].

<sup>(35)</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/taxation/l31050\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/taxation/l31050_pl.htm)

<sup>(36)</sup> Komisja Europejska (2014), Tax reforms in EU Member States, s. 112 [Reformy podatkowe w państwach członkowskich].

### 3.5. Opodatkowanie na obszarze jednostek terytorialnych (regiony, państwa i UE)

3.5.1. Ogromne zróżnicowanie podatków sprzyja oszustwom, korupcji i szarej strefie. EKES wzywa państwa członkowskie należące do strefy euro, by wyposażyły się w dalej idące kompetencje w zakresie czterech głównych kategorii podatków: bezpośredniego opodatkowania osób fizycznych i prawnych (w tym opodatkowania dochodów kapitałowych i nieruchomości, jak również innych podatków majątkowych), podatków pośrednich w formie podatku VAT i podatków specjalnych.

3.5.2. Postęp w dziedzinie zarządzania fiskalnego w nieunikniony sposób oznacza stopniowe przekazywanie suwerenności przez państwa członkowskie. Tym samym pobór podatków nadal mógłby mieć zasadniczo państwowy charakter, natomiast kontrole, inspekcje i dystrybucja przychodów byłyby realizowane we współpracy między Unią a państwami członkowskimi. EKES proponuje, by utworzyć w tym celu organ podatkowy UE, którego kompetencje początkowo obejmowałyby strefę euro.

3.5.3. Zgodnie z zasadą pomocniczości należy uszanować obowiązujące podatki lokalne, przy czym jednak EKES zaleca, by rozpocząć kampanię służącą uproszczeniu opodatkowania poprzez ograniczenie, pogrupowanie i standaryzację wielu istniejących podatków.

### 3.6. Wymiar zewnętrzny i związek z polityką publiczną

3.6.1. Ponadnarodowa polityka fiskalna<sup>(37)</sup> byłaby skutecznym instrumentem służącym realizacji celów traktatowych, zwłaszcza w obszarach spójności i zrównoważonego rozwoju.

3.6.2. EKES apeluje o utworzenie dodatkowego budżetu o charakterze federalnym, przynajmniej w strefie euro, który byłby zasilany poborem podatków i mógłby stopniowo przejąć te obszary polityki, które skuteczniej można by wdrażać wspólnie: ubezpieczenia od bezrobocia powiązane z aktywną polityką rynku pracy<sup>(38)</sup>, badania i rozwój, obrona, wspólny mechanizm rekompensujący obciążenie odsetkami dłużnymi<sup>(39)</sup> itp.

3.6.3. Wreszcie, EKES zdecydowanie popiera inicjatywę OECD i G-20 dotyczące międzynarodowej współpracy w kwestiach podatkowych oraz zwalczania oszustw podatkowych i apeluje, by automatyczną wymianę informacji podatkowych uczynić międzynarodową normą.

Bruksela, 10 grudnia 2013 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE

<sup>(37)</sup> Stefan Collignon, „Taking European integration seriously [...]” [Poważne podejście do integracji europejskiej].

<sup>(38)</sup> Zob. opinię EKES-u w sprawie: „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – następna europejska kadencja” oraz w sprawie: „W stronę społecznego wymiaru europejskiej unii gospodarczej i walutowej” (Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 1).

<sup>(39)</sup> Zob. opinię EKES-u w sprawie ożywienia wzrostu gospodarczego (Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 10).



## ZAŁĄCZNIK

**do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**

Następująca poprawka, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty (art. 54 ust. 3 regulaminu wewnętrznego):

**Punkt 1,4****Zmienić**

*Do usunięcia niedostatków i luk w polityce podatkowej konieczne są ambitniejsze działania w strefie euro zmierzające do ograniczenia rodzajów różniących się między sobą podatków i ich ujednoczenia, rozszerzenia podstaw opodatkowania, ściślejszego dostosowania stawek podatkowych, a także do zacieśnienia współpracy i wzmocnienia mechanizmów wymiany informacji w celu zwalczania oszustw podatkowych i unikania opodatkowania. Trzeba uwzględnić przy tym fakt, że ogólne obciążenia podatkowe w strefie euro nie powinny przewyższać obciążenia podatkowego w krajach sąsiadujących.*

**Uzasadnienie**

Ze względu na to, że w opinii przedstawia się również propozycje w sprawie wprowadzenia nowych podatków, istotne jest, by ogólne obciążenia podatkowe w strefie euro nie przewyższały obciążenia podatkowego w krajach sąsiadujących. W przeciwnym razie te wysokie obciążenia podatkowe mogą wyrzucić negatywny wpływ na strefę euro, prowadząc do tego, że więcej przedsiębiorstw będzie przenosić produkcję, a pracownicy będą emigrować.

**Wynik głosowania**

Za:	80
Przeciw:	129
Wstrzymało się:	17

---