

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – W kierunku skuteczniejszego i bardziej demokratycznego procesu podejmowania decyzji w dziedzinie polityki podatkowej UE

(2019/C 404/02)

Sprawozdawca:	Christophe ROUILLON (FR/PES), mer Coulaïnes
Dokument źródłowy:	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady „W kierunku skuteczniejszego i bardziej demokratycznego procesu podejmowania decyzji w dziedzinie polityki podatkowej UE”, 15 stycznia 2019 r.
	COM(2019) 8 final

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Zgadza się z Komisją, że globalizacja, cyfryzacja oraz rozwój gospodarki usługowej pociągają za sobą bardzo dynamiczną ewolucję systemu podatkowego.
2. Przypomina, że zachęcał już Komisję, by wykorzystała klauzulę pomostową w celu zastosowania głosowania większością kwalifikowaną, szczególnie w dziedzinie opodatkowania⁽¹⁾. W tym kontekście przyjmuje z zadowoleniem rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie przestępstw finansowych, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania (sprawozdanie Komisji TAX3), w której wzywa się Komisję do zastosowania w razie potrzeby procedury przewidzianej w art. 116 TFUE.
3. Podkreśla, że na podstawie art. 4 ust. 2 TFUE rynek wewnętrzny jest obszarem kompetencji dzielonych UE i państw członkowskich, a w art. 113 TFUE przewidziano mechanizmy umożliwiające harmonizację ustawodawstwa w zakresie polityki podatkowej między państwami członkowskimi w celu zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego i uniknięcia zakłóceń konkurencji. Uważa, że propozycja wprowadzenia na tej podstawie głosowania większością kwalifikowaną, które zgodnie ze zobowiązaniem Komisji nie powinno kolidować z prerogatywami państw członkowskich w zakresie ustalania stawek opodatkowania bezpośredniego czy to osób fizycznych czy przedsiębiorstw, powinna iść w parze z większym zaangażowaniem Parlamentu Europejskiego oraz parlamentów krajowych i regionalnych – jako że niektóre regiony mają kompetencje ustawodawcze w dziedzinie polityki podatkowej.
4. Stwierdza, że celem wniosku Komisji nie jest nadanie nowych uprawnień Unii Europejskiej. Komisja nie proponuje również ingerowania w prerogatywy państw członkowskich w zakresie ustalania stawek opodatkowania bezpośredniego osób fizycznych lub przedsiębiorstw.
5. Przypomina, że wzmocniona współpraca (art. 326–334 TFUE) może być stosowana w kwestiach podatkowych i umożliwia co najmniej dziewięciu państwom członkowskim uzgodnienie wspólnego prawodawstwa podobnie jak w wypadku projektu podatku od transakcji finansowych. Niemniej powinna ona być wyłącznie stosowana w ostateczności, po wyczerpaniu możliwości wynikających z ram normalnego funkcjonowania instytucji, gdyż taka inicjatywa może prowadzić do fragmentacji rynku wewnętrznego i opiera się na podejściu zasadniczo międzyrządowym.
6. Wyraża zadowolenie, że w trakcie swojej obecnej kadencji Komisja przedłożyła 26 wniosków ustawodawczych mających na celu nasilenie walki z przestępczością finansową i agresywnym planowaniem podatkowym⁽²⁾, a także zwiększenie skuteczności poboru podatków i równości opodatkowania; podkreśla, że w Radzie dokonano pewnych postępów odnośnie do głównych inicjatyw dotyczących reformy opodatkowania osób prawnych, których jeszcze nie sfinalizowano.
7. Zauważa też, że inicjatywy inne niż te dotyczące unikania opodatkowania, m.in. propozycje w sprawie podatku od transakcji finansowych przedstawiane już w 2011 r. i propozycje w sprawie opodatkowania usług cyfrowych, które KR poparł, zostały zablokowane przez mniejszość państw członkowskich w Radzie.

⁽¹⁾ Por. pkt 6 rezolucji w sprawie programu prac Komisji Europejskiej na 2019 r. (RESOL-VI/33), przyjętej 6 lutego 2019 r.

⁽²⁾ Komisja Europejska definiuje agresywne planowanie podatkowe jako wykorzystywanie szczegółów technicznych systemu podatkowego lub rozbieżności między co najmniej dwoma systemami podatkowymi w celu zmniejszenia zobowiązania podatkowego;
https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxation_papers_71_atp.pdf

Europejski system podatkowy a europejska demokracja

8. Przypomina o istnieniu nierozzerwalnego związku między opodatkowaniem a demokracją, historia liberalnych demokracji jest bowiem ściśle powiązana z dążeniem do uzyskania zgody podatników na poddanie zasobów i wydatków podatkowych demokratycznej kontroli, jak to ilustruje powiedzenie *No taxation without representation* [„żadnych podatków bez reprezentacji”].

9. Zwraca uwagę, że według niedawnej ankiety Eurobarometru ⁽³⁾ walka z nadużyciami podatkowymi stanowi dla trzech czwartych respondentów priorytetowy obszar działań dla UE; sądzi zatem, że Komisja wybrała właściwy moment na opublikowanie swojego wniosku, aby wnieść wkład w demokratyczną debatę przed wyborami europejskimi; uważa ponadto, że Unia Europejska będzie mogła skuteczniej odeprzeć antyeuropejski populizm, jeżeli europejska polityka podatkowa będzie prowadzona w sposób bardziej przejrzysty i demokratyczny (*Take back control* – „odzyskać kontrolę”).

10. Stwierdza, że unikanie opodatkowania przez przedsiębiorstwa wielonarodowe pozostaje problemem w UE, i uważa, że należy wzmocnić indywidualne dochodzenia, ponieważ nadużycia popełnione przez jeden podmiot nie charakteryzują zachowania wszystkich.

Koszt zasady jednomyślności w dziedzinie polityki podatkowej

11. Podkreśla, że w jednolitych ramach gospodarczych konieczne jest znalezienie równowagi między regulacją konkurencji podatkowej między państwami członkowskimi, a czasem też w ich obrębie, a potrzebą unikania sytuacji, w której narodowa suwerenność podatkowa jednego państwa członkowskiego narusza suwerenność podatkową innego państwa członkowskiego, na przykład z powodu braku definicji właściwej maksymalnej różnicy między odpowiednimi stawkami podatkowymi lub istnienia agresywnych systemów opodatkowania. Interpretacje prawa podatkowego przez dane państwo członkowskie mogą faktycznie mieć znaczący wpływ na dochody innych państw i na ich pole manewru, jeśli chodzi o podejmowanie własnych decyzji politycznych. Ponadto krajowa suwerenność podatkowa jest tym bardziej ograniczona, im bardziej baza podatkowa staje się mobilna. KR uważa zatem, że lepiej byłoby propagować ideę suwerenności podatkowej dzielonej na szczeblu europejskim.

12. Stwierdza, że wraz z postępowaniem integracji europejskiej i ze znaczącą, szybką transformacją gospodarki powstała pewna nierównowaga pod względem integracji, gdyż z jednej strony istnieje swobodny przepływ kapitału i usług w UE, z drugiej zaś państwa członkowskie ustalają swoje przepisy podatkowe w sposób niezależny. W kontekście, w którym rozwój rynku wewnętrznego ograniczał się zasadniczo do handlu towarami, transgraniczne konsekwencje systemu podatkowego były znacznie bardziej ograniczone niż obecnie, ponieważ przedsiębiorstwa opierają się w dużym stopniu na wartościach niematerialnych, danych i automatyzacji, których wartość dodaną trudno oszacować.

13. Twierdzi, że wspólne wysiłki na poziomie europejskim i krajowym są konieczne do obrony budżetów Unii i państw członkowskich przed stratami wynikającymi z oszustw podatkowych i niepłacenia podatków. Zauważa, że tylko skutecznie i w całości zebrane dochody podatkowe umożliwią państwom i samorządom terytorialnym, a pośrednio także Unii Europejskiej, zapewnienie m.in. racjonalnych pod względem kosztów i wysokiej jakości usług publicznych, zwłaszcza w zakresie kształcenia i opieki zdrowotnej oraz mieszkalnictwa po przystępnej cenie, bezpieczeństwa i walki z przestępczością, oraz finansowanie przeciwdziałania zmianie klimatu, promowania równouprawnienia płci, transportu publicznego i infrastruktury niezbędnej do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju. Mogłoby to ostatecznie doprowadzić do zmniejszenia ogólnego obciążenia podatkowego europejskich obywateli i przedsiębiorstw.

14. Uważa, że zasada jednomyślności w dziedzinie opodatkowania utrudniła również realizację innych przedsięwzięć Unii Europejskiej, w szczególności jeśli chodzi o ramy polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030, w tym przegląd dyrektywy w sprawie opodatkowania energii mający na celu uwzględnienie emisji CO₂ w stawce opodatkowania paliwa silnikowego, gospodarkę o obiegu zamkniętym i reformę systemu zasobów własnych.

15. Zwraca uwagę, że według niedawnego badania liczne strategie przedsiębiorstw w zakresie unikania opodatkowania spowodowały straty dochodów w UE w przedziale od 50–70 mld EUR (suma strat z tytułu samego przerzucania zysków, co odpowiada co najmniej 17 % dochodów z tytułu podatku od osób prawnych w 2013 r.) do 160–190 mld EUR (z uwzględnieniem szacowanych strat wynikających z indywidualnych udogodnień podatkowych, z których korzystają korporacje wielonarodowe).

16. Przypomina, że władze lokalne i regionalne są też ofiarami unikania opodatkowania, dlatego że podatki lokalne lub regionalne pobiera się na podstawie krajowej bazy podatkowej i władze lokalne i regionalne w większości państw członkowskich otrzymują część dochodów z krajowego podatku od osób prawnych.

⁽³⁾ <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/economy/20160707STO36204/75-obywateli-chce-by-walka-z-oszustwami-podatkowymi-byla-priorytetem-ue>.

17. Podkreśla, że unijne przepisy w zakresie podatku od wartości dodanej sięgają roku 1993, a miały mieć charakter przejściowy. Wymóg jednomyślności uniemożliwił jakąkolwiek dogłębną reformę pomimo ostatnich postępów technologicznych i przemian rynku. W wielu przypadkach państwa członkowskie nadal stosują różne przepisy wobec transakcji krajowych i transgranicznych. KR zaznacza, że jest to poważną przeszkodą w ukończeniu jednolitego rynku i oznacza kosztowne procedury dla rosnącej liczby europejskich przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną. Uproszczenie i modernizacja przepisów dotyczących podatku VAT w UE zmniejszyłyby obciążenie administracyjne przedsiębiorstw transgranicznych, co pozwoliłoby tym ostatnim uzyskać łączne oszczędności w kwocie 15 mld EUR rocznie. Obecna sytuacja jest szczególnie niekorzystna dla MŚP, które nie mają wystarczających zasobów finansowych i ludzkich, aby poradzić sobie ze złożonością przepisów podatkowych.

18. Uważa, że zniesienie wymogu jednomyślności w dziedzinie opodatkowania pozwoliłoby Unii Europejskiej nie bronić jedynie pozycji najmniejszego europejskiego wspólnego mianownika, lecz wyrażać większe ambicje w rozważaniach międzynarodowych na temat opodatkowania, zwłaszcza w ramach prac OECD poświęconych opodatkowaniu działalności cyfrowej i przenoszeniu zysków (BEPS).

W sprawie planu działania

19. Popiera zasadę etapowego podejścia zaproponowanego przez Komisję i uważa, że podejście to należy wspierać w ramach europejskiego semestru oraz że powinno ono umożliwić zajęcie się w szczególności systemami agresywnego planowania podatkowego.

20. Pragnąłby, aby w pierwszej fazie wprowadzono głosowanie większością kwalifikowaną odnośnie do inicjatyw, które nie wpływają bezpośrednio na prawa do nałożenia podatku ani na podstawy lub stawki opodatkowania państw członkowskich, lecz są niezbędne do poprawy współpracy administracyjnej i wzajemnej pomocy między państwami członkowskimi w zwalczaniu oszustw podatkowych i unikania opodatkowania. KR chciałby ponadto, aby ten pierwszy etap obejmował też inicjatywy mające na celu ułatwienie przestrzegania przepisów prawa podatkowego przedsiębiorstwom UE.

21. Zastanawia się, dlaczego Komisja proponuje, by szczególną klauzulę pomostową z art. 192 ust. 2 TFUE dotyczącą dziedziny ochrony środowiska wykorzystać dopiero na drugim etapie, podczas gdy system podatkowy jest zasadniczym elementem realizacji przez Unię Europejską celów zrównoważonego rozwoju. Sugeruje więc, aby Komisja Europejska zaproponowała zastosowanie klauzuli pomostowej odnośnie do zielonego opodatkowania już od pierwszego etapu. W szczególności pilne byłoby wprowadzenie skoordynowanego europejskiego podejścia w zakresie opodatkowania sektora lotnictwa, obecnie niepodlegającego żadnemu europejskiemu systemowi podatkowemu, na przykład jeśli chodzi o wprowadzenie podatku VAT od biletów lotniczych lub podatku od nafty.

Bruksela, dnia 26 czerwca 2019 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów