

# Propozycje zmian systemu finansowania budżetu UE: wnioski dla Polski\*

Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska\*\*

## Streszczenie

Na tle krytyki dotychczasowego systemu finansowania unijnego budżetu omówiono propozycje dwóch nowych podatków przedstawionych przez Komisję Europejską w ramach dyskusji nad Wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014–2020: zmodyfikowanego dochodu opartego na VAT (tzw. nowego VAT) i zupełnie nowego rozwiązania w formie podatku od transakcji finansowych (PTF). Dokonano ich oceny z punktu widzenia teoretycznych kryteriów optymalnego finansowania budżetu. Następnie przedstawiono stanowisko Polski wobec propozycji nowych zasobów budżetu UE. W podsumowaniu wskazano, że zarówno z punktu widzenia całego unijnego budżetu, jak i polskich interesów, funkcję nowego źródła finansowania unijnego budżetu lepiej pełniłby PTF.

**Słowa kluczowe:** budżet UE, zasoby własne UE, VAT, podatek od transakcji finansowych.

**Klasyfikacja JEL:** H210, H250, H61.

---

\* Autorka wykorzystала w części swoje poprzednie opracowanie: Kawecka-Wyrzykowska 2012.

\*\* Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Katedra Integracji Europejskiej im. J. Monneta

## Wprowadzenie i cele analizy

Od kilkunastu lat utrzymuje się krytyka dotychczasowego systemu finansowania unijnego budżetu, która nasila się przy okazji dyskusji nad kolejnymi perspektywami budżetowymi<sup>1</sup>. Po raz kolejny też Komisja Europejska (dalej: Komisja) przedstawiła propozycje zmian w tym systemie. Zostały one zawarte w dokumentach poprzedzających uchwalenie Wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. Co istotniejsze, od początku 2014 r. nad zmianami w finansowaniu budżetu UE pracuje Grupa wysokiego szczebla powołana przez instytucje unijne. Efektem tych działań będzie, zaplanowany na 2016 rok, przegląd sposobu finansowania zasobów własnych UE. Wszystko to zwiększa prawdopodobieństwo reformy źródeł zasilania unijnego budżetu.

Celem niniejszego artykułu jest omówienie propozycji dwóch nowych podatków przedstawionych przez Komisję: zmodyfikowanego dochodu opartego na VAT (tzw. nowego VAT) i zupełnie nowego rozwiązania w formie podatku od transakcji finansowych (PTF) oraz ich ocena z punktu widzenia teoretycznych kryteriów optymalnego finansowania budżetu i interesów Polski. Przedmiotem analizy są więc propozycje tych dwóch podatków, które – po długiej debacie – znalazły formalny wyraz w projekcie decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej. Projekt ten został przedłożony przez Komisję w czerwcu 2011 r. jako stosunkowo najmniej kontrowersyjny dla państw członkowskich.

Punktem wyjścia jest zwięzła informacja o obecnych źródłach finansowania budżetu UE. Na tym tle prezentujemy przyczyny krytyki tego systemu. Następnie charakteryzujemy obie propozycje podatkowe, a później omawiamy teoretyczne kryteria optymalnego systemu finansowania budżetu. Kryteria te służą do oceny, na ile nowe propozycje podatków unijnych pozwoliłyby wyeliminować obecną krytykę sposobu finansowania UE i jakie wynikają z tego wnioski dla wpłat Polski do unijnego budżetu.

Tezy artykułu są następujące: Spośród dwóch zaproponowanych przez Komisję i poważnie dyskutowanych propozycji nowych unijnych podatków, tj. nowego VAT i PTF, funkcję nowego źródła finansowania unijnego budżetu lepiej spełni PTF. PTF byłby dobrym rozwiązaniem także dla Polski, zmniejszając koszty finansowania członkostwa w UE dla polskiego budżetu w stosunku do obecnej sytuacji.

---

<sup>1</sup> Krytyka ta nasiliła się ostatnio m.in. z uwagi na kryzys finansowy i gospodarczy, który wpłynął na zmniejszenie gotowości finansowania wspólnego budżetu (pod hasłem oszczędności w wydatkach publicznych). Część państw, zmuszonych do ostrej redukcji swych deficytów budżetowych wykorzystuje te trudności do forsowania cięć w unijnym budżecie. Komisja argumentuje, że zaproponowane przez nią nowe źródła unijnych dochodów odciążąłyby nieco krajowe budżety.

## 2. Obecne źródła finansowania unijnego budżetu

W celu wskazania słabych punktów obecnego systemu finansowania budżetu UE i potrzeby ich zmian potrzebne jest przypomnienie głównych jego elementów. Z uwagi na to, że informacja o nich jest szeroko omówiona w polskiej literaturze skoncentrujemy się jedynie na najważniejszych aspektach zasobów własnych UE.

Budżet unijny jest finansowany z trzech źródeł.<sup>2</sup> Historycznie najstarsze są wpłaty z tytułu dochodów z ceł i opłat rolnych (tzw. tradycyjne zasoby własne). Od 2014 r. 80% tych wpływów jest przekazywane do budżetu UE, a 20% państwa pozostawiają w budżetach krajowych na pokrycie kosztów administracji celnej (por. też przypis 8). Drugim źródłem są wpłaty z tytułu VAT (w wysokości 0,3% zharmonizowanej podstawy).<sup>3</sup> W praktyce uważa się, że *de facto* są to wpłaty oparte na DNB. Taka ocena wynika z faktu, że (a) wpłaty z tytułu VAT są przedmiotem korekt w celu wyeliminowania narodowych odstępstw od ogólnych zasad harmonizacji tego podatku, (b) część państw objęta jest tzw. *cappingiem*, który oznacza, że jeśli zharmonizowana podstawa podatku przekracza 50% DNB danego państwa, to podstawą do obliczenia wpłaty z tytułu VAT jest DNB<sup>4</sup> (Begg 2010).

Trzecim, największym źródłem dochodów budżetu UE jest część dochodu narodowego brutto (DNB), płacona w proporcji do zamożności danego państwa. To źródło wprowadzone zostało na mocy decyzji Rady z 1988 r. w celu zwiększenia dochodów budżetu UE wobec równoległej decyzji o zwiększeniu środków na politykę spójności. Wpłata z tytułu DNB ma charakter rezydualny, tj. uzupełnia środki, których nie wystarcza do pokrycia wydatków z dwóch wyżej wymienionych tytułów. Kryterium wielkości wpłat poszczególnych państw jest udział ich

<sup>2</sup> Jest jeszcze kategoria „pozostałe dochody”. Stanowią one jednak margines dochodów budżetu UE (zazwyczaj ok. 1%) i pochodzą z takich źródeł, jak kary i odsetki od zaległych płatności, podatki od wynagrodzeń urzędników instytucji unijnych, odsetki bankowe.

<sup>3</sup> Wskaźnik 0,3% podstawy opodatkowania nie jest liczony od faktycznych wpływów danego państwa, a od tzw. statystycznej podstawy, która uwzględnia zharmonizowane stawki obowiązujące w danym państwie i pomija odstępstwa, jakie w praktyce występują. Szczególnie dużo jest takich odstępstw w Irlandii i Wlk. Brytanii, a także w Luksemburgu. W Wlk. Brytanii stawka 0% VAT dotyczyła na początku XXI w. ok. 20% całej bazy podatkowej. W Irlandii analogiczny wskaźnik też był dość wysoki i sięgał 12% bazy podatkowej. Większość tych odstępstw została wynegocjowana przez te państwa na początku lat 90., gdy harmonizowano stawki VAT oraz stawki akcyzowe na niektóre produkty. W sytuacji gdy część państw nie chciała przyjąć uzgodnionych przez inne państwa stawek minimalnych, pojawiły się odstępstwa, przyjęte jako trwałe derogacje.

<sup>4</sup> Większość państw jest objęta tą zasadą. W 2013 capping nie miał zastosowania jedynie na Cyprze, w Luksemburgu, Malcie i Słowenii, zob. Budget 2013, s. 3. Takie rozwiązanie pozwala na osłabienie regresywności podatku od wartości dodanej poprzez zmniejszenie ciężaru wpłat państw mniej zamożnych.

DNB W DNB całej Unii Europejskiej.<sup>5</sup> Całkowitą wielkość budżetu UE (i w efekcie część przypadającą na wpłaty liczone od DNB) ogranicza tzw. pułap zasobów własnych, który nie może przekroczyć 1,23% DNB całej UE.

Znaczenie poszczególnych źródeł finansowania unijnego budżetu obrazuje tabela 1.

**Tabela 1. Struktura finansowania budżetu ogółem UE w 2014 r. (%)**

Rodzaje wpłat	Struktura wpłat
Dochody z ceł i opłat cukrowych	13,5
Dochody oparty na VAT	13,3
Dochody z tytułu DNB	73,2
Razem	100,0

Źródło: Budget 2014, s. 8.

Od wpłat z tytułu VAT i DNB kilka państw ma rabaty. Najbardziej znany i najstarszy jest rabat brytyjski, który został wprowadzony na mocy decyzji Rady Europejskiej z Fontainebleau w 1984 r. Ustalono wówczas, że każde państwo, które ma „nadmierne obciążenia budżetowe” ma prawo do mechanizmu korekcyjnego (rabatu).<sup>6</sup> W latach późniejszych inni płatnicy netto przedstawiciele argumenty na rzecz ich „nadmiernych obciążeń” i na tej podstawie uzyskali kolejne odstępstwa od ogólnych zasad. Paradoksem jest to, że z obniżonych wpłat do budżetu UE korzystają najbardziej zamożne państwa. Jednocześnie, z uwagi na traktatowy wymóg zbilansowania budżetu<sup>7</sup> rabaty te są finansowane przez pozostałych członków UE. Państwa mniej zamożne nie tylko więc wnoszą pełne wpłaty ze wszystkich źródeł, jakie obecnie finansują budżet, ale także ponoszą pełny ciężar finansowania rabatów państw zamożnych. Skalę i rodzaje rabatów w latach 2014–2020 ilustruje ramka 1.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Dla ułatwienia rachunków Komisja ustala co roku jednolity dla wszystkich państw odsetek ich DNB, jaki wnoszą do budżetu UE (np. w 2014 r. było to 0,729060%, zob. Budget 2014, s. 4).

<sup>6</sup> Na szczycie UE w czerwcu 1984 r. w Fontainebleau uzgodniono, że „każde państwo członkowskie, które ponosi obciążenie budżetowe nadmierne w stosunku do jego względnej zamożności, może w stosownym czasie skorzystać z korekty” [KOM (2011) 510].

<sup>7</sup> Mówi o tym art. 310 pkt. 1 TFUE „Budżet powinien być zrównoważony w odniesieniu do dochodów i wydatków.”

<sup>8</sup> Decyzja o rabatach, jak też inne drobne zmiany w zasadach finansowania unijnego budżetu (główną jest obniżenie odsetka dochodów z ceł, zatrzymywanego przez państwa członkowskie z 25% do 20%) wynegocjowane w lutym 2013 r. przez Radę Europejską w ramach ogólnego pakietu uzgodnień, wymagały jednomyślnej zgody Rady, konsultacji z Parlamentem Europejskim i ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z art. 311 TFUE. Szacuje się, że wejdą one w życie nie wcześniej niż w 2015, ale nowy

### **Ramka 1. Rabaty w budżecie UE 2014–2020**

- kontynuowany jest mechanizm korekty dla Wlk. Brytanii (jest to zwrot 66% różnicy między wpłatą Wlk. Brytanii do budżetu UE i transferami z tego budżetu);
- Austria, Holandia, Niemcy i Szwecja mają nadal rabat od rabatu brytyjskiego (płacą tylko 25% należnej im sumy rabatu)
- obniżona do 0,15% (z 0,3%) stawka poboru zasobów własnych opartych na VAT dla Niemiec, Holandii i Szwecji;
- obniżka brutto wpłaty rocznej z tytułu DNB dla Danii, Holandii i Szwecji w wysokości, odpowiednio, 130 mln EUR, 695 mln EUR i 185 mln EUR.
- obniżka wpłaty rocznej Austrii opartej na DNB w wysokości 30 mln EUR w roku 2014, 20 mln EUR w roku 2015 i 10 mln EUR w roku 2016.

Źródło: Rada Europejska 2013, punkt 118 oraz: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-130\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-130_en.htm)

### **3. Zarzuty wobec obecnego systemu finansowania budżetu UE**

Istotnym zarzutem, jaki analitycy formułują wobec unijnego budżetu jest sposób jego finansowania, który sprawia, że przy okazji rokowań nad nowymi budżetami państwa kierują się logiką „słusznego zwrotu” (ang. – *fair return*, fr. – *juste retour*) (Pietras 2008; Cattoir 2004; Le Cacheux 2007). Chodzi o to, obecny system oparty jest głównie na narodowych wpłatach, które są przekazywane bezpośrednio z krajowych budżetów. W 2014 r. było to 86,5% dochodów unijnego budżetu, na co składały się w 75% wpłaty z tytułu DNB oraz w 11% wpłaty z tytułu VAT. Tylko 14% wpływów do unijnego budżetu pochodziło z ceł i opłat cukrowych, które mogą być uznane za obciążenie unijne. Wpłaty z DNB oraz z VAT są zapisywane w budżetach narodowych. Widoczność tych wpłat powoduje, że państwa mają możliwość łatwego ich porównania z transferami uzyskiwanymi z budżetu UE. Oczekują one, że ich pozycja netto w rozliczeniach z budżetem UE będzie możliwie najkorzystniejsza i porównują tę pozycję z pozycją pozostałych państw, w tym tych o podobnej sytuacji ekonomicznej. Jest to oczywiście podejście w kategoriach czysto finansowych, nie uwzględniające szerszych korzyści i tzw. wartości dodanej integracji, a więc korzyści wykraczających poza bezpośrednich beneficjentów.<sup>9</sup> W praktyce jest ono jednak wykorzystywane, głównie przez płatników

system będzie obowiązywał retroaktywnie od 1 stycznia 2014 (zob. [http://ec.europa.eu/budget/mff/resources/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/resources/index_en.cfm)).

<sup>9</sup> Istotę problemu dobrze oddaje następujące stwierdzenie: „takie wąskie rachunkowe podejście jest zakorzenione w wizji procesu integracji europejskiej rozumianej jako „gra o sumie zerowej”, w której to, co niektóre kraje zyskują jest zawsze kosztem dla innych. Nie pozwala ono zrozumieć, że większość polityk UE i sam proces integracji rodzą wzajemne korzyści”

netto, dla wykazania ich nadmiernych obciążeń i uzasadnienia potrzeby ograniczenia budżetu. Pozwala ono uzyskać poparcie społeczne i głosy dodatkowych wyborców. Takie podejście powoduje nacisk na obniżanie wielkości unijnego budżetu. Najlepszym dowodem jest to, że na lata 2014–2020 przyjęto w UE – po raz pierwszy w historii – budżet mniejszy niż w poprzednim 7-leciu, zarówno w wielkościach względnych, jak i bezwzględnych.

Dodatkowym niekorzystnym efektem takiego podejścia jest to, że w rokowaniach budżetowych państwa preferują wydatki na cele, które można „rozpisać” na państwa (by łatwiej oszacować związaną z tym „korzyść” i pochwalić się sukcesem negocjacyjnym przed obywatelami). Drugorzędne znaczenie mają cele o najwyższej wartości dodanej dla całej UE, która jest jednak zazwyczaj niemierzalna i tym samym mało przekonująca dla większości polityków i ich wyborców (Schrattenstaller 2013). Innym niekorzystnym ubocznym skutkiem podejścia w kategoriach „słusznego zwrotu” jest rosnąca w miarę upływu lat liczba mechanizmów korekcyjnych (rabatów). Takie wąskie podejście do budżetu, kładące nacisk jedynie na maksymalizację wymiernych korzyści finansowych sprawia też, że część obywateli podważa korzyści członkostwa w UE [KOM (2011) 510].

Inne elementy krytyki obecnego systemu finansowania budżetu UE, zidentyfikowane przez analityków, jak też wymieniane w dokumentach Komisji, są następujące [SEC (2011) 876]:

- 1) Wpłaty z tytułu VAT są bardzo nieprzejrzyste, ponieważ są oparte nie na faktycznych stawkach, a na sztucznie skonstruowanym systemie (por. przypis 3). Trudno więc obronić sens ich kontynuowania.
- 2) Wpłaty z tytułu VAT są uważane przez państwa członkowskie za niesprawiedliwe z uwagi na regresywność tego podatku (stawka wpłat z tytułu VAT jest jednakowa dla wszystkich państw, ale waga tych wpłat jest odmienna: stanowią one relatywnie większe obciążenie dla państw mniej zamożnych, których obywatele przeznaczają większość wydatków na towary i usługi obciążone VAT-em, niż dla państw zamożnych, których obywatele oszczędzają część swych dochodów, a oszczędności nie są obciążone takim podatkiem). Wspomniany wcześniej *capping* złagodził problem, ale go nie wyeliminował.
- 3) Istotnym powodem zarzutów wobec obecnego systemu są wyżej wymienione mechanizmy korekcyjne dla państw zamożnych, które są finansowane przez pozostałych członków UE, w tym państwa mniej i najmniej zamożne. Taki system nie może być oczywiście uznany za sprawiedliwy.
- 4) System finansowania UE nie spełnia warunku traktatowego, zgodnie z którym „bez uszczerbku dla innych dochodów budżet jest finansowany całkowicie z zasobów własnych” (art. 310 TFUE). Od początku integracji

Europejskiej chodziło bowiem o to, by budżet był niezależny od państw członkowskich, a więc „autonomiczny” i „odpolityczniony”. Jak wyżej wspomniano, prawdziwie autonomiczne źródło (cła) daje jedynie 14% dochodu.

Powyższe cechy sprawiają, że system finansowania budżetu UE jest skomplikowany, niesprawiedliwy, nieprzejrzysty i niezrozumiały dla przeciętnego obywatela.

#### **4. Propozycje Komisji w zakresie nowych źródeł finansowania unijnego budżetu**

W połowie czerwca 2011, w ramach całościowego projektu nowych Wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, Komisja zaprezentowała też propozycje istotnych zmian po stronie finansowania budżetu unijnego [KOM (2011) 510 i SEC (2011) 876]. Po pewnych modyfikacjach znalazły one wyraz w przygotowanym przez nią projekcie decyzji Rady w sprawie nowych źródeł finansowania budżetu [KOM (2011) 739]. Projekt przewidywał wprowadzenie dwóch nowych kategorii zasobów własnych, tj. zasobu opartego na VAT (tzw. nowy VAT) oraz wpływów z podatku od transakcji finansowych (PTF).<sup>10</sup> Oba nowe instrumenty miałyby obowiązywać od 1 stycznia 2014 r.

Dodajmy, że propozycja Komisji zakładała utrzymanie też, jakkolwiek w dużo mniejszej skali niż obecnie, wpłat z tytułu DNB. Ich pozostawienie jest potrzebne nie tylko dlatego, że nowe dochody prawdopodobnie nie wystarczyłyby do sfinansowania całości budżetu UE, ale przede wszystkim z uwagi na rezydualny charakter wpłat z tytułu DNB (równoważący wydatki). Dochody z podatków są zawsze mniej lub bardziej wrażliwe na zmiany koniunktury i w konkretnej sytuacji mogłyby okazać się za niskie do zrównoważenia budżetu UE, a to jest traktatowym wymogiem. Ponadto, utrzymane zostałyby dochody z ceł, ponieważ względnie dobrze pełnią funkcję podatku europejskiego i – generalnie – nie wzbudzają kontrowersji (por. przypis 25).

##### **4.1. Projekt nowego VAT: argumenty „za” i „przeciw”**

Istota nowego VAT sprowadza się do przekazywania do budżetu UE ustalonego odsetka wpływów z VAT [Komisja zaproponowała 1% – KOM (2011) 740] obliczonego od dóbr i usług objętych zharmonizowaną stawką standardową. Szczegółowy sposób liczenia tych wpłat ilustruje ramka.

<sup>10</sup> Projekt zakładał też reformę mechanizmów korekcyjnych w celu uwzględnienia „nadmiernych nierównowag budżetowych”.

**Ramka 2. Sposób obliczania wpłaty do budżetu UE z tytułu nowego VAT**

Komisja ustali jednolity dla całej UE, średni udział wpływów z podatku VAT na rzecz konsumpcji końcowej (tj. dostaw dla potrzeb gospodarstw domowych lub innych podmiotów nieuprawnionych do odliczenia naliczonego podatku VAT). Uwzględnione zostaną jedynie te dostawy, które są objęte stawką podstawową w każdym państwie członkowskim. Aby zapewnić przewidywalność, ten sam średni udział będzie stosowany przez cały okres obowiązywania danych ram finansowych. Każde państwo pomnoży swój dochód netto z tytułu VAT (wykluczający np. grzywny nałożone na podatników, którzy nie wywiązali się z obowiązku podatkowego) przez ww. jednolity dla wszystkich państw członkowskich średni udział wpływów z podatku VAT pochodzących od transakcji opodatkowanych stawką podstawową. Tak uzyskany wynik zostanie podzielony przez poziom stawki podstawowej występującej w danym państwie, co pozwoli na otrzymanie podstawy opodatkowania VAT w danym kraju. Podstawa ta zostanie pomnożona przez proponowaną stawkę nowego VAT, tj. 1%. Tak więc, wysokość wpłaty środka własnego z tytułu VAT byłaby iloczynem dochodu netto z VAT oraz stawki unijnej tego podatku (części VAT określonej jako zasoby własne budżetu UE), tj. 1%.

Źródło: KOM (2011) 740, s. 5.

Zdaniem Komisji wprowadzenie nowego VAT służyłoby ograniczeniu nadużyć podatkowych wynikających obecnie z różnic w narodowych systemach podatkowych (różnice takie utrzymują się, mimo obowiązującej od wielu lat, znacznej harmonizacji zasad poboru VAT) oraz – w efekcie – wzmocnieniu funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego. Ponadto, dzięki temu, że nowy VAT byłby pobierany w jednakowy sposób od transakcji dokonywanych na rynku wewnętrznym UE (jakkolwiek nadal poprzez budżety krajowe), zmniejszyłby on wyżej wymieniony problem „słusznego zwrotu” z unijnego budżetu, jakiego oczekują poszczególne państwa. Główną zaletą nowego VAT byłoby jednak to, że byłby liczony od faktycznych wpływów z VAT (jakkolwiek tylko od części obrotu objętego stawką podstawową). Ponadto, zastosowanie jednolitej stawki wyeliminowałoby – zdaniem Komisji – potrzebę rabatów, jakie istnieją obecnie. Komisja szacuje, że nowy VAT dałby większy dochód do budżetu UE niż obecne wpłaty z tytułu VAT.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> W 2014 r. dochód budżetu UE z tytułu VAT wyniósł 17,9 mld euro (Budget 2014, s. 8). Komisja szacuje, że wpływy z nowego VAT mogą osiągnąć w 2020 r. 19,4 mld euro [KOM (2011) 510].



Wśród wad nowego VAT wymienia się m.in. następujące:

- a) system obliczeń wpłaty z tytułu nowego VAT byłby prostszy niż poprzednio, a części obliczeń dokonywałaby Komisja (a nie państwa), ale nadal byłby on skomplikowany i nieprzejrzysty (por. ramka 2).
- b) Najwięcej zastrzeżeń państw budzi propozycja ustalenia przez Komisję średniego udziału wpływów z podatku VAT pochodzących od transakcji opodatkowanych stawką podstawową. Z uwagi na różny poziom stawek w państwach, udział ten dla poszczególnych państw członkowskich może się znacznie różnić. Tak więc zastosowanie jednolitego udziału będzie nieadekwatne do warunków istniejących w poszczególnych państwach i doprowadzi ponownie do sztucznych wyliczeń baz podatkowych w tych państwach.
- c) Wadą systemu jest też to, że wpłaty do budżetu UE pomijałyby obrót objęty stawkami zerowymi oraz zredukowanymi, a więc nadal obciążenia państw nie byłyby sprawiedliwe.<sup>12</sup>

Parlament Europejski poparł wprowadzenie nowego VAT jako źródła unijnego budżetu, wymieniając wśród jego zalet przejrzystość, sprawiedliwość wpłat dla podatników państw UE oraz sporą prostotę. Większość państw członkowskich nie wyraziła jednak zainteresowania tą propozycją, wskazując, że nowy VAT nie eliminuje podstawowych wad obecnego dochodu z VAT, a zmiany polegają jedynie na innym podziale dochodu z tego podatku. Rada Europejska, która przyjęła konkluzje w sprawie Wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, zaapelowała o kontynuowanie prac nad zastąpieniem obecnego źródła dochodu opartego na VAT nowym rodzajem VAT (D'Alfonso 2014, s. 21).

#### **4.2. Projekt podatku od transakcji finansowych: argumenty „za” i „przeciw”**

Drugie, zupełnie nowe źródło finansowania unijnego budżetu, zaproponowane przez Komisję, to podatek od transakcji finansowych (PTF). Zastąpiłby on w części obecny system finansowania UE, ograniczając wpłaty z tytułu DNB. 28 września 2011 r. Komisja przedstawiła zasady, wg których podatek ma być stosowany.<sup>13</sup> Ma on być pobierany od wszystkich transakcji papierami wartościowymi z rynku wtórnego, zawieranych między instytucjami finansowymi, gdy przynajmniej jedna

<sup>12</sup> Problem byłby złagodzony przez fakt, że jeśli jakaś kategoria towarów i usług nie jest przedmiotem stawki podstawowej w jednym państwie, to jest automatycznie wyłączona z podstawy obliczeń we wszystkich państwach UE (D'Alfonso 2014, s. 20).

<sup>13</sup> KOM (2011) 594. Propozycja ta nie jest zupełnie nowa. Projekt nieco podobnego podatku (w formie podatku od spekulacyjnych transakcji walutowych) zgłosił w latach 70 amerykański ekonomista, J. Tobin, laureat nagrody Nobla.

z nich ma siedzibę w UE. Transakcje akcjami i obligacjami byłyby opodatkowane w wysokości 0,1%, a derywatami – na poziomie 0,01%.<sup>14</sup> Podobnie, jak w przypadku nowego VAT, Komisja zaproponowała wykorzystanie PTF jako źródła zasobów własnych od dnia 1 stycznia 2014 r.

Komisja przedstawiła m.in. następujące argumenty na rzecz wprowadzenia PTF:

- a) Nowe rozwiązanie odciążałoby budżety narodowe, z których pochodzi obecnie większość krajowych wpłat do budżetu UE (por. p. 2). Tym samym ułatwiłoby to konsolidację krajowych budżetów, co w niektórych państwach UE jest obecnie pierwszoplanowym zadaniem wobec utrzymujących się wysokich deficytów budżetowych i długu. Miałoby to istotne znaczenie także z uwagi na ostatnie zaostrzenie wymogów dotyczących równowagi budżetowej państw w ramach Paktu stabilności i wzrostu (nowe wymogi tzw. sześciopaku i dwupaku).
- b) Poprzez nowy podatek sektor finansowy, który wg dość powszechnej opinii przyczynił się istotnie do powstania kryzysu na rynkach finansowych, partycypowałaby w kosztach wyjścia z tego kryzysu. Instytucje finansowe bezpośrednio lub pośrednio skorzystały bowiem w latach 2008–2012 na dużą skalę z działań ratunkowych i gwarancyjnych, które były finansowane z pieniędzy podatników europejskich.<sup>15</sup> Jednocześnie jego wprowadzenie ograniczyłoby działania spekulacyjne na rynku papierów wartościowych.
- c) Wprowadzenie PTF, a tym samym i jego harmonizacja, poprawiłoby funkcjonowanie jednolitego rynku europejskiego. Zmniejszyłyby się zakłócenia konkurencji między instrumentami, podmiotami i rynkami finansowymi w państwach UE. W 10 państwach funkcjonuje bowiem podatek od transakcji finansowych, a w pozostałych go nie ma. Przy tej okazji nastąpiłoby też wzmocnienie regulacji sektora finansowego i zmniejszenie prawdopodobieństwa powstania kryzysów na międzynarodowych rynkach finansowych w przyszłości.
- d) Zmniejszenie wpłat z tytułu dochodu narodowego brutto na rzecz PTF ograniczyłoby skłonność państw do posługiwania się logiką „słusznego zwrotu”. Nowy podatek miałby bowiem unijny, a nie narodowy, charakter. Skala dochodu z jego tytułu zależałaby od aktywności instytucji finansowych działających w danym państwie, a nie od zamożności państwa. Podatek od transakcji finansowych, podobnie jak dochody z cel

<sup>14</sup> Byłyby to stawki zharmonizowane, a więc na poziomie minimalnym. Państwa UE miałyby możliwość stosowania stawek na poziomie wyższym.

<sup>15</sup> Komisja szacuje, że wsparcie publiczne dla sektora finansowego wyniosło 39% PKB UE w 2009 r., zob.: D'Oultremont, Mijs 2013.

importowych, stanowiłby „prawdziwie unijną” daninę, obciążając najbardziej te podmioty, które najczęściej korzystają ze swobód jednolitego rynku europejskiego (w tym przypadku instytucje finansowe i ewentualnie inwestorów). Jego wielkość nie byłaby więc przypisana do państw, a zależałaby od intensywności operacji finansowych na poszczególnych rynkach. Zapewniłoby to większą sprawiedliwość daniny na rzecz UE.

- e) Nowy unijny podatek zapewniłby też większą autonomię działania UE, dając instytucjom możliwość bardziej elastycznego finansowania działań Unii [KOM (2011) 510]. Umożliwiłby on też większą przejrzystość systemu finansowania UE.

Jednym z głównych argumentów przeciwko temu podatkowi, zgłoszonym przez część państw, jest zarzut, że jego wprowadzenie zmniejszyłoby atrakcyjność operacji finansowych zawieranych na rynkach europejskich i odpływ kapitału z tych rynków poza granice UE (lub do innych państw UE), gdzie podatku takiego nie ma.<sup>16</sup> Takie zjawisko spowodowałoby oczywiście różnorodne negatywne następstwa dla państw, z których kapitał by odpłynął. Ta obawa jest jedną z przyczyn zdecydowanego sprzeciwu Wlk. Brytanii wobec PTF, która twierdzi, że podatek taki znacząco osłabiłby konkurencyjność londyńskiego City (obecnie jego udział w obrotach na rynku transakcji finansowych UE wynosi ok. 80%, Bank for International Settlements 2013). Drugą przyczyną jest to, że Wlk. Brytania od lat przeciwstawia się rozszerzaniu kompetencji UE w obszarze podatkowym, w tym także dotyczących możliwości wprowadzenia podatku europejskiego finansującego budżet Unii.

Odpierając ten zarzut Komisja wskazuje, że prowadzi rozmowy z państwami spoza UE w celu wprowadzenia takiego podatku w skali światowej.<sup>17</sup> Jednak najwięksi partnerzy UE nie wykazali dotąd zainteresowania wprowadzeniem podobnego podatku. Nie dziwi to, skoro sami członkowie UE nie są zgodni co do omawianego tu rozwiązania.

Słabą stroną podatku, poza ryzykiem przeniesienia obrotu niektórymi instrumentami finansowymi do krajów o mniej restrykcyjnych regulacjach, jest też to, że może on spowodować zmodyfikowanie pewnych produktów finansowych w celu ominięcia PTF. Nie jest też oczywiste, jak twierdzi Komisja, że podatek obciąży tylko instytucje finansowe i nie będzie przerzucony na klientów tych instytucji,

<sup>16</sup> PTF został wprowadzony w Szwecji w styczniu 1984 r., a następnie zniesiony w kwietniu 1990 r., ponieważ sektor finansowy przeniósł część transakcji za granicę, głównie do Wlk. Brytanii.

<sup>17</sup> Mając świadomość takiego zagrożenia Komisja wskazała, że „minimalne stawki opodatkowania powinny być ustalone na poziomie wystarczająco wysokim, aby osiągnąć cel harmonizacyjny niniejszej dyrektywy. Jednocześnie stawki te muszą być wystarczająco niskie, aby zminimalizować ryzyko delokalizacji” [KOM (2011) 594].

w tym drobnych inwestorów. Krytycy wytykają też Komisji nadmiernie optymistyczne założenia leżące u podstaw szacunków co do wysokości dochodów z PTF i ryzyko znacznie mniejszych z niego korzyści. Co istotniejsze, krytycy wskazują, że PTF może spełniać swoją antyspekulacyjną rolę, tylko wtedy, gdy zostanie wprowadzony we wszystkich państwach jednocześnie, a na to nie ma szans w najbliższym czasie. Ponadto, zdaniem przeciwników PTF, podatek taki ograniczałby wzrost gospodarczy, ponieważ obciążenie sektora bankowego doprowadzi do wyższych kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty korzystające z pieniądza kredytowego.

Sprzeciw niektórym państw wobec PTF wynika też niewątpliwie z obaw, że harmonizacja tego podatku mogłaby stać się pierwszym krokiem do harmonizacji innych podatków, szczególnie CIT. Instytucje UE (a zwłaszcza Parlament Europejski) zyskałyby też w ten sposób większą autonomię finansową (możliwość decydowania o tym podatku i jego zmianach w przyszłości). Część państw zdecydowanie się temu przeciwstawia. Autonomia – pożądana z punktu widzenia interesu całej Unii i pozwalająca jej ograniczyć naciski państw zarówno na ograniczenie wielkości budżetu, jak i na modyfikację struktury wydatków, nie odpowiada interesom państw członkowskich. Obawiają się, że powstałby precedens w postaci zwiększenia uprawnień instytucji unijnych, kosztem uprawnień narodowych.<sup>18</sup>

Z uwagi na niechęć większości państw UE wobec propozycji uchwalenia wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych, jedenaście państw (Austria, Belgia, Estonia, Francja, Grecja, Hiszpania, Niemcy, Portugalia, Słowacja, Słowenia i Włochy) zadeklarowało zainteresowanie wdrożeniem tego podatku w formule wzmocnionej współpracy. Traktat z Lizbony dopuszcza możliwość głębszej integracji między zainteresowanymi państwami, po spełnieniu kilku warunków (Art. 326-334 TFUE i art. 20 TUE). Podstawowym z nich jest wymóg, że wzmocniona współpraca nie może naruszać już istniejących zasad współpracy między państwami UE.<sup>19</sup>

Na mocy odpowiedniej propozycji Komisji, w dniu 22 stycznia 2013 r. Rada przyjęła decyzję upoważniającą do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych między 11 państwami (przepis ten nie będzie mieć wpływu na nieuczestniczące państwa członkowskie - Decyzja Rady 2013/52/UE). Dnia 6 maja 2014 r. 10 – spośród 11 początkowo zainteresowanych państw (Słowenia wycofała się z tych prac) – zadeklarowało, że uzgodnią „postęp”

<sup>18</sup> Poziom stawek pozostałby jednak w gestii państw, natomiast transfer dochodów z tytułu nowego VAT do unijnego budżetu byłby oparty na zharmonizowanej podstawie.

<sup>19</sup> Współpraca taka może być podjęta tylko w ramach kompetencji niewyłącznych Unii i musi dotyczyć jednej z dziedzin, o których jest mowa w traktatach. Warunkiem jest to, by co najmniej dziewięć państw członkowskich wyraziło na nią zgodę.

w zakresie podatku od akcji i niektórych derywatów do 1 stycznia 2016 r. (Council of the European Union 2014).

Dodajmy, że nawet jeśli części państw uda się osiągnąć porozumienie co do wdrożenia w życie PTF, nie będzie to jednoznaczne z przyjęciem PTF jako źródła zasobów unijnego budżetu. Wobec wątpliwości wielu państw w tej ostatniej kwestii, Komisja zmodyfikowała swą pierwotną propozycję legislacyjną wdrożenia PTF i ograniczyła ją do uchwalenia PTF.<sup>20</sup> W przypadku, gdy to nastąpi, państwa będą miały prawo jednostronnie zadeklarować, jak chcą wykorzystać dochód z tego podatku i ewentualnie jaką część są skłonne przeznaczyć na finansowanie wpłat do unijnego budżetu (ograniczając odpowiednio wpłatę z tytułu DNB).

## **5. Teoretyczne kryteria wyboru nowych źródeł finansowania budżetu UE**

W teorii finansów publicznych oraz w różnych opracowaniach sformułowano kilka kryteriów, które powinien spełniać optymalny system finansowania budżetu.<sup>21</sup> Kryteria te pozwalają ocenić korzyści i koszty różnych podatków i dokonać wyboru stosunkowo najlepszych rozwiązań. W oparciu o różne analizy Komisja proponowała następujące kryteria oceny kandydatów do nowych źródeł finansowania unijnego budżetu [COM(2004) 505]:

- a) Widoczność i prostota obliczania;
- b) Autonomia finansowa
- c) Efektywna alokacja zasobów ekonomicznych
- d) Wystarczalność dochodów
- e) Administracyjną opłacalność (efektywność kosztowa)
- f) Stabilność dochodów
- g) Sprawiedliwość (równość) obciążeń brutto.

### **Ad. a) Widoczność i prostota**

Jest to łatwość ustalania, kto i w jaki sposób w rzeczywistości ponosi koszty finansowania UE.

<sup>20</sup> Wycofała się tym samym z propozycji z 2011 r. włączenia PTF jako źródła finansowania unijnego budżetu, zob.: KOM (2013) 71. Komisja powołała się tu na konkluzje Rady Europejskiej z 7–8 lutego 2013. Komisja obniżyła też szacunek dochodów z tego podatku (dla 11 uczestniczących państw) z 35 do 31 mld euro, zależnie od reakcji rynków. [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/com\\_2013\\_71\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/com_2013_71_en.pdf).

<sup>21</sup> A. Smith jako pierwszy sformułował zasady podatkowe. Uważał on, że nakładane podatki powinny być równe, pewne, dogodne i tanie, zob.: Smith 1954, s. 384-386.

**Ad. b) Autonomia finansowa**

Finansowanie budżetu UE winno zapewnić wystarczający stopień niezależności od narodowych budżetów w celu ograniczenia tendencji do oceniania wpłat przez pryzmat narodowych interesów („sprawiedliwego zwrotu”). Autonomia jest większa, jeśli finansowanie budżetu opiera się w dużym stopniu na bezpośrednich wpłatach od podatników, a nie z budżetów państw członkowskich.<sup>22</sup>

**Ad. c) Efektywna alokacja**

Podatki modyfikują strukturę cen w gospodarce, a to oddziałuje na zachowania podmiotów. Przy nakładaniu podatku należy więc wziąć pod uwagę gospodarcze i społeczne skutki jego wprowadzenia, w tym wpływ na poziom cen (podatki podwyższają ten poziom). Niekiedy podatek jest celowo wprowadzany dla skorygowania niedoskonałości rynku – jak w przypadku podatków mających przyczynić się do ochrony środowiska, bądź też dla osiągnięcia zmiany zachowania podmiotów (np. celem wysokiej akcyzy na papierosy, które są szkodliwe dla zdrowia, jest ograniczenie ich nabywania i w ten sposób zmniejszenie ich palenia). Wpłaty do budżetu UE z tytułu podatków winny więc oddziaływać na efektywny rozdział zasobów ekonomicznych, np. przyczyniając się do poprawy funkcjonowania rynku wewnętrznego, realizując jednocześnie inne cele, np. ograniczenie negatywnych efektów zewnętrznych dla środowiska (Cattoir 2009).

**Ad. d) Wystarczalność**

Zasób budżetowy spełnia kryterium wystarczalności, jeśli pozwala na pokrycie planowanych wydatków w dłuższym czasie (uwzględniając ich możliwy wzrost). Jeśli dany podatek nie zapewnia pokrycia wszystkich wydatków, można go uzupełnić innym źródłem dochodu.

**Ad. e) Efektywność kosztowa**

Koszty poboru powinny być możliwie niskie w stosunku do dochodu.

**Ad. f) Stabilność**

Stabilne źródło ma zapewnić dochody w dłuższym okresie, czyli powinno być mało wrażliwe np. na zmiany cyklu koniunkturalnego lub zmiany cen towarów.

---

<sup>22</sup> J. M. Cieslukowski oraz R. H. Alves definiują autonomię unijnego budżetu jako: “podatki, opłaty celne, opłaty i inne płatności które pochodzą bezpośrednio od obywateli UE oraz firm, wzmacniają budżet UE całkowicie i bez ograniczeń czasowych, oraz są wnoszone do niego automatycznie, bez potrzeby jakiegokolwiek stosownej decyzji władz krajowych”, zob.: Cieslukowski, Alves 2006.

**Ad. f) Równość („sprawiedliwość”) obciążeń brutto**

„Dobry” podatek powinien być nie tylko efektywny, ale też powinien zapewnić pewną „sprawiedliwość” („równość”) obciążeń podatkowych między państwami UE i między obywatelami. Opodatkowanie prowadzi bowiem do redystrybucji dochodów, a więc ma związek ze społecznym poczuciem sprawiedliwości podziału dochodu (i majątku).

Kryteria zapewnienia sprawiedliwości nie są jednak oczywiste. W odniesieniu do osób indywidualnych mówi się zazwyczaj o dwóch koncepcjach: sprawiedliwości poziomej i pionowej (Le Cacheux 2007; Cattoir 2004). Ta pierwsza najogólniej oznacza „równe traktowanie równych”, tj. że np. jednakowo zamożni obywatele w różnych państwach UE powinni być jednakowo („równo”) traktowani pod względem podatkowym.

Sprawiedliwość „pionowa” dotyczy podziału dochodu między obywatelami. Jest to zdolność do płacenia podatków. Wymaga ona, by osoby znajdujące się w różnym położeniu były traktowane odmiennie. Próby rozwiązania problemu sprawiedliwości pionowej nawiązują do idei „równej ofiary każdego na rzecz ogółu”<sup>23</sup>. Z koncepcji tej wynika, że każdy powinien partycypować w obciążeniach podatkowych w takiej wysokości, by ofiara poniesiona w wyniku opodatkowania i wyrażona ubytkiem użyteczności była dla każdego podatnika identyczna. Sama idea jest dość powszechnie akceptowana jako przejaw poczucia sprawiedliwości. Problemy pojawiają się w momencie praktycznego jej zastosowania (jej konkretnych miar).

Wpłaty to budżetu UE można też oceniać według kryterium równości obciążeń podatkowych między państwami UE (ich zdolności do wnoszenia opłat). Za kryterium tak rozumianej równości przyjmuje się zazwyczaj DNB na głowę mieszkańca.

Dodajmy, że powyższe kryteria – akceptowane przez ekonomistów na gruncie ekonomicznym – mają różne znaczenie dla polityków. Dobrym przykładem jest wyżej wspomniana autonomia budżetu. Jest ona pożądana z punktu widzenia skuteczności działania całego ugrupowania. Jednak większość państw nie chce dzielić się z Unią swymi uprawnieniami w zakresie nakładania podatków, ponieważ nie chce ograniczać swej suwerenności.

---

<sup>23</sup> Teoria ta została sformułowana w połowie XIX w. przez J.S. Milla, por. Grądalski 2004, s. 125.

## 6. Ocena propozycji podatkowych według kryteriów teoretycznych

Zauważmy najpierw, że obecne źródła finansowania unijnego budżetu w różnym stopniu spełniają ww. kryteria optymalnych zasobów budżetowych. Dochody z ceł spełniają prawie wszystkie kryteria z wyjątkiem wystarczalności. Z uwagi na niski poziom ceł, jak też dużą liczbę jednostronnych preferencji celnych UE i umów o wolnym handlu zawartych przez UE z partnerami, udział wpływów z ceł w całości dochodów budżetowych znacząco obniżył się i jest to tendencja trwała. Dochody z ceł w ograniczonym stopniu zapewniają też sprawiedliwość wpłat.<sup>24</sup> Dochody z VAT nie spełniają prawie żadnego kryterium. Oryginalnie zostały wprowadzone w nadziei, że zapewnią dużą sprawiedliwość z uwagi na zharmonizowanie zasad poboru i stawek VAT, ale szybko się okazało że harmonizacja jest ograniczona i w praktyce funkcjonuje od niej wiele wyjątków. Dużo zalet ma wpłata oparta na DNB. Jest to stabilne i przewidywalne źródło dochodów. Jego rezydualny charakter sprawia, że wszystkie zaplanowane wydatki zostaną sfinansowane (czego nie mogą zagwarantować w pełni ani dochody z ceł, ani z VAT, zależne częściowo od wahań koniunktury). Jest to też zasób przejrzysty, łatwy do administrowania, a także względnie sprawiedliwy dla państw. Podstawową wadą tego zasobu jest jego duża widoczność. Ta cecha zasobu budżetowego, uznawana w teorii za zaletę, w praktyce funkcjonowania unijnego budżetu, stanowi istotny mankament. Zachęca ona bowiem do podejścia w kategoriach „słusznego zwrotu”, czego efektem jest nacisk płatników netto na zmniejszenie budżetu.

Jeśli chodzi o propozycje dwóch nowych podatków, to również nie spełniają one idealnie wszystkich kryteriów optymalnego systemu finansowania budżetu UE, ale mają zalety w porównaniu z obecnym systemem. Wobec braku możliwości ilościowej oceny stopnia spełniania tych kryteriów przez oba analizowane tu podatki, poniżej przedstawiamy ich ocenę opisową – tabela 2. Im lepiej jest dane kryterium spełnione, tym więcej otrzymało plusów (maksymalnie trzy). Jeden plus oznacza, że dane kryterium jest spełnione w minimalnym stopniu. Porównanie to pozwala ocenić wady i zalety obu podatków według wspólnej listy kryteriów.

---

<sup>24</sup> Głównym zarzutem jest tu tzw. efekt rotterdamski, tzn. fakt, że odsetek wpływów z ceł, jaki państwa pozostawiają w swoich budżetach na pokrycie kosztów administracji celnej, uprzywilejowuje Holandię (stąd nosi on nazwę efektu rotterdamskiego) i w mniejszym stopniu inne państwa mające duże porty (Hamburg w Niemczech, Londyn w Wlk. Brytanii). Znacząca część importu do pozostałych państw UE jest bowiem odprawiana w portach tych państw i do ich budżetów krajowych trafia część dochodów z ceł pobieranych od towarów trafiających ostatecznie do innych członków UE.



**Tabela 2. Ocena stopnia spełniania teoretycznych kryteriów przez nowy VAT oraz podatek od transakcji finansowych**

<b>Kryteria</b>	<b>Nowy VAT</b>	<b>Podatek od transakcji finansowych</b>
Widoczność i prostota	(+) Obywatelom nadal będzie dość trudno zauważyć, w jakiej części VAT jest wykorzystywany do finansowania budżetu UE.	(+++) Jasno określona stawka podatku i możliwość automatycznego naliczania od transakcji zapewnią spełnienie tego kryterium.
Autonomia finansowa UE	(+) Wpływy z podatku będą nadal widoczne w budżetach krajowych.	(+++) Autonomia wzrośnie istotnie, ponieważ podatek będzie mieć unijny charakter. Transgraniczna istota wielu transakcji uniemożliwi przypisanie dochodu do konkretnych państw.
Efektywna alokacja zasobów	(+) Nowy VAT nie zmieni zachowań podmiotów gospodarczych, bo stawki VAT nie ulegną zmianie; także istniejące odstępstwa od VAT pozostaną (np. 0%), wywołując zakłócenia na rynku.	(+) Podatek powinien ograniczyć transakcje spekulacyjne i tym samym nieco poprawić stabilność rynków finansowych; PTF najprawdopodobniej nie zmniejszy jednak ryzyka baniek spekulacyjnych na rynkach finansowych, które powstają głównie w wyniku nadmiernego lewarowania transakcji, a nie wskutek nadmiernej skali transakcji. Wadą podatku jest to, że stwarza on ryzyko odpływu kapitału do państw, gdzie podatku nie ma. Duże jest też ryzyko, że zagraniczne instytucje finansowe nie będą chciały inwestować na rynkach UE.
Wystarczalność dochodów	(++) Będzie zależec od przyjętej stawki; Komisja zaproponowała 1%, co dałoby dochód wyższy niż obecnie.	(++) Będzie zależec od przyjętej stawki; Komisja zakłada spory dochód, ale podatek – jeśli wprowadzony – może być wykorzystany przez państwa członkowskie do wzrostu dochodów budżetów krajowych.
Efektywność kosztowa (niski koszt poboru)	(++) Spadną koszty skomplikowanych wyliczeń wpłat z tytułu obecnego VAT. Jednak, ze względu na to, że VAT zapłacony może być odliczany w wielu sytuacjach, w praktyce jego pobór może okazać się nie tak tani.	(+++) Jakkolwiek PTF będzie nowym podatkiem i pewne koszty jego wdrożenia pojawią się, to nie powinny one być wysokie; głównie z uwagi na to, że większość transakcji finansowych jest zawierana w formie elektronicznej i tak też byłby pobierany podatek.

Stabilność dochodów	(++) Nie zmieni się; jest ona zależna od skali wahań koniunkturalnych; relatywnie wysoka stabilność wpływów z VAT wynika z niskiej elastyczności dochodów przeznaczanych na zakup dóbr i usług konsumpcyjnych, które stanowią dużą część podstawy objętej podatkiem VAT.		(+) Będzie niska, bo PTF zależy bardziej niż VAT od wahań koniunktury.
Sprawiedliwość z punktu widzenia podatników UE	Sprawiedliwość poziomu (równość obciążeń)	(++) Poprawi się; w nowym systemie, nabywcy dóbr i usług objętych stawkami podstawowymi będą partycypować we wpłatach do budżetu UE w takim samym stopniu.	(++) Jeśli podatek zostanie wprowadzony na podstawie wzmocnionej współpracy tylko w niektórych państwach, to obywatele tych państw będą traktowani gorzej niż w pozostałych państwach; także państwa będą traktowane różnie.
	Sprawiedliwość pionowa (zdolność do płacenia)	(+) Nie zmieni się, bo stawki nie zmienią się i wszyscy konsumenci nadal będą tak samo nimi obciążeni; z drugiej strony – nabywcy towarów objętych stawkami innymi niż podstawowe nie będą podatkiem objęci, a są to w praktyce stawki niższe, tj. osoby mniej zamożne będą mniej obciążone.	(++) Jest prawdopodobne, że instytucje finansowe przerzucą koszt na uczestników rynku, w tym na indywidualnych klientów. Ci ostatni nie są głównymi uczestnikami transakcji. Są to jednocześnie osoby względnie zamożne. Koszt dla nich będzie więc umiarkowany.
Równość obciążeń między państwami UE	(++) Poprawi się z uwagi na nowy sposób liczenia wpływów.		(+++)

\*- kryterium prawie w ogóle nie jest spełnione;

\*\* - kryterium jest spełnione tylko częściowo;

\*\*\* - kryterium jest w dużej mierze spełnione, jakkolwiek niekiedy nie w pełni.

Źródło: Ocena własna, uwzględniająca: Cattoir 2004 oraz D'Oultremont, Mijns 2013.

Podsumowując, dochód z tytułu nowego VAT ma niski koszt poboru, a średnio lub słabo spełnia większość pozostałych kryteriów. Nowy VAT nie przyniósłby istotnych korzyści z punktu widzenia dochodów unijnego budżetu w porównaniu z obecnym systemem wpłat z tytułu VAT. Do słabości nowego VAT, nie uwzględnionych w powyższym zestawieniu, należy dodać też to, że nadal miałby on regresywny charakter i dość skomplikowany sposób jego obliczania.<sup>25</sup>

Projekt PTF spełnia nieźle większość kryteriów optymalnego zasobu budżetu UE. Jego główną zaletą – z punktu widzenia dyskutowanej tu reformy systemu finansowania UE – jest to, że zwiększa autonomię budżetu UE, co umożliwiłoby zredukowanie wpłat z DNB. To z kolei byłoby podstawą znaczącego ograniczenia problemu „sprawiedliwego zwrotu” i bardziej racjonalnego kształtowania wielkości i struktury wydatków z budżetu UE. Wpłaty z PTF nie mogłyby bowiem być przypisane do konkretnych państw, ponieważ byłyby efektem transakcji zawieranych przez krajowe i zagraniczne firmy działające na rynku finansowym danego państwa. Podatek taki jest jednak kwestią bardzo wrażliwą dla państw ze względów politycznych (obawy przed ograniczeniem suwerenności).

Generalnie, wszystkie analizy teoretyczne i empiryczne wskazują, że nie ma czegoś takiego, jak „optymalne” źródło (w tym podatek) finansujące unijny budżet, które by spełniało wszystkie teoretyczne kryteria. Należy mówić o większych lub mniejszych zaletach (i wadach) danego rozwiązania w porównaniu z innymi propozycjami. Powyższe stwierdzenie w żaden sposób nie powinno oczywiście prowadzić do wniosku, że – wobec braku rozwiązania optymalnego – nie należy stosować żadnego podatku do sfinansowania przychodów unijnego budżetu. Wniosek powinien być raczej taki, że przedstawione kryteria mogą być w rozsądnym stopniu spełnione przez system oparty o kombinację różnych podatków.

## **7. Stanowisko Polski wobec propozycji nowych zasobów budżetu UE**

W stanowisku rządu RP dotyczącym propozycji zmian finansowania budżetu UE i sformułowanym w trakcie negocjacji nad Wieloletnimi ramami finansowymi 2014–2020, na pierwszym miejscu znalazło się następujące stwierdzenie: „debata nad środkami własnymi nie może dotyczyć wielkości budżetu, lecz jego struktury” (Stanowisko Rządu RP 2010). Głównym argumentem było to, że zdaniem Polski budżet UE finansuje działania sprzyjające rozwojowi gospodarczemu i trudno wyobrazić sobie jego zmniejszenie, jak to zaproponowali płatnicy netto. Jeśli chodzi o propozycje zmian źródeł finansowania, to zdaniem rządu polskiego dochody budżetu UE nie powinny być ograniczone głównie do składki opartej na części DNB. Polska zadeklarowała, że pragnie uczestniczyć w debacie nad finansowaniem budżetu UE, w tym że „jest otwarta na dalszą dyskusję nad wykorzystaniem unijnego

<sup>25</sup> Bardziej pozytywną ocenę nowego VAT formułują np. D’Oultremont, Mijs 2013.

VAT...” (Stanowisko Rządu RP 2010). Rząd Polski zapowiedział też gotowość poparcia dla wprowadzenia podatku od transakcji finansowych jako źródła finansowania unijnego budżetu, ale po zapoznaniu się ze szczegółowymi propozycjami takiego rozwiązania.

Stanowisko rządu odnoszące się do projektu decyzji Rady upoważniającej do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych zostało przyjęte 8 listopada 2012 r. (Stanowisko Rządu 2012). Rząd wskazał w nim, że nie jest przeciwny takiej inicjatywie. Zaznaczył też, że ostateczna decyzja Polski o poparciu tej koncepcji musi być oparta o informacje dotyczące szczegółowych jej założeń, a także ocenę skutków ekonomicznych wprowadzenia tego podatku w drodze wzmocnionej współpracy zarówno dla Polski, jak i UE (wpływ wprowadzenia tego podatku w ograniczonym gronie państw członkowskich na wzrost gospodarczy i konkurencyjność sektora finansowego w Polsce). Znaczenie też będą mieć ewentualne ustalenia odnośnie do przekazania części dochodów z podatku od transakcji finansowych jako nowego środka własnego budżetu UE. Ponadto rząd po raz kolejny wskazał, że podjęcie wzmocnionej współpracy w odniesieniu do PTF powinno być powiązane z pracami nad reformą całego systemu środków własnych UE.

W uzasadnieniu swego poparcia, rząd podkreślił, że decydujący wkład w finansowanie dochodów budżetu UE ponosiłyby państwa o rozwiniętych rynkach finansowych, w których ulokowały swoje siedziby największe instytucje finansowe i gdzie jest realizowane najwięcej transakcji. Uwzględniając niewielki udział Polski w ogólnym wolumenie transakcji finansowych w UE (poniżej 0,5%), propozycję zasilania budżetu UE przez część dochodów z FTT należałoby ocenić pozytywnie<sup>26</sup>.

Pozytywnym aspektem PTF, zdaniem polskiego rządu, jest też to, że obciążenie transakcji finansowych podatkiem może zredukować zmienność na rynkach finansowych oraz ograniczyć skłonność do nadmiernego ryzyka, zwiększając tym samym stabilność sektora finansowego (Stanowisko Rządu 2012). Istnieje jednak też niebezpieczeństwo, że wprowadzenie PTF zredukuje liczbę zawieranych transakcji, prowadząc do wzrostu kosztów działalności dla przedsiębiorstw. Część transakcji może być przeniesiona na rynki poza UE, nie objęte PTF. Nałożenie PTF może okazać się szczególnie odczuwalne na mniejszych rynkach kapitałowych, funkcjonujących zwłaszcza w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, na których rodzime instytucje finansowe dysponują mniejszymi zasobami finansowymi niż instytucje z rozwiniętych rynków europejskich i trudniej im będzie przetrwać w sytuacji zmniejszającej się dynamiki czy nawet zahamowania rozwoju rynków kapitałowych. Ponadto wprowadzenie podatku od transakcji finansowych przez wybrane państwa może prowadzić do podniesienia kosztów działalności banków

<sup>26</sup> <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=19ED3518>

w Polsce, w szczególności przez wzrost kosztu finansowania pozyskiwanego z zagranicy oraz przez wzrost kosztu transakcji zabezpieczających.

Rząd ocenił też, iż propozycja wprowadzenia PTF wydaje się korzystna dla Polski, szczególnie w porównaniu z alternatywnym postulatem ustanowienia dochodu budżetu UE w oparciu o opłaty środowiskowe powiązane z wysokością emisji CO<sub>2</sub>. Projekt takiego podatku był rozważany przez Komisję na etapie przygotowywania projektu decyzji o systemie zasobów własnych. W przypadku emisji CO<sub>2</sub> udział Polski jest znacząco wyższy (ok. 12% w skali UE) niż udział w finansowaniu budżetu UE (ok. 3,2% w 2013 r.). Przyjęcie takiego rozwiązania obciążałoby w nieproporcjonalnie wyższym stopniu budżet Polski, która opiera swą gospodarkę na wykorzystaniu węgla.

Do powyższych argumentów na rzecz wprowadzenia PTF z punktu widzenia interesów Polski należy dodać już wymieniony fakt, wspólny dla państw przyjmujących ten podatek, że ograniczyłby on wpłaty z tytułu DNB. W ten sposób zmniejszyłby się ciężar finansowania budżetu UE z budżetu polskiego. Warunkiem jest oczywiście to, by wpływy z niego zostały przekazane na ten cel. Korzyść taka nie jest bez znaczenia, pamiętając, że Polska od kilku lat jest objęta procedurą nadmiernego deficytu w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu (planuje zakończyć ją w 2015 r., kiedy to zakładany deficyt finansów publicznych ma wynieść nieco poniżej 3% PKB, Program konwergencji. Aktualizacja 2014) i ma strukturalne trudności z utrzymaniem równowagi finansów publicznych. Składka do budżetu UE, finansowana z tytułu DNB, wyniosła w 2013 r. 0,77% PKB Polski.<sup>27</sup> Wpływy z PTF można oszacować, uwzględniając: (a) ww. szacunek rządu, zakładający 0,5% udział Polski w wolumenie transakcji podlegających w UE podatkowi PTF; (b) pierwotny szacunek Komisji dotyczący wpływów z PTF dla wszystkich państw UE na poziomie 57 mld euro. Przy takich założeniach wpływy te wyniosłyby 0,285 mld, tj. 9,4% obecnej wpłaty z tytułu DNB (i 0,07% PKB Polski) do unijnego budżetu. Oszczędności w polskim budżecie nie byłyby duże, ale wobec potrzeby dalszego redukowania deficytu i ryzyka zawieszenia płatności z tytułu funduszy unijnych w przypadku przekroczenia 3-procentowego progu deficytu [takie rozwiązanie obowiązuje w ramach polityki spójności na lata 2014–2020 – (Rozporządzenie 1303/2013)], liczy się każda oszczędność. Co nie mniej istotne, przyjęcie PTF jako źródła finansowania unijnego budżetu ograniczyłoby – jak wyżej wspomniano – logikę „słusznego zwrotu”. Zmniejszyłoby więc presję na dalsze ograniczanie wielkości budżetu UE, za czym Polska się opowiada. Wreszcie, rozwiązanie takie ograniczyłoby wielkość rabatów z tytułu DNB, i tym samym sum niezbędnych do ich finansowania, które obciążają polski budżet.

<sup>27</sup> Było to 3,019 mld euro (bez kosztów rabatów z tytułu DNB, z jakich korzysta kilka państw). Obliczenia własne na podstawie Budget 2013, table 3.

## 8. Podsumowanie i wnioski

Żadna z propozycji dwóch omawianych tu podatków nie została uchwalona do jesieni 2014 r. Pozostają one nadal podstawą rozważań o możliwych zmianach sposobu zasilania unijnego budżetu. Mimo zmiany składu osobowego instytucji unijnych po wyborach do Parlamentu Europejskiego w maju 2014 r., dyskusja nad obiema propozycjami nowych źródeł finansowania budżetu będzie kontynuowana. Perspektywę taką stwarza mandat prac Grupy wysokiego szczebla ds. reformy budżetu, powołanej przy okazji uzgodnienia Wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020.<sup>28</sup> Grupa ma dokonać ogólnego przeglądu systemu zasobów własnych i wydać pierwszą ocenę do końca 2014 r. W 2016 r. zaplanowano przedstawienie wniosków wynikających z przeglądu przez parlamenty krajowe. Na podstawie wyników tych prac Komisja oceni w 2016 r., równoległe do przeglądu Wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, czy uzasadnione są przedstawione wcześniej inicjatywy zmian w finansowaniu zasobów własnych UE tak, by wprowadzić te zmiany w życie w okresie następných ram finansowych, tj. po 2020 r.

Analiza wykazała, że spośród dwóch zaproponowanych przez Komisję i poważnie diskutowanych koncepcji nowych unijnych podatków, tj. nowego VAT i PTF, funkcję źródła finansowania unijnego budżetu lepiej spełni PTF. Należy przy tym oddzielić samo wprowadzenie PTF od jego ustanowienia jako źródła dochodów budżetu UE. O ile uchwalenie tego podatku przez zainteresowane państwa jest wysoce prawdopodobne w najbliższym czasie<sup>29</sup>, o tyle zgoda na przekazanie części wpływów do budżetu UE (i odpowiednie ograniczenie wpłaty z tytułu DNB) będzie zależała od indywidualnych decyzji państw. Wpływ tej inicjatywy na budżet UE będzie więc w krótkim czasie raczej symboliczny.

Polsce powinno zależeć na wspieraniu inicjatywy PTF, jako instrumentu umożliwiającego zwiększenie prawdziwie własnych dochodów unijnego budżetu i ograniczenie w ten sposób zależności od wpłat o charakterze narodowym. Takie rozwiązanie osłabiłoby bowiem presję na zmniejszanie narodowych wpłat i w efekcie na redukcję budżetu UE. Pozwoliłoby także na oszczędności w krajowym budżecie (zastępując część obecnych wpłat z tytułu DNB), jakkolwiek skala korzyści dla polskiego budżetu byłaby skromna. Jeszcze bardziej istotne dla Polski

<sup>28</sup> Grupa została powołana na mocy wspólnej deklaracji Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, przyjętej przy okazji kompromisu dotyczącego Wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. Jej kierownictwo powierzono Mario Monti’emu, byłemu komisarzowi i byłemu premierowi Włoch, zob.: <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/140790REV1-Own-resources-of-the-European-Union-FINAL.pdf>.

<sup>29</sup> Szczegółowe negocjacje nad zakresem przedmiotowym dyrektywy o PTF ujawniły jednak spore rozbieżności stanowisk między 11 negocjującymi państwami, m.in. co do opodatkowania czy też wyłączenia z niego transakcji dokonywanych w grupach bankowych.

byłoby odłożenie w czasie możliwości wykorzystania podatku od emisji CO<sub>2</sub> jako alternatywnego zasobu unijnego budżetu. Ten ostatni podatek byłby dla Polski rozwiązaniem zdecydowanie bardziej kosztownym.

Obie analizowane wyżej propozycje nowych podatków (VAT i PTF) są pożądane dla Polski także dlatego, że pozwoliłyby one na ograniczenie istniejących rabatów (mało realne jest myślenie o ich pełnej eliminacji). Zmieniłaby się bowiem podstawa, od której rabaty są obecnie liczone (dochody z VAT i DNB).

Analizy na gruncie teoretycznym, jak też przebieg dotychczasowej dyskusji wskazują, że nie ma optymalnego zasobu finansowego. Dlatego przyjęcie jakiegokolwiek propozycji w sprawie zasobów własnych budżetu UE, która względnie zadowoli wszystkie państwa, będzie wymagało różnorodnych kompromisów. Realnie biorąc, można ich oczekiwać przy okazji negocjowania następnego wieloletniego budżetu UE na okres po 2020 r. Warto się do nich już teraz przygotowywać, analizując różne scenariusze zmian i ich możliwe skutki dla Polski.

## Bibliografia

- Bank for International Settlements (2013), Triennial Central Bank Survey. Foreign exchange turnover in April 2013: preliminary global results.
- Begg I. (2010), Rethinking How to Pay for Europe, *European Policy Analysis*, SIEPS, March.
- Budget (2014). Volume 1 - Total revenue: Part A. Introduction and financing of the general budget.
- Le Cacheux J. (2007), Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax, *Notre Europe Studies* No. 57, April.
- Cattoir P. (2009), Options for an EU financing Reform, *Policy Papers* No. 38, Notre Europe.
- Cattoir P. (2004), Tax-based EU own resources. An assessment, *Working Paper* no 1, European Commission.
- Cieslukowski J. M., R. H. Alves (2006), Financial Autonomy of the European Union after enlargement, *FEP Working Papers*, Research - Work in Progress, No. 217, July.
- Commission Staff Working Paper. Financing the EU Budget: Report on the Operation of the Own resources System Accompanying the document Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union, SEC(2011) 876 final/2, Brussels, 27.10.2011
- Council of the European Union (2014). *Press Release*, 3310th Council meeting, Brussels, 6 May 2014.
- D'Alfonso A. (2014), How the EU budget is financed. The "own resources" system and the debate on its reform, European Parliament, June.

- Decyzja Rady z dnia 22 stycznia 2013 r. upoważniająca do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych, 2013/52/UE, Dz.U. UE L 22/2013.
- D'Oultremont C., A. Mijs (2013), *Reforming the System of Financing the EU Budget*, *European Affairs Programme Working Paper*, EGMONT, Royal Institute for International Relations, January.
- Financing the European Union (2004). Commission report on the operation of the own resources system COM(2004) 505 final, Volume II.
- Grądalski F. (2004), *Wstęp do teorii opodatkowania*, SGH, Warszawa.
- Haug J., A. Lamassoure, G. Verhofstadt, D. Gros, P. De Grauwe, G. Ricard-Nihoul and E. Rubio (2011), *Europe for Growth – For a Radical Change in Financing the EU*, CEPS and Notre Europe, April.
- Kawecka-Wyrzykowska E. (2012), *Propozycje nowych źródeł finansowania unijnego budżetu w latach 2014-2020*, *Unia Europejska.pl*, nr 5(215), wrzesień/październik.
- Rada Europejska (2013), *Konkluzje 7-8 lutego (Wieloletnie ramy finansowe)*.
- Pietras J. (2008), *The future of the EU budget. In search of coherence of objectives, policies and finances of the Union*, demosEUROPA – Centre for European Strategy, Warsaw;
- Projekt. Dyrektywa Rady w sprawie wdrożenia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych, KOM(2013) 71, wersja ostateczna, Bruksela, 14.2.2013.
- Projekt. Dyrektywa Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych i zmieniająca dyrektywę 2008/7/WE, KOM(2011) 594 wersja ostateczna, Bruksela, 28.9.2011.
- Projekt. Decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, KOM(2011) 510 final, Bruksela, 29.6.2011.
- Program konwergencji. Aktualizacja 2014, Rzeczpospolita Polska, Warszawa, kwiecień.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz.U. UE, L 347/2013.
- Schatzenstaller M. (2013), *The EU own resources system — Reform needs and options*, *Intereconomics*, vol. 48(5), September.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa 1954.



- Stanowisko Rządu RP wobec Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments: The EU Budget Review COM(2010) 700 z 22 października 2010 r.
- Stanowisko Rządu do wniosku „Decyzja Rady upoważniająca do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych” [KOM(2012) 631].
- Zmieniony projekt. Decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (//WE, Euratom), KOM(2011) 739 wersja ostateczna, Bruksela, 9.11.2011.
- Zmieniony projekt. Rozporządzenie Rady określające środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, KOM(2011) 740 wersja ostateczna, Bruksela, 9.11.2011
- [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/com\\_2013\\_71\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/com_2013_71_en.pdf).
- <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/ue-polska-wlacza-negocjacje-ws-budzetu-ue-do-debat,1,5145448,wiadomosc.html>, 29 May 2012.
- [http://zbp.pl/public/repozytorium/dla\\_bankow/rady\\_i\\_komitety/ekonomia\\_i\\_regulacje/podatki/FTT\\_-\\_stanowisko\\_do\\_dyrektywy\\_o\\_wzmocnionej\\_wspolpracy\\_25022013.pdf](http://zbp.pl/public/repozytorium/dla_bankow/rady_i_komitety/ekonomia_i_regulacje/podatki/FTT_-_stanowisko_do_dyrektywy_o_wzmocnionej_wspolpracy_25022013.pdf).
- <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=19ED3518>.
- <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/140790REV1-Own-resources-of-the-European-Union-FINAL.pdf>.
- Financial Transaction Tax: Making the financial sector pay its fair share, Press Release, European Commission Reference: IP/11/1085
- <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1085&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>.
- [http://ec.europa.eu/budget/mff/resources/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/resources/index_en.cfm).
- [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-130\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-130_en.htm).

### Abstract

Against the background of the present system of financing the EU budget, proposals of two new taxes presented by the European Commission in the framework of the Multiannual financial framework 2014-2020 were discussed: the modified resource based on VAT (the so called new VAT) and a new proposal of the financial transactions tax (FTT). Both tax proposals were assessed from the point of view of theoretical criteria of an optimal financing of the budget. Next, Poland's position on those two proposals was presented. Concluding remarks stress that both, from the point of view of the EU budget and of Polish interests, FTT would be a better budgetary resource.