

Zofia Kuraś

Harmonizacja systemów podatkowych państw członkowskich Unii Europejskiej

Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość 6, 229-243

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Zofia Kuraś*

Harmonizacja systemów podatkowych państw członkowskich Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Podatki jako obowiązkowe, bezzwrotne i nieodpłatne świadczenia pieniężne pobierane przez instytucje publicznoprawne na podstawie przepisów prawa należą do jednych z najistotniejszych instrumentów efektywnej polityki gospodarczej każdego państwa. Pobieranie podatków jest najważniejszym źródłem dochodów budżetowych, świadczy o sile i zdolności państwa do aktywnego oddziaływania na wzrost i rozwój gospodarczy.

Istotna rola podatków w gospodarce każdego kraju powoduje, że państwa członkowskie Unii Europejskiej z dużym oporem godzą się na rezygnację ze swoich kompetencji i pewne ustępstwa w polityce na rzecz realizacji wspólnych interesów zawartych w art. 2 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Zgodnie z jego treścią, jednym z głównych zadań Unii jest utworzenie wspólnego rynku wewnętrznego i stworzenie warunków umożliwiających urzeczywistnienie „czterech wolności” (wolności przepływu towarów, usług, kapitału i osób) oraz systemu zapewniającego niezakłóconą konkurencję. Do osiągnięcia głównego celu Unii konieczna jest harmonizacja systemów podatkowych wszystkich krajów Unii, a w dalszej przyszłości stworzenie jednolitego systemu podatkowego Wspólnoty.

Harmonizacja potrzebna jest wówczas, gdy różnice w systemach podatkowych poszczególnych krajów powodują, iż decyzje podejmowane przez jeden bądź kilka z nich niosą skutki także dla innych. Najczęściej harmonizację podatków (*tax harmonization*) definiuje się jako „proces, w wyniku którego systemy podatkowe różnych krajów ulegają zbliżeniu w taki sposób, że kwestie podatkowe nie wpływają na przepływ towarów, usług oraz czynników produkcji między tymi krajami”¹.

* Dr Zofia Kuraś, Wydział Studiów Europejskich Gdańskiej Wyższej Szkoły Humanistycznej.

¹ L. Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej, implikacje dla Polski*, Warszawa 2007.

Należy podkreślić, że harmonizacja podatków wiąże się ściśle z integracją ekonomiczną w Europie, której początki sięgają lat siedemdziesiątych XX wieku – harmonizacja jest bowiem jednym z kluczowych warunków sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku towarów, usług, siły roboczej i kapitału.

Zagadnienie harmonizacji podatków budzi w ostatnich latach duże zainteresowanie wśród polityków, ekonomistów, prawników i przedstawicieli biznesu. Przedmiotem dyskusji są takie aspekty, jak harmonizacja prawa podatkowego, harmonizacja stawek podatkowych, ujednoczenie podstawy obliczania podatków, a także określenie sposobu poboru podatku, organizacja aparatu skarbowego czy wprowadzenie w dalszej przyszłości wspólnego „podatku europejskiego”².

Cele harmonizacji

Harmonizacja podatków jest niezbędnym elementem procesu integracji gospodarczej, przy czym jej stopień uzależniony jest od stanu zaawansowania integracji. Zasadą jest, że im wyższy stopień integracji, tym powiązanie gospodarek jest ściślejsze, a harmonizacja podatków powinna być bardziej zaawansowana. Stąd często można spotkać się z poglądem, że harmonizację podatków usytuować należy między koordynacją a ich całkowitym ujednoczeniem. Koordynacja podatków stanowi najniższy stopień harmonizacji i obejmuje konsultacje między krajami członkowskimi Unii oraz luźne porozumienia w sprawie kształtowania podstawy opodatkowania lub stawek podatkowych³.

Należy podkreślić, że proces ujednoczenia systemów podatkowych może być zarówno efektem celowych działań instytucji unijnych, jak i skutkiem oddziaływania sił rynkowych. Z uwagi na to, że system podatkowy jest jednym z istotnych determinantów decyzji biznesowych, zwłaszcza tych dotyczących miejsca lokowania nowych inwestycji, kraje, które stosują zbyt wysokie opodatkowanie dochodów, mogą – w celu poprawy pozycji konkurencyjnej swojej gospodarki jako miejsca dla inwestycji krajowych i zagranicznych – zdecydować się na obniżanie opodatkowania. Powstaje więc niebezpieczeństwo, iż niektóre kraje Wspólnoty będą rywalizować w redukowaniu podatków, głównie podatku korporacyjnego, i narażać się na zarzuty o „dumping podatkowy”⁴. Taka konkurencja podatkowa w przypadku niektórych krajów może być przyczyną destabilizacji finansów publicznych i zagrożenia realizacji założonych w budżecie zadań. Dlatego proces harmonizacji wymaga zaangażowania się odpowiednich instytucji Wspólnoty w celu

² Dyskusja nad wprowadzeniem jednolitego podatku europejskiego – konferencja *Unia socjalna czy konkurencyjna? Parlament Europejski, a dylematy polityki budżetowej UE*, Uniwersytet Gdański, 9 listopada 2007 roku.

³ K. Czajkowska, *Harmonizacja podatków w Unii Europejskiej*, www.biznespartner.pl

⁴ Polska została posądzona o stosowanie nieuczciwych praktyk podatkowych (dumping podatkowy) przez państwa ówczesnej Unii po wprowadzeniu z dniem 1 stycznia 2004 roku nowej, obniżonej dziewiętnastoprocentowej stawki podatku dochodowego od osób prawnych (w roku 2003 stawka podatku wynosiła 27 procent).

pogodzenia rozbieżnych często interesów poszczególnych krajów członkowskich oraz przełamania oporu niektórych społeczeństw do dokonywania zmian.

Harmonizacja podatków jest również niezbędna do bezkonfliktowego funkcjonowania wspólnych polityk w dziedzinie transportu, rolnictwa oraz rybołówstwa, tak zwanych polityk flankujących. Różnice w opodatkowaniu mogą bowiem przyczynić się do konfliktów przy ustalaniu wspólnych postanowień we wspomnianych dziedzinach⁵.

Harmonizacja podatków pośrednich

W traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską procesem harmonizacji objęto jedynie podatki pośrednie. Zgodnie z art. 93 traktatu, harmonizacja ustawodawstwa krajów członkowskich może odnosić się tylko do podatku od obrotu, podatku akcyzowego i innych podatków pośrednich, ponieważ to one mogą być przyczyną zniekształcania wolnej konkurencji – jednej z podstawowych zasad zintegrowanej gospodarki.

Podatek od towarów i usług (VAT)

Proces harmonizacji podatków pośrednich rozpoczął się na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku. Wówczas jednocześnie we wszystkich krajach EWG wprowadzono wieloetapowy system netto podatku od obrotu, tak zwany podatek od wartości dodanej (*Value Added Tax*), który zastąpił istniejący wielofazowy system brutto podatku obrotowego. Wielofazowy podatek od obrotu w założeniach był zagrożeniem dla wolnej konkurencji. Sposób jego obliczania od obrotu brutto na każdym etapie produkcji i zbytu powodował kumulację podatku i w efekcie wyższą cenę dla konsumenta. Wprowadzenie nowego systemu netto, w którym podstawą naliczania jest cena netto, eliminowało wszystkie niedogodności zarówno dla konsumenta (płaci on niższą cenę za towar), jak i dla państwa (sposób naliczania i poboru podatku zapewnia regularne wpływy do budżetu).

Istotne znaczenie dla utworzenia jednolitej konstrukcji podatku VAT w państwach Unii miała VI Dyrektywa Rady z dnia 17 maja 1977 roku, która uregulowała podstawowe elementy tego podatku, takie jak podmiot opodatkowania, podstawę opodatkowania, moment powstania obowiązku podatkowego, mechanizm odliczeń od obciążeń podatkowych, oraz sprecyzowała specyficzne zasady opodatkowania małych przedsiębiorstw, biur podróży oraz rolnictwa. W kolejnych dyrektywach dotyczących VAT określono wysokość stawek podatkowych, liczbę stawek, listy towarów zwolnionych z obowiązku opodatkowania i podlegających stawce zerowej⁶.

⁵ B. Makowicz, *Harmonizacja podatków pośrednich w UE*, „Monitor Prawa Celnego i Podatkowego” 2004, nr 12.

⁶ <http://www.biznespartner.pl>

Wraz z wejściem w życie rynku wewnętrznego i zniesieniem kontroli granicznej wprowadzono nowe dokumenty i procedury niezbędne do rejestrowania wielkości obrotu dla potrzeb podatku VAT oraz zwolnień podatkowych w eksporcie. Utworzenie jednolitego rynku wewnętrznego i zniesienie kontroli fiskalnej na wewnętrznych granicach Wspólnoty umożliwiło zniesienie podatku od importu towarów w handlu wewnątrz Unii. W obrocie wewnątrzspółnotowym przyjęto tak zwaną regułę przeznaczenia, według której towar jest obciążany podatkiem w kraju dostarczenia przedmiotu transakcji, a nabywca ma obowiązek zapłacić podatek w swoim kraju na poziomie obowiązującej w nim stawki podatkowej. Takie rozwiązanie nie jest doskonałe i należy je traktować jako kolejny etap w harmonizacji podatków pośrednich oraz chęć zachowania neutralności podatków w handlu wewnętrznym.

Od początku zakładano, że w przyszłości kolejnym etapem harmonizacji podatków pośrednich będzie zastąpienie reguły przeznaczenia regułą pochodzenia, według której w handlu wewnątrzspółnotowym cały obrót będzie opodatkowany w kraju pochodzenia towaru czy usługi (z wyjątkiem obrotu niepodlegającego opodatkowaniu). Wprowadzenie reguły pochodzenia pozwoli zwiększyć wymianę wewnątrz Unii, uprościć formalności podatkowe oraz wyeliminować okazje do przestępstw podatkowych związanych ze zwrotem podatku VAT przy dostawach wewnątrzspółnotowych. Dostawa towaru do któregośkolwiek kraju Wspólnoty będzie traktowana identycznie jak sprzedaż tego towaru na rynku miejscowym.

Najtrudniejszym jednak zagadnieniem w harmonizacji podatków pośrednich w Unii jest kwestia ujednoczenia wysokości stawek podatkowych. Pomimo wielokrotnie podejmowanych prób w tym zakresie nie udało się tego osiągnąć. Ewentualne ujednoczenie stawek podatkowych oznaczałoby, że w krajach stosujących niskie stawki nastąpi wzrost cen, a w krajach o stawkach wysokich – spadek dochodów budżetowych. Przyjęto jedynie minimalne i maksymalne stawki podatku VAT. W 1992 roku zaakceptowano wysokość stawki podstawowej na poziomie nie mniejszym niż 15 procent oraz wysokość stawki obniżonej, ewentualnie dwóch stawek obniżonych, na poziomie nie niższym niż 5 procent. Zgodnie z VI Dyrektywą, stawki obniżone mogą być stosowane tylko do wybranych produktów, takich jak artykuły spożywcze (z wyjątkiem alkoholi), energia do ogrzewania i oświetlenia, dostawa wody, lekarstwa, książki, gazety i czasopisma, usługi transportu pasażerskiego. Przejściowo jednak dopuszcza się stosowanie przez nowe kraje członkowskie stawek obniżonych na inne niż wymienione produkty oraz stawek niższych niż 5 procent. Stawka 0 procent jest zarezerwowana wyłącznie dla obrotu między krajami Wspólnoty i wymiany handlowej z krajami trzecimi. Może być ona stosowana przez kraje członkowskie tylko w okresie przejściowym dla wybranych produktów. W 1996 roku została ustalona przez Radę stawka maksymalna na poziomie 25 procent⁷.

⁷ *Podatki w Unii Europejskiej*, www.psz.pl

Stawki podatku od towarów i usług w poszczególnych krajach członkowskich mieszczą się, z pewnymi wyjątkami, w granicach wyznaczonych przez przepisy unijne, ale w praktyce są znacznie zróżnicowane. Są kraje, które stosują niską stawkę podstawową, na przykład Cypr, Luksemburg (15%), Hiszpania (16%) oraz kraje takie jak Dania i Szwecja, gdzie obowiązuje stawka najwyższa – 25 procent (tabela 1).

Tabela 1. Stawki podatku od towarów i usług (VAT) obowiązujące w krajach Unii Europejskiej w 2008 roku

	Kraj	Stawka podstawowa	Stawka obniżona	Stawka poniżej minimalnej	Uwagi
1.	Austria	20	10		
2.	Belgia	21	12 / 6		
3.	Bułgaria	20	7		
4.	Cypr	15	8 / 5		
5.	Czechy	19	9		
6.	Dania	25			Stawka jednolita
7.	Estonia	18	5		
8.	Finlandia	22	17 / 8		
9.	Francja	19,6	5,5	2,1	
10.	Grecja	19	9	4,5	
11.	Hiszpania	16	7	4	
12.	Holandia	19	6		
13.	Irlandia	21	13,5	4,8	
14.	Litwa	18	9 / 5		
15.	Luksemburg	15	12 / 6	3	
16.	Łotwa	18	5		
17.	Malta	18	5		
18.	Niemcy	19	7		
19.	Polska	22	7	3	
20.	Portugalia	20	12	5	Madera 12/8/4
21.	Rumunia	19	9		
22.	Słowacja	19	10		
23.	Słowenia	20	8,5		
24.	Szwecja	25	12 / 6		
25.	Węgry	20	5		
26.	W. Brytania	17,5	5		
27.	Włochy	20	10	4	
	Średnia stawka dla Unii Europejskiej wynosi 19,4%				

Źródło: opracowanie na podstawie publikacji Komisji Europejskiej *VAT Rates Applied in the Member States of the European Community*, stan na 1 lipca 2008 roku.

W Polsce, podobnie jak w kilku innych krajach, w okresie przejściowym obowiązuje stawka obniżona w wysokości 3 procent na nieprzetworzone artykuły rolne, na przykład: zboża, ziemniaki, mięso, mleko. W projekcie nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług zapisano, że do końca 2010 roku obowiązywać będzie obniżona trzyprocentowa stawka VAT na wymienione artykuły.

Obecnie Unia Europejska kontynuuje prace nad wprowadzeniem od 2010 roku jednolitych zasad stosowania obniżonych stawek podatku VAT⁸. Kraje członkowskie, również Polska, oczekując na nowe regulacje w tym zakresie, nie planują w najbliższym czasie zmian w odniesieniu do stawek VAT – ani ich podwyższania, ani ich obniżania⁹.

Podatek akcyzowy

Efektywne funkcjonowanie rynku wewnętrznego wymagało ujednoczenia opodatkowania wyrobów akcyzowych i obrotu nimi dla wszystkich państw Unii. W tym celu z dniem 1 stycznia 1993 roku wprowadzono wspólny system podatku akcyzowego w oparciu o Dyrektywę Rady 92/12/EWG z dnia 25 lutego 1992 roku w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów podlegających podatkowi akcyzowemu, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania, zwaną Dyrektywą horyzontalną¹⁰.

Dyrektywa 92/12/EWG zawiera definicje i podstawowe pojęcia w zakresie sposobu opodatkowania, podatników czy obowiązku podatkowego oraz określa zasady i procedury, według których mogą być przemieszczane wyroby akcyzowe na terytorium Wspólnoty oraz pomiędzy Unią a krajami trzecimi. Stosowana jest na poziomie wspólnotowym tylko do trzech grup produktów akcyzowych, tak zwanych wyrobów zharmonizowanych, a mianowicie:

- olejów mineralnych (paliwa silnikowe, oleje opałowe oraz gaz),
- alkoholi i napojów alkoholowych,
- wyrobów tytoniowych (papierosy, cygara, cygaretki).

Podobnie jak w przypadku harmonizacji podatku od towarów i usług, niemożliwe okazało się ujednoczenie stawek podatku akcyzowego we wszystkich krajach Wspólnoty. Unijne przepisy podatkowe określają jedynie minimalny poziom stawek akcyzy dla wyrobów zharmonizowanych (tabela 2). Państwa członkowskie mogą ustalić i stosować, opierając się na własnej polityce fiskalnej, wyższe stawki podatku akcyzowego. W rezultacie istnieje dość duże zróżnicowanie wysokości stawek akcyzy na wyroby zharmonizowane.

⁸ W marcu 2008 roku Komisja Europejska ponownie rozpoczęła konsultacje w sprawie obowiązujących przepisów dotyczących obniżonych stawek podatku VAT w celu opracowania ostatecznego kształtu zmian tych regulacji i przedstawienia ich Radzie.

⁹ Wywiad z Ministrem Finansów J. Rostowskim, *Zmiana stawek VAT najwcześniej w 2010 roku*, „Gazeta Prawna” nr 99 z 21 maja 2008 roku.

¹⁰ www.aksyd.com.pl

Stawki akcyzy w Polsce, zarówno na benzynę ołowiową, jak i bezołowiową, nie są znacznie wyższe od stawek minimalnych wyznaczonych przepisami prawa wspólnotowego. Porównując stawki polskiej akcyzy do obowiązujących w innych państwach członkowskich, można uznać, że mieszczą się w średniej, na przykład pomiędzy najniższymi obowiązującymi na Litwie i Łotwie, około 290 euro/1000 l, a najwyższymi obowiązującymi w Wielkiej Brytanii, około 760 euro/1000 l.

Tabela 2. Stawki akcyzy na oleje mineralne obowiązujące w Unii i w Polsce w 2008 roku

Lp.	Rodzaje olejów mineralnych	Minimalna stawka akcyzy w Unii Europejskiej	Stawki podatku akcyzowego w Polsce	Uwagi
1.	Benzyna ołowiowa	421 EURO/1000 l	1747 PLN/1000 l	
2.	Benzyna bezołowiowa	359 EURO/1000 l	1565 PLN/1000 l	
3.	Olej napędowy	302 EURO/1000 l	1180 PLN/1000 l 1099 PLN/1000 l 1048 PLN/1000 l	Wysokość podatku uzależniona jest od zawartości siarki w oleju
4.	LPG (autogaz)	125 EURO/1000 kg	695 PLN/1000 kg	

Źródło: E. Matyszewska, *Polska akcyza nie jest najwyższa w Unii*, „Gazeta Prawna” z 6 czerwca 2008 roku.

W przypadku oleju napędowego stawki akcyzy w Polsce są zbliżone do stawek minimalnych i równocześnie są jednymi z niższych w Unii, natomiast stawka akcyzy na LPG w naszym kraju znacznie odbiega od stawki minimalnej i jest jedną z wyższych w Unii (podobnie jak w Danii około 475 euro)¹¹.

Kraje członkowskie mogą stosować akcyzę także w odniesieniu do innych towarów, tak zwanych wyrobów akcyzowych niezharmonizowanych: samochodów osobowych, kosmetyków, sprzętu elektronicznego i innych, z zastrzeżeniem, iż podatki nie będą mieć charakteru dyskryminacyjnego i nie spowodują zwiększenia formalności związanych z przekraczaniem granicy w obrocie handlowym między państwami członkowskimi.

Podatek akcyzowy doliczany jest do ceny towarów przed dodaniem podatku VAT i pobierany w momencie przeznaczenia towarów do konsumpcji – w praktyce po przekazaniu towarów do handlu detalicznego. Jest on wpłacany do budżetu kraju będącego siedzibą konsumenta, według stawek obowiązujących w tym kraju.

¹¹ Komisja Europejska, *Excise Duty Tables*, REF styczeń 2008 r.

Jeśli chodzi o zakupy okazjonalne na własny użytek, to generalną zasadą jest brak ograniczeń wobec osób fizycznych kupujących towary w innych krajach członkowskich w celu przewiezienia ich przez granicę. Oznacza to, że każda osoba fizyczna może kupić na swoje potrzeby dowolną ilość wyrobów akcyzowych, a następnie przewieźć przez granicę wewnętrzną Unii bez dodatkowych opłat. Natomiast w przypadku zakupów w celach gospodarczych lub poprzez zamówienia pocztowe akcyza jest nakładana w miejscu przeznaczenia towaru. Towar zamówiony w kraju o niskiej akcyzie, z poleceniem przesłania go do państwa pobytu, podlega akcyzie w tym drugim państwie.

Istnieje możliwość zwolnienia z obowiązku płacenia akcyzy, jeżeli produkty przeznaczone są na dostawy w ramach stosunków dyplomatycznych lub konsularnych, dla organizacji międzynarodowych lub dla sił zbrojnych NATO¹².

Podatki bezpośrednie

Harmonizacja podatków bezpośrednich w Unii napotyka duże trudności. W przeciwieństwie do podatków pośrednich nie została przewidziana w traktacie ustanawiającym Unię Europejską. Pewną podstawę harmonizacji daje jednak artykuł 94 traktatu, w myśl którego ujednoliceniu powinny podlegać uregulowania prawne wywierające bezpośredni wpływ na funkcjonowanie Rynku Wewnętrznego¹³.

Nadal w wielu krajach członkowskich dominuje przekonanie, że podatki bezpośrednie nie zakłócają istotnie warunków konkurencji na rynku unijnym, więc nie ma bezwzględnej konieczności ich harmonizacji.

Podatek dochodowy od osób prawnych

Proces harmonizacji podatku od dochodów osób prawnych przebiega w Unii bardzo powoli. Przesłanką harmonizacji podatku od przedsiębiorstw jest chęć zapewnienia jednakowych warunków funkcjonowania przedsiębiorstw w obrębie Wspólnoty.

Różnice w konstrukcji podatków od dochodów przedsiębiorstw w krajach Wspólnoty, zwłaszcza w zakresie firm prowadzących działalność gospodarczą w kilku państwach członkowskich, doprowadziły do wypracowania kilku aktów prawnych regulujących wybrane aspekty o charakterze podatkowym, głównie podmiotów działających w dwóch lub w większej liczbie państw Unii. Są to przede wszystkim¹⁴:

¹² <http://www.biznespartner.pl>

¹³ *Traktat o Unii Europejskiej*, www.ukie.gov.pl

¹⁴ H. Litwińczuk, *Obszary niezgodności polskich przepisów z regulacjami unijnymi*, „Prawo i Podatki” z listopada 2005 r.

- Dyrektywa Rady 90/434/EEC z dnia 23 lipca 1990 roku o wspólnym systemie podatkowym dla fuzji, podziałów, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów w odniesieniu do spółek różnych państw członkowskich,
- Dyrektywa Rady 90/435/EEC z dnia 23 lipca 1990 roku w sprawie wspólnego systemu podatkowego dla spółek dominujących i spółek zależnych państw Unii,
- Dyrektywa 2003/48/EC z dnia 23 lipca 2003 roku o wspólnej regulacji podatkowej dla wypłat odsetek i należności licencyjnych pomiędzy spółkami powiązаныmi różnych państw członkowskich.

Równie istotne znaczenie dla regulacji opodatkowania przedsiębiorstw odgrywa kodeks postępowania (Code of Conduct for Business Taxation) z roku 2003, który zawiera zalecenia dotyczące przestrzegania zasad uczciwej konkurencji i niestosowania nieuczciwych praktyk podatkowych.

Obecnie można zauważyć, że prace dotyczące harmonizacji podatków bezpośrednich prowadzone są w dwóch kierunkach. Pierwszy związany jest z zagadnieniem konkurencyjności Unii w kontekście Strategii Lizbońskiej i dotyczy wprowadzenia wspólnej skonsolidowanej podstawy wymiaru podatku dochodowego od osób prawnych. Ujednoczenie zasad opodatkowania przedsiębiorstw traktowane jest tutaj jako zasadniczy warunek wyższego wzrostu gospodarczego oraz wzmocnienia konkurencyjności gospodarki Unii Europejskiej. Wspólna skonsolidowana baza podatku od firm (*common consolidated corporate tax base*) umożliwi firmom stosowanie tych samych reguł obliczania bazy podatkowej w stosunku do ich działań we wszystkich krajach członkowskich, uprości procedury, zwiększy efektywność i zredukuje koszty¹⁵.

Drugi kierunek wiąże się z rozszerzeniem Wspólnoty o nowe kraje i obawą przed zwiększeniem się konkurencji podatkowej w samej Unii. Dyskusja toczy się nad potrzebą harmonizacji przepisów prawa podatkowego i stawek podatkowych.

Ogólnie podatki od dochodów osób prawnych są w nowych krajach niższe niż w krajach „piętnastki” (tabela 3). Stawki podatkowe na Cyprze i w Bułgarii (na poziomie 10 procent) są najniższe w Unii. Natomiast opodatkowanie przedsiębiorstw na Litwie, Łotwie, w Rumunii, Słowacji i w Polsce może być postrzegane przez inne kraje członkowskie za równie konkurencyjne i atrakcyjne dla inwestorów zagranicznych.

Rządy krajów członkowskich, w których obowiązują stosunkowo wysokie stawki podatkowe, między innymi Francji i Niemiec, apelują do Komisji Europejskiej o konieczność ujednoczenia podstawy opodatkowania i wprowadzenia minimalnych stawek podatku CIT, tak zwanej wartości granicznej, na wzór obowiązującego już rozwiązania w podatku VAT. Za wprowadzeniem minimalnej

¹⁵ T. Cukiernik, *UE opóźnia harmonizację podatku od dochodów osób prawnych*, 15.09.2008 r., www.tax-news.com.wnp.pl

Tabela 3. Stawki podatku dochodowego od przedsiębiorstw w krajach Unii Europejskiej obowiązujące w 2008 roku

Lp.	Kraj	Stawka podatku centralnego	Stawka podatku lokalnego	Podstawowa stawka podatku	Uwagi
1.	Austria	25		25	
2.	Belgia	33,99		33,99	
3.	Bułgaria	10		10	
4.	Cypr	10		10	
5.	Czechy	21		21	
6.	Dania	25		25	
7.	Estonia	22		22	
8.	Finlandia	26		26	
9.	Francja	34,43		34,43	
10.	Grecja	25		25	
11.	Hiszpania	30		30	
12.	Holandia	25,5		25,5	
13.	Irlandia	12,5		12,5	
14.	Litwa	15		15	
15.	Luksemburg	22,88	7,5	30,38	
16.	Łotwa	15		15	
17.	Malta	35		35	
18.	Niemcy	15,825	14,35	30,18	w tym podatek solidarnościowy 5,5% (na wschodnie landy)
19.	Polska	19		19	
20.	Portugalia	25	1,5	26,5	
21.	Rumunia	16		16	
22.	Słowacja	19		19	
23.	Słowenia	22		22	
24.	Szwecja	28		28	
25.	Węgry	20		20	
26.	Wl. Brytania	28		28	
27.	Włochy	27,5		27,5	
	Średnia stawka podstawowa dla Unii Europejskiej wynosi 23,5%				

Źródło: opracowanie na podstawie www.oecd.org, www.worldwide.tax.com.

stawki podatku od firm na poziomie około 20% opowiadają się również takie kraje, jak Holandia, Szwecja, Belgia, Austria.

Natomiast zdecydowanymi przeciwnikami harmonizacji stawek podatkowych są między innymi Wielka Brytania, Irlandia, Bułgaria, Słowacja, Łotwa,

Litwa, Estonia i Polska. W tych krajach podatek dochodowy od osób prawnych jest ważnym instrumentem polityki ekonomicznej i bodźcem wzrostu konkurencyjności gospodarki. Niższe stawki podatkowe przyczyniają się do rozwoju małych i średnich firm oraz do ograniczenia szarej strefy i zmniejszenia nadużyć podatkowych.

Nadal nie ma pełnej zgodności wszystkich państw członkowskich co do zakresu harmonizacji podatku dochodowego od osób prawnych. Większość krajów opowiada się za harmonizacją przepisów prawa podatkowego, ujednocnieniem podstawy opodatkowania, ale jest równocześnie przeciwna ujednocnieniu stawek podatkowych.

Podatek dochodowy od osób fizycznych

Na gruncie podatku dochodowego od osób fizycznych zakres harmonizacji obejmuje jedynie opodatkowanie dochodów z oszczędności wypłacanych w formie odsetek. Opodatkowanie pozostałych dochodów osób fizycznych (od wynagrodzeń, majątku, zysku), jak dotychczas, nie zostało zharmonizowane.

W państwach członkowskich Unii panuje dość duża różnorodność w opodatkowaniu dochodów osób fizycznych. Ogólnie podatki bezpośrednie są w nowych państwach członkowskich niższe niż w krajach „piętnastki” (tabela 4).

W państwach „piętnastki” obowiązuje podatek progresywny, z rosnącymi stawkami dla wyższych dochodów (od dwóch do czterech progów podatkowych). Kwoty wolne od podatku są uzależnione od uznanego minimum socjalnego i w większości krajów korygowane stosownie do stopy inflacji. Istnieje wiele możliwości potrąceń od dochodów lub ulg podatkowych z różnych tytułów.

W nowych krajach członkowskich występuje podatek progresywny (Cypr, Malta, Polska, Słowenia) lub liniowy (Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja), przy czym w polityce podatkowej tych państw zauważa się tendencję do obniżania stawek podatkowych, na przykład w Estonii w 2007 roku stawka podatku PIT wynosiła 22%, w roku 2008 została obniżona do 21%, natomiast od 1 stycznia 2009 będzie obowiązywać nowa niższa stawka 20%¹⁶.

W Polsce obowiązuje podatek dochodowy progresywny, przy czym do końca 2008 roku naliczany jest w zależności od poziomu dochodów w wysokości 19%, 30% i 40%. Istotna zmiana dla polskich podatników nastąpi od 1 stycznia 2009 roku, ponieważ obowiązywać będą dwie stawki podatku – 18% (do kwoty 85 528 PLN) i 32% naliczane od wyższej podstawy, to jest powyżej 85 528 PLN¹⁷.

W większości krajów UE podatek dochodowy ustalany jest na podstawie zeznań podatkowych – w trakcie roku wpłaca się zaliczki podatkowe, a w końcu roku rozlicza się ostateczną wysokość.

¹⁶ W Estonii PIT ma stawkę podstawową i ulgową, www.infor.pl/podatki/poradniki

¹⁷ Skala podatku dochodowego od osób fizycznych w 2009 roku, www.gazetaprawna.pl/serwis/podatki

Tabela 4. Kwota wolna i maksymalne stawki podatku dochodowego od osób fizycznych w krajach członkowskich Unii Europejskiej w 2008 roku

Lp.	Kraj	Kwota wolna w lokalnej walucie	Kwota wolna w złotych*	Maksymalna stawka podatkowa	Uwagi
1	Austria	10 000	33 890	50%	
2	Belgia	6 150	20 842	50%	
3	Bułgaria	0	0	10%	podatek liniowy
4	Cypr	19 393	65 722	30%	
5	Czechy	15 000	2 066	15%	podatek liniowy
6	Dania	41 000	18 626	59%	
7	Estonia	27 000	91 503	21%	podatek liniowy
8	Finlandia	12 600	42 701	31,50%	
9	Francja	5 614	19 026	40%	
10	Grecja	12 000	40 668	40%	
11	Hiszpania	2 652–4 080	8 988–13 827	43%	
12	Holandia	0	0	52%	
13	Irlandia	0	0	41%	
14	Litwa	320	314	24%	podatek liniowy
15	Luksemburg	10 355	35 093	38%	
16	Łotwa	80	386	25%	podatek liniowy
17	Malta	3 250	11 014	35%	
18	Niemcy	7 664	25 973	45%	
19	Polska	3 091	3 091	40%	
20	Portugalia	0	0	42%	
21	Rumunia	0	0	16%	podatek liniowy
22	Słowacja	98 496	10 992	19%	podatek liniowy
23	Słowenia	2 960	10 030	45%	
24	Szwecja	328 800	119 552	57%	
25	Węgry	7 000	9 675	36%	
26	W. Brytania	5 435	23 099	40%	
27	Włochy	0	0	43%	

* według kursu walutowego ogłoszonego przez NBP dnia 6 czerwca 2008 roku

Źródło: opracowanie na podstawie raportu „Gazety Prawnej” i Pricewaterhousecoopers *Systemy obowiązuje w Unii Europejskiej*, „Gazeta Prawna” nr 126 z 30 czerwca 2008 r.

Obecnie harmonizacja podatku od dochodów osób fizycznych w zasadzie ogranicza się do tak zwanych umów o podwójnym opodatkowaniu zawieranych między poszczególnymi krajami Wspólnoty. Na ogół w krajach Unii osoby fizyczne płacą podatek dochodowy w kraju rezydencji podatkowej.

Większość krajów Unii stosuje następujące dwa kryteria rezydencji podatkowej:

- posiadanie w tym kraju stałego miejsca zamieszkania w rozumieniu domu (mieszkania) będącego stale do dyspozycji podatnika, niezależnie od tego, czy jest on jego własnością, czy go wynajmuje, lub
- przebywanie w tym kraju dłużej niż 183 dni w roku kalendarzowym lub w dwunastomiesięcznym okresie¹⁸.

Należą do nich między innymi Austria, Bułgaria, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Niemcy, Litwa, Łotwa, Luksemburg, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Szwecja, przy czym niektóre z nich stosują zmodyfikowane kryteria czasowe¹⁹.

Opodatkowanie dochodów z oszczędności

Zgodnie z zasadą sprawiedliwości podatkowej, dochody ludności uzyskiwane z oszczędności powinny być opodatkowane podobnie jak dochody uzyskiwane z innych źródeł. W poszczególnych krajach członkowskich Unii występuje zróżnicowane podejście do opodatkowania dochodów ludności uzyskiwanych z depozytów bankowych, jednostek funduszy inwestycyjnych i obligacji. Odmienne zasady opodatkowania tych dochodów oraz różnice w oprocentowaniu depozytów bankowych spowodowały w warunkach tworzenia się jednolitego rynku europejskiego nasilenie szkodliwej konkurencji podatkowej między krajami Unii i wpłynęły na niepożądaną alokację kapitału. Dlatego od kilkunastu lat podejmowane są próby harmonizacji zasad opodatkowania dochodów z oszczędności.

Na szczycie Unii Europejskiej w Feirze w czerwcu 2000 roku przywódcy Unii uzgodnili kompromisowy program, który ma doprowadzić do ujednoczenia zasad stosowania podatków od zysków kapitałowych – sposobu naliczania i poboru podatku – oraz wprowadzić jednakowe stawki podatku w wysokości 20–25%²⁰. Program ten zakładał również wprowadzenie w najbliższej przyszłości spójnego systemu wymiany informacji na temat lokat kapitałowych w celu wyeliminowania niepożądanego alokacji kapitału. Chodziło o to, aby obywatele nierezydenci

¹⁸ J. Narkiewicz-Tarlowska *Opodatkowanie cudzoziemców w Polsce i Polaków za granicą*, www.money.pl/podatki/poradniki

¹⁹ Przykładowo w Wielkiej Brytanii uznaje się za rezydenta osobę, która przebywa 183 dni lub przyjeżdża w ciągu kolejnych 4 lat średnio 91 dni w roku (wtedy nabywa rezydencję podatkową w piątym roku). Z kolei w Irlandii za rezydenta uważa się osobę, która przebywa dłużej niż 183 dni w roku podatkowym lub łącznie więcej niż 280 dni w roku podatkowym i poprzedzającym (wtedy rezydencję nabywa w drugim roku). Podobnie jest na Litwie.

²⁰ Dotychczas w krajach członkowskich obowiązują różne zasady obliczania i poboru podatku od oszczędności na przykład w Danii osoba fizyczna rozlicza podatek z urzędem skarbowym, sumując dochody z różnych tytułów w zeznaniu rocznym PIT, a wysokość stawki uzależniona jest od łącznej wysokości dochodu podlegającego opodatkowaniu. Ten sposób opodatkowania pozwala uniknąć podatku od oszczędności osobom o niskich dochodach (w ramach kwoty wolnej od opodatkowania), natomiast na osoby o wysokich dochodach nakłada podatek według wyższej stawki (skala progresywna).

danego kraju UE, korzystając z różnic w opodatkowaniu, nie uciekali ze swoimi oszczędnościami przed rodzimym fiskusem. Szacowane straty budżetowe z tego tytułu mogły wynosić miliardy euro.

W pierwszych latach naszego stulecia przygotowano Dyrektywę Nr 2003/48/WE w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności w formie płatności odsetkowych. Dyrektywa weszła w życie z dniem 1 lipca 2005 roku. Zgodnie z nią kraje członkowskie Unii Europejskiej mają obowiązek stosować zasady wzajemnej wymiany informacji o dochodach z odsetek wypłacanych osobom fizycznym z innych krajów członkowskich. Podstawowym celem tych przepisów jest ułatwienie opodatkowania przychodów z tytułu płatności odsetkowych na rzecz osób fizycznych w tym państwie członkowskim, w którym są one rezydentami podatkowymi²¹.

W Polsce, za przykładem krajów Unii, został wprowadzony z dniem 1 marca 2002 roku podatek od oszczędności – podatek płacony z tytułu odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku podatnika lub w innych formach oszczędzania (z wyjątkiem środków pieniężnych związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą), przechowywania lub inwestowania w postaci zryczałtowanej w wysokości 19%²².

W 2007 roku, w celu zbliżenia krajowych przepisów do regulacji obowiązujących w tym zakresie w innych krajach Wspólnoty, wprowadzono do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nowe zasady ustalania rezydencji podatkowej. Zgodnie z nowymi przepisami za rezydenta podatkowego uważa się osobę fizyczną, która:

- posiada na terytorium Rzeczypospolitej centrum interesów osobistych lub gospodarczych (ośrodek interesów życiowych) lub
- przebywa na terytorium RP dłużej niż 183 dni w roku podatkowym²³.

Podatnik będący rezydentem danego kraju jest zobowiązany do opodatkowania dochodu z odsetek na zagranicznym rachunku w zeznaniu składanym w tym kraju.

W celu uniknięcia podwójnego opodatkowania podatnik będący rezydentem danego kraju od podatku obliczonego od uzyskanych dochodów odsetkowych odlicza kwotę odpowiadającą podatkowi zapłaconemu (pobranemu przez zagranicznego płatnika odsetek) już za granicą, przy czym takie odliczenie nie może przekroczyć kwoty podatku obliczonego od tych dochodów według określonej stawki. Oznacza to, że polski rezydent może, w przypadku gdy zagraniczny podatek był niższy od zryczałtowanego dziesiętnastoprocentowego podatku, w całości go odliczyć, a różnicę dopłacić polskiemu fiskusowi. Jeżeli natomiast zapłacony zagraniczny podatek był wyższy od krajowego – nadwyżki nie może odliczyć.

²¹ D. Dragan-Berestecka, *Podatek od odsetek także z oszczędności za granicą*, www.podatki.gospodarka.pl

²² Podatek od oszczędności w RP znany jest jako podatek Belki, od nazwiska ówczesnego ministra finansów. Wysokość podatku w pierwszych dwóch latach wynosiła 20%.

²³ J. Narkiewicz-Tarłowska, op. cit.

Podsumowanie

Praktyka pokazuje, że podatki mają duży wpływ na aktywność przedsiębiorstw z krajów Unii w rozwijaniu handlu z firmami z innych krajów członkowskich i dokonywaniu wyborów biznesowych na obszarze tych krajów. Podatki mogą ponadto oddziaływać na pozycję konkurencyjną poszczególnych krajów członkowskich i wpływać na ich atrakcyjność ekonomiczną jako miejsca lokowania inwestycji krajowych i zagranicznych.

Niniejsze opracowanie ukazuje, że harmonizacja systemów podatkowych obejmująca ujednoczenie przepisów podatkowych, podstawy opodatkowania i stawek podatkowych stanowi jeden z głównych warunków sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Celem harmonizacji jest stworzenie w przyszłości jednolitego systemu podatkowego poprzez pogodzenie systemów podatkowych krajów Unii Europejskiej w taki sposób, aby ich funkcjonowanie było zgodne z główną ideą, dla której Wspólnota została powołana do życia.

Proces harmonizacji jest żmudny i długi, ponieważ państwom członkowskim trudno zrezygnować ze swoich ustawodawstw podatkowych – ważnego instrumentu polityki społeczno-ekonomicznej. Zgodnie z regułą jednomyślności (art. 93 traktatu) ujednoczenie systemów podatkowych jest możliwe przy pełnej aprobacie wszystkich członków Wspólnoty.

Summary

Harmonization of tax systems of the European Union member countries

The article suggests that tax systems harmonization, including tax law, tax base and tax rates is one of the crucial conditions for the internal market to function efficiently. The aim of harmonizing tax systems in EU countries is to create a uniform taxation system, so as to ensure their functioning according to Community founding ideas.