

*Prof. dr hab. Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska*

*Jean Monnet Professor*

*Szkoła Główna Handlowa*

[ekawec@sgh.waw.pl](mailto:ekawec@sgh.waw.pl)

## ***VAT jako źródło dochodu budżetu europejskiego***

(ekspertyza wykonana na zlecenie UKIE)

Warszawa, styczeń 2008

<i>Wprowadzenie</i>	3
<i>1. Dochody budżetu UE</i>	5
1.1. Środek własny z tytułu VAT	9
1.2. Środek własny z tytułu DNB	10
1.3. Rabat brytyjski	11
<i>2. Wielkość wpłat państw UE do unijnego budżetu</i>	13
<i>3. Funkcjonowanie obecnego systemu finansowania budżetu UE</i>	15
3.1. Zarzuty wobec obecnego systemu	15
3.2. Problem „słusznego zwrotu” („ <i>just retour</i> ”)	16
<i>4. Kryteria wyboru nowych źródeł finansowania budżetu UE</i>	17
<i>5. Propozycje Komisji dotyczące modyfikacji obecnych źródeł finansowania budżetu UE</i>	23
5.1. Utrzymanie obecnego systemu finansowania budżetu UE	23
5.2. System finansowania oparty wyłącznie na DNB	23
5.3. System finansowania oparty na fiskalnych zasobach własnych	23
5.4. Propozycje unijnych podatków (fiskalnych zasobów własnych)	25
<i>6. Ocena spełniania głównych kryteriów przez proponowane typy podatków</i>	25
6.1. Ilościowa ocena spełniania głównych kryteriów przez proponowane typy podatków (na podstawie raportu dla PE)	25
6.1.1. Spełnienie kryteriów stabilności i wystarczalności przez VAT	25
6.1.2. Spełnienie kryteriów stabilności i wystarczalności przez VAT na tle innych podatków	28
6.1.3. Podsumowanie wad i zalet poszczególnych podatków	28
6.2. Ocena wad i zalet VAT punktu widzenia szerszej listy kryteriów	29
6.3. Krytyczna ocena unijnego VAT	31
<i>7. Sposób funkcjonowania unijnego VAT</i>	33
<i>8. Trudności wprowadzenia unijnego VAT</i>	33
<i>9. Skutki unijnego VAT dla wielkości wpłat do unijnego budżetu dokonywanych przez poszczególne państwa</i>	34
9.1. Skutki ogólne	34
9.2. Szacunek skutków ekonomicznych	35
9.3. Ocena skutków ekonomicznych dla Polski	40
<i>10. Struktura stawek VAT i bazy podatkowej w państwach UE</i>	41
<i>11. Podsumowanie i wnioski</i>	46
<i>12. Bibliografia</i>	54

## ***Wprowadzenie***

Budżet ogólny UE (budżet unijny) jest finansowany w skomplikowany i mało czytelny sposób. Co więcej, obok reguł ogólnych, wspólnych dla wszystkich państw UE, zawiera wiele wyjątków od tych reguł, tj. rozwiązań specyficznych dla niektórych państw. Wszystko to sprawia, że jest on od wielu lat przedmiotem krytyki ze strony większości państw członkowskich UE.

Od połowy lat 80. coraz większego znaczenia w systemie dochodów budżetu europejskiego nabierają wpłaty dokonywane z budżetów narodowych i obliczane w oparciu o DNB państw członkowskich. W związku z tym autonomia budżetu europejskiego ulega ograniczeniu, a państwa członkowskie patrzą na wydatki tego budżetu poprzez pryzmat pozycji netto. Takie podejście jest niewłaściwe ze względów merytorycznych i metodologicznych; ogranicza ono też możliwości finansowania procesu integracji, w tym wyrównywania dysproporcji rozwojowych, w latach następnych. Jest to także ważny argument na rzecz zmiany obecnego systemu finansowania budżetu unijnego.

Zarówno eksperci, jak i unijne instytucje (Komisja i Parlament Europejski) przedstawiły wiele propozycji modyfikacji tego systemu. Jedną z nich przewiduje wprowadzenie finansowania budżetu UE opartego na dochodach z VAT. Byłyby to nowe, istotnie zmienione - w stosunku do obecnych – zasady wnoszenia opłat do unijnego budżetu z tytułu dochodów z VAT.

Celem opracowania jest identyfikacja VAT jako potencjalnego źródła dochodu budżetu unijnego. W szczególności, celem opracowania jest pokazanie, jak ten nowy podatek (tzw. unijny VAT) miałby funkcjonować i jakie spowodowałby zmiany i skutki ekonomiczne w stosunku do obecnych obciążeń państw z tytułu finansowania unijnego budżetu. Uwaga jest zwrócona na zmiany i skutki ogólne dla całego systemu finansowania budżetu UE, jak też na skutki dla obciążeń Polski.

Punktem wyjścia analizy jest pokazanie obecnego systemu finansowania budżetu UE. Wydaje się to niezbędne dla zrozumienia z jednej strony krytyki tego systemu, a z drugiej – istoty i skali proponowanych zmian.

Następnie wskazano na zarzuty wysuwane wobec obecnego systemu, a także na kryteria, jakie są stosowane w teorii i w praktyce finansowania różnych budżetów i mogą być zastosowane dla wyboru nowego systemu środków własnych budżetu unijnego.

Na tym tle zaprezentowano propozycje zmian obecnego systemu środków własnych budżetu UE przedstawione przez Komisję Europejską – stanowią one punkt odniesienia większości dyskusji podejmowanych w literaturze na omawiany tu temat.

Kolejny, istotny punkt analizy, to próba oceny spełniania przez unijny VAT głównych - spośród wymienionych wcześniej - kryteriów budżetowych (na tle innych fiskalnych źródeł finansowania unijnego budżetu). Jest to ocena zarówno ilościowa, jak i opisowa, zestawiająca wady i zalety unijnego VAT na tle innych podatków proponowanych jako środki własne unijnego budżetu. Wskazano też na praktyczne trudności wprowadzenia unijnego VAT. Oddzielny punkt analizy stanowi ocena ekonomicznych skutków wprowadzenia unijnego VAT dla Polski.

Omówiono też znaczenie różnych stawek VAT dla wielkości bazy podatkowej państw UE-15 i Polski.

Pracę zamyka podsumowanie głównych wątków analizy oraz wynikające z niego wnioski co do ekonomicznej i politycznej realności wprowadzenia unijnego VAT, jak też pewne propozycje dotyczące stanowiska Polski w dyskusjach na temat modyfikacji systemu finansowania unijnego budżetu.

W literaturze stosowanych jest kilka pojęć dla określenia nowego podatku VAT, w tym „VAT europejski”, „modulowany VAT”, „VAT UE”, „fiskalny VAT” (dla odróżnienia od obecnego VAT opartego na zharmonizowanej podstawie). W niniejszym opracowaniu przyjęto termin „unijny VAT” z uwagi na to, że nawiązuje to do najczęściej stosowanego określenia „europejski VAT”. To ostatnie jest jednak pewną przesadą, bo mówimy o rozwiązaniach dla UE, a nie dla całej Europy, nawet jeśli pamiętamy, że Unia obejmuje zdecydowaną większość państw europejskich i przeważającą część potencjału gospodarczego Europy.

Należy dodać, że tam, gdzie mowa jest o nowych zasobach budżetu UE opartych na VAT (tj. o „nowym” unijnym podatku VAT), nie chodzi o wprowadzenie zupełnie nowego podatku. Faktycznie proponuje się bowiem modyfikację podatku, który już obowiązuje we wszystkich państwach członkowskich UE i jest już w znacznym stopniu zharmonizowany.

Generalnie autorka starała się unikać w kolejnych częściach pracy powtórzeń. Niekiedy jednak świadomie powtarzała niektóre informacje i opinie, by zapewnić możliwie dużą klarowność wyводу w sytuacji, gdy problematyka jest dość zawiła i jednocześnie nie ma czytelnej terminologii, która by była powszechnie stosowana i jednoznacznie zrozumiała<sup>1</sup>.

Podstawą analizy były dokumenty Komisji Europejskiej, raporty Parlamentu Europejskiego, Ministerstwa Finansów RP, różne dostępne opracowania ośrodków analitycznych na temat systemu finansowania unijnego budżetu i proponowanych w nim zmian, jak też konsultacje z pracownikami Komisji Europejskiej i polskiego Ministerstwa Finansów.

---

<sup>1</sup> Na przykład określenie „płatności” jest używane niekiedy dla oznaczenia wpłat państw do budżetu UE, a niekiedy także dla określenia transferów z budżetu UE do państw członkowskich (tak jest np. w Sprawozdaniu rocznym dotyczącym wykonania budżetu za rok budżetowy 2006, ETS, 2006, polska wersja).

## 1. Dochody budżetu UE

Pułap zasobów własnych unijnego budżetu wynosi w ostatnich latach 1,24% DNB wszystkich państw członkowskich UE. Faktyczne wydatki (płatności) oscylują wokół 1% DNB UE.

Budżet ogólny jest finansowany z wpłat państw członkowskich, wnoszonych wg względnie jednolitych zasad. Nie są to jednak typowe składki członkowskie. Wpłata każdego państwa jest bowiem dokonywana z trzech **różnych źródeł**<sup>2</sup>, obliczanych – dla każdego z tych źródeł - wg różnych zasad – por. tabela 1 oraz wykres 1. Stąd też obciążenia państw członkowskich z tytułu finansowania budżetu ogólnego są różne nie tylko w kategoriach absolutnych, ale także w relacji do ich DNB.

Pierwsze źródło, to **tradycyjne zasoby** (środki) **własne**. Obejmują one **cła**<sup>3</sup> z tytułu przywozu towarów z państw trzecich (pobierane jednolicie na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej) oraz **opłaty cukrowe**, tj. opłaty nakładane na producentów cukru i izoglukozy w ramach wspólnej organizacji rynku cukru<sup>4</sup>.

Opłaty są pobierane od podmiotów gospodarczych (importerów) i zbierane przez państwa w imieniu UE, która jest unią celną. Każde państwo członkowskie przekazuje obecnie do budżetu UE  $\frac{3}{4}$  **swych dochodów z ceł oraz opłat rolnych**. Reszta tradycyjnych środków własnych (tj.  $\frac{1}{4}$ ) pozostaje w państwach członkowskich na pokrycie kosztów funkcjonowania ich administracji celnej.

Drugie źródło dochodu wspólnotowego budżetu, to część **dochodów z VAT**. Jest ona wyznaczana przez pomnożenie **jednolitej dla UE stawki VAT** przez zharmonizowaną **podstawę VAT**. Inaczej mówiąc, środek własny z tytułu VAT jest obliczany nie według faktycznych stawek obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich, a według jednolitej stawki dla UE (*uniform VAT rate*), zwanej też niekiedy statystyczną stawką VAT. Stawka ta (wyznaczana przez Komisję) ma zastosowanie nie do faktycznej podstawy VAT, a do zharmonizowanej podstawy (bazy) VAT, obliczanej przez państwa członkowskie zgodnie z zasadami wspólnotowymi.

---

<sup>2</sup> Zasady te reguluje obecnie Decyzja Rady 2007/436 (WE, Euratom) z 7 czerwca 2007 r., art. 2 (L 163/ z 23.6.2007 r.).

Tradycyjnie, źródła finansowania budżetu były dzielone na 4 kategorie (cła i opłaty rolne, cła na pozostałe towary, dochody z VAT, dochody z tytułu DNB). Jednakże rozróżnienie między opłatami na import rolny oraz cłami na wyroby nierolne nie ma uzasadnienia od 1995 r., gdy różne opłaty na produkty rolne (w tym zwłaszcza zmienne opłaty wyrównawcze zostały zastąpione stawkami celnymi – była to tzw. taryfikacja, uzgodniona w Rundzie Urugwajskiej GATT).

<sup>3</sup> Wpłaty z tytułu ceł nie są w pełni związane z wielkością importu. Państwa, które nie mają dostępu do morza i znaczną część towarów pochodzących spoza UE sprowadzają przez porty morskie w innych państwach, z reguły tam dokonują większości odpraw celnych i mają w efekcie małe dochody z ceł (dobrym przykładem jest tu Austria). Odwrotnie jest w państwach, które mają duże porty i są miejscami przeładunku towarów, kierowanych ostatecznie do innych państw. Taką funkcję pełni np. Rotterdam. Stąd też Holandia odprowadza do budżetu UE większe dochody z tytułu ceł niżby to wynikało z wielkości jej importu.

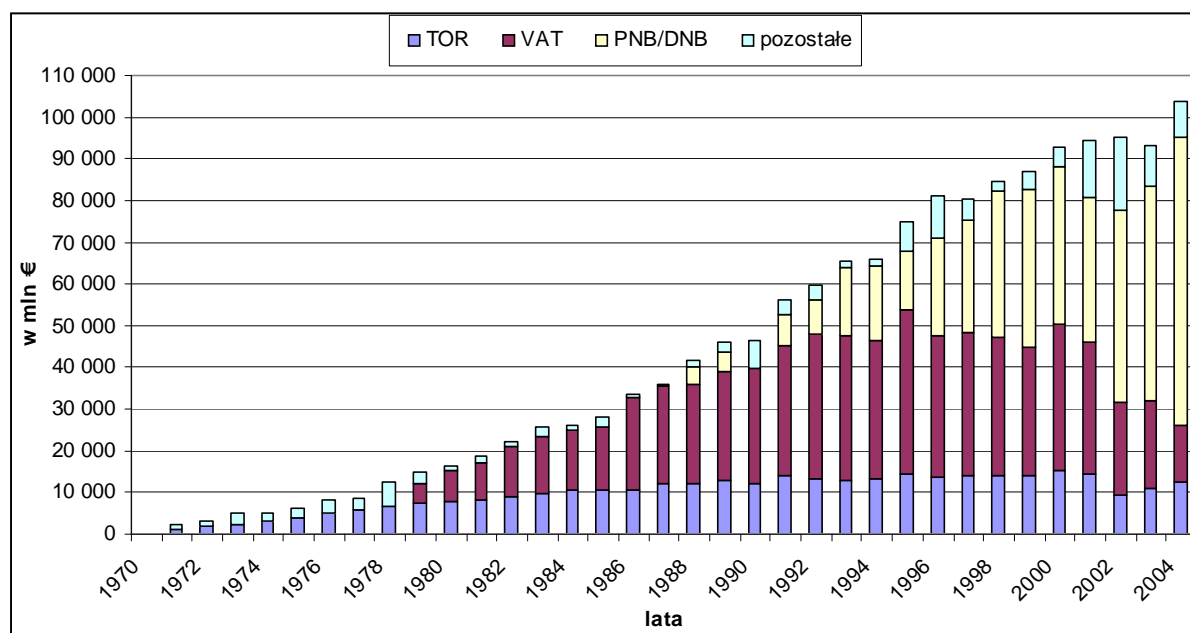
<sup>4</sup> W związku z wprowadzeniem od 1.07.2006 r. reformy rynku cukru rodzaje opłat cukrowych, wchodzących w skład tradycyjnych środków własnych, uległy pewnej zmianie. Opłaty cukrowe służą głównie do finansowania subsydiów eksportowych.

Tabela 1. Struktura finansowania budżetu UE w latach 1996-2005 (w % całości budżetu oraz w mld euro)

ŚRODKI WŁASNE za okres 1996-2005 r.										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>1</sup>	2003	2004 <sup>2</sup>	2005 <sup>3</sup>
TOR	19,1%	18,8%	17,2%	18,8%	17,4%	18,1%	11,9%	13,0%	12,0%	11,4%
VAT	51,3%	45,5%	40,3%	37,8%	38,9%	38,7%	28,8%	25,4%	14,6%	14,1%
PNB/DNB	29,6%	35,7%	42,5%	45,4%	42,7%	43,2%	59,3%	61,6%	73,4%	74,5%
Środki własne ogółem (miliardy EUR)	71,1	75,3	82,2	82,5	88,0	80,7	77,7	83,6	93,3	108,5

- <sup>1</sup> Od 2002 r., % TOR zatrzymywany przez Państwa Członkowskie jako zwrot kosztów poboru został podniesiony z 10% do 25%. Różnica ta wynosiła około 2,2 miliarda EUR tak w roku 2002, jak i 2003.  
<sup>2</sup> Wstępny projekt budżetu korygującego nr 8/2004 (EU-25).  
<sup>3</sup> Wstępny projekt budżetu na rok 2005.

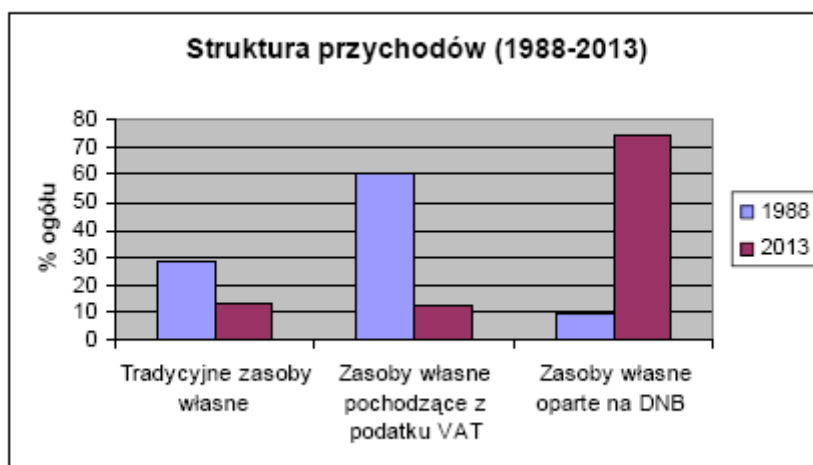
Wykres 1. Źródła dochodów budżetu europejskiego w latach 1970-2004, ceny bieżące



Źródło: Opracowano na podstawie, *The Community budget: the facts in figures*, Komisja Europejska, Luksemburg 2000 oraz, *Allocation of 2004 EU expenditures by Member States*, Komisja Europejska ([http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports_en.htm))

Zmiany w źródłach finansowania unijnego budżetu do 2013 roku przedstawia wykres 2.

Wykres 2.



Źródło: Reformowanie budżetu, zmienianie Europy: Dokument dotyczący publicznych konsultacji w sprawie przeglądu budżetu w okresie 2008-2009, SEC(2007) 1188wersja ostateczna, 12.0.2007.

Przy tym, zharmonizowana podstawa nie może przekraczać 50% DNB danego państwa (tzw. *capping*). W praktyce, w przypadku państw objętych tą regułą powoduje to zmianę środka własnego z tytułu VAT na środek własny z tytułu DNB (por. dalej).

W latach 2004-2006 r. **stawka maksymalna** wynosiła 0,50%. Na mocy decyzji Rady z 7 czerwca 2007 r. (jeszcze nieratyfikowanej) obowiązuje tylko stawka jednolita na poziomie wynosi 0,30%, z wyjątkiem Austrii, Niemiec, Holandii i Szwecji, dla których stawkę tę ustalono na okres 2007-2013 na poziomie nieco niższym (por. dalej p.1.1).

Trzecie źródło, to wpłaty państw obliczane na podstawie **wielkości ich DNB**<sup>5</sup>. Ich wielkość oblicza się odejmując od wydatków zaplanowanych w budżecie ogólnym UE wysokość planowanych dochodów; kwotę wynikającą z różnicy dzieli się pomiędzy państwa proporcjonalnie do udziału ich DNB w DNB UE ogółem.

<sup>5</sup> W przeszłości źródło to nazywano czwartym źródłem dochodów budżetu UE, ponieważ cła i opłaty rolne były liczone w inny sposób i traktowano je jako dwa oddzielne źródła (por. przypis 2). Jako trzecie w kolejności (w latach 70.) wprowadzono finansowanie z części dochodów z VAT, a jako czwarte – dochód z DNB (w końcu lat 80.) – por. ramka.

#### *Historia ewolucji wpłat do budżetu Wspólnot*

- do 1970 r. budżet ogólny Wspólnot (z wyjątkiem budżetu operacyjnego EWWiS, który funkcjonował oddzielnie i był inaczej finansowany) był finansowany głównie z bezpośrednich wpłat państw członkowskich, których wielkość była powiązana z udziałem państw w produkcji krajowym brutto Wspólnoty;
- na podstawie decyzji Rady z 1970 r. wprowadzono system zasobów własnych (*own resources*); ustalono, że dochody własne będą pochodzić z ceł, opłat rolnych oraz z podatku VAT; system ten zaczął obowiązywać w pełni w 1980 r.; dzięki tym wpływom pochodzącym ze ściśle określonych źródeł, zasilającym budżet w sposób niejako automatyczny, Wspólnota uzyskała pewien stopień autonomii finansowej, uniezależniając ją od każdorazowego uzgadniania wpłat z państwami członkowskimi;
- wobec rosnących wydatków, których nie pokrywały ówczesne dochody, w 1988 r. Rada zdecydowała wprowadzić tzw. czwarte źródło oparte na wpłatach państw członkowskich w relacji do ich udziału w produkcji narodowym brutto Wspólnoty (obecnie w relacji do dochodu narodowego brutto- DNB).

Do systemu środków własnych zalicza się też tzw. **rabat brytyjski**, tj. obniżoną wpłatę Wlk. Brytanii z tytułu środka własnego VAT i DNB. Rabat ten jest finansowany przez wszystkie pozostałe państwa, z tym zastrzeżeniem, że kwota należnego finansowania tego rabatu dla Niemiec, Holandii, Austrii i Szwecji jest obniżona.

**Pozostałe dochody** (stanowią one zazwyczaj marginalną część wpływów budżetu UE) pochodzą m.in. z takich tytułów, jak podatki od wynagrodzeń osób zatrudnionych w instytucjach UE, dochody ze wspólnotowych operacji pożyczkowych itp.

Wymienione wyżej dochody stanowią tzw. **zasoby (środki) własne budżetu** Wspólnot. Wpłaty z poszczególnych źródeł są przekazywane do budżetu UE w różnych terminach, ale większość z nich jest płatna w ratach miesięcznych (por. ramka).

#### *Harmonogram wpłat do budżetu UE*

- tradycyjne środki własne: wpłaty dokonywane są najpóźniej pierwszego dnia roboczego po 19 dniu drugiego miesiąca licząc od miesiąca, w którym ustalono obowiązek wpłat [art. 10 Rozporządzenia Rady nr 1150/2000 (WE, Euratom) z 22.05.2000].
  - opłaty cukrowe: roczna wpłata dokonywana jest w dwóch ratach w czerwcu i grudniu. Okres cukrowy trwa w UE od 1 lipca do czerwca roku następnego. Kwoty ustalane są w kwietniu i październiku [ art. 10 Rozporządzenia Rady nr 1150/2000 (WE, Euratom) z 22.05.2000].
  - pozostałe wpłaty (z tytułu VAT, DNB i rabatu brytyjskiego): przekazywane są one do miesiąc, pierwszego dnia roboczego każdego miesiąca.
- Źródło: Rozporządzenie Rady nr 1150/2000 (WE, Euratom) z 22.05.2000.



### 1.1. Środek własny z tytułu VAT

Środek własny z tytułu VAT wyznaczany jest – jak już wskazano - przez pomnożenie **jednolitej stawki VAT** (*uniform rate*) przez zharmonizowaną **podstawę VAT** (*final base*).

**Zharmonizowana podstawa (baza) VAT** jest obliczana w skomplikowany sposób. Wyznacza się ją dla każdego kraju przez podzielenie narodowych dochodów netto z VAT przez średnią **ważoną (efektywną) stawkę VAT** (tzw. WAR – *weighted average rate*; uwzględnia ona faktycznie obowiązujące Polsce stawki VAT- mowa jest o nich w p. 10). Tak obliczona podstawa jest korygowana o tzw. dodatnie i ujemne kompensaty, np. wynikające z ograniczenia prawa do odliczenia VAT na mocy ar. 17 ust. 6 VI dyrektywy podatkowej).

Tak liczona podstawa VAT ma wyeliminować skutki różnych odstępstw (w tym - różnych stawek), jakie w praktyce występują w poszczególnych państwach w stosunku do ogólnych zasad przewidujących stosowanie generalnie dwóch zharmonizowanych stawek VAT (podstawowej i zredukowanej).

#### *Podstawowe działania wykonywane przy obliczaniu podstawy VAT*

- obliczenie całkowitego dochodu netto z tytułu VAT uzyskanego przez państwo członkowskie w ciągu roku kalendarzowego,
- podzielenie całkowitego dochodu z tytułu VAT przez średnioważoną dla danego kraju stawkę VAT w celu otrzymania pośredniej podstawy VAT,
- skorygowanie ww. pośredniej podstawy o dodatnie lub ujemne czynniki kompensujące w celu otrzymania końcowej zharmonizowanej podstawy VAT.

Źródło: Środki własne Unii Europejskiej. Podręcznik procedur i struktur administracyjnych, Ministerstwo Finansów, Warszawa, październik 2007, s.10.

Następnie, porównuje się uzyskaną wysokość podstawy VAT z limitem wyznaczonym przez połowę DNB. Jeśli podstawa VAT jest wyższa niż 50% DNB danego państwa, to podstawą dalszych obliczeń jest 50% DNB (*capped base* lub *capping*; obowiązuje od 1988 r.). Zasada ta ma lepiej uwzględnić różnice w narodowych systemach, a przede wszystkim osłabić **regresywność VAT**<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Zasadę tę wprowadzono w celu osłabienia elementu regresywności VAT. Chodzi o to, że udział konsumpcji w narodowych dochodach wykazuje tendencję do wzrostu wraz z malejącą zamożnością. W efekcie dochód z VAT jest proporcjonalnie wyższy w państwach mniej zamożnych w stosunku do PKB niż w zamożnych. Inaczej mówiąc, dla państw mniej zamożnych wpłaty z tytułu VAT stanowią relatywnie większe obciążenie niż dla państw zamożnych.

Z kolei wysokość **jednolitej stawki VAT** jest wyznaczana przez Komisję przez odjęcie od **stawki maksymalnej zamrożonej** stawki VAT (wynikającej z uwzględnienia rabatu brytyjskiego).

Od **2007 r. obowiązuje**, jak już wskazano, **tylko jednolita stawka VAT równa 0,30%**, z wyjątkiem Niemiec, Austrii, Holandii i Szwecji, dla których stawkę tę ustalono na okres 2007-2013 na poziomie niższym<sup>7</sup>.

**Zamrożona stawka** jest natomiast obliczana jako relacja między różnicą kwoty rabatu brytyjskiego i sumy pomniejszonych baz dla czterech państw korzystających z ulgi (Niemiec, Holandii, Austrii i Szwecji) a całkowitą bazą VAT dla UE (dla wszystkich państw UE) pomniejszoną o sumę baz ww. czterech państw i bazę Wlk. Brytanii (wszystkie bazy z uwzględnieniem limitu 50% DNB)<sup>8</sup>.

Inaczej mówiąc, **zamrożoną stawkę VAT** Komisja Europejska wylicza przy uwzględnieniu iż:

- Wlk. Brytania nie uczestniczy w finansowaniu swojego rabatu,
- udział Austrii, Niemiec, Holandii i Szwecji w finansowaniu rabatu jest zmniejszony (por. p. 1.3),
- podstawa VAT każdego kraju jest ograniczona maksymalnie do 50% jego DNB (*capping*).

## **1.2. Środek własny z tytułu DNB**

Środek z tytułu DNB, to **bezpośrednie wpłaty państw członkowskich**, ustalane w stosunku do DNB każdego państwa<sup>9</sup>. Wielkość tych wpłat pokrywa każdorazowo różnicę, jaka powstaje między planowanymi wydatkami a wpłatami z trzech ww. źródeł. Różnica ta, wyliczona dla całego ugrupowania, musi być pokryta przez państwa członkowskie w wysokości, która odzwierciedla udział każdego państwa w łącznym DNB Unii. Inaczej mówiąc, tę część swych wpłat do budżetu UE państwa członkowskie wnoszą proporcjonalnie do swej zamożności. Taka koncepcja wpłat z DNB oznacza, że im większe wydatki budżetu

---

<sup>7</sup> Dla Austrii wynosi ona 0,225%, dla Niemiec – 0,15%, dla Holandii i Szwecji – 0,10% (Decyzja Rady z 7czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (2007/436,WE, Euratom), L 163 z 23.6.2007). Argumentem tych państw na rzecz obniżenia tej stawki było to, że są one największymi płatnikami netto do budżetu UE.

<sup>8</sup> W ujęciu matematycznym zamrożona stawka dla sfinansowania korekty brytyjskiej jest obliczana następująco: (kwota rabatu brytyjskiego minus suma zmniejszonych baz dla Niemiec, Austrii, Holandii i Szwecji)/ (baza VAT ogółem minus suma baz Niemiec, Austrii, Holandii i Szwecji); wszystkie bazy z uwzględnieniem limitu 50% DNB, cyt. za: Środki własne Unii Europejskiej. Podręcznik procedur i struktur administracyjnych, Ministerstwo Finansów, Warszawa, październik 2007, s.11.

<sup>9</sup> Do 2003 r. wpłaty te były obliczane w stosunku do produktu narodowego brutto (PNB). W lipcu 2003 r. weszło w życie rozporządzenie odnoszące wpłaty do dochodu narodowego brutto (DNB) (*Gross National Income – GNI*). Nie zmieniło to istoty wpłat, ponieważ – wg rozporządzenia – PNB w cenach rynkowych równa się DNB w cenach rynkowych, liczonych zgodnie z Europejskim Systemem Rachunkowości Narodowej i Regionalnej – ESA'95. (Por. Rozporządzenie 1287, Dz.Urz. L 181/2003).

UE, na pokrycie których nie starcza dochodów z opłat celnych oraz z VAT, tym większe muszą być bezpośrednie wpłaty państw członkowskich, obliczone w proporcji do ich zamożności. Wpłata z tytułu DNB ma więc charakter uzupełniający (rezydualny).

Wpłata ta pozwala na bardziej sprawiedliwe obciążenie państw członkowskich, proporcjonalnie do ich potencjału gospodarczego. Takie podejście pozwala jednocześnie na konstruowanie budżetu bez deficytu.

W latach 2007-2013 dwa państwa korzystają ze znaczącej redukcji ich rocznych wpłat z tytułu DNB: Holandia rocznie w wysokości 605 mln euro oraz Szwecja wysokości 150 mln euro (w cenach 2004 r.).

### ***1.3.Rabat brytyjski***

**Rabat brytyjski** jest czynnikiem, który ma istotny wpływ na wielkość wpłat poszczególnych państw UE do unijnego budżetu. Jest to obniżka wpłaty, jaką W. Brytania wnosi do budżetu ogólnego z tytułu VAT i DNB.

#### *Historia rabatu brytyjskiego*

Obecnie obowiązujący mechanizm rabatu został uzgodniony w 1984 r. (wcześniej Wlk. Brytania też korzystała z redukcji swych wpłat uwagi na wysokie ujemne saldo rozliczeń z budżetem UE, jakie miała praktycznie od początku jej członkostwa). Uzasadniając wniosek w tej sprawie Wlk. Brytania argumentowała, iż jest relatywnie dużym płatnikiem netto. Wskazała – z jednej strony – na swoje relatywnie duże wpłaty do budżetu z tytułu opłat rolnych oraz VAT (była i jest nadal dużym importerem netto artykułów rolnych, a na te towary cła były szczególnie wysokie, zaś wpływy z VAT do budżetu WE na początku lat 80, gdy nie było jeszcze wpłat z DNB, stanowiły około 70% całości tego budżetu), a z drugiej – na znacznie mniejsze dochody z tego budżetu (m.in. z uwagi na mały udział rolnictwa w gospodarce). Rabat oznacza zwrot Wlk. Brytanii 66% jej ujemnej pozycji netto, tj. różnicy między wpłatami do budżetu a uzyskiwanymi transferami (pozycja netto Wlk. Brytanii nie uwzględnia jej rabatu).

Obniżenie sumy wpłat do budżetu ogólnego uzyskały też w 1984 r. Niemcy – w postaci redukcji o jedną trzecią kosztów funkcjonowania rabatu brytyjskiego. Oznaczało to, że obniżone obciążenie Wlk. Brytanii (a także Niemiec) musiało być pokryte zwiększonymi wpłatami pozostałych państw członkowskich, w tym najbiedniejszych.

Przy okazji ustalania zasad budżetu UE na lata 2000-2006 (Perspektywy finansowej) także trzej inni płatnicy netto (Austria, Holandia i Szwecja) uzyskali zgodę na obniżone finansowanie rabatu brytyjskiego do poziomu ¼ przypadających na nich kwot (rozwiązanie to można nazwać „rabatem od rabatu brytyjskiego”).

Rabat polega – najogólniej – na zwrocie Wlk. Brytanii – 66% różnicy między procentowym udziałem tego kraju w sumie podstaw VAT<sup>10</sup> a procentowym udziałem Wlk. Brytanii w całości wydatków alokowanych<sup>11</sup> z budżetu UE. Wpłata Wlk. Brytanii z tytułu VAT oraz DNB jest więc obniżona o równowartość 66% brytyjskiej nierównowagi budżetowej<sup>12</sup>. Wpłatę pozostałych państw z tytułu rabatu brytyjskiego należy jeszcze skorygować o uwzględnienie zniżek w finansowaniu rabatu uzyskanych przez Niemcy, Szwecję, Austrię i Holandię (te państwa finansują rabat brytyjski tylko w ograniczonym stopniu<sup>13</sup>).

*W uproszczeniu, rabat brytyjski jest obliczany w następujący sposób:*

- obliczana jest różnica w poprzednim roku finansowym między procentowym udziałem Wlk. Brytanii w łącznej wartości nieograniczonych podstaw VAT a procentowym udziałem tego kraju w całkowitych alokowanych wydatkach;
- różnica jest mnożona przez łączną kwotę alokowanych wydatków w UE, tj. wydatkach” wewnętrznych”, które trafiają do państw UE, bez wydatków na politykę zagraniczną, rezerwy i pomoc przedakcesyjną (z wyjątkiem roku poprzedzającego akcesję danego kraju);
- otrzymana kwota jest mnożona przez 0,66;
- uzyskany wynik (pomniejszony jeszcze o drobne sumy) stanowi wielkość rabatu brytyjskiego.

Źródło: Środki własne..op.cit., s.13.

Z punktu widzenia obciążeń budżetowych istotne jest to, że obniżona wpłata Wlk. Brytanii jest finansowana przez pozostałe państwa (Wlk. Brytania nie bierze udziału w finansowaniu tej korekty, tzn. nie bierze się pod uwagę ograniczenia bazy podatkowej Wlk. Brytanii), jakkolwiek w niejednakowym zakresie. Rabat brytyjski oznacza więc dla pozostałych państw korektę (podwyżkę) ich wpłat z tytułu VAT oraz DNB<sup>14</sup>. Wysokość wpłat państw UE z tytułu rabatu obliczana jest w proporcji, w jakiej państwa uczestniczą w tworzeniu DNB UE-27. Zasada ta dotyczy także nowych państw członkowskich UE<sup>15</sup>, mimo iż należą one do najmniej zamożnych członków UE.

<sup>10</sup> Podstawy VAT nie są ograniczane, tj. są uwzględniane jako suma podstaw wszystkich państw UE bez *cappingu*.

<sup>11</sup> Wydatki alokowane oznaczają tzw. wewnętrzne wydatki UE, tj. te, które trafiają do państw członkowskich, a więc nie obejmują np. wydatków na politykę zagraniczną, rezerw i pomocy przedakcesyjnej (z wyjątkiem roku poprzedzającego akcesję danego państwa).

<sup>12</sup> Środki własne..op.cit., s. 13.

<sup>13</sup> Rabat jest liczony w bardzo skomplikowany sposób i obliczenia te wykonuje Komisja. Również Komisja oblicza wysokość wpłat dokonywanych przez państwa UE z tytułu tego rabatu.

<sup>14</sup> Należy podkreślić, że obliczenia rabatu brytyjskiego są dokonywane na liczbach rzeczywistych dla danego roku, co oznacza, że bardzo prawdopodobne są kompensaty w roku następnym. Mogą one być dokonywane w ciągu trzech kolejnych lat po danym roku budżetowym.

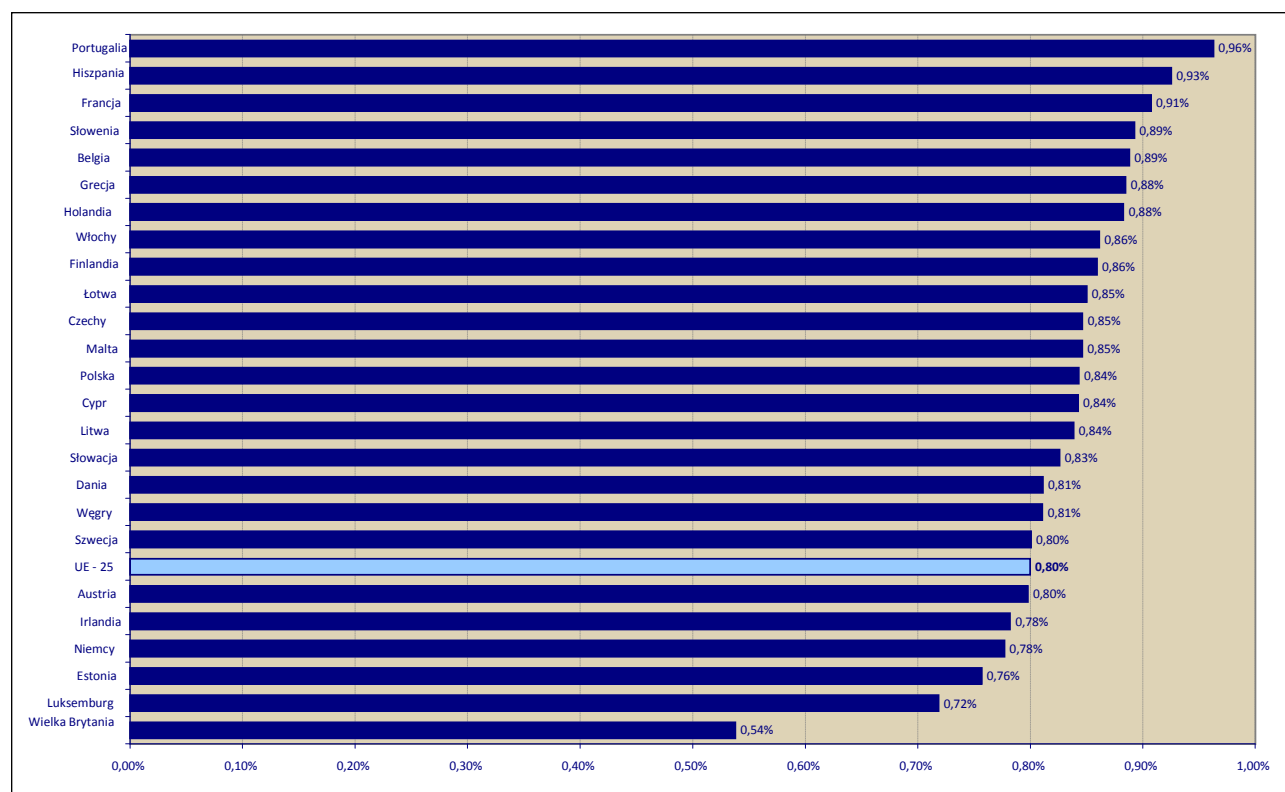
<sup>15</sup> Polska wniosła w 2005 r. (w pełnym roku członkostwa w UE) do budżetu UE z tytułu rabatu brytyjskiego ok. 250 mln euro.

W latach 2007-2013 rabat pozostał bez zmian, z jednym wyjątkiem. W celu jego obliczenia, z pozycji netto Wlk. Brytanii odliczane będą wydatki alokowane w nowych państwach członkowskich, z wyjątkiem większości wydatków na wspólną politykę rolną (WPR), tzn. w pozycji netto Wlk. Brytanii nadal będą uwzględniane wydatki w nowych państwach członkowskich na I filar WPR (rynkowy) i była Sekcją Gwarancji II filaru (tzw. środki towarzyszące), ale nie będą już uwzględniane wydatki na Sekcję Orientacji WPR (pozostała część II filaru , tj. wydatki na cele strukturalne).

## 2. Wielkość wpłat państw UE do unijnego budżetu

Wykres 3 przedstawia wpłaty<sup>16</sup> państw członkowskich do budżetu UE, z wyłączeniem tradycyjnych zasobów własnych oraz po uwzględnieniu rabatu brytyjskiego. **Średnia wysokość wpłat (bez wpłat z tytułu cel i opłat rolnych) dla 25 państw członkowskich wynosi około 0,80% łącznego PKB dla całej UE.**

Wykres 3. Wpłaty poszczególnych państw członkowskich do unijnego budżetu jako procent ich PKB w 2005 r. (wyłączając tradycyjne zasoby własne i po uwzględnieniu rabatu brytyjskiego)



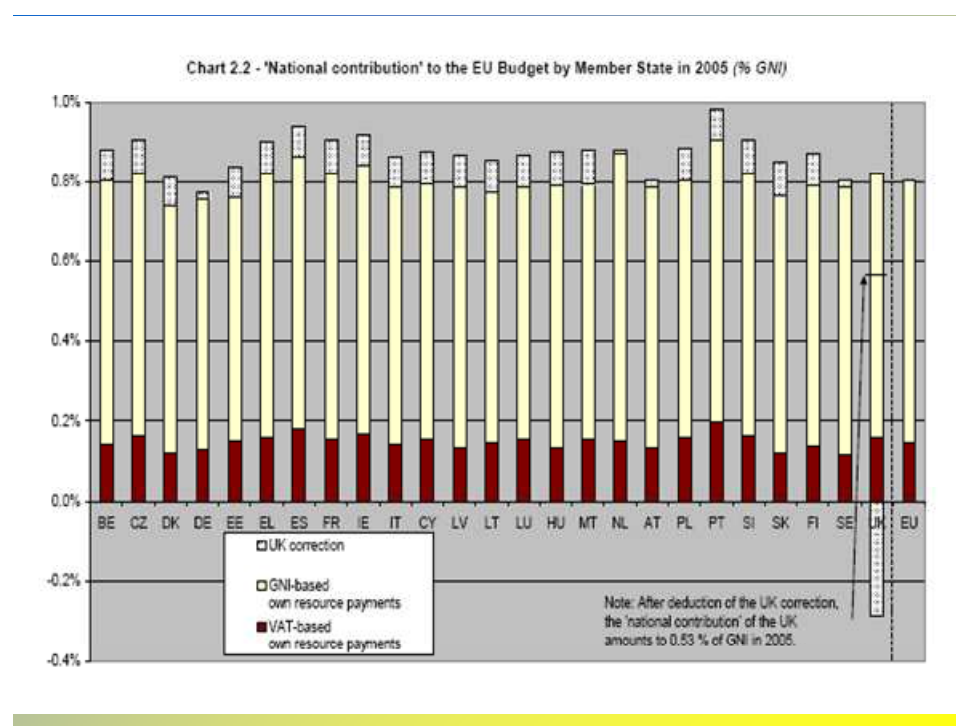
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, s. 243, dostępne na stronie: [http://eca.europa.eu/audit\\_reports/annual\\_reports/docs/2005/ra05\\_en.pdf](http://eca.europa.eu/audit_reports/annual_reports/docs/2005/ra05_en.pdf), cyt. za: Future Own Resources. External Study on the Composition of Future Own resources for the European Parliament, Directorate General Internal Policies, Executive summary, 2007.

<sup>16</sup> Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005*, str. 243, dostępne na stronie: [http://eca.europa.eu/audit\\_reports/annual\\_reports/docs/2005/ra05\\_en.pdf](http://eca.europa.eu/audit_reports/annual_reports/docs/2005/ra05_en.pdf)

Wpłata Polski stanowi 0,84% jej PKB (z pominięciem tradycyjnych zasobów własnych oraz z uwzględnieniem rabatu brytyjskiego). Dla Polski obciążenie z tytułu finansowania budżetu unijnego mieści się więc w przedziale „średnich” kosztów. Największy analogiczny wskaźnik ma Portugalia (0,96% jej PKB), a najniższy – Wlk. Brytania (0,54% jej PKB – w dużej mierze dzięki rabatowi).

Wykres 4 uwzględnia wpłaty 25 państw członkowskich UE do budżetu unijnego w 2005 r. (także bez tradycyjnych zasobów własnych) w podziale na poszczególne źródła wpłat. Interesujące jest zwłaszcza, że bardzo różna jest wielkość obciążeń przypadających na poszczególne państwa z tytułu rabatu brytyjskiego. Austria, Holandia, Niemcy i Szwecja, a więc państwa korzystające z „rabatu od rabatu brytyjskiego” wnoszą z tytułu rabatu brytyjskiego bardzo niewielkie wpłaty. Sama Wlk. Brytania ma zaś ogromnie zmniejszoną wpłatę. Dla pozostałych państw obciążenie z tytułu rabatu podwyższa ich wpłatę do unijnego budżetu o około 0,1 punktu proc. ich DNB.

Wykres 4. Wpłaty 25 państw członkowskich UE do budżetu unijnego w 2005 r. (% DNB)



Źródło: Dane Komisji Europejskiej

### **3. Funkcjonowanie obecnego systemu**

#### **3.1. Zarzuty wobec obecnego systemu<sup>17</sup>:**

Do najczęściej wyliczanych w literaturze wad obecnego systemu finansowania budżetu UE zaliczyć należy następujące:

1/ Obecny system oparty jest głównie na narodowych wpłatach (część DNB stanowi prawie  $\frac{3}{4}$  wszystkich dochodów budżetu UE w ostatnich latach), które są przekazywane bezpośrednio z krajowych budżetów. W takim systemie **wpłaty nie są widoczne przez obywateli**. Większość obywateli nie wie, jaka jest wielkość sum wpłacanych do unijnego budżetu i jaki jest sposób ich finansowania. Stwarza to pole do **mylnej interpretacji systemu finansowania UE** i oceniania go jako niewłaściwy.

2/ Również **wpłaty z tytułu VAT są bardzo nieprzejrzyste**, ponieważ są oparte nie na faktycznych stawkach, a na sztucznym systemie, w którym wpłaty z VAT są obliczane od teoretycznej stawki zharmonizowanej. Taką teoretyczną stawkę wprowadzono w celu skompensowania narodowych derogacji od unijnych przepisów nt. VAT, w tym zwłaszcza zróżnicowanych stawek (np. stosowania w praktyce przez niektóre państwa stawek zerowych, jakkolwiek generalnie nie powinno ich być).

3/ Ponadto, z uwagi na regresywność VAT (wpłata oparta na VAT stanowi relatywnie większe obciążenie dla krajów mniej zamożnych niż zamożnych) wprowadzono limit podstawy obliczeń (tj. 50% dochodu narodowego- jt. tzw. *capping*). Dla sporej liczby państw UE (dla 11 państw w UE-25 - por. tabela 4) wpłata oparta na VAT jest *capped*, co oznacza w praktyce, że także ta część ich składki do budżetu UE jest oparta na ich DNB.

4/ W sytuacji, gdy system wpłat do budżetu opiera się głównie na przekazach dokonywanych przez państwa członkowskie (z tytułu DNB oraz statystycznego VAT - łącznie jest to prawie 90% wpłat do budżetu UE), a nie przez obywateli, **nie widać związku między UE a jej obywatelami**; jest jedynie związek UE z państwami członkowskimi.

5/ Istotnym powodem zarzutów wobec obecnego systemu jest **rabat brytyjski i „rabaty od tego rabatu”**, tj. obniżka obciążenia dla czterech zamożnych państw (Niemcy, Austria, Holandia i Szwecja) z tytułu rabatu brytyjskiego. Koszt tych rabatów jest ponoszony przez pozostałe państwa członkowskie UE (z wyjątkiem samej Wlk. Brytanii), co czyni **system jeszcze mniej przejrzystym**.

Przy tym, do końca 2006 r. skomplikowany był nie tylko sam system korekcyjny, ale i fakt, że wielkość korekty wpływała na jednolitą stawkę VAT, stosowaną do obliczenia wpłat wszystkich państw UE.

---

<sup>17</sup> Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system, COM(2004) 505 final, Volume II, Brussels 2004, 14.7.2004, s. 10.

Powyższe cechy sprawiają, że **system finansowania budżetu UE jest skomplikowany, niesprawiedliwy, nieprzejrzysty i niezrozumiały dla przeciętnego obywatela**<sup>18</sup>.

6/ Rozwiązanie takie ma także inne negatywne skutki. Rosnąca zależność budżetu UE od transferów z budżetów państw członkowskich prowadzi do **ograniczania autonomii wydatków** z budżetu europejskiego.

7/ Istotnym problemem przy ustalaniu kolejnych budżetów (a raczej – wieloletnich Perspektyw finansowych) jest to, istniejący **system zachęca państwa do poszukiwania narodowych korzyści z budżetu UE i oceny ich pozycji przez pryzmat pozycji netto (płatnika netto lub beneficjenta netto)**. Wzmacnia to w negocjacjach budżetowych skłonność państw członkowskich do kierowania się logiką „słusznego zwrotu” (*juste retour*). 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. Najwięksi płatnicy netto starają się zawsze udowodnić, że ciężar finansowania Unii nie jest rozłożony równomiernie między poszczególne państwa członkowskie. Z kolei beneficjenci netto argumentują, że powinni otrzymywać jeszcze więcej. W tej sytuacji narodowe interesy stają się ważniejsze od ogólnych interesów UE. Stanowi to problem zwłaszcza podczas negocjacji nad kolejnymi Perspektywami finansowymi, gdy ustalane są zasady finansowania działań UE na okresy kilkuletnie. Brak większego zainteresowania państw istotą wspólnych działań stwarza też ryzyko pomniejszania i nieuwzględniania wartości dodanej, jaką tworzą polityki unijne.

**Podsumowując**, panuje powszechna opinia, że niezwykle skomplikowany i nieprzejrzysty obecny **system środków własnych wymaga reformy**.

### **3.2. Problem „słusznego zwrotu” („just retour”)**

Jak już wspomniano, obecny system skłania państwa członkowskie do oceny ich rozliczeń z budżetem UE w kategoriach bilansu netto, zwanego też zasadą „słusznego zwrotu” („*just retour*”)<sup>19</sup>. Zdaniem części autorów, niektóre państwa mają wręcz „obsesję” osiągnięcia „sprawiedliwego zwrotu”<sup>20</sup>. Takie podejście nie jest właściwe z kilku względów: a/ Podważa to zasadę solidarności w UE (w sensie „równości”), szczególnie po przyjęciu mniej zamożnych państw z Europy Środkowej i Wschodniej. Określenie „*just*”, tj. „słuszny” („sprawiedliwy”) zakłada zwykle, że słabsi partnerzy są traktowani w sposób bardziej korzystny. W odniesieniu do unijnego budżetu powinno to oznaczać, że dochody i wydatki z

<sup>18</sup> Por. np. opinię A. Lamassoure’a, The System of Own Resources, Questionnaire for National Parliaments, 26 X 2005, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/qownres\\_/qownres\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/qownres_/qownres_en.pdf).

<sup>19</sup> Por. szerzej: J. Le Cacheux, Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax, Notre Europe, Studies No. 57, April 2007.

<sup>20</sup> Own resources: Evolution of the system in a EU 25. Study for the European Parliament, Study Group for European Policies (SEP), 30 June 2005, s. 17.



tego budżetu UE są kształtowane w taki sposób, iż mniej zamożni członkowie Unii otrzymują relatywnie więcej niż państwa zamożne. Tak rozumiana zasada sprawiedliwości jest wpisana w unijną konstrukcję i leży u podłoża wielu sformułowań w traktatach.

b/ Integracja europejska z całą pewnością nie jest grą o „sumie zerowej”, ale grą, która przynosi netto pozytywny efekt. Wiele projektów może być realizowanych znacznie efektywniej na poziomie unijnym niż krajowym, przyczyniając się do wzrostu dobrobytu całej Unii Europejskiej.

c/ Korzyści procesu integracji związane z unijnym budżetem, zwłaszcza korzyści ciągnione, nie są łatwo mierzalne, np. poprawa wiarygodności członków UE na międzynarodowym rynku finansowym, która obniża ryzyko inwestycyjne w danym państwie i w efekcie także koszt (procent) od zaciąganych kredytów. Niektóre korzyści wręcz nie mają charakteru ekonomicznego, jak np. poprawa pozycji negocjacyjnej wobec partnerów zewnętrznych.

d/ część dochodów unijnego budżetu nie może być przypisana bezpośrednio poszczególnym państwom. Na przykład cła i opłaty rolne są pobierane niekoniecznie w państwie, które ostatecznie konsumuje importowane towary, obciążone cłem importowym (tzw. „efekt Rotterdamu”).

e/ Jeszcze więcej jest problemów z przypisaniem wydatków do poszczególnych państw, np. duże inwestycje transportowe w danym państwie są często realizowane przez firmy zagraniczne i część transferów z unijnego budżetu na sfinansowanie tych inwestycji, formalnie przypisanych do danego państwa, trafia ostatecznie do innych państw.

e/ Wreszcie, w narodowych budżetach wpłaty podatników też nie są równoważone wymiernymi korzyściami, jakie otrzymują oni budżetu.

Swego rodzaju ironią dyskusji o „słusznym zwrocie” jest fakt, że unijny budżet jest bardzo mały w porównaniu z DNB państw, czy też wydatkami z ich budżetów krajowych. Maksymalny pułap zasobów własnych budżetu UE stanowi zaledwie 1,24% DNB (a w praktyce wydawane jest ostatnio jeszcze mniej, bo niecały 1% DNB UE-27!). Budżet ten stanowi równowartość zaledwie około 2,4% całości wydatków publicznych państw UE.

#### ***4.Kryteria wyboru nowych źródeł finansowania budżetu UE***

W świetle teorii oraz analiz propozycji zmian obecnego systemu finansowania budżetu UE można wyodrębnić następujące grupy kryteriów, które powinny spełniać nowe źródło finansowania tego budżetu<sup>21</sup>:

---

<sup>21</sup> P. Cattoir, Tax-based EU own resources. An assessment, Working Paper no 1/2004, s. 7; J. Le Cacheux, Funding the EU Budget...op.cit. Podobny zestaw kryteriów zawiera wyżej cytowany raport Komisji Europejskiej: Financing the European Union ...op.cit., a także raport zewnętrzny przygotowany na zlecenie Parlamentu Europejskiego: External Study on the Composition of Future Own resources for the European Parliament, Directorate General Internal Policies, prepared by Richard Doherty, Deloitte Consulting, 2007, zob. też: <http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms/op/edit/pid/1533>.

- a/ ogólne kryteria (prostota i przejrzystość)
- b/ budżetowe (wystarczalność oraz stabilność),
- c/ związane z ekonomiczną efektywnością (widoczność, niskie koszty działania, efektywna alokacja zasobów),
- d/ sprawiedliwości poziomej i pionowej.
- e/ inne kryteria

#### ***a/ Ogólne kryteria (prostota i przejrzystość)***

Nowe źródło finansowania budżetu UE powinno być możliwie proste i transparentne. Oba kryteria są uważane za kluczowe zasady finansowania budżetów w demokratycznych państwach, gdzie obywatele (lub ich reprezentanci) wyrażają wolę płacenia podatków (w głosowaniu)<sup>22</sup>. Jakkolwiek obie te zasady są dość oczywiste, to w praktyce jednak są ograniczane przez inne względy, w efekcie czego ogólny system podatkowy jest skomplikowany i mało przejrzysty.

#### ***b/ Budżetowe kryteria***

##### ***b1/ Wystarczalność (obfitość)***

**Dane źródło musi zapewnić dochód budżetowy, zarówno w krótkim czasie, jak i w okresie dłuższym, by sprostać zmieniającym się warunkom działania.** Dany podatek spełnia kryterium wystarczalności, jeśli każde z państw jest w stanie uzyskać z niego dochód przekraczający wysokość kwoty potrzebnej do pokrycia jego składki do unijnego budżetu. W skali całej UE oznacza to że; **wystarczalny** jest taki podatek, dla którego transfery do państw członkowskich są w stanie zrównoważyć ich łączne wpłaty z tytułu VAT i DNB (obecnie jest to ok. 1% łącznego DNB państw UE).

##### ***a2/ stabilność wpływów***

Chodzi tu o stabilność wpływów w czasie. Niektóre źródła wpłat są wrażliwe np. na zmiany cyklu koniunkturalnego lub zmiany cen towarów. To oznacza, że takie źródła mogą być niewystarczające za kilka lat, nawet jeśli w danym roku dochody z nich przekraczają potrzeby budżetu.

Jeśli dany podatek nie zapewnia pełnej stabilności dochodów budżetowych, to można go uzupełnić innym źródłem. Alternatywnie, fiskalnej autonomii mogłaby towarzyszyć większa finansowa autonomia, np. zdolność do pożyczania na rynku finansowym<sup>23</sup>, jakkolwiek w praktyce takie rozwiązanie nie wydaje się realne.

Miarą **stabilności podatku jest jego korelacja z PKB** – im jest większa, tym podatek jest bardziej stabilny, gdyż w takiej sytuacji wzrost PKB będzie oznaczał podobny wzrost dochodów z tego podatku. Za miarę stabilności podatku przyjmuje się relację między

<sup>22</sup> Por. J. Le Cacheux, Funding the EU Budget... op.cit.

<sup>23</sup> Por. P. Cattoir, Tax-based ... op.cit.

dochodami z podatku a PKB per capita (udział dochodów z danego podatku w PKB per capita w ciągu kilku lat).

### ***b/ kryteria związane z efektywnością ekonomiczną***

#### ***b1/ widoczność i prostota***

Obywatele UE winni mieć świadomość, jakie podatki płacą i w jakiej wysokości. Lepiej wtedy rozumieją proces integracyjny i bliższa jest ich więź z całym ugrupowaniem. Jednocześnie system podatkowy powinien być możliwie prosty: jest to podstawą jego powszechnego rozumienia.

#### ***b2/ efektywna alokacja zasobów***

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 z reguły podwyższają poziom cen). Niekiedy podatek jest celowo wprowadzany dla skorygowania niedoskonałości rynku –jak w przypadku podatków mających przyczyniać się do ochrony środowiska, bądź też dla osiągnięcia zmiany zachowania (decyzji) 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. ograniczające negatywne efekty zewnętrzne dla środowiska.

#### ***b3/ wydajność i taniość***

Rachunek ekonomiczny przemawia za tym, by administracyjne koszty poboru były możliwie niskie w stosunku do dochodu, tj. relacja uzyskanego podatku do kosztów jego uzyskania powinna być wysoka, a sam koszt poboru podatku powinien być niski.

#### ***b4/ autonomia finansowa***

Budżet europejski winien być niezależny od budżetów narodowych w celu ograniczenia oceny sytuacji przez pryzmat interesu narodowego; autonomia jest większa, jeśli jest bezpośredni związek wpłat z konkretnymi płatnikami, tj. budżet uzyskuje przynajmniej istotną część środków bezpośrednio od konkretnych płatników (w przypadku VAT – od obywateli UE).

*c/ sprawiedliwość wpłat (sprawiedliwy rozkład obciążeń podatkowych)*<sup>24</sup>:

Efektywność nie jest jedynym kryterium wprowadzenia „dobrego” podatku. Ten ostatni powinien zapewnić też pewną „równość” („sprawiedliwość”<sup>25</sup>) obciążeń podatkowych. Opodatkowanie prowadzi bowiem do redystrybucji dochodów, a więc ma związek ze społecznym poczuciem sprawiedliwości podziału dochodu (i majątku)<sup>26</sup>. Kryteria zapewnienia sprawiedliwości nie są jednak oczywiste<sup>27</sup>.

W odniesieniu do osób indywidualnych mówi się zazwyczaj o dwóch koncepcjach: sprawiedliwości poziomej i pionowej<sup>28</sup>.

**Pozioma sprawiedliwość** odnosi się do sytuacji, w której dwa identyczne podmioty w tych samych warunkach są identycznie („równo”) potraktowane pod względem podatkowym<sup>29</sup>). W przypadku podatku UE, który ustanowiłby widoczny związek między Unią a jej obywatelami, podatnicy w porównywalnych warunkach ekonomicznych, ale mieszkający w różnych państwach UE, powinni – w takim zakresie, w jakim jest to możliwe – być traktowani równo (**równość pozioma**). Natomiast obywatele, którzy są mniej zamożni powinni ponosić mniejszy ciężar fiskalny niż obywatele zamożniejsi, co doprowadzi do pewnej redystrybucji dochodu (równość pionowa). Dla zapewnienia takiej równości potrzebne jest zdefiniowanie kryterium równości: ma być nim zdolność do płacenia podatku („zdolność podatkowa”) czy też inne kryterium.

W przypadku „sprawiedliwego” podatku europejskiego problemów jest jeszcze więcej. Jeszcze trudniej bowiem na poziomie całej, bardzo zróżnicowanej Unii, określić miary sprawiedliwego podatku, który miałby identyczny wpływ na danego podatnika. Jest natomiast oczywiste, że na poziomie europejskim zasada ta ma ważną symboliczną wartość. Nierówne traktowanie podatkowe podatników w UE byłoby traktowane jako dyskryminacyjne i sprzeczne z ideałami europejskiej konstrukcji. Jeśli podatek unijny **miałby mieć równy wpływ na porównywalnych podatników** w UE (tj. być sprawiedliwy), to takie kryterium jest automatycznie zapewnione w przypadku podatków, które mają wspólną w UE bazę podatkową oraz stawki. Inaczej mówiąc, **równość obywateli UE wymagałaby zapewnienia wysokiego poziomu harmonizacji bazy podatkowej oraz wspólnej (jednolitej) stawki podatku.**

---

<sup>24</sup> P. Cattoir, Tax-based ..op.cit.

<sup>25</sup> Pojęcia „równość” oraz „sprawiedliwość” traktujemy tu jako synonimy. Niekiedy, autorzy rozumieją je nieco inaczej. Określenie „równość” („equity”) rezerwują dla podziału obciążeń fiskalnych między indywidualnych podatników (w kontekście narodowym lub unijnym), zaś pojęcie „sprawiedliwość” („fairness”) odnoszą do powiązań fiskalnych między państwami członkowskimi UE (zob. Own Resources. Evolution... op.cit., s 17)..

<sup>26</sup> E. Nojszewska, Podatek dochodowy jako narzędzie polityki gospodarczej, SGH, Warszawa 2002, s. 11.

<sup>27</sup> Por. J. Le Cacheux, Funding the EU Budget... op.cit, s. 11-14.

<sup>28</sup> P. Cattoir, Tax-based... op.cit.

<sup>29</sup> Por. np. F. Grądalski, Wstęp do teorii opodatkowania, SGH, Warszawa 2004, s. 118.

**Sprawiedliwość „pionowa”** dotyczy zazwyczaj podziału dochodu między obywateli. Jej zapewnienie wymaga więc ustanowienia podstawy, według której różnicowana będzie zdolność podatkowa i stosownie do niej rozkładane będą indywidualne ciężary podatkowe<sup>30</sup>.

Próby rozwiązania problemu sprawiedliwości pionowej nawiązują do idei „równej ofiary każdego na rzecz ogółu”<sup>31</sup>. Z teorii 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).

Kwestia podziału obciążeń fiskalnych między państwami UE jest problemem bardzo drażliwym. Jest prawdopodobne, że podatek unijny miałby wpływ na redystrybucję dochodów między obywatelami. Niezbędne byłoby więc zapewnienie kryteriów oceny takich skutków.

W teorii federalizmu fiskalnego argumentuje się często, że podatki o cechach dystrybucyjnych powinny być przypisane do najbardziej scentralizowanego poziomu rządu. Jest tak, ponieważ – gdy podatnicy są mobilni między jurysdykcjami podatkowymi, zamożni podatnicy mają tendencję do przemieszczania się w kierunku systemów o niższych podatkach, podczas gdy ubożsi koncentrują się systemach prawnych, które faworyzują redystrybucję dochodu (i wyższe podatki). W efekcie, mechanizmy redystrybucji mogą nie być wystarczające w dłuższym czasie. Akceptacja podatku unijnego dla obywateli UE wymagałaby prawdopodobnie przyjęcia takiej formy tego podatku, by zapewnił on pewną redystrybucję dochodu. Jest to więc pytanie o to, czy podatek UE zapewni akceptowalną redystrybucję dochodu? Alternatywą mogłyby być pewne transfery między państwami, tak jak to się dzieje w państwach federalnych. Pozostaje jednak – obok politycznej zgody państw na takie rozwiązanie- praktyczny problem obliczenia takich transferów.

### ***Sprawiedliwość wpłat państw (organizmów) wieloszczeblowych***

Równość wpłat może być też analizowana na poziomie państw. Należy jednak pamiętać, że finansowanie budżetu UE z wpłat państw członkowskich jest **całkowicie odmiennie** od finansowania z unijnego podatku.

Najłatwiejszy do zaakceptowania byłby prawdopodobnie taki podatek, który zapewniłby wielkość dochodu do unijnego budżetu, skorelowaną z poziomem rozwoju ekonomicznego państw. Dochód z takiego podatku byłby spójny z rosnącym uzależnieniem budżetu od wpłat z tytułu DNB. Pytanie jest więc, czy unijny podatek zapewni dochód odpowiadający poziomowi rozwoju gospodarczego państw UE? Należy dodać, że jeśli podatek unijny nie spełni w pełni tego kryterium, jest **możliwość wprowadzenia mechanizmu wyrównawczego** dla redystrybucji dochodu między państwami. Wśród

<sup>30</sup> F. Grądalski, op.cit., s. 125.

<sup>31</sup> Teoria ta została sformułowana w połowie XIX w. przez J.S. Milla (por. F. Grądalski, ... op.cit.).

kryteriów dla wypracowania takiego mechanizmu mogłyby być takie elementy, jak całość wpłat państw z tytułu podatku unijnego, czy też zmienne powiązane z poziomem rozwoju państw i ich potrzebami<sup>32</sup>. Istnieje wiele takich mechanizmów w państwach federalnych, jak też w państwach o zdecentralizowanej strukturze (np. w celu określenia wielkości wsparcia dla regionów o różnym poziomie rozwoju gospodarczego). Ewentualne wypracowanie takiego mechanizmu dla całej Unii wydaje się jednak trudniejsze.

Podsumowując rozważania o sprawiedliwości podatków można powiedzieć, że w teorii pozioma równość (sprawiedliwość) oznacza „równe traktowanie równych”, odnosząc się do osób indywidualnych. W wieloszczeblowym systemie rządów, pojęcie to jest trudniejsze do wyjaśnienia, bo zdolność do płacenia jest tu często akcentowana na poziomie różnych szczebli rządów (centralnego, lokalnych itp.), a nie osób indywidualnych. Podobnie w przypadku budżetu unijnego możemy mówić o „sprawiedliwości” na poziomie państw członkowskich. Dlatego, jakkolwiek ponadnarodowy podatek powinien wynikać z kompromisu między przynajmniej dwoma pojęciami „sprawiedliwości” (państw i obywateli), nie wspominając już o komponencie regionalnym, który jest kluczowy w polityce strukturalnej finansowanej z budżetu UE. Inaczej mówiąc, sprawiedliwość obciążeń podatkowych (wysokość płaconych podatków) powinna być skorelowana z poziomem zamożności, zarówno państw członkowskich, jak i obywateli. A to oznacza, że ciężar finansowania budżetu powinien być spójny ze zdolnością do płacenia zarówno państw, jak i obywateli. Biorąc pod uwagę małą wielkość budżetu UE (ok. 1% DNB) to ostatnie ujęcie sprawiedliwości (tj. obywateli) w praktyce nie jest brane pod uwagę w analizach rozkładu obciążeń podatkowych.

Istotnym praktycznym problemem jest nieunikniona „wymienność (*trade-off*) między „efektywnością” ekonomiczną a „równością (sprawiedliwością)” (ta ostatnia jest rozumiana zazwyczaj jako „równość pionowa”). Jest ona przedmiotem każdej analizy ekonomicznej w kategoriach optymalnego opodatkowania. Państwo pobiera podatki z zamiarem realizacji dwóch podstawowych celów, do których należą: produkcja dóbr publicznych oraz redystrybucja dochodów. Z kolei wprowadzeniu podatków towarzyszą efekty zewnętrzne, które wpływając na rynkowe decyzje podmiotów, obniżają ich ekonomiczną efektywność. Można więc powiedzieć, że redystrybucyjna funkcja podatków, będąca wyrazem bardziej sprawiedliwego podziału, narusza podstawy ekonomicznej efektywności<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> P. Cattoir, *Tax-based ... op.cit.*, s. 12.

<sup>33</sup> W teoretycznym krańcowym przypadku można sobie wyobrazić, że poczucie sprawiedliwości i tym samym użyteczność beneficjentów transferu będzie najwyższa wówczas, gdy cały wytworzony przez producentów dochód zostanie na ich rzecz przetransferowany (por. szerzej. F. Grądalski, *Wstęp do teorii opodatkowania ...op.cit.*, s. 35-36).

### *e/ inne kryteria*

W raporcie A. Lamassoure'a, do wyżej omówionych dodano także inne kryteria<sup>34</sup>. Wśród nich wymieniono: potrzebę zapewnienia neutralności wszelkich zmian fiskalnych, nienaruszalność konstrukcji budżetu europejskiego<sup>35</sup>, stopniowe (a nie –nagle) wprowadzanie zmian w systemie środków własnych oraz polityczne powiązanie reformy dochodów z reformą wydatków budżetu UE. Wszystkie te kryteria - z wyjątkiem ostatniego – są niejako milcząco przyjmowane we wszystkich dyskusjach nad budżetem jako dość oczywiste i nie poświęcamy im tu więcej miejsca.

Mniej oczywiste jest natomiast, także uwzględnione w raporcie A. Lamassoure'a, inne kryterium. Wskazano tam, iż konieczne jest także, aby **budżet UE został objęty Paktem Stabilności i Wzrostu**, co umożliwiłoby koordynację polityki ekonomicznej państw członkowskich UE. Byłby to pierwszy krok w stronę konsolidacji finansów publicznych całej Unii. Trudno powiedzieć, co postulat ten oznaczałby w praktyce. Można domyślać się, że jego wcielenie w życie mogłoby oznaczać np. nieuwzględnianie wpłat państw członkowskich do budżetu UE dla potrzeb wyznaczania deficytu finansów publicznych państw.

### **5.Propozycje Komisji dotyczące modyfikacji obecnych źródeł finansowania budżetu UE<sup>36</sup>**

Poszukując **optymalnej struktury środków własnych, Komisja Europejska zaproponowała** trzy podstawowe warianty finansowania budżetu UE w przyszłości<sup>37</sup>. We wszystkich trzech przypadkach tradycyjne środki własne (TOR) byłyby zachowane. Komisja uznała, iż z uwagi na to, że pobieranie ceł importowych jest instrumentem polityki handlowej Unii, dochody z tych ceł stanowią niejako w sposób naturalny autonomiczne źródło finansowania działań całej Unii i powinny pozostać. Propozycje Komisji są następujące:

#### **5.1. Utrzymanie obecnego systemu finansowania budżetu UE**

Obecny system finansowania zapewnia płynne finansowanie budżetu UE. Nie ma on jednak bezpośredniego połączenia z obywatelami. Wcześniejsze modyfikacje dokonane z myślą o uwzględnieniu określonych interesów przyczyniły się do zwiększenia nieprzejrzystości systemu. **Skutki polityk Unii Europejskiej dla jej budżetu nie są zatem dostrzegalne dla ogółu obywateli.** Jak już zauważono, dominujący w budżecie udział środków opartych na DNB sprawia, że państwa członkowskie, a w szczególności płatnicy netto, mają skłonność do oceniania polityk i inicjatyw UE wyłącznie w kategoriach ich krajowych wpłat do budżetu UE i transferów z tego budżetu, a więc pozycji netto (*net return*), interpretowanej też w kategoriach pozycji „słusznego zwrotu (*juste retour*). Nie

<sup>34</sup> A. Lamassoure ... op.cit., Por. też: W. Burkiewicz, Stanowisko Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w zakresie przyszłości systemu środków własnych, UKIE

<sup>35</sup> Chodzi tu o zachowanie zasad, na których unijny budżet jest oparty, np. perspektywy finansowe, pułap płatności itd.

<sup>36</sup> Financing the European Union. ... op.cit. Volume II, Bruksela 2004.

<sup>37</sup> W negocjacjach Perspektywy finansowej 2007-2013 był to też podatek akcyzowy od napojów alkoholowych.

wykazują natomiast większego zainteresowania dla istoty wspólnych działań, co stwarza **ryzyko pomniejszenia i nieuwzględnienia wartości** dodanej, jaką tworzą polityki UU.

Z powodu braku jakiegokolwiek widoczności dla obywateli UE oraz rosnącej motywacji do skupiania się na wąskiej koncepcji budżetowej *juste retour*, obecny system powinien zostać zreformowany.

### **5.2. System finansowania oparty wyłącznie na DNB**

Zaletą systemu opartego wyłącznie o DNB byłaby łatwość jego stosowania i zrozumienia. „Wkład” poszczególnych państw byłby ściśle związany z ich względną zamożnością (wg kryterium udziału DNB każdego państwa w DNB UE-27). Jednak finansowanie budżetu UE, tylko wg kryterium zamożności państw, nie odpowiada – zdaniem Komisji - statusowi Unii Europejskiej. Takie rozwiązanie sugerowałoby bowiem koncepcję Unii, której obywatele są reprezentowani wyłącznie pośrednio, tj. przez swoje państwa członkowskie. Status UE jako Unii państw członkowskich oraz obywateli, który obecnie znajduje odzwierciedlenie w Traktacie, nie miałby pokrycia w przypadku przyjęcia takiego systemu finansowania. Taki wariant jest dla Komisji nie do przyjęcia.

Należy dodać do tego jeszcze jeden, nieuwzględniony w raporcie Komisji, argument przeciwko przyjęciu *systemu finansowania budżetu UE opartego wyłącznie na DNB*. Otóż system taki jeszcze bardziej, niż obecny, zachęcałby państwa członkowskie do oceniania budżetu przez pryzmat ”słusznego zwrotu”.

### **5.3. System finansowania oparty na fiskalnych zasobach własnych**

System oparty w dużym stopniu o środki powiązane z podatkami stwarza możliwość zwiększenia autonomii finansowej budżetu UE przez zapewnienie bardziej bezpośredniego powiązania pomiędzy budżetem Unią a jej obywatelami. Zwiększenie znaczenia osób fizycznych i podmiotów gospodarczych jako płatników i odpowiadająca temu redukcja udziałów państw członkowskich w finansowaniu budżetu UE przyniosłaby większą przejrzystość, a tym samym zwiększenie politycznej odpowiedzialności władz budżetowych za ich decyzje w sprawie wydatków. Przyczyniłoby się to także do przesunięcia punktu ciężkości dyskusji politycznych z „wkładów” krajowych na istotę polityk UE i ogólny interes Europy. Wreszcie, zwiększona przejrzystość finansowania budżetu UE lepiej uświadomiłaby obywatelom skalę finansowania budżetu i skalę związanych z tym nakładów. Obecnie, budżet UE, który wynosi mniej niż 2,5% ogólnych wydatków publicznych w UE, jest często przeceniany.

Zdaniem Komisji, finansowanie budżetu UE oparte *całkowicie* na podatkach nie wydaje się jednak odpowiednie. Wymóg zrównoważonego budżetu sprawia, że albo potrzebna byłaby zmienna stawka podatkowa dostosowywana do potrzeb budżetowych albo też potrzebna byłaby większa elastyczność po stronie wydatków, niż pozwalają na to obecne ramy Perspektywy Finansowej. Z kolei **częste zmiany stawki podatkowej byłyby w**



**praktyce niemile widziane przez podatników** i mogłyby kolidować z krajowymi rozwiązaniami podatkowymi. Istniałaby też niepewność prawna, niewygodne byłyby procedury administracyjne, itp. Lepsza wydaje się metoda progresywna, polegająca na utrzymywaniu ograniczonych środków opartych na DNB przy jednoczesnym zwiększaniu udziału środków opartych na podatkach.

**Reforma struktury środków własnych powinna więc skupić się na neutralnym dla budżetu wprowadzeniu nowych środków jego finansowania, opartych na podatkach, które stanowiłyby maksymalnie połowę budżetu.**

#### ***5.4. Propozycje podatków unijnych (fiskalnych zasobach własnych)***

W świetle powyższych argumentów **Komisja zaproponowała trzy rodzaje podatków, które powinny być rozważone jako nowe źródło finansowania budżetu UE.** Wszystkie przewidują utrzymanie obecnych środków opartych o DNB jako środków uzupełniających, lecz zakładają, że maksymalnie połowa budżetu będzie finansowana przez nowe zasoby fiskalne, które zastąpiłyby obecny statystyczny VAT. Trzy wspomniane opcje są następujące:

- a/ System środków własnych z zasobami fiskalnymi powiązanych ze zużyciem energii
- b/ System środków własnych z zasobami fiskalnymi opartymi na podatku od dochodów przedsiębiorstw
- c/ System środków własnych z zasobami fiskalnymi opartymi o VAT.

Dalej szerzej rozważamy propozycję nowego unijnego podatku VAT. Należy podkreślić jeszcze raz, że nie chodzi tu o pełne zastąpienie obecnego systemu nowym źródłem dochodów unijnego budżetu. Chodzi zaś o wprowadzenie (lub modyfikację, jak to jest w przypadku propozycji nowego podatku VAT) takiego podatku, który ograniczyłby znaczenie obecnych wpłat z tytułu środków własnych, a precyzyjniej mówiąc – wpłat z tytułu obecnego VAT i DNB, ponieważ powszechnie uznaje się, że dochody z tradycyjnych środków własnych (cła i opłaty cukrowe) nadal powinny finansować unijny budżet.

Podkreślmy też jeszcze raz, że „unijny VAT” istotnie różni się od obecnie funkcjonującego dochodu budżetu unijnego z tytułu tzw. zharmonizowanego VAT (por. p.7).

## ***6. Ocena spełniania głównych kryteriów przez proponowane typy podatków***

### ***6.1. Ilościowa ocena spełniania głównych kryteriów przez proponowane typy podatków***

#### ***6.1.1. Spełnienie kryteriów stabilności i wystarczalności przez VAT***

Ilościową ocenę stopnia spełniania kilku z ww. kryteriów, a głównie kryterium **wystarczalności i stabilności**, zawiera raport przygotowany na zlecenie PE<sup>38</sup>. Kryteria te

---

<sup>38</sup> Future Own Resources, External Study on the Composition of Future Own Resources for the European Parliament, Directorate General Internal Policies, [http://www.europarl.europa.eu/comparl/budg/events/20070628\\_natparl/20070628\\_future\\_own\\_resources.pdf](http://www.europarl.europa.eu/comparl/budg/events/20070628_natparl/20070628_future_own_resources.pdf)

przeanalizowano dla wcześniej wytypowanych do analizy podatków: VAT, podatek akcyzowy od paliwa silnikowego, podatek od dochodów przedsiębiorstw, a także dla podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych tytoniowych (łącznie).

Dla każdego z tych czterech podatków obliczono następujące wskaźniki:

**Udział dochodów:** wskazuje on, jaka część dochodów z wytypowanego podatku byłaby wymagana, aby w pełni pokryć składkę każdego państwa członkowskiego do budżetu UE, wyłączając tradycyjne zasoby własne.

**Wystarczalność:** wskaźnik ten określa zdolność podstawy opodatkowania każdego wytypowanego podatku w państwie członkowskim do pełnego pokrycia istniejącego poziomu składek do budżetu UE, wyłączając tradycyjne zasoby własne. Dla potrzeb analizy założono, że podatek spełnia kryterium wystarczalności, jeśli wszystkie państwa członkowskie są w stanie uzyskać z niego dochody przekraczające wysokość kwoty wymaganej do przekazania na pokrycie ich składki do unijnego budżetu.

**Stabilność:** dla potrzeb analizy stabilność oceniono na podstawie zależności pomiędzy wysokością dochodów z podatków każdego państwa członkowskiego a jego wynikami gospodarczymi. W analizie tej stabilność jest mierzona na podstawie wyliczeń stosunku pomiędzy dochodami a PKB per capita w latach 2000-2005.

### ***Wymagany udział dochodów w przypadku VAT***

Wykres 5 przedstawia porównanie udziałów dochodów z VAT-u, które każde państwo członkowskie musiałoby przeznaczyć na składkę do budżetu UE, gdyby obecny system (z wyłączeniem tradycyjnych zasobów własnych) miał zostać zastąpiony wyłącznie przez dochody z podatku VAT.

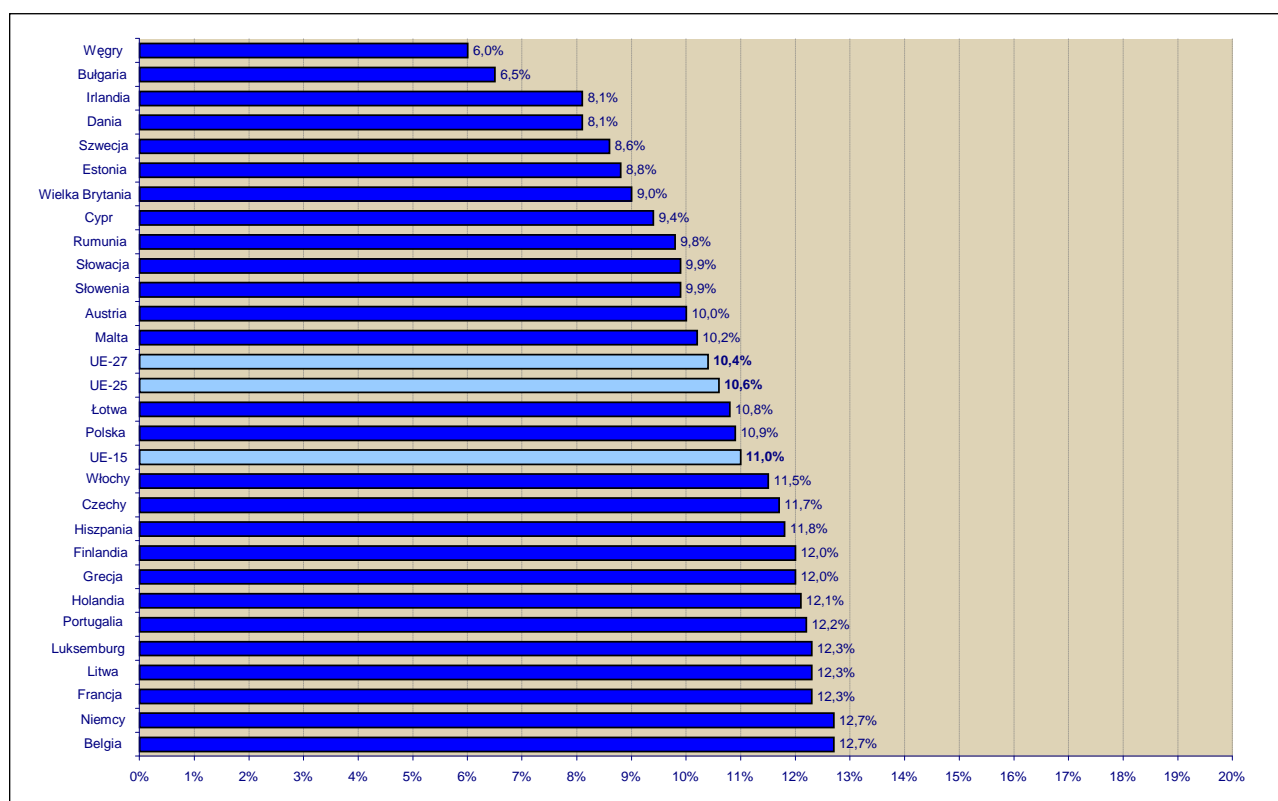
W UE-27 średnio potrzeba byłoby 10,4% dochodów z VAT, by zapewnić sfinansowanie unijnego budżetu (bez TOR). Inaczej mówiąc, potrzebne byłoby 10,4% łącznych dochodów z podatku VAT, aby zastąpić obecny system, na który składają się dochody z VAT i zasoby własne DNB<sup>39</sup>. Taki dochód przełożyłyby się na średnią dla UE wymaganą stawkę VAT równą ok. 2%<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup>Wymagany udział dochodów kształtuje się w przedziale od 6,0% w przypadku Węgier do 12,7% w przypadku Belgii i Niemiec. Może istnieć szereg powodów tej zmienności, w tym względna wysokość składki do budżetu UE, różnice w faktycznych dochodach z podatku VAT zależne od stawek podatku, zastosowanie obniżek oraz skuteczność pobierania podatku w poszczególnych państwach członkowskich.

<sup>40</sup>Założono tu, że dochody z VAT są osiągnane poprzez stosowanie tylko standardowych stawek; pominięto więc wszystkie stawki obniżone.

Wykres 5. Wymagany udział dochodów z podatku VAT



Źródło: Future Own Resources, External Study, op.cit.

Dla Polski analogiczny wskaźnik wymaganych dochodów z VAT wynosi 10,9%, a więc jest minimalnie wyższy od średniej unijnej, natomiast wymagana stawka podatku VAT w porównaniu z standardową stawką VAT wyniosłaby 2,4%.

### **Wystarczalność VAT**

Przypomnijmy, że jako **wystarczalny** określono podatek, dla którego wpływy od poszczególnych państw członkowskich są w stanie zrównoważyć ich łączne wpłaty z tytułu VAT i DNB (tj. pokryć wpłaty do budżetu UE, z wyjątkiem wpłat z tradycyjnych zasobów własnych).

Cytowana tu analiza wykonana na zlecenie Parlamentu Europejskiego wykazała, że w przypadku wszystkich państw członkowskich UE udział dochodów z podatku VAT, który byłby wymagany do pokrycia składek do budżetu UE (wyłączając tradycyjne zasoby własne) kształtuje się poniżej 15% (a średni udział dochodów z podatku VAT dla UE-27 wynosi 10,4%). Dlatego też kryterium wystarczalności VAT jest spełnione we wszystkich państwach członkowskich.

## **Stabilność**

Przypomnijmy, że **miarą stabilności** podatku jest jego korelacja z PKB. Zakłada się, że im jest ona wyższa, tym wpływy z podatku są bardziej stabilne (wzrost PKB będzie oznaczał wówczas podobny wzrost dochodów z tego podatku)<sup>41</sup>.

We wszystkich państwach członkowskich (z wyjątkiem Malty, Polski i Szwecji) stosunek pomiędzy dochodami z podatku VAT a PKB per capita nie jest niższy niż 90%. W przypadku dwóch państw, Polski i Szwecji, szacowany stosunek ma wysoką wartość, jednak nieznacznie niższą niż w pozostałych państwach. Jest to prawdopodobnie wynikiem okresowego spowolnienia wzrostu PKB, podczas gdy dochody z podatku VAT w okresie objętym analizą stale rosły. Wyniki analizy wskazują na to, że **kryterium stabilności jest spełnione we wszystkich państwach członkowskich, za wyjątkiem Malty**, gdzie stosunek pomiędzy dochodami z podatku VAT a PKB per capita wynosi około 49,1%.

Podsumowując tę część, dla UE-27, **średni udział dochodów z podatku VAT potrzebny do sfinansowania składki do budżetu UE wynosi 10,4%. Przekłada się to średnią stawkę VAT równą 2,0%.**

Dla Polski odpowiednie wskaźniki wynoszą 10,9% dochodów z VAT oraz stawka VAT w wysokości 2,4%.

### **6.1.2. Spełnienie kryteriów stabilności i wystarczalności przez VAT na tle innych podatków**

Z omówionej powyżej analizy wynika, że podatek VAT jest jedynym spośród wytypowanych, który spełnia zarówno kryterium wystarczalności, jak i stabilności (średnia korelacja z PKB wynosi 93,6%). Natomiast akcyza na paliwa częściowo spełnia kryterium wystarczalności (niewystarczalna jest w przypadku Irlandii i Holandii) i jest częściowo stabilna (średnia korelacja z PKB wynosi 81,3%). Akcyzę na tytoń i alkohol cechuje niewystarczalność (Szwecja, Dania, Holandia, Belgia, Luksemburg, Francja, Hiszpania, Włochy Austria) i częściowa stabilność (średnia korelacja z PKB wynosi 66,5%, choć dla Finlandii, Szwecji i Danii jest ona ujemna). Podatek od zysków przedsiębiorstw charakteryzuje się natomiast pełną wystarczalnością i niską stabilnością (średnia korelacja z PKB wynosi 42,3%).

### **6.1.3. Podsumowanie wad i zalet poszczególnych podatków**

Tabelaryczne porównanie omawianych 4 typów podatków z punktu widzenia kryterium wystarczalności, jak i stabilności zawiera tabela 2.

---

<sup>41</sup> Stabilność tę przeanalizowano na podstawie danych za lata 2000-2005.

Tabela 2. Porównanie różnych podatków z punktu widzenia spełniania kryterium wystarczalności i stabilności

Podatek	Kryterium wystarczalności	Kryterium stabilności
Unijny VAT	Spełnione	Spełnione
Podatek akcyzowy od paliwa silnikowego	Częściowo spełnione	Częściowo spełnione
Podatki akcyzowe od wyrobów alkoholowych i tytoniowych	Niespełnione	Częściowo spełnione
Podatek od dochodów przedsiębiorstw	Spełnione	Niespełnione

Źródło: Future Own Resources. External Study... op.cit.

Istotne jest też to, że udział łącznych dochodów, które byłyby potrzebne dla pokrycia bieżących składek do budżetu UE (wyłączając TOR) jest w odniesieniu do tego podatku niższy niż w przypadku pozostałych analizowanych podatków. Większość innych spośród proponowanych unijnych podatków nie spełnia kryterium stabilności. Oznacza to, że dochodów z tytułu tych podatków nie można z góry zaplanować. Trudno w tej sytuacji planować wydatki na kilka lat naprzód. Co więcej, gdyby budżet UE miał być finansowany tylko przez jeden z analizowanych podatków, którego dochodów nie można w pełni przewidzieć, musiałyby zamykać się nadwyżką lub deficytem. Taka perspektywa jest zaś nie do przyjęcia w świetle art. 268 TWE, który mówi o potrzebie zrównoważenia budżetu<sup>42</sup>. Stąd też, dla zapewnienia równowagi pożądane byłoby utrzymanie części dochodów unijnego budżetu opartych o DNB państw członkowskich (z uwagi na rezydualny charakter ego dochodu). Również względy czysto techniczne (trudność przewidzenia wpływów w przypadku dochodu ustanowionego na podstawie procentowej stawki) skłaniają do utrzymania wpłat z DNB jako części dochodów unijnego budżetu.

## 6.2. Ocena wad i zalet VAT z punktu widzenia szerszej listy kryteriów

Znaczenie szerszą ocenę dochodów z VAT jako możliwego „europejskiego”: podatku zawiera opracowanie P. Cottair<sup>43</sup>. Autor uwzględnił zarówno większy zestaw możliwych podatków, jak też większą ilość kryteriów oceny tych podatków. Ocenę europejskiego VAT wg przyjętych kryteriów ilustruje tabela 3.

<sup>42</sup> „Budżet powinien być zrównoważony w odniesieniu do dochodów i wydatków” (art.269 TWE, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, tekst ujednoczony, UKIE, W-wa 2005).

<sup>43</sup> Por. szerzej: P. Cattoir, Tax-based... op.cit., s. 16.

Tabela 3. Ocena unijnego VAT

Kryterium	Wady i zalety	Ocena
Wystarczalność	VAT jest obfitym źródłem dochodów (w 2001 r. stanowił on ok. 7% PKB państw UE). Zastosowanie opłaty w wysokości 2% w stosunku do istniejącej bazy podatkowej (włączając towary objęte obecnie stawkami zerowymi) dałoby dochód na poziomie ok. 0,8-1,3% PKB państw UE (w sytuacji gdy budżet UE stanowi ok. 1% DNB). Ponadto, dochody z VAT rosną wraz z wzrostem wydatków na towary i usługi bez jakiegokolwiek zmiany w stawce VAT. W dłuższym czasie, jeśli zasoby muszą być zwiększone, można to osiągnąć poprzez wzrost stawki VAT.	***
Stabilność	Prywatna konsumpcja, która byłaby głównym składnikiem bazy VAT, wykazuje się cyklicznymi wahaniami. Badania OECD wskazują, że elastyczność dochodów z podatków pośrednich w relacji do PKB jest bliska jedności w większości państw UE (najniższa jest w Irlandii, gdzie wynosi 0,5, a najwyższa, bo 1,6, w Danii). Jest jednak nieprawdopodobne, by zastąpienie obecnego trzeciego i ewentualnie czwartego źródła dochodów budżetu UE dochodami z nowego VAT wprowadziło dodatkową krótkookresową zmienność dochodów budżetu UE. Obecne trzecie źródło jest ściśle skorelowane z VAT, podczas gdy podatek oparty na konsumpcji (unijny VAT) powinien być bardziej stabilny niż wpłaty oparte na PKB (wpłaty z DNB). Dzieje się tak, ponieważ najbardziej niestabilnym i cyklicznym komponentem PKB są inwestycje i handel, podczas gdy konsumpcja i wydatki publiczne są bardziej stabilne. Generalnie, VAT może być względnie stabilnym źródłem dochodu.	**
Widoczność	Podatek VAT, zastosowany w formie dwóch oddzielnych stawek, narodowej i unijnej, będzie bardzo widoczny dla podatników/ obywateli i będzie rozumiany jako wpłata do budżetu UE.	***
Niskie koszty operacyjne	Dodanie uzupełniających stawek do istniejącego systemu VAT nie zmieniłoby zasadniczo obecnego systemu.	***
Efektywna alokacja zasobów	Wpływ unijnego VAT na alokację zasobów w UE byłby ograniczony z uwagi na to, że stawki byłyby niskie i miałyby zastosowanie wobec szerokiej bazy podatkowej.	**
Horyzontalna równość	Przy założeniu, że pełna harmonizacja bazy jest osiągnięta i rozwiązany jest problem stawek zerowych, zapewnione byłoby równe traktowanie porównywalnych podatników w UE.	***
Pionowa równość	VAT jest regresywny z uwagi na to, że ubożsi ludzie konsumują relatywnie więcej w proporcji swoich dochodów. Częściowym rozwiązaniem tego problemu jest propozycja dwóch stawek (niższa stawka na podstawowe dobra i wyższa na pozostałe).	**
Fair wpłaty	Z analizy PE (1997) dotyczącej wpłat państw do budżetu wynika, że "na wpłaty z VAT oddziałuje wiele czynników, które prowadzą do nierówności między państwami członkowskimi", np. udział prywatnej konsumpcji w PNB, stosunek wydatków publicznych do prywatnych oraz bilans netto handlu wyrobami przemysłowymi. Późniejsze badania, oparte na „pośredniej” bazie wykorzystywanej do obliczania wpłat z VAT wskazują, że dochód z VAT zbierany w państwach byłby stosunkowo podobny (0,8-1,3% PKB). Biorąc pod uwagę możliwość nierówności we wpłatach brutto z unijnego VAT, raport Langesa (1994) sugeruje przewagę mechanizmu opartego na PNB (obecnie DNB), a wpłaty z VAT są na drugim miejscu.	**

Ogólna ocena	<p>Głównym argumentem na rzecz unijnego VAT jest to, że zapewniłby on wystarczające dochody do budżetu. Byłby też bardzo widoczny dla obywateli i zapewniłby horyzontalną równość. Byłby też oparty na podatku, który jest już wykorzystywany do finansowania UE. W praktyce, nowy system modyfikowałby istniejące rozwiązanie.</p> <p>Generalnie, nie ma istotnych argumentów przeciw tej propozycji na gruncie efektywności lub równości.</p> <p><b>Są jednak pewne instytucjonalne problemy. Dochody z VAT różniłyby się istotnie między państwami, co wymagałoby pewnego mechanizmu wyrównawczego. Ponadto, pewne dostosowania do narodowych systemów VAT byłyby potrzebne, w szczególności eliminacja stawek zerowych i dalsza harmonizacja bazy VAT. To zaś może być źródłem poważnych trudności politycznych.</b></p>
--------------	--

\*\*\* Wysoki stopień spełnienia danego kryterium. Pozytywne argumenty przeważają nad negatywnymi.

\*\*Są ważne zarówno pozytywne, jak i negatywne argumenty. Ich wpływ jest dość zrównoważony, stąd kryterium jest spełnione tylko częściowo.

\* Negatywne argumenty przeważają nad pozytywnymi. Podatek nie spełnia w dużej mierze danego kryterium.

Źródło: P. Cattoir, Tax-based EU own resources: An assessment, Working Paper No. 1/2004, s. 16.

Podsumowując, wśród **zalet podatku** należałoby wymienić: widoczność, zaawansowaną harmonizację bazy podatkowej, wystarczalność oraz zgodność z politykami wspólnotowymi (ustanowienie minimalnych reguł podatkowych). **Wadą** jest natomiast jego umiarkowana regresywność. Aby ograniczyć regresywność podatku, można by wprowadzić **dwie stawki** (np. niższą na dóbr pierwszej potrzeby), albo zastosować mechanizm wyrównawczy, zgodnie z którym bogatsze państwa wyrównywałyby biedniejszym nadmiar zapłaconego podatku.<sup>44</sup>

Nie ma jednak podatku, który byłby zgodny ze wszystkimi wymienionymi kryteriami.

### 6.3. Krytyczna ocena unijnego VAT

Do ww. oceny opartej głównie na analizach zachodnich ekspertów można dodać kilka uwag, które modyfikują tę dość dobrą ocenę VAT jako źródła finansowania unijnego budżetu.

1/ Widoczność (przejrzystość) zasad i kosztu unijnego finansowania wzrosłaby, ale zasada ta może działać *a rebour*. Konsumenci mogą potraktować ten podatek jako dodatkowe obciążenie, mimo iż łączna stawka VAT krajowego i unijnego nie wzrosłaby. Jest prawdopodobne, że konsument płacący ten podatek w cenie nabywanych dóbr i usług rozumowałby tak: gdyby nie unijny VAT, cena byłaby niższa (zapominając, że wcześniej płacił jeden podatek obejmujący stawkę krajową i unijną).

2/ Trudno się zgodzić z opinią P. Cattoir, iż nowy podatek charakteryzowałby się „niskimi kosztami operacyjnymi” (tabela 3). Jak dotąd, nigdzie nie został przedstawiony

<sup>44</sup> Wprowadzenie mechanizmu wyrównawczego nie byłoby jednak zgodne z postulatem wyeliminowania wszelkich mechanizmów korekcyjnych.

szacunek takich kosztów, stąd trudno oceniać jego wysokość. Jeśli jednak nowy podatek „przechodziłby” przez budżety krajowe (wydaje się obecnie, że nie ma innej możliwości w sytuacji prawa podatnika do odliczania przez niego podatku wcześniej zapłaconego), powstałby koszt związany z rozliczeniami z podatnikami. Na podstawie ogólnych szacunków obecnego systemu wydaje się, że byłby to koszt niemały dla administracji podatkowych. Powstałyby też dodatkowe koszty dla podatników VAT (np. koszty dodatkowego systemu w kasach fiskalnych, dodatkowych dokumentów, sprawozdawczości itp.). Szczególnie dla mniejszych firm koszt mógłby okazać się stosunkowo duży.

3/W sytuacji, gdy jednym z celów reformy systemu finansowania unijnego budżetu jest poprawa autonomii, do oceny należy dodać i to kryterium. Nie jest bowiem oczywiste, że autonomia budżetu UE wzrośnie, jeśli unijny VAT będzie głównym źródłem unijnego budżetu. W pełni autonomiczne źródło oznaczałoby m.in. źródło zależne od decyzji samej UE, a nie od decyzji poszczególnych państw i powiązane z działalnością na obszarze całej UE, jak to ma miejsce w przypadku dochodów z ceł (tj. chodzi o to, by obciążenia fiskalne były związane z najbardziej mobilnymi przepływami gospodarczymi w UE). Chodzi więc o takie źródło, które można by uznać za autonomiczny dochód całej Unii, bo trudno byłoby je dokładnie przypisać poszczególnym państwom (najbardziej wyraźnie to widać na przykładzie tzw. efektu rotterdamkiego w przypadku dochodów z ceł). Obecnie, wpłaty do unijnego budżetu są zazwyczaj wyodrębnione w budżetach narodowych jako jedna kwota i traktowane jako koszt uczestnictwa w UE. Podobnie byłoby z unijnym VAT, jeśli „przechodziłby” przez budżety krajowe, a tak najprawdopodobniej by było (jakkolwiek byłby oczywiście płacony przez nabywców dóbr i usług i zależny od ich efektywnego popytu, a nie od z góry ustalonych limitów i wskaźników, np. zamożności). W takiej sytuacji władze krajowe stałyby nadal wobec problemu tłumaczenia wyborcom wysokości i potrzeby wpłat do budżetu UE. Unijny VAT nie jest więc tak bardzo autonomiczny, jak się wydaje.

4/ Unijny VAT nie zlikwidowałby całkowicie problemu „ślusznego zwrotu”. Skoro bowiem byłby transferowany przez budżet krajowy, to i tak byłby traktowany jako „ciężar” dla danego państwa. Aktualny pozostałby więc problem porównywania przepływów finansowych między budżetem krajowym a budżetem unijnym.

5/ W tabeli 3 słusznie wskazano, że spełnienie zasady sprawiedliwości (*fairness*) nie jest oczywiste, tzn. nie jest oczywiste, że unijny VAT byłby bardziej sprawiedliwszy niż np. wpłaty z DNB. VAT jest zawsze regresywny dla konsumentów. Z tego punktu widzenia (także z innych względów) wydaje się, że lepiej byłoby rozważyć podatek od mobilnej bazy, nie związanej bezpośrednio z działalnością na terytorium jednego państwa (co poprawiłoby też autonomiczność takiego dochodu). Chodziłoby o opodatkowanie takiej działalności, która przynosi relatywnie największe korzyści z integracji w UE (eliminacji barier) i jest opodatkowana.



## **7. Sposób funkcjonowania unijnego VAT**

Prawdziwie fiskalne zasoby oparte o VAT byłyby realizowane przez **przyjęcie stawki UE jako części krajowej stawki VAT płaconej przez podatników. Stawka ta, podobnie jak stawka krajowa, byłaby nałożona w stosunku do tej samej podstawy opodatkowania**<sup>45</sup>. Obywatele nie ponosiliby dodatkowego ciężaru podatkowego, gdyż stawka unijnego (europejskiego)<sup>46</sup> byłaby ustalona w ramach obecnie obowiązujących narodowych stawek VAT (tj. wprowadzenie unijnego VAT byłoby zrekomensowane przez odpowiednie obniżenie krajowej stawki VAT). Na przykład, jeżeli krajowa stawka VAT wynosi 21%, a stawka UE byłaby ustalona na poziomie 1%, to stawka krajowa byłaby obniżona do 20%. Łączna stawka pobieranego podatku VAT wynosiłaby nadal 21 %. Takie rozwiązanie oznaczałoby, że państwa członkowskie „**dzieliłyby się**” z budżetem unijnym jednym z już istniejących podatków.

W celu zapewnienia większej przejrzystości, oba podatki, tj. unijny VAT i VAT krajowy (przekazywany do budżetów krajowych) powinny figurować jako oddzielne pozycje na fakturze lub rachunku, który osoba podlegająca podatkowi przekazuje swojemu klientowi. Wg szacunków Komisji, **stawka unijnego VAT w wysokości 1% byłaby wystarczająca do pokrycia około połowy potrzeb związanych z finansowaniem budżetu UE.**

Płatności z tytułu europejskiego VAT byłyby przekazywane do budżetu UE wtedy, gdy podatek byłby płacony przez nabywców towarów i usług (a nie w z góry ustalonej wysokości). Warto dodać, że propozycję takiego podatku (pod nazwą **modulowany VAT**) poparł Parlament Europejski już w 1994 r.<sup>47</sup>

## **8. Trudności wprowadzenia unijnego VAT**

Trudności związane z wprowadzeniem tej propozycji dotyczą niepełnej harmonizacji systemów VAT państw członkowskich. Chodzi głównie o **towary o zerowej** stawce VAT. Gdy stosowana jest zerowa stawka, trudno wprowadzić podatek unijny, którego koszt dla nabywców towarów usług byłby zrekomensowany przez ekwiwalentną redukcję narodowej stawki VAT. Wprowadzenie w takich przypadkach stawki unijnej oznaczałoby administracyjne i polityczne problemy. Oczywiście byłoby niezadowolnienie konsumentów i polityków w krajach, gdzie stawek zerowych jest dość dużo (np. w Wlk. Brytanii) i byłoby spore ryzyko pewnego wzrostu cen. Propozycja ta byłaby trudna, czy wręcz niemożliwa do

---

<sup>45</sup> System taki różniłby się znacząco od obecnie obowiązującego, w którym istnieje tylko pośredni (b. luźny) związek między podatnikiem/obywatelem a unijnym budżetem. Obecnie bowiem, wpłata z tytułu VAT jest przekazywana z budżetów narodowych (poprzez obliczenie zharmonizowanej teoretycznej, tzw. statystycznej podstawy VAT).

<sup>46</sup> Jak już wskazano we wstępie, w literaturze stosuje się kilka określeń dla tej propozycji podatkowej. Obok ww. terminów, tj. unijny (europejski) występuje też pojęcie VAT modulowanego oraz fiskalnego podatku VAT.

<sup>47</sup> W raporcie Parlamentu stwierdzono: “część, w dużej mierze zharmonizowanego VAT, nakładanego na bazie deklaracji podatkowych i wyraźnie wyodrębnionego na każdej indywidualnej fakturze jako podatek UE byłaby obecnie najbardziej przekonującą formą własnych zasobów”. H. Langes, Report for the Committee of Budgets on the System of Own Resources in the European Union, European Parliament Working Document, A3-0228/94, s. 14, cyt. za P. Cattoir, Tax-based EU..op.cit. .

przeprowadzenia także formalnie, biorąc pod uwagę konieczność jednomyślnego głosowania w Radzie w sprawie zmiany podatków.

W celu niepodwyższania obciążeń podatkowych, stawki zerowe musiałyby pozostać na niezmienionym poziomie. Dochód budżetu wyniósłby wówczas zero. Co istotniejsze, niezastosowanie stawki unijnej do części produktów, dla których obecnie jest stosowana stawka zerowa, doprowadziłoby do dużych różnic między państwami z tytułu podstawy wpłat ich unijnego VAT. Pewnym rozwiązaniem mogłaby być nieco wyższa stawka unijna w kraju, który ma dużo stawek zerowych (ale powstałby problem, jak to precyzyjnie wyliczyć) lub też **kompensata finansowa**, dla przeciwdziałania efektowi transakcji opodatkowanych zerową stawką. Technicznie biorąc, takie rozwiązania byłyby dość trudne do wprowadzenia i zmniejszałyby jedną z potencjalnych zalet europejskiego VAT, jaką byłby jego bezpośredni związek między Unią i jej obywatelami płacącymi ten podatek.

Również z innych powodów potrzebna byłaby dalsza harmonizacja podstawy opodatkowania. Obecnie są spore różnice, dotyczące także innych kwestii, niż zerowe stawki, np. prawa do odliczania VAT, wyłączenia małych firm lub też niska stawka (*flat-rate*) dla rolników. Te czynniki mają jednak dość mały wpływ na wielkość podstawy VAT i dochód z VAT i łatwiej byłoby uzyskać w odniesieniu do nich kompromis.

Poważna trudność wprowadzenia unijnego VAT wynika więc z jego regresywności, tj. różnego udziału bazy VAT w dochodzie krajowym w poszczególnych państwach członkowskich. Złagodzeniem tego problemu mogłoby być wprowadzenie **dwóch stawek** unijnego VAT: niższej dla podstawowych towarów i usług oraz wyższej dla pozostałych towarów i usług.

Wreszcie, problemem jest wpływ szarej strefy na dochody z VAT. Wg niektórych studiów<sup>48</sup> różnice między państwami związane z „ucieczką od płacenia VAT” są duże. A to oznacza, że dochód z podatku nie odzwierciedla dobrze zdolności państw do ściągania tego podatku i wpłat z tego tytułu do unijnego budżetu. Nie ma jednak dobrego rozwiązania tego problemu.

Wprowadzenie unijnego VAT wymagałoby też pewnej modyfikacji przepisów unijnych dotyczących elementów zawartych w fakturach, jak też zwrotów podatkowych, okresów płatności podatku, terminów płatności zwrotów podatków itp.

## ***9. Skutki unijnego VAT dla wielkości wpłat do unijnego budżetu dokonywanych przez poszczególne państwa***

### ***9.1. Skutki ogólne***

Dochód transferowany do budżetu stanowiłby dla wszystkich państw UE taki sam procent krajowej bazy podatku VAT. Jak już wspomniano, z uwagi na to, że w UE stosowane

---

<sup>48</sup> R. Parsche, M. Steinherr, S. Waller, Quantifizierung der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage fuer ausgewaehlte EU Laender als makroekonomischer Clearing-Ansatz im Rahmen der Ursprungslandregelung, Ifo Institut fuer Wirtschaftsforschung, Muenchen 1996, cyt. za: P. Cattoir ...op.cit., s. 15.

są różne stawki VAT, a także są pewne różnice co do zakresu bazy podatkowej (związane np. z odmiennymi odliczeniami, a także stawkami zerowymi)<sup>49</sup>, państwa UE przekazywałyby do budżetu UE odmienny procent ich dochodów z VAT. Tym samym, **wprowadzenie unijnego VAT obciążałoby bardziej państwa o wysokim udziale konsumpcji w dochodzie narodowym**, czyli państwa biedniejsze (tzw. **regresywność VAT**). Propozycja unijnego VAT nie przewiduje bowiem tzw. *cappingu*, który w obecnym systemie łagodzi skutki regresywności VAT. **Proponowany** system unijnego VAT stwarza więc **ryzyko nierównego podziału obciążeń**, związane z niepełną harmonizacją podatku VAT.

## **9.2. Szacunek skutków ekonomicznych**

Zmiany poziomu obciążeń poszczególnych państw, wynikające z ewentualnego wprowadzenia unijnego VAT (a więc jednolitej dla wszystkich państw UE stawki tego podatku, obliczanej od rzeczywistej podstawy VAT, a nie od bazy statystycznej, jak to ma miejsce obecnie, można obliczać wg różnych kryteriów. W cytowanym już opracowaniu Komisji z 2004 r., oszacowano zmiany poziomu obciążeń dla 27 państw UE, porównując wpłaty z planowanego unijnego VAT z wpłatami z tytułu obecnego VAT oraz z tytułu DNB<sup>50</sup>. Założono przy tym, że wprowadzenie „nowego” podatku (faktycznie – modyfikacja już istniejącego) nie powinno zwiększyć całkowitego ciężaru podatkowego państw UE. Szacunki zrobiono przy założeniu, że nowy unijny VAT byłby na poziomie 1% bazy (podstawy) VAT.

Zanim omówimy efekty tych obliczeń, niezbędne jest podkreślenie, że **udziały państw w finansowaniu unijnego budżetu (ich „ciężary” z tego tytułu) są odnoszone każdorazowo do wpłat tych państw z danego podatku; inaczej mówiąc cały dochód z DNB przekazywanego przez państwa członkowskie, czy też z tytułu VAT, ujmowany jest jako 100%. Taka metoda pozwala prześledzić zmiany udziału i wielkości wpłat wraz ze zmianą źródeł finansowania unijnego budżetu.**

Tabela 4 ilustruje porównanie udziału państw w sumie narodowych (niezharmonizowanych) baz VAT z ich udziałami w łącznym DNB UE. Uwzględniona jest też względna waga stawek obciążonych zerową stawką VAT (kolumna 2).

Tabela 4 ujawnia znaczne różnice między udziałem państw we wpłatach opartych na unijnym VAT i na DNB. Jeśli bowiem porównamy ciężar nowego podatku VAT z obecnie płaconymi składkami opartymi o DNB (kolumna 5 – porównanie w p-ach proc., kolumna 6 – porównanie w %), to widoczne jest, że unijny VAT w największym stopniu obciążyłby Cypr (udział Cypru w podatku VAT jest o 49% większy niż udział Cypru w składce płaconej z tytułu DNB), Portugalię (43%), Luksemburg (40%), Słowenię (32%), Estonię (29%), Hiszpanię (23%), Grecję (18%), Polskę (15%). Mniejsza składka przypadłaby Wielkiej

<sup>49</sup> Na temat ich zakresu porównaj p. 10.

<sup>50</sup> W opracowaniu tym oszacowano w podobny sposób także możliwe skutki zastąpienia obecnego systemu finansowania budżetu UE innymi podatkami, tj. podatkiem od zużycia energii oraz podatkiem od dochodu firm.

Brytanii (udział mniejszy o 24%), Finlandii (19%), Łotwie i Włochom (po 9%). Z kolei w niektórych państwach zmiana byłaby w drugą stronę, to jest ich udział we wpłatach z tytułu unijnego VAT obniżyłby się stosunku do ich udziału we wpłatach z tytułu DNB. Największą tego typu korzyść odniosłaby Wlk. Brytania (spadek o 24%), a także Finlandia (o 19%).

Generalnie, państwa, które korzystają obecnie z zasady *capping-u* (tj. te, w których zharmonizowana podstawa VAT przekracza 50% ich DNB) mają dużo wyższy udział we wpłatach z tytułu unijnego VAT, niż wynosi ich udział w DNB UE. Z kolei, istnienie stawek zerowych działa w kierunku obniżenia podstawy VAT (np. w Wlk. Brytanii). Jednocześnie jednak, dla krajów takich jak Cypr czy Malta efekt istnienia stawek zerowych jest więcej niż kompensowany przez wysoki udział konsumpcji (a ta jest obciążona podatkiem VAT) w ich dochodzie narodowym.

**Dla Polski** udział wpłat z tytułu unijnego VAT w całości unijnego budżetu (wpłaty UE-25 stanowią 100%) byłby o ponad 15,5% (tj. o 0,34 p-a proc.) większy niż udział Polski we wpłatach do budżetu finansowanych w całości z tytułu DNB<sup>51</sup>.

Tabela 5 prezentuje porównanie udziałów państw UE-25 w łącznej wartości (sumie) narodowych (niezharmonizowanych) baz unijnego VAT z ich udziałami w sumie obecnej zharmonizowanej i *capped* bazy VAT.

---

<sup>51</sup> Precyzyjniej mówiąc, bez uwzględnienia TOR.

Tabela 4. Wpływ wprowadzenia unijnego podatku VAT na finansowanie unijnego budżetu z tytułu DNB (mln euro oraz %, dane dla 2001 r.)

Państwo	Udział w DNB (%)	Wzrost bazy nieharmonizowanej w przypadku uwzględnienia stawek zerowych (% podstawy VAT)	Unijny VAT (1% bazy VAT, EUR million)	Udział we wpłatach z tytułu unijnego VAT (%)	Różnica między udziałem we wpłatach z unijnego VAT i udziałem w DNB (p-y proc.)	Różnica między udziałem we wpłatach z unijnego VAT a udziałem w DNB (%)
	1	2	3	4	(5)=(4)-(1)	(6)=(5)/(1)
Austria	2,26		1 008,8	2,46	0,21	9,1
Belgia	2,79	0,61	1 054,3	2,57	-0,22	-7,76
Cypr C	0,11	21,85	67,6	0,17	0,05	49,17
Czechy C	0,71		326,5	0,8	0,09	12,52
Dania	1,90	0,72	748,4	1,83	-0,07	-3,69
Estonia C	0,06	0,71	34,0	0,08	0,02	29,18
Finlandia	1,46	1,65	482,3	1,18	-0,28	-19,13
Francja	16,09		7 205,5	17,6	1,51	9,37
Grecja C	1,42		685,5	1,67	0,26	17,99
Hiszpania C	6,97		3 505,1	8,56	1,59	22,84
Holandia	4,60		2 061,1	5,03	0,43	9,4
Irlandia C	1,05	11,34	481,0	1,17	0,12	11,38
Litwa	0,14		59,1	0,14	0,00	0,31
Luksemburg C	0,22		126,4	0,31	0,09	39,55
Łotwa	0,09		34,7	0,08	-0,01	-9,44
Malta C	0,04	35,82	20,0	0,05	0,01	11,82
Niemcy	22,35		9 442,2	23,06	0,71	3,18
Polska C	2,22	0,71	1 051,4	2,57	0,34	15,45
Portugalia C	1,29	0,03	756,9	1,85	0,55	42,86
Słowacja	0,25		108,2	0,26	0,01	4,74
Słowenia C	0,24		127,8	0,31	0,08	31,75
Szwecja	2,63	2,16	1 001,2	2,44	-0,18	-6,93
Węgry	0,59	5,48	250,9	0,61	0,02	3,54
Wlk. Brytania	17,42	30,59	5 444,5	13,29	-4,13	-23,69
Włochy	13,09		4 868,2	11,89	-1,20	-9,16
<b>Razem</b>	<b>100,0</b>	<b>x</b>	<b>40 951,7</b>	<b>100,0</b>	<b>x</b>	<b>x</b>

C - capping

Źródło: Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system, COM(2004) 505 final, Volume II, Bruksela 2004, s. 55-56.

Tabela 5. Wpływ wprowadzenia unijnego podatku VAT na finansowanie unijnego budżetu z tytułu obecnej zharmonizowanej i *capped* bazy VAT (mln euro oraz %, dane dla 2001 r.)

Państwo	Udział w zharmonizowanej i <i>capped</i> bazie VAT	Wzrost bazy niezharmonizowanej w przyp. uwzględnienia stawek zerowych (% podstawy VAT)	Udział we wpłatach z tytułu unijnego VAT	Różnica między udziałem we wpłatach z tytułu unijnego VAT i zharmonizowanego VAT (p-y %)	Różnica między udziałem we wpłatach z tytułu unijnego VAT i zharmonizowanego VAT (%)
	1	2	(3)	(4)=(3)-(1)	(5)=(4):(1)
Austria	2,32		2,46	0,15	6,32
Belgia	2,45	0,61	2,57	0,12	5,07
Cypr	0,12	21,85	0,17	0,04	37,23
Czechy	0,77		0,80	0,03	3,52
Dania	1,77	0,72	1,83	0,06	3,42
Estonia	0,07	0,71	0,08	0,01	18,85
Finlandia	1,30	1,65	1,18	-0,13	-9,70
Francja	16,68		17,60	0,91	5,48
Grecja	1,54		1,67	0,13	8,56
Hiszpania	7,57		8,56	0,99	13,01
Holandia	4,88		5,03	0,16	3,19
Irlandia	1,15	11,34	1,17	0,03	2,47
Litwa	0,14		0,14	0,00	0,64
Luksemburg	0,24		0,31	0,07	28,38
Łotwa	0,09		0,08	0,00	-2,74
Malta	0,05	35,82	0,05	0,00	2,87
Niemcy	22,18		23,06	0,88	3,97
Polska	2,42	0,71	2,57	0,15	6,21
Portugalia	1,41	0,03	1,85	0,44	31,43
Słowacja	0,26		0,26	0,01	2,77
Słowenia	0,26		0,31	0,05	21,21
Szwecja	2,38	2,16	2,44	0,07	2,81
Węgry	0,64	5,48	0,61	-0,02	-3,62
Wlk. Brytania	18,59	30,59	13,29	-5,30	-28,50
Włochy	10,74		11,89	1,15	10,69
<b>Razem</b>	<b>100,0</b>	<b>x</b>	<b>100,0</b>	<b>x</b>	<b>X</b>

Źródło: Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system, COM(2004) 505 final, Volume II, Bruksela 2004, s. 56.

Wprowadzenie unijnego VAT oznaczałoby, że w niektórych przypadkach byłaby duża różnica między udziałem państwa we wpłatach z tytułu tego właśnie podatku, a ich udziałem we wpłatach opartych na obecnej zharmonizowanej i *capped* bazie VAT (kolumny 4 oraz 5 tabeli 5). Podobnie, jak przy porównaniu z udziałem w DNB, tak i tu kraje, które korzystają z *capping-u* (gdzie ich zharmonizowana baza przewyższa 50% DNB) zazwyczaj mają wyższy udział we wpłatach z unijnego VAT, niż wynosi ich udział we wpłatach na podstawie obecnie obowiązującego statystycznego VAT (**udziały państw są odnoszone każdorazowo do wpłat wszystkich państw UE z danego podatku**) - kolumny 4 oraz 5. Z kolei, istnienie stawek zerowych w tendencji obniża bazę fiskalną VAT, co widać dobrze np. w przypadku Wlk. Brytanii. Jednak dla niektórych państw zależność jest odwrotna<sup>52</sup>.

Wprowadzenie unijnego VAT byłoby najbardziej niekorzystne dla Cypru i Portugalii, ponieważ ich udział w całości wpłat do unijnego budżetu z tytułu unijnego VAT wzrósłby najwięcej: odpowiednio o 37% oraz 31% (w stosunku do wpłat z tytułu obecnego zharmonizowanego VAT). Niewiele mniejszy byłby wzrost udziału Luksemburga (o 28%).

Największe, tak rozumiane, korzyści ponownie odnosi Wielka Brytania, której udział w dochodach budżetu z unijnego VAT maleje o prawie 29% w porównaniu z jej udziałem w budżecie finansowanym z obecnej formy VAT. Maleje także udział kilku innych państw, ale w dużo mniejszym stopniu (Finlandii – o 10%, a następnego w kolejności państwa – Węgier – o 4%). Wśród tak rozumianych beneficjentów wpłat do budżetu UE z tytułu unijnego podatku VAT jest jeszcze Łotwa – jej udział w całości wpłat maleje o 3%.

**W przypadku Polski**, podobnie jak i większości pozostałych państw, przyjęcie unijnego VAT oznaczałoby wzrost udziału w finansowaniu budżetu UE (o nieco ponad 6%), w porównaniu z sytuacją, gdy budżet jest finansowany z tytułu obecnie obowiązującej zharmonizowanej bazy VAT.

Należy dodać, że wskaźniki wyliczone w tabelach 4 oraz 5 zostały wyliczone na podstawie danych z 2001 r. Jest pytanie, jak wskaźniki te zmieniają się wraz z upływem czasu. W ostatnich latach ma miejsce widoczny proces doganiania najbogatszych państw UE w wyniku szybszego wzrostu gospodarczego w Polsce i w innych nowych państwach UE niż w państwach „starej” UE. Już obecnie udział Polski w DNB UE jest wyższy niż 2,22%. W celu uzyskania bardziej właściwego obrazu sytuacji i wyciągnięcia poprawnych wniosków co do obciążenia unijnym VAT pożądane byłoby obliczenie tych wskaźników na podstawie aktualnych danych i ewentualnie sporządzenie prognozy na lata następne. Autorka nie dysponowała danymi, pozwalającymi na taką aktualizację wyników obliczeń.

---

<sup>52</sup> Mogą być różne tego przyczyny. Obok wpływu *capping* oraz stawek zerowych, na wyniki porównania oddziałuje też korekta dochodów brutto VAT oraz pozytywne lub negatywne kompensaty dodane do narodowej bazy VAT w celu ustanowienia stawki zharmonizowanej. Ponadto, związek między bazą VAT a DNB może różnić się istotnie między państwami, które nie korzystają z *capping-u*.

### 9.3. Ocena skutków finansowych dla Polski

Przeprowadzone powyżej porównania odnosiły się do trzech hipotetycznych miar obciążenia państw wpłatami do unijnego budżetu: z tytułu DNB (w proporcji do udziału państwa członkowskiego w łącznym DNB UE-25), z tytułu zharmonizowanego (obecnego) VAT oraz unijnego (nowego) VAT. Analiza ta pokazała, że **wprowadzenie nowego unijnego VAT oznaczałoby wzrost obciążeń z tytułu finansowania unijnego budżetu**, zarówno w stosunku do udziału Polski w DNB UE-25, jak też w stosunku do łącznej dla UE-25 zharmonizowanej bazy VAT. Wzrost ten byłby większy gdybyśmy za podstawę oceny wzięli udział Polski w DNB UE-25 niż gdyby punktem odniesienia był udział Polski w łącznej dla UE-25 bazie VAT (zharmonizowanej).

Inaczej mówiąc, **z czysto rachunkowego punktu widzenia najkorzystniejsza byłaby dla Polski wpłata oparta na DNB**, bo w tym przypadku udział Polski w finansowaniu unijnego budżetu jest najniższy – wynosi 2,2% całości budżetu UE, przy założeniu że byłby on finansowany z tego tytułu. Natomiast spośród pozostałych dwóch mierników, mniejszym obciążeniem byłyby wpłaty oparte na obecnej zharmonizowanej podstawie VAT; największy byłby natomiast udział Polski we wpłatach z tytułu unijnego VAT (2,57% całości budżetu UE, przy założeniu że budżet byłby finansowany z tego źródła).

Takie podejście ma jednak charakter czysto rachunkowy. Nie uwzględnia ono stopnia spełnienia przez te miary różnych kryteriów „dobrego” (optymalnego) sposobu finansowania budżetu, o których była mowa w punkcie. Nie mniej istotna jest możliwość (realność) zmiany obecnego sposobu finansowania unijnego budżetu uwzględniająca bardzo zróżnicowane interesy poszczególnych państw członkowskich. Jest to kwestia **taktyki negocjacyjnej**: można wyrazić zgodę na przyjęcie nieco „droższego” sposobu finansowania budżetu UE (w przypadku przejścia na unijny VAT), jeśli możemy uzyskać w zamian za to coś cennego dla nas, np. eliminację rabatu brytyjskiego.

Należy też pamiętać, że jednolita stawka unijnego VAT we wszystkich państwach UE byłaby nałożona na konsumentów, a nie na państwa. **Wpływ tego podatku byłby więc taki sam na porównywalnego konsumenta w całej Unii, z wyjątkiem sytuacji, gdzie są stosowane stawki zerowe.**

Obie, prezentowane wyżej metody oceny wpływu nowego unijnego VAT na wielkość wpłat do unijnego budżetu, tj. wpłaty z tytułu obecnie obowiązującej podstawy zharmonizowanej i podstawy rzeczywistej (unijny VAT) porównane z udziałem państwa w DNB całej UE **trudno uznać za dobre metody** pomiaru obciążeń z tytułu finansowania unijnego budżetu. Otwarte pozostaje kryterium „sprawiedliwych” obciążeń. Spośród obu wskaźników, pierwszy, tj. **relacja udziału w obciążeniach z tytułu nowego podatku VAT (ich całość = 100%) do udziału w obciążeniach z tytułu DNB (ich całość = 100%)** wydaje się lepiej pokazywać zmiany ciężaru wpłat państw do budżetu UE w stosunku do obecnej sytuacji. Metoda ta lepiej bowiem uwzględnia obecną sytuację, kiedy to większość wpłat pochodzi *de facto* z tytułu DNB (samo czwarte źródło i fakt, że większość państw ma *capped*



wpłaty z tytułu VAT). Wg tej metody Polska wpłata wzrosłaby bardziej (w stosunku do obecnej) niż gdybyśmy za podstawę oceny zmian obciążeń budżetowych wzięli obecny VAT.

Przedstawione symulacje wskazują, że **przyjęcie unijnego VAT spowodowałoby wzrost obciążeń dla budżetu państwa** (większe uszczuplenie dochodów tego budżetu niż z tytułu obecnie płaconego zharmonizowanego VAT). Z tego względu celowe byłoby zabieganie przez Polskę o wprowadzenie jakiegoś mechanizmu korekcyjnego, który by złagodził ten negatywny skutek (*nowy rodzaj cappingu*). Siła argumentów byłaby oczywiście o wiele większa, gdyby taki argument był zaprezentowany przez wszystkie państwa, dla których przyjęcie unijnego VAT oznaczałoby wzrost obciążeń budżetowych (na poziomie państw) – por. tablice 4 oraz 5.

### **10. Struktura stawek VAT i bazy podatkowej w państwach UE**

Na stanowisko państw w sprawie unijnego VAT istotnie rzutować będzie ekonomiczne znaczenie dochodów z obecnie obowiązującego systemu VAT w tych państwach, a w szczególności wszelkie odstępstwa od ogólnych zasad.

Obecnie, wpłaty państw UE do budżetu ogólnego nie są, jak wskazano w p. 1 niniejszej analizy, obciążone derogacjami lub okresami przejściowymi, ponieważ dla potrzeb finansowania unijnego budżetu oblicza się podstawę zharmonizowaną. Natomiast przyjęcie unijnego VAT oznaczałoby że wszystkie te odmienności rzutowałyby na wpłaty do budżetu UE (nie jest pewne, jak byłyby potraktowane stawki 0%). Istotna więc wydaje się odpowiedź na pytanie, jaka jest waga (znaczenie) stawek niestandardowych, tj. jaki jest w całości bazy (podstawy)<sup>53</sup> opodatkowania VAT-em udział podstawy, dla której stosowane są zróżnicowane poziomy stawek VAT (tj. jaka jest struktura dochodów z VAT wg poziomu stawki VAT; lub jeszcze inaczej - jaki jest udział w całości dochodów z VAT dochodów ze sprzedaży towarów obciążonych różnym poziomem stawki VAT). Odpowiedź na to pytanie rzutuje bowiem na stanowisko państw wobec wprowadzenia nowego rodzaju unijnego VAT i związanego z tym innego rozkładu obciążeń tym nowym podatkiem dla poszczególnych państw.

Wiadomo, że zgodnie z VI dyrektywą podatkową z 1977 r. większość **transakcji dobrami i usługami** dokonywanych na rynku wewnętrznym UE powinna być obciążona stawkami zharmonizowanymi. W zasadzie powinny być stosowane tylko dwie stawki: standardowa na poziomie nie niższym niż 15% oraz zredukowana (obniżona) na niektóre tylko dobra i usługi - nie niższa niż 5%<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Baza (podstawa) VAT jest definiowana jako wartość wszystkich transakcji, które są przedmiotem opodatkowania VAT-em z wyjątkiem transakcji wyłączonych z opodatkowania (por. A. Mathis... op.cit).

<sup>54</sup> Zasady te wynikają z VI dyrektywy podatkowej z aneksów do niej (Dyrektywa Rady 77/388/EWG z 17 maja 1977 r.). Stawka zredukowana powinna być stosowana tylko na określone towary i usługi wymienione w załącznikach do VI dyrektywy podatkowej i późniejszych modyfikacjach.

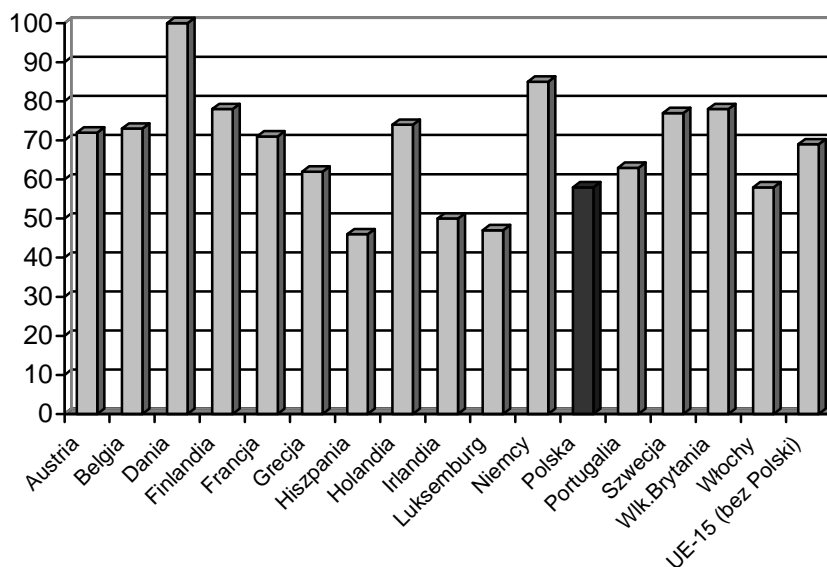
Poniższe tabele i wykresy wskazują, że w rzeczywistości istnieje bardzo duże zróżnicowanie stawek VAT w państwach UE: w 2000 r. w UE-15 przeciętnie tylko 69% transakcji podlegających VAT było obciążone stawką standardową. W niektórych państwach analogiczny wskaźnik wynosił tylko około 50%. Stawki nie-standardowe nie są więc wyjątkiem, a dość powszechną praktyką.

Tabela 6. Stawki podatku VAT w państwach UE (stan na dzień 1 maja 2007 r., w %)

Państwo	Rodzaj stawki podatkowej					Liczba stosowanych stawek
	Superzredukowana	Zredukowana	Podstawowa	Przejściowa	Zerowa	
Austria	-	10	20	12	-	3
Belgia	-	6	21	12	Tak	4
Bułgaria	-	7	20	-	b.d.	b.d.
Cypr		5/8	15		b.d.	b.d.
Czechy		5	19		b.d.	b.d.
Dania	-	-	25	-	Tak	2
Estonia		5	18		b.d.	b.d.
Finlandia	-	8/17	22	-	Tak	4
Francja	2,1	5,5	19,6	-	-	3
Grecja	4,5	9	19	-	-	3
Hiszpania	4	7	16	-	-	3
Holandia	-	6	19	-	-	2
Irlandia	4,8	13,5	21	13,5	Tak	5
Litwa		5/9	18		b.d.	b.d.
Luksemburg	3	6	15	12	-	4
Łotwa		5	18		b.d.	b.d.
Malta		5	18		b.d.	b.d.
Niemcy	-	7	19	-	-	2
Polska	3	7	22		b.d.	b.d.
Słowacja		10	19		b.d.	b.d.
Słowenia		8,5	20		b.d.	b.d.
Portugalia	-	5/12	21	-	-	3
Rumunia	-	9	19	-	b.d.	b.d.
Szwecja	-	6/12	25	-	Tak	4
Węgry		5	20		b.d.	b.d.
Wlk. Brytania	-	5	17,5	-	Tak	3
Włochy	4	10	20	-	Tak	4

Źródło: VAT Rates Applied in the Member States of the European Community. Situation at 1<sup>st</sup> May 2007, European Commission, DOC/2137/2007-EN

Wykres 6. Baza podatkowa VAT wg stawki standardowej jako % całej bazy podatkowej (2000)\*



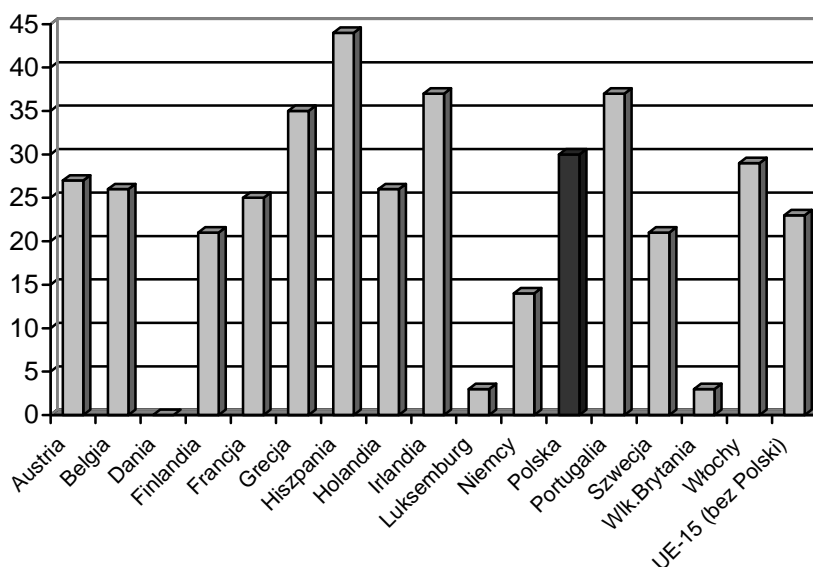
\*

*Dla Polski są to dane dla roku 2006*

Źródło: A. Mathis, VAT Indicators, Taxation Papers, Working Paper No.2 / April 2004 oraz Ministerstwo Finansów RP.

Jedynym krajem, który stosuje w zasadzie tylko stawkę podstawową jest Dania (z wyjątkiem gazet, które są obciążone stawką 0%).

Wykres 7. Baza podatkowa VAT wg stawki zredukowanej jako % całej bazy podatkowej (2000)\*

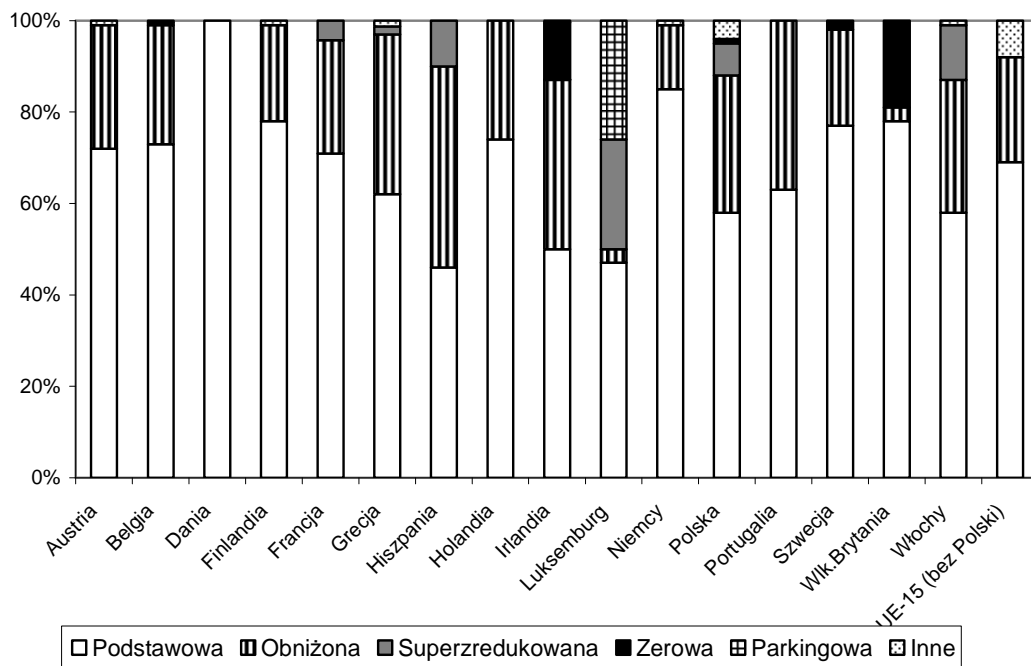


\*Dla Polski są to dane dla roku 2006

Źródło: A. Mathis, VAT Indicators, Taxation Papers, Working Paper No.2/April 2004 oraz Ministerstwo Finansów RP.

W pozostałych, obok stawek podstawowej oraz zredukowanej stosowane są stawki superzredukowana oraz tzw. parkingowa. Stawka superzredukowana (tj. poniżej 5%) może być stosowana jeśli obowiązywała ona w państwach WE w dniu 1 stycznia 1991 r.<sup>55</sup> a parkingowa – może być stosowana do dóbr i usług, nie objętych okresem przejściowym dla stawki superzredukowanej, wobec których stosowana była stawka obniżona w dniu 1 stycznia 1991 r.<sup>56</sup>. Minimalny poziom dla stawki parkingowej ustalono na 12%. W efekcie, w kilku państwach są nawet 3-4 różne stawki, a w Luksemburgu – aż 5!<sup>57</sup> Stawka superzredukowana ma największe znaczenie w Wlk. Brytanii i Luksemburgu (tj. podstawa tych stawek ma duży udział w całości bazy podatkowej VAT w tych państwach), a parkingowa - w Luksemburgu. Natomiast stawki zerowe dotyczą istotnej części obrotu w Wlk. Brytanii oraz Irlandii (por. wykres 8).

Wykres 8. Baza podatkowa VAT wg poszczególnych stawek VAT jako % bazy podatkowej (2000)\*



\*Dla Polski są to dane dla roku 2006

Źródło: A. Mathis, VAT Indicators, Taxation Papers, Working Paper No.2 / April 2004 oraz Ministerstwo Finansów RP.

<sup>55</sup> Tytuł XII postanowień przejściowych art. 28 VI dyrektywy podatkowej.

<sup>56</sup> Tytuł XVI postanowień przejściowych art. 28 (2) VI dyrektywy podatkowej. Stawka parkingowa miała mieć założeniu charakter przejściowy i miała być później wycofana. W Luksemburgu, gdzie stawka miała największe znaczenie, jej udział wynosił w 1998 r. aż 17% podstawy opodatkowania (A.Mathis, op.cit., s. 12).

<sup>57</sup> Zestawienie to, oparte na danych Komisji i przedstawionych w tabeli 6, nie uwzględnia faktu, że w niektórych państwach UE obowiązuje jeszcze inny poziom stawki zryczałtowanej w rolnictwie, np. w Austrii, a także w Polsce (w Polsce stawka ta wynosi 5%).

Podsumowując, dwa państwa UE (UE-15, dla których są w pełni porównywalne dane (wykres 8), tj. Wlk. Brytania i Irlandia mają w całości transakcji podlegających podatkowi VAT (tj. w bazie podatkowej) duży udział transakcji obciążonych stawką zerową lub parkingową. W Luksemburgu bardzo duży jest natomiast udział stawki zredukowanej oraz superzredukowanej (łącznie ok. 50%!) - tabela 7.

Tabela 7..Baza podatkowa VAT wg poszczególnych stawek VAT jako % bazy podatkowej (2000)\*

Kraj	Baza podatko- wa wg stawki podstawowej	Baza podatkowa wg stawki obni- żonej	Baza podatkowa wg stawki super- zredukowanej	Baza podat- kowa wg stawki 0%	Baza podat- kowa wg stawki parkingowej lub innej**
Austria	72	27			
Belgia	73	26		0,6	0,6
Dania	100	0			
Finlandia	78	21			
Francja	71	25	4,3		
Grecja	62	35	1,7		
Hiszpania	46	44	10		
Holandia	74	26			
Irlandia	50	37	0,1	12,4	b.d.
Luksemburg	47	3	24		26
Niemcy	85	14			
Polska	58	30	7	1	4**
Portugalia	63	37			
Szwecja	77	21		2,0	
Wlk.Brytania	78	3		19	
Włochy	58	29	12	Brak danych	
UE-15 (bez Polski)	69	23	bd	bd	bd

\*Dla Polski są to dane dla roku 2006

\*\*-chodzi o bazę dla stawki zryczałtowanej w rolnictwie (w Polsce w 2007 r. wynosiła ona 5%)

Źródło: A.Mathis, VAT Indicators, Taxation Papers, Working Paper No. 2/April 2004, s. 12-13 oraz Ministerstwo Finansów RP.

Jak już wspomniano, przeciętnie biorąc, stawka podstawowa (standardowa) w UE-15 dotyczyła w 2000r. tylko 69% transakcji podlegających podatkowi VAT. W niektórych państwach członkowskich tylko połowa lub niewiele więcej bazy podatkowej (tj. wartości transakcji podlegających podatkowi VAT z wyjątkiem transakcji objętych odliczeniami VAT) jest obciążonych stawką podstawową (tabela 7).

Uwzględnienie wszystkich stawek VAT faktycznie istniejących w praktyce daje informację o średniej stawce ważonej (*weighted average rate* – WAR). Jest ona nawet o 30% niższa niż stawki standardowe obowiązujące w państwach UE. W 2000 r. średnia stawka

standardowa w UE 15 wyniosła 19,4%, a stawka ważona wyniosła 15,9%<sup>58</sup>. To **właśnie ta stawka daje obraz faktycznego ciężaru VAT w danym państwie**. Różnice w tych stawkach w UE-15 i w Polsce ilustruje tabela 8.

Tabela 8. Średnie ważone stawki VAT w UE-15 (2000 r.) i w Polsce (2006r.), w %

Kraj	Stawka podstawowa	Średnia stawka ważona	Różnica w p-ach proc.
Austria	20	17,3	2,7
Belgia	21	16,9	4,1
Dania	25	25	-
Finlandia	22	19,9	2,1
Francja	19,9	15,5	4,4
Grecja	18	14,2	3,8
Hiszpania	16	10,9	5,1
Holandia	17,5	14,6	2,9
Irlandia	21	15,2	5,8
Luksemburg	15	14,6	3,9
Niemcy	16	14,7	1,3
<b>Polska</b>	<b>22</b>	<b>15,2</b>	<b>6,8</b>
Portugalia	17	13,2	3,8
Szwecja	25	21,4	3,6
Wlk.Brytania	17,5	13,7	3,8
Włochy	20	15	5,0

Źródło: A.Mathis ...op.cict., s. 19-20 oraz dane Ministerstwa Finansów RP.

Dla wielu państw UE różnica między stawką podstawową a średnią stawką ważoną jest duża, co oznacza, że informacja o poziomie stawki podstawowej jest niewystarczająca dla oceny faktycznego znaczenia dochodów wynikających z podatku VAT dla danego państwa porównania ciężaru podatkowego między państwami UE.

### **11. Podsumowanie i wnioski**

Dostępne analizy ośrodków badawczych, w tym przygotowane na zlecenie Parlamentu Europejskiego, jak też oficjalne stanowisko Komisji wskazują, że jest duża zgoda co do celowości zmiany obecnego systemu finansowania budżetu unijnego i zasadności wprowadzenie **nowych środków własnych opartych głównie na podatkach**. Nie oznacza to prostej zgody na wprowadzenie któregośkolwiek z nowych źródeł dochodu unijnego budżetu, proponowanych w dyskusjach. Zasadnicze różnice zdań są na poziomie państw.

<sup>58</sup> A.Mathis, VAT indicators, „Taxation Papers” No. 2/2004, s. 4.

Nowe źródło unijnego budżetu zastąpiłoby obecne środki oparte na zharmonizowanym podatku VAT. We wszystkich analizach zakłada się, że środki fiskalne powinny finansować główną część unijnego budżetu. Środki oparte na **DNB** powinny  **nadal być utrzymane**<sup>59</sup>, głównie w celu zagwarantowania elastyczności dochodów budżetu UE (wyrównując brakujące dochody podatku np. w okresie słabej koniunktury). Ich znaczenie uległoby jednak znacznemu zmniejszeniu.

Rozważane są głównie cztery rodzaje unijnego podatku, który by finansował w przyszłości unijny budżet: podatek akcyzowy od konsumpcji energii (lub w innej wersji - od emisji CO<sub>2</sub> lub od paliwa silnikowego), podatki akcyzowe od wyrobów alkoholowych i tytoniowych, podatek od dochodów przedsiębiorstw oraz unijny VAT. Przyjęcie jednej z tych propozycji (tj. finansowania budżetu UE głównie z fiskalnych dochodów) **umożliwiłoby osłabienie głównych** wad obecnego systemu, tj. braku bezpośredniego powiązania z obywatelami UE, ogromnego uzależnienia od transferów z krajowych budżetów oraz wysokiego stopnia złożoności i nieprzejrzystości.

Pośród wskazanych powyżej fiskalnych źródeł unijnego budżetu **najwięcej zalet ma propozycja unijnego VAT**. Podatek ten, jako jedyny spośród analizowanych w literaturze opcji fiskalnych dochodów unijnego budżetu, spełniałby w zasadzie większość kryteriów „dobrego” finansowania unijnego budżetu. Istotne jest zwłaszcza – w świetle głównych elementów krytyki obecnego systemu finansowania budżetu unijnego, że finansowanie UE oparte na unijnym VAT byłoby **widoczne dla obywateli UE**. Istotne jest też, że **VAT jest wystarczającym i stabilnym źródłem dochodów**.

Wśród ważniejszych zalet unijnego VAT zidentyfikowano również następujące:

- dochody z VAT wykazują dość silną korelację ze zmianami PKB,
- obywatele znają ten podatek; część przypadająca budżetowi UE byłaby widoczna, ponieważ byłaby wyodrębniona na fakturach i rachunkach i widoczna obok krajowego VAT,
- podatek ten byłby relatywnie łatwy do administrowania (w porównaniu z innymi propozycjami, zwłaszcza podatków które nie są stosowane we wszystkich państwach UE, jak np. podatek od emisji CO<sub>2</sub>; nie ulega jednak wątpliwości, że jego prowadzenie pociągnęłoby za sobą pewne dodatkowe obciążenia administracyjne i związane z tym koszty,
- efekty alokacyjne unijnego VAT byłyby podobne do krajowego VAT, jakkolwiek ich skala byłaby dużo mniejsza. Generalnie VAT jest bowiem podatkiem neutralnym dla obrotu.

Należy widzieć też jednak słabości unijnego VAT, omówione szerzej w p. 6.3. Należą do nich m.in. następujące:

- dyskusyjne zwiększenie autonomii budżetu UE dzięki unijnemu VAT i nierozwiązanie problemu „słusznego zwrotu”,

---

<sup>59</sup> Pozostałyby oczywiście także TOR jako najbardziej „unijne” źródło finansowania budżetu.

- niejednoznaczne (niekoniecznie pozytywne) skutki zwiększenia widoczności unijnego VAT dla obywateli (będących nabywcami dóbr i usług obciążonych podatkiem, którzy mogą go interpretować jako nowe obciążenie i źródło wzrostu cen, mimo iż unijny VAT byłby skompensowany redukcją stawki krajowego VAT).

Komisja przewiduje, że wdrożenie zasobów opartych na VAT lub na podatku od konsumpcji energii jest możliwe do wykonania w średnim okresie (około 6 lat), podczas gdy zasoby fiskalne oparte na podatku od dochodów przedsiębiorstw należy postrzegać jako opcję wymagającą dłuższego czasu.

Prawie wszystkie analizy zakładają, że w wyniku wprowadzenia nowego źródła dochodu, **nie zmieniłaby się wielkość budżetu ogólnego UE**, gdyż dochodowi z nowego źródła (np. opartego na podatkach) towarzyszyłoby odpowiednie zmniejszenie obecnych środków opartych na DNB. Ewentualna zmiana wielkości budżetu wymagałaby zmiany obowiązującego w ostatnich kilkunastu latach pułapu środków własnych w wysokości maksymalnie 1,24% DNB całej UE. Decyzja w tej sprawie jest każdorazowo uzgadniania w ramach wieloletniej Perspektywy finansowej. Dyskusje nad wypracowaniem kompromisu wobec dwóch ostatnich Perspektyw (na lata 2000-2006 oraz 2007-2013) jednoznacznie wskazują, że najzamożniejsi członkowie UE (państwa „starej” Unii) nie chcą w żadnym wypadku zgodzić się na zwiększenie pułapu zasobów, a przeciwnie – wywierają silną presję na jego obniżenie.

**Unijny VAT byłby wprowadzony równoległe do krajowego VAT.** Nie zwiększyłby on obciążeń podatkowych obywateli, ponieważ odpowiednio pomniejszona byłaby stawka krajowa (o wielkość stawki unijnego VAT; najczęściej mówi się o 1% stawce unijnego VAT). Unijny VAT (Komisja nazywa go też fiskalnym VAT) byłby **płacony przez podatnika**. Nie byłby on – tak jak to ma miejsce obecnie – sztucznie wyliczany dla potrzeb finansowania budżetu. Na pierwszy rzut oka, **różnica w stosunku do systemu obecnego** wydaje się nieduża. Faktycznie byłaby to zmiana fundamentalna. Obecnie, dochód z VAT jest odprowadzany do budżetu UE z dochodów z VAT pobieranych przez każde państwo członkowskie. Jest to wpłata państw. Eksperti zachodni argumentują, że **nowy, unijny VAT, stanowiłby wpłatę pojedynczych obywateli na rzecz UE i byłby pobierany od rzeczywistej podstawy VAT**. Jak wcześniej zauważono, bliższa analiza wskazuje, że także unijny VAT trudno byłoby zaliczyć do w pełni własnych źródeł finansowania UE. Ten podatek, podobnie jak obecny sposób finansowania budżetu UE z VAT, nadal byłby interpretowany jako obciążenie krajowego budżetu – w przeciwieństwie do unijnego, autonomicznego dla UE – dochodu całej Unii.

#### ***Możliwe implikacja o charakterze techniczno-prawnym***

Właściwe stosowanie takiego, prawdziwie unijnego, podatku **wymaga wysokiego stopnia zbliżenia podstaw VAT** w państwach członkowskich, a w szczególności



rozwiązania problemu pozycji objętych stawką zerową. Pominięcie takich dóbr i usług w kalkulacji dochodu z VAT (zakładając, że ciężar podatku VAT nie wzrasta z tytułu unijnego VAT) zmniejszyłoby obciążenia nabywców tych towarów. Rozwiązanie takie oznaczałoby, że naruszona jest zasada równości (sprawiedliwości) poziomej (porównywalni podatnicy byłiby traktowani w odmienny sposób). Najwięcej skorzystaliby na tym nabywcy w Wlk. Brytanii, gdzie takich stawek jest najwięcej. Mniejsze byłoby też obciążenie z tytułu unijnego VAT dla całości wpłat Wlk. Brytanii.

Rozwiązaniem problemu stawek zerowych (nie objętych unijnym VAT w celu niepodnoszenia obciążeń z tytułu unijnego VAT) mogłoby być **dopłacanie z budżetów** narodowych brakującej sumy dochodu z tytułu dóbr o stawce zerowej. Takie rozwiązanie oznaczałoby jednak: 1/ trudność dokładnego oszacowania takiej podstawy podatkowej (i ubytku dochodu), 2/ nowe elementy wprowadzające nieprzejrzystość i złożoność systemu, 3/ konieczność uzyskania zgody zainteresowanych państw, stosujących obecnie dość szeroko stawki zerowe (Wlk. Brytania i Irlandia), co nie byłoby łatwe. W przypadku Wlk. Brytanii wchodzi jeszcze w grę szersze tło negocjacji w sprawie towarów objętych stawką zerową, a mianowicie możliwość zgody na pominięcie tych towarów do kalkulacji unijnego VAT w zamian za eliminację rabatu brytyjskiego. Taki „*trade off*” (utrzymanie w Wlk. Brytanii listy towarów objętych stawką zerową w przypadku wprowadzenia unijnego VAT, a tym samym pominięcie tej dużej grupy towarów i usług dla potrzeb odprowadzania do unijnego budżetu dochodu z unijnego VAT) powinien być rozważony jako jedna z przesłanek przygotowania ostatecznego polskiego stanowiska. Dla krajów, które istotnie partycypują w finansowaniu tego rabatu (i wynikających bezpośrednio z niego rabatów dla 4 innych państw) jest to rozwiązanie, które trzeba rozważyć. Krajem takim jest Polska. Wymagałoby to dokładniejszego szacunku ilościowego strat/zysków, opartego o możliwie aktualne dane, z prognozą na najbliższy okres („strata” spowodowana większym obciążeniem Polski z tytułu unijnego VAT niż obecnego, zharmonizowanego VAT; „zysk” dla Polski z tytułu eliminacji rabatu brytyjskiego).

Ten aspekt jest o tyle wart rozważenia, że jeśli utrzymane byłoby finansowanie budżetu unijnego z DNB (jakkolwiek w znacznie mniejszym, niż obecnie zakresie), a wszystko wskazuje na to, że tak, to taka „dopłata” Wlk. Brytanii z tytułu stawek zerowych nie powinna obciążać pozostałych państw (każde nadal wnosiloby część wpłat z tytułu DNB na takich zasadach, jak obecnie, ponieważ przypadająca na nie część była obliczana po uwzględnieniu wpłat z tytułu ceł i opłat rolnych, unijnego VAT oraz „dopłaty” Wlk. Brytanii)<sup>60</sup>.

Drugim **istotnym problemem technicznym** jest sposób obliczenia dochodu z unijnego VAT dla **transakcji podlegających odliczeniom** (na poziomie podatników VAT). Obecnie podatnik ma prawo odjąć (potrącić) od kwoty należnego VAT-u kwotę podatku,

---

<sup>60</sup> Propozycja autorska.

jaką musiał uiścić w cenie zakupionego przez siebie towaru (na cele działalności gospodarczej). W przypadku unijnego VAT system ten prawdopodobnie musiałby także funkcjonować, bo bez niego płatnicy ponosiliby dodatkowy ciężar finansowy. Rozwiązanie to nie groziłoby natomiast podwyżką cen (przynajmniej teoretycznie), ponieważ podatnik za podstawę opodatkowania przyjmuje wartość netto sprzedawanego przez siebie towaru (z pominięciem podatków wcześniej naliczonych) i od tej wartości oblicza kwotę należnego podatku. **Rozliczenia z podatnikami VAT z tytułu zapłaconego przez nich i należnego unijnego podatku VAT stanowiłyby dodatkowe obciążenie dla służb podatkowych, jak i dla samych podatników.** Wymagałyby też modyfikacji całego systemu księgowania i rozliczania podatków. Koszt z tym związane miałyby charakter częściowo jednorazowy dla płatników i dla urzędów podatkowych, a częściowo trwały związany z cyklicznymi rozliczeniami.

Niektóre opracowania sugerują, że unijny VAT mógłby być pobierany bezpośrednio i odprowadzany do budżetu UE z pominięciem krajowych budżetów. Nie bardzo wiadomo jednak, jak wyglądałaby wtedy kwestia uwzględnienia odliczeń z tytułu nakładów do produkcji. Rozmowy z ekspertami sugerują, że techniczne rozliczenia nowego podatku powinny być prowadzone w podobny sposób, jak obecnie. Jak wspomniano wyżej, spowodowałoby to wzrost pracy administracji podatkowej, która oddzielnie rozliczałaby dochód z tego podatku i ewentualne odliczenia i oddzielnie VAT krajowy. Komisja Europejska wydaje się nie widzieć w tym większego problemu, bo w dostępnych materiałach nie zajmuje się tym, a przeciwnie - wskazuje jedynie, że takie rozwiązanie byłoby dość łatwe technicznie do wprowadzenia, jakkolwiek wymagałoby pewnych dostosowań dokumentów.

### **Skutki ekonomiczne**

Porównywalni płatnicy (finalni nabywcy towarów i usług), jak też całe państwa wpłacaliby taką samą część podatku od ich narodowej podstawy VAT (np. 1%). Jednak **obciążenie tym podatkiem byłoby odmienne dla poszczególnych państw z uwagi na regresywność VAT** (podatki konsumpcyjne obciążają bardziej ludzi (państwa) mniej zamożnych niż zamożnych; ci pierwsi przeznaczają bowiem na konsumpcję większą część swego dochodu niż osoby zamożne), jak też zróżnicowane faktyczne stawki VAT w państwach UE. **Regresywność można by zmniejszyć** w ten sposób, że pobierane byłyby **dwie stawki** unijnego VAT: niższa na towary i usługi podstawowe, nabywane głównie przez ludzi najuboższych i wyższa – na pozostałe towary i usługi. Takie rozwiązanie (dwie stawki unijnego VAT) mogłoby się jednak okazać zbyt kosztowne w praktyce; ponadto zmniejszałoby ono przejrzystość systemu.

Szerzej ujmując kwestię należy stwierdzić, że wprowadzenie któregośkolwiek z uwzględnionych wcześniej w analizie porównawczej podatków (w tym VAT) jako głównego źródła finansowania unijnego budżetu oznaczałoby dość istotne **zmiany podziału obciążeń** między państwami członkowskimi w stosunku do systemu obecnego, opartego *de facto*

głównie na DNB. Jest to jeden z **powodów praktycznej trudności wprowadzenia nowego unijnego podatku**. Na przykład, nietrudno zauważyć, że jednolity podatek od emisji dwutlenku węgla stanowiłby większy ciężar dla państw o dużym zużyciu węgla niż dla państw, które korzystają głównie z energii atomowej. Z kolei, jak już zauważono, wprowadzenie unijnego podatku VAT oznaczałoby relatywnie większe obciążenie dla państw mniej zamożnych niż państw zamożniejszych z uwagi na to, że VAT ze swej istoty (jako podatek obciążający w zasadzie wszystkie dobra materialne i usługi) – w większym stopniu obciąża dochody państw mniej zamożnych, przeznaczających większość dochodów na bieżącą konsumpcję niż państw bardzo zamożnych, mających duże oszczędności.

Ważne natomiast wydaje się wyraźne podkreślenie faktu, że **dla przeciętnego obywatela poziom obciążenia podatkowego nie zmieniłby się** (wprowadzeniu nowej stawki unijnego VAT towarzyszyłoby odpowiednie obniżenie krajowego VAT) <sup>61</sup>.

### *Polityczne uwarunkowania rokowań w sprawie nowego systemu finansowania unijnego budżetu*<sup>62</sup>

Przytoczone powyżej ekspertyzy sugerują, że wzmocnienie bezpośredniego powiązania obywateli z budżetem – w przypadku zaakceptowania nowego fiskalnego źródła dochodu unijnego budżetu - umożliwiłoby, obok innych korzyści, przeniesienie **punktu ciężkości debat o budżecie z poziomu dyskusji politycznych** na poziom dysput merytorycznych. Nie koncentrowałyby się więc one – tak jak obecnie - na „krajowej pozycji netto” danego kraju wobec budżetu UE. Należy oczywiście pamiętać, że przyjęcie nowego rozwiązania dla finansowania unijnego budżetu musi nie tylko zostać **jednomyślnie zatwierdzone przez Radę**, lecz także **ratyfikowane przez właściwe organy państw członkowskich** (w formie decyzji). A to wymaga kompromisów satysfakcjonujących wszystkie strony.

Jak wskazano wcześniej, taka ocena wydaje się nadmiernie optymistyczna. Jeśli unijny VAT byłby transferowany do budżetu UE przez budżety krajowe (i widoczny tam jako wyodrębniona pozycja), a inna opcja nie wydaje się realistyczna, to nadal byłby traktowany jako koszt członkostwa w UE i porównywany z wielkością transferów z unijnego budżetu.

Ważna byłaby też, niedoceniona w cytowanych ekspertyzach, społeczna ocena nowego unijnego VAT. Jest prawdopodobne, że zostałby on potraktowany jako dodatkowy ciężar do nabywców dóbr i usług (i interpretowany jako źródło wzrostu cen), mimo iż faktycznie byłby skompensowany obniżką stawki krajowego VAT.

---

<sup>61</sup> Z punktu widzenia obywateli podatek VAT jest zawsze regresywny, niezależnie od tego, czy jest pobierany na poziomie państw, czy na poziomie UE.

<sup>62</sup> Por. też: J. Wtorek, W. Burkiewicz, Podatek europejski jako element przeglądu budżetu UE, UKIE.

Jest natomiast sprawą niekwestionowaną, że szersza dyskusja o wprowadzeniu nowego systemu finansowania budżetu UE, opartego na fiskalnych zasobach (np. VAT) stworzyłaby warunki do **oceny zasadności mechanizmów** korekcyjnych (rabatów), z których korzysta obecnie kilka państw UE. Zrodziłoby to szansę ich likwidacji.

W celu przeprowadzenia jakichkolwiek zmian budżetowych potrzebna jest **silna wola polityczna**. Rosnącą świadomością wad obecnego systemu wzmacnia poparcie dla modyfikacji tego systemu. Potrzeba jednak wiele konkretnych ustępstw /kompromisów, aby modyfikacja taka mogła praktycznie stać się realna. Największym pojedynczym wyzwaniem jest **skłonienie Wlk. Brytanii do zrezygnowania z rabatu**. Nie zgodzi się ona to „za darmo”: zgoda taka będzie wymagała pewnych ustępstw ze strony pozostałych państw. Jedną z opcji kompromisu, jaka wydaje się prawdopodobna z punktu widzenia Wlk. Brytanii, jest możliwa jej zgoda na zrezygnowanie z rabatu w zamian za „renacjonalizację” wspólnej polityki rolnej. Jest pytanie, czy taki kompromis byłby korzystny dla Polski, przynajmniej w okresie najbliższych kilkunastu lat.

### ***Elementy stanowiska Polski w dyskusji o zmianie finansowania unijnego budżetu***

Wyjściowym stanowiskiem Polski może być teza, że korzystne jest zwiększenie autonomii unijnego budżetu. Wskazuje to na poparcie Polski dla samej dyskusji (nie dla wszystkich państw UE jest to takie oczywiste), dla poszukiwania lepszego, bardziej sprawiedliwego systemu finansowania unijnego budżetu, jednocześnie mniej zależnego od politycznych nacisków i oceny wpłat do budżetu w kategoriach „słusznego zwrotu”. Takie stanowisko jest równoznaczne z dążeniem do ograniczenia obecnej zależności budżetu od bezpośrednich wpłat państw opartych na DNB (pełne niezależnienie w tym względzie nie jest realne i celowe). Należy realnie założyć, że nie wchodzi w grę zmniejszenie budżetu (pułapu zasobów) poniżej obecnego poziomu 1,24% DNB UE.

Propozycja unijnego VAT, jako metody zwiększenia autonomii unijnego budżetu jest rozwiązaniem wartym dalszych rozważań z polskiego punktu widzenia. Jest to na pewno dobry punkt wyjścia do dyskusji o zwiększeniu autonomii unijnego budżetu, jakkolwiek unijny VAT nie spełnia całkowicie tego kryterium i na pewno nie oznacza to, że nie należy poszukiwać nadal rozwiązań jeszcze lepiej spełniających kryteria „dobrego” źródła finansowania unijnego budżetu. W szczególności warto byłoby porównać skutki ekonomiczne wynikające z wprowadzenia różnych, teoretycznie możliwych, fiskalnych źródeł unijnego budżetu.

Ewentualna zgoda na nowy sposób finansowania budżetu UE powinna być udzielona w zamian za wyeliminowanie z obecnego systemu rozwiązań szczególnie niekorzystnych dla Polski, w tym rabatu brytyjskiego. Jednak zanim poprzemy takie rozwiązanie, **trzeba oszacować ile „kosztowałoby” Polskę wyeliminowanie brytyjskiego rabatu**. Jak już zauważono, jest oczywiste, że Wlk. Brytania nie zrezygnuje z tego rabatu „za darmo”.

Potrzebne są też symulacje kosztów i korzyści innych możliwych *”trade offs”*, jakie musiałyby być zawarte w celu zmiany obecnego systemu finansowania unijnego budżetu.

**Symulacje takie muszą uwzględniać nie tylko stronę wpłat do unijnego budżetu, ale także możliwe zmiany zasad i struktury wydatków z tego budżetu.** Należy przypuszczać, że – niezależnie od dyskusji na temat **zmiany systemu finansowania budżetu** - w UE będzie **dążenie do modyfikacji wydatków z uwagi na zmieniające się warunki działania Unii** (jeśli wejdzie w życie Traktat z Lizbony można oczekiwać pewnego wzrostu znaczenia wydatków związanych z polityką zagraniczną), jak też **nowe jej cele**, np. wspieranie działań na rzecz ograniczenia zmian klimatycznych (redukcji emisji gazów cieplarnianych), realizacji wspólnej polityki energetycznej, czy na rzecz wzrostu roli innowacji (realizacja Strategii lizbońskiej).

Z polskiego punktu widzenia ważne jest, by po stronie wydatków z unijnego budżetu utrzymane zostały możliwie wysokie nakłady na rolnictwo oraz na politykę spójności (zwłaszcza na tę ostatnią)<sup>63</sup>. Gdyby propozycja podatku unijnego stała się elementem całościowej wizji zmian budżetu unijnego, Polska miałaby większą szansę na realizację swoich priorytetów budżetowych. Za ustępstwo w systemie środków własnych Polska mogłaby starać się **zachować duże znaczenie polityki spójności dla państw średniozamożnych** po roku 2013<sup>64</sup>, jak też zapewnić możliwie **korzystny kształt reformy wspólnej polityki rolnej**<sup>65</sup>. Jedną z zasad, do których warto odwoływać się przy prezentowaniu polskiego stanowiska, jest zasada solidarności, która powinna mieć zastosowanie także do zasad funkcjonowania unijnego budżetu.

Należy też **oddzielić strategiczne cele Polski w odniesieniu do finansowania unijnego budżetu od taktyki negocjacji** w tym obszarze. Strategiczny cel, to **niedopuszczenie do dalszego zmniejszenia unijnego budżetu** oraz zapewnienie zwiększenia jego autonomii, ale w taki sposób, by nie pogorszyć obecnej pozycji netto. Taktyka natomiast może oznaczać popieranie rozwiązań, które zwiększyłyby autonomię budżetu, ale są mało realne. Takie podejście może odsunąć w czasie rozwiązania, które obecnie i w najbliższym czasie są prawdopodobnie niekorzystne dla nas, np. eliminacja rabatu brytyjskiego w zamian za renacjonalizację wspólnej polityki rolnej.

---

<sup>63</sup> Potrzebne jest sprecyzowanie, które typy wydatków w ramach tych polityk (i odpowiadające im finansowanie z unijnego budżetu) są dla nas szczególnie istotne, prorozwojowe, a które mogą, czy wręcz powinny odgrywać mniejszą rolę.

<sup>64</sup> Pamiętajmy, że po wstąpieniu Rumunii i Bułgarii (i ewentualnych dalszych rozszerzeniach) Polska już nie jest najbiedniejszym państwem UE.

<sup>65</sup> Por.: J. Wtorek, W. Burkiewicz, Podatek europejski ...op.cit.

## **Bibliografia**

- *Allocation of 2004 EU expenditures by Member States*, Komisja Europejska ([http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports_en.htm))
- W. Burkiewicz, Stanowisko Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w zakresie przyszłości systemu środków własnych, UKIE
- J. Le Cacheux, Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax, Notre Europe, Studies No. 57, April 2007,
- P. Cattoir, Tax-based EU own resources. An assessment, Working Paper no 1/2004,
- *The Community budget: the facts in figures*, Komisja Europejska, Luksemburg 2000
- External Study on the Composition of Future Own resources for the European Parliament, Directorate General Internal Policies, prepared by Richard Doherty, Deloitte Consulting, April 2007,
- F. Grądzki, Wstęp do teorii opodatkowania, SGH, Warszawa 2004,
- Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system, COM(2004) 505 final, Volume II, Brussels 2004, 14.7.2004,
- Future Own Resources, External Study on the Composition of Future Own Resources for the European Parliament, Directorate General Internal Policies,  
[http://www.europarl.europa.eu/comparl/budg/events/20070628\\_natparl/20070628\\_future\\_own\\_resources.pdf](http://www.europarl.europa.eu/comparl/budg/events/20070628_natparl/20070628_future_own_resources.pdf)
- A. Lamassoure, The System of Own Resources, Questionnaire for National Parliaments, 26 X 2005,  
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/qownres\\_/qownres\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/qownres_/qownres_en.pdf)
- H. Langes, Report for the Committee of Budgets on the System of Own Resources in the European Union, European Parliament Working Document, A3-0228/94,
- A. Mathis, VAT indicators, „Taxation Papers” No. 2/2004,
- E. Nojszewska, Podatek dochodowy jako narzędzie polityki gospodarczej, SGH, Warszawa 2002,
- Own resources: Evolution of the system in a EU 25. Study for the European Parliament, Study Group for European Policies (SEP), 30 June 2005,
- R. Parsche, M. Steinherr, S. Waller, Quantifizierung der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage fuer ausgewaehlte EU Laender als makroekonomischer Clearing-Ansatz im Rahmen der Ursprungslandregelung, Ifo Institut fuer Wirtschaftsforschung, Muenchen 1996,
- Sprawozdanie roczne za rok budżetowy 2005, Europejski Trybunał Obrachunkowy, dostępne na stronie: [http://eca.europa.eu/audit\\_reports/annual\\_reports/docs/2005/ra05\\_en.pdf](http://eca.europa.eu/audit_reports/annual_reports/docs/2005/ra05_en.pdf)
- Środki własne Unii Europejskiej. Podręcznik procedur i struktur administracyjnych, Ministerstwo Finansów, Warszawa, październik 2007,
- J. Wtorek, W. Burkiewicz, Podatek europejski jako element przeglądu budżetu UE, UKIE.  
<http://www.ipolnet.ep.parl.union.eu/ipolnet/cms/op/edit/pid/1533>.