PODATKI
I POLITYKA FISKALNA

Ryta Dziemianowicz
Uniwersytet w Białymstoku

POLITYKA PODATKOWA W PAŃSTWACH UE: WSPÓŁCZESNE TRENDY I WYZWANIA

Wstęp

Polityka podatkowa stanowi rdzeń polityki fiskalnej i jednocześnie jest jednym z głównych instrumentów polityki społeczno-gospodarczej. Jej rola nie ogranicza się tylko do funkcji fiskalnej. Zadaniem polityki podatkowej jest także, poza zapewnieniem odpowiednich dochodów pozwalających sfinansować działalność państwa, zagwarantowanie możliwości osiągania różnych celów społeczno-gospodarczych, zazwyczaj poprzez odpowiednie kształtowanie wysokości stawek podatkowych, ulg, zniżek, zwyżek i zwolnień podatkowych itp. O jej kształcie decydują zatem czynniki ekonomiczne, społeczne, ale także i polityczne. Niestety, ze względu na splot wzajemnych uwarunkowań, nie jest możliwe osiągnięcie idealnej harmonii w tym zakresie. Dlatego też osiągnięcie celu fiskalnego i ekonomicznego jest zazwyczaj trudne i wymaga od twórców polityki podatkowej umiejętności przewidywania jej skutków zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej. Czasami, jak słusznie zauważa Gomułowicz, wymaga to nawet poświęcenia jednego dobra „dla realizacji innego, które uznaje się za ważniejsze" (1996). Dodatkowym wyzwaniem jest globalizacja zmuszająca rządy wielu państw do przyjęcia podobnych rozwiązań, która wymusza jednocześnie zbliżony kierunek reformowania poszczególnych systemów podatkowych.

Rozwiązania zastosowane przy konstruowaniu systemu podatkowego, który jest wsparciem i głównym filarem polityki podatkowej, niewątpliwie decydują o stanie finansów publicznych, poziomie fiskalizmu czy też funkcjonowaniu danej gospodarki. Dlatego też współcześni „twórcy" polityki podatkowej stają przed wieloma problemami. Z jednej strony przed koniecznością sfinansowania stale wzrastających potrzeb swoich obywateli w zakresie dostarczanych przez państwo dóbr i usług publicznych, a w związku z tym przed koniecznością zwiększenia wydajności fiskalnej z poszczególnych tytułów podatkowych, z drugiej zaś strony przed koniecznością zastosowania takich rozwiązań systemowych, które pozwoliłyby

na stabilny rozwój poszczególnych gospodarek. Dodatkowym wyzwaniem staje się globalny kryzys, którego negatywne efekty, zdaniem wielu teoretyków, ale także i praktyków, mogłaby złagodzić odpowiednio prowadzona polityka podatkowa.

Przed podobnymi wyzwaniami staje także Unia Europejska, która jako ugrupowanie integracyjne wymaga wprawdzie koordynacji w zakresie „harmonizacji" podatków, jednakże zakres tej koordynacji w stosunku do poszczególnych tytułów fiskalnych jest bardzo zróżnicowany, co w konsekwencji prowadzi do uprawiania przez poszczególne państwa członkowskie niejednolitej polityki podatkowej. Celem artykułu jest przeanalizowanie przesłanek kształtowania współczesnej polityki podatkowej oraz przedstawienie struktury opodatkowania w państwach członkowskich UE. Artykuł przygotowano na podstawie studiów literaturowych oraz analizy danych statystycznych, zastosowano również metodę analizy opisowej i porównawczej. Badania przeprowadzono przede wszystkim na podstawie danych statystycznych Eurostat. Analizę ograniczono głównie do podatków dochodowych, które w warunkach globalizacji mają istotny wpływ na kreowanie przewagi komparatywnej poszczególnych państw.

1. Czynniki kształtujące współczesną politykę podatkową w UE

Działania Unii Europejskiej dotyczące polityki podatkowej opierają się na dwóch podstawowych zasadach: subsydiarności (inaczej pomocniczości) i proporcjonalności. Zgodnie z zasadą subsydiarności na szczeblu unijnym podejmowane są tylko te decyzje, których przeniesienie na szczebel unijny daje gwarancje wyższej skuteczności i efektywności. W związku z tym instytucje unijne nie mają uprawnień do samodzielnego kreowania i nakładania podatków, odgrywają jedynie rolę koordynatora w zakresie zgodności polityki podatkowej z celami UE. Polityka podatkowa poszczególnych członków wspólnoty pozostaje w ich gestii, jest suwerenna, ma charakter narodowy i może być indywidualnie modelowana, w zależności od potrzeb i poziomu rozwoju danej gospodarki.

Natomiast zasada proporcjonalności oznacza, że na szczeblu UE powinny być podejmowane działania konieczne, na poziomie niezbędnego minimum, które pozwolą na osiągnięcie założonych przez wspólnotę celów. Wspólna polityka podatkowa obejmuje:

- harmonizację poziomu stawek podatkowych oraz likwidację różnic w konstrukcji podatków pośrednich, które mogłyby negatywnie wpływać na konkurencję w ramach wspólnego rynku (przede wszystkim dotyczy to podatku od wartości dodanej VAT i akcyz);
- przepisy dotyczące zapobiegania podwójnemu opodatkowaniu z tytułu podatków bezpośrednich oraz uchylania się od nich (np. wybrane aspekty opodatkowania spółek);

– przepisy dotyczące zapobieganiu szkodliwym skutkom konkurencji podatkowej.

Jednocześnie obowiązujące w państwach członkowskich systemy podatkowe nie mogą naruszać postanowień traktatu w zakresie swobodnego przepływu pracy i kapitału oraz zasady niedyskryminacji.

Pomimo pewnej dowolności, współczesne modele polityki podatkowej państw UE determinowane są co najmniej kilkoma czynnikami. Norregaard i Khan zaliczają do nich między innymi (2007):

1) globalizację,
2) konieczność kreowania nowych miejsc pracy,
3) konieczność wzmocnienia konkurencyjności regionu,
4) „subtelną" akceptację sprawiedliwości jako jednego z istotnych kryteriów oceny „dobrej, polityki podatkowej;
5) sukcesję władztwa podatkowego na rzecz niższych szczebli władzy,
6) silną presję na wzrost gospodarczy,
7) tzw. naśladownictwo innych,
8) zwiększone zainteresowania ekologią,
9) inne czynniki cykliczne.

Najistotniejsze znaczenie wśród czynników kształtujących współczesną politykę podatkową ma globalizacja. W warunkach globalizacji, a w związku z tym także międzynarodowej mobilności kapitału, przedsiębiorstwa z łatwością mogą przenosić produkcję w dowolne miejsce na świecie. Państwa, konkurując o kapitał i inwestycje, poszukują źródeł przewagi komparatywnej w innych sferach funkcjonowania przedsiębiorstwa niż jak dotychczas w sferze zaopatrzenia w surowce, pracę czy kapitał (Borowski 2008). Aby zwiększyć poziom inwestycji na obszarze danego kraju, rządy podejmują więc wiele działań, które mają zachęcić przedsiębiorców do inwestowania. Jednym z nich jest stosowanie tzw. konkurencji podatkowej.

Konkurencja podatkowa jest zjawiskiem bezpośrednio związanym z procesem globalizacji. Otwarcie gospodarek, a w związku z tym swobodny przepływ czynników produkcji w skali międzynarodowej, umożliwia lokowanie kapitału tam, gdzie możliwość jego efektywnego wykorzystania jest większa, np. w krajach o niskich stawkach podatkowych. Jednocześnie duża mobilność kapitału może wymuszać obniżenie podatków obciążających przedsiębiorstwa w innych krajach (Oręziak 2007). Z globalizacją łączy się także wzrost mobilności czynnika pracy. Przy zwiększonej konkurencji na rynku pracy państwa zmuszone są podejmować działania prowadzące do obniżenia jej opodatkowania oraz zmniejszenia tzw. klina podatkowego, co bezpośrednio wiąże się ze stałą tendencją do obniżania obciążeń fiskalnych dochodów osobistych.

Współczesny system podatkowy UE tworzy 27 krajowych systemów podatkowych państw członkowskich. Kształtowały się one głównie w drugiej połowie XX wieku. W UE–15, poczynając od końca lat 80., praktycznie we wszystkich

państwach przeprowadzono reformy podatkowe mające na celu dostosowanie ustawodawstwa podatkowego do współczesnego poziomu ich rozwoju gospodarczego. Uproszczono i ograniczono liczbę obowiązujących podatków, obniżono wysokość stawek, zwłaszcza w podatkach dochodowych, poszerzono bazę podatników podlegających opodatkowaniu. Przeprowadzone reformy nie miały jednak jednolitego charakteru, nadal w konstrukcjach poszczególnych podatków występują wyraźne różnice. Większość państw nowo przyjętych obniżyła obciążenia podatkowe, przede wszystkim w zakresie podatków dochodowych, jeszcze przed akcesją.

Głównym filarami systemów podatkowych krajów UE są podatki dochodowe: obciążające dochody firm (CIT) i dochody osobiste (PIT) oraz podatki obrotowe: VAT[1] i akcyza (tab. 1). Pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi występują wyraźne różnice zarówno w zakresie poziomu opodatkowania, jak i struktury dochodów z poszczególnych tytułów, zwłaszcza duże zróżnicowania występują pomiędzy starymi a nowymi członkami UE. W 2008 r. w UE obciążenia fiskalne w stosunku do PKB kształtowały się w przedziale od 29,0% na Łotwie do 49,0% w Danii. W państwach tzw. starej unii (UE–15) w strukturze dochodów podatkowych dominują podatki bezpośrednie, natomiast w nowo przyjętych (w 2004 r. i 2007 r.) pośrednie (*Taxation* 2009).

Tabela 1. Poziom oraz struktura obciążeń fiskalnych łącznie ze składkami na ubezpieczenie społeczne w UE–27 w latach 1995–2007 (jako % PKB)

Wyszczególnienie	1995	1997	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Obciążenia fiskalne ogółem	39,6	40,5	41,0	39,8	39,2	39,1	39,0	39,3	39,9	39,8	40,2
Podatki bezpośrednie	13,3	13,6	14,3	13,7	13,6	13,6	13,7	13,8	13,9	13,8	13,4
Podatki pośrednie	12,4	13,2	13,8	13,6	13,0	12,8	12,7	13,0	13,5	13,6	13,1
Składki na ubezpieczenia społeczne	13,8	13,8	13,0	12,7	12,6	12,8	12,7	12,6	12,6	12,4	13,7

Źródło: opracowanie na podstawie (Regling 2008; *Taxation* 2009).

[1] W niniejszym opracowaniu unormowania dotyczące VAT i akcyzy, przede wszystkim ze względu na limitowany rozmiar tekstu, nie są przedmiotem szczegółowych badań. VAT w UE jest podatkiem najbardziej zharmonizowanym. Wprawdzie ustawodawstwo unijne dopuszcza pewne zróżnicowanie stawek tego podatku, nie wpływa to jednak w zasadniczy sposób na konkurencję w obrębie wspólnego rynku. Wspólny system podatku akcyzowego w Unii Europejskiej obejmuje natomiast regulacje dotyczące tzw. wyrobów akcyzowych zharmonizowanych (wyroby energetyczne, energia elektryczna, alkohol i napoje alkoholowe oraz wyroby tytoniowe). Natomiast regulacje dotyczące opodatkowania tzw. wyrobów akcyzowych niezharmonizowanych, z pewnymi jednak ograniczeniami, leżą w gestii państw członkowskich.

2. Kierunek zmian w opodatkowaniu dochodów w UE: współczesne trendy

Wysokość obciążeń podatkowych zazwyczaj nie jest pierwszoplanowym czynnikiem skłaniającym do podjęcia decyzji o inwestowaniu w danym kraju, niemniej jednak w istotny sposób może na nią wpływać. Przy ocenie ciężaru podatkowego przedsiębiorca w pierwszej kolejności bierze pod uwagę stawki nominalne. Wprawdzie nie odzwierciedlają one rzeczywistych obciążeń fiskalnych, są jednak informacją ogólnie dostępną. Ich wysokość może zachęcić lub zniechęcić potencjalnych inwestorów do zainteresowania się danym krajem jako miejscem lokowania nowych inwestycji. Za pośrednictwem podatków rządy osiągają określone cele społeczno-gospodarcze, w tym cele polityki przemysłowej. W związku z tym nie ma mowy o jednolitej stawce nominalnej we wszystkich krajach Unii Europejskiej.

W ostatnich latach w wielu krajach UE zaobserwować można wyraźną tendencję do obniżania opodatkowania dochodów przedsiębiorstw, ale także i poszerzenia bazy podatkowej. Średnia nominalna stawka podatku CIT w państwach UE spadła w latach 1995–2009 z 35,3% do 23,5%. W tym okresie stawki nominalne radykalnie obniżono np. w Bułgarii i Niemczech, odpowiednio o 30 i 27 punktów procentowych. Największe zmiany w opodatkowaniu CIT wystąpiły jednak w latach 2000–2009, zwłaszcza po przyjęciu do wspólnoty nowych członków.

Tabela 2. Zmiany stawek w podatkach dochodowych w wybranych krajach UE

Kraj	PIT (najwyższa stawka w %)				CIT (w %)			
	2000	2007	2008	Różnica 2000–2008	2000	2008	2009	Różnica 2000–2009
EU–27*	44,7	39,1	37,8	–6,9	31,9	23,6	23,5	-8,4
EU–25*	45,0	40,6	39,8	–5,2	32,2	24,4	24,4	–7,8
EU–16*	48,4	42,1	42,1	–6,3	34,9	26,0	25,9	–9,0
Austria	50,0	50,0	50,0	0,0	34,0	25,0	25,0	–9,0
Belgia	60,6	53,7	53,7	–6,0	40,2	34,0	34,0	–6,2
Bułgaria	40,0	24,0	10,0	– 30,0	32,5	10,0	10,0	–22,5
Cypr	40,0	30,0	30,0	– 10,0	29,0	10,0	10,0	–19,0
Czechy	32,0	32,0	15,0	–17,0	31,0	21,0	20,0	–11,0
Dania	59,7	59,0	59,0	– 0,7	32,0	25,0	25,0	– 7,0
Estonia	26,0	22,0	21,0	– 5,0	26,0	21,0	21,0	– 5,0
Finlandia	54,0	50,5	50,1	– 3,9	29,0	26,0	26,0	– 3,0
Francja	59,0	45,8	45,8	–13,2	37,8	37,8	34,4	–3,3
Grecja	45,0	40,0	40,0	– 5,0	40,0	25,0	25,0	–15,0
Hiszpania	48,0	43,0	43,0	– 5,0	35,0	30,0	30,0	– 5,0
Holandia	60,0	52,0	52,0	–8,0	35,0	25,5	25,5	–9,5

Kraj	PIT (najwyższa stawka w %)				CIT (w %)			
	2000	2007	2008	Różnica 2000–2008	2000	2008	2009	Różnica 2000–2009
Irlandia	44,0	41,0	41,0	– 3,0	24,0	12,5	12,5	– 11,5
Litwa	33,0	27,0	24,0	–9.0	24,0	15,0	20,0	+5,0
Luksemburg	47,2	39,0	39,0	– 8,2	37,5	29,6	28,6	– 8,9
Łotwa	25,0	25,0	25,0	0,0	25,0	15,0	15,0	–10,0
Malta	35,0	35,0	35,0	0,0	35,0	35,0	35,0	0,0
Niemcy	53,8	47,5	47,5	–6,3	51,6	29,8	29,8	–21,8
Polska	40,0	40,0	40,0	0,0	28,0	19,0	19,0	– 9,0
Portugalia	40,0	42,0	42,0	2,0	35,2	26,5	26,5	–8,7
Rumunia	40,0	16,0	16,0	–24,0	25,0	22,0	21,0	–4,0
Słowacja	42,0	19,0	19,0	–23,0	29,0	19,0	19,0	–10,0
Słowenia	50,0	41,0	41,0	– 9,0	25,0	22,0	21,0	– 4,0
Szwecja	51,5	56,6	56,4	4,9	28,0	28,0	26,3	–1,7
W. Brytania	40,0	40,0	40,0	0,0	30,0	30,0	28,0	–2,0
Węgry	44,0	40,0	40,0	–4,0	19,6	21,3	21,3	1,6
Włochy	45,9	44,9	44,9	– 1,0	43,1	31,4	31,4	– 11,7
OECD–6*	–	–	–	–	35,3	32,5	32,5	–2,8
BRIC*	–	–	–	–	35,9	29,2	28,3	–7,6

* Średnia arytmetyczna.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (*Taxation* 2009).

W 2009 r. w krajach tzw. starej Unii (UE–15) stawki podatku dochodowego od osób prawnych kształtowały się w przedziale od 12,5% w Irlandii do 34,4% we Francji, natomiast w krajach nowo przyjętych w 2004 i 2007 r. odpowiednio w przedziale od 10% (Bułgaria, Cypr) do 35% (Malta). Malta jest jedynym państwem należącym do wspólnoty, które od 1995 r. nie zmieniło stawki podatku dociążającego dochody przedsiębiorstw. Tendencja do systematycznego obniżania stawek CIT, pomimo kryzysu, została w 2009 r. utrzymana. W 2009 r. stawki CIT obniżyło pięć państw członkowskich UE. Równocześnie jednak Litwa podwyższyła obowiązującą stawkę CIT o 5 punktów procentowych, dlatego też obniżki w sposób zasadniczy nie wpłynęły na spadek średniego obciążenia dochodów firm w UE–27 (tab. 2).

Analizując dane (tab. 2), można zauważyć, że większość nowych członków ma niższe stawki CIT niż kraje tzw. dawnej Unii Europejskiej. Kraje te, wstępując do UE, obawiały się znacznego pogorszenia pozycji konkurencyjnej swoich przedsiębiorstw po akcesji i dlatego wykorzystały podatki od dochodów firm jako amortyzator wstrząsu związanego z liberalizacją rynku wewnętrznego (Kudła 2005). Wyraźna jest

także skłonność do większej redukcji stóp podatkowych w krajach mniejszych niż większych, co jest zresztą zgodne z teorią konkurencji podatkowej.

Zmiany w opodatkowaniu przedsiębiorstw przeprowadzone w większości krajów UE nie ograniczały się tylko do redukcji stawek nominalnych. Równolegle z obniżką obciążeń, redukując wiele ulg, zwolnień i wyłączeń, poszczególne kraje poszerzyły swoją bazę podatkową. Dlatego też dochody z tytułu CIT nie uległy do 2008 r. zasadniczym zmianom zarówno w stosunku do PKB, jak i ogólnych dochodów podatkowych, a w związku z tym w tym okresie nie wystąpiło zjawisko tzw. erozji budżetu oraz zagrożenie związane ze zmniejszeniem ilości dostarczanych przez państwo dóbr publicznych finansowanych w części przez tą daninę. Nieco inaczej sytuacja może wyglądać w 2009 r., jednak w tym przypadku pełna ocena wpływu obniżenia stawek CIT, wymuszona przez globalny kryzys, na wysokość dochodów z tego tytułu, będzie możliwa dopiero po opublikowaniu danych statystycznych dotyczących tego okresu.

Istotną rolę w funkcjonowaniu przedsiębiorstw odgrywa także opodatkowanie dochodów osobistych (PIT), zwłaszcza gdy dotyczy to małych i średnich przedsiębiorstw prowadzonych przez osoby fizyczne i dochodów pracowników. Zakres uregulowań w tym zakresie jest w UE bardzo zróżnicowany. Porównywalność obciążeń fiskalnych z tego tytułu utrudniają różne kwoty wolne od podatku, zróżnicowany katalog ulg i zwolnień itp. Opodatkowanie dochodów osobistych w UE ma zazwyczaj charakter progresywny (poza krajami, w których występuje podatek liniowy), w związku z tym najważniejsza, z punktu widzenia rozmiaru prowadzenia działalności, jest górna stawka PIT, stanowiąca pewną barierę motywacyjną w osiąganiu czy też ujawnianiu dochodów (Rosiński 2008).

Przy opodatkowaniu dochodów osobistych występują podobne tendencje jak w przypadku CIT. Stawki PIT w Europie są systematycznie obniżane, średnia najwyższa stawka w UE–27 w latach 1995–2008 obniżyła się o 9,5 punktu procentowego. Jednak tendencja do bardziej radykalnego obniżania stawek PIT występuje w krajach Europy Środkowowschodniej, chociaż zazwyczaj odbywa się to kosztem konsumpcji, której ogólne obciążenie fiskalne w tych krajach rośnie. W 2008 r. najwyższa nominalna stawka PIT w UE kształtowała się w przedziale od 10% w Bułgarii do 59% w Danii. Średnia stawka wynosiła odpowiednio w UE–27 – 37,8%, natomiast w strefie euro – 42,1%.

Podsumowując, należy pamiętać o tym, że obniżenie opodatkowania dochodów osobistych wpływa motywująco na pracowników, i to oddziaływanie jest statystycznie znaczące. Zdaniem Gentry i Hubbarda, im system jest mniej progresywny, tym większa jest skłonność do poszukiwania lepszej pracy. Z ich badań wynika także, że duża progresywność systemu niekorzystnie wpływa na przedsiębiorczość, a zwłaszcza na tzw. samozatrudnienie (Kulawczuk 2006). Dlatego też działania zmierzające do obniżenia stawek PIT i zmniejszenia progresywności systemu w istotny sposób przyczyniają się do ograniczenia negatywnego wpływu podatków na gospodarkę, ma to szczególne znaczenie w warunkach kryzysu.

3. Wpływ kryzysu na politykę podatkową w UE

W 2009 r. większość państw członkowskich UE zdecydowało się na zmianę dotychczasowej polityki podatkowej. Nie były to jednak działania zharmonizowane ani jednokierunkowe, miały raczej charakter dwubiegunowy. Globalny kryzys przyczynił się do istotnego spadku dochodów publicznych i postawił rządy wielu państw przed trudnym wyborem: wprowadzić rozwiązania zwiększające bieżące dochody podatkowe i zmniejszające deficyt budżetowy czy też wprowadzić w konstrukcjach poszczególnych podatków wiele zmian, których celem byłoby między innymi zmotywowanie podatników do aktywności, a przez to do pobudzenia gospodarki, ale i – w dłuższym okresie – zwiększenia dochodów publicznych. W związku z tym część państw UE zdecydowała się na rozwiązania prowadzące głównie do zahamowania spadku wzrostu gospodarczego i jednocześnie do pobudzenia koniunktury. Inne wprowadziły zmiany, których celem było przede wszystkim zwiększenie bieżących wpływów podatkowych, poprzez wzrost stawek podatkowych lub uszczelnienie systemu podatkowego, a zatem ograniczenie deficytu budżetowego. Nowe regulacje dotyczyły przede wszystkim podatków dochodowych (CIT i PIT) oraz VAT (tab. 3).

Tabela 3. Zmiany w polityce podatkowej państwa UE w 2009 r.

Kraj	Wzrost /Spadek						
	PIT		CIT		VAT		Akcyza
	Stawka	Baza	Stawka	Baza	Stawka	Baza	
Austria	↓	↓	–	↓	–	–	–
Belgia	–	↓	–	–	–	↓	–
Bułgaria	–	↓	–	↓	–	–	–
Cypr	–	–	–	↓	–	↓	–
Czechy	↑	↓	↓	–	–	–	–
Dania	↓	↓	–	–	–	–	–
Estonia	↑	↑	–	–	–	↑	–
Finlandia	↓	↓	–	–	↓	–	↑
Francja	–	↓	–	↓	–	↓	–
Grecja	–	–	–	–	–	–	–
Hiszpania	–	↓	–	–	–	–	–
Holandia	–	↓	–	↓	–	–	–
Irlandia	↑	↓	–	↓	↑	↑	↑
Litwa	↓	–	↑	↓	↑	–	↑
Luksemburg	–	↑	↓	↓	–	–	–
Łotwa	↓	↓	–	–	↑	–	↑
Malta	–	↓	–	–	–	–	–

Kraj	Wzrost /Spadek						
	PIT		CIT		VAT		Akcyza
	Stawka	Baza	Stawka	Baza	Stawka	Baza	
Niemcy	↓	↓	–	↓	–	–	–
Polska	↓	–	–	↓	–	↓	–
Portugalia	–	↓	–	↓	–	–	–
Rumunia	–	↓	–	–	–	–	↑
Słowacja	–	↓	–	–	–	–	–
Słowenia	–	–	↓	↓	–	–	↑
Szwecja	–	↓	↓	↑	–	–	–
W.Brytania	↑	↓	↓	↓	↓	–	↑
Węgry	–	↓	–	–	↑	↓	–
Włochy	–	–	–	↓	–	–	–

– brak zmian; ↓ spadek; ↑ wzrost

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych European Commission Taxation and Customs Union.

Analizując dane z tabeli 3, można zauważyć, że w 2009 r. w UE dominowały zmiany prowadzące do poprawy koniunktury, często nawet kosztem bieżących dochodów publicznych. W wielu państwach podjęto decyzję o obniżeniu stawek podatków dochodowych zarówno CIT, jak i PIT. Stawki podatku obciążającego dochody przedsiębiorstw obniżono w pięciu państwach członkowskich, odpowiednio od dochodów osobistych w siedmiu państwach. Przede wszystkim jednak podjęto wiele działań zmierzających do obniżki podstawy opodatkowania, tzw. bazy podatkowej. W ramach tego między innymi: rozszerzono katalog zwolnień, podwyższono progi podatkowe, wprowadzono wyższe limity ulg. To wszystko miało się przyczynić do wzrostu konsumpcji. W przypadku przedsiębiorstw – podwyższono stawki amortyzacji, wydłużono okres rozliczenia straty, wprowadzono zmiany w katalogach wydatków kwalifikowanych do kosztów uzyskania przychodów, wprowadzono możliwość odroczenia podatku w celu zachowania działalności przedsiębiorstwa (np. w Niemczech).

Niektóre państwa UE podjęły jednak działania przeciwstawne, których celem był przede wszystkim wzrost bieżących dochodów budżetowych, zdecydowały zatem o podwyższeniu stawek podatkowych i poszerzeniu bazy podatkowej. W 2009 r. stawki PIT podwyższono w Estonii, Czechach, Wielkiej Brytanii i Irlandii, podstawę opodatkowania – w Estonii i Luksemburgu. Litwa jako jedyny kraj należący do UE zdecydowała się w 2009 r. na podwyższenie stawki CIT z 15% do 20%.

Należy podkreślić, że ocena skuteczności wprowadzonych w 2009 r., w warunkach kryzysu, zmian w polityce podatkowej państw UE jest zdeterminowana przez efekty makroekonomiczne i w związku z tym nie jest możliwa w tak krótkim czasie.

Zakończenie

Podatki są ważnym instrumentem polityki gospodarczej, dlatego też większość państw nie jest zainteresowana rezygnacją z suwerenności narodowej w tym zakresie. Odpowiednie ich stanowienie umożliwia uzyskanie przewagi komparatywnej w porównaniu z innymi krajami. Właściwa polityka podatkowa może przyczynić się do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw zarówno na rynku krajowym, jak i międzynarodowym oraz wzrostu zainteresowania danym krajem jako miejscem potencjalnych inwestycji. Ma to szczególne znaczenie zwłaszcza w krajach o wyraźnie niższym poziomie rozwoju gospodarczego. Relatywnie mniejsze ciężary podatkowe mogą być jednym z czynników wpływających korzystnie na konkurencyjność przedsiębiorstw oraz wybór danego terytorium jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej.

Unia Europejska, jako ugrupowanie integracyjne, wymaga wprawdzie od swoich członków pewnych działań harmonizujących podatki, ale generalnie umożliwia poszczególnym krajom prowadzenie własnej polityki dostosowanej do indywidualnych potrzeb i zróżnicowanego poziomu rozwoju gospodarczego, dlatego też polityka podatkowa państw wchodzących w skład wspólnoty jest zróżnicowana. O jej kształcie decyduje wiele czynników o różnym charakterze (ekonomicznym, społecznym czy też politycznym), ale także i globalizacja, która w pewnym sensie wymusza jednolity kierunek reform. Zadaniem poszczególnych rządów jest wprowadzenie takich rozwiązań prawno-podatkowych, które nie tylko dostarczają dochodów publicznych, ale także pozytywnie oddziałują na gospodarkę, i to nie tylko w krótkim okresie. Nabiera to szczególnego znaczenia w warunkach kryzysu gospodarczego, kiedy decydenci, pamiętając o tym, że wysokość podatków nie jest dla gospodarki obojętna, muszą się wykazać nie tylko znajomością podstaw teorii opodatkowania, ale także i pewnym „wizjonerstwem".

Polityka podatkowa powinna być zatem przede wszystkim efektywna fiskalnie. Niemniej jednak, podejmując decyzje o jej kierunku, zmianie stawek, a zwłaszcza ich podwyższeniu, poszerzeniu bazy podatkowej czy też wprowadzeniu do systemu nowych konstrukcji, decydenci muszą pamiętać o tym, że zawsze istnieje niebezpieczeństwo przekroczenia granicy opodatkowania i fiskalnych możliwości państwa, co w konsekwencji może nie tylko negatywnie wpłynąć na wzrost gospodarczy, ale także przyczynić się do obniżenia dochodów finansujących wydatki sektora publicznego.

Bibliografia

Orowski J. (2008), *Globalizacja, konkurencyjność międzynarodowa strategie przedsiębiorstw,* Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.

Gomułowicz A. (1996), *Polityka podatkowa w Polsce i przesłanki jej kształtowania*, Monitor Podatkowy, nr 5.
Kudła J. (2005), *Międzynarodowa konkurencja podatkowa w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw – przypadek akcesji do Unii Europejskiej*, Referat na XI KNM, http://ekonom.univ.gda.pl/mikro/konferencja/pdf/Kudla%20Janusz1.pdf (30.12.2009).
Kulawczuk P., Bąk M., Szcześniak A. (2006), *Strategia konkurencji i harmonizacji podatkowej w Unii Europejskiej,* Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym Krajowej Izby Gospodarczej, Warszawa.
Norregaard J., Khan T.S. (2007), *Tax Policy: Recent Trends and Coming Challenges*, IMF, Working Paper WP/07/274.
Oręziak L. (2007), *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej, Implikacje dla Polski.* Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa, Warszawa.
Regling K. (2008), *Public Finances in EMU – 2008*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels.
Rosiński R. (2008), *Polski system podatkowy. Poszukiwanie optymalnych rozwiązań*, Difin, Warszawa.
Taxation trends in the European Union (2009), European Commission Taxation and Customs Union, Luxembourg.

TAX POLICY IN EUROPEAN UNION COUNTRIES: CURRENT TRENDS AND CHALLENGES

Summary

The article examines the prerequisites for shaping of a modern tax policy and presents the structure of taxation in the EU Member States. In the EU, the scope of coordination of a tax policy in relation to individual titles varies widely. Consequently, it leads to the fact that the individual members of the community take non-uniform activities in this field, tailored to the needs of their economy. Studies confirm that when the financial resources are limited, a rational tax policy is one of the tools allowing to strengthen the development trends and to achieve the desired socio-economic aims. It turns out that, in the conditions of globalization, which contributes to the high mobility of both capital and labor, a properly conducted tax policy may constitute an additional source of comparative advantage of a particular country. The article has been prepared on the basis of a literature study and an analysis of statistical data; the method of descriptive and comparative analysis has been used as well. The study has been conducted on the basis of Eurostat statistics.