



## Perspektywy wprowadzenia nowych źródeł dochodu UE

Melchior Szczepanik

Propozycja Komisji Europejskiej, by dług zaciągnięty na poczet funduszu odbudowy splotić dzięki nowym podatkom, wzmacnia argumenty za rozbudową systemu finansowania UE. Stworzenie dodatkowych źródeł dochodu jest w interesie beneficjentów netto unijnego budżetu, którzy byliby szczególnie dotknięci ewentualnymi cięciami związanymi z koniecznością spłaty wierzycieli. Wpływy z podatków mogłyby również umożliwić zwiększenie nakładów na nowe priorytety Unii, m.in. badania naukowe, ochronę zdrowia i granic. Nie rozwiewa to jednak wątpliwości sceptyków, do których należą państwa Europy Północnej.

**Unia w poszukiwaniu nowych dochodów.** Komisja (KE) i Parlament Europejski (PE) od wielu lat postulują zmianę sposobu finansowania budżetu UE. Ma ona polegać na ograniczeniu składek państw członkowskich (obecnie stanowiących ok. 70% budżetu) na rzecz rozszerzenia listy innych źródeł dochodu (w Traktacie o UE określanych jako zasoby własne). Na te ostatnie składałyby się wpływy z kilku nowych podatków i opłat, pobieranych przez państwa i przekazywanych następnie do budżetu unijnego. Zwolennicy tego rozwiązania liczą, że pozwoliłoby ono zmienić dynamikę negocjacji budżetowych. Obecnie przedstawiciele państw przykładają mniejszą wagę do kształtu polityk wspólnotowych, a koncentrują się na uzyskaniu korzystnego bilansu obciążeń na rzecz unijnego budżetu i środków, które z niego otrzymują. Ponadto stworzenie nowych źródeł dochodu mogłoby umożliwić – nawet przy ograniczeniu składek państw – zwiększenie budżetu i rozbudowę wspólnych przedsięwzięć w dziedzinach, w których silniejsze zaangażowanie UE jest uznawane za konieczne. Bez dodatkowych wpływów będzie to trudne, o czym najlepiej świadczy [kompromis dotyczący wieloletnich ram finansowych](#) na lata 2021–2027 (WRF), zawarty przez Radę Europejską w lipcu. Zakłada on ograniczenie środków, które KE planowała przeznaczyć na takie dziedziny jak badania naukowe, ochrona zdrowia i granic.

Okoliczności związane z pandemią COVID-19 dostarczyły zwolennikom zmian dodatkowego argumentu. Wpływy z nowych podatków mogłyby umożliwić spłatę pożyczek, które mają wkrótce zostać zaciągnięte na poczet [funduszu](#)

[odbudowy „Przyszłe Pokolenie UE”](#) (PP). KE proponuje wprowadzenie opłaty od nieprzetworzonych opakowań plastikowych (roczne wpływy szacowane na 6–8 mld euro), [podatku cyfrowego](#) (1,3 mld), [granicznej opłaty węglowej](#) (GOW, 5–14 mld), podatku od dużych firm działających na jednolitym rynku (*single market levy*, 10 mld), a także przekazanie na rzecz budżetu Wspólnoty części wpływów z unijnego systemu handlu emisjami – ETS (10 mld). Biorąc pod uwagę, że część PP przeznaczona na dotacje została ograniczona z 500 mld do 390 mld euro, wpływy na zakładany przez KE poziomie mogłyby nie tylko umożliwić planowaną na 30 lat spłatę długu i odsetek, lecz także zasilić budżety polityk wspólnotowych.

Przywódcy państw członkowskich we wspomnianym lipcowym porozumieniu wyrazili jednoznaczne poparcie jedynie dla opłaty od opakowań plastikowych. Wezwali jednak KE do przedstawienia propozycji podatku cyfrowego i GOW, zapowiadając, że celem jest ich wprowadzenie najpóźniej od 2023 r. Bardziej zdecydowane stanowisko zajął PE, który podkreślił, że stworzenie nowych zasobów własnych jest jedynym akceptowalnym sposobem spłacenia długu. Parlament chce uniknąć sytuacji, w której brak nowych dochodów sprawi, że dług będzie musiał być splotony ze składek państw członkowskich, co z kolei wymusi cięcia w ramach polityk wspólnotowych. W parlamentarnej rezolucji zaznaczono również, że porozumienie w tej sprawie będzie warunkiem aprobaty izby dla WRF. Posłowie oczekują, że jesienią, przed parlamentarnym głosowaniem dotyczącym tych ostatnich, państwa członkowskie

przedstawią bardziej szczegółowe ustalenia w sprawie nowych dochodów.

**Stan negocjacji.** Optymizm zwolenników nowych źródeł dochodu temperują dotychczasowe doświadczenia. Większość wspomnianych podatków jest przedmiotem dyskusji już od kilku lat. Ponieważ decyzje dotyczące opodatkowania wymagają jednomyślności w Radzie UE, przeciwnicy zmian są niechętni do ustępstw. Z kolei specyfika proponowanych podatków sprawia, że są one trudne (podatek cyfrowy) lub wręcz niemożliwe (GOW, *single market levy*) do wprowadzenia na poziomie pojedynczych państw członkowskich.

Najbardziej zdecydowanie nowe podatki promuje Francja. W przedstawionym jesienią 2017 r. planie zacieśnienia integracji prezydent Emmanuel Macron wezwał do wprowadzenia podatku cyfrowego i GOW. Wykorzystanie nowych danin w celu sfinansowania funduszu odbudowy przewidywała również hiszpańska inicjatywa z kwietnia, w której postulowano pełną harmonizację zasad opodatkowania przedsiębiorstw w UE. Z większą rezerwą do tych projektów podchodzą Niemcy, które obawiają się, że ewentualne środki odwetowe partnerów handlowych UE mogą uderzyć w eksport. Wątpliwości dotyczące różnych aspektów planowanych podatków wyrażały Chiny, Rosja i Stany Zjednoczone.

Jednak w przedstawionej w maju francusko-niemieckiej inicjatywie stworzenia funduszu odbudowy znalazło się wezwanie do bardziej sprawiedliwego opodatkowania gospodarki cyfrowej i rozszerzenia stosowania systemu ETS. W kwestii GOW podkreślono, że musi ona pozostać zgodna z przepisami Światowej Organizacji Handlu. Poparcie dla podatku cyfrowego i GOW deklaruje również Polska. Rząd RP jest natomiast sceptyczny wobec przekazywania na rzecz wspólnoty części wpływów z handlu emisjami, twierdząc, że taki mechanizm nieproporcjonalnie obciąża energochłonne gospodarki Europy Środkowo-Wschodniej.

Oponentami podatku cyfrowego są państwa oferujące niskie stawki CIT i będące rezydencją podatkową cyfrowych gigantów: Holandia, Irlandia (europejska siedziba Facebooka i Google'a) i Luksemburg (Amazon). Sceptycznie nastawione są także Dania, Finlandia i Szwecja, które obawiają się, że szersze stosowanie zasady opodatkowania firm tam, gdzie uzyskują one przychody, a nie w kraju rejestracji, może dla nich oznaczać zmniejszenie wpływów budżetowych. Państwa nordyckie mają też wątpliwości wobec GOW. Kraje te, pozbawione energochłonnych gałęzi przemysłu, które mają być głównymi beneficjentami opłaty, mają dzięki niej niewiele do zyskania, a więcej do stracenia, jeśli partnerzy

handlowi Unii podejmą kroki odwetowe. Rząd Holandii jest zwolennikiem obecnej struktury budżetu, w której dominują składki państw. Jednak wobec stworzenia znacznie większego funduszu odbudowy (a więc i większych kosztów jego spłaty w przyszłości), niż chciał rząd premiera Marka Ruttego, stanowisko to może ewoluować.

**Wnioski i perspektywy.** Powstanie funduszu odbudowy stanowi ważny czynnik w debacie o nowych źródłach dochodu UE. Dla państw Europy Północnej, nastawionych sceptycznie do większości proponowanych przez KE podatków i będących jednocześnie płatnikami netto do unijnego budżetu, perspektywa wyższych składek (w związku z koniecznością spłaty długu) będzie stanowić zachętę do większej elastyczności w negocjacjach. Z punktu widzenia beneficjentów netto (w tym Polski) przyjęcie nowych źródeł dochodu oddała niebezpieczeństwo ograniczenia środków na polityki wspólnotowe, które w przeciwnym wypadku byłoby nieuniknione w związku z koniecznością przekierowania funduszy na spłatę długu. Zmniejszenie części budżetu pochodzącej ze składek państw ograniczyłoby również przewagę płatników netto w negocjacjach budżetowych. Poparcie Polski, Francji i Niemiec dla podatku cyfrowego i GOW stwarza szanse na przedstawienie w tej kwestii stanowiska Trójkąta Weimarskiego i ożywienie tego formatu współpracy.

W okolicznościach spowodowanego pandemią kryzysu gospodarczego wśród polityków rośnie akceptacja zwiększania obciążeń podatkowych, szczególnie wobec podmiotów takich jak amerykańscy cyfrowi giganci, których daniny są przez większość analityków postrzegane jako nieproporcjonalnie niskie. Nowe podatki i opłaty wpisują się również w dążenie – podkreślane przez instytucje UE i dużą grupę liderów państw członkowskich – do stworzenia firmom europejskim lepszego zabezpieczenia przed nieuczciwą konkurencją z zagranicy. Rosnące poparcie społeczne dla działań na rzecz ochrony klimatu stwarza natomiast podatny grunt dla granicznej opłaty węglowej i rozszerzenia systemu ETS.

Nowy kontekst społeczno-gospodarczy nie eliminuje jednak wszystkich przeszkód na drodze do zatwierdzenia nowych dochodów UE. GOW jest trudna do wprowadzenia w życie, m.in. z uwagi na skomplikowany proces określania emisji w państwach trzecich. Ponadto, podobnie jak podatek cyfrowy, może spotkać się z retorsjami partnerów handlowych Unii, choć występując wspólnie, państwa członkowskie będą miały wobec nich znacznie silniejszą pozycję.