Parlament Europejski
2019-2024

Komisja Gospodarcza i Monetarna

2023/2058(INI)

28.6.2023

PROJEKT SPRAWOZDANIA

Rola polityki podatkowej w czasach kryzysu
(2023/2058(INI))

Komisja Gospodarcza i Monetarna

Sprawozdawczyni: Kira Marie Peter-Hansen

SPIS TREŚCI

Strona

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO 3

UZASADNIENIE 9

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Rola polityki podatkowej w czasach kryzysu
(2023/2058(INI))

Parlament Europejski,

– uwzględniając swoją rezolucję z 16 września 2021 r. zatytułowaną „Wdrożenie wymogów UE dotyczących wymiany informacji podatkowych: postępy, wyciągnięte wnioski i przeszkody do pokonania”[1],

– uwzględniając swoją rezolucję z 7 października 2021 r. w sprawie reformy polityki unijnej dotyczącej szkodliwych praktyk podatkowych (w tym reformy Grupy ds. Kodeksu Postępowania)[2],

– uwzględniając swoją rezolucję z 21 października 2021 r. pt. „Pandora Papers: konsekwencje dla działań na rzecz zwalczania prania pieniędzy, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania”[3],

– uwzględniając swoją rezolucję z 9 marca 2022 r. w sprawie projektu dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek podatku od wartości dodanej[4],

– uwzględniając wniosek Komisji z 14 lipca 2021 r. dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO2 (COM(2021)0564),

– uwzględniając swoją rezolucję z 15 stycznia 2019 r. w sprawie równouprawnienia płci w kontekście polityki podatkowej w UE[5],

– uwzględniając sprawozdanie Komisji z 28 czerwca 2022 r. pt. „Tendencje w opodatkowaniu w Unii Europejskiej – edycja z 2022 r.”,

– uwzględniając unijny cel w zakresie emisji gazów cieplarnianych na 2030 r., zatwierdzony w konkluzjach Rady Europejskiej z 10 i 11 grudnia 2020 r.,

– uwzględniając komunikat Komisji z 20 maja 2020 r. pt. „Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030: Przywracanie przyrody do naszego życia” (COM(2020)0380),

– uwzględniając komunikat Komisji z 15 lipca 2020 r. pt. „Plan działania na rzecz sprawiedliwego i prostego opodatkowania wspierającego odbudowę gospodarczą” (COM(2020)0312),

– uwzględniając rozporządzenie Rady (UE) 2022/1854 z 6 października 2022 r.

[1] Dz.U. C 117 z 11.3.2022, s. 120.
[2] Dz.U. C 132 z 24.3.2022, s. 167.
[3] Dz.U. C 184 z 5.5.2022, s. 141.
[4] Dz.U. C 347 z 9.9.2022, s. 232.
[5] Dz.U. C 411 z 27.11.2020, s. 38.

w sprawie interwencji w sytuacji nadzwyczajnej w celu rozwiązania problemu wysokich cen energii[6],

– uwzględniając badanie zatytułowane „The effectiveness and distributional consequences of excess profit taxes or windfall taxes in light of the Commission's recommendation to Member States" [Efektywność i skutki dystrybucyjne opodatkowania nadmiernych zysków lub podatków od nieoczekiwanych zysków w świetle zalecenia Komisji dla państw członkowskich], opublikowane 29 marca 2023 r. przez Departament Tematyczny ds. Polityki Gospodarczej, Naukowej i Jakości Życia Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Wewnętrznej,

– uwzględniając sprawozdanie Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) z 14 października 2021 r. pt. „Tax and fiscal policies after the COVID-19 crisis" [Polityka podatkowa i fiskalna po kryzysie związanym z COVID-19],

– uwzględniając publikację OECD z 21 stycznia 2021 r. zatytułowaną „Updated guidance on tax treaties and the impact of the COVID-19 pandemic" [Zaktualizowane wytyczne dotyczące konwencji podatkowych i skutków pandemii COVID-19],

– uwzględniając sprawozdanie OECD z 18 lutego 2022 r. pt. „Tax Policy and Gender Equality – A Stocktake of Country Approaches" [Polityka podatkowa i równouprawnienie płci – podsumowanie podejść krajowych],

– uwzględniając sprawozdanie OECD z 12 kwietnia 2018 r. zatytułowane „The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD" [Rola i projektowanie podatków od majątku netto w OECD],

– uwzględniając sprawozdanie OECD z 15 października 2019 r. zatytułowane „Taxing Energy Use 2019 – Using Taxes for Climate Action" [Opodatkowanie zużycia energii w 2019 r. – wykorzystanie podatków do działań na rzecz klimatu],

– uwzględniając Modelową konwencję OECD w sprawie dochodu i majątku z 2017 r.,

– uwzględniając badanie zatytułowane „Taxation in support of green transition: an overview and assessment of existing tax practices to reduce greenhouse gas emissions" [Opodatkowanie wspierające zieloną transformację: przegląd i ocena istniejących praktyk podatkowych na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych], opublikowane 6 stycznia 2021 r. przez Dyrekcję Generalną Komisji ds. Podatków i Unii Celnej,

– uwzględniając badanie pt. „Study on the taxation of the air transport sector" [Badanie dotyczące opodatkowania sektora transportu lotniczego], opublikowane 2 lipca 2021 r. przez Dyrekcję Generalną Komisji ds. Podatków i Unii Celnej,

– uwzględniając dyrektywę Rady 2003/96/WE z 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania

[6] Dz.U. L 261 I z 7.10.2022, s. 1.

produktów energetycznych i energii elektrycznej[7],

– uwzględniając komunikat Komisji z 18 maja 2022 r. zatytułowany „Plan REPowerEU” (COM(2022)0230),

– uwzględniając sprawozdanie OECD z 19 maja 2020 r. zatytułowane „Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience” [Polityka podatkowa i fiskalna w odpowiedzi na kryzys wywołany koronawirusem – budowanie zaufania i odporności],

– uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 13 lipca 2022 r. w sprawie opodatkowania telepracowników transgranicznych i ich pracodawców[8],

– uwzględniając art. 54 Regulaminu,

– uwzględniając opinię przedstawioną przez Komisję Budżetową,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Gospodarczej i Monetarnej (A9-0000/2023),

A. mając na uwadze, że ożywienie gospodarcze i kryzys klimatyczny zwiększają potrzebę zmobilizowania większych zasobów i ponownej oceny obecnej polityki podatkowej w państwach członkowskich;

B. mając na uwadze, że rosnące zyski przedsiębiorstw odpowiadają za prawie połowę wzrostu inflacji w UE w ostatnich dwóch latach, ponieważ przedsiębiorstwa zwiększyły ceny w stopniu przewyższającym rosnące koszty importowanej energii;

C. mając na uwadze, że rosnąca popularność telepracowników transgranicznych, w tym nomadów cyfrowych, spowodowała trudności w opodatkowaniu dochodów z pracy;

D. mając na uwadze, że na przestrzeni lat obciążenie podatkowe przesunęło się z majątku na dochody, z dochodu kapitałowego na dochód z pracy i konsumpcję, z przedsiębiorstw międzynarodowych na małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) oraz z sektora finansowego na gospodarkę realną;

E. mając na uwadze, że państwa członkowskie UE są w nieproporcjonalne dużym stopniu zależne od opodatkowania dochodów z pracy, składek na ubezpieczenia społeczne i podatków pośrednich, takich jak podatek od wartości dodanej (VAT);

F. mając na uwadze, że kobiety są narażone na ukryte obciążenia podatkowe, ponieważ zazwyczaj polegają bardziej na dochodach z pracy niż na dochodach kapitałowych i wydają większą część swoich dochodów na konsumpcję; mając na uwadze, że w UE drugim żywicielem rodziny są głównie kobiety, a zarabiają one średnio około jednej trzeciej wspólnego dochodu gospodarstwa domowego;

G. mając na uwadze obawy dotyczące potencjalnego podwójnego opodatkowania ukraińskich uchodźców, którzy nadal wykonują swoje obowiązki na rzecz ukraińskich

[7] Dz.U. L 283 z 31.10.2003, s. 51.
[8] Dz.U. C 443 z 22.11.2022, s. 15.

pracodawców, pracując zdalnie z krajów przyjmujących, oraz dotyczące braku wspólnego podejścia UE do tej kwestii;

H. mając na uwadze, że stawki VAT zostały obniżone we wszystkich sektorach dotkniętych kryzysem oraz w odniesieniu do towarów podstawowych, aby złagodzić negatywne skutki pandemii COVID-19 i wysoką inflację;

I. mając na uwadze, że w latach 2021–2022 liczba lotów prywatnymi samolotami odrzutowymi w Europie wzrosła o 64 %; mając na uwadze, że emisja dwutlenku węgla pochodząca z prywatnych lotów wzrosła w tym okresie ponad dwukrotnie;

J. mając na uwadze, że w latach 2020–2022 sektor żeglugi wygenerował tyle zysków, ile w ciągu ostatnich sześćdziesięciu lat łącznie; mając na uwadze, że nadal objęty jest on niskim globalnym opodatkowaniem;

K. mając na uwadze, że złożony system podatkowy, a w szczególności przestrzeganie przepisów prawa podatkowego są szczególnym wyzwaniem dla MŚP w porównaniu z przedsiębiorstwami międzynarodowymi;

Odpowiedź systemu podatkowego na trwające kryzysy i inflację

1. podkreśla, że systemy podatkowe i mechanizmy zdolności fiskalnej w państwach członkowskich stoją w obliczu poważnych wstrząsów, starzenia się społeczeństwa i wyzwań związanych z transformacją ekologiczną, transformacją cyfrową ich rynków pracy i istniejącymi lukami podatkowymi[9], co uwidacznia potrzebę dużych inwestycji publicznych, aby trwale ożywić gospodarkę, zmobilizować kapitał prywatny i zachęcać do przedsiębiorczości;

2. zauważa z zaniepokojeniem, że skutki pandemii COVID-19, wynikający z niej wstrząs cen energii i inflacja są wysoce regresywne i najbardziej dotknęły najbiedniejsze gospodarstwa domowe; zauważa, że efektywne stawki podatkowe znacznie wzrosły w przypadku rodzin z dziećmi, zwłaszcza tych o niższym poziomie dochodów[10]; zauważa z zaniepokojeniem, że podczas pandemii pogłębiła się nierówność płci;

3. zauważa, że związana z COVID-19 pomoc finansowa w formie ulg i odliczeń podatkowych miała ograniczony wpływ na najbardziej potrzebujące osoby, takie jak bezrobotni, studenci, emeryci, osoby pracujące na czarno i zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy;

4. zauważa z zaniepokojeniem, że inflacja była częściowo napędzana przez przedsiębiorstwa zwiększające marże zysku, a na przykład roczny przychód Maerska przed opodatkowaniem gwałtownie wzrósł z 967 mln USD w 2019 r. do 30,2 mld USD w 2022 r.;

5. ubolewa, że przedsiębiorstwa międzynarodowe, które osiągają nadmierne zyski w

[9] Komisja Europejska, „Tax policies in the European Union – 2020 survey” [Polityka podatkowa w Unii Europejskiej – przegląd z 2020 r.], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2020 r.
[10] OECD, „Double blow for workers as inflation drives real wages down and labour taxes up” [Podwójny cios dla pracujących, ponieważ inflacja zmniejsza realne przychody, a opodatkowanie przychodu z pracy rośnie], 25 kwietnia 2023 r.

czasach kryzysu, oraz osoby zamożne, które uzyskują znaczne zyski kapitałowe w wyniku spekulacji, są często zbyt nisko opodatkowane;

6. wyraża zaniepokojenie, że wpływ tymczasowych obniżek podatku VAT na konsumentów końcowych był ograniczony i wyraźniejszy w przypadku przedsiębiorstw, które – korzystając z tych obniżek – zwiększyły marże zysku;

7. ubolewa, że w ogólnym koszyku podatkowym podatki środowiskowe w UE są nadal niedostatecznie wykorzystywane; ubolewa, że dopłaty do paliw kopalnych są nadal wysokie; zauważa, że ogólnie systemy podatkowe w państwach członkowskich nie reagują na kryzys klimatyczny i kryzys różnorodności biologicznej oraz w niewystarczającym stopniu przyczyniają się do osiągnięcia celów klimatycznych UE;

8. wzywa państwa członkowskie, aby rozważyły zastosowanie związanego z COVID-19 precedensu w zakresie opodatkowania pracowników transgranicznych do opodatkowania ukraińskich uchodźców, co wiązałoby się z pominięciem dodatkowych dni spędzonych w kraju przyjmującym przy obliczaniu zasady 183 dni; zaleca, aby krajowe organy podatkowe państw członkowskich oferowały uchodźcom wytyczne podatkowe i ograniczały obciążenia administracyjne;

Odporne systemy podatkowe na przyszłość

9. uważa, że UE powinna wykorzystać liczne kryzysy, z którymi borykają się państwa członkowskie, jako okazję do przeprowadzenia pełnej i całościowej analizy swoich systemów podatkowych;

10. wzywa Komisję do zainicjowania kompleksowej oceny, a następnie do stworzenia planu działania w istotnych obszarach wymagających reform, aby wzmocnić systemy podatkowe państw członkowskich, uodparniając je na przyszłość i zabezpieczając przed kryzysami, w tym przez uproszczenie krajowych systemów podatkowych; wzywa Komisję do przedstawienia na mocy art. 116 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wniosku dotyczącego podatków, aby rozwiązać konkretne problemy podatkowe w państwach członkowskich;

11. wzywa Komisję do oceny skuteczności tymczasowych obniżek VAT stosowanych w państwach członkowskich oraz do podjęcia działań, jeżeli uzna to za konieczne;

12. podkreśla, że podatki środowiskowe i dobrze zaprojektowane zachęty mogą zarówno zaspokoić zapotrzebowanie na dodatkowe dochody, jak i wspierać gospodarkę bezemisyjną; wzywa państwa członkowskie do ostatecznego ustalenia treści proponowanego przeglądu dyrektywy w sprawie opodatkowania energii[11];

13. zauważa z zaniepokojeniem, że nierówność dochodów pogłębiła się w ciągu ostatnich 30 lat, bogactwo jest jeszcze bardziej skoncentrowane niż dochody, a zyski kapitałowe są w większości osiągane przez najwyższy decyl ludności; uważa, że państwa członkowskie powinny skuteczniej redystrybuować dochody i bogactwo przez opodatkowanie zysków kapitałowych i majątku; popiera apele o rozpoczęcie negocjacji

[11] Wniosek Komisji z 14 lipca 2021 r. dotyczący dyrektywy Rady w sprawie restrukturyzacji unijnych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (COM(2021)0563).

na szczeblu międzynarodowym w celu ustanowienia progresywnego podatku od majątku, o podobnych charakterze jak globalne porozumienie podatkowe OECD/G20 dla przedsiębiorstw;

14. z zadowoleniem przyjmuje przyjęty wkład solidarnościowy w UE; wyraża jednak ubolewanie z powodu jego ograniczonego zakresu i krótkiego okresu obowiązywania; wzywa Komisję do rozważenia wprowadzenia stałego podatku od nadmiernych zysków we wszystkich sektorach w świetle coraz liczniejszych dowodów na to, że inflacja jest częściowo napędzana zyskami; uważa, że takie podatki ograniczyłyby oligopolistyczną siłę niektórych przedsiębiorstw i zwiększyły konkurencyjność, a jednocześnie zwalczałyby inflację i zwiększały dochody;

15. ubolewa, że sektor żeglugi jest niedostatecznie opodatkowany, a nawet wyłączony z porozumienia OECD/G-20 w sprawie drugiego filaru; popiera apel o wielostronną inicjatywę na rzecz opodatkowania międzynarodowej działalności żeglugowej uwzględniającej zyski i emisję dwutlenku węgla;

16. apeluje o wielostronną inicjatywę ONZ lub grupy G-20, mającą na celu wprowadzenie minimalnych norm w zakresie podatku od emisji dwutlenku węgla, w tym jego stawki minimalnej;

17. zauważa z zaniepokojeniem, że liczba prywatnych lotów samolotami odrzutowymi w UE gwałtownie wzrosła w ciągu ostatnich kilku lat kryzysu; wzywa do wprowadzenia w całej UE zaporowego podatku od prywatnych samolotów odrzutowych;

18. zauważa, że wyeliminowanie związanych z podatkami czynników zniechęcających do zatrudniania kobiet oraz nierównego podziału płatnej i nieodpłatnej pracy jest jednym z najważniejszych celów polityki podatkowej z perspektywy równości płci; wzywa Komisję do przedstawienia wytycznych dotyczących uwzględniania równouprawnienia płci w kształtowaniu polityki podatkowej i organizacji kwestii podatkowych; zauważa potrzebę usprawnienia gromadzenia danych z podziałem na płeć;

°

° °

19. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania niniejszej rezolucji Radzie oraz Komisji.

UZASADNIENIE

Nierówności pogłębiają się w czasach kryzysu. Sytuacja po pandemii COVID-19 nie jest od tego wyjątkiem. Do tego dochodzi wojna Rosji w Ukrainie i wynikający z niej kryzys energetyczny, który spowodował wysoką inflację i niestabilność gospodarczą, wywierając negatywny wpływ na nasze społeczeństwa w UE i na całym świecie w postaci kryzysu kosztów utrzymania, pogłębiających się nierówności, spadku płac realnych oraz pogarszającego się klimatu i różnorodności biologicznej.

Chociaż stan gospodarek europejskich powoli się poprawia dzięki wsparciu rządowemu, wiele kwestii pozostaje nierozwiązanych, a rola opodatkowania jako instrumentu polityki służącego redystrybucji, zwiększaniu dochodów i ukierunkowywaniu zachowań pozostaje niedostatecznie wykorzystywana.

W niniejszym sprawozdaniu skoncentrowano się na niektórych z najbardziej odczuwalnych negatywnych skutków, jakie kryzys związany z COVID-19 wywarł na społeczeństwa w UE, oraz na rozwiązaniach dla tych negatywnych skutków, które mogą być znalezione w solidniejszym i sprawiedliwszym systemie podatkowym, nie tylko stanowiącym odpowiedź na obecny bezpośredni kryzys i inflację, ale także przynoszącym rezultaty m.in. w obliczu kryzysu klimatycznego i kryzysu różnorodności biologicznej. Zgodnie z niektórymi najnowszymi badaniami w sprawozdaniu zostały poruszone niektóre z następujących kwestii:

- potrzeba reformy systemu podatkowego, jeżeli społeczeństwa mają nadal zapewniać warunki niezbędne dla włączenia społecznego i zrównoważonego dobrostanu;

- odbudowa gospodarki i kryzys klimatyczny, które zwiększyły potrzebę zmobilizowania większych zasobów i ponownej oceny bieżącej polityki podatkowej;

- MŚP, które są szczególnie dotknięte złożonością systemu podatkowego i przestrzeganiem przepisów prawa podatkowego w porównaniu z przedsiębiorstwami międzynarodowymi, a ich sytuacja pogarsza się w czasach kryzysu;

- kobiety odczuwające skutki niesprawiedliwego i opartego na uprzedzeniach systemu podatkowego, ponieważ zazwyczaj w większym stopniu polegają na dochodach z pracy, przeznaczają większą część swoich dochodów na konsumpcję i mają mniejszy udział w przedsiębiorstwach wielonarodowych;

- państwa członkowskie UE w nieproporcjonalny sposób polegające na podatkach od dochodów z pracy, składkach na ubezpieczenia społeczne i podatkach pośrednich, takich jak podatek od wartości dodanej (VAT), co znów zaostrza się w czasach kryzysu.

Chociaż nie wszystko można naprawić za pomocą reform podatkowych, dobrze funkcjonujący i dobrze zaprojektowany system podatkowy może zapewnić zdrowe społeczeństwa, w których dochody i bogactwo są sprawiedliwie rozdzielane, praca jest ceniona w gospodarce bezemisyjnej, eliminuje się wyraźne i ukryte uprzedzenia ze względu na płeć, a rządy dysponują środkami umożliwiającymi reagowanie na nasze wspólne wyzwania.

Mimo że UE potrzebuje dużych inwestycji publicznych, aby osiągnąć trwałą odbudowę gospodarczą i transformację ekologiczną, a także zmobilizować kapitał prywatny i zachęcić do przedsiębiorczości, UE musi również stawić czoła takim wyzwaniom, jak starzenie się społeczeństw, transformacja cyfrowa naszych rynków pracy i istniejące luki podatkowe.

W sprawozdaniu przedstawiono kluczowe elementy, które można rozważyć w bardziej całościowym podejściu do opodatkowania, aby uniknąć doraźnych korekt w czasach kryzysu oraz uniknąć pogłębiania nierówności przez istniejące systemy podatkowe, co miałoby szkodliwy wpływ na nasze społeczeństwo i naszą planetę.

Niektóre z ważnych propozycji zawartych w sprawozdaniu obejmują:

- stały podatek od nadmiernych zysków we wszystkich sektorach, w świetle coraz liczniejszych dowodów na to, że inflacja jest częściowo napędzana zyskami;

- ogólnounijny zaporowy podatek od prywatnych samolotów odrzutowych, aby skompensować wysokie poziomy emisji dwutlenku węgla;

- podatek od emisji dwutlenku węgla zapewniający zasadę „zanieczyszczający płaci”;

- progresywny podatek od majątku, podobny do globalnego porozumienia OECD/G-20 w sprawie opodatkowania przedsiębiorstw.