

## LIST PROFESORÓW PRAWA PODATKOWEGO

### „SOLIDARNOŚĆ EUROPEJSKA WYMAGA UNIJNYCH PODATKÓW”

Tuż przed Wielkanocą 2020 r. ministrowie finansów Unii Europejskiej (UE) osiągnęli porozumienie w sprawie pakietu 540 mld euro na walkę z kryzysem spowodowanym przez koronawirusa. Pokonanie przez Unię tego, kolejnego już kryzysu nie było powodem do radości czy zadowolenia. Na szczęście to porozumienie zapewniło środki na najpilniejsze potrzeby związane z kryzysem zdrowotnym i jego skutkami gospodarczymi. Pytanie o to, jak w dłuższej perspektywie odbudować gospodarkę UE i państw członkowskich, pozostało jednak bez odpowiedzi. Jeśli nic się nie zmieni, jedyną perspektywą będzie to, że za pewien czas na drodze pojawi się kolejny przerażający kryzys, przez który Unia przebrnie albo zostanie zniszczona. Wszystko może się zdarzyć. W ciągu jednej dekady doświadczyliśmy kryzysu strefy euro i kryzysu wywołanego przez koronawirusa, a między nimi wielu mniejszych kryzysów. Jako naukowcy, specjaliści w dziedzinie podatków, doszliśmy do wniosku, że obecny sposób podejmowania decyzji w Unii Europejskiej prowadzi donikąd. Przyczyną blokady procesu decyzyjnego jest zasadnicza linia podziału co do sposobu finansowania Unii Europejskiej.

Wielu Europejczyków chce, by państwa członkowskie zachowały pełną kontrolę nad środkami finansowymi, które są przekazywane do budżetu UE. Do głównych argumentów przemawiających za utrzymaniem pełnej kontroli państw członkowskich zaliczyć należy: (1) argument dotyczący

pokusy nadużyć i obawy przed niekontrolowanymi wydatkami ze strony UE i państw członkowskich, który umacniają utrzymujące się i niekiedy duże deficyty budżetowe w państwach członkowskich ubiegających się o wsparcie, (2) argument odpowiedzialności politycznej, wymagający nakładania podatków i uchwalania budżetu przez demokratycznie wybrany parlament, którym w opinii tych Europejczyków jest parlament krajowy, oraz (3) brak przejrzystości działań podejmowanych przez Europejski Bank Centralny i Europejski Mechanizm Stabilizacyjny, co prowadzi do powszechnego sceptycyzmu wobec solidarności europejskiej.

Wielu innych Europejczyków pragnie, aby Unia poczyniła większe postępy w integracji gospodarczej i społecznej, podkreślając bezpośrednią solidarność między obywatelami europejskimi w zakresie wspólnego wykorzystywania środków finansowych na szczeblu europejskim. Głównymi argumentami przemawiającymi za takim podejściem są: (1) konieczność skutecznej wspólnej polityki gospodarczej i walutowej dla strefy euro, wzmacniającej UE jako całość w obliczu rosnącej konkurencji z innymi wielkimi światowymi potęgami gospodarczymi, (2) oczekiwanie, że solidarność ta pomoże słabszym państwom członkowskim UE przezwyciężyć ich strukturalne trudności gospodarcze i społeczne, oraz (3) konieczność większej demokratyzacji na szczeblu europejskim poprzez przekazanie części władzy decyzyjnej w zakresie podatków i budżetów prawdziwie demokratycznym instytucjom UE.

Te dwa przeciwstawne podejścia blokują proces decyzyjny w UE. Rezultatem tej blokady jest ograniczenie jednolitej polityki gospodarczej dla całej Unii tylko do nadzorowania przez Komisję, na podstawie podobnych kryteriów, budżetów krajowych wszystkich państw członkowskich. Nie pojawił się jednak dotąd żaden projekt, ani choćby założenia wspólnej polityki mającej na celu głębszą i skuteczną integrację gospodarczą i społeczną państw członkowskich. Obecny roczny budżet UE na to nie pozwala. Stanowi on około 1% całkowitego PKB UE, podczas gdy roczny budżet większości państw członkowskich stanowi od 40% do 50% ich krajowego PKB. Jest jasne, że w porównaniu z budżetami państw członkowskich siła rażenia budżetu UE jest o wiele za mała, aby wywrzeć znaczący wpływ na skuteczną wspólną politykę gospodarczą i społeczną na poziomie UE.

Pomimo wszystkich poprzednich kryzysów możliwe jest pogodzenie tych różnic poprzez jednoczesne przyznanie (1) słuszności obu tym podejściom i (2) nieadekwatności obecnego budżetu unijnego na poziomie 1% PKB całej Unii do osiągnięcia postępow w dalszej integracji gospodarczej i społecznej państw członkowskich. Obecnie budżet UE składa się

w niewielkiej części z ceł (do 2018 r. również z opłat wyrównawczych od cukru), które można uznać za prawdziwie unijne podatki i opłaty. Lwia jego część (ponad 80%) składa się jednak ze składek państw członkowskich obliczanych jako procent krajowej podstawy VAT oraz ze składki państw członkowskich obliczanej jako procent dochodu narodowego brutto. Ten sposób finansowania nie może zostać wykorzystany do realizacji zadania polegającego na budowaniu bardziej ambitnej, zintegrowanej unii gospodarczej i społecznej.

Argumentowi dotyczącemu pokusy nadużycia można przeciwstawić: (1) ściśle ilościowe ograniczenie wielkości budżetu europejskiego, wyrażone jako procent PKB Unii jako całości, ale z uwzględnieniem wagi zadania, jakim jest dalsza integracja gospodarcza i społeczna Unii, (2) jakościowe ograniczenie charakteru podatków niezbędnych do zasilania tego budżetu UE i wreszcie (3) zamknięcie furtek dla wydatków deficytowych dokonywanych obok budżetu UE, z wyjątkiem finansowania długu w sytuacjach absolutnej konieczności, takich jak pandemia koronawirusa.

W ramach tych ograniczeń należy także w pełni uznać argument solidarności poprzez bezwarunkowe przekazanie uprawnień do nakładania tych podatków i wydawania środków z tego tytułu za pośrednictwem demokratycznych instytucji Unii. Będzie to możliwe tylko wtedy, gdy obecny mechanizm finansowania zostanie zastąpiony prawdziwie europejskim mechanizmem ograniczonej solidarności, zgodnie ze wspólną europejską zdolnością płatniczą. To przeniesienie uprawnień nie jest czekiem *in blanco* dla swobodnie wydatkujących państw członkowskich, lecz wotum zaufania dla demokratycznych europejskich instytucji, że będą one w stanie nakładać podatki i dobrze rozporządzać wpływami z nich w interesie Unii, co będzie korzystne dla wszystkich państw członkowskich. Jeżeli po ponad sześćdziesięciu latach państwa członkowskie nie mają wystarczającego zaufania, że instytucje UE sprostają temu wyzwaniu, nawet jeżeli wyzwanie to jest ściśle ograniczone do kilku punktów procentowych ich całkowitych krajowych dochodów podatkowych, to z pewnością strefa euro, a być może cała Unia, nie ma przyszłości i będzie dryfować aż do całkowitej dezintegracji.

Jako specjaliści podatkowi wiemy, że zmiana ta wiąże się z wieloma technicznymi szczegółami budżetowymi, które muszą zostać opracowane w znacznie bardziej rozbudowanych dokumentach. Już w przeszłości przeprowadzono liczne badania dotyczące tego, które podatki unijne byłyby odpowiednie do finansowania budżetu UE. Nie jest to wezwanie do

wyższego opodatkowania, ale przede wszystkim do ograniczonych i stopniowych przesunięć dochodów między państwami członkowskimi a Unią. Reformy tej nie można wdrożyć jednym wielkim pociągnięciem, lecz w ramach stopniowego procesu w długim okresie przejściowym, podobnie jak unię celną w latach 1957–1968. Aby utrzymać jedność Unii Europejskiej, potrzebujemy tego minimalnego spoiwa prawdziwie europejskiej solidarności – nie więcej, ale na pewno nie mniej.

Frans Vanistendael, KU Leuven (Belgia)  
Gianluigi Bizioli, Uniwersytet w Bergamo (Włochy)  
Irene Burgers, Uniwersytet w Groningen (Holandia)  
Francisco Alfredo Garcia Prats, Uniwersytet w Walencji (Hiszpania)  
Daniel Gutman, Uniwersytet Sorbona (Francja)  
Peter Essers, Uniwersytet w Tilburgu (Holandia)  
Werner Haslehner, Uniwersytet Luksemburski (Luksemburg)  
Georg Kofler, WU Vienna (Austria)  
Hanno Kube, Uniwersytet w Heidelbergu (Niemcy)  
Adolfo Martin Jimenez, Uniwersytet w Kadyksie (Hiszpania)  
Włodzimierz Nykiel, Uniwersytet Łódzki (Polska)  
Pasquale Pistone, Uniwersytet w Salerno (Włochy) i WU Vienna (Austria)  
Ekkehart Reimer, Uniwersytet w Heidelbergu (Niemcy)  
Edoardo Traversa, UC Louvain (Belgia)