

Krystyna Ciuman

Katedra Finansów

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Polityka podatkowa Francji – wybrane problemy

Streszczenie

W artykule przedstawiono rozważania dotyczące polityki podatkowej Francji. W szczególności ukazana została sytuacja makroekonomiczna oraz sytuacja finansów publicznych, charakterystyka dochodów podatkowych oraz problemy związane z polityką podatkową.

Słowa kluczowe: stan finansów publicznych, podatki, stawki podatków, polityka podatkowa.

1. Wprowadzenie

W trudnej sytuacji finansowej sektora publicznego, dodatkowo pogłębionej kryzysem finansowym i gospodarczym, kwestia zakresu dóbr publicznych, dochodów sektora publicznego, a zwłaszcza dochodów podatkowych oraz prowadzonej polityki podatkowej nabiera szczególnego znaczenia. Przedmiotem niniejszego artykułu są wybrane problemy polityki podatkowej Francji. W szczególności naświetlono sytuację makroekonomiczną oraz stan finansów publicznych tego kraju, kształtowanie się dochodów podatkowych, charakterystykę polityki podatkowej i związane z nią trudności.

Część empiryczną oparto na danych liczbowych publikowanych przez Eurostat. Okres badawczy obejmuje lata 2003–2012, przy czym został on podzielony na dwa podokresy, a mianowicie 2003–2007 (lata przed kryzysem) oraz 2008–2012 (lata kryzysu i wychodzenia z niego).

2. Sytuacja makroekonomiczna i finanse publiczne Francji

Francja jest krajem rozwiniętym gospodarczo (trzecim pod tym względem w Europie), a także ważnym inwestorem zagranicznym na świecie. W tabeli 1 podano wielkości charakteryzujące sytuację makroekonomiczną Francji w latach 2003–2012. W siedmiu latach tego okresu wskaźniki dynamiki PKB w ujęciu realnym były dodatnie, w latach 2008 i 2009 nastąpił spadek realnego PKB, a w 2012 r. wskaźnik dynamiki był równy zero. Średnie tempo wzrostu PKB w latach 2003–2012 wynosiło 1,05%, przy czym w pierwszym podokresie (2003–2007) było równe 2%, a w drugim podokresie (2008–2012) 0,1%.

Spożycie prywatne w dziesięciu rozpatrywanych latach stanowiło średnio 69,8%, a spożycie publiczne 30,2% spożycia ogółem. Odchylenia od wielkości średniej wynosiły ułamek procentu. Z kolei średnie tempo wzrostu spożycia prywatnego i publicznego w pierwszym podokresie wynosiło odpowiednio 2,14% oraz 1,66%, a w drugim podokresie 0,4% oraz 1,28%.

Saldo handlu zagranicznego w latach 2005–2012 było zawsze ujemne, zatem handel zagraniczny nie sprzyjał wzrostowi gospodarczemu Francji. W pierwszym podokresie stosunek salda handlu zagranicznego do PKB wynosił średnio $-0,4\%$, a w drugim podokresie $-2,3\%$. Należałoby zaznaczyć, że problemy gospodarcze pojawiły się we Francji jeszcze przed kryzysem finansowym, a ich powodem był spadek konkurencyjności gospodarki ze względu na wysokie koszty pracy. Spadek ten wpłynął negatywnie na wielkość salda handlu zagranicznego, konieczne więc stały się działania sprzyjające zwiększeniu innowacyjności gospodarki, tym bardziej że stopa bezrobocia utrzymywała się na wysokim poziomie [Kaca 2013, s. 1]. Średnia stopa bezrobocia w pierwszym podokresie była równa 9,02%, a w drugim 9,36% (tabela 1). Wskaźnik wzrostu cen (HICP) był najniższy w 2009 r. (0,1%), a najwyższy w 2008 r. (3,2%). W obu podokresach średnia stopa inflacji była równa 1,9%.

Sytuacja makroekonomiczna wpływała na stan finansów publicznych. W tabeli 2 podano wielkości opisujące finanse publiczne Francji w latach 2003–2012. Charakterystyczny jest wysoki udział dochodów sektora publicznego (*general government*) w PKB. Jego różnicowanie nie było duże i mieściło się w przedziale od 49,2% w 2009 r. do 51,8% w 2012 r. We wszystkich badanych latach udział wydatków sektora publicznego w PKB przewyższał udział dochodów tego sektora w PKB. W latach 2003–2007 wydatki publiczne wynosiły średnio 53,2% PKB, a w latach 2008–2012 ich średnia wielkość wzrosła do 55,8% PKB.

Saldo sektora publicznego było w rozpatrywanych latach zawsze ujemne. Należy zauważyć, że w 2003 r. oraz w latach 2008–2012 deficyt sektora publicznego przekraczał 3% PKB. W drugim podokresie mieścił się on w przedziale od 3,3% PKB w 2008 r. do 7,5% PKB w 2012 r.

Tabela 1. Wielkości charakteryzujące sytuację makroekonomiczną Francji w latach 2003–2012

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tempo wzrostu PKB w ujęciu realnym (w %)	0,9	2,5	1,8	2,5	2,3	-0,1	-3,1	1,7	2,0	0,0
Struktura spożycia (w %)										
– spożycie prywatne	69,8	69,7	69,9	70,1	70,3	70,3	69,4	69,3	69,5	69,2
– spożycie publiczne	30,2	30,3	30,1	29,9	29,7	29,7	30,6	30,7	30,5	30,8
Tempo wzrostu spożycia (w %)										
– spożycie prywatne	1,9	1,8	2,5	2,2	2,3	0,3	0,1	1,5	0,5	-0,4
– spożycie publiczne	1,9	2,2	1,3	1,4	1,5	1,3	2,5	1,8	0,4	1,4
Saldo handlu zagranicznego (w % PKB)	0,9	0,4	-0,6	-1,0	-1,5	-2,1	-1,8	-2,3	-3,0	-2,2
Stopa bezrobocia (w %)	8,9	9,3	9,3	9,2	8,4	7,8	9,5	9,7	9,6	10,2
HICP (w %)	2,2	2,3	1,9	1,9	1,6	3,2	0,1	1,7	2,3	2,2

Źródło: ec.europa.eu/eurostat, dostęp: 4.12.2013.

Tabela 2. Charakterystyka finansów publicznych Francji w latach 2003–2012

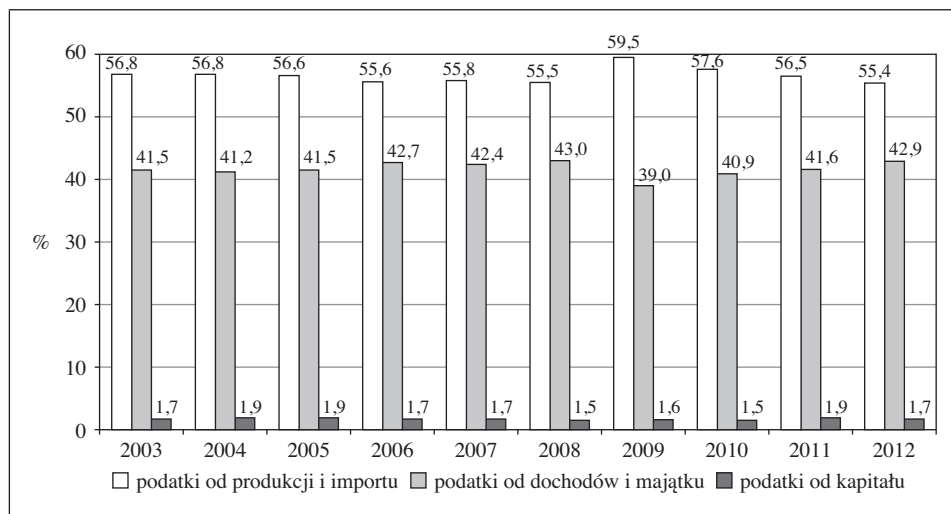
Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dochody sektora publicznego (w % PKB)	49,3	49,6	50,6	50,6	49,9	49,9	49,2	49,5	50,6	51,8
Wydatki sektora publicznego (w % PKB)	53,4	53,3	53,6	53,0	52,6	53,3	56,8	56,6	55,9	56,6
Saldo sektora publicznego (w % PKB)	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,3	-4,8
Dług publiczny (w % PKB)	62,9	64,9	66,4	63,7	64,2	68,2	79,2	82,4	85,7	90,2

Źródło: ec.europa.eu/eurostat, dostęp: 4.12.2013.

W konsekwencji występowania corocznych deficytów budżetowych oraz konieczności ich finansowania następował wzrost długu publicznego. Relacja długu publicznego do PKB w omawianych latach rosła (z wyjątkiem 2006 r.) od 62,9% w 2003 r. do 90,2% w 2012 r., a zatem zawsze przekraczała 60%.

3. Ilościowa charakterystyka podatków we Francji

Z danych publikowanych przez Eurostat wynika, że dochody podatkowe ogółem rosły we Francji w latach 2003–2008, w 2009 r. spadły w stosunku do 2008 r. o 40 698 mln euro, czyli o 7,9%, i w kolejnych latach rosły, przy czym już w 2011 r. przekraczały wielkość z 2008 r. Dochody podatkowe ogółem średnio były równe 26,8% PKB, a odchylenia od średniej nie przekraczały 1,4%.

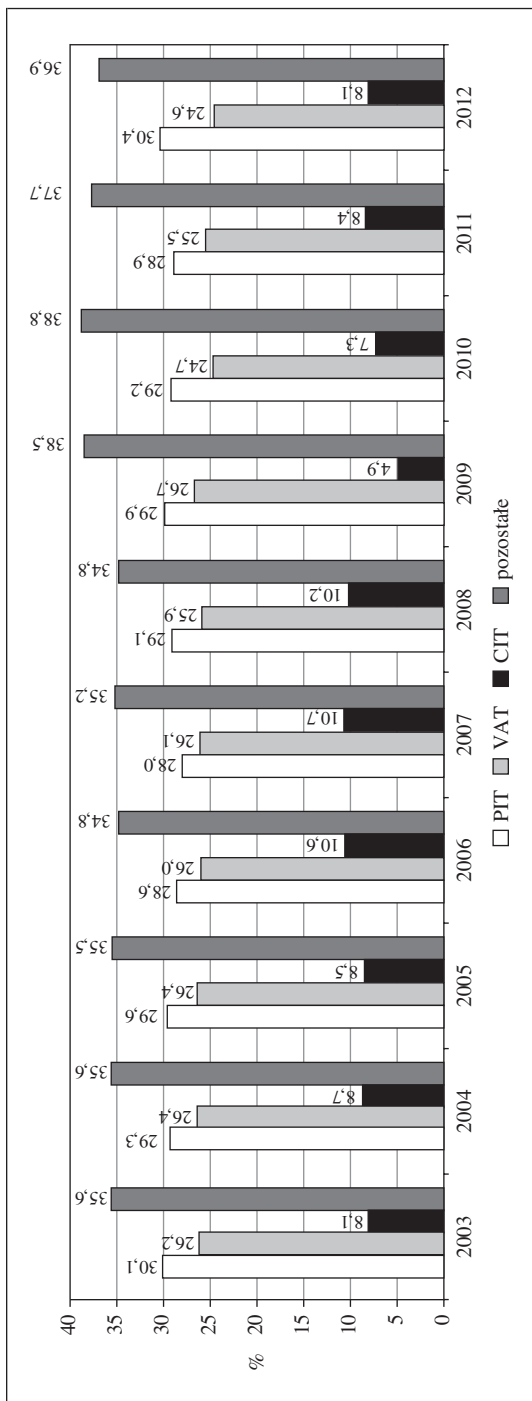


Rys. 1. Struktura dochodów podatkowych we Francji w latach 2003–2012

Źródło: ec.europa.eu/eurostat, dostęp: 4.12.2013.

W strukturze dochodów podatkowych według źródeł dochodów (rys. 1) dominowały podatki od produkcji i importu. Ich udział w podatkach ogółem mieścił się w przedziale od 55,4% w 2012 r. do 59,5% w 2009 r. W pierwszym podokresie ich średni udział w PKB był równy 15,2%, a w drugim 15,1%.

Na drugim miejscu w strukturze dochodów podatkowych znajdowały się podatki od dochodów i majątku. Ich udział w dochodach podatkowych ogółem wynosił najwięcej – 42,9% w 2012 r., a najmniej – 39% w 2009 r. Wielkość omawianych podatków w 2009 r. zmniejszyła się w porównaniu z 2008 r.



Rys. 2. Struktura dochodów podatkowych we Francji według rodzaju podatków w latach 2003–2012

Źródło: ec.europa.eu/eurostat, dostęp: 4.12.2013.

o 36 721 mln euro, czyli o 16,4%. Skoro dochody podatkowe ogółem zmniejszyły się w 2009 r. o 40 698 mln euro, to na przedstawioną zmianę w 90,2% wpłynęło obniżenie wpływów z podatków od dochodów i majątku. W badanych latach podatki od dochodów i majątku stanowiły średnio 41,7% podatków ogółem. W odniesieniu do PKB najmniejsza wartość omawianych podatków wynosiła 9,9% w 2009 r., a największa – 12% w 2012 r.

Jeśli chodzi o podatki od kapitału, najwyższa wartość ich udziału w podatkach ogółem wynosiła 1,9% (2004 r., 2005 r., 2011 r.), a najmniejsza 1,5% (2008 r. i 2010 r.). W odniesieniu do PKB podatki od kapitału w latach 2008–2010 stanowiły 0,4%, a w pozostałych latach rozpatrywanego okresu 0,5%.

Strukturę dochodów podatkowych we Francji według rodzajów podatków w latach 2003–2012 ukazano na rys. 2. Z fiskalnego punktu widzenia duże znaczenie mają we Francji: podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT), podatek od wartości dodanej (VAT) oraz podatek dochodowy od osób prawnych (CIT).

Wpływy z PIT średnio były równe 29,3% dochodów podatkowych ogółem, przy czym za dochody podatkowe ogółem przyjęto kwotę będącą sumą: podatków od produkcji i importu, podatków od dochodu i majątku oraz podatków od kapitału. Średni udział procentowy dochodów z PIT w PKB w obu podokresach był taki sam i wynosił 7,9%.

Udział wpływów z VAT w dochodach podatkowych Francji stanowił średnio 25,9%. Średni udział procentowy dochodów z VAT w PKB wynosił w pierwszym podokresie 7,1%, a w drugim 6,9%.

W dochodach podatkowych Francji wpływy z CIT kształtowały się różnie i stanowiły średnio 8,6%. Najmniejszy udział podatku CIT w podatkach ogółem, czyli 4,9%, wystąpił w 2009 r., a najwyższy, czyli 10,7%, w 2007 r. Średni udział dochodów z CIT w PKB natomiast wynosił w pierwszym podokresie 2,5%, a w drugim 2,1%.

4. Polityka podatkowa Francji w latach 2003–2012

Francuski system podatkowy obejmuje różnorodne podatki, a przepisy ich dotyczące zawiera Powszechny kodeks podatkowy (Code général des impôts). Ważne miejsce zajmuje wśród nich podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT), będący podatkiem progresywnym. Analiza przepisów dotyczących progów podatkowych oraz stawek tego podatku w latach 2003–2012 pozwala na wskazanie zaistniałych zmian. W latach 2003–2005 wzrastały jedynie wielkości wyznaczające progi podatkowe, ale liczba progów (7) oraz stawki podatkowe nie ulegały zmianie i wynosiły: 0%, 6,83%, 19,14%, 28,26%, 37,38%, 42,62%, 48,09%. W latach 2006–2009 istniało 5 progów podatkowych, a także obowiązywały niższe stawki

podatkowe, które od 2006 r. wynosiły: 0%, 5,5%, 14%, 30%, 40%. Zmniejszenie liczby progów podatkowych uprościło podatek z technicznego punktu widzenia, a obniżenie stawek podatkowych było posunięciem zachęcającym do aktywności pozwalającej osiągać wyższe dochody. W latach 2010–2011 ani progi podatkowe, ani stawki podatku nie uległy zmianie. We Francji występowała wówczas inflacja, a zatem państwo bez zmiany wysokości progów podatkowych uzyskiwało wyższe dochody, realizując premię inflacyjną. Z kolei w 2012 r. wysokość progów podatkowych nie zmieniła się, ale dodano jeden próg i wzrosły dwie stawki przy najwyższych dochodach. Zatem w 2012 r. obowiązywała następująca skala podatkowa:

- dochody poniżej 5963 euro – 0%,
- dochody od 5963 do 11 896 euro – 5,5%,
- dochody od 11 896 do 26 420 euro – 14%,
- dochody od 26 420 do 70 830 euro – 30%,
- dochody od 70 830 do 150 000 euro – 41%,
- dochody powyżej 150 000 euro – 45%.

Należy zauważyć, że we wszystkich badanych latach obowiązywała zasada, że dochody poniżej określonej kwoty nie podlegają opodatkowaniu.

Można powiedzieć, że sposób obliczania PIT we Francji promuje rodziny wielodzietne. Wspólne rozliczanie małżonków jest obowiązkowe, a liczba dzieci wpływa na liczbę tzw. części fiskalnych. W celu obliczenia dochodu do opodatkowania rodziny należy podzielić rzeczywisty dochód przez liczbę części fiskalnych, ustaloną następująco: mąż to jedna część fiskalna, żona – jedna część fiskalna, pierwsze dziecko – połowa części fiskalnej, drugie dziecko – połowa części fiskalnej, trzecie dziecko (i każde następne) – jedna część fiskalna [*Krótki przewodnik...* 2012].

Ważnymi obowiązującymi ulgami w PIT są np. odliczenia przy niektórych wydatkach dla osób niepełnosprawnych i odliczenia przy zatrudnieniu pomocy domowej. Ustawą o promocji pracy i zatrudnienia oraz zwiększaniu siły nabywczej z 21 sierpnia 2007 r. wprowadzono zwolnienia z opodatkowania godzin nadliczbowych oraz z opodatkowania godzin przepracowanych przez studentów. Zwolnienie z opodatkowania godzin nadliczbowych dotyczy osób pracujących na cały etat oraz pół etatu. Pomimo zwolnienia godziny nadliczbowe powinny być wykazane w zeznaniu podatkowym. Zwolnienie z opodatkowania godzin przepracowanych przez studentów dotyczy uczniów oraz studentów do 25. roku życia. Chodzi o wynagrodzenie za pracę wykonywaną w ciągu roku szkolnego oraz wakacji. Limit zwolnienia nie może przekroczyć trzykrotności najniższego wynagrodzenia we Francji [*Krótki przewodnik...* 2012].

W przypadku podatku od wartości dodanej (VAT) w latach 2003–2012 stawki podatku nie ulegały zmianom – obowiązywały stawki z 1 kwietnia 2000 r., które wynosiły:

- 19,6% – stawka podstawowa,
- 5,5% – stawka obniżona,
- 2,1% – stawka szczególna.

Sposoby rozliczeń VAT zależą od rodzaju działalności oraz wielkości rocznych obrotów. System zwykły dotyczy przedsiębiorstw, których roczny obrót przekracza 221 000 euro przy działalności usługowej oraz 766 000 euro przy sprzedaży towarów. System uproszczony odnosi się do przedsiębiorstw, których roczny obrót zawiera się w granicach: od 83 300 do 766 000 euro przy sprzedaży towarów oraz od 32 100 do 231 000 euro przy działalności usługowej. We Francji istnieją też odrębne regulacje dotyczące VAT w niektórych rodzajach działalności [Krótki przewodnik... 2012].

Jako uzupełnienie warto dodać, że od 1 stycznia 2014 r. podniesiono we Francji podstawową stawkę VAT, a więc stawkę dotyczącą większości dóbr i usług, do 20%. Stawka pośrednia VAT również od 1 stycznia 2014 r. została podniesiona z 7% do 10%. Dotyczy ona głównie prac renowacyjnych w budownictwie, usług hotelarsko-gastronomicznych, transportu, podróży i sprzedaży gotowych produktów żywnościowych. Wzrosła także stawka VAT na francuskiej wyspie Korsyka – z 8% do 10%.

Jeśli chodzi o podatek dochodowy od osób prawnych (CIT), płacą go spółki oraz inne osoby prawne, które osiągnęły dochody na terytorium Francji. Podstawowa stawka CIT w latach 2003–2012 wynosiła niezmiennie 33,33%, jednakże po doliczeniu obowiązujących dopłat do składki ulegała ona zmianie i efektywna stawka podatku była wyższa. W latach 2003 i 2004 wynosiła ona 35,43% (obowiązywały wówczas dwie dopłaty do składki), w 2005 r. stawka efektywna obniżona została do 34,95% (nadal obowiązywały dwie dopłaty do składki, ale jedna z nich uległa obniżeniu), w latach 2006–2012 stawka efektywna była równa 34,43% (obniżenie stawki wynikało stąd, że obowiązywała już tylko jedna dopłata do składki).

Należy także wspomnieć o innych zmianach w systemie podatkowym. Od 1 stycznia 2010 r. zniesiony został podatek zawodowy (*taxe professionnelle*), będący podatkiem lokalnym, który stanowił około 50% dochodów jednostek terytorialnych. Obciążał on osoby prawne i fizyczne prowadzące stałą działalność zawodową nie na podstawie stosunku pracy. Podatek zawodowy został zastąpiony wkładem lokalnym (*contribution économique territoriale*), składającym się z wkładu gruntowego (obliczanego na podstawie wartości nieruchomości) oraz wkładu od wartości dodanej (VAT) przedsiębiorstwa (stawka jest progresywna i w zależności od wysokości obrotów przedsiębiorstwa wynosi od 0% do 1,5%). Wprowadzona zmiana ma sprzyjać zwiększeniu konkurencyjności przedsiębiorstw, a szczególne korzyści mają szansę osiągnąć małe i średnie przedsiębiorstwa [Krótki przewodnik... 2012].

Jeśli chodzi o nowe podatki, w 2012 r. Francja podjęła decyzję o wprowadzeniu podatku od transakcji finansowych. Także inne państwa, a mianowicie Niemcy, Włochy, Hiszpania, Portugalia, Belgia, Austria, Grecja, Estonia, Słowenia i Słowacja, zdecydowały się wprowadzić ten podatek. Jednakże nadzieje z nim związane dotyczą głównie ukrócenia spekulacji.

Niezwykle trudna sytuacja finansowa Francji była powodem decyzji, że w latach 2013 i 2014 zarobki przekraczające milion euro miały być opodatkowane według stawki 75%. Jednakże francuski Trybunał Konstytucyjny unieważnił ten podatek, gdyż uznał jego stawkę za niesprawiedliwą.

Od dnia 1 stycznia 2014 r. miał wejść w życie ecotax (podatek ekologiczny od przebiegu), czyli podatek od ciężarówek ważących ponad 3,5 tony. Liczne protesty społeczeństwa przyczyniły się do jego odwołania.

5. Podsumowanie

Trudności gospodarcze Francji oraz niepokojąca sytuacja finansów publicznych wystąpiły już przed kryzysem finansowym, ale kryzys jeszcze je pogłębił. Nawarstwienie się problemów utrudniło ich rozwiązywanie, a nawet prowadziło do działań nie do końca przemyślanych. Można zauważyć, że w rozpatrywanym okresie polityka podatkowa Francji skierowana była najpierw na sprzyjanie ożywieniu gospodarczemu, a niektóre późniejsze zmiany w systemie podatkowym wymusił kryzys. Wspomniane obniżenie od 2006 r. wysokości stawek PIT, a także wprowadzenie w 2010 r. wkładu lokalnego zamiast podatku zawodowego zachęcało do aktywności i osiągania wyższych dochodów, a także było korzystne dla małych i średnich przedsiębiorstw. Tego rodzaju działania prowadzą często do wzrostu liczby lub wartości podstaw opodatkowania, a w konsekwencji do wzrostu dochodów podatkowych. Z kolei stawki CIT nie ulegały w badanych latach zmianom, ale należały do wysokich. Warto dodać, że w krajach Unii Europejskiej stawki CIT są zróżnicowane, a niższe stawki powodują, że kraj staje się bardziej konkurencyjny dla zagranicznych inwestorów [Balza 2013, s. 140–143].

Pogorszenie stanu finansów publicznych Francji (coroczne deficyty, niepokojący wzrost zadłużenia) wywołało wzrost zapotrzebowania na dochody podatkowe jako dochody bezzwrotne. Stąd decyzje dotyczące podniesienia stawek podatkowych, a mianowicie dodanie od 2012 r. w PIT jednego progu oraz wzrost dwóch stawek przy najwyższych dochodach, a w przypadku VAT wzrost o 0,4 pkt proc. stawki podstawowej oraz wzrost stawki pośredniej od stycznia 2014 r. Możliwości podnoszenia stawek podatkowych, i tak już wysokich, są jednak ograniczone i prowadziłyby do zmniejszenia dochodów podatkowych. Ponadto podatki

nie powinny zmieniać się w konfiskatę, ponieważ wtedy wyschnie ich źródło [Gaudemet 1990].

Nie powiodły się próby wprowadzenia dwóch nowych podatków. Stawka podatku od zarobków przekraczających milion euro byłaby tak wysoka, że nasiliłyby się zjawiska emigracyjne. Ludzie obecnie sami decydują o miejscu zamieszkania, mogą zatem kierować się przy tym kryterium mniejszych ciężarów podatkowych, a ponadto nie są zmuszani do wykonywania określonej pracy, lecz do dzielenia się z państwem uzyskanymi dochodami [Stiglitz 2004, s. 546]. Z kolei prowadzenie podatku ecotax wpłynęłoby na wzrost kosztów, zwłaszcza w regionach, w których z konieczności dominuje transport drogowy.

W swojej polityce podatkowej Francja znalazła się w trudnej sytuacji. Z jednej strony obciążenia podatkowe uważane są tam za nadmierne, a z drugiej konieczne jest zmniejszenie deficytu budżetowego, czego wymaga (w związku z Paktem fiskalnym) ustawa o finansach publicznych. Podnoszenie podatków i wprowadzanie nowych może opóźnić wejście na długookresową ścieżkę wzrostu gospodarczego, a także zniechęcić zagranicznych inwestorów. Stąd potrzeba całościowego podejścia do kwestii dochodów i zakresu wydatków sektora publicznego i wprowadzenie zmian pozwalających na odbudowywanie równowagi finansów publicznych. Należy także dodać, że we Francji występują duże obciążenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, co wymaga korekty systemu emerytalnego oraz przemyślanej decyzji odnośnie do kształtowania się wysokości świadczeń socjalnych.

Sytuacja gospodarcza oraz wynikający z niej stan finansów publicznych Francji nie są dla innych krajów obojętne ze względu na pozycję tego kraju w Unii Europejskiej i na świecie.

Literatura

- Balza B. [2013], *Obciążenia fiskalne przedsiębiorstw a międzynarodowa konkurencja*, Difin, Warszawa.
- Gaudemet P.M. [1990], *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa.
- Kaca E. [2013], *Problemy gospodarcze Francji – konsekwencje dla Unii Europejskiej i Polski*, „Biuletyn”, nr 7, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Krótki przewodnik po rynku francuskim. Wybrane aspekty podatkowe i prawne* [2012], opracowane na bazie materiałów Wydziału Promocji i Inwestycji w Paryżu oraz Invest in France Agency, Warszawa.
- Stiglitz J.E. [2004], *Ekonomika sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

France's Tax Policy – Selected Problems

This article discusses the following aspects of tax policy in France:

- the macroeconomic situation and the public finances,
- the characteristics of tax revenues,
- problems associated with France's tax policy.

Keywords: state of public finances, taxes, tax rates, tax policy.