

Mirośław Krajka

Międzynarodowa konkurencja podatkowa a polityka fiskalna UE

Słowa kluczowe: *międzynarodowa konkurencja podatkowa, opodatkowanie kapitału*

Abstrakt: Wraz z rozwojem światowego rynku kapitałowego oznaki nasilania się zjawiska międzynarodowej konkurencji podatkowej zaczęły przyciągać coraz większą uwagę polityków, badaczy, specjalistów. Jasne stało się, iż proces ten stanowi nie lada wyzwanie dla funkcjonowania każdego objętego nim kraju. W tych nowych warunkach gospodarczych rządzący stają przez poważnym dylematem. Tracą możliwość dowolnego kształtowania polityki fiskalnej i w konsekwencji płynącej z niej funduszy, którymi dysponują, co mobilizuje ich do bardziej efektywnego wydatkowania przychodów podatkowych. Z drugiej jednak strony odczuwać oni mogą presję kolejnych obniżek stawek podatkowych, co może znacząco utrudnić czy nawet uniemożliwić poprawne funkcjonowanie gospodarek ich krajów. Dlatego też ciągle uzasadnione staje się poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy wspomniany proces konkurencji podatkowej możemy rozpatrywać jako prawdziwie korzystny czy też szkodliwy. I mimo iż oparcie się na opisujących zjawisko teoriach ekonomii w połączeniu z dostępnymi danymi liczbowymi nie pozwoli na jednoznaczne rozstrzygnięcie tego problemu, daje możliwość weryfikacji prawdziwości przypisywanych zjawisku pozytywnych cech, czy wysuwanych pod jego adresem poszczególnych zarzutów.

WPROWADZENIE

Jedną z głównych zmian polityki gospodarczej, która dokonała się w drugiej połowie XX wieku była liberalizacja ograniczeń wymiany zagranicznej w wielu krajach oraz niemal nieograniczona mobilność kapitału, którą za sobą pociągnęła. Ów wzrost mobilności przyczynił się do poprawy efektywności światowej alokacji zasobów oraz do nasilenia się konkurencji, dającej konsumentom jak również i producentom łatwiejszy dostęp, czy większe zróżnicowanie produktów bądź zasobów przy ich niższych cenach. Jednakże mobilność kapitału nasiliła również konkurencję o zasoby, ze szczególną uwagą zwróconą na mobilne międzynarodowo bazy podatkowe – kapitał. Wśród rządzących pojawiła

obawa, iż otwartość gospodarki może doprowadzić do utrudnień w opodatkowywaniu i w konsekwencji również w redystrybucji dochodu wśród obywateli, czy też w dostarczaniu dóbr publicznych. Innymi słowy, gdy regiony konkurują ze sobą w celu przyciągnięcia mobilnego kapitału, wynikiem tego rodzaju konkurencji może być zniekształcenie czy redukcja stawek podatkowych oraz wydatków publicznych. To by znaczyło, że w momencie gdy rządzący postępują w najlepszym interesie swoich krajów, konkurencja podatkowa jest zjawiskiem szkodliwym z uwagi na powstałe w jej wyniku fiskalne efekty zewnętrzne, które prowadzą do nieefektywnie niskiego poziomu dostarczanych dóbr publicznych. Mimo iż jest to tylko jeden z możliwych, zresztą zdecydowanie najczarniejszy ze scenariuszy przewidywanych przez ekonomistów, ze zrozumiałych przyczyn stał się on głównym argumentem w toczącej się politycznej kampanii wymierzonej przeciwko zjawisku międzynarodowej konkurencji podatkowej oraz krajom aktywnie biorącym w niej udział¹, zapominając przy tym lub świadomie nie biorąc pod uwagę bardzo poważnych pozytywnych aspektów procesu, ograniczając się jedynie do dosyć jednostronnej analizy możliwych skutków świadczących o jej szkodliwości.

Jaki jest więc ostateczny efekt międzynarodowej konkurencji podatkowej, czy kraje w nią zaangażowane będą miały problemy ze zrealizowaniem swych polityk fiskalnych, czy też nie będą obserwowane żadne zaburzenia, czy w ramach jednego ugrupowania integracyjnego konkurowanie krajów poprzez podatki prowadzić będzie do rozkładu czy też może przyczynić się do wzrostu całego organizmu, czy mają rację przeciwnicy procesu, czy jednak ich argumenty można odrzucić, czy proces ten należy zwalczać czy wspierać – na te pytania postaram się odpowiedzieć poniżej. Część pierwsza stanowić będzie wprowadzenie do tematu – główne hipotezy płynące z teorii ekonomii opisujących zjawisko konkurencji podatkowej. Zawarta w tym miejscu lista czynników, postrzeganych przez przeciwników procesu za negatywnie wpływające na kształtowanie polityki fiskalnej, zostanie w dalszej części zweryfikowana dostępnymi danymi liczbowymi oraz argumentami zwolenników procesu wskazujących na częste i nadmierne uproszczenia czy nieporozumienia prowadzące do przedstawienia zjawiska w niekorzystnym świetle. Całość zakończy podsumowanie.

CZYM JEST KONKURENCJA PODATKOWA?

Chcąc dokonać jakiegokolwiek oceny zjawiska, jakim jest konkurencja podatkowa, do dalszej jego analizy potrzebne staje się stworzenie definicji, przy czym

¹ W ramach Zjednoczonej Europy wraz z faktem ostatnich rozszerzeń Wspólnoty rozgorzał polityczny spór pomiędzy starymi oraz nowo wstępującymi krajami oskarżanymi o stosowanie nieuczciwych, z punktu widzenia starych członków, praktyk w ramach polityki fiskalnej.

literatura przedmiotu poświęca zaskakująco niewiele miejsca na zdefiniowanie tego fenomenu. Zjawisko to, związane bezpośrednio z procesami globalizacyjnymi, a w szczególności ze wzrostem międzynarodowej mobilności kapitału, liberalizacją jego przepływu, spadkiem kosztów transakcyjnych, powoduje, że inwestorzy (tak firmy, jak i osoby fizyczne) szukają atrakcyjnych lokat nie tylko w kraju, ale i za granicą. Żeby zwiększyć inwestycje w swoich krajach rządzący starają się uczynić je jak najbardziej atrakcyjnymi w oczach przedsiębiorców, między innymi przez obniżanie podatków. Mamy więc do czynienia z konkurencją podatkową określaną jako niekooperatywne wyznaczanie stawek podatkowych przez niezależnych od siebie rządzących, w którym to wyznaczaniu wybór danej polityki wywiera wpływ na alokację mobilnej bazy (zwłaszcza na alokację pracowników, firm, kapitału czy kupujących) pośród regionów reprezentowanych przez tych rządzących².

Gwoli ścisłości konkurencja podatkowa zachodzić będzie przy użyciu stawek podatkowych oraz innych instrumentów fiskalnych. Wyróżnić tutaj możemy dwa główne narzędzia polityki fiskalnej: od strony wpływów stawki podatkowe lub obciążenia podatkowe (do tej grupy dyskretnie wliczane są również subsydia oraz różnego rodzaju korzyści typu podatkowego), a od strony wydatkowej poziom zaopatrzenia w dobra publiczne. Tę drugą kategorię możemy dalej podzielić na inwestycje publiczne (*public inputs*), takie jak chociażby drogi, infrastruktura, badania i rozwój, wydatki mające na celu ochronę praw własności czy egzekwowanie kontraktów, oraz na dobra publiczne (*public outputs*), czyli na przykład szkoły, szpitale, parki, infrastruktura mieszkalna. Powód takowego rozróżnienia stanowi chęć oddzielenia od siebie beneficjentów dostarczanych ogółem dóbr. Podczas gdy inwestycje publiczne wykorzystywane są do dalszego rozwijania aktywności gospodarczej czy przyciągania kapitału firm zagranicznych oraz zrekompensowania w przyszłości utraconych wpływów podatkowych z podjętych obniżek podatków, dobra publiczne, będące składnikiem redystrybucyjnej roli państwa, to finalne dobra konsumpcyjne, skuteczniej przyciągające siłę roboczą (por. Zodrow i Mieszkowski, 1986; Oates, 1996).

² Wspomniana definicja wyklucza zjawisko wertykalnej konkurencji podatkowej – sytuacji gdy różne poziomy rządu (np. lokalny i krajowy, czy federalny i stanowy) nakładają swoje własne podatki na tę samą podstawę, a obejmuje grupę modeli znanych jako horyzontalna konkurencja podatkowa. Świadomie pomijany jest tutaj również problem związany ze zjawiskiem naśladownictwa (*yardstick competition*), mówiącego o związkach przez treści informacyjne poszczególnych polityk podatkowych, wzorowaniu się na rozwiązaniach stosowanych w państwach sąsiednich niezależnie od różnic w mobilności podstaw opodatkowania, w szczególności porównywanie opodatkowania w danej gospodarce z tym w innej gospodarce wykazującej podobne cechy, co pozwala wyborcom na ocenę wyników obecnie rządzących i odpowiednio do tego na ich dalsze popieranie. Obliczenia dla krajów OECD wskazują, że przeciętnie zmiana opodatkowania o 1% towarzyszy zmiana analogicznego podatku u sąsiadów o 0,7%, co świadczy o silnym naśladownictwie, ale nie przesądza charakteru oddziaływania konkurencji podatkowej (por. Devereux, Lockwood i Redoano, 2002).

TEORIE EKONOMII OPISUJĄCE ZJAWISKO

Istnieją w teorii ekonomii dwa podstawowe nurty tłumaczące ową konkurencję. Pierwszy z nich opiera się na pochodzącej od nazwiska jego twórcy hipotezie Tiebouta, mówiącej, że mamy tutaj do czynienia ze zjawiskiem pozytywnym, przypominającym konkurencję doskonałą pomiędzy przedsiębiorstwami na rynku, a jego ostateczny skutek to wyrównywanie się poziomów podatków na społecznie efektywnym poziomie przez migrację podatników w poszukiwaniu najlepszej relacji płaconych podatków do dostarczanych dóbr publicznych. Drugi z poglądów widzi konkurencję podatkową jako zjawisko wysoce szkodliwe, prowadzące do spadku obciążeń podatkowych do poziomu poniżej społecznie optymalnego, a w efekcie do dostarczania przez państwo zbyt małej ilości dóbr publicznych. Istnieją także pośrednie poglądy – chociażby koncepcja państwa Lewiatana, według której zjawisko to nadal jest szkodliwe, choć jego pewien reglamentowany administracyjnie poziom generuje pozytywne efekty zewnętrzne (na przykład sprzyja obniżaniu podatków, które inaczej byłyby ustalone, z przyczyn politycznych przez nadmiernie rozbudowany aparat państwowy, na zbyt wysokim poziomie). Konieczność obniżania podatków w tym przypadku stanowi czynnik dyscyplinujący oraz testujący sprawność administracji utrzymywanej z podatków, jako że tylko państwo sprawne może sobie pozwolić na rezygnację z wpływów podatkowych bez pogorszenia poziomu dostarczanych dóbr publicznych (por. Kudła, 2005)³.

RZECZYWISTOŚĆ PODATKOWA

Podstawowy wniosek płynący z literatury w kwestii międzynarodowej konkurencji podatkowej to fakt, że różnice stawek podatkowych między krajami sprawiają, iż zasoby mogą przemieszczać się do obszarów o największych stopach zwrotu, a kraje o niskich obciążeniach podatkowych dzięki temu przyciągają kapitał ludzki oraz fizyczny, co wpływa pozytywnie na tempo wzrostu tych krajów. Co więcej, to przyciąganie kapitału wydaje się niezwykle istotne dla krajów, które nie posiadają wystarczającej ilości własnego, kapitału krajowego, przez co całkowicie polegać muszą na zagranicznym. Wpływa to też na tak ważną poprawę efektywności firm krajowych, które w przeszłości mimo swojej niegospodarności korzystały z sytuacji, w której ograniczenia w przepływie kapitału narzucały inwestorom niewielki wybór możliwości. Wraz z dynamicznie rozwijającymi się międzynarodowymi rynkami kapitałowymi firmy te musiały zmierzyć się z rzeczywistością, w której nie mogły już polegać na ograniczonym w prze-

³ Obszerniejszy przegląd literatury opisującej poszczególne zagadnienia problemu jak również źródło syntezy na temat teorii ekonomii z tej dziedziny znaleźć można choćby u Wilsona (1999).

mieszczaniu się kapitale i musiały rozwijać się, by nadal być w stanie przyciągnąć wystarczającą ilość środków do finansowania ich działalności. Żeby móc przetrwać, konieczne były redukcje nieefektywności, jako że teraz już konkurowanie na globalnym rynku wiązało się z wymogiem zaoferowania odpowiednio wysokich stóp zwrotu.

Tabela 1. Wykaz wysokości stawek podatków dochodowych od osób prawnych (CIT) w latach 1986, 1991, 1995, 2000, 2005, 2009 oraz całkowita zmiana wysokości stawek CIT w okresie 1986–2009 w wybranych krajach OECD

Kraje	Stawki podatku CIT [%] w latach						Całkowita zmiana stawek CIT [%] w okresie 1986–2009
	1986	1991	1995	2000	2005	2009	
Australia	49	39	33	34	30	30	-19
Austria	30	30	34	34	25	25	-5
Belgia	45	39	39	39	34	34	-11
Kanada	36	29	29	28	36	32	-4
Dania	50	38	34	32	28	25	-25
Finlandia	33	23	25	29	26	26	-7
Francja	45	42	33	33	35	35	-10
Niemcy	56	50	45	40	39	30	-26
Grecja	49	46	40	40	32	25	-24
Islandia	51	45	33	30	18	15	-36
Irlandia	50	43	40	24	12,5	12,5	-37,5
Włochy	36	36	36	37	33	27,5	-8,5
Japonia	43	38	38	27	40	40	-3
Korea	30	34	32	28	28	24	-6
Luxemburg	40	33	33	37	30	29	-11
Meksyk	34	34	34	35	30	28	-6
Holandia	42	35	35	35	32	26	-16
Nowa Zelandia	45	33	33	33	33	30	-15
Norwegia	28	27	19	28	28	28	0
Portugalia	47	36	36	32	28	27	-20
Hiszpania	35	35	35	35	35	30	-5
Szwecja	52	30	28	28	28	26	-26
Szwajcaria	32	28	28	25	21	21	-11
Turcja	46	49	25	33	30	20	-26
Wielka Brytania	35	34	33	30	30	28	-7
Stany Zjednoczone	46	34	35	35	39	39	-7
Średnia dla OECD	41	36	33	32	30	27	-14

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD, 2009.

W takich warunkach kraje zmuszone są rywalizować między sobą o łatwo przemieszczalny kapitał za pomocą sztucznie niskich stóp podatkowych. W wyniku tego globalizacja wywołuje widoczny wpływ na strukturę podatkową i wydatki rządowe. Wraz ze wzrostem stopnia integracji międzynarodowej, rządzący w poszczególnych krajach tracą część ich siły monopolistycznej w dziedzinie polityki fiskalnej. Coraz częściej bywają oni w sytuacji bycia strategicznie powiązani z ich zagranicznymi odpowiednikami. Efektem rywalizacji między nimi staje się gra, przez niektórych uważaną za prowadzącą do „wyścigu do dna” konkurencja podatkowa o kapitał, mająca swoje konsekwencje w podważaniu możliwości realizacji przez państwo swoich funkcji, w tym finansowania wydatków (dostarczania dóbr publicznych)⁴. Tabela 1 pokazuje efekty tej gry a mianowicie zmiany stawek podatku CIT dla wybranych krajów w latach 1986–2005.

O istotności i skali problemu w ramach Unii Europejskiej świadczą dane z tabeli 2, na podstawie których dostrzegamy, iż przed rozszerzeniem Unii Europejskiej o nowych członków w większości z nich dokonano reform podatkowych, prowadzących w szczególności do wzrostu atrakcyjności tych krajów pod względem opodatkowania dochodów osób prawnych. Dla nowych krajów zmiany postrzegane były jako niezbędny element przeciwdziałania odpływowi kapitału do bardziej stabilnych gospodarek Europy Zachodniej, natomiast dla państw „starej” Unii jako zwykły dumping podatkowy, stanowiący formę nieuczciwej konkurencji, przy czym państwa najbardziej narzekające na konkurencję podatkową nie mogą specjalnie co liczyć na jakiegokolwiek postępy w kształtowaniu wspólnego poziomu stawek podatkowych, co byłoby równoznaczne ze zmuszeniem reszty członków Unii do podwyżek podatków. Jedną z wysuniętych propozycji było, aby kraje o stawkach CIT niższych od przeciętnych unijnych nie były uprawnione do pomocy strukturalnej udzielanej regionom najuboższym. Pomysł upadł, a jednym z kluczowych argumentów był przypadek Stanów Zjednoczonych, gdzie funkcjonowanie 50 stanowych systemów podatkowych nie zaburza dynamicznego rozwoju gospodarki (por. Kluzek, 2005). Wydaje się jednak, że sprzeciw starych państw UE wobec konkurencji podatkowej ze strony nowo przyjętej grupy cechuje pewna krótkowzroczność i jednostronność. Sytuacją pożądaną zarówno z punktu widzenia starych, jak i nowych państw członkowskich jest rozwój Unii jako całości, tak aby stawała się ona coraz bardziej atrakcyjna

⁴ Dostrzegamy to zwłaszcza począwszy od serii konkurencyjnych cięć stóp podatków korporacyjnych, jaka dokonała się w krajach Unii krótko po wprowadzonych reformach zwiększających integrację rynków finansowych w latach 80. ubiegłego stulecia. Pierwsze posunięcie wykonała Wielka Brytania z obniżką podatku CIT z 52 do 35%, od tego też czasu inne kraje europejskie, idąc w jej ślady, obniżały swoje stopy i dostosowywały inne elementy systemów podatkowych (jako przykład podaje się Irlandię, uważaną obecnie za swego rodzaju nadającą tempo obniżek, po tym jak obniżyła ona swoją stawkę do 12,5%). (por. Mendoza i Tesar, 2005).

Tabela 2. Zestawienie wysokości stawek CIT w latach 1995, 2001, 2004 i 2008 oraz całkowitej zmiany wysokości stawek CIT w okresie 1995–2008 r. dla nowych członków Unii Europejskiej

Kraje	Stawki podatku CIT [%] w latach				Całkowita zmiana stawek CIT [%] w okresie 1995–2008
	1995	2000	2004	2008	
Bułgaria	40	32,5	20	10	-30
Czechy	41	31	28	21	-20
Estonia	26	26	26	21	-5
Cypr	25	29	15	10	-15
Łotwa	25	25	15	15	-10
Litwa	29	24	15	15	-14
Węgry	19,6	19,6	17,6	21,3	1,6
Malta	35	35	35	35	0
Polska	40	30	19	19	-21
Rumunia	38	25	25	16	-22
Słowenia	25	25	25	22	-3
Słowacja	40	29	19	19	-21
Średnia dla EU15	37,4	35,3	30,5	26,5	-10,9
Średnia dla EU12	32	27,6	21,6	18,7	-13,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, 2008.

na arenie międzynarodowej, przyciągała inwestycje z zewnątrz. Obecnie skuteczniej mogą to czynić państwa nowe. Chociaż na poziomie państw narodowych stanowi to przejaw szkodliwej konkurencji, przyczynia się do wzrostu dobrobytu całej Unii. Dlatego narzucenie nowo przyjętym państwom podniesienia stawek podatkowych mogłoby być niekorzystne dla całego ugrupowania, chociaż uspokoiłoby państwa niekonkurencyjne podatkowo. W takiej sytuacji UE musiałaby obejść się bez kapitału spoza niej, a rozwój najbiedniejszych regionów Unii w być może jeszcze większym niż obecnie stopniu wspierany musiałby być z funduszy budżetu ogólnego Unii. Z punktu widzenia korzyści dla całej wspólnoty, w kontekście przyciągania inwestycji zagranicznych należałoby harmonizować nie przez podnoszenie podatków nowych członków, lecz raczej obniżanie ich w krajach starej Unii.

MITY I FAKTY

Jesteśmy obecnie świadkami toczącej się debaty na temat konkurencji i harmonizacji podatkowej. Krajom o rozbudowanej sferze socjalnej, posiadającym jednocześnie wysokie podatki zależy na tym, by te stawki utrzymać, co umożliwiłoby im dalszą realizację programów państwa opiekuńczego. Sytuacji tej towarzyszyłby jednak odpływ firm i inwestycji w kierunku krajów niżej opodatkowanych, w których to rządzący pozwalają ludziom i firmom zatrzymać wyższy odsetek ich dochodów. W momencie gdy coraz łatwiejsze staje się skorzystanie z dobrodziejstw oferowanych przez te kraje, naturalne jest, że i grono oponentów tego właśnie procesu rośnie w siłę i dużo donośniejszy staje się ich głos. Mówiąc o przeciwnikach międzynarodowej konkurencji podatkowej, wyróżnić możemy trzy ich grupy:

- sprzeciwiających się ogólnym korzyściom płynącym z wolnego rynku,
- niektórych ekonomistów twierdzących, że konkurencja podatkowa jest szkodliwa, gdyż prowadzi do suboptymalnego poziomu wydatków rządowych, oraz
- rządzących, którym nie podobają się wynikające z konkurencji ograniczenia swobody podnoszenia podatków (por. Teather, 2005).

Czy jednak wymieniane przez oponentów procesu argumenty stanowią faktyczne przykre konsekwencje angażowania się krajów w tę międzynarodową, sekwencyjną grę podatkową, czy też w rzeczywistości tak naprawdę nie ma się czym przejmować, a spoglądając na sprawę z innej perspektywy dadzą się dostrzec również i strony pozytywne?

Głównym tematem spornym w debacie, na który powstało już wiele badań naukowych, jest przypuszczenie, iż w wyniku zaistnienia konkurencji podatkowej pojawić się może niebezpieczne zjawisko „wyścigu do dna” ze stawkami podatkowymi sukcesywnie obniżanymi do zera. Wielu polityków podziela te obawy, ostrzegając, że zjawisko to powinno się raczej nazywać „wyścig ku zubożeniu społecznemu”, gdyż to przychody państwa z podatków stają się zbyt niskie do finansowania przez rząd stałego i wystarczającego poziomu dóbr i usług publicznych. Zarzut ten nie daje się jednak potwierdzić obserwacją – analiza wpływów podatkowych w Europie nie wykazuje tego rodzaju tendencji. Tabela 3 pokazuje, że mimo niewielkich odchyłeń w krajach Unii Europejskiej w ciągu lat 1995–2006 nie zaobserwowano tendencji do obniżania się wpływów budżetowych. Co więcej, w ciągu tego czasu w większości gospodarek unijnych zwiększyła się proporcja ich wpływów podatkowych do PKB. Kraje, które zanotowały dosyć spore obniżki, umyślnie zdecydowały się na zabieg redukcji podatków, będący narzędziem polityki stymulującej rozwój gospodarczy (dla przykładu Irlandia, Estonia, Polska i in.). Do możliwych przyczyn tego faktu zaliczyć można towarzyszące obniżkom stawek podatkowych działania polegające na poszerzeniu bazy podatkowej poprzez likwidację wszelkiego rodzaju ulg i zwolnień. Jeżeli wzięlibyśmy pod uwagę perspektywę dłuższego czasu, zauważyć można by

nie tyle zdziśnięcie przychodów podatkowych wywołane konkurencją, ale jedynie zwolnienie tempa wzrostu i tak już wysokich stawek. Dlatego też skoro rządzący przyznają się do odczuwania ograniczającej ich decyzje fiskalne presji tworzonej przez konkurencję podatkową, a mimo wszystko wpływy podatkowe utrzymują się na niezmiennym poziomie, jedynym wytłumaczeniem jest, że podatki byłyby jeszcze wyższe, gdyby nie działanie owej konkurencji⁵.

Tabela 3. Zestawienie wartości średnich wpływów podatkowych w krajach Unii Europejskiej (EU25) w latach 1995–2006

Rodzaj parametru	Wartości parametru [% PKB] w latach											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Średnia wartość wpływów podatkowych	46,1	46,7	46,8	46,5	47	46,4	45,9	45,3	45,8	46	46,7	46,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, 2008.

Kolejnym istotnym argumentem przeciwników konkurencji podatkowej jest twierdzenie, że jest ona odpowiedzialna za przenoszenie obciążeń podatkowych na czynniki niemobilne (z kapitału na pracę). Z obawy przed spowodowaniem odpływu kapitału państwo w celu sfinansowania swoich zadań stanąć może przed koniecznością wyższego opodatkowywania czynników o niższej elastyczności. Mimo iż rozumowanie to wydaje się logiczne, w praktyce nie ma wyraźnych przesłanek potwierdzających – proporcje ciężarów podatkowych utrzymują się na podobnym poziomie, czy nawet lekko przesuwają się z opodatkowywania pracy w stronę kapitału, czyli odwrotnie do tego, co przewiduje teoria.

Następnym praktycznym argumentem używanym przez przeciwników konkurencji podatkowej, pojawiającym się zwłaszcza przy temacie instytucji rajów podatkowych, jest stwierdzenie, że kraje o relatywnie niskich stopach podatkowych przyciągają „nieuczciwie” wysoką część światowego kapitału, przez co pozbawiają inne kraje potrzebnych im inwestycji – w ten sposób kapitał nie znajduje się w miejscu, w którym byłby najefektywniej wykorzystany. W rzeczywistości jednak miejsca, w których panuje niskie opodatkowanie, działają jak środki

⁵ W rzeczywistości konkurencja pomiędzy krajami powodować będzie raczej wyścig ku szczytowi niż do dna, a to przez ograniczanie potężnych i żarłocznych grup i polityków każdego kraju w ustanawianiu swojej woli kosztem interesów olbrzymiej większości ich populacji (por. Becker, 1998).

Tabela 4. Zestawienie wielkości udziałów podatków od kapitału, pracy i konsumpcji w podatkach ogółem dla krajów Unii Europejskiej (EU25) w okresie 1995–2006 r.

Lata		1995	1996	1997	1998	1999	2000
Udział [%] w podatkach ogółem podatków od	kapitału	19	20,1	20,9	21	21,4	22
	pracy	52,7	52,2	51,3	51	50,3	50
	konsumpcji	28,2	27,8	27,8	28	28,3	28
Lata		2001	2002	2003	2004	2005	2006
Udział [%] w podatkach ogółem podatków od	kapitału	21,3	20,6	21,2	21,8	22,5	23,4
	pracy	50,7	50,9	51	50,2	49,6	49,1
	konsumpcji	28	28,6	28	28,4	28,1	27,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, 2008.

udrażniające, umożliwiając kapitałowi przepływ po całym świecie ku najbardziej sprzyjającym perspektywom inwestycyjnym. Kapitał raczej przepływa przez nie, niż pozostaje w nich celem finansowania fizycznych inwestycji kapitałowych. Realia świata inwestycji biznesowych (na przykład potrzeba wyposażenia w rozwiniętą infrastrukturę czy bliskość rynków zbytu) sprawiają, że większość tego kapitału inwestycyjnego zostanie ponownie skierowana do krajów rozwiniętych. Tak więc nieprawdą jest, że oazy podatkowe, będące skrajnym przypadkiem działania konkurencji podatkowej, przechwytyują kapitał światowy – one jedynie pozwalają mu bardziej efektywnie przepływać⁶.

Kolejny problem pojawiający się przy analizie skutków konkurencji podatkowej, mogący zniekształcać rzeczywiste wyniki, to fakt, iż badacze w celu osiągnięcia wyraźnych wniosków czy użytecznych formuł zmuszeni są do upraszczania swoich modeli. Przejawia się to przez przyjmowanie założeń, które odbiegają od świata rzeczywistego. Prawie we wszystkich ekonomicznych badaniach konkurencji podatkowej pojawia się założenie, że całkowita wielkość globalnego kapitału jest stała, a konkurencja podatkowa wpływa jedynie na jego lokalizację, nie zaś na jego podaż. Badania te ignorują więc korzystny wpływ

⁶ Nie da się więc nie zauważyć, że sens ekonomiczny szeroko rozumianego problemu konkurencji podatkowej można rozpatrywać w co najmniej dwóch aspektach – daloby się rozróżnić konkurencję „o podatki” i „przez podatki”, przy czym tej ostatniej zawsze towarzyszy również konkurencja o podatki. Narzędzia takiej polityki w obu przypadkach są identyczne i sprowadzają się do obniżania stawek względem sąsiadów lub partnerów gospodarczych. Konkurencja o podatki charakteryzuje się powiększaniem własnej bazy podatkowej kosztem innych państw (w ten właśnie sposób funkcjonują oazy podatkowe). Tymczasem konkurencja przez podatki to między innymi stosowanie obniżek stawek podatkowych celem przyciągania inwestycji zagranicznych. W tym przypadku mamy do czynienia nie tylko z efektem zwiększenia bazy, ale również z pozostałymi konsekwencjami napływu inwestycji, czyli wzrostem liczby miejsc pracy, rozwojem regionalnym itp.

zredukowanych podatków na zachęty do oszczędzania i przez to powiększenia dostępnej puli kapitału. Mówiąc w wielkim uproszczeniu, mamy tutaj do czynienia zazwyczaj z sytuacją dzielenia tortu na kawałki, zamiast sprawienia by jeszcze urósł. Podobnie sytuacja wygląda z innymi bazami podatkowymi. Weźmy pracę, gdzie obniżka krańcowych stóp podatków wywołana konkurencją może wpłynąć na poprawę ogólnego dobrobytu przez redukcję tak zwanego klina podatkowego, czyli różnicy, jaką pracodawca musi zapłacić, a tym, co pracownik dostaje po potrąceniu podatków. Różnicy, która może sprawiać, że praca staje się nieopłacalna. Redukcja ta poprawia stopy zatrudnienia i aktywności zawodowej, nie mówiąc już o oczywistym wpływie na zasobność czy samopoczucie pracownika.

Następne upraszczające założenie mówi o tym, że systemy podatkowe nie wpływają na globalne rynki kapitałowe – badacze zwykle zakładają, iż jedynym efektem opodatkowania na tych rynkach jest kierowanie inwestycji do gospodarek o niższych obciążeniach. Zwykle towarzyszy temu ogólne założenie, że we wszystkich rozpatrywanych krajach występuje ten sam (zwykle również mocno uproszczony) system podatkowy – jedynie z różniącymi krajami stawkami podatkowymi. Brak zgodności między narodowymi systemami podatkowymi może często stanowić przeszkodę dla swobodnego przepływu kapitału, zniechęcając do inwestowania. Wspomniany powyżej przykład rajów podatkowych, które w takiej sytuacji działać mogą jako częściowe rozwiązanie problemu, poprawiając efektywność globalnych rynków kapitałowych, kierując inwestycje do najbardziej odpowiednich miejsc odpornych na względy podatkowe, poprawiają światowy dobrobyt.

Kolejnym dość częstym uproszczeniem jest założenie, iż wydatki rządowe są idealnie efektywne, jeżeli tylko wszystkie realizowane projekty cechuje potencjalna korzyść większa niż koszt (zgodnie z zasadą Samuelsona, gdzie punktem równowagi jest stan zrównania korzyści krańcowych (MB) z kosztami krańcowymi (MC), a każdy projekt, w którym $MB > MC$ daje wzrost dobrobytu)⁷ – sytuacja oczywiście bardzo teoretyczna, gdyż zakłada, że dla każdego wydatku istnieje stała korzyść możliwa do osiągnięcia przy konkretnym koszcie. Nie ma

⁷ Jest to prawdą, jednakże nie brane są tu pod uwagę koszty alternatywne. W takiej sytuacji wydatek rządowy poprawia dobrobyt w porównaniu do braku jakiegokolwiek inicjatywy, lecz nie musi tego robić, gdy porównany do podobnego wydatku zrealizowanego przez sektor prywatny z pieniędzy nie pochodzących z podatków – zgodnie z koncepcjami Smitha i Ricardo zamiast robić wszystko samemu, robimy to, co nam najlepiej wychodzi, a innym zlecamy resztę czynności, tworząc dobrowolną współpracę. Podatki tworzą w tym miejscu wspomniany klin – po opodatkowaniu mniej dochodu przeznaczymy na inne usługi. Dla przykładu może wtedy stać się bardziej efektywne ograniczenie godzin i tak opodatkowanej pracy, zostać w domu i samemu skosić trawnik, zamiast zapłacić ogrodnikowi i tak więcej, bo jego płaca przecież też jest opodatkowana. W rezultacie otrzymujemy obniżenie produktywności gospodarczej, bezrobotnego ogrodnika i kiepsko skoszoną trawę (por. Johnsson, 2004).

tutaj miejsca na rzeczywistość, w której koszty bardzo rzadko można dokładnie wyznaczyć z góry. Również dla uproszczenia przeciwnicy konkurencyjnej podatkowej przyjmują, że wpływy podatkowe zamieniane są na dostarczanie dóbr i usług publicznych bez żadnych strat czy nieefektywności. Smutna rzeczywistość pokazuje, iż monopolistyczni dostawcy nie mają zbytnich zachęt do bycia efektywnymi, czy do dostarczania konsumentom dokładnie tego, czego oni chcą. Rząd, będący najpotężniejszym z krajowych monopolistów, jest nieefektywny jakby „z natury”. Nie wynika to z braku dobrej woli czy niekompetencji po stronie rządu i jego pracowników, lecz raczej problemem jest tu rozrost biurokracji i marnotrawstwa, będący naturalnie występującym fenomenem (prawo Parkinsona), cechującym się również brakiem motywacji do przewyżniania tych nieefektywności. W sektorze prywatnym taką motywacją jest konflikt pomiędzy dążeniem producentów do wysokich zysków a klientów zainteresowanych niskimi cenami. Niegospodarność rządowa powoduje, iż osiągnięta przy wydatkach równowaga krańcowych korzyści z kosztami mogłaby być osiągnięta przy tym samym poziomie korzyści, lecz mniejszych kosztach. Wtedy po wyeliminowaniu nieefektywności gospodarka mogłaby (*ceteris paribus*) osiągnąć nowy punkt równowagi, wiążący się z większą użytecznością z wydatków oraz mniejszym ich kosztem. Jedną z uznawanych pozytywnych stron konkurencyjnej podatkowej jest dostarczanie zachęt rządzącym, aby zachowywali się gospodarniej. Rządzących, którzy według kolejnego założenia działają doskonale efektywnie. Ten ogólnie idealny wizerunek postępowania ludzi u władzy uzupełniony jest innym cichym założeniem, że są oni całkowicie dobrotliwi (życzliwi) oraz kompetentni, co oznacza, że wydają oni pieniądze jedynie na dostarczanie dóbr publicznych (które nie mogą być w pełni efektywnie dostarczane przez rynek), na które występuje zapotrzebowanie mieszkańców, wydatki publiczne automatycznie przekładają się na korzyści publiczne, a przychody rządowe wydawane są na projekty zwiększające dobrobyt publiczny. To założenie czasem wypływa z innego, a mianowicie, że wszyscy obywatele są homogeniczni, więc ich potrzeby są identyczne, lub na przykład, że kapitał jest równo podzielony pomiędzy mieszkańców. Czasem pojawiają się bardziej realne stwierdzenia, że poziomy podatków oraz dostarczanych dóbr publicznych dotyczą większości elektoratu, dlatego też ogólne wydatki rządowe są bliskie optymalnym. Jednakże wszystko to ignoruje obecną rzeczywistość polityczną, w której elektorat jest zróżnicowany, podzielony na grupy o różnych pragnieniach, które w różny sposób odczuwają oddziaływanie rządu, przy czym grupa najhijniej wyposażona w kapitał należy zwykle do mniejszości. Jeżeli zatem rządzący nie są całkowicie życzliwi, niekoniecznie będą w stanie prawidłowo wycenić potencjalne wydatki na podstawie rachunku korzyści i kosztów krańcowych bądź też nawet, jeśli brane pod uwagę korzyści nie będą korzyściami dla całkowitej populacji, ale tylko dla pewnych grup (czy to dla własnej grupy utrzymującej się przy władzy, a też dla ich bezpośrednich „klientów” – ich

elektoratu). Jeżeli z kolei nie są oni całkowicie kompetentni, posługiwać się wtedy będą niewłaściwymi wartościami korzyści i kosztów, przez co podejmować będą obciążone błędami decyzje wydatkowe (prowadzące do straty)⁸.

Kolejna wątpliwość odnośnie do założenia o czystych intencjach rządzących płynie z teorii wyboru publicznego, która zauważa, że mamy tu do czynienia z indywidualnymi jednostkami, których własny interes, a co za tym idzie również i możliwe działania mocno zależne są od wzrostu siły i aktywności rządu. Jest to więc sytuacja, w której władzę sprawują osoby żywo zainteresowane zwiększeniem przychodów rządowych. Jeśli więc w swoich decyzjach politycy mają na względzie również swoje dobro, trudno jest przyjmować, że podwyżka podatków przeniesie się dokładnie na poprawę dobrobytu publicznego. Pojawia się więc tutaj problem z jednym z głównych założeń w badaniach nad konkurencją podatkową, a mianowicie, że w przypadku nieobecności owej konkurencji poziom wydatków publicznych byłby optymalny. Byłby on wyższy niż optymalny, a poziom publicznego dobrobytu mógłby być w tej sytuacji zbyt niski. Stąd też konkurencja podatkowa, redukując poziom wydatków rządowych, przesuwa go (przynajmniej początkowo) w stronę optimum, nie zaś w stronę przeciwną. Krytycy takiego podejścia twierdzą, że system wyborczy wyklucza jakiegokolwiek samolubne działania, ponieważ wyborcy stanowią motywację, czy też kontrolę takich działań. Jednakże poza politykami wybieranymi przez wyborców istnieje również cały rozrastający się aparat biurokratyczny, którego ograniczenia poza nielicznymi obszarami rządzący nie są w stanie dokonać (i co więcej nie próbowaliby tego robić bez silnych bodźców, na przykład takich, jakie dostarcza konkurencja podatkowa).

W momencie gdy w oczach zwolenników procesu konkurencja podatkowa postrzegana jest jako siła spowalniająca zapędy rządzących, którzy i tak podwyższają opodatkowanie kapitału, przypuszczenia o pokażnej redukcji przychodów podatkowych, przynajmniej tych z mobilnych baz podatkowych, wydają się nie spełniać, aparat biurokratyczny i tak się rozrasta, mimo istnienia krajów, w których stopy opodatkowania są zerowe, a kraje realizujące swoje programy państwa opiekuńczego kosztem wysokich obciążeń podatkowych nadal posiadają dochody podatkowe do ich finansowania. Próbując wyciągnąć prosty

⁸ Władza polityków opiera się na budowaniu i utrzymywaniu wsparcia coraz to szerszej rzeszy elektoratu, przez co odczuwają oni zachętę do podnoszenia podatków mniejszościom, aby finansować korzyści dla swoich zwolenników. Konsekwencją tego będzie wydatek na dobro publiczne i nawet jeśli będzie go cechowała korzyść dla całego społeczeństwa mniejsza od jego kosztu, będzie to usprawiedliwione politycznie, jeżeli tylko zauważalna będzie korzyść dla większości. Przy tym przy całej tej batalii toczącej się o poziom dostarczanych dóbr i usług publicznych warto dodać, iż w praktyce w krajach europejskich mniejszą część, około 20–30% PKB wydatków stanowią te na poprawę dobrobytu (co kłóci się z częstymi założeniami modeli krytykujących konkurencję podatkową), przynajmniej połowa całych wydatków rządowych płynie na transfery między obywatelami, czyli kosztowną i nieproduktywną redystrybucję (por. Teather, 2005).

wniosek z całej tej sytuacji – musi występować silna presja ku podwyższaniu podatków, która wydaje się neutralizowana głównie przez konkurencję podatkową. Czy więc to, co przeciwnicy owej konkurencji, zwłaszcza o podatki kapitałowe, próbują powiedzieć, to że są one zbyt niskie i powinny zostać podniesione. Jeśli tak, jeszcze bardziej prawdopodobne staje się, że mamy tutaj do czynienia ze zjawiskiem korzystnym, które to zjawisko – konkurencji między rządami narodowymi w dobrach publicznych, które świadczą, oraz w podatkach, które pobierają, według kolejnego wielkiego ekonomisty (por. Friedman, 2001) jest w każdym calu tak samo produktywne jak konkurencja pomiędzy pojedynczymi jednostkami czy firmami w dobrach i usługach, które oferują na sprzedaż i w cenach, po których je oferują.

ZAKOŃCZENIE

Według panującego powszechnie przeświadczenia międzynarodowa konkurencja podatkowa postrzegana jest głównie jako zjawisko szkodliwe między innymi ze względu na jej wpływ na występowanie problemów budżetowych rządów, suboptymalny poziom dostarczonych dóbr publicznych, nieefektywną dystrybucję, możliwe zjawisko „wysięgu do dna”. Podczas gdy mogą jeszcze zgodzić się z kwestią nieefektywnej dystrybucji przy wyborze finansowania konkretnych dóbr publicznych – możliwą sytuacją zniekształcenia wydatków rządowych w postaci marginalizacji tych wydatków niepoprawiających produktywności kapitału, problemy budżetowe krajów wydają się mieć inne bezpośrednie przyczyny. Wręcz przeciwnie, konkurencja podatkowa daje możliwość, umiejętnie posługując się stroną przychodową oraz wydatkową polityki fiskalnej, swobody w kształtowaniu tej polityki, niezależności od poczynań innych krajów. Przyczynia się również do poprawy realiów gospodarczych przez wpływ na redukcję strat i nieefektywności w sektorze publicznym, stwarza system bodźców w kierunku dochodzenia do lepszych systemów podatkowych. Koordynacja działań w zakresie polityki fiskalnej, postulowana jako jeden z wymogów pełnego wykorzystania dobrodziejstw rozwojowych jednolitego obszaru walutowego, konieczność dalszej realizacji jednolitego rynku wewnętrznego, postrzegana jako sposób eliminacji zjawiska „szkodliwej” konkurencji podatkowej na terenie Unii Europejskiej, może okazać się nie najlepszą polityką – z uwagi na jej możliwe negatywne skutki. Mowa tutaj o wyższych średnich stopach podatków, zamknięciu furtki na prorozwojowe reformy podatkowe, czy fackie ograniczenia autonomii fiskalnej władz narodowych, często uważanej za wyznacznik suwerenności państwowej.

Konkurencja podatkowa wydaje się przynosić o wiele większe korzyści niż potencjalne straty i to dla całych społeczeństw, nie tylko dla inwestorów, korzystających z niższego opodatkowania kapitału. Warunkiem odniesienia potencjalnych

zysków jest harmonijna współpraca krajów, dostrzegających pozytywne aspekty procesu z globalnym wolnym rynkiem, nie zaś protekcjonizm – wznoszenie barier przed rozprzestrzenieniem się procesu. Z uwagi jednak na wielkie upolitycznienie zjawiska oraz rzadko spotykaną u elit rządzących skłonność do poprawy efektywności sektora publicznego, czy ogólnie myślenia i planowania długookresowego, obawiam się, iż jeszcze długo słyszeć będziemy płynące ze strony państw o wysokich podatkach, odczuwających odpyływ inwestycji, nieustanne oskarżenia, katastroficzne wizje oraz próby przeciwdziałania procesowi konkurencji podatkowej, zamiast podporządkowania się mu, zrozumienia prawideł jego działania i wykorzystania ich dla dobra swoich obywateli.

LITERATURA

- Becker G. (1998), *What's Wrong with a Centralized Europe? Plenty*, „Business Week”, Nowy Jork, 29 czerwiec.
- Devereux M., Lockwood B., Redoano M. (2002), *Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?*, CEPR Discussion Paper nr 3400.
- Eurostat, (2008), *Taxation trends in the European Union*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/.
- KS-DU-80-001/EN/KS-DU-08-001-EN.PDF (stan na dzień 5 września, 2009).
- Friedman M. (2001), *Korespondencja do Centrum Wolności i Dobrobytu*, 15 maja, <http://www.freedomandprosperity.org/update/u05-15-01/u05-15-01.shtml#3> (stan na 05 września, 2009).
- Johnsson R. (2004), *Taxation and domestic free trade – the Ricardian revolution*, Austrian Scholars' Conference and Ratio Institute, Stockholm.
- Kluzek M. (2005), *Wpływ opodatkowania na inwestycje w warunkach rosnącej konkurencji podatkowej*, [w:] Burak K., *Konkurencja podatkowa*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, nr 1152.
- Kudła J. (2005), *Międzynarodowa konkurencja podatkowa w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw – przypadek akcesji do Unii Europejskiej*, materiały konferencyjne U.Gd., <http://ekonom.univ.gda.pl/mikro/konferencja/pdf/Kudla%20Janusz1.pdf> (stan na 05 września, 2009).
- Mendoza E., Tesar L. (2005), *Why hasn't tax competition triggered a race to the bottom? Some quantitative lessons from the EU*, „Journal of Monetary Economics”, vol. 52.
- Oates W. (1996), *The invisible hand in the public sector: Interjurisdictional competition in theory and practice*, Working paper nr 95/17, <http://www.econ.umd.edu/oates/research/InterjComp.pdf> (stan na 05 września 2009).
- OECD, (2009), *Tax Database*, <http://www.oecd.org/dataoecd/26/56/33717459.xls> (stan na 05 września 2009).
- Teather R. (2005), *The benefits of tax competition*, The Institute of Economic Affairs, Londyn.
- Wilson J. (1999), *Theories of tax competition*, „National Tax Journal”, vol. 52/2.
- Zodrow G. Mieszkowski P. (1986), *Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods*, „Journal of Urban Economics”, vol. 19/3.

INTERNATIONAL TAX COMPETITION AND FISCAL POLICY OF EU COUNTRIES

Key words: *international tax competition, capital taxation*

Abstract: Intensification of international tax competition, associated with the process of globalization and financial markets integration is recently becoming a very live issue, causing a lot of both enthusiasm and scepticism among politicians, economists, taxpayers. This is mainly because of its ambiguous effects - it may introduce, mitigate, or exacerbate inefficiencies in both private and public sector. In different models, tax competition may either limit or increase public expenditures and taxes on mobile factors, with differing welfare consequences. It poses a serious challenge to the autonomy of domestic fiscal policymakers and to the global economy in general. This paper reviews potential advantages and disadvantages of the phenomenon, facing commonly used hypotheses and beliefs with facts and numbers. Though it does not provide a clear-cut answer to the question of whether tax competition is good or bad, it gives an idea of its complexity and of great significance for the future of fiscal policy development.