

Teresa Królikowska, Aleksander Królikowski

Konkurencja w polityce fiskalnej Unii Europejskiej

Studia Prawnoustrojowe nr 4, 65-74

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

II. Szkice i rozważania

Teresa Królikowska
Aleksander Królikowski
Szczecin

Konkurencja w polityce fiskalnej Unii Europejskiej

Różnice w systemach podatkowych państw Unii Europejskiej utrudniają funkcjonowanie jednolitego rynku wewnętrznego. Brak wspólnej polityki fiskalnej w zakresie podatków bezpośrednich sprawia, że niezgodnie z zasadami uczciwej konkurencji stosowane są preferencje w celu przyciągnięcia inwestorów zagranicznych. Wskutek tego ukształtowana w Unii struktura obciążeń podatkowych i zakres redystrybucji utrudnia równoważenie finansów publicznych i hamuje wzrost gospodarczy.

Realizacja głównych celów założenia Wspólnot Europejskich (harmonijny rozwój życia gospodarczego, stały zrównoważony wzrost gospodarczy, wzrost stopy życiowej) uwarunkowana jest m.in. zniesieniem przeszkód w wolnej cyrkulacji dóbr, osób, usług i kapitału, czyli stworzeniem jednolitego rynku wewnętrznego. Formalnie rynek taki zaczął funkcjonować w Unii Europejskiej z początkiem 1993 r. Od 1 stycznia 1993 r. dwanaście krajów unijnych zrezygnowało z prowadzenia niezależnej polityki pieniężnej i prawa do suwerennego kształtowania kursu walutowego. Tym samym głównym narzędziem oddziaływania przez te kraje na poprawę konkurencyjności własnej gospodarki stała się polityka fiskalna.

Wykorzystując zweryfikowaną empirycznie tezę, zgodnie z którą obniżka podatków dochodowych wywiera szczególny wpływ na wzrost oszczędności krajowych i napływ kapitału z zagranicy, a także na wzrost zatrudnienia¹, kraje członkowskie Unii Europejskiej realizują w ramach polityki podatkowej strategię współzawodnictwa podatkowego.

Konkurencja podatkowa jest groźna dla sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego, gdyż skłania podmioty gospodarcze do dokonywania takich wyborów, z którymi wiąże się jak największa „oszczędność podatko-

¹ Por. R. Wierzbą, *Zmiany w polityce fiskalnej krajów członkowskich Unii Europejskiej*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 899”, Wrocław 2001, s. 51.

wa”. Konsekwencje decyzji gospodarczych, podejmowanych w warunkach braku neutralności podatkowej, to naruszenia rynkowej alokacji środków, ogromne straty budżetowe i marnotrawienie wielu korzyści, jakie potencjalnie wnosi jednolity rynek.

Podejmowane wielokrotnie próby dopasowywania regulacji w celu ograniczania skutków różnicowań systemów podatkowych, mających wpływ na lokalizację produkcji i inwestycji, są dalekie od oczekiwań. Wynika to z co najmniej dwóch zasadniczych powodów: braku jednoznacznej oceny konkurencji lub koordynacji podatkowej oraz zróżnicowanej struktury gospodarek, budżetów i systemów ubezpieczeń społecznych państw Unii.

Argumenty, jakie prezentowane są w gronie polityków i ekonomistów przy ocenie konkurencji podatkowej albo koordynacji podatkowej, zestawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Konkurencja czy koordynacja fiskalna?

Zalety konkurencji	Zalety koordynacji
Konkurencja fiskalna ogranicza skłonności do podwyższania podatków i zmniejsza ryzyko marnotrawienia środków publicznych	Państwa mogłyby wymyślać podatki służące „eksportowi” kosztów swoich wydatków publicznych poprzez przyciąganie ze świata odpowiedniej części podstawy opodatkowania.
Konkurencja jest zgodna z zasadami decentralizacji i subsydiarności. Związek między wydatkami publicznymi i obciążeniami lepiej odpowiada preferencjom społecznym.	Równowaga między wydatkami i dochodami publicznymi, określana przez dany kraj, wywoływałaby ujemne skutki w krajach sąsiednich (np. zanieczyszczanie środowiska naturalnego).
Rozmiary harmonizacji lub koordynacji fiskalnej kreują umowy podatkowe, które maksymalizują dochody ze szkodą dla innych celów ekonomicznie ważnych.	Konkurencja fiskalna, nakierowana na „kurs obniżania stóp”, wywoływać będzie erozję źródeł podatkowych i w konsekwencji usług publicznych w krajach Unii.
Korzyści koordynacji nie są sprawiedliwie dzielone. Konkurencja skarbową może być traktowana jako środek wspierania krajów mniejszych i biedniejszych.	Tam, gdzie jeden czynnik jest mobilny (kapitał) i gdzie inny nie jest (praca), konkurencja przeniesie ciężar fiskalizmu pierwszego czynnika na drugi, wywołując wzrost bezrobocia.
Systemy opodatkowania otwarte na konkurencję są bardziej podatne na wyrównywanie dużych różnic obciążeń niż w przypadku harmonizacji.	Duże rozbieżności między reżymami fiskalnymi są kosztowne dla przedsiębiorstw aktywnych w skali międzynarodowej. Różnice i zależności wywołują ucieczkę od podatków i obciążają koszty administracji podatkowej.
Demokracje mają prawo wybierać swoje reżymy podatkowe. Wybór niższych bądź wyższych stawek nie może być wyborcom narzucony.	Nieograniczona konkurencja fiskalna zniechęca do poprawy efektywności gospodarowania, podejmowania reform strukturalnych, politycznych i socjalnych niezbędnych w racjonalizowaniu redystrybucji dochodów i bogactwa.

Źródło: B. Paterson, *La coordination fiscale dans l'Union européenne: dernière position*, ECON 128, Parlament Europeen, Luxembourg 2001, s. 9.

Odzwierciedleniem struktury gospodarczej i sektora publicznego w krajach Unii jest rozkład obciążeń fiskalnych według podstawowych źródeł opodatkowania (tabela 2).

Tabela 2

Rozkład obciążeń według kategorii ekonomicznej bazy opodatkowania w % PKB (1997)

Państwo	Konsumpcja	Praca	Kapitał	Razem
Szwecja	11,9	36,4	5,8	54,1
Dania	17,1	32,4	3,6	53,1
Finlandia	14,6	28,0	4,9	47,5
Belgia	10,7	27,8	8,1	46,6
Francja	11,8	25,6	8,9	46,3
Holandia	11,5	25,5	8,9	45,9
Luksemburg	12,1	20,7	12,8	45,6
Austria	12,4	27,7	4,8	44,9
Włochy	10,7	23,7	10,1	44,5
Niemcy	10,4	26,7	4,5	41,6
Portugalia	13,4	19,0	5,5	37,9
Hiszpania	10,0	19,6	6,6	36,2
Wielka Brytania	11,9	14,4	9,6	35,9
Irlandia	13,0	14,4	6,7	34,1
Grecja	11,9	16,4	5,6	33,9
Unia Europejska	11,4	23,8	7,4	42,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *La politique fiscale dans l'Union Europeenne*, Commission Europeenne, Luxembourg 2000, s. 27.

Z analizy powyższych danych wynika, że najmniejszy stopień zróżnicowania fiskalizmu występuje w obciążeniach konsumpcji. Rozpiętość redystrybucji między krajem o najwyższym wskaźniku (Dania – 17,1% PKB) i krajem o najniższym wskaźniku (Hiszpania – 10,0% PKB) wynosi 7,1 punktu procentowego. Na taki stan wpłynęły niewątpliwie efekty harmonizacji podatków pośrednich – VAT i akcyz.

Konkurencja podatkowa przeniosła ciężar fiskalizmu na pracę i w zakresie tej bazy opodatkowania stopień redystrybucji w stosunku do PKB jest najwyższy; występuje też największe zróżnicowanie: od 36,4% (Szwecja) do 14,4% (Wielka Brytania i Irlandia). Natomiast średnie unijne obciążenie pracy jest ponad dwukrotnie wyższe od opodatkowania konsumpcji.

Zdecydowaną część obciążenia pracy (ok. 63%) stanowią składki społeczne. Ich strukturę, uwzględniającą podział pomiędzy pracodawców i pracowników, ilustrują dane tabeli 3.

Tabela 3

Składki socjalne w % PKB (1997)

Państwo	Pracodawcy	Pracownicy otrzymujący stałą pensję	Pracownicy nie otrzymujący stałej pensji	Razem
Francja	12,0	5,6	1,6	19,2
Holandia	3,6	11,6	3,7	18,9
Niemcy	8,1	7,2	3,6	18,9
Austria	7,4	6,5	1,4	15,3
Szwecja	12,1	2,6	0,4	15,1
Włochy	10,4	3,0	1,7	15,1
Belgia	9,0	4,5	1,5	15,0
Finlandia	9,4	2,7	1,1	13,2
Hiszpania	9,1	2,2	1,7	13,0
Portugalia	7,8	3,7	0,5	12,0
Luksemburg	5,4	4,8	1,6	11,8
Grecja	4,5	5,3	0,0	9,8
Wielka Brytania	3,6	2,9	0,2	6,7
Irlandia	2,9	1,5	0,2	4,6
Dania	0,4	1,3	0,0	1,7
Unia Europejska	8,2	5,0	1,9	15,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *La politique fiscale...*, op. cit. s. 26.

Wielkości przedstawione w tabeli 3 wskazują na ogromne różnice w systemach składek społecznych. W takich krajach, jak Szwecja, Francja czy Włochy, pracodawcy wnoszą kilkakrotnie wyższe składki od pracowników. Odwrotne relacje zachodzą w Holandii i Danii. W skali całej Unii Europejskiej udziały tych dwóch grup są do siebie zbliżone (8,2% PKB i 6,9% PKB). Należy także podkreślić, że zakres redystrybucji poprzez składki socjalne w kraju o najniższym wskaźniku (Dania – 1,7% PKB) jest ponad dziesięciokrotnie niższy od zakresu w państwach o wskaźniku najwyższym (Francja, Holandia i Niemcy).

Konkurencja, jaką tworzą poszczególne kraje Unii Europejskiej, wynika nie tylko z różnic w stawkach podatkowych, ale także systemach księgowania, definiowania amortyzacji czy traktowania zysków kapitałowych. Korzystne warunki lokowania kapitałów to sposób na pozyskiwanie oszczędności z innych państw. Taką politykę swoistego dumpingu fiskalnego stosuje Luksemburg, Belgia, Austria czy Wielka Brytania. Wszystkie kraje Unii nie opodatkowują dochodów kapitałowych nierezydentów, stąd w pewnym stopniu nie tylko kraje wcześniej wymienione, ale każdy kraj Unii jest dla czternastu pozostałych „rajem podatkowym”².

Obecnie w wielu krajach przeprowadzana jest reforma systemów podatkowych. Zakłada się, że m.in.³:

– we Francji wielkość obciążeń w latach 2001–2003 ma ulec zmniejszeniu łącznie o 30 mld euro (gospodarstwa domowe o 13,0 mld euro i od przedsiębiorstw o 5,5% mld euro);

– w Niemczech kwota obciążeń ma zostać zmniejszona o 23,7 mld euro (20,7 mld euro w przypadku gospodarstw domowych i 2,9 mld euro w przypadku przedsiębiorstw);

– we Włoszech do 2004 r. ma nastąpić redukcja podatków o ponad 20 mld euro.

Swoistą presję na inne kraje wywiera przeprowadzona w 2001 r. niemiecka reforma podatkowa, w wyniku której obniżono stawkę podatku dochodowego od osób prawnych z 40% do 25%. Tym samym przedsiębiorstwa działające w Niemczech znalazły się w korzystniejszej sytuacji niż firmy działające w innych krajach Unii (z wyjątkiem Irlandii, gdzie jest najniższa stawka podatkowa)⁴.

Wśród polityków i ekonomistów brakuje jednoznacznej oceny takiej konkurencji. Z jednej strony prezentowane są stanowiska niedwuznacznie krytykujące swoisty podatkowy wyścig między poszczególnymi państwami, zniechęcający rządy do reform strukturalnych, jakie mogłyby się dokonywać w warunkach koordynacji podatkowej, z drugiej zaś przekonuje się, że konkurencja podatkowa jest korzystna dla gospodarki. Systemowe argumenty, po jakie sięgają zwolennicy jednego i drugiego stanowiska, zestawiono w tabeli 1.

Obniżanie fiskalizmu w obrębie podatków bezpośrednich, podejmowane przez jakikolwiek kraj członkowski, wywiera wpływ na pozostałe państwa Unii Europejskiej. Na podstawie wyników badań przeprowadzonych przez Centre d'Etudes et d'Information Internationales wynika, że jest to wpływ

² Por. J. Bielecki, *Większe szanse na sukces*, „Rzeczpospolita”, 22 września 1997.

³ Por. R. Wierzbą, *Zmiany w polityce...*, s. 52–53.

⁴ B. Szyber, *Reforma podatkowa w Niemczech*, „Ekonomista” 2001, nr 4.

Tabela 4

Konsekwencje redukcji o 5% stopy składek na ubezpieczenie społeczne w Niemczech (zmiana procentowa)

Państwo	Niemcy						Francja						Irlandia						Wielka Brytania					
	zmiana po latach						zmiana po latach						zmiana po latach						zmiana po latach					
	1	2	10	1	2	10	1	2	10	1	2	10	1	2	10	1	2	10						
Podstawa zmiany	0,03	0,22	0,39	0,01	-0,02	-0,02	0,00	0,09	0,07	0,00	0,06	0,06	0,01	-0,01	-0,01	0,00	0,09	0,07	0,00	-0,01	-0,01	0,00	0,01	0,00
Produkcja	0,05	0,23	0,42	0,01	-0,01	-0,01	-0,01	0,06	0,06	-0,01	0,06	0,06	0,01	-0,01	-0,01	0,01	0,00	0,06	0,01	-0,01	-0,01	0,00	0,01	-0,01
Zatrudnienie	0,22	-0,18	-0,15	-0,17	-0,02	-0,01	-0,15	0,00	-0,01	0,15	0,00	-0,01	0,15	0,00	-0,01	0,01	0,00	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
Koszty realne pracy	1,70	1,30	1,48	-0,10	0,04	0,02	-0,10	0,07	0,02	0,07	-0,08	0,02	0,07	-0,08	0,02	0,03	0,02	0,02	0,03	0,02	0,01	0,02	0,02	0,01
Płace realne	1,86	1,29	0,18	-0,25	-0,16	0,07	-0,25	0,92	0,07	0,92	0,55	-0,32	0,92	0,55	-0,32	-0,15	-0,09	0,02	-0,15	-0,09	0,02	-0,09	0,02	0,02
Inwestycje	0,20	0,34	0,39	-0,03	-0,05	-0,01	-0,03	0,20	0,00	0,20	0,24	0,00	0,20	0,24	0,00	-0,02	-0,03	-0,02	-0,02	-0,03	-0,02	0,00	0,00	0,00
PKB	-0,60	-0,54	-0,30	-0,03	-0,01	0,00	-0,03	-0,03	-0,03	-0,03	-0,05	-0,03	-0,03	-0,05	-0,03	0,00	0,00	0,00	-0,03	-0,03	0,00	0,00	0,00	0,00
Bilans Publiczny*	-0,53	-0,23	0,27	0,41	0,20	-0,20	0,41	-0,14	-0,05	-0,14	-0,05	0,07	-0,14	-0,05	0,07	0,03	0,01	0,01	0,03	0,01	-0,01	0,01	0,01	-0,01
Bilans Handlowy*	-0,86	-0,78	-0,12	0,33	0,36	0,35	0,33	-0,29	0,41	-0,29	-0,17	0,41	-0,29	-0,17	0,41	0,00	0,01	0,04	0,00	0,01	0,04	0,00	0,01	0,04

* Zmiany w stosunku do PKB

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentu *La réforme fiscale...*, s. 37.

Tabela 5

Konsekwencje redukcji o 5% stopy opodatkowania osób prawnych w Niemczech (zmiana procentowa)

Państwo	Niemcy			Francja			Irlandia			Wielka Brytania		
	zmiana po latach			zmiana po latach			zmiana po latach			zmiana po latach		
	1	2	10	1	2	10	1	2	10	1	2	10
Podstawa zmiany												
Produkcja	0,01	0,19	0,41	0,01	-0,02	-0,02	-0,01	0,12	0,09	0,00	-0,01	-0,02
Zatrudnienie	0,01	0,14	0,30	0,01	-0,01	-0,01	-0,01	0,07	0,08	0,01	-0,01	-0,01
Koszty realne pracy	0,56	0,05	0,07	-0,18	-0,02	-0,01	0,20	0,00	-0,02	-0,01	-0,01	0,01
Płace realne	0,56	0,05	0,07	-0,18	-0,02	-0,01	0,20	0,00	-0,02	-0,01	-0,01	0,01
Inwestycje	2,64	1,80	0,47	-0,27	-0,17	0,07	1,16	0,69	-0,42	-0,18	-0,11	0,03
PKB	0,20	0,34	0,40	-0,03	-0,05	-0,03	0,25	0,30	0,00	-0,02	-0,04	-0,03
Bilans Publiczny*	-0,05	-0,08	0,01	-0,03	-0,01	0,00	-0,04	-0,07	-0,04	0,00	0,00	0,00
Bilans Handlowy*	-0,65	-0,27	0,34	0,43	0,22	-0,20	-0,17	-0,07	0,09	0,03	0,02	-0,01
Ceny	-1,04	-0,93	-0,13	0,36	0,40	0,42	-0,38	-0,23	0,51	0,01	0,02	0,05

* Zmiany w stosunku do PKB

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentu *La réforme fiscale...*, s. 38.

Tabela 6

Konsekwencje redukcji o 5% stopy podatku od dochodów gospodarstw domowych w Niemczech (zmiana procentowa)

Państwo	Niemcy			Francja			Irlandia			Wielka Brytania		
	zmiana po latach			zmiana po latach			zmiana po latach			zmiana po latach		
	1	2	10	1	2	10	1	2	10	1	2	10
Podstawa zmiany	0,03	0,16	0,29	0,00	-0,01	-0,02	0,00	0,08	0,06	0,00	-0,01	-0,01
Produkcja	0,04	0,17	0,32	0,01	-0,01	-0,01	-0,01	0,05	0,05	0,00	0,00	-0,01
Zatrudnienie	0,17	-0,14	-0,11	-0,12	-0,01	-0,01	0,14	0,00	-0,01	0,00	-0,01	-0,01
Koszty realne pracy	1,28	0,98	1,12	-0,07	0,03	0,01	0,06	-0,06	0,01	0,02	0,02	0,01
Płace realne	1,42	0,98	0,12	-0,18	-0,11	0,05	0,77	0,46	-0,27	-0,10	-0,06	0,01
Inwestycje	0,15	0,26	0,29	-0,02	-0,03	-0,02	0,17	0,20	0,00	-0,01	-0,02	-0,02
PKB	-0,45	-0,41	-0,23	-0,02	0,00	0,00	-0,02	-0,04	-0,02	0,00	0,00	0,00
Bilans Publiczny*	-0,41	-0,17	0,21	0,29	0,15	-0,14	-0,12	-0,05	0,06	0,02	0,01	-0,01
Bilans Handlowy*	-0,66	-0,59	-0,09	0,23	0,26	0,26	-0,26	-0,16	0,32	0,00	0,01	0,03

* Zmiany w stosunku do PKB

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentu *La réforme fiscale...*, s. 39.

ujemny. Świadczą o tym dane zawarte w tabelach 4, 5 i 6, będące wielkościami oszacowanymi w oparciu o model Marmotta⁵. W modelu tym założono redukcję w Niemczech o 5% stawek w następujących obciążeniach:

- ubezpieczeniach społecznych,
- podatku dochodowym od osób prawnych,
- podatku dochodowym od osób fizycznych.

Z przedstawionych powyżej danych wynika, że redukcja obciążeń w Niemczech (kraju, w którym założono przeprowadzenie reformy) wywarłaby największe i korzystne zmiany w produkcji, zatrudnieniu i realnych kosztach pracy. Dostrzegamy także wyraźną zależność między stopą opodatkowania osób prawnych a wielkością inwestycji, choć z upływem lat siła tego związku zdecydowanie maleje.

Skutkiem reform niemieckich będzie przede wszystkim wzrost cen w innych krajach Unii. W dłuższej perspektywie wzrost ten bardziej dotknie kraje mniejsze (np. Irlandia) niż większe (np. Francja). Na tle wszystkich szacunków zdecydowanie różnią się wielkości dotyczące Wielkiej Brytanii, ponieważ gospodarka tego kraju, leżącego poza strefą euro, jest mało wrażliwa na szoki podatkowe płynące z Niemiec.

Konkurencja w polityce podatkowej Unii Europejskiej, zdaniem zwolenników koordynacji podatkowej, nie przynosi oczekiwanych korzyści. Jej skutkiem w ostatnich 15 latach był wzrost stawki opodatkowania dochodów osób fizycznych jako rekompensata traconych dochodów pobieranych od innych czynników produkcji. W zgodnej opinii ekspertów to jedna z głównych przyczyn wysokiego poziomu bezrobocia i trudności w zrównoważeniu finansów publicznych. Konkurencję oceniono jako „grę nie warta świeczki”, bowiem zyski z „pobierania” inwestycji zagranicznych czy wkładów bankowych od sąsiadów nie zrównoważyły strat spowodowanych niższymi dochodami fiskalnymi⁶.

W kilku krajach unijnych pogłębiają się deficyty budżetowe, a w Niemczech, Francji, Włoszech i Portugalii ich poziom jest obecnie nadspodziewanie wysoki, przekracza dopuszczalny limit (3% PKB). Zdaniem ekspertów sytuacja taka powoduje konieczność zadłużania na rynku i zmusza Europejski Bank Centralny do podwyższania stóp procentowych⁷. Trudności w przywróceniu równowagi budżetowej to powód wielokrotnego przesuwania przez Komisję Europejską ostatecznej daty likwidacji deficytów. W październiku 2002 r. zaproponowane zostało kolejne przesunięcie – do 2006 r.

⁵ Założenia modelu oraz zastosowane wskaźniki zawiera praca *La reforme fiscale dans les Etats membre de l'UE*, ECON 127 FR, Parlament Europeen, Luxembourg 2001, s. 19–35.

⁶ J. Bielecki, *Większe szanse...*

⁷ J. Bielecki, *Cięcia bez Francji*, „Rzeczpospolita” z 9 października 2002.

Na tle wszystkich wszystkich przedstawionych w niniejszym artykule rozważań wątpliwości budzi częste podkreślanie konieczności pilnego dostosowywania polskiego systemu podatkowego do norm obowiązujących w państwach Unii Europejskiej. Do takiej ogólnej konkluzji skłania fakt, że sam system unijny wymaga uporządkowania, co nie nastąpi zbyt prędko. Z tego punktu widzenia za błędne uznać należy wynegocjowane przez Polskę stanowisko zakładające np. obowiązywanie od dnia wejścia naszego kraju 22% stawki VAT w budownictwie mieszkaniowym. Czechy i Słowenia wynegocjowały okres przejściowy w tej dziedzinie do 2007 r.