Edyta Małecka-Ziembińska
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

WYBRANE ZAGADNIENIA KONKURENCJI PODATKOWEJ ORAZ ICH EGZEMPLIFIKACJA NA PRZYKŁADZIE PODATKU DOCHODOWEGO OD OSÓB FIZYCZNYCH

Wstęp

Konkurencja podatkowa stanowi istotne zagadnienie w makroekonomii, wpływając na decyzje polityczne podejmowane w ramach całej Unii Europejskiej oraz poprzez poszczególne państwa członkowskie. Należy ją rozumieć jako działania jednostki, np. państwa lub samorządu, podejmowane w systemie podatkowym w celu przeciwdziałania skutkom analogicznych decyzji podejmowanych przez inne, konkurujące w tym zakresie, jednostki (Wildasin 2003). Można ją rozpatrywać – co się najczęściej czyni – w relacjach międzynarodowych, a także w ramach jednego państwa – między jednostkami samorządowymi w zakresie podatków lokalnych. Podobnie jak w przypadku konkurencji rynkowej, mechanizm ten posiada sprzężenie zwrotne, co może prowadzić do radykalnego obniżenia podatków, wymuszonego przez podobne decyzje w państwach sąsiednich (tzw. *race to the bottom*).

W literaturze przedmiotu konkurencja podatkowa jest niejednoznacznie oceniana. W opracowaniu dokonano przeglądu literatury w tym zakresie oraz założeń przyjmowanych w modelach konkurencji podatkowej. Wnioski wynikające z tych modeli oraz prezentowanych w literaturze badań skonfrontowano ze zmianami podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) w wybranych państwach Unii Europejskiej w ostatnich latach. W porównaniu uwzględniono państwa, które przystąpiły do UE w latach 2004 i 2007 oraz największe państwa strefy euro. Rezultatem przeprowadzonej analizy są zalecenia dla polityki podatkowej – zwłaszcza w zakresie PIT – w rozwijających się państwach europejskich, w tym w Polsce.

1. Modele konkurencji podatkowej i ich założenia oraz badane problemy

W badaniach dotyczących konkurencji podatkowej dominują dwa spojrzenia na rolę państwa. Pierwsze z nich to tradycyjna koncepcja państwa sprzyjającego obywatelom, w których państwo podejmuje decyzje prowadzące do wzrostu ich zamożności. Jej przeciwieństwem jest koncepcja państwa jako „despoty", w której państwo dąży do maksymalizacji swoich korzyści poprzez zwiększanie środków publicznych (tzw. model państwa Lewiatana). Każda z tych koncepcji prowadzi do innych wniosków dotyczących czynników wpływających na konkurencję podatkową i odmiennie kształtuje podejmowane w tym zakresie decyzje.

Istotną w ujęciu historycznym pracą nad aspektami związanymi z decentralizacją systemu podatkowego jest praca (Tiebout 1956), w której system podatkowy państwa został przedstawiony jako działający zgodnie z regułami konkurencji rynkowej w sektorze prywatnym. W modelu tym konkurencja podatkowa, wynikająca z decentralizacji, prowadzi do obniżenia podatków, ponieważ państwa – podobnie jak firmy – konkurują ze sobą, oferując lepsze warunki w postaci niższych podatków. Podejście zaproponowane przez C.M. Tiebout zakłada, że żadne międzypaństwowe (czy też ponadpaństwowe) instytucje harmonizujące podatki nie są konieczne, ponieważ reguły rynkowe spowodują wypracowanie optymalnej stawki podatkowej na drodze konkurencji. Konkurencja prowadzi do wyrównania podatków na poziomie społecznie efektywnym, czemu sprzyja przemieszczanie się podatników w kierunku najlepszej relacji otrzymywanych dóbr publicznych do płaconych podatków (Tiebout 1956). Chociaż hipoteza przedstawiona przez C.M. Tiebout pierwotnie odwołuje się do mobilności gospodarstw domowych, to jednak można ją także odnieść do mobilności firm, które również odnoszą korzyści z wydatków publicznych, np. w postaci inwestycji infrastrukturalnych (Black i Hoyt 1989; King, McAfee i Welling 1993; Wellish 2006).

Pogląd ten podzielił społeczność badaczy zasadniczo na dwa obozy, które w różny sposób interpretują wpływ konkurencji podatkowej na stan gospodarki. Niektórzy badacze, jak: Wildasin (1988), Oates (1989), Hoyt (1991), Richter (1994), Wilson i Gordon (2003), Wellish (2006) dopatrują się w konkurencji podatkowej czynnika pozytywnego dla gospodarki, ograniczającego nieefektywne gospodarowanie środkami publicznymi. W literaturze wyboru publicznego argumentuje się, że konkurencja podatkowa podnosi dobrobyt społeczny, ponieważ w przypadku braku takiej konkurencji rozmiary władzy publicznej (rządu) byłyby nadmierne (Brennan i Buchanan 1980).

Istnieje jednak spora grupa badaczy traktująca zjawisko konkurencji podatkowej jako niepożądany czynnik prowadzący do erozji finansów publicznych i paraliżu państwa, które z powodu braku odpowiednich środków publicznych nie jest w stanie wykonywać swoich zadań, w tym inwestycji, z których korzysta całe społe-

czeństwo (Bewley 1980; Zodrow i Mieszkowski 1986; Hercowitz i Pines 1991). Podobne rozumienie destruktywnej konkurencji występuje również w sektorze prywatnym, gdzie nadmierna konkurencja prowadzi do obniżenia cen do poziomu lub nawet poniżej kosztów produkcji na skutek dumpingu cenowego, niszcząc słabsze przedsiębiorstwa. W pracy (Sinn 1997) wskazano, że model C.M. Tiebout nie uwzględnia faktu, że państwo w zasadzie nie może być traktowane jak jednostka prywatna, ponieważ świadczone przez nie usługi rzadko mogą być świadczone przez sektor prywatny. Przykładem mogą być inwestycje w infrastrukturę techniczno-produkcyjną i społeczną, ustanawianie i utrzymywanie standardów jakości towarów i usług lub świadczenia społeczne.

Są też prezentowane poglądy pośrednie, uzależniające ocenę konkurencji podatkowej od jej zakresu. Choć z założenia jest ona oceniana jako szkodliwa, to jednak jej pewien – administracyjnie regulowany – zakres może być postrzegany jako czynnik dyscyplinujący, chroniący przed nadmiernym (często wynikającym z przesłanek politycznych) ciężarem podatkowym (Kudła 2005).

Obecnie nie ma jednego wypracowanego modelu konkurencji podatkowej, a różni badacze proponują rozmaite rozwinięcia tego problemu. W konsekwencji nie ma też jednorodnego schematu postępowania, a poszczególni badacze, zgodnie z posiadaną wiedzą i doświadczeniem, wprowadzają własne rozwiązania i oznaczenia w proponowanych modelach. Różnorodność celów przyjmowanych przez badaczy skutkuje mnogością zróżnicowanych matematycznych modeli konkurencji podatkowej. Utrudnia to spójne przedstawienie tematu, ponieważ wyników poszczególnych badań nie można ilościowo ze sobą porównać ze względu na różną konstrukcję modeli. Przykładowe prace badawcze z tego zakresu obejmują następujące zagadnienia:

- wpływ harmonizacji gospodarczej na wzrost opodatkowania (Edwards i Keen 1996; Grazzini i Ypersele 2003; Baldwin i Krugman 2004),
- wpływ konkurencji podatkowej na migrację ludzi, w szczególności wykształconych (Bucovetsky 2003; Forslid i Andersson 1999),
- wpływ redystrybucji środków publicznych na konkurencję podatkową (Gordon i Wilson 1999; Sinn 1997, Keen i Marchand 1997),
- wpływ konkurencji podatkowej/harmonizacji podatkowej na zjawisko uchylania się od opodatkowania (Cremer i Gahvari 2000),
- polityki wzrostu opodatkowania (dla modelu państwa Lewiatana) (Edwards i Keen 1996; Wilson; Gordon 2003; Raucher 1998).

Przegląd prac badawczych prowadzonych w obszarze konkurencji podatkowej do 1999 r. można znaleźć w pracy (Wilson 1999). Prace te skoncentrowano na próbach zbudowania modelu matematycznego wyjaśniającego obserwowane w rzeczywistości zjawiska ekonomiczne. Najczęściej modele konkurencji podatkowej są sformułowane jako modele optymalizacyjne wykorzystujące funkcje użyteczności do modelowania preferencji składników modelu. Rozpatrywane modele

opisują zachowanie się zbioru regionów (np. państw, jednostek samorządowych[1]) o określonych parametrach gospodarczych, konkurujących w aspekcie obieranej polityki podatkowej. Rozpatrywane są zarówno modele otwarte, w których zakłada się wymianę ze światem zewnętrznym, nieujętym szczegółowo w danym modelu, jak i modele zamknięte, abstrahujące od istnienia świata zewnętrznego. W modelu konkurencji podatkowej podstawowym kryterium optymalizacji jest maksymalizacja zamożności obywateli w danym państwie lub grupie państw. Formułuje się przy tym wiele ograniczeń, z których najważniejsze definiują równowagę budżetową dla budżetów osobistych podatników, państwa oraz całej grupy państw. W proponowanych modelach dąży się z reguły do ograniczenia rozmiaru symulowanego systemu.

W praktyce najczęściej rozważa się modele opisujące konkurencję między dwoma państwami (Mendoza i Tesar 2005). Zalety takiego podejścia ujawniają się w łatwiejszej interpretacji otrzymanych wyników, w kontekście znanej – obecnej i historycznej – sytuacji gospodarczej badanych państw. Ponadto taki model jest prostszy, dzięki czemu – zamiast skupiać się na jego skali – można przeprowadzić dokładniejszą analizę czynników wpływających na konkurencję podatkową, otrzymując pełniejszy obraz obserwowanych zjawisk. Ponieważ jedynym racjonalnym podejściem jest sprawdzenie skuteczności modelu na danych historycznych, takie modele dają możliwość weryfikacji ich poprawności ujmowania procesów gospodarczych na podstawie analizy i prognozowania za ich pomocą danych historycznych.

Niektórzy badacze opracowali modele bardziej ogólne (Edwards i Keen 1996), które można zastosować do równoległej analizy systemów podatkowych wielu państw. Niestety, posiadają one liczne uproszczenia i w zasadzie mogą służyć do ilustracji i wyjaśnienia pewnych zjawisk gospodarczych, lecz nie są stosowane jako narzędzie służące do podejmowania decyzji w sprawie podatków na podstawie analizy rzeczywistych danych gospodarczych państw.

Problematyka konkurencji podatkowej obejmuje wiele czynników wpływających na zmiany dokonywane w polityce podatkowej, w tym np.: interes administracji publicznej i klasy politycznej, migrację ludzi i kapitału oraz postęp technologiczny. Czynniki te odmiennie wpływają na politykę fiskalną i często mają przeciwstawny w skutkach charakter. Przykładem może być interes klasy politycznej, który – w pewnych sytuacjach – może zachęcać do podnoszenia podatków, co jednak jest ograniczane przez negatywny wpływ wysokich podatków na napływ do gospodarki kapitału i ludzi. Ekonomiści, budując modele konkurencji podatkowej, analizują

[1] W opracowaniu podstawową jednostką podlegającą konkurencji podatkowej jest państwo, ponieważ praca poświęcona jest międzypaństwowej konkurencji podatkowej w zakresie PIT. W literaturze przedmiotu nie ma jednak takiego ograniczenia, a region może obejmować np. konkurujące jednostki samorządowe danego państwa.

wiele czynników wpływających na systemy podatkowe konkurujących ze sobą państw, przykładowo:

- preferencje podatnika, które modeluje się za pomocą funkcji użyteczności zależnej od dochodu wypracowanego i dochodu otrzymanego w wyniku redystrybucji (Edwards i Keen 1996), inni badacze korzystają z funkcji użyteczności zależnej od czasu wolnego i stopnia konsumpcji (Mendoza i Tesar 2005);
- stopień decentralizacji gospodarki jako źródło sprzyjające wewnętrznej konkurencji podatkowej (Edwards i Keen 1996; Wilson i Gordon 2003);
- stopień wewnętrznego zróżnicowania zamożności i edukacji społeczeństwa (Bucovetsky 2003; Mendoza i Tesar 2005);
- konieczność obsługi długu publicznego – w większości starszych modeli konkurencji podatkowej przyjmuje się uproszczenia polegające na wyeliminowaniu tego czynnika (Edwards i Keen 1996), w nowszych modelach uwzględnia się konieczność obsługi długu publicznego jednak przy założeniu pewnych ograniczeń, np. o nieistnieniu zadłużenia zagranicznego (Mendoza i Tesar 2005);
- migracja kapitału między państwami (Edwards i Keen 1996; Mendoza i Tesar 2005);
- mobilność podatników między państwami (Edwards i Keen 1996; Mendoza i Tesar 2005). Niektórzy badacze uwzględnili również wpływ zjawiska drenażu wykwalifikowanej siły roboczej na tle konkurencji podatkowej (Bucovetsky 2003),
- postęp technologiczny (Mendoza i Tesar 2005);
- motywacje urzędników państwowych, przedstawione za pomocą funkcji użyteczności zależnej od korzyści rządzących z pobranego podatku (uwzględnienie zjawiska dążenia urzędników do zwiększenia podatku) i wartości funkcji użyteczności charakteryzującej podatnika (uwzględnienie zjawiska wspierania przez urzędników bogacenia się podatników, niezadowolenia podatnika z podatków, braku poparcia dla polityki podatkowej ze strony podatników) (Edwards i Keen 1996).

Kluczowym zjawiskiem rozpatrywanym w modelach konkurencji podatkowej są efekty zewnętrzne (ang. *externalities*), występujące między konkurującymi państwami. W tym kontekście przez efekt zewnętrzny należy rozumieć wpływ, jaki na budżety pozostałych państw wywierają decyzje podatkowe podejmowane w jednym państwie (Wildasin 1988 i 2001). Przykładem efektów zewnętrznych mogą być przepływy kapitału lub siły roboczej między państwami, wywołane decyzjami w polityce podatkowej danego państwa. Dzięki tym efektom powstaje sprzężenie, o charakterze podobnym do sprzężenia występującego w wolnym handlu, między podejmowanymi decyzjami podatkowymi w poszczególnych państwach i odpowiedzią konkurujących gospodarek na prowadzoną politykę podatkową. Warunkiem

pojawienia się efektów zewnętrznych jest mobilność określonych zasobów, która w praktyce podlega licznym ograniczeniom. Dużą bezwładnością, w tym zakresie, charakteryzują się istniejące przedsięwzięcia gospodarcze, wymagające wysokich nakładów infrastrukturalnych lub wysoko wykształconej kadry (np. wymagające współpracy z określonymi jednostkami naukowymi). W praktyce tego rodzaju inwestycje nie podlegają migracji w związku z prowadzoną polityką podatkową danego państwa. Innym czynnikiem jest mobilność ludzi, która przykładowo może być ograniczona polityką imigracyjną, poziomem wykształcenia, niechęcią rdzennych mieszkańców, zamożnością imigrantów, brakiem mieszkań i nieprzygotowaniem logistycznym państwa przyjmującego imigrantów. Wyjątkiem w rozpatrywanym zakresie jest kapitał, którego mobilność w większości przypadków nie jest ograniczona w ramach danych obszarów gospodarczych (np. wewnątrz UE). Czynnikiem ograniczającym migrację kapitału może być jednak ryzyko polityczne, gospodarcze lub też większy potencjał rynku niektórych państw, gdzie skala potencjalnego zysku może mieć większe znaczenie dla inwestora niż negatywny wpływ wyższego podatku. Należy też zauważyć, że migracji kapitału sprzyja migracja ludzi, gdyż oszczędności migrujących ludzi najczęściej przenoszone są do nowych krajów zamieszkania, a główną grupą ludzi migrujących z powodu obciążeń fiskalnych są właśnie ludzie zamożni.

Konkurencja podatkowa ma również aspekt redystrybucyjny, wiążący się z efektywnością wydatkowania pieniędzy podatników. Ważny jest bowiem nie tylko ciężar podatkowy (wysokość stawek podatkowych), ale również ilość i jakość dóbr publicznych i społecznych, dostarczanych przez państwo w ramach gromadzonych podatków. Państwo efektywniej wydające pieniądze z podatków jest bardziej atrakcyjne dla inwestorów niż państwo marnotrawiące fundusze publiczne, gdyż ma możliwości finansowe pozwalające na obniżenie podatków. Natomiast państwo oferujące szeroki zakres usług publicznych i społecznych odpowiedniej jakości może być postrzegane przez mieszkańców jako bardziej atrakcyjne niż państwo, które zaniechało tego rodzaju usług, mimo że stawki podatkowe w pierwszym państwie mogą być wyższe niż w drugim. Wysoki poziom dóbr publicznych i społecznych może jednak spowodować nieproporcjonalną imigrację ludzi ubogich, często gorzej wykształconych, szukających szansy poza macierzystym krajem. Stąd państwa o wysokiej redystrybucji dóbr publicznych i społecznych prowadzą niekiedy restrykcyjną politykę imigracyjną. Podobne znaczenie mają inwestycje infrastrukturalne, ponieważ państwo zapewniające wyższy poziom infrastruktury, zaplecza gospodarczego i finansowego może przyciągnąć zagraniczny kapitał, mimo posiadania wyższych podatków od przedsiębiorstw. W tym przypadku prywatnym przedsiębiorcom może się kalkulować płacenie wyższego podatku przy jednocześnie niższych kosztach związanych z transportem, rozbudową przedsiębiorstwa lub jego bezpieczeństwem.

W przypadku redystrybucji środków publicznych, istotny jest efekt skali powodujący, że niektóre przedsięwzięcia realizowane przez w miarę jednorodny sektor publiczny mogą być dla społeczeństwa lepsze niż rozwiązania oferowane przez sektor prywatny. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy – poza efektywnością – dodatkowym kryterium oceny jest bezpieczeństwo lub gwarancja jakości świadczonych dóbr w ramach określonych kosztów. Mogą to być również projekty konieczne do rozwoju państwa, lecz o wysokim koszcie czy też szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa, w które kapitał prywatny nie jest zainteresowany inwestować, ze względu na niewielki bądź obarczony dużym ryzykiem zwrot z inwestycji lub wręcz brak kapitału w odpowiedniej wysokości na samodzielną inwestycję. Problem jakości świadczonych dóbr publicznych ma znaczenie szczególnie w dziedzinach, w których dostęp do zawodu jest ograniczony przez prawo, uniemożliwiając konkurencję.

Zróżnicowane nasilenie poszczególnych efektów zewnętrznych w różnych państwach powoduje narastanie nierówności między gospodarkami, które trudne są do uwzględnienia w szczegółowych modelach, natomiast mają istotny wpływ na rzeczywistą politykę fiskalną poszczególnych krajów (Wilson 1999). Asymetrię między państwami mogą potęgować czynniki geopolityczne i geofizyczne, przykładowo takie jak: wielkość terytorium kraju, posiadanie zasobów naturalnych (np. ropy naftowej), sąsiedztwo państw prowadzących agresywną politykę militarną. Państwa mniejsze lub posiadające bogactwa naturalne mogą prowadzić agresywną politykę fiskalną, mającą na celu pozyskanie mobilnego kapitału. Z kolei większe państwa mogą skorzystać z efektu skali, w przypadku świadczenia pewnych dóbr publicznych lub prowadzić bardziej agresywną politykę handlową, wymuszając ustępstwa na mniejszych partnerach. Selektywna polityka fiskalna może, przykładowo, obejmować inwestycje w rozwój naukowo-techniczny w postaci ulg podatkowych lub gotowej infrastruktury dla kapitału zewnętrznego i wysoko wykształconych imigrantów (czego przykładem jest polityka prowadzona przez USA).

W ostatnich latach, w literaturze przedmiotu, poruszany jest problem polityki państwa w aspekcie wzrostu długu publicznego. Wiele państw finansuje bowiem swoje działania nie dochodami z podatków, lecz zaciągając zobowiązania. Należy zaznaczyć, że rosnące zadłużenie i koszty jego obsługi mogą w przyszłości skutkować koniecznością podniesienia podatków lub emisją pieniądza i wynikającą z niej inflacją. Wpływ rosnącego zadłużenia na politykę fiskalną ma znaczenie szczególnie dla mniejszych lub uboższych państw prowadzących agresywną politykę podatkową, gdyż może prowadzić – w dłuższej perspektywie – do ograniczenia możliwości prowadzenia polityki podatkowej mającej na celu zwiększenie konkurencyjności. Stabilność budżetowa jest szczególnie ważna dla kraju nieposiadającego rozwiniętego eksportu, będącego wynikiem zaplecza technologicznego i rozwiniętego przemysłu, ponieważ podwyższanie

podatków, w celu obsługi zadłużenia, może w konsekwencji pogłębić problemy gospodarcze poprzez odpływ kapitału oraz ludzi i skutkować dalszym rekurencyjnym zmniejszaniem bazy podatkowej.

Asymetrie mają istotny wpływ na zamożność całego regionu – obejmującego grupę państw. W sytuacji, gdy każde państwo prowadzi własną i niezależną politykę gospodarczą, dla danego modelu konkurencji podatkowej może istnieć wiele równoważnych pod względem wartości rozwiązań, w tym również takich, które – dopuszczając znaczne asymetrie – prowadzą do marginalizacji gospodarek niektórych państw. W skrajnym przypadku wzrost asymetrii może prowadzić do sytuacji, gdy jedno państwo realizuje politykę gospodarczą (w tym fiskalną) kosztem wszystkich pozostałych państw w rozpatrywanej grupie. Taka sytuacja nieuchronnie prowadzi do napięć politycznych i społecznych, których ujęcie w modelu konkurencji podatkowej wymagałoby wprowadzenia analizy wielokryterialnej. Dlatego w literaturze przedmiotu coraz większą rolę przypisuje się różnego rodzaju instytucjom mogącym prowadzić politykę gospodarczą wyrównującą rozwój państw w regionie, czego przykładem może być polityka dotacji i harmonizacji prawa podatkowego, prowadzona wewnątrz państw UE lub stanów USA.

Niektórzy badacze kwestionują politykę dotacji, oceniając ją jako mniej efektywną, przypisując jednocześnie większą rolę regulacjom prawnym oraz zwiększeniu dynamiki migracji (Wilson i Wildasin 2004). Wskazują przy tym, że harmonizacja nie musi oznaczać zmniejszenia wartości funkcji użyteczności dla całego regionu, lecz paradoksalnie – sytuację odwrotną. Wprawdzie koncentracja kapitału i zasobów ludzkich może przyczynić się do przełomowych inwestycji lub odkryć, jednak zbytnia koncentracja sprzyja ryzyku i małej efektywności wykorzystania zasobów. Co więcej, państwa pozbawione, na skutek efektów zewnętrznych (w tym fiskalnych), kapitału bądź wykształconych ludzi, ubożeją (Sinn 1997), a w skrajnym przypadku wpadają w błędne koło wywołane negatywnymi zjawiskami gospodarczymi prowadzącymi do nieefektywnego wykluczenia społeczeństwa z życia gospodarczego regionu i napięć społecznych.

2. Zmiany podatku dochodowego od osób fizycznych w wybranych państwach UE

Wnioski, wynikające z badań prezentowanych w literaturze przedmiotu, warto porównać z polityką podatkową w zakresie PIT prowadzoną w regionie Europy Środkowej, w tym w Polsce. W tabeli 1 przedstawiono maksymalne stawki PIT w krajach regionu, w kilku ostatnich latach. Dane te potwierdzają stopniową redukcję najwyższej stawki tego podatku. Przykładami państw, w których nastąpiła wyraźna jej obniżka, są między innymi Rumunia, Słowacja, Bułgaria i Czechy.

Tabela 1. Najwyższa stawka PIT w wybranych państwach UE w latach 2004–2009 (w %)

Państwo	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Państwa, które przystąpiły do UE w 2004 i 2007 r.						
Cypr	30	30	30	30	30	30
Estonia	26	24	23	22	21	20
Litwa	33	33	27	27	24	20
Łotwa	25	25	25	25	25	23
Malta	35	35	35	35	35	35
Polska	40	40	40	40	40	32
Republika Czeska	32	32	32	32	15	15
Słowacja	38	19	19	19	19	19
Słowenia	50	50	50	41	41	41
Węgry	40	38	36	36	36	36
Bułgaria	29	24	24	24	10	10
Rumunia	40	16	16	16	16	16
Największe państwa strefy euro						
Niemcy	45	42	42	42	45	45
Francja	49,58	48,09	40	40	40	40
Włochy	45	45	39	43	43	43

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (*Structures...* 2004, s. 46, 2005, s. 36 (stawki dla lat 2004 i 2005); *Taxation...* 2007, s. 8 (stawki dla 2006 r.); *Taxes...* (stawki dla lat 2007 i 2008); http://www.worldwide-tax.com/ (stawki dla 2009 r.) dostęp dnia 22.01.2010).

Podstawowym argumentem, którym tłumaczy się obniżenie stawek PIT, jest ograniczenie szarej strefy, w tym zwłaszcza problemów związanych z uchylaniem się od opodatkowania. Niestety, zjawisko to nie jest uwzględniane w głównych badaniach i modelach konkurencji podatkowej, a niewątpliwie wysokość stawek podatkowych ma wpływ na skuteczność aparatu skarbowego. Pomijanie szarej strefy stanowi zatem istotne ograniczenie modeli konkurencji podatkowej, a dążenie do jej ograniczenia może stanowić przesłankę do harmonizacji systemów podatkowych (Cremer i Gahvari 2000).

Należy wskazać dwa efekty zewnętrzne wynikające z konkurencji w zakresie PIT, dotyczące krajów naszego regionu. Przede wszystkim niskie stawki tego podatku mogą przyczynić się do ograniczenia emigracji, zwłaszcza ludzi o wysokich dochodach, i sprzyjać płaceniu podatków w kraju. Co więcej, możliwa jest też imigracja ludzi zamożnych z krajów sąsiednich o wysokich stawkach PIT, następstwem czego może być zwiększony napływ kapitału z nimi związanego. Ponadto niskie stawki PIT sprzyjają obniżeniu kosztów pracy, co zwiększa konkurencyjność

gospodarek tego regionu, czyniąc je bardziej atrakcyjne dla inwestorów, zachęcając ich do zwiększenia inwestycji bezpośrednich.

Wiele państw naszego regionu przeprowadziło radykalne reformy podatkowe, w tym wprowadzając liniowy PIT (zamiast progresywnego). Chronologię implementacji podatku liniowego oraz wysokość jego stawek w państwach europejskich zaprezentowano w tabeli 2. Dla porównania przedstawiono również, towarzyszące wprowadzeniu podatku liniowego, zmiany wysokości podatku od dochodu przedsiębiorstw (CIT). Dane te potwierdzają podstawowy skutek konkurencji podatkowej, polegający na obniżeniu podatku we wszystkich krajach regionu (tzw. *race to the bottom* (Mendoza i Tesar 2005)).

Należy jednak zauważyć, że zaobserwowane zjawisko jest charakterystyczne dla państw rozwijających się, szczególnie tych mniejszych. Jak wskazują badania (Mendoza i Tesar 2005) oraz stawki przedstawione w tabeli 2, zjawisko obniżania podatków jest ograniczone w przypadku wysoko rozwiniętych gospodarek zachodnich. Potwierdza to tezę wynikającą z badań nad konkurencją podatkową, że mniejsze państwa konkurują o mobilny kapitał i zasoby ludzkie bardziej agresywną polityką fiskalną. Natomiast rozwinięte państwa zachodnie finansują rozbudowaną infrastrukturę techniczną i społeczną, ustanawiając wyższe podatki. Jednocześnie ograniczają one emigrację, oferując mieszkańcom wyższy standard życia. Państwa wysoko rozwinięte korzystają z przewagi (swoistej renty aglomeracyjnej) wynikającej z już istniejącej infrastruktury, technologii oraz naturalnych lub politycznych ograniczeń w migracji kapitału i ludzi. Tego rodzaju asymetrie gospodarcze – nie w pełni ujmowane w modelach – mają charakter długookresowy, gdyż zmiana stanu rzeczy w przypadku czynników o niewielkim potencjale do migracji jest długotrwała.

Tabela 2. Podatek liniowy w państwach członkowskich UE i krajach sąsiadujących

Państwo	Rok wpr. podatku liniowego	Stawki PIT (w %)				Stawki CIT (w %)			
		przed zmianą	po zmianie	2007	2009	przed zmianą	po zmianie	2007	2009
Estonia	1994	16–33	26	22	20	35	26	22	21
Litwa	1994	18–33	33	27	20	29	29	15	20
Łotwa	1995	25–10[1]	25	25	23	25	25	15	15
Rosja	2001	12–30	13	13	13	15	35[2]	24	20
Serbia	2003	10–20	14	14	14	20	14	14	10
Ukraina	2004	10–40	13	15	15	30	25	25	25
Słowacja	2004	10–38	19	19	19	25	19	19	19
Gruzja	2005	12–20	12	12	20[3]	20	20	20	15
Rumunia	2005	18–40	16	16	16	25	16	16	16
Macedonia	2007	15–24	12	12	10[4]	15	12	12	10[4]

Państwo	Rok wpr. podatku liniowego	Stawki PIT (w %)				Stawki CIT (w %)			
		przed zmianą	po zmianie	2007	2009	przed zmianą	po zmianie	2007	2009
Czarnogóra	2007	16–24	15	15	12[5]	15–20	9	9	9
Albania	2007	5–30	10	10	10	20	10	10	10
Bułgaria	2008	20–24	10	20–24	10	10	10	10	10
Republika Czeska	2008	12–32	15	12–32	15	24	21	24	20
Porównanie z trzema największymi państwami strefy euro									
Państwo		Stawki PIT (w %)				Stawki CIT (w %)			
		2007		2009		2007		2009	
Niemcy		15–42		15–45		38,7[6]		30–33[7]	
Francja		5,5–40		5,5–40		33,33		33,33	
Włochy		23–43		23–43		33		31	

PIT – podatek dochodowy od osób fizycznych; CIT – podatek dochodowy od osób prawnych; szarym tłem zaznaczono państwa należące do UE.

[1] Skala regresywna.

[2] Wliczając 5-procentowy podatek samorządowy.

[3] Do 2007 r. w Gruzji obowiązywała odrębna stawka PIT w wysokości 12% oraz składka ubezpieczenia społecznego. W 2008 r. stawkę PIT ustalono w wysokości 25%, jednocześnie likwidując składkę ubezpieczenia społecznego. Dla osób, które nie były objęte obowiązkową składką ubezpieczeniową, preferencyjne opodatkowanie PIT będzie obowiązywało do 2011 r. Natomiast stawka PIT będzie stopniowo redukowana do 15% w 2013 r.

[4] Stawka została obniżona do 10% już w 2008 r.

[5] W 2010 r. została obniżona do 9%.

[6] Wysokość stawki wynikająca z połączenia stawki nominalnej 25% oraz lokalnych obciążeń. W 2008 r. obniżona do 29,83%.

[7] Standardowa stawka niemieckiego CIT w 2009 r. wynosiła 15%. Jednak jej efektywna wysokość, z uwzględnieniem podatku municypalnego (trade tax) oraz podatku solidarnościowego kształtowała się w wysokości 30–33%.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Europejski Bank Centralny 2007, s. 81; Kostadinowa 2007, s. B12; *Taxes...*; *Taxation...* 2009, s. 11; http://www.worldwide-tax.com/ dostęp dnia 22.01.2010; http://www.georgia.gov.ge/pdf/2009_11_19_11_47_25_1.pdf dostęp dnia 22.01.2010).

Jak już zauważono, istotnym czynnikiem ograniczającym w dłuższej perspektywie agresywną politykę fiskalną jest wzrost długu publicznego. W tabeli 3 zaprezentowano zmiany wysokości długu publicznego w stosunku do PKB w wybranych zarówno rozwijających się, jak i rozwiniętych, państwach europejskich. Wzrost długu publicznego w stosunku do PKB może sugerować, że rządy poszczególnych państw finansują część wydatków publicznych – zamiast dochodami podatkowymi – wpływami o charakterze zwrotnym.

Tabela 3. Skonsolidowany dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) w wybranych państwach UE w latach 2000–2008 (w % PKB)

Państwo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bułgaria	74,3	67,3	53,6	45,9	37,9	29,2	22,7	18,2	14,1
Estonia	5,1	4,8	5,7	5,6	5,0	4,6	4,5	3,8	4,6
Litwa	23,7	23,1	22,3	21,1	19,4	18,4	18,0	16,9	15,6
Łotwa	12,3	14,0	13,5	14,6	14,9	12,4	10,7	9,0	19,5
Polska	36,8	37,6	42,2	47,1	45,7	47,1	47,7	45,0	47,2
Republika Czeska	18,5	24,9	28,2	29,8	30,1	29,7	29,4	29,0	30,0
Rumunia	22,5	25,7	24,9	21,5	18,7	15,8	12,4	12,6	13,6
Słowacja	50,3	48,9	43,4	42,4	41,5	34,2	30,5	29,3	27,7
Słowenia	.	26,8	28,0	27,5	27,2	27,0	26,7	23,3	22,5
Węgry	55,0	52,0	55,6	58,4	59,1	61,8	65,6	65,9	72,9
Belgia	107,9	106,6	103,5	98,5	94,2	92,1	88,1	84,2	89,8
Francja	57,3	56,9	58,8	62,9	64,9	66,4	63,7	63,8	67,4
Grecja	103,4	103,7	101,7	97,4	98,6	100,0	97,1	95,6	99,2
Niemcy	59,7	58,8	60,4	63,9	65,7	68,0	67,6	65,0	65,9
Szwecja	53,6	54,4	52,6	52,3	51,3	51,0	45,9	40,5	38,0
Wielka Brytania	41,0	37,7	37,5	38,7	40,6	42,2	43,2	44,2	52,0
Włochy	109,2	108,8	105,7	104,4	103,8	105,8	106,5	103,5	105,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database dostęp dnia 22.01.2010.

Większość państw rozwijających się, prowadzących agresywną politykę fiskalną, jak np. Rumunia, Estonia, Litwa, Łotwa, Słowacja, Czechy, posiada stosunkowo niewielki dług publiczny oraz prowadzi zdyscyplinowaną politykę budżetową. W kontekście konkurencji podatkowej jest to racjonalne postępowanie, jeżeli państwa te chcą utrzymać liberalną politykę podatkową w dłuższym okresie. Wyjątkiem są Węgry, których wysokie zadłużenie nie pozwala na agresywną politykę podatkową, przez co przegrywają one konkurencję z pozostałymi państwami regionu. Niestety, również Polska posiada relatywnie wysokie zadłużenie, co – w przypadku jego powiększania – może prowadzić do podobnej sytuacji, jak na Węgrzech. W przypadku Polski dodatkowym problemem – ze względu na wielkość kraju w stosunku do konkurentów z regionu – mogą być ograniczone możliwości prowadzenia agresywnej konkurencji podatkowej oraz trudności w obniżeniu kosztów świadczonych dóbr i usług – publicznych i społecznych.

Jednocześnie należy zauważyć, że rozwinięte państwa zachodnie obciążone są znacznie większym długiem publicznym. Szczególnie wysokie zadłużenie posia-

dają państwa, takie jak: Włochy, Grecja i Belgia, gdzie wartość długu publicznego kształtuje się w okolicach wartości PKB. Państwa te mają ograniczone możliwości podnoszenia i tak już wysokich podatków. Z tego powodu ograniczona jest też konkurencja podatkowa o mobilny kapitał. Co więcej, dalszy wzrost zadłużenia w strefie euro może prowadzić do wzrostu inflacji, związanej z emisją pieniądza.

Zakończenie

Konkurencja podatkowa i mechanizmy rynkowe powodują, że optymalna polityka podatkowa nie zależy wyłącznie od wewnętrznych decyzji politycznych lub prowadzonej polityki gospodarczej i społecznej, ale również od zasad opodatkowania obowiązujących w państwach sąsiednich. Przykładem może być obniżenie stawek podatku od przedsiębiorstw (CIT) na skutek podobnych działań prowadzonych przez państwa sąsiednie[2], czy też zaprezentowane zmiany stawek PIT w państwach Europy Środkowej.

Wnioski wypływające z analizy modeli konkurencji podatkowej należy traktować z ostrożnością, ponieważ, co wymaga podkreślenia, polityka fiskalna (w tym podatkowa) nie jest jedynym kryterium decydującym o migracji kapitału i ludzi między państwami. Stanowią one raczej ilustrację zjawisk gospodarczych, jakie mogą się ujawnić w określonych sytuacjach na skutek prowadzonej polityki fiskalnej, niż wyłączną przesłankę decyzji fiskalnych. Nie uwzględniają one bowiem wielu różnic między państwami. Wnioski te mogą być jednak praktyczne dla polityki podatkowej prowadzonej w rozwijających się państwach europejskich, w tym w Polsce, mianowicie:

- Istotny jest związek pomiędzy długiem publicznym i możliwością prowadzenia agresywnej polityki fiskalnej. Większość rozwijających się państw prowadzi restrykcyjną politykę w zakresie długu publicznego, co warunkuje długotrwałe stosowanie agresywnej polityki fiskalnej. Przeciwnie, wzrost zadłużenia może uniemożliwić taką konkurencję fiskalną o kapitał i ludzi. Dodatkowo wysokie obciążenie podatkowe, będące skutkiem wysokich kosztów obsługi długu publicznego, przy jednoczesnym niskim poziomie dóbr publicznych, może spowodować ucieczkę kapitału i emigrację ludzi.
- W przypadku dużego kraju rozwijającego się dodatkowym ograniczeniem konkurencji podatkowej może być rozmiar i centralizacja systemu fiskalnego. Wyniki badań prezentowanych w literaturze przedmiotu wskazują, że decentralizacja może doprowadzić do obniżenia i racjonalizacji podatków.
- Obniżenie podatków nie powinno być finansowane wzrostem zadłużania państwa lub jednostek samorządowych, lecz warunkowane redukcją kosz-

[2] W zakresie konkurencji podatkowej związanej z CIT, interesująca dla Czytelnika może być praca (Kudła 2005).

tów świadczenia dóbr publicznych oraz ograniczeniem ich zakresu jedynie do tych dóbr, które z różnych przyczyn (np. bezpieczeństwa ludzi, dużego ryzyka monopolizacji świadczenia określonych dóbr przez podmiot prywatny, konieczności zachowania wymaganej jakości dostarczanych dóbr) nie mogą być świadczone skutecznie przez podmioty prywatne.

Z kolei analiza zmian podatku dochodowego od osób fizycznych w regionie Europy Środkowej dowodzi, że wszystkie nowe państwa członkowskie UE oraz rozwijające się państwa sąsiednie Polski prowadzą agresywną politykę podatkową w zakresie PIT, co może prowadzić do napływu kapitału oraz imigracji zamożnych (i wykształconych) ludzi. Jednocześnie agresywna polityka podatkowa powoduje niedobór środków przeznaczonych na finansowanie dóbr i usług publicznych. Niski poziom tych świadczeń zmniejsza imigrację ludzi mniej zamożnych do tego regionu, co z kolei skutkuje wzrostem zróżnicowania zarobków oraz może stanowić źródło napięć społecznych. Obniżka podatków dochodowych w nowych krajach członkowskich UE (związana z silną konkurencją podatkową), można przypuszczać, jest jednak zjawiskiem przejściowym, od którego odwrót będzie konieczny wraz z obniżką transferów ze środków unijnych. Potwierdzają to doświadczenia drugiej połowy XX wieku. Do lat 70. zwiększały się różnice między stawkami podatkowymi państw rdzenia (Niemiec, Beneluksu, Francji i Włoch) a stawkami państw peryferyjnych (Hiszpanii, Portugalii, Irlandii oraz Grecji), co wynikało z ich obniżki w ostatniej grupie państw. Jednak już od połowy lat 80. różnice te zmniejszały się na skutek podwyżki stawek podatkowych w państwach peryferyjnych (Baldwin, Krugman 2004).

Podsumowując, w praktyce gospodarczej konkurencja podatkowa sprowadza się do gry efektów zewnętrznych, związanych głównie z migracją kapitału – w pierwszej kolejności, i ludzi – w drugiej kolejności, oraz możliwości redukcji kosztów dóbr i usług świadczonych przez państwo. Kwestia podatkowej konkurencji nie istniałaby, gdyby rządy mogły nakładać podatki zryczałtowane, tzn. takie, które nie zniekształcają zachowań sektora prywatnego, gdyż są pobierane w określonej wysokości, niezależnie od konsumpcji i od podaży czynników produkcji. Jedną z przyczyn niestosowania podatków ryczałtowych na szeroką skalę jest fakt, że administracyjnie możliwe formy takich podatków byłyby niesprawiedliwe, mało wydajne oraz trudno akceptowalne politycznie[3].

[3] Przykładowo, wprowadzenie przez M. Thatcher podatku pogłównego w Wielkiej Brytanii jest postrzegane jako mające wpływ na odsunięcie jej od władzy (Wilson 1999).

Bibliografia

Baldwin R.E., Krugman P. (2004), *Agglomeration, integration and tax harmonisation*, European Economic Review nr 1, vol. 48, s. 1–23.
Bewley T.F. (1980), *A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures* nr 370, Northwestern University, Center for Mathematical Studies in Economics and Management Science.
Black D.A., Hoyt W.H. (1989), *Bidding for Firms*, American Economic Review nr 7, vol. 79, s. 1249–1256.
Brennan G., Buchanan J.M. (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, New York.
Bucovetsky S. (2003), *Efficient Migration and Income Tax Competition*, Journal of Public Economic Theory nr 2, vol. 5, s. 249–278.
Cremer H., Gahvari F. (2000), *Tax evasion, fiscal competition and economic integration*, European Economic Review, nr 9, vol. 44, s. 1633–1657.
Edwards J., Keen M. (1996), *Tax competition and Leviathan*, European Economic Review nr 1, vol. 40, s. 113–134.
Europejski Bank Centralny (2007), *Flat taxes in Central and Eastern Europe*, Biuletyn Miesięczny, wrzesień.
Forslid R., Andersson F. (1999), *Tax Competition and Economic Geography* nr 2000:5, Stockholm University, Department of Economics.
Gordon R.H., Wilson J.D. (1999), *Tax Structure and Government Behavior: Implications for Tax Policy* nr 7244, National Bureau of Economic Research, Inc.
Grazzini L., Ypersele T. (2003), *Fiscal Coordination and Political Competition*, Journal of Public Economic Theory nr 2, vol. 5, s. 305–325.
Hercowitz Z., Pines D. (1991), *Migration with fiscal externalities*, Journal of Public Economics nr 2, vol. 46, s. 163–180.
Hoyt W.H. (1991), *Property taxation, Nash equilibrium, and market power*, Journal of Urban Economics nr 1, vol. 30, s. 123–131.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database.
http://www.georgia.gov.ge/pdf/2009_11_19_11_47_25_1.pdf.
http://www.worldwide-tax.com/.
Huber B. (1999), *Tax competition and tax coordination in an optimum income tax model*, Journal of Public Economics nr 3, vol. 71, s. 441–458.
Keen M., Marchand M. (1997), *Fiscal competition and the pattern of public spending*, Journal of Public Economics nr 1, vol. 66, s. 33–53.
King I., McAfee R.P., Welling L. (1993), *Industrial Blackmail: Dynamic Tax Competition and Public Investment*, Canadian Journal of Economics nr 3, vol. 26, s. 590–608.
Kostadinowa S. (2007), *Podatek liniowy ułatwia reformy*, Rzeczpospolita nr 280.
Kudła J. (2005), *Międzynarodowa konkurencja podatkowa w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw – przypadek akcesji do Unii Europejskiej*, w: *Rozwój i polityka gospodarcza Polski w Unii Europejskiej*, XI Konferencja Naukowa Młodych Ekonomistów, Uniwersytet Gdański.

Mendoza E.G., Tesar L.L. (2005), *Why hasn't tax competition triggered a race to the bottom? Some quantitative lessons from the EU*, Journal of Monetary Economics, nr 1, vol. 52, s. 163–204.

Oates W.E. (1972), *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, s. 49–52, 126–128, 163–179.

Oates W.E. (1985), *Searching for Leviathan: An Empirical Study*, American Economic Review nr 4, vol. 75, s. 748–57.

Oates W.E. (1989), *Searching for Leviathan: Reply*, American Economic Review nr 3, vol. 79, s. 578–583.

Rauscher M. (1998), *Leviathan and Competition among Jurisdictions: The Case of Benefit Taxation*, Journal of Urban Economics, nr 1, vol. 44, s. 59–67.

Richter W.F. (1994), *The efficient allocation of local public factors in Tiebout's tradition*, Regional Science and Urban Economics nr 3, vol. 24, s. 323–340.

Sinn H.W. (1997), *The selection principle and market failure in systems competition*, Journal of Public Economics nr 2, vol. 66, s. 247–274.

Structures of the taxation systems in the European Union (2004, 2005).

Taxation trends in the European Union (2007, 2009).

Taxes in Europe database.

Tiebout C.M. (1956), *A Pure Theory of Local Expenditures*, Journal of Political Economy nr 64, s. 416.

Wellisch D. (2006), *Theory of Public Finance in a Federal State* nr 9780521026871, Cambridge University Press, New York.

Wildasin D.E. (1988), *Nash equilibria in models of fiscal competition*, Journal of Public Economics nr 2, vol. 35, 229–240.

Wildasin D.E. (2001), *Fiscal Competition in Space and Time*, EconWPA: Publics Economics, nr 0112004.

Wildasin D.E. (2003), *Fiscal Competition: An Introduction*, Journal of Public Economic Theory nr 2, vol. 5, s. 169–176.

Wilson J.D. (1999), *Theories of tax competition*, National Tax Journal nr 2, vol. 52, s. 269–304.

Wilson J.D., Gordon R.H. (2003), *Expenditure Competition*, Journal of Public Economic Theory nr 2, vol. 5, s. 399–417.

Wilson J.D., Wildasin D.E. (2004), *Capital tax competition: bane or boon*, Journal of Public Economics nr 6, vol. 88, s. 1065–1091.

Zodrow G.R., Mieszkowski P. (1986), *Pigou, Tiebout, property taxation, and the underprovision of local public goods*, Journal of Urban Economics nr 3, vol. 19, s. 356–370.

SELECTED PROBLEMS OF THE FISCAL COMPETITION AND THEIR EXEMPLIFICATION IN THE CASE OF PERSONAL INCOME TAX

Summary

Fiscal competition on the inter states level has been recognized ambiguously by different studies in recent decades. This paper presents a brief survey of different views and models of the fiscal competition. It also contains some considerations about impact of the fiscal competition on economy productivity and public goods supply. Theoretical discussion and simulations results from state of art publications have been compared to real changes in personal income tax occurred in recent years in some selected EU member states. Personal income tax changes in new member states (which have accessed to EU in 2004 and 2007) have been especially substantial for this study. Some differences between fiscal situation of the biggest economies in Euro zone and new member states have been identified in this study. These differences and some research results on the fiscal competition have been used to formulate a set of conclusions and suggestions to fiscal policies in Poland and other new member states.