

KRZYSZTOF SUWALSKI

Uniwersytet Wrocławski

Efektywny poziom opodatkowania przedsiębiorstw w krajach Unii Europejskiej

1. Uwagi wstępne

Różnice w poziomie opodatkowania przedsiębiorstw pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi UE mają bardzo istotne znaczenie dla funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego. Jednolity rynek europejski, będący jednym z głównych osiągnięć integracji krajów UE, oznacza, że Unia jest obszarem bez granic wewnętrznych, na którym zapewniony jest swobodny przepływ towarów, siły roboczej, usług oraz kapitału. Różnice w opodatkowaniu przedsiębiorstw pomiędzy krajami mają wpływać przede wszystkim na realizację swobodnego przepływu kapitału. Celem zapewnienia swobody przepływu kapitału w obrębie Unii jest napływ kapitału do tych krajów, gdzie zostanie on najefektywniej wykorzystany. Warunkiem realizacji tego celu jest zapewnienie neutralności systemów podatkowych tak, aby kapitał nie przepływał do tych krajów, gdzie są niższe podatki lecz tam, gdzie jest wyższa stopa zwrotu przed opodatkowaniem. Co więcej, dość rozpowszechniona jest hipoteza konkurencji podatkowej, zgodnie z którą poszczególne kraje mają celowo obniżać poziom obciążeń podatkowych aby przyciągnąć nowe inwestycje. W rezultacie ich wpływy podatkowe mogą wręcz wzrosnąć w wyniku obniżki podatków wskutek poszerzenia bazy podatkowej. Hipoteza konkurencji podatkowej jest często wykorzystywana do uzasadnienia potrzeby harmonizacji podatku od przedsiębiorstw (od osób prawnych) stosowanego w krajach UE przez ujednoczenie stawek podatkowych. Jednak hipoteza konkurencji podatkowej jest często kwestionowana. Głównym obciążeniem fiskalnym dla przedsiębiorstw

jest podatek od osób prawnych (korporacji) Krytycy wskazują, że poziom obciążeń przedsiębiorstw podatkiem od osób prawnych (korporacji) zależy nie tylko od stawki nominalnej podatku, określonej przepisami prawa, ale również od pozostałych elementów tego podatku takich, jak przedmiot, podmiot podatku. Rozwiązaniem tego problemu jest koncepcja pomiaru efektywnego poziomu opodatkowania.

2. Koncepcja pomiaru efektywnego poziomu opodatkowania

Większość prób empirycznego zweryfikowania oddziaływania podatków na międzynarodowe przepływy kapitałowe uwzględnia rozróżnienie poziomu efektywnego i nominalnego opodatkowania. W licznych opracowaniach poświęconych temu zagadnieniu problemy metodologiczne związane z porównywaniem efektywnego poziomu opodatkowania w różnych państwach starano się rozwiązać opracowując lub posługując się szeregiem różnego rodzaju wskaźników. Miary efektywnej wysokości opodatkowania dzielą się zasadniczo na dwie grupy: tzw. stawki przeciętne (ang. *Average Tax Rates*) – wskaźniki oparte o dane statystyczne oraz tzw. stawki efektywne (ang. *Effective Tax Rates*) – indykatory oparte na symulacjach ekonomicznych. Stawki przeciętne wyrażają stosunek wielkości wpływów z tytułu danego podatku do wielkości podstawy opodatkowania. Jeśli chodzi o opodatkowanie przedsiębiorstw będzie to relacja pomiędzy wysokością wpływów z tytułu podatku od przedsiębiorstw a wielkością zysków przedsiębiorstw. Szacunki te mogą opierać się na danych makroekonomicznych lub mikroekonomicznych. Najbardziej rozpowszechnioną metodologię szacowania efektywnego poziomu opodatkowania przedsiębiorstw w oparciu o dane makroekonomiczne opracowali E.G. Mendoza, A. Razin i L. Tesar, którzy wysokość wpływów z tytułu podatku od przedsiębiorstw odnieśli do wysokości zysku brutto w gospodarce¹. Efektywny poziom opodatkowania przedsiębiorstw można również oszacować na podstawie sprawozdań finansowych i deklaracji podatkowych pochodzących od reprezentatywnej, np. liczącej 500 przedsiębiorstw grupy. Zaletą tej metody jest to, że pozwala zmierzyć nie tylko efektywny poziom opodatkowania przedsiębiorstw działających w formie korporacji, ale również przedsiębiorstw osób fizycznych, podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Przykładem zastosowania tego rodzaju metody pomiaru efektywnej wysokości opodatkowania są badania

¹ G. Mendoza, A. Razin, L. Tesar, *Effective tax rate in macroeconomics. Cross-country estimates of rates on factor incomes and consumption*, „Journal of Monetary Economics” nr 34, Elsevier, Amsterdam 1994, s. 297-323.

J. Gorter i R. de Mooij, ekonomistów z Holenderskiego Biura Analizy Polityki Ekonomicznej (CPB), dotyczące efektywnego poziomu opodatkowania przedsiębiorstw w krajach UE².

Przeciętne stawki podatkowe nie są optymalnym narzędziem porównań, jeśli chodzi o poziom opodatkowania w różnych krajach, z powodu zjawiska przerzucania dochodów w ramach koncernów międzynarodowych. Koncerny międzynarodowe z oczywistych względów chętniej deklarują dochody w jurysdykcjach stosujących niskie podatki, zwiększając tym samym sztucznie bazę podatkową w tych krajach i zmniejszając ją tym samym w krajach stosujących wyższe podatki. Relacje pomiędzy wysokością wpływów podatkowych a wielkością podstawy opodatkowania w obu przypadkach będą zniekształcone. Zastosowanie miar opartych na danych statystycznych prowadzi do przeszacowania poziomu efektywnego opodatkowania w krajach stosujących niskie stawki oraz do jego niedoszacowania w odniesieniu do krajów o wysokich stawkach nominalnych³.

W celu dokonania porównań między krajami opracowano tzw. stawki efektywne podatku od przedsiębiorstw będące wskaźnikami, indykatorami efektywnej wysokości opodatkowania. Są one wynikiem symulacji opartych na określonych modelach funkcjonowania przedsiębiorstwa. Pionierami badań nad stawkami efektywnymi byli M.A. King i D. Fullerton⁴. W swoim dziele z 1984 r. przedstawili koncepcję pomiaru efektywnej wysokości opodatkowania opartą o pojęcie kosztów kapitałowych. Kosztem kapitałowym jest stopa zwrotu przed opodatkowaniem, konieczna aby osiągnąć z góry założoną rentowność po opodatkowaniu. W oparciu o konkretny model rentowności przedsiębiorstwa obliczyli oni koszt kapitału w różnych krajach dla inwestycji krańcowych uwzględniając wysokość obciążeń podatkowych w tych krajach, wynikającą nie tylko ze stosowanych stawek podatku, ale z wszystkich postanowień prawa podatkowego. Z uwagi na to, że przedsiębiorstwa podejmując krańcowe inwestycje nie oczekują zysków, za oczekiwaną stopę zwrotu po opodatkowaniu w obliczeniach przyjmowano średnią rynkową stopę procentową we wszystkich krajach, jako pokrywającą koszt alternatywny wykorzystania kapitału. Obliczenie kosztu kapitałowego w różnych krajach posłużyło autorom do porównań – m.in. różnicę pomiędzy rentownością przed i po opo-

² J. Gorter, R. de Mooij, *Capital Income Taxation in Europe, Trends and Trade- Offs*, Sdu Uitgevers, The Hague 2001.

³ A. Benassy-Quere, L. Fontagne, A. Lahreche-Revil, *Foreign Direct Investment and the Prospects For Tax Co-Ordination in Europe, CPII, Document de travail*, April 2000 n° 06, s. 22.

⁴ M.A. King, D. Fullerton, *The Taxation of Income from Capital*, Chicago 1984, s. 1-235.

datkowaniu, określa się – według terminologii Kinga i Fullertona – mianem narzutu podatkowego albo „klina podatkowego” (ang. *tax wedge*). Zakładając jednako- wą oczekiwaną rentowność nowych inwestycji w różnych państwach, narzut podatkowy stał się wygodną miarą dla porównania efektywnej wysokości opodatkowania w tych krajach. Dodatkowo cytowani autorzy wprowadzili pojęcie efektywnej marginalnej stawki podatku (ang. *Effective Marginal Tax Rates*), przez którą rozumieli różnicę pomiędzy rentownością przed i po opodatkowaniu, wyrażoną jako procent tej pierwszej. Wyrażenie efektywnego poziomu opodatkowania przy pomocy marginalnej stawki podatkowej ułatwia porównania pomiędzy krajami w tym zakresie. Metoda badawcza opracowana przez Kinga i Fullertona została zastosowana wielokrotnie do analizy poziomu opodatkowania w różnych krajach między innymi przez ekspertów OECD⁵. Przynajmniej, na początku lat 90. komitet niezależnych ekspertów ds. opodatkowania przedsiębiorstw, pracujący na zlecenie Komisji pod przewodnictwem O. Ruddinga, zastosował tę metodę do analizy wpływu różnic pomiędzy systemami podatkowymi krajów UE na funkcjonowanie jednolitego rynku⁶.

3. Porównanie efektywnego poziomu opodatkowania przedsiębiorstw w krajach UE

Istotne modyfikacje do metody Kinga i Fullertona wprowadzili M.P. Devereux i R. Griffith. Miały one na celu zastosowanie tej metody do oceny poziomu efektywnego opodatkowania nie tylko inwestycji marginalnych, ale również do inwestycji polegających na rozszerzeniu skali działalności. Obliczając koszt kapitałowy dla takich inwestycji w różnych krajach otrzymano przeciętne stawki efektywne (ang. *Effective Average Tax Rates*)⁷. Ważnym zagadnieniem jest zależność pomiędzy nominalną a efektywną wysokością opodatkowania. Z tabeli nr 1 zawierającej informacje dotyczące krajów UE w 1999 r. wynika, że w przypadku marginalnych stawek efektywnych nie istnieje jedna uniwersalna zależność pomiędzy wysokością nominalną opodatkowania i jego efektywnym poziomem.

⁵ OECD, *Taxing profits in a global economy: Domestic and international issues*, Paryż 2001.

⁶ Komisja Europejska, *Report of Committee of the Independent Experts on Company Taxation*, Bruksela 1992, s. 67-72.

⁷ M.P. Devereux, R. Griffith, *Taxes and the Location of Production: Evidence from Panel of US Multinationals*, „Journal of Public Economics”, 68, Elsevier, Amsterdam 1998, s. 335-367.

Tab. 1. Efektywne i nominalne stawki podatku od osób prawnych (CIT) w krajach UE w 1999 r.

	Stawka nominalna	Efektywna marginalna stawka podatkowa (EMTR)	Efektywna przeciętna stawka podatkowa (EATR)
Austria	34.00 (5)*	20.09 (6)	29.8 (5)
Belgia	40.17 (9)	22.4 (7)	34.5 (9)
Dania	32.00 (4)	21.9 (7)	28.8 (4)
Finlandia	28.00 (2)	19.9 (5)	25.5 (3)
Francja	40.00 (9)	33.2 (10)	37.5 (8)
Grecja	40.00 (9)	18.2 (4)	29.6 (4)
Hiszpania	35.00 (6)	22.8 (7)	31.0 (6)
Holandia	35.00 (6)	22.6 (7)	31.0 (6)
Irlandia	10.00 (1)	11.7 (2)	10.5 (1)
Luksemburg	37.45 (8)	20.7 (6)	32.2 (7)
Niemcy	52.35 (11)	31 (9)	39.1 (10)
Portugalia	37.40 (7)	22.5 (7)	32.6 (7)
Szwecja	28.00 (2)	14.3 (3)	22.9 (2)
Wielka Brytania	30.00 (3)	24.7 (8)	28.2 (4)
Włochy	41.25 (10)	-4.1 (1)	29.8 (5)

* Liczby w nawiasach oznaczają numer rankingowy państwa pod względem poziomu opodatkowania, 1 oznacza kraj o najniższym opodatkowaniu, jeśli różnica pomiędzy krajami nie przekraczała 1% przyznawano to samo miejsce w rankingu dwóm lub większej liczbie państw.

Źródło: *Company Taxation in the Internal Market*, Komisja Europejska, s. 157-159, SEC (2001) 1681; obliczenia własne.

Jak widać, dla 8 krajów takich jak Austria, Belgia, Dania, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Portugalia, Szwecja ocena poziomu fiskalizmu w danym kraju na tle innych jest zbliżona, niezależnie od tego, czy bierzemy pod uwagę stawki nominalne, czy też efektywne stawki przeciętne (EATR). Natomiast znacznie większe rozbieżności występują pomiędzy wysokością stawek nominalnych a poziomem efektywnym opodatkowania mierzonym marginalnymi stawkami efektywnymi (EMTR). Jedyne w odniesieniu do Portugalii wnioski sformułowane w oparciu o wysokość stawki nominalnej są zbieżne z konkluzjami dotyczącymi wysokości efektywnego opodatkowania mierzonego marginalną stawką efektywną. Różnice pomiędzy nominalnym i efektywnym poziomem opodatkowania można interpretować następująco. Dla krajów określających podstawę opodatkowania podatkiem od przedsiębiorstw według podobnych zasad, ale stosujących inne stawki, zróżnicowanie efektywnego poziomu opodatkowania będzie odzwierciedlało przede

wszystkim zróżnicowanie stawek nominalnych. Bardzo często też kraje stosujące krańcowo różne stawki charakteryzują się podobnym poziomem obciążeń fiskalnych jeśli prawo podatkowe kraju stosującego wysokie stawki przewiduje liczne odliczenia od podstawy, a w kraju stosującym niskie stawki podstawa opodatkowania jest określona stosunkowo szeroko. W końcu możliwa jest sytuacja odwrotna, w której rzeczywista wysokość opodatkowania będzie diametralnie odmienna w przypadku krajów stosujących identyczną lub zbliżoną stawkę nominalną.

Jednak eksperci Dyrekcji ds. Podatków i Ceł kładą nacisk na ścisłą korelację pomiędzy stawkami nominalnymi a przeciętnymi stawkami efektywnymi (EATR)⁸. Szacuje się, że różnice w stawkach nominalnych odpowiadają za $\frac{3}{4}$ zróżnicowania wysokości opodatkowania pomiędzy krajami⁹. Jeśli przeanalizuje się zamieszczony powyżej ranking państw, to pozycja poszczególnych krajów pod względem wysokości opodatkowania nie zmienia się znacząco niezależnie od tego, czy weźmiemy pod uwagę stawki nominalne, czy też przeciętne stawki efektywne. Wadą wskaźników efektywnej wysokości opodatkowania, będących wynikiem symulacji opartych na modelach ekonomicznych, jest to, że nie są one opracowywane dla dłuższych okresów. Z uwagi na to poniżej zestawiono wysokość stawek nominalnych w krajach UE w latach 1985-1995 z danymi dotyczącymi efektywnego poziomu opodatkowania, który oszacowano w oparciu o dane makroekonomiczne.

Tab. 2. Stawki nominalne podatku od przedsiębiorstw w krajach UE (1985-1997)

	1985	1990	1993	1994	1997
Belgia/Luksemburg	45.0	43.0	39.0	39.0	39.0
Dania	40.0	38.0	38.0	34.0	34.0
Francja	50.0	38.0	34.0	33.3	33.3
Hiszpania	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0
Holandia	43.0	35.0	35.0	35.0	35.0
Irlandia	50.0	43.0/10.0	40.0/10.0	40.0/10.0	38.0/10.0
Niemcy	46.7	43.0	43.0	37.5	37.5
Wielka Brytania	52.0	34.0	33.0	33.0	33.0
Włochy	40.5	36.0	36.0	36.0	36.0

Źródło: A. Benassy-Quere, L. Fontagne, A. Lahreche-Revil, *Foreign Direct Investment and the Prospects For Tax Co-Ordination in Europe*, CPII, Document de travail, April 2000 n° 06, Paryż 2000, s. 11.

⁸ Komisja Europejska, *Company Taxation in the Internal Market*, SEC (2001) 1681, Bruksela 2001, s. 160.

⁹ S. Cnossen, *Tax Policy in the European Union*, Finanz Archiv vol. 58 no. 4, Mohr Siebeck Verlag 2001, s. 532.

Tab. 3. Efektywny poziom opodatkowania w wybranych krajach UE (1985-1995)

	1985	1990	1992	1993	1994	1995
Belgia/Luksemburg	11.1	8.3	7.3	7.9	8.8	9.6
Dania	17.6	10.0	9.3	12.2	11.2	11.0
Francja	12.0	10.4	6.4	6.4	6.5	6.5
Hiszpania	6.4	9.2	6.4	5.2	4.1	4.1
Holandia	11.4	12.3	11.3	12.3	11.2	11.1
Irlandia	4.9	5.2	7.5	8.2	9.0	7.6
RFN	-	-	7.0	6.3	4.6	4.2
Wielka Brytania	32.0	21.1	12.4	10.1	10.6	12.8
Włochy	12.7	11.5	11.8	10.4	8.7	7.8

Źródło: A. Benassy-Quere, L. Fontagne, A. Lahreche-Revil, *Foreign Direct Investment and the Prospects For Tax Co-Ordination in Europe CPII*, Document de travail, April 2000 n° 06, Paryż 2000, s. 13.

Porównanie danych dotyczących stawek nominalnych podatku od przedsiębiorstw i odnoszących się do efektywnego poziomu opodatkowania w 10 krajach członkowskich potwierdza, że oprócz stawek na rzeczywisty poziom opodatkowania ma wpływ szereg innych czynników, takich jak zasady określania podstawy opodatkowania, ulgi, zwolnienia itd. Świadczy o tym między innymi przykład Hiszpanii, gdzie w latach 1990-1993 efektywny poziom opodatkowania spadł z 9,2% do 5,2%, pomimo tego że wysokość stawki nominalnej w tym okresie nie uległa zmianie. Można również zaobserwować przejawy celowej polityki państw, które utrzymują wysokie stawki nominalne, ale za to określają bardzo wąsko podstawę opodatkowania. Charakterystyczny w tym kontekście jest przypadek RFN. W latach 90., pomijając Belgię, Luksemburg oraz Irlandię, w kraju tym obowiązywały najwyższe stawki nominalne. Jednocześnie poziom rzeczywistych obciążeń podatkiem od przedsiębiorstw w tym kraju był najniższy spośród wszystkich krajów z wyjątkiem Hiszpanii. Holandia jest natomiast przykładem kraju, który stosuje nieliczne odliczenia od podstawy, nakładając w tym samym czasie podatek według relatywnie niskich stawek. To państwo przez cały analizowany okres zajmowało wśród wymienionych krajów pierwsze, drugie lub trzecie miejsce pod względem efektywnego poziomu opodatkowania przedsiębiorstw. Tymczasem pod względem wysokości stawki nominalnej, Holandia należała do trójki krajów stosujących najniższe obciążenia podatkowe. Relatywnie wysoki poziom obciążeń podatkowych przy stosunkowo niskich stawkach nominalnych sugeruje, że Holandia należy do tych państw, które stosują niskie stawki do szeroko określonej podstawy opodatkowania. Do ciekawego spostrzeżenia prowadzi też porównanie sytuacji w Holandii i Hiszpanii. W obu krajach po 1990 r. obowiązywała identyczna stawka

nominalna w wysokości 35%, lecz w Hiszpanii w tym okresie rzeczywista wysokość obciążeń była prawie dwukrotnie wyższa. W tej sytuacji nie można ignorować rozróżnienia efektywnego i nominalnego poziomu opodatkowania.

4. Podsumowanie

Porównanie efektywnego poziomu opodatkowania z wysokością stawki nominalnej podatku od przedsiębiorstw (od osób prawnych) pokazuje, że stawki nominalne nie są dobrym instrumentem porównań pomiędzy krajami należącymi do UE w tym zakresie. Okazuje się, że wysokość realnych obciążeń podatkowych nie zależy wyłącznie od poziomu stawek nominalnych, ale również do wielu innych czynników, takich jak zakres stosowania zwolnień podatkowych. Podważa to prawdziwość hipotezy konkurencji podatkowej jak również celowość harmonizacji podatku od przedsiębiorstw stosowanego przez kraje UE poprzez ujednoczenie stawek podatkowych

Effective level of taxation of companies in EU countries

S u m m a r y

Differences in the level of taxation of companies between EU member states are very significant for functioning of the uniform European market. Differences in taxation between countries are to influence the implementation of the principle of free transfer of capital within the EU, which aims at ensuring the transfer of capital to the countries where it will be most effectively used. The prerequisite for the implementation of the aim is ensuring neutrality of tax systems so that capital is not transferred to the countries with lower taxes but where the rate of return before tax is the highest. The solution to the problem is the idea of assessing effective level of taxation. The analysis confirms that differences between levels of taxation of companies between EU countries depend not only on the nominal rates of tax on legal persons but also on numerous other factors, such as the manner of determining the tax base. The results of the analysis invalidate the hypothesis of tax competition and thus the need to harmonise the tax on companies in the EU understood as uniformisation of rates.

Effektives Besteuerungsniveau der Unternehmen in den EU-Staaten

Z u s a m m e n f a s s u n g

Differenzen in dem Besteuerungsniveau der Unternehmen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten haben eine große Bedeutung für die Tätigkeit des einheitlichen europäischen Marktes. Differenzen in der Besteuerung der Unternehmen in den einzelnen Staaten können vor allem die Erfüllung der Freiheit des Kapitalverkehrs beeinträchtigen. Das Ziel des freien Kapitalverkehrs in der EU ist, das Kapital in die Länder zu bewegen, wo es am effektivsten genutzt wird. Voraussetzung dafür ist, die Neutralität der Besteuerungssysteme zu garantieren, damit das Kapital nicht in die Länder fließt, wo die Steuern niedrig sind, sondern dorthin, wo die Gewinnrate vor Besteuerung höher ist. Dieses Problem soll mit Hilfe der Bemessung des effektiven Besteuerungsniveau gelöst werden. Die durchgeführte Analyse bestätigte auch, dass die Unterschiede in dem Besteuerungsniveau der Unternehmen in den einzelnen EU-Staaten nicht nur von den nominalen, für die juristischen Personen geltenden Steuersätzen, sondern auch von vielen anderen Faktoren abhängig sind. Als Beispiel gilt hier die Ermittlungsart der Steuerbemessungsgrundlage. Die Ergebnisse der Analyse widersprechen der Hypothese des Steuerwettbewerbs, sie zeigen somit, dass die als Vereinheitlichung der Sätze verstandene Angleichung der Körperschaftssteuer in der EU überflüssig ist.

