

Krzysztof Suwalski
Uniwersytet Wrocławski

Wpływ opodatkowania na przepływy BIZ między krajami UE

JEL Classification: F21, H25, H32

Keywords: capital income taxation, tax rate effects, FDI, EU.

Abstract

The impact of taxation on flows of FDI between EU member countries

The aim of this article is to examine impact of taxation on flows of FDI inside the UE. Special attention was paid to the theory of tax competition. Author also considers differentiation between effective and nominal level of taxation. In article analysis is carried out of correlation between level of taxation and inflow of foreign direct investments.

Uwagi wstępne

Określenie wpływu różnic w poziomie opodatkowania pomiędzy krajami na kierunki i wielkość międzynarodowych przepływów kapitałowych jest niezwykle trudnym zadaniem. Przede wszystkim z uwagi na skomplikowany charakter instytucji z pogranicza prawa i ekonomii, jaką są podatki. Po drugie ze względu na różne postacie, jakie przyjmuje kapitał przepływający przez granice. W niniejszym artykule przeanalizujemy omawiane zagadnienie w odniesieniu do najważniejszego elementu strumienia międzynarodowego przepływu kapitału, mianowicie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Ponadto naszą uwagę skoncentrujemy na zależności pomiędzy tego rodzaju inwestycjami a wysokością podatków od zysków przedsiębiorstw. Tego rodzaju podatki mają bowiem największy wpływ na międzynarodowe przepływy kapitału w formie BIZ. Pierwszym problemem, jaki należy rozwiązać, analizując omawiane zagadnienie, jest rozróżnienie poziomu efektywnego i nominalnego opodatkowania.

Efektywny i nominalny poziom opodatkowania

Poziom obciążenia podatkiem od przedsiębiorstw we wszystkich systemach zależy nie tylko od wysokości stawek wynikających z prawa podatkowego, lecz również od wielu innych elementów konstrukcyjnych tego podatku. Prawie każdy element konstrukcji podatku od przedsiębiorstw ma wpływ na wysokość opodatkowania. Bardzo istotne są np. zasady określania podstawy opodatkowania. W przypadku przedsiębiorstw podstawa opodatkowania to zysk ustalony dla celów podatkowych. Definicja zysku zawarta w przepisach podatkowych jest taka sama jak w rachunkowości. Zysk określa się jako nadwyżkę przychodów nad kosztami. Jednak zysk w ujęciu bilansowym jest jedynie punktem wyjścia do ustalenia zysku podlegającego opodatkowaniu. Prawo podatkowe poszczególnych krajów szczegółowo określa, które z zaksięgowanych wydatków firmy mogą być zaliczone do kosztów uzyskania przychodów, a więc pomniejszają przychód przed opodatkowaniem, a które nie. Wydatki firmy niestanowiące kosztu uzyskania przychodów (w zagranicznej doktrynie podatkowej używa się określenia koszty podatkowe) są doliczane do zysku bilansowego i powiększają przychód. W tej sytuacji bardzo ważne jest, jakiego rodzaju wydatki są kwalifikowane w poszczególnych krajach jako koszty podatkowe. Zazwyczaj prawo danego kraju określa zamknięty wykaz wydatków, które nie stanowią kosztów uzyskania przychodu. Katalog tego rodzaju wydatków w poszczególnych krajach jest bardziej lub mniej obszerny. Od zasad określania podstawy zależy więc w bardzo dużym stopniu poziom opodatkowania podatkiem od przedsiębiorstw w poszczególnych krajach. Nawet jeśli w dwóch krajach do całości zysków przedsiębiorstw ma zastosowanie ta sama stawka podatku, lecz różny jest katalog kosztów podatkowych, to poziom opodatkowania w takim przypadku nie może być identyczny. Wpływ na wysokość opodatkowania mają również zasady dotyczące amortyzacji, traktowania zapasów, rezerw, wartości niematerialnych.

Należy więc w tym miejscu rozróżnić nominalny poziom opodatkowania wynikający z prostego zastosowania stawek i rzeczywistą, efektywną wysokość obciążeń podatkiem od przedsiębiorstw. Rozróżnienie nominalnego i efektywnego poziomu opodatkowania ma istotne następstwa dla analizy zagadnienia wpływu opodatkowania na międzynarodowe przepływy kapitałowe.

Hipoteza konkurencji podatkowej

Najbardziej uniwersalnym wyjaśnieniem sposobu, w jaki wysokość opodatkowania wpływa na przepływ kapitału między krajami, jest hipoteza konkurencji podatkowej. Według tej hipotezy w warunkach swobody przepływu kapitału poszczególne kraje mogą konkurować między sobą, obniżając podatki. Celem jest przyciągnięcie kapitału, który jest coraz bardziej mobilny w następstwie, między innymi, wprowadzenia wspólnej waluty. Niektóre państwa starają się w ten

sposób przyspieszyć tempo swojego wzrostu gospodarczego przede wszystkim w wyniku większego napływu BIZ. W małych państwach możliwy jest nawet wzrost dochodów budżetowych, jeśli dodatkowe wpływy z tytułu napływu nowych inwestycji skompensują ich ubytek związany z obniżką stawek. Pomimo to konkurencja ma przynieść obniżkę ogólnego poziomu opodatkowania i niższe wpływy podatkowe dla większości krajów w nią zaangażowanych. Rozwiązaniem problemu według dość rozpowszechnionej opinii ma być harmonizacja opodatkowania przedsiębiorstw polegająca na ujednoliceniu poziomu opodatkowania.

W następstwie rozróżnienia poziomu nominalnego i efektywnego opodatkowania przedsiębiorstw powstaje wiele pytań. Czy kraje konkurują między sobą, ustalając stawki nominalne, czy też określając efektywny poziom opodatkowania przedsiębiorstw na swoim terytorium? Czy przedsiębiorstwa, decydując o lokalizacji konkretnej inwestycji, kierują się stawkami nominalnymi, czy też efektywną wysokością opodatkowania? Badając więc hipotezę konkurencji, należy ustalić, które stawki powinno się brać pod uwagę. Jak również określić, czy harmonizacja powinna dotyczyć poziomu efektywnego, czy też nominalnego podatków.

Niektórzy autorzy po prostu ignorują rozróżnienie poziomu nominalnego i efektywnego, koncentrując się na zewnętrznych objawach konkurencji. Szukają dowodów pośrednich jej występowania w postaci obniżenia ogólnego poziomu stawek nominalnych i spadku wpływów podatkowych z tytułu podatku od przedsiębiorstw. Przykładowo, średnia wysokość stawek nominalnych podatków od przedsiębiorstw w krajach OECD w latach 1988–1997 spadła z 44% do 37%, przy czym zróżnicowanie (odchylenie standardowe) pomiędzy nimi zmniejszyło się z 8% do 5%. Zdaniem R. Gropp i K. Kostial było to spowodowane konkurencją podatkową. W tym okresie bowiem wszystkie kraje OECD dotknął odpływ BIZ netto. Jeśli chodzi o kraje stosujące stawki powyżej średniej, był on sześciokrotnie większy niż w przypadku krajów stosujących podatki niższe od średniej¹. Potwierdzało to tezę, że niskie stawki nie tyle przyciągają inwestycje do danego kraju, ile zapobiegają ich odpływowi. Innym zjawiskiem związanym z konkurencją podatkową ma być spadek dochodów. Dane za okres lat osiemdziesiątych nie potwierdzają występowania tego rodzaju zjawiska w UE. Wręcz przeciwnie, w okresie 1980–1990 przeciętna wysokość wpływów z tytułu podatku od przedsiębiorstw w 12 krajach członkowskich mierzona udziałem w PKB wzrosła z 2,2% do 3,0%². Dopiero we wczesnych latach dziewięćdziesiątych wysokość wpływów z opodatkowania przedsiębiorstw w krajach UE uległa gwałtownie obniżeniu w relacji do PKB. Jest to o tyle charakterystyczne, że na początku lat dziewięćdziesiątych miała miejsce liberalizacja przepływów kapitałowych wewnątrz UE.

¹ R. Gropp, K. Kostial, *FDI and corporate tax revenue. Tax harmonization or competition*, „Finance and Development” czerwiec 2001, s. 11.

² M. Daly, *Harmonization of Direct Taxes in European Community*, [w:] *Fiscal Problems in the Single-Market Europe*, red. E. Baldassarri, P. Roberti, Basingstoke 1992, s. 31.

Ocenę sytuacji utrudnia fakt, że był to okres spowolnienia gospodarczego, co mogło wpłynąć na rentowność przedsiębiorstw. Jednak R. Gropp i K. Kostial uważali, że niezależnie od wahań cyklicznych najbardziej spadły wpływy krajów stosujących wysokie stawki, a najmniej w krajach nakładających podatki niższe od średniej dla wszystkich krajów OECD³.

Jeszcze inne podejście zaprezentowali R. Altshuler i T.J. Goodspeed, badając metodami statystycznymi, jak decyzje jednych krajów członkowskich wpływają na decyzje innych, jeśli chodzi o wysokość stawek podatkowych. Podwyżka podatku przez dany kraj o 10% powoduje według nich podwyżkę w krajach sąsiadujących przeciętnie o 8%. Z tego wynika, że w Unii nie jest potrzebne ujednolicenie stawek, lecz ustalenie ich poziomu minimalnego. Ustalenie stawek minimalnych nie wyeliminuje konkurencji podatkowej, lecz ją ograniczy. Stawki te powinny być na poziomie najniższych stosowanych dotychczas. Jeśli bowiem kraje określając stawki podatków, biorą pod uwagę wysokość podatków w innych państwach, to aby zahamować konkurencję, wystarczy uniemożliwić krajom stosującym najniższe stawki dalsze ich obniżanie. R. de Mooij zaproponował ustanowienie w UE stawki minimalnej podatku od przedsiębiorstw w oparciu o doświadczenia z wprowadzeniem stawki minimalnej na paliwo typu diesel w 1993 r. Jak dowodzą badania empiryczne, nie wyeliminowało to konkurencji podatkowej, ale znacznie ją ograniczyło⁴.

Jednak w większości analiz próbuje się zweryfikować hipotezę konkurencji podatkowej w całkiem inny sposób. Czyni się starania, by ustalić empirycznie, czy rzeczywiście różnice w poziomie opodatkowania wpływają na decyzje dotyczące lokalizacji inwestycji, a więc czy mają wpływ na kierunki przepływów BIZ między krajami UE. Jest to niezwykle istotne, gdyż jeśli by nie występował związek pomiędzy wysokością opodatkowania w poszczególnych krajach a napływem kapitału, to nie istniałaby również potrzeba harmonizacji poziomu opodatkowania przedsiębiorstw w krajach UE. Podstawowa trudność w zweryfikowaniu hipotezy konkurencji podatkowej wynika z rozróżnienia poziomu efektywnego i nominalnego opodatkowania.

Wpływ różnic w opodatkowaniu na kierunki przepływu BIZ

W ciągu ostatnich trzech dekad powstało kilkadziesiąt opracowań poświęconych zależnościom pomiędzy opodatkowaniem a lokalizacją inwestycji zagranicznych. Większość badaczy analizuje związek kierunków przepływu BIZ z opodatkowaniem zarówno w odniesieniu do jego nominalnego, jak i efektywnego po-

³ R. Gropp, K. Kostial, *op. cit.*, s. 12.

⁴ R. de Mooij, *A minimum corporate tax rate in the EU combines the best of two worlds?*, „Intereconomics” lipiec/sierpień 2004, s. 180–182.

ziomu. Początkowo zainteresowanie badaczy koncentrowało się na podatkowych czynnikach determinujących lokalizację inwestycji pochodzących z USA w poszczególnych krajach europejskich albo wpływających na alokację inwestycji europejskich w poszczególnych stanach amerykańskich. Z upływem czasu, wraz ze stopniową integracją rynków kapitałowych, coraz większym zainteresowaniem zaczęło się cieszyć zagadnienie oddziaływania zmian w wysokości podatku od przedsiębiorstw w poszczególnych krajach członkowskich UE na przepływy BIZ. Jednak w dalszym ciągu dominują opracowania poświęcone ruchowi kapitału pomiędzy USA i Europą. Należy zauważyć, że z natury rzeczy przynajmniej częściowo dotyczą one tego, w jakim zakresie kapitał napływający do krajów UE jest „wrażliwy”, w jakim stopniu reaguje na zmiany stawek podatkowych w tych krajach. Większość autorów próbowała zmierzyć wielkość tego zjawiska poprzez określenie elastyczności przepływów BIZ w stosunku do zmian stawek podatkowych. Na podstawie danych statystycznych dotyczących przepływów inwestycji w obrębie różnych grup państw starano się ustalić przede wszystkim, o ile zmniejszy się napływ BIZ do danego kraju pod wpływem wzrostu opodatkowania o 1%.

R. de Mooij i S. Ederveen podjęli próbę podsumowania rezultatów badań w tym zakresie przeprowadzonych w ciągu ostatnich dwudziestu lat.

Tabela 1. Elastyczność BIZ względem zmian wysokości opodatkowania kraju przyjmującego inwestycję (szacunki różnych autorów)

Autor	Średnia elastyczność	Najwyższa elastyczność	Najniższa elastyczność
Hartman, 1984	– 3,5	2,0	– 4,0
Bartnik, 1985	– 6,6	– 5,7	– 8,5
Boskin/Gale, 1987	– 2,7	0,3	– 21,2
Newton, 1987	– 0,4	3,5	– 4,3
Young, 1988	– 2,1	5,3	– 9,2
Murthy, 1989	– 0,7	0,5	– 1,6
Slemrod, 1990	– 3,5	17,8	– 84,5
Grubert/Mutti, 1991	– 1,6	– 0,6	– 3,3
Papke, 1991	– 4,9	– 0,9	– 8,8
Hines/Rice, 1994	– 5,0	– 1,2	– 31,7
Jun, 1994	– 1,3	5,9	– 5,4
Swenson, 1994	2,7	5,1	– 8,1
Devereux/Freeman, 1995	– 1,6	– 1,4	– 1,7

Tab. 1. (cd.)

Autor	Średnia elastyczność	Najwyższa elastyczność	Najniższa elastyczność
Hines, 1996	– 10,2	– 1,1	– 36,7
Pain/Young, 1996	– 1,4	– 0,4	– 2,8
Cassou, 1997	– 2,8	– 3,1	– 44,7
Shang-Jin, 1997	– 5,0	– 4,7	– 6,2
Devereux/Griffith, 1998	– 0,9	0,0	– 1,2
Bilington, 1999	– 0,1	– 0,1	– 0,1
Broekman/van Vliet, 2000	– 3,5	– 2,5	– 4,0
Gorter/Parikh, 2000	– 4,3	4,2	– 14,3
Grubert/ Mutti, 2000	– 4,2	– 1,7	– 5,8
Altshuler/Grubert/Newlon, 2001	– 2,6	– 1,4	– 4,0
Benassy-Quere/Fontagne/Lahreche-Revil, 2001	– 5,0	– 2,2	– 7,9
Swenson, 2001	– 3,2	– 8,0	– 29,9

Źródło: R. de Mooij, S. Ederveen, *Taxation and Foreign Direct Investment: A synthesis of empirical research*, „International Tax and Public Finance” 10, 2003, s. 682.

R. de Mooij i S. Ederveen potraktowali szacunki elastyczności BIZ autorstwa innych badaczy jak dane statystyczne. Stosując metodę regresji wyższego stopnia (ang. *meta-regression method*), otrzymali następnie jedną ogólną elastyczność w wysokości –3,2%. Należy tutaj zaznaczyć, że większość analizowanych szacunków dotyczyła elastyczności BIZ względem zmian efektywnego poziomu opodatkowania⁵. Otrzymany przez autorów wynik należy więc interpretować w ten sposób, że wzrost efektywnej wysokości podatków o 1% powoduje spadek inwestycji zagranicznych w danym kraju o 3,2%. Z szacunków powyższych wynika istotna statystycznie ujemna korelacja pomiędzy tymi dwoma zjawiskami. Pewną wadą zastosowanej tutaj metody jest to, że szacunki stanowiące podstawę obliczeń dotyczyły niejednakowych okresów, różnych grup państw oraz dokonane zostały przy zastosowaniu różnorodnych metodologii. Z drugiej strony zastosowana metoda sprawiła, że szacunki autorstwa R. de Mooij i S. Ederveen mają pewien walor uniwersalności.

Z punktu widzenia hipotezy występowania konkurencji podatkowej pomiędzy krajami członkowskimi szczególną wartość mają szacunki dotyczące oddziaływania podatków na kierunki przepływu BIZ w obrębie UE. B. Snoy jako

⁵ R. de Mooij, S. Ederveen, *Taxation and Foreign Direct Investment: A synthesis of empirical research*, „International Tax and Public Finance” 10, 2003, s. 677.

jeden z pierwszych przeanalizował wpływ opodatkowania na przepływ BIZ pomiędzy krajami europejskimi. Zbadał on, w odniesieniu do 14 zachodnio-europejskich państw, w jaki sposób w latach 1966–1969 zmiany w wysokości opodatkowania w kraju przyjmującym kapitał wpływały na napływ lub odpływ inwestycji pochodzących z takich krajów, jak Francja, Niemcy oraz Wielka Brytania. Według tych badań podwyżka w kraju przyjmującym inwestycje efektywnego poziomu opodatkowania o 1% ograniczała przeciętnie inwestycje koncernów niemieckich w takim kraju o 0,33%, a brytyjskich o 0,49%. Słabością tych szacunków jest to, że dotyczą krótkiego okresu i nie mogą stanowić podstawy formułowania kategoriycznych wniosków⁶.

N. Pain i G. Young przeanalizowali decyzje o lokalizacji inwestycji pochodzących z RFN i Wielkiej Brytanii w okresie 1977–1992 w 11 różnych krajach. Zaobserwowali niewielką, ale istotną z punktu widzenia statystycznego ujemną korelację pomiędzy kierunkami eksportu kapitału i wysokością opodatkowania przedsiębiorstw w krajach przyjmujących inwestycje. P. Broekman i P. van Vilet z kolei, obserwując zagregowany napływ inwestycji bezpośrednich do 15 krajów UE, ocenili na –2 ich elastyczność⁷.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne przybierają różne formy, co wynika z niejednakowych motywów ich dokonywania. Podjęcie bezpośredniej inwestycji za granicą może polegać na utworzeniu całkiem nowego albo na przejęciu już istniejącego podmiotu lub ewentualnie na połączeniu dwóch przedsiębiorstw z różnych krajów. Różnica jest bardzo istotna, gdyż istnieje ujemna zależność pomiędzy wielkością inwestycji typu *greenfield* a wysokością opodatkowania w danym kraju. Z kolei w przypadku fuzji lub przejęć opodatkowanie nie odgrywa w ogóle roli. D.L. Swenson zaobserwował wręcz pozytywną korelację pomiędzy wysokością opodatkowania a wielkością tego rodzaju transakcji⁸. W ostatnim okresie oddziaływanie różnic w wysokości podatków na przepływ BIZ pomiędzy krajami UE jest najczęściej analizowane pod kątem oceny potencjalnych efektów harmonizacji podatku od przedsiębiorstw.

Podsumowanie

Głównym problemem metodologicznym, jaki należy rozwiązać, analizując omawiane zagadnienie, jest rozróżnienie poziomu efektywnego i nominalnego opodatkowania kapitału przepływającego przez granice. W związku z tym większość współczesnych analiz odnosi się do poziomu efektywnego. Wynika z nich istotna ujemna korelacja pomiędzy wysokością opodatkowania w krajach członkowskich

⁶ P.B. Sørensen, *The Effects of Taxation on International Investment and Economic Efficiency*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1992, s. 329.

⁷ R. de Mooij, S. Ederveen, *op. cit.*, s. 679.

⁸ *Ibidem*, s. 680–681.

UE a wielkością napływającego do nich kapitału w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Elastyczność inwestycji zagranicznych względem stawki efektywnej opodatkowania przedsiębiorstw mieści się w granicach od $-0,33$ do $-3,2$, co oznacza, że według różnych autorów wzrost efektywnego poziomu opodatkowania zmniejsza napływ BIZ do danego kraju o $0,33\%$ do $3,2\%$. Jednak należy podkreślić, iż najsilniej ta zależność występuje w wypadku inwestycji typu *greenfield*. Natomiast w wypadku pozostałych form bezpośrednich inwestycji zagranicznych zależność nie jest już tak oczywista.

Bibliografia

- Daly M., *Harmonization of direct taxes in European Community*, [w:] *Fiscal Problems in the Single-Market Europe*, red. E. Baldassarri, P. Roberti, Basingstoke 1992.
- Gropp R., Kostial K., *FDI and corporate tax revenue. Tax harmonization or competition*, „Finance and Development” czerwiec 2001.
- Mooij R. de, *A minimum corporate tax rate in the EU combines the best of two worlds?*, „Intereconomics” lipiec/sierpień 2004.
- Mooij R. de, Ederveen S., *Taxation and Foreign Direct Investment: A synthesis of empirical research*, „International Tax and Public Finance” 10, 2003.
- Sørensen P.B., *The Effects of Taxation on International Investment and Economic Efficiency*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1992.