

**Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd**

Institut ekonomických studií

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**Daňová konkurence v Evropské unii:
zbytečné obavy?**

**Vypracoval: Jan Vitásek
Vedoucí: Doc. MPhil. Ondřej Schneider, Ph.D.
Akademický rok: 2006/2007**

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně a použil pouze uvedené
prameny a literaturu

V Praze dne 29.6.2007

Rád bych poděkoval svému konzultantovi, Doc. MPhil. Ondřeji Schneiderovi, Ph.D., za vedení a konzultace při psaní této diplomové práce. Dále bych chtěl poděkovat svým blízkým za podporu a trpělivost.

Abstrakt

Vysoká mobilita kapitálu vyvolává v řadě členských zemí Evropské unie obavy z možného závodu ve snižování daňových sazeb daně z příjmu právnických osob. Daňová konkurence podle nich bude mít negativní dopad na daňové příjmy a tím i na redistribuční cíle evropských vlád. Obavy kritiků zesílily zejména v souvislosti s rozšířením Evropské unie o desítku zemí střední a východní Evropy, s nimiž přišla výrazně nižší míra zdanění, než je běžná v zemích EU-15.

Teorie daňové konkurence bez výjimky připouštějí, že tlak ke snižování daňových sazeb existuje, některé z nich ale ukazují, že za určitých podmínek k závodu ve snižování daňových sazeb nemusí dojít. Pokles míry zdanění nepotvrzuje ani vývoj v Evropské unii od počátku 80. let. I přes výrazně nižší míru zdanění v nových členských zemích nepřineslo ani rozšíření EU rozklad daňových základů.

Zůstává otázkou, jak se zdanění firemních zisků bude chovat v nadcházejících letech, zejména v souvislosti s novým plánem EU na zavedení jednotného konsolidovaného základu daně z příjmu právnických osob a postupující ekonomickou konvergencí nových členských států k zemím EU.

Summary

High capital mobility creates headache in some of the European countries who are afraid of potential race to the bottom in corporate taxes. They warn the tax competition can have a negative impact on tax revenues and redistributive motives of European governments. These concerns became more pronounced in the wake of the EU enlargement in 2004, when 10 mostly low tax countries entered the EU.

Tax competition theories generally conclude there is a pressure forcing corporate tax rates downwards. Nevertheless, under certain conditions the race to the bottom does not have to materialize. Downward trend in corporate taxation is not confirmed by European reality either. Despite lower corporate taxes in new member countries enlargement has not so far led to erosion of tax bases.

It is unclear, however, how corporate taxation in the EU will evolve in the following years, especially in face of new European Commission's plan to introduce Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB) and ongoing process of economic catching-up by new member states.

Obsah

1. ÚVOD	7
2. DAŇOVÁ KONKURENCE - ÚVOD	9
2.1 PROČ PRÁVĚ KAPITÁL	9
2.2 ZDANĚNÍ ZBOŽÍ A SLUŽEB.....	10
2.3 ZDANĚNÍ KAPITÁLU.....	12
2.4 DAŇOVÁ KONKURENCE A „RACE TO THE BOTTOM“	14
2.4.1 <i>Stát jako Leviathan</i>	14
2.4.2 <i>Benevolentní vláda</i>	15
2.4.3 <i>Syntéza obou přístupů</i>	16
3. PROČ NEPOZORUJEME RACE TO THE BOTTOM	18
3.1 HARMONIZACE DAŇOVÝCH SAZEB NEMUSÍ BÝT NEZBYTNÁ	19
3.2 MODEL S OPAKOVANÝMI INTERAKCEMI.....	20
3.3 TEORIE ZÁJMOVÝCH SKUPIN	21
3.4 TEORIE AGLOMERAČNÍ RENTY	23
3.5 DAŇOVÁ KONKURENCE S NADNÁRODNÍMI FIRMAMI	24
3.6 SHRNUTÍ	27
4. ZPŮSOBY MĚŘENÍ DAŇOVÉ ZÁTĚŽE KAPITÁLU	29
4.1 INDIKÁTORY DAŇOVÉ ZÁTĚŽE KAPITÁLU.....	29
4.1.1 <i>Statutární daňová sazba</i>	29
4.1.2 <i>Efektivní daňové sazby</i>	30
4.2 CO OVLIVŇUJE MÍRU SKUTEČNÉHO ZDANĚNÍ	33
4.3 CITLIVOST INVESTIC NA ZDANĚNÍ	35
5. DAŇOVÁ KONKURENCE V EU-15	38
5.1 DAŇOVÉ REFORMY V 80. A 90. LETECH A JEJICH DOPAD NA ZDANĚNÍ KAPITÁLU	39
5.2. VÝVOJ DAŇOVÉHO ZATÍŽENÍ KAPITÁLU V EU	41
5.3 VÝVOJ SKUTEČNÉ ÚROVNĚ ZDANĚNÍ V EU-15	43
5.3.1 <i>Daňové sazby založené na daňových zákonech</i>	43
5.3.2 <i>Daňová sazba založená na minulých údajích</i>	45
6. ROZŠÍŘENÍ EU A DAŇOVÁ KONKURENCE	48
6.1 VÝVOJ DAŇOVÝCH SAZEB V EU-25.....	49
6.1.1 <i>Statutární daňové sazby</i>	49
6.1.2 <i>Skutečná míra zdanění průměrné investice</i>	51
6.2 DOCHÁZÍ K PŘESUNU DAŇOVÉ ZÁTĚŽE Z KAPITÁLU NA PRÁCI?.....	53
7. DAŇOVÁ KONKURENCE A PŘÍLIV FDI	58
7.1 PŘÍLIV FDI DO ZEMÍ EU-15	58
7.2 DAŇOVÁ KONKURENCE A PŘÍLIV FDI DO NOVÝCH ČLENSKÝCH ZEMÍ	62
8. POLITIKY, KTERÉ OVLIVŇUJÍ DAŇOVOU KONKURENCI V EVROPĚ	66
8.1 EU A ŠKODLIVÁ DAŇOVÁ KONKURENCE	66
8.2 SMĚRNICE O ÚSPORÁCH.....	68
8.3 OECD A DAŇOVÁ KONKURENCE	69
8.4 DOPADY POLITIK NA DAŇOVOU KONKURENCI	71
8.5 JEDNOTNÝ FIREMNÍ KONSOLIDOVANÝ DAŇOVÝ ZÁKLAD	74

8.6 MOŽNÉ DOPADY JEDNOTNÉHO DAŇOVÉHO ZÁKLADU	76
9. ZÁVĚR	80
10. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	82

1. Úvod

Přestože se obavy z negativních důsledků daňové konkurence staly zejména v souvislosti se vstupem desítky nových členských zemí do Evropské unie mediálně vděčným tématem, škodlivost daňové konkurence dosud přesvědčivě nepotvrdily (ovšem také nevyvrátily) ani teorie daňové konkurence, ani více než dvacetiletá zkušenost Evropy s tímto fenoménem.

Ačkoliv nejviditelnější projev daňové konkurence – pokles statutárních daňových sazeb – vyvolává zdání, že jsme svědky zničujícího závodu ve snižování zdanění (race to the bottom), který může mít za následek přesun zdanění k méně mobilním složkám daňové základny, v řadě evropských zemí dochází současně s tím k zjednodušování daňových zákonů a omezování výjimek. Daňový základ se tedy rozšiřuje a působí tak proti poklesu skutečné míry zdanění.

Přesvědčivé důkazy neexistují ani pro tvrzení, podle něž zdanění zásadním způsobem ovlivňuje rozhodování firem o umístění investic. Spíše se potvrzují závěry školy nové ekonomické geografie, podle kterých o umístění investic rozhoduje řada jiných faktorů, souhrnně označovaných jako aglomerační renta. Právě koncept této aglomerační renty nám může pomoci při vysvětlení značných rozdílů mezi zeměmi EU-15 a novými členskými státy.

Nedostatku důkazů o škodlivém vlivu daňové konkurence na daňové příjmy a nedistribuční cíle vlád si je vědoma i Evropská komise, která naopak sama vyzdvihuje některé pozitivní aspekty, jež s sebou daňová konkurence přináší (zejména omezení deformací plynoucích z komplikovaných daňových zákonů, ale i pokles příliš vysokých daňových sazeb, které ovlivňují rozhodování investorů). Evropa tak vystupuje pouze proti určitým aspektům daňové konkurence, které vnímá jako nežádoucí, a které označuje termínem „škodlivá daňová konkurence“.

Evropská komise se harmonizací daňových sazeb brání dokonce i při přípravě legislativy, která (pokud bude schválena) zásadním způsobem ovlivní rozhodování podobu daňové konkurence. Jde o přípravu jednotného konsolidovaného základu pro výpočet daně z příjmu právnických osob (CCCTB). Jeho zavedení by znamenalo významné omezení pravomocí členských zemí v oblasti definice daňového základu (státy by přišly o jeden z nástrojů, který je součástí jejich daňové politiky).

Ve své práci jsem se snažil ukázat, že se obavy z negativních důsledků daňové konkurence dosud nenaplnily a nabídnout možné odpovědi, proč tomu tak je. Na

základě těchto zjištění tvrdím, že daňová konkurence nemusí vést k „rozkladu daňových základů“ ani do budoucna. Svá pozorování uplatňuji poté i v krátké analýze dvou politik – boj EU a OECD s tzv. „škodlivou“ daňovou konkurencí a plán EU na vytvoření jednotného konsolidovaného firemního daňového základu (CCCTB), které zásadním způsobem ovlivňují nebo v blízké budoucnosti mohou ovlivnit podobu daňové konkurence v Evropské unii.

Práce je seřazena do devíti kapitol. V úvodu druhé kapitoly („Daňová konkurence – Úvod“) nejprve nahlédneme, proč se teorie daňové konkurence zaměřují na zdanění kapitálu a ukážeme si, jakým způsobem funguje v Evropě výběr daní. Poté se podíváme na základní východiska teorie daňové konkurence a seznámíme se s konceptem „race to the bottom“. Třetí kapitola („Proč nepozorujeme race to the bottom“), předkládá ekonomické teorie, které reagují na rozpor mezi očekávaným závodem ve snižování daňových sazeb a realitou, která tento závod nepotvrzuje. Ve čtvrté kapitole („Způsoby měření daňové zátěže kapitálu“) si ukážeme, proč nemůžeme vývoj zdanění firemních zisků posuzovat jen na základě statutární daňové sazby. Kapitola pak nabízí alternativní způsoby měření daňové zátěže firemních zisků. Pátá kapitola („Daňová konkurence v EU-15“) využívá měřítka daňové zátěže, s nimiž jsme se seznámili v předchozí kapitole a s jejich pomocí ukazuje, jakou podobu měla daňová konkurence v Evropské unii (EU-15) v 80. a 90. letech 20. století. Šestá kapitola se zabývá vývojem daňových sazeb poté, kdy desítky zemí střední a východní Evropy vstoupila do Evropské unie a nahlíží, jak se intenzivnější daňová konkurence odrazila na daňových příjmech v EU-15 i nových členských zemích. Sedmá kapitola ukazuje, zda daňová konkurence ze strany nových členských zemí ovlivnila příliv přímých zahraničních investic do zemí EU-15, diskutuje vliv nedaňových faktorů na rozhodování o umístění investice, poskytuje náhled na vztah nových členských zemí ve střední Evropě a pobaltských zemí a naznačuje možné dopady hospodářské konvergence nových členských zemí k EU-15 a její vliv na podobu daňové konkurence. Osmá kapitola přináší diskusi dvou evropských politik, které mají, či v blízké budoucnosti budou mít vliv na podobu daňové konkurence v EU – politiky zaměřené na boj s tzv. škodlivou daňovou konkurencí a snahou EU o vytvoření jednotného firemního konsolidovaného daňového základu (CCCTB).

2. Daňová konkurence - úvod

V této a následující kapitole bych rád čtenáři nabídnul přehled teoretických prací, jež se problematikou daňové konkurence a daňové harmonizace zabývají. Mým cílem zdaleka není uvést vyčerpávající přehled všech směrů uvažování, jako spíše vytvořit představu o základních teoriích, jež se snaží nalézt odpověď na klíčovou otázku problematiky daňové konkurence, která zní: „Je daňová konkurence škodlivá, nebo prospěšná?“ Vzhledem k tomu, že jde především o normativní otázku, teorie na ní dávají nejednoznačnou odpověď. Ta bude tedy do značné míry záležet na tom, jakou váhu přisuzujeme jednotlivým předpokladům různých modelů.

Teorie daňové konkurence se ve velké většině zaměřují na zdanění kapitálu. Úvodem si ukážeme, proč tomu tak je a podíváme se, na jakém principu funguje výběr daní. Způsob výběru daně je odlišný v případě zboží i kapitálu a má zásadní vliv na podobu (či dokonce přímo existenci) daňové konkurence.

V další části se podíváme na to, co vlastně pod pojmem daňová konkurence rozumíme a nahlédneme, proč se stala na jedné straně zdrojem obav pro ty, kteří kladou důraz na redistribuční roli vlády (W. Oates, P. Musgrave a další), a na druhé straně vítaným prostředkem pro ty, kdo věří, že daňová konkurence vytváří účinný tlak na efektivitu vládních výdajů (J. Buchanan). Tuto kapitolu uzavře model J. Edwardse a M. Keana, který se pokouší o pozitivní syntézu těchto dvou pohledů.

2.1 Proč právě kapitál

Teorie daňové konkurence se zpravidla soustředí na zdanění kapitálu. Tradiční modely daňové konkurence¹⁾ předpokládají, že kapitál se oproti ostatním výrobním faktorům vyznačuje vysokou mezinárodní mobilitou a jako takový je citlivější na změny ve zdanění. Změna v daňové sazbě z kapitálu v jedné zemi vyvolá změny v kapitálových výnosech a vede k nové mezinárodní alokaci kapitálu. Oproti tomu tyto modely většinou předpokládají, že volný pohyb pracovních sil je velmi omezený (obvykle je zcela vyloučen) a práce v důsledku toho nese vyšší podíl přímého daňového zatížení. Zatímco změna v daňové sazbě uvalené na pracovní sílu může vyvolat pouze minimální přesun zaměstnanců mezi jednotlivými zeměmi, změna

¹⁾ Řada modelů vychází z tzv. „základního modelu daňové konkurence“, za nějž bývá označován model, který navrhli Zodrow a Mieszkowski. Více viz G.R. Zodrow a P. Mieszkowski (1986).

daňové sazby z kapitálových výnosů může mít za následek masivní mezinárodní přesuny kapitálu, které mají významný dopad na hospodářskou výkonnost jednotlivých zemí.

Pro Evropskou unii je otázka daňové konkurence obzvlášť důležitá. Volný pohyb zboží, služeb, osob a kapitálu jsou základní svobody, které členství země v Evropské unii zaručuje. V následujícím textu se krátce zmíním o daňové konkurenci v případě zdanění zboží, neboť představuje druhý nejvíce mobilní daňový základ. Počátkem 90. let ovšem došlo k harmonizaci sazeb daně z přidané hodnoty a harmonizovány jsou i spotřební daně. Způsob výběru daně navíc nevytváří příliš velký prostor pro daňovou konkurenci. Přesto se domnívám, že je užitečné nepřímé zdanění alespoň krátce zmínit. Dnešní stav ostatně Evropská komise označuje jako „přechodný“. Jejím konečným cílem je vytvořit jedinou sazbu DPH a změnit způsob výběru daní, který by ovšem bez sjednocení daňové sazby vedl k daňové konkurenci.

Diskusi o zdanění osob se vyhýbám, neboť představují nejméně mobilní daňový základ. Náklady změny bydliště jsou pro mnoho lidí prohibitivně vysoké nejen v rámci Evropské unie, ale i v rámci národních států. Mezi takové náklady patří například dojíždění do nového zaměstnání, ztráta dosavadních sociálních kontaktů, apod. K tomu, aby se jednotlivec k takové změně odhodlal by bylo zapotřebí skutečně velkého rozdílu v reálné mzdě. Mobilita jednotlivců je daná spíše jinými důvody a výše zdanění na takové rozhodnutí nemá příliš velký vliv (pomineme-li multimilionáře, kteří hledají útočiště v daňových rájích).

2.2 Zdanění zboží a služeb

V Evropské unii jsou v současné době zboží a služby zdaněné na základě principu země určení. Jinými slovy, daň je vybírána v zemi, kde dochází k prodeji. V případě přeshraničního obchodu v rámci EU zboží opouští zemi zbavené DPH platné v zemi, z níž pochází. Vývozce si již zaplacenou daň odečte a její vrácení požaduje u daňových či celních úřadů v této zemi. Do země prodeje tedy zboží vstupuje s „nulovou“ daňovou sazbou a je následně zdaněno sazbou DPH platnou v této zemi. Plátcem daně je v tomto případě konečný prodejce. V případě zdanění služeb je situace podobná – na poskytování služeb se uplatňuje DPH té země, kde dochází k její spotřebě.

Z pohledu hospodářské soutěže na trzích zboží a služeb je tento způsob výběru daně efektivní, neboť všechno zboží a služby jsou na daném lokálním trhu zdaněné stejnou sazbou a výrobky z jedné země tudíž nejsou daňově zvýhodněné oproti výrobkům z jiné země.²⁾

Původní návrh Evropské komise z počátku 90. let ovšem počítal s něčím jiným. Daň z přidané hodnoty se měla u veškerého zboží i služeb vybírat v zemi původu (tj. v zemi, kde byl daný produkt vyroben). Takové opatření by ovšem předpokládalo buď vytvoření kompenzačního systému, který by přerozděloval daňové výnosy mezi jednotlivými zeměmi, nebo vytvoření jednotné daně z přidané hodnoty. Pokud by k tomu nedošlo, zboží ze země s nižší sazbou DPH by bylo ve výhodě oproti zboží ze země s vyšší sazbou. Jelikož evropské země podle smluv nemohou dotovat vývoz svých výrobků, jediným způsobem, jakým by mohly zajistit konkurenceschopnost svých vývozců by bylo snížení jejich DPH. Princip zdanění v zemi původu by tedy vytvořil daňovou konkurenci, která by působila na pokles sazeb daní z přidané hodnoty.

Sjednocení sazby daně z přidané hodnoty by na jedné straně sice odstranilo náklady na informační systém, v rámci něž je v současné době monitorován pohyb zboží a služeb pro daňové účely, na druhé straně by ovšem vzalo zemím suverenitu v rozhodování o daňových sazbách (byť je toto rozhodování již dnes značně omezené).

Přestože nakonec nedošlo k vytvoření jednotné sazby DPH, dohodly se evropské země na počátku 90. let na harmonizaci sazeb a zavedly minimální sazbu DPH ve výši 15%, pod jejíž úroveň nesmí daň klesnout. Vedle toho mají ovšem státy možnost na určité „citlivé“ výrobky (tj. ty, v jejichž případě by standardní sazba zasáhla především nižší příjmové skupiny), uplatnit maximálně dvě další daňové sazby v minimální výši 5%.³⁾

Konečným cílem je přitom podle návrhu Evropské komise z konce 80. let postupné sblížování daňových sazeb a následné nahrazení různých sazeb sazbou jedinou – harmonizovanou, která by umožnila přechod na princip zdanění v zemi původu. Současný stav Komise označuje jako „přechodný“. Jelikož tento návrh ovšem

²⁾ Tento systém platí pouze pro osoby, které se zbožím a službami na vnitřním trhu obchodují. Nákupy soukromých osob do určitého množství podléhají zdanění v zemi, kde dojde k prodeji, přestože ke spotřebě dojde v jiné členské zemi. V jejich případě se tedy uplatňuje princip zdanění v zemi původu.

³⁾ Řada členských zemí s EU přesto vyjednalo podmínky, za nichž na určité zboží a služby uplatňuje nižší, než 5% daňovou sazbu (Řecko, Španělsko, Francie, Irsko, Itálie, Lucembursko, Polsko). Velká Británie a Irsko si navíc u určitých položek vymohly nulovou sazbu. Více viz European Commission (2007c).

v členských zemích nemá potřebnou podporu (a současný systém hlasování v Radě v daňových otázkách navíc nedává naději, že se to v nejbližší době změní), je přechod na zdanění v zemi původu v nedohlednu.

V každém případě je ale zřejmé, že ať již bude princip zdanění jakýkoliv, v oblasti nepřímých daní zřejmě není pro daňovou konkurenci místo.

2.3 Zdanění kapitálu

Na rozdíl od mezinárodních trhů zboží a služeb, kde je z pohledu hospodářské soutěže optimální uplatnit princip místa určení, neboť při jeho použití nevyvolávají relativní změny ve zdanění změny v alokaci výrobních prostředků (případně tlak na pokles zdanění), bylo by v případě mezinárodního zdanění kapitálu optimální použít princip místa původu. Pokud tomu tak není a výnosy z kapitálu podléhají zdanění v zemi, kde k investici dochází, není rozhodování o jeho umístění podmíněno pouze reálným výnosem kapitálu, ale také relativní výší zdanění v jednotlivých zemích.

Princip místa původu má vzniku takové situace zabránit. Tím, že jsou investoři vystaveni zdanění kapitálu v zemi kde je jejich sídlo, je jim zcela lhostejné, jaká je daňová sazba z kapitálových výnosů v jiných zemích a o umístění kapitálu se rozhodují pouze na základě výnosů před zdaněním.

Princip místa původu však v tomto ohledu může selhávat. Například H.W.Sinn⁴⁾ ukazuje, že daňová neutralita alokace kapitálu není při použití principu místa původu zaručena v případě, že existují rozdíly v definici daňového základu (harmonizaci daňového základu pak upřednostňuje před harmonizací daňových sazeb). Na příkladu dvou zemí Sinn ukazuje, že pokud se liší metody odpisu kapitálu v obou zemích, je efektivní alokace silně podmíněna výší zdanění v obou zemích. Různý přístup k odpisování kapitálu v obou zemích efektivní alokaci kapitálu sice nevylučuje, lze ji ovšem dosáhnout pouze v případě určité pozitivní úrovně zdanění. Pokud však oba státy použijí skutečnou ekonomickou depreciaci v definici daňového základu, je alokace kapitálu efektivní bez ohledu na to, jaká je úroveň zdanění v jednotlivých státech.

Efektivita principu místa původu navíc může selhávat i v situaci, která ani zdaleka nepatří pouze do oblasti teoretických spekulací. Pokud se chtějí investoři vyhnout

⁴⁾ Viz H.W. Sinn (1990).

platbám daní v zemi svého původu, není pro ně velký problém výnosy ze zahraničí nepřiznat. V situaci, kdy v Evropě chrání banky přísně identitu svých klientů, je pro daňové úřady nemožné získat informace o kapitálových výnosech svých občanů. Navzdory snahám ze strany OECD a EU⁵⁾ o zrušení bankovních tajemství pro daňové účely zůstává mnoho států ve svém postoji neoblomných a při použití principu původu je tedy zapotřebí i nadále počítat s neefektivní alokací kapitálu a daňovými úniky.

Jako alternativa k principu původu se tedy nabízí princip místa určení, který se však bez harmonizace neobejde, má-li být současně zachována alokační efektivnost, kterou zajišťuje princip místa původu. Na rozdíl od něj se totiž v případě zdanění v zemi, kde k investici dochází, nevyrovnávají výnosy před zdaněním, ale výnosy po zdanění a rozhodování investorů tedy není nezávislé na relativní výši zdanění. V tomto případě lze tedy hovořit o daňové konkurenci, neboť státy mohou ve snaze přilákat kapitál manipulovat s výší relativního zdanění. Sinn v tomto kontextu v modelu se dvěma státy opětovně zdůrazňuje, že harmonizace daňového základu musí předcházet případné harmonizaci úrovně daňových sazeb. Tentokrát jsou podle něj investice daňově neutrální v případě, kdy se kapitál odepisuje v obou státech okamžitě. Alokace kapitálu bude opět efektivní bez ohledu na to, jaká je v jednotlivých zemích výše zdanění. Pokud jsou však daňové základy koncipovány v obou zemích odlišně, je alokace efektivní pouze pro určité odpovídající hodnoty daňových sazeb v obou státech.

Rád bych na tomto místě zdůraznil, že výše uvedená diskuse neříká nic o intenzitě daňové konkurence – dotýká se především alokačních neefektivit, které způsobují odlišné definice daňového základu. Pro nás je především důležitý poznatek, že o umístění kapitálu nerozhoduje pouze relativní výše daňových sazeb, ale i definice daňových základů.

Na závěr je vhodné dodat, že skutečný systém výběru daní je smíšený. Na základě principu místa původu jsou zdaněné kapitálové výnosy, které jsou spojené s osobou investora – jde o daně z úspor, dividend, apod. Na základě principu místa určení jsou pak zdaněné příjmy právnických osob. Modely daňové konkurence, s nimiž se seznámíme, jsou založené na druhém jmenovaném principu – kapitál je v nich zdaněn v zemi určení.

⁵⁾ Tomuto tématu se budeme věnovat v kapitole o aktivitách OECD a EU v oblasti daňové konkurence. Více viz OECD (1998).

2.4 Daňová konkurence a „race to the bottom“

2.4.1 Stát jako Leviathan

Kořeny teorií daňové konkurence je možné vystopovat již u Charlese Tiebouta.⁶⁾ Jeho známý koncept „voting with one's feet“ je ve své podstatě základním principem, který prochází všemi proudy teorie daňové konkurence. Tento koncept říká, že pokud neexistují bariéry pro pohyb obyvatel, budou se jednotlivci stěhovat do těch zemí, které jim poskytnou takové množství veřejného statku, který tito jednotlivci preferují. Jednotlivci jsou v Tieboutově modelu pro jednotlivé země zdrojem daňových příjmů. Každá ze zemí o ně proto „soutěží“ a poskytuje jim optimální množství veřejných statků za optimální „cenu“ (která je vyjádřena mírou zdanění).

James Buchanan⁷⁾ tuto teorii rozvinul úvahami o vládách, které právě síly popsané v Tieboutově modelu omezí v neefektivním hospodaření. Každá vláda se v Buchananově modelu snaží maximalizovat podíl daňových příjmů, který odčerpává do své kapsy. Ve světě, kde se jednotlivci rozhodují o zemi v níž budou žít pouze na základě výše svého příjmu, budou vlády donuceny k optimálnímu poskytování veřejných statků. Zvýšení daní za účelem odčerpání části výnosu bude mít za následek odliv obyvatel do země, která veřejné statky poskytuje optimálně. „Daňová konkurence“ tedy v Buchananově pojetí vede k optimálnímu poskytování veřejných statků.

Otázky daňové konkurence se však netýkají pouze zdanění osob. Zdanit je stejně tak možné kapitál, spotřební statky nebo pracovní příjmy. Zatímco ve skutečném světě jednotlivci příliš mobilní nejsou, o kapitálu a spotřebních statcích se totéž, zejména v souvislosti s globalizací kapitálových trhů a integrací trhů zboží v rámci EU, říci nedá. V Tieboutovském světě je jednatel, jehož důchod je v jednom státu zdaněn, zároveň také občanem tohoto státu a veřejný statek, jenž je z jeho daní poskytován mu přináší užitek. Ve světě, kde je daňový základ od osoby jednotlivce oddělen (jako v případě kapitálu), jednatel odvádí daně v jedné zemi, ale žije a čerpá užitek z poskytování veřejných statků v zemi jiné. Jedinec stejně jako v Tieboutově světě optimalizuje svůj užitek. Daněmi, které odvádí v zahraničí ale nefinancuje „svůj“

⁶⁾ Viz C. M. Tiebout (1956).

⁷⁾ Viz J. Buchanan (1980).

veřejný statek. Ztrácí se tedy přímá vazba mezi výší odvedených daní a množstvím poskytovaného veřejného statku.

Daňová konkurence v tomto světě vede k závodu ve snižování daňových sazeb („race to the bottom“). Vlády se snaží přilákat mobilní daňovou základnu snižováním svých daní. Pokud se takto chovají všechny země, výsledkem je nulová nebo dokonce záporná daňová sazba (země tedy mohou přiliv kapitálu dokonce dotovat). Teorie daňové konkurence tuto tendenci takřka bez výjimky připouští, jejich závěry jsou však značně podmíněné předpoklady, které mají převážně normativní charakter. K obhájcům daňové konkurence, která je chápána jako prostředek k omezení rozhazovačné vlády, patří již jmenovaný J. Buchanan, z novějších autorů pak například E. Janeba a G. Schjelderup.⁸⁾ Výhrady proti daňové konkurenci, které ústí v suboptimálně nízké vládní výdaje, shrnuje ve své práci například P. Musgrave⁹⁾. Jsem přesvědčen o tom, že je dobré podívat se na tomto místě na oba úhly pohledu, přestože jde o značně normativní hlediska. Argumenty, které používají, se totiž promítají i do dnešní diskuse o povaze daňové konkurence a jsou příčinou toho, že se téma daňové konkurence stále vrací, přestože jim skutečný vývoj zdanění v Evropské unii nedává za pravdu.

2.4.2 Benevolentní vláda

Základní model daňové konkurence, z něž značná část autorů vychází, vytvořili v roce 1986 Zodrow a Mieszkowski.¹⁰⁾ Z našeho pohledu je v tomto modelu zásadních několik předpokladů. Je to jednak nulová mobilita pracovní síly, dokonalá mobilita kapitálu, dokonalá konkurence a benevolentní vláda. V modelu dvě země vyrábí jeden statek za pomoci práce a kapitálu a obchodují jej mezi sebou. Vlády mají k dispozici daň z kapitálu, poskytují veřejný statek a optimalizují společenský užitek (tj. soukromou a veřejnou spotřebu). Změna ve zdanění má v modelu za následek změnu alokace kapitálu mezi zeměmi, neboť snížením daně v jedné zemi dojde k zvýšení výnosu po zdanění a kapitál se do této země přesune. Jelikož obě země mají motivaci přilákat mobilní kapitál, je výsledkem daňové konkurence zdanění, které je ze společenského hlediska neoptimální, nebo přinejmenším příliš

⁸⁾ Viz E. Janeba, G. Schjelderup (2002).

⁹⁾ Viz níže.

¹⁰⁾ Viz G.R. Zodrow a P. Mieszkowski (1986).

nízké. Model pak implikuje, že daňovou harmonizací (tj. stanovením jednotné daně), lze společenský užitek zvýšit.

Pro popsanou soutěž ve snižování daňových sazeb se vžil název „race to the bottom“. Pokud připustíme, že důsledkem daňové konkurence je tento závod ve snižování daňových sazeb, je zřejmé, že země musí daňové příjmy získat někde jinde. Model takovou možnost přímo nepřipouští, ale ve skutečném světě by bylo možné daňovou zátěž přesunout na jinou část daňové základny. Zastánci daňové harmonizace,¹¹⁾ se obávají, že daňová zátěž dolehne poté na méně mobilní součásti daňové základny, zejména práci, případně dojde k neefektivně nízké nabídce veřejných statků. Vítězem bude podle nich ten, kdo bude schopen svá aktiva přesunout do zahraničí. Daňová konkurence tedy v jejich očích povede k přesunu zdanění od bohatších k chudším.

2.4.3 Syntéza obou přístupů

Jak bude daňová konkurence vypadat v případě, že politici nejsou ani zcela benevolentní ani bezvýhradně oportunističtí se snaží ukázat J.Edwards a M.Keen.¹²⁾ Politik v jejich podání nemusí být ani zcela benevolentní, ale také nemusí sledovat pouze svůj vlastní zájem. Vlastnosti politika jsou v tomto modelu proměnná a výsledek daňové konkurence se mění v závislosti na ní.

Jejich model daňové konkurence představuje mnoho zemí, které mezi sebou soutěží o mobilní kapitál. Práce je v modelu nemobilní. V každé zemi žije mnoho spotřebitelů, kteří maximalizují svůj užitek a rozhodují o optimálním umístění kapitálu. Do užitekovej funkce spotřebitele přitom vstupuje soukromý statek X a veřejný statek G. Spotřebitelé utrácejí svůj důchod, který tvoří příjem z práce (ta není v modelu zdaněná) a výnos z kapitálu po zdanění, pouze za jeden soukromý statek X (množství statku G je dané).

Politik v modelu maximalizuje svůj vlastní užitek. K tomu má k dispozici daň z kapitálu a výši výdajů za veřejný statek G. Při této maximalizaci se snaží odčerpat co nejvíce peněz ze státního rozpočtu do své kapsy. Zároveň ale usiluje také o znovuzvolení (to autoři modelují pomocí užitku spotřebitele – čím je užitek spotřebitele vyšší, tím má politik větší šanci na znovuzvolení). Mezi těmito

¹¹⁾ Viz např. P.Musgrave (2002).

¹²⁾ Viz J.Edwards, M.Keen (1995).

proměnnými je přitom substituční vztah. Politik je v maximalizaci svého užitku omezen velikostí státního rozpočtu, který tvoří příjem ze zdanění kapitálu, omezením vyplývajícím z maximalizace jednotlivých spotřebitelů a rovnováhou kapitálových výnosů.

Výsledkem daňové konkurence je v tomto případě situace, kdy se úroveň zdanění kapitálu v jednotlivých zemích vyrovná. Politik je v rovnováze indiferentní mezi dalším zvyšováním odčerpávání peněz do své kapsy a mezi snahou o znovuzvolení (mezni míra substituce odpovídá mezní ceně, kterou politik musí zaplatit snížením odčerpaných prostředků, aby si zvýšil popularitu).

V druhém případě se země dohodnou na harmonizaci daňových sazeb z kapitálu. Tu představuje malé zvýšení daní, které proběhne všech státech současně. K žádné realokaci kapitálu mezi zeměmi tedy nedojde. Politici se v této situaci již nerozhodují o výši zdanění, pouze o tom, kolik odčerpají ze státního rozpočtu do své kapsy na úkor množství veřejného statku G . Harmonizací si politik v modelu jednoznačně polepší, neboť malým zvýšením daně dojde k čistému transferu prostředků od obyvatel k němu.

Model nedává jednoznačnou odpověď na otázku, zda daňová harmonizace přinese snížení nebo zvýšení užitku spotřebitelů. Záleží na tom, zda bude politik spíše benevolentní nebo zda bude mít spíše sklon k odčerpávání peněz do své kapsy. Pokud bude spíše usilovat o maximalizaci užitku spotřebitelů, pak v případě harmonizace daňové sazby část zvýšených daňových příjmů použije na zvýšení užitku spotřebitele – to může udělat jedině zvýšením veřejných výdajů. Na jedné straně sice zvýšení daní znamená pokles soukromé spotřeby, na druhé straně však vzroste množství veřejného statku, který spotřebitele za tuto ztrátu více než kompenzuje. Užitek spotřebitele se tedy zvýší.

Pokud bude politik usilovat především o odčerpání peněz z daňových příjmů (tj. důchodová elasticita poptávky po spotřebitelském užitku bude nulová), nebude při harmonizaci daní usilovat o zvyšování užitku spotřebitelů. Spotřebitele bude pouze kompenzovat zvyšováním množství veřejného statku do té míry, aby dosáhli stejného užitku jako před zvýšením daní. Účinek zvýšení daní na spotřebitele je tedy negativní (tedy přinejmenším oproti případu, kdy je za harmonizaci daní zodpovědný benevolentní politik).

3. Proč nepozorujeme race to the bottom

Teorie, kterými jsme se zabývali v předchozí kapitole, bez výjimky připouštějí, že daňová konkurence vede vlády soutěžící o volný kapitál k závodu ve snižování daňových sazeb. Rozdíl mezi nimi byl tak spíše normativní a byl postaven na předpokladu benevolentnosti či oportunistu vlád.

Vývoj v Evropě v 80. a 90. letech, jak se zdá, ovšem nedává těmto teoriím zcela za pravdu. Daňové sazby sice obecně poklesly, jak ostatně uvidíme v 4. kapitole, která se vývojem daňových sazeb v EU zabývá, zároveň byl ovšem tento pokles doprovázen rozšířením daňového základu, který snížení daňové sazby do určité míry kompenzoval.

Následující modely mění některé předpoklady základního modelu a na základě toho ukazují, že daňová konkurence nemusí vést nutně k závodu ve snižování daňových sazeb, které by končilo nulovým zdaněním.

V prvním modelu E.G.Mendoza a L.L.Tesar ukazují, že strategické reakce jednotlivých vlád mohou vyústit v nezápornou úroveň zdanění. Přesto harmonizaci daňových sazeb model nedoporučuje – společenský užitek by se podle něj harmonizací příliš nezvýšil.

M.Catenaro a J.P.Vidal jsou přesvědčeni, že harmonizace daňových sazeb není zapotřebí, neboť vlády se natolik obávají zničujících důsledků daňové konkurence, že raději dobrovolně udržují zdanění kapitálu na vyšší úrovni.

Řada modelů vysvětluje utlumení daňové konkurence a z ní plynoucího závodu ve snižování daňových sazeb nenulovými náklady mobility kapitálu. Podle A.Hauflera nejsou dostatečným důvodem ani obavy benevolentních vlád ze zničujících důsledků daňové konkurence. Příčinu je podle něj třeba hledat v politické podpoře těch, které daňová konkurence postihne.

Odlisný přístup představuje škola nové ekonomické geografie, která je zde zastoupena studií P.Krugmana a R.Baldwina. Tato škola je jedním z mezníků teorií daňové konkurence. Autoři připouštějí, že síly, které ovlivňují stanovování výši zdanění v jednotlivých zemích jsou tytéž, které vedou k tlaku na snižování daňových sazeb, na druhé straně však argumentují tím, že ve skutečnosti existují překážky, které brání daňové konkurenci v tom, aby vyústila v závody ve snižování daňových sazeb. Firmy se totiž nerozhodují o umístění kapitálu pouze na základě výše zdanění, ale také po vyhodnocení dalších faktorů, jako je například velikost trhu, jeho

růstový potenciál, kvalita institucí, transakční náklady, apod. Pokud takové faktory hrají v rozhodování firem roli, nemusí pokles daňových sazeb v jedné zemi vyvolat odliv kapitálu do druhé země. Tlak na všeobecný pokles daňových sazeb je tedy oproti modelům z předchozí kapitoly značně utlumen.

Závěrem kapitoly uvádím dva modely,¹⁾ které se zabývají daňovou konkurencí v situaci, kdy trhy nejsou dokonale konkurenční a působí na nich nadnárodní firmy. Autoři poukazují na to, že daňová konkurence bude v takovém případě probíhat jiným způsobem, než v modelech, které předpokládají pouze dokonale konkurenční firmy. Daňová konkurence se v těchto modelech dotkne pouze chování nadnárodních firem a „tradiční“ firmy neovlivní. Z toho důvodu neklesá průměrné zdanění kapitálu, pouze zdanění nadnárodních firem. Tyto modely reagují především na opatření OECD a Evropské unie zaměřené na boj s tzv. „škodlivou daňovou konkurencí“²⁾.

3.1 Harmonizace daňových sazeb nemusí být nezbytná

E.G.Mendoza a L.L.Tesar se ve své studii³⁾ vycházejí z neoklasického modelu hospodářského cyklu, v němž spolu soutěží o kapitál dvě stejně velké ekonomiky. Obě země vyrábí stejně jako v základním modelu za pomoci práce a kapitálu jeden statek, který pak mezi sebou obchodují.

Jedním ze zásadních předpokladů modelu je širší definice daňové základny oproti základnímu modelu – vlády zdaňují nejen kapitál, ale také práci a spotřebu. Toto rozšíření spolu s mezičiasovou optimalizací domácností a vlád vede k odlišnému výsledku daňové konkurence a také odlišných důsledků pro případnou daňovou harmonizaci oproti základnímu modelu.

Benevolentní vlády mezi sebou soutěží o mobilní kapitál. Výsledkem této soutěže je rovnováha, v níž vlády maximalizují užitek obyvatel. Pokud jedna země sníží zdanění kapitálu, bude následovat příliv kapitálu do země. Druhá země však přijde o rozpočtové příjmy, které bude muset nahradit zvýšením jiných daní.

¹⁾ S. Bucovetsky, A. Haufler (2006); K. Behrens, P.M. Pickard (2006).

²⁾ Jedním z projevů toho, co OECD a EU označují jako „škodlivou daňovou konkurenci“, je daňová diskriminace mezi nadnárodními firmami a „tradičními“ firmami, kdy vlády vystavují nadnárodní firmy nižšímu zdanění než domácí firmy. Více se tomuto fenoménu budeme věnovat v 8. kapitole.

³⁾ Viz E.G.Mendoza, L. Tesar (2003).

Autoři ukazují, že výsledek daňové konkurence bude záviset na tom, jakou daňovou sazbu státy použijí ke kompenzaci výpadků svých příjmů. V případě zdanění práce bude výsledkem daňové konkurence rovnováha na nižší než optimální úrovni, na nulu však neklesne (to je proto, že oproti zdanění spotřeby daň z pracovních příjmů deformuje chování domácností více než zdanění spotřeby).

Pokud vlády namísto toho použijí zdanění spotřeby, povede daňová konkurence k „race to the bottom“ – daň z kapitálu bude dokonce záporná (země budou jeho příliv dotovat). Snižování daní (zvyšování dotací) netrvá věčně zejména vlivem mezičasové optimalizace spotřeby domácností (příliv kapitálu znamená vyšší pracovní úsilí – hodnota volného času ovšem v určité chvíli přínos z vyššího výstupu převáží).

Tento model pracuje, stejně jako modely v předchozí kapitole, s dokonale vyčišťujícími se trhy a zcela benevolentní vládou. Po zavedení dalších daňových nástrojů a rozšíření užitkové funkce domácností však vidíme, že na rozdíl od těchto modelů nemusí vést daňová konkurence nezbytně k poklesu zdanění v obou zemích na nulu.

3.2 Model s opakovanými interakcemi

S dalším vysvětlením, proč v realitě nejsme svědky race to the bottom, přichází M.Catenaro a J.P.Vidal,⁴⁾ kteří využívají aparátu teorie her. Autoři do svého modelu zavádějí opakované interakce dvou vlád, které mezi sebou soutěží o mobilní kapitál. Reagují tím na modely, v nichž si vlády jsou vědomy důsledků svého úsilí snižovat daňovou sazbu. Výsledkem jejich interakce je Nashova rovnováha, v níž nedojde k race to the bottom, daňové sazby jsou zde nenulové, avšak neefektivně nízké. Východiskem z takové situace může být daňová harmonizace.

Autoři tvrdí, že daňová harmonizace není za určitých předpokladů zapotřebí, pokud jsou navíc politici opakovaně trestáni za svůj pokus snížit daň z kapitálu. Vlády v jejich modelu nemaximalizují společenský užitek ale daňový příjem za předpokladu dokonalé mobility kapitálu. Zdanění v druhé zemi přitom považují za dané.

V případě opakovaných interakcí vlády maximalizují diskontovanou sumu budoucích daňových příjmů a jejich výplatní matice je daná opakovaným využíváním

⁴⁾ Viz M.Catenaro, J.P.Vidal (2003).

nashovských strategií. Vlády ale mohou dosáhnout lepšího výsledku než v Nashově rovnováze za předpokladu, že budou spolupracovat.

Pokud jsou země stejně veliké, bude v koordinované rovnováze každá země stanovovat svou daňovou sazbu na stejné úrovni jako druhá země. Pokud jsou země asymetrické, bude mít menší země nižší daňovou sazbu než větší země (autoři toto tvrzením dokládají tvrzením, že větší země se vyznačuje menší odezvou kapitálové zásoby na změnu daňové sazby). Koordinace bude fungovat v případě, že jsou ztráty, které země utrpí návratem k nashovským strategiím, dostatečně velké na to, aby převážily krátkodobou výhodu z nižší než koordinované sazby. Motivace zemí k návratu k nekoordinovaným strategiím je tím vyšší, čím méně jsou země trpělivé (tj. čím větší jsou jejich diskontované budoucí daňové výnosy). Rozhodujícím faktorem je také velikost ekonomik – pokud je rozdíl ve velikosti dostatečně velký, není podle autorů decentralizovaná koordinace udržitelná.

Podle autorů je skutečnost, že v Evropské unii (EU-15) nedocházelo v uplynulých desetiletích k zničujícímu závodu ve snižování daňových sazeb, možné vysvětlit tím, že koordinační mechanismy, které popisuje jejich model, v podstatě již fungují. Obavy z nepříznivého výsledku brání vládám ve snižování daňové zátěže.

3.3 Teorie zájmových skupin

Řada modelů daňové konkurence vysvětluje neexistenci závodu ve snižování daňové sazby z kapitálových příjmů nedokonalou mobilitou kapitálu. Ta však podle A. Hauflera⁵⁾ není jediným důvodem. Za dostatečně silný nepovažuje ani redistribuční motiv vlád⁶⁾, neboť i přesto by podle něj mělo k poklesu zdanění docházet. Ve svém modelu proto zavádí politickou podporu a voliče rozděluje podle toho, zda jsou „kapitalisté“ (ti čerpají svůj příjem pouze z kapitálu) nebo „dělníci“ (ti jsou závislí výhradně na příjmech z práce). Výsledek daňové konkurence navíc závisí i na tom, je-li země čistým dovozcem nebo vývozcem kapitálu.

Dvě země v modelu soutěží o pevně daný objem kapitálu. Vláda má k dispozici daň ze mzdy a daň z kapitálu a maximalizuje funkci politické podpory obou zájmových skupin. Zatímco změna daně z pracovních příjmů bude mít dopad pouze na spotřebu dělníků, změna daně z kapitálu bude mít dopad na spotřebu obou – kapitalistů i

⁵⁾ Viz A.Haufler (1999).

⁶⁾ Redistribuční motiv vlád stojí ve skutečnosti v pozadí předchozího modelu s opakovanými interakcemi.

dělníků (díky změně stavu kapitálu se změní mezní produktivita práce). Vliv každé zájmové skupiny je dán její velikostí, úrovní jejího příjmu a její důchodovou elasticitou užitku.

Z arbitráže, která probíhá mezi vlastníky kapitálu, vyplývá, že rozdíl mezi výnosy kapitálu po zdanění v jednotlivých zemích se musí rovnat mezním transakčním nákladům. Pokud je země čistý vývozce kapitálu, musí být výnos po zdanění kapitálu v zahraničí vyšší než výnos po zdanění doma. Pokud vzrostou transakční náklady, bude vývozce kapitálu vyvážen méně, dovozce bude mít méně kapitálu.

Vlády reagují na vývoj zdanění na základě reakčních funkcí, které vyplývají z výše naznačené optimalizace. V případě, že je politická podpora v obou zemích symetrická, je stejná i daň z kapitálu. Zda bude kladná nebo záporná (dotace) bude záviset na tom, jaká je mezní míra politické substituce pracovních příjmů za kapitálové příjmy. Jinými slovy, pokud je v jedné zemi vyšší podíl dělníků než v druhé zemi, vzroste zde také zdanění kapitálu.

Integrace kapitálových trhů má za následek pokles transakčních nákladů. V důsledku toho stoupnou náklady na zdanění kapitálu oproti zdanění práce.

Zvýšení zdanění v zahraničí má pozitivní dopad na domácí spotřebu dělníků (jelikož kapitál přiteče domů a zvýší se tak mezní produktivita práce) a negativní dopad na domácí spotřebu kapitalistů (klesnou jejich výnosy). Pokud je země exportérem kapitálu, bude posílení integrace kapitálových trhů (tj. pokles transakčních nákladů) znamenat posílení exportu kapitálu do zahraničí a v důsledku toho pokles spotřeby domácích dělníků a růst spotřeby domácích kapitalistů. Opačný dopad bude mít integrace trhů pro obyvatele druhé země.

Jaký bude dopad integrace trhů na rovnovážné zdanění kapitálu? V zemi, která kapitál vyváží vyvolá pokles transakčních nákladů na rovnovážné zdanění kapitálu dva protichůdné tlaky. Integrace jednak zvýší tlak na efektivnost – tj. na pokles daňové sazby, ten by ovšem znamenal zvýšení zdanění práce. Přesun zdanění na kapitál ale znamená zvýšení politické podpory dělníků.

V zemi, která kapitál dováží budou tendence odlišné. Tlaky jsou zde podle modelu rovněž dva, mají však shodné znaménko. Integrace trhů na jedné straně ještě zvýší příliv kapitálu a s ním i tlak na pokles zdanění kapitálu. Na druhé straně bude ale příliv kapitálu znamenat zvýšení spotřeby dělníků, ovšem také pokles spotřeby kapitalistů. Ti budou podporovat přesun části zdanění na dělníky – to ale vytváří další tlak na snižování zdanění kapitálu.

Výsledný dopad na zdanění podle Hauflera pak bude záviset na tom, jakou roli hraje politická podpora v rozhodování vlád. Pokud politiky podpora zájmových skupin nezajímá a zajímají se především o efektivitu, vyvolá integrace kapitálových trhů snižování daňové sazby z kapitálu. Pokud se ale o politickou podporu zajímají, výsledkem může být divergence daňových sazeb.

3.4 Teorie aglomerační renty

Škola nové ekonomické geografie říká, že není vyloučené, aby vedle sebe existovaly země, kde je úroveň zdanění vyšší a země, kde je úroveň zdanění nižší. Hlavním důvodem je, že o mezinárodní alokaci kapitálu nerozhoduje pouze úroveň zdanění, ale také jiná kritéria. Významný je z tohoto pohledu koncept tzv. aglomerační renty. Aglomerační renta představuje soubor faktorů, které jeden region učiní v očích investorů přitažlivější než jiné regiony – mohou jí tvořit například kvalitní infrastruktura, vzdělaná pracovní síla, dobrá síť potenciálních obchodních partnerů, blízkost relevantních trhů, apod. Pokud existují významné náklady pro volný pohyb zboží, může být v této rentě zahrnuta i velikost jednotlivých trhů. Z pohledu vlády je významné, že je takovou aglomerační rentu možné zdanit.

R.E.Baldwin a P.Krugman⁷⁾ ukazují, jak bude daňová konkurence za přítomnosti aglomerační renty probíhat. V modelu opět vystupují dvě země, A a B, které spolu obchodují jeden statek, kapitál je mobilní, práce nemobilní. Na kapitálové výnosy mají vedle daňových sazeb vliv také míra otevřenosti obchodu (čím otevřenější, tím nižší náklady obchodování) a aglomerační renta.

Země A má v modelu aglomerační rentu, země B nikoliv. Díky tomu může země A uvalit na kapitál vyšší daňovou sazbu, aniž by riskovala, že dojde k odlivu kapitálu do země B. Mohou pak nastat prakticky dvě rovnovážné situace. Buď se výnos kapitálu po zdanění v obou zemích vyrovná a obě země budou mít kladné množství kapitálu, nebo dojde k situaci, kdy výnos v zemi A bude i při nulové dani v zemi B vyšší. Potom se všechen kapitál soustředí v zemi A.

Autoři ukazují, že pokud pro vlády bude platit předpoklad dokonalé racionality, dokonalé informace a obě budou maximalizovat společenský užitek, bude výsledkem daňové konkurence situace druhého typu – všechen kapitál bude soustředěn v zemi

⁷⁾ Viz R.E.Baldwin, P.Krugman (2002).

A. Daňová konkurence ovšem omezuje výši zdanění v zemi A. Jakmile by zde vláda zvýšila daň z kapitálu nad určitou úroveň, výhody aglomerační renty by se vytratily a kapitál by odtekl do země B.⁸⁾

V reálném světě k situaci, kdy by veškerý kapitál odtekl do jiné země, zřejmě dojít nemůže. Přejemněm proto, že všichni vlastníci kapitálu se nerozhodují o jeho umístění kapitálu stejně. Dalo by se říci, že každý vlastník kapitálu může mít „svou“ vlastní „aglomerační rentu“ (tj. pro každého bude určitá země přitažlivá z jiného důvodu – např. síť specifických dodavatelů či odběratelů, apod.). Model navíc počítá s homogenním kapitálem. Pokud se však kapitál vyznačuje odlišnou mírou mobility (jako v následujícím modelu s nadnárodními firmami), snížením daňové sazby může země přilákat pouze omezenou část kapitálu.

Model aglomerační renty představuje významný příspěvek do diskuse, proč je míra zdanění kapitálu ve vyspělejších ekonomikách zpravidla vyšší. Poskytuje nám tak jedno z možných vysvětlení obecně nižších daňových sazeb v nových členských státech EU oproti staré Patnáctce, stejně jako vysvětlení nižších sazeb v menších zemích EU-15 oproti větším.⁹⁾

3.5 Daňová konkurence s nadnárodními firmami

Dosavadní teorie předpokládaly, že kapitál je homogenní a neexistují proto žádné rozdíly v jeho mobilitě. Řada studií však poukazuje na to, že výsledek daňové konkurence bude odlišný v případě, že na trzích existují nadnárodní společnosti. Vznik těchto teorií vyplývá z poznatku, že s tím, jak rostla mobilita kapitálu, začaly země soutěžit o přímé zahraniční investice. Tato soutěž však byla zaměřená výlučně na nejmobilnější složky kapitálu. Jinými slovy, země začaly zahraniční investory lákat do země investičními pobídkami. Tyto investiční pobídky měly například podobu daňových prázdnin, či snížených daňových sazeb. Potíž s pobídkami je ovšem v tom, že v situaci, kdy jsou zaměřené pouze na nadnárodní společnosti a domácí firmy nemají možnost jich využít, jde v zásadě o diskriminaci. Nadnárodní společnosti jsou

⁸⁾ Tento model je v zásadě rozšířením základního modelu daňové konkurence. Pokud bychom předpokládali, že aglomerační renta neexistuje a náklady obchodování jsou nulové, jsme opět v situaci race to the bottom.

⁹⁾ S rozdílem v daňových sazbách při odlišné velikosti zemí počítají i další modely (např. Mendoza a Tesar). Jakmile v nich budeme předpokládat asymetrické země namísto symetrických, z podmínky vyrovnaných výnosů kapitálu po zdanění vyplyne, že zdanění bude v rovnováze vyšší ve větší z obou zemí. Koncept aglomerační renty však Krugmanovi a Baldwinovi umožňuje zahrnout různou velikost zemí mezi ostatní nedaňové faktory, které ovlivňují umístění kapitálu.

zvýhodněné pouze z toho důvodu, že jsou flexibilnější a snáze mohou převést kapitál do jiné země. Znevýhodněny jsou naopak domácí firmy, které se tak snadno přesouvat nemohou.

OECD, ani Evropská unie s touto diskriminací nesouhlasí a takovou soutěž označují jako „škodlivou daňovou konkurenci“¹⁰⁾. Někteří autoři však poukazují na to, že odstranění daňové diskriminace může společenský užitek zúčastněných zemí zhoršit.

S. Bucovetsky a A.Haufler ve své studii¹¹⁾ vycházejí z asymetrického modelu, kdy mezi sebou malá a velká země soutěží o mobilní kapitál. Kapitál se v jejich modelu liší stupněm mobility – „normální“ firmy používají méně mobilní kapitál, nadnárodní společnosti více mobilní kapitál. Produkční funkce je pro každý typ kapitálu stejná. Výsledkem daňové konkurence jsou pak nižší daňové sazby v menší z obou zemí pro oba typy kapitálu.

Autoři ukazují, že snaha zamezit diskriminaci zákazem odlišných podmínek pro „normální“ a nadnárodní firmy povede k zostření daňové konkurence v obou zemích. Výsledná daňová sazba (a tím i daňové příjmy) bude pak nižší, než průměrná sazba v situaci před daňovou změnou.

Státy v modelu tedy soutěží pouze o kapitál nadnárodních společností. Běžných firem se tato soutěž nedotkne a nedojde tak ani k „rozkladu daňové základny“. Daňová konkurence tedy nevede k závodu ve snižování zdanění kapitálu obecně, pouze toho nejmobilnějšího. Podle autorů tato situace zajišťuje větší společenský užitek, než situace, kdy země nesmí mezi různými typy kapitálu diskriminovat.

Tato studie tedy pokračuje v linii těch teorií, které předpokládají závod ve snižování daňových sazeb, jenž ústí v suboptimální úroveň zdanění kapitálu. V modelu k tomuto závodu ovšem díky odlišně nastaveným podmínkám pro různé typy kapitálu nedochází.

Studie autorů K. Behrense a P.M.Picarda¹²⁾ dochází k podobnému závěru. Autoři vycházejí z modelů nové ekonomické geografie. Ukazují, že přítomnost nadnárodních společností může daňovou konkurenci utlumit. V modelu vystupují nedokonale konkurenční firmy dvojího typu. První z nich, „vývozcí“, provozují pouze jednu výrobní jednotku na území daného státu. Druzí, „horizontální nadnárodní

¹⁰⁾ Na konkrétní podobu politik přijatých OECD a EU se zaměříme v 8. kapitole.

¹¹⁾ Viz S.Bucovetsky, A. Haufler (2006).

¹²⁾ Viz K.Behrens, P.M.Picard (2006).

společnosti“, mají své výrobní jednotky ve více zemích. Typ firmy je v modelu endogenní. Pokud jsou náklady mezinárodního obchodu nízké (např. náklady na přepravu), zatímco pořizovací náklady kapitálu jsou vysoké, bude firma provozovat pouze jednu výrobní jednotku a odsud bude vyvážet svou produkci do zahraničí. Pokud jsou naopak transakční náklady obchodu vysoké a pořizovací náklady kapitálu nízké, bude pro firmu výhodnější rozšířit počet výrobních jednotek a obsluhovat zahraniční trh z místa, které je geograficky blíže. Na rozdíl od modelů, které předpokládají firmy s jednou produkční jednotkou, zde nedojde k přesunu výroby z jedné země do druhé, firma pouze rozšíří svou výrobní kapacitu (vytvořením pobočky v druhé zemi) a v první zemi nedojde k odlivu kapitálu. Pokud by všechny firmy bylo možné charakterizovat jako nadnárodní společnosti, daňová konkurence by podle autorů neexistovala.

V modelu jsou dvě země, které mezi sebou soutěží o příliv přímých zahraničních investic. Obě země za tímto účelem využívají daňové úlevy a dotace. Politika zaměřená na přilákání zahraničních investic prostřednictvím dotací má v modelu vliv na organizační strukturu firmy, jelikož snižují náklady kapitálu. Pro „vývozce“ je nyní výhodné založit v zahraničí novou výrobní jednotku a stávají se z nich „nadnárodní společnosti“. Z pohledu daňové konkurence je podstatné, že politika snižování daňových sazeb z kapitálu (nebo udílení investičních pobídek) nemá na úroveň zdanění kapitálu v druhé zemi vliv.

Byť je zde daňová konkurence modelována odlišně než v předchozím modelu, výsledek je v zásadě tentýž. Obě studie pokládají soutěž o vysoce mobilní kapitál nadnárodních společností za pozitivní jev. Zatímco v modelu Bucovetskeho a Hauflera tlumí daňovou konkurenci¹³⁾, v modelu Behrense a Pickarda snižuje investiční náklady nadnárodních společností. Poskytování investičních pobídek má v jejich modelu pozitivní dopad na konkurenci na trhu produktů v dané zemi. Pobočky nadnárodních firem v zemi posilují totiž konkurenci mezi firmami na trhu a tím snižují zisky v daném odvětví. Užitek z toho má spotřebitel, neboť roste jeho spotřebitelský přebytek. Pokud by země nemohly diskriminovat méně mobilní kapitál, vzrostly by náklady udělování investičních pobídek a snižování daňových sazeb, neboť daňové

¹³⁾ Pokud by oba typy kapitálu (kapitál nadnárodních firem i kapitál domácích firem) byly zdaněné stejnou sazbou, soutěž zemí o kapitál nadnárodních firem by snižoval i daňovou sazbu nemobilního kapitálu. Pokud ale dochází k daňové diskriminaci, soutěž o kapitál se dotýká jen nadnárodních firem. Nedochozí tak k „rozkladu daňové základny“.

příjmy od domácích firem, které původně nebyly politikou na přilákání zahraničních investic ovlivněné, by poklesly.

Tento model rozlišuje typy firem pouze na domácí a nadnárodní, přičemž jediným motivem investic je pokles investičních nákladů v jiných zemích. Model tedy neuvažuje pozitivní dopady, jaké může mít pokles investičních nákladů v domovské zemi a zvýšení atraktivity investic do fyzického kapitálu na úkor kapitálu finančního (tj. neuvažuje pozitivní efekt plynoucí z omezení deformací, které s sebou zdanění kapitálu přináší). Pokud tyto dopady připustíme, zákaz daňové diskriminace nemusí vést nutně k poklesu společenského užitku. Snaha zemí povzbudit investiční aktivitu na domácím trhu a z ní plynoucí daňová konkurence může tedy převážit negativa, která představuje výpadek daňových příjmů. Zvýšená investiční aktivita, která vyplývá ze snížení daňové zátěže firem navíc může i při nižší úrovni zdanění vést k růstu daňových výnosů.

3.6 Shrnutí

Přestože podle teorií uvedených v této kapitole soutěž zemí o mobilní kapitál nevede k nulovému zdanění, autoři se rozcházejí v odpovědi na otázku, proč tomu tak je. Domnívám se, že každý z faktorů, který modely uvádějí, má na výsledek daňové konkurence svůj vliv. O tom, že existují síly, které popisují původní modely daňové konkurence (viz 2. kapitola), jež tlačí za předpokladu vysoké mobility kapitálu na pokles zdanění, není pochyb. Existuje však i řada sil, které působí proti tomuto poklesu. Příčina leží především v tom, že základní model daňové konkurence pracuje s velmi omezujícími předpoklady (homogenita kapitálu, firem, benevolentní vláda, nulové náklady mobility kapitálu, jediná daňová sazba). Jakmile některé z nich uvolníme, jak ukazuje v neoklasickém rámci Mendoza a Tesar, mezičasová optimalizace domácností i vlád může efektivně působit proti poklesu zdanění.

Tímto směrem ale mohou působit i další síly: vliv zájmových skupin a nedokonalá mobilita kapitálu (Haufler), obava vlád z poklesu daňových příjmů (Catenaro a Vidal), aglomerační renta (Baldwin a Krugman) nebo daňová diskriminace domácích firem oproti nadnárodním (Bucovetsky a Haufler nebo Behrens a Pickard). Pokud jsou tyto faktory dostatečně významné, k žádnému „zničujícímu“ závodu snižování daňových sazeb vedoucímu k „rozkladu daňových základů“ nemusí vůbec dojít.

Některé z modelů (zejména Baldwin a Krugman) navíc nabízejí vysvětlení, proč vedle sebe mohou existovat dvě země s odlišnou úrovní zdanění. Faktory, které uvádějí, mohou být významné pro vysvětlení rozdílů ve zdanění kapitálu v nových a starých členských zemích EU.

Po náhledu na vybrané daňové konkurence se v následujících kapitolách zaměříme na to, jakým způsobem daňová konkurence v EU v uplynulých desetiletích probíhala.

4. Způsoby měření daňové zátěže kapitálu

V teoriích daňové konkurence, jimiž jsme se zabývali v předchozích dvou kapitolách, mezi sebou země soutěží o homogenní kapitál za pomoci jedné daňové sazby. Ve skutečném světě je ovšem reálná úroveň zdanění, kterému čelí jednotliví investoři, závislá na celé řadě faktorů a o jediné daňové sazbě se proto nedá hovořit.

Ještě než se podíváme na to, jakým způsobem se zdanění kapitálu v Evropě v uplynulých desetiletích vyvíjelo, bych proto rád ukázal, jakým způsobem se vlastně úroveň zdanění kapitálu měří.

Úvodem si ukážeme, proč statutární (nominální) daňová sazba nemůže být dobrým indikátorem dopadů daňové konkurence, přestože ve veřejných diskusích právě na poklesu této daňové sazby zastánci harmonizace daňových sazeb „dokazují“, že daňová konkurence může v budoucnu vyvolat „závažnou krizi veřejného financování“.¹⁾

Dále se zaměříme na alternativní způsoby měření daňové zátěže, na tzv. efektivní (skutečné) daňové sazby. Metod pro jejich výpočet existuje celá řada, my se však do nich nebudeme hlouběji pouštět. Pro naše potřeby postačí znát pouze základní charakteristiky. Na konkrétních údajích si pak ukážeme, jak se jednotlivá měřítka daňové sazby liší od statutární daňové sazby.

V závěru kapitoly využijeme studie autorů Erdeveena a Mooije, kteří se zabývali citlivostí přímých zahraničních investic na jednotlivé typy daňových sazeb. Jejich závěry vyplývající z metaanalýzy výsledků několika desítek odborných studií poukazují na správnost výše uvedeného tvrzení o malém významu statutární daňové sazby pro rozhodování investorů.

4.1 Indikátory daňové zátěže kapitálu

4.1.1 Statutární daňová sazba

Při interpretaci vývoje a úrovně statutární sazby z kapitálových příjmů, je třeba jisté dávky opatrnosti. Klesající daňové sazby mohou být sice ukazatelem toho, že mezi

¹⁾ Corporate tax 'race to the bottom' hurts EU growth, *EurActiv.com*, 11 July 2006, <http://www.euractiv.com/en/taxation/corporate-tax-race-bottom-hurts-eu-growth/article-156658>.

sebou země soutěží o mobilní kapitál, neříkají však nic o tom, jaký má tato soutěž dopad na daňové příjmy státu, ani jaký je její vliv na úroveň společenského užtku.

Potíž se statutární daňovou sazbou je v tom, že podává jen velmi omezenou informaci o tom, jaká je skutečná úroveň zdanění. V Evropské unii docházelo během uplynulých desetiletí k poklesu statutárních daňových sazeb. Pokles byl ale v řadě členských zemí kompenzován rozšířením daňového základu a omezením výjimek a odčitatelných položek v jeho definici, takže na úroveň daňových výnosů nemělo snížení statutárních sazeb tak velký vliv, jak by se na první pohled mohlo zdát. Daňové reformy byly v 80. i 90. letech vedeny snahou podpořit stagnující hospodářský růst a obavami o negativní dopady zdanění na konkurenceschopnost a zaměstnanost,²⁾ které vyvolávaly sílící obavy z odlivu stále více mobilního kapitálu. Komplikované daňové zákony plné výjimek měla proto nahradit jednodušší pravidla, jimiž by se zamezilo neefektivitám a deformacím. Řada zemí také začala lákat investory pomocí investičních pobídek, které dále snižují daňové náklady firem. O vlivu těchto pobídek však samotné statutární sazby nic nevyovídají.

Stává se tedy, že přestože je statutární daňová sazba z příjmu fyzických osob v jedné zemi nižší, než jinde, mohou zde být příjmy firem zdaněné ve skutečnosti více. Může se také stát, že dvě země se stejnou statutární sazbou mají skutečné zdanění poměrně odlišné. K tomu, abychom si toto tvrzení mohli ukázat na konkrétních datech, potřebujeme ovšem nejprve znát, jakým způsobem se skutečné daňové zatížení měří.

4.1.2 Efektivní daňové sazby

Vhodným měřítkem pro úroveň daňové sazby je efektivní daňová sazba. Definic efektivní daňové sazby je celá řada a na tomto místě nepovažuji za nutné zabývat se jimi do hloubky, jejich obecnější charakteristiku však nabídnout musím.³⁾

Efektivní daňová sazba obsahuje vedle informace o statutární daňové sazbě také informaci o daňových zákonech v oblasti zdanění právnických osob. Díky tomu má vyšší vypovídací hodnotu v situaci, kdy chceme zjistit, zda daňová konkurence vedla

²⁾ Viz F. Balassone, D. Franco, A. Staderini (2003).

³⁾ Při popisu jednotlivých daňových sazeb vycházím z prací S. Erdevena a R. Mooije (2003), M.G. Briotti (2003), M. Finkenzellera a C. Spengela (2004) a ze zprávy Evropské komise o zdanění v EU, viz European Commission (2006d).

v uplynulých desetiletích k poklesu úrovně zdanění firem či nikoliv. Efektivní daňová sazba se v základní formě počítá jako podíl daňových plateb a zdanitelného příjmu. Tyto údaje lze získat v zásadě dvěma způsoby – buď z odhadů budoucích změn kapitálových statků (v tomto případě autoři vycházejí z daňových zákonů a odhadují dopad zdanění na budoucí investiční projekty) nebo z minulých údajů o skutečných daňových výnosech a skutečném daňovém základu. Každá z těchto metod má své výhody i svá úskalí. Pokud vycházíme z minulých údajů, údaj o efektivní daňové sazbě v sobě skrývá mimo jiné i informaci o daňovém plánování firem (tj. o tom, jak se firmy snaží minimalizovat své daňové náklady). Výsledná daňová sazba je dále ovlivněna minulým hospodářským výsledkem (daňové zákony často umožňují přesouvat ztráty z minulých období do daňového účetnictví pro následující období a tím ovlivňují výši efektivní daňové sazby), rozsahem udělených investičních pobídek, nebo například hospodářským výsledkem jiných jednotek v rámci nadnárodní společnosti. K tomu by teoreticky nemělo docházet, OECD i Evropské unie stanovuje zásady pro stanovování transferových cen, jejich správné určení je však často obtížné a firmy jich tak mohou potenciálně zneužívat k přesunu zisků do země, v níž budou zdaněny nejméně.

Při výpočtů z minulých údajů navíc daňové příjmy kapitálu nezahrnují zdanění právnických osob, ale také další kapitálové daně, jako je zdanění úroků, dividend, finančních operací, nebo například daně z nemovitosti, apod. Za tím účelem musí poté při praktickém výpočtu efektivní daňové sazby dojít ke korekcím. Z minulých údajů vychází Eurostat při konstrukci implicitních daňových sazeb (ITR).

Druhým způsobem výpočtu efektivní daňové sazby, který může být významný jak z pohledu vlády, která se rozhoduje o dopadech změn daňového zákona, tak z pohledu nadnárodní firmy, která se rozhoduje o umístění své investice, je koncept efektivní daňové sazby, který je postaven na platných daňových zákonech a očekávané výkonnosti ekonomiky. Za tím účelem se pracuje s průměrnou efektivní daňovou sazbou (EATR) nebo mezní efektivní daňovou sazbou (EMTR). Tento způsob výpočtu představuje například metodologie vyvinutá Devreuxem a Griffithem.⁴⁾ Efektivní daňová sazba je zde vypočtena jako podíl očekávaného výnosu (který je daný rozdílem čisté současné hodnoty výnosu před zdaněním a výnosu po zdanění) a čisté současné hodnoty výnosu před zdaněním. Hodnota

⁴⁾ Popis této metodologie, z něhož zde vycházím nabízí M. Finkenzeller, C. Spengel (2004).

výnosu před zdaněním přitom obsahuje veškeré parametry jak daňového systému, tak makroekonomického prostředí.

Zatímco mezní daňová sazba měří, jaký vliv má změna zdanění na rozhodování o dodatečné investici, průměrná daňová sazba je důležitá z pohledu vysoce ziskových investic. Jinými slovy, pokud by byl výnos před zdaněním ve všech zemích stejný, investor by se rozhodl pro investici v zemi s nejnižší EATR. O optimálním rozsahu investice by se pak rozhodl na základě nákladů kapitálu a EMTR.

Tato metodologie má tu výhodu, že v jednom rámci umožňuje jak výpočet EMTR, tak výpočet EATR. Průměrnou efektivní daňovou sazbu je s její pomocí možné vyjádřit jako vážený průměr EMTR a statutární daňové sazby, kde váhy odráží podíl nákladů kapitálu na výnosu investice před zdaněním. Pokud je výnos investice roven nákladům kapitálu, je kapitál zdaněn mezní daňovou sazbou. Čím výnosnější je ovšem investice je oproti nákladům, tím více se uplatňuje vliv statutární daňové sazby. Intuitivně, jde o to, že na méně výnosné investice se vztahuje řada daňových výjimek a úlev, které s tím, jak je investice výnosnější, klesají. Nejvýnosnější investice jsou tedy zdaněné statutární daňovou sazbou (to naznačuje, že by snižování statutárních daňových sazeb mohlo být interpretováno jako soutěž o nejvýnosnější investiční projekty).

Daňová sazba je pak vypočtena pro „průměrný“ investiční projekt, v němž jsou poměrně zastoupeny investice do různých aktiv, jsou v něm zohledněny odlišné způsoby financování investičního projektu stejně jako relevantní opatření daňových zákonů (daňové sazby uplatňované na různé části daňové základny – tj. daň z příjmu právnických osob, daň z nemovitosti, apod. – nebo definice daňového základu).

Potíž s tímto přístupem spočívá v tom, že je jednak silně závislý na správnosti předpokladů modelu, jednak na tom, existuje-li dostatek dostupných dat pro projekci některých indikátorů (očekávaná inflace, úroková míra, atd.).

Kromě těchto „základních“ přístupů se definice daňových sazeb mohou dále dělit podle toho, zda výpočet zakládají na agregátních nebo mikroekonomických datech, podle zdroje financování či typu investice, podle odvětví, podle toho, zda jde pouze o zdanění právnických osob, nebo jsou-li do výpočtu zahrnuté také daně z příjmu fyzických osob.

4.2 Co ovlivňuje míru skutečného zdanění

Poté, co jsme si ukázali, jakým způsobem můžeme skutečné zdanění kapitálu měřit, vraťme se na okamžik k diskusi o vlivu definice daňového základu na výši skutečného zdanění a ukažme si, že i země se stejnou statutární daňovou sazbou mohou mít odlišnou míru skutečného zdanění. Následující tabulka ukazuje statutární daňovou sazbu u vybraných zemí v roce 2003 a odpovídající EATR založenou na budoucím odhadu budoucího vývoje. Vzhledem k tomu, že výpočet této daňové sazby zohledňuje daňové zákony, může nám naznačit, jaký je vliv definice daňového základu na úroveň skutečného zdanění. Jde ovšem pouze o hrubé měřítko, neboť EATR zohledňuje i další faktory, zejména odhad makroekonomického vývoje (kupříkladu nižší hospodářský růst v zemi proto může míru zdanění podhodnocovat). Země jsou v tabulce seřazeny podle výše daňové sazby.

Tab. 1. Statutární daňová sazba a průměrná efektivní daňová sazba v Evropě 2005.

Statutární daňová sazba		EATR	
Německo	38,6	Španělsko	36,1
Itálie	37,3	Německo	36,0
Španělsko	35	Francie	34,8
Malta	35	Malta	32,8
Belgie	34	Itálie	32,0
Francie	33,8	Belgie	29,7
Řecko	32	Velká Británie	28,9
Nizozemsko	31,5	Nizozemsko	28,5
Lucembursko	30,4	Řecko	28,0
Velká Británie	30	Lucembursko	26,7
Dánsko	28	Dánsko	25,2
Švédsko	28	Švédsko	24,8
Portugalsko	27,5	Portugalsko	24,7
Česká republika	26	Finsko	24,6
Finsko	26	Rakousko	23,1
Rakousko	25	Česká republika	22,9
Slovinsko	25	Estonsko	21,8
Estonsko	24	Slovinsko	21,6
Polsko	19	Maďarsko	17,9
Slovensko	19	Polsko	17,0
Maďarsko	17,5	Slovensko	16,7

Zdroj: Eurostat 2007, ZEW 2006.

Povšimněme si například Itálie. Ta měla v roce 2005 po Německu nejvyšší statutární daňovou sazbu (37,3%), což je o více než dva procentní body více, než daňová sazba následujícího Španělska. Při pohledu na efektivní daňovou sazbu ovšem

vidíme, že Španělsko mělo naopak v daném roce skutečnou průměrnou sazbu o více než 4 procentní body vyšší, než Itálie. Podobný obrázek můžeme nalézt v případě Rakouska a Slovinska, které měly v roce 2005 statutární daňovou sazbu shodnou ve výši 25%. Vidíme tedy, že statutární daňová sazba sama o sobě o úrovni zdanění nevyovídá a je potřeba vzít v úvahu jiné faktory, zejména definici daňového základu.

O tom, že statutární daňové sazby nemohou být dobrým indikátorem vlivu daňové konkurence na úroveň daňové zátěže se můžeme přesvědčit i v tabulce Tab. 2, která nabízí jejich srovnáním s implicitní daňovou sazbou.⁵⁾

Tab. 2. Statutární a implicitní daňová sazba ve vybraných evropských zemích, 2003.

Statutární daňová sazba		Implicitní daňová sazba	
Itálie	38,3	Slovensko	29,4
Francie	35,4	Česká republika	27,8
Řecko	35	Francie	26,0
Španělsko	35	Španělsko	25,7
Nizozemsko	34,5	Dánsko	22,9
Belgie	34	Belgie	22,2
Rakousko	34	Finsko	21,5
Portugalsko	33	Polsko	21,0
Česká republika	31	Nizozemsko	20,2
Dánsko	30	Portugalsko	19,6
Velká Británie	30	Řecko	19,4
Finsko	29	Rakousko	19,3
Polsko	27	Itálie	18,6
Estonsko	26	Velká Británie	15,0
Slovensko	25	Estonsko	8,2
Lotyšsko	19	Litva	6,2
Litva	15	Lotyšsko	5,7

Zdroj: Eurostat 2007.

Na první pohled pro nás může být překvapivá vysoká úroveň implicitní daňové sazby v České republice a na Slovensku, přestože mají obě země (především Slovensko) statutární daňovou sazbu výrazně nižší. Jak jsme již uvedli, implicitní daňová sazba v sobě zahrnuje informace o skutečně realizovaných investicích. Čelní pozice těchto dvou zemí může například naznačovat, že firmy v průměru měly pouze omezené daňové úlevy. K tomu mohlo dojít například vlivem vysokého hospodářského růstu – v době vyššího růstu jsou investiční výnosy vyšší, nevztahuje se na ně proto tolik daňových úlev a jsou v důsledku zdaněné vyšší efektivní daňovou sazbou. Tímto

⁵⁾ Údaje o implicitní daňové sazbě pro rok 2005 nejsou dosud dostupné, proto nemohlo být provedeno srovnání přímo s údaji z Tab. 1.

argumentem by bylo zřejmě možné rovněž částečně objasnit výrazně nižší implicitní daňovou sazbu v Itálii oproti statutární daňové sazbě (v roce 2003 se Itálie již čtvrtým rokem nacházela v sestupné fázi hospodářského cyklu).

Implicitní daňová sazba je ovšem ovlivněná také například minulým hospodářským výsledkem (to může do určité míry objasnit, proč byla implicitní daňová sazba na Slovensku v roce 2003 vyšší, než statutární daňová sazba).

Zajímavý je i pohled na Estonsko, které má statutární sazbu na úrovni 26%, zatímco implicitní sazba dosahuje pouhých 8,2%. To je dáno zřejmě především tím, že Estonsko uplatňuje na firemní zisky nulovou sazbu, pokud jsou opětovně investovány. Rozdělené zisky jsou zdaněné sazbou 26%.⁶⁾

Opět tedy vidíme, že statutární daňová sazba není spolehlivým vodítkem pro posouzení dopadů daňové konkurence. O skutečné úrovni zdanění vedle statutární daňové sazby totiž rozhodují i jiné faktory: kromě definice daňového základu je to hospodářský růst, výnosnost průměrné investice, daňové plánování firem, apod.

4.3 Citlivost investic na zdanění

Na závěr této kapitoly se podívejme ještě, na kterou daňovou sazbu investice vlastně reagují. Nyní již víme, jaké jsou mezi jednotlivými daňovými sazbami rozdíly. Co je však pro investory z daňového hlediska nejdůležitější? Je to statutární daňová sazba, na níž je vidět působení daňové konkurence nejvíce, definice daňového základu, nebo průměrná míra zdanění v uplynulých letech?⁷⁾

S. Erdeveen a R. Mooij⁸⁾ ve své studii porovnávali vliv zdanění na tok přímých zahraničních investic. Vycházeli v ní z několika desítek studií, jejichž výsledků použili jako vstupních dat své metaanalýzy.

Výsledkem studie jsou odhady daňové elasticity přímých zahraničních investic (FDI) určené na základě všech studií (viz Tab.1). Autoři zjistili, že v průměru byla daňová elasticita záporná (-3,3). To znamená, že přímé zahraniční investice podle převážné většiny studií reagují na nárůst daňové sazby poklesem přílivu přímých zahraničních investic.

⁶⁾ Viz M.Finkenzeller, C. Spengler (2004).

⁷⁾ Vzhledem k uvedenému vztahu efektivní daňové sazby založené na minulých údajích a hospodářského růstu je možné, že investoři nereagují ani tak na minulou daňovou sazbu jako spíše na hospodářský růst, který tuto daňovou sazbu ovlivňuje.

⁸⁾ Viz S.Erdeveen, R. Mooij (2003).

Studie dále ukazuje, že přímé zahraniční investice jsou na statutární daňovou sazbu citlivé daleko méně, než na průměrné a mezní daňové sazby (daňová elasticita statutární daňové sazby je pouze $-1,2$). To ovšem naznačuje, že statutární daňová sazba je v porovnání s definicí daňového základu méně významná, neboť investice jsou daleko citlivější na efektivní daňové sazby.

Tab. 3. Daňová elasticita přímých zahraničních investic

Daňová elasticita FDI	
Průměrná elasticita	-3,3
Statutární daňová sazba	-1,2
EATR - mikro (minulé)	-2,4
EATR - makro (minulé)	-3,8
EMTR (budoucí)	-4,2
EATR (budoucí)	-9,3

Zdroj: S.Ederveen, R. Mooij (2003).

Přímé zahraniční investice jsou pak nejcitlivější na efektivní daňové sazby, určené na základě odhadu budoucího vývoje, než daňové sazby vypočtené na základě minulých údajů (lhostejno zda vychází z mikroekonomických nebo agregátních dat). Zdá se tedy, že investoři při rozhodování o umístění investice přihlížejí spíše k očekávanému vývoji, než k stávajícímu zdanění – odhady budoucích efektivních daňových sazeb v sobě navíc zahrnují i dopady nové daňové legislativy, která je relevantní pro rozhodování o investicích. Investice jsou přitom citlivější na průměrnou daňovou sazbu oproti mezní ($-9,3$ oproti $-4,2$). Toto by bylo možné se značnou dávkou opatrnosti interpretovat následujícím způsobem. Průměrné daňové sazby jsou významné z pohledu investic, které jsou vysoce výnosné, tj. přinášejí ekonomickou rentu, oproti mezním daňovým sazbám, u nichž je ekonomická renta nulová. Nové přímé zahraniční investice nadnárodních firem jsou však spíše investice prvního typu a lze tedy očekávat, že budou více reagovat na změnu EATR, než na změnu EMTR.

V této souvislosti je dobré si uvědomit, že různé složky FDI reagují na změnu daňové sazby odlišným způsobem. Daňová elasticita investic se může lišit například podle toho, o jaký typ investic se jedná (jde-li o investice do budov, pozemků nebo vybavení). Jinak reagují na zdanění investice také podle odvětví ekonomiky, či podle typu firem. Ederveen a Mooij navíc uvádějí, že daňová elasticita investic může být v případě nadnárodních společností významně negativní oproti firmám působícím jen na domácím trhu.

Když nyní víme, jakými způsoby lze měřit zdanění kapitálu, podívejme se, jaký byl jeho vývoj ve skutečnosti.

5. Daňová konkurence v EU-15

Počátkem 80. let padla v Evropské unii přísná pravidla regulující mezinárodní pohyb kapitálu. S tím jak se mobilita kapitálu v průběhu následujících dekád zvyšovala, začaly narůstat obavy z nežádoucího tlaku, které bude mít tento vývoj na úroveň zdanění. Tyto obavy našly oporu v těch teoriích daňové konkurence, které poukazují na potřebu harmonizace daňových sazeb, nemá-li dojít k zničujícímu „race to the bottom“.

Politici a různé zájmové skupiny v této souvislosti často mávají průkazným poklesem statutárních daňových sazeb z příjmu právnických osob, kterému v Evropské unii docházelo od 80. let a pokračuje i dnes. S rozšířením EU o desítku zemí střední a východní Evropy totiž přišly země, které uplatňují na zdanění kapitálu v průměru výrazně nižší daně než země EU-15 (některé z nich – Estonsko, umožňuje v některých případech dokonce nulovou daňovou sazbu).

V předchozí kapitole jsme si ale ukázali, že statutární daňová sazba není nejvhodnějším indikátorem daňového zatížení kapitálu. Viděli jsme, že měřítko skutečné daňové zátěže pro rozhodování investorů představují spíše efektivní daňové sazby, které v sobě zahrnují informace o daňových zákonech a jsou založené na očekávaném vývoji. Tyto sazby pro nás mohou být rovněž vodítkem pro posouzení dopadů přijatých daňových reforem. Sazby založené na minulých údajích naproti tomu ukazují, jaká byla skutečná daňová zátěž realizovaných investic.

Úvodem této kapitoly si daňové reformy v oblasti zdanění kapitálu zasadíme ve stručnosti do rámce reforem daňových systémů, k nimž v zemích staré Evropy došlo v 80. a 90. letech.

Poté se již zaměříme na vývoj daňových sazeb z kapitálu – statutární daňové sazby, která vykazovala v celém sledovaném období výrazný pokles, průměrných sazeb založených na daňových zákonech a odhadech budoucího vývoje, které odhalí vliv změn v definicích daňových základů na skutečnou úroveň zdanění, i průměrných sazeb založených na minulých údajích, které ukazují, že pokles zdanění nebyl ani zdaleka tak dramatický, jak by naznačovaly pouhé statutární sazby.

V této kapitole se budeme zabývat pouze zeměmi EU-15. Na to, jak podobu daňové konkurence ovlivnil proces rozšiřování EU, se podíváme v následující kapitole.

5.1 Daňové reformy v 80. a 90. letech a jejich dopad na zdanění kapitálu

Daňové reformy,¹⁾ které probíhaly v Evropě a Spojených státech v 80. letech byly zaměřené v první řadě na zjednodušení daňových systémů, zvýšení jejich efektivity a posílení spravedlnosti. Daňové základny byly v té době značně roztržštěné, zejména kvůli rozsáhlým daňovým úlevám. To se týkalo jak zdanění fyzických, tak právnických osob. Daňové sazby byly přitom relativně vysoké a proto se reformy, vycházející z toho, že vysoké daně deformují chování, soustředily v první řadě na jejich snižování. Důsledkem byl tedy pokles daňových sazeb doprovázený omezením výjimek a úlev. Došlo tedy k rozšíření daňového základu (v případě firemních daní docházelo například k sjednocování způsobu zdanění různých typů kapitálových statků a aktivit, které byly do té doby zdaněny odlišně).

Druhá vlna daňových reforem přišla koncem 90. let v souvislosti s fiskálními reformami spojenými se závěrečnou fází Evropské měnové unie. Reformy byly v první řadě zaměřené na fiskální stabilizaci, kterou si vyžadovala ztráta měnových politik vyplývajících z přijetí eura. Evropa se koncem 90. let navíc potýkala s vysokou mírou nezaměstnanosti a nízkým hospodářským růstem (teprve v roce 2006 se tento trend začal obracet). Tato skutečnost se obvykle vysvětluje vysokou mírou zdanění práce i kapitálu v Evropě oproti ostatním vyspělým světovým ekonomikám, zejména USA a Japonsku, a z toho plynoucími nízkými investicemi do inovačních aktivit firem. Za hlavní příčinu nízké zaměstnanosti je pak vedle vysoké míry zdanění považována také malá flexibilita pracovních trhů. Nemalou hrozbu představuje také demografický vývoj v evropských zemích a nereformované systémy důchodového zabezpečení a zdravotního pojištění.

Primárním cílem bylo proto zvýšit efektivitu daňových systémů a zjednodušit je. Na rozdíl od 80. let ustoupilo do pozadí kritérium spravedlnosti a na významu nabylo snižování daňové zátěže. V eurozóně byly daňové reformy zaměřené především na podporu hospodářského růstu a zaměstnanosti (tj. snižování daní fyzických osob, snižování výše příspěvků na sociální zabezpečení, apod.).

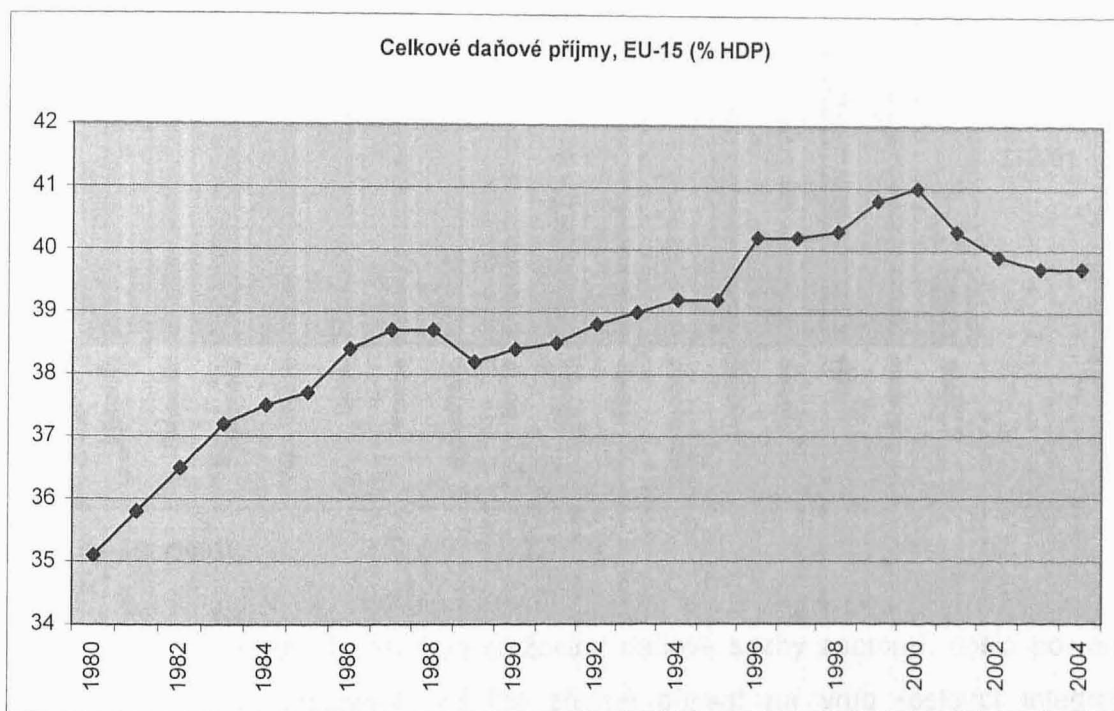
Pokud jde o zdanění kapitálu, soustředily se reformy spíše na zjednodušování daňových zákonů a zvyšování jejich efektivity – často šlo o posílení neutrality daňových systémů z hlediska zdrojů pro financování investic (neutralitu mezi

¹⁾ Při popisu daňových reforem budu vycházet z prací M.G.Briotti (2003) a F.Balassone, D.Franco, A.Staderini (2003).

úsporami a dalšími nástroji pro financování investic) s cílem snížit distorze investičního rozhodování. V řadě zemí došlo také ke značnému snížení daňové sazby pro daně z příjmů právnických osob (např. Německo, Francie, Belgie, Itálie), tato snížení byla ovšem doprovázená rozšířením daňového základu (například nižšími odpisy).

Přestože se v druhé polovině 80. let růst celkového zdanění v EU zpomalil, průměrná míra zdanění stále rostla. Vývoj v celkovém zdanění ukazuje následující obrázek (Obr. 1). Zatímco v roce 1980 byla daňová zátěž v EU-15 v průměru 35,1% HDP, v roce 1990 to bylo již 38,4% HDP a svého vrcholu dosáhla v roce 2000 (41%). I v průběhu 90. let se však nárůst zpomaloval. OECD ve své ročence²⁾ ukazuje, že mezi lety 1970-1980 vzrostlo zdanění o 5,3 procentního bodu, mezi lety 1980-1990 o 3,3 procentního bodu a v období zdanění vzrostlo „pouze“ o 2,6 procentního bodu. Od roku 2000 dochází k poklesu průměrné úrovně zdanění příjmů.

Obr. 1. Celkové daňové příjmy v EU-15.



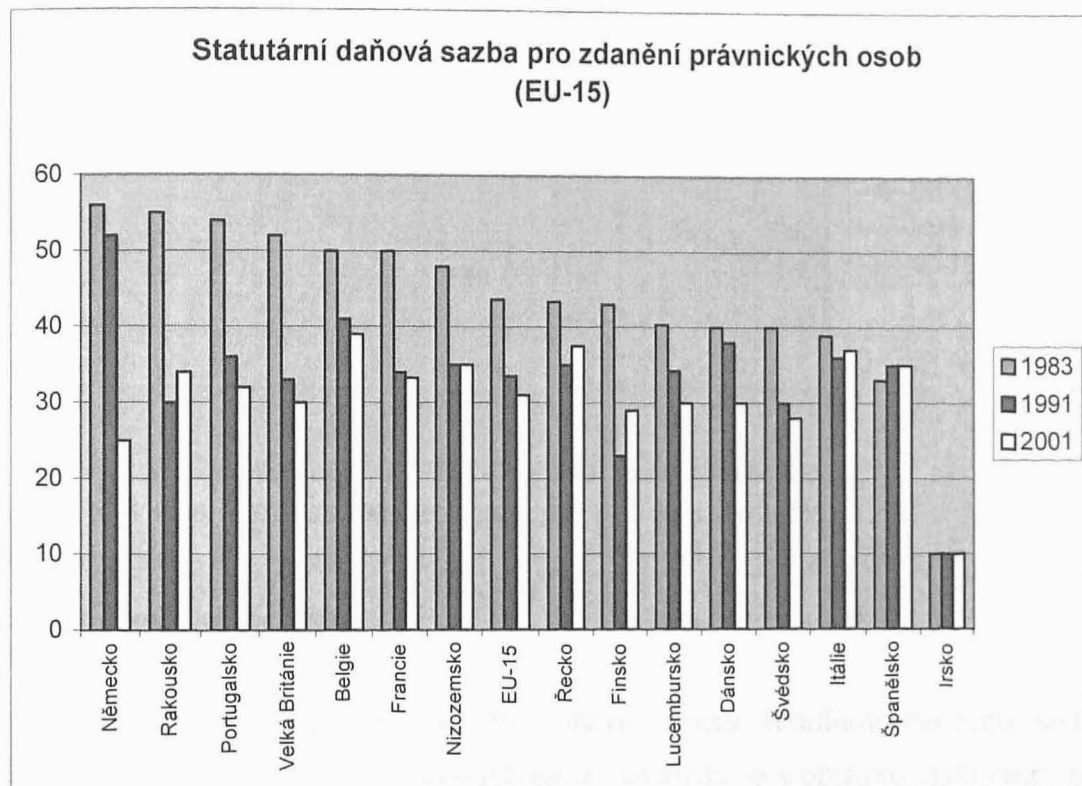
Zdroj: OECD Factbook, 2007.

²⁾ OECD Factbook 2007.

5.2. Vývoj daňového zatížení kapitálu v EU

Jak jsem uvedl v předchozí podkapitole, k výraznému poklesu statutární daňové sazby došlo v evropské Patnáctce v 80. letech. Můžeme se o tom přesvědčit z následujícího obrázku (Obr. 2), který je převzatý ze studie M.G.Briotti.³⁾ Zde vidíme, že s výjimkou dvou zemí, Německa a Nizozemska, se většina poklesu statutární daňové sazby odehrála již v průběhu 80. let, tedy po zahájení integrace kapitálových trhů.

Obr. 2. Statutární sazba daně z příjmu právnických osob v EU-15 (1983-2001) (%).



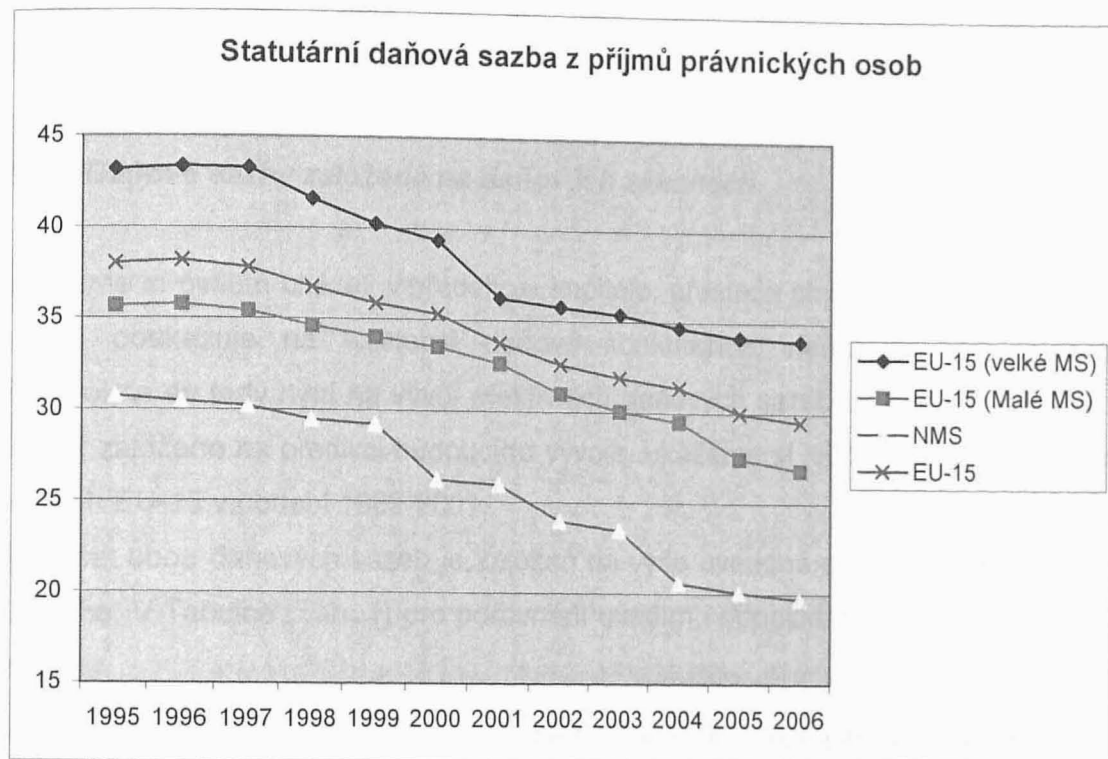
Zdroj: Briotti (2003).

Poté, co se v 90. letech trend ve snižování daňové sazby zpomalil, došlo po roce 2000 opět k jeho zrychlení, jež lze zřejmě připsat na vrub rostoucí integraci přistupujících států střední a východní Evropy do EU, která byla (a je) spojena s vyšší mírou přílivu zahraničních investic. Nové členské země, ve snaze stát se pro zahraniční investory lákavou destinací, ale také podpořit konkurenceschopnost domácích firem, začaly snižovat své statutární daňové sazby a rozšiřovat daňové

³⁾ Z této studie (Briotti, 2003) pochází i většina dat v této kapitole vyjma vývoje statutárních daňových sazeb v období 1995-2006, které jsou převzaty z Eurostatu.

základny. Za této situace přistoupily staré členské země k dalším omezením daňových sazeb a dalšímu rozšiřování daňových základů. Obrázek (Obr. 2) ukazuje, jak od roku 1995 klesala průměrná daňová sazba ve starých i nových členských zemích.

Obr. 2. Statutární daňová sazba z příjmů právnických osob EU-25 (%)



Zdroj: Evropská komise (2006).

Kromě jasně zřetelného rozdílu mezi trvale nízkou statutární daňovou sazbou v nových členských zemích a zemích staré Patnáctky je v obrázku vidět také rozdíl mezi průměrnou statutární daňovou sazbou z příjmu právnických osob ve velkých zemích EU-15 (zde velké země zastupují Německo, Francie, Itálie, Velká Británie, Španělsko) oproti malým zemím (zbývající země EU-15). Velké země mají v celém období v průměru vyšší daň z příjmu právnických osob, než menší země.

Toto pozorování je i v souladu s teoriemi daňové konkurence, jimiž jsme se zabývali v kapitolách 2 a 3. Velké země mají přinejmenším výhodu většího trhu, lze zde očekávat i rozsáhlejší distribuční síť a lepší přístup k zákazníkům. Slovy Baldwina a

Krugmana, oproti malým zemím v nich tedy existuje renta, kterou mohou vlády zdanit.⁴⁾

Statutární daňové sazby ve všech zemích v celém období 1995-2006 klesaly. Výjimkou bylo pouze Španělsko, Švédsko, Slovinsko a Malta, které zachovaly daňovou sazbu na konstantní úrovni.

5.3 Vývoj skutečné úrovně zdanění v EU-15

5.3.1 Daňové sazby založené na daňových zákonech

Jak jsme si ovšem ukázali v předchozí kapitole, přestože chování statutární daňové sazby poukazuje na existenci daňové konkurence, neukazuje celý obrázek. Podívejme se tedy nyní na vývoj efektivních daňových sazeb. Pokud jde o EMTR a EATR založené na predikci budoucího vývoje, ukážeme si jejich vývoj na vybraných zemích EU-15 v období 1982-2001.

Výpočet obou daňových sazeb je založen na výše uvedené metodologii Devreuxe a Griffithe. V Tabulce (Tab. 1) pro porovnání uvádím i odpovídající statutární daňovou sazbu.

Tab. 1. Vývoj daňových sazeb založených na odhadech budoucího vývoje a daňových zákonech ve vybraných zemích EU v letech 1982-2001.

	EMTR			EATR			Statutární daňová sazba		
	1982	2001	rozdíl 1982-2001	1982	2001	rozdíl 1982-2001	1983	2001	rozdíl 1983-2001
Belgie	30	25	-5	39	32	-7	50	39	-11
Finsko	42,5	20	-22,5	52	22,5	-29,5	43	29	-14
Francie	25,3	20,3	-5	40,5	30	-10,5	50	33,3	-16,7
Itálie	18,5	9,5	-9	30	29	-1	38,9	37	-1,9
Německo	47	28	-19	58	32	-26	56	25	-31
Nizozemsko	35,3	24,5	-10,8	41	30	-11	48	35	-13
Portugalsko	48	20	-28	51	29	-22	54	32	-22
Rakousko	25	17,5	-7,5	50	28,5	-21,5	55	34	-21
Řecko	33	28	-5	39,5	32,5	-7	43,4	37,5	-5,9
Španělsko	23	29,5	6,5	29	32,5	3,5	33	35	2
Švédsko	43	15,5	-27,5	52	21,5	-30,5	40	28	-12
Velká Británie	-	-	-	38	28	-10	52	30	-22
Vážený průměr	32,6	21,9	-10,7	43,8	30,3	-13,5	-	-	-

Zdroj: Briotti (2003).

⁴⁾ I v základním modelu daňové konkurence lze ovšem ukázat, že jakmile uvolníme předpoklad o symetrii obou zemí, které mezi sebou soutěží o kapitál, bude výsledkem daňové konkurence vyšší daňová sazba ve větší zemi.

Jak jsme si již řekli, indikátory efektivní daňové sazby založené na daňových zákonech a odhadech budoucího vývoje jsou do značné míry omezené předpoklady neoklasického modelu, na jehož základech jsou postavené. Úroveň efektivní daňové sazby je navíc ovlivněna i předpoklady o parametrech modelu (například v situaci, kdy se daňová sazba určitého typu investic podílí na odhadu výsledné sazby větší měrou než odpovídá jejich reálnému podílu na celkových investicích) a správností odhadu makroekonomických indikátorů. Přesto však tyto efektivní daňové sazby představují důležitý indikátor. V předchozí kapitole jsme viděli, že právě na tyto sazby investoři reagují nejsilněji. Tyto sazby navíc poskytují informaci o tom, jak se změnila nejen statutární daňová sazba, ale také daňové zákony. Porovnání mezních a průměrných daňových sazeb nám dále může ukázat, jaký typ investic zasáhly daňové reformy nejvíce (rozhodování o dodatečných investicích ovlivní mezní daňová sazba, rozhodování o umístění výnosnějších investic ovlivňuje průměrná sazba).

Jak vidíme z tabulky, ve všech uvedených zemích s výjimkou Španělska došlo během 80. a 90. let k poklesu efektivní daňové sazby z příjmu fyzických osob.⁵⁾ V jednotlivých zemích ovšem vidíme divergentní vývoj. Vezměme si například Německo, které snížilo svou statutární daňovou sazbu v uvedeném období nejvíce (o 31 procentních bodů). Pokles efektivního zdanění zde byl ovšem nižší (o 19 procentních bodů u EMTR a o 26 procentních bodů u EATR). To naznačuje, že Německo zároveň se snížením statutární sazby částečně rozšířilo svůj daňový základ, což se dotklo především méně výnosných investic (pokles zdanění je v jejich případě mírnější, než v případě průměrných investic). Zdanění tedy nepokleslo v takové míře, jak by naznačoval pouhý pohled na statutární daňovou sazbu – rozšíření základny tento pokles částečně kompenzovalo. Podobný vývoj můžeme vidět i v Belgii nebo Francii.

Jiné země, například Finsko, Švédsko nebo Portugalsko, svou statutární sazbu rovněž snížily, efektivní sazby zde však poklesly ještě více. To naznačuje, že tyto země nekladly tolik důraz na změnu daňové základny. Mohly zde dokonce vzniknout nové daňové úlevy. Zároveň se opět potvrzuje, že změna statutární sazby nevypovídá tolik o změně skutečného zdanění. Dobře je to vidět na kontrastu

⁵⁾ V tabulce vidíme, že statutární daňová sazba je vždy vyšší než průměrná i mezní efektivní sazba. To je logické, neboť tyto sazby v sobě obsahují parametry daňových zákonů, které umožňují výjimky a úlevy ze zdanění statutární sazbou. Stejně tak je zřejmé, že EMTR je menší oproti EATR. Je tomu proto, že největší daňové úlevy zákony zpravidla uplatňují v případě investic s nízkým výnosem.

Německa a Švédska, kdy Švédsko snížilo statutární sazbu výrazně méně, ale efektivní zdanění ve skutečnosti pokleslo daleko výrazněji než v Německu.

Jak pokleslo v uvedených zemích zdanění v průměru, je vidět na posledním řádku tabulky. Ukazuje se, že v průměru poklesla více průměrná daňová sazba než mezní. To může podle naznačovat, že v 80. a 90. letech vlády věnovaly větší pozornost průměrné daňové sazbě na úkor mezní a daňové reformy tedy snižovaly více úroveň zdanění investic s vyšším výnosem.

Jak poklesl statutárních, tak efektivních daňových sazeb založených na odhadech budoucího vývoje a platných daňových zákonech poukazuje na to, že k daňové konkurenci v Evropské unii v 80. a 90. letech docházelo. Znamenají ale tyto údaje, že skutečná úroveň zdanění klesala a evropské země v důsledku daňové konkurence přicházely o daňové příjmy? Odpověď nám pomůže nalézt následující podkapitola.

5.3.2 Daňová sazba založená na minulých údajích

Nyní se zaměříme na vývoj efektivní průměrné daně z příjmu právnických osob pomocí indikátoru založeného na minulých údajích, v našem případě na informacích z národního účetnictví.

Připomeňme si ještě jednou v krátkosti význam tohoto indikátoru zdanění. Efektivní průměrná sazba založená na minulých údajích vypovídá o tom, jaká byla skutečná míra zdanění v daném roce. Oproti sazbě založené na odhadu budoucího vývoje se liší především tím, že zahrnuje informace o rozhodování investorů a o chování firem, které se snaží minimalizovat své daňové náklady.

Na druhou stranu však může být její výše kromě statutární daňové sazby a definice daňového základu ovlivněna také jinými faktory, zejména hospodářským cyklem (v období vysokého růstu jsou vysoké i výnosy z investic a tím i úroveň skutečného zdanění).

Následující tabulka (Tab. 2) ukazuje efektivní daňovou sazbu v letech 1980-1997 pro vybrané evropské země.⁶⁾

Jak vidíme, vývoj skutečné úrovně zdanění nebyl zdaleka tak jednoznačný, jak bychom mohli usuzovat pouze na základě znalosti vývoje statutárních sazeb, případně vývoje efektivních daňových sazeb založených na daňových zákonech a

⁶⁾ Údaje pro delší časové období nemáme bohužel k dispozici, k ilustraci vývoje zdanění v 80. a 90. letech však tato tabulka postačí.

odhadu budoucího vývoje. Jak jsme viděli na Obrázku 2, statutární daňové sazby v naprosté většině uvedených zemí v 80. letech klesaly, mnohdy dokonce velmi výrazně: v Rakousku poklesla mezi lety 1983 a 1991 daňová sazba o 25 procentních bodů, ve Finsku o 20 procentních bodů a ve Velké Británii o 19 procentních bodů.

Tab. 2. Vývoj efektivní průměrné daňové sazby založené na minulých údajích ve vybraných zemích EU v letech 1980-1997.

	Efektivní daňová sazba				
	1980-85	1986-90	1991-1997	Rozdíl 1980-1990	Rozdíl 1980-1997
Německo	22,9	21,1	19,9	-1,8	-3
Francie	24,3	22,9	22,9	-1,4	-1,4
Itálie	21,7	24,7	31	3	9,3
Velká Británie	46,4	47,1	38,4	0,7	-8
Rakousko	18,9	18,8	18,9	-0,1	0
Belgie	32,5	29,9	30,8	-2,6	-1,7
Dánsko	-	32,3	29,1	-	-3,2
Finsko	14,8	18,4	19,6	3,6	4,8
Řecko	-	23,5	26,8	-	3,3
Nizozemsko	22,5	23,4	24,7	0,9	2,2
Španělsko	12,6	19,7	20,6	7,1	8
Švédsko	25,5	35,3	30,5	9,8	5
Vážený průměr	26,8	27,2	26,2	0,4	-0,6

Zdroj: OECD, Briotti (2003).

Efektivní daňová sazba naproti tomu ukazuje, že v Rakousku úroveň zdanění mezi roky 1980 a 1990 poklesla o 0,1 procentního bodu a v zbývajících dvou zemích dokonce vzrostla (ve Finsku o 3,6 procentního bodu a ve Velké Británii o 0,7). Vidíme tedy, že v 80. letech daňová konkurence sice vedla k výraznému poklesu statutárních daňových sazeb, ale skutečná úroveň zdanění poklesla relativně málo nebo dokonce vzrostla.

Vzhledem k tomu, že nemáme k dispozici srovnatelné údaje efektivních daňových sazeb pro konec 90. let (tj. období 1997-2001), nemůžeme si dovolit provést přímé srovnání efektivních sazeb se statutárními.⁷⁾ Údaje o efektivních daňových sazbách v letech 1991-1997 však naznačují, že ani v 90. letech nedocházelo k dramatickému poklesu úrovně zdanění v důsledku daňové konkurence oproti počátku 80. let. Nejvýraznější pokles zaznamenalo Německo, kde efektivní daňová sazba mezi roky 1980-1997 poklesla o 3 procentní body. Jak však vidíme z tabulky, v řadě zemí EU skutečné zdanění naopak vzrostlo.

⁷⁾ Vývojem zdanění od druhé poloviny 90. let se budeme zabývat v následující kapitole. Pro něj již máme srovnatelná data.

Ani v 80. ani v 90. letech se tedy nepotvrzují závěry modelů, které předpovídají závod ve snižování daňových sazeb, který vede k rozkladu daňových základů. V souladu s teoriemi, kterými jsme se zabývali v 3. kapitole, to může například indikovat, že fungují jisté koordinační mechanismy, které vládám neumožňují snížit zdanění tolik, aby došlo k výpadku daňových příjmů – ať již je to dáno obavou z toho, že ostatní vlády budou reagovat podobně a v důsledku toho dojde k závodu ve snižování zdanění kapitálu, nebo za to mohou jiné faktory, například vliv zájmových skupin.

Navzdory tomu, že pokles statutárních sazeb byl v řadě zemí výrazný a přinejmenším z Tab. 1 se zdá, že rozšíření daňového základu tento pokles plně nekompensoval, vývoj efektivních daňových sazeb založených na minulých údajích ukazuje, že v žádné ze zemí nedošlo ani zdaleka k tak výraznému poklesu skutečného zdanění (jak jsme si ukázali, v řadě zemí došlo dokonce k nárůstu), jak by se mohlo zdát z ostatních indikátorů míry zdanění.

Proč tomu tak je? Je možné, že EMTR a EATR daňovou sazbu podhodnocují. K tomu by mohlo dojít například tak, že při výpočtu přiřazují méně výnosným investicím vyšší váhu, než skutečně mají a naopak.

Bylo by zřejmě také zajímavé zjistit, zda je tento vývoj možné vysvětlit jako důsledek zvýšení mobility kapitálu vyvolaný liberalizací kapitálových trhů. Otevření trhů mimo jiné napomohlo vzniku nadnárodních firem, které se orientují na vysoce ziskové investice. Daňové reformy téměř ve všech zemích (viz Tab. 1) se navíc pravděpodobně zaměřily právě na výnosnější investice (EATR pokleslo více než EMTR ve všech sledovaných zemích s výjimkou Portugalska a Itálie). Lze tedy očekávat, že příliv těchto výnosnějších investic bude působit proti poklesu statutárních sazeb a efektivní sazba založená na minulých údajích tak může ve skutečnosti vzrůst.

Že tomu tak může být, naznačuje i to, že k největšímu omezení EATR došlo v 80. a 90. let v zemích, jež měly na počátku 80. let tuto daňovou sazbu nejvyšší: v Německu, Finsku a Švédsku. Právě v posledně dvou jmenovaných ale došlo zároveň k největšímu nárůstu míry skutečného zdanění (viz Tab.2). To by podle mého názoru bylo možné částečně vysvětlit právě tak, že na pokles očekávaného zdanění (EATR) investoři zareagovali přílivem výnosnějších FDI a v důsledku toho došlo k nárůstu skutečného zdanění. To by bylo ovšem třeba ověřit na konkrétních údajích o přílivu FDI.

6. Rozšíření EU a daňová konkurence

V předchozí kapitole jsme si ukázali, jak se chovaly daňové sazby v Evropské unii poté, co došlo počátkem 80. let k liberalizaci kapitálových trhů. Daňová konkurence mezi zeměmi vedla s jedinou výjimkou k (mnohdy výraznému) poklesu statutární sazby daně z příjmu právnických osob. Reformy zaměřené na vytvoření atraktivnějšího prostředí pro investice a omezení deformací vyplývající jednak z vysokého zdanění kapitálu, jednak z rozdílů plynoucích z odlišného zdanění různých druhů financování investic, měly za následek rovněž snížení očekávané míry zdanění průměrné investice (EATR). Přesto v 80. i 90. letech skutečná míra zdanění kapitálu poklesla jen velmi málo, nebo dokonce vzrostla. Dosud se tedy obavy z nežádoucích důsledků závodu ve snižování daňových sazeb nepotvrdily.

Diskuse o dopadech daňové konkurence však opět ožila v souvislosti s rozšiřováním Evropské unie o země střední a východní Evropy v květnu 2004. Většina přistupujících zemí totiž od druhé poloviny 90. let začala provádět reformy, které se v oblasti zdanění firem soustředily na snižování daňové zátěže. Stejně jako v EU měly tyto reformy za cíl jednak omezit deformace a povzbudit tak domácí investory, jednak zvýšit atraktivitu z hlediska přílivu přímých zahraničních investic (FDI). Pokles daní dále doprovázelo zavádění investičních pobídek, které dále snižují skutečnou míru daňového zatížení firem.

Ze strany některých zemí, zejména Německa a Francie, z těchto důvodů dokonce vůči nováčkům v době jejich vstupu do EU začaly zaznívat výhrůžky, aby zvýšily úroveň zdanění firem, pokud nechtějí, aby se tyto členské země postavily v Radě proti uvolnění peněz z evropských fondů. Německo ovšem koncem roku 2004 od této rétoriky upustilo a Francie, která v tomto postoji zůstala osamocena, nakonec rovněž.¹⁾ Diskuse o harmonizaci daňových sazeb s cílem předejít „zničujícímu závodu ve snižování daňových sazeb“ a „fiskálnímu dumpingu“ se však stále vrací a čas od času zaznívají návrhy na harmonizaci daňových sazeb, přestože důkazy o vlivu daňové konkurence na rozklad daňové základny nejsou, jak uvidíme i v této kapitole, příliš přesvědčivé.

Tato diskuse má nepochybně silný politický nádech. V této souvislosti je ale myslím dobré si uvědomit, že zdanění kapitálu nepředstavuje pro žádnou evropskou zemi

¹⁾ Viz Brussels eyes common EU corporate tax rules, *Financial Times*, 24 November 2005, <http://www.ft.com/cms/s/6b8de19a-5c8e-11da-af92-0000779e2340.html>.

zásadní zdroj příjmů. V žádné evropské zemi s výjimkou Lucemburska nepřevyšovaly v roce 2004 daňové příjmy úroveň 4,4% HDP²⁾

Ponechme ale tuto politickou diskusi stranou a podívejme se na to, zda se povaha daňové konkurence od konce 90. let oproti předchozím dekádám v souvislosti s integrací zemí střední a východní Evropy do EU skutečně změnila a zda lze dát za pravdu obavám z „rozkladu daňové základny“.

Nejprve se zaměříme na vývoj statutárních daňových sazeb v EU-15 i nových členských zemích (NMS) v letech 1995-2006³⁾. V celém období docházelo k poklesu statutární sazby jak ve starých, tak nových členských zemích, který se zrychlil s přibližujícím se rozšířením EU.

Kvůli nedostatku dat není možné provést podobné srovnání časového vývoje EMTR a EATR v starých a nových členských zemích, není tedy možné nic říci, do jaké míry doprovázelo snižování statutárních daňových sazeb rozšiřování daňových základů. Souvisejší data máme k dispozici pro efektivní daňovou sazbu založenou na minulých údajích. Podle dostupných údajů se ale zdá, že zatímco ve starých členských zemích skutečná míra zdanění průměrné investice vzrostla, v přistupujících zemích naopak poklesla. Na údajích o podílu daňových příjmů na HDP si pak ukážeme, zda daňová konkurence v uplynulém desetiletí měla za následek přesun od zdanění firemních zisků směrem k méně mobilním složkám daňové základny.

6.1 Vývoj daňových sazeb v EU-25

6.1.1 Statutární daňové sazby

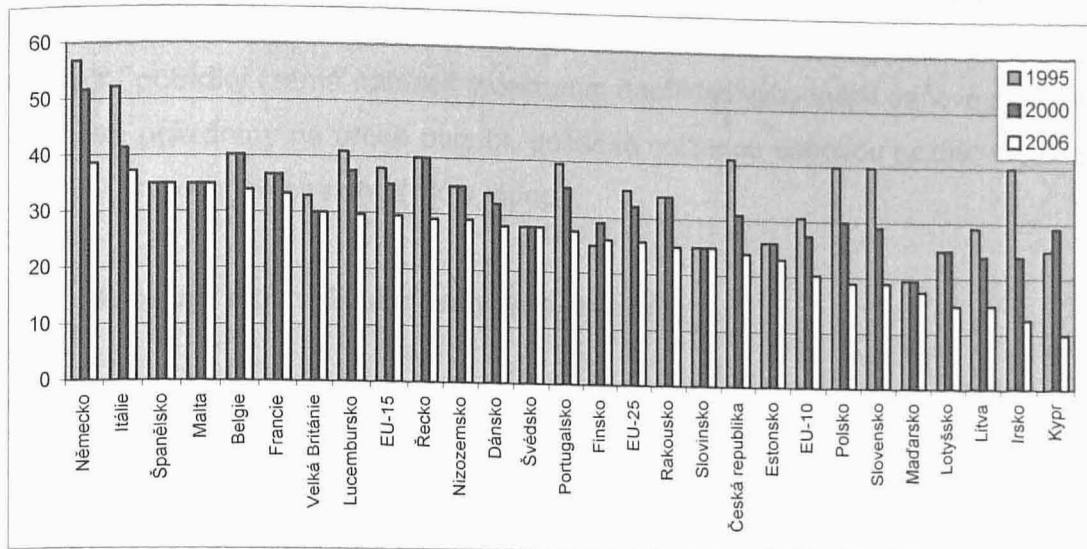
Jak jsme viděli již v předchozí kapitole, statutární sazby v přistupujících zemích klesaly v průměru v celém sledovaném období. Obrázek (Obr. 1) ukazuje vývoj maximální statutární sazby daně z příjmu právnických osob tak, jak jí uvádí pravidelná zpráva Evropské komise o zdanění v EU z roku 2006.⁴⁾

²⁾ Jde navíc o údaj pro Českou republiku! Daňové příjmy ve zmiňovaných zemích, Německu a Francii, tvoří pouze 2,2% HDP, resp. 2,4% HDP, což patří mezi nejnižší podíly v rámci EU-15. Na celkovém zdanění se tento typ příjmů podílí v Německu 5,7%, ve Francii 5,5% a v ČR 12,1%. Jde o údaje Eurostatu z roku 2007.

³⁾ V této kapitole se při popisu vývoje zdanění v EU opírám o poslední zprávu Evropské komise o zdanění (viz European Commission (2006d)). Údaje lze nalézt i v databázi Eurostatu.

⁴⁾ Viz European Commission (2006d).

Obr. 1. Maximální statutární sazba daně z příjmu právnických osob v EU-25 (1995-2006) (%).⁵⁾



Zdroj: Eurostat 2007.

⁵⁾ Tato daňová sazba není totožná se statutární daňovou sazbou, kterou jsme použili jako ukazatele v kapitole 5 (viz Obr 5.2). Údaje pro jednotlivé země tedy nemusí odpovídat.

Jak je z obrázku patrné, statutární sazba daně z příjmu právnických osob⁵⁾ klesala s výjimkou Švédska, Španělska, Slovinska a Malty (kde zůstala konstantní) ve všech zemích EU-25. Nejvýraznější pokles přitom mezi lety 1995 a 2006 zaznamenala v Irsku (z 40% na 12,5%), Německu (z 56,8% na 38,6%), na Slovensku a v Polsku (v obou zemích z 40% na 19%). Německo, i přesto že statutární daňovou sazbu snížilo velmi výrazně, mělo v roce 2006 tuto sazbu stále ze všech zemí nejvyšší.

Obecně k většímu snížení došlo v přistupujících zemích. Zatímco v roce 2006 byla průměrná daňová sazba v EU-10 oproti roku 1995 nižší o 10,3 procentního bodu, v EU-15 tento rozdíl činil 8,5 procentního bodu. Vzhledem k tomu, že již v roce 1995 byla průměrná úroveň statutární sazby nižší v přistupujících zemích, je zřejmé, že se tento rozdíl za poslední desetiletí ještě prohloubil.

Toto pozorování jen potvrzuje, že daňová konkurence v Evropské unii stále probíhá. V průměru větší pokles statutárních daňových sazeb mezi roky 2000-2006 oproti období 1995-2000 souvisí patrně s postupující integrací zemí střední a východní Evropy do EU a především pak s tím, jak se přiblížila perspektiva jejich členství.⁶⁾ Tyto faktory vedly také koncem 90. let v NMS k zrychlení přílivu přímých zahraničních investic. Přímé zahraniční investice jsou pro hospodářský růst nových

⁵⁾ Jde o maximální statutární daň z příjmu právnických osob platnou v dané zemi.

⁶⁾ Jak ukazují například A. Bevan a S. Estrin (2000).

členských zemí mimořádně důležité a země proto o jejich příliv začaly soutěžit – ať již pomocí snižování statutárních daňových sazeb nebo pomocí nových schémat pro investiční pobídky (země nabízejí investorům například výhodnější daňové podmínky – daňové prázdny na určité období, dočasně sníženou daňovou sazbu, urychlené odpisy v prvních letech nabytí aktiv, apod.).

6.1.2 Skutečná míra zdanění průměrné investice

Jak jsem již zmínil v úvodu této kapitoly, nemáme bohužel k dispozici souvislou časovou řadu efektivních daňových sazeb založených na daňových zákonech a odhadu budoucího vývoje. Nejsme tedy schopni říci, na jaký typ investic byly daňové reformy zaměřené, ani do jaké míry docházelo od poloviny 90. let k rozšiřování daňového základu v jednotlivých zemích.

Jediný indikátor skutečného daňového zatížení firem, který máme k dispozici, je implicitní daňová sazba, jejíž hodnoty pravidelně v rámci výzkumu struktury zdanění v Evropské unii přináší Eurostat. Implicitní daňová sazba je v podstatě efektivní průměrná daňová sazba založená na minulých údajích, kterou Eurostat vypočítává pro jednotlivé části daňové základny: práci, spotřebu a kapitál. Implicitní daňovou sazbu z kapitálu pak Eurostat dále dělí podle zdrojů kapitálového příjmu (příjmy právnických osob, kapitálové příjmy domácností). Vývoj implicitní daňové sazby z příjmu právnických osob ukazuje následující tabulka (Tab. 1).⁷⁾

Přestože údaje nejsou úplné, zdá se, že ve starých členských zemích obecně k poklesu implicitní daňové sazby nedošlo. V řadě zemí EU-15 (např. Belgii, Řecku, Francii, Nizozemsku) lze pozorovat nárůst implicitní daňové sazby, který trval do roku 1999-2000. Je pravděpodobné, že tento vývoj odráží boom v cenách akcií na konci 90. let. Po tomto roce opět dochází k poklesu, avšak konečná implicitní daňová sazba je v roce 2004 (případně 2003) stále na vyšší úrovni, než v roce 1995. V této souvislosti je dobré připomenout, že v tomto období převážná většina zemí pokračovala ve snižování statutární daňové sazby, započatém v 80. letech. Vývoj implicitní daňové sazby naznačuje, že byl pokles statutární sazby v evropské

⁷⁾ Údaje o implicitní daňové sazbě daně z příjmu právnických osob nejsou dostupné v plném rozsahu (chybí například údaje o Německu nebo Irsku) a naše závěry tím budou nutně ovlivněné. I takto omezený soubor však představuje cenný zdroj informací o vývoji zdanění firemních zisků v EU-25.

Patnáctce více než kompenzován rozšířením daňové základny. Je ovšem rovněž možné, že se zvýšil podíl investic s vysokou mírou výnosu.

Tab. 1. Implicitní sazby daně z příjmu právnických osob v EU-25 (1995-2004) (%).

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Změna 1995-2004 ^{*)}
Belgie	19,5	22,5	23,5	27,4	26,8	23,6	23,7	23,2	22,2	22,6	3,1
Česká republika	31,4	24,5	33,4	24,5	26,5	23,5	26,5	30,8	27,8	-	-3,6
Dánsko	20,4	22,4	22,3	29,3	21,4	24,6	22,1	21,2	22,9	27,2	6,8
Estonsko	27,3	14,0	14,6	17,8	17,6	4,3	3,9	5,6	8,2	-	-19,1
Řecko	15,1	13,1	18,5	21,9	26,1	31,4	23,3	25,1	19,4	18,8	3,7
Španělsko	12,8	14,2	18,7	17,6	21,5	23,2	21,0	25,0	25,7	-	12,9
Francie	21,0	25,5	25,9	24,6	29,4	30,0	33,7	29,8	26,0	26,6	5,6
Itálie	14,0	16,1	18,5	13,6	16,6	14,6	17,3	15,6	18,6	16,9	2,9
Litva	-	-	-	-	10,8	8,6	8,8	7,9	6,2	-	-4,7
Lotyšsko	12,7	11,0	9,5	8,3	5,8	3,5	2,3	2,5	5,7	-	-7,0
Nizozemsko	19,0	23,3	24,8	25,3	25,6	22,6	23,4	21,9	20,2	-	1,2
Rakousko	17,7	20,3	20,6	21,1	19,5	19,0	26,1	21,1	19,3	20,0	2,2
Polsko	-	-	-	-	40,7	35,3	36,3	37,3	21,0	19,2	-21,5
Portugalsko	14,8	17,1	18,3	17,4	19,2	22,8	20,7	20,8	19,6	-	4,8
Slovensko	-	-	-	-	-	43,9	-	31,7	29,4	-	-14,5
Finsko	19,7	23,0	25,1	26,9	28,6	33,7	21,2	24,7	21,5	20,6	1,8
Švédsko	15,7	18,2	20,0	20,5	25,2	34,9	26,3	-	-	-	10,6
Velká Británie	19,2	20,0	23,5	22,3	23,9	23,1	24,0	17,7	15,0	19,4	0,2
EU-25 ^{*)}	18,7	19,0	21,1	21,2	22,7	22,3	21,2	20,6	18,7	-	0
EU-15 ^{*)}	17,4	19,6	21,6	22,3	23,7	25,3	23,6	22,4	21,0	-	3,6
EU-10 ^{*)}	23,8	16,5	19,2	16,8	20,3	15,1	15,5	16,8	13,8	-	-10

^{*)} Aritmetický průměr.

^{**)} V tomto sloupci je uveden vždy rozdíl posledního a prvního roku, za nějž je údaj dostupný.

Zdroj: Eurostat 2007, vlastní výpočty.

V nových členských zemích je vývoj, jak se zdá, odlišný. Téměř úplnou časovou řadu máme však dostupnou pouze pro tři země – Českou republiku, Estonsko a Lotyšsko. V případě ČR lze vývoj charakterizovat spíše jako fluktuaci daňové sazby, ve zbývajících zemích – Estonsku a Lotyšsku – má však implicitní daňová sazba zřetelně sestupný trend. V případě nových členských zemí, kde jsou údaje neúplné (Polsko, Slovensko, Litva), se zdá, že implicitní daňová sazba má klesající tendenci, s jistotou to však není možné prohlásit, neboť chybí údaje pro polovinu sledovaného období.

I přes tyto uvedené obtíže s nedostatkem dat uvedené údaje naznačují, že zatímco staré členské země EU kompenzovaly pokles statutární sazby rozšířením daňové základny, v nových členských zemích došlo ke skutečnému poklesu zdanění firemních zisků.

I v nových členských zemích ovšem docházelo k rozšíření daňového základu. Maďarsko v rámci přistoupení k EU muselo kupříkladu odstranit zákon, který splňoval definici škodlivé daňové konkurence. Zákon zvýhodňoval výhradně zahraniční společnosti sníženou daňovou sazbou, pokud splňovaly několik předpokladů. Mimo jiné firma musela mít výhradně zahraniční vlastníky, většina řídicích pracovníků přitom ale musela pocházet z Maďarska. Klíčovým požadavkem bylo, aby firma nikdy neprojevila zájem o podíl v jiné maďarské firmě.⁸⁾

Další nové členské země, Polsko a Česká republika, musely omezit své investiční pobídky tak, aby byly v souladu s evropskými pravidly pro poskytování státní pomoci. Tato opatření tedy působila proti poklesu implicitní sazby daně z příjmů právnických osob, údaje z Tabulky 3 však naznačují, že jejich rozsah nestačil kompenzovat pokles statutárních daňových sazeb.

Z našeho pohledu bude zajímavé podívat se, do jaké míry se tento pokles odrazil na výši daňových příjmů a zda nové členské země nemusely přistoupit ke kompenzaci výpadku tohoto typu daňových příjmů zvýšením daňového zatížení jiných součástí daňové základny.

6.2 Dochází k přesunu daňové zátěže z kapitálu na práci?

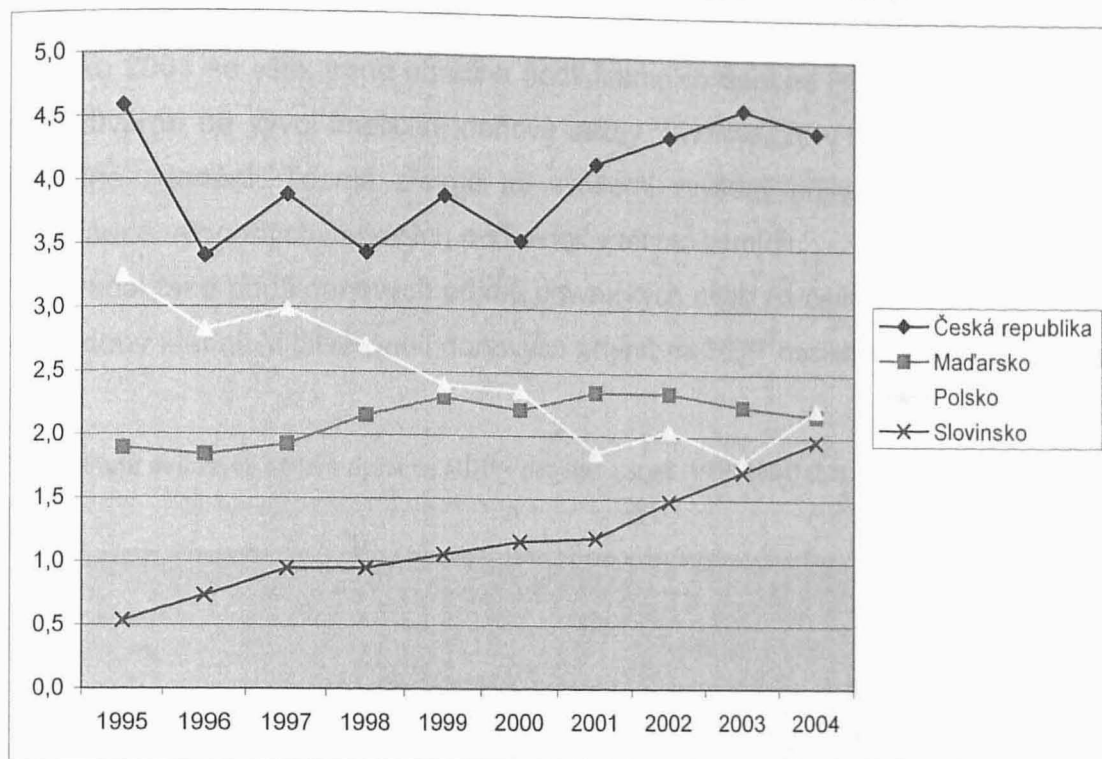
Nyní se tedy zaměříme na vývoj podílu daňových výnosů z příjmů právnických osob na HDP. Ukazuje se totiž, že přestože vlivem daňové konkurence zdanění firemních zisků v nových členských zemích značně pokleslo (viz implicitní daňová sazba), podíl těchto daňových výnosů na HDP se snížil jen velmi málo, nebo má dokonce rostoucí tendenci. Důvodem je zřejmě především vysoký hospodářský růst v těchto zemích oproti staré evropské Patnáctce, který trvá přinejmenším od roku 2001 a který se odráží v míře výnosu investic.

Při porovnávání nových členských zemí jsem se zaměřil na postkomunistické země. Důvodem je zejména jejich geografická a historická spřízněnost a lze zde tedy očekávat podobný vývoj, na rozdíl od dvou vzdálených ostrovních států – Malty a Kypru. Pro lepší porovnatelnost jsem země rozdělil na dvě skupiny: „země střední Evropy“ (obr. 2) a „pobaltské země“ (obr. 3). První skupinu tvoří ČR, Maďarsko, Polsko a Slovinsko (pro Slovensko nebyla data v tomto rozsahu dostupná). Ve druhé

⁸⁾ Viz M.Sedmihradsky, S. Klazar (2002).

skupině se nachází Estonsko, Litva a Lotyšsko. Rozdělení vyplývá také z podobného vývoje uvnitř skupin a z geografické blízkosti.

Obr. 2. Podíl daňových příjmů firem na HDP – země střední Evropy (1995-2004) (%).



Zdroj: Eurostat 2007.

Zdá se, že vývoj podílu daňových příjmů ze zdanění právnických osob na celkovém zdanění v zemích střední Evropy hypotézu o odklonu od zdanění kapitálu v důsledku soutěže ve snižování daňových sazeb nepotvrzuje. V zemích střední Evropy má podíl příjmů z firemních daní s výjimkou Polska rostoucí trend.

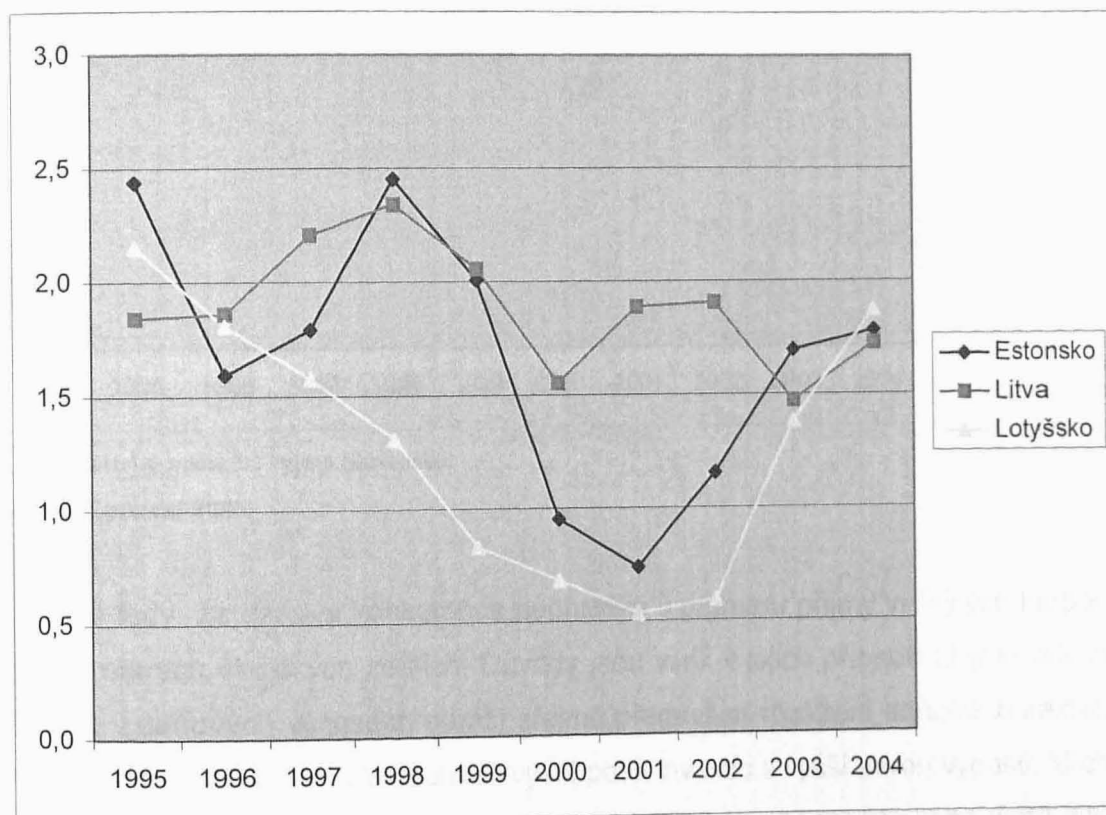
Tento vývoj ovlivňuje více faktorů, nepochybně mezi nimi však bude rostoucí příliv investic do nových členských zemí. Vysoká implicitní daňová sazba v České republice (viz Tab. 1) dále naznačuje, že průměrné investice mají relativně vysokou míru výnosu. Mohutný příliv investic a vysoké výnosy mohou tedy působit proti poklesu podílu daňových příjmů právnických osob na HDP.

V případě Polska byl výpadek příjmů ze zdanění právnických osob přinejmenším od roku 1999 kompenzován ostatními kapitálovými daněmi (zdaněním výnosů z úspor, investic domácností, apod.). Podíl kapitálu na daňových příjmech tedy v Polsku ve skutečnosti roste. K tomu přispívá i skutečnost, že v Polsku v období 1995-2004 poklesla celková úroveň zdanění. Daňové výnosy z příjmů z firemních daní tedy neohrožují ostatní složky daňové základny.

V pobaltských zemích vývoj tak přímočarý není. V Estonsku a Lotyšsku docházelo koncem 90. let k výraznému poklesu podílu tohoto typu daňových příjmů na HDP. Tento pokles má na svědomí zejména výrazné snížení skutečného zdanění firemních zisků (v Estonsku to bylo zejména zavedením nulové sazby na reinvestované zisky). Od roku 2001 se však trend obrátil a podíl firemních daní na HDP opět rostl. Pokud se podíváme na vývoj implicitní daňové sazby, uvidíme, že v obou zemích rostlo i skutečné zdanění. To má zřejmě na svědomí zvýšený příliv investic v důsledku mimořádně výhodných daňových podmínek v těchto zemích.

Růst začal také podíl daňových příjmů právnických osob na celkovém zdanění, který do té doby klesal. V Litvě podíl daňových příjmů na HDP osciluje v mírně klesajícím trendu.

Obr. 3. Podíl daňových příjmů firem na HDP – pobaltské země (1995-2004) (%).



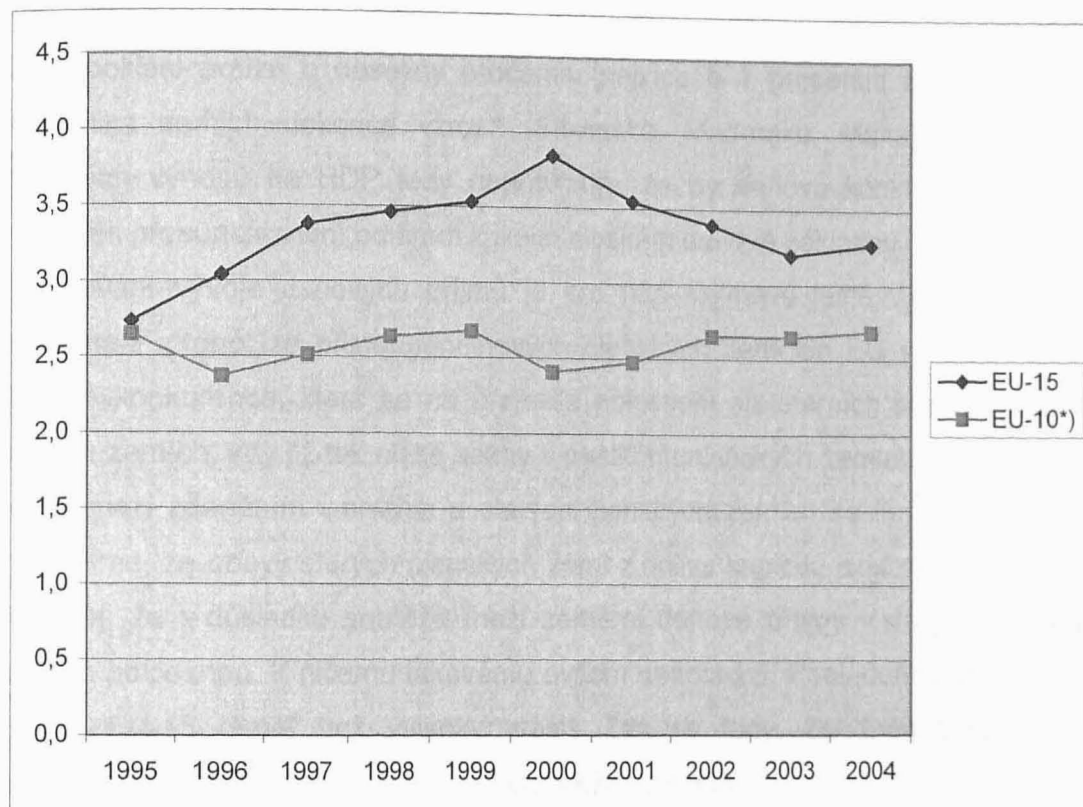
Zdroj: Eurostat 2006.

Odklon daňové zátěže od kapitálu směrem k jinému daňovému základu se nepotvrzuje ani v případě starých členských zemí. Vývoj je sice v čase odlišný než u postkomunistických zemí, ale všeobecná tendence k poklesu není patrná ani z těchto údajů. Ve všech starých členských zemích, s výjimkou Lucemburska, se firemní daně

v roce 2004 podílely na celkovém zdanění větší měrou, než v roce 1995 (8,3% oproti 6,9%).

Následující obrázek (obr. 4) ukazuje podíl firemních daní na HDP ve staré evropské Patnáctce v porovnání s novými členskými zeměmi.⁹⁾

Obr. 4. Podíl daňových příjmů firem na HDP – země EU-15 a země EU-10 (1995-2004) (%)



⁹⁾ Aritmetický průměr, vyjma Slovenska.

Zdroj: Eurostat 2006.

Zdá se tedy, že daňová konkurence neohrozila v průměru příjmy veřejných rozpočtů ani ve starých členských zemích. Důvody jsou však v jejich případě zřejmě odlišné. Nárůst v daňových výnosech odráží zřejmě především rozšíření daňového základu, svou roli mohl hrát pravděpodobně i vyšší podíl investic s vyšší mírou výnosu. Vrchol v roce 2000 představuje zřejmě konec období vysokého hospodářského růstu, který měl pozitivní vliv na výši daňových příjmů. Podíl daňových výnosů z příjmů právnických osob poté klesal, avšak v roce 2004 byl stále na vyšší úrovni, než v roce 1995. Je pravděpodobné, že hlubšímu propadu mohl zabránit právě rozšířený daňový základ.

⁹⁾ Vývoj v nových zemích ukazuje obrázek pro aritmetický průměr všech zemí EU-10 s výjimkou Slovenska, pro něž není dostupná úplná časová řada.

Z uvedeného pozorování se tedy zdá, že přinejmenším do roku 2004 k ústupu od zdanění firemních zisků v Evropě nedocházelo. Ve většině zemí EU-15 zůstal podíl daňových výnosů z firemních zisků na HDP na konstantní úrovni, případně mírně vzrostl (jedinou výjimku představuje Lucembursko, kde mezi roky 1995-2004 podíl daňových výnosů z příjmů firem poklesl ze 7,5% na 6,1% HDP).

V nových členských zemích tento podíl navzdory výraznému snížení daňové zátěže firem poklesl pouze o desetiny procenta (nejvíce o 1 procentní bod v Polsku) a v několika zemích dokonce vzrostl (Slovinsko, Maďarsko, Malta). Vývoj podílu daňových výnosů na HDP tedy nepotvrzuje, že by daňová konkurence měla za následek přesun zdanění od firem k jiným složkám daňové základny.

Pozorování vývoje daňových příjmů je pro nás zajímavé ještě v jednom ohledu. Vyjdeme-li z toho, že přistoupení nových členských zemí do EU vyvolalo zesílení daňové konkurence, která se na projevila poklesem statutárních sazeb v nových i starých zemích, kdy již tak nízké sazby v postkomunistických zemích dále poklesly a rozdíl mezi zdaněním v nových a starých členských zemích se tím ještě zvětšil, a připustíme, že obavy starých členských zemí z odlivu kapitálu jsou reálné, očekávali bychom, že v důsledku soutěže mezi zeměmi daňové příjmy v starých členských zemích poklesnou. K ničemu takovému ovšem nedochází. Podíl daňových příjmů na HDP v EU-15 téměř bez výjimky vzrostl. Zdá se tedy, že daňová konkurence neohrožuje daňové příjmy ve starých členských zemích.

7. Daňová konkurence a příliv FDI

Daňová konkurence je důsledkem snahy vlád učinit svou zemi atraktivní pro přímé zahraniční investice (FDI). Ovlivňuje ale významně nižší míra zdanění v nových členských zemích EU schopnost zemí EU-15 přilákat zahraniční kapitál? Představuje „daňový dumping“, jak tento jev nazývají Francouzi, skutečně hrozbu pro příliv kapitálu do vyspělejších zemí v západní Evropě?

V této kapitole se na tyto otázky pokusíme odpovědět. Nejprve se zaměříme na vývoj přílivu přímých zahraničních investic do velkých členských zemí EU-15. Pokud nové členské země díky nižšímu zdanění firemních zisků skutečně „přetahují“ investory ze zemí západní Evropy, mělo by se to projevit poklesem tempa přílivu FDI do starých členských zemí.¹⁾ Zdá se však, že k ničemu takovému nedochází. Je to patrně proto, že staré a nové členské země ve skutečnosti nejsou v soutěži o příliv zahraničního kapitálu přímými konkurenty, neboť každá skupina zemí láká jiný typ investic. Z tohoto pozorování vyplývá, že daňová konkurence v zemích západní Evropy je v zásadě oddělená od daňové konkurence v nových členských zemích a ty v důsledku toho nepředstavují žádnou hrozbu pro příliv FDI do vyspělejších zemí EU-15.

Podobné argumenty můžeme uplatnit i v případě nových členských zemí střední Evropy a pobaltských republik. Druhá ze skupin zemí má totiž úroveň zdanění v průměru nižší, než zbývající nováčci (byť mezi nimi není tak velký rozdíl jako mezi starými a novými členskými zeměmi). Ukazuje se, že nižší míra zdanění v pobaltských zemích spíše kompenzuje nižší konkurenceschopnost země v jiných oblastech (jako je například méně kvalifikovaná pracovní síla oproti zemím střední Evropy) a nepředstavuje tedy pro středoevropské země žádnou hrozbu.

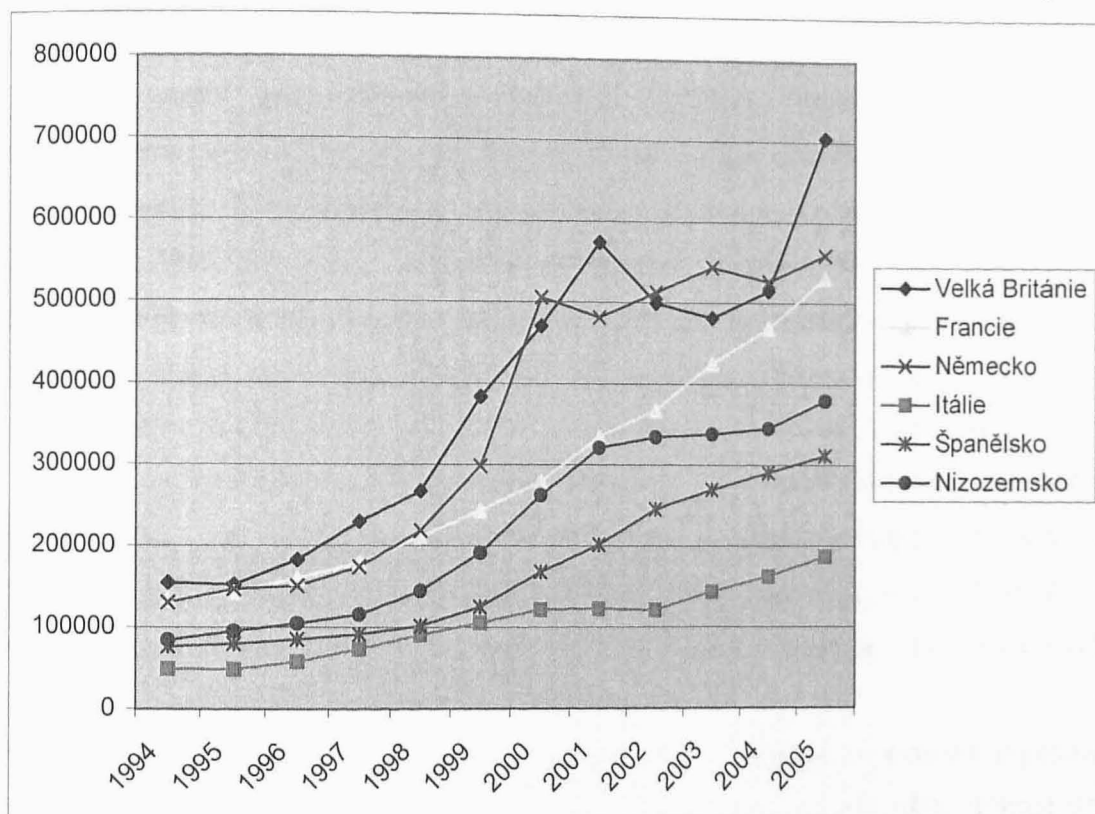
7.1 Příliv FDI do zemí EU-15

Podíváme-li se na vývoj zásoby přímých zahraničních investic (FDI) v EU, nezdá se, že by mnohem nižší zdanění firemních zisků v nových členských zemích výrazně

¹⁾ Jsem si vědom toho, že z pouhého pozorování vývoje přílivu přímých zahraničních investic nelze vytvářet silné závěry, především proto, že příliv FDI neovlivňuje pouze míra zdanění, ale i jiné faktory (v případě nových členských zemí především levnější pracovní síla), jejichž vliv při takovém hrubém pozorování nelze oddělit. Vycházím ovšem z toho, že pokud by míra zdanění měla skutečně zásadní vliv na příliv FDI, musel by se pokles zdanění v nových členských zemích, k němuž došlo na konci 90. let a který pokračuje do dneška, projevit nezávisle na ostatních faktorech jako zpomalení tempa přílivu FDI do starých členských zemí.

ovlivnilo příliv přímých zahraničních investic do zemí západní Evropy (na obr. 5 je vidět vývoj zásoby přílivu FDI největších příjemců investic v EU-15). Zpomalení přílivu FDI ve většině uvedených zemí po roce 2000 (s výjimkou Španělska a Francie) můžeme spíše přičíst na vrub recesi, která následovala po boomu na konci 90. let. Z obrázku vidíme, že v letech 2003-2005 se příliv FDI vrátil opět na úroveň tempa růstu z poloviny 90.let (v případě Itálie, Francie, Španělska jej dokonce převýšil), kdy daňová konkurence v nových členských zemích ještě neprobíhala a nemohla tedy příliv FDI ovlivňovat.

Obr. 5. Vývoj zásoby přílivu přímých zahraničních investic (FDI) do EU (největší příjemci) (mil eur).



Zdroj: Eurostat, 2007.

Důvodem, proč příliv investic do nových členských zemí výrazně neovlivnil příliv FDI do EU-15, je především skutečnost, že podíl přílivu FDI do nových členských zemí na celkovém přílivu zahraničních investic do EU-25 je počátkem 21. století pouze zlomkový (viz tab. 2). Pro srovnání, objem FDI, který v roce 2005 přitekla do všech nových členských zemí EU tvořil 44% objemu investic, které přitekly v tomtéž roce do Francie (jde o údaj Eurostatu).

Tab. 2. Příliv FDI do zemí Evropské unie v letech 2001-2005 (mil. eur).

	2001	2002	2003	2004	2005
EU-25 (mil EUR)	3.862.428	4.000.899	4.454.940	4.801.894	5.486.920
EU-10 (mil EUR)	133.881	146.740	148.505	192.827	23.2234
Podíl EU-10 na celkových FDI EU-25 (%)	3,5	3,7	3,3	4,0	4,2

Zdroj: Eurostat 2007, vlastní výpočet.

Druhý důvod, proč nižší daně v EU-10 příliš neovlivňují příliv přímých zahraničních investic do starých členských zemí je ten, že oba bloky zřejmě nejsou v soutěži o příliv zahraničního kapitálu přímými konkurenty. Zpráva vypracovaná renomovanou konzultantskou společností Ernst&Young (E&Y)²⁾ ukazuje, že investoři se rozhodují primárně na základě jiných než daňových faktorů. Investoři ze Spojených států nebo Japonska podle zprávy investují především v anglicky mluvících zemích: Velké Británii nebo Irsku, neboť pro ně (zejména z jazykových důvodů) představují menší riziko pro vstup na evropské trhy, než jakákoliv jiná evropská země.

Důležitým faktorem, který rozhoduje o umístění investic, jsou také náklady na pracovní sílu. V tomto případě je konkurenční výhoda jednoznačně na straně nových členských států. Na druhou stranu ale ani relativně vysoké pracovní náklady ani vysoká míra zdanění práce i firemních zisků nemusí znamenat, že by země nebyla z pohledu zahraničních investorů méně atraktivní. To je vidět na Francii, která tyto atributy má, ale přesto je dlouhodobě jednou z nejvýznamnějších evropských destinací pro FDI (viz obr. 5). Staré členské země mají totiž na druhou stranu komparativní výhodu v kvalifikovanější pracovní síle a z ní plynoucí vyšší produktivitě práce.

Podle zprávy UNCTAD³⁾ mezi hlavní faktory, které rozhodují o umístění investice, patří vedle nákladů výrobních faktorů a produktivity pracovní síly také velikost trhu v dané zemi, možnost přístupu na jiné trhy, dostupnost zdrojů (ať již jde o přírodní zdroje, specificky kvalifikovanou pracovní sílu, nebo infrastrukturu), míra liberalizace ekonomiky (například probíhající privatizace), podmínky pro podnikání, míra regulace, atd. Vidíme tedy, že míra zdanění je pouze jedním z mnoha faktorů, které rozhodují o umístění investice. Kupříkladu nízká míra zdanění sama o sobě nepřitáhne žádné investice, pokud v zemi nebude dostupná specificky kvalifikovaná pracovní síla.

²⁾ Viz European Investment Monitor: 2006 Report (2006).

³⁾ UNCTAD (2006).

To potvrzuje i zpráva E&Y, podle níž je každá země přitažlivá pro jiný typ investic. Zatímco nové členské země přitahují spíše investice zaměřené na využití tržního potenciálu (tj. nové trhy) a dostupnosti levné a středně kvalifikované pracovní síly, v zemích EU-15 investice putovaly ve větší míře do sektoru služeb (finanční služby, služby podnikům, apod.) a odvětví, která potřebují vysoce kvalifikovanou pracovní sílu (špičková elektronika, výzkum a vývoj).

Země střední Evropy (ČR, Polsko, Maďarsko a Slovensko) mají v současné době silnou pozici zejména v automobilovém průmyslu⁴⁾. Díky tomu dohánějí rychle země v západní Evropě a v současné době se tak zdá, že se centrum evropského automobilového průmyslu stěhuje do středu Evropy.⁵⁾ Důvodem jsou opět především levná pracovní síla, rostoucí trhy, dostupnost kvalifikovaných pracovníků, geografická blízkost vyspělým západním trhům a zároveň sektorové specifikum – velké rozměry konečných produktů, díky nimž nemohou asijské země, které se rovněž vyznačují nízkými náklady pracovní síly, střední Evropě konkurovat (náklady na dopravu by tuto výhodu převážily).

Konkurenční výhoda nových členských zemí je především v levné, středně kvalifikované pracovní síle. Zpráva tuto skutečnost ilustruje na příkladu odvětví výroby elektroniky. Elektronika je z hlediska objemu FDI v Evropě jedním nejvýznamnějších sektorů, největší podíl investic ovšem plyne do starých členských zemí, zejména do Velké Británie a Francie. Nové členské země jsou lákavé zejména pro investice do středně náročných výrobních procesů. V případě méně náročných procesů totiž nemohou konkurovat nižším nákladům pracovní síly v asijských zemích, ovšem pro realizaci vysoce náročných procesů (například pro potřeby telekomunikací, obrany nebo letecké elektrotechniky) nemají dostatečně kvalifikovanou pracovní sílu. Podíl FDI, které předpokládají aktivitu s vysokou přidanou hodnotou, se však podle zprávy UNCTAD v nových členských zemích soustavně zvyšuje.

Zdá se tedy, že nové členské země nepřitahují stejný typ investic jako staré členské země a neohrožují tak příliv FDI do těchto zemí. Pokud tomu tak skutečně je, pak je daňová konkurence v nových členských zemích ve skutečnosti oddělená od daňové

⁴⁾ Do České republiky a Polska v roce 2005 připlýnulo 25, respektive 27 investičních projektů v automobilovém odvětví. V tomto sektoru patří obě země spolu s Francií a Velkou Británií k největším příjemcům FDI. Francie v roce 2005 přilákala 36 investičních projektů, Velká Británie 26. Viz European Investment Monitor: 2006 Report (2006).

⁵⁾ Viz UNCTAD (2006).

konkurence v EU-15. Obavy těchto zemí z „daňového dumpingu“ by pak byly zcela neopodstatněné.

Na tento závěr lze také aplikovat poznatky školy nové ekonomické geografie. Země EU-15 mají obecně vyšší zdanění z toho důvodu, že poskytují investorům kvalifikovanější pracovní sílu, vyšší produktivitu práce, vyspělejší trhy, apod. Jinými slovy, existuje zde aglomerační renta, kterou mohou zdanit, aniž by se musely obávat odlivu kapitálu.

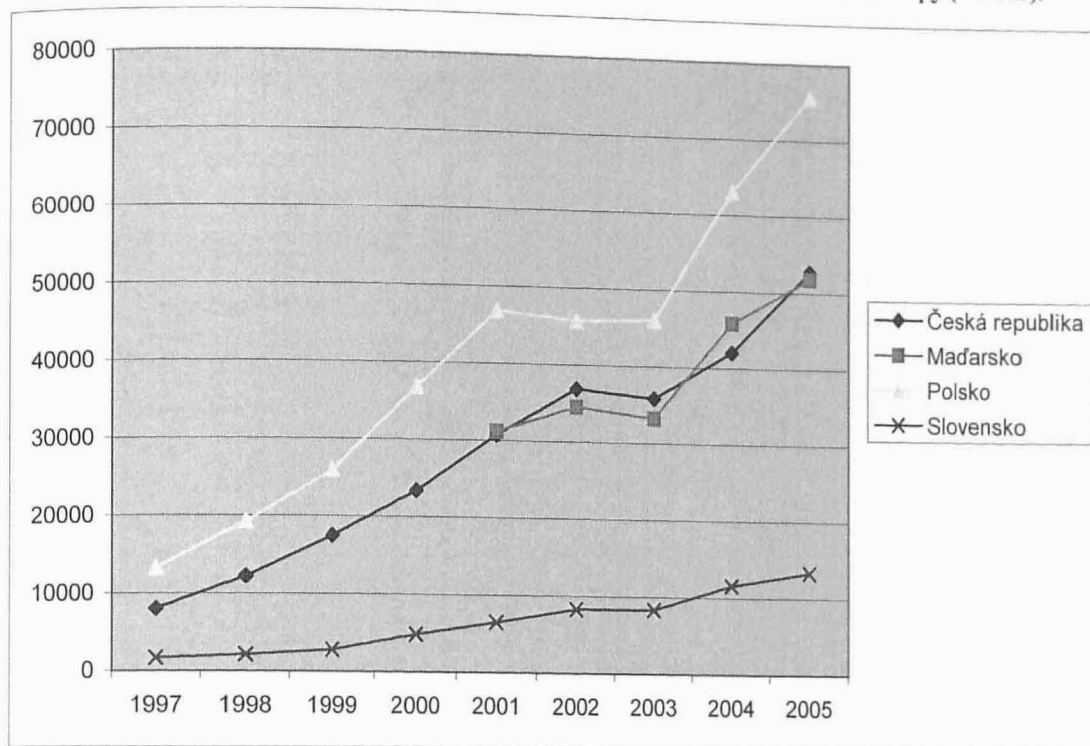
7.2 Daňová konkurence a příliv FDI do nových členských zemí

Rozdíl v úrovni zdanění mezi novými a starými členskými zeměmi EU lze tedy interpretovat s pomocí aglomerační renty. Jak je to ale s daňovou konkurencí mezi novými členskými zeměmi navzájem? Ve všech těchto zemích je pracovní síla levnější než v západní Evropě. Všechny země mají zároveň podobnou úroveň rozvoje tržní struktur a institucionálního rámce a zdá tedy. V tomto smyslu se tedy zdá, že budou soutěžit o příliv investic podobného typu a úroveň zdanění v jednotlivých zemích bude mít tedy na rozhodování investorů větší vliv.

Podívejme se proto nyní na vývoj přílivu zahraničních investic do zemí střední Evropy. Pokud by firemní zdanění hrálo skutečně zásadní roli při rozhodování o umístění investice, pak by bylo možné pozorovat zpomalení tempa přílivu FDI v těch zemích, v nichž je zdanění oproti zbývajícím zemím vyšší. Z následujícího obrázku (obr.6), který ukazuje vývoj zásoby přílivu FDI, se ale zdá, že daňová konkurence ve střední Evropě tempo přílivu investic zřejmě příliš neovlivnila.⁶⁾ Na obrázku vidíme v zásadě podobný vývoj jako ve starých členských zemích. Po roce 2000 došlo ke zpomalení přílivu zahraničních investic, ale od roku 2003 dochází opět ke zrychlení. Příliv FDI se tak přinejmenším vrátil k tempu růstu z konce 90. let. Podle obrázku toto tempo v ČR, Maďarsku a Polsku dokonce vzrostlo, což může být důsledek vstupu do Evropské unie. V každém případě se ale nezdá, že by daňová konkurence omezila tempo přílivu FDI.

⁶⁾ Opět platí to, co jsem uvedl již v poznámce 1: Pro posouzení skutečného vlivu zdanění na příliv FDI by bylo nutné provést hlubší analýzu. Mým záměrem bylo ale ukázat, zda vůbec došlo k nějakému viditelnému zpomalení tempa růstu zahraničních investic, které by naznačovalo, že může jít o důsledek nižší úrovně zdanění v některé ze zemí, které soutěží o příliv FDI.

Obr. 6. Vývoj zásoby přílivu přímých zahraničních investic (FDI) do zemí střední Evropy (mil eur).



Zdroj: Eurostat 2007.

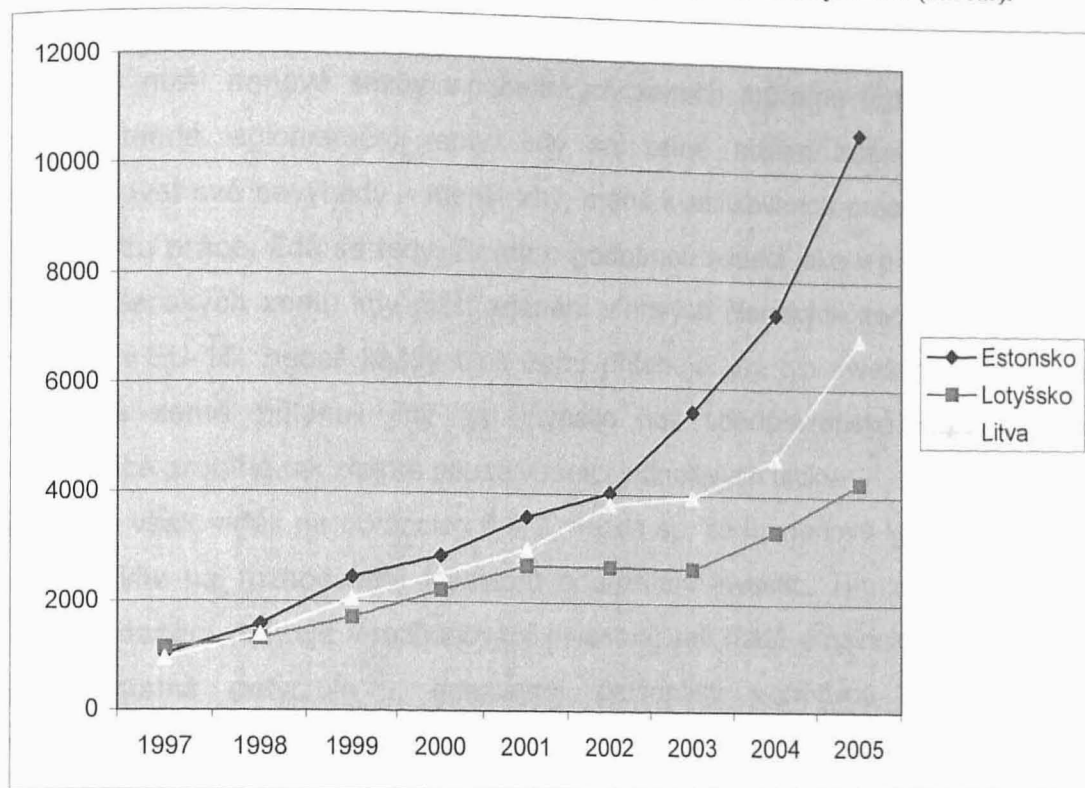
Nyní se zaměříme na vývoj přílivu FDI do pobaltských zemí (obr. 7), které firemní daně snížily velmi významně a mají v současné době nejnížší zdanění v celé Evropě. U všech tří zemí – Estonska, Litvy i Lotyšska můžeme pozorovat zrychlení přílivu investic opět od roku 2002 až 2003. Toto zrychlení může být spojeno jednak se vstupem do EU (stejně jako v případě zemí střední Evropy), jednak právě z nízkých daní z příjmu právnických osob. Na druhou stranu ovšem vidíme, že míra zrychlení byla v každé z těchto tří zemí různá – nejvyšší v Estonsku a nejnížší v Lotyšsku.

Jedno z možných vysvětlení je, že Estonsko oproti zbývajícím dvěma zemím začalo dříve s liberalizací ekonomiky (Lotyšsko a Litva zrychlily svá reformní úsilí teprve s perspektivou členství v EU koncem 90. let). V době vstupu do EU tak Estonsko mělo oproti těmto zemím výraznou konkurenční výhodu v podobě liberálnějšího tržního prostředí, kvalitnějších institucí, nižší míry korupce, apod. Estonsko se navíc stalo sídlem pro řadu firem ze severovýchodních zemí, které jsou v regionu aktivní.⁷⁾

Opět se ale zdá, že relativně nižší zdanění v jedné ze zemí zásadně neohrožuje příliv FDI do ostatních zemí v regionu. Z vývoje přílivu FDI v zemích střední Evropy se navíc zdá, že ani na ně nemá relativně nižší zdanění v pobaltských zemích velký vliv.

⁷⁾ Viz EIB (2004).

Obr. 7. Vývoj zásoby přílivu přímých zahraničních investic (FDI) do pobaltských zemí (mil eur).



Zdroj: Eurostat 2007.

Důvodem, proč tomu tak je, může být relativně menší atraktivita pobaltských zemí oproti novým členským zemím ze střední Evropy z pohledu investorů, kteří hledají nové trhy. Pobaltské republiky jsou totiž oproti středoevropským zemím relativně malé. G. Hunya⁸⁾ uvádí, že region byl také již na počátku transformace méně atraktivní kvůli struktuře ekonomik kterým dominovala technologicky méně náročná odvětví. Z tohoto důvodu příliv zahraničních investic směřoval především do technologicky méně náročných sektorů a především pak služeb (zejména dopravy, telekomunikací a bankovníctví). Přestože je v pobaltských zemích pracovní síla nejlevnější ze všech nových členských zemí, potenciální konkurenční výhodu omezuje nižší produktivita a relativně nízká kvalifikace pracovní síly oproti středoevropským zemím, které přitahují investice do technologicky středně náročných procesů.

Rozdíl mezi pobaltskými a středoevropskými zeměmi můžeme vidět také na složení investorů. Zatímco hlavními investory v pobaltských zemích jsou především severské

⁸⁾ Viz G.Hunya (2006).

země – Finsko, Švédsko a Dánsko, do střední Evropy nejvíce investic plyne z Rakouska, Německa a Nizozemska.⁹⁾

Relativně nižší daňové sazby v pobaltských zemích můžeme tedy opět vysvětlit pomocí teorie aglomerační renty, kdy se země nižším zdaněním pokoušejí kompenzovat své nevýhody – menší trhy, méně kvalifikovanou pracovní sílu a nižší produktivitu práce. Zdá se tedy, že jde o podobnou situaci jako v případě starých a nových členských zemí, kdy nižší zdanění v nových členských zemích neohrožuje zdanění v EU-15, neboť každý blok zemí přitahuje jiný typ investic. Stejně tak i pobaltské země přitahují jiný typ investic než středoevropské státy. Daňová konkurence probíhá tak zřejmě pouze v rámci jednotlivých bloků.

Jak jsme však viděli na obrázcích 6 a 7, nezdá se, že by daňová konkurence měla zásadní vliv na rozhodování investorů o umístění investic. Tím nechci tvrdit, že úroveň zdanění nehraje v rozhodování investorů roli (řada empirických studií tento vztah ostatně potvrzuje¹⁰⁾), dosavadní zkušenosti s daňovou konkurencí ale poukazují na to, že oproti dalším faktorům, jako je geografická vzdálenost, produktivita práce, specifická kvalifikace pracovní síly nebo historie konkrétního odvětví v zemi, není úroveň zdanění tolik významná.

Zajímavá v tomto smyslu bude hospodářská konvergence nových členských zemí k vyspělým zemím západní Evropy. Pokud se na ní podíváme z pohledu školy nové ekonomické geografie, pak konvergence bude znamenat, že význam aglomerační renty ve starých členských zemích poklesne, neboť výhody, které staré členské země investorovi poskytovaly (např. kvalitní infrastruktura, kvalifikovaná pracovní síla) budou nyní dostupné i v nových členských zemích. Pokud tyto členské země budou mít zároveň nižší úroveň zdanění, investor bude mít motivaci investovat v nové členské zemi. To ovšem vytvoří tlak na pokles zdanění v zemích EU-15.

Dohánění vyspělých zemí západní Evropy bude tedy dále posilovat daňovou konkurenci a povede pravděpodobně k dalšímu poklesu úrovně zdanění firemních zisků v EU. Otázkou zůstává, jak velký tento pokles bude. Proti příliš velkému snižování daní může působit snaha vlád o zachování úrovně daňových příjmů, vyvolaná buď obavou ze ztráty politické podpory (jako v modelu A. Hauflera, o němž jsme hovořili v kapitole 3).

⁹⁾ Viz UNCTAD (2006).

¹⁰⁾ Viz například T. Buettner, (2002) nebo A.Bénassy-Queré, A.L Lahrière-Révil (2004).

8. Politiky, které ovlivňují daňovou konkurenci v Evropě

V předchozích kapitolách jsme se zabývali teoretickým pohledem na daňovou konkurenci. Ještě než se podíváme na to, jakým způsobem daňová konkurence v Evropě probíhá a jak je to s hrozbou z „race to the bottom“ a z rozkladu národních daňových základů, rád bych čtenáře seznámil s některými zásadními politikami, které mají, či v nedaleké budoucnosti budou mít vliv na podobu daňové konkurence v EU. Nejprve se budeme zabývat politikami zaměřenými na boj s tzv. „škodlivou“ daňovou konkurencí, do něž se pustila Evropská unie a OECD. Zbývající část kapitoly nabídne náhled na úsilí Evropské komise sjednotit napříč Evropou definici daňového základu. Ačkoliv Komise své jednání odůvodňuje zejména potřebou odstranit překážky pro podnikání firem, které jsou aktivní na více trzích, domnívám se, že opatření, pokud bude přijato, přinese především posílení daňové konkurence v Evropě.

8.1 EU a škodlivá daňová konkurence

Přístup Evropské unie k daňové konkurenci charakterizuje dvojí pohled. Na jedné straně vyzdvihuje pozitivní dopady, které má daňová konkurence na efektivitu daňových systémů, na druhé straně varuje před určitými daňovými praktikami, kterých členské státy v soutěži o příliv zahraničních investic používají. Daňové praktiky lze podle EU tedy rozdělit podle toho, zda jsou v souladu s pravidly „spravedlivé“ daňové konkurence nebo nikoliv. Termínem „spravedlivá“ EU vyjadřuje rovné podmínky pro všechny investory – domácí i zahraniční. Jinými slovy, spravedlivá je podle EU taková daňová konkurence, při níž nejsou domácí investoři diskriminováni odlišnými daňovými podmínkami oproti investorům zahraničním a daňová opatření tím nadměrně neovlivňují umístění podnikatelských aktivit. Tato argumentace je plně v souladu s unijní filozofií vytváření rovných podmínek na vnitřním trhu. Daňové praktiky, které neodpovídají tomuto vymezení spravedlivé konkurence označuje Evropská unie za škodlivé. Se značnou dávkou zjednodušení lze říci, že zatímco ze „škodlivých“ praktik budou mít podle EU prospěch pouze některé firmy, ze „spravedlivé“ daňové konkurence budou těžit všechny podniky. Daňová konkurence v takovém případě podle komisaře pro zdanění László Kovácsa

„přinutí vlády nabízet nejlepší možné podmínky pro podnikání při dané úrovni zdanění“. ¹⁾

S tzv. škodlivou daňovou konkurencí začala EU bojovat v roce 1997, kdy ministři v Radě ECOFIN požádali Evropskou Komisi o vytvoření legislativy, která by členské země donutila odstranit takové daňové praktiky, které mohou být považovány za škodlivé a zároveň jim zabránila jakékoliv takové praktiky v budoucnu zavádět. Výsledkem úsilí je dobrovolný kodex²⁾, která obsahují šest kritérií, na jejichž základě lze posoudit, zda je dané praktiky možné označit za škodlivé. Opatření mohou být potenciálně škodlivá, pokud:

- je skutečná úroveň zdanění významně nižší, než je obecná úroveň zdanění v dané zemi,
- je daňové zvýhodnění vyhrazeno jen nerezidentům,
- jde o daňové pobídky na činnosti, které jsou oddělené od domácí ekonomiky a nemají tudíž žádný vliv na národní daňovou základnu,
- je daňové zvýhodnění uděleno i v případech, kdy neexistuje reálná ekonomická činnost,
- se základ pro výpočet zisků společností v rámci nadnárodních firem odchyluje od mezinárodně schválených pravidel (zejména těch, která přijala OECD),³⁾
- je opatření nedostatečně transparentní.

V roce 1999 identifikovala zvláštní pracovní skupina v členských zemích EU-15 na 40 opatření s potenciálně škodlivými charakteristikami a vyzvala je, aby tato opatření přepracovaly nebo odstranily.

Evropská komise očekává, že dopad budou mít tato opatření především na nadnárodní společnosti. „Právě ty využívají daňových kalkulací k převodu aktivit s největší přidanou hodnotou do zemí, které mají nízké zdanění. Toho některé země

¹⁾ Viz European Commission (2006c).

²⁾ Kodex má dobrovolný charakter, neboť členské země by jej jinak považovaly za příliš velký zásah do národní suverenity. Připomeňme na tomto místě, že členské země musí o otázkách v oblasti zdanění hlasovat v Radě jednomyslně. Jakékoliv úsilí o harmonizaci je proto velmi komplikované (zejména po posledních dvou rozšířeních).

³⁾ Jde o pravidla pro výpočet tzv. transferových cen. Jde o ceny, které si mezi sebou účtují pobočky nadnárodních společností. Nekorektně stanovené transferové ceny mohou například uměle snižovat příjmy té části firmy, která se nachází v zemi s nižším zdaněním. OECD proto vytvořila pravidla, která se opírají o princip, že transferové ceny by měly být stanoveny tak, jakoby si tyto ceny mezi sebou účtovaly dvě nezávislé firmy (tj. pokud možno na úrovni tržních cen). Ani nalezení takových cen však nebývá jednoduché a dává to prostor pro jejich zneužívání. Jednotlivé země proto stanovují určitá pravidla pro výpočet těchto cen a monitorují jejich dodržování firmami. I země mohou mít ale tato pravidla nastavená tak, že daňově systematicky zvýhodňují ty části nadnárodních firem, které v nich sídlí. Proto se nesprávné stanovení daňového základu nachází mezi potenciálně škodlivými praktikami.

využívaly, či stále ještě využívají, a pomocí preferenčních investičních pobídek lákaly do svých zemí pobočky velkých nadnárodních společností. Kodex v tom zemím nezabrání, zabrání jim však v jednostranném upřednostňování úzké skupiny firem na úkor ostatních a vyrovná podmínky pro domácí i zahraniční firmy. Je otázkou, jaký vliv to bude mít na daňovou konkurenci. Zatímco před zavedením kodexu daňová konkurence někdy probíhala v skrytu a zaměřovala se vysoce mobilní kapitál v podobě zahraničních investic, dotkne se nyní i méně mobilních firem, neboť – v ideálním případě – mezi sebou budou země soutěžit o kapitál s pomocí daňových sazeb, které se týkají stejně nadnárodních společností jako malých firem,“ říká Kovács.⁴⁾ Od odstranění „škodlivé“ daňové konkurence si tak EU slibuje posílení toho typu daňové konkurence, kterou označuje jako „spravedlivou“.

8.2 Směrnice o úsporách

Spolu s kodexem přijala Rada v roce 2003 také směrnici o úsporách, podle níž musí členské státy od roku 2005 umožnit vzájemný přístup k informacím o úrocích z úspor občanů jiného členského státu, než je stát, ve kterém k výplatě úroků dochází. Tato směrnice, pokud je účinně uplatňována, v zásadě odstraňuje administrativní problém se zdaněním v zemi původu (přínejmenším v rámci EU tedy úspory teoreticky nemohou uniknout zraku domácích daňových úřadů). Směrnice se vztahuje na širokou škálu kapitálových příjmů – peněžní vklady, firemní a vládní obligace, úroky z výnosů investičních a penzijních fondů, apod.

Smyslem směrnice je opět boj s potenciálně „škodlivou“ daňovou konkurencí. Pokud země neposkytují informace o úsporách nerezidentů daňovým úřadům v těch zemích, jejichž občany tyto osoby jsou, dochází k narušení principu zdanění úspor v domovské zemi. Úspory v tomto případě nemusí hostitelská země danit vůbec, nebo na ně uplatní například srážkovou daň. Výsledkem však je, že daňový výnos nepřísluší zemi, jejíž je majitel těchto úspor občanem. Neposkytování informací tak představuje potenciál pro daňové úniky.

Směrnice by tedy měla informační bariéru odstranit a umožnit tedy zemím danit úspory svých rezidentů. I přes tyto dohody existují však obavy, že se úspory přemístí do třetích zemí, které účinnou výměnu informací pro daňové účely neumožňují.

⁴⁾ Viz European Commission (2005).

Důsledkem těchto obav byl při podpisu směrnice požadavek Belgie, Lucemburska a Rakouska na udělení výjimky, pokud nebude uzavřena dohoda s dalšími zeměmi, které jsou podle kritérií OECD označovány za daňové ráje.⁵⁾ Do doby, než budou tyto dohody uzavřené, budou země na úspory nerezidentů uplatňovat srážkovou daň. Srážková daň má snížit atraktivitu těchto zemí a nahradit princip zdanění v domovské zemi.

8.3 OECD a daňová konkurence

Do boje se „škodlivou“ daňovou konkurencí se v roce 1998 pustila také OECD. Ve své zprávě nazvané „Škodlivá daňová konkurence – vznikající globální problém“, se zaměřuje na daňové ráje a „preferenční“ daňové režimy. Hlavní oblastí zájmu zprávy jsou geograficky mobilní aktivity, jako jsou finanční a jiné služby. Zpráva vedle kritérií pro identifikaci škodlivých daňových režimů nabízí doporučení pro jejich odstranění. Členské země OECD se podpisem zprávy zavázaly odstranit veškeré daňové režimy, které splňují charakteristiku škodlivého režimu a žádné takové režimy nezavádět. Za tímto účelem vznikl při OECD zvláštní výbor, který potenciálně škodlivé režimy v členských zemích monitoruje a dohlíží na jejich odstraňování.

Ze zprávy o pokroku z roku 2006⁶⁾ vyplývá, že země výrazně omezily daňové praktiky, které mohou být označeny jako potenciálně škodlivé (ze 47 v roce 2000 na 1 v roce 2006). Od roku 1998 nebyly navíc v členských zemích zavedené žádné nové praktiky, které mohly být takto označeny.

„Škodlivou“ daňovou konkurencí (respektive „škodlivé“ daňové praktiky) chápe OECD v zásadě stejným způsobem jako Evropská unie. Daňová konkurence má podle OECD na světovou ekonomiku pozitivní vliv, pokud vytváří tlak na efektivitu daňových systémů a vede k odstraňování takových daňových opatření, která deformují rozhodování o umístění investic a zlepšování investičního prostředí. Pokud ovšem země nerespektují určitá pravidla daňové konkurence, může soutěž o volný investiční kapitál vést naopak k deformaci alokační efektivity mezinárodních daňových systémů. Zpráva se navíc obává i vlivu „škodlivých“ praktik na rozklad

⁵⁾ Požadavek se vztahuje na uzavření dohody se Švýcarskem, Lichtenštejnem, Andorou, Monakem, San Marinem a s USA o výměně informací na vyžádání pro daňové účely (dohoda v rámci OECD).

⁶⁾ Viz OECD (2006).

daňových základů a změny struktury zdanění směrem k méně mobilním složkám daňové základny.

Podle OECD má každá země právo na vytvoření takové struktury a úrovně zdanění, které jí nejvíce vyhovují. Zpráva zdůrazňuje, že přestože tyto systémy mají vliv na okolní země, jejich podoba je výhradně na členských státech, ovšem za předpokladu, že nejsou vytvářené pouze za účelem přilákání investic nebo úspor, které mají původ v zahraničí, nebo s cílem umožnit firmám a jednotlivcům, aby se vyhnuli zdanění.

Škodlivost daňových režimů posuzuje OECD na základě čtyř kritérií:

- žádné nebo nízké zdanění relevantního příjmu,
- nedostatečná transparentnost (takové režimy u nichž nejsou stanoveny přesné podmínky pro účast; může jít také o situace, kdy země neposkytuje zahraničním daňovým úřadům informace ani o režimu, ani o firmách, které se jej účastní)
- nedostatek účinné výměny informací pro účely zdanění (k tomu dochází buď v případech, kdy existují legislativní překážky pro poskytování informací – např. bankovní nebo obchodní tajemství, nebo země „pouze“ nespolupracuje při výměně informací)
- režim je oddělen od domácí ekonomiky (jde například o režimy, z nichž profitují pouze nerezidenti – takové režimy ovlivňují negativně pouze daňové příjmy v zahraničí)

Nízké nebo žádné zdanění podle OECD nemusí ještě zdaleka znamenat, že je režim sám o sobě škodlivý, přestože o tom budou země, které tento režim negativně ovlivní, přesvědčené. Nízkého zdanění mohou například využívat země, které jím vyrovnávají jiné nedaňové nevýhody (jako například geografická vzdálenost, nedostatečná infrastruktura, apod.).

Aby bylo možné konkrétní daňovou praxi označit jako škodlivou, musí platit přinejmenším pravidlo žádného nebo nízkého zdanění příjmu a zároveň alespoň jedno z dalších kritérií. Ani to však nemusí stačit a je třeba se uchýlit k dodatečným kritériím. Posuzuje se pak například, není-li daňový základ definován uměle (tj. nepovoluje-li například daňové úlevy na základě tvrzení, že jde o zamezení dvojímu zdanění, přestože k němu ve skutečnosti nedochází), neodporuje-li stanovování daňového základu systematicky pravidlům pro stanovování transferových cen, neosvobozuje-li režim od daně příjmy ze zahraničí, apod.

Na pomoc může přijít i analýza ekonomických dopadů potenciálně škodlivého režimu. Při analýze je zapotřebí odpovědět na několik otázek:

- má daňový režim za následek přesun aktivity z ostatních zemí do země, která tento režim poskytuje, místo aby vytvářel novou aktivitu (to je často obtížné posoudit – vznikla investice z nových úspor nebo přesunem kapitálu z jiné země a pokud přesunem z jiné země, byla motivace čistě daňová?)?
- Odpovídá množství dodatečných aktivit v zemi s daňovým režimem množství investic a vytvořenému důchodu?
- Je preferenční daňový režim primárním motivem pro umístění investice (motivaci investorů lze však velmi obtížně zjistit, hlavním motivem mohou být zcela odlišné faktory)?

Kromě naznačených obtíží může analýzu komplikovat také skutečnost, že tyto režimy bývají často netransparentní a země mohou odmítat poskytování informací pro provedení analýzy.

8.4 Dopady politik na daňovou konkurenci

Na tomto místě bych rád znovu zdůraznil, že termín „škodlivá“ daňová konkurence má v pojetí OECD i EU odlišný obsah, než v případě, kdy o škodlivé daňové konkurenci slyšíme v některých politických diskusích (a bohužel i v některých teoretických studiích⁷⁾). V těchto diskusích je za „škodlivou“ konkurenci považována situace, kdy země soutěží nízkými daněmi. Ani opatření EU, ani opatření OECD ale nejsou a priori namířena proti nízkým daním. V Evropské unii mají v současné době nejnižší zdanění kapitálu pobaltské republiky (oproti některým zemím v EU-15 méně než čtvrtinové!) a přesto tyto režimy nejsou na základě uvedených kritérií považovány za škodlivé. Boj se škodlivou konkurencí se změřuje na takové daňové režimy, které diskriminují investory na základě jejich původu, nebo režimy, které podporují daňové úniky.

Druhým mýtem, který se v diskusích o škodlivé daňové konkurenci objevuje, je tvrzení, že kroky EU i OECD jsou zaměřené na zrušení preferenčních daňových režimů. Důsledkem toho je argumentace, že boj se škodlivou daňovou konkurencí povede k vytvoření stejných daňových podmínek jak pro zahraniční investory, tak

⁷⁾ Viz např. P.Conconi, C.Perroni, R. Riezman (2007).

obecně pro domácí firmy. Jak ale vyplývá z výše uvedeného popisu obou politik, o nic takového nejde⁸⁾. Země mohou i nadále využívat preferenčních daňových režimů, ty ovšem nesmí mít diskriminační charakter, musí splňovat pravidla transparentnosti a jejich uplatnění nemůže být motivováno pouze snahou získat část zahraniční daňové základny. Mohou však být například zaměřené na pomoc znevýhodněným regionům.

Výsledkem obou politik je tedy narovnání daňových podmínek pro zahraniční a domácí investory, které se však nedotkne všech domácích firem – pouze těch, které se daného preferenčního režimu účastní.

Nyní je otázkou, jaký dopad mají opatření proti „škodlivé“ daňové konkurenci na intenzitu daňové konkurence a na společenský užitek. Bucovetsky a Haufler (viz kapitola 2)⁹⁾ se obávají, že opatření pro boj se škodlivou konkurencí společenský užitek sníží. Argumentují tím, že jakmile vlády ztratí možnost daňově diskriminovat, zostří se daňová konkurence a výsledkem toho bude nižší průměrná míra zdanění kapitálu. Autoři ovšem předpokládají, že dojde k úplnému zrušení preferenčních daňových režimů, kdy země mohou o mobilní kapitál soutěžit pouze pomocí jedné daňové sazby, která se vztahuje na veškeré investice. Zostřená daňová konkurence pak bude mít dopad na zdanění všech firem v ekonomice.

Ve skutečnosti budou dopady politik komplikovanější a nelze zcela jednoduše říci, převládnou-li pozitivní nebo negativní aspekty. Díky těmto politikám dojde k zrušení těch režimů, které byly zaměřené pouze na získávání zahraniční daňové základny aniž by v hostitelské zemi docházelo k aktivním investicím. Ideálem je dosažení situace, kdy se na úspory vztahuje zdanění v zemi, kde je majitel úspor rezidentem. K tomu by však bylo zapotřebí, aby se dohody o odstranění škodlivých daňových praktik, zejména nedostatečnou výměnou informací pro daňové účely neúčastnily jen země OECD (či EU), ale také země, které nejsou jejich členy (OECD se primárně zaměřila na země, které splňují charakteristiku daňových rájů). Pokud k této dohodě nedojde, bude část vysoce mobilního kapitálu i nadále odplouvat do zemí, kde se může vyhnout zdanění. I částečná dohoda, která posílí zdanění úspor rezidentů v domovské zemi, však zlepší mezinárodní alokační efektivitu pasivních investic.

Musíme mít ovšem na paměti, že jde pouze o tzv. „second best“ řešení. Alokační efektivita by vzrostla, pokud by veškeré investice rezidentů byly zdaněné v jejich

⁸⁾ Viz OECD (1998), článek 27.

⁹⁾ S.Bucovetsky, A. Haufler (2006).

domovské zemi, nehledě na to, že zdanění úspor je řadou ekonomů považováno za vysoce deformační, neboť silně ovlivňuje rozhodování o úsporách a spotřebě. Spolupráce zemí při výměně informací tak může deformace zhoršit, neboť jakmile neexistuje riziko odlivu úspor do jiných zemí, mohou země zdanění úspor zvyšovat. Vzhledem k tomu, že finanční kapitál je vysoce mobilní se tak nabízí otázka, zda je zdanění úspor vůbec efektivní (záporná odpověď by pochopitelně zpochybnila oprávněnost jak evropské směrnice o úsporách, tak částečně aktivit OECD).

V případě zdanění firem mají z eliminace diskriminace pro účast v preferenčním režimu prospěch především ty firmy, které z něj byly původně vyloučené, neboť jejich zisky budou nyní vyšší.

Je nepochybné, že se odstraněním diskriminačních režimů změní také podoba daňové konkurence mezi členskými zeměmi. Dokud mohl stát ochránit domácí daňovou základnu od důsledků své politiky zaměřené na přilákání zahraničních investic, nemusel se příliš obávat případných negativních dopadů na výši daňových příjmů – nižší zdanění se týkalo relativně malého počtu zahraničních firem. Země tak mohly díky diskriminaci bezpečně vytvářet daňové pobídky pro zahraniční investory bez obav, že by přinesly velký výpadek příjmů veřejných rozpočtů. Na tuto možnost upozorňují ve svém modelu Behrens a Picard (viz kapitola 3).

Jakmile jsou však vlády této možnosti zbaveny, situace se mění. Pokud nižší zdanění uplatňované dosud jen na zahraniční investory bude najednou platit i pro všechny relevantní domácí firmy, bude výpadek rozpočtů daleko vyšší. Budeme-li vycházet z předpokladu (myslím, že realistického), že vlády nechtějí o své daňové příjmy přijít, může být řešením přechod k jinému daňovému základu (práce, spotřeba), kombinace snížení daňové sazby a rozšíření daňové základny tak, aby se daňové příjmy pokud možno nezměnily, nebo jiná opatření, která povedou k zvýšení atraktivity investičního prostředí (zjednodušení právního rámce, omezování byrokracie, apod.).

Vidíme tedy, že k poklesu úrovně zdanění nemusí nutně dojít. Pokud se navíc vrátíme k teoriím z úvodních kapitol, vidíme, že vlády může od nadměrného snižování zdanění kapitálu odrazovat obava ze ztráty politické podpory¹⁰⁾. Zdanění příjmů právnických osob může být totiž veřejností chápáno jako zdanění bohatších a vlády proto mohou čelit silnému tlaku veřejného mínění, které je od tohoto kroku odradí (nehledě na to, že by pak musely vzrůst daně jinde). Snižování zdanění příjmů

¹⁰⁾ Viz Edwards, M. Keen (1995), M. Catenaro, J.P. Vidal (2003) nebo A. Haufler (1999).

fyzických osob může být z tohoto důvodu neatraktivní. Snahy o zvýšení atraktivnosti investičního prostředí jiným způsobem než daněmi se na druhou stranu mohou jevit jako příliš dlouhodobý proces. Z této úvahy se zdá jako nejschůdnější snížení statutární daňové sazby a rozšíření daňového základu omezením počtu výjimek a daňových úlev.

Ať se však vlády rozhodnou jakýmkoliv způsobem, odstranění „škodlivé“ daňové konkurence bude mít za jinak stejných podmínek pozitivní vliv na domácí, ale i zahraniční firmy. Domácí firmy budou mít nyní stejné podmínky jako firmy zahraničí a všechny budou mít prospěch z tlaku, který daňová konkurence vyvíjí na větší jednoduchost daňových zákonů a pokles zdanění.

Stále bychom však měli mít na paměti, že intenzitu daňové konkurence ovlivňuje řada faktorů: mobilita kapitálu není dokonalá, investoři se nerozhodují pouze podle úrovně zdanění v jednotlivých zemích a vlády mohou zdanit aglomerační rentu. Pokud jsou tyto faktory dostatečně významné, nemusí k velkému posílení daňové konkurence dojít.

8.5 Jednotný firemní konsolidovaný daňový základ

S úmyslem vytvořit jednotný firemní konsolidovaný daňový základ (Common Consolidated Corporate Tax Base, CCCTB) přišla Evropská komise již v roce 2001, trvalo jí však velmi dlouho, než jeho přípravu začala realizovat¹¹⁾, neboť již od počátku naráží na neochotu řady členských zemí vzdát se suverenity v této oblasti. Tyto země se navíc obávají, že harmonizace daňového základu je předstupeň pro harmonizaci daňových sazeb. To však Komise vytrvale odmítá. Každá země má podle ní právo stanovit si takové daňové sazby, které pokládá za optimální.

„Harmonizace daňových sazeb je pouze jedním možným typem harmonizace, pravděpodobně tím nejextrémnějším,“ říká komisař pro zdanění László Kovács.¹²⁾

Harmonizace daňových sazeb podle něj není žádoucí, pokud jsou rozdíly ve zdanění dané objektivními faktory (jako například zvýhodnění vzdálených regionů).

¹¹⁾ V roce 2004 měla Komise připravený průzkum mezi evropskými firmami, který potvrdil, že náklady firem by se výrazně snížily pokud by mohly odvádět daně na základě jednotného daňového základu. V roce 2005 pak zahájení prací na přípravě CCCTB schválil Evropský parlament a vznikla pracovní skupina, která pracuje na přípravě konkrétní podoby jednotného konsolidovaného daňového základu. Skupina vydává o pokrocích pravidelné zprávy, poslední pochází z počátku května 2007. Legislativní návrh má Komise představit v roce 2008. Pokud členské státy návrh schválí, budou si firmy moci vypočítat daně na základě jednotného daňového základu poprvé v roce 2011. Více viz http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm.

¹²⁾ Viz European Commission (2005).

Evropská komise odůvodňuje svůj úmysl na vytvoření jednotného konsolidovaného daňového základu snahou snížit náklady firmám, které podnikají na více trzích EU. Existence 27 odlišných definic daňových základů podle Komise představuje pro řadu firem nadměrně vysoké administrativní náklady, které jim brání v podnikání v jiných členských zemích EU. CCCTB by tyto nedostatky měl odstranit. Firmy by si podle něj mohly vypočítat daně na základě stejných pravidel nezávisle na tom, v které zemi podnikají. Na jednotně definovaný daňový základ, resp. na jeho podíl příslušný dané zemi, by pak jednotlivé země uplatnily takovou daňovou sazbu, která odpovídá jejich preferencím. Stávající hladina zdanění by se podle představ Komise tedy nemusela v jednotlivých zemích vůbec změnit. Země by po zavedení CCCTB „pouze“ upravily daňovou sazbu tak, aby bylo zdanění zůstalo stejné.

Komise si od jednotného daňového základu navíc slibuje vyřešení daňových potíží spojených s restrukturalizací nadnárodních firem, zvýšení průhlednosti daňového zatížení firem v jednotlivých členských zemích, omezení potíží souvisejících se stanovováním transferových cen, potíží s dvojitým zdaněním, apod.¹³⁾ Jednotný daňový základ by měl navíc firmám, které podnikají ve více členských zemích, umožnit mezinárodní konsolidaci zisků a ztrát. Konsolidovaný zisk má být poté rozdělen mezi jednotlivé země, v nichž firma působí.

Podle poslední zprávy pracovní skupiny z 2. května 2007 by měl CCCTB obecně zjednodušit a rozšířit definici daňového základu. Důvodem je, že širší definice daňového základu a nízké daňové sazby jsou z ekonomického pohledu neefektivnější a nedeformují tolik chování investorů. V důsledku má tedy existovat méně pobídek a výjimek (zejména kvůli tomu, že konsolidace sama o sobě sníží daňový základ s tím, jak budou úlevy uplatňované na ztráty rychleji dostupné). Každý stát si však bude moci i nadále uplatňovat určitý omezený počet pobídek, zaměřených například na podporu výzkumu a vývoje nebo aktivit šetrných k životnímu prostředí.¹⁴⁾

Otázkou ovšem je, zda bude CCCTB nakonec skutečně přijata a do jaké míry ovlivní firmy působící na vnitřním trhu. Pro nás bude navíc zajímavé se podívat na to, jakým způsobem ovlivní intenzitu a podobu daňové konkurence.

Jelikož dosud není příprava legislativního návrhu u konce, nelze jí podrobit důkladné kritice a ani bezpečně vyhodnotit její dopady. Není navíc jisté, v jaké formě bude

¹³⁾ Viz European Commission (2006a).

¹⁴⁾ Viz European Commission (2007a).

nakonec přijata. V otázkách zdanění se členské státy musí rozhodovat jednomyslně. Jelikož však v současné době jednoznačně návrh podporuje pouze 12 členských zemí, sedm jich je proti a zbývající země (včetně ČR) ještě nejsou rozhodnuté¹⁵⁾, nezdá se pravděpodobné, že by CCCTB byla nakonec schválena všemi členskými státy. Na druhé straně však Smlouva z Nice členským zemím umožňuje postupovat na základě tzv. procedury zesílené spolupráce, kdy v případě, že s navrhovaným opatřením nesouhlasí všechny členské země může skupina alespoň osmi zemí toto opatření přijmout nezávisle na ostatních státech, které se mohou kdykoliv připojit, uznají-li to za vhodné. Komise je odhodlaná k této zesílené spolupráci přistoupit, pokud by hrozilo, že některé země budou návrh vetovat.

Zdá se tedy, že CCCTB by v roce 2011 mohla skutečně začít platit. Z počátku si budou moci nadnárodní společnosti vybrat, zda chtějí, aby se na jejich zdanění uplatňovala definice daňového základu dané země nebo CCCTB. Pokud se systém osvědčí, má podle návrhu dojít k povinnému přechodu na jednotný výpočet daňového základu.¹⁶⁾

8.6 Možné dopady jednotného daňového základu

Domnívám se, že přestože bude zpočátku CCCTB přijat pouze v omezené míře (tj. pouze těmi firmami, které se pro něj rozhodnou), může mít významný dopad na podobu daňové konkurence v Evropské unii. Je navíc otázkou, je-li vytváření jednotného daňového základu vůbec žádoucí z hlediska hospodářské politiky členských zemí a Evropské unie jako celku. O tom, že by sjednocení daňového základu přineslo firmám úsporu nákladů není zřejmě třeba příliš pochybovat. Jednotný daňový základ umožní totiž firmám daleko snáze porovnat míru zdanění v jednotlivých zemích. O výši zdanění nebudou již rozhodovat různé daňové úlevy a odečitatelné položky, ale téměř výhradně daňové sazby.

¹⁵⁾ Viz Komise plánuje jednotný daňový základ i přes odpor členských států, *EurActiv.cz*, 3. května 2007, <http://www.euractiv.cz/podnikani-v-eu0/clanek/komise-planuje-jednotny-danovy-zaklad-i-pres-odpor-clenskych-statu>.

¹⁶⁾ CCCTB zpočátku nemá platit pro finanční služby a pro podniky, které působí pouze na domácím trhu (více viz http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm). Malé a střední podniky (MSP) navíc mohou podobného opatření jako CCCTB teoreticky využívat již dnes. Podle sdělení, které Evropská komise přijala v roce 2006 mohou MSP, které podnikají ve více členských zemích, využívat principu „zdanění v domovské zemi“ (home state taxation). Podle tohoto principu si mohou MSP vypočítat daňový základ podle pravidel své domovské země a v ostatních členských zemích na příslušnou část zdanitelného příjmu uplatnit daňovou sazbu daného státu. Toto schéma je však pro členské země dobrovolné a má formu bilaterálních či multilaterálních smluv.

Členské země ovšem na druhé straně přijdou o nástroj své hospodářské politiky. Výjimky, odpočty, daňové úlevy – to všechno jsou nástroje hospodářské politiky, jimiž státy zvýhodňují určité aktivity firem. Komise nyní počítá s tím, že některé z těchto nástrojů v rámci CCCTB státům ponechá, ovšem pouze v některých oblastech (podpora výzkumu a vývoje, aktivity spojené s pozitivními dopady na životní prostředí, apod.). V ostatních případech by o ně státy měly přijít. Z pohledu členských států bude přijatelnost jednotného daňového základu mimo jiné záviset na tom, jakou flexibilitu jim CCCTB ponechá pro sledování cílů hospodářské politiky. Nutno podotknout, že daňová konkurence, která vytváří tlak na zjednodušení daňových základů již dnes možnosti členských států do značné míry omezuje.

Daňová konkurence, tj. snaha států přilákat zahraniční investice, v 90. letech nabyla podoby snižování daňových sazeb a rozšiřování daňových základů, kdy vlády zaměřily své reformy na odstraňování výjimek a zjednodušení způsobu výpočtu firemních daní. Vytvoření jednotného daňového základu by tento proces zastavil. Členskými zeměmi by pak vyjma těch několika výjimek, které by CCCTB umožnila, zbyla k ovlivňování přílivu zahraničních investic pouze daňová sazba.

Jednotný konsolidovaný daňový základ na jednu stranu omezí deformace, které vznikají „úzkou“ definicí daňových základů v jednotlivých státech, na druhé straně však některé zbývající deformace „zakonzervuje“. Výslednou definici CCCTB bude daleko obtížnější měnit než v případě, kdy o podobě daňového základu mohou rozhodovat členské země individuálně. To se může potenciálně ukázat jako handicap v daňové konkurenci vůči třetím zemím.

Vytvoření CCCTB bude mít na podobu daňové konkurence velký vliv, a to podle mého názoru i přesto, že se má zpočátku týkat pouze firem, které si jej pro výpočet svých daní zvolí. Bude se totiž týkat právě těch firem, o něž v daňové konkurenci jde především – nadnárodních firem. Nelze ovšem dopředu s jistotou říci, zda se intenzita daňové konkurence zvýší nebo sníží.

Poměrně jednoznačný dopad bude mít vznik jednotného daňového základu na firmy. Průhlednější pravidla pro výpočet daňového základu umožní firmám lépe porovnávat mezi úrovní zdanění v jednotlivých členských zemích, nebudou mít však zřejmě sama o sobě vliv na umístění investic. Pokud budeme předpokládat, že firmy provádějí kalkulace za účelem zjištění úrovně zdanění v jednotlivých zemích, pak vznik jednotného daňového základu firmám nepřinese žádnou novou informaci, „pouze“ sníží náklady na její získání.

Vlády naproti tomu přijetím jednotného základu přijdou o manévrovací prostor, neboť jediným nástrojem, s jehož pomocí budou moci ovlivnit míru zdanění firem, bude nyní daňová sazba. Jejím snížením ale poklesnou daňové příjmy, které bude nutné získat jinde – jak se řada ekonomů obává – zdaněním méně mobilních složek daňové základny, tj. práce a spotřeby. Povede tedy vytvoření jednotné definice konsolidovaného daňového základu k obávanému *race to the bottom*? Domnívám se, že ne.

Zdá se, že se řada evropských zemí v uplynulých desetiletích jen nerada vzdávala svých příjmů ze zdanění firem. Zatímco v některých zemích k poklesu úrovně zdanění skutečně došlo, jiné země daňové zatížení kapitálu zvýšily a v mnoha zemích zůstalo toto zdanění na zhruba stejné úrovni (viz kapitola 5 a 6). Stejně, jako se firmy nerozhodují o umístění svých investic pouze na základě daňových nákladů, ani vlády se o úrovni zdanění příjmů firem nerozhodují pouze pod tlakem daňové konkurence. Pro vlády je důležitá také úroveň daňových příjmů a podpora voličů. Pokud jsou v dané zemi voliči přesvědčení o tom, že by firmy měly být vystavené zdanění, neboť v jejich očích jde o zdanění bohatých, bude mít vláda omezené možnosti, jak snadno (pomocí nižších daní) zůstat pro kapitál atraktivní. Jelikož se však firmy nerozhodují jen podle úrovně zdanění, má vláda i jiné možnosti, jak přitáhnout investice. Příkladem mohou být severské země, které jistě nepatří mezi země s nízkým zdaněním. Přesto však dlouhodobě zauímají přední místa v žebříčcích konkurenceschopnosti. Základem úspěchu je zde zdravé makroekonomické prostředí a funkční institucionální rámec a vysoká produktivita práce. V takových zemích tedy nemusí k poklesu zdanění kapitálu docházet.

Výsledky opatření, která mají vést k vyšší produktivitě práce, zkvalitnění institucí, apod. se však v ekonomice neprojeví ihned. Proto může být pro vlády zemí, které hluboko zaostávají za vyspělejšími ekonomikami výhodnější v krátkém období firmy přilákat do země pomocí nižších daní a současně provádět politiky zaměřené na zlepšení ostatních faktorů významných z pohledu konkurenceschopnosti země. V době, kdy se konkurenční nevýhody oproti vyspělejšími zemím sníží, mohou vlády zdanění opět zvýšit. Riziko, že by došlo k odlivu kapitálu je pak omezené.

Tato argumentace vychází velkou měrou z teorie nové ekonomické geografie, domnívám se však, že v mnohém odpovídá realitě. Touto cestou je totiž možné vysvětlit jak nižší míru zdanění kapitálu v zemích střední a východní Evropy (oproti zemím EU-15), vyšší míru zdanění ve větších členských zemích oproti menším, nebo

vyšší míru zdanění v nových členských zemí ve střední Evropě oproti pobaltským republikám.¹⁷⁾

Rozhodování o tom, zda daňovou sazbu snížit, nebo zda přistoupit k jiným (nedaňovým) politikám zaměřeným na přilákání zahraničního kapitálu může být v případě některých zemí nejednoznačné. Představme si například zemi, která patří mezi vyspělé ekonomiky, avšak zároveň nějakým jiným politickým opatřením odrazuje firmy od investic. Vláda tuto svou „konkurenční nevýhodu“ již nemůže daňově kompenzovat úpravou daňového základu, jediné co může použít, je snížení daňové sazby. Má však také možnost dané opatření odstranit. Záležet bude na tom, jaké jsou její preference (resp. preference voličů). V tomto smyslu může mít vznik CCCTB pozitivní vliv na efektivitu vládních politik, nelze jej však příliš přeceňovat. Větší tlak přeci jen představuje vysoká mobilita kapitálu, která je příčinou daňové konkurence.

Na základě předchozích úvah je možné říci, že intenzita daňové konkurence se po zavedení jednotného daňového základu změní v závislosti na tom, budou-li země v průměru ochotné snižovat své daňové sazby nebo nikoliv.

¹⁷⁾ Viz kapitola 7.

9. Závěr

Ve své práci jsem se pokusil ukázat, že navzdory tomu, jaké daňová konkurence vzbuzuje obavy, se dosud její negativní důsledky neprojeví, přestože se to může při prvním pohledu na vývoj statutárních daňových sazeb zdát. Daňová konkurence s sebou naopak přináší tlak na vyšší efektivitu daňových soustav, neboť vede k zjednodušování daňových zákonů, posilování daňové neutrality různých nástrojů financování a snižuje vysoké zdanění, které ovlivňuje rozhodování o umístění investic.

Na druhé straně je ovšem zřejmé, že tlak na pokles daňových sazeb existuje. Drtivá většina členských zemí své statutární daňové sazby v uplynulých letech snížila. Přestože byly potenciální výpadky daňových příjmů dosud spolehlivě kompenzovány rozšiřováním daňových základů, posílením investiční aktivity (která vyplývá ze zjednodušení daňových zákonů) a v případě nových členských zemí zřejmě i zrychlením přílivu přímých zahraničních investic v období před vstupem do EU, je zřejmé, že daňové základy nelze rozšiřovat do nekonečna. Pokud navíc členské země EU schválí jednotný konsolidovaný daňový základ, prostor bude omezen navíc i administrativně. Je zřejmé, že pokud snižování daňových sazeb bude stále pokračovat, dříve nebo později musí země dospět do bodu, kdy daňové výnosy z daně z příjmů právnických osob začnou klesat.

Teorie aglomerační renty nám ale ukazuje, že se země nemusí vzdávat svého vyššího zdanění, pokud budou pro firmy atraktivní i v jiných ohledech (dostupností infrastruktury, kvalitnější legislativou, nízkou mírou korupce, apod.). Daňová konkurence tak může vytvářet tlak na posilování konkurenceschopnosti země. Bude ovšem záležet na tom, jaké jsou preference vlády – zda dá přednost snižování zdanění nebo jiným opatřením zaměřeným na zvýšení atraktivity země.

Závěrem bych rád znovu připomněl, že přesto, že jsme si ukázali, že poklesu daňových příjmů ze zdanění firemních zisků nedochází a za určitých předpokladů nemusí docházet ani v budoucnu, zůstává nezodpovězená otázka, je-li vůbec zdanění firemních zisků prospěšné. Díky vysoké mobilitě investičních toků totiž zdanění deformuje rozhodování investorů a narušuje alokační efektivitu.

Vezmeme-li navíc v úvahu, že se na celkovém zdanění podílí jen velmi malou měrou (8% daňových příjmů v EU tvoří výnosy daně z příjmu právnických osob, 32,5% představuje příjmy ze zdanění spotřeby a 48% příjmy ze zdanění práce), zdá se, že

pokud by v důsledku daňové konkurence skutečně docházelo k poklesu zdanění, mohla by být ztráta plynoucí z výpadku daňových příjmů kompenzována omezením deformací, které zdanění firemních zisků představuje.

10. Seznam použité literatury

Balassone F., Franco D., Staderini A.: Tax policy in EMU: a preliminary assessment, In *Tax Policy: Papers presented at the Bank of Italy workshop held in Perugia, 3-5 April 2003*, Banca d'Italia, Rome, 2003, s. 429-498.

Baldwin R.E., Krugman P. (2002): *Agglomeration, integration and tax harmonization*, National Bureau for Economic Research (NBER), Working Paper, No. 9290, October 2002, Cambridge (Massachusetts).

Barry F. (2002): *EU Accession and Prospective FDI Flows to CEE Countries: A View from Ireland*, University College Dublin, Dublin, 2006.

Behrens K., Picard P.M. (2006): *Tax competition, location, and horizontal foreign direct investment*, Institute for Federalism and Intergovernmental Relations (IFIR), Working Paper, No. 2006-08, February 2006.

Bénassy-Quéré A., Lahrèche-Révil A. (2005): *Corporate taxation and FDI within the EU25*, Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), paper prepared for the 2nd Euroframe Conference on Economic Policy Issues in the European Union, June, Vienna, 2005.

Bevan A.A., Estrin S. (2002): *The Determinants of Foreign Direct Investment in Transition Economies*, London Business School, Center for New and Emerging Markets, William Davidson Institute Working Paper, No. 342, London, 2000.

Brennan G., Buchanan J.M. (1980): *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 1980.

Briotti M.G.: Capital income taxation under convergence and EMU – a framework to discuss policy changes in a world of high capital mobility, In *Tax Policy: Papers presented at the Bank of Italy workshop held in Perugia, 3-5 April 2003*, Banca d'Italia, Rome, 2003, s. 469-490.

Bucovetsky S., Haufler A. (2006): *Preferential tax regimes with asymmetric countries*, Center for Economic Policy Research (CEPR), CESifo Working Paper, No. 1846, November 2006.

Buettner T. (2002): *The Impact of Taxes and Public Spending on the Location of FDI: Evidence from FDI-flows within Europe*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Discussion Paper, No. 02-17, Mannheim, 2002.

Catenaro M., Vidal J.P.: Tax competition vs. tax harmonization in a dynamic world economy, In *Tax Policy: Papers presented at the Bank of Italy workshop held in Perugia, 3-5 April 2003*, Banca d'Italia, Rome, 2003, s. 355-370.

Conconi P., Perroni C., Riezman R. (2006): *Is partial tax harmonization desirable?*, Version March 2007, Center for Economic Policy Research (CEPR), Discussion Paper, No. 5761, 2006.

Edwards J., Keen M. (1996): Tax competition and Leviathan, *European Economic Review*, 1996, Vol. 40, s. 113-134.

Erdeveen S., De Mooij R.: To which tax rate does investment respond? A synthesis of empirical research on taxation and foreign direct investment, In *Tax Policy: Papers presented at the Bank of Italy workshop held in Perugia, 3-5 April 2003*, Banca d'Italia, Rome, 2003, s. 327-354.

European Commission: CCCTB Working Group (2006a): *Progress to date and future plans for the CCCTB*, Working document, 20 November 2006, Brussels, 2006, Taxud E1 TN/.

European Commission (2007a): *Company taxation/Common Consolidated Corporate Tax Base: The European Commission presents a progress report on the preparatory work made before finalising its proposal due in 2008*, Press Release, 2 May 2007, Brussels, IP/07/593.

European Commission (2004): *European Tax Survey highlights need for single EU-wide corporate tax base and for VAT one-stop-shop system*, Press Release, 9 September 2004, Brussels, IP/04/1091.

European Commission (2007b): *Implementing the Community Programme for improved growth and employment and the enhanced competitiveness of EU business: Further Progress during 2006 and next steps towards a proposal on the Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*, Communication, 2 May 2007, Brussels, 2007, COM(2007) 223.

European Commission (2006b): *László Kovács: Internal Market without direct tax obstacles: The Commission's proposals to help cross border activities in the European Union*, Speech, 23 November 2006, Brussels.

European Commission (2006c): *László Kovács: Making the EU tax-competitive*, Speech, 10 November 2006, Brussels.

European Commission (2005): *László Kovács: Tax harmonization versus tax competition in Europe*, Speech, 20 October 2005, Brussels, SPEECH/05/624.

European Commission (2006d): *Structures of the taxation systems in the European Union: 1995-2004*, Brussels, 2006, Doc. TAXUD E4/2006/DOC/3201.

European Commission (2001): *Taxation: Commission outlines its priorities*, Press Release, 23 May 2001, Brussels, IP/01/737.

European Commission (2003): *Taxation: Commission welcomes adoption of package to curb tax competition*, Press Release, 3 June 2003, Brussels, IP/03/787.

European Commission (2007c): *VAT Rates Applied in the Member States of the European Community*, Situation at 1st May 2007, Brussels, DOC/2137/2007.

European Investment Monitor: 2006 Report, *Ernst&Young*, London, 2006.

Finkenzeller M., Spengel C. (2004): *Measuring the Effective Levels of Company Taxation in the New Member States: A Quantitative Analysis*, European Commission, Taxation Paper, No. 7/2004, Brussels, 2004, Doc TAXUD/2004/4303.

Haufler A.: Factor taxation, income distribution, and capital market integration, In *The Economics of globalization: policy perspectives from public economics*, edited by Razin A., Safka E., Cambridge University Press, 1999, s. 267-290.

Hunya G.: FDI in small accession countries: the Baltic states, In *The internationalisation of production in Europe: Case studies of foreign direct investment in old and new EU member states*, European Investment Bank (EIB), EIB Papers, Volume 9, No 2, 2004, s. 92-115.

Janeba E., Schjelderup G. (2002): *Why Europe should love tax competition and the U.S. even more so*, National Bureau for Economic Research (NBER), Working Paper, No. 9334, November 2002, Cambridge (Massachusetts).

Janeba E., Wilson J.D. (1999): *Tax competition and trade protection*, National Bureau for Economic Research (NBER), Working Paper, No. 7402, October 1999, Cambridge (Massachusetts).

Mendoza E.G., Tesar L.L. (2003): *Winners and losers of tax competition in the European Union*, National Bureau for Economic Research (NBER), Working Paper, No. 10051, October 2003, Cambridge (Massachusetts).

Musgrave P. (2002): *Tax Policy in the Global Economy: Selected Essays of Peggy B. Musgrave*, Edward Elgar Publishing, London, 2002.

Oates W.E. (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

OECD (1998): *Harmful tax competition: An Emerging Global Issue*, OECD, Paris, 1998.

OECD (2006): *The OECD's projects on harmful tax practices: 2006 update on progress in member countries*, OECD, Center for Tax Policy and Administration, Paris, 2006.

Razin A., Sadka E. (1989): *International tax competition and gains from tax harmonization*, National Bureau for Economic Research (NBER), Working Paper, No. 3152, October 1989, Cambridge (Massachusetts).

Sedmihradsky M, Klazar S. (2002): *Tax competition for FDI in Central-European countries*, Center for Economic Studies (CES), CESifo Working Paper, No. 647 (1), January 2002.

Sinn H.W. (1990): *Tax harmonization and tax compensation in Europe*, National Bureau for Economic Research (NBER), Working Paper, No. 3248, January 1990, Cambridge (Massachusetts).

Sorensen P.B. (2006): *Can capital income tax survive? And should they?*, Center for Economic Policy Research (CEPR), CESifo Working Paper, No. 1793, August 2006.

Tiebout C.M.: A pure theory of local expenditures, *Journal of political economy*, 64 (1956), s. 416-424.

UNCTAD (2006): *World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*, United Nations, New York and Geneva, 2006.

Zodrow G., Mieszkowski P. (1986): Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods, *Journal of Urban Economics*, Vol. 19, s. 356-370.

Brussels eyes common EU corporate tax rules, *Financial Times*, 24 November 2005, <http://www.ft.com/cms/s/6b8de19a-5c8e-11da-af92-0000779e2340.html>.

Corporate tax 'race to the bottom' hurts EU growth, *EurActiv.com*, 11 July 2006, <http://www.euractiv.com/en/taxation/corporate-tax-race-bottom-hurts-eu-growth/article-156658>.

Five-year plan for EU common tax base, *Financial Times*, 26 November 2006, <http://www.ft.com/cms/s/ada83b6e-7d8c-11db-9fa2-0000779e2340.html>.

Komise plánuje jednotný daňový základ i přes odpor členských států, *EurActiv.cz*, 3. května 2007, <http://www.euractiv.cz/podnikani-v-eu0/clanek/komise-planuje-jednotny-danovy-zaklad-i-pres-odpor-clenskych-statu>.

'Old' Europe feels the winds of change, *Financial Times*, 24 November 2005, <http://www.ft.com/cms/s/39be4cee-5c8f-11da-af92-0000779e2340.html>.

http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm (DG Taxation and Customs Union)

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/> (Eurostat)

www.oecd.org (OECD)

www.unctad.org (United Nations Conference on Trade and Development)