

Współczesne dylematy równości i sprawiedliwości opodatkowania (cz. 3)

The modern dilemmas of equality and fairness in taxation (Part 3)

dr Krzysztof Radzikowski

Doradca podatkowy, adiunkt w Katedrze Prawa Finansowego (Wydział Prawa i Administracji) Uniwersytetu Warszawskiego

Streszczenie

Celami artykułu są: konfrontacja najważniejszych nurtów myśli polityczno-ekonomicznej, które traktowały o postulacie równomiernego, a co za tym idzie – sprawiedliwego, rozłożenia ciężaru podatkowego, ze współczesnymi uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi oraz ocena, czy polski system podatkowy realizuje te postulaty. Istotą tego problemu jest pytanie, czy bogatsi powinni płacić wyższe i o ile wyższe podatki niż biedniejsi (tradycyjny dylemat podatku proporcjonalnego albo progresywnego)¹.

Artykuł podsumowuje i rozwija referaty:

1) *Podatek solidarnościowy a solidarność podatku: czy polski system podatkowy realizuje postulaty sprawiedliwości i solidarności społecznej?*, który wygłosiłem na XX Konferencji Wydziałowej WPIA UW pt. *Solidarność i dobro wspólne jako wartości w prawie* (Warszawa, 1-4 marca 2019 r.) oraz

2) *Współczesne dylematy równości opodatkowania*, który wygłosiłem na XXI Konferencji Wydziałowej WPIA UW pt. *Równość i nierówność w prawie* (Warszawa, 28 lutego 2020 r.).

W trzeciej części artykułu analizuję współczesne uwarunkowania polityki podatkowej.

Słowa kluczowe: system podatkowy, polityka podatkowa, podatek dochodowy, podatek majątkowy, podatek konsumpcyjny, VAT, akcyza, przerzucenie podatku.

Abstract

The article seeks to confront the major currents in the political and economic thought that have dealt with the postulate to proportionately and, consequently, fairly distribute the tax burden, against the modern socioeconomic conditions and determinants—and, to evaluate whether the Polish tax system fulfils this postulate. Essential to the issue is the question whether the more affluent taxpayers should pay higher taxes—and, if so, how much should they exceed the taxes charged upon the poorer taxpayers (the traditional dilemma of proportional vs. progressive tax). The article is composed of four parts, due to be published in the consecutive issues of the bulletin (*Biuletyn*). Part 1 summarises the tax thought in a historical depiction; parts 2 and 3 analyses the modern determinants and conditions behind, respectively, the socioeconomic policies and the tax policies; lastly, part 4 examines the traits of the Polish tax system.

Keywords: fairness in taxation, equality in taxation, history of tax thought, progression in taxation, linear tax rate.

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Zarysowane w pierwszej części artykułu doktryny podatkowe skonfrontowano w drugiej części artykułu z aktualnymi uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi. Czynniki te w istotny sposób kształtują współczesną politykę podatkową.

Kiedy bada się współczesne systemy podatkowe, postulaty równości i sprawiedliwości opodatkowania należy zestawiać z aktualnymi uwarunkowaniami dotyczącymi:

- 1) wysokości ciężaru podatkowego,
- 2) rozkładu ciężaru podatkowego między pracą a majątkiem,
- 3) rozkładu ciężaru podatkowego między konsumpcją a oszczędnościami oraz

- 4) rozkładu ciężaru podatku dochodowego na poszczególne grupy podatników i źródła przychodów.

2. AKTUALNE UWARUNKOWANIA POLITYKI PODATKOWEJ (PERSPEKTYWA GLOBALNA)

W powszechnym przekonaniu wykonywanie zadań tzw. państwa dobrobytu wymaga wysokiego poziomu obciążeń podatkowych (najlepiej progresywnych). Postulat ten realizował do lat 70. ubiegłego wieku – rządzący światową polityką gospodarczą – interwencjonizm, niemniej od lat 80. ubiegłego wieku prym wiedzie szkoła neoliberalna, kierująca się założeniem neutralności opodatkowania oraz niskiej i liniowej stawki. Znacząca obniżka podatków zwiększyła zadłużenie

społeczeństwa jako całości, gdyż rządy musiały pożyczać kapitał, który nie wpłynął tytułem podatków, odsetki stanowiące wynagrodzenie elit finansowych obciążają zaś nas wszystkich. Struktura współczesnych systemów podatkowych co do zasady odzwierciedla paradygmat zachęt do inwestycji poprzez niższe opodatkowanie kapitału (działalności gospodarczej) w stosunku do pracy i konsumpcji. Należy przy tym pamiętać, że – z wyjątkiem państw o skrajnie niskich kosztach pracy (np. Azja Południowo-Wschodnia) – inwestycje obejmują wkłady kapitałowe i rynek usług, bardzo łatwo można je więc relokować w zależności od aktualnych uwarunkowań społeczno-gospodarczych, a w konsekwencji wymagają permanentnego utrzymywania zachęt o charakterze podatkowym.

Rysuje się ogólnosiwiatowa tendencja do efektywnie niższego obciążenia podatkiem dochodowym (PIT i CIT) niż nominalna stawka podatkowa wynikająca z przepisów prawa, przy czym międzynarodowe korporacje płacą znacznie niższe podatki niż drobni i średni przedsiębiorcy, najwyżej opodatkowana pozostaje zaś praca najemna. Przeważnie, mimo progresywnych stawek, realne obciążenie zbliża się do proporcjonalnego lub spłaszczonej krzywej, która stopniowo rośnie do punktu odpowiadającego ponadprzeciętnym dochodom w danym społeczeństwie, lecz następnie opada wraz z ich dalszym wzrostem. Powyższe dowodzi tego, że wraz z poziomem dochodów rosną możliwości korzystania z szerokiej gamy instrumentów optymalizacyjnych (np. ceny transferowe, pożyczki od udziałowców, opłaty licencyjne na rzecz grupy kapitałowej, pochodne instrumenty finansowe), dzięki którym ukrywają je bądź ujawniają w państwach o niskiej stopie opodatkowania, zamiast tam, gdzie zostały wypracowane. Nie idzie tylko o klasyczne raje podatkowe, korzystające na stałych opłatach administracyjnych oraz na rozwoju usług prawno-księgowych obsługujących tego typu operacje, ale rysuje się szersze zjawisko swoistej negatywnej konkurencji państw rozwiniętych, polegające na obniżeniu podatków obciążających działalność gospodarczą (kapitał) celem przyciągnięcia inwestycji. Wiele państw zawiera indywidualne (przeważnie tajne) porozumienia z międzynarodowymi korporacjami, gwarantujące im minimalne opodatkowanie (tzw. afera LuxLeaks ujawniła, że tego typu obciążenie w Luksemburgu nie przekraczało 1%). Podejmowane w ostatnim czasie działania poszczególnych państw i organizacji międzynarodowych (np. OECD czy UE), mające na celu uszczelnienie systemów podatkowych, nie okazały się jeszcze wystarczająco skuteczne². Co ważne, międzynarodowe korporacje przeznaczają środki zaoszczędzone na podatkach nie tylko na akumulację i redystrybucję do udziałowców, ale także na nieuczciwą konkurencję z drobnymi i średnimi przedsiębiorcami.

Liberałowie wypuklają dwa paradoksy progresywnego podatku dochodowego:

- 1) dotyka on ludzi o relatywnie wysokich zarobkach u szczytu swoich aspiracji zawodowych, lecz pomija grupę jeszcze bardziej zamożnych osób dysponujących zgromadzonym wcześniej majątkiem (najczęściej w drodze dziedziczenia), które nie prowadzą istotnej działalności zarobkowej³;
- 2) liczne ulgi i rosnące wraz z poziomem zamożności możliwości unikania opodatkowania realnie zbliżają zaś skalę progresywną do liniowej⁴.

W konsekwencji opowiadają się za proporcjonalnym podatkiem od przychodów pobieranym „u źródła” przez pracodawcę, bez zwolnień, ulg, kwoty wolnej od podatku i indywidualizowania sytuacji życiowej podatnika⁵.

Co ciekawe, wskazane paradoksy progresywnego podatku dochodowego dostrzegają także współczesne nurty lewicowe, niemniej – inaczej niż liberałowie – opowiadają się za progresywnym podatkiem majątkowym (od kapitału, nieruchomości i spadków), który ma lepiej odzwierciedlić zróżnicowanie majątkowe społeczeństwa ze względu na postępującą akumulację bogactwa (przede wszystkim w drodze dziedziczenia) i wynagradzanie pracy znacznej części najlepiej zarabiających poprzez udziały w kapitale⁶.

Niezależnie od zarysowanych powyżej kontrowersji – rysuje się tendencja do czasowej, ale znaczącej podwyżki podatku dochodowego wąskiej grupie najbogatszych obywateli w związku z kryzysami gospodarczymi i finansowymi oraz ze szczególnymi potrzebami społecznymi. Obciążenia te mają nadzwyczajny charakter i są nazywane „solidarnościowymi”; mają wyraźny wydźwięk polityczny przy marginalnym znaczeniu fiskalnym, a często okazują się przeciwnie skuteczne, gdyż powodują ucieczkę (zmianę rezydencji) dotkniętych nimi osób do innych państw (głośny przykład Francji).

Na całym świecie wzrasta znaczenie podatków pośrednich obciążających konsumpcję (tzw. podatki obrotowe, głównie VAT i akcyza). W sensie ekonomicznym podatki obrotowe obciążają wydatki konsumpcyjne społeczeństwa, od ich ciężaru uwalniają się natomiast przedsiębiorcy ponoszący wydatki inwestycyjne; podatkom tym nie podlegają także akumulowane oszczędności. Podatki te cechuje przierzucalność – rozlicza je sprzedawca, niemniej ich ciężar ponosi nabywca, a ostatecznie finalny konsument, który nie prowadzi działalności gospodarczej i nie ma możliwości ich dalszego przeczucenia. W konsekwencji, mimo że podatki te odprowadzają przedsiębiorcy, to ich ciężar ponoszą jedynie tymczasowo. Konsumentci wykazują się zaś swoistym znieczuleniem podatkowym – kierują się łączną ceną i często nie mają pojęcia, ile wynoszą zawarte w niej podatki obrotowe.

Podatki obrotowe odzwierciedlają zasady powszechności i minimalizacji ciężaru jednostkowego. O ile podatku dochodowego nie zapłacą osoby, których dochody nie przekraczają kwoty wolnej, korzystają z ulg, ponoszą straty itp., o tyle podatkami obrotowymi pozostają obciążeni wszyscy konsumenci, niezależnie od poziomu zamożności i innych uwarunkowań życiowych. Stawki podatków obrotowych mają charakter liniowy, przy czym wraz ze wzrostem poziomu zamożności spada udział wydatków konsumpcyjnych, które obciążają te podatki, rośnie zaś – inwestycyjnych (oszczędności), wolnych od tych podatków, efektywne opodatkowanie ma więc charakter regresywny względem dochodu, jakim rozporządzają gospodarstwa domowe⁷. Istotną ewolucję przeszła akcyza. Tradycyjnie obciążała wąski zakres dóbr uchodzących za luksusowe (np. jachty, biżuteria, futra, samochody), od niedawna zaś – przede wszystkim towary powszechnego użytku o sztywnym popycie (oprócz tytoniu i alkoholu – m.in. nośniki energii: paliwa ciekłe, energię elektryczną, węgiel i gaz).

Co ciekawe, w następstwie kryzysu finansowego z 2008 r. w ramach całej UE zarysowała się tendencja do podnoszenia stawek VAT, stawki podatku dochodowego obciążającego

działalność gospodarczą pozostawiano natomiast bez zmian bądź wręcz obniżano⁸. Co więcej, wprowadzano nowe typy obciążeń. Po pierwsze, specjalne podatki obciążające sektor bankowy (finansowy), niemniej w dużej mierze ich ciężar został przerzucony na społeczeństwo (kredytobiorców) poprzez podwyższenie cen usług (prowizje, stopy procentowe itp.). Po drugie, dodatkowe podatki selektywne, które obciążają konsumpcję wielu towarów codziennego użytku niezależnie od akcyzy (np. cukru czy alkoholu).

Zarysowane powyżej tendencje nasilają się w Europie Środkowo-Wschodniej, a trafnie odzwierciedla je tzw. test 10 przedsiębiorstw, obrazujący opodatkowanie grupy 10 największych spółek (badano państwa należące do UE). Grupa ta wypracowuje około 25% PKB, lecz pochodzi od niej jedynie 1-2% wpływów z tytułu CIT (w skrajnym przypadku Bułgarii w ujęciu netto grupa ta nie odprowadza żadnego podatku, lecz korzysta z ulg i pomocy publicznej)⁹.

Tradycyjnie w Europie Zachodniej wyróżniano kraje o tzw. północnej i południowej mentalności podatkowej (podział ten co do zasady odzwierciedla słynne twierdzenie Maxa Webera o różnicach etyki protestanckiej i katolickiej). W drugim przypadku przyzwyczajenia konsumpcyjne, szara strefa i niesprawna administracja skarbowa powodują niską efektywność fiskalną podatków bezpośrednich przy jednoczesnym wzroście roli podatków pośrednich, gdyż konsumpcja „ujawnia” prawdziwą skalę „ukrytych” dochodów (dotyczy to zwłaszcza akcyzy, która podlega wzmocnionej kontroli ze strony administracji skarbowej)¹⁰. Jeśli porównamy współcześnie tzw. starą i nową UE (według cezur rozszerzenia z 2004 r., dalej „UE-15” i „UE-13”), zauważymy, że:

- 1) łączne obciążenia podatkowe liczone jako udział w PKB w grupie UE-13 są niższe niż w grupie UE-15;
- 2) podatki pośrednie w grupie UE-13 są wyższe niż w grupie UE-15;
- 3) podatki bezpośrednie w grupie UE-15 są wyższe niż w grupie UE-13;
- 4) w zakresie podatków dochodowych grupa UE-13 notuje zdecydowaną przewagę wpływów z podatku dochodowego obciążającego osoby fizyczne (PIT) z tytułu pracy najemnej bądź wymuszonego samozatrudnienia nad obciążającym spółki i jednostki organizacyjne (CIT), przy czym systemom podatkowym państw, które można określić mianem peryferyjnych w grupie UE-15 (Portugalia, Grecja), bliżej do grupy UE-13, a Czechom – bliżej do grupy UE-15 niż do pozostałych państw UE-13¹¹.

W wielu państwach grupy UE-13 wprowadzono liniowy podatek od dochodów osobistych, aczkolwiek jego wpływ na rozwarstwienie majątkowe społeczeństwa jest sporny, gdyż brakuje ścisłej korelacji z rozkładem nierówności dochodowych (w grupie UE-15 funkcjonują wyłącznie progresywne podatki od dochodów osobistych)¹².

Przypisy:

- ¹ Pojęcia te wyjaśniono w pierwszej części artykułu, zob. K. Radzikowski, *Współczesne dylematy równości i sprawiedliwości opodatkowania* (cz. 1), „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2020, nr 12.
- ² Niekorzystne zjawiska określa się jako BEPS (ang. *Base Erosion and Profit Shifting* – erozja podstawy opodatkowania i transfer zysków). Termin ten upowszechniły raporty OECD: *Adressing Base Erosion and Profit Shifting* z dnia 12 lutego 2013 r. i *Action Plan on Base*

Erosion and Profit Shifting z dnia 19 lipca 2013 r., których zalecenia są obecnie wdrażane w wielu państwach, w tym w Polsce.

- ³ T. Sowell, *Ekonomia dla każdego*, Warszawa 2019, s. 412.
- ⁴ T. Syryjczyk, *Podatek powszechny*, „Kapitalista Powszechny” 1998, nr 71, <http://www.ktp.org.pl/index.php?module=subjects&func=viewpage&pageid=35>, dostęp: 24.02.2021.
- ⁵ R. Gwiazdowski, *Podatek progresywny i proporcjonalny: doktrynalne przesłanki, praktyczne konsekwencje*, Warszawa 2007, s. 13-14 oraz s. 171 i nast.
- ⁶ T. Piketty, *Kapitał w XXI wieku*, Warszawa 2015, s. 644 i nast.; A. Atkinson, *Nierówności: co da się zrobić?*, Warszawa 2017, s. 297-338; zob. krytycznie: G. Reisman, *Pikkety's Capital: Wrong Theory, Destructive Program*, TJS Books, 2014; polskie tłumaczenie: *Kapitał i kapitalizm XXI wieku, czyli od błędnej teorii do destrukcyjnych reform Piketty'ego*, Warszawa 2015.
- ⁷ H. Kuzińska, *Rola podatków pośrednich w Polsce*, Warszawa 2002, s. 34-37.
- ⁸ Szerzej: *Polityka podatkowa krajów Unii Europejskiej wobec kryzysu finansowego*, S. Owsiak (red.), Warszawa 2016, s. 91 i nast. oraz s. 460 i nast.
- ⁹ *Uciekające podatki. Czy firmy w Europie Środkowo-Wschodniej płacą uczciwą część podatków?*, raport Instytutu Globalnej Odpowiedzialności, Warszawa 2017, http://igo.org.pl/wp-content/uploads/2017/03/Runaway_taxes_A4_PL.pdf, dostęp: 24.02.2021.
- ¹⁰ A. Komar, *Systemy podatkowe krajów Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1989, s. 145-148.
- ¹¹ A. Szymańska, *Dochody podatkowe w krajach Unii Europejskiej*, „Wiadomości Statystyczne” 2017, nr 5, s. 82 i nast.; A. Krajewska, P. Krajewski, *Opodatkowanie konsumpcji, pracy i kapitału w krajach Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski*, Warszawa 2020, s. 30-41, 53-64, 69-73 i 92-116.
- ¹² K. Lewkowicz-Grzegorzczak, *Redystrybucyjne konsekwencje wprowadzenia podatku liniowego w wybranych krajach UE*, w: *Ewolucja roli podatków i systemów podatkowych we współczesnych gospodarkach*, J. Szolno-Koguc (red.), Lublin 2019, s. 142-156.

Bibliografia:

- Atkinson A., *Nierówności: co da się zrobić?*, Warszawa 2017.
- Gwiazdowski R., *Podatek progresywny i proporcjonalny: doktrynalne przesłanki, praktyczne konsekwencje*, Warszawa 2007.
- Instytut Globalnej Odpowiedzialności, *Uciekające podatki. Czy firmy w Europie Środkowo-Wschodniej płacą uczciwą część podatków?*, Warszawa 2017, http://igo.org.pl/wp-content/uploads/2017/03/Runaway_taxes_A4_PL.pdf, dostęp: 24.02.2021.
- Komar A., *Systemy podatkowe krajów Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1989.
- Krajewska A., Krajewski P., *Opodatkowanie konsumpcji, pracy i kapitału w krajach Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski*, Warszawa 2020.
- Kuzińska H., *Rola podatków pośrednich w Polsce*, Warszawa 2002.
- Lewkowicz-Grzegorzczak K., *Redystrybucyjne konsekwencje wprowadzenia podatku liniowego w wybranych krajach UE*, w: *Ewolucja roli podatków i systemów podatkowych we współczesnych gospodarkach*, J. Szolno-Koguc (red.), Lublin 2019.
- OECD, *Adressing Base Erosion and Profit Shifting*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264192744-en>, dostęp: 24.02.2021.
- OECD, *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>, dostęp: 24.02.2021.
- Piketty T., *Kapitał w XXI wieku*, Warszawa 2015.
- Polityka podatkowa krajów Unii Europejskiej wobec kryzysu finansowego*, S. Owsiak (red.), Warszawa 2016.
- Radzikowski K., *Współczesne dylematy równości i sprawiedliwości opodatkowania* (cz. 1), „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2020, nr 12.
- Reisman G., *Kapitał i kapitalizm XXI wieku, czyli od błędnej teorii do destrukcyjnych reform Piketty'ego*, Warszawa 2015.
- Reisman G., *Pikkety's Capital: Wrong Theory, Destructive Program*, TJS Books, 2014.
- Sowell T., *Ekonomia dla każdego*, Warszawa 2019.
- Syryjczyk T., *Podatek powszechny*, „Kapitalista Powszechny” 1998, nr 71, <http://www.ktp.org.pl/index.php?module=subjects&func=viewpage&pageid=35>, dostęp: 24.02.2021.
- Szymańska A., *Dochody podatkowe w krajach Unii Europejskiej*, „Wiadomości Statystyczne” 2017, nr 5.