

Jeremy Leaman

Loughborough University, Wielka Brytania

***Jaką cenę płacimy za rezygnację
z podatku progresywnego?
Błąd Europy i jego skutki***

Wstęp

Idea podatku progresywnego pojawiła się w trakcie ewolucji teorii ekonomii znacznie wcześniej, niż wprowadzono go w życie. Już Adam Smith w *Badaniach nad przyczynami...* twierdził, że „bogaci powinni finansować wydatki publiczne nie tylko proporcjonalnie do swych przychodów, lecz nawet więcej niż proporcjonalnie” (Smith 1904, s. 493). Poglądy Smitha znalazły odbicie w publikacjach XIX-wiecznych socjalistów, natomiast ekonomiści, tacy jak Mill, zalecali proporcjonalną zależność w opodatkowaniu dochodów, uznając jednocześnie, że dochody poniżej pewnego poziomu nie powinny być w ogóle opodatkowane (Mill 1970, s. 182). Ewolucja polityki podatkowej, która nakładała wyższe stawki na wyższy poziom rocznych dochodów, w rzeczywistości łączyła się zarówno z potrzebami finansowymi państwa, które ponosiło wydatki na cele wojskowe i społeczne, ale także z poczuciem sprawiedliwości w opodatkowaniu. Rosnące wymagania stawiane państwu w wyniku rozwoju skomplikowanego systemu produkcji i podziału oraz urbanizacji wpływały na poglądy elit politycznych i ekonomicznych. Poglądy te dotyczyły korzyści wynikających z dóbr publicznych finansowanych i zarządzanych w wielkiej skali i z podatku progresywnego jako wydajnego sposobu finansowania celów społecznych,

które wspomagałyby akumulację i stabilność społeczną. Nacisk na wprowadzenie opodatkowania progresywnego był ponadto wzmocniony w teorii ekonomii przez fakt malejących przychodów marginalnych. Wpływy z progresywnie rosnących stawek podatku dochodowego zostały więc uznane za środki podtrzymania dynamicznej równowagi podaży i popytu na towary i usługi produkowane przez prywatnych producentów.

Podatki progresywne wsparły etyczne argumenty polityczne towarzyszące upowszechnianiu się zasady wtórnego podziału dochodu narodowego, zgodnie z Keynesowską lub socjaldemokratyczną teorią państwa opiekuńczego, która pojawiła się w latach trzydziestych, a zwłaszcza po drugiej wojnie światowej. Było to podstawą kompromisu społecznego w „złotym wieku”, który nastąpił po rzezi dwu wojen światowych, społecznych i politycznych zniszczeniach, jakie pozostawił po sobie Wielki Kryzys, oraz wzroście wpływów socjalizmu, zarówno w rozwiniętych krajach Europy, jak i w postkolonialnych krajach zamorskich. Pomagały one legitymizować strome krzywe dochodowego podatku progresywnego i wysokie stawki krańcowe, a także znaczący wzrost transferów społecznych i innych form redystrybucji w edukacji, służbie zdrowia i budownictwie socjalnym. Owemu kompromisowi sprzyjał także wzrost popytu i jego skutki: wpływ wzrostu dochodów realnych na obroty handlu i produkcję przemysłową oraz wyższe obroty handlu, na przykład korzystne efekty redystrybucji dochodu narodowego poprzez wzrost płac brutto i redystrybucji politycznej od kapitału do świata pracy, co odzwierciedlał poziom płac i zysków. W konsekwencji wszystkie kraje OEEC, a później OECD, stosowały system dochodowych podatków progresywnych, stosunkowo wysokie stawki podatku dla przedsiębiorstw i stosunkowo wysoki udział podatków w PKB. Podczas gdy strome krzywe progresji i wysokie stawki krańcowe podatku dochodowego sprawiały wrażenie „karania” grup o wysokich dochodach i prowadziły do pojawienia się „uciekierów podatkowych”, przenoszących się do krajów o niskim opodatkowaniu, realna stopa opodatkowania była łagodzona przez liczne ulgi podatkowe w podatku dochodowym w większości państw europejskich. Niemcy są najlepszym przykładem wyższej niż przeciętna stopy opodatkowania w najwyższych grupach dochodowych – wprowadzonej zresztą przez władze okupacyjne w roku 1949. Równocześnie wprowadzono tam liczne ulgi, które obniżały podstawę opodatkowania i zmniejszyły ich realną stopę do przeciętnego poziomu. Niemiecki system opodatkowania przyczynił się także do rozwoju najbogatszej na świecie literatury na temat podatków, stanowiąc 70 procent wszystkich publikacji na ten temat⁶.

Niezależnie od międzynarodowej konkurencji podatkowej, przez system ulg podatkowych, który wymagał armii doradców podatkowych i tysięcy godzin

⁶ Niemiecki system podatkowy zawiera hojne ulgi podatkowe dla inwestycji w handlu morskim, które do momentu obecnego kryzysu w transporcie statkami kontenerowym przynosiły znaczne zyski wielkim inwestorom.

pracy, by ograniczyć płatności i obejść przepisy podatkowe, sprzeczności i niewydajności tej kultury podatkowej były widoczne, nawet zanim do głosu doszła neoliberalna ekonomia podaży.

Neoliberalowie przeprowadzili reformy podatkowe w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych pod hasłami racjonalizacji, przejrzystości i uproszczenia systemu podatkowego oraz obniżenia podatków dla wszystkich (*Partia Konserwatywna* 1979, 1987).

Kiedy dyskusja o konkurencji podatkowej w pełni się rozwinęła, intelektualne uzasadnienia celowości wprowadzenia niskiego opodatkowania zawierały „naukowe” dowody wyższej wydajności fiskalnej – jądro tzw. hipotezy Tiebouta⁷ i – całkiem absurdalnie – odwoływały się do kwestii praw człowieka i praw obywatelskich, co możemy znaleźć na stronie internetowej amerykańskiej Koalicji na rzecz Konkurencji Podatkowej (Coalition for Tax Competition)⁸.

Kampania przeciwko konkurencji podatkowej i rajom podatkowym, prowadzona przez organizacje pozarządowe, takie jak Tax Justice Network, chociaż dobrze uargumentowana, nie spotkała się z większym zainteresowaniem polityków z krajów uprzemysłowionych. Raport OECD na temat potencjalnej szkodliwości konkurencji podatkowej (1998) przedstawia sprzeczne argumenty; chociaż do-

⁷ Konkurencja podatkowa, zdaniem Tiebouta (1956), zwiększała wydajność opieki społecznej, ponieważ ograniczała braki w dostarczaniu dóbr publicznych. Opierał się on na założeniu, iż większa oszczędność kosztów i niższe opodatkowanie w jednym kraju sprawią, iż gospodarstwa domowe przeniosą się z terenów mniej korzystnych podatkowo, do lepszych systemów podatkowych. Ten „model” nie był jednak traktowany poważnie, zarówno przez ekonomistów, jak i polityków, do roku 1970. Jednakże w związku z nagromadzeniem się petrodolarów na kontach producentów ropy, hipoteza Tiebouta została ponownie odkryta jako podstawa dla międzynarodowej konkurencji pomiędzy niezależnymi krajami poszukującymi inwestycji zewnętrznych rodem z krajów OPEC i wielkich korporacji, a także podtrzymania lojalności przez miejscowe firmy i „zamożne jednostki”. Problem z istotą hipotezy Tiebouta i jej kolejnymi „udoskonaleniami” polega na tym, iż została ona zaśmiecona nieuzasadnionymi założeniami. U źródła tego intelektualnego bałaganu leży teza, iż można porównywać zachowanie podmiotów makroekonomicznych, na przykład niezależnych państw, z podmiotami mikroekonomicznymi (firmy, gospodarstwa domowe). Oczywiście jest to nieprawda.

⁸ W materiale do publikacji prasowej wydanym przez „Koalicję” w roku 2005, cytowane jest niezwykle oświadczenie Daniela Mitchella z Heritage Foundation, który rozciąga semantyczne pojęcie praw człowieka poza wszelkie granice: „System niskich podatków nie tylko wspomaga lepszą politykę gospodarczą, tworząc możliwości ucieczki do innych krajów dla gnębionych podatników, ale także pełni istotną rolę w ochronie mniejszości przed prześladowaniami. Przekonując, iż zakaz ucieczki podatników poza krajowy obszar podatkowy powinien być wszędzie egzekwowany, Tax Justice Network i jego zwolennicy zagrażają milionom ludzi. Niezależnie od tego, czy są to biznesmeni z Wenezueli, chińska mniejszość w Indonezji, Żydzi we Francji lub homoseksualiści w Arabii Saudyjskiej, na całym świecie są ludzie, którzy są ofiarami skorumpowanych lub dyktatorskich rządów. Bez możliwości uchronienia swego majątku w tak zwanych rajach podatkowych, ci ludzie byłiby w ogromnym niebezpieczeństwie. Czy Tax Justice Network nie troszczy się o prawa obywatelskie prześladowanych mniejszości ?” (cytowane za: Coalition for Tax Competition, 2005).

strzega przykłady nadużyć związanych z uchylaniem się od płacenia podatków, lecz jednocześnie podkreśla, że globalizacja ma pozytywny wpływ na rozwój systemów podatkowych (1998 s. 14), a liberalizacja rynków kapitałowych na pewno wspomogła rozwój opieki społecznej i podniosła standard życia na całym świecie, lepiej rozmieszczając kapitały i wykorzystując zasoby (par. 22).

Tak więc raport OECD wspiera hipotezy Tiebauta, kładąc nacisk na niskie opodatkowanie i sugerując, iż szkody są ograniczone do nielicznych przypadków, inaczej niż TJN. Żąda jedynie, aby zapewnić przejrzystość i przepływ informacji oraz kontrolować uczciwość cen transferowych. Zalecenia OECD odzwierciedlają poglądy UE zawarte w jej „Kodeksie postępowania” (*Code of Conduct* z roku 1997), które miały usunąć przeszkody w optymalnym funkcjonowaniu Wspólnego Rynku, takie jak nadużywanie uchylania się od płacenia podatku przez łatwo zmieniające siedzibę korporacje.

Jednakże, jak wskazują przedstawione poniżej analizy, znaczenie zapisów „Kodeksu” z 1997 roku i zaleceń OECD zostało zneutralizowane przez strategiczne decyzje Unii, a także brak decyzji w innych sprawach z tego samego roku. „Kodeks” (który zawierał szeroki zestaw zaleceń) był tak samo nieefektywny w działaniu, jak retoryka Dyrekcji Generalnej do spraw Konkurencji (Competition Directorate), która okazała się bezsilna wobec bezprecedensowej fali fuzji i przejęć (M&A Activity) i koncentracji kapitału w Europie w latach dziewięćdziesiątych i w obecnej dekadzie.

Skutki konkurencji podatkowej w Europie: osłabienie progresji

Erozja progresywnego opodatkowania i w konsekwencji sprawiedliwej redystrybucji stała się łatwiejsza w Europie wskutek intelektualnej kapitulacji socjaldemokratycznej lewicy wobec uroku neoliberalnej ekonomii podaży. Ucieczka od polityki fiskalnej redystrybucji była najbardziej widoczna w inicjatywie anglo-niemieckiej „Trzeciej Drogi”, która stała się dla lewicy symbolem nowej, propodażowej agendy. We wspólnym programie rozwoju dla europejskich socjaldemokratów Tony Blair i Gerhard Schroeder otwarcie i brutalnie przedstawili różnice pomiędzy przestarzałą polityką redystrybucji i nową polityką „dodawania sił” (*enablement*). W staroświeckiej socjaldemokracji, jak oświadczyli, „promowanie sprawiedliwości społecznej było czasami myłone z narzucaniem równości dochodów. W efekcie pomijano znaczenie odpowiedzialności i nagradzania wysiłków, co prowadziło do łączenia socjaldemokracji z konformizmem i przeciętnością” (Blair, Schroeder 1999) Lata pozostawania w opozycji zarówno przez Labour Party, jak i SPD (odpowiednio: 1979–1997 i 1982–1998) były świadkami wielu fal deregulacji, liberalizacji i prywatyzacji oraz prowadzonej w mediach kampanii propagandowej przeciwko nieodpowiedzialnemu fiskalizmowi, niskiej wydajności sektora publicznego oraz „pasożytnictwu” państwa

opiekuńczego. Kiedy *New Labour* doszła do władzy, odziedziczyła i utrzymała radykalne, drastyczne reformy podatkowe administracji Thatcher i Majora, które obcięły najwyższe stawki osobistego podatku dochodowego z 83 do 40% i podatku dla przedsiębiorstw z 52 do 33%. To właśnie administracja Schroedera dokonała reformy prawa podatkowego w Niemczech, spłaszczając krzywą progresywności i przenosząc ciężar opodatkowania w kierunku regresywnych podatków pośrednich. Pomiędzy rokiem 1999 i 2005 najwyższa stawka opodatkowania w osobistym podatku dochodowym została obniżona przez czerwonozieloną koalicję z 53 do 42%, najniższa, wyjściowa zaś – z 25,9 do 15%. Podatek dla przedsiębiorstw, który administracja Kohla obniżyła z 50 do 30%, został ponownie obniżony do stawki 25% w 2001 roku.

W tym samym czasie Unia Europejska wprowadzała liczne dyrektywy dotyczące podatków pośrednich w związku z otwarciem się Wspólnego Rynku w 1992 roku. Tym samym w październiku tego właśnie roku przyjęto, iż minimalna podstawowa stawka VAT wynosić będzie we wszystkich krajach członkowskich 15%. Jest ona obecnie obowiązkowa i stała się częścią tzw. *acquis communautaire*, który kraje Europy Wschodniej i Środkowej, aspirujące do członkostwa w Unii, musiały wprowadzić do własnych systemów podatkowych jako warunek tego członkostwa. Ujednoczenie opodatkowania pośredniego nie było jednak uzupełnione ani wtedy, ani na żadnym kolejnym etapie analogicznymi dyrektywami w zakresie podatków bezpośrednich. Jedyłą znaczącą harmonizacją w polityce fiskalnej było ustalenie przez ECOFIN, że należy utrzymać rygorystyczne zasady budżetowe *Maastricht Convergence Criteria* w Umowie Stabilizacji i Wzrostu z roku 1997. Kryteria akcesji, czyli *Copenhagen Criteria* z 1997, i związany z nimi Pakiet Podatkowy uzgodniony w roku 2003 w oczekiwaniu na poszerzenie Unii o nowych członków w maju 2004 (*Komisja Europejska* 2004, s. 4ff) nie zawierały ustaleń odnoszących się do minimalnych stawek podatków bezpośrednich ani do zasady opodatkowania progresywnego. Pakiet Podatkowy z roku 2003 zawierał jedynie „Kodeks Postępowania” nakładający na kraje członkowskie obowiązek wstrzymania się od wprowadzenia do systemu podatkowego jakichkolwiek praw lub praktyk, które okazałyby się sprzeczne z zasadami „Kodeksu”, zwłaszcza w związku z lokalizacją przedsiębiorstw (s. 5). Komisja kładła nacisk na usunięcie przeszkód podatkowych dla funkcjonowania Wspólnego Rynku, a nie na kompensowanie sprzeczności i różnic w zasadach podatkowych między krajami członkowskimi (Schrattenstaller 2007, s. 372). W Komisji prowadzono intensywne dyskusje i spory dotyczące ustalenia wspólnego ujednoczonego podstawowego podatku dla przedsiębiorstw (*Komisja Europejska*, 2007, s. 3f). Ostatnio miały też miejsce naciski polityczne kilku krajów członkowskich, aby położyć kres nadużyciom „rajów podatkowych”, ale niewiele więcej. Jak udowodniły następne działania wewnątrz EU27, niepowodzenia w kwestii ustalenia pod-

stawowej minimalnej stawki opodatkowania przedsiębiorstw albo wspólnej zasady opodatkowania progresywnego (podobnie jak minimalnych standardów określających, czym jest dochód do opodatkowania) *otworzyły bramy do destrukcyjnej konkurencji pomiędzy 27 krajami członkowskimi*, jeśli nie przez zamiar, to przez zaniedbanie. Zdaniem Genschela, Rixena i Uhla dowodzi to, iż we wspólnej polityce podatkowej brakuje zarówno koncepcji, jak i demokratycznej kontroli (2008, s. 314). Frank Bonker (2003, s. 532) ma rację, gdy twierdzi, że konkurencja podatkowa pomiędzy transformującymi się krajami Europy Środkowej i Wschodniej (*CEE transition states*) będzie ostrzejsza niż wewnątrz Unii jako całości, ale nie ulega wątpliwości, że systemy podatkowe obowiązujące przedsiębiorstwa w krajach unijnych zostały rozmiękczone jako zachęta do pozyskania inwestycji zagranicznych z międzynarodowych korporacji i ochrony miejsc pracy.

Tabela 1. Zmiany w stawkach podatku od przedsiębiorstw w EU15 w latach 1980-2009

	1980	1990	2000	2009*
Austria	55	30	34	25
Belgia	48	41	39	33,99
Dania	40	40	32	25
Finlandia	43	25	29	26
Francja	50	37	33,3	33,3
Niemcy	56	50	45	15
Grecja	43,4	46	40	25**
Irlandia	45	43	24	12,5
Włochy	25	36	37	31,4
Luksemburg	40	34	30	25,5
Holandia	48	35	35	25,5**
Portugalia	23	36,5	32	27,5**
Hiszpania	33	35	35	30**
Szwecja	40	40	28	26,3
Wielka Brytania	52	35	30	28**

Źródło: World Tax Database.

* Standardowe stawki, z wyjątkiem krajów, w których stawki są zróżnicowane.

** Stawki najwyższe.

Jak wynika z danych tabeli 1, trzynastcie państw spośród piętnastu członków „starej” Unii obniżyło podatki dla przedsiębiorstw w roku 2009 znacznie poniżej ich poziomu z roku 1980, jednocześnie we wszystkich wymienionych krajach „starej” Unii ten podatek jest dziś niższy niż w roku 2000. Przeciętna stopa podatku dla przedsiębiorstw „piętnastki” wynosiła w 1980 roku 42,7, w 1990 – 37,5 procent, 33,5 w 2000 i 26 w 2009 roku. Ponieważ niemieckie podatki od kapitału obejmują także podatek lokalny, podstawowa stawka CIT

– 15% – jest prawie tak samo niska, jak powszechnie krytykowana 12,5-procentowa stawka w Irlandii, i okazała się przykładem największej redukcji wśród wszystkich krajów „piętnastki” od 2000 roku. Przeciętny podatek płacony przez przedsiębiorstwa w krajach środkowoeuropejskich przystępujących do Unii w roku 2004 spadł z 31% w 1995 do zaledwie 19 w 2009. W dwóch nowo przyjętych do Unii krajach bałkańskich: Rumunii i Bułgarii, oraz w starających się o akcesję krajach z zachodnich Bałkanów, stawki są jeszcze niższe. Na przykład w Albanii, Bułgarii, Macedonii, Serbii i Bośni-Hercegowinie standardem jest 10%, a w Czarnogórze nawet 9, zaś średnia dla Bałkanów wynosi 14%.

Tabela 2. Stopy opodatkowania przedsiębiorstw (CIT) w grupie państw wstępujących do Unii w roku 2004 (EU8) w latach 1995–2009

	1995	2000	2009
Czechy	41	35	21
Estonia	26	26	21
Węgry	18	18	16
Łotwa	25	25	15
Litwa	29	29	20
Polska	40	28	19
Słowacja	40	40	19
Słowenia	30	25	22

Źródło: World Tax Database: Bonker 2003; Vienna Institute of International Economies.

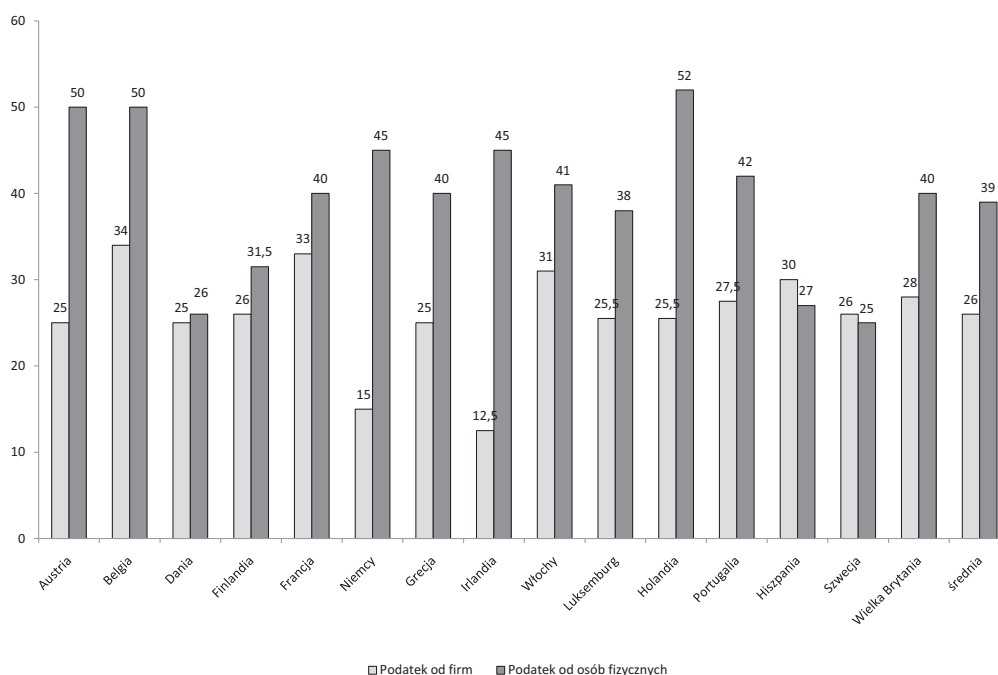
Skutki takich redukcji stawek opodatkowania będą omówione poniżej. Na tym etapie ważna jest ocena wpływu redukcji podatków na przychody z podatków w skali ogólnej, ponieważ wywołały one poważne spory wśród analityków.

Zblokowane wyniki dla Unii w pełnym składzie 27 państw sugerują, iż wpływy z podatku od przedsiębiorstw w relacji do całości przychodów podatkowych wzrosły ze średniego wskaźnika 6,5% w 1999 roku do 7, 5% w 2007. Niektórzy komentatorzy interpretują to jako potwierdzenie hipotezy „krzywej Laffera”, która wskazuje, że obniżenie podatków powoduje wzrost wpływów, bowiem zmniejsza się ich spadek powodowany przez oszustwa (*tax avoidance/evasion*) (Mc Cain 2007; Reynolds). Dokładniejsze badanie wskazuje jednak raczej na pogłębiające się sprzeczności wewnątrz systemu podatkowego UE 27 i efekty nierówności dochodów spowodowane „paradoksem wpływów z CIT” (Piotrowska & Vanborren 2008), podobnie jak poszerzenie bazy podatkowej w wyniku zlikwidowania *niektórych* ulg podatkowych. Sørensen (2006) Mooij i Nicodème (2008) oraz Piotrowska i Vanborren (2008) podkreślają wyniki firm zmieniających swoją formę prawną, aby uzyskać niższą stopę opodatkowania stosowaną

dla korporacji, w porównaniu z wyższymi stawkami, które musiały one uprzednio płacić jako spółki cywilne. Zmiana statusu, zdaniem Mooij i Nikodème, przynosi znaczne korzyści dla przedsiębiorstw, ale nie dla urzędów skarbowych, gdyż „dokonuje się kosztem większego spadku wpływów z podatku od dochodów osobistych” (2008, s. 7)⁹.

Jak widać z rysunku 1, różnica pomiędzy najwyższymi stawkami CIT i PIT jest bardzo znaczna.

Rysunek 1. Różnice w opodatkowaniu firm i dochodów osobistych w EU15 w roku 2009 (najwyższe stopy podatkowe dla podatku od przedsiębiorstw i podatku od dochodów osobistych w EU15, w procentach)



Źródło: World Tax Database, Eurostat.

Oprócz Hiszpanii i Szwecji, wszystkie kraje „piętnastki” mają wyższe skrajne stopy podatku od osób fizycznych. Średnia arytmetyczna różnicy wynosi 13% (39 do 26), a największa różnica (41 do 12,5) dotyczy Irlandii, ale niemieckie 15% CIT to jedna trzecia najwyższej stopy podatku osobistego. W Austrii i Holandii CIT jest dokładnie o połowę mniejszy niż PIT. Praktyka *przenoszenia dochodu* jest powszechnie stosowana w Niemczech, nawet pomimo ograniczenia stóp CIT do 15% w 2008 roku: w 1980, kiedy najwyższe stopy podatku od przedsiębiorstw i osobistego były identyczne (na poziomie 56%), udział dochodów z opodatkowanych korporacji wynosił 6,3%, a z podatku dochodowego (na przykład ze spółek cywilnych) 10,3%. Zatem oba te podatki stanowiły 16,6%

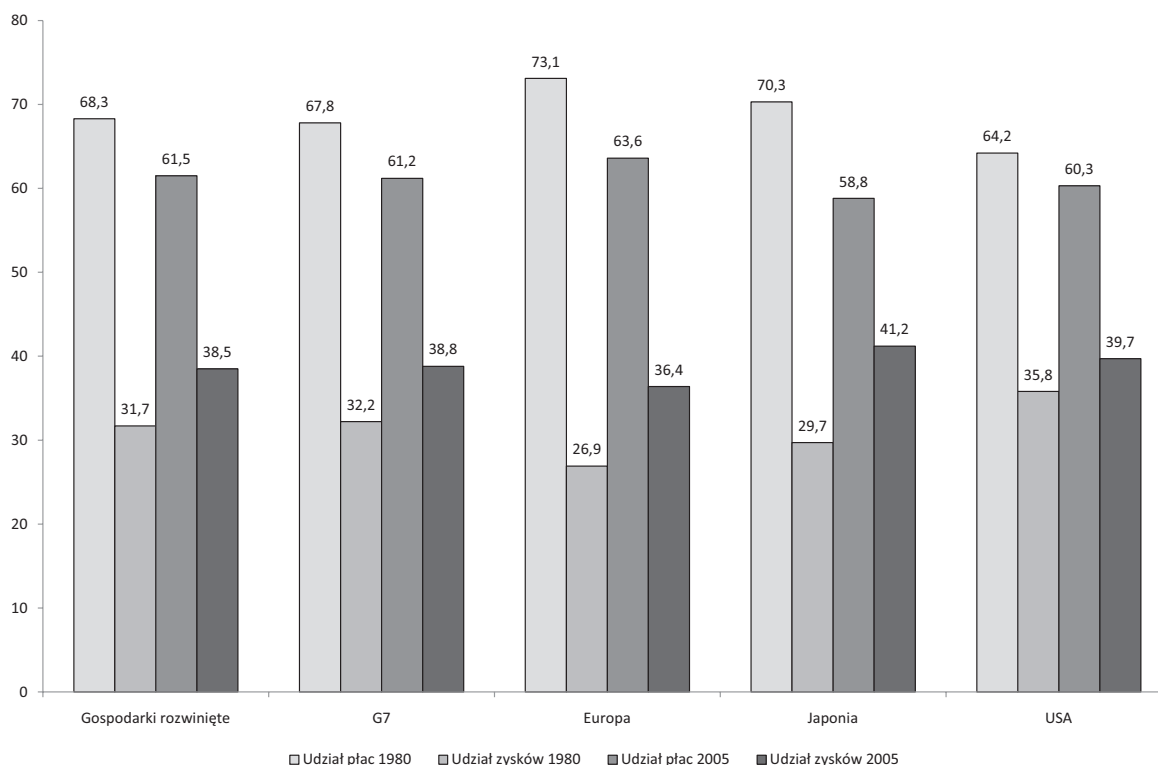
⁹ Zdaniem Mooij i Nikodème „w braku zróżnicowania podatkowego między osobistym i firmowym podatkiem dochodowym, podstawowy CIT powinien być o 17% niższy niż obecnie, obniżając udział CIT w PKB z 2,7 % do 2,25 %” (2008, s. 7).

wszystkich dochodów. Natomiast w 2007 roku podatek dochodowy spadł do poziomu 4,6% całości wpływów z podatków, niewiele więcej niż 4,3% z CIT, co sugeruje wyraźne efekty przenoszenia. Łączny udział bezpośrednich podatków od przedsiębiorstw spadł jednak do 8,9%¹⁰.

Tymczasem udział podatków pośrednich w Niemczech wzrósł z 25,6% do 31,5, podobnie jak w innych krajach OECD.

Głównym czynnikiem tłumaczącym ten „paradoks podatkowy” jest nadzwyczajny, a zarazem pomijany wzrost stopy zysku jako części dochodu narodowego w ostatnim dwudziestopięcioleciu ubiegłego wieku. Na przykład podstawa opodatkowania była nie tylko rozszerzona w wyniku usunięcia lub ograniczenia ulg podatkowych, ale także w wyniku tego, że zyski biznesu liczyły się w znacznie większym stopniu w opodatkowanym dochodzie narodowym większości krajów europejskich.

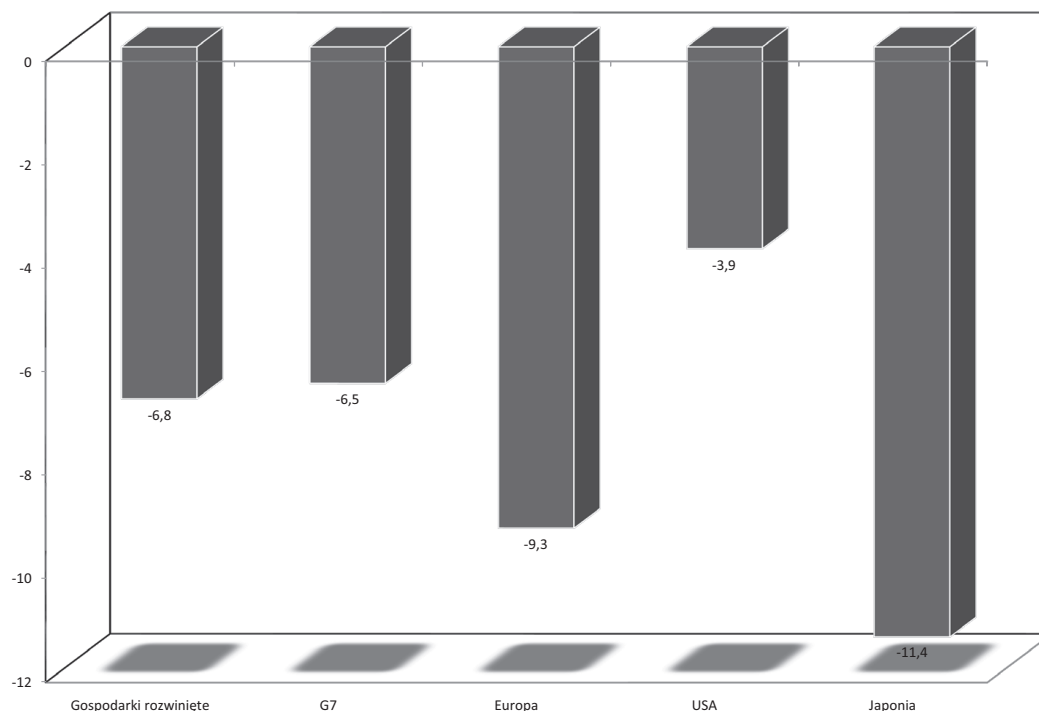
Rysunek 2. Podział dochodu narodowego w rozwiniętych krajach przemysłowych (udział płac brutto i zysku brutto w dochodzie narodowym w trzydziestu krajach rozwiniętych, 1980-2005, w procentach)



Źródło: IMF World Economic Outlook, kwiecień 2007.

¹⁰ Liczby dla CIT i PIT pochodzą z danych Bundesbanku i różnią się nieznacznie od danych Eurostatu, używamy ich jednak w tym referacie dla celów porównawczych, tym bardziej że potwierdzają tendencje w przychodach podatkowych; Eurostat wykazuje wzrost w CIT z 2,2 % w roku 1995 (Bundesbank: 2,2%) do 3,5% w 2007 (Bundesbank: 4,5%).

Rysunek 3. Spadek udziału płac w rozwiniętych gospodarkach w latach 1980–2005, w punktach procentowych



Przesunięcia w udziale płac i zysków przedstawione na obu rysunkach nie mają w czasach współczesnych precedensu. Przedstawiają one rozmiary neoliberalnej katastrofy, która przydarzyła się światowej gospodarce, głównie w wyniku obniżenia rozporządzalnych dochodów gospodarstw domowych, które mogły być zrekompensowane wyłącznie przez zwiększenie prywatnego zadłużenia.

Wystarczy wskazać, że udział wpływów z podatków w roku 2005, wynoszący 36,4% dochodu narodowego (przeciętna stopa zysku w 2005), jest zdecydowanie wyższy niż 26,9% wpływów z roku 1980, o jedną trzecią, przyjmując niezmienną stopę opodatkowania. Teza, iż lekki wzrost w opodatkowaniu przedsiębiorstw CIT uruchamia hipotezy Laffera, jest wręcz głupia, koncentracja i przesuwanie dochodów były po prostu nowymi sposobami uchylania się od podatków w celu zwiększenia udziału kapitału w dochodzie narodowym. Wspólne działanie Unii i krajów członkowskich na rzecz powiększania rozżewu pomiędzy podatkiem CIT i stopą podatku osobistego było i pozostanie karzące. Efekt dla przychodów podatkowych wynikający ze zwiększania nierówności dochodowych, który poruszają Swiston, Mühleisen i Mathai (2007) w stosunku do USA, należy koniecznie odnieść do Europy, gdzie spadek stopy płac w stosunku do stopy zysku, był nawet znaczniejszy (+ 9,36 punktów procentowych w porównaniu z + 3,91 w USA)¹¹.

¹¹ Obszerna i solidna analiza niemieckiego Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Institute w Kolonii funkcjonalnego podziału dochodu może być tu dobrym źródłem wiedzy.

Polityka nieodpowiedzialności podatkowej: zaplanowana katastrofa podatku liniowego

Sytuacja w krajach środkowoeuropejskich, nowych członkach Unii, w odniesieniu do podatku CIT różni się znacznie od sytuacji w krajach „piętnastki”. Podczas gdy przychody z podatku CIT rosły w wyniku silnego wzrostu PKB do roku 2007, ich udział w PKB, wynoszący 2,96% w 2007, pozostaje poniżej średniej stopy dla „piętnastki”, wynoszącej 3,46%, mimo że w tym okresie wzrost PKB w krajach „piętnastki” był znacznie niższy. Odzwierciedlało to znacznie niższe przeciętne stawki opodatkowania CIT w EU8, wynoszące około 19%, podczas gdy średnia w EU15 wynosiła około 26%. Stawki opodatkowania osobistego w krajach środkowoeuropejskich odzwierciedlają zmiany w systemie opodatkowania przedsiębiorstw, gdzie najwyższe stawki spadły do przeciętnie 19,1% w 2009 roku, w porównaniu z 39,3% – europejską średnią stawką dla „piętnastki”.

Ponadto zdecydowaną zmianę w podatkach bezpośrednich, szczególnie w podatku dochodowym, w kierunku podatku liniowego można zauważyć w ośmiu krajach unijnych: Estonii (1994), Litwie (1994), Łotwie (1995), Słowacji (2004) i w Czechach (2008) oraz w Rumunii (2005) i w Bułgarii (2008). Ta tendencja jest najbardziej uderzającym przykładem erozji zasady progresywnego opodatkowania, wzmocnianą przez przyjęcie podatku liniowego w innych krajach wschodnio-europejskich, takich jak Bośnia i Hercegowina, Gruzja, Macedonia, Czarnogóra, Rosja, Serbia i Ukraina.

Tabela 3. Podatek liniowy w nowych krajach członkach Unii Europejskiej w 2008 roku

	PIT	CIT	VAT
Bułgaria	10	10	20
Czechy	15	21	19
Estonia	21	21	20
Łotwa	15	23	21
Litwa	20	21	19
Rumunia	16	16	19
Słowacja	19	19	19

Nie jest moim zamiarem rozpoczęcie od nowa dyskusji o podatku liniowym. Propozycje jego zwolenników (Hall i Rabushka 1981b; Forbes 2005; Heath 2006) były dostatecznie podważone w innych publikacjach (Murphy 2006; Keen, Kim & Varsano 2006). Chciałbym natomiast zająć się powstawaniem grup nacisku na rzecz tego podatku oraz jego skutkami, zarówno obecnie, jak i na dłuższą metę.

Plan powrotu do pomysłu Johna Stuarta Milla – prostego podatku proporcjonalnego – pojawił się równocześnie ze stagflacją w latach osiemdziesiątych i kapitulacją wielu poważnych ekonomistów przed neoliberalną ekonomią podaży. Hall i Rabushka, ekonomiści z Uniwersytetu Stanforda, upowszechnili tę ideę w książce z 1981 roku *Płaski podatek*, a pomysł podchwyciło kilku członków Kongresu USA, co spowodowało opracowanie kilku propozycji ustaw podczas pierwszej kadencji Reagana oraz uzyskało wsparcie skrajnie rynkowych, neokonserwatywnych grup nacisku. Byli wśród nich przedstawiciele Cato Institute, The Heritage Foundation i American Enterprise Institute – reprezentanci tego, co Susan George trafnie określa jako „nową kulturalną hegemonię” (Strange 2008).

Podczas gdy amerykańska dyskusja wokół podatku liniowego, chociaż hałaśliwa, pozostała w sferze teorii, udało się jednak wprowadzić ten pomysł w wyzwających się krajach wschodniej i środkowej Europy. Nie ma w tym nic dziwnego, że właśnie trzy bałtyckie państewka: Litwa, Łotwa i Estonia¹², jako pierwsze wybrały zarówno niską stopę podatku CIT, jak i liniowy podatek dochodowy. Ich położenie geopolityczne, silna zależność od handlu zagranicznego oraz słabość rynków kapitałowych sprawiły, iż obawa przed wpływami Federacji Rosyjskiej i chęć uzyskania wsparcia przez inwestycje i kredyty z Zachodu były znacznie większe niż w krajach Grupy Wyszehradzkiej czy Słowenii¹³.

Uproszczenia wynikające z jednej stawki podatku również sprzyjały wprowadzeniu tego pomysłu. Sukces Irlandii, peryferyjnego kraju „piętnastki” z rozbudowanym przemysłem opartym na niskich podatkach, również zachęcał kraje bałtyckie do importu kapitału jako głównego czynnika wzrostu gospodarczego.

W tym samym czasie kraje „wyszehradzkie” oraz Słowenia zmagaly się ze skutkami wieloletnich zaniedbań w sferze infrastruktury, z niską wydajnością i masowym bezrobociem, wszystkie też wprowadziły system progresywnego opodatkowania podatków osobistych, ze stosunkowo wysokimi stopami krańcowymi sięgającymi od 32 w Czechach do 50% w Słowenii. Stawki te utrzymano aż do 2002 roku. Minęła dekada, zanim estońska reforma podatkowa osłabiła system podatków progresywnych w krajach bardziej zaawansowanych w transformacji. Decyzji Słowacji, że wprowadzi podatek liniowy dla osób fizycznych w wysokości 19% w roku 2004, z jednoczesnym ustaleniem tego samego poziomu dla podatku CIT i VAT, towarzyszyło wysokie bezrobocie (18% w 2004, podczas gdy w Czechach wynosiło ono 8,3%, na Węgrzech 6,2%), zaś w chwili wstąpienia do Unii doszło do redukcji stóp opodatkowania w krajach „piętnast-

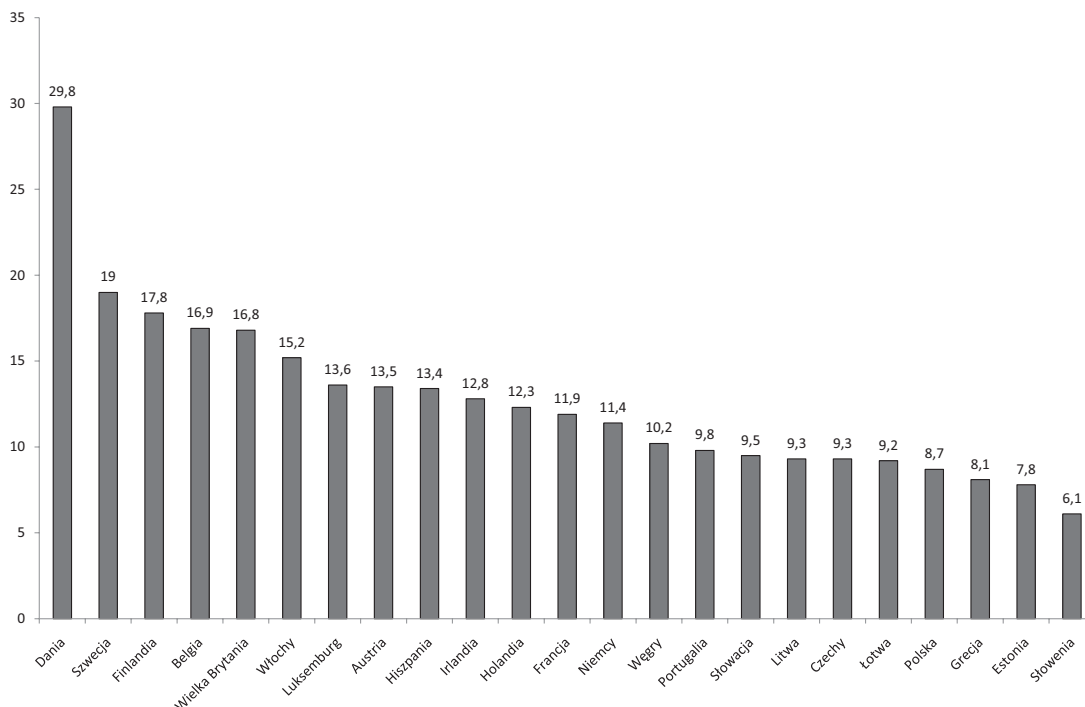
¹² Ludność Estonii wynosi 1,34 mln mieszkańców, Łotwy 2,28 mln, a Litwy 3,39 mln. Razem z Cyprzem, Maltą i Luksemburgiem należą do najmniejszych państw w Unii.

¹³ Zachodzi również wyraźny związek między tym faktem i licznymi hojnymi stypendiami dla studentów ekonomii, ufundowanymi przez neoliberalne fundacje w USA.

ki” i innych krajach europejskich. W dodatku uzależnienie Słowacji, podobnie jak innych krajów środkowoeuropejskich, od importu kapitału oraz zachodnich kredytodawców i inwestorów, stało się chroniczne, łącznie z deficytem bieżącym na poziomie 3,5% PKB. W roku 2004 sektor bankowy w Słowacji był oparty przez banki zagraniczne w 95%, podobnie jak w innych krajach Grupy Wyszehradzkiej (Czechy – 95, Węgry – 82, Polska – 72), co sprawiło, że kraje te stały się bezbronne wobec każdego regionalnego czy globalnego kryzysu finansowego.

Podczas gdy wzrost gospodarczy Estonii generował wysokie wpływy podatkowe, wprowadzenie podatku liniowego od dochodów osobistych nie zwiększyło udziału wpływów podatkowych ani dla budżetu, ani dla PKB. Słowackie przejście na podatek liniowy było spowodowane raczej nadzieją zwiększenia wzrostu gospodarczego i krajowych inwestycji niż oczekiwaniami na realizację teorii krzywej Laffera. Doświadczenia Słowacji z liniowym podatkiem od dochodów osobistych i identyczną stawką podatku CIT pokazują, iż w większości nowych krajów Unii wpływy z podatków bezpośrednich do PKB są wyraźnie mniejsze niż w krajach „starej” Unii.

Rysunek 4. Różnice w systemach opodatkowania w krajach Unii Europejskiej (udział podatków bezpośrednich w PKB w EU15 i EU8 w roku 2007, w procentach)



Źródło: Eurostat, *Tendencje w opodatkowaniu w Unii Europejskiej*, 2009.

Tak więc w obliczu ogólnej tendencji do spłaszczania krzywej podatku progresywnego oraz niższych udziałów podatków bezpośrednich w PKB i całkowitych

przychodach podatkowych, nowi członkowie Unii z Europy Środkowej przodują w odchodzeniu od zasady progresji podatkowej i wykazują rosnącą zależność od regresywnego charakteru podatków pośrednich w całej Unii (zob. tabelę 4).

Jednocześnie w żadnym z krajów Europy Zachodniej nie rozważano poważnie wprowadzenia podatku liniowego od dochodów osobistych, chociaż chadecja w Niemczech zainteresowała się tym pomysłem w czasie kampanii wyborczej w roku 2005.

Wyższa stopa podatku pośredniego w EU10 (41,4% całości przychodów podatkowych) nie rekompensuje niskich wpływów z podatków bezpośrednich i nie była wystarczająca, aby zwiększyć stopę opodatkowania do ich poziomu w krajach „piętnastki”, jak pokazują dane w tabeli poniżej.

Ta zasadnicza różnica pomiędzy podatkami w krajach „piętnastki”, gdzie udział wpływów podatkowych wynosi 41,3 PKB, a dużo niższą średnią dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej, wynoszącą 31,7, obrazuje brak możliwości sprostanania przez nie wyzwaniom gospodarczym i społecznym związanym z modernizacją i przeciwstawienia się bieżącym trudnościom związanym z kryzysem.

Po pierwsze, wewnątrz grupy najbardziej rozwiniętych krajów OECD występuje, choć nie zawsze konsekwentnie, generalna korelacja między wysokim udziałem państwa w dochodach i wydatkach na cele publiczne i transfery społeczne a poziomem rozwoju. Jednocześnie w skali światowej mamy do czynienia z analogiczną korelacją między niskim poziomem udziału państwa i niedorozwojem. Zaawansowane technologicznie gospodarki ze złożonym podziałem pracy i licznymi narodowymi, regionalnymi i globalnymi współzależnościami potrzebują skomplikowanych sieci publicznie finansowanej infrastruktury technicznej i społecznej, aby zapewnić porównywalną przewagę firm i gospodarstw domowych w inwestowaniu, produkcji i konsumpcji.

Po drugie, wstępując do Unii Europejskiej z jej wspólną przestrzenią ekonomiczną, kraje wschodnio- i środkowoeuropejskie chciały się dopasować politycznie oraz ekonomicznie do najbardziej zaawansowanych uprzemysłowionych krajów świata¹⁴ i były zobowiązane, jak zauważyliśmy powyżej, do przyjęcia kompletu zasad *acquis*, zaprojektowanego (przed 1990 rokiem), aby promować handlowe i polityczne interesy państw zachodnich.

Po trzecie, w krajach transformujących się, odmiennie niż w grupie krajów zachodnich, demontaż autorytarnego systemu socjalistycznego oraz wprowadzenie przedsiębiorstw, robotników, naukowców i gospodarstw domowych do gospodarki rynkowej wymagały aparatu państwowego, który dysponowałby zasobami i możliwościami sektorowej i przestrzennej koordynacji zmian w gospodarce, prowadzenia polityki strukturalnej, zaprojektowania i stworzenia właściwej infrastruktury modernizacyjnej.

¹⁴ Według danych Banku Światowego, dwanaście z krajów „piętnastki” należy do pierwszej dwudziestki krajów w światowym rankingu krajów pod względem wysokości PKB na głowę mieszkańca.

Tabela 4. Udział podatków bezpośrednich, pośrednich i majątkowych w całkowitych przychodach podatkowych w EU27 w 2008 roku

	Podatki bezpośrednie	Podatki pośrednie	Podatki majątkowe
Austria	32,2	34,2	2,4
Belgia	38,5	30,6	8,4
Bułgaria	20,9	55,1	2,9
Cypr	33,6	47,9	8,3
Czechy	25,3	30,5	1,9
Dania	61,2	37,1	5,6
Estonia	23,7	43	1,7
Finlandia	41,4	30,9	3,1
Francja	27,6	35,4	10,8
Niemcy	28,7	32,7	2,8
Grecja	25,2	38,4	4,7
Węgry	25,7	40,2	3,2
Irlandia	41	43,1	8,9
Włochy	35,2	34,6	6,4
Łotwa	30,2	41,2	3,4
Litwa	31	40,3	2
Luksemburg	37	35,2	9,8
Portugalia	26,5	41,7	6,1
Słowacja	20,8	39,4	2,1
Słowenia	24,9	39,2	2,4
Hiszpania	36,1	32,4	9,3
Szwecja	39,4	35,3	3,1
Średni w EU27	32,3	38,4	5,2
EU15	36,5	35,4	6,6
Średni w EU10*	25	41,4	2,6

Źródło: Komisja Europejska, *Tendencje w opodatkowaniu w krajach Unii Europejskiej* oraz obliczenia własne.

* Do EU10 zaliczamy: Bułgarię, Czechy, Estonię, Węgry, Łotwę, Litwę, Polskę, Rumunię, Słowację i Słowenię.

Podstawowa hipoteza mojego artykułu brzmi, że instytucjonalne i polityczne założenia EU15 były nierealne (szczególnie w stosunku do krajów transformujących się), a demonizowanie roli państwa w koncepcjach neoliberalnych oraz rozbicie socjalistycznych instytucji państwa w okresie postkomunistycznym przyczyniły się do trudności doświadczanych obecnie przez przygniatającą większość nowych członków Unii z Europy Środkowej i Wschodniej. Bardziej rozumne podejście do roli i znaczenia państwa wymagałoby wyższego poziomu i progresywnego charakteru podatków.

Tabela 5. Udział podatków w PKB i bilans obrotów bieżących w Europie 2008

Kraje Europy Centralnej i Wsch.	Udział podatków*	Bilans obrotów bieżących*	EU15	Udział podatków*	Bilans obrotów bież.*
Albania	22,9	-11,3	Austria	43,4	3,8
Bośnia-Herz.	41,2	-15,8	Belgia	46,8	-2,6
Bułgaria	34,4	-24,4	Dania	50,0	2,0
Cypr	36,6	-9,7	Finlandia	43,6	1,7
Czechy	36,3	-3,0	Francja	46,1	-1,9
Estonia	31,1	-10,8	Niemcy	40,6	6,6
Węgry	37,3	-8,2	Grecja	33,5	-14,4
Łotwa	30,4	-15,1	Irlandia	34,0	-4,5
Litwa	20,9	-14,9	Włochy	42,6	-3,4
Macedonia	29,3	-14,0	Luksemburg	36,4	5,5
Malta	35,2	-7,7	Holandia	39,5	7,5
Czarnogóra	28,0	-39,6	Portugalia	37,0	-12,1
Polska	33,8	-5,5	Hiszpania	37,3	-9,5
Rumunia	28,1	-13,8	Szwecja	49,7	8,3
Serbia	34,1	-18,6	Wielka Brytania	39,0	-1,7
Słowacja	29,5	-6,5			
Słowenia	39,3	-4,7			
<i>Średnia dla Europy Środkowo-Wschodniej</i>	<i>31,7</i>	<i>-13,7</i>	<i>Średnia. EU15</i>	<i>41,3</i>	<i>-1,0</i>
<i>Średnia dla krajów bałtyckich</i>	<i>27,5</i>	<i>-13,6</i>			
<i>Średnia dla krajów Grupy Wyszehradzkiej + 1</i>	<i>35,2</i>	<i>-4,5</i>			
<i>Średnia dla krajów zachodnio-bałkańskich</i>	<i>30,3</i>	<i>-18,1</i>			

Źródła: OECD, CIA, Eurostat, obliczenia własne.

* Średnie są arytmetyczne, nieważone.

Z kolei mogłoby to uchronić przed niebezpieczeństwami chronicznego i strukturalnego uzależnienia się od importu kapitału. Zestawienie udziału podatków z bilansem obrotów bieżących w tabeli 5 ilustruje strukturalną zależność transformujących się krajów środkowoeuropejskich. Kraje „piętnastki” tylko w dwu przypadkach wykazują długoterminowy deficyt w obrotach zagranicznych (Portugalia, Grecja) i dominuje tam od lat dziewięćdziesiątych niski deficyt (Włochy, Wielka Brytania), średnio około zera¹⁵.

Wszystkie kraje środkowoeuropejskie przedstawione w tabeli wykazują poważny deficyt obrotów bieżących, od czasu upadku RWPG lub Federacji Jugosłowiańskiej. Średnio wynosi on ogółem 13,7%. Różnice są dość znaczne: dla krajów Grupy Wyszehradzkiej wraz ze Słowenią – - 4,5%, krajów bałtyckich – -13,6% i krajów zachodniobałkańskich -18,1%. Dla Wielkiej Brytanii czy Włoch porażenie sobie z deficytem (odpowiednio 1,4% i 3,4%) nie jest szczególnie trudne, biorąc pod uwagę rozmiar gospodarki i zdolność kredytową. Nie możemy tego powiedzieć o krajach środkowoeuropejskich, które obecnie żyją o 13% ponad swoje możliwości.

Obecny deficyt bilansu obrotów bieżących w tych krajach jest zrozumiały i był oczekiwany w procesie radykalnych przemian, podczas przygotowań do wstąpienia do Unii, ale ich trwałość a nawet pogłębianie się sprawia, iż kraje środkowoeuropejskie zagrożone są dewaluacją waluty i restrukturyzacją zadłużenia. Jeżeli, tak jak w krajach bałtyckich i na Węgrzech, pożyczki zagraniczne są udzielane w twardej walucie (głównie w euro i frankach szwajcarskich), nadmierny dług może wywołać stagflację i perturbacje polityczne. Gdy weźmiemy pod uwagę dziwną strukturę własnościową systemu bankowego w krajach Europy Środkowej, może się zdarzyć, że włoskie, niemieckie, austriackie i szwedzkie banki nie będą skłonne do pokrywania zobowiązań swoich filii w tych krajach.

Pomimo tego uciekanie się w tym roku Łotwy i Węgier do pomocy finansowej z MFW potwierdza niezwykle osłabienie tych gospodarek, które do roku 2007 wykazywały dynamiczny wzrost dochodów i inwestycji, wspomaganych przez kredyty zagraniczne – aż do momentu kredytowego załamania. Ponadto słabość budżetu przy niskiej stopie podatkowej wraz z wadami zarówno struktury podatkowej i zewnętrznych tendencji w polityce unijnej tworzą poważne zagrożenie dla wielu środkowoeuropejskich gospodarek.

¹⁵ Obecne różnice w bilansie obrotów bieżących wewnątrz EU15 również stanowią wybuchowe zagrożenie dla solidarności i zwartości całego europejskiego projektu (Huffs Schmid 2007, s. 314f). Nierówności między grupami członkowskimi EU15 i EU10 potencjalnie bardziej dzielą politycznie, nie tylko z powodu ich skali, ale w istocie hegemonicznych zależności wewnątrz poszerzonej Unii Europejskiej.

Tabela 6. Realny wzrost PKB, deficyt państwowy i zadłużenie w środkowoschodnich państwach Unii w latach 2008–2009

	Stopa wzrostu PKB 2008	Stopa wzrostu PKB 2009	Deficyt budżetowy 2008*	Deficyt budżetowy 2009*	Dług publiczny 2008*	Dług publiczny 2009*
Bułgaria	6	-1,6	1,5	-0,5	14,1	17,3
Czechy	3,2	-2,7	-1,5	-4,3	29,8	33,7
Estonia	-3,6	-10,3	-3	-3	4,8	6,8
Węgry	0,6	-6,3	-3,4	-3,4	73	80,8
Łotwa	-4,6	-13,1	-4	-11,1	19,5	34,1
Litwa	3	-11	-3,2	-5,4	15,6	22,6
Polska	5	1,7	-3,9	-6,6	13,6	22,7
Rumunia	7,1	-4	-5,4	-5,1	13,6	22,7
Słowacja	6,4	-2,6	-2,2	-4,7	27,6	32,2
Słowenia	3,5	-3,4	-0,9	-5,5	22,8	29,3

Źródło: Komisja Europejska (2009).

*Jako udział w PKB, w procentach.

Bezsens zaleceń unijnych był najbardziej widoczny w wystąpieniach publicznych jej przedstawicieli podczas obecnego kryzysu. Kraje Europy Środkowej są w stanie recesji w roku 2009, zaś siedem z nich ma spadek tempa wzrostu poniżej 2% w dochodzie realnym, co zgodnie z Paktem Stabilności i Rozwoju zezwala na zwiększenie deficytu budżetowego ponad 3%. Mimo tego, w swoim *Raporcie Wiosennym 2009* Komisja nadal naciska na ograniczanie deficytu budżetowego. Nawet w wypadku Bułgarii, która, jak wynika z danych tabeli 6, ma deficyt na poziomie zaledwie 0,5% PKB i całkowite zadłużenie w wysokości 17% PKB, Komisja narzeka na „brak dyscypliny” i żąda „ściślejszej kontroli wydatków” (Komisja Europejska, 2009b, s. 62)

W przypadku Estonii Komisja chwali cięcia budżetowe jako środek „ograniczający ryzyko przekroczenia trzyprocentowego progu w roku 2009”, chociaż całkowity dług Estonii wynosił zaledwie 4,8% PKB (pułap wynikający z Paktu Stabilności i Rozwoju to 60%), co jednak doprowadziło do dwucyfrowej recesji w roku 2009 (szacunkowo – 10,3, zgodnie z wielkościami ustalonymi przez Komisję!).

Mamy także kolejne przykłady ekonomicznego analfabetyzmu Komisji w *Raporcie Wiosennym* w stosunku do Łotwy (s. 85), Litwy (s. 81), Rumunii (s. 99) i do krajów kandydujących: Chorwacji (s. 113) i Macedonii (s. 115). Są tam niezliczone powtórzenia srogich dogmatów, pochodzących z (błędnie zatytułowanego) Paktu Stabilności i Rozwoju w trakcie obecnego kryzysu. Wezwania do sześciu procedur zmniejszania nadmiernego deficytu w obecnym roku są bezproduktywne, bowiem retoryka nie zapobiegnie nieuchronnemu i przewidy-

walnemu wzrostowi zapotrzebowania sektora publicznego na kredyty, wynikającemu z fali bankructw i bezrobocia.

Mniej jałowe, z neoliberalnego punktu widzenia, lecz z pewnością bardziej niebezpieczne jest uporczywe trwanie przy zbankrutowanej teorii rynkowego radykalizmu, która podważa efektywność alokacyjnych działań agencji rządowych, i to w okresie, gdy teza o efektywności rynku w tej dziedzinie została wyraźnie sfalsyfikowana¹⁶. Upór neoliberalnych dogmatyków był szczególnie widoczny w programach dostosowawczych przedstawianych krajom Europy Środkowej i Wschodniej wspólnie z Bankiem Światowym (prywatyzacja, deregulacja i otwarcie rynku) jako czynniki warunkujące akcesję.

W związku z podstawowym tematem tego referatu jest także oczywiste, że Komisja oraz kraje członkowskie poniosły porażkę, nie zbliżając się do opracowania harmonijnych programów antykryzysowych wykorzystujących instrumenty podatkowe.

Przegląd pod tytułem *Tendencje w opodatkowaniu w Unii Europejskiej* (Komisja Europejska, 2009a) ilustruje z jednej strony przygnębiającą ślepotę politycznej agencji prowadzącej politykę sprzyjającą cyklom, która zarazem żąda konsolidacji budżetowej w okresie kryzysu gospodarczego, zaś z drugiej strony przedstawia przykłady desperackich wysiłków niektórych krajów członkowskich, aby sprostać idiotycznej logice Komisji (Estonia, Łotwa, Litwa i do pewnego stopnia Węgry) oraz drastycznie nieskoordynowanych wysiłków innych krajów członkowskich, aby prowadzić politykę antycykliczną poprzez dziesiątki zmian w systemie podatkowym.

Redukcja opodatkowania PIT (Francja, Niemcy, Węgry, Litwa, Polska) jest przeciwieństwem planowanych w Wielkiej Brytanii podwyżek najwyższych stawek i nowych specjalnych podatków nałożonych na najwyższe dochody w Grecji i Irlandii. Podczas gdy takie podatki są likwidowane, gdzie indziej planowane cięcia podatkowe są odraczane (Estonia). W niektórych krajach wprowadzono niższe podatki dla wszystkich przedsiębiorstw (Litwa, Szwecja) lub dla poszczególnych branż gospodarki (Cypr, Portugalia), nie zmieniając stawek lecz zwiększając ulgi (w większości krajów), lub wprowadzono nowe podatki dla przedsiębiorstw emitujących dwutlenek węgla (Włochy).

Obniżka (choć czasowa) podstawowej stawki VAT w Wielkiej Brytanii lub specjalne stawki VAT dla żywności (Finlandia) lub restauracji (Francja, Węgry), hoteli (Cypr), pracochłonnych usług (Czechy) lub czynszów (Włochy, Rumunia) kontrastują z silną tendencją do podniesienia podstawowej stawki VAT w Irlandii.

¹⁶ Ponadto upadek neoliberalnych obietnic wzajemnego napędzania się większych zysków, większych inwestycji, większego wzrostu i większego zatrudnienia we wczesnych latach 80., oraz wyższych zysków i rezerw korporacji dzięki spekulacjom i fuzjom, powinien dać do myślenia nawet najwierniejszym zwolennikom neoliberalizmu w Komisji Europejskiej, gdy zapoznali się ze złomowiskiem 2009 roku.

dii, na Węgrzech, Łotwie i Litwie, a także do podwyższenia akcyzy (Finlandia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowenia, Wielka Brytania). Niektóre zmiany są wręcz wyjątkowe, na przykład w Hiszpanii 100-procentowy zwrot podatku od bogactwa i jego „darmowa (?) deprecjacja dla przedsiębiorstw utrzymujących dotychczasowe zatrudnienie” (Komisja Europejska, 2009a, s. 19) lub pięcioletnie wakacje podatkowe dla nowych inwestycji w Bułgarii.

Sprzeczności na polu polityki ekologicznej są również widoczne w ostatnich decyzjach dotyczących podatków. Podczas gdy Niemcy i Holandia wprowadziły bodźce dla promowania bardziej oszczędnych, mniej paliwożernych samochodów, Rumunia obniżyła podatek od samochodów z tytułu zanieczyszczeń powietrza, a wiele krajów zależnych od turystyki międzynarodowej ograniczyło lub zlikwidowało opłaty lotniskowe (Cypr, Grecja, Malta), zachęcając w ten sposób do najbardziej szkodliwej formy zanieczyszczania środowiska w sferze usług transportowych, które już w skandaliczny sposób korzystają z ulg podatkowych, podczas gdy mniej szkodliwe środki transportu zmuszane są do płacenia wysokiej akcyzy.

Przeгляд Komisji powinien być źródłem wstydu, odzwierciedlając nie tylko brak jakichkolwiek prób ujednoczenia lub skoordynowania polityki podatkowej, lecz także wznowienie wewnątrzunijnej konkurencji podatkowej, chociaż kraje członkowskie powinny poszukiwać sposobu na położenie kresu makroekonomicznej polityce „zubożania sąsiada” i promować sprawiedliwość podatkową w całej Europie.

Koniec rajów podatkowych?

W jesieni 2008 roku były nadzieje, że dojdzie do zasadniczych zmian w strukturze światowej gospodarki oraz do skoku w zarządzaniu nią, w wyniku ekonomicznej kompromitacji na ogromną skalę i zastąpienia George’a Busha przez Baracka Obamę. Nadzieje te wzmocniło pojawienie się wewnątrz WTO grupy luźno powiązanych lecz zdeterminowanych krajów BRIC (Brazylia, Rosja, India, Chiny) –, które brały udział w listopadowym, marcowym i wrześniowym spotkaniach G20. Zapowiadało to nie tylko potwierdzenie wzajemnych zależności w gospodarce światowej, lecz także uznanie konieczności podjęcia wspólnej odpowiedzialności za zarządzanie globalnym kryzysem.

Na skutek szerokiego nadużywania zagranicznych jurysdykcji podatkowych przez wielkie korporacje i nagłego spadku wpływów z podatków w głównych krajach, politycy zainteresowali się długo ignorowanymi zjawiskami unikania podatków i „rajów podatkowych”. Opinia publiczna wsparła ich, gdy wyszły na jaw skandale związane z Madoffem, Stamfordem i całym mechanizmem wyprowadzania kapitałów i zysków na zagraniczne rachunki, przybierającego postać nadużyć podatkowych, jak i zwyczajnych przestępstw.

Szacunki rozmiarów zasobów zdeponowanych w „rajach podatkowych” różnią się znacznie, ponieważ zarówno banki, jak i osoby oraz korporacje są tym w najwyższym stopniu zainteresowane. OECD szacuje prywatne zasoby zdeponowane w „rajach podatkowych” na 5–7 bilionów dolarów, natomiast Tax Justice Network w 2005 roku był zdania, że zasoby te sięgają 11,5 bilionów dolarów (liczby pochodzą z raportu TJN 2009). Chociaż wymienione liczby, a także inne szacunki, nie obejmują zasobów korporacji, można jednak obliczyć jak ogromne straty powoduje ten proceder. Alex Cobham (cytowany przez TJN) jest zdania, że ubogie kraje tracą rocznie 385 miliardów dolarów wpływów podatkowych z powodu uchylania się od podatków i unikania podatków dochodowych (oszustw) poprzez „ucieczkę do zagranicznych rajów podatkowych (»przystani«)”.¹⁷

Oficjalne wystąpienia Obamy, Sarkozy’ego, Merkel i innych europejskich przywódców proponowały skoordynowane wysiłki, aby doprowadzić do zlikwidowania ośrodków oszustw określanych błędnie jako „raje”, lub „przystanie podatkowe”. Ich wypowiedzi wspomagał raport OECD z roku 1998, dotyczący „szkodliwej konkurencji podatkowej”, oraz długotrwała i konsekwentna działalność pozarządowej organizacji Tax Justice Network (2006 & 2008).

Jak do tej pory, widać, że te wysiłki były bezowocne, jak można to było przewidzieć. Ani na marcowym spotkaniu G20 w roku 2009, ani na wrześniowym spotkaniu ministrów finansów G20 nie przedstawiono poważnych propozycji zwalczania przestępczej działalności „rajów podatkowych” w sprawie opodatkowania – jeżeli chodzi o zasadę progresji podatkowej, owe „meliny” stanowią najsilniejszy mechanizm podważający zasadę wyższych ciężarów podatkowych nałożonych na osoby z najwyższymi dochodami. Jedyne co wynikło z tych dyskusji, to seria porozumień z administracją podatkową działającą w takich krajach jak Lichtenstein i Jersey, które były raczej bilateralne lub jednostronne niż wielostronne¹⁷ i niezwykle łagodne w swych skutkach. Wyspa Jersey – w odpowiedzi na krytykę ze strony OECD i Komisji Europejskiej – właśnie poinformowała, że zlikwidowała ulgi podatkowe dla przedsiębiorstw, które zostały uznane za nieuczciwe, zamiast nich wprowadziła stawkę zerową podatku dla przedsiębiorstw („Financial Times”, 7 września 2009)¹⁸.

Ten polityczny manewr może usatysfakcjonować jedynie naiwnych, natomiast z pewnością podważyłyby go dzieci ze szkoły podstawowej. To samo można powiedzieć o najnowszej dwustronnej umowie między administracją Lichtensteinu i Wielkiej Brytanii, która w efekcie doprowadziła do ujawnienia przez Lichtenstein nazwisk posiadaczy kont z Wielkiej Brytanii, w zamian za dobrotliwą amnestię, która przyniesie trochę zaległych podatków dla brytyjskich urzędów skarbowych, ale zastosowane zasady raczej nie zniechęcą ani podatników, ani firm do dalszego

¹⁷ OECD (1998, s. 8) słusznie określa nieuczciwą konkurencję podatkową jako problem wielostronny.

¹⁸ OECD raport (1998, s. 27) określa zerową stawkę podatku jako szkodliwą konkurencję podatkową.

korzystania z bankowości w Księżtwie. Układ pomiędzy Lichtensteinem i Wielką Brytanią jest przykładem nędznej polityki, której celem nie jest zlikwidowanie nonsensu, jakim jest istnienie kryjówek dla nieuczciwych podatników w światowej gospodarce, ale dostarczenie dodatkowych wpływów dla brytyjskiego skarbu. W dodatku dotyczy to kraju, który stworzył konstytucyjną ochronę dla głównych kryjówek podatkowych, takich jak wyspy na kanale La Manche, Kajmany i Brytyjskie Wyspy Dziewicze. Wobec wymogu jednomyślności przy zmianach unijnego prawa finansowego i podatkowego, prawdopodobieństwo zlikwidowania tych zewnętrznych jurysdykcji jest obecnie nikłe.

Podsumowanie

Unia Europejska wmanewrowała się w poważny impas strukturalny, który może powstrzymać wysiłki mające na celu rychłe wyjście z kryzysu strukturalnego i cyklicznych kryzysów handlu i rozwoju. Istnieją znaczne strukturalne sprzeczności w „starej Unii”. Są to rosnące nierówności w podziale dochodów, słabość popytu wewnętrznego i zadłużenie gospodarstw domowych, osłabienie wzrostu gospodarczego, strukturalne bezrobocie i znaczne braki w bilansie obrotów zagranicznych. Poszerzenie Unii w roku 2004 i 2007 zwiększyło globalny popyt w całej, liczącej 27 członków, Unii, lecz pogorszyło obroty zewnętrzne i w ten sposób osłabiło poszczególne kraje, wobec zewnętrznych kryzysów w inwestycjach, handlu i nadprodukcji.

Strukturalne sprzeczności polityczne można przypisać zwrotowi w stronę neoliberalizmu we wczesnych latach osiemdziesiątych oraz reformom związanym z Jednolitym Aktem Europejskim i oraz Europejską Unią Monetarną, a także teoretycznym słabościom monetaryzmu i ekonomii podażowej. Zwycięstwo deflacyjnego imperatywu i hegemoniczna rola Bundesbanku doprowadziły do polityki, która nadal w 2009 roku podporządkowuje demokratyczne instytucje zajmujące się polityką fiskalną naiwnemu dogmatyzmowi dyktowanemu przez ponadnarodowy bank centralny. Te zasady polityczne, które uprzywilejowały niemieckie strategie wzrostu poprzez eksport, osłabiając jednocześnie popyt wewnętrzny, były szkodliwe wobec społecznych i ekonomicznych wyzwań stojących przed dojrzałymi gospodarkami kapitalistycznymi. Jeszcze gorzej oddziaływały na rozwój średnio- i długookresowy w nowych środkowoeuropejskich krajach członkowskich Unii.

Jakąkolwiek teorię rozwoju ekonomicznego zastosujemy, aby badać błędy polityki unijnej w ostatnich trzydziestu latach, przypadek neoliberalnego radykalizmu rynkowego będzie najbardziej przygniatający. Bardzo ważna jest także konieczność zróżnicowania narodowych strategii modernizacji i transformacji ekonomicznej, które chroniłyby państwa przed imperatywnymi wpływami krajów dominujących. Ha Joon Chang za pomocą dwóch metafor ilustruje obłudę

polityki neoliberalnego rozwoju: postawę państwa „złego Samarytanina”, który kierując się własnymi korzyściami daje pseudopomoc rozwojową, „wytrącając jednocześnie drabinę” (Chang 2002), pozbawiając *wschodzące* kraje kapitałów, które pobudzały jego własny rozwój.

Te metafory pasują także do argumentów przedstawiających potrzebę istotnego udziału państwa w gospodarce oraz przejrzystych i uczciwych systemów podatkowych, a także poważnych środków finansowych wspierających rozwój przemysłu i infrastruktury gospodarczej. Nieszczęściem Europy jest nieudana próba osiągnięcia minimalnego standardu progresywnych podatków bezpośrednich w procesie postkomunistycznej transformacji oraz fakt, że to nie tylko krępuje rozwój gospodarczy krajów rozwijających się, lecz osłabia także integrację podatkową wszystkich krajów Unii, starych i nowych.

Najważniejszym wyzwaniem XXI wieku jest osiągnięcie sprawiedliwego podziału światowych zasobów, doprowadzenie do uczciwego i trwałego dostępu do zatrudnienia, dochodu, wykształcenia, zdrowia, żywności, wody i innych zasobów. Liczne są dowody, iż „więcej równości w społeczeństwie przynosi więcej korzyści” (Wilkinson, Pickett 2009). Sprawiedliwe opodatkowanie jest jednym z wyzwań redystrybucyjnych, przed którymi stoimy my, nasze dzieci i nasze wnuki. W obliczu kompromitacji kapitalizmu finansowego mamy szansę przekształcenia krajowych i międzynarodowych stosunków w bardziej postępowym i dającym nadzieję kierunku. Musimy się za to zabrać.

Zalecenia

- Przywrócenie wysokich stawek dla wysokich dochodów i wzmocnienie progresji podatkowej w całej Unii. Likwidacja liniowego podatku PIT.
- Konwergencja najwyższych stawek PIT i CIT, aby uniemożliwić przepływy dochodów.
- Harmonizacja podatków majątkowych w całej Unii.
- Harmonizacja podstawy opodatkowania korporacji i innych przedsiębiorstw w całej Unii.
- Wprowadzenie w całej Unii podatku od paliwa lotniczego, szersze stosowanie już istniejących podatków od gazów cieplarnianych.
- Ujednolicenie poglądów w sprawie wzrostu krajowych stóp podatkowych.
- Likwidacja „rajów podatkowych”.
- Multilateralne umowy w sprawie uczciwego opodatkowania i progresji jako zasad związanych z uwarunkowaniami politycznymi.
- Odrzucenie lub reforma Paktu Stabilności i Rozwoju.
- Przekształcenie europejskiej polityki makroekonomicznej, rozszerzenie zadań Europejskiego Banku Centralnego na takie cele, jak zatrudnienie, globalna i regionalna koordynacja oraz przywrócenie demokratycznej odpowiedzialności banków centralnych.

Bibliografia

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2008). *Memorandum 2008*. Cologne: Papy Rossa.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2009). *Memorandum 2009*. Cologne: Papy Rossa.
- Bessard, P. (2009). *Tax burden and individual rights in the OECD: an international comparison*. Institut constant de Rebecque, Working Paper, June.
- Black, D., Hoyt, W. H. (1989). "Bidding for Firms". *American Economic Review*, tom 79.
- Blair, T., Schröder, G. (1999). *The Way Forward for Europe's Social Democrats*. London–Berlin.
- Boss, A. (2003). *Steuerharmonisierung oder Steuerwettbewerb?* Kieler Arbeitsspapier, nr 1178
- Chang, H. (2002). *Kicking away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Random House.
- Chang, H. (2007). *Bad Samaritans. Rich Nations, Poor Policies & the Threat to the Developing World*. London: Random House.
- Coalition for Tax Competition (2005). *Tax Justice Network Sides with Europe's Tax Collectors*, press briefing. Alexandria, April 7.
- Conservative Party (1979). *Election Manifesto*. London.
- Conservative Party (1987). *Election Manifesto*. London.
- Eißel, D. (1997). „Reichtum unter der Steuerschraube? Staatlicher Umgang mit hohem Einkommen“. W: E.-U. Huster, *Reichtum in Deutschland. Die Gewinner der sozialen Polarisierung*. Frankfurt am Main: Campus.
- European Commission (2004). *Activities of the European Union (EU) in the Tax Field in 2003*. Brussels, Doc (2004) 1402.
- European Commission (2007). *Activities of the European Union (EU) in the Tax Field in 2006*. Brussels, Taxation and Customs Union DG/ TAXUD/2/2007.
- European Commission (2009a). *Taxation Trends in the European Union*. Brussels.
- European Commission (2009b). *Economic Forecast. Spring 2009*. Brussels.
- Forbes, S. (2005). *Flat Tax Revolution*. Washington D.C.: Regnery.
- Gabrisch, H., Orłowski, L. T. (2009). "A Dynamic Approach to Interest Rate Convergence in Selected Euro Candidate Countries". IWH-Halle *Diskussionspapiere*, nr10, May.
- Genschel, P., Rixen, T., Uhl, S. (2008). „Die Ursachen des europäischen Steuerwettbewerbs“. W: I. Tömmel (red.), *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- George, S. (2008). *Hijacking America*, Cambridge: Polity.

- Gordon, R. H. (1992). "Can Capital Income Taxes Survive in Open Economies?" *The Journal of Finance*, tom XLVII, nr 3.
- Gwartney, J., Long, J. (1985). "Is the flat tax a radical idea?" *Cato Journal*, tom 5, nr 2.
- Hall, R. E., Rabushka, E. (1981a). "A Proposal to Simplify Our Tax System". *The Wall Street Journal*, 10 grudnia.
- Hall, R. E., Rabushka, A. (1981b). *The Flat Tax*. Stanford: Hoover Press.
- Hampton, M., Christensen, J. (2004). "A Provocative Dependence? The Global Financial System and Small Island Tax Havens". W: R. Duffy i inni, *Global Governance, Conflict and Resistance*. London: Palgrave MacMillan.
- Hampton, M. (1996). *The Offshore Interface: Tax Havens in the Global Economy*. Basingstoke: Macmillan.
- Harman, Ch. (1999). *A People's History of the World*. London: Verso.
- Heath, A. (2006). *Flat Tax: Towards a British Model*. Stockholm: Stockholm Network.
- Hickel, R. (2005). „Flat Tax: einfach ungerecht“. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, październik.
- Hickel, R. (2009). „Schwarz-gelber Steuerpopulismus“. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, sierpień.
- Huffschild, J. (2007). „Die neoliberale Deformation Europas“. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, marzec.
- Janeba, E., Schjelerup, G. (2002). *Why Europe Should Love Tax Competition – And the U.S. Even More So*, NBER Working Paper nr 9334, listopad.
- Janeba, E. (1998). *Tax Competition when Governments lack commitment: Excess Capacity as a Countervailing Threat*. Department of Economics, Indiana University, niepublikowane.
- Joebges, H., Grabau, M. (2009). „Renditedifferenzen bei Staatsanleihen im Euroraum: Grund zur Besorgnis?“ *WSI-Mitteilungen*, wrzesień.
- Kaufmann, H. (2008). *Die "Flat-Tax": die gerechtere Steuer*, Zürich: Liberales Institut, LI-Paper, kwiecień.
- Keen, M., Kim, Y., Varsano, R. (2006). *The "Flat Tax(es)": Principles and Evidence*, IMF Working Paper WP06/218
- King, I., McAfee, R. P., Welling, L. (1993). "Industrial Blackmail: Dynamic Tax Competition and Public Investment". *Canadian Journal of Economics*, tom 26.
- Leube, K. R. (2008). *Über die Unmoral der Steuerprogression*. Liberales Institut (LI-Paper), kwiecień.
- Matzner, E. (2000). *Monopolar World Order. On the socioeconomics of US dominance*, Szombathely: Savaria Books.
- McCain, J. (2007). Interview with NRO-Online *The Full McCain*, dostępne na stronie: <http://www.nationalreview.com/>

- Mill, J. S. (1970). *Principles of Political Economy*. Books IV & V, London: Penguin.
- Mooij, R. A., Nicodème, G. (2008). *Corporate Tax Policy and Incorporation in the EU*. The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Murphy, R. (2006). *A Flat Tax for the UK. The implications of Simplification*, dostępne na stronie: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/AACA_flat_tax_report
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace.
- OECD (1998). *Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue*. Paris.
- OECD (2005). *E-Commerce: Transfer Pricing and Business Profits Taxation*. OECD Tax Policy Studies, nr 10, Paris: OECD.
- Piotrowska, J., Vanborren, W. (2008). *The corporate income tax revenue paradox: evidence in the EU*. European Commission/ Taxation and Customs Union: Working Paper, nr 12 – 2007.
- Reynolds, A. (bez daty). *Marginal Tax Rates*. Library of Economics and Liberty, dostępne na stronie: <http://www.econonlib.org>.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, A. (1904). *An Enquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations*. tom II, London: Grant Richards.
- Sørensen, P.B. (2006). “Can capital income taxes survive? And should they?”, *CESifo Economic Studies*, tom 53, nr 2.
- Stiglitz, J. (2002). *Globalization and its Discontents*. London: Penguin.
- Swiston, A., Mühleisen M., Mathai, K. (2007). *US Revenue Surprises: Are Happy Days her to Stay?*, IMF Working Paper, nr 143.
- Tax Justice Network (2006). *Tax Justice Briefing: Tax Competition*. London.
- Tax Justice Network (2008). *International Tax Co-operation and Competition*, dostępne na stronie: http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?client=1&lang=1+parent=91
- Tax Justice Network (2009). *Magnitudes: dirty money, lost taxes and offshore*, dostępne na stronie: http://www.taxjustice.net/cms/front_content.php?idcat=103.
- Tiebout, Ch. (1956). “A pure theory of local expenditures”. *Journal of Political Economy*, październik.
- Uhl, S., Rixen, T. (2007). *Unternehmensbesteuerung europäisch gestalten – mitgliedstaatliche Handlungsspielräume gewinnen*, Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.
- Weiner, J. M., Ault, H. J. (1998). The OECD’s Report on Harmful Tax Competition. *National Tax Journal*, tom 51, nr 3 (wrzesień).
- Wilkinson, R., Pickett, K. (2009). *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. London: Allen Lane.

- Wilson, J. D. (1999). "Theories of Tax Competition". *National Tax Journal*, tom 52, nr 2.
- Wolf, M. (2005). *Why Globalisation Works*. New Haven: Yale University Press.
- Zodrow, G. R., Mieskowski, P. (1986). „Pigou, Tiebout, Property Taxation and the Underprovision of Local Public Goods”. *Journal of Urban Economics* .
- Zodrow, G. R. (2003). "Tax Competition and Tax Coordination in the European Union". *International Tax and Public Finance*, tom 10, nr 6.

Thum. Janusz Dąbrowski

***What price the loss of progressivity in taxation?
Europe's failure and its consequences***

The article is dedicated to the erosion of the progressive tax system in the European Union countries and its negative social consequences, especially for newly transformed states. The study starts with presenting the process of approaching and retreating from progressive taxation. It discusses mutual relations between the tax system model and tax revenue. The author considers also, why the linear tax was introduced in some of the EU countries. The article concludes with recommendations to initiate works on common fiscal policy of the European Union and of the member states.