

Współczesne dylematy równości i sprawiedliwości opodatkowania (cz. 2)

The modern dilemmas of equality and fairness in taxation (Part 2)

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.);
- 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 drugiej części artykułu analizuję współczesne uwarunkowania polityki społeczno-gospodarczej.

Słowa kluczowe: polityka społeczno-gospodarcza, bieda, bogactwo, tzw. teoria skapywania, rozwój gospodarczy, zadłużenie (dług publiczny), tzw. państwo opiekuńcze.

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 były formułowane odnośnie do XIX-wiecznego państwa liberalnego, odgrywającego rolę jedynie przysłowiowego „nocnego stróża”, kiedy większość ludności żyła w niewyobrażalnej na dzisiejsze standardy biedzie bez zabezpieczenia na starość i na wypadek choroby. Współcześnie w naszym kręgu cywilizacyjnym powszechnie dostępne są jednak opieka emerytalno-rentowa i zdrowotna finansowana ze środków publicznych, a także bezpośrednie transfery pieniężne do społeczeństwa (zasiłki).

W konsekwencji należy odnieść omówione nurty doktrynalne do aktualnych uwarunkowań poziomu życia i bezpieczeństwa socjalnego.

2. AKTUALNE UWARUNKOWANIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZE (PERSPEKTYWA GLOBALNA)

Współcześnie obserwuje się dwie na pozór przeciwstawne tendencje społeczno-ekonomiczne. Z jednej strony, nieprzerwanie od dwóch stuleci na całym świecie rośnie poziom zamożności, a maleje obszar skrajnej nędzy. Jeśli przyjąć za wyznacznik biedy dochód w wysokości 1 USD dziennie (wartość współczesna), to w połowie XIX w. w biedzie żyło ok.

80% ludności świata, pod koniec XIX w. – ok. 65%, pod koniec XX w. – ok. 20%, prognoza na 2030 r. wskazuje zaś jedynie ok. 5%². Z drugiej strony, od lat 80. ubiegłego wieku wyraźnie zaostają się nierówności społeczne, zarówno w ujęciu globalnym, jak i wewnątrz większości państw. Następuje akumulacja bogactwa (1% ludności dysponuje 82% światowych zasobów majątkowych), praca najemna nie gwarantuje zaś wyjścia z biedy, gdyż rolnicy, rzemieślnicy i pracownicy najemni (tzw. biedni pracujący) nie są w stanie zarobić na godne życie ani wyrwać się z ubóstwa (bariera kosztów edukacji, ochrony zdrowia itp.)³. Przykładowo, o ile w latach 80. ubiegłego wieku do plantatorów kakaowca „wracało” 18% zysku ze sprzedaży czekolady, obecnie – tylko 6%⁴. W konsekwencji zadziwiająco aktualny okazuje się Marksowski konflikt pracy i kapitału, a nie ogranicza się do tzw. trzeciego świata, ale występuje także w państwach rozwiniętych, mimo że biedę łagodzi tam pomoc społeczna⁵.

Akumulacji zasobów przez najbogatszych towarzyszy przerzucanie kosztów życia społecznego na ogół obywateli, co pogłębia rozwarstwienie majątkowe. Mimo że w wartościach bezwzględnych wskaźniki zamożności i jakości życia rosną, w ujęciu względnym w większości przypadków obniżają się, przy rosnącym poziomie zadłużenia. Powyższe prawidłowości podważają popularną w kręgach liberalnych tzw. teorię skapywania, zgodnie z którą akumulacja bogactwa pobudza całą gospodarkę („skapuje”) z korzyścią dla uboższych poprzez inwestycje i zatrudnienie (ang. *Trickle-down economy*). Okazuje się, że bogactwo nie „skapuje” z góry na dół społecznej piramidy, ale dzieje się odwrotnie, gdyż jest „pompowane” z dołu do elit. W ten sposób „uspołecznia się” koszty kryzysów gospodarczych i finansowych – w 2008 r. zadłużenie systemu bankowego pokryto środkami publicznymi, nie zaś pochodzącymi od właścicieli (udziałowców) instytucji finansowych. Podobny skutek odniosła prywatyzacja systemów ubezpieczeń emerytalno-rentowych (tzw. model chilijski), która miała zapobiec niekorzystnym trendom demograficznym (liczba emerytów pobierających świadczenia w stosunku do liczby pracujących i odprowadzających składki stale rośnie), obciążającym tradycyjny tzw. model Bismarckowski – ze względów bezpieczeństwa fundusze emerytalne mogą inwestować prawie wyłącznie w państwowe papiery dłużne, korzyści przyszłych emerytów pochodzą więc ze zwiększonego zadłużenia publicznego, które ci sami przyszli emeryci muszą na bieżąco finansować, realny zysk osiągają zaś tylko fundusze emerytalne w postaci opłat za zarządzanie aktywami. Co więcej, państwo musi się tym bardziej zadłużać na sfinansowanie świadczeń na rzecz obecnych emerytów, im więcej składek przyszłych emerytów jest odprowadzanych do funduszy emerytalnych, tendencji tej nie równoważy zaś zmniejszenie tzw. ukrytego długu publicznego, wynikające z finansowania przyszłych emerytur ze środków publicznych (w znacznej mierze będą finansowane z prywatnych funduszy emerytalnych), gdy sytuacja demograficzna będzie jeszcze trudniejsza⁶.

3. AKTUALNE UWARUNKOWANIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZE (PERSPEKTYWA POLSKI)

Nie ulega wątpliwości, że od przełomu lat 80. i 90. ubiegłego wieku polska gospodarka rozwija się i następuje wzrost poziomu zamożności całego społeczeństwa. Według łą-

częcego kryteria obiektywne (demografia, ekonomia, edukacja, ochrona zdrowia itp.) i subiektywne tzw. wskaźnika jakości życia (ang. HDI – *Human Development Index*) Polska w 2018 r. plasowała się na 33. miejscu na świecie (w grupie państw najwyżej rozwiniętych)⁷.

Polska spełnia współczesne standardy państwa opiekuńczego, czyli wysoki udział wydatków socjalnych w PKB – są one nieco niższe niż w tzw. starej UE, lecz nieco wyższe niż w tzw. nowej UE (wg cezurę rozszerzenia z 2004 r., dalej: UE-15 i UE-13) i przekraczają 25%⁸. Godne podkreślenia jest wymuszenie metodą administracyjno-prawną wzrostu minimalnych stawek za pracę najemną, niezależnie od formy prawnej, w jakiej jest świadczona⁹. Mimo większych niż przeciętne w UE nierówności dochodowych – mamy w Polsce do czynienia z niższymi niż przeciętne w UE nierównościami majątkowymi, edukacyjnymi i zdrowotnymi (te pierwsze wynikają z ograniczonej w poprzednim ustroju społeczno-gospodarczym międzypokoleniowej akumulacji majątku, lecz w najbliższym czasie będą gwałtownie rosły wraz z postępującym bogaceniem się społeczeństwa)¹⁰. W związku z aktywną polityką społeczną opartą na mechanizmach redystrybucyjnych od kilku lat maleją także nierówności wydatkowe, a dzięki dobrej koniunkturze (przynajmniej do czasu kryzysu wywołanego koronawirusem) – bezrobocie. Niemniej skutki konsumpcyjnego programu „Rodzina 500+” (nie zrealizował on swojego najważniejszego celu – zwiększenia diety!) można osiągnąć znacznie niższym kosztem (roczny koszt programu to ok. 22-24 mld zł, czyli ok. 1,3-1,5% PKB), gdyby nie obejmował nim ogółu społeczeństwa, a tylko osoby niezamożne, przy jednoczesnej dyskryminacji samotnych rodziców z jednym dzieckiem (dopiero od lipca 2019 r. świadczenie objęło pierwsze dziecko w rodzinie); niewątpliwy jest także niekorzystny efekt zmniejszenia aktywności zawodowej wśród kobiet¹¹. Nadal brakuje, korzystniejszej w dłuższej perspektywie, aktywnej polityki predystrybucyjnej – idzie o dostęp do infrastruktury i świadczeń publicznych w celu zapobieżenia nierównościom społecznym, zanim one powstaną, zamiast transferów finansowych łagodzących skutki istniejących już nierówności społecznych (redystrybucja).

Niemniej jednak nasz kraj stanowi tzw. gospodarkę rynkową zależną, cechującą się niskimi innowacyjnością i kosztami pracy oraz wysokim wsparciem dla inwestycji zagranicznych (także poprzez ulgi podatkowe) w sektorach usług i produkcji (przetwórstwa) o niewielkiej wartości dodanej w stosunku do faz badawczo-projektowej oraz marketingowo-sprzedażowej¹². Nadzieje, że inwestycje zagraniczne przyniosą nie tylko miejsca pracy, ale także transfer innowacji (technologii), nie sprawdziły się. Międzynarodowe korporacje przeniosły do nas produkcję (np. montownie samochodów) ze względu na relatywnie niskie koszty pracy jak na warunki UE, lecz centra badań i rozwoju pozostawiły w krajach pochodzenia kapitału¹³.

Pogłębiają się nierówności społeczne i postępuje brak poczucia bezpieczeństwa, przede wszystkim z powodu niestandardowych form zatrudnienia (tzw. umów śmieciowych)¹⁴. Udział czasowych umów o pracę, umów cywilnoprawnych oraz jednoosobowej działalności gospodarczej, cechujących się łatwością rozwiązania i brakiem typowych przywilejów pracowniczych (urlop wypoczynkowy, wynagrodzenie choro-

Bibliografia:

- Arak P., Lewandowski P., Żakowiecki P., *Fikcja zatrudniania w Polsce – propozycje wyjścia z impasu*, „IBS Policy Paper” 2014, nr 1, https://ibs.org.pl/app/uploads/2015/10/IBS_Policy_Paper_01-2014_pl.pdf, dostęp: 26.01.2021.
- Brzeziński M., Czy „dobra zmiana” zredukuje nierówności? O egalitaryzmie w polityce i ideologii PIS, w: *Ekonomia polityczna „dobrej zmiany”*, M. Sutowski (red.), Warszawa 2017.
- Brzeziński M., Czy Polska jest krajem dużych nierówności ekonomicznych?, „IBS Policy Paper” 2017, nr 1, https://ibs.org.pl/app/uploads/2017/06/IBS_Policy_Paper_01_2017_pl.pdf, dostęp: 26.01.2021.
- Czeraniak A., Arak P., *Prognoza majątku – jak demografia zmieni aktywa Polaków*, „Polityka Insight Research”, http://www.politykainsight.pl/gospodarka/ryzykairtrendy2016/_resource/multimedia/20102540, dostęp: 26.01.2021.
- Geodecki T., Grodzicki M.J., *Jak awansować w światowej lidze gospodarczej? Kraje Europy Środkowo-Wschodniej w globalnych łańcuchach wartości*, „Zarządzanie Publiczne” 2015, nr 3.
- Gromada A., Golik K., Janyst T., *Kapitał zagraniczny: czy jesteśmy gospodarką poddostawcy?*, raport Fundacji Kaleckiego, <http://kalecki.org/uploads/media/5b046fa0242cd-raport-01i.pdf?v=asd12asd1>, dostęp: 26.01.2021.
- Hausner J. (red.), *Konkurencyjna Polska: jak awansować w światowej lidze gospodarczej*, Kraków 2013.
- Human Development Indices and Indicators: 2018 Statistical Update*, http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf, dostęp: 26.01.2021.
- Lewandowski P., Sowulski J., Stroński K., *Segmentacja rynku pracy a sytuacja finansowa systemu emerytalnego w Polsce*, „IBS Working Paper” 2016, nr 10, https://ibs.org.pl/app/uploads/2016/12/IBS_Working_Paper_10_2016_pl.pdf, dostęp: 26.01.2021.
- Magda I. i in., *Rodzina 500+ – cena programu i propozycje zmian*, https://ibs.org.pl/app/uploads/2019/05/Raport_500plus.pdf, dostęp: 26.01.2021.
- Muszyński K., Janyst T., *Kapitał w Polsce XXI wieku. Regulacje w służbie najsilniejszych: praca i kapitał*, raport Fundacji Kaleckiego, <http://kalecki.org/uploads/media/5b046ce00f2f4-raport-03h.pdf?v=asd12asd1>, dostęp: 26.01.2021.
- Oręziak L., *OFE: katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Warszawa 2014.
- Piketty T., *Kapitał w XXI wieku*, Warszawa 2015.
- Pimentel D.A.V., Aymar I.M., Lawson M., *Reward work, not wealth*, raport Oxfam, January 2018, https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/file_attachments/bp-reward-work-not-wealth-220118-en.pdf, s. 12 i nast., dostęp: 27.01.2021.
- Radzikowski K., *Współczesne dylematy równości i sprawiedliwości opodatkowania (cz. 1)*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2020, nr 11.
- Reisman G., *Kapitał i kapitalizm XXI wieku, czyli od błędnej teorii do destrukcyjnych reform Piketty’ego*, Warszawa 2015.
- Reisman G., *Piketty’s Capital: Wrong Theory, Destructive Program*, TJS Books 2014.
- Sawulski J., *Czy Polska jest państwem opiekuńczym?*, „IBS Policy Paper” 2017, nr 2, https://ibs.org.pl/app/uploads/2017/10/IBS_Policy_Paper_02_2017_pl.pdf, dostęp: 26.01.2021.
- Sowa J., *Inna Rzeczpospolita jest możliwa*, Warszawa 2015.
- Źródła internetowe:
Emerytura w Polsce i innych krajach EU, <https://kwalifikacje.edu.pl/emerytura-w-polsce-i-innych-krajach-eu/?lang=en>, dostęp: 26.01.2021.
 Gadomski W., *Zanikająca bieda*, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/zanikajaca-bieda>, dostęp: 26.01.2021.
 Gorzki smak czekolady, https://www.ekonsument.pl/a66738_gorzki-smak-czekolady.html, dostęp: 26.01.2021.
 Powalisz M., *Jan Sowa: Polska za 30 lat? 80 proc. pracujących na śmieciówkach. To będzie katastrofa*, http://weekend.gazeta.pl/weekend/1,152121,17770615,Jan_Sowa_Polska_za_30_lat_80_proc_pracujacych_na.html, dostęp: 26.01.2021.

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 637.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2017 r. poz. 38.
- Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1265 ze zm.