

DOI: 10.5604/01.3001.0016.1218

# Rewolta podatkowa – społeczna perspektywa Polskiego Ładu

## The Tax Revolt – Social Perspective of the Polish Deal

dr hab. Aleksander Werner, prof. SGH

Zakład Prawa Podatkowego i Celnego SGH, ORCID: 0000-0002-8999-2469

dr Jarosław Wierzbicki

Zakład Prawa Podatkowego i Celnego SGH, ORCID: 0000-0001-7304-6606

### Streszczenie

Zwiększanie obciążeń podatkowych i liczby obowiązków podatkowych z historycznego punktu widzenia skutkowało oporem podatkowym. Jak pokazuje analiza historyczna, opór podatkowy przekształcał się w bardziej skrajne manifesty opodatkowanych, które kończyły się rewoltami podatkowymi. W artykule przedstawiono przykłady takich sytuacji w Polsce oraz innych państwach. Istotne jest to, że ostatnie czasy mogą sprzyjać powstawaniu takich zjawisk. Wynika to ze zwiększonych wydatków publicznych, sytuacji makroekonomicznej (COVID-19, wojna na Ukrainie), a to z kolei może się przełożyć na zintensyfikowanie opodatkowania i instrumentalnych obowiązków podatkowych związanych z poborem podatków. Powstaje pytanie, czy będzie temu sprzyjać także ostatnia reforma podatkowa, tzw. Polski Ład. Słowa kluczowe: rewolty podatkowe, rewolucje podatkowe, opór podatkowy.

### Abstract

Increasing tax burdens and the number of tax obligations have historically resulted in tax resistance. As historical analysis shows, tax resistance was transforming into more extreme manifestos of taxpayers, which ended in tax revolts. The article presents examples of such situations in Poland and other countries. It is important that the recent times may favor the emergence of such phenomena. This is due to increased public spending and the macroeconomic situation (COVID-19, the war in Ukraine), and this can increase taxation burden and instrumental tax obligations related to tax collection. The question arises whether this will also be supported by the recent tax reform, so-called Polish Deal. Keywords: tax revolts, tax revolution, tax resistance.

## 1. WPROWADZENIE

Opodatkowanie bywa traktowane przez podatników w bardzo różny sposób. Wprowadzenie podatku zazwyczaj nie jest przyjmowane z entuzjazmem. Opór podatkowy należy uważać za nieodłączną cechę opodatkowania<sup>1</sup>. Skrajną formę oporu podatkowego, związaną z dezaprobatą dla opodatkowania, stanowi aktywny sprzeciw wobec opodatkowania – rewolta podatkowa.

Rewolty podatkowe, z punktu widzenia zasadniczo spokojnej pod tym względem Rzeczypospolitej, zdarzają się na świecie często. Licznymi, aktywnymi wyrazami sprzeciwu podatkowego skutkowało zjawiska kryzysowe, będące następstwami kryzysu finansowego lat 2007-2009 czy też recesji wynikającej z polityki antypandemicznej związanej z rozprzestrzenianiem się COVID-19. Od 2018 r. aktywne protesty podatników, połączone z zamieszkami, pojawiały się m.in. we Francji, w Hiszpanii, Republice Czeskiej czy na Węgrzech. Kryzys wywołany wojną na Ukrainie, w tym między innymi

następstwa ograniczenia produkcji roślinnej, generują bodźce inflacyjne i prawdopodobnie staną się czynnikiem testującym tzw. nowoczesną teorię monetarną. Jest to związane z kształtowaniem zdolności płatniczej rządu ograniczanej (inflacja) i może skutkować koniecznością prowadzenia restrykcyjnej polityki fiskalnej. Zbliżamy się do intensyfikacji aktywnych form sprzeciwu podatkowego, szczególnie że pojawiały się już w naszym państwie spontaniczne wyrazy niezadowolenia społecznego (jakkolwiek stanowiły wyraz niezadowolenia z ekonomicznych aspektów polityki pandemicznej).

W konsekwencji niewłaściwego przygotowania i implementowania reformy podatkowej określanej jako Polski Ład narastające niezrozumienie działań rządu i wprowadzanych przepisów wywołuje zamieszanie, co w przypadku podejmowania prób zbilansowania budżetu przez wzrost dochodów publicznych może skutkować oporami społecznymi, które w obliczu tak rozbudowanej i niejasnej zmiany będą się prawdopodobnie radykalizować. Można się spodziewać zorgani-

zowanych form protestu stanowiących konsekwencję entuzjastycznie deklarowanych i chaotycznie przeprowadzanych modyfikacji w opodatkowaniu. Te niezbyt przemyślane, a zarazem niechlujnie wdrażane zmiany będą stanowić istotne punkty zapalne.

Powyższe uwarunkowania uzasadniają przyjrzenie się historii i formom, jakie przybierał i przybiera radykalny opór podatkowy tak na świecie, jak i w Polsce. W części przypadków zabawne<sup>2</sup>, w części ustrojotwórcze mogą stanowić zagrożenie dla władzy i instytucji państwowych. Powinny być identyfikowane jako jedno z licznych zagrożeń, z którymi będą musiały się mierzyć polskie władze w skądinąd bardzo niepewnych i niestabilnych czasach.

## 2. RADYKALNE FORMY SPRZECIWU PODATKOWEGO

Radykalne formy sprzeciwu podatkowego mają historię właściwie tak długą jak istnienie państwowości, której funkcjonowanie opiera się na ciężarach i daninach publicznych<sup>3</sup>. Jeśli uwzględnimy osobisty charakter ciężarów publicznych, najwcześniejszą formą sprzeciwu było wymuszanie przywilejów podatkowych przez możnych lub fizyczna ucieczka od opodatkowania przez hołyszów, mogąca w skrajnych sytuacjach przyjmować również formy przemocowe. Pierwsze ślady wskazujące na możliwość wystąpienia rewolt to zapiski na tabliczkach odnalezionych w założonym w Mezopotamii, sumeryjskim mieście Lagasz, gdzie informacja o zmianie dynastii i znoszeniu rodzających niezadowolone społeczne podatków wprowadzonych przez poprzednich władców są umieszczone obok siebie<sup>4</sup>.

Bunty pojawiały się w każdej epoce historycznej i sferze kulturowej, gdziekolwiek tylko funkcjonowały organizacje państwowe<sup>5</sup>. Można tytułem przykładu przywołać szerzej znane w europejskiej sferze kulturowej bunty w prowincjach rzymskich skutkujące niejednokrotnie wojnami. Związane były z opresyjnym systemem podatkowym w prowincjach starożytnego Rzymu. Inne przykłady to: konstantynopolikańskie powstanie Nika z 532 r., średniowieczna wojna prowadząca do nadania w Anglii *Magna Carta* w 1215 r., wojna o niepodległość Stanów Zjednoczonych w latach 1775-1783, rewolucja francuska w latach 1779-1789, sprzeciw podatników w USA podczas wielkiej depresji z lat 1929-1932<sup>6</sup> bądź rodzający najszerze dyskusje w literaturze sprzeciw podatników kalifornijskich wobec tzw. propozycji 13 z 1978 r., później analogicznie propozycji 97, opór podatkowy w Beit Sahour z 1989 r.<sup>8</sup>, rozruchy wywołane sprzeciwem wobec wprowadzenia w Wielkiej Brytanii podatku pogłównego w 1990 r. (*Community Charge*, nazywany zwykle *Poll Tax*)<sup>9</sup>.

## 3. PRZYCZYNY REWOLT

Przywoływane w literaturze przedmiotu przyczyny pojawiania się rewolt podatkowych mają przede wszystkim charakter ekonomiczny, w mniejszym stopniu polityczny. Wyróżnić można następujące przyczyny<sup>10</sup>:

- 1) naruszenie interesu indywidualnego podatnika przez nałożenie daniny publicznej;
- 2) ogólny poziom obciążeń podatkowych – sprzeciw jest postrzegany jako próba ograniczenia rozrastającej się sfery publicznej;

- 3) niska efektywność systemu podatkowego (systemu finansów publicznych), skala marnotrawstwa środków pochodzących z podatków;
- 4) nierówny rozkład obciążeń podatkowych (radykalne naruszenie zasad sprawiedliwości podatkowej);
- 5) dyskomfort gospodarczy (ang. *economic pinch*), tj. obawy o stan gospodarki i finansów osobistych;
- 6) ideologia polityczna, zgodnie z którą największe znaczenie mają przekonania polityczne podatnika;
- 7) niezadowolenie podatkowe, a więc spadające zaufanie do rządu;
- 8) luka informacyjna polegająca na ograniczonej informacji o rządzeniu i rządzących<sup>11</sup>.

Oczywistą przyczyną rewolt zdaje się zatem niezadowolenie z systemu opodatkowania. Może ono być wywołane ogólnym poziomem obciążeń podatkowych, jak również konkretnym kształtem lub rodzajem daniny podatkowej.

## 4. POLSCY PODATNICY I FORMY WYRAŻANIA PRZEZ NICH DEZAPROBATY

Ziemie polskie nie były wolne od rewolt podatkowych, ale wiadomo o nich relatywnie mniej. Można tu w szczególności przywołać sprzeciw wobec dziesięcin na Śląsku w 1198 r., szerzej w 1248 r. Polska Rzeczpospolita Ludowa natomiast w zasadzie była wolna od radykalnych form oporu podatkowego w związku z odmiennociami ustroju gospodarczego opartego na państwowej własności środków produkcji i administracyjnym systemie cen. Podatki nie miały wówczas większego znaczenia, pełniły raczej funkcję środka walki politycznej. Do zbierania z rynku nadmiaru pieniądza służyły przede wszystkim odgórnie wyznaczane ceny. Z tego też powodu protesty były siłowo i nierzadko również krwawo tłumione oraz stanowiły sprzeciw wobec wzrostu cen, a nie podatków, i miały w odniesieniu do podatków indywidualnych znikome znaczenie budżetowe<sup>12</sup>.

Gospodarcze podłoże miały pierwotne przyczyny protestów, takich jak: Poznański Czerwiec 1968, pomorski Grudzień 1970 i już ogólnokrajowe – Czerwiec 1976, Sierpień 1980. Można je jednak traktować jako sprzeciwy analogiczne do tych wyrażanych wobec podwyżek podatków, którymi posługiwano się w gospodarkach rynkowych.

## 5. KONSEKWENCJE REWOLT

Konsekwencje rewolt są różne już według kryterium ich rezultatu<sup>13</sup>. Udane oznaczają zniesienie spornej daniny i przynajmniej czasowe ograniczenie rozrostu sfery władztwa publicznego, te szczególnie udane – również wymianę ekip rządzących. Nieudane przynoszą jednak także efekty – przede wszystkim w postaci umocnienia władzy i pacyfikacji zachowań podatników. Pośród konsekwencji rewolt podatkowych wymienia się istotne zmiany w nastawieniu czy postawach podatników, które następnie mogą wpływać na ich zachowania polityczne. Sukces rewolty powinien przynieść – obok uspokojenia nastrojów – wzrost poparcia dla władzy odpowiedzialnej na potrzeby i żądania podatników.

W przypadku gdy przyczyną buntu są podatki, a dodatkowo wiąże się on ze sprzeciwem politycznym wobec władzy, same zmiany w opodatkowaniu nie stanowią czynnika uspokajającego niezadowolone społeczne, a sprzeciw podatkowy ma tylko wymiar symboliczny. Udana rewolta podatkowa,

wskutek której dochodzi również do zmiany rządzących, może zwiększać poczucie sprawczości w społeczeństwie, a jednocześnie też poczucie wspólnoty. Przeprowadzone w USA badania postaw podatników uczestniczących w rewolcie wskazują, że zmiany w postawach podatników wywołane przez skuteczne rewolty nie mają większego znaczenia dla ich postaw politycznych i ekonomicznych<sup>14</sup>.

Wszystkie powyższe uwagi dotyczą sytuacji, w których rewolta nie zainicjowała zjawisk rewolucyjnych. W takich przypadkach w badaniach odnotowuje się istnienie kompleksowych związków między wzrostem opodatkowania, centralizacją władzy i działaniami wojennymi przenoszonymi się na procesy państwowotwórcze<sup>15</sup>. Opodatkowanie może więc zarówno odgrywać rolę państwowotwórczą, jak i przyczyniać się do upadku władz, rządów i organizacji państwowych<sup>16</sup>, nawet jeżeli są to imperia<sup>17</sup>.

## 6. PODSUMOWANIE – CZY JESTEŚMY W PRZEDNIU REWOLTY PODATKOWEJ ZWIĄZANEJ Z POLSKIM ŁADEM?

Współczesność, przynosząca ze sobą rozwój struktur wykonawczych i siłowych, strzegących monopolu państwowego na prawne stosowanie przymusu, powoduje, że właściwie wszelkie formy bezpośredniej konfrontacji podatników z władzą, do których nie przyłączają się struktury siłowe, są skazane na bezpośrednią porażkę. Nie wyklucza to skuteczności protestów, które zostaną wzięte pod uwagę przez rządzących. Poczyniona w ramach analiz statystycznych obserwacja, że większe jest prawdopodobieństwo powodzenia rewolty podatkowej w ustrojach liberalnych<sup>18</sup>, może wskazywać, że takie władze są skłonne wsłuchiwać się nieco bardziej w głos podatników. Przejawy aktywnych form oporu podatkowego, raz uruchomione, przynajmniej w krótkim okresie pozostawiają w pamięci społecznej świadomość możliwości i sposobu poprowadzenia aktywnych form sprzeciwu wobec polityki państwa.

Czy i kiedy możemy się spodziewać rewolty? Dane pozytykiwane z badań ilościowych wydają się wskazywać, że ryzyko pojawienia się rewolty podatkowej rośnie ze zwiększaniem obciążeń podatkowych, którym nie towarzyszy wzrost świadczeń publicznych<sup>19</sup>. Działania deklarowane w ramach Polskiego Ładu, którym towarzyszy obniżanie opodatkowania i rozszerzanie zakresu świadczonych na kredyt usług rządowych, w sytuacji rosnącej inflacji mogą prowadzić w bliskiej perspektywie do konieczności podniesienia opodatkowania.

### Przypisy

- <sup>1</sup> A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2002, s. 223 i nast.
- <sup>2</sup> Jak np. w Stanach Zjednoczonych tzw. *Whiskey Rebellion*, w Pensylwanii, Marylandzie, Kentucky w 1794 r. czy w Wielkiej Brytanii protest przeciw Gin Act w 1736 r. oraz Cider Act w 1763 r.
- <sup>3</sup> D.F. Burg, *A World History of Tax Rebellions. An Encyclopedia of Tax Rebels, Revolts, and Riots from Antiquity to the Present*, 2004, s. ix.
- <sup>4</sup> S.N. Kramer, *History Begins in Sumer. Thirty-Nine Firsts in Recorded History*, rev. ed., Philadelphia, Pennsylvania 1981, s. 45-47. Zagadnienie jest szerzej omawiane w opracowaniu: D.F. Burg, dz. cyt., s. 9 i nast.
- <sup>5</sup> D.F. Burg, dz. cyt.
- <sup>6</sup> D.T. Beito, *Taxpayers in revolt: tax resistance during the Great Depression*, 1989.

- <sup>7</sup> M. Neiman, G. Riposa, *Tax Rebels and Tax Rebellion*, „The Western Political Quarterly” 1986, Vol. 39, No. 3, September, s. 435-445.
- <sup>8</sup> A. Grace, *The Tax Resistance at Bayt Sahur*, „Journal of Palestine Studies” 1990, Vol. 19, No. 2, Winter, s. 99-107.
- <sup>9</sup> X. Landes, w: *Philosophical Explorations of Justice and Taxation. National and Global Issues*, H.P. Gaisbauer, G. Schweiger, C. Sedmak (red.), 2015, s. 102; J.A. Goldstone, *Revolution and rebellion in the early modern world: population change and state breakdown in England, France, Turkey, and China 1600-1850. 25th Anniversary Edition*, 2016.
- <sup>10</sup> D. Lowery, L. Sigelman, *Understanding the Tax Revolt: Eight Explanations*, „The American Political Science Review” 1981, Vol. 75, No. 4, December, s. 963-974.
- <sup>11</sup> Przytoczona klasyfikacja ma oczywiście charakter dyskusyjny, vide nieco bardziej ekonomiczne ujęcie: L. Sigelman, D. Lowery, R. Smith, *The Tax Revolt: A Comparative State Analysis*, „The Western Political Quarterly” 1983, Vol. 36, No. 1, March, s. 30-51.
- <sup>12</sup> J. Kornai, *The Socialist System. The Political Economy of Communism*, Oxford 2007, s. 138.
- <sup>13</sup> D. Lowery, *The Attitudinal Consequences of the Tax Revolt*, „Political Behavior” 1982, Vol. 4, No. 4, s. 333-352.
- <sup>14</sup> Tamże.
- <sup>15</sup> E. Kiser, A. Linton, *The Hinges of History: State-Making and Revolt in Early Modern France*, „American Sociological Review” 2002, Vol. 67, No. 6, December, s. 905.
- <sup>16</sup> J.L. Campbell, *The State and Fiscal Sociology*, „Annual Review of Sociology” 1993, Vol. 19, s. 176 i nast.
- <sup>17</sup> R. Lachmann, *Greed and Contingency: State Fiscal Crises and Imperial Failure in Early Modern Europe*, „American Journal of Sociology” 2009, Vol. 115, No. 1, July, s. 39-73.
- <sup>18</sup> L. Sigelman, D. Lowery, R. Smith, dz. cyt., s. 47.
- <sup>19</sup> M.L. Ross, *Does Taxation Lead to Representation?*, „British Journal of Political Science” 2004, Vol. 34, No. 2, April, s. 247.

### Bibliografia

- Beito D.T., *Taxpayers in revolt: tax resistance during the Great Depression*, 1989.
- Burg D.F., *A World History of Tax Rebellions. An Encyclopedia of Tax Rebels, Revolts, and Riots from Antiquity to the Present*, 2004.
- Campbell J.L., *The State and Fiscal Sociology*, „Annual Review of Sociology” 1993, Vol. 19.
- Goldstone J.A., *Revolution and rebellion in the early modern world: population change and state breakdown in England, France, Turkey, and China 1600-1850. 25th Anniversary Edition*, 2016.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2002.
- Grace A., *The Tax Resistance at Bayt Sahur*, „Journal of Palestine Studies” 1990, Vol. 19, No. 2, Winter.
- Kiser E., Linton A., *The Hinges of History: State-Making and Revolt in Early Modern France*, „American Sociological Review” 2002, Vol. 67, No. 6, December.
- Kornai J., *The Socialist System. The Political Economy of Communism*, Oxford 2007.
- Kramer S.N., *History Begins in Sumer. Thirty-Nine Firsts in Recorded History*, rev. ed., Philadelphia, Pennsylvania 1981.
- Lachmann R., *Greed and Contingency: State Fiscal Crises and Imperial Failure in Early Modern Europe*, „American Journal of Sociology” 2009, Vol. 115, No. 1, July.
- Landes X., w: *Philosophical Explorations of Justice and Taxation. National and Global Issues*, H.P. Gaisbauer, G. Schweiger, C. Sedmak (red.), 2015.
- Lowery D., *The Attitudinal Consequences of the Tax Revolt*, „Political Behavior” 1982, Vol. 4, No. 4.
- Lowery D., Sigelman L., *Understanding the Tax Revolt: Eight Explanations*, „The American Political Science Review” 1981, Vol. 75, No. 4, December.
- Neiman M., Riposa G., *Tax Rebels and Tax Rebellion*, „The Western Political Quarterly” 1986, Vol. 39, No. 3, September.
- Philosophical Explorations of Justice and Taxation. National and Global Issues*, H.P. Gaisbauer, G. Schweiger, C. Sedmak (red.), 2015.
- Ross M.L., *Does Taxation Lead to Representation?*, „British Journal of Political Science” 2004, Vol. 34, No. 2, April.
- Sigelman L., Lowery D., Smith R., *The Tax Revolt: A Comparative State Analysis*, „The Western Political Quarterly” 1983, Vol. 36, No. 1, March.