

Współczesne prawo podatkowe jako istotny czynnik kreacyjny stosunków społecznych

Modern tax law as an important creative factor of social relations

Wojciech Nowicki

Student III roku prawa, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Streszczenie

W artykule zaprezentowano współczesne regulacje prawa podatkowego jako czynnik wpływający na stosunki i zachowania społeczne. Autor skoncentrował się na przedstawieniu zjawiska na przykładzie podatku cukrowego, opłaty recyklingowej i podatku akcyzowego. W artykule omówione są motywacje i działania ustawodawcy w zestawieniu z rzeczywistym wpływem przyjętych regulacji na zachowania zbiorowe w państwie.

Słowa kluczowe: podatki, społeczeństwo, zachowania, podatek cukrowy, opłata recyklingowa, podatek akcyzowy, dobro publiczne.

Abstract

The article presents modern tax law regulations as a factor influencing social relations and behavior. The author focused on presenting the subject on the example of sugar tax, recycling fee and excise tax. The article presents the motivations and activities of the legislator compared with their real impact on collective behavior in the state.

Keywords: taxes, society, behavior, sugar tax, recycling fee, excise tax, public good.

Współczesny system podatkowy jest nieodzownym i znaczącym elementem egzystencji społecznej każdego obywatela, nawet jeśli konkretne regulacje oddziałują na niego w sposób pośredni i nieświadomy. Sfera codziennych stosunków faktycznych jest koherentnie związana z obowiązującymi przepisami prawa podatkowego, przykładowo w wyniku wszechobecności podatku od towarów i usług, występującego przy zawieraniu rutynowych umów sprzedaży. Czasem daniny publiczne pobierane są w subtelniejszej dla przeciętnego obywatela formie, czego egzemplifikacją są chociażby podatek cukrowy czy opłata recyklingowa. Ze względu na swoją powszechność podatki mogą stanowić istotny element kreacyjny stosunków społecznych w danym państwie i być przez jego pryzmat definiowane bardziej jako twórczy regulator zachowań niż świadczenie pieniężne na rzecz państwa. Do wyprowadzenia takiej hipotezy w szczególności upoważnia fakt wystąpienia zjawiska dobrania stawek i rodzajów opodatkowania w taki sposób, aby ich procentowy wpływ na dochód budżetu państwa był mniej znaczący niż tworzone przez nie normy behawioralne.

Taki cel zdaje się przyświecał projektodawcom ustawy z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów¹. Jak możemy przeczytać w uzasadnieniu proponowanych zmian legislacyjnych: „zasadniczym celem projektu ustawy jest wykorzystanie polityki fiskalnej jako narzędzia służącego promocji prozdrowotnych wyborów konsumentów”². W dalszej

części powołano się na poważne wyzwania dla zdrowia publicznego, jakimi są choroby typu cukrzyca i otyłość. Nadmieniono też, że organy państwowe skupiają się na dbaniu o promowanie prozdrowotnych wyborów żywieniowych i poprawę jakości diety obywateli. Na pierwszy plan wysunął się zatem według intencji ustawodawcy zamiar kreacji masowych zachowań społecznych, motywowanych ich dobrem i ogólnie pojętym zdrowiem publicznym. Odpowiednie zachowania mają wynikać z podwyższonej opłaty za szkodliwe dla zdrowia produkty spożywcze, która miałaby skutecznie zniechęcać konsumentów do ich nabywania lub przynajmniej ograniczyć ich sprzedaż. W ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym³ dodano bowiem art. 12a, który nałożył na wprowadzane na rynek krajowy napoje z dodatkiem cukrów i substancji słodzących odpowiednią opłatę.

Element definicyjny podatku jako świadczenia pieniężnego na rzecz państwa zdaje się w tym przypadku schodzić na dalszy plan. Zdecydowanie ważniejszy przy wprowadzaniu podatku cukrowego stał się komponent kreacji masowych norm behawioralnych. Potwierdza to również zaprezentowany w dalszej części uzasadnienia podział wpłat z tytułu tej opłaty. Aż 96,50% otrzymywanych przez budżet państwa środków ma być przekazywane do Narodowego Funduszu Zdrowia na rzecz działań o charakterze edukacyjnym, profilaktycznym oraz świadczeń opieki zdrowotnej, związanych z niewłaściwymi wyborami żywieniowymi⁴. Ponadto wysokość opłaty cukrowej nie stanowi samoistnie dla budżetu państwa

znaczącego źródła dochodów. Z danych przekazanych przez Ministerstwo Finansów za rok 2023 wynika, że wpływy z niej wyniosły 1,49 mld zł, co stanowi zaledwie 0,26% wszystkich wpływów⁵. A kiedy doda się do tego wstępne badania agencji Nielsen o kilkuprocentowym spadku sprzedaży napojów objętych nową opłatą⁶, teza o zdefiniowaniu podatku jako istotnego czynnika kreacyjnego dla zachowań społecznych zdaje się potwierdzona.

Inną interesującą egzemplifikacją dbania o dobro publiczne przez wpływanie na zachowania masowe z wykorzystaniem mechanizmów podatkowych było wprowadzenie opłaty recyklingowej. Została ona dodana do polskiego porządku prawnego na skutek wdrożenia przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/720 z dnia 29 kwietnia 2015 r. zmieniającej dyrektywę 94/62/WE w odniesieniu do zmniejszenia zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy⁷. Rozdział 6a znowelizowanej ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowanymi⁸ przewiduje pobranie przez przedsiębiorcę, prowadzącego jednostkę handlu detalicznego lub hurtowego, specjalnej opłaty od nabywającego torbę na zakupy z tworzywa sztucznego.

Główną motywacją dla ustawodawcy do wprowadzenia tego rozwiązania było dbanie o środowisko naturalne, zanieczyszczane przez nadmiarowe zużycie plastikowych opakowań. Od momentu obciążenia opłatą konsument stracił możliwość otrzymania za darmo lekkiej torby na zakupy – poza wyjątkami przewidzianymi w ustawie, głównie dotyczącymi względów higienicznych. Opłata recyklingowa ma z założenia skutecznie wpływać na zachowania konsumenta tak, aby potencjalnym poniesieniem kosztów zniechęcić go do nabycia nieprzyjaznej dla środowiska torby.

Według danych Ministerstwa Klimatu i Środowiska niemal natychmiast po wprowadzeniu opłaty drastycznie spadła liczba wykorzystywanych przez obywateli toreb jednorazowych. Widać to chociażby na podstawie wysokości przychodów. Według szacunków Ministerstwa w roku 2022 z opłaty recyklingowej miało wpłynąć do budżetu państwa 691,00 mln zł, podczas gdy w rzeczywistości było to jedynie 174,50 mln zł⁹.

W tym przypadku cel w postaci efektywnego wpłynięcia na stosunki społeczne i tym samym ochronę środowiska został osiągnięty nawet w większym stopniu niż zakładano. Warto na tym przykładzie również zauważyć, że powodzenie próby oddziaływania na zachowania obywateli przez przyjęcie nowych, specjalnych rozwiązań podatkowych jednocześnie może w rezultacie zmniejszyć wpływy do budżetu państwa, czasem nawet znacząco, tak jak w przypadku rzeczony opłaty recyklingowej. U podstaw aksjologicznych wprowadzania do systemu podatkowego takich mechanizmów kształtujących zachowania społeczne musi zatem leżeć raczej motywacja dbania o dobro wspólne niżeli troska o stan finansów publicznych.

Wielkością wpływów do budżetu państwa oraz znacznie dłuższą historią obowiązywania na tle omówionych wcześniej danin publicznych wyróżnia się podatek akcyzowy od napojów alkoholowych. Obecnie jest on uregulowany w ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym¹⁰. W roku 2022 dochody z jego tytułu wedle danych Ministerstwa Finansów wyniosły łącznie 14,63 mld zł¹¹.

Jedną z głównych motywacji ustawodawcy, odnoszących się do sfery dobra wspólnego, a nie dbania o stan finansów publicznych, przy wprowadzaniu podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych była troska o zapobieganie negatywnym skutkom społecznym i zdrowotnym nadmiernej konsumpcji produktów zawierających związek etanolu, których destrukcyjny i szkodliwy wpływ na zdrowie potwierdzają liczne badania naukowe¹². Ponadto koszty walki z ewentualnymi uzależnieniami czy chorobami w większości przypadków ponosić będzie państwo. Naturalny jest zatem koncept wpływania na ograniczenie spożywania alkoholu przez obywateli na różne sposoby, także przez mechanizmy podatkowe.

W połączeniu z podatkiem od towarów i usług – obciążenia fiskalne mogą stanowić nawet większą część ceny do zapłaty przez nabywcę napoju alkoholowego niż sam teoretyczny koszt produktu. Badania nad zależnością wysokości podatku akcyzowego a ilością spożywanych napojów wysokoprocentowych sugerują istnienie korelacji. Dla niektórych rodzajów trunków im wyższa była wprowadzona stawka akcyzowa, tym bardziej spadało spożycie¹³. Należy jednak zaznaczyć, że jeśli chodzi o napoje alkoholowe, wpływ na statystykę może mieć istnienie niezarejestrowanej szarej strefy, która w przypadku nadmiernych obciążeń podatkowych będzie się powiększała. Niemniej również i odnośnie do akcyzy od napojów alkoholowych uprawnione jest definicyjne ujęcie prawa podatkowego jako istotnego czynnika kreującego stosunki społeczne.

Jak zostało to wykazane na powyższych przykładach, współczesne prawo podatkowe rozbudowało swój definicyjny zakres znacząco poza regulacje oparte wyłącznie na bezwrotnym świadczeniu pieniężnym przez obywateli na rzecz państwa. Poszerzyło się ono o komponent związany z ochroną przed niepożądaną, nadmiernie szkodliwą konsumpcją określonych produktów oraz dbaniem o środowisko naturalne. Na tej podstawie aksjologicznej do ustanawiania niektórych przymusowych świadczeń publicznoprawnych zaczęto tworzyć system opłat, które ze względów ekonomicznych mają odciążać obywateli od podejmowania szkodliwych wyborów. W niektórych przypadkach pełna realizacja celu, dla którego została dana opłata ustanowiona, w znaczący sposób uszczupla szacowane wpływy do budżetu państwa, przez co korzyści fiskalne przy takich rozwiązaniach schodzą na dalszy plan. W takim ujęciu współczesne prawo podatkowe stało się istotnym czynnikiem kreacyjnym stosunków społecznych.

Przypisy

- ¹ Dz.U. poz. 1492 ze zm.
- ² Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów, druk sejmowy nr 210 (IX kad.), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/AA96D038A0AAF148C1258506002D0ED3/%24File/210-uzas.docx>, s. 1, dostęp: 12.07.2024.
- ³ Tekst jednolity Dz.U. z 2022 r. poz. 1608 ze zm.
- ⁴ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów, dok. cyt., s. 29.
- ⁵ P. Jachowski, *Wpływy z opłaty cukrowej od napojów spadły w 2023 r. Mamy dane o liczbie podatników i sumie wpłat*, opubl. 12.04.2024, <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/przemysl-i-produkcji/wplywy-z-oplaty-cukrowej-od-napojow-spadly-w-2023-r-mamy-dane-o-liczbie-podatnikow-i-sumie-wplat-tylko-u-nas-2507814>, dostęp: 12.07.2024.

- ⁶ NielsenIQ, *Sugar tax first effects*, 30 marca 2021, za: Grupa Eurocash, *Podatek cukrowy 2021 – jakie są pierwsze efekty jego wprowadzenia?*, opubl. 9.07.2021, <https://www.grupaeurocash.pl/blog/podatek-cukrowy-2021-jakie-sa-pierwsze-efekty-jego-wprowadzenia>, dostęp: 12.07.2024.
- ⁷ Dz. Urz. UE L 115 z 6.05.2015, s. 11.
- ⁸ Tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 927.
- ⁹ Odpowiedź Jacka Ozdoby, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, na interpelację nr 40317 w sprawie *ratio legis* oraz wpływów z opłaty recyklingowej, DGO-OP.050.7.2023.TZ, 2582771.9854061.7920997, Warszawa, 13.04.2023, <https://sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTCQV-GHH/%24FILE/i40317-o1.pdf>, dostęp: 12.07.2024.
- ¹⁰ Tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 1542 ze zm.
- ¹¹ Ministerstwo Finansów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. Omówienie*, Warszawa 2023, <https://www.gov.pl/attachment/42e02e66-acac-4b99-86ee-d6c-c5505a762>, dostęp: 12.07.2024.
- ¹² R. Daviet, G. Aydogan, K. Jagannathan, N. Spilka, P.D. Koellinger, H. Kranzler, G. Nave, R.R. Wetherill, *Associations between alcohol consumption and gray and white matter volumes in the UK Biobank*, „Nature Communications” 2022, t. 13 (1), 1175.
- ¹³ K. Rola, *Wpływ podatku akcyzowego na konsumpcję alkoholi* (Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 451), Wrocław 2016, <http://dx.doi.org/10.15611/pn.2016.451.30>.

Bibliografia

Literatura

- Daviet R., Aydogan G., Jagannathan K., Spilka N., Koellinger P.D., Kranzler H., Nave G., Wetherill R.R., *Associations between alcohol consumption and gray and white matter volumes in the UK Biobank*, „Nature Communications” 2022, t. 13 (1), 1175.
- Rola K., *Wpływ podatku akcyzowego na konsumpcję alkoholi* (Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 451), Wrocław 2016, <http://dx.doi.org/10.15611/pn.2016.451.30>.

Źródła internetowe

- Jachowski P., *Wpływy z opłaty cukrowej od napojów spadły w 2023 r. Mamy dane o liczbie podatników i sumie wpłat*, opubl. 12.04.2024, <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/przemysl-i-produkcji/wplywy>

wy-z-opłaty-cukrowej-od-napojow-spadly-w-2023-r-mamy-dane-o-liczbie-podatnikow-i-sumie-wplat-tylko-u-nas-2507814, dostęp: 12.07.2024.

Akty prawne

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/720 z dnia 29 kwietnia 2015 r. zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w odniesieniu do zmniejszenia zużycia lekkich plastikowych toreb na zakupy, Dz. Urz. UE L 115 z 6.05.2015, s. 11.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 1542 ze zm.
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym, tekst jednolity Dz.U. z 2022 r. poz. 1608 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, tekst jednolity Dz.U. z 2024 r. poz. 927.
- Ustawa z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów, Dz.U. poz. 1492 ze zm.

Inne źródła

- Ministerstwo Finansów, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. Omówienie*, Warszawa 2023, <https://www.gov.pl/attachment/42e02e66-acac-4b99-86ee-d6c-c5505a762>, dostęp: 12.07.2024.
- NielsenIQ, *Sugar tax first effects*, 30 marca 2021, za: Grupa Eurocash, *Podatek cukrowy 2021 – jakie są pierwsze efekty jego wprowadzenia?*, opubl. 9.07.2021, <https://www.grupaeurocash.pl/blog/podatek-cukrowy-2021-jakie-sa-pierwsze-efekty-jego-wprowadzenia>, dostęp: 12.07.2024.
- Odpowiedź Jacka Ozdoby, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Klimatu i Środowiska, na interpelację nr 40317 w sprawie *ratio legis* oraz wpływów z opłaty recyklingowej, DGO-OP.050.7.2023.TZ, 2582771.9854061.7920997, Warszawa, 13.04.2023, <https://sejm.gov.pl/INT9.nsf/klucz/ATTCQV-GHH/%24FILE/i40317-o1.pdf>, dostęp: 12.07.2024.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów, druk sejmowy nr 210 (IX kad.), <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/AA96D038A0AAF148C1258506002D0ED3/%24File/210-uzas.docx>, dostęp: 12.07.2024.