

Porównanie polityki podatkowej UE i Stanów Zjednoczonych

W jednym ze swoich wykładów Adam Smith, twórca współczesnej analizy ekonomicznej, autor opublikowanego w 1776 roku *Bogactwa narodów*, podał prostą receptę na harmonijny rozwój społeczny, stwierdził on że: "Bardzo mało jest wymagane by doprowadzić państwo do dobrobytu nawet z najniższego poziomu barbarzyństwa, mianowicie pokój, niskie podatki i tolerancyjne kierowanie sferą sprawiedliwości. Wszystkie formy rządów, które zbaczą z tej naturalnej ścieżki, lub które odwołują się do potrzeby zahamowania rozwoju społecznego na jakimś szczególnym etapie, są nienaturalne i po to by utrzymać się u władzy, zmuszone są odwoływać się do represji i tyranii."¹.

Od wielu lat w większości państw uprzemysłowionych, członków OECD, toczy się dyskusja nad koniecznością zreformowania systemów podatkowych.

Dyskusja toczy się zarówno wokół problematyki wysokości podatków (np. czy sprawiedliwym jest podatek liniowy czy progresywny, rzadko wspomina się w tym kontekście o podatku pogłównym) oraz ich struktur – czy podatki bezpośrednie (dochodowe od osób fizycznych i osób prawnych, spadków i darowizn, czynności cywilno prawnych, rolny i leśny, od nieruchomości, od środków transportowych, od posiadanych psów) czy pośrednie (od towarów i usług, akcyzowy, od gier)².

¹ Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, "De Agostini": we współpracy z Ediciones Altaya Polska, Warszawa 2003.

² Kwasnicki W., *Z historii podatku dochodowego*, Instytut Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2003, s. 2.

Ta nietypowa historia podatku dochodowego może być też argumentem za jego likwidacją. Innymi często używanymi argumentami za likwidacją podatku dochodowego jest jego niski udział w ogólnych przychodach państwa (ok. 30 do 40 procent całkowitych dochodów państwa) oraz możliwość znacznego obniżenia kosztów pobierania podatków. Podatek od dochodów osobistych ma raptem dwustuletnią historię i wprowadzany był zawsze po to by sfinansować działania wojenne. Zwykle wprowadzając go argumentowano, że po ustaniu działań wojennych będzie on wycofany. Dobrowolnie państwo wycofało się z tego podatku tylko raz, mianowicie w Wielkiej Brytanii po zakończeniu wojen napoleońskich. W 1798 roku, ówczesny premier Wielkiej Brytanii William Pitt (młodszy) zapowiedział wprowadzenie podatku od dochodów osobistych po to by zebrać fundusze na prowadzenie wojny z Francją. Uczynił to z wielką niechęcią, wbrew swojemu przekonaniu, bo uznawał, że wprowadzenie tego podatku jest wbrew zwyczajom i naturze Brytyjczyków. Podatek ten wprowadzony został w 1799 roku (wyłączając Irlandię) i objął on tylko najbogatszych: na poziomie 10% od dochodów powyżej 200 funtów, dochody poniżej 60 funtów były nieopodatkowane, a dochody pomiędzy 60 a 200 funtów opodatkowane były poniżej 10% rosnącą stopą opodatkowania (podatek ten płacony był osobiście przez obywateli w sześciu równych ratach w ciągu roku). Średni dochód Brytyjczyka w tamtym okresie to ok. 20 funtów, zatem ogromna większość Brytyjczyków nie była opodatkowana. Podatek ten został zniesiony na krótko w 1802 roku po zawarciu pokoju w Amiens, by w 1803 roku pojawić się ponownie na poziomie 5% (dochód z tego podatku był na podobnym poziomie jak przy stopie 10% a to dzięki obniżeniu dolnej granicy z 60 do 50 funtów, tak, że liczba płacących ten podatek podwoiła się). W 1806 roku powrócono do pierwotnej stawki 10%, która utrzymywała się na tym poziomie do 1816 roku, kiedy podatek ten został zniesiony w rok po bitwie pod Waterloo. Po zniesieniu podatku wszystkie dane dotyczące jego płatników zostały spalone (ale, jak się jednak później okazało, duplikaty przekazane zostały do archiwum - King's Remembrancer). Przez następne 26 lat Brytania obywatela się bez podatku od dochodów osobistych. W 1842 roku podatek ten został ponownie wprowadzony przez konserwatywnego premiera Roberta Peel'a, zmuszonego uczynić ten krok przez rosnący deficyt budżetowy, spowodowany

chwilowym spadkiem dochodów państwa z tytułu obniżonych taryf celnych. Peel opodatkował dochody powyżej 150 funtów rocznie. Od jego ponownego wprowadzenia w 1842 do 1885 roku zawierał się w granicach 1% do 6,7% (1855 r.) i tutaj warto zwrócić uwagę na wyraźne dwa okresy poboru podatku od dochodów w Wielkiej Brytanii³. W XIX wieku i do pierwszej wojny światowej podatek ten był stosunkowo niewielki (poniżej 10%), natomiast w wieku XX można było zaobserwować stały wzrost poboru tego podatku. Ta prawidłowość obserwowana jest w innych państwach, np. w USA. Co warto podkreślić, stałą intencją polityków w XIX wieku było jego zniesienie lub przynajmniej wyraźne zmniejszenie, kiedy tylko było to możliwe. Najczęściej przyczyną niemożności jego zniesienia czy zmniejszenia była konieczność zwiększenia wydatków wojennych.

Politycy brytyjscy XIX wieku przyjęli, że jakkolwiek wzrost podatków czy taryf celnych jest tylko przejściowy i należy go jak najszybciej likwidować. Doszli do wniosku, że trudniej jest zmniejszać już raz podniesione taryfy celne, łatwiej to uczynić z podatkiem dochodowym. Niskie taryfy celne znacznie bardziej sprzyjały rozwojowi gospodarczemu aniżeli niskie podatki bezpośrednie, dlatego też w okresach przejściowych kolejni kanclerze skarbu, dla zrównoważenia budżetu, zmniejszając cła importowe podnosili na krótko podatki dochodowe. Polityka utrzymywania niskich podatków od dochodów osobistych skończyła się w końcu XIX wieku. Wzrost podatku (do ok. 10%) po 1890 roku spowodowany był wzrostem wydatków na cele socjalne natomiast pierwsza wojna światowa wymusiła podatki powyżej 5 s. od funta dochodów (tzn. powyżej 25%). W 1918 roku stopa podatkowa osiągnęła poziom 30%. Łącznie z dodatkowymi opodatkowaniami dochodów (np. podatek od nadmiernego zysku) przychody państwa w 1918 roku z tytułu podatku dochodowego były 17 razy większe niż w 1905 roku. Wbrew wcześniejszym obietnicom, po wojnie rząd nie obniżył podatków do poziomu sprzed wojny (1 s.) zamiast tego ustalono go na poziomie 20% (tj. 4 s. od funta). By przynajmniej stworzyć pozory chęci rządu do zniesienia podatku, w 1920 roku powołano Komisję Królewską (Royal Commission), która jednak po burzliwych obradach utrzymała podatki od dochodów. Początkowo, w

³ Por. Cohen D., *Kłopoty dobrobytu*, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków 1998, s. 147 – 148.

okresie międzywojennym, podatki te wzrosły do poziomu 25-30% by jeszcze bardziej wzrosnąć w czasie II wojny światowej, najpierw do 40% a potem nawet do 50% (10 s. od funta)⁴. Podatek ten w niewielkim stopniu (do ok. 45%) został zmniejszony po wojnie. W 1944 roku wprowadzono nowy system płacenia podatku. Zamiast płacenia go raz w roku lub dwa razy do roku pracodawcy odprowadzali odpowiednią kwotę podatku w momencie wypłaty (Pay tax As You Earn – PAYE). W XX wieku stale obniżano próg płacenia podatku, co naturalnie powodowało wzrost liczby płatników tego podatku. W XIX wieku podatki płaciło co najwyżej kilka procent społeczeństwa brytyjskiego, w 1930 roku podatki te płaciło 22%, w 1944 roku ponad 30%, a obecnie już prawie wszyscy pracujący (tj. ok. 50% społeczeństwa).

Interesujące jest to, że z formalnego punktu widzenia, Brytyjczycy nadal traktują podatek dochodowy jako podatek czasowy. Co roku prawa do poboru tego podatku wygasają 5 kwietnia, w związku z tym Parlament musi corocznie wpisywać je do prawa finansowego (Financial Act). Przez cztery miesiące, kiedy to Financial Act uprawomocnia się, pobór podatku dokonywany jest na podstawie tymczasowej ustawy o poborze podatku (Provisional Collection of Taxes Act) z 1913 roku.

Jeżeli chodzi o Stany Zjednoczone Ameryki to po raz pierwszy przymierzano się do wprowadzenia tego podatku w roku 1812, wzorowano się wtedy na prawie brytyjskim z 1798 rok. Ustalono nawet stawki na poziomie 8 i 10 procent (odpowiednio dla dochodów powyżej 60 funtów i powyżej 200 funtów). Prace były już na ukończeniu w 1814 roku ale po podpisaniu pokoju w Ghent w 1815 roku, znikła potrzeba wprowadzenia tego podatku i z niego zrezygnowano. Kolejna próba, ale już zakończona ‘sukcesem’, dokonana została przez prezydenta Abrahama Lincolna. Podobnie jak w przypadku Wielkiej Brytanii podatek ten, wprowadzony został po to by sfinansować działania wojenne (wojnę domową w Stanach). Presja czasu uniemożliwiła dłuższą dyskusję o zasadności wprowadzenia tego podatku. Prawo podatkowe zostało podpisane przez prezydenta Lincolna 1 lipca 1862 roku, nakładało ono 3% podatek od dochodów powyżej 600 dolarów i 5% od dochodów powyżej 10 000 dolarów. W 1864 roku zwiększono stopy podatkowe i Amerykanie płacili pięcioprocentowy podatek od dochodów powyżej 600 dolarów, 7,5% powyżej 5000

⁴. Drucker P. F., *Spółeczeństwo pokapitalistyczne*, PWN, Warszawa 1999, s. 105.

dolarów oraz 10% od powyżej 10000 dolarów. Po wojnie ustalono podatek liniowy na poziomie 5% dla dochodów powyżej 1000 dolarów. W ostatnich trzech latach obowiązywania tego podatku, w latach 1870-72, podatek liniowy zmniejszono do 2,5% dla dochodów powyżej 2000 dolarów⁵.

Podatek od dochodów w latach sześćdziesiątych XIX wieku płaciła stosunkowo niewielka liczba Amerykanów. W 1870 w USA żyło ok. 38 mln ludzi, w tym roku kwestionariusze podatkowe wypełniło 276 661 osób, czyli mniej niż 1% obywateli. Wprowadzając w życie podatek od dochodów Lincoln argumentował, że podatek ten wprowadza tylko na okres wojny, ale (jak to często bywa z działaniami rządowymi) trwał jeszcze przez 7 lat po wojnie (kongres utrzymywał, że wpływy z tego podatku potrzebne są by odbudować kraj po zniszczeniach wojennych). W 1872 roku, niechciany podatek został zlikwidowany przez prezydenta Granta w pierwszym roku po jego wyborze. Ciekawe, że ze zlikwidowaniem podatku nie zlikwidowano biurokracji. Urząd podatkowy (IRS – Internal Revenue Service) pracował niemalże jak dawniej, tym razem zbierając cła i podatki od towarów i usług. By zrekompensować straty państwa z tytułu likwidacji podatków od dochodów podnoszono sukcesywnie stawki innych podatków i ceł.

Kolejny raz podatek od dochodów wprowadzono w 1894 roku za prezydentury Grovera Clevlanda (stawka podatkowa 2%). Podatek ten Sąd Najwyższy uznał 20 maja 1895 roku za niekonstytucyjny (co spotkało się z ostrą krytyką Demokratów). Po tym epizodzie, głosy autorytarian za wprowadzeniem podatku od dochodów pojawiły się dopiero w 1912 roku. Tym razem poczyniono kroki by zapobiec zarzutom niekonstytucyjności tego podatku wprowadzając w 1913 roku Szesnastą Poprawkę do Konstytucji, umożliwiającą Kongresowi nakładanie na obywateli amerykańskich podatków od dochodów. Jak twierdzą niektórzy badacze, poprawka ta wprowadzona została nielegalnie (np. William Benson „The Law That Newer Was”). Szesnasta Poprawka została ‘po cichu podpisana’ i uznana za legalną (mimo nie zakończonego procesu ratyfikacji przez kolejne stany) przez Sekretarza Stanu Philandera Knoxa na kilka dni przed odejściem ze stanowiska prezydenta Williama Howarda Tafta, który w istocie nic nie zrobił by sprzyjać czy przeciwstawić się tej poprawce. Od 1913 roku

⁵ Kwasnicki W., *Z historii podatku...*, op. cit., s. 4.

IRS rozrastał się do ogromnych rozmiarów, stale poszerzając zakres możliwej ingerencji w życie obywateli amerykańskich.

Artykuł V Konstytucji USA mówi, że do akceptacji poprawki wymagana jest ratyfikacja trzech czwartych stanów. W 1913 roku było 48 stanów zatem akceptacja wymagała ratyfikacji przez 36 stanów. W lutym 1913 roku Knox oświadczył, że poprawkę ratyfikowało 38 stanów włączając w to Kentucky, Kalifornię i Oklahomę. W istocie w tych trzech stanach nie dokonano ratyfikacji (Kentucky odrzuciło poprawkę, Kalifornia jeszcze w tym czasie nie głosowała nad poprawką a Oklahoma tak sformułowała swoje orzeczenie nad ratyfikacją poprawki, że w istocie była za jej odrzuceniem). Analiza prawnicza dokumentów nad ratyfikacją wskazuje, że w istocie poprawka ta nigdy nie była legalnie wprowadzona. Obecnie toczy się dyskusja na ten temat w Stanach Zjednoczonych, ale niezależnie od tego czy sama poprawka wprowadzona została legalnie czy nie, trzeba przyjąć do wiadomości, że Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych orzekł w 1916 roku, iż wprowadzenie tego nowego podatku wynika z możliwości nałożenia przez Kongres innych podatków.

Pierwsza wojna światowa nie sprzyjała spokojnej dyskusji nad kwestą wprowadzenia nowego podatku, rząd Stanów Zjednoczonych zaangażował się w szeroko zakrojoną akcję propagandową na rzecz tego podatku, posługując się przede wszystkim retoryką patriotyczną. Zakres poboru tego podatku stale się poszerzał i pod koniec wojny ok. 80% rodzin amerykańskich płaciło podatek dochodowy.

Do wybuchu I wojny światowej żaden rząd nie był w stanie – nawet w czasie poprzednich wojen – uzyskać od swych obywateli więcej niż znikomą część krajowego dochodu narodowego, zapewne około 5-6 %. Ale w okresie I wojny światowej każdy walczący kraj, nawet najbiedniejszy, odkrył, że nie ma praktycznie żadnych ograniczeń w zakresie tego, co rząd może ‘wycisnąć’ z populacji narodowej⁶ (2). A ów Wielka Wojna jak ją zwą autorzy anglosascy była szczególna. Łączna suma strat fizycznych, ściągniętych podatków i zaciągniętego długu publicznego przez rządy narodowe szacowana jest dziś na 260 – 300 mld \$, a więc sumy 6/7 – krotnie większej

⁶ Drucker P. F, *Spółeczeństwo pokapitalistyczne...*, op. cit., s. 107.

od sumy wszystkich długów państwowych na świecie zaciągniętych od końca XVIII wieku do I wojny światowej⁷.

Zakończenie II wojny światowej nie oznaczało jednak likwidacji czy zmniejszenia wysokości podatków. Władze państw chciały uniknąć przykrych doświadczeń lat Wielkiej Depresji w postaci dużego bezrobocia i zaangażowały się w stabilizację makroekonomiczną proponowaną przez Keynesa. Niski poziom bezrobocia i niska inflacja (łamiąca krzywą Philipsa) były głównym celem polityki ekonomicznej rządów narodowych. Szeroka ingerencja państwa w gospodarce była normą. Przy dużym zaangażowaniu państwa (w wydatki), podatki pozostały więc na wysokim poziomie. Ponownie przykład Wielkiej Brytanii najlepiej zilustruje nam „ekspansję” państwa w sferze wydatków. W 1900 roku były one na poziomie 9 % PKB stale rosnąc, by w 1996 roku osiągnąć poziom 41,9 % PKB. Jedynym wyjątkiem była dekada Margareth Teachecher, kiedy to – na krótko – wydatki spadły z 43 % PKB (1980) do 39,9 % PKB (1990)⁸.

W ten sposób powstało państwo dobrobytu. Na świecie postępowała liberalizacja handlu dzięki kolejnym rundom GATT. Oczywiście nie było tak różowo i sielankowo. Związek Radziecki rywalizował z USA i od czasu do czasu dochodziło do konfliktów pomiędzy ideologicznymi wrogami na „peryferiach” obu systemów (Bliski Wschód, Kuba, Wietnam, Angola, Namibia, Etiopia, Afganistan). Ta rywalizacja potrzebowała licznych armii i zaangażowania technologicznego w wyścig zbrojeń (w szczególności nuklearny). To z kolei utrzymało system wysokich podatków i dużego zaangażowania państwa w gospodarce.

Pierwszym wyłomem w rozpatrywaniu kwestii podatków było podwyższenie cen ropy naftowej przez państwa kartelu OPEC (1973 rok). Implikacje wzrostu cen ropy na ceny benzyny były ogromne. Zmniejszyło to nie tylko zasobność portfela konsumentów, ale co ważniejsze zwiększyło kosztowność państwa dobrobytu, które powoli zaczęło się sypać. Jego dekompozycja będzie następowała powoli. Wymownym tego przykładem był Reagan z jego wykorzystaniem krzywej Laffera do

⁷ Por Kennedy P., *Mocarstwa świata. Narodziny. Rozkwit. Upadek*, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 1994, s. 276.

⁸ Betker K., *Globalizacja w sferze podatków*, <http://konsensus.koliber.net/articles.php?id=35>

ataku na państwo opiekuńcze i zademonstrowaniem, że zmniejszenie podatków wpłynie na wzrost gospodarczy. W 1986 roku Reagan wprowadził w miejsce 14 progów podatkowych (od 11 do 50 %), tylko dwie stawki (15 i 28 %). Dało to wzrost PNB o 11 % na przestrzeni 8 lat (1981 – 1988)⁹. Prostotą w tzw. ekonomii podażowej jest to, że obniżenie podatków zwiększa nasz dochód realny (przeciętny koszyk dóbr i usług konsumenta się zwiększa), a więc można więcej kupić bądź zaoszczędzić.

Najlepiej wspiera się jednak owe rozwiązanie przykładem indywidualnych podatków. W okresie 1981 – 1991 obowiązywała zdecydowanie obniżona stawka podatku od dochodów osobistych – 28 %. Udział podatków wpłacanych przez osoby najbogatsze w całości dochodów z podatku od dochodów osobistych wzrósł w tym czasie z 14 % w 1981 roku do 18 % w latach 1984 – 1985 oraz do 20 – 22 % w okresie 1986 – 1990. Można powiedzieć, że zadziałała – często wyśmiewana – „krzywa Laffera”, wedle której przekraczanie pewnego poziomu opodatkowania prowadzi do obniżania dochodów z podatku, a obniżenie stawek podatkowych – tak jak w opisanym przypadku – do zwiększenia dochodów z podatku.

W 1990 roku podwyższono w Stanach Zjednoczonych górną stawkę od podatku od dochodów osobistych. W 1991 roku udział podatku od osób najbogatszych obniżył się do 19 % całości dochodów z podatku od dochodów osobistych.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że nie jest to żadne nowum: Alvin Hansen jeden z keynesistów, zaproponował po zakończeniu II wojny światowej prezydentowi Trumanowi takie rozwiązanie, z którego ten jednak nie skorzystał.

Główny kierunek ataku przeciwników szkoły podażowej jest taki, że obniżenie podatków powiększyło deficyt budżetowy USA. Jest to prawdą tylko, że zapominają oni albo nie chcą wspomnieć, że ów deficyt został częściowo wywołany zwiększonymi zbrojeniami by w ostateczności rzucić „na kolana” Związek Radziecki. Niestety tak to już jest, że liberalna polityka wewnętrzna nie pokrywa się na równi z liberalną (pokojową) polityką zagraniczną. Intensywne zbrojenia w okresie 1981 – 1986 rzeczywiście powiększyły deficyt budżetowy. W 1981 roku deficyt był na

⁹ Olszewski L. (red), *Ekonomia cz. 6. Problemy globalizacji, regionalizacji i transformacji gospodarki dekady lat dziewięćdziesiątych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 42.

poziomie 63,8 mld \$ rosnąc do poziomu 205,6 mld \$ w 1986 roku. Ale gdy po 1986 roku Związek Radziecki był bardziej pojednawczy oraz gdy zmniejszono wydatki na zbrojenia, budżet amerykański uzyskał dodatkowy wzrost wpływów z tytułu podatków sięgający 20 mld \$, a deficyt powoli spadł do poziomu 137,3 mld \$¹⁰.

Postępująca liberalizacja w ramach rund GATT z czasem zaczęła dotyczyć spraw mało związanych z handlem dosłownie rozumianym. Lata funkcjonowania WTO pokazały, że z obszaru handlu towarami, propozycje negocjacji przesunęły się na: liberalizację handlu usługami, zakupy rządowe, lotnictwo cywilne, transport morski, porozumienia handlowe, ochronę środowiska i prawo pracy. Te dwa ostatnie elementy są wyjątkowe bo dotyczą sfery dumpingu społecznego. A więc opodatkowania, ubezpieczenia społecznego i ochrony prawnej osób pracujących.

Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej kształtowały się pod wpływem uwarunkowań historycznych oraz polityki ekonomicznej i społecznej prowadzonej w ciągu kilku ostatnich dziesięcioleci w tych krajach. Każdy kraj ma więc swój unikalny, niepowtarzalny system podatkowy. Mimo to można znaleźć liczne podobieństwa między systemami podatkowymi różnych krajów, zwłaszcza sąsiadujących ze sobą. Występują jednak także istotne różnice między podatkami w różnych krajach. Są również podatki nakładane tylko w jednym kraju (np. pool tax, czyli podatek pogłówny występujący tylko w Wielkiej Brytanii).

Wybitny specjalista od problemów polityki fiskalnej w krajach OECD, Ken Messere pokusił się o wyodrębnienie w ramach Unii Europejskiej pięciu grup krajów różniących się między sobą rozwiązaniami szczegółowymi przyjętymi w polityce podatkowej.

Klasyfikacja ta, umożliwiająca uchwycenie charakterystycznych cech systemów podatkowych krajów Unii Europejskiej, wygląda następująco¹¹:

- 1) grupę pierwszą tworzą kraje Europy Północnej: Belgia, Dania, Finlandia, Holandia i Szwecja;
- 2) grupa druga obejmuje kraje Europy Południowej: Grecję, Hiszpanię, Portugalię i Włochy;

¹⁰ Tamże, s. 43.

¹¹ Krajewska A., *Podatki. Unia Europejska, Polska, kraje nadbałtyckie*, PWE, Warszawa 2004, s. 116.

- 3) w skład grupy trzeciej wchodzi dwa kraje Europy Środkowej: Austria i Niemcy,
- 4) kraje zachodnioeuropejskie, czyli Irlandia i Wielka Brytania, stanowią czwartą grupę;
- 5) Francja została potraktowana jako odrębna (piąta) grupa, gdyż z jednej strony była pionierem wprowadzającym wiele innowacji podatkowych, z drugiej zaś — jest w wielu rozwiązaniach podatkowych opóźniona w porównaniu z innymi krajami.

Przez ostatnie 30 lat kraje Europy Północnej miały najwyższy udział dochodów podatkowych w relacji do PKB. Szwecja i Dania przez cały czas zajmują pod tym względem pierwsze miejsca wśród krajów OECD. Udział podatków od dochodów osób fizycznych jest wysoki, często zintegrowany ze składkami pracowniczymi na ubezpieczenia społeczne. W końcu lat sześćdziesiątych XX w. dokonano zamiany podatku obrotowego na VAT. Nie wpłynęło to jednak znacząco na zmianę struktury dochodów podatkowych. Jest charakterystyczne, że każdy z krajów nordyckich zachował suwerenność podatkową dotyczącą PIT, CIT i opodatkowania dochodów kapitałowych. Oznacza to, że stosunkowo niewielkie gospodarki zdecydowanie, przynajmniej dotychczas, opierają się naciskom globalizacji. Warto też podkreślić, że z wyjątkiem Holandii, udział podatków lokalnych w ogólnych dochodach podatkowych jest wysoki (20-30%), a władze lokalne Danii i Szwecji mają uprawnienia do samodzielnego ustalania stawek PIT.

W latach 1965-1980 trzy spośród czterech krajów południowych (Grecja, Hiszpania i Portugalia) uwolniły się od systemów reżimowych jako nowe demokracje. To zapewne stanowi główną przyczynę zbliżonych zmian w systemach podatkowych tych krajów. Mają one wciąż najniższy PKB per capita, jest więc zrozumiałe, że udział dochodów podatkowych w PKB jest relatywnie niski. W ciągu ostatnich kilkunastu lat ich dochody z podatków rosną i chociaż wciąż są niższe niż przeciętne w Unii Europejskiej, zbliżają się do poziomu przeciętnego w krajach OECD¹².

¹² Tamże, s. 117.

W krajach śródziemnomorskich (łącznie z Francją, ale z wyjątkiem Portugalii) wyroby tytoniowe i alkoholowe są traktowane jako dobra podstawowe, które powinny być nisko opodatkowane. Równocześnie duży udział rzemieślników i farmerów w zatrudnieniu ogółem i „południowa” mentalność podatkowa sprawiają, że efektywność podatków dochodowych jest niska.

Mimo wymienionych podobieństw w strukturze dochodów podatkowych można dostrzec różnice. W Grecji dochody budżetowe są zasilane w dużym stopniu z VAT i składek na ubezpieczenia społeczne (głównie ze składek obciążających pracowników, co jest nietypowe dla krajów Unii Europejskiej). Portugalia opiera się także na podatkach pośrednich, ale udział akcyzy jest bardzo wysoki, niespotykany w innych krajach Unii Europejskiej (18% dochodów podatkowych). Włochy, Hiszpania, a także Francja mają wysokie dochody ze składek na ubezpieczenia społeczne, z tym że w większym stopniu obciążające pracodawców.

Kraje południowe obniżają nieco krańcowe stawki podatku dochodowego od osób fizycznych. Stawki CIT pozostają jednak niemal bez zmian. Nie podejmuje się też wysiłków w celu rozszerzenia bazy podatkowej. Główną barierą do przeprowadzenia gruntowej reformy podatkowej w tych krajach jest relatywnie duży udział szarej strefy w gospodarce oraz słaba administracja podatkowa.

W ciągu ostatnich kilku dziesięcioleci reforma systemu podatkowego stała się jednym z najgorętszych tematów debat publicznych. Ostatnie trzydzieści lat to okres intensywnych prac analitycznych, prowadzonych przez instytucje publiczne, zakończonych opracowaniem raportów, takich jak: raport Komitetu Cartera w Kanadzie (1967), raport Komitetu Aspreya w Australii (1974), dokumenty „Treasury I” i „Treasury II” w Stanach Zjednoczonych (1977 i 1984), raporty Komitetu Meada w Wielkiej Brytanii (1978), Grupy Zadaniowej McCaw w Nowej Zelandii (1982), Irlandzkiej Komisji ds. Podatków (1982-1985), projekt Białej Księgi na temat systemu podatkowego w Australii (1985), Biała Księga „Reforma Podatkowa” w Kanadzie (1987) i wiele innych, bliższych dniu dzisiejszemu, propozycji opracowanych przez kraje skandynawskie i kraje Ameryki Północnej. Również wiele krajów Ameryki Środkowej i Południowej oraz Azji Południowo-Wschodniej podjęło działania na rzecz fundamentalnej restrukturyzacji ich systemów podatkowych. Niektóre z nich

(np. Chile) w swych pracach zaproponowały całkowicie nowatorskie rozwiązania.¹³ Wyniki wspomnianych powyżej studiów analitycznych miały silny i rozległy wpływ, którego konsekwencje dopiero dzisiaj są w pełni rozumiane i przyjmowane przez podatników, doradców podatkowych oraz administracje skarbowe na całym świecie. Fakt, iż zaproponowane wówczas rozwiązania mają powszechny charakter, a wprowadzane czasami w niezwykle odległych od siebie krajach zmiany były niezwykle podobne, mimo że nie dokonano ich w wyniku realizacji jakiegokolwiek opracowanego z wyprzedzeniem i zharmonizowanego planu działań, wyznaczać może rodzaj oraz skalę współczesnych powiązań między gospodarkami państw świata.

Wspomniane reformy podatkowe przyniosły rozwiązanie — przynajmniej w pewnym stopniu i na jakiś czas — dla niektórych z poważniejszych problemów, z jakimi borykały się systemy podatkowe krajów OECD. Jednakże nie dla wszystkich. Jednym z zagadnień nadal najczęściej krytykowanych jest złożoność przepisów podatkowych, widoczna również w wielu gospodarkach nie zrzeszonych w OECD. Istniejące systemy sprawiają podatnikom trudności w zrozumieniu, natomiast władzom skarbowym — trudności w zarządzaniu. Sytuacja taka rozszerza potencjalny zakres opracowanych z dużą starannością sposobów unikania podatków oraz zwiększa koszty ponoszone przez rządy z tytułu pozyskiwania środków budżetowych, jak i koszty spełnienia skomplikowanych wymogów przez podatników. Coraz bardziej złożone i rozbudowane sposoby unikania! powstawania zobowiązań podatkowych same w sobie przyczyniają się do rosnącej złożoności systemów, które mają obchodzić, gdyż te ciągle uzupełniane muszą być przez nowe przepisy szczegółowe, konieczne do zamknięcia luk prawnych¹⁴.

W Wielkiej Brytanii całkowity koszt zarządzania systemem podatkowym oraz spełniania jego wymogów oszacowano na 0,01% PKB, z czego dwie trzecie kosztowało osiągnięcie zgodności. Według autora cytowanego opracowania, powyższy poziom kosztów pozwala na stwierdzenie, iż dziedzina obsługi opodatkowania stała

¹³ Wyciśłok J., *Reforma systemów podatkowych krajów członkowskich OECD i Unii Europejskiej oraz ich harmonizacja*, Videograf, Katowice 2000, s. 45.

¹⁴ Tamże, s. 46.

się samodzielną sferą działalności gospodarczej, o rozmiarach tak dużych jak rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo.

Wielu krytyków złożoności systemów podatkowych nie porusza zagadnienia jej fundamentalnych przyczyn. Autorzy polityki skarbowej niewiele mogą zaradzić, jeżeli źródłem problemu jest złożony charakter transakcji, które system stara się opodatkować lub pewne wymagania prawne natury nie skarbowej. Jeżeli jednakże złożoność ta wynika z samej tylko polityki lub językowego stylu uregulowań prawnych, reforma podatkowa okazać się może niezwykle pomocna.

Stopień złożoności systemu nie jest wielkością łatwo poddającą się pomiarom. Za pewien jedynie przybliżony wskaźnik posłużyć może liczba i objętość składających się na system przepisów prawnych. W Stanach Zjednoczonych od roku 1954 Kodeks Skarbowy rozrósł się o 200%. W Kanadzie objętość i liczba przepisów podatkowych potroiła się w okresie od 1971 do 1994 roku, tym samym okresie w Holandii wielkość ta uległa podwojeniu. Opisaną tu tendencję nie obserwuje się jedynie we Francji: zbiór przepisów skarbowych tego kraju nie zmienił się ilościowo od 30 lat¹⁵.

Niektóre z opisanych poniżej reform podatkowych doprowadziły do uproszczenia systemów skarbowych, jednakże jedynie w kilku krajach kwestię złożoności przepisów podjęto w sposób systematyczny. Australia w 1993 roku rozpoczęła realizację trzyletniego Programu Poprawy Prawa Podatkowego, stawiając sobie za jasny cel obniżenie kosztów spełniania wymogów systemu skarbowego. W ramach programu przepisy prawne były opracowywane od nowa w łatwiejszym do zrozumienia stylu językowym. Jak dotąd prace te przyniosły zmniejszenie objętości przepisów podatkowych o 50% i to mimo dodania do nich nowych fragmentów objaśniających. Realizację podobnych programów „przepisania” ustaw i rozporządzeń na prostszy język rozpoczęto w Nowej Zelandii i Wielkiej Brytanii. W Irlandii natomiast w trakcie realizacji znajduje się projekt pierwszego od 1967 roku ujednolicenia przepisów podatkowych. W Stanach Zjednoczonych modną (i często mglistą) propozycją wysuwaną przez pewne grupy jest wprowadzenie jednolitej dla wszystkich („płaskiej”) stawki podatkowej. Trudno jest rozstrzygnąć, czy korzyści wynikające z uproszczenia stylu językowego kodeksów skarbowych przewyższają

¹⁵ Krajewska A., *Podatki. Unia Europejska...*, op. cit., s. 119.

koszty samego przedsięwzięcia oraz dodatkowe koszty związane z potrzebą ponownego zaznajomienia się z nowym brzmieniem tych przepisów. Wielu komentatorów uważa, iż skomplikowanie i złożoność stanowią nieodłączne cechy współczesnych systemów podatkowych, gdyż ich zadaniem jest pogodzenie często sprzecznych ze sobą celów polityki skarbowej państwa oraz osiągnięcie wielu celów o charakterze innym niż podatkowy. Jeszcze inni autorzy twierdzą, że złożoność jej konieczna dla zapewnienia sprawiedliwego traktowania przez przepisy wszystkich podmiotów¹⁶.

Najdalej idącą tendencją wyłaniającą się w kontekście niedawnych działań reformy podatkowej jest znaczne i powszechne zmniejszenie stawek opodatkowania dochodów krańcowych podejmowane w latach osiemdziesiątych. Ich wynikiem jest niższa liczba stawek podatkowych, zwiększenie zakresu ulg oraz korygowanie progów.

W czasie ich wprowadzania wspomniane zmniejszenie obciążenia podatkowego znalazło zarówno wielu zwolenników, jak i ostrych krytyków. Ci ostatni podkreślali swój niepokój o nie widoczne dla opinii publicznej przesunięcia obciążeń podatkowych wynikających z obniżenia podatków płaconych przez osoby ni bogatsze z chwilą jednolitego obniżenia krańcowych stawek opodatkowania dochodu. Inni z kolei o obniżce stawek wyrażali: pochlebnie, chwając dążenie do usuwania spowodowanych efektami podatkowymi zniekształceń wskaźników gospodarczych opisujących poziom oszczędności, inwestycji oraz wydajności pracy, jak przeciwdziałanie szkodliwemu wpływowi na system podatkowy, powodowanemu przez wysoką inflację i sprzyjając! mu próbom uchylania się od płacenia podatków, dokonywał nierentownych inwestycji w jurysdykcjach o korzystniejszym opodatkowaniu oraz — w konsekwencji — próbom naciskowi urzędników skarbowych¹⁷.

Z raportu firmy doradczej KPMG, która zbadała stawki podatku CIT w 88 krajach wynika, że na świecie panuje obecnie tendencja do ich obniżania. Prym wiedzie Europa, a zwłaszcza jej Środkowo-Wschodni region. Inny raport - Instytutu

¹⁶ Wyciślok J., *Reforma systemów...*, op. cit., s. 48.

¹⁷ Tamże, s. 50.

IMD z Lozanny, obejmujący 60 krajów - pokazuje, że kraje naszego regionu nie występują nawet w pierwszej trzydziestce najbardziej konkurencyjnych gospodarek świata. To sugerowałoby, że podatki nie są istotnym parametrem w ocenie konkurencyjności i atrakcyjności inwestycyjnej¹⁸.

Średnia unijna stawki podatku CIT wynosi 23,29%. To znacznie mniej niż na przykład w szybko rozwijających się Chinach (33%), nie mówiąc już o Stanach Zjednoczonych (40%). W Unii Europejskiej poniżej średniej wspólnotowej plasuje się Irlandia z 12,5 - proc. stawką CIT oraz nowi członkowie: Litwa i Łotwa (15%), Węgry (16%) oraz Polska i Słowacja (19%). Gdy kraje te odnajdziemy w rankingu konkurencyjności IMD, okaże się, że liderem są Stany Zjednoczone, czwarte miejsce zajmuje Irlandia, a kraje naszego regionu lokują się bliżej końca listy. Najwyżej oceniono Czechy i Węgry (odpowiednio 36. i 37. miejsce), trochę gorzej Słowację (40.), a Polska jest czwarta od końca (57.)¹⁹.

Odwieczna wojna, którą UE prowadzi z rajami podatkowymi w sojuszu z OECD20 (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju zrzeszająca najbardziej rozwinięte kraje), trąci hipokryzją. Na czarną listę rajów podatkowych formalnie powinny bowiem trafić również Stany Zjednoczone i Wielka Brytania - oba państwa spełniają stawiane przez OECD kryteria. Nie ma ich tylko dlatego, że eurokraci boją się zadzierać z Amerykanami. Otóż w USA nie są opodatkowane zyski kapitałowe przedsiębiorstw, o ile firmy te nie prowadzą działalności gospodarczej w USA albo nie handlują z amerykańskimi firmami. Podobnie jest z prywatnymi osobami, które nie płacą podatków w USA, jeśli przebywają na ich terytorium krócej niż 183 dni w roku. Amerykanie wiedzą, że niskie podatki przyciągają kapitał, a to właśnie dużo kapitału na rynku pozwala tanio go pożyczać i finansować inwestycje w gospodarce.

O tym, jak duże znaczenie w finansowaniu amerykańskiej gospodarki mają pieniądze płynące z rajów podatkowych, świadczy fakt, że z 2800 mld USD zagranicznych pieniędzy ulokowanych w amerykańskich bankach 1100 mld USD pochodziło tylko z jednego rajy podatkowego na Wyspach Karaibskich (dla

¹⁸ Pokojka M., *Podatki a konkurencyjność*, „Magazyn CXO” z dn. 23.05.2005.

¹⁹ Tamże

²⁰ Piński J., *Podatek dla idiotów*, „Wprost” z dn. 24. 07.2005.

porównania: lokaty dokonane za pośrednictwem wszystkich oficjalnych europejskich banków wyniosły 1050 mld USD). - Stany Zjednoczone są de facto rajem podatkowym i największym na świecie beneficjentem konkurencji podatkowej między krajami - mówi Daniel J. Mitchell, ekspert podatkowy Heritage Foundation²¹. Nic dziwnego, że tylko w ostatnich dziesięciu latach (od 1970 r. różnica w wysokości podatków między USA a Europą zaczęła się intensywnie zwiększać) amerykańska gospodarka rosła przeciętnie o ponad 50 proc. szybciej od europejskiej (wzrost PKB w USA - 3,3 proc., w UE - 2,2 proc.). W Stanach Zjednoczonych całkowity poziom opodatkowania wynosi 29 proc., podczas gdy w UE - 43 proc. Ta różnica sprawiła, że poziom życia w USA jest o połowę wyższy niż w Europie, a bezrobocie - ponad dwa razy niższe.

Gospodarka amerykańska osiągała pozytywne tempa wzrostu, rzędu 2-3 proc. rocznie, miał miejsce duży postęp techniczny, wzrastała, choć w malejącym tempie, wydajność pracy, niemniej jednak lata siedemdziesiąte przyniosły względny spadek pozycji Stanów Zjednoczonych²².

W tym okresie Europa Zachodnia rozwijała się w tempie niemal dwukrotnie szybszym niż USA, szybciej rosła tam też wydajność pracy, będąca bardzo ważnym czynnikiem długookresowego rozwoju. Największym fenomenem od końca lat sześćdziesiątych była Japonia, w której tempo wzrostu gospodarczego sięgało nawet kilkunastu procent rocznie, a tempo przyrostu eksportu czasami przewyższało 20 proc. rocznie i na dodatek był to eksport na najbardziej wymagające rynki, w tym właśnie amerykański.

I właśnie to jednoczesne spowolnienie wzrostu gospodarczego w USA w stosunku do poprzednich dekad oraz spowolnienie w kategoriach względnych w stosunku do Japonii i krajów Europy Zachodniej spowodowało, że Stany Zjednoczone, tracąc dystans, poczuły, że coś złego dzieje się z ich gospodarką, a więc z ich polityką ekonomiczną.

²¹ Tamże

²² Dziarska H., *Reaganomika - polityka bezkonkurencyjna*, rozmowa z prof. Wojciechem Bieńkowskim, kierownikiem Zakładu Badań nad Gospodarką Amerykańską w SGH, <http://www.radio.com.pl/spoleczenstwo/dyskusje.asp?id=72>.

Unia Europejska rozwija się teraz trzy razy wolniej niż Stany Zjednoczone. Podobnie będzie w przyszłym roku. Euro przez ostatnie 27 miesięcy umocniło się wobec dolara o przeszło 25 proc. Z tego tylko w ostatnim roku o ponad 20 proc. Odpowiada to - mniej więcej - podwyższenie stóp procentowych w strefie euro o 50 pkt. bazowych. Europejski Bank Centralny robi co może.²³

"Stara Europa" ma problemy z tempem wzrostu gospodarczego nie od dziś. I to bynajmniej nie za przyczyną zbyt restrykcyjnej polityki monetarnej. Te problemy nie są ulokowane we Frankfurcie. Największe gospodarki Unii - Niemcy, Francja, Włochy - cierpią na przypadłości zbliżone do naszej posttransformacyjnej hybrydy. Rozdęte deficyty, fatalna struktura wydatków, wysokie podatki, kolosalne obciążenia pozapłacowe, nieelastyczne rynki pracy, itp.

Dolar traci wobec euro. Ale wcale nie dlatego, że inwestorzy wierzą w Europę. Dolar traci, bo wzrost gospodarczy w Stanach osadzony jest na kruchych fundamentach. Tempo wzrostu inwestycji prognozowane jest ledwie na 0,7 proc., a gigantyczne deficyty (budżetowy i na rachunku bieżącym) wymagają potężnych zastrzyków finansowych. Rynki finansowe doskonale rozumieją, że bez wsparcia inwestorów zagranicznych dolar zanurkowałby głęboko i na bardzo długo. A ponieważ polityka międzynarodowa nie sprzyja obecnie budowaniu zaufania do Ameryki, inwestorzy są powściągliwi.

Jeśli zła aura wokół Stanów minie, a "stara Europa" nie weźmie się za ostrą kurację restrukturyzacyjną, żadna siła nie pozwoli Unii wrócić do wieloletniego trendu wzrostowego.

²³ *Niskie zatrudnienie, wysokie podatki. Do 2010 roku Unii Europejskiej nie uda się dogonić Stanów Zjednoczonych*, „Rzeczpospolita” z dn. 13.03.2003.

Bibliografia

- 1) Betker K., *Globalizacja w sferze podatków*, <http://konsensus.koliber.net/articles.php?id=35>
- 2) Cohen D., *Kłopoty dobrobytu*, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków 1998.
- 3) Drucker P. F., *Społeczeństwo pokapitalistyczne*, PWN, Warszawa 1999.
- 4) Dziarska H., *Reaganomika - polityka bezkonkurencyjna*, rozmowa z prof. Wojciechem Bieńkowskim, kierownikiem Zakładu Badań nad Gospodarką Amerykańską w SGH, <http://www.radio.com.pl/spoleczenstwo/dyskusje.asp?id=72>.
- 5) Kennedy P., *Mocarstwa świata. Narodziny. Rozkwit. Upadek*, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 1994.
- 6) Krajewska A., *Podatki. Unia Europejska, Polska, kraje nadbałtyckie*, PWE, Warszawa 2004.
- 7) Kwaśnicki W., *Z historii podatku dochodowego*, Instytut Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2003.
- 8) *Niskie zatrudnienie, wysokie podatki. Do 2010 roku Unii Europejskiej nie uda się dogonić Stanów Zjednoczonych*, „Rzeczpospolita” z dn. 13.03.2003.
- 9) Olszewski L. (red), *Ekonomia cz. 6. Problemy globalizacji, regionalizacji i transformacji gospodarki dekady lat dziewięćdziesiątych*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999.
- 10) Piński J., *Podatek dla idiotów*, „Wprost” z dn. 24. 07.2005.
- 11) Pokojska M., *Podatki a konkurencyjność*, „Magazyn CXO” z dn. 23.05.2005.

- 12) Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, "De Agostini": we współpracy z Ediciones Altaya Polska, Warszawa 2003.
- 13) Wyciślik J., *Reforma systemów podatkowych krajów członkowskich OECD i Unii Europejskiej oraz ich harmonizacja*, Videograf, Katowice 2000.