

Ekologiczna reforma podatkowa

Ekologia jest modna. Przymiotnik "ekologiczny" dodawany jest do najróżniejszych rzeczowników; widziałem nawet szyld reklamujący "pralnię ekologiczną". A czy podatki mogą być "ekologiczne"? Zdaniem niektórych – tak.

Wiele osób nie lubi podatków i narzeka na ich nadmierną wysokość. Ale z drugiej strony podatki muszą być nakładane, skoro oczekujemy, że państwo będzie realizowało pewne zadania wspólne, jak bezpieczeństwo, czy jakiś elementarny poziom zabezpieczenia społecznego. Współczesne państwo czerpie dochody przede wszystkim z podatków pośrednich (zwłaszcza VAT) i bezpośrednich (zwłaszcza PIT). Polska nie jest pod tym względem wyjątkiem. W wykonaniu budżetu na 2007 r. łączne dochody państwa wyniosły 237 mld zł, w tym dochody podatkowe 206 mld zł. Na tę ostatnią kwotę składał się VAT 96 mld zł, akcyza 49 mld zł, PIT 35 mld zł i CIT 25 mld zł. Zdecydowanie zatem dominuje VAT, wypełniając niemal połowę wpływów z podatków. Ale również ważna jest akcyza, która w Polsce mniej więcej w połowie pochodzi z paliw.

VAT nie cieszy się dobrą opinią ekonomistów. Jak wiele podatków, ma działanie antyefektywnościowe. Podraża dobra i usługi, osłabiając motywację do gospodarowania. Ale podobne zastrzeżenia można wysunąć wobec akcyzy. Można także krytykować PIT i CIT. Pierwszy za to, że osłabia motywację do podejmowania wysiłku i skłania niektórych do lokowania działalności w szarej strefie. Drugi za to, że zabiera firmom pieniądze, które mogłyby zostać przeznaczone na inwestycje i rozwój.

Tymczasem podatki są konieczne i żadne państwo nie może bez nich funkcjonować. Ekonomiści wskazują jednak, że istnieje podatek, który nie tylko nie psuje efektywności, ale ją wręcz poprawia. Jest to tzw. podatek Pigou, nakładany na działania wywołujące koszty zewnętrzne (zob. *Aura* 6/09). Dlaczego więc w żadnym kraju nie zastąpiono nim tradycyjnych podatków? Czyżby wszystkie rządy na świecie składały się z ignorantów albo szkodników?

Sprawa jest dość skomplikowana, choć nie na tyle, aby nie można było jej w zarysie opisać. Polska ma dość wysokie opłaty ekologiczne, znacznie wyższe niż w konkurujących z nami gospodarkach. Zbierane z tego tytułu kwoty wynoszą 1,7 mld zł rocznie. Stanowią zatem mniej niż 1% dochodów państwa z tytułu podatków. Teoretycznie można byłoby je podnieść, ponieważ stawki opłat ekologicznych są znacznie niższe niż w hipotetycznych podatkach Pigou. Tylko czy jest to politycznie realne, skoro już teraz polskie opłaty ekologiczne są oprostowywane przez płatników, którzy narzekają, że konkurencja za to samo płaci mniej?

Założmy jednak, że jakimś cudem polskiemu rządowi udaje się podnieść stawki opłat ekologicznych. Czy w ślad za tym zwiększą się przychody z tego tytułu? Jest to wielce wątpliwe. Albowiem wzrost stawek powinien spowodować reakcję płatników, polegającą na zmniejszeniu skali działań, które są nimi obciążone. Teoretycznie można sobie wyobrazić ustawiczne podnoszenie stawek, które by podążało za zmniejszającą się presją na środowisko. Ale w końcu, jeśli się wystarczająco podniesie opłatę za emisję związków rtęci, rtęć zostanie całkowicie wyeliminowana z gospodarki. Jeśli się wystarczająco podniesie opłatę za pobór wody, woda będzie krążyła w obiegach zamkniętych; nawet w gospodarstwach domowych można byłoby sobie coś takiego wyobrazić, chociaż koszt odpowiednich urządzeń musiałby być zaiste kosmiczny.

Zarysowany powyżej scenariusz mógłby być nawet zaakceptowany przez ekologów, ale nie przez rząd, który musi mieć przecież jakieś przychody budżetowe. Istnieje właściwie tylko jeden produkt, którego opodatkowanie nie zagraża "erozją bazy podatkowej" (jak to zjawisko określają ekonomiści). Jest to mianowicie energia. Zgodnie z zasadami termodynamiki, nie da się energii odzyskiwać tak, by krążyła w obiegach zamkniętych. Gospodarka zawsze będzie jej musiała trochę zużywać, choćby nie wiem jakie techniki oszczędzania miała wprowadzić. Z drugiej strony każde użycie energii – nawet, zdawałoby się, tak czystej jak "wiatrakowa" – wiąże się z pewną uciążliwością dla środowiska, a zatem jej opodatkowanie może być celowe z punktu widzenia efektywności ekonomicznej. Tak więc energia jest praktycznie jedynym produktem, który mógłby pełnić rolę trwałej bazy podatkowej alternatywnej w stosunku podatków tradycyjnych.

Wszakże energia już jest opodatkowana. Jak wynika ze statystyki, akcyza od paliw dostarcza wielokrotnie więcej pieniędzy niż wszystkie polskie opłaty ekologiczne razem wzięte. Powstaje zatem pytanie, czy nie można by jej było zwiększyć jeszcze bardziej. Zapewne do tego dojdzie, ale wymaga to skoordynowanej akcji rządów w wielu krajach jednocześnie i przekonania przeciwników, że podrożenie energii nie musi być ciężarem dla społeczeństwa i gospodarki.

"Ekologiczna reforma podatkowa" polega na przesunięciu ciężaru opodatkowania z pracy i kapitału (do czego sprowadza się VAT, PIT i CIT) na zasoby naturalne i zanieczyszczenie środowiska. Jest to oczywiście właściwy kierunek, ale trzeba sobie zdawać sprawę z możliwej skali takiej reformy. Po pierwsze, powinna ona zachowywać tzw. neutralność fiskalną, co oznacza utrzymanie dotychczasowych przychodów podatkowych. A więc np. zwiększeniu akcyzy na paliwa powinna towarzyszyć obniżka innych podatków. Po drugie, podatki ekologiczne – niestety – zagrażają erozją bazy podatkowej. Czerpiąc przychody z VAT, PIT lub CIT, rząd nie musi się zbytnio troszczyć o tę bazę. W końcu ludzie zawsze będą chcieli zarabiać i zawsze będą chcieli kupować, a firmy zawsze będą chciały mieć zyski. Natomiast opodatkowując zasoby naturalne i zanieczyszczenie środowiska silnie motywuje się do zachowań proekologicznych, a w konsekwencji do obniżki podatków. Nic więc dziwnego, że żaden rząd na świecie nie odważył się na głęboką ekologiczną reformę podatkową.

Dochodzą do tego wątpliwości teoretyczne. Kilkanaście lat temu pojawiła się koncepcja "podwójnej dywidendy" zawdzięczanej podatkom ekologicznym. Pierwsza polegałaby na lepszej ochronie środowiska, natomiast druga – na poprawie efektywności dzięki redukcji podatków tradycyjnych. Niestety drobiazgowo badania wykazały, że istniejące systemy opodatkowania są tak skomplikowane, że zastąpienie jednego podatku drugim (teoretycznie lepszym) nie gwarantuje spodziewanych korzyści, ponieważ cały system może zareagować inaczej, niżby to wynikało z akademickich założeń.

"Ekologiczność" systemu opodatkowania mierzy się udziałem podatków umotywowanych względami ekologicznymi w PKB. Natomiast kryterium tego "umotywowania" jest dyskusyjne. Z pewnością opłaty ekologiczne należą do tej kategorii. Zalicza się do niej zazwyczaj również akcyzę na paliwa, choć nie jest to bynajmniej oczywiste. Podane na wstępie informacje o polskim budżecie sugerują, że udział tak rozumianych podatków ekologicznych (głównie akcyza i VAT od paliw) w PKB wynosi około 3%. Wskaźnik ten jest zgodny z oszacowaniem Europejskiej Agencji Środowiska i niemal dokładnie pokrywa się ze średnią w Unii Europejskiej. Zresztą we wszystkich krajach – z wyjątkiem Danii – znajduje się on w przedziale od 2% do 4%. Jedynie Dania odbiega od tego obrazu osiągając pułap 6%, głównie dzięki niespotykaniu wysokim podatkom nałożonym na transport.