

Podatek Pigou

Już ponad 100 lat ekonomiści posługują się pojęciem podatku Pigou. Natomiast istnieją ważne przyczyny sprawiające, że przez cały ten czas ochrona środowiska była w praktyce realizowana bez owego podatku. Jest to spowodowane zarówno nieporozumieniami na temat jego definicji, jak i ryzykiem oszustwa, którego trudno uniknąć, jeśli by całkowicie uzależnić ochronę środowiska od tego typu instrumentów. Mimo nieobecności podatku Pigou w praktyce gospodarczej, jego koncepcja jest jednak bardzo przydatna w analizach ochrony środowiska, ponieważ unaocznia fakt, że wszelkie instrumenty polityki implikują koszty równoważne obciążeniu podatkowemu.

Pigouvian Tax

Economists have been using the notion of Pigouvian taxation for more than a century. Yet there are numerous reasons why environmental protection has progressed without the application of this instrument. One reason for this is the misunderstanding of what the instrument looks like, and another, the inevitable risk of fraud when environmental protection is to be regulated by financial incentives only. Despite their absence in actual policy making, Pigouvian taxes are an important reference in economic analyses; they illustrate the fact that any environmental policy instruments imply compliance costs corresponding to a hypothetical tax.

Arthur Cecil Pigou (1877-1959) – wybitny angielski ekonomista – sformułował w 1920 r. pomysł, który po dziś dzień słusznie kojarzy się z jego nazwiskiem. Idea wydaje się prosta i oczywista. Wiele problemów, zwłaszcza związanych z ochroną środowiska, spowodowanych jest bowiem przez to, że podmioty odpowiedzialne za szkodliwe działania gospodarcze nie ponoszą pełnych konsekwencji. Ekonomiści mówią, że mają wtedy miejsce tzw. efekty zewnętrzne. Pigou zaproponował, żeby nie poprzestawać na stwierdzeniu, że sprawcy przerzucają na zewnątrz to, za co są odpowiedzialni, tylko żeby owych sprawców obciążyć odpowiednim podatkiem (*Aura* 6/2009).

W ten sposób powstała koncepcja rozwiązania problemu, z którym nieuregulowany rynek kiepsko sobie radził. Niezależnie jednak od tego, co można było przez ostatnie 100 lat znaleźć w podręcznikach ekonomii, często przywołujących z aprobatą podatek Pigou, polityka ochrony środowiska odbywała się w praktyce bez owego podatku. Osiągnięte w XX wieku postępy tej ochrony udało się zrealizować inaczej, przeważnie zmuszając sprawców bezpośrednio (a nie finansowo), żeby ograniczyli działania, które powodują owe efekty zewnętrzne.

Istnieje wiele wyjaśnień tłumaczących, dlaczego tak było. Bardzo przekonujące są analizy, które odwołują się do tzw. "ekonomii politycznej", czyli dociekań, kto jest czym zainteresowany i jaką ma siłę, żeby swoje preferencje narzucić innym (*Aura* 8/2009). Brak

podatków Pigou w praktyce gospodarczej był też jednak spowodowany ich nieprecyzyjną definicją, która powszechnie funkcjonuje w świadomości społecznej. Bardzo szeroko rozpowszechniona jest bowiem uproszczona, aczkolwiek nieściśła, definicja utożsamiająca je z koniecznością obciążania sprawców spowodowanymi przez nich szkodami. Wiele osób, a zwłaszcza polityków, obawia się, że takie opodatkowanie musiałoby doprowadzić do zamrożenia życia gospodarczego.

Zachęty finansowe

Tymczasem w istocie podatek Pigou wyznaczony jest przez dwa parametry: stawkę oraz próg opodatkowania. Wysokość stawki jest zawsze ściśle ustalona. Ma być mianowicie równa krańcowemu kosztowi zewnętrznemu, którym podatnik obarcza swoje otoczenie. Wbrew rozpowszechnionym stereotypom, jest więc równa krańcowemu kosztowi zewnętrznemu (czyli jego przyrostowi powodowanemu przez zmianę działalności o jednostkę), a nie całkowitym szkodom, jakie podatnik powoduje. Dla przykładu, w programach badawczych finansowanych przez Komisję Europejską ów koszt zewnętrzny powodowany emisją dwutlenku siarki i tlenków azotu przyjmowany był dla Polski na poziomie około 1000 euro/t – nawiasem mówiąc, wielokrotnie więcej niż stawka płacona za emisję przez krajowe podmioty (która w 2022 r. wynosiła około 120 euro/t).

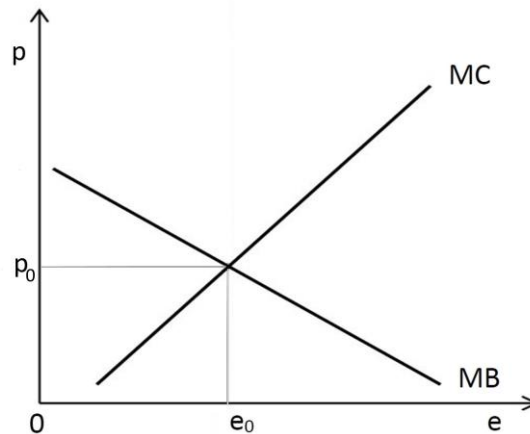
Jednak kluczowe znaczenie ma też próg opodatkowania. W stereotypowym wyobrażeniu, ów próg nie występuje wcale, albo – co na jedno wychodzi – przyjęty jest w wysokości zero (podatnik obciążany jest za każdą jednostkę działalności). Według takiej zasady funkcjonują np. polskie opłaty ekologiczne. Ale w ogólności tak być nie musi. Manipulując progiem, można dowolnie regulować obciążenie podatnika. Ustalając ten próg bardzo wysoko – powyżej aktualnie realizowanego poziomu działalności – można wręcz zamienić obciążenie podatkiem Pigou w subwencję; nie pozbawiając przy tym podatnika zachęty do zredukowania szkodliwej działalności, bo miałby wtedy perspektywę powiększenia owej subwencji.

Innymi słowy, podatek Pigou z odpowiednio wysokim progiem mógłby być stosowany bez ryzyka wywołania niepożądanych skutków polegających na zamrożeniu gospodarki. Jest jednak poważne niebezpieczeństwo nieskuteczności podatku Pigou, spowodowane oszukańczym manipulowaniem jego realną stawką.

Stawka podatku Pigou powinna być równa krańcowemu kosztowi zewnętrznemu spowodowanemu działaniem podatnika. Ale to zazwyczaj umożliwia pewne przychody budżetowe (chyba że próg opodatkowania jest ustalony bardzo wysoko), które potem wracają do gospodarki. Skoro te pieniądze trafiają do gospodarki w formie subwencjonowania kogoś lub czegoś, to stawka podatku Pigou ulega *de facto* modyfikacji; jej faktyczna (realna) wartość może być w istocie niższa od nominalnej. Jest to ważny powód, dla którego skuteczność polityki ochrony środowiska jest mniej zagrożona, jeśli się ją realizuje za pomocą instrumentów niepodatkowych. Zwłaszcza w porozumieniach międzynarodowych preferowane są metody ilościowe, a nie podatkowe, ponieważ istnieje obawa, że jakiś kraj zobowiąże się oficjalnie do wprowadzenia podatku, którego nominalna stawka może być jednak *de facto* po kryjomu obniżona w rezultacie zastosowania trudnych do prześledzenia subwencji.

Podatek ukryty w wymaganiach ekologicznych

Okoliczności, które sprawiają, że podatki Pigou są rzadko w praktyce spotykane, nie podważają ich doniosłości teoretycznej. Popularność w podręcznikach ekonomii nie jest spowodowana tylko zachwytem nad pomysłem z 1920 r., który miał definitywnie rozwiązywać pewien problem. Warto spojrzeć na rysunek, który przytaczałem już wielokrotnie, a ostatnio w zeszłym roku (*Aura* 8/2022).



Na osi poziomej mierzony jest poziom ochrony środowiska (zero odpowiada brakowi ochrony). Natomiast na osi pionowej mierzone są wielkości ekonomiczne, takie jak koszty i korzyści z tej ochrony. Punkt o współrzędnych (e_0, p_0) wyznacza rozwiązanie optymalne, ponieważ pójście na prawo ($e > e_0$) wymagałoby poniesienia kosztów wyższych niż korzyści ($MC > MB$), zaś pójście na lewo ($e < e_0$) spowodowałoby oszczędność kosztów mniejszą niż utracone korzyści ($MC < MB$); ani więc odejście w lewo, ani w prawo nie byłoby uzasadnione. W rozwiązaniu (e_0, p_0) osiąga się poziom ochrony e_0 , przy którym zarówno krańcowy koszt, jak i korzyść z tytułu tej ochrony wynosi p_0 .

Wymuszenie na gospodarce takiego rozwiązania może się dokonywać na dwa sposoby. Albo przez wprowadzenie podatku Pigou o stawce podnoszącej koszt do p_0 , albo przez nakazanie ochrony środowiska na poziomie e_0 . W obu przypadkach chodzi o wymuszenie identycznego zakresu ochrony. Nie wprowadzając podatku Pigou, tylko nakazując ochronę środowiska na poziomie e_0 , "podraża się" działalność gospodarczą do wysokości p_0 . Skutek jest więc taki, jaki by teoretycznie był, gdyby wprowadzić odpowiedni podatek. Z tego względu w różnych analizach wymagania ochrony środowiska często charakteryzuje się stawką hipotetycznego podatku Pigou. Co nie przesądza, w jaki praktyczny sposób wymagany rezultat miałby zostać spowodowany: czy faktycznie podatkiem, czy jakąś inną formą regulacji, która wymaga poniesienia kosztu do poziomu odpowiadającego temu podatkowi.

Pułapki podatku Pigou

Doniosłość pojęcia podatku Pigou, a zwłaszcza przekonanie o tym, że jest on najlepszą formą wymuszania ochrony środowiska, może jednak stanowić zagrożenie dla realizacji polityki ekologicznej. Na przykład po roku 1989, kiedy w Polsce wypracowywano nowe zasady organizacji gospodarki, była silna presja na to, by ochronę środowiska pozostawić rozwiązaniom podatkowym, bo przecież rynek powinien wszystko sam załatwić. Udało się powstrzymać tę presję i dzięki temu polityka ekologiczna w Polsce w latach 1990-tych odnotowała – bez wprowadzania podatków Pigou – lepsze rezultaty niż w wielu innych

gospodarkach zmagających się z problemami odejścia od systemu centralnego planowania, pokładających przy tym bezkrytyczną wiarę w działanie instrumentów finansowych.

Niebezpieczeństwo bezkrytycznej wiary w rozwiązania podatkowe wynika stąd, że w związku z handlem międzynarodowym skuteczność podatku Pigou wymaga jego powszechności. Jeśli emitenci z pojedynczego kraju mieliby płacić taki podatek, to zorganizowaliby przeciwko niemu skuteczny lobbing argumentując, że ich zagraniczni konkurenci takiego podatku nie płacą. Rzeczywiście, w sytuacji, gdy ochrona środowiska wymuszana jest zazwyczaj instrumentami ilościowymi, poddane im podmioty gospodarcze są w istocie obciążone kosztem redukcji emisji, którego jednak nie widać w formie "opłaty ekologicznej". Można więc utrzymywać, że obciążone nie są, co miałyby przesądzać o ich rzekomej przewadze konkurencyjnej. Stanowiłoby to polityczny argument na rzecz odrzucenia podatku. Innymi słowy, postulat wprowadzenia podatku Pigou byłby skazany na porażkę, co osłabiłoby – a przynajmniej opóźniło – ochronę środowiska.

Co innego, gdyby go wprowadzić jednocześnie w wielu krajach. Jednak skuteczność wymagałaby wtedy bardzo dokładnego kontrolowania krajowych budżetów, aby nie dopuścić do oszustw polegających na dotowaniu w jakiś sposób tych, którzy są rzekomo poddani podatkowi Pigou o uzgodnionej i ujednoczonej stawce.