

System podatkowy zgodny z wymaganiami ekorozwoju

# ZANIECZYSZCZAJĄCY POWINNI PŁACIĆ WIĘCEJ

Jacek Zyśk

Ekologiczna reforma podatkowa (ERP) to koncepcja zmian systemu podatkowego zgodna z wymaganiami ekorozwoju. Głównym celem ERP jest korygowanie systemu podatkowego funkcjonującego w danym kraju, zgodnie z celami uznanymi za ważne dla rozwoju gospodarczego, poprawy dobrobytu mieszkańców i zapewnienia zdrowszego środowiska naturalnego.

Potrzeba rozważenia możliwości wdrożenia ERP w Polsce wynika z kilku zasadniczych powodów. Po pierwsze stan środowiska jest niezadowolający, zwłaszcza w stosunku do oczekiwań Komisji Europejskiej. Po drugie tempo rozwoju gospodarczego mierzone wskaźnikiem PKB jest niewystarczające, by ograniczyć bezrobocie, które znacznie przekracza jego poziom w Unii Europejskiej. I wreszcie, po trzecie skala, i zakres zniekształceń systemu podatkowego wynikających z różnorodności funkcji (nadmierny fiskalizm, cele i kryteria socjalne, upolitycznienie) podważa jego efektywność i skuteczność jako narzędzia polityki zrównoważonego rozwoju.

Podczas konferencji zorganizowanej przez Koło Naukowe przy Międzywydziałowych Studiach Ochrony Środowiska Uniwersytetu Warszawskiego zastanawiano się nad przyszłością ekologicznej reformy podatkowej w Polsce

Wprowadzenia do dyskusji dokonał prof. **Tomasz Żylicz**, dziekan Wydziału Nauk Ekonomicznych UW.

– *Kilkanaście lat temu wielu ekonomistów było zachwyco-*

*– jednocześnie wyeliminujemy podatki nieefektywne, czyli te, które mamy obecnie, a to poprawi efektywność gospodarki. Na pierwszy rzut oka to się musiało udać, ale po głębszych badaniach okazało się, że ERP wcale nie musi gwarantować korzystnych efektów. Mimo to wiele państw starej Unii Europejskiej wprowadziło u siebie, w większym lub mniejszym stopniu, ekologiczną reformę podatkową. W Polsce kilka lat temu odbyła się na ten temat dyskusja, powstało kilka prac naukowych, przeanalizowano kilka modeli, o wiele za mało, by mieć odpowiednią bazę do podjęcia decyzji. W efekcie politycy są sceptyczni, jeśli chodzi o wprowadzenie ekologicznej reformy podatkowej, bo boją się, że nastąpi erozja bazy podatkowej. Lepsze są VAT,*

Foto: Paweł Wójcik



*Tylko 2% polskich przedsiębiorców inwestowało w ubiegłym roku w ochronę środowiska.*

*nych wizją wprowadzenia podatku ekologicznego, zrobmy coś dobrego dla środowiska, a*

*CIT, PIT – pewne, i wiadomo czego się po nich spodziewać – mówił prof. Żylicz.*

Prof. **Jerzy Śleszyński**, reprezentujący Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego i Warszawski Ośrodek Ekonomii Ekologicznej uważa, że powinno się powrócić do rzeczowej dyskusji nad szansami, celowością, uwarunkowaniami i ewentualnymi konsekwencjami ekologicznej reformy podatkowej. Tym bardziej, że nie brakuje doświadczeń w krajach Unii Europejskiej. Na temat ERP napisano wiele artykułów i przedstawiono wiele rozwiązań natury politycznej.

– *Warunkiem sine qua non poważnego potraktowania tematu jest wspólne zainteresowanie sprawą reformowania podatków naukowców i działaczy politycznych. W poważne prace badawcze i studialne muszą być zaangażowane resorty finansów oraz gospodarki. Ministerstwo Środowiska może pełnić rolę życzliwego arbitra, ale nie ma ani mocy sprawczej przełożenia prac badawczych na konkretne projekty i rozwiązania, ani decydującego głosu w kwestiach podatkowych* – mówił prof. Śleszyński.

Profesor Śleszyński przypomniał założenia ERP w krajach Unii Europejskiej, przedstawił także perspektywy ekologicznej reformy podatkowej w Europie.

W krajach UE instrumenty ekonomiczne w polityce ochrony środowiska zaczęto stosować na początku lat 70. W latach 80. nowe podatki nazwane często zielonymi lub ekologicznymi zaczęły mieć coraz większe znaczenie, przy czym, przynajmniej w zamierzeniu, miały pierwotnie pełnić jedynie funkcje fiskalne.

– *Dużym problemem polityki ochrony środowiska na poziomie UE jest obowiązująca zasada jednomyślności podczas głosowania zmian podatkowych. Pomimo faktu, że Piąty Program Unii Europejskiej już w 1992 roku rekomendował powszechne użycie ekonomicznych instrumentów w ochronie środowiska, to jak na razie żaden jednorodny instrument nie został wprowadzony na poziomie UE. Takie działania miały jednak miejsce w poszczególnych krajach członkowskich, które opodatkowały wybrane formy działalności oraz produkty mające negatywny wpływ na środowisko* – mówił prof. Śleszyński.

W krajach UE i w innych krajach OECD przychody z podatków środowiskowych w przeważającej części tworzone są w wyniku opodatkowania paliw oraz transportu (akcyza na paliwo, akcyza przy kupnie samochodu, podatek rejestracyjny).

– *Od końca lat 80. do połowy lat 90. w krajach UE dynamicznie wzrosły przychody z podatków środowiskowych. W 1993 roku osiągnęły najwyższy poziom, równy w przybliżeniu 7% całkowitych dochodów podatkowych. Następnie ustabilizowały się powyżej 6%, a więc nadal stanowią wysoką część przychodów z podatków. Obecnie dla wszystkich krajów UE odsetek ten wynosi średnio 6,84%. W całym okresie dominują przychody z opodatkowania energii, a następnie z opodatkowania transportu. W porównaniu z tymi kategoriami, opodatkowanie zanieczyszczeń jest znikome. Warto podkreślić, że cztery kraje: Holandia,*

*Dania, Portugalia i Irlandia generują ponad 9% całkowitych dochodów budżetowych z podatków środowiskowych, ale tylko w Holandii, Danii i jeszcze dodatkowo w Belgii udział podatków od zanieczyszczeń jest istotny* – mówił prof. Śleszyński.

Wprowadzenie nowych, zielonych podatków, spowodowało konieczność odpowiedzi na pytanie, jak postępować z przychodami, które dzięki nim uzyskano. Rozwiązań jest kilka. Mogą zostać skierowane do budżetu albo na fundusze celowe, mogą łagodzić regresywną dystrybucję dochodów w społeczeństwie, albo służyć do obniżania innych podatków, a przez to łagodzić lub nawet niwelować obciążenia finansowe spowodowane nowymi podatkami, doprowadzając do tzw. neutralności dochodowej podatku. To ostatnie rozwiązanie było najczęściej wybierane przez kraje, które wprowadziły ERP i zwykle sprowadzało się do obniżania ubezpieczeń społecznych.

**Igor Jeliński**, reprezentujący Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych „Lewiatan”, spojrzawszy na ekologiczną reformę podatkową z perspektywy pracodawców. Okazuje się, że tematyka ochrony środowiska nie jest im specjalnie bliska, szczególnie małym i średnim przedsiębiorcom. Tylko 2% polskich przedsiębiorców inwestowało w ubiegłym roku w ochronę środowiska.

– *Mam nadzieję, że będzie się to zmieniać, bo Unia Europejska wymusi dostosowanie się przedsiębiorstw do norm europejskich* – mówił Igor Jeliński.

Jednak trudno dziwić się polskim przedsiębiorcom, bo

◀ wiem pokutuje przekonanie, że inwestowanie w ochronę środowiska wiąże się z utratą konkurencyjności. Rzeczywiście, tak może być, ale zdaniem Igora Jelińskiego nie musi, bowiem wpływ reformy na konkurencyjność przedsiębiorstw zależy w dużej mierze od ich zdolności adaptacyjnych. Priorytety polityki gospodarczej oraz ochrona środowiska mogą być kompatybilne.

– *Inwestowanie w ochronę środowiska, w nowe technologie, może sprawić, że firma łatwiej dopasuje się do rynku i będzie efektywniej na nim funkcjonować. Szczególnie wówczas, gdy część środków z podatków ekologicznych będzie wracać do przedsiębiorstw z przeznaczeniem na ich proekologiczny rozwój* – mówi Igor Jeliński, zwracając równocześnie uwagę na plusy i minusy wprowadzenia ERP.

Plusem ERP jest niewątpliwie to, że nie ingeruje w mechanizmy rynkowe, w swobodę gospodarczą, stymuluje innowacyjność, generuje przychody do budżetu, może doprowadzić do likwidacji zanieczyszczeń środowiska. Do minusów Igor Jeliński zaliczył przede wszystkim trudność w obliczeniu optymalnego poziomu podatku, za wysoki może doprowadzić do likwidacji źródła zanieczyszczeń, a tym samym przedsiębiorstwa, szczególnie w czasie dekonstrukcji, za niski nie będzie miał działania motywującego, ale jego zdaniem ekologiczna reforma podatkowa to najtańszy sposób na wywołanie strukturalnych zmian w gospodarce.

W Instytucie na rzecz Ekologii i Rozwoju powstał w 2003 roku ra-

port „Ekologiczna reforma podatkowa – System podatkowy jako instrument zrównoważonego rozwoju w Polsce w pierwszej dekadzie XXI wieku” pod redakcją **Wojciecha Stodulskiego**. Raport ten to efekt dwuletniej pracy. Zaprezentowano w nim m.in. model wdrożenia ekologicznej reformy podatkowej. Uwzględniono podział gospodarki na 17 sektorów, wyróżniono 7 czynników produkcji, w tym kapitał i pracowników, i 4 rodzaje źródeł energii. Rozważono też 2 rodzaje zanieczyszczeń, które dla polskich warunków są najbardziej istotne: emisję dwutlenku siarki i dwutlenku węgla. Założono, że będzie stosowany pakiet instrumentów polityki ekonomicznej i polityki fiskalnej, do których zaliczyliśmy nakazowo-kontrolne normy emisji, opłaty ekologiczne, podatek akcyzowy na paliwo, opłaty produktowe, pozwolenia zbywalne na emisję. W modelu rozpatrzono 5 scenariuszy różniących się przede wszystkim sposobem wykorzystania dodatkowych, podwyższonych dochodów z tytułu wprowadzenia zwiększonych opłat emisyjnych, cen na surowce energetyczne – paliwa i nośniki energii. Przewidziane zostało wykorzystanie tych dodatkowych przychodów na obniżenie stawek ubezpieczeń społecznych zatrudnionych pracowników, subwencjonowanie kosztów kapitałowych, rekompensowanie skutków podwyżek paliw i energii dla gospodarstw domowych, a także dotowanie urządzeń ochrony środowiska w przedsiębiorstwach.

– *Z naszych obliczeń wynikało, że najkorzystniejsze efekty ekologiczne, społeczne i środowi-*

*skowe związane są z zastosowaniem scenariuszy zakładających obniżenie stawek ubezpieczeń społecznych oraz rekompensat dochodów dla gospodarstw domowych. W przypadku wariantu obniżenia stawek ubezpieczeń społecznych, produkcja globalna wzrośnie o 3%, podaź o 2%, PKB o 4%, poziom bezrobocia obniży się o 4% w stosunku do stanu wyjściowego. Natomiast w przypadku wariantu rekompensat dla gospodarstw domowych, produkcja globalna wzrośnie o 1%, podaź o 1%, PKB o 3%, a poziom bezrobocia obniży się również o 4%. Nie są to jednak najkorzystniejsze warianty z punktu widzenia redukcji emisji, a więc efektu ekologicznego. W tym przypadku za najkorzystniejsze uważamy scenariusze, w których dodatkowe przychody zostaną skierowane do przedsiębiorstw w formie dotacji lub na subwencjonowanie kosztów kapitałowych, z przeznaczeniem na rozbudowę instalacji ochrony środowiska i na zmiany technologiczne* – mówi Wojciech Stodulski, podczas konferencji zorganizowanej w Warszawie w 2003 roku przez Bank Światowy.

Z raportu wynika, że w celu otrzymania optymalnego poziomu korzyści z ekologicznej reformy podatkowej należałoby zastosować mieszane scenariusze, uwzględniające zarówno obniżenie kosztów pracy, jak i obniżenie kosztów kapitałowych, a także rekompensaty dla gospodarstw domowych, oczywiście w pewnych proporcjach, tak by nie zatracić efektu ekonomicznego, społecznego (w postaci zwiększenia ilości zatrudnionych) oraz efektu ekologicznego.



30 czerwca 2006 r.

– *Powyższe wyniki uważamy za obiecujące i twierdzimy, że koncepcja ekologicznej reformy podatkowej w polskich realiach gospodarczych warta jest uwagi rządu i powinna być rozważana jako istotne i efektywne narzędzie polityki gospodarczej i ekologicznej. Niezbędne są jednak dalsze, pogłębione badania i analizy skutków zastosowania różnych pakie-*

*tów narzędzi ekonomicznych i ekologicznych.*

*Żeby ekologiczna reforma podatkowa była skuteczna, musi być bardzo porządnie przygotowana* – konkludował Wojciech Stodulski.

Zmiana systemu podatkowego zgodnie z koncepcją ERP powinna być w Polsce szczególnie obiecująca. Celem jest sys-

tem podatkowy wspomagający wzrost gospodarczy, postęp technologiczny i rozwój przedsiębiorczości, a zarazem obciążający dodatkowymi kosztami uczestników rynku emitujących zanieczyszczenia, a także tych, którzy nieoszczędnie i nieracjonalnie użytkują zasoby naturalne oraz w nadmiarze wytwarzają odpady.

**Jacek Zyśk**