



BIULETYN

Nr 104 (1080), 8 października 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Wyższy podatek dochodowy w Niemczech – ulga dla Europy

Sebastian Płóciennik

Pierwszą przeszkodą w utworzeniu wielkiej koalicji w Niemczech może być żądanie socjaldemokratów (SPD), by podwyższono stopę podatku dochodowego dla najbogatszych. Choć chrześcijańscy demokraci Angeli Merkel są temu przeciwni, plan SPD ma szanse na realizację. Jeśli uda się go przeforsować, skutki dadzą się odczuć także poza granicami Niemiec – Europa będzie mogła liczyć na wzrost popytu wewnętrznego w RFN, a także na ograniczenie makroekonomicznych nierównowag w strefie euro. Będzie jednak również musiała brać pod uwagę jeszcze twardsze „nein” Berlina wobec jakichkolwiek form unii transferowej.

Zdecydowane zwycięstwo CDU we wrześniowych wyborach do Bundestagu ma wysoką cenę: konieczność zawarcia trudnej koalicji z SPD lub Zielonymi. W przeciwieństwie do liberałów z FDP, którzy w zasadzie podzielali chudeckie wyobrażenia o gospodarce, Angela Merkel ma obecnie za partnerów ugrupowania dość odległe ideologicznie. SPD i Zieloni mają przy tym więcej przestrzeni negocjacyjnej. Mogą np. wykorzystywać możliwość zawarcia koalicji – na razie dość egzotycznej – z postkomunistami z Partii Lewicy (Die Linke). Zapewne dlatego liderzy socjaldemokratów przystąpili do rozmów o zawarciu wielkiej koalicji z CDU/CSU nie z pokorą „młodszy partnera”, lecz z listą wyrazistych postulatów. Pierwszy z nich dotyczy podatków dochodowych, a ściślej krańcowej stopy opodatkowania najwyższych zarobków. Chrześcijańscy demokraci w czasie kampanii wyborczej deklarowali, że nie będą zmieniać podatków, a jeśli już, to na korzyść obywateli. Tak należy rozumieć zapowiedź dostosowania progów podatkowych do aktualnej stopy inflacji, dzięki czemu ma zniknąć problem tzw. zimnej progresji. Polega on na tym, że przy „zamrożonych” progach wzrost płacy tylko o stopę inflacji, a więc realnie zerowy, może i tak skutkować płaceniem wyższych podatków. SPD, ale także Zieloni, nie mówili o ulgach – chcieli zdecydowanej podwyżki podatków dla najbogatszych. Podczas gdy dziś przedstawiciele tej grupy dochodowej płacą 42% powyżej zarobków wynoszących 52 882 euro oraz 45% powyżej 250 731 euro, w przyszłości powinni się liczyć z 49-procentową stopą nakładaną na dochód powyżej 100 000 euro.

Wyższe podatki dochodowe w Niemczech – prawdopodobny scenariusz. Dlaczego kwestia podatku dla najbogatszych stała się tak istotna dla SPD? Czy Niemcy są krajem o aż tak niskich podatkach, że zagrożona jest zarówno spójność społeczna, jak i stabilność budżetu? Z danych OECD dotyczących krańcowych stóp podatkowych nie wynika, że Niemcy są krajem niskich podatków dla najbogatszych. Wraz z Austrią, Belgią, Francją i Włochami należą one do tych krajów strefy euro, które stosują wysokie, 40–50-procentowe stopy podatku. Do podobnego wniosku można dojść, obserwując inny wskaźnik używany przez OECD, tzw. klin podatkowy. Niemcy uzyskujący dochód na poziomie 167% średniej krajowej musieli się w 2012 r. liczyć z tym, że fiskus przejmie 51,2% tej kwoty (np. we Włoszech i Francji było to odpowiednio 52,97% i 54,04%).

Warto jednak dostrzec, że w ostatnich latach Niemcy – inaczej niż wiele innych krajów kontynentu – zdołały obniżyć klin dla najbogatszych, i to o ok. 5%. Obciążenia wobec innych grup społecznych pozostały natomiast na prawie niezmiennym poziomie. W takiej sytuacji współczynnik Giniego mierzący nierówności społeczne z reguły rośnie. Ku zaskoczeniu wielu i wbrew powszechnym narzekaniom opozycji, Niemcy zdołały jednak powstrzymać tę tendencję, przynajmniej w czasach kryzysu. Kwestie budżetowe także nie stanowią oczywistej przesłanki dla podwyższenia podatków. Z jednej strony RFN jest państwem zadłużonym na 81,9% PKB i potrzebuje wyższych

dochodów. Z drugiej jednak już dziś ma nadwyżkę budżetową i w pierwszej połowie 2013 r. zdołała zmniejszyć zadłużenie o 34 mld euro.

Po co więc wyższe podatki? Liderzy SPD twierdzą, że dodatkowe wpływy są konieczne, by zwiększyć wydatki na zaniebaną infrastrukturę i edukację. Dzięki reformie można by było zebrać (i oczywiście wydać) wiele pieniędzy. Przychody podatkowe państwa – ok. 600 mld euro w 2012 r. – składały się w znacznej części z podatków od płacy i dochodu (186,3 mld euro). Przy założeniu, że od najbogatszych Niemców pochodzi przynajmniej połowa tej kwoty, nawet niewielka podwyżka krańcowej stopy podatku dałaby nadzieję na spore wpływy do budżetu.

Nie można jednak wykluczyć czysto politycznej motywacji socjaldemokratów. Ci Niemcy, którym najbardziej zagraża 49-procentowy podatek, raczej nie należą do stałych wyborców tej partii. Z kolei beneficjenci rosnących wydatków budżetowych – ubożsi oraz przedstawiciele zagrożonej degradacją klasy średniej – często oddają głos na lewicę. SPD może mieć jednak cel dużo bardziej ambitny niż petryfikowanie struktury wyborczej. Po latach spędzonych w opozycji partia ta wyraźnie chce przeorientować niemiecką politykę gospodarczą i zepchnąć CDU do defensywy. Socjaldemokraci chcą dziś powrotu silnego państwa, co odróżnia ich nie tylko od posługującej się neoliberalnym językiem chadecji. To również próba ucieczki przed długim cieniem reform Agendy 2010 Gerharda Schrödera, które SPD firmowała ponad dekadę temu, tracąc poparcie lewicowego elektoratu.

Dzięki połączeniu sprzyjającej atmosfery politycznej i argumentów na rzecz zwiększenia wydatków, SPD ma pewne szanse przeformować swój pomysł na wyższe podatki dla zamożnych Niemców. Przestali go dezawuować nawet luminarze CDU, jak minister finansów Wolfgang Schäuble. Także w gronie ekspertów pojawiają się głosy, że w Niemczech można podwyższyć krańcową stopę obciążeń nawet do 50% bez ryzyka negatywnej reakcji podatników. Obawy, że wobec wyższego podatku będą oni mniej pracować lub przeniosą dochody za granicę, niekoniecznie są więc uzasadnione.

Konsekwencje dla Europy i Polski. To, czy nowy rząd rzeczywiście zdecyduje się na ten krok, nie powinno być obojętne europejskim sąsiadom. Należy założyć, że wyższym podatkiem będą towarzyszyły wyższe wydatki, co szybko stanie się odczuwalne poza granicami RFN. Co najmniej trzy skutki tej kombinacji zasługują na szczególną uwagę. Po pierwsze, wzrośnie niemiecki popyt wewnętrzny, co firmy z innych krajów UE zachęci do eksportu do RFN, a firmy niemieckie – do większej aktywności na krajowym rynku. Zwłaszcza dla Polski, której eksport w ponad jednej czwartej trafia do Niemiec, wzrost zamówień u zachodniego sąsiada może być zbawienny. Można też oczekiwać, że wydatki w Niemczech pomogą przywrócić równowagę makroekonomiczną w strefie euro, a ogromne nierównowagi na rachunkach obrotów bieżących zaczną się zmniejszać. Byłby to prawdziwy koniec kryzysu euro.

Po drugie, Niemcy mogą przedstawiać swój pakiet „podatki i wydatki” jako swoistą ofiarę na rzecz Europy i używać go do odpierania zarzutów wobec własnej polityki ekonomicznej. Przykładem takiej krytyki może być wypowiedź komisarza ds. budżetowych UE, Janusza Lewandowskiego, który na początku października 2013 r. wzywał Niemcy do „większej wiarygodności” w redukowaniu gospodarczych nierównowag w Europie, mając na myśli głównie wzmocnienie popytu wewnętrznego. Podobne apele, ale także dyskusje o euroobligacjach czy dalszych transferach finansowych na rzecz krajów dotkniętych kryzysem, mogą być w przyszłości zbywane. Dowodem „wiarygodności” będą bowiem rosnące wydatki rządowe w RFN. Dla Polski dyskusje o tym, co „uwiarygadnia” Niemcy, nie mają bezpośredniego znaczenia ze względu na pozostawanie poza strefą euro. Jednakże, jeśli przypisywanie Niemcom roli „popytowej lokomotywy” będzie jednocześnie początkiem rozważań o wspólnym budżecie koniunkturalnym Eurolandu, ten brak bezpośredniego interesu może okazać się poważnym problemem. Możliwe, że kształt takiego budżetu – czy szerzej zasad wspólnej polityki makroekonomicznej – zostanie określony na długo przedtem, zanim Polska przyjmie euro.

Po trzecie, jeśli Niemcy wprowadzą wyższe podatki dochodowe dla najbogatszych, będą dużo ostrzej niż dotąd postępować z krajami, które przyciągają obcokrajowców niskimi podatkami. Walka z unikaniem płacenia podatków, dotąd kojarzona głównie z krążącymi w sieci danymi z nazwiskami „grzeszników”, skandalem wokół prezesa Bayernu Monachium Uli Hoenessa oraz nieudaną umową ze Szwajcarią, może zostać szybko dowartościowana i stać się jednym z głównych tematów niemieckiej polityki. Martwić się tym powinny nie tylko Liechtenstein, Cypr czy Szwajcaria. Niemieckie dyskusje o „unikaniu podatków” mogą bowiem płynnie przejść w rozważania o konieczności „harmonizacji podatków”. Będzie to możliwe zwłaszcza wtedy, gdy trwające ożywienie gospodarcze przestanie być widoczne w niemieckich statystykach. Polska nie może ignorować tej kwestii. Mając klin podatkowy dla najbogatszych na poziomie 31,16%, o 15 p.p. mniej niż Niemcy, staje się potencjalnym obiektem perswazji, by podwyższyć podatki dochodowe i wzbogacić budżet. Dla kraju, który wciąż zalicza się do tzw. rynków wschodzących oraz ma stosunkowo niewielką, ale bardzo mobilną grupę najbogatszych obywateli, może być to rozwiązanie ryzykowne.