

Prawdziwa historia podatku dochodowego w Stanach Zjednoczonych

Autor: **Phillip W. Magness**

Źródło: aier.org

Tłumaczenie: **Przemysław Rapka**

Przyjęcie 70% podatku dochodowego proponowanego przez członkinię Izby Reprezentantów Alexandrię Ocasio-Cortez i bliźniaczo podobnej propozycji podatku od majątku senator Elizabeth Warren doprowadziłoby do bezprecedensowych zmian w federalnym systemie podatkowym. Nie dowiedzielibyście się tego, słuchając akademików wspierających tę obecnie modną walkę zwolenników progresywnego opodatkowania.

Takich jak ekonomiści Thomas Piketty, Emmanuel Saez i Gabriel Zucman, którzy po prostu starają się przywrócić do łask podobno utracone progresywne dziedzictwo, jakim było wysokie opodatkowanie dochodów z początku i połowy XX wieku.

Piketty argumentował niedawno w ten sposób w [Boston Globe](http://BostonGlobe.com), twierdząc, że propozycje Ocasio-Cortez i Warren są lekarstwem na „historyczną amnezję”, która trwa od lat 80. XX wieku, kiedy to kolejni prezydenci z Partii Republikańskiej podobno „odeszli” od prawdziwego celu podatku dochodowego.

Piketty częściowo opiera swoją narrację na błędnych statystykach. Wskazuje na wysokie opodatkowanie utrzymujące się przez połowę XX wieku, kiedy to najwyższa stawka opodatkowania wynosiła 81% w latach 1930-1980. Jak [pisaliśmy wcześniej](#), w rzeczywistości nikt nie płacił tak wysokich podatków, ani nawet zbliżających się do tej wysokości. Efektywna stopa opodatkowania — czyli część całkowitego dochodu, jaką osoba musi w rzeczywistości zapłacić rządowi — była w tym samym okresie znacznie niższa. Wykorzystując wczesne lata 60. XX wieku jako benchmark, efektywna stopa wynosiła niewiele ponad 40% dla osób zarabiających jeden milion dolarów pomimo przeciętnej stopy opodatkowania, przed uwzględnieniem odliczeń, wynoszącej prawie dwa razy więcej i krańcowej stawce opodatkowania przekraczającej 90%.

Ale historia przedstawiona przez Piketty'ego jest błędna z innego powodu. Według niego podatek dochodowy był nowatorską odpowiedzią na rosnące nierówności w XIX wieku:

Pomiędzy rokiem 1880 a 1910, kiedy koncentracja majątku przemysłowego i finansowego nabierała rozpędu w Stanach Zjednoczonych i państwu zagrażały nierówności takie, jak w starej Europie, powstawał potężny ruch polityczny mający na celu poprawę dystrybucji bogactwa. To doprowadziło do wprowadzenia federalnego podatku dochodowego w 1913 roku i podatku od spadku w 1916 roku.

Jednak nawet uproszczona narracja historyczna Piketty'ego jest nie do utrzymania po wgłębieniu się w tematykę.

Zapomniana geneza federalnego podatku dochodowego

Federalny podatek dochodowy zostały wprowadzony po ratyfikacji 16 poprawki z 1913 roku, ale cel jego wprowadzenia miał niewiele wspólnego z „poprawianiem” nierówności społecznych. Wprowadzenie podatku dochodowego wiąże się z mętną debatą o innym problemie, który ostatnio znowu przyciąga sporo uwagi, mianowicie o cłach ochronnych.

Historia 16 poprawki rozpoczyna się w 1909 roku, po tym jak prezydent William Harold Taft wezwał Kongres do rewizji struktury ceł Stanów Zjednoczonych. Przed wprowadzeniem podatku dochodowego to podatki nakładane na import odpowiadały za większość wpływów budżetowych rządu federalnego. Z powodu stopnia skomplikowana handlu międzynarodowego cła „przychodowe” zachęcały do objęcia silnym protekcjonizmem branż z koneksjami politycznymi poprzez wybiórcze nakładanie wysokich ceł na ich zagranicznych konkurentów. Rewizje struktury ceł w XIX wieku były politycznym szwedzkim stołem łąpówek, wymiany przysług i zakulisowych umów.

To specyficzne podejście do tworzenia prawa faworyzowało filozofię protekcjonizmu, zarówno poprzez oferowanie ochrony politycznej, zapewnianej pod pretekstem zwiększenia przychodów, jak i poprzez polityczne kumoterstwo – umieszczanie setek, a nawet tysięcy przysług politycznych w jednej ustawie, aby zapewnić odpowiednią liczbę głosów w celu przegłosowania tej ustawy w Kongresie. W rezultacie w okresie od wojny secesyjnej do początku XX wieku niemal nieustannie tworzono silnie protekcyjne cła „przychodowe”.

Prezydent Taft, wygłaszając swoją przemowę w 1909 roku, zasugerował chęć obniżenia ustanowionych ceł i rewizji ich struktury w celu zwiększenia zapewnianych przez nie przychodów. Jednakże w Kongresie praca nad strukturą ceł stała się osobistym projektem senatora Nelsona Aldricha z Rhode Island, zagorzałego zwolennika protekcjonizmu, znakomicie radzącego sobie w procesach legislacyjnych. Pod jego czujnym okiem ustawa o cłach Payne'a-Aldricha, nazwana także po nim, prędko zmieniła starą strukturę ceł na nową, jeszcze bardziej protekcjonistyczną.

Działania Aldricha były polityczną zagwozdką dla zwolenników wolnego handlu, z których większa część w senacie należała do pozostającej w mniejszości partii demokratycznej. Zwolennicy wolnego handlu przegrali niemal każdą istotną bitwę z cłami przez ostatnie pięć dekad. Nawet kiedy w 1894 roku demokraci stanowili większość w Kongresie i rządził prezydent z ich partii, to ich próba obniżenia ceł została prędko zdławiona przez komuterstwo i wymianę przysług. Kolesiostwo powstrzymało wprowadzenie większości proponowanych cięć w trakcie procesu legislacyjnego, ponieważ nawet demokraci określający się zwolennikami wolnego handlu odkryli, że dzięki cłom mogli zapewnić przywileje dla swoich okręgów wyborczych. W 1909 roku walka z Aldrichem o cła była skazana na niepowodzenie.

Krótko po tym, jak Aldrich przedstawił swoją ustawę w Senacie w kwietniu 1909 roku, senator demokratów Joseph Weldon Bailey z Texasu zdecydował się na zastosowanie alternatywnej strategii. Zamiast atakować cła bezpośrednio, co z pewnością zakończyłoby się porażką, Bailey postanowił pozbawić ustawę Payne'a-Aldricha jej poparcia politycznego. Zaproponował równoległy federalny podatek dochodowy, mając na celu częściowo „zastąpić” nowym źródłem wpływów podatkowych przychód pochodzący z dotychczasowo nakładanych ceł. Jeśli cła przestałyby być głównym źródłem przychodów federalnych, to, według Bailey, protekcjoniści straciliby argument, że struktura ceł zapewniała dyskryminacyjne stawki wobec zagranicznej konkurencji.

Plan Bailey wciąż natrafiał na przeszkody. Pierwsza z nich to niemal pewna sprawa przed Sądem Najwyższym, jeśli tylko ustawa kiedykolwiek zostałaby uchwalona. [Sprawa z 1895 roku](#) zakończyła się odrzuceniem podstawowych postanowień poprzedniej propozycji podatku dochodowego z powodu konstytucyjnych ograniczeń bezpośredniego opodatkowania. Bailey jednak zdawał sobie z tego sprawę i miał zamiar wymusić nowe orzeczenie sądu,

wierząc, że starannie skonstruowana ustawa będzie mogła odwrócić wcześniej podjętą decyzję sądową stosunkiem 5-do-4.

Plan wprowadzony w życie

Drugą przeszkodą było to, że demokraci stanowili mniejszość w senacie, zajmując 32 z 92 miejsc.

Aby plan Bailey'a mógł się udać, musieliby przekonać około 15 republikanów do poparcia podatku dochodowego. Nie było to zadanie niewykonalne. Wśród republikanów było 10 do 12 progresywnych „buntowników”, którzy popierali zwiększenie opodatkowania w celu sfinansowania realizacji celów społecznych i którzy wyrażali zainteresowanie poparciem podatku dochodowego.

Niektórzy republikanie coraz chłodniej odnosili się do protekcjonistycznej linii partii, na której korzystały przede wszystkim uprzemysłowione stany północno-wschodnie kosztem rolniczych stanów zachodnich trudniących się eksportem. Na początku maja 1909 r. Aldrich przyznał publicznie, że Bailey ma szansę zdobyć wystarczającą liczbę głosów poparcia dla swojej propozycji zastąpienia przychodów z ceł podatkiem dochodowym i tymczasowo zawiesić prace nad ustawą o cłach w senacie, by zyskać czas dla swojego stronnictwa na przegrupowanie.

Parlamentarny manewr spowodował prawie dwa miesiące legislacyjnych zmagania, w trakcie których Aldrich i Bailey starali się pozyskać głosy niezdecydowanych senatorów. Sytuacja patowa rozwiązała się 29 czerwca 1909 roku, kiedy Aldrich doprowadził do wycofania propozycji Bailey'a poprzez ukartowanie niespodziewanego głosowania w sprawie procedury parlamentarnej, gdy Bailey akurat był nieobecny. Ustawa Payne'a-Aldricha została przyjęta kilka tygodni później i zgodnie z oczekiwaniami nałożyła jawnie protekcjonistyczne cła chroniące tysiące firm produkcyjnych z koneksjami politycznymi.

Aldrich słono zapłacił za utrzymanie ceł. Aby odebrać wystarczająco dużo głosów poparcia konkurencyjnej ustawie Bailey'a, musiał zaoferować odpowiednią cenę. W zamian za rezygnację senatorów z poparcia planu Bailey'a zgodził się na głosowanie nad poprawką do konstytucji, która rozwiązała problem z wyrokiem sądu najwyższego z 1896 roku, będącym przeszkodą dla wprowadzenia podatku dochodowego, co pozwoliło w przyszłości uniknąć w tej kwestii sprawy przed sądem.

16 poprawka zrodziła się w trakcie tych mętnych rozgrywek politycznych na przełomie wieków.

Handel, nie nierówność

Powstanie podatku dochodowego jako alternatywy dla ceł stanowi spore wyzwanie dla opowieści Piketty'ego, gdyż są sprzeczne z motywacją, którą ten przypisuje podatkowi. Chociaż niektórzy z tych 10-12 „buntowniczych” republikan mieli motywy bliskie tym wskazywanym przez Piketty'ego, to większość osób popierała ten podatek w 1909 roku z powodu sympatii do wolnego handlu i nadziei, że propozycja zmiany źródła dochodów doprowadzi do oswobodzenia skarbu państwa z uścisku protekcjonizmu.

Na krótki czas działania demokratów poskutkowały. Wyborcy ukarali Kongres republikanów w 1910 roku z powodu zbytniego radykalizmu ustawy Payne'a-Aldricha. Demokraci przejęli Izbę Reprezentantów i siedmiu więcej demokratów zajęło miejsca w senacie. Będący na fali demokracji w obliczu rozłamu wśród republikanów w 1912 roku przejęli obie izby Kongresu i Biały Dom.

Chociaż swoją drogą wyniki wyborów zapowiadały progresywny zwrot w polityce Stanów Zjednoczonych, rządzonych przez prezydenta Woodrowa Wilsona, to jednak nie przyniosły niczego, co — wbrew przekonaniu Piketty'ego — można by powiązać z przyczynami wprowadzenia i wczesną historię podatku dochodowego. W 1913 roku wykorzystując nowo ratyfikowaną poprawkę, Kongres przyjął ustawę Underwooda o cłach — znaczącą obniżkę ceł, która skutecznie obaliła najbardziej dotkliwe cła protekcyjne wprowadzone przez ustawę Payne'a-Aldricha i zastąpiła dochody z nich federalnym podatkiem dochodowym, jak Bailey obiecał cztery lata wcześniej.

Ustawa Underwooda nakładała podatek dochodowy na bogatszych obywateli, ale nie wprowadzała tak drastycznych stawek, jak głosi Piketty. Najwyższa stawka podatku dochodowego w 1913 roku wynosiła ledwie 7% od dochodów powyżej 500 000 dolarów.

Kongres wprowadził wysokie stawki krańcowe później jeszcze w tej samej dekadzie — zrobił to jednak wyłącznie w celu sfinansowania działań wojennych po przystąpieniu Stanów Zjednoczonych do I wojny światowej. Zmiany w podatku dochodowym w 1917 i 1918 roku obejmowały podniesienie stawek podatku aż do 77% od dochodów powyżej 1 000 000 dolarów. Jednak Kongres zmniejszył te stawki zaraz po zakończeniu wojny. Po serii kolejnych obniżek w

okresie 1919-1924, krańcowa stawka wyniosła 25% od dochodów powyżej 100 000 dolarów w 1925 roku.

Wysokie stawki podatku dochodowego z połowy XX wieku, które Piketty tak wielbi, także wynikają nie z progresywnej redystrybucji bogactwa, ale z innej nieprzemyślanej próby zwiększenia wpływów budżetowych. W trakcie wielkiego kryzysu, w obliczu rosnących co rok deficytów budżetowych prezydent Herbert Hoover zaproponował i podpisał Ustawę o przychodach z 1932 roku w ramach ostatniej desperackiej próby zrównoważenia budżetu przed wyborami.

To właśnie z powodu przyjęcia tego rozwiązania, wprowadzono wysokie stawki podatkowe, a najwyższa wyniosła 63% od dochodów powyżej 1 000 000 dolarów. Chociaż nałożenie tak wysokich podatków spowolniło jeszcze bardziej gospodarkę, to następca Hoovera — Franklin D. Roosevelt — jeszcze podniósł stawki podatku do ich najwyższych wartości z połowy XX wieku.

Niezrozumienie przyczynowości

Piketty oczywiście uznaje drugą falę podwyżek podatku dochodowego za uzasadnienie swojej teorii, że wysoce progresywne opodatkowanie zmniejsza nierówności. Jednak nawet życzliwe Piketty'emu badanie historii podatku dochodowego pokazuje, że te zmiany były umotywowane nie świadomym dążeniem do zmniejszenia nierówności, ale były raczej przypadkowe i stopniowe, umotywowane głównie potrzebą zwiększenia dochodów budżetowych w celu sfinansowania działań wojennych i wydatków w ramach programów walczącymi z wielkim kryzysem.

Przekonaliśmy się też, że przedstawione przez Piketty'ego przyczyny są błędne. Wysokie podatki dochodowe nie sprawiły, że zniknęli bogaci, ani nie przekazały ich fortun biedniejszym. Jedynie zachęciły bogatych do przenoszenia dochodów (*income shifting*) — wykorzystywania licznych ulg podatkowych, kredytów i legalnych metod unikania opodatkowania zgodnych z prawem podatkowym. Rezultat był taki, jak przedstawiłem na początku tego artykułu. Najbogatsi płacili w połowie wieku znacznie niższe efektywne stawki, niż wynikało z wymogów ustawowych i niewiele większe, niż obecnie.

Historia podatku dochodowego jest lekcją o skutkach i problemach wiążących się z wysokimi podatkami. Do nich zaliczyć można przede wszystkim zachęcanie do unikania opodatkowania przez najbogatszych. Za to nie zapewnia nam oczywistych argumentów na rzecz wysokich podatków dochodowych czy majątkowych, które zakłada Piketty. Oprócz mylenia podstawowych faktów, jego

przedstawienie XX-wiecznej historii podatków jest próbą opowiedzenia na nowo historii w taki sposób, by ją dopasować do jego własnej linii politycznej. Odpowiedzialni historycy i komentatorzy powinni wystrzegać się pokusy głószenia tego typu nieprawdziwych historii.