



**Krzysztof Lipka**

Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa  
ORCID: 0000-0002-1680-9365

## Uwagi na marginesie propozycji globalnego standardu opodatkowania miliarderów (raport G. Zucmana dla grupy G20)

**STRESZCZENIE** Opodatkowanie osób najbogatszych *superrich* staje się istotnym problemem zarówno fiskalnym, jak i politycznym oraz społecznym. Debaty na ten temat toczą się w wielu państwach, a procesy globalizacyjne spowodowały ich przeniesienie także na szczebel ponadpaństwowy. Zagadnienie znalazło się również w centrum zainteresowania grupy G20, która inicjowała w przeszłości ważne, międzynarodowe działania podatkowe. Tym razem zdecydowano się na przeanalizowanie możliwości współpracy i stworzenia międzynarodowych zasad w zakresie zwiększenia obciążeń fiskalnych tzw. miliarderów, czyli podatników posiadających majątek o wartości powyżej 1 miliarda dolarów USA. Na zlecenie G20 opracowano szereg rekomendacji przedstawionych w specjalnym raporcie (opracowanym przez prof. G. Zucmana i opublikowanym latem 2024 r). Dokument sugeruje stworzenie globalnego standardu uniwersalnych zasad opodatkowania grupy najbogatszych podatników.

Artykuł omawia raport prof. G. Zucmana, próbując skonfrontować jego konkluzje z obecnymi realiami i obowiązującymi zasadami globalnego ładu podatkowego. Autor stawia tezę, że proponowane rozwiązania mogą prowadzić do petryfikacji obecnej struktury rozłożenia bogactwa pomiędzy krajami, w których rezydentami podatkowymi miliarderzy są obecnie, a pozostałymi państwami.

**SŁOWA KLUCZOWE** światowy ład podatkowy, podatki międzynarodowe, grupa G20, Raport Zucmana

## Remarks on the proposal of a global standard for billionaires' tax (G. Zucman's report for G20)

**SUMMARY** The question how to tax billionaires leads to numerous controversies, both fiscal and political. The hot debate regarding this issue is ongoing in many countries, and globalization processes have moved it to the international level.

In the past, so called the G20 group has successfully initiated important international tax initiatives. Recently, it decided to look closer at the possibilities of multinational cooperation in increasing the fiscal burden on billionaires to secure tax progressiveness and eliminate tax avoidance. The group commissioned a special report (assigned to Prof. G. Zucman from EU Tax Observatory) recommending the creation of a global standard in this area. The article discusses this report, with attempt to present its conclusions against the background of the current reality and principles of global tax order. The thesis of this article is that recommendations of Prof. G. Zucman's report could lead to the petrification of the current wealth allocation structure.

**KEYWORDS** global tax order, international taxation, group G20, Zucman's report

### Wstęp

Kwestia opodatkowania osób najbogatszych pojawia się regularnie zarówno w debacie medialnej, jak i badaniach naukowych. Zwiększające się potrzeby budżetowe państw powodują zainteresowanie potencjalnymi dochodami z tego tytułu. Wzrasta też przekonanie o etycznych wątpliwościach dotyczących zjawiska kumulacji nadmiernego bogactwa w ręku jednostek i uprawnieniu państwa do jego ograniczania, również poprzez stosowanie polityki podatkowej. Procesy globalizacyjne, w szczególności wzrastająca swoboda przepływu kapitałów, łatwa możliwość zmiany rezydencji podatkowej, ale także liczba i globalna unifikacja przekazów medialnych dotyczących światowych nierówności społecznych i struktury oraz wielkości majątków najbogatszych podatników, a także kwot płaconych (i niepłaconych) przez nich podatków powodują, że debata dotycząca zwiększenia obciążeń fiskalnych tej wąskiej grupy przenosi się ze szczebla państw na poziom globalny.

Nie było zatem zaskoczeniem, że grupa G20 zdecydowała się przeanalizować możliwości międzynarodowej współpracy w tym zakresie. Na jej zlecenie powstał specjalny raport mający na celu przedstawienie rekomendacji i potencjalnie dalszych działań.

Dokument zatytułowany „A blueprint for a coordinated minimum effective taxation standard for ultra-high-net-worth individuals” został zaprezentowany w czerwcu roku 2024, a grupa G20 przyjęła go do wiadomości<sup>1</sup>. W oficjalnym oświadczeniu stwierdzono konieczność dalszej dyskusji na ten temat zarówno w ramach G20, jak i na innych forach. Zwrócono się też z prośbą do organizacji międzynarodowych, badaczy i specjalistów o przekazywanie swoich uwag i sugestii<sup>2</sup>.

Sam fakt zainteresowania się grupy G20 problemem opodatkowania miliarderów jest ważny i w tym kontekście zlecenie przygotowania specjalnego dokumentu poświęconego temu zagadnieniu może być impulsem do rozpoczęcia nowego etapu w dyskusji. Jednak sam raport wzbudza liczne wątpliwości.

Tezą artykułu jest stwierdzenie, że o ile zainteresowanie się badaną tematyką przez G20 jest ważnym sygnałem, to zaprezentowane propozycje nie stanowią przełomu w dyskursie o opodatkowaniu najbogatszych podatników, a ich ewentualna recepcja niesie ze sobą ryzyko petryfikacji obecnej struktury alokacji bogactwa zarówno odnośnie do wpływów podatkowych, jak i kwestii rezydencji podatkowej i lokalizacji aktywów. W konsekwencji może utrwalać obecną strukturę dystrybucji bogactwa pomiędzy krajami, w których rezydentami podatkowymi są obecnie osoby określane jako *superrich* i pozostałymi państwami.

Niniejszy artykuł jest także próbą wskazania miejsca badanego opracowania w szerszym kontekście współczesnych badań nad zagadnieniem globalnych rozwiązań dotyczących danin dla najbogatszych oraz zaprezentowania najbardziej istotnych uwag, które rodzą się po jego lekturze. W badaniach zastosowano metodę teoretyczno-prawną wykorzystując ją do analizy dokumentów źródłowych i poglądów doktryny, a w szczególności zbadania głównych nurtów polemicznych oraz w ograniczonym zakresie metodę dogmatyczno-prawną.

---

<sup>1</sup> *A blueprint for a coordinated minimum effective taxation standard for ultra-high-net-worth individuals*, <https://www.taxobservatory.eu//www-site/uploads/2024/06/report-g20.pdf> [dostęp 16.12.2024].

<sup>2</sup> *G20 Rio de Janeiro Leaders' Declaration*, pkt. 20. <https://g20.org/wp-content/uploads/2024/11/G20-Rio-de-Janeiro-Leaders-Declaration1.pdf> [dostęp: 16.12.2024].

## Opodatkowanie osób najbogatszych jako globalny problem podatkowy

Procesy globalizacyjne, które obserwujemy od połowy XX wieku, wpłynęły znacząco na kwestie fiskalne, w pierwszej kolejności przenosząc liczne kwestie podatkowe ze szczybla państw na poziom międzynarodowy. Jednym z podstawowych wyzwań stała się możliwość ucieczki przed opłatą danin poprzez zastosowanie różnorodnych narzędzi planowania podatkowego. Do najczęściej stosowanych należą przeniesienie aktywów do kraju oferującego niższą stawkę opodatkowania, tworzenie struktur podatkowych z wykorzystaniem umów o unikaniu podwójnego opodatkowania (DTT), manipulacja cenami transferowymi itp.

Różne czynniki (od etycznych, poprzez ekonomiczne, po kulturowe) determinują skalę zjawiska, jednak to postępujące procesy globalizacyjne odpowiadają za powstawanie nowych możliwości ucieczki przed opodatkowaniem<sup>3</sup>. Problem powyższy dotyczy zarówno przedsiębiorstw, jak i osób fizycznych. Można przy tym założyć, że im większymi środkami dysponuje podatnik, tym większe ma możliwości takiego kształtowania swoich spraw finansowych, by minimalizować obciążenia podatkowe. Od pewnego poziomu dochodów korzystne może być także wykorzystywanie systemów fiskalnych państw obcych (poprzez zmianę rezydencji lub przeniesienie aktywów). Niektóre kraje projektują swoje ustawodawstwo tak, by przyciągać osoby zagraniczne poszukujących możliwości zmniejszenia obciążeń podatkowych. Doprowadziło to do rozwoju dwóch zjawisk: konkurencji podatkowej między państwami rywalizującymi o przyciągnięcie podatników zainteresowanych redukcją obciążeń i ogólnością presji na obniżanie stawek podatków dochodowych określanej jako *race to the bottom*<sup>4</sup>.

Władze skarbowe większości państw mają świadomość utraty istotnej części dochodów fiskalnych w wyniku powyższych procedurów i podejmują czynności mające na celu ich wyeliminowanie bądź ograniczenie. Od pewnego czasu pojawiają się też próby międzynarodowej koordynacji tego rodzaju działań,

---

<sup>3</sup> N. Evertsson, *Corporate tax avoidance: a crime of globalization*, "Crime Law Social Change" 2016, nr 66, s. 199–216.

<sup>4</sup> H. Belgraver, M.A. Farshchi, *A Continuing Debate on the 'Race to the Bottom' and Tax-Avoidance Policies of MNE's*, The Fifth Reading-UNCTAD International Business Conference 2015, Reading 2015, s. 1–25.

a inicjatywy w tym zakresie podejmowane są zarówno bilateralnie przez poszczególne zainteresowane państwa, jak i multilateralnie z udziałem organizacji międzynarodowych.

Historycznie większość tego rodzaju działań skierowana była przeciw krajom oferującym preferencyjne warunki opodatkowania, a w szczególności przeciwko tzw. rajom podatkowym. Obecnie widoczny jest wzrost zakresu koordynacji propozycji mających na celu uniemożliwienie ucieczki przed opodatkowaniem przez osoby prawne (w szczególności międzynarodowe korporacje), osobom fizycznym poświęca się mniej uwagi.

Stopień świadomości omawianych zjawisk różni się w poszczególnych krajach, jednak dzięki publikacjom medialnym i działalności organizacji NGO zaczyna wzrastać przekonanie o negatywnych skutkach zjawiska i konieczności jego skutecznego zwalczania. Podnosi się przy tym zarówno kwestie sprawiedliwości podatkowej, nieuczciwej konkurencji, jak i wpływu redukcji dochodów budżetowych na niemożność realizacji przez państwa ich podstawowych zadań.

W odniesieniu do opodatkowania osób fizycznych pojawia się dodatkowo argument, że nie jest pożądana kumulacja w jednym ręku nadmiernego bogactwa, wielokrotnie przewyższającego potrzeby i możliwości konsumpcyjne jednostki. Organizacje NGO, część polityków, a także niektórzy badacze proponują wprowadzanie dodatkowych obciążeń dla takich osób, tak by zwiększyć finansowanie przez nich ogólnych kosztów społecznych, ale także, by zredukować dysproporcje w posiadanych majątkach<sup>5</sup>.

Ze względu na możliwości zmiany rezydencji podatkowej i przenoszenia aktywów do państw z niższymi stawkami podatkowymi skuteczne formy obciążenia najbogatszych wymagają współpracy międzynarodowej. Doświadczenia ostatnich dekad i przykłady coraz bardziej kreatywnych struktur podatkowych potwierdzają, że współpraca ta powinna być multilateralna, a idealnie obejmować wszystkie państwa.

## **Organizacje międzynarodowe jako czynnik kształtowania globalnego ładu podatkowego**

Historycznie daniny publiczne były traktowane jako jeden z podstawowych atrybutów suwerenności państw. Obecnie jesteśmy świadkami zmiany w rozumieniu tego pojęcia będącej skutkiem pojawienia się zjawiska multicytryczności

---

<sup>5</sup> Ł. Błoński, *Global taxes in the post-COVID-19 era*, Warsaw 2021, s. 16.

prawa<sup>6</sup>. Globalizacja i międzynarodowa konkurencja wymuszają dopuszczenie przez państwa stosowania norm tworzonych poza nimi<sup>7</sup>. Dotyczy to także podatków, w zakresie których, należy wyróżnić dwa mechanizmy ekspansji norm niepaństwowych. Pierwszy można określić jako odgórnny. Polega on na opracowywaniu rozwiązań o cechach uniwersalnych, którego twórcy stosując instrumenty multilateralne i narzędzia *soft law* starają się uzyskać oficjalny akces państw. W momencie osiągnięcia masy krytycznej poparcia rozwiązanie staje się globalnym. Przykładami skutecznego zastosowania mechanizmu multilateralnego jest projekt Base Erosion Profit Shifting (BEPS), a także tzw. Filary I i II<sup>8</sup>.

Drugi mechanizm, który możemy określić jako oddolny, polega na opracowywaniu standardów rozwiązań istotnych problemów podatkowych przez organizacje oderwane od państw, a następnie promowanie ich stosowania jako tzw. najlepszych praktyk. Jeżeli rozwiązania takie są rzeczywiście skuteczne, to mają szansę stać się normami, których inkorporacja przez poszczególne państwa jest dla nich wygodna, a często też niezbędna do uznania ich systemów fiskalnych za rozwinięte. Dwa zjawiska dobrze ilustrujące powyższy fenomen to tworzenie standardów rachunkowości (mających jednakże fundamentalne znaczenia dla określenia podstawy opodatkowania) przez międzynarodową fundację w Londynie – IASB oraz powstawanie światowego systemu cen transferowych opartego na wytycznych OECD<sup>9</sup>. W obydwu przypadkach recepcja norm do prawa krajowego jest formalnie dobrowolna, choć naciski „miękkiego prawa” pozostawiają (szczególnie słabszym państwom) niewielkie pole manewru.

Jednym z podstawowych wyzwań ewolucji światowego ładu podatkowego jest brak globalnej organizacji mogącej koordynować poszczególne procesy. Przez kilka dekad do roli tej pretendowała OECD. Nie sposób odmówić jej znaczących sukcesów, szczególnie w zakresie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania i cen transferowych. Jej rola była także kluczowa w przygotowaniu i implementacji BEPS i Filarów. Jednak jest to organizacja elitarna zrzeszająca

---

<sup>6</sup> J. Jabłonska-Bonca, *Problemy ze spójnością prawa i regulacjami pozaprawnymi a siła sprawcza państwa – zarys tematu*, „Krytyka Prawa” 2015, nr 1, s. 187–175.

<sup>7</sup> W. Hoff, *Unia Europejska wobec kosmopolityzmu prawnego*, „Studia Europejskie” 2014, nr 3, s. 73–92.

<sup>8</sup> *Balancing on two pillars: Global corporate tax reform*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762346/EPRS\\_BRI\(2024\)762346\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762346/EPRS_BRI(2024)762346_EN.pdf) [dostęp: 16.12.2024].

<sup>9</sup> Obecnie określane jako Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej – MSSF (International Financial Reporting Standards – IFRS). Wytyczne OCED w sprawie cen transferowych dla przedsiębiorstw wielonarodowych oraz administracji podatkowych (OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations).

jedynie wybrane, najbardziej rozwinięte gospodarki świata, której zarzuca się preferowanie interesu własnych członków, a czasem nawet arogancję<sup>10</sup>.

Organizacją naturalnie predysponowaną do przyjęcia roli lidera jest ONZ, która zrzesza praktycznie wszystkie państwa i terytoria świata, ciągle jeszcze cieszy się dość dużym szacunkiem (choć wiele wydarzeń ostatnich lat zdaje się świadczyć o jego spadku) i ma pewne (choć nieporównanie mniejsze niż OECD) doświadczenie w omawianej tematyce<sup>11</sup>. W ciągu ostatnich kilku lat ONZ podjęła szereg działań związanych z globalnym łańcem podatkowym. Ważną może okazać się próba ujednoczenia i kodyfikacji światowych zasad podatkowych (UN Framework Convention on International Tax Cooperation). Z końcem 2024 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło w tej kwestii rezolucję zawierającą harmonogram działań, narzucając organizacji znanej z powolnego procedowania konkretne terminy na opracowanie projektu<sup>12</sup>.

Również inne organizacje międzynarodowe próbują odgrywać rolę w kształtowaniu podatkowych rozwiązań globalnych, jednak żadna z nich nie osiągnęła w tej dziedzinie pozycji porównywalnej do OECD i ONZ<sup>13</sup>. Liczne inicjatywy podejmowała UE. Doprowadziło to nawet do powstania tzw. Efektu Luksemburskiego oznaczającego wzorowanie się przez państwa trzecie na orzecznictwie podatkowym Unii<sup>14</sup>. Jednak elitarny charakter tej organizacji, fakt, że sama nie harmonizuje podatków dochodowych na własnym terytorium, oraz hipokryzja przejawiająca się w potępianiu zagranicznych rajów podatkowych przy jednoczesnym ich tolerowaniu wśród własnych członków (Irlandia, Luksemburg) ograniczają możliwość przejścia roli lidera globalnych zmian.

W pewnym ograniczonym zakresie (np. analogie w ustalaniu wartości celnej towarów i cen transferowych) na kształt rozwiązań światowych wpływa WTO. Jednak organizacja ta nie aspiruje do wyjścia poza przyjęty przez nią mandat dotyczący handlu. Rolę pomocową, polegającą na promowaniu rozwiązań tworzonych przez inne podmioty (głównie OECD) pełnią organizacje takie jak IBFD,

---

<sup>10</sup> A.J. Cockfield, *The Rise of the OECD as Informal 'World Tax Organization' through National Responses to E-Commerce Tax Challenges*, „Yale Law Journal of Law and Technology”, 2006, s. 136–187.

<sup>11</sup> ONZ opracowała własny model konwencji o unikaniu podwójnego opodatkowania oraz własne wytyczne dotyczące cen transferowych.

<sup>12</sup> *Outline of Draft Terms of Reference for UN Framework Convention on International Tax Cooperation* [https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-03/Pakistan\\_Input\\_AHC%20Tax.pdf](https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-03/Pakistan_Input_AHC%20Tax.pdf) [dostęp: 16.12.2024].

<sup>13</sup> Pewne próby podejmował np. MFW.

<sup>14</sup> L. Faulhaber, *The Luxembourg Effect: Patent Boxes and the Limits of International Cooperation*, „Minnesota Law Review” 2017, nr 101, s. 1641–1702.

IFA czy też ICC. Istnieje też grupa ważnych stowarzyszeń regionalnych (takich jak ATAF), choć ich wpływ na kształt rozwiązań globalnych jest tylko pośredni<sup>15</sup>.

Nieco odmienną rolę odgrywa grupa G20. Ta nieformalna organizacja zrzesza największe państwa świata i choć nie dysponuje własnym zapleczem badawczym, to jest władna wpływać na kierunki ewolucji ładu podatkowego. To jej inicjatywie zawdzięczamy projekt BEPS, choć jego techniczne opracowanie zlecono OECD.

Należy też zwrócić uwagę, na pojawiające się postulaty stworzenia specjalnej globalnej organizacji podatkowej, która odpowiadałaby za tworzenie uniwersalnych rozwiązań, ich implementację, a w przypadku scentralizowanych podatków globalnych także za ich pobór i być może dystrybucję wpływów<sup>16</sup>.

## Wyzwania globalnej koordynacji podatkowej

Współpraca międzynarodowa i działania globalne wydają się oczywistym remedium na współczesne wyzwania podatkowe. Jednak ich praktyczne znaczenie jest ograniczone, a rezultaty (przynajmniej częściowo) kontrowersyjne. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest omówiony powyżej brak organizacji pełniącej funkcję koordynatora procesów. Jednak brak lidera ma głębsze podłoże i wynika z podstawowego wyzwania globalnej współpracy – różnic interesów między grupami państw. W sferze podatków wyraźnie widać podziały między krajami rozwiniętymi (czasem nazywanymi zachodnimi lub określanymi jako bogata północ) i państwami rozwijającymi się określanymi jako biedne południe, a także siłę jedynego chyba kraju – hegemonu podatkowego, czyli USA.

Zdecydowana większość propozycji inspirujących do miana globalnych pochodzi od państw rozwiniętych. To na ich terytorium mają siedziby światowe korporacje aktywne na rynkach międzynarodowych i będące największymi inwestorami. Korporacje są zainteresowane globalizacją rozwiązań podatkowych ułatwiająca prowadzenie działalności w różnych systemach prawnych i zwiększających przewidywalność i bezpieczeństwo inwestycji. Państwa rozwinięte uznają za swoje zadanie ochronę interesów fiskalnych własnych podatników, co w sposób oczywisty prowadzi do promowania preferowanych przez nie norm globalnych. Kraje rozwinięte mają mniejszy wpływ na kształt rozwiązań

<sup>15</sup> African Tax Administration Forum <https://www.ataftax.org> [dostęp: 16.12.2024].

<sup>16</sup> P. Dietsch, T. Rixen, *Tax Competition and Background Justice*, "Journal of Political Philosophy" 2014, nr 2, s. 150–177.



(w przypadku inicjatyw organizacji takich jak OECD, jeszcze do niedawna nie miały żadnego) i często wskazują, że proponowane propozycje nie są dla nich właściwe. Kwestia tzw. uniwersalności światowych standardów podatkowych jest kontrowersyjna, ale spora grupa badaczy uznaje, że uniwersalność rozwiązań prowadzi de facto do asymetrii i przewagi państw-inwestorów<sup>17</sup>. Wyzwaniem jest stworzenie mechanizmów, które mogą być skutecznie wykorzystane przez kraje o różnym poziomie rozwoju, szczególnie jeżeli uwzględnimy niedofinansowanie aparatu skarbowego państw tzw. południa i ich permanentne problemy kadrowe.

W ostatnim czasie kraje rozwijające się bardziej aktywnie włączają się w procesy tworzenia globalnego ładu podatkowego, co jeszcze silniej obnażyło skalę rozbieżności interesów. Dochodzi do przypadków otwartej konfrontacji. Przykładowo część państw afrykańskich (np. Nigeria) kontestowała rozwiązania Filaru I i II, uznając je za służące odsunięciu przyjęcia właściwych mechanizmów opodatkowania dochodów z działalności e-commerce, z drugiej to państwa rozwinięte (w tym kraje UE) próbowały zablokować inicjatywę ONZ ukierunkowaną na stworzenie globalnych zasad podatkowych, kierując się przy tym najprawdopodobniej obawą utraty dotychczasowej dominacji na tym polu<sup>18</sup>.

O ile sama idea dodatkowego obciążenia fiskalnego wąskiej grupy najbogatszych podatników nie rodzi istotnych sporów, a nawet sami przedstawiciele tej grupy apelują o zwiększenie zakresu ich opodatkowania, to już konkretne rozwiązania wzbudzają wiele kontrowersji<sup>19</sup>. Sfera ta jest wprost modelowym przykładem możliwości stosowania rozwiązań globalnych. Wprawdzie poszczególne kraje mogą zwiększać obciążenia swoich rezydentów podatkowych, jednak skuteczność tego rodzaju wysiłków jest ograniczona przez ryzyko migracji kapitału i dochodów do innych jurysdykcji. W tym przypadku międzynarodowa koordynacja jawi się jako oczywiste rozwiązanie. Jednak nawet pobieżna analiza problemu pokazuje, że każda konkretna propozycja powodować musi ścieranie się odmiennych interesów tak państw, jak i podatników.

Warunkiem skutecznego zwalczania zjawiska ucieczki przed opodatkowaniem jest współpraca wszystkich państw (a co najmniej wystarczająco dużej grupy), tak by wyeliminować możliwość ukrycia majątku lub dochodów w państwie

---

<sup>17</sup> G. Brock, T. Pogge, *Global Tax Justice and Global Justice*, "Moral Philosophy and Politics" 2015, nr1, s. 1–15.

<sup>18</sup> Ph. Baker, *Reform of the international tax architecture: the UN fails to reach consensus*, "Tax Journal", 5.08.2024, <https://www.taxjournal.com/articles/reform-of-the-international-tax-architecture-the-un-fails-to-reach-consensus> [dostęp: 16.12.2024].

<sup>19</sup> *Proud to pay more*, <https://proudtopaymore.org/> [dostęp: 16.12.2024].

trzecim. Uzyskanie porozumienia w tym zakresie wymaga zakończenia rywalizacji podatkowej między państwami, a dla wielu z nich niskie podatki to istotny czynnik przyciągania kapitału. Niektóre kraje są zainteresowane stworzeniem uniwersalnych mechanizmów tylko pod warunkiem, że zagwarantuje to ich budżetom zwiększone wpływy podatkowe. Inne (np. USA) wykazały w przeszłości, że gotowe są odrzucić proponowane standardy i za wszelką cenę chronić swoich podatników przed dodatkowymi obciążeniami „narzucanymi przez społeczność międzynarodową”<sup>20</sup>.

Odnosnie do kwestii opodatkowania najbogatszych należy zaznaczyć, że praktyczne problemy pojawiają się także przy próbach zdefiniowania grupy osób podlegających opodatkowaniu, podstawy opodatkowania (dochód czy majątek), beneficjentów dodatkowych wpływów (kraj nakładający dodatkową daninę czy też organizacja międzynarodowa taka jak np. ONZ), a co za tym idzie także ich przeznaczenia oraz poziomu bogactwa (majątku lub dochodów) podlegającego opodatkowaniu. Praktycznym problemem, którego nie można bagatelizować, jest dostępność narzędzi pozwalających na ujawnianie majątku lub dochodów, a w praktyce też sposobu motywowania krajów (szczególnie niebędących beneficjentem dodatkowych podatków) do przekazywania niezbędnych danych za granicę.

## Rekomendacje dotyczące opodatkowania miliarderów

Propozycje opodatkowania najbogatszych obywateli na szczeblu globalnym były formułowane już w przeszłości<sup>21</sup>. W roku 2024 przewodnictwo grupy G20 przejęła Brazylia i to ten kraj zaproponował przeprowadzenie analizy możliwości wprowadzenia globalnej koordynacji tego rodzaju danin. G20 zleciła przygotowaniu formalnego raportu profesorowi G. Zucmanowi (wykładowcy w Paris School of Economics oraz University of California, a także założycielowi EU Tax Observatory), który zaprezentował wyniki swoich prac w połowie 2024 r. Dokument ten przedstawia propozycję stworzenia standardu podatkowego mającego być wzorcem rozwiązań dobrowolnie wprowadzanych przez poszczególne kraje.

Prof. Zucman zakłada, że współczesne systemy podatkowe większości państw cechują się w stosunku do najbogatszych podatników regresywnością,

---

<sup>20</sup> R. Azam, *Ruling the World: Generating International Tax Norms in the Era of Globalization and BEPS*, „Suffolk University Law Review” 2017, nr 4, s. 518–586.

<sup>21</sup> Szersza analiza [w:] R.M. Bird, *Global Taxes and International Taxation: Mirage and Reality*, ICTD Working Paper 28, January 2015, s. 2–55.

a w konsekwencji osoby takie płacą nieuzasadnienie niskie podatki. Teza powyższa (na której poparcie autor raportu przytacza liczne wyniki badań) jest zasadniczo akceptowana przez badaczy, jednak należy zaznaczyć, że pojawiają się także głosy przeciwne<sup>22</sup>.

Autor raportu uznaje, że grupa, która powinna podlegać dodatkowym daninom, to osoby posiadające majątek powyżej 1 miliarda dolarów USA. Według szacunków prof. Zucmana mowa o około 3000 osób w skali całej globalnej populacji<sup>23</sup>. Opracowanie dopuszcza także możliwość rozszerzenia tej grupy na podatników o majątku przekraczającym 100 milionów dolarów USA.

Podatek wynosić miałby 2% podstawy, aczkolwiek autor prezentuje również symulacje potencjalnych wpływów dla stawki 3%. Według szacunków 2% podatek nałożony na grupę ok. 3000 miliarderów mógłby przynosić dochody od 200 do 250 miliardów dolarów rocznie.

Podstawą opodatkowania ma być majątek (*wealth* – choć chyba bardziej precyzyjne byłoby słowo *boğactwo*), jako że raport dostrzegając praktyczne problemy z ujawnianiem składników majątkowych, dopuszcza obłożenie podatkiem domniemanego dochodu „jaki mógłby generować majątek”<sup>24</sup>. Powyższe jest naturalną konsekwencją założenia, że najbogatszym łatwiej jest ukrywać dochody niż majątek.

Prof. Zucman nie widzi konieczności, by nowy standard został przyjęty w formie instrumentu multilateralnego (np. wielostronnej umowy), a za wystarczające uznaje jego dobrowolną recepcję przez państwa. Taka rekomendacja jest niewątpliwie podyktowana obawą, że wynegocjowanie formalnej umowy mogłoby nie być możliwe ze względu na różnice w preferowanych rozwiązaniach oraz być może postawę (co najmniej) niektórych państw niechętnych do zaciągania międzynarodowych zobowiązań. Proponowany standard miałby zatem stanowić generalną zachętę do opodatkowywania najbogatszych podatników. Rekomenduje się pozostawienie poszczególnym państwom jak największego zakresu swobody i dopuszcza wprowadzanie innych danin nakładanych na taką grupę podatników w celu zapewnienia progresywności obciążeń. Za najważniejsze korzyści z wprowadzenia proponowanego standardu raport uznaje dodatkowe

---

<sup>22</sup> Por: Estimating Tax Burdens by Wealth Groups, <https://www.irs.gov/pub/irs-soi/24rpestimatingtaxburdens.pdf> [dostęp: 16.12.2024].

<sup>23</sup> *A blueprint...*, s. 20. [dostęp 16.12.2024].

<sup>24</sup> Określony jako “income tax on a broad notion of income”. *A blueprint...*, s. 22–23. [dostęp: 16.12.2024].

wpływy budżetowe, wzrost stopnia zaufania społecznego i spójności systemu podatkowego (w mojej ocenie poszczególnych państw, a nie globalnie).

Raport ma charakter generalny, jest zbiorem ogólnych uwag i opcji potencjalnych działań. Sam autor przyznaje, że jego propozycja nie daje odpowiedzi na liczne pytania. W szczególności: jak wycenić majątek? Jak wyeliminować ryzyko ucieczki przed opodatkowaniem, jeżeli część państw odmówi współpracy? Co mogłoby wymusić współdziałanie samych podatników<sup>25</sup>?

Są to bardzo ważne zagadnienia o znaczeniu praktycznym, z którymi mierzy się każdy badający możliwość inkorporacji podatkowych standardów międzynarodowych. Raport nawet nie próbuje dostarczyć na nie odpowiedzi pozostawiając wybór konkretnych rozwiązań poszczególnym państwom.

## Uwagi krytyczne dotyczące raportu prof. G. Zucmana

Analizując omawiany dokument, należy zwrócić uwagę na kilka przyjętych założeń, które wpływają na jakość sugerowanych rozwiązań. Prezentując wyniki analiz dotyczących ilości miliarderów, prof. Zucman sam przyznaje, że dane na ten temat są bardzo skąpe i zasadniczo ograniczają się do kilku państw wymuszających ich raportowanie. Jednocześnie kraje, co do których istnieje powszechne przekonanie, że na ich terenie zamieszkuje znaczna liczba miliarderów (np. Chiny i Rosja) nie upubliczniają prawie żadnych informacji. Prowadzi to do konieczności szacowania danych, stawiając poprawność uzyskanych wyliczeń pod dużym znakiem zapytania. Można zastanawiać się, czy właściwie cała metodologia badania nie powinna być inna, by w tak znaczącym stopniu nie zależeć od szacunków i multiplikacji.

Podatki płacone przez miliarderów są zdaniem autora raportu proporcjonalnie niższe niż osób o mniejszych dochodach i majątku, ale nawet przytoczone dane wykazują, że podlegają one opodatkowaniu średnią stawką (w krajach, z których dane przedstawiono) między 20 – 30%, choć efektywna stawka zapłaconego podatku jest w przedziale 0 – 15%<sup>26</sup>. Problemem są zatem dostępne możliwości uniknięcia opodatkowania. Rodzi to pytanie, czy nie byłoby bardziej właściwe w pierwszej kolejności wyeliminowanie tego rodzaju opcji raczej niż zwiększanie obciążenia.

---

<sup>25</sup> *A blueprint...*, s. 10, [dostęp: 16.12.2024].

<sup>26</sup> Tamże. s. 11 i 14.

W świetle prezentowanych w raporcie ustaleń dotyczących braku efektywności obecnych rozwiązań w zakresie alternatywnych działań (takich jak ogólne zwiększenie progresywności podatków lub zwiększenie podatku spadkowego) trudno uznać je za realne opcje.

Niektóre stwierdzenia raportu są co najmniej kontrowersyjne. Przykładowo uznanie, że zawieszenie wypłat dywidendy jest sposobem uniknięcia podatku, choć zasadniczo jest to tylko jego odroczenie (do momentu realizacji dochodu poprzez wypłatę dywidendy lub sprzedaż udziałów). W konsekwencji proponuje się opodatkowanie hipotetycznych dywidend już na etapie wypracowania zysku przez spółkę. Rodzi to pytanie czy takie traktowanie dywidend miałyby dotyczyć tylko najbogatszych, czy też wszystkich podatników? Jeżeli tylko wąskiej grupy podatników, to należałoby taką propozycję głębiej uzasadnić. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że często rozwiązania zaproponowane dla wąskiej grupy stają się wzorcem i bazą do systematycznego rozszerzania zakresu ich stosowania, tak by dodatkowo obciążyć daninami klasę średnią, z której o wiele łatwiej podatki egzekwować<sup>27</sup>.

### **Propozycje prof. Zucmana jako czynnik utrwalenia *status quo* współczesnych zasad opodatkowania miliarderów**

Zainteresowanie się badaną tematyką przez grupę G20 jest ważnym sygnałem potwierdzającym rangę problemu opodatkowania najbogatszych jednostek i jego międzynarodowego znaczenia. Jednak wydaje się, że zaprezentowane w raporcie propozycje nie stanowią przełomu w dyskursie o opodatkowaniu takich podatników, a ich ewentualna recepcja niesie ze sobą ryzyko utrwalenia obecnej struktury alokacji bogactwa zarówno odnośnie do wpływów podatkowych jak i kwestii wyboru rezydencji podatkowej i miejsca lokalizacji aktywów (co ułatwia wzrastająca rola łatwych do transferowania wartości niematerialnych i prawnych jako nośnika bogactwa). Taka petryfikacja nie wydaje się pożądana z perspektywy sprawiedliwego rozwoju światowego ładu podatkowego.

Słabość opracowania prof. Zucmana wiąże się z brakiem próby znalezienia odpowiedzi na pytanie: komu diskutowany standard miałyby służyć? Biorąc pod uwagę rozkład populacji miliarderów można wyróżnić dwie grupy krajów. Państwa, których rezydentami podatkowymi są osoby o majątku powyżej miliarda

---

<sup>27</sup> F. Fastenrath i in., *Why is it so difficult to tax the rich? Evidence from German policy-makers*, "Journal of European Public Policy" 2021, nr 5, s. 767–786.

dolarów (ewentualnie o majątku przewyższającym 100 milionów dolarów) i takie, które takich podatników nie mają. Dla tych pierwszych (wg. podsumowania Forbes'a to: USA, Chiny, Indie, Niemcy i Rosja) standard będzie zachętą do zwiększenia opodatkowania, a w konsekwencji wpływów budżetowych<sup>28</sup>. Mają przy tym swobodę wyboru właściwych narzędzi. Zatem w sferze regulacji wewnętrznych nie potrzebują one globalnego standardu, by nałożyć, zwiększyć lub zmodyfikować podatki dla „swoich” bogaczy i jeżeli tego nie robią, to prawdopodobnie mają ku temu powody. Drugiej grupy standard dotyczy w zakresie obowiązków, służących faktycznie wsparciu skuteczności poboru dodatkowych danin przez kraje z grupy pierwszej redukując korzyści ze zmiany rezydencji przez miliarderów lub realokacji aktywów. W efekcie standard może pozbawić kraje możliwości „pozyskania” miliarderów, a w konsekwencji dodatkowych dochodów (eliminacja zjawiska *race to the bottom*). To zaś służyć będzie utrwaleniu obecnej struktury dystrybucji bogactwa pomiędzy krajami, w których rezydentami podatkowymi są obecnie osoby określane jako *superrich* i pozostałymi państwami. Wyciągając wnioski z ich dotychczasowej postawy, możemy z dużym prawdopodobieństwem założyć, że kraje oferujące atrakcyjne warunki zmiany rezydencji podatkowej dla najbogatszych jednostek (np. Szwajcaria) nie będą zainteresowane współpracą w zakresie zwiększenia obciążeń<sup>29</sup>. Z tej perspektywy propozycja jawi się jako wygodne rozwiązanie dla państw takich jak USA, Indie, czy też Niemcy, wprowadzając mechanizm zapewniający (i usprawiedliwiający) zwiększenie przez nie danin (i przychodów budżetowych) przy jednoczesnym wyeliminowaniu ryzyka migracji podatników.

Wydaje się, że nie takie intencje powinny przyświecać tworzeniu globalnych standardów. Rozwiązania powinny dotyczyć problemów uniwersalnych i służyć znacznej grupie państw, a potencjalnie (jeżeli to tylko możliwe) wszystkim. Powinny jednoznacznie wspierać kraje o niższym stopniu rozwoju (kraje wysoko rozwinięte nie potrzebują wsparcia, na polu fiskalnym dają sobie świetnie radę same). Idealnie, standard globalny powinien realizować cel wyrównywania różnic w poziomie pomiędzy państwami rozwiniętymi i rozwijającymi się, a jeżeli nie jest to możliwe, to przynajmniej nie powinien służyć wyłącznie osiągnięciu korzyści przez kraje najbogatsze.

---

<sup>28</sup> *The Countries with the Most Billionaires 2024*, <https://www.forbes.com/sites/devinseanmartin/2024/04/02/the-countries-with-the-most-billionaires-2024/> [dostęp: 17.12.2024].

<sup>29</sup> A. Roland, V. Arel-Bundock, L. Crasnic, I. Römgens, *What do citizens in tax havens think? The EU blacklist and public opinion in Switzerland*, „Journal of European Integration” 2025, s. 1–18.

Alternatywnym kierunkiem prac grupy G20 mogłyby być próby opracowania zasad podatków globalnych nakładanych w formule ponadnarodowej na ograniczoną grupę najbogatszych osób bez względu na ich rezydencję. Dochody z nich stanowiłyby pulę wspólnych środków organizacji międzynarodowych (np. ONZ) przeznaczanych na realizację globalnych celów<sup>30</sup>.

## Podsumowanie

Badacze zajmujący się tematyką światowego ładu podatkowego oczekiwali na raport prof. Zucmana z dużym zainteresowaniem. Wydaje się jednak, że opracowanie nie spełnia pokładanych w nim nadziei.

W pierwszej kolejności nie jest jasne, komu rekomendacje prof. Zucmana mają służyć. Kraje z dużą liczbą miliarderów w większości dysponują własnym bogatym doświadczeniem w zakresie podatków, a ich zaangażowanie w działania globalne nacechowane jest silną troską o własny interes<sup>31</sup>. Z kolei państwom, w których takich podatników – miliarderów nie ma raport wyznacza kosztowną rolę gwaranta, że bogaci podatnicy z innych państw nie będą zainteresowani zmianą rezydencji podatkowej.

Raport jest kolejnym głosem potwierdzającym konieczność zwiększenia obciążeń podatkowych osób najbogatszych. Z tego powodu będzie zapewne pozytywnie przyjęty przez organizacje NGO, choć prawdopodobnie dostrzegą one, istnienie ryzyka, że inicjatywa może okazać się „listkiem figowym” zasłaniającym brak realnych działań mogących skutecznie doprowadzić do opodatkowania grupy najbogatszych.

Być może jednak raport G. Zucmana stanie się zaczynem dyskusji w gronie G20 (i poza nim) dotyczącej kwestii, czy i jak koordynować globalnie obciążenia wybranych grup obywateli. Konieczne jest podjęcie badań ukierunkowanych na poszukiwanie odpowiedzi na pytania o to czy w ogóle należy tworzyć w tym zakresie międzynarodowy standard i czy nie byłoby lepszym rozwiązaniem (choć niewątpliwie trudniejszym do wdrożenia) wprowadzenie jednolitego podatku globalnego pobieranego przez międzynarodową organizację (np. ONZ).

---

<sup>30</sup> A. Titus, *The role of the United Nations in ensuring equitable tax policies for developing countries*, „*Journal of International Economic Law*” 2024, nr 4, s 624–631.

<sup>31</sup> L. Sydänmaanlakka, *Power and Expertise in Global Tax Governance*, „*Intertax*” 2024, nr 3, s. 190–206.

## Bibliografia

- Azam R., *Ruling the World: Generating International Tax Norms in the Era of Globalization and BEPS*, "Suffolk University Law Review", 2017, nr 4.
- Baker Ph., *Reform of the international tax architecture: the UN fails to reach consensus*, "Tax Journal", 5.08.2024, [www.taxjournal.com/articles/reform-of-the-international-tax-architecture-the-un-fails-to-reach-consensus](http://www.taxjournal.com/articles/reform-of-the-international-tax-architecture-the-un-fails-to-reach-consensus) [dostęp: 16.12.2024].
- Belgraver, H. Farshchi M.A., *A Continuing Debate on the 'Race to the Bottom' and Tax-Avoidance Policies of MNE's*, The Fifth Reading-UNCTAD International Business Conference 2015 Reading 2015.
- Bird R.M., *Global Taxes and International Taxation: Mirage and Reality*, ICTD Working Paper 28, January 2015.
- Błoński Ł., *Global taxes in the post-COVID-19 era*, Polish Economic Institute, Warsaw 2021.
- Brock G., Pogge T., *Global Tax Justice and Global Justice*, "Moral Philosophy and Politics" 2015, nr 1.
- Cockfield A. J., *The Rise of the OECD as Informal 'World Tax Organization' through National Responses to E-Commerce Tax Challenges*, "Yale Law Journal of Law and Technology", Spring 2006.
- Dietsch P., Rixen T., *Tax Competition and Background Justice*, "Journal of Political Philosophy" 2014, nr 2.
- Evertsson N., *Corporate tax avoidance: a crime of globalization*, "Crime Law Social Change" 2016, nr 66.
- Fastenrath F., i in., *Why is it so difficult to tax the rich? Evidence from German policy makers*, "Journal of European Public Policy" 2021, nr 5.
- Faulhaber L., *The Luxembourg Effect: Patent Boxes and the Limits of International Cooperation*, "Minnesota Law Review" 2017, nr 101.
- Hoff W., *Unia Europejska wobec kosmopolityzmu prawnego*, „Studia Europejskie” 2014, nr 3.
- Jabłonska-Bonca J., *Problemy ze spójnością prawa i regulacjami pozaprawnymi a siła sprawcza państwa – zarys tematu*, „Krytyka Prawa” 2015, nr 1.
- Roland A., Arel-Bundock V., Crasnic L., Römgens I., *What do citizens in tax havens think? The EU blacklist and public opinion in Switzerland*, "Journal of European Integration" 2025.
- Sydänmaanlakka L., *Power and Expertise in Global Tax Governance*, "Intertax" 2024, nr 3.
- Titus A., *The role of the United Nations in ensuring equitable tax policies for developing countries*, "Journal of International Economic Law" 2024, nr 4.
- Zucman G., *A blueprint for a coordinated minimum effective taxation standard for ultra-high-net-worth individuals* <https://www.taxobservatory.eu/www-site/uploads/2024/06/report-g20.pdf> [dostęp 16.12.2024].
- G20 Rio de Janeiro Leaders' Declaration*, <https://g20.org/wp-content/uploads/2024/11/G20-Rio-de-Janeiro-Leaders-Declaration1.pdf> [dostęp: 16.12.2024].
- Balancing on two pillars: Global corporate tax reform*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762346/EPRS\\_BRI\(2024\)762346\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762346/EPRS_BRI(2024)762346_EN.pdf) [dostęp: 16.12.2024].



*The Countries with the Most Billionaires 2024*, [www.forbes.com/sites/devinseanmartin/2024/04/02/the-countries-with-the-most-billionaires-2024/](http://www.forbes.com/sites/devinseanmartin/2024/04/02/the-countries-with-the-most-billionaires-2024/) [dostęp: 17.12.2024].

*Proud to pay more* <https://proudtopaymore.org/> [dostęp: 16.12.2024].

*Estimating Tax Burdens by Wealth Groups*, <https://www.irs.gov/pub/irs-soi/24rpestimatingtaxburdens.pdf> [dostęp: 16.12.2024].

*Outline of Draft Terms of Reference for UN Framework Convention on International Tax Cooperation* [https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-03/Pakistan\\_Input\\_AHC%20Tax.pdf](https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2024-03/Pakistan_Input_AHC%20Tax.pdf) [dostęp: 16.12.2024].