

Wstęp

Kopaliny są nieodnawialnymi zasobami przyrody, których zapasy są ograniczone. Raz wydobyte, nigdy nie powrócą do środowiska w ich pierwotnym stanie. Na państwie jako właścicielu zasobów naturalnych spoczywa więc nie tylko obowiązek racjonalnego gospodarowania posiadanymi zasobami, lecz także uzyskania godziwej zapłaty za te, które zostają wydobyte. Generując strumień dochodów dla budżetu państwa, surowce naturalne mogą przyczynić się do rozwoju gospodarki i zwiększania dobrobytu społeczeństwa. W ten sposób stają się prawdziwymi bogactwami naturalnymi. Z drugiej strony pozyskanie surowców naturalnych wymaga sięgania do istniejących, ograniczonych, zasobów kapitału w celu sfinansowania inwestycji wydobywczych. Osiągnięcie równowagi między opodatkowaniem wydobycia surowców naturalnych a stworzeniem dogodnych warunków do podejmowania inwestycji w sektorze wydobywczym stanowi duże wyzwanie.

Odrębne podejście do opodatkowania wydobycia surowców naturalnych w porównaniu z innymi sektorami gospodarki jest dość powszechną praktyką międzynarodową. Wynika to przede wszystkim ze specyfiki sektora wydobywczego – głównie z faktu generowania renty surowcowej, dużego ryzyka tej działalności, wysokich nakładów inwestycyjnych oraz długiego oczekiwania na zwrot z zaangażowanego kapitału. Opodatkowując sektor wydobywczy, państwa starają się pogodzić dwa cele – z jednej strony zapewnić sobie godziwe wynagrodzenie za udostępnienie swoich bogactw, a z drugiej stworzyć warunki skłaniające inwestorów do zaangażowania kapitału i podjęcia ryzyka wydobywczego. Nie we wszystkich krajach cele te są osiągnięte w jednakowy i skuteczny sposób.

Opodatkowanie wydobycia surowców naturalnych jest zagadnieniem, które od niedawna stanowi również przedmiot debaty publicznej w Polsce. Przez wiele lat, pomimo sprywatyzowania znacznej części przedsiębiorstw górniczych, sektor wydobywczy podlegał w Polsce jedynie stosunkowo niskiej opłacie eksploatacyjnej i powszechnemu podatkowi dochodowemu. Sytuacja ta zmieniła się od 2012 r., kiedy po raz pierwszy wprowadzono odrębne opodatkowanie wydobycia miedzi i srebra. W 2014 r. przyjęto ustawę wprowadzającą nowy podatek obciążający wydobycie węglowodorów (od 2020 r.). Rozwiązania te, jako relatywnie nowe, nie doczekały się dotychczas pogłębionej analizy ekonomicznej, choć w debacie publicznej nie brak głosów krytycznych, zwłaszcza w odniesieniu do podatku od wydobycia niektórych kopalin. Według wiedzy autora niniejsza monografia stanowi pierwszą całościową analizę zagadnienia opodatkowania wydobycia surowców naturalnych w Polsce.

Badania nad ekonomicznymi aspektami opodatkowania surowców naturalnych, obejmującymi jego wpływ na sektor finansów publicznych, bilans płatniczy i wzrost gospodarczy, są dobrze rozwinięte na gruncie teoretycznym i empirycznym, zwłaszcza w literaturze zagranicznej. Nie brak również analiz dotyczących poszczególnych instrumentów finansowych, ich wydajności fiskalnej, wpływu na rozwój sektora wydobywczego, efektywności opodatkowania czy kosztów związanych z wypełnianiem zobowiązań podatkowych. Badania porównawcze poszczególnych instrumentów podatkowych mają w przeważającej mierze charakter opisowy, a analizy empiryczne odnoszą się głównie do pomiaru efektywnej stopy opodatkowania w poszczególnych krajach. Brakuje badań, które stawiałyby sobie za cel porównanie efektywności ekonomicznej poszczególnych instrumentów podatkowych oraz analizowałyby zasadność przyjęcia określonych rozwiązań podatkowych w kontekście rozwiązań organizacyjno-prawnych danego kraju, przede wszystkim w Polsce.

W ocenie autora przejęcie przez państwo części zysków przedsiębiorstw wydobywczych, choć ważne z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej oraz potrzeb finansowych państwa, nie może być celem samym w sobie. W istocie, państwo może zagwarantować sobie udział w korzyściach z wydobycia surowców naturalnych za pomocą dowolnego instrumentu. Każdy będzie jednak rodził odmienne skutki ekonomiczne dla inwestorów i całego sektora wydobywczego. Dążąc do zagwarantowania sobie należytego strumienia dochodów z tytułu wydobycia surowców naturalnych, państwo powinno czynić to w sposób, który nie wypacza decyzji inwestycyjnych i tym samym nie hamuje rozwoju sektora wydobywczego.

Celem niniejszej monografii jest przedstawienie rozwiązań podatkowych w zakresie opodatkowania wydobywania surowców mineralnych w Polsce i na świecie, ocena efektywności opodatkowania wydobywania surowców naturalnych oraz przybliżenie koncepcji podatku od renty surowcowej jako najbardziej efektywnego ekonomicznie mechanizmu opodatkowania sektora wydobywczego w Polsce.

Niniejsza książka składa się z pięciu rozdziałów.

Pierwszy rozdział stanowi wprowadzenie do tematyki opodatkowania surowców naturalnych, w szczególności surowców nieodnawialnych. Przedstawiono w nim główne nurty rozważań teoretycznych nad wyczerpywalnością surowców naturalnych, ich znaczeniem dla rozwoju gospodarczego oraz zasadnością ich opodatkowania. W ramach przeprowadzonych rozważań zaprezentowano istotę renty ekonomicznej, źródła jej powstawania, znaczenie renty ekonomicznej dla opodatkowania sektora wydobywczego oraz funkcje państwa jako właściciela surowców naturalnych. W dalszej części rozdziału omówiono specyfikę sektora wydobywczego oraz argumenty przemawiające za jego odrębnym opodatkowaniem. Istotną częścią tego rozdziału są rozważania nad opodatkowaniem sektora wydobywczego w kontekście teorii optymalnego opodatkowania oraz wyzwaniem, jakie wynikają z tej teorii dla właściwego zaprojektowania podatku.

Drugi rozdział monografii poświęcony został zaprezentowaniu doświadczeń międzynarodowych w zakresie opodatkowania wydobywania surowców naturalnych. Przybliżona została w nim specyfika stosowanych na świecie modeli reżimów fiskalnych oraz najważniejsze rozwiązania podatkowe i niepodatkowe służące opodatkowaniu sektora wydobywczego. W tym obszarze dokonano oceny najważniejszych cech poszczególnych instrumentów fiskalnych, zwracając przy tym uwagę na ich wady i zalety, przede wszystkim na ekonomiczną efektywność oraz najczęściej spotykane problemy implementacyjne.

Trzeci rozdział przedstawia szczegółowe omówienie i krytyczną analizę polskich rozwiązań w zakresie opodatkowania sektora wydobywczego. Zamieszczono w nim krótką charakterystykę polskiego sektora wydobywczego i systemu koncesjonowania działalności wydobywczej. Przeanalizowano też ewolucję reżimu opodatkowania wydobywania surowców naturalnych w Polsce, weryfikując przy tym faktyczne zaangażowanie państwa w przejmowanie renty surowcowej za pomocą mechanizmów podatkowych. W rozdziale tym szczególnie uwagę zwrócono na konstrukcję obecnie stosowanych instrumentów fiskalnych przeznaczonych dla sektora wydobywczego. Autor analizuje także

zdolność tych instrumentów do efektywnego przejmowania zysków przedsiębiorstw górniczych i ich wpływ na sektor finansów publicznych oraz formułuje postulaty w zakresie ich udoskonalenia.

W rozdziale czwartym przedstawiono szczegółową analizę ekonomiczną opodatkowania wydobywania surowców naturalnych. Opierając się na zdefiniowanej ekwiwalentności fiskalnej instrumentów podatkowych, symulacji projektów wydobywczych, modelu zdyskontowanych przepływów pieniężnych oraz podstawowych wskaźnikach pomiaru poziomu opodatkowania, autor dokonuje oceny najważniejszych typów instrumentów podatkowych pod względem ich wydajności fiskalnej, wpływu na decyzje inwestycyjne, elastyczności oraz prostoty administrowania. Znaczna część tego rozdziału została poświęcona opisowi metodyki badania, przede wszystkim podstawom teoretycznym koncepcji ekwiwalentności fiskalnej instrumentów podatkowych, symulacji wykorzystywanych w analizie projektów wydobywczych oraz opisowi wskaźników oceny efektywności opodatkowania.

Ostatni, piąty, rozdział ma charakter aplikacyjny. Autor omawia w nim szczegółowo koncepcję podatku od renty surowcowej jako najbardziej efektywnego ekonomicznie instrumentu podatkowego możliwego do wykorzystania w Polsce w odniesieniu do sektora wydobywczego. Autor opisuje kolejno elementy konstrukcyjne podatku i proponuje konkretne rozwiązania w odniesieniu do podmiotu, przedmiotu i podstawy opodatkowania, doboru stóp dyskontowych (progów podatkowych) oraz stawek. W końcowej części tego rozdziału zostały zidentyfikowane i omówione rodzaje ryzyka implementacyjnego związanego z funkcjonowaniem podatku oraz jego wpływ na sektor finansów publicznych.