

Karol WOJCIECHOWSKI\*

 <https://orcid.org/0000-0001-9601-0366>

## PRAWO PODATKOWE W POGLĄDACH I POLITYCE ANDREW MELLONA

### Abstrakt

**Przedmiot badań:** Jako autor oryginalnej doktryny podatkowej i inicjator wielu reform amerykańskiego prawa podatkowego Andrew Mellon (1855–1937) był jedną z najważniejszych postaci w polityce amerykańskiej przed II wojną światową. Zapisał się w historii nie tylko jako magnat finansowy i przemysłowy, ale również jako jeden z najdłużej urzędujących sekretarzy skarbu i przewodniczących Rady Rezerwy Federalnej (w związku z tym sprawował on pieczę nad całością życia gospodarczego w USA zarówno w czasach silnego rozwoju „burzliwych lat 20.”, jak i na początku Wielkiego Kryzysu w latach 30. XX w.), a także jako prekursor neoliberalnej i propodażowej polityki finansowej.

**Cel badawczy:** Tekst prezentuje finansowo-prawne założenia doktrynalne poszczególnych reform podatkowych Andrew Mellona z lat 1921–1929, w których opowiadał się on m.in. za niskim opodatkowaniem, redukcją zadłużenia publicznego i zrównoważonymi budżetami.

**Metoda badawcza:** historyczno-opisowa.

**Wyniki:** W artykule ukazane są zarówno pierwotne sukcesy reform Andrew Mellona (owocujące m.in. nadwyżkami budżetowymi i wzrostem gospodarczym), jak też ich długofalowe konsekwencje na przełomie lat 20. i 30., gdy – u progu wieloletniego kryzysu finansowego – Mellon wycofał się z niemałej części swoich wcześniejszych postulatów i tuż przed odejściem ze sprawowanych funkcji – pomimo spadku aktywności gospodarczej w USA i wzrastającego bezrobocia – zaproponował liczne podwyżki podatków, krytykując m.in. efekty wynikające z automatycznych stabilizatorów opodatkowania dochodowego.

**Słowa kluczowe:** podatki, Andrew Mellon, podatek dochodowy, polityka podatkowa, budżet, Stany Zjednoczone, lata 20., Wielki Kryzys, supply-side.

### 1. Wstęp

Andrew Mellon (1855–1937) był jedną z najważniejszych postaci w polityce amerykańskiej przed II wojną światową. Zapisał się w historii nie tylko jako magnat finansowy i przemysłowy, ale również jako jeden z najdłużej urzędujących

\* Dr nauk prawnych, Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Historii Doktryn Polityczno-Prawnych; e-mail: karol.wojciechowski@wpia.uw.edu.pl

sekretarzy skarbu (1921–1932). Ponieważ zaś sekretarz skarbu z urzędu był wówczas także przewodniczącym Rady Rezerwy Federalnej, Mellon *de facto* sprawował pieczę nad całością życia gospodarczego w USA – zarówno w czasach silnego rozwoju „burzliwych lat 20.”, jak i na początku Wielkiego Kryzysu w latach 30. Jego pozycja w kolejnych administracjach Warrena Hardinga, Calvina Coolidge’a i Herberta Hoovera była na tyle silna, że pod koniec jego urzędowania żartowano w kołach waszyngtońskich, iż trzech prezydentów pełniło swoje funkcje za rządów Andrew Mellona<sup>1</sup>.

Dziś Mellon pamiętany jest głównie jako autor reformy prawa finansowego z lat 20. Jego nazwisko przytacza się na ogół w dyskusjach o nowelizacjach podatków, zwłaszcza w kontekście redukcji podatków, gdy istnieje potrzeba pobudzenia inwestycji i stworzenia miejsc pracy. Można też – jak się wydaje – oczekiwać, że Mellon ponownie pojawi się w dyskusjach w USA w związku z sytuacją gospodarczą po pandemii COVID-19.

Za twórcę amerykańskiego sukcesu ekonomicznego lat 20. uważają Mellona, także w Polsce, przede wszystkim autorzy liberalni (w europejskim rozumieniu tego słowa), o poglądach wolnorynkowych<sup>2</sup>. W środowiskach lewicowych Mellon kojarzony jest natomiast z pogłębieniem istniejących nierówności dochodowych i polityką, która ostatecznie doprowadziła do największej w historii USA zapaści gospodarczej<sup>3</sup>.

Celem niniejszego tekstu jest prześledzenie polityczno-prawnych przesłańek doktrynalnych oraz praktycznych konsekwencji prawnych reform Mellona. Zadanie to pozwoli, jak się wydaje, na ponowne wyciągnięcie wniosków z tamtego okresu.

## 2. I wojna światowa – rozbudowa systemu podatkowego w USA

W 1913 r. przyjęto 16. poprawkę do Konstytucji, która umożliwiła Kongresowi nakładanie podatków dochodowych. Dopiero jednak wydatki związane z udziałem Stanów Zjednoczonych w I wojnie światowej wymusiły na rządzie

<sup>1</sup> J.F. Witte, *The Politics and Development of the Federal Income Tax*, Madison, Wisconsin 1985, s. 88.

<sup>2</sup> Zob. np. R. Gwiazdowski, *Podatek progresywny i proporcjonalny. Doktrynalne przesłanki, praktyczne konsekwencje*, Warszawa 2007, s. 218–219.

<sup>3</sup> Zob. np. S. Pizzigati, *Commentary: How Gary Cohn and Andrew Mellon Both Failed America*, Fortune, <https://fortune.com/2018/03/09/gary-cohn-resigning-tariffs-andrew-mellon/>; stan na 20.05.2020 r.

federalnym szersze wykorzystanie opodatkowania dochodowego (USA zdecydowały się aż 37% swoich wydatków wojennych pokryć z pieniędzy uzyskanych z podatków; dla porównania, Wielka Brytania finansowała z podatków 29% swoich kosztów wojennych)<sup>4</sup>.

Dominujące wówczas w USA progresywne nastroje polityczne, m.in. w środowisku demokratycznej administracji prezydenckiej Woodrowa Wilsona (w szczególności sekretarza skarbu Williama G. McAdoo oraz przewodniczącego Komisji Środków i Zasobów w Izbie Reprezentantów Claude'a Kitchina), przesądziły o tym, że cechą charakterystyczną nowego systemu podatkowego była progresja oparta na zasadzie zdolności płatniczej (*ability to pay*) i ograniczająca krąg płatników podatków do najlepiej zarabiających.

W kolejnych ustawach podatkowych, przyjmowanych w latach 1916<sup>5</sup>, 1917<sup>6</sup> i 1918<sup>7</sup>, wprowadzono m.in. szerokie pojęcie dochodu do opodatkowania (obejmujące dywidendy i zrealizowane zyski kapitałowe) oraz pierwszy znaczący podatek od osób fizycznych, którego stawki stopniowo podnoszono, w pewnym momencie stawkę maksymalną aż do 77%. Jednak z powodu przyjętych kwot wolnych od podatku tylko 15% amerykańskich rodzin w 1918 r. zapłaciło podatki, natomiast 80% wszystkich wpływów z tytułu podatków od osób fizycznych pochodziło od 1% najbogatszych rodzin<sup>8</sup>.

Nowymi podatkami obciążono zwłaszcza korporacje. Nałożono na nie aż trzy różne daniny: (1) liniowe podatki od osób prawnych (stawka zwiększana stopniowo do 12%); (2) podatki od nadmiernych zysków (*excess-profits tax*), których sposób obliczania był bardzo skomplikowany, w 1918 r. ustalony na poziomie od 20% (od zysków powyżej 3 tys. dolarów i 8% zainwestowanego kapitału, ale nieprzekraczających 20% zainwestowanego kapitału) do 40% (od 65% zysków, które przekraczały 20% zainwestowanego kapitału); (3) podatek od „wartości godziwej” kapitału akcyjnego korporacji (*capital stock tax*),

<sup>4</sup> W.E. Brownlee, *Federal Taxation in America. A History*, ed. 3, Cambridge 2016, s. 100.

<sup>5</sup> 39 Stat. 756 (1916).

<sup>6</sup> 40 Stat. 300 (1917).

<sup>7</sup> 40 Stat. 1057 (1918).

<sup>8</sup> Nie oznaczało to bynajmniej, że nie przewidziano pozyskiwania środków na wydatki wojenne od klasy średniej. Zdecydowano się jednak na metodę pozyskiwania pieniędzy od klasy średniej drogą sprzedaży obligacji, tzw. Liberty Loans, do których nabycia zachęcała olbrzymia machina marketingowa (kupiła je ponad połowa amerykańskich rodzin). *Ibidem*, s. 98, 102–103. Zob. też T. Wu, *The Attention Merchants. The Epic Struggle to Get Inside Our Heads*, London 2017, s. 42–48.

w wysokości 50 centów od każdego tysiąca dolarów wartości godziwej. Kwota zwolniona z tego podatku wynosiła 99 tys. dolarów<sup>9</sup>.

Zwłaszcza podatek od nadmiernych zysków odgrywał ogromną rolę i dostarczał ok. 2/3 wszystkich wpływów podatkowych rządu federalnego w czasie I wojny światowej. Podatek ten był w niektórych środowiskach na tyle popularny, że Wilson i Kitchin uważali, iż będzie mógł pozostać trwałym elementem amerykańskiego systemu podatkowego. Podkreślano m.in. takie walory tego podatku, jak to, że nie może być przerzucony na pracowników i konsumentów, jak też to, że ma działanie antymonopolowe<sup>10</sup>.

W 1916 r. wprowadzono ponadto federalny podatek spadkowy (*estate tax*), który popierali zwłaszcza kongresmen Cordell Hull (przyszły demokratyczny sekretarz stanu) oraz znany biznesmen i zarazem bankier George F. Peabody. Podatki te płacono w wysokości 1% od kwoty powyżej 50 tys. dolarów do 10% od kwoty powyżej 5 mln dolarów. Podniesiono następnie górną stawkę do 25% od kwoty spadku powyżej 10 mln dolarów. Oznaczało to jednak, że podatkiem tym został obciążony zaledwie 1% majątków wszystkich zmarłych<sup>11</sup>.

### 3. „Powrót do normalności”

Wraz z przejściem władzy przez republikanów na początku lat 20. rozpoczęło się niemal całkowite odejście od progresywnych ideałów Wilsona i współpracujących z nim demokratów. Miejsce aktywizmu państwa, zwłaszcza w dziedzinach prawa finansowego, prawa podatkowego i prawa pracy, zajął – jak to celnie ujął Alan Greenspan – świadomy „aktywny nieaktywizm”<sup>12</sup>.

Nowy prezydent Warren Harding zapowiedział „powrót do normalności”<sup>13</sup>. Oznaczało to m.in. niskie podatki, redukcję zadłużenia publicznego i dążenie do zrównoważonych budżetów. Podstawowym założeniem przywództwa republikańskiego było przekonanie, że motorem napędowym postępu społecznego są przedsiębiorcy, a nie państwo. Jak wyjaśniał Harding: „Biznes Ameryki jest biznesem każdego w Ameryce [...]. To jest w istocie kraj biznesu [...]. Musimy

<sup>9</sup> Wyjaśnienie „wartości godziwej” zob. *Federal Capital Stock Tax: (Revenue Act of September 8, 1916) and Treasury Department Regulations no. 38, Revised 1918*, ed. Guaranty Trust Company of New York, New York 1918, <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=umn.319510021240507&view=lup&seq=1>; stan na 17.05.2020 r.

<sup>10</sup> **W.E. Brownlee**, *Federal Taxation in America...*, s. 99–100.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 98–99.

<sup>12</sup> **A. Greenspan, A. Wooldridge**, *Capitalism in America. A History*, New York 2018, s. 190.

<sup>13</sup> **G.B. Tindall, D.E. Shi**, *America. A Narrative History*, ed. 2, New York 1984, s. 680.

wrócić do metod biznesu”<sup>14</sup>. W podobnym tonie wypowiedział się jego następca Calvin Coolidge: „Najważniejszym biznesem narodu amerykańskiego jest biznes”<sup>15</sup>.

Pod wieloma względami okoliczności niezwykle sprzyjały przyjęciu takich haseł. Zmęczony wojną kraj, zmagający się z recesją w 1920 r., był gotów do zrzucenia wielkiego obciążenia fiskalnego wprowadzonego na potrzeby tej wojny. Nie tylko jednak republikanie wyrażali aprobatę dla redukcji podatków. Przeciwno nadmiernemu opodatkowaniu protestowali m.in. ostatni demokratyczni sekretarze skarbu w administracji Wilsona – Carter Glass w 1919 r. i David F. Houston w 1920 r. Sugestia, że nadmierne stawki podatków mogą w czasach pokoju przekładać się na niższe wpływy do budżetu pojawiła się nawet w orędziu o stanie państwa Woodrowa Wilsona w grudniu 1919 r. (orędzie przesłano do Kongresu telegraficznie, gdyż prezydent na początku października doznał udaru)<sup>16</sup>.

#### 4. Indywidualizm Mellona

Centralną postacią nowej republikańskiej polityki finansowej państwa stał się Andrew Mellon. Pochodził z bogatej szkocko-irlandzkiej rodziny z Pittsburgha w Pensylwanii. Jego ojciec Thomas był z wykształcenia prawnikiem i założycielem funkcjonującego do dziś (po licznych przekształceniach) Mellon Banku. Andrew Mellon został wychowany przez ojca w atmosferze afirmacji indywidualizmu i samodzielności. Wpływ na jego poglądy miały pisma Karola Darwina i Herberta Spencera (prace tego drugiego Andrew czytał ojcu na głos, gdy ten tracił wzrok), a także przekonanie, że nierówność jest zjawiskiem naturalnym, wynikającym z podziału pracy (wobec czego „równa dystrybucja bogactwa narodów” pociągałaby za sobą „nieuchronnie złe konsekwencje”)<sup>17</sup>. Thomas Mellon sprzeciwiał się wszelkiemu interwencjonizmowi państwowemu (był bardzo niezadowolony, gdy wybuchła wojna secesyjna, ponieważ wojna to więcej interwencjonizmu, więcej wydatków i więcej podatków). Gdy zapytano go, czy zechce się ubiegać o kolejną kadencję sędziego, odmówił. Stwierdził rzekomo, że „zajmowanie się sprawami obcych ludzi jest stratą czasu, jeśli istnieją zyskowe sprawy

<sup>14</sup> Cyt. za: **M. Klein**, *Rainbow's End. The Crash of 1929*, New York 2001, s. 67.

<sup>15</sup> Cyt. za: **D. Reynolds**, *America. Empire of Liberty*, London 2010, s. 333.

<sup>16</sup> <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/december-2-1919-seventh-annual-message>; stan na 4.05.2020 r.

<sup>17</sup> **D. Cannadine**, *Mellon. An American Life*, New York 2006, s. 23, 90.

własne, którymi trzeba się zająć”. Jeden z członków rodziny Mellonów wspominał też, że dominowała u nich w rodzinie „praca, praca, cały czas”. Jedyna zaś rzecz, którą „rozumieli jako cel swoich wysiłków, to pieniądze”<sup>18</sup>.

Andrew Mellon znacząco rozbudował imperium biznesowe swego ojca. Stał się potentatem w produkcji aluminium (znajdujące się pod jego kontrolą przedsiębiorstwo Alcoa było praktycznie monopolistą na amerykańskim rynku aluminium), wydobywaniu ropy (Gulf Oil), węgla (Pittsburgh Coal Company), a także produkcji pieców koksowniczych (Koppers) i wagonów kolejowych (Standard Steel Car Company). Został trzecim największym płatnikiem podatku dochodowego w USA w latach 20. – po Johnie D. Rockefellerze sen. i Henrym Fordzie.

Dodać należy, że to résumé zawodowe Mellona jest ważne dla zrozumienia jego doktryny podatkowej. Mellon żywił bowiem przekonanie, że istotnym celem polityki podatkowej powinno być tworzenie dogodnych warunków dla biznesu, a „nikt nie jest w lepszej pozycji aniżeli bankier, by wiedzieć, jaki jest puls biznesu w narodzie, a także, co ważniejsze, jak do pewnego stopnia ten puls regulować”<sup>19</sup>.

## 5. Doktryna Mellona

Swoje poglądy dotyczące prawa podatkowego i polityki finansowej Mellon zaprezentował w wydanej w 1924 r. publikacji zatytułowanej *Taxation: The People's Business*<sup>20</sup>.

W charakterystyczny dla amerykańskiego liberalizmu sposób Mellon określał podatek jako „cenę”, naliczaną przez państwo, „za przywilej uzyskiwania dochodu podlegającego opodatkowaniu”, a więc – innymi słowy – za świadczone przez państwo na rzecz obywateli usługi niezbędne do osiągnięcia dochodu, jak np. ochronę własności<sup>21</sup>.

Mellon wskazywał trzy podstawowe zadania polityki podatkowej: (1) fiskalne (pozyskanie „dostatecznych środków” dla państwa); (2) ulżenie w obciążeniu

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 31, 34, 40.

<sup>19</sup> Cyt. za: *ibidem*, s. 322–323.

<sup>20</sup> W powstaniu książki aktywnie uczestniczył również David Finley, współpracownik Mellona. *Ibidem*, s. 316.

<sup>21</sup> **A.W. Mellon**, *Taxation. The People's Business*, New York 1924, s. 71, 81. O błędzie związanym z pojmowaniem podatku jako ceny zamiast przymusowej daniny; zob. **R. Rybarski**, *Nauka skarbowości*, Warszawa 2015, s. 202–204.

podatkami tym, którzy najmniej są w stanie to obciążenie ponieść; (3) usunięcie czynników, które mogą hamować rozwój przedsiębiorczości. Mimo że Mellon akceptował w punkcie 2. zasadę zdolności płatniczej, to jego zdaniem prawo podatkowe nie powinno służyć celom redystrybucyjnym, czyli w jego ujęciu „wynagradzaniu bądź karaniu” jakiegokolwiek grupy społecznej. Byłoby to bowiem prawodawstwo klasowe – sprzeczne z ideałami wolności, sprawiedliwości oraz równości szans<sup>22</sup>.

Zadania szerzej pojętej polityki finansowej są natomiast dwojakie: zrównoważenie budżetu i spłata długu publicznego (spłaty długu z okresu wojny wymagała zresztą *Victory Liberty Loan Act*, przyjęta w 1919 r. ustawa o kolejnych już obligacjach – emitowanych, by uzyskać pieniądze na wydatki wojenne – która przewidywała również fundusz na rzecz spłaty długu, tzw. *sinking fund*<sup>23</sup>). Mellon podkreślał, że zadania te miały wręcz historyczny charakter – wyznaczony jeszcze przez Alexandra Hamiltona u zarania USA. Państwo, zdaniem Mellona, może oczywiście się zadłużać w wyjątkowych sytuacjach, np. w czasie wojny (żeby koszty związane z wydatkami wojennymi nie pociągały za sobą zbyt wysokiego opodatkowania). Niemniej redukcja długu ma znaczenie priorytetowe. Dlatego z dwojga złego lepsze są już wyższe podatki, które umożliwiają redukcję długu (zarówno przez spłatę odsetek, jak i kapitału) aniżeli niższe podatki, które wymagają zwiększenia długu<sup>24</sup>.

W koncepcjach Mellona nie ma w zasadzie rozróżnienia w postrzeganiu finansów państwa i pojedynczego przedsiębiorstwa (należy jednak pamiętać, że Mellon pisał, zanim jeszcze powstała – w latach 30. – nowoczesna analiza makroekonomiczna<sup>25</sup>). Dlatego, w celu realizacji swoich zadań, podatki powinny być kształtowane z punktu widzenia „bezpartyjnego” i „biznesowego”. Rozwiązania podatkowo-prawne, które nie wychodzą z takich założeń są – jak pisał Mellon – „nienaukowe” (*unscientific*). Twierdził, że skoro władze publiczne są jak „po prostu biznes”, powinny one przy ustalaniu sposobów i wysokości opodatkowania przyjąć takie same założenia jak w prywatnym biznesie. Mellon wskazywał pod tym względem zarówno na sposób ustalania ceny samochodów Forda, jak i na „stare powiedzenie”, znane wśród przedsiębiorców w sektorze kolejowym, że „opłata za przewóz towarów koleją powinna być (maksymalnie)

<sup>22</sup> A.W. Mellon, *Taxation...*, s. 11.

<sup>23</sup> 40 Stat. 1309 (1919).

<sup>24</sup> A.W. Mellon, *Taxation...*, s. 30.

<sup>25</sup> Zob. np. P. Krugman, R. Wells, *Economics*, ed. 2, New York 2009, s. 17–18, 712.

taka, «jak ruch na to pozwoli»”. Innymi słowy powinno się ustalać taką cenę, aby poziom sprzedaży nie malał<sup>26</sup>.

Jakie są zatem „naukowe” – według Mellona – stawki podatkowe? Jego propozycje pozostawiają niestety sporo do życzenia. Odpowiada on, że właściwych stawek „nie da się ustalić z absolutną dokładnością”, w związku z tym należy się zdać na „zwykłe doświadczenie biznesowe”. Niemniej Mellon wskazuje, że dolną granicę opodatkowania powinno wyznaczać istnienie długu publicznego (ewentualna obniżka podatków musi więc wynikać z nadwyżki budżetowej). Natomiast górną granicę opodatkowania stanowi dostępność kapitału inwestycyjnego i wspierającego cele edukacyjne, religijne oraz filantropijne<sup>27</sup>.

Szczególnym zagrożeniem – zdaniem Mellona – było opodatkowanie „nadmierne”. Gdy człowieka energicznego pozbawi się „rozsądnego udziału w jego zarobkach”, niszczy się jego ducha „inicjatywy” i przestaje on pracować w sposób wyteżony. Ponadto historia uczy, że zbyt wysokie podatki są przerzucane na konsumentów i pogarszają sytuację gospodarczą, wpływają też na ceny i koszty życia. Jednocześnie oddziałują niekorzystnie na alokację kapitału i powodują jego wycofywanie z przedsięwzięć produktywnych, w efekcie czego podatki nie są płacone w spodziewanej wysokości (np. jak podczas I wojny światowej, gdy najbogatsi Amerykanie lokowali pieniądze w obligacjach stanowych i lokalnych, z których dochód był zwolniony od podatku). Dopuszczanie natomiast do sytuacji, w której dzięki różnym zabiegom prawnym najbogatsi unikają płacenia podatków, jest naruszeniem zasady zdolności płatniczej. Mellon podkreślał więc, że „często” wyższe dochody można uzyskać przy niższych stawkach podatkowych<sup>28</sup>.

Dla Mellona najbardziej wymarzoną podatką był 10-proc. podatek liniowy – „stara hebrajska dziesięcina”. Mimo to nie stał się on dogmatycznym przeciwnikiem progresji podatkowej. Uważał jednak, że nie powinno się uzasadniać progresji tzw. malejącą krańcową użytecznością (ponieważ zadaniem podatków nie jest „konfiskowanie bogactwa”, tylko „pozyskiwanie potrzebnych dochodów dla władz publicznych”), a co najwyżej zasadą zdolności płatniczej. Każdy powinien mieć swój „sprawiedliwy udział” (*fair share*) w ponoszeniu kosztów utrzymania państwa, albowiem państwo chroni zarówno obywatela, jak i jego własność. Niemniej, cywilizacja opiera się na zakumulowanym kapitale, niezbędnym do rozwoju społecznego, dlatego progresja nie może być zbyt wysoka<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> A.W. Mellon, *Taxation...*, s. 10, 16–17, 38, 54, 93.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 19–20, 28, 80–81.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 12, 16.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 71, 83.



Jak zauważa się w literaturze, nie da się jednak wykluczyć, że Mellon akceptował progresywny podatek dochodowy od osób fizycznych przede wszystkim ze względów koniunkturalnych. Uważał bowiem, że przyjęcie choćby minimalnej progresji jest niezbędne do stworzenia sprzyjającego w społecznym odbiorze kontekstu dla korzystniejszego opodatkowania biznesu (takiego podejścia do progresji dowodzi w jakimś sensie jego korespondencja z 1921 r. z Williamem H. Haysem, byłym przewodniczącym Narodowego Komitetu Republikanów)<sup>30</sup>.

Nadzwyczajnie wysokie stawki podatków z okresu I wojny światowej były uzasadnione, jak twierdził Mellon, w niezwykle trudnych warunkach związanych z wojną. Ale i wówczas nadmiernie wysokie stawki okazały się nieskuteczne. W latach 1916–1921 nie tylko zmniejszyły się wpływy podatkowe, wyrażone w liczbach absolutnych, od osób zarabiających powyżej 300 tys. dolarów rocznie, ale zmniejszył się także ich udział w ogólnej sumie wpływów z podatków (osoby zarabiające powyżej 300 tys. dolarów rocznie zapłaciły w 1916 r. 66,8% wszystkich podatków, a w 1921 r. – już tylko 20,6%). W dużej mierze wynikało to z faktu, że osoby te lokowały środki w wymienionych wyżej i zwolnionych od podatku obligacjach (przykładem był członek rodziny Rockefellerów, który w akcjach rodzinnego przedsiębiorstwa Standard Oil ulokował zaledwie 7 mln dolarów, natomiast w obligacjach aż 44 mln dolarów)<sup>31</sup>.

Trudno oczywiście nie zauważyć, że Mellon w powyższej argumentacji powiązał czy wręcz pomieszał zupełnie oddzielne kwestie: problem wysokości opodatkowania z zagadnieniem szczelności opodatkowania (tj. z istniejącymi w prawie podatkowym odliczeniami i ulgami). Miał on też jednak i na to odpowiedź. Mianowicie przywoływał opinię Thomasa S. Adamsa, uznanego eksperta podatkowego z Uniwersytetu Yale i zarazem doradcy podatkowego (Tax Adviser) Departamentu Skarbu, który twierdził, że zamykanie luk podatkowych w amerykańskim systemie politycznym ma charakter błędnego koła, ponieważ praktyka pokazuje, że na miejscu jednych luk pojawiają się inne. Dlatego jedynym rozwiązaniem jest ustanowienie systemu, w którym bardziej będzie się opłacało inwestowanie w biznes podlegający opodatkowaniu aniżeli w rzeczy, które są od opodatkowania zwolnione<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> **L.M. Friedman**, *American Law in the 20th Century*, New Haven–London 2002, s. 71; **A.K. Mehrotra**, *Making the American Fiscal State. Law, Politics, and the Rise of Progressive Taxation 1877–1929*, New York 2014, s. 349–350.

<sup>31</sup> **A.W. Mellon**, *Taxation...*, s. 78.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 80, 84–86. Szerzej o poglądach Adamsa zob. **A.K. Mehrotra**, *Making the American Fiscal State...*, s. 383–386.

## 6. Postulaty Mellona

Mellon proponował redukcję wysokiego opodatkowania z okresu I wojny światowej. Wyjaśnić jednak należy – na podstawie późniejszej jego wypowiedzi – że był on zwolennikiem obniżania stawek podatkowych przede wszystkim w górnych przedziałach skali podatkowej. W przesłuchaniach przed Kongresem w 1925 r. wyjaśniał, że obniżki w tych przedziałach pobudzają biznes i produktywne inwestycje, dzięki czemu wzrasta dochód do opodatkowania, co z kolei umożliwia odzyskanie w nowych podatkach wpływów utraconych pierwotnie z obniżki. Mellon wskazywał następnie, że osoba, której zarobki plasują się w dolnych przedziałach progowych, poniżej 5 tys. dolarów rocznie, i tak nie lokuje środków w żadnych nieproduktywnych inwestycjach (typu obligacje stanowe), więc dla niej obniżka podatków nie wytworzy dodatkowego dochodu<sup>33</sup>.

Wypada dodać w tym kontekście, że w *Taxation...* Mellon podkreśla wpływ obniżek głównie na inwestycje i oszczędności. O ich oddziaływaniu na stymulowanie konsumpcji – poza cytatem z listu pewnej właścicielki firmy odzieżowej do Departamentu Skarbu, która wyraziła poparcie dla obniżek – niemal nie wspomina<sup>34</sup>.

Zbliżony do idei progresji podatkowej był również postulat Mellona, aby przyjąć odmienne stawki podatkowe dla dochodu uzyskanego z pracy zarobkowej (*earned income*) w formie honorariów, pensji itp., oraz dla dochodu uzyskanego ze źródeł niezarobkowych (*unearned income*), np. z inwestycji. W pierwszym przypadku dochód jest „niepewny” i „ograniczony w trwaniu” – choroba i śmierć eliminują źródło tego dochodu, a starość go uszczupla, w związku z czym dochód ten powinien być opodatkowany mniej. W drugim przypadku źródło dochodu można sprzedać czy przekazać dziedziczącym<sup>35</sup>. Ajay K. Meh-

<sup>33</sup> H. Stein, *The Fiscal Revolution in America*, Washington, D.C. 1996, s. 469. Różne wypowiedzi Mellona na temat obniżek podatków dla poszczególnych grup społecznych były czasami niespójne. Po jednej ze swoich reform stwierdził, że nareszcie „podatek dochodowy w tym kraju stał się podatkiem klasowym, a nie narodowym”, czym dał do zrozumienia, że płacą go wreszcie tylko osoby dobrze zarabiające. Z drugiej strony był przeciwny nadmiernemu podnoszeniu kwoty wolnej od podatku. „Ze względów politycznych wskazane jest, aby każdy obywatel miał udziały w swoim kraju”, pisał. A „nic tak nie daje człowiekowi poczucia, że osobiście ma interes w tym, żeby dochody rządowe nie były marnowane, ale inteligentnie wydatkowane – jak fakt, że indywidualnie wnosi podatek bezpośredni, bez względu na to jak mały, na rzecz swojego rządu”. Zob. A.K. Mehrotra, *Making the American Fiscal State...*, s. 399, 401.

<sup>34</sup> A.W. Mellon, *Taxation...*, s. 101.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 56.

rotra zwraca uwagę, że postulując rozróżnienie przez prawo podatkowe między dochodem uzyskanym z pracy zarobkowej a dochodem z innych źródeł, Mellon nie zabiegał jednak o zmniejszenie obciążeń podatkowych robotników w fabrykach czy innych pracowników fizycznych (ich zarobki i tak bowiem mieściły się w kwocie wolnej od podatku), ale o zarobki klasy średniej pracującej, czyli lekarzy, prawników, handlowców, menedżerów itd., których dochody nierzadko plasowały się w dolnych granicach skali podatkowej<sup>36</sup>.

Z kolei mocno odległe od idei progresji podatkowej (a zwłaszcza sprawiedliwości poziomej w podatkach) było przekonanie Mellona, że zarówno zyski, jak i straty kapitałowe nie powinny w ogóle podlegać opodatkowaniu dochodowemu<sup>37</sup>. Niewątpliwie utwierdzała go w tym kluczowa dla niego idea ochrony akumulacji kapitału.

Z podobnych zresztą względów był on również przeciwnikiem podatków spadkowych na poziomie federalnym. Podkreślał przy tym, że nie miały one umocowania w Konstytucji amerykańskiej, te zaś, które istniały, były oparte na koncepcji podatków akcyzowych. Mellon akceptował jednocześnie podatki spadkowe jako źródło dochodów dla stanów (obawiał się, że ich ewentualny brak spowoduje, iż stany zaczną podnosić stawki podatków od nieruchomości). Niemniej w jego wypowiedziach dominuje ogólna krytyka podatków spadkowych. Przekonywał, że podatki te niejednokrotnie likwidują źródło kapitału. Ponieważ muszą one być zapłacone w pieniądzu, spadek jest nierzadko z konieczności upłynniany – i to nieraz poniżej wartości. Podkreślał również, że z uwagi na fakt, iż w USA nie przyjęto zasady primogenitury, i tak nie jest możliwe, by fortuny przechodziły z pokolenia na pokolenie w nieskończoność, ponieważ majątek jest dzielony między wiele dzieci. Mellon wskazywał przy okazji na efekty podatków spadkowych i kapitałowych w Rosji Radzieckiej. Źródła kapitału zostały zniszczone, wobec czego podatki te stały się bezprzedmiotowe<sup>38</sup>.

Mellon krytykował również, wprowadzone w 1924 r., podatki od darowizn. Wskazywał, że mają one niewielkie znaczenie jako źródło dochodów budżetowych, a jednocześnie są trudne do egzekwowania. Oceniał przy tym

<sup>36</sup> **A.K. Mehrotra**, *Making the American Fiscal State...*, s. 402. John Witte zwraca natomiast uwagę, że definicja dochodu uzyskanego z pracy zarobkowej (*earned income*) zaproponowana przez Mellona nie była „perfekcyjnie jasna”. Nie ulega jednak wątpliwości, że dochód ten nie miał obejmować odsetek, dywidend i zysków kapitałowych. **J.F. Witte**, *The Politics and Development of the Federal Income Tax...*, s. 402.

<sup>37</sup> **A.W. Mellon**, *Taxation...*, s. 59.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 111, 120–121.

jako wyjątkowo „osobliwy” fakt, że płatnikiem tego podatku jest darczyńca, a nie obdarowany<sup>39</sup>.

Warto dodać, że kwestie podatków spadkowych były przedmiotem wielu licznych sporów w ówczesnej polityce amerykańskiej. Joseph Pechman zwracał uwagę, że podatki spadkowe miały jednak zwolenników we wszystkich klasach społecznych. Jednym z największych jego orędowników był Andrew Carnegie (1835–1919), słynny potentat przemysłu stalowego i filantrop, który w swojej książce *The Gospel of Wealth* (1889) napisał m.in., że „spośród wszystkich form opodatkowania” podatki spadkowe „wydają się (formą) najmądrzejszą”<sup>40</sup>.

## 7. Reforma 1921 r. – pierwsze redukcje<sup>41</sup>

Wkrótce po przejściu przez republikańców władzy (zarówno w Białym Domu, jak i w Kongresie), prezydent Harding podpisał w listopadzie 1921 r. pierwszą, od czasu zakończenia wojny, poważniejszą nowelizację podatków (*Revenue Act of 1921*)<sup>42</sup>.

Obniżono podatki dochodowe od osób fizycznych, przede wszystkim od osób najlepiej zarabiających (najwyższą stawkę obniżono z 73 do 58%). Nieznacznie też zwiększono kwotę wolną od podatku pobieranego od małżonków. Przyjęto ponadto korzystniejsze opodatkowanie zysków kapitałowych (12,5%) ze sprzedaży aktywów posiadanych dłużej niż dwa lata (była to olbrzymia redukcja, dotąd bowiem dochód ze sprzedaży takich aktywów podlegał zwykłemu stawkom podatku dochodowego od osób fizycznych, tj. do 73%). Jednocześnie nie przyjęto żadnego limitu dla odliczania strat kapitałowych od dochodu. Przede wszystkim jednak odciążono duże korporacje. Mimo że podniesiono nieznacznie stawkę liniowego podatku od osób prawnych (z 10 do 12,5%), to istotną zmianą była likwidacja podatku od nadmiernych zysków.

Przyjęcie ustawy poprzedziły burzliwe dyskusje<sup>43</sup>. Mellon liczył na większe redukcje podatków dochodowych od osób fizycznych. Demokraci natomiast byli przeciwni zarówno likwidacji podatku od nadmiernych zysków (Claude

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 123.

<sup>40</sup> **J. Pechman**, *Federal Tax Policy*, ed. 5, Washington, D.C. 1987, s. 235.

<sup>41</sup> Najobszerniejszym źródłem informacji o omawianych w niniejszym artykule ustawach podatkowych z lat 1921, 1924, 1926 i 1928 oraz okolicznościach ich uchwalenia jest niemal encyklopedyczna praca: **R.G. Blakey, G.C. Blakey**, *The Federal Income Tax*, New York 1940, z której przy omawianiu tych konkretnych aktów prawnych obszernie korzystał także autor niniejszego artykułu.

<sup>42</sup> 42 *Stat.* 227 (1921).

<sup>43</sup> **R.G. Blakey**, *The Revenue Act of 1921*, *The American Economic Review* 1922/12/1, Mar., s. 75.

Kitchin podkreślał, że skorzystają na tym wyłącznie „duże, zajmujące się spekulacją, korporacje”), jak i obniżkom podatków dochodowych od osób fizycznych dla najlepiej zarabiających. W raporcie opozycji demokratycznej w Komisji Środków i Zasobów Izby Reprezentantów podkreślano, że nawet jeśli – jak wskazywał Mellon – powszechnie unikano podatków dochodowych dzięki lokowaniu środków w zwolnionych od podatków obligacjach stanowych i lokalnych, to usługi świadczone przez władze stanowe i lokalne, w postaci np. budowy szkół czy prowadzenia instytucji charytatywnych, „przynoszą ludziom więcej bezpośrednich korzyści niż wydawanie pieniędzy z podatków federalnych na duże armie piechoty i duże marynarki wojenne”<sup>44</sup>.

Demokraci w Senacie proponowali obniżenie podatku dochodowego od osób fizycznych w jego najniższych przedziałach i wprowadzenie progresji w podatku dochodowym od osób prawnych. Senator Furnifold M. Simmons wskazywał, że proponowany przez republikanów sposób przeprowadzenia redukcji podatku dochodowego od osób fizycznych oznaczał redukcję zobowiązań podatkowych o 90 mln dolarów dla ok. 11 tys. osób i o zaledwie 18 mln dolarów dla ok. 578 tys. osób. Głosy wskazujące na niesprawiedliwe rozłożenie redukcji podatkowych, dających największe korzyści niewielkiej liczbie korporacji i osób fizycznych, pojawiały się również wśród republikanów, zwłaszcza związanych ze środowiskami farmerskimi<sup>45</sup>.

Z zupełnie innym projektem wystąpił natomiast republikański senator Reed Smoot. Zaproponował, żeby dochód utracony w związku z eliminowaniem podatku od nadmiernych zysków zrekompensować dochodem z federalnego liniowego podatku obrotowego (*national sales tax*). Koncepcję tę poparł m.in. partyjny kolega Smoota, republikański senator George H. Moses, stwierdzisz, że jest to wyjątkowa okazja do „obalenia błędnej zasady stopniowanego opodatkowania, będącej [...] jedynie nowoczesną adaptacją legislacyjną komunistycznej doktryny Karla Marxa”<sup>46</sup>.

Podatkowi obrotowemu sprzeciwiali się związki zawodowe, a podzielone co do niego były środowiska biznesowe. Rada Narodowej Konferencji Przemysłowej (National Industrial Conference Board) wskazywała na trudne do przewidzenia konsekwencje tego podatku. Podnosiła też dwie inne kwestie. Po pierwsze – podatek obrotowy zostanie najprawdopodobniej przerzucony na konsumentów, co będzie tak „gwałtownym odejściem od zasady płatności

<sup>44</sup> Cyt. za: R.G. Blakey, G.C. Blakey, *The Federal Income Tax...*, s. 207.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 208, 212–215.

<sup>46</sup> Za: R.G. Blakey, *The Revenue Act of 1921...*, s. 94.

na podstawie zdolności płatniczej”, że „nie możemy prosić tego grona biznesmenów o popieranie tego rodzaju podatków”. Po drugie – podatek obrotowy nie jest podatkiem od dochodu netto, ale od przychodów brutto, w związku z czym, jeśli nie będzie możliwe przerzucenie go na konsumenta, może on potencjalnie naruszać zasadę podatkowej sprawiedliwości poziomej, czyli równego traktowania podatników w podobnej sytuacji. Rada stwierdziła, że „podatek od wpływów brutto, który pomija całą różnicę w kosztach prowadzenia działalności gospodarczej jednego podmiotu w stosunku do drugiego, jest podatkiem nieuzasadnionym”<sup>47</sup>.

Przeciwnikiem podatku obrotowego był także Mellon. Proponował, żeby wpływy utracone z powodu likwidacji podatku od nadmiernych zysków zrekompensować m.in. dochodami z podniesienia stawki podatku od osób prawnych (z 10 do 12,5%) i opłat stemplowych, a także z wprowadzenia nowych opłat, np. za licencje na pojazdy motoryzacyjne.

Ostatecznie poprawkę w sprawie liniowego podatku obrotowego odrzucono zaledwie jednym głosem – przeciw byli demokraci i progresywni republikanie.

Przy okazji pojawiały się inne postulaty, np. na rzecz progresywnego podatku obrotowego (Otto Kahn, Ogden Mills), podatku od wydatków (Ogden Mills) czy od niepodzielonych zysków (David F. Houston)<sup>48</sup>.

## 8. Reforma podatkowa 1924 r. – „plan Mellona”

Ponieważ w latach 1920–1923 udawało się gromadzić kolejne nadwyżki budżetowe, w 1924 r. Mellon zaproponował dalsze redukcje podatków. Jego „plan” obejmował m.in.: (1) obniżenie stawek podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym stawki maksymalnej do 31%; (2) 25-proc. odliczenie od należnego podatku od dochodu z pracy zarobkowej; (3) likwidację federalnego podatku spadkowego oraz różnych, licznych wówczas, podatków konsumpcyjnych, np. od telegramów i telefonów.

Z drugiej strony rekomendował Mellon ustanowienie 12,5-proc. limitu dla odliczenia strat kapitałowych, aby wyeliminować sytuacje, w których podatnik z powodu strat kapitałowej wykazuje brak dochodu do opodatkowania. Postulował też ustanowienie Rady Odwoławczej ds. Podatków (Board of Tax Appeals), znajdującej się poza pionem Departamentu Skarbu, złożonej z członków powołanych przez prezydenta. Miał być to organ odwoławczy od decyzji Biura

<sup>47</sup> Za: A.K. Mehrotra, *Making the American Fiscal State...*, s. 380.

<sup>48</sup> J.F. Witte, *The Politics...*, s. 90; W.E. Brownlee, *Federal Taxation Taxation in America...*, s. 107.

Dochodów Wewnętrznych (Bureau of Internal Revenue) ws. wymiaru podatków. Złożył także projekt poprawki do Konstytucji, aby umożliwić władzom federalnym opodatkowanie obligacji stanowych<sup>49</sup>.

Mellon sprzeciwiał się zarazem dalszemu zwiększaniu wydatków budżetowych (już w 1921 r. zwracał się do Kongresu o powstrzymanie „szokującej” skali wydatków), w tym wypłat tzw. bonusu weteranom I wojny światowej, którzy nie byli niepełnosprawni po powrocie z frontu<sup>50</sup>.

Warto dodać, że pod kierownictwem Mellona Departament Skarbu miał w 1924 r. dużo większy aniżeli wcześniej wpływ na początkowy kształt projektu ustawy. Jak wyjaśniali Roy G. Blakey i Gladys C. Blakey, „w 1924 r. przygotowanie projektu ustawy o podatkach było już zaiste technicznym przedsięwzięciem – zbyt technicznym, żeby Kongres sobie z nim poradził”<sup>51</sup>.

Co ciekawe, tym razem w Kongresie na ogół nie podważano idei redukcji podatków, aczkolwiek pojawiały się różnice co do rozłożenia tych redukcji. Jeden z czołowych polityków demokratycznych, przyszły wiceprezydent za rządów Franklina D. Roosevelta, John Nance Garner zaproponował jeszcze większe redukcje niż planował Mellon, choć głównie dla osób w najniższych przedziałach skali podatkowej (obniżka najniższej stawki z 4 do 2%, zwiększenie kwoty wolnej od podatku, szersza definicja dochodu z pracy zarobkowej, obejmująca także dochody małych farmerów i kupców). Demokraci sprzeciwiali się redukcjom podatków od osób najlepiej zarabiających, a także likwidacji podatku spadkowego. Garner domagał się ponadto choćby ograniczonej jawności zeznań podatkowych (co popierał także progresywny republikanin George W. Norris, a czemu sprzeciwiał się Mellon).

Zdaniem konserwatywnych republikanów propozycje Garnera były nie do przyjęcia, ponieważ groziły deficytem budżetowym (stanowiły równowartość ok. 512 mln dolarów, w przeciwieństwie do propozycji Mellona, których równowartość to ok. 233 mln dolarów)<sup>52</sup>. Demokraci w Senacie natomiast podważali argumentację Mellona, ponieważ z powodu wysokich stawek podatku dochodowego od osób fizycznych lokowano środki w zwolnionych od podatków obligacjach. Na podstawie badań Biura Dochodów Wewnętrznych, przeprowadzonych na 251 majątkach (*estates*), wykazano, że zaledwie 6,8% wartości brutto majątków było lokowanych w wymienionych obligacjach. Demokraci wskazywali, że do unikania podatków wykorzystywano raczej korporacyjną

<sup>49</sup> A.W. Mellon, *Taxation...*, s. 175–190.

<sup>50</sup> A.K. Mehrotra, *Making the American Fiscal State...*, s. 396; D. Cannadine, *Mellon...*, s. 288.

<sup>51</sup> R.G. Blakey, G.C. Blakey, *The Federal Income Tax...*, s. 226.

<sup>52</sup> *Ibidem*, s. 232.

formę organizacji i obwiniali Departament Skarbu, że nie podejmuje żadnych działań w tej kwestii<sup>53</sup>.

Jednocześnie członkowie obu partii zarzucali sekretarzowi skarbu, że nie potrafi przedstawić rzetelnie sytuacji budżetowej państwa: raz bowiem przekonywał, że pojawi się nadwyżka, umożliwiająca przyjęcie redukcji podatkowych, innym razem, że nie wystarczy środków na wypłaty bonusu dla weteranów<sup>54</sup>.

Republikański kongresmen William R. Green, przewodniczący Komisji Środków i Zasobów w Izbie Reprezentantów, złożył natomiast propozycję podatku od darowizn, który miał uniemożliwić obchodzenie przepisów o podatku spadkowym. Było to więc jawne wystąpienie przeciwko postulatowi Mellona w tej kwestii. Niemniej republikanie ogólnie popierali propozycje Mellona. Smoot wskazywał, że 60% redukcji miało przypaść osobom zarabiającym poniżej 10 tys. dolarów, a tylko 20% tym, które zarabiały powyżej 100 tys. dolarów.

Nowelizacja z czerwca 1924 r. była ostatecznie niepowodzeniem dla Mellona<sup>55</sup>. Górną stawkę podatku dochodowego od osób fizycznych obniżono zaledwie do 46% (Mellon, jak wspomniano, rekomendował 31%). Wbrew Mellonowi też nie tylko nie zlikwidowano podatku spadkowego, ale go wręcz ugruntowano, gdy wprowadzono nowy podatek od darowizn. Nie uchwalono również, zgłoszonej przez Mellona, propozycji poprawki do Konstytucji, która umożliwiałaby władzom federalnym opodatkowanie dochodów uzyskiwanych z obligacji stanowych. Co więcej, przyjęto przepisy o jawności nazwisk podatników i kwocie zapłaconego podatku. Uchwalono też bonus dla weteranów.

Pośród nielicznych, przyjętych przez Kongres, rekomendacji Mellona wymienić można: (1) 25-proc. odliczenie z tytułu uzyskania dochodu z pracy zarobkowej (uznano zarazem każde pierwsze 5 tys. dolarów dochodu podatników za pochodzące z pracy zarobkowej); (2) ograniczono możliwość odliczania strat od zysków kapitałowych do wysokości 12,5%; (3) ustanowiono niezależną Radę Odwoławczą ds. Podatków (Board of Tax Appeals).

## 9. Reforma 1926 r. – sukces Mellona

W wyborach w 1924 r., zarówno do Kongresu, jak i na prezydenta, republikanie ponownie odnieśli zdecydowane zwycięstwa. Nowy prezydent Coolidge otrzymał więcej głosów niż jego główni konkurenci z Partii Demokratycznej i Partii

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 241.

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 239.

<sup>55</sup> 43 *Stat.* 253 (1924).



Progresywnej łącznie (z ramienia tej ostatniej startował słynny progresywny republikanin Robert M. La Follette sen.). Powiększyli też swoją przewagę w Kongresie.

Dwa lata później, w 1926 r., republikanie ponownie wygrali w wyborach do Izby Reprezentantów. Wydawało się więc, że wraz z Mellonem wielki biznes i jego sympatycy mają pełną władzę.

Szeroko rozwijał się, powiązany ze środowiskami republikańskimi, lobbing podatkowy, zwłaszcza w sprawie podatku spadkowego. Głośnym orędownikiem jego likwidacji była zwłaszcza Liga Amerykańskich Podatników (American Taxpayers' League), która utworzyła swoje „kluby podatkowe” w każdym stanie. Jak pisali Roy G. Blakey i Gladys C. Blakey:

Członkami tych klubów byli ludzie prominentni i wpływowi: biznesmeni, dziennikarze i inni. Oczywistym zamiarem było wywarcie presji na Komisję Środków i Zasobów, w szczególności nakłonienie jej przewodniczącego do wycofania poparcia dla podatku spadkowego. Wyglądało na to, że dostępnych jest mnóstwo funduszy na organizowanie klubów podatkowych, organizowanie bankietów i zapraszanie mówców. Liczne delegacje wysyłano do Waszyngtonu i bawiono w najlepszych hotelach. Jednym z najzarliwszych lobbystów był Frank Mondell, były członek Kongresu z Wyoming. Dużo podróżował, drukował swoje przemówienia i puszczał w obieg w atrakcyjnej formie, jeździł do Waszyngtonu, żeby lobbować przed Komisją Środków i Zasobów, a nawet pojawił się na sali plenarnej Izby Reprezentantów<sup>56</sup>.

Mellon ponownie proponował obniżenie stawek podatku dochodowego od osób fizycznych (górną stawkę do 25%) oraz podatku spadkowego i likwidację podatku od darowizn. Rekomendował ponadto zniesienie niektórych podatków akcyzowych, w tym od pojazdów motoryzacyjnych i biżuterii, oraz usunięcie przepisów o jawności zapłaconego podatku (które – zdaniem Mellona – jedynie zachęcały do unikania podatków).

Co ciekawe, pomijając kwestię podatku spadkowego, spory między demokratami a republikanami w odniesieniu do proponowanych redukcji były tym razem właściwie znikome. W Komisji Środków i Zasobów na maksymalną stawkę w wysokości 25% zgodził się nawet Garner (gdy uzyskał kompromisowe rozwiązanie w sprawie podniesienia kwoty wolnej od podatku). Kongresmen James A. Frear stwierdził, że rolę Izby Reprezentantów ograniczono do „mechanicznego zatwierdzania” planu Mellona (projekt ustawy został przez nią uchwalony większością 390 do 25 głosów)<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> R.G. Blakey, G.C. Blakey, *The Federal Income Tax...*, s. 254.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 260.

Podobnie wyglądała sytuacja w Senacie, gdzie właściwie jednoosobową opozycję stanowił demokrata William H. King. Demokraci w Senacie nie tylko bowiem godzili się na obniżenie stawek podatku dochodowego od osób fizycznych, ale nie zajęli nawet stanowiska w kwestii podatku spadkowego, na rzecz którego walkę podjęło ostatecznie kilku republikanów, m.in. George W. Norris i Robert M. La Follette jun. Obawiali się, że likwidacja federalnego podatku spadkowego może zagrozić w przyszłości stanowym podatkom spadkowym, dla których było to ważne źródło dochodów. Ogólna dyskusja nad projektem ustawy w Senacie trwała zaledwie jeden dzień. Po latach William R. Green stwierdził, że Kongres miał do czynienia z „wielką zorganizowaną propagandą”<sup>58</sup>.

Ostatecznie ustawa z 1926 r.<sup>59</sup> wprowadzała zmniejszenie stawki podatku dochodowego od osób fizycznych (stawkę maksymalną obniżono do poziomu 25%). Zwiększono ponownie kwotę wolną od podatku. Podniesiono kwotę uznawaną za pochodzącą z pracy zarobkowej do 20 tys. dolarów. Zniesiono pochodzący jeszcze z okresu I wojny światowej podatek od „wartości godziwej” kapitału akcyjnego korporacji (podniesiono natomiast podatek dochodowy od korporacji do 13%). Zlikwidowano podatki od darowizn.

Odrzucono jednak propozycję likwidacji podatku spadkowego, aczkolwiek podniesiono limit odliczenia z tytułu zapłaty stanowych podatków spadkowych – które przysługiwało wobec federalnych podatków spadkowych – z 25 do 80% kwoty należnego podatku federalnego. Jednocześnie obniżono najwyższą stawkę podatku spadkowego z 50 do 25% i podniesiono kwotę zwolnioną od tego podatku z 50 do 100 tys. dolarów. W rezultacie liczba spadków objętych tym podatkiem spadła o połowę (z 1% wszystkich spadków do 0,5%)<sup>60</sup>.

Wprowadzono wreszcie inne zwolnienia i odliczenia, w tym słynną ulgę podatkową z przychodów od surowców nieodnawialnych (ropa i gaz), która umożliwiała odliczenie 27,5% od kwoty dochodu. Ulga ta była później wielokrotnie opisywana w literaturze przedmiotu jako jeden z jaskrawych przykładów luk w systemie podatkowym USA<sup>61</sup>.

Ograniczono wreszcie przepisy o jawności zapłaconego podatku – informacje te były odtąd dostępne dla komisji kongresowych. Urzędnicy skarbowi mogli nadal podawać do publicznej wiadomości dane osobowe (imię i nazwisko oraz adres) podatników, jednak bez informacji o wysokości zapłaconego podatku.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 269.

<sup>59</sup> 44 Stat. 9 (1926).

<sup>60</sup> **W.E. Brownlee**, *Federal Taxation in America...*, s. 108.

<sup>61</sup> *Ibidem*, s. 108.

## 10. Finalne redukcje

Ponieważ w latach 1924–1927 nadal gromadzono nadwyżki budżetowe, a po wprowadzeniu obniżek z 1926 r. (które weszły w życie z datą wsteczną, a mianowicie z dniem 1 stycznia 1925 r.) nawet udało się pozyskać większe wpływy podatkowe za 1926 aniżeli za rok 1924 r. (choć nie było pewności co do dokładnej wysokości tych większych wpływów, ponieważ w 1927 r. pobrano wiele zaległych podatków). W 1927 r. podjęto dyskusje o dalszych obniżkach podatków. Obniżki rekomendował początkowo prezydent Coolidge. Demokraci jednak zaproponowali wkrótce jeszcze większe obniżki. Poparła ich sympatyzująca na ogół z republikanami Izba Handlowa USA.

Z własną rekomendacją wystąpił również Departament Skarbu. Mellon zaproponował m.in.: (1) obniżenie podatku dochodowego od osób prawnych z 13,5 do 12%; (2) umożliwienie małym korporacjom wyboru rozliczania się bądź jako spółki partnerskie na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych, bądź nadal na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych; (3) modyfikację skali podatkowej podatku dochodowego od osób fizycznych w jej środkowych przedziałach (Mellon wskazywał, że dotychczasowe obniżki najbardziej odciążąły podatników w górnych i dolnych przedziałach skali podatkowej, ale nie w środkowych); (4) likwidację podatku spadkowego.

Na mocy ustawy z 1928 r.<sup>62</sup> podniesiono ponownie kwotę uznawaną za uzyskaną z pracy zarobkowej i obniżono podatek dochodowy od osób prawnych z 13,5 do 12%.

W grudniu 1929 r. Mellon zapowiedział, że oczekuje, iż wpływy podatkowe za kolejne dwa lata będą większe niż w 1929 r. i zaproponował dalsze obniżanie podatku dochodowego od osób prawnych – do 11%. Na mocy specjalnie przyjętej uchwały Kongres zgodził się na obniżkę na jeden rok (nalegano na większą spłatę długu publicznego). Nie przyjęto propozycji likwidacji podatku spadkowego.

## 11. Sukces?

W amerykańskiej literaturze przedmiotu właściwie zgodnie podkreśla się, że dzięki m.in. konserwatywnej polityce budżetowej Mellona udało się w latach 20. ubiegłego wieku istotnie zmniejszyć poziom zadłużenia publicznego. Wyrażony

<sup>62</sup> 45 *Stat.* 791 (1928).

w liczbach absolutnych dług publiczny zmalał z 25,5 mld dolarów w 1919 r. do 16,1 mld dolarów w 1930 r. (odpowiednio z 33% PKB do 16% PKB). Spłatę tę umożliwiła w dużej mierze również bieżąca spłata długów wobec USA przez państwa europejskie (ok. 200 mln dolarów rocznie do 1931 r.)<sup>63</sup>.

Jak zauważa W. Elliott Brownlee, nie ma jednak dotąd w literaturze przedmiotu opracowania, które dowodziłoby, że redukcje Mellona przyczyniły się do rozwoju gospodarczego lat 20.<sup>64</sup>

Nie można przy tym oczywiście zapominać, że na sytuację gospodarczą wpływ mają nie tylko podatki, ale wiele innych czynników – przede wszystkim polityka monetarna. System Rezerwy Federalnej utrzymywał zaś przez znaczną część dekady – za aprobatą Mellona (który jako sekretarz skarbu zasiadał w Radzie Rezerwy Federalnej) – niskie stopy procentowe, aby m.in. wspierać przepływ kapitału do Wielkiej Brytanii i wzmocnić wartość funta (Wielka Brytania miała bowiem z czasów I wojny światowej 5 mld dolarów długu wobec USA)<sup>65</sup>.

Między 1921 a 1929 r. PKB rosło realnie 5% rocznie. Rosła także konsumpcja: wielu Amerykanów po raz pierwszy kupowało własne domy, samochody i odbiorniki radiowe (w 1929 r. statystycznie przypadła już prawie jeden samochód na gospodarstwo domowe). Równoległe szybko rósł dług konsumentki – dług gospodarstw domowych między 1919 a 1929 r. wzrósł ponad pięciokrotnie.

W 1929 r. 3 mln Amerykanów posiadało również udziały w korporacjach (jedno na dziesięć gospodarstw domowych). Korporacje stały się więc własnością wielu rozproszonych inwestorów (formę tę utrzymały zasadniczo do lat 70. ubiegłego wieku). Rozrastały się zwłaszcza największe korporacje. W latach 1921–1928 dwieście największych korporacji rozwijało się w tempie 6,1% rocznie (w porównaniu do mniejszych korporacji, które rozwijały się w tempie 3,1% rocznie). Do 1929 r. tych dwieście największych korporacji kontrolowało niemal połowę majątku wszystkich korporacji. Greenspan i Wooldridge wyjaśniają, że „ten szybki wzrost dużych przedsiębiorstw przyspieszały częściowo rynki publiczne, które ułatwiały im pozyskiwanie pieniędzy i wykorzystanie ich do konsolidacji swoich pozycji na odpowiednich rynkach”<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> Dane gospodarcze w tym podrozdziale pochodzą głównie z: **A. Greenspan, A. Wooldridge**, *Capitalism in America...*, s. 189–242; **D. Reynolds**, *America...*, s. 335–343; **G.B. Tindall, D.E. Shi**, *America. A Narrative...*, s. 697–704.

<sup>64</sup> **W.E. Brownlee**, *Federal Taxation in America...*, s. 111.

<sup>65</sup> **D. Cannadine**, *Mellon...*, s. 321, 356–357.

<sup>66</sup> **A. Greenspan, A. Wooldridge**, *Capitalism in America...*, s. 207.

Jednocześnie wielkie korporacje coraz więcej swoich zysków przeznaczały na giełdową spekulację, zamiast lokować je w produktywnych inwestycjach. Jak piszą George B. Tindall i David E. Shi, wprowadzone „przez Mellona redukcje podatków uwolniły pieniądze, które przy pomocy agresywnych domów maklerskich trafiły na Wall Street”<sup>67</sup>. Poziom obrotu akcjami na giełdzie nowojorskiej wzrósł z 1,7 mln dziennie w 1925 r. do 4,1 mln dziennie w październiku 1929 r. Liczba emitowanych akcji zwykłych wzrosła między 1927 a 1929 r. sześciokrotnie. Nowi inwestorzy mogli kupować akcje na kredyt, pożyczając 75% ceny akcji. Greenspan i Wooldridge piszą, że Wall Street „była zalana kredytem”. W końcu jednak „muzyka się skończyła”<sup>68</sup>.

Ponieważ zmiany w cenach aktywów miały znaczący wpływ na PKB i odpowiadały za niemal 10% wzrost PKB w latach po I wojnie światowej, kryzys na rynkach finansowych zaczął się rozszerzać w całej gospodarce. Jednocześnie, jak twierdzą Tindall i Shi, redukcje Mellona doprowadziły do nadmiernej oszczędzania, co przełożyło się na malejący popyt zagregowany<sup>69</sup>.

## 12. Kryzys i cofnięcie redukcji

Andrew Mellon patronował największej w historii USA redukcji podatków dochodowych. John F. Witte słusznie zatem zauważa „wielką ironię losu” w tym, że jedną z ostatnich inicjatyw Mellona jako sekretarza skarbu było zaproponowanie pod koniec swojego urzędowania cofnięcia wielu dokonań, które wdrażał w ciągu poprzednich 10 lat<sup>70</sup>.

Jako główna osoba odpowiedzialna za gospodarkę amerykańską w latach 20. ubiegłego wieku, Mellon zupełnie nie przewidział nadchodzącego kryzysu finansowego i gospodarczego. W marcu 1927 r. pisał, że „nie dostrzega żadnych oznak nadmiernej spekulacji”<sup>71</sup>. Zaleciwszy Kongresowi w 1928 r. dalsze obniżanie podatków, przekonywał, że w 1929 r. dochody podatników będą większe niż w 1928 r.

Na przełomie 1929 i 1930 r., gdy było już jasne, że Ameryka pogrążyła się w kryzysie (z którego potencjalnych rozmiarów nie zdawano sobie jeszcze do końca sprawy), Mellon wciąż nie wykazywał jakichkolwiek oznak przejęcia

<sup>67</sup> G.B. Tindall, D.E. Shi, *America...*, s., 697.

<sup>68</sup> A. Greenspan, A. Wooldridge, *Capitalism in America...*, s. 220, 223.

<sup>69</sup> G.B. Tindall, D.E. Shi, *America...*, s. 699.

<sup>70</sup> J.F. Witte, *The Politics and Development of the Federal Income Tax...*, s. 95.

<sup>71</sup> D. Cannadine, *Mellon...*, s. 356.

(sam nie stracił pieniędzy, jego najważniejsze spółki nie były spółkami publicznymi). O tych, którzy spekulowali, powiedział, że „zasłużyli na to”<sup>72</sup>.

W maju 1931 r. Mellon przekonywał Związek Amerykańskich Bankierów (American Bankers Association), że obecne warunki „nie są ani tak krytyczne, ani tak bezprecedensowe”, żeby podejmować próby radzenia sobie z nimi w inny sposób aniżeli jesteśmy do tego „przyzwyczajeni”. Gospodarka musi bowiem co jakiś czas przechodzić przez bolesne, ale niezbędne okresy dostosowawcze<sup>73</sup>. Gdy Hoover szukał rozwiązań, które mogły przyspieszyć złagodzenie kryzysu, Mellon powiedział mu: „zostaw to” (sekretarz skarbu zalecał też likwidację i upłynnienie prac, akcji, farmerów, nieruchomości)<sup>74</sup>.

Tymczasem w styczniu 1931 r. w jego rodzinnym Pittsburghu bezrobocie sięgnęło 28%. Mellonowie stali się bardzo niepopularni. Obrzucono różnymi przedmiotami ich dom i budynek siedziby Mellon National Bank.

Przeciwnicy krytycznie oceniali bezrefleksyjne podejście Mellona do kryzysu. Zwolenników leseferyzmu zaczęto określać mianem *lazy fairies*, czyli leniwych czarodziejek. Dziennikarz Stuart Chase pisał, że „wielką zaletą tego, że pozwala się naturze funkcjonować po swojemu jest to, że zapobiega się myśleniu [...]. Po prostu siedź i przyglądaj się z założonymi rękoma”<sup>75</sup>.

Wbrew przewidywaniom Mellona aktywność gospodarza od końca 1929 r. zaczęła znacząco spadać. W pierwszym kwartale 1931 r. prognozowano deficyt na poziomie 750 mln dolarów. Na 1932 r. przewidywano już 2 mld dolarów deficytu (ostatecznie było to 2,7 mld dolarów). Sytuację pogarszał fakt, że po rezygnacji z parytetu złota w Anglii System Rezerwy Federalnej zdecydował się podnieść stopy procentowe z obawy przed odpływem amerykańskiego złota za granicę. Spadała w związku z tym podaż pieniądza, administracja Hoovera zaczęła się zaś obawiać efektu wypierania inwestycji prywatnych spowodowanego finansowaniem deficytu publicznego.

Mellon zaczął krytycznie wypowiadać się na temat podatków dochodowych, a mianowicie, że nadmiernie reagują na zmiany sytuacji gospodarczej, co w efekcie skutkuje powiększeniem się deficytu (twierdził przy tym, że dlatego przestrzegał przed przesadną likwidacją podatków akcyzowych)<sup>76</sup>. Tym samym skrytykował ten aspekt podatków, który wielu współczesnych ekonomistów uważa akurat za korzystny. Spadek przychodów podatkowych, spowodowany

<sup>72</sup> *Ibidem*, s. 395.

<sup>73</sup> *Ibidem*, s. 402.

<sup>74</sup> *Ibidem*, s. 445.

<sup>75</sup> *Ibidem*, s. 441, 445.

<sup>76</sup> R.G. Blakey, G.C. Blakey, *The Federal Income Tax...*, s. 302.

kurczeniem się gospodarki, zmniejsza bowiem niekorzystny efekt początkowego spadku zagregowanego popytu i działa jak automatyczna ekspansywna polityka fiskalna (tzw. automatyczne stabilizatory)<sup>77</sup>.

Wpływy z podatku dochodowego malały jednak szybko: wynosiły 1,061 mln dolarów w 1930 r., 730 mln w 1931 r. i 351 mln dolarów w 1932 r. Jednocześnie Mellon wciąż nalegał, aby priorytetami polityki fiskalnej były redukcja długu publicznego i dążenie do zrównoważonego budżetu<sup>78</sup>.

Podczas ostatniego wystąpienia w Kongresie, w grudniu 1931 r., w obliczu wzrostu olbrzymiego bezrobocia i pogłębienia kryzysu gospodarczego, Mellon zaproponował, co dziś może wydawać się zaskakujące, podwyżkę podatków, która w istocie była powrotem do stawek podatku dochodowego od osób fizycznych z 1924 r. Zalecił również podwyżkę podatku spadkowego, który na przestrzeni lat wielokrotnie chciał likwidować, a także wprowadzenie licznych podatków akcyzowych oraz podniesienie stawek usług pocztowych. Proponował przy tym, żeby podwyżki weszły w życie retroaktywnie i objęły także dochody z 1931 r., przeciwko czemu zaprotestowali demokraci.

W rocznym sprawozdaniu sekretarza skarbu za 1931 r. Mellon wyjaśniał:

kraj zna obciążenia, jakich można oczekiwać na mocy takiego prawa (tj. z 1924 r.). Płacił podatki na mocy tego prawa i [...] rozumie, że podatki te nie stanowią nieznośnego obciążenia i że nie uniemożliwiają dobrobytu [...]. Jesteśmy przekonani, że w dłuższej perspektywie niższe stawki są bardziej produktywnie niż wyższe. Ale to nie są normalne czasy<sup>79</sup>.

Przyjęta w 1932 r. podwyżka podatków (maksymalną stawkę podatku dochodowego od osób fizycznych podniesiono do 63% od dochodów powyżej 1 mln dolarów) pogłębiła siłą rzeczy istniejące problemy deflacyjne.

Warto, jak się wydaje, przytoczyć w tym miejscu opinię Herberta Steina, ekonomisty i autora słynnej historii polityki fiskalnej USA *The Fiscal Revolution in America...*, który zauważył, że nawet przyjęcie założeń zmierzających do zrównoważenia budżetu nie wiązało się z koniecznością podwyżki podatków w 1932 r. Wziąwszy bowiem pod uwagę szacunki, jakimi dysponowała wówczas administracja Hoovera, wzrost zadłużenia (bez podwyżki podatków) w latach 1931–1933 wyniósłby mniej niż kwota, którą w ciągu poprzednich 11 lat nadpłacono spłatę zadłużenia publicznego względem założeń funduszu rozliczenia zadłużenia publicznego (*sinking fund*)<sup>80</sup>.

<sup>77</sup> P. Krugman, R. Wells, *Economics...*, s. 777–778.

<sup>78</sup> *Ibidem*, s. 304–305.

<sup>79</sup> Cyt. za: J.F. Witte, *The Politics and Development of the Federal Income Tax...*, s. 96.

<sup>80</sup> H. Stein, *The Fiscal Revolution in America...*, s. 32.

### 13. Zakończenie

Andrew Mellon z pewnością zajmuje eksponowane miejsce w XX-wiecznej polityce finansowej Stanów Zjednoczonych, nawet jeśli w szerszym odbiorze społecznym wzbudzał mieszane uczucia<sup>81</sup>.

Wśród jego zwolenników są przede wszystkim przedstawiciele ekonomii strony podażowej (*supply-side economics*), którym bliska jest – zbieżna z tzw. krzywą Laffera – koncepcja Mellona obniżania podatków celem wspierania inwestycji, co z kolei przekłada się na szybszy rozwój, a w efekcie na większe dochody podatkowe. Arthur Laffer nazwał Mellona „prawdopodobnie największym sekretarzem skarbu XX wieku”<sup>82</sup>. Inny przedstawiciel wspomnianego kierunku, Paul Craig Roberts, wskazywał na dorobek Mellona jako istotny dowód skuteczności podejścia podażowego i podkreślał, że dzięki zwiększonym wpływom podatkowym, zwłaszcza od bogatych, Mellonowi udało się w latach 20. spłacić 36% zadłużenia publicznego<sup>83</sup>. Obniżkami podatków, które wprowadził Mellon, posługiwano się również w Kongresie na początku lat 80. jako argumentem na rzecz obniżki podatków zaproponowanych przez Reagana<sup>84</sup>.

<sup>81</sup> Mellon trwale zapisał się w pamięci Amerykanów dzięki sfinansowaniu ze swoich prywatnych środków budowy Narodowej Galerii Sztuki (National Gallery of Art) w Waszyngtonie, której przekazał również niezwyklej kolekcję obrazów. Jego wizerunkowi zaszkodziły jednak ujawnione pod koniec życia informacje o jego działalności biznesowej i politycznej. Tuż przed śmiercią administracja Franklina Delano Roosevelta postawiła mu zarzuty o charakterze karnym i wszczęła postępowanie w sprawie o uchylanie się od podatków. Wyrok uniewinniający zapadł dopiero po śmierci Mellona (w trakcie procesu doszło jednak do ujawnienia wielu szczegółów z działalności biznesowej 49. sekretarza skarbu Stanów Zjednoczonych). Napisana przez Davida Cannadine’a na zamówienie Andrew W. Mellon Foundation biografia Mellona zawiera różne przykłady wykorzystywania przez Mellona koneksji politycznych w celach biznesowych (w tym pozyskiwania zamówień rządowych). Mellon naruszał, pochodzący z 1789 r., zakaz angażowania się przez sekretarza skarbu w działalność gospodarczą czy handlową. **D. Cannadine**, *Mellon...*, s. 298, 404. Na oficjalnej stronie internetowej Systemu Rezerwy Federalnej, poświęconej historii tego banku, w życiorysie Mellona widnieje informacja o jego odejściu z funkcji sekretarza skarbu w atmosferze „niewłaściwych powiązań biznesowych” i działań mających doprowadzić do impeachmentu. Zob. [https://www.federalreservehistory.org/people/andrew\\_w\\_mellon](https://www.federalreservehistory.org/people/andrew_w_mellon); stan na 19.05.2020 r.

<sup>82</sup> **A.B. Laffer, S. Moore, P.J. Tanous**, *The End of Prosperity. How Higher Taxes Will Doom the Economy – If We Let It Happen*, New York 2009, s. 53.

<sup>83</sup> **P.C. Roberts**, *The Supply-Side Revolution. An Insider's Account of Policymaking in Washington*, London 1984, s. 76.

<sup>84</sup> Zob. np. *The Mellon and Kennedy Tax Cuts. A Review and Analysis. A Staff Study Prepared for the Use of the Subcommittee on Monetary and Fiscal Policy of the Joint Economic Committee of the United States*. US Government Printing Office, Washington 1982, <https://www.jec.senate>.



Zachwyt nad Mellonem ze strony przedstawicieli ekonomii podażowej nie jest mimo to w pełni zrozumiały. Mellon wierzył w skuteczność *supply-side*, ale pod warunkiem, że uda się zrównoważyć budżet. Uważał bowiem, że redukcja długu jest ważniejsza od redukcji podatków. Różni go to poważnie od zwolenników przyszłej reaganomiki<sup>85</sup>. W dodatku prowadzona pod auspicjami Mellona w latach 20. ubiegłego wieku mieszanka polityki taniego pieniądza i polityki niskich podatków nie jest tą samą mieszanką polityki monetarnej i fiskalnej (*policy mix*), jaką proponował główny nurt zwolenników ekonomii podażowej spod znaku Roberta Mundella (i którą popierał wspomniany Arthur Laffer), czyli mieszanki restrykcyjnej polityki monetarnej i ekspansywnej polityki fiskalnej<sup>86</sup>.

Co ciekawe, pozytywnie o polityce Mellona wypowiadał się również Benjamin Friedman, czyli ekonomista o zupełnie przeciwnych niż Laffer poglądach. W swojej głośnej krytyce reaganomiki *Day of Reckoning...* Friedman przeciwstawiał politykę Mellona właśnie polityce Reagana i wskazywał, że w latach 20., inaczej niż w latach 80., dążono w polityce fiskalnej przede wszystkim do zmniejszenia długu publicznego i dopiero dzięki temu rozwijano wzrost gospodarczy<sup>87</sup>.

Wszelkie tego typu porównania między czasami Mellona a współczesnością są oczywiście spekulacją – za czasów Mellona, np. w 1927 r., wydatki rządu federalnego stanowiły 3,7% PNB. Dyskusja o redukcji długu publicznego miała więc zupełnie inny kontekst aniżeli obecnie.

Z perspektywy lat należy stwierdzić, że Mellon przede wszystkim odegrał ogromną rolę w ugruntowaniu przyszłości amerykańskiego systemu podatkowego na fundamencie progresywnego podatku dochodowego.

Przekonawszy po I wojnie światowej establishment amerykański do przyjęcia progresywnej zasady zdolności płatniczej (i odrzuciwszy przy tym koncepcję podatku obrotowego), Mellon przyczynił się – jak słusznie zauważył Ronald F. King – do odrzucenia poglądów o podatku dochodowym jako konfiskacie będącej oznaką „kroczącego komunizmu”<sup>88</sup>. Do ugruntowania progre-

---

gov/reports/97th%20Congress/The%20Mellon%20and%20Kennedy%20Tax%20Cuts%20-%20A%20Review%20and%20Analysis%20(1122).pdf; stan na 21.05.2020 r.

<sup>85</sup> Zob. **A.W. Mellon**, *Taxation...*, s. 30; **J.F. Witte**, *The Politics and Development of the Federal Income Tax...*, s. 96.

<sup>86</sup> **B. Domitrovic**, *Econoclasts. The Rebels Who Sparked the Supply-Side Revolution and Restored American Prosperity*, Wilmington, Delaware 2009, s. 77–124; **A.B. Laffer**, **S. Moore**, **P.J. Tanous**, *The End of Prosperity...*, s. 91, 97.

<sup>87</sup> **B.M. Friedman**, *Day of Reckoning. The Consequences of American Economic Policy Under Reagan and After*, New York 1988, s. 110, 113.

<sup>88</sup> **R.F. King**, *Money, Time & Politics. Investment Tax Subsidies & American Democracy*, New Haven–London 1993, s. 105.

sji w świadomości społecznej przyczyniło się też na pewno wprowadzenie do prawa amerykańskiego rozróżnienia dochodu na uzyskany ze źródeł zarobkowych i z innych źródeł<sup>89</sup>.

Z drugiej strony, Mellon w jakimś sensie niewątpliwie stępił ostrze poglądów przeciwnych, które przypisują podatkowi dochodowemu głównie funkcję redystrybucyjną. Mellon, podkreśliwszy rolę właściwych podatków w pobudzaniu inwestycji i oszczędności, stworzył grunt dla rozumienia założenia, że rozwój gospodarczy jest niezbędny do generowania przyszłych dochodów wszystkich klas społecznych<sup>90</sup>. Do tego ostatniego założenia powróci polityka amerykańska za czasów Johna F. Kennedy'ego.

Mimo że reformy Mellona były najkorzystniejsze dla ludzi najlepiej zarabiających (efektywne stawki podatkowe dla Amerykanów zarabiających powyżej 50 tys. dolarów rocznie zmalały z 22% w 1920 r. do 9% w 1930 r.), to najzamożniejsi Amerykanie nadal jednak ponosili większą część federalnych obciążeń podatkowych, większą niż w XIX w. czy tuż przed I wojną światową<sup>91</sup>.

Ustabilizował się również udział samego podatku dochodowego w ogólnych dochodach rządu federalnego – w 1913 r. było to zaledwie 1,5%, a w 1927 r. wzrósł on już do poziomu 24,3%. Spadła natomiast rola podatków pośrednich – z 75% udziału w dochodach rządu federalnego w 1902 r. do ok. 25% w latach 20. ubiegłego wieku<sup>92</sup>.

## Bibliografia

### Opracowania

**Blakey R.G.**, *The Revenue Act of 1921*, *The American Economic Review* 1922/12/1, Mar., s. 75–108.

**Blakey R.G., Blakey G.C.**, *The Federal Income Tax*, New York 1940.

**Brownlee W.E.**, *Federal Taxation in America. A History*, ed. 3, Cambridge 2016.

**Cannadine D.**, *Mellon. An American Life*, New York 2006.

**Domitrovic B.**, *Econoclasts. The Rebels Who Sparked the Supply-Side Revolution and Restored American Prosperity*, Wilmington, Delaware 2009.

**Friedman B.M.**, *Day of Reckoning. The Consequences of American Economic Policy Under Reagan and After*, New York 1988.

**Friedman L.M.**, *American Law in the 20th Century*, New Haven–London 2002.

<sup>89</sup> <https://www.irs.gov/credits-deductions/individuals/earned-income-tax-credit/earned-income>; stan na 19.05.2020 r.

<sup>90</sup> *Ibidem*, s. 107.

<sup>91</sup> **A.K. Mehrotra**, *Making the American Fiscal State...*, s. 351.

<sup>92</sup> **W.E. Brownlee**, *Federal Taxation in America...*, s. 114.

- Greenspan A., Wooldridge A.**, *Capitalism in America. A History*, New York 2018.
- Gwiazdowski R.**, *Podatek progresywny i proporcjonalny. Doktrynalne przesłanki, praktyczne konsekwencje*, Warszawa 2007.
- King R.F.**, *Money, Time & Politics. Investment Tax Subsidies & American Democracy*, New Haven–London 1993.
- Klein M.**, *Rainbow's End. The Crash of 1929*, New York 2001.
- Krugman P., Wells R.**, *Economics*, ed. 2, New York 2009.
- Laffer A.B., Moore S., Tanous P.J.**, *The End of Prosperity. How Higher Taxes Will Doom the Economy – If We Let It Happen*, New York 2009.
- Mehrotra A.K.**, *Making the American Fiscal State. Law, Politics, and the Rise of Progressive Taxation 1877–1929*, New York 2014.
- Mellon A.W.**, *Taxation. The People's Business*, New York 1924.
- Pechman J.**, *Federal Tax Policy*, ed. 5, Washington, D.C. 1987.
- Reynolds D.**, *America. Empire of Liberty*, London 2010.
- Roberts P.C.**, *The Supply-Side Revolution. An Insider's Account of Policymaking in Washington*, London 1984.
- Rybarski R.**, *Nauka skarbowości*, Warszawa 2015.
- Stein H.**, *The Fiscal Revolution in America*, Washington, D.C. 1996.
- Tindall G.B., Shi D.E.**, *America. A Narrative History*, ed. 2, New York 1984.
- Witte J.F.**, *The Politics and Development of the Federal Income Tax*, Madison, Wisconsin 1985.
- Wu T.**, *The Attention Merchants. The Epic Struggle to Get Inside Our Heads*, London 2017.

### Strony internetowe

- Federal Capital Stock Tax: (Revenue Act of September 8, 1916) and Treasury Department Regulations no. 38, Revised 1918*, ed. Guaranty Trust Company of New York, New York 1918, <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=umn.319510021240507&view=1up&seq=1>; stan na 17.05.2020 r.
- [https://www.federalreservehistory.org/people/andrew\\_w\\_mellon](https://www.federalreservehistory.org/people/andrew_w_mellon); stan na 19.05.2020 r.
- <https://www.irs.gov/credits-deductions/individuals/earned-income-tax-credit/earned-income>; stan na 19.05.2020 r.
- [https://www.jec.senate.gov/reports/97th%20Congress/The%20Mellon%20and%20Kennedy%20Tax%20Cuts%20-%20A%20Review%20and%20Analysis%20\(1122\).pdf](https://www.jec.senate.gov/reports/97th%20Congress/The%20Mellon%20and%20Kennedy%20Tax%20Cuts%20-%20A%20Review%20and%20Analysis%20(1122).pdf); stan na 21.05.2020 r.
- Pizzigati S.**, *Commentary: How Gary Cohn and Andrew Mellon Both Failed America*, „Fortune”, <https://fortune.com/2018/03/09/gary-cohn-resigning-tariffs-andrew-mellon/>; stan na 20.05.2020 r.

Karol WOJCIECHOWSKI

## TAX LAW IN THE VIEWS AND POLICIES OF ANDREW MELLON

### Abstract

**Background:** As a precursor of neoliberal (supply-side) financial policies, Andrew Mellon (1855–1937) was one of the most important figures in American politics before World War II. He went down in history not only as a financial and industrial magnate, but also as one of the longest-serving secretaries of the treasury and chairmen of the Federal Reserve Board. He was de facto in

charge of the American economy, both in times of “the Roaring 20s” as well as at the beginning of the Great Depression in the 1930s.

**Research purpose:** The article presents the doctrinal assumptions, especially the legal ones, of each of Mellon’s reforms from 1921–1929, in which he advocated low taxation, reduction of the public debt and balanced budgets.

**Methods:** Historical and descriptive.

**Conclusions:** The article presents the initial successes of Mellon’s reform (resulting in, i.a., budget surpluses and economic growth), as well as their long-term consequences at the turn of the 1920s and 1930s, when on the threshold of a multi-year financial crisis, Mellon withdrew from no small part of his earlier postulates, and just before leaving his functions – despite the decline in economic activity in the US and rising unemployment – he proposed numerous tax increases, criticizing, among others, the effects resulting from the so-called automatic stabilizers of income taxation.

**Keywords:** Taxes, Andrew Mellon, income tax, tax policy, United States, 1920s, Great Depression, finance, supply-side.