

# Podatki bezpośrednie czy pośrednie, liniowe czy progresywne, z ulgami czy bez ulg – argumenty do dyskusji

Jerzy Żyżyński

*Politycy starający się znaleźć uznanie u wyborców i donatorów formułują różne propozycje reform, których główne elementy to: ogólne zmniejszenie podatków, zastąpienie systemu progresywnego podatkiem liniowym, przesunięcie akcentu w systemie podatkowym z podatków bezpośrednich na pośrednie, likwidacja ulg i zwolnień. Autor podejmuje się analizy podstawowych problemów związanych z tymi postulatami. W pierwszej części artykułu omawia strukturę wpływów podatkowych od osób fizycznych i podstawowe kwestie procesu redystrybucji podatkowej. W drugiej rozważa ekonomiczne skutki wysokiego poziomu podatku VAT. W trzeciej części analizuje problem progresji, wykazując, że stanowi ona niezbędną własność systemu opodatkowania przynajmniej dochodów osób fizycznych. Przedmiotem rozważań w czwartej części jest tzw. teoria Laffera. Autor artykułu wskazuje na jej podstawowe uproszczenia i błędy, i proponuje modyfikacje tzw. krzywej Laffera, tak aby realistycznie przedstawiała rzeczywistą zależność między dochodami państwa a poziomem podatków. W piątej części opisane zostały podstawowe ekonomiczne kwestie związane z opodatkowaniem działalności gospodarczej. W szóstej części autor omawia funkcje ulg podatkowych, przeciwstawiając się polityce ich likwidacji. Jak stwierdza w konkluzji, podatki są na tyle poważną sprawą, że nie powinno się kwestii podatkowych powierzać politykom. Wymagają one rzetelnej, głębokiej analizy ekonomicznej. A my, ekonomiści, musimy szukać zawsze szerokiej argumentacji i badać mechanizmy, unikając wszelkiej powierzchowności.*

Nikt nie lubi płacenia podatków, bo stanowią obciążenie naszych dochodów, zmniejszają środki do dyspozycji zwane dochodem netto, a jako „cena za istnienie państwa” tym różnią się od innych ponoszonych przez nas kosztów, że między poniesieniem opłaty a uzyskaniem korzyści istnieje często zbyt duża odległość w czasie i przestrzeni, byśmy mogli związać z nią jakiś poziom użyteczności. Niemniej jednak podatki musimy płacić, zatem politycy starający się znaleźć uznanie u wyborców i donatorów formułują różne propozycje reform, których główne elementy to:

- ogólne zmniejszenie podatków,
- zastąpienie systemu progresywnego podatkiem liniowym,

- przesunięcie akcentu w systemie podatkowym z podatków bezpośrednich na pośrednie,
- likwidacja ulg i zwolnień.

Propozycje te na ogół mają zasadniczą metodologiczną wadę, polegającą na tym, że stawiają na pierwszym planie sprawę wysokości podatków, podczas gdy powinno się zaczynać od postawienia kwestii: czego oczekujemy od państwa, co ma nam dać władza publiczna, jaki ma być zakres, zadania i cele sektora publicznego. Innymi słowy, musimy sobie odpowiedzieć na pytanie, jakie zawsze sobie zadajemy, gdy dokonujemy poważnego zakupu, na przykład samochodu: co chcemy mieć, jaki model, jakie nasze potrzeby ma zaspokoić. Każdy model ma swoją cenę, wynikającą z kosztów, jakie trzeba ponieść, by żądane funkcje mógł realizować. Można określić listę takich potrzeb i nadać im priorytety, a następnie, po dokonaniu oszacowania wielkości środków finansowych, jakimi dysponujemy, ewentualnie wykreślać z listy priorytetów te pozycje, z których jesteśmy gotowi zrezygnować, by określić akceptowalną cenę. Gdy już ją osiągniemy, możemy przejść do następnego etapu: określenia sposobu płatności, czyli ustalenia, jaki ma być system płacenia tej ceny, kto w rodzinie jaki ma wnieść wkład w finansowanie tego "wspólnego dobra". Zauważmy, że nawet w przypadku dobra, które zaspokaja nasze codzienne potrzeby, jak dom czy samochód, cena i nasze aktualne możliwości finansowe bynajmniej nie muszą być podstawowym wyznacznikiem naszej decyzji. Możemy zdecydować się na lepszy model, niżby to umożliwiały nasze aktualne dochody i oszczędności dzięki systemowi finansowemu, który umożliwi wykorzystanie do pokrycia kosztów naszej inwestycji przyszłych dochodów; wyższy poziom obciążenia bieżącego może mobilizować nas do większej pracy i aktywności. Źródłem dobrobytu nie jest bowiem ograniczanie wydatków, lecz praca na ich sfinansowanie – o tej podstawowej prawdzie zdają się zapominać ci, którzy przed wszystkimi reformami stawiają jako najważniejszy cel – ograniczanie wydatków.

Podobnie musi być wtedy, gdy określamy kształt systemu podatkowego. Gdy debata ogranicza się wyłącznie do kwestii wysokości podatków, społeczeństwo otrzymuje fałszywy sygnał, że najważniejsze jest, byśmy byli jak najmniej obciążeni. Kwestia celów, jakich powinniśmy oczekiwać od władzy publicznej, jest całkowicie zaniedbywana.

Drugi błąd metodologiczny, jaki popełnia się w dyskusjach nad reformowaniem systemu podatkowego, to jednostronne, niemal aksjomatyczne<sup>1</sup> stawianie tez. Argumenty przeciw proponowanym rozwiązaniom nie są przedstawiane, nie prowadzi się rzetelnej dyskusji. Na przykład teza o wyższości podatku liniowego i jego rzekomej sprawiedliwości staje się niemal „prawdą objawioną”. Dlatego w niniejszym artykule po przedstawieniu struktury obciążeń podatkowych w ostatnich latach i analizie redystrybucyjnej funkcji podatków zostaną przedstawione argumenty przeciwne: za podatkiem progresywnym, przeciw dominacji podatków pośrednich i za wbudowywaniem w system podatkowy ulg i zwolnień.

## 1. Obciążenie dochodów podatkami i mechanizm redystrybucji siły nabywczej

Podatki dochodowe od osób fizycznych wywołują najwięcej emocji, gdyż zwykle bardziej postrzegana jest i przy nieracjonalnie skonstruowanym systemie podatkowym bardziej dokuczliwa strona obciążeniowa podatków. Często nie rozumie się ich kreacyjnej strony i tego, tak przecież prostego i oczywistego faktu, że stanowią zapłatę za funkcje publiczne realizowane przez państwo.

Przyjrzyjmy się, jaka była w ostatnich latach struktura wpływów podatkowych od osób fizycznych.<sup>2</sup> Poniższa tablica (str. 126) ukazuje rozkład podatków według grup podatników, płacących w różnych skalach podatkowych.

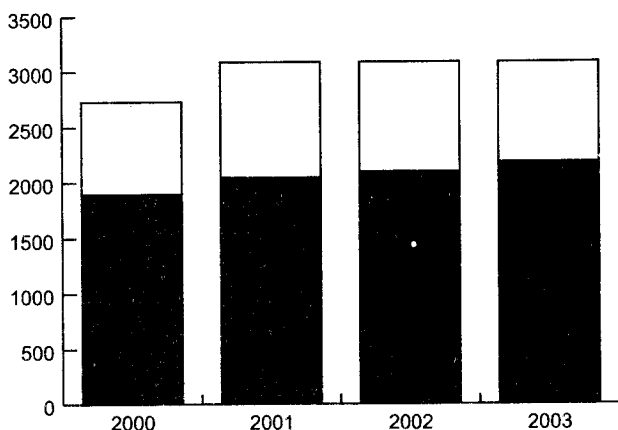
Jak widzimy, olbrzymia większość podatników (ok. 95%) płaci podatki według najniższej skali 19%, poniżej pierwszego progu, zaś ok. 1% podatników przekracza najwyższy próg, wchodząc w nominalną skalę 40%. Jak widzimy w roku 2001 zmieniono progi podatkowe w stosunku do roku 2000 i od tego czasu utrzymuje się je na niezmiennym poziomie. Zmiana progów w 2001 r o 13%, gdy inflacja w stosunku do roku 2000 wynosiła 5,5%, a średnie wynagrodzenia wzrosły o 8%, było swego rodzaju działaniem na wyrost, skoro w następnych latach, w okresie 2000-2003, gdy otrzymywano progi niezmienione, średnie wynagrodzenia w gospodarce wzrosły o 15% (z 1894 do 2185 zł). Rys. 1. ilustruje relację między poziomem pierwszego progu podatkowego a przeciętnym poziomem wynagrodzeń w gospodarce. Jednakowoż tendencja, z jednej strony, zmniejszania się liczby osób płacących w pierwszej grupie i, z drugiej strony, wzrostu udziału osób płacących w trzeciej grupie, dzięki czemu w 2003 r. ich udział wyniósł 1,16%, jest właśnie wynikiem utrzymywania na niezmiennym poziomie przedziałów podatkowych, przy ewidentnym, choć niewielkim wzroście dochodów; w okresie trzech lat wzrósł także udział osób płacących w drugiej grupie, aczkolwiek w 2002 nastąpił ich relatywny niewielki spadek w stosunku do roku poprzedniego.

Jednocześnie te ok. 95% podatników z pierwszej grupy uzyskuje ok. 76% ogółu dochodów zadeklarowanych do opodatkowania. Osoby wchodzące w najwyższą skalę podatkową uzyskiwały w latach 2000 i 2002 ponad 12% deklarowanych dochodów, przy niewielkim wahnięciu poniżej 12% w 2001 r. W 2003 r. ich udział w dochodach spadł do 10,5%, podczas gdy z samego faktu utrzymania niezmiennych skal można by raczej oczekiwać zwiększenia udziału dochodów tej grupy. Jest trudne do oceny na podstawie dostępnych danych, na ile ten spadek jest wynikiem rozbieżności między dochodami deklarowanymi a rzeczywiście uzyskiwanymi, a na ile rzeczywistego spadku dochodów w grupie podatników osiągających najwyższe dochody. Jak wszakże widzimy, ich liczba i udział procentowy przecież wzrosły. Tymczasem już w 2002 r. według danych o rozkładzie wynagrodzeń w gospodarce przedstawianych przez GUS dała się zaobserwować wyraźna tendencja zmniejszania frakcji osób w najwyższych przedziałach dochodowych.

Podatnicy z trzeciej grupy, najmniej liczni, bo stanowiący tylko około 1% ogółu, którzy – jak zostało powiedziane – uzyskują 11-12% ogółu dochodów,

Rok	Progi podatkowe	Progi miesieczne	Liczba osób	Struktura podatkowców w %	Rozkład deklarowanych dochodów ogółem w %	Przeciętny dochód miesięczny* w grupie podatkowców	Struktura wpływów podatkowych w %	Przeciętny podatek wg skali (rocznie)	Przeciętny podatek należny po odliczeniu składek na u.z.	Przeciętna nominalna stopa podatkowa z u.z.	Przeciętna efektywna stopa podatkowa z u.z.	Przeciętna efektywna stopa podatkowa bez u.z.
2000	do 32736	2728	21988572	94,58	75,15	917	62,47	1655	1485	15,04	13,50	6,45
	32736-65472	2728-5456	951754	4,09	12,74	3578	14,45	8843	7413	20,60	17,27	11,53
	pow. 65472	5456	307208	1,32	12,11	11324	23,08	43772	31230	32,21	26,70	22,98
	ogółem	-	23247534	100,00	100,00	1163	100,00	2506	2188	17,95	15,67	9,22
2001	do 37024	do 3085	21907862	95,18	76,12	995	64,09	1774	1587	14,86	13,30	6,04
	37024-74048	3085-6171	882094	3,83	12,49	4052	14,58	10021	8458	20,61	17,39	11,34
	pow. 74048	pow. 6171	227315	0,99	11,40	14349	21,33	56904	44797	33,05	29,14	26,02
	ogółem	-	23017271	100,00	100,00	1244	100,00	2639	2330	17,68	15,61	8,98
2002	do 37024	do 3085	21904391	95,09	75,68	1003	63,22	1768	1591	14,69	13,22	5,99
	37024-74048	3085-6171	870388	3,78	12,17	4059	14,24	10022	8764	20,58	17,99	11,99
	pow. 74048	pow. 6171	260695	1,13	12,16	13535	22,54	52972	48890	32,61	30,10	25,94
	ogółem	-	23035474	100,00	100,00	1260	100,00	2659	2397	17,58	15,85	9,15
2003	do 37024	do 3085	22040061	94,72	76,06	1010	64,74	1772	1588	14,63	13,11	5,77
	37024-74048	3085-6171	956744	4,11	13,39	4093	16,07	10133	8897	20,63	18,11	11,84
	pow. 74048	pow. 6171	270639	1,16	10,55	11410	19,18	42760	38313	31,23	27,98	23,98
	ogółem	-	23267444	100,00	100,00	1257	100,00	2591	2316	17,17	15,35	8,51

Tab. 1. Rozkład osób płacących podatki i opodatkowanie w latach 2000-2003. % Po odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Biuletynu Skarbowego 4/2002; u.z. – ubezpieczenie zdrowotne.



Rys. 1. Wysokość pierwszego progu podatkowego (całkowita wysokość prostokątów) i średni poziom wynagrodzeń w gospodarce (obszar zaczerpiony).

dają ok. 20% wpływów podatkowych, przy lekko spadającej tendencji z 23,08% w 2000 r. do 19,18% w 2003 r. Mniej wpływów daje druga, obejmująca ok. 4% osób, grupa podatników, bo tylko ok. 14% w latach 2000-2002; w 2003 r. ich udział w zasilaniu państwa wzrósł do nieco ponad 16%. Natomiast 95% podatników z pierwszej grupy, którzy otrzymują 76% dochodów, dają 63-64% wpływów – przy niewielkiej tendencji rosnącej, co oznacza, że ciężar utrzymania państwa jest lekko spychany na najbiedniejszą większość.

Przeciętna efektywna stopa podatkowa razem ze składką zdrowotną wynosi mniej niż 16%, przy lekkiej, spadkowej tendencji. Co jednak charakterystyczne, wchodzący w trzeci próg płacili przeciętnie podatek od poniżej 27% w 2001 r. do ponad 30% w 2002 r. i niecałych 28% w 2003 r., podczas gdy 95% płacących w pierwszej skali płaciło podatek nieco ponad 13% i na, w zasadzie, ustabilizowanym poziomie. Stopa efektywna powstaje po uwzględnieniu ulg i odliczeń i różni się (jest niższa) od stopy nominalnej (według skali) o ok. 1,5 pkt. proc. dla podatników pierwszej grupy 2,5-3,3 pkt. proc., zaś dla podatników z trzeciej grupy o 2,5-3,9 pkt. proc. Miała miejsce wyraźna tendencja redukcji tej korzyści, jaką podatnicy uzyskiwali dzięki ulgom i odliczeniom, co zaś charakterystyczne, wszystkie grupy korzystały z ulg mniej więcej w tym samym stopniu, zmniejszały nominalne obciążenie o ok. 10%, jednakowoż z pewnością te 10% (1,5 pkt. przy obciążeniu nominalnym ok. 15%) dla grupy podatników o niższych dochodach miało realnie i psychologicznie większe znaczenie, zgodnie z prawem, wedle którego niższe dochody charakteryzują się wyższą krańcową użytecznością<sup>3</sup>. Ogólna redukcja różnicy między podatkiem nominalnym i realnym wynikała z ograniczania liczby i skali ulg i odliczeń, jakie przysługiwały podatnikom, co było wyrazem realizowanej konsekwentnie od kilku lat polityki zmniejszania ulg, zgodnie z wyznawaną przez część słabo wykształconych ekonomicznie polityków koncepcją „niskie podatki bez ulg”, realizowanej jak dotąd

– w imię ograniczania deficytu budżetowego – tylko w drugiej części tego sloganu. Niektórzy zapowiadają wprowadzenie też i obniżki podatków, i przejście do koncepcji podatku liniowego w niedalekiej przyszłości.

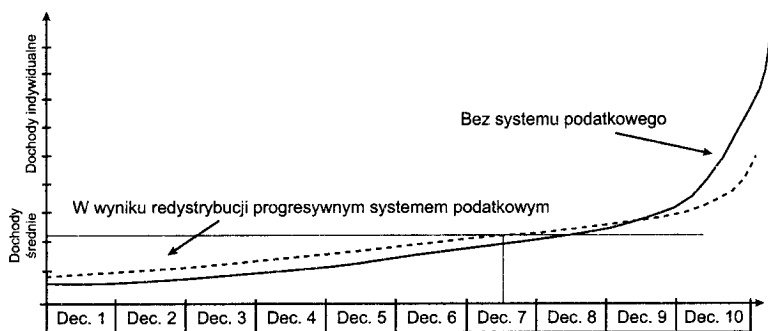
Ostatnia kolumna tablicy 1. ukazuje obciążenie podatkowe netto po odjęciu ubezpieczeń zdrowotnych. Jak widzimy, obciążenie bez składki zdrowotnej jest dużo niższe dla pierwszej grupy podatników, o ok. 7 pkt. proc., dla drugiej grupy o ok. 5-6 pkt. proc., dla trzeciej grupy ok. 3-4 pkt. proc. Składka zdrowotna stanowi zatem ponad połowę obciążenia podatkowego dla 95% podatników pierwszej grupy i ok. 13-14% obciążenia najbogatszego procenta podatników. Dane te pokazują też, że efektywna składka zdrowotna jest dużo niższa od jej ustawowego poziomu, stopniowo podnoszonego od 7,5% na początku reformy systemu do 8,25% obecnie. Kształtowała się na najwyższym poziomie od 7,04% do 7,34% w pierwszej grupie podatkowej i na najniższym poziomie od 3,72 do 4,01% w trzeciej grupie podatkowej; przeciętna składka zdrowotna zmieniała się od 6,45% do 6,84%. Ta różnica w stosunku do poziomu ustawowego świadczy o tym, że u podatników z wyższych grup dochodowych większa część dochodów podlegających opodatkowaniu jest „nieoskładkowanych” ani składką zdrowotną, ani emerytalną (istotne znaczenie mają u nich dochody z prac zleconych i umów o dzieło).

Widzimy też, że przeciętne dochody miesięczne płacących według pierwszego progu, to ok. 1000 zł, dochody przeciętne wchodzących w drugi próg to ok. 4 tys. zł, natomiast podatnicy wchodzący w trzeci próg wykazali w 2003 r. przeciętny dochód miesięczny ponad 11,4 tys. zł. Z jednej strony mamy olbrzymie zróżnicowanie dochodów podatników, z drugiej przeciętne dochody 95% podatników pierwszej grupy są drastycznie niskie; a i średni dochód w drugiej grupie – ok. 1 tys. euro – jest przecież także niski. Zauważmy ponadto, że średni dochód z pierwszego progu jest około trzykrotnie niższy od granicy tego progu. Jest też niższy od dominanty wynagrodzeń, która, w latach 2001-2002 r. wynosiła ok. 1400 zł., przy lekkiej tendencji zniżkowej<sup>4</sup>. Średni dochód podatnika jest też dużo niższy od średniego wynagrodzenia w gospodarce: w 2002 r. o 43,5% (1260 do 2230). Co prawda te rozbieżności między średnim dochodem podatnika i średnim dochodem zatrudnionych w gospodarce, jak i niski poziom dochodu w pierwszej grupie podatników, mogą wynikać ze wspólnego rozliczania małżonków w sytuacji, gdy jedno z nich jest bezrobotne lub pracuje za bardzo niskie wynagrodzenie, ale może to też świadczyć o tym, że albo olbrzymia większość jest bardzo biedna, poniżej minimum realnych kosztów utrzymania, albo na olbrzymią skalę fałszuje się zeznania podatkowe, nie wykazując wszystkich uzyskanych a podlegających opodatkowaniu dochodów<sup>5</sup>. Pewnym ewenementem jest to, że podatnicy trzeciej grupy wykazali w 2003 r. dochody średnio, niższe o ponad 15% w porównaniu z rokiem poprzednim i o ponad 20% w porównaniu z 2001 r. Może to świadczyć albo o ukrywaniu części dochodów – a jest raczej mało prawdopodobne, by osiągnęło tak wielką skalę w tak krótkim czasie – albo raczej o postępującym rozwarstwieniu nawet w tej grupie podatników, o znacznym spadku realnych dochodów tych, którzy znajdują się blisko dolnej granicy.

Zauważmy też, że ogólna suma dochodów opodatkowanych w 2003 r. wynosiła 351 mld zł, podczas gdy ogólna suma wynagrodzeń w sektorze publicznym i prywatnym wyniosła, według danych GUS – 237 mld zł, czyli 67,5% ogólnej sumy opodatkowanych dochodów; podobnie było w poprzednich latach. Liczba osób opodatkowanych w 2003 r. podatkiem od osób fizycznych wynosiła wszak 23,3 mln osób, zaś przeciętna liczba zatrudnionych – tylko 12,6 mln (54% opodatkowanych). Te różnice można częściowo wyjaśnić wspólnym rozliczaniem małżonków, z których jedno nie pracuje, jak i tym, że znaczna część opodatkowanych to pracodawcy i pracujący na własny rachunek.

Błędny jest często formułowany pogląd, iż z faktu, że podatki obciążają zdolności konsumpcyjne poszczególnych podatników, wynika, jakoby państwo zmniejszając podatki – czyli „pozostawiając więcej pieniędzy w rękach podatników” – powodowało zwiększenie ogólnego poziomu konsumpcji (Żyżyński 2003: 58). Możliwe są trzy sytuacje.

1. Jeśli system podatkowy charakteryzuje się progresją i wyższymi stopami obciąża bogatszych, a państwo poprzez wydatki budżetowe tworzy głównie niższe i przeciętne dochody o wysokiej stopie konsumpcji oraz zwiększa środki do dyspozycji gospodarstw domowych z dolnych klas dochodowych poprzez różne zasiłki, to efektem jest zwiększenie dochodów indywidualnych do dyspozycji i w rezultacie globalnego popytu konsumpcyjnego. Zmianę poziomu dochodów w grupach decylowych ilustruje wykres na rysunku 2. Na wykresie pokazany jest efekt redystrybucji polegający na relatywnym zwiększeniu dochodów indywidualnych w grupach o dochodach niskich i średnich<sup>6</sup>. Redystrybucja sprawia zatem, że podatnicy z górnych klas dochodowych płacąc podatki, oddają część swych środków nadwyżkowych, co nie zmniejsza ich konsumpcji – co najwyżej konsumpcję dóbr luksusowych albo dokonywaną poza granicami kraju – natomiast tworzone są dochody niższych klas, które w całości lub znacznej części będą przeznaczone na zakupy dóbr krajowych. Zatem gdy niedobór popytu globalnego ogranicza wzrost i grozi deflacją, redystrybucja może być czynnikiem dynamizującym gospodarkę.



Rys. 2. Zmiany poziomu dochodów jednostkowych w wyniku redystrybucji w progresywnym systemie podatkowym (przez „Dec. 1” do „Dec. 10” rozumiemy grupy decylowe, wyznaczone przez decyle 1-9, oznaczone pogrubionymi kreskami na osi odciętych).

2. Jeśli w systemie podatkowym dominują obciążenia osób biednych i średniozamożnych, a wydatki państwa tworzą zaś dochody wysokie, o niskiej stopie konsumpcji, to efektem będzie zmniejszenie popytu globalnego i jednocześnie zwiększenie stopy oszczędności.

3. Jeśli struktura dochodów tworzonych jest podobna do struktury dochodów obciążonych podatkiem, to system podatkowy, bez względu na wielkość obciążeń podatkowych, ma neutralny wpływ na popyt globalny, jest jedynie transferem siły nabywczej od jednych podmiotów do innych.

Bez względu jednak na zmiany strukturalne w całej zbiorowości dla indywidualnych podmiotów gospodarczych podatki są zawsze pewnym uszczupleniem ich dochodów. Czym większy jest zatem jakikolwiek ze składników puli podatkowych dochodów państwa, tym mniejsze muszą być pozostałe składniki wydatków gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorstw. Przez podatki (a mówimy tu o podatkach całkowitych, czyli brutto) zostają uszczuplone środki do dyspozycji poszczególnych podmiotów, jednakże jednocześnie ich siła nabywcza zostaje przesunięta, alokowana ku tym, na rzecz których dokonano transferów, a niektóre same dostają zasilenie z budżetu.

Pojawia się zatem sprzeczność między efektem makroekonomicznym, który polega na tym, że podatki nie zmniejszają popytu globalnego, a subiektywnym doznaniem podmiotów gospodarczych, których dochody zostały pomniejszone. Ta sprzeczność wynika ze skutków strukturalnych poboru podatków i rozdysponowania dochodów państwa. Poziom podatków generuje zatem odpowiednią strukturę gospodarki w podziale na sektor prywatny i sektor budżetowy. To z kolei, na jakie cele wydawane są środki budżetowe, czyli jak ukształtowany jest sektor publiczny, i z drugiej strony, skąd transferowane są podatkowe środki na jego finansowanie, decyduje o ocenie skutków tych zmian strukturalnych – możemy wtedy mówić o jakości systemu finansów publicznych. Natomiast zmiany poziomu podatków powodują zmiany tej struktury, przetasowania w korzystnych lub niekorzystnych kierunkach, zależnie od tego, gdzie rosną lub maleją obciążenia oraz na co kierowane są środki finansowe i gdzie redukowane.

Twierdzenie o redukowaniu poziomu konsumpcji globalnej w wyniku nakładania podatków można zatem uznać za swego rodzaju iluzję makroekonomiczną. Cele i skutki ogólne przesłania jednak zawsze indywidualny punkt widzenia i staje się przesłanką batalii o podatki. Z jednej strony wywierana jest presja na polityków w kierunku zmniejszania podatków bezpośrednich, jako najbardziej „widocznych” dla podatnika i „drażniących”, z drugiej zwiększania podatków pośrednich, które stanowiąc z definicji obciążenie niebezpośrednie, są „mniej widoczne” i łatwiejsze do wyegzekwowania; uważa się je za najpewniejsze co do ściągalności źródło dochodów państwa.

Dla gospodarki jednak najistotniejsze jest, kosztem czego, jakich funkcji indywidualnych budżetów podatników realizowane są funkcje transferowe państwa. Gospodarka to wszak nie tylko budżet państwa i wskaźniki makroekonomiczne, jak zdają się ją postrzegać niektórzy makroekonomiści, ale miliony indywidualnych budżetów



i bilansów: ich stan, to, co dzieje się ze środkami przepływającymi przez budżety i tworzonym majątkiem, decyduje o zachowaniach podmiotów gospodarczych, a w konsekwencji o równowadze gospodarki i jej dynamice (Żyżyński 2003: 66-70).

Skoro zatem podatki transferują siłę nabywczą (popyt) podmiotów gospodarczych, to trzeba odpowiedzieć sobie na pytania:

- 1) Popyt jakich podmiotów i popyt na co zostaje zmniejszony w wyniku ustanowienia podatku?
- 2) Czy transfer środków zmniejsza środki gospodarstw domowych i podmiotów gospodarczych przeznaczone na cele inwestycyjne, a jeśli tak, to jakich inwestycji dotyczy: czy biernego powiększania oszczędności, w obrót wtórny na rynkach finansowych (giełdzie), czy inwestycji w majątek trwały, nieprzynoszący dochodu, czy w majątek tworzący miejsca pracy itd.

Te kwestie powinny być zasadniczym przedmiotem zainteresowania systemu podatkowego jako pewnego tworzącego spójną całość zbioru metod poboru, zasad realizacji i kontroli oraz konkretyzujących je przepisów.

Analiza struktury podziału dochodu w funkcji jego wielkości wskazuje, że bogatsze klasy dochodowe generalnie płacą podatek dochodowy kosztem swych oszczędności, natomiast klasy biedniejsze głównie kosztem swej konsumpcji (Żyżyński 2003: 60-61). W rezultacie progresji podatkowej ostateczny dochód netto (po opodatkowaniu) jest mniej zróżnicowany niż dochód brutto (przed opodatkowaniem): podatek wpływa zatem na zmniejszenie zróżnicowania dochodów realnych. Proces ten, prowadzący do przenoszenia siły nabywczej między grupami o różnych dochodach, jest nazywany redystrybucyjnym efektem systemu podatkowego. Pozostańmy przy samym podatku dochodowym. Redystrybucja prowadzi do tego, że współczynnik Giniego, będący podstawową miarą zróżnicowania, dla dochodów netto podatników po zapłaceniu podatku efektywnego (po uzyskaniu ulg i odliczeń) jest niższy niż dla dochodów brutto (Aksman 2002: 555-573). Efekt redystrybucyjny RE podatku mierzy się zatem jako różnicę:

$$(1) RE = G_x - G_{x,T}$$

gdzie: RE – syntetyczny miernik efektu redystrybucyjnego;  $G_x$  – współczynnik Giniego dla dochodów brutto podatku (przed zapłaceniem podatku);  $G_{x,T}$  – współczynnik Giniego dla dochodów netto (po zapłaceniu podatku).

Po analizie mechanizmów redystrybucji uzyskuje się zdekomponowaną, czyli rozbityą ze względu na źródła powstania, formułę redystrybucji podatkowej (Aksman 2002: 558):

$$(2) RE = V - H - R$$

gdzie: V- efekt pionowy (*vertical effect*) systemu podatkowego, zwany efektem progresywności, gdyż określa zmiany współczynnika Giniego w stosun-

ku do współczynnika dla dochodów brutto jedynie w wyniku samej progresji podatkowej; H – efekt poziomy systemu (*horizontal effect*), obniżający działanie efektu pionowego w wyniku wykorzystywania ulg podatkowych; R – efekt przszeregowania (*reranking effect*), wynikający z tego, że część jednostek poszczególnych grup dochodowych osiąga dodatkowe korzyści z wykorzystywania ulg i zwolnień dzięki temu, że doznały przszeregowania w rozkładzie dochodów.

Formuła ta wskazuje na ważny aspekt systemu podatkowego polegający na tym, że jego integralnymi elementami są zarówno progresja, jak i system ulg oraz zwolnień. Sama progresja podatkowa, bardziej obciążając bogatszych, powoduje zmianę w rozkładzie dochodu netto w stosunku do dochodu brutto, w efekcie czego zmniejsza się nierówność, wyrażona współczynnikiem Giniego – to zmniejszenie jest określone jako efekt redystrybucyjny progresji V – moglibyśmy go też „nazwać efektem skali nominalnej podatku”. Wynika on z tego, że bogatsi, w wyniku progresji obciążeni wyższą ceną płaconą za istnienie państwa, procentowo więcej dokładający się na rzecz wspólnoty, relatywnie bardziej biedniejszą w wyniku płacenia tej ceny niż osoby z dolnych klas dochodowych. Gdyby nie było żadnych ulg i zwolnień, to cała redystrybucja RE byłaby równa V. System podatkowy zawiera jednak ulgi i zwolnienia. Jak dalej zostanie uzasadnione, jest to ważny element logiki systemu podatkowego. Część bogatszych podatników korzysta z nich, dzięki czemu ich dochody netto podlegają mniejszej redukcji niż innych osób z tej samej klasy, realnie płacony podatek jest mniejszy niż podatek nominalny, zatem efekt redystrybucyjny zostaje osłabiony – dlatego H jest odejmowane od V. Efekt przszeregowania także osłabia efekt redystrybucyjny i działa wtedy, gdy pewne osoby zbiorowości w wyniku zastosowania ulg „wychodzą przed szereg”, ich pozycja w zbiorowości jest inna w ujęciu netto niż była ujęciu brutto – wtedy „czysty efekt redystrybucyjny” zostaje osłabiony – dlatego ten składnik także zostaje odjęty.

Współczynnik Giniego<sup>7</sup> dla dochodów brutto  $G_x$  wyniósł w Polsce 0,279116, a dla dochodów netto  $G_{x-T} = 0,268219$ , zatem efekt redystrybucyjny miał wartość 0,010897, co stanowiło 3,9% wartości  $G_x$  (Aksman 2002: 562). Jest to niska wartość efektu redystrybucyjnego, co nie jest cechą typową tylko dla Polski, gdyż uważa się, że progresywny podatek dochodowy ma pełnić przede wszystkim funkcję fiskalną, a nie zmniejszać nierówności dochodów społeczeństwa (Aksman 2002: 562). Badania Ewy Aksman dowiodły, że na ostateczny efekt redystrybucyjny podatku dochodowego w Polsce wywarła wpływ przede wszystkim klasyczna nierówność pozioma, polegająca na nierównym traktowaniu podmiotów opodatkowania poprzez przyznawanie im różnych ulg i zwolnień – w odniesieniu do źródeł przychodów (świadczeń z pomocy społecznej, zasiłków, alimentów, rent, nagród itd.), odliczeń (na przykład na budowę domu pod wynajem, kupno gruntów pod budowę, oszczędzanie na cele mieszkaniowe itd.). Jak stwierdził też S. Owsiak, system ulg i zwolnień podatkowych powodował, że średnie efektywne stopy opodatkowania we wszystkich grupach decylowych

były znacznie niższe od nominalnych i efektywność pozyskiwania ulg i zwolnień wzrastała wraz ze wzrostem zamożności podatników (Owsiak 2002).

Niektórzy autorzy<sup>8</sup> formułowali ostrzejszą krytykę, twierdząc wręcz, że silne rozbudowywanie ulg i zwolnień podatkowych było „bardzo kontrowersyjne, na płaszczyźnie zarówno ekonomicznej, jak i politycznej, przy czym największe zastrzeżenia wzbudzał ich prorodzinny charakter” (Aksman 2002: 566). Jednakowoż zgodnie z formułą 2 ulgi i zwolnienia przecież zmniejszają stopień redystrybucji, gdyż w większym stopniu pozwalają obniżyć opodatkowanie osobom bogatszym. Ta krytyka nie tylko zdaje się nie dostrzegać tego, ale i narzuca wnioski, że w takim razie lepszy byłby system bez progresji i bez ulg, niewątpliwie prostszy konstrukcyjnie, bliski wszak temu systemowi podatkowemu, jaki obowiązywał w Polsce w latach 70. i 80. W dalszej części artykułu zostanie zatem dokładniej wyjaśnione znaczenie ulg.

Wartość współczynnika Giniego w Polsce ( $G_x = 0,2791$ ) była nieco wyższa niż w Niemczech (0,2591), Finlandii (0,2685) i najbliższa Szwajcarii (0,2716); inne kraje z grupy krajów względem których dokonywano porównań<sup>9</sup> miały wyższy (najwyższy był w Wielkiej Brytanii – 0,4121, Hiszpanii – 0,4083 i USA – 0,4049). Dla dochodu netto współczynnik Giniego był w Polsce wyższy niż w tych krajach, a ponadto w Holandii i Szwecji (Aksman 2002: 568). Jak wykazała Aksman, redystrybucyjny efekt podatku dochodowego w Polsce ( $RE = 0,0108$ ) okazał się zatem najniższy w porównaniu z grupą czołowych krajów Unii Europejskiej i Stanami Zjednoczonymi (wszystkimi krajami tej grupy), przy czym jego wartość była najbliższa Francji i Hiszpanii. Tak więc ulgi, zwolnienia i inne podatkowe komplikacje – ale i udogodnienia – w porównaniu z innymi krajami najmniej redukują u nas stopień nierówności, jakim z natury w gospodarce rynkowej charakteryzują się dochody – u nas, jak widzieliśmy, na poziomie brutto zróżnicowane podobnie jak w europejskich krajach kontynentalnych o dobrze ugruntowanej gospodarce rynkowej. Był to, jak wynikało z cytowanych badań, wynik największego łącznego znaczenia efektu poziomego H i efektu przeszerogowania R, co oznaczało najszerzy zakres czystej nierówności poziomej. W rezultacie sam efekt poziomy V był najwyższy w porównaniu z tą grupą krajów, co oznacza, że gdyby nie było nierównego traktowania podatników, to efekt redystrybucyjny wzrósłby najbardziej.

Tak więc wynika z tego, że choć w porównaniu z tymi krajami wysokorozwiniętymi w polskim systemie podatku od osób fizycznych ulgi i zwolnienia były znacznie rozbudowane i miały istotne znaczenie dla obniżenia redystrybucyjnego efektu progresji podatkowej, to jednak ostateczny efekt ich wykorzystywania przez podatników – tak jak było im to dane – był najslabszy, skoro RE mieliśmy najniższe. Całkowicie są zatem pozbawione podstaw wszelkie twierdzenia spotykane czasem w publicystyce i wypowiedane przez niektórych polityków, ale też niestety przez niektórych profesjonalnych ekonomistów, jakoby polski system podatkowy zawierał dużo ulg i zwolnień. Jak to lapidarnie stwierdziła Aksman, „system ten (polski system podatku dochodowego – przypis autora) charakteryzował się najniższym efektem tego typu”. Wbrew lansowanym przez niektórych polityków

twierdzeniom, jakoby podatki dochodowe w Polsce były wysokie, zarówno wartość średniej efektywnej stopy podatku dochodowego, jak i wartość indeksu progresywności tego podatku były w Polsce relatywnie niskie – znaleźliśmy się pod względem ich wartości na trzecim miejscu od końca wśród wszystkich ocenianych państw. O najniższym redystrybucyjnym efekcie podatku dochodowego zdecydowała, jak konkluduje cytowana autorka, niska średnia efektywna stopa podatkowa, będąca wszak wynikiem względnie dużego zakresu ulg i zwolnień, skutkiem czego wysoką wartość miały składniki H i R zdekomponowanego wskaźnika redystrybucyjności, były one bowiem w ujęciu procentowym najwyższe w porównaniu ze wszystkimi pozostałymi krajami z badanej grupy (Aksman 2002: 568). Zgodnie wszak z tym, co zostało wyżej powiedziane, choć procentowo i względnie ulgi były jakby najbardziej rozbudowane, ale w ujęciu bezwzględny bynajmniej nie, skoro jednak wartość wskaźnika RE była najniższa.

Ograniczenie analizy redystrybucji tylko do podatku dochodowego, podczas gdy – jak zostało wcześniej powiedziane, pełny efekt obciążenia osób fizycznych uzyskamy łącząc podatek dochodowy z podatkami pośrednimi, niewątpliwie nie oddaje całego procesu przenoszenia siły nabywczej między różnymi klasami dochodowymi. Jeśli bowiem uwzględnić wpływ degresywnego podatku VAT na kształtowanie się dochodów realnych i potencjalnej siły nabywczej, to można powiedzieć, że osłabiając bardziej dochody realne biedniejszych, prowadzi on do pewnej redystrybucji w drugą stronę: od biednych ku bogatym, a tym samym niewątpliwie podatek ten osłabia podstawowy efekt redystrybucyjny podatku dochodowego.

Niemniej jednak analiza redystrybucji realizowanej przez sam podatek dochodowy i związane z tym badania porównawcze dają nam ważną wskazówkę, że po pierwsze, podatek dochodowy wcale nie jest w Polsce wysoki, wbrew twierdzeniom lansowanym przez część tzw. środowisk opiniotwórczych i słabo wyedukowanych ekonomicznie polityków, a ulgi i zwolnienia nie są bynajmniej u nas jakoś szczególnie rozbudowane, są nawet co do sumarycznego efektu mniejsze niż w innych krajach; po drugie, że podatek nigdy nie pełni wyłącznie funkcji fiskalnej; a po trzecie, że za redystrybucję tak naprawdę odpowiadają złożone, wielopoziomowe procesy ekonomiczne.

W dalszej części artykułu postaram się zatem uzasadnić celowość zarówno progresji, jak i ulg, oraz pokażę, że powinny one współdziałać, tworząc swego rodzaju osnowę systemu podatkowego w pełnieniu przezeń właściwych ekonomicznych – nie tylko fiskalnych – funkcji.

By mieć jaśniejszą odpowiedź na pytanie, czy w systemie podatkowym większy nacisk powinien być położony na podatki pośrednie czy bezpośrednie, przeanalizujemy skutki, jakie wywołuje wysoki poziom podatku VAT.

## 2. Skutki wysokiego poziomu podatku VAT

Podatek VAT, uważany wręcz za „syntezę jednorazowego podatku od produkcji i kumulatywnego podatku od transakcji” (Gaudemet, Molinier 2000: 491)<sup>10</sup> pełni, jak już zostało pokazane, pierwszoplanową rolę w zasilaniu budżetu. Jego

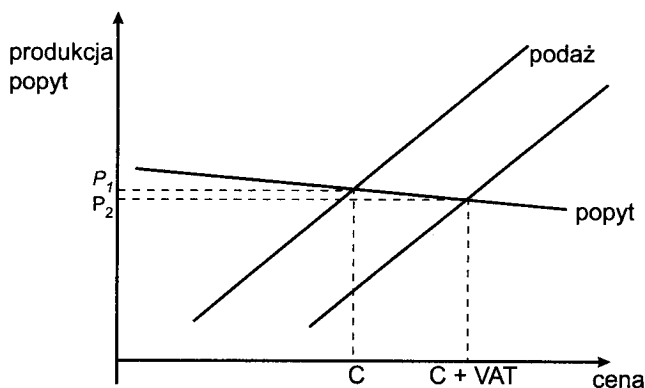
zaletą jest niewątpliwie to, że nie obciąża on kosztów przedsiębiorstw – taki był podstawowy cel tego „wyznalezku fiskalnego”.

Przesunięcie ciężaru opodatkowania w kierunku podatków pośrednich jest głównym wątkiem wielu propozycji reform. Warto zwrócić uwagę, że w strukturze dochodów budżetu ogółem w 1991 r. udział podatków pośrednich wynosił około 30%, w 1993 r., gdy wprowadzono VAT, wzrósł do 38%, w 1997 r. wynosił już 46% (Owsiak 2002: 409), a na rok 2004 i 2005 zaprojektowano go już na 55% i 57%, co jest też efektem redukcji wpływów z podatków dochodowych i relatywnego zmniejszania wielkości dochodów budżetu ogółem (same dochody z podatku VAT są względnie stabilne, zatem jego udział rośnie<sup>11</sup>). Stawka podstawowa tego podatku została ustanowiona na poziomie 22%, przy stawkach obniżonych 17%, 12%, 7%, 4% i 0%; po kryzysie finansów publicznych w 1999 r., formułowano nawet propozycje zwiększenia stawki podstawowej do poziomu 24%, postulowano, by zwiększyć obniżone stawki VAT, w tym nawet na żywność, materiały budowlane, mieszkania, artykuły dla dzieci, usługi komunalne, książki, usługi prawne itd.; po akcesji do Unii Europejskiej niektóre z tych stawek rzeczywiście zwiększono.

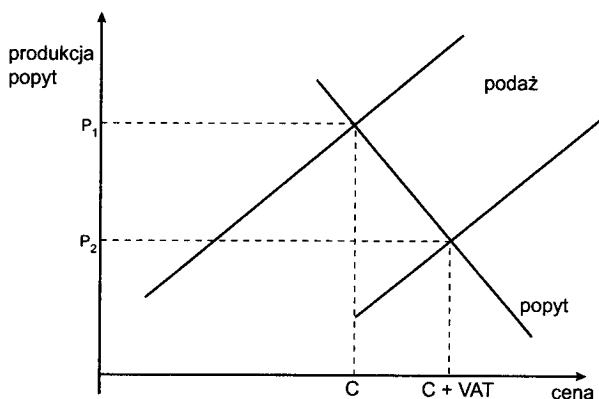
Ten sposób opodatkowania ma pewne zalety: (1) dyscyplinuje płatników i zniechęca do nadużyć, gdyż wymaga posiadania faktur; (2) opodatkowując tylko wartość dodaną, nie obciąża kosztów; (3) nie prowadzi do podwójnego opodatkowania wydatków inwestycyjnych; (4) umożliwia odliczenie dla eksportu i obciążenie importu (Gaudemet, Molinier 2000: 491). Te zalety z pewnością by dominowały, gdyby podatek nie przekraczał 10% ceny, a uważam, że warto przeanalizować hipotezę, że najlepiej, by ograniczał się do poziomu nieprzekraczającego realnej długookresowej stopy procentowej. Tymczasem zwiększanie podatków pośrednich (tak VAT, jak i akcyzy) do  $\frac{1}{5}$  –  $\frac{1}{4}$  (lub więcej) ceny ma bardzo istotne negatywne konsekwencje:

Po pierwsze, prowadzi do niekorzystnej alokacji produkcji w kierunku dóbr o niższej cenowej elastyczności popytu. Podatek pośredni działa zniekształcająco na cenę, zwiększając ją. Tymczasem, w sytuacji gdy dobra i usługi mają zróżnicowaną cenową elastyczność popytu, popyt w przypadku niektórych dóbr niewiele się zmieni (przede wszystkim na dobra podstawowe a niezbyt drogie – o małej elastyczności), na inne zmieni się znacznie (te o wyższej elastyczności). Rysunki 3. i 4. są doskonałą tego ilustracją<sup>12</sup>. Widzimy, jak przy sztywnym popycie produkcja pod wpływem nałożenia na cenę  $C$  narzutu podatku VAT niewiele się zmienia, przy elastycznym popycie zmienia się znacznie: w pierwszym przypadku  $p_2$  niewiele różni się od  $p_1$ , w drugim różni się pokaźnie.

Struktura gospodarki ukształtowana pod wpływem nałożenia na ceny jednokowego obciążenia ulega zatem wypaczeniu, gdyż proces alokacji zostaje obciążony przez dodatkowy deformujący czynnik cenowej elastyczności popytu. Jest też społecznie szkodliwa, gdyż utrudnia biedniejszym dostęp do znacznej części dóbr z jednej strony z powodu wzrostu ich ceny, z drugiej z powodu spadku realnych dochodów. Wyższa elastyczność cenowa oznacza co prawda, że subiektywna użyteczność danego dobra jest mniejsza niż innego, które ma niższą elastyczność



Rys. 3. Zmiana produkcji przy wprowadzeniu VAT na dobro o niskiej elastyczności cenowej popytu.



Rys. 4. Zmiana produkcji przy wprowadzeniu VAT na dobro o wysokiej elastyczności.

(gdy rośnie cena, nabywca jest bardziej skłonny do rezygnacji z zakupu), ale podatek na te nieelastyczne dobra obciąża budżet gospodarstw domowych, zatem dostępność pozostałych, których ceny też są podwyższone, zostaje ograniczona.

Podatek pośredni staje się poprzez ten efekt faktycznie swego rodzaju filtrem siły nabywczej. Jednocześnie z powodu względnego obniżenia popytu na dobra o wysokiej elastyczności ich producenci osiągają niższe zyski, produkcja nie ma zatem bodźców rozwojowych, zarówno od strony popytu, jak i podaży. O ile dobrami o niskiej cenowej elastyczności są na ogół dobra podstawowe (mieszkanie, żywność) lub uznane za użyteczne z innych względów, pomimo wysokiej ceny kupuje się je, a zwiększenie ceny niewiele zmniejsza popyt, to dobrami o wysokiej elastyczności są dobra innowacyjne, nowe technologie, nowe trendy konsumpcyjne itd.. Podatek pośredni wykorzystuje zatem preferencje użyteczno-

ści konsumentów po to, by zasilić budżet, ale struktura gospodarki przesuwa się w kierunku dóbr o niskiej elastyczności popytu, co stanowi czynnik hamujący rozwój, gdyż zmniejsza rynek na dobra mniej podstawowe, w tym dobra wyższego rzędu, nowatorskie.

Niewrażliwość popytu na zmianę ceny w przypadku dóbr o niskiej elastyczności została – można by powiedzieć: cynicznie – wykorzystana w tzw. regule Ramsey'ego (Ramsey 1927: 47-61), według której dobra o niskiej elastyczności należy bardziej opodatkowywać – proporcjonalnie do odwrotności skompensowanej elastyczności popytu, przy założeniu doskonałej elastyczności podaży. Regułę tę uznawano nawet za jedno z największych osiągnięć teorii optymalnego podatku (Acocella 2002: 309 i Burda, Wypłosz 2000: 542). Reguła ta prowadziłyby zatem do wniosku, wynikającego bezpośrednio z przedstawionych wykresów, że zdecydowanie niższym podatkiem VAT miałyby być obciążone produkty o wysokiej elastyczności popytu. Złagodziłoby to efekt negatywnej alokacji popytu, jednakże – jak już zostało wcześniej powiedziane – obciążenie wyższym podatkiem podstawowej konsumpcji pracowników spowoduje przecież, że zwiększą się koszty utrzymania, obniży się efektywny popyt na pozostałe dobra, i ostatecznie zawsze musi to prowadzić do przeniesienia tych kosztów na koszty przedsiębiorstw.

Co prawda, jak zauważono, koncepcję Ramsey'ego można wykorzystać niejako wbrew intencji autora, rozszerzyć na zagadnienia związane z redystrybucją dochodu, a zatem zróżnicować podatek pośredni, jednak bardziej obciążając towary luksusowe, mniej zaś dobra podstawowe (Atkinson, Stiglitz 1976: 55-75).

Jednakowoż bynajmniej nie musi chodzić o redystrybucję dochodów. Ten wpływ podatku pośredniego na zmianę struktury konsumpcji w wyniku zwiększenia kosztów utrzymania (a więc nie w wyniku samej elastyczności cenowej popytu) można bowiem zredukować – i tak się w zasadzie robi, właśnie wbrew regule Ramsey'ego<sup>13</sup> - przez odwrotne niżby ona postulowała, zróżnicowanie podatków pośrednich: stawka VAT na towary podstawowe jest zatem z reguły dużo niższa od stawki podstawowej. Oczywiście wynika z tego jednoznaczny wniosek, że postulowanie zrównania wszystkich stawek podatku VAT (jak podatków bezpośrednich) jest kompletnym nieporozumieniem, świadczy o niezrozumieniu ukazanego tu mechanizmu i byłoby bardzo szkodliwe, gdyż prowadziłyby do zniekształcenia struktury gospodarki.

Opisany tu efekt jest koronnym dowodem na iluzoryczność tzw. neutralności podatku w przypadku jednolitej jego stawki. Nałożenie identycznej stawki podatkowej i likwidacja ulg podatkowych, miałyby gwarantować neutralność systemu podatkowego, a więc to, że nie będzie wpływał na decyzje ekonomiczne i procesy alokacji. Niższa stawka podatkowa jest oczywiście pewną ulgą, jeśli jednak zostanie nałożona na dobro o niskiej cenowej elastyczności popytu, to oczywiście złagodzi deformujące dla procesu alokacji popytu, zatem i dla struktury gospodarki, skutki tego podatku. W dalszej części tego rozdziału zostanie też pokazane, że jednolite stawki podatku dochodowego też nie są neutralne, a właśnie ulgi podatkowe przybliżają system podatkowy do neutralności.

Wynika też z tego wniosek, że podatki pośrednie powinny być jak najniższe, jeśli już muszą istnieć. Postulat przesuwania ciężaru podatkowego w kierunku podatków pośrednich można zatem uznać za całkowicie błędny; jak zobaczymy, wzmacniają ten wniosek następujące argumenty.

Po drugie, wzrost cen prowadzi do podsyceń inflacji. Jeśli nastąpi zwiększenie cen dóbr konsumpcyjnych o niskiej elastyczności, to nie można oczekiwać utrzymania cen na dotychczasowym poziomie, czy „niecałkowitego pochłonięcia wzrostu VAT-u przez wzrost cen” z powodu ograniczeń w popycie. Skoro bowiem dobra te mają niską elastyczność cenową popytu, to wzrost ceny spowoduje co najwyżej niewielkie zmniejszenie popytu. Producenci zatem zwiększą ceny, co spowoduje mnożnikową reakcję innych cen. Gospodarstwa domowe obciążone wyższymi kosztami dóbr podstawowych zmniejszą popyt na pozostałe (o czym była już mowa). Co prawda w kwestii wpływu podatku VAT na inflację zdania są podzielone. S. Owsiak twierdzi: „Istniała uzasadniona obawa, że w związku z rozszerzeniem zakresu VAT w stosunku do podatku obrotowego oraz ustaleniem stosunkowo wysokich stawek podatku VAT, wprowadzenie go wywoła silny impuls inflacyjny w gospodarce. Tak się jednak nie stało; wpływ tego nowego podatku na inflację w roku 1993 był szacowany na 6 punktów procentowych przy stopie inflacji 34,3%” (Owsiak 2002: 394). Ocena, czy czegoś jest dużo, czy mało, jest oczywiście kwestią subiektywną: 6 punktów procentowych to jest jednakowoż 17,5% wartości 34,3%, a inflacja o tyle niższa została osiągnięta jednak dopiero dwa lata później. Oczywiście wprowadzenie VAT, zastępującego już wcześniej istniejący podatek obrotowy i tylko w pewnym stopniu rozszerzającego w stosunku do niego obciążenia cen, nie musiało zachwiać trendem spadku inflacji, który był efektem restrykcyjnej polityki pieniężnej i ogólnie słabego wzrostu gospodarczego (w 1993 r. tempo wzrostu lekko drgnęło do 3,8% w stosunku do 1,5% rok wcześniej, po silnej recesji lat 1990-1991). Natomiast wprowadzenie VAT jako dodatkowego obciążenia lub zwiększenie stawek tego podatku dla towarów łagodniej obciążonych musi wywołać pewien efekt inflacyjny (Owsiak 2002: 417).

Po trzecie, jeśli ceny rosną w wyniku podwyższania podatków pośrednich, to dla skompensowania negatywnego wpływu na popyt muszą stosownie wzrosnąć wynagrodzenia. Jest to niezbędne, by nie spadł nadmiernie popyt globalny w gospodarce. Zatem ostatecznie podatek pośredni prowadzi do wzrostu kosztów wynagrodzeń i innych czynników produkcji (dysponenci tych czynników, którzy sami VAT-u nie odliczają, poprzez wzrost żądanej ceny chcą skompensować sobie koszty, następuje tzw. przerzucenie obciążenia podatkowego<sup>14</sup>). Przedsiębiorstwa zostają w ten sposób pośrednio obciążone podatkiem VAT – od strony kosztów pracy i innych czynników. Choć zatem sam VAT, z założenia, bezpośrednio wzrostu kosztów nie powoduje, gdyż jest odliczany na pośrednich etapach i płaci go tylko ostateczny konsument, to jednak prowadzi do efektu kosztowego. Ten pośredni wpływ na koszty, przez przesunięcie ciężaru podatkowego na konsumentów, zatem pracowników przedsiębiorstw, jest zaś szczególnie dotkliwy dla małych i średnich przedsiębiorstw.



Po czwarte, powyższe powoduje wzrost popytu na pieniądź i presję na kreację pieniądza, zatem władze muszą poluzować politykę pieniężną. Efektem mogą być zakłócenia na rynku pieniężnym, z negatywnymi efektami w innych segmentach rynku finansowego.

Po piąte, jako że stopa konsumpcji zmniejsza się ze wzrostem dochodu, co ilustrują rysunki 3. i 4., podatek obciążający wydatki konsumpcyjne pochłania większą część dochodów osób biedniejszych niż bogatszych. Jeśli uznamy, że sprawiedliwy podatek nie powinien – przynajmniej procentowo – bardziej obciążać jednych warstw, uprzywilejowując inne, to podatek ten jest bardzo niesprawiedliwy. Oczywiście zróżnicowanie podatku VAT przez obniżenie jego stawki na dobra podstawowe, które dominują w koszykach konsumpcyjnych grup z dolnych klas dochodowych, łagodzi ten efekt (o czym była już mowa), ale jest to oczywiście efekt czysto statystyczny. Indywidualne preferencje konsumpcyjne mogą znacznie różnić się od takiego przeciętnego koszyka danej klasy dochodowej. Podatek VAT stanowi zatem sprzeczny z ideą wolności gospodarczej mechanizm wymuszania struktury konsumpcji.

Po szóste, przez to, że bardziej obciąża on warstwy średnie i biedniejsze, zmniejsza ich możliwości tworzenia oszczędności, nie daje możliwości wzięcia udziału w podziale narodowego bogactwa, które powstaje na bazie oszczędności. Zmniejsza tym samym bezpieczeństwo ekonomiczne osób i rodzin z tych grup i prowadzi do narastania nierówności w podziale majątku w społeczeństwie. Źródła kapitału koncentrują się w bogatszych warstwach społeczeństwa, biedniejsi i średniozamożni przez to, że ich dochody są bardziej obciążone wydatkami konsumpcyjnymi, mają mniejsze możliwości pozyskiwania dochodu z kapitału.

Po siódme, jeśli wzrost podatków pośrednich w większym stopniu dotyczy dóbr krajowych niż importowanych, to prowadzi to do zwiększenia konkurencyjności dóbr importowanych w stosunku do krajowych, co stawia produkcję krajową w gorszej sytuacji i pogarsza bilans płatniczy.

Po ósme, stawka zerowa podatku VAT z tytułu pewnych kategorii działalności gospodarczej i zasada odliczeń z tytułu eksportu przy tak wysokim poziomie podatku powoduje, że rodzi się silna pokusa nadużyć, działań nielegalnych, polegających na wyłudzeniu od państwa zwrotu podatku VAT. Straty państwa z tytułu takich oszustw podatkowych są olbrzymie.

Po dziewiąte, zasada memoriałowa, wedle której płatnik podatku VAT musi uiścić zobowiązanie w momencie otrzymania faktury a nie gotówki<sup>15</sup>, powoduje, że w sytuacji opóźniania przepływu gotówki od kontrahenta płatnik może nie posiadać płynności, która pozwoliłaby mu zrealizować zobowiązanie podatkowe. Zadłużenie podatkowe może stać się wtedy przyczyną bankructwa. Sytuacja taka jest szczególnie prawdopodobna w warunkach wysokiego podatku VAT, wysokiej stopy procentowej i źle zorganizowanego i niewydolnego systemu bankowego (a więc gdy bardzo wysokie jest oprocentowanie kredytu i banki z oporami dyskontują weksle wystawiane przez strony transakcji gospodarczych), co obserwujemy obecnie w Polsce.

Po dziesiąte, obłożenie podatkiem pośrednim dóbr o charakterze podstawowym jest sprzeczne z zasadą przyjazności państwa w stosunku do obywatela i z postulatem prorodzinności systemu podatkowego<sup>16</sup>. Jest to dodatkowy argument za, przynajmniej, zróżnicowaniem stawek VAT i przeciw idei ich zrównania.

Te dziesięć pozycji nie wyczerpuje wszystkich negatywnych konsekwencji VAT-u. Stworzenie pewnego systemu o nawet wielu negatywnych konsekwencjach powoduje wszak, że gospodarka jako całość jednak dostosowuje się do niego, staje się on integralną jej częścią i indywidualne elementy, które znajdują się poza systemem tracą na tym. Początkowo miały go płacić duże przedsiębiorstwa (o obrotach 800 mln zł rocznie), jednak choć stopniowo rozszerzano liczbę podmiotów, wciąż małe firmy są poza nim. I dla małych firm, które nie weszły do systemu okazuje się to źródłem pewnych strat. Nie będąc płatnikami VAT-u, nie mogą bowiem go odliczyć, gdy nabywają obciążone nim surowce i półfabrykaty. Aczkolwiek same są konkurencyjne, bo nie muszą swoich produktów obciążać cenotwórczym podatkiem, to z drugiej jednak strony ich kontrahenci (jeśli są to duże firmy, które same są płatnikami VAT-u) też nie mogą odliczać sobie VAT-u, nabywając ich produkty. W efekcie popyt na produkcję małych firm jest ograniczony (Owsiak 2002: 418).

Cały problem polega na tym, że właśnie w takich warunkach – bardzo wysokiego poziomu stawki podstawowej – te wady podatku VAT nabierają większego znaczenia, ich negatywne efekty kumulują się, a wymienione wcześniej zalety zostają znacznie osłabione. W miarę możliwości powinno się więc ogólny poziom jego stawki minimalizować, a tymczasem niestety ma miejsce wyraźna tendencja do przesuwania systemów podatkowych właśnie w kierunku zdominowania przez podatki pośrednie.

Szczególnie niekorzystne dla gospodarki jest obciążanie podatkiem VAT kosztownych dóbr podstawowych – przede wszystkim mieszkań i materiałów budowlanych. W wyniku błędów w prowadzeniu negocjacji z Unią Europejską Polska zgodziła się na obciążanie 22% podatkiem VAT materiałów budowlanych i cen mieszkań. Branża budowlana charakteryzuje się ogólnie niską rentownością, o ile w 2000 r. wskaźnik rentowności obrotu netto<sup>17</sup> był na granicy zera, ale lekko dodatni, to w 2001 r. spadł do wartości ujemnych, trudno więc oczekiwać, że VAT zostanie „wchłonięty” przez obniżenie zysków i wzrost ceny końcowej nie będzie proporcjonalny do podwyżki VAT. Wręcz przeciwnie, jako że ceny mieszkań są wysokie przede wszystkim z powodu wysokich kosztów, nastąpi wzrost ceny końcowej i obciążenie budżetów rodzin spowoduje zmniejszenie popytu na inne dobra; z drugiej strony spowoduje, że mieszkanie stanie się praktycznie niedostępne dla wielu rodzin. Można się zatem obawiać załamania branży budowlanej.

Analizując problem poziomu podatku VAT, trzeba mieć na uwadze poziom dochodów ludności i możliwość elastycznego ich dostosowania do zwwyżki kosztów utrzymania. Niewątpliwie w krajach Unii miało miejsce dostosowanie dochodów do poziomu podatków pośrednich i faktycznie doszło do przerzucenia obciążenia na pracodawców (patrz punkt 3. wyliczonych wad podatku VAT).

U nas ten proces dostosowawczy przebiega z trudem, jest hamowany – ze szkoda dla gospodarki. W aktualnej sytuacji forsowanie wysokiego poziomu stawek podatku VAT stawia polskiego konsumenta w pozycji relatywnie zdecydowanie gorszej w porównaniu z konsumentami krajów zachodnich.

Istotą podatków pośrednich jest to, że są „wkładem” konsumenta do finansów państwa poprzez konsumpcję. Tak więc tym mniejszy procentowo jest ten wkład, im mniejszą część dochodów dana osoba konsumuje – na tym polega degresywny charakter podatku pośredniego (punkt 5. wad podatku). Błędem jest jednak formułowane czasem przez laików twierdzenie, jakoby zwiększenie podatków pośrednich miało umotywiać do zmniejszenia konsumpcji i tym samym zwiększenia stopy oszczędności. Wręcz przeciwnie, podwyższenie cen musi spowodować zwiększenie stopy konsumpcji i zmniejszenie stopy oszczędności. Przy małej elastyczności dochodów następuje jedynie zmniejszenie dochodów realnych i zmniejszenie zdolności do kreowania oszczędności. Do oszczędności motywuje zmniejszenie kosztów konsumpcji, bo wtedy zwiększa się nadwyżka gospodarstwa domowego. Podatek VAT stanowi „wkład niewidoczny”, dlatego nie działa motywacyjnie, lecz obniża realną konsumpcję poprzez przesunięcie punktu równowagi popytu z podaży. W rezultacie więc podatek pośredni działa prorecesyjnie, choć bowiem nie ograniczy znacznie popytu na dobra o niskiej elastyczności popytu (dobra podstawowe), to uderza w koniunkturę, gdyż zmniejsza popyt na dobra pozostałe, co wszak wynika z powyższej analizy.

Pomimo ewidentnych wad podatków pośrednich, wielu ekonomistów konsekwentnie formułuje twierdzenia, że reformy podatkowe powinny iść w kierunku zwiększenia ich roli w systemie podatkowym. Bardziej łagodne stanowisko proponuje łączenie podatku VAT z podatkiem od dochodów. Jak twierdzi na przykład T. Mickiewicz, „w systemie fiskalnym mniejszy udział powinny mieć różne formy opodatkowania pracujących, ciężar opodatkowania powinien być przesunięty w kierunku bardziej uniwersalnego opodatkowania – indywidualnego podatku dochodowego oraz podatku VAT” (Mickiewicz: 2001: 776)<sup>18</sup>. O ile w pierwszej części jego postulatu będzie to zgodne z dalszymi moimi wnioskami na rzecz progresji podatkowej, o tyle skłanianie się ku podatkowi VAT świadczy o niedostrzeganiu negatywnych jego konsekwencji.

Intencją podatku VAT jest zapobieżenie obciążaniu kosztów i wielofazowości, która w przypadku podatku od sprzedaży prowadzi do wielokrotnego opodatkowania kwot wcześniej obciążonych podatkiem (podatek od podatku). Jednakże wobec wysokiego poziomu podatku VAT warto postawić pytanie, czy nie byłby od niego lepszy płacony na etapie każdej transakcji nie za wysoki podatek obrotowy (od sprzedaży), gdyż nie prowadziłyby do większości wymienionych wyżej negatywnych skutków. Dawałyby on przewagę konkurencyjną firmom zintegrowanym pionowo – od wytwarzania surowców i półproduktów do produktu końcowego w ramach jednej organizacji. Byłyby zatem bodźcem do tego typu integracji gospodarczej, podczas gdy obecnie istnieje silna tendencja do integracji poziomej. O ile ten pierwszy typ integracji prowadziłyby do zmniejszenia ceny, to ten drugi typ prowadzi do monopolizacji poziomej rynków i eliminacji konkurencji.

Reasumując, można zatem stwierdzić, że podatek VAT jest największym błędem europejskiej ekonomii, a wywołane przez niego zniekształcenie cen jest najpoważniejszą jego ekonomiczną ułomnością i najcięższym brzemieniem dla gospodarki unijnego bloku. Nie oznacza to jednak, że modyfikacja ceny zmieniająca jej wielkość, wynikająca z bezpośrednich kosztów produkcji jest w ogóle niepożądana. Bardziej efektywne – w sensie długookresowym – od podatku VAT byłoby nałożenie na cenę obciążenia wynikającego z internalizacji kosztów zewnętrznych i długookresowych związanych z ograniczoną wielkością zasobów naturalnych, a zwłaszcza energetycznych. Internalizacja kosztów zewnętrznych spowodowałaby zatem, że wymuszona zostałaby oszczędność zasobów i kraj wcześniej przygotowałby się na nieuniknione w przyszłości wyczerpywanie się zasobów i wynikające z tego szoki cenowe. W efekcie kraj stosujący takie rozwiązanie, według autorów koncepcji, stałby się w dłuższej perspektywie jako całość bardziej efektywny gospodarczo, tym samym bogatszy, a nie biedniejszy (Weizsäcker, Lovins, Lovins 1999: 183).

### 3. Indywidualny podatek dochodowy a problem progresji

Druga sporna kwestia to rola progresji podatkowej. Postulaty wprowadzenia podatku liniowego oznaczają likwidację progresji. Podatek od dochodów osób indywidualnych (fizycznych) zajmuje wszak drugie miejsce wśród źródeł wpływów budżetowych państwa. Jako że wokół kształtu tego podatku narosło najwięcej nieporozumień, problem roli, jaką odgrywa progresja, wymaga szerszego omówienia.

Istnieją tu dwie istotne kwestie:

- sprawiedliwość systemu podatkowego,
- ekonomiczne skutki określonej formuły systemu podatkowego, rozumiane jako wpływ na rozwój gospodarczy.

Rozważmy aspekt sprawiedliwości, bo z jednej strony ma on ważne konsekwencje polityczne, a z drugiej te sygnalizowane nieporozumienia właśnie z nim się wiążą. Często uważa się, że najsprawiedliwszy jest proporcjonalny podatek dochodowy (zwany liniowym), gdyż prowadzi do procentowo jednakowego wkładu każdego płatnika do kasy państwa. Jak piszą Gaudemet i Molinier, przez długi czas sądzono, że formułowaną w imię sprawiedliwości podatkowej zasadę równości wobec podatku spełnia właśnie podatek proporcjonalny – taki podatek zalecono i wprowadzono w okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej, a w niektórych krajach zasadę proporcjonalności podniesiono nawet do rangi konstytucyjnej (Gaudemet, Molinier 2000: 535-536). Wkrótce jednak zauważono, że – dajmy na to – 10% dochodu poświęcone przez podatnika bogatego nie jest subiektywnie takim samym obciążeniem jak 10% oddane przez biednego. O ile bowiem pierwszy oddaje część swej nadwyżki, uszczupla jedynie trochę oszczędności, to biedniejszy płaci kosztem zaspokojenia swych podstawowych potrzeb (Żyżyński 2003: 61-62). Jak stwierdził G. Buffon w swych *Zasadach arytmetyki moralnej*,

„Talar biedaka przeznaczony na opłacenie artykułów pierwszej potrzeby i talar, który dopełnia mieszek bankiera, są w oczach matematyka dwiema jednostkami tego samego rodzaju, lecz pod względem moralnym pierwsza ma wartość złotego luidora, druga zaledwie miedziaka”<sup>19</sup>. Wartość jednostki monetarnej – nie tylko w ujęciu nominalnym, ale i procentowym – jest tym niższa, im więcej się tych jednostek posiada. W ekonomii nazywa się to malejącą krańcową użytecznością dochodu i, jak dalej zobaczymy, jest jednym z podstawowych argumentów na rzecz progresji.

Tak więc już sama tylko subiektywna wartość pieniądza nadaje inny sens ocenie obciążenia podatkowego w kategoriach sprawiedliwości: sprawiedliwy jest raczej podatek progresywny, a nie liniowy<sup>20</sup>. Jednakże nawet jeśli byśmy chcieli upierać się, że sprawiedliwe jest procentowo równe obciążenie wszystkich, to trzeba uwzględnić, jaki różne grupy podatników mają całkowity wkład do kasy państwa, a zatem nie można podatku dochodowego rozpatrywać w oderwaniu od podatków pośrednich – głównie VAT.

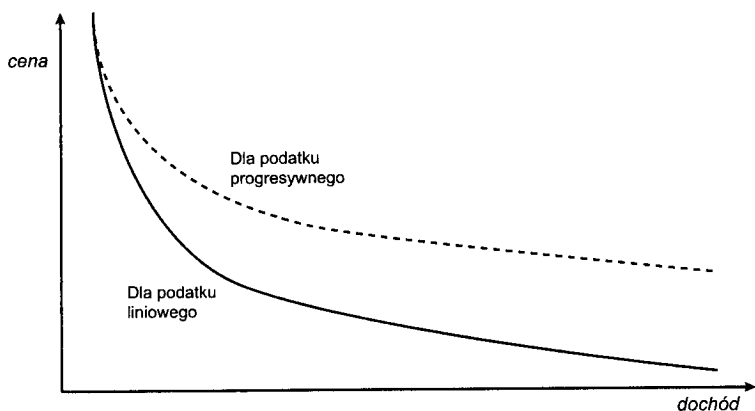
Prawo malejącej stopy konsumpcji, zgodnie z którym wraz ze wzrostem dochodu obniża się stopa konsumpcji (a rośnie stopa oszczędności osobistych), oznacza, że przy podatku liniowym i jednocześnie utrzymywanych wysokich podatkach pośrednich musiałoby mieć miejsce sumaryczne zmniejszenie obciążenia na rzecz państwa wraz ze wzrostem dochodów. Skala tego obniżenia zależałaby od kształtowania się oszczędności w funkcji dochodów. Wynika z tego wniosek, że powinien być realizowany przynajmniej postulat minimalnej sprawiedliwości: „sprawiedliwego, równego procentowo obciążenia na rzecz państwa”, który prowadziłby do pewnej minimalnej progresji podatkowej podatku od dochodów osobistych, zależnej od kształtu funkcji konsumpcji. Progresja ta powodowałaby, że byłaby kompensowana degresja podatku VAT. Ten minimalny postulat można wszak wzmocnić innymi argumentami na rzecz progresji podatku dochodowego.

Po pierwsze, jeśli mamy na uwadze zasadę sprawiedliwości, to można na kwestię obciążenia podatkowego spojrzeć też pod kątem subiektywnej wagi tego obciążenia, co z takim naciskiem podkreślał cytowany wyżej Buffon. Tak więc każdy kolejny przyrost dochodu ma dla uzyskującego go coraz mniejszą użyteczność: jeśli ktoś zarabia tysiąc czy dwa tysiące złotych, to kolejny zarobiony tysiąc jest czymś niezmiernie ważnym i sprawia wielką radość, natomiast dla tego, kto zarabia 50 tys., nie mówiąc o tym, który dostaje 400 tys., kolejny tysiąc jest czymś względnie mało znaczącym, dla bogacza wręcz niezauważalnym. Państwo nakładające podatek progresywny powiada zatem bogatemu obywatelowi: jeśli zarabiasz dużo, to od kolejnego zarobionego tysiąca możesz na rzecz dobra publicznego oddać więcej, a dzięki temu będzie można tych, co zarabiają tysiąc czy dwa, obciążyć mniejszą stopą podatkową – i taka jest istota progresji podatkowej.

Ta malejąca krańcowa użyteczność dochodów jest obiektywnym prawem ekonomicznym. Wynikają z niej całkowicie oczywiste bezpośrednie skutki, jakie utrata dochodów w wyniku konieczności zapłacenia podatku powoduje u osób

z różnych klas dochodowych. Jak zostało już pokazane, osoby o niższych dochodach płacą podatek kosztem konsumpcji. Jest on zatem dla nich znacznie kosztowniejszy, gdyż pozbawia ich części środków niezbędnych na zaspokojenie podstawowych potrzeb. Jest też kosztowniejszy w stosunku do potencjalnych oszczędności (nadwyżki dochodów)<sup>21</sup>, jakie mogliby wygenerować, gdyby nie musieli płacić podatku – biedniejszym pochłania wszystkie potencjalne oszczędności<sup>22</sup>.

Natomiast bogaci nie płacą podatku kosztem konsumpcji, lecz kosztem części swych już posiadanych nadwyżek. W relacji do nich podatek jest zatem dla nich dużo niższy (tańszy). Po to więc, by już niekoniecznie zrównać, ale przynajmniej zredukować dysproporcje między tak rozumianymi subiektywnymi wagami obciążeń, a to oznacza, że biedniejsi powinni być opodatkowani mniejszą skalą sumarycznego opodatkowania niż bogaci, dla nich podatek od dochodu powinien mieć znacznie niższą stopę niż ta, jaka wynika z progresji minimalnej. To zaś jest koronnym argumentem na rzecz progresji wyższej od progresji naturalnej.



Rys. 5. Względna cena podatku

Jeśli określimy względną cenę obciążenia podatkowego jako stosunek krańcowego podatku do potencjalnych oszczędności, to funkcja tej ceny względem dochodu będzie funkcją malejącą wypukłą jak na wykresie na rys. 5. Dla podatku liniowego będzie malała szybciej niż dla progresywnego.

Po drugie, grupy o niższych i średnich dochodach powinny być opodatkowane niższym podatkiem dochodowym, gdyż generują największą część popytu globalnego. Jest to liczebnie największa frakcja populacji podatników, zatem podatek liniowy powodowałby, że faktycznie transfer dochodów realizowany przez system podatkowy koncentrowałby się w grupie dochodów niskich i średnich – innymi słowy, za usługi państwa płaciliby sferze budżetowej głównie biedni i średniozamożni. W rezultacie zredukowana zostałaby siła nabywcza przede wszystkim tej grupy. To zaś odbiłoby się negatywnie na ogólnej koniunkturze,

gospodarka miałyby osłabione popytowe bodźce rozwoju. Na progresję podatku dochodowego można zatem spojrzeć z drugiej strony: jest to regresja w kierunku grup o średnich i niskich dochodach. Nie chodzi zatem o to, że bogatsi płacą relatywnie więcej, chodzi o to, że biedniejsi płacą relatywnie mniej, po to, by zachować u nich wyższy popyt, to zaś jest warunkiem dobrej koniunktury gospodarczej, na której z kolei skorzystają bogatsi – głównie przedsiębiorcy.

Po trzecie, biedniejsi i średnio zamożni tworzą główną część kadr pracownicznych, ich wynagrodzenia decydują o kosztach pracy. Jeśli opodatkowanie ich wynagrodzeń jest relatywnie wyższe w warunkach podatku liniowego niż progresywnego, to ostatecznie ciężar podatkowy w znacznej części i tak zostaje przerzucony na pracodawców, którzy w warunkach wyższego opodatkowania w końcu będą musieli zwiększyć wynagrodzenia brutto tych niżej opłacanych grup pracowników. Natomiast zwiększenie skali progresji podatku dochodowego i tym samym relatywne zmniejszenie wynagrodzeń brutto pracowników może umożliwić zmniejszenie kosztów pracy przy zachowaniu na niezmiennym poziomie dochodów netto.

Po czwarte, bogatszych można bardziej obciążyć podatkiem dochodowym, gdyż nie działa to negatywnie na ich motywację do pracy. Formułowane czasem przez laików twierdzenia, że podatek progresywny zabija motywację najbogatszych do pracy jest całkowicie fałszywy. Na pewnym poziomie motywacją do pracy przestaje być dochód, praca staje się bardziej kwestią „funkcjonowania w trybach maszyny biznesu”, większej łatwości zarabiania pieniędzy, choćby dlatego, że „pieniądz robi pieniądz”; ludzie na ogół wciąż starają się zarabiać jak najwięcej, nawet pomimo malejącej krańcowej użyteczności dochodów – jedynie nieliczni dążą do ściśle określonych celów dochodowych i „spoczywają na laurach” po osiągnięciu satysfakcjonującego ich poziomu dochodu. Zatem zwiększenie krańcowego obciążenia podatkiem dochodowym nie demobilizuje – choć oczywiście, dysponując pomocą prawną, bogatsi płatnicy podatku szukają możliwości zmniejszenia obciążenia.

Po piąte, często może mieć miejsce zjawisko odwrotne: wyższy podatek mobilizuje do pracy. Każdy pracuje na efekt netto, zatem wyższy podatek zmusza tego, kto chce osiągnąć odpowiedni poziom zaspokojenia potrzeb, do podejmowania dodatkowej pracy, co oczywiście odbiera pracę innym, natomiast niższy podatek, tak jak i wyższe wynagrodzenie netto, może wręcz czasem demobilizować, gdy ktoś szybciej osiąga zamierzony efekt konsumpcyjny – dotyczy to zwłaszcza wzmiankowanej wyżej kategorii osób nastawionych na z góry wyznaczony cel dochodowy. Oczywiście te dwa rodzaje oddziaływania: mobilizujące wyższego i demobilizujące niższego podatku, nie są symetryczne, ten drugi efekt jest zdecydowanie słabszy, stanowi raczej pewien ewenement zachowań ludzi. Na przykład gdyby pracownicy szkolnictwa wyższego otrzymywali wyższe wynagrodzenia netto w swym podstawowym miejscu pracy – w wyniku zwiększenia stawek wynagrodzenia podstawowego lub radykalnego zmniejszenia podatków, to znaczna ich część zrezygnowałaby z pracy na dodatkowych etatach w szkołach niepublicznych, co szkołom tym odebrałoby „starą” kadrę i zmusiło do zaangażowania

zowania naukowców spoza uczelni publicznych. Oznaczałoby to z jednej strony stworzenie nowych miejsc pracy dla najzdolniejszych młodych absolwentów wyższych uczelni, młodych doktorów itd., z drugiej konieczność zwiększenia wynagrodzeń, a zatem i stawek czesnego, czyli zwiększyłyby koszty kształcenia, zbliżając je do standardów zachodnich. Przy relatywnie niskich podatkach takiego „ruchu” tworzenia nowych miejsc pracy w szkolnictwie wyższym nie dałoby się wywołać samymi obniżkami podatków. Ich wpływ byłby niewielki, ale znaczące zwiększenie wynagrodzeń z pewnością dałoby taki skutek.

Po szóste, nawet jeśli ktoś zniechęca się do pracy z powodu rosnącego krańcowego obciążenia podatkowego, to nie jest to złe zjawisko, gdyż dzięki temu zwiększa się ilość pracy dla innych. Tym samym rezygnujący z pracy daje możliwości zarabiania innym, zwalnia miejsce pracy – na przykład rezygnując z dodatkowego zajęcia wykonywanego w ramach kolejnego etatu czy na zlecenia, zmuszałby pracodawcę do zatrudnienia innych pracowników, dla których praca ta będzie pierwszym etatem.

Po siódme, bogatsi powinni płacić wyższe podatki, gdyż dla nich istnienie silnego państwa jest ważniejsze. Krańcowa użyteczność państwa jest wyższa dla osoby bogatej, może więc więcej dołożyć w formie daniny do wspólnej, społecznej kasy. Jeśli, dajmy na to, policjant dobrze pełni swą funkcję strażnika prawa i porządku, to dla człowieka majątnego ma to większe znaczenie niż dla tego, który posiada niewiele.

Po ósme, na bogatszych członkach społeczności spoczywa szczególna odpowiedzialność za państwo i za te funkcje państwa, które pozwalają łagodzić napięcia społeczne i kształtują otoczenie, w jakim także oni żyją – w pewnym zakresie nawet dla ich własnego bezpieczeństwa i spokoju, co powoduje wyższą dla nich użyteczność państwa, o której była mowa w poprzednim punkcie. Na przykład realizowane dzięki środkom publicznym upowszechnienie wykształcenia na wysokim poziomie, kształtowanie szeroko rozumianej kultury, sztuki, sportu, rozwój nauki, nie mówiąc o różnego rodzaju publicznej infrastrukturze technicznej i budowlanej, rekreacyjnej (parki) czy oczywiście zdrowiu, stanowią dobro wspólne całej społeczności, co czasem tylko pośrednio, ale zawsze służy także tym podatnikom, którzy najwięcej dokładają do kasy publicznej, nie zawsze bezpośrednio z tych dóbr publicznych korzystając. Zatem najbogatsi członkowie tejże społeczności nie tylko mogą płacić wyższe podatki, zgodnie z wyżej sformułowanymi argumentami, ale nawet powinni.

Po dziewiąte, w przypadku wyższego podatku w górnych strefach dochodowych efektywniej działają ulgi podatkowe, których celem jest mobilizowanie korzystnych dla gospodarki i państwa zachowań ekonomicznych, o czym będzie dalej mowa.

Po dziesiąte, nawiązując do pierwszego argumentu, w systemie podatkowym powinna obowiązywać zasada: niech na rzecz państwa płacą przede wszystkim ci, którzy mają pieniądze, czyli dysponują nadwyżką dochodów w stosunku do potrzeb wydatkowych, bowiem wtedy najmniejsze jest niebezpieczeństwo przetrzucania podatków na inne podmioty, a pobór podatku nie wypiera pieniądza



z podstawowej funkcji w gospodarce, jaką jest finansowanie popytu. Progresywny pobór podatku, zwiększający stopę opodatkowania tym, którzy mają nadwyżkę, najmniej zatem szkodzi gospodarce jako całości, szczególnie gdy w systemie wkomponowane są ulgi pozwalające odliczyć od dochodu ważne wydatki i oszczędności oraz nakłady inwestycyjne przyczyniające się do tworzenia miejsc pracy. W dobrze zaprojektowanym systemie podatkowym finansowanie państwa nie odbywa się kosztem innych możliwości zaangażowania pieniędzy przez gospodarstwa domowe. Można to nazwać „przyjaznością” państwa wobec obywateli.

Mamy zatem wiele wskazówek, że progresja jest ważną własnością systemów podatku dochodowego od osób indywidualnych, że ma ona istotne uzasadnienia nie tylko polityczne i społeczne, ale także ekonomiczne.

W krajach wysoko rozwiniętych gospodarek zachodnich bardzo zróżnicowane są nie tylko stawki podatków, ale i inne elementy systemów podatkowych. Różne są najniższe i najwyższe stawki podatków, różne rozpiętości, różne podejścia do opodatkowania dochodów z kapitału, różne sposoby ściągania środków na zabezpieczenie społeczne. We wszystkich krajach stosowane są ulgi, odliczenia, zwolnienia; stosuje się różne przedziały, zależnie od wielkości rodziny. Jeśli porównamy stawki podatku z tymi, jakie obowiązują w Polsce (19%, 30% i 40%), to widzimy, że w wielu krajach górne stawki są wyższe, zwłaszcza po uwzględnieniu dochodowych podatków lokalnych, których w Polsce nie ma, natomiast w prawie wszystkich krajach niższe niż w Polsce są dolne stawki, a w niektórych nawet obejmujące stosunkowo wysokie dochody stawki zerowe (zwolnienie od podatku).

Co jednak charakterystyczne, ma miejsce znaczne zróżnicowanie konstrukcji stawek i progów podatkowych. Stawka zerowa na przykład w Austrii obejmowała w 2002 r. dochody do 3.640 euro, co odpowiada miesięcznym dochodom w Polsce w wysokości ponad 1200 zł (według kursu 4 zł/euro), czyli bliskim pierwszemu kwartylowi (tzn. wynagrodzenia nie sięgające tej kwoty uzyskuje w Polsce ok. ¼ zatrudnionych) i dawałoby obciążenie podatkiem w pierwszej grupie 19%; próg ten był jednak podwyższony, aż w 2005 r. osiągnął 15.570 euro (5,2 tys. zł miesięcznie – wynagrodzenia nie sięgające tej kwoty uzyskuje w Polsce 95% zatrudnionych); przegoniono więc Finlandię, gdzie zerową stawkę można osiągnąć przy dochodach do 12.500 euro, co z kolei odpowiada miesięcznym dochodom w Polsce ponad 4 tys. zł, obejmuje ponad 90% zatrudnionych i „wpada” w podatek 30%. Pierwsze progi w obu tych krajach są więc różne, ale górne progi, które w Austrii „wprowadzają” w podatek 50%, a w Finlandii sporo niższy, bo 33,5%, są podobne: odpowiednio 50.870 euro i 56.900 euro. Jednocześnie Austria ma VAT 20%, Finlandia 22%, więc w tym kraju skandynawskim najbogatszym jest lżej niż w Austrii, ale większy ciężar podatkowy jest złożony na podatki pośrednie, czyli obywatele płacą w cenach. W latach 2001-2002 wzrost gospodarczy tych krajów był zbliżony i choć w dłuższym, wcześniejszym okresie Finlandia wykazywała nieco lepsze wyniki w kategoriach tempa wzrostu PKB, to byłoby nadzwyczaj ryzykowne składać to na karb różnic w systemach

podatkowych. W innych krajach stosujących stawki zerowe także widać spore różnice (we Francji w 2003 r. próg zerowy nieco wyższy niż w Austrii w 2002 r., w Niemczech dwa razy wyższy; górny próg we Francji nieco poniżej 50 tys. euro opodatkowany 48%, w Niemczech nieco ponad 50 tys. euro – 42%), ale na realne opodatkowanie zawsze mają wpływ inne elementy systemu, a przed wszystkim sposób pobierania składek na ubezpieczenia społeczne, ulgi podatkowe (odliczenia i zwolnienia) oraz poziom podatków pośrednich.

Jeśli przeliczymy wysokości polskich progów podatkowych na euro (według kursu 4 zł/euro są to kwoty 9.256 euro zamykająca pierwszy próg i 18.512 euro otwierająca trzeci) i skonfrontujemy z stawkami podatkowymi w innych krajach, to zobaczymy, że podatnicy wchodzący w Polskę w podatek 40% byłiby na przykład w Austrii opodatkowani jeszcze stawką 31%, ale wchodzący w Polskę w próg 30% (z dochodami 9.256 euro) byłoby jeszcze daleko w ramach progów zwolnionych z podatku. W Niemczech nasi podatnicy wchodzący w próg 40% byłoby opodatkowani na poziomie dwudziestu kilku procent (dla przedziału od 12.740 euro do 52.151 euro stawka jest między 23,97% a 42%), natomiast wchodzący w próg 30% stawką między poniżej 20% (dla przedziału od 7.665 euro do 12.739 euro stawka jest między 15% a 23,97%). Podobnie jest jeśli porównamy nasze progi podatkowe z progami w innych krajach.

Tak więc w Polsce to nie podatki są wysokie: to dochody są niskie i państwo sięgając do puli dochodów z tego niskiego poziomu, musi stawkami podatkowymi nie wyższymi niż w innych krajach „kroić” swoje dochody, co u laików przeliczających swoje dochody na euro i konfrontujących z podatkami, jakie zapłaciłoby w innych krajach zachodnich, wywołuje wrażenie, że „polskie podatki są wysokie a państwo łupieżcze”<sup>23</sup>. Oczywiście zmiana relacji kursowych (dalsze umocnienie złotego) i samo zwiększenie poziomu wynagrodzeń pracowniczych (przede wszystkim zmiana ich struktury) poprzez zmniejszenie innych składników kosztów przedsiębiorstw (czemu także będzie sprzyjać umacnianie złotego, gdyż relatywnie potanieją koszty importowanych elementów wyposażenia, wyposażenia i inwestycji) doprowadzi z czasem do wyrównania struktur, w efekcie upodobnienia skal i progów podatkowych, w rezultacie czego ostatecznie zniknie, doznawane zwłaszcza przez średnią kadre, odczucie relatywnie wysokiego opodatkowania dochodów w Polsce.

Kluczową sprawą każdego systemu podatkowego jest zawsze to, że ostateczny efekt ekonomiczny jest określony przez kształtowanie dochodów netto, które determinują skutki dla rynku dóbr i usług, i wpływ struktury podatkowej na koszty przedsiębiorstw. Jeśli bowiem na przykład Finlandia skonstruowała system podatku tak, że bardzo wysoko określony jest próg podatku zerowego, to umożliwi to przedsiębiorstwom obniżenie kosztów pracy większości zatrudnionych – ale oni jednak płacą za to częściowym obniżeniem realnych dochodów z powodu wyższego VAT. Z kolei w Irlandii, gdzie zastosowano jedno ostre cięcie, wyznaczające próg, poniżej którego dochody są opodatkowane stawką 20%, a nadwyżka ponad ten próg podatkiem ponad dwukrotnie wyższym 42%, przedsiębiorcy muszą pracownikom, dążącym zawsze do określonego efektu

netto, skompensować koszty podatku stosownym wynagrodzeniem brutto, ale jednak koszty zatrudnienia większości pracowników, którzy będą płacić podatek w ramach niższej stawki, mogą być stosownie niższe. Jeśli natomiast jakieś elementy systemu obciążeń zostają zredukowane z powodu wycofania ich ze sfery publicznej i przesunięcia do sfery rynkowej (na przykład ubezpieczenia emerytalne czy ochrona zdrowia), a zatem w efekcie obciążenia podatkowe zostają obniżone, to pracodawca musi pracownikowi skompensować to stosownym zwiększeniem wynagrodzenia netto, tak aby mógł swe potrzeby w danej dziedzinie sfinansować w ramach systemu komercyjnego.

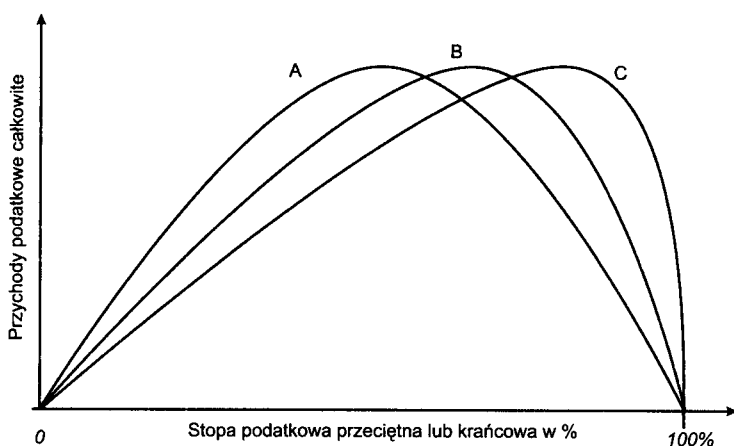
Żaden kraj nie ma oczywiście podatku liniowego, aczkolwiek zróżnicowany jest stopień progresji i w wielu krajach dokonano pewnej obniżki obciążeń w obszarze wyższych i/lub niższych stawek. Podatek liniowy musiałby wszak zawsze oznaczać relatywnie większe obciążenie w dolnych klasach dochodowych, co musiałoby odbić się albo na sile nabywczey i popycie większości albo wymusiłoby wzrost kosztów pracy. W niektórych krajach progi i stawki są liczone bardzo skrupulatnie, z dokładnością do euro i setnych nawet części procenta. Świadczy to z jednej strony o bardzo dokładnym analizowaniu przez władze skarbowe struktury wynagrodzeń oraz wpływów podatkowych i takim kształtowaniu elementów systemu, by pozyskać niezbędne dla sfinansowania budżetu zasilenie podatkowe, a z drugiej strony o dążeniu do wywołania u obywateli silnego przeświadczenia o skrupulatności i staranności w kształtowaniu obciążeń, przez co obywatel ma poczucie, że „cena państwa”, jaką płaci poprzez podatek, została rzetelnie określona. W innych krajach zarówno stawki podatków, jak i wielkości progów mają bardziej zgrubny charakter (na przykład stawki 20%, 30%, 40%). Państwo kieruje się być może zewnętrznymi wzorcami w ich określeniu, nie jest dokładne, a potem swoje wydatki i realizowane funkcje dostosowuje do możliwości finansowych, jakie mu tak ukształtowany system dostarcza: obywatelowi łatwiej wtedy dojść do wniosku, że elementy systemu są bardziej przypadkowe i nietrudno byłoby je zmienić – oczywiście zmniejszając obciążenia, bo każdy woli, żeby ceny wszystkiego były niższe, a nie baczy, że niższe ceny to i niższe koszty, a zarazem na ogół gorsza jakość.

#### **4. Poziom podatków od dochodów indywidualnych a teoria Laffera**

Na stosunek do kwestii podatkowych, a też i na realizowaną w niektórych krajach politykę obniżania podatków miała pewien wpływ koncepcja optymalnej stopy podatkowej, sformułowana przez amerykańskiego ekonomistę Artura Laffera. Punktem jej wyjścia jest na pozór oczywiste twierdzenie, iż istnieją dwie krańcowe sytuacje: stopy podatkowej 0% i 100%, przy których przychody państwa z opodatkowania będą zerowe, zaś skoro dla pośrednich stóp opodatkowania przychody muszą być dodatnie, w rezultacie czego powstanie łukowata, wklęsła krzywa przychodów podatkowych w funkcji stopy podatkowej, to gdzieś musi ona mieć punkt maximum, który wyznaczy optymalną stopę podatkową, dającą państwu najwyższe przychody, gdyż stopy podatkowe wyższe i niższe od

tego punktu optymalnego dadzą zmniejszenie przychodów. Krzywa ta jest jednak różnie przedstawiana w podręcznikach makroekonomii, co ilustruje rysunek 6.

Różne kształty krzywej implikują jednak różne wnioski co do położenia punktu optymalnego podatków. Ma na to też wpływ sposób zdefiniowania osi odciętych. Jeśli jest to, jak u Barro, podatek krańcowy, to oznacza to, że podatek przeciętny jest mniejszy; ponadto prowadzi do wniosku, że autor akceptuje progresję podatkową, bo podatek przeciętny jest wartością pośrednią między najniższymi i najwyższymi stawkami skali podatkowej. Jeśli wszak jest to podatek przeciętny, jak u pozostałych autorów, którzy też akceptują zasadę progresji, to w podatku progresywnym dla wyższych dochodów podatek krańcowy powinien być wyższy od położenia maksimum (u Burdy i Wyplosza oznaczałoby to bardzo wysoki podatek krańcowy).



Rys. 6. Krzywe Laffera w ujęciu różnych autorów: A) D. R. Kamerschen, R. B. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Gdańsk 1991, s. 404; B) R. J. Barro, *Makroekonomia*, Warszawa 1997, s. 390 (gdzie na osi odciętych jest nie przeciętna lecz krańcowa stopa opodatkowania); C) M. Burda, Ch. Wyplosz, *Makroekonomia Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa 2000, s. 544.

Operowanie pojęciami podatku przeciętnego lub krańcowego w tak szerokiej skali rodzi jednak pewne logiczne problemy. Po pierwsze, zastanówmy się, co oznacza podatek przeciętny, o ile bowiem można sobie wyobrazić przeciętny podatek w wysokości zero jako średnią niewielkich obciążeń dodatnich i ujemnych (dotacji) lub jako po prostu brak podatku (co mogłoby mieć miejsce w sytuacji małego państwa, które utrzymuje się z własnej działalności gospodarczej, na przykład z monopolu na pewne dziedziny i ponadto finansuje się z emisji pieniądza), to średnia wartość stopy podatkowej 100% nie istnieje – musiałaby być liczona od wartości mniejszych od 100 i większych od 100, a te nie mają sensu, zatem musiałby to być po prostu liniowy podatek 100%, oznaczający, że

państwo wszystkim zabiera całość dochodów. Mógłby istnieć krańcowy podatek w wysokości 100% dla najwyższych dochodów. W USA w latach 1954-1964 bliski takiemu podatek faktycznie istniał, ale bynajmniej nie powodował bardzo niskich wpływów budżetowych, zatem szybkie opadanie krzywej dochodów państwa empirycznie nie znajduje potwierdzenia.

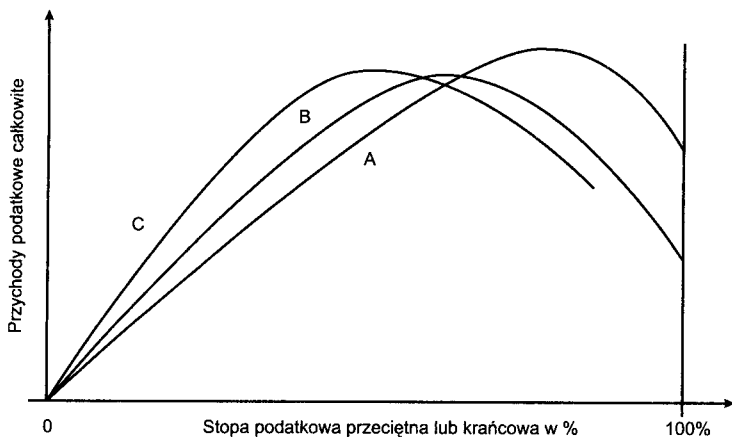
Po drugie, przypuśćmy, że oś odciętych określa poziom stopy podatku całkowitego, płaconego przez podmioty gospodarcze od dochodów. Wtedy trzeba sobie odpowiedzieć na pytanie, co miałyby oznaczać podatek 100%, jak zareagują podmioty gospodarcze i czy rzeczywiście przychody państwa wyniosą zero? Kardynalny błąd Laffera polegał na tym, że nie dostrzegł on, iż nawet jeśli państwo zabierałoby cały dochód, to nie po to, by pieniądze te gdzieś przepadły, by urzędnicy państwowi przejadali je lub tapetowali nimi ministerstwo finansów, lecz po to, by je z powrotem skierować do gospodarki. Wtedy podatkowi muszą towarzyszyć dotacje – państwo nakładające podatek 100% oddaje zatem większość w formie dotacji, gospodarka pracuje „pchana” tymi dotacjami i w rezultacie dochód tegoż państwa bynajmniej nie wyniesie zero. Tak było w warunkach socjalizmu, gdzie państwo zawłaszczało cały dochód przedsiębiorstw i poprzez plan centralny alokowało środki w gospodarce, ta funkcjonowała w ramach możliwości, jakie dawała gospodarka planowa, i dochód państwa był jednak dość wysoki – gospodarka jako całość była oczywiście mało efektywna, nie była to gospodarka rynkowa, jej wewnętrzna dynamika powodowała, że system jako całość nie był innowacyjny, energia ludzkiej pracy marnowała się, bo potrzeby nabywców nie sterowały jej rozwojem, ale faktem jest, że działała. W takim razie prawy kraniec funkcji Laffera po prostu nie spada do wartości zero.

Można na to odpowiedzieć, że w modelu Laffera powinno się uwzględnić podatki netto, czyli po odjęciu dotacji. Wtedy jednak w ogóle nie istnieje podatek 100%, państwo zabierające 100% wszystkich dochodów i nie zwracające ich w formie dotacji jest całkowitą fikcją i poważny model czy teoria ekonomiczna nie może takiej pozycji w ogóle uwzględnić<sup>24</sup>.

Oczywiście jeśli na osi odciętych odłożymy podatek krańcowy, to może istnieć wartość 100%. Nie istnieje wszak podatek krańcowy w ogóle – tylko dla określonego poziomu dochodów, często przez podatek krańcowy rozumie się podatek od najwyższych dochodów. Wtedy wartość 100% oznacza, że od pewnych wysokich dochodów państwo kasuje dalsze przyrosty dochodów w całości – podmiot nie ma jednak powodów, by w ogóle przestać pracować, jeśli zadowala go dochód z niższych przedziałów, może skończyć pracę dopiero po dojściu do poziomu dochodu, przy którym podatek krańcowy osiąga 100%. Przychód państwa oczywiście nie będzie wtedy zerowy. Może też nadal pracować, pomnażając dochody, których dalsza nadwyżka będzie odpływała jako podatek. Taka sytuacja jest jak najbardziej do wyobrażenia, jeśli bowiem dynamika prywatyzacji, przejęć i koncentracji majątków doprowadziłaby kiedyś do tego, że całość majątku skoncentrowałaby się w rękach kilku osób (jak zresztą gdzieś tam się praktycznie zdarzyło), których czyste dochody miesięczne sięgałyby setek milionów, to mogłyby one zaakceptować system podatkowy, który pochłaniałby

całość ich zysków ponad pewien próg, oddawali by władzy publicznej dysponowanie tą nadwyżką na rzecz dobra ogólnego. Nie zniechęcałoby ich to bynajmniej do pracy i wypracowywania tych zysków, choćby po to, by zabezpieczyć swą już osiągniętą pozycję w podziale majątku. Zatem twierdzenie, które można znaleźć u wielu ekonomistów, nawet wybitnych, że „jeśli stopa podatkowa zostałaby ustalona na poziomie 100%, to oczywiście ludzie nie mieliby żadnej motywacji do pracy, a więc wpływy podatkowe byłyby równe zero” (Stiglitz 2004: 845; Burda, Wyplosz 2000: 544), jest ogólnie biorąc błędne, jeśli odniesiemy je do podatku krańcowego od najwyższych dochodów.

Po trzecie, podatku nie można rozpatrywać, analizując sam poziom stopy podatkowej – przeciętnej czy krańcowej – w oderwaniu od systemu, w jakim podatek funkcjonuje. Laffer nie dostrzegwał faktu, że to nie poziom stopy podatkowej nominalnej decyduje o zachowaniach podatników, lecz także system ulg i odliczeń – i to on odgrywa zasadniczą rolę. Dlatego trzeba od nominalnej stopy podatkowej, czyli takiej, jaka wynika z osiąganego przez podatnika dochodu brutto, odróżniać realną lub efektywną stopę podatkową. Nominalną określa poziom dochodu i stawki podatku dla poszczególnych przedziałów dochodu, realną – to, co ostatecznie podatnik płaci po wykorzystaniu ulg i odliczeń. Okazuje się, że podatnicy z wysokich skal dochodowych mogą znacznie obniżyć realnie płacone podatki, co oczywiście obniża przychody państwa, daje jednak istotne korzystne efekty dla gospodarki.



Rys. 7. Hipotetyczne krzywe przychodowości podatkowej państwa: A) krzywa dla podatku krańcowego; B) krzywa dla podatku całkowitego brutto; C) krzywa dla podatku całkowitego netto.

Krzywa przychodowości ze względu na poziom stopy podatkowej może zatem mieć kształty takie, jak przedstawia to rysunek 7. Żadna krzywa nie opada do zera dla podatku 100%. Dla stawek określonych dla podatku krańcowego (od

najwyższych dochodów) funkcja osiąga maksimum dla stosunkowo wysokiej wartości stopy podatku<sup>25</sup> i dla podatku 100% zatrzymuje się na pewnej wysokości, co oznacza, że najbogatsi mogą zaakceptować taki system i oczywiście dochody państwa nie spadną do zera. Dla pewnych struktur podziału dochodu nie można wykluczyć nawet pełnej rosnącej monotoniczności krzywej dla podatku krańcowego, co oznaczałoby, że maksimum wpływów podatkowych państwo osiągałoby przy progresji sięgającej nawet do stawki 100%.

W przypadku stawki podatku całkowitego brutto maksimum jest osiągnięte dla jakiejś mniejszej wartości stopy podatkowej, ale krzywa też nie opada do zera, gdyż podatkowi brutto muszą towarzyszyć dotacje.

Natomiast krzywa dla podatku netto jest nieokreślona dla stopy podatkowej 100%, jej wykres musi urywać się wcześniej i maksimum wypada dla jeszcze niższej wielkości podatku.

Jak więc trafnie zauważają Burda i Wyplosz, krzywej Laffera nie traktuje się nadmiernie poważnie w polityce ekonomicznej, ponieważ najważniejszy jej szczegół – poziom punktu optymalnego – jest nieznan. Na początku lat 80. Laffer twierdził, jakoby USA przekroczyły ten punkt, za kadencji prezydenta R. Reagana obniżono więc stopy podatkowe, ale przychody podatkowe spadły (Burda, Wyplosz 2000: 544; Kamerschen, McKenzie, Nardinelli 1991: 40). Barro lakonicznie stwierdza, że co prawda w latach 1980-1981 niektórzy zwolennicy ekonomii podaży wykorzystywali krzywą Laffera jako argument za powszechną obniżką stawek podatku dochodowego w USA, to okazało się, że nie ma dowodów na to, że USA osiągnęły na tyle wysokie stopy podatkowe, by można było zastosować do nich to rozumowanie (Barro 1997: 390). Badania w innych krajach dowiodły, że ewentualny punkt maksimum krzywej Laffera odpowiada podatkowi krańcowemu bliskiemu 70% (w Szwecji 70%, w Holandii 67%, oceniają, że w USA jest podobnie – Barro 1997: 391). Stiglitz pisze: „Istnieje zgoda co do tego, że obniżka stóp podatkowych w 1981 r. spowodowała skutki przewidywane przez większość ekonomistów niezwiązanych z administracją prezydenta Reagana – nastąpił spadek wpływów podatkowych; natomiast obniżka krańcowych stóp podatkowych w 1986 r. wywarła nikły wpływ na oszczędności (które pozostawały skrajnie niskie) i na podaż pracy” (Stiglitz 2004: 846). Noblista zwraca jednak uwagę, że dla gospodarki najważniejszy jest ostateczny efekt w postaci skutków dla kształtowania struktury dochodów, gdyż to one rzutują na kształtowanie się popytu i stan koniunktury. Stwierdza zatem: „Istnieje grupa ekonomistów przekonanych, że zwiększone dochody ludzi bogatych były w dużym stopniu kontynuacją tendencji do wzrostu nierówności, jaka charakteryzowała gospodarkę amerykańską od 1973 r., a zwłaszcza od 1980 r. Bogaci stawali się jeszcze bogatsi, biedni jeszcze biedniejsi. W związku z czym system podatkowy nie powinien już dłużej sprzyjać bogaceniu się bogatych ani ubożeniu biednych. Fakt, że wpływy z podatków nie wzrosły w 1981 r. wzmocnił sceptycyzm co do trafności teorii związanej z krzywą Laffera...” (Stiglitz 2004: 848). I dalej: „Skutki reformy z 1993 r. rzucają nieco światła na te nadal nie wyjaśnione zagadnienia. Podatki nałożone na najbogatszych znacząco się wtedy zwiększyły,

a jednak ich dochody, podobnie jak płacone podatki, nadal rosły, nawet w tempie szybszym niż cała gospodarka” (Stiglitz 2004: 848). Efekty te są jak najbardziej zgodne z przedstawioną tu koncepcją, jak naprawdę powinno się prezentować krzywą dochodów państwa w funkcji stopy podatkowej.

Krzywa Laffera jest bardzo chętnie wykorzystywana w propagandzie antypodatkowej prowadzonej przez grupy interesu lobbujące za obniżeniem podatków i wprowadzeniem tzw. podatku liniowego, czyli proporcjonalnego. Choć niewątpliwie jakieś optimum stopy podatkowej istnieje i jest ono z pewnością poniżej 100%, to próby jednoznacznego określenia, gdzie się ono znajduje, zawsze będą skazane na niepowodzenie. Kluczową kwestią jest bowiem całościowy kształt systemu podatkowego. Kwestia związku poziomu podatków z wielkością przychodów państwa wymaga rzetelnych badań, z pewnością możemy jednak powiedzieć to, że krzywa przychodowości podatkowej, prezentowana w wielu podręcznikach jako tzw. krzywa Laffera, jest generalnie co najmniej nieprzemysłana.

## 5. Ekonomiczne aspekty opodatkowania działalności gospodarczej

Opodatkowanie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą jest jedną podstawowych kwestii decydujących o drugim, obok kształtowania struktury popytu, aspekcie systemów podatkowych: ich wpływie na decyzje podmiotów gospodarczych, a zatem na funkcjonowanie gospodarki i dynamikę jej rozwoju. W gospodarkach funkcjonują dwie podstawowe kategorie przedsiębiorstw: (a) firmy indywidualnych osób prywatnych – są to zwykle, choć nie zawsze, małe przedsiębiorstwa rodzinne, i (b) spółki utworzone na podstawie odpowiednich przepisów prawnych o spółkach, wśród nich spółki akcyjne.

Właściciele przedsiębiorstw pierwszego typu podlegają albo opodatkowaniu jako osoby fizyczne podatkiem od uzyskiwanych dochodów – podmiotem opodatkowanym jest zatem nie przedsiębiorstwo, lecz przedsiębiorca (muszą w związku z tym zbierać odpowiednią dokumentację poświadczającą uzyskane przychody i poniesione koszty) – albo specjalnym kategoriom podatków dla działalności gospodarczej (np. podatek w formie karty podatkowej), które dostarczają środków dla władz lokalnych. Zwłaszcza dla nich ma zatem znaczenie system ulg i odliczeń oraz inne elementy wspierające działalność gospodarczą, wpisane w zasady opodatkowania dochodów osobistych; funkcje ulg omówimy w następnym podrozdziale. Opodatkowanie działalności gospodarczej zawsze cieszyło się szczególnym zainteresowaniem. Zwykle uważa się, że dla dobra gospodarki, utrzymania i tworzenia miejsc pracy, cena za funkcjonowanie i istnienie państwa złożona na barki przedsiębiorcy powinna być bardzo ostrożnie kształtowana, w każdym razie nie za wysoka, a nawet wręcz postuluje się jej preferencyjnie niski poziom.

Z drugiej strony jednak zysk przedsiębiorcy jest zawsze jego dochodem osobistym, wydaje się więc, że nie ma powodów, by w opodatkowaniu traktowany był inaczej niż dochody innych osób fizycznych.



Niewątpliwie wchodzi tu jednak w grę dwie kwestie, które trzeba mieć na uwadze. Po pierwsze, praca przedsiębiorcy jest obciążona większym ryzykiem i odpowiedzialnością, często jest wręcz cięższa w sensie wkładanego wysiłku w porównaniu z pracą osoby zatrudnionej na etacie, w związku z tym można postulować niższe jej opodatkowanie, by dać jej swego rodzaju premię za ryzyko i poświęcenie. Umożliwiają to właśnie ulgi, odpisy, różne inne bodźce podatkowe zawarte w systemie podatkowym, redukcje podstawy opodatkowania, nawet umorzenia podatków oraz bezpośrednia pomoc publiczna. Ulgi podatkowe z tytułu inwestycji w obszarach szczególnego ryzyka (ze względu przedmiot działania lub obszar geograficzny) mają po części taki właśnie charakter: premii za ryzyko i nagrody za szczególny wysiłek. Po drugie, sfera działalności gospodarczej jest trudna do skutecznej kontroli, zatem trudno zapobiec „ześlizgnięciu” się jej w tzw. szarą strefę, niepodlegającą kontroli i niepoddającej się żadnej formie opodatkowania. To niewątpliwie jest pewnym uzasadnieniem na rzecz opodatkowania pośredniego, podatkiem takim jak VAT czy innymi podatkami obrotowymi, jak podatek od sprzedaży w USA, które łatwiej objąć kontrolą i wyegzekwować, jednakowoż przy wysokich stawkach podatków pośrednich negatywne ich skutki, jak już zostało wykazane, stawiają po znakiem zapytania potencjalne korzyści; ale przecież – przede wszystkim – nie jest to opodatkowanie przedsiębiorców, lecz ich klientów. Dlatego zatem właśnie dla tych dziedzin gospodarowania, które ze względu na ich naturę trudno jest skontrolować i nałożyć realny wymiar podatku od dochodu, konstruuje się inne niż podatek dochodowy formuły opodatkowania: podatki ryczałtowe czy majątkowe, o których była mowa wcześniej, podatkujące dochód domniemany, możliwy do osiągnięcia czy ukryty – pośrednio przez opodatkowanie majątku.

Podatek od dochodów osobistych obejmujący przedsiębiorców czy inne formy opodatkowania prywatnej działalności gospodarczej dotyczą jednak w zasadzie wyłącznie drobnej i częściowo średniej działalności gospodarczej. Szczególne natomiast znaczenie dla gospodarki mają zasady opodatkowania spółek, gdyż tego typu przedsiębiorstwa dominują wśród dużych i średnich firm, i wytwarzają największą część dochodu narodowego. To one decydują o dynamice gospodarki.

W rozwiniętych krajach zachodnich podatki od zysków spółek (*corporations*) kształtowały się w latach 80. na poziomie nie niższym od 30%, często 40% (poza Austrią – równo 30%, potem podwyższone do 34%), co jednak nie odbijało się specjalnie na wroście gospodarczym. Jednak ogólne tendencje recesyjne spowodowały, że zaczęto szukać bodźca dla pobudzenia wzrostu gospodarczego w stopniowym zmniejszaniu stawek podatkowych. Od tego czasu w niektórych krajach obniżano podatki, ale potem znowu je podwyższano. W końcu lat 90. i na początku nowego wieku część państw podjęła jednak programy nawet radykalnego obniżania tych podatków. Początkowo tylko kraje skandynawskie obniżyły podatki poniżej 30% i spośród nich jedynie Finlandia osiągnęła znacząco lepsze wyniki gospodarcze; Norwegia wyraźnie niższe, Szwecja nieco powyżej przeciętnej. Inne kraje też zredukowały podatki od spółek do poziomu poniżej 30%:

Austria, Niemcy i Portugalia do 25%, Finlandia 26%, Norwegia i Szwecja 28%, ale najniżej Irlandia: 12%. Niektóre kraje stosują progresję podatkową, wyraźnie faworyzując podatkowo małe firmy (Hiszpania, Holandia, Japonia, Wielka Brytania). Wszystkie jednak stosują różne ulgi, zwolnienia i bodźce podatkowe, dzięki czemu nawet tam, gdzie stawka podstawowa jest wyższa, faktycznie przedsiębiorstwa uzyskują możliwości obniżenia stawki realnej, faktycznie płaconej.

Na szczególną uwagę zwraca progresywny sposób opodatkowania spółek w USA. Zastosowano tam system progresywny o podatku krańcowym od 15% dla małych firm, do 35% dla największych. Celem było stabilizowanie stawki podatku krańcowego na poziomie 35%, dlatego stawka dla czwartego progu rosła z 34% do 39%, by skompensować korzyść, jaka firma odniosła z niższych stawek 15% i 25% dla pierwszych przedziałów dochodu, potem stawka 38% znowu ma skompensować korzyści z stawki 34% obniżonej dla wcześniejszego progu. Ogólnie wszak zasady progresji są podobne jak w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych. Dają zmniejszenie ciężaru podatkowego tym, którzy osiągają najmniejsze dochody, aczkolwiek oczywiście kolejne progi kwalifikujące do odpowiednich stawek są znacznie wyższe.

Jednym z motywów tej polityki cięć podatkowych jest rywalizacja o zagraniczne kapitały, między innymi o ściągnięcie do siebie korporacji amerykańskich, co i w Stanach Zjednoczonych wzmaga presję na dokonywanie takich samych redukcji (Simpson 2005). Realizowane w Europie cięcia stawek podatkowych sprawiają, że pomimo iż, jak pisze amerykański komentator, wielkie firmy, zwłaszcza właśnie w USA z jej skomplikowaną strukturą podatków, wykorzystują różne luki i furtki systemu ulg i bodźców podatkowych, dzięki czemu mogą płacić podatki dużo niższe od stawek nominalnych, to są to obciążenia wyższe od średniej europejskiej, jak ocenił pewien analityk, nawet o 10 punktów (Simpson 2005).

Niewątpliwie zatem podstawową rolę odgrywa tu czynnik globalizacyjny. Żyjemy w zglobalizowanej gospodarce, w której kapitał przemieszcza się ponad granicami, korporacje przenoszą swe aktywa między krajami, tworząc i likwidując miejsca pracy, zatem kraje muszą konkurować o ich przychylną łaskawość, choć ta konkurencja jest wbrew interesom społeczeństw, jak zauważył John Breaux, były senator, współprzewodniczący amerykańskiego panelu na rzecz reformy podatkowej, sponsorowanego przez Biały Dom (Simpson 2005). Podstawowym kryterium polityki podatkowej staje się rozszerzenie firmom możliwości konkurowania, zarówno na rynkach krajowych, jak i zagranicznych, a bezwzględne redukcje podatków są podstawowym tego narzędziem. Ta walka o zagraniczne inwestycje nie prowadzi jednak do rzeczywistej ekonomicznej konkurencji, bowiem jej istotą są przepływy kapitałów i praw własności, a sfera realna zmienia się w znacznie mniejszym stopniu. Jak podaje Martin A. Sullivan, analityk z Brukselskiego European Policy Center, na przykład amerykańskie przedsiębiorstwa w 2002 r. zrealizowały w Irlandii 26,8 mld dolarów zysku, co jest sumą potężną jak na czteromilionowy kraj, płacąc 8% efektywnego podatku, podczas gdy trzy lata wcześniej, zanim dokonano w Irlandii większości cięć podatkowych, zyski amerykańskich firm wynosiły tam tylko 13,3 mld dolarów,

dwa razy mniej (Simpson 2005). Mamy więc oczywisty przykład manipulacji księgami i cenami transferowymi, przenoszenia rejestrowanego zysku tam, gdzie jest niżej opodatkowany, za czym bynajmniej nie idzie tworzenie miejsc pracy, a co najwyżej krótkotrwała korzyść dla finansów publicznych z tytułu zwiększenia bazy podatkowej... dopóki inne państwa nie przebiją danego kraju, oferując korporacjom międzynarodowym bardziej soczystą marchewkę niskich podatków.

Zatem podczas gdy jak dotąd, jak się ocenia (Simpson 2005), kapitał jest w USA znacznie bardziej opodatkowany niż w Europie, za to praca i konsumpcja znacznie mniej, to przy dalszym kontynuowaniu tej polityki walki na obniżanie stawek podatkowych dla kapitału dojdzie w USA do zmiany relacji i obciążenia większymi podatkami i opłatami paropodatkowymi osób fizycznych oraz cen towarów – z oczywistą szkodą dla zwykłego przeciętnego człowieka, szarego konsumenta.

Jak dotąd efekty obniżek podatków nie były imponujące. W ostatnich latach ofensywny program redukcji wszystkich stawek podjęły Niemcy, przy czym najbardziej obniżono podstawowe stawki podatku dla spółek: z 45% w 1998 r., 40% w 2000 r. do 25% w 2001 r. Ta ambitna reforma podatkowa spotkała się z dużym uznaniem w kraju i za granicą, i oczywiście z pozytywnym przyjęciem ze strony organizacji gospodarczych i gazet finansowych. Zapowiadano przyspieszenie rozwoju gospodarczego i powstawanie nowych miejsc pracy (*Pakiet reform 2000*: 17). Jak na razie nie ma jednak, delikatnie mówiąc, oszałamiających wyników, które można by przypisać tej reformie podatkowej Hansa Eichela, ministra finansów w rządzie kanclerza Gerharda Schrödera. W 2001 r. wzrost gospodarki RFN okazał się najniższy od 9 lat: w cenach stałych 0,6% w porównaniu z 3% w 2000 r.; ostatnie dwa kwartały 2001 r to wręcz spadek realnego PKB (w stosunku do poprzedniego kwartału: -0,2% i -0,3%)<sup>26</sup>. Następne dwa lata to już pełna recesja, z zerowym praktycznie wzrostem. Nie spełniły się oczekiwania, że reforma podatkowa „wzmocni polepszenie się sytuacji w gospodarce” (*Pakiet reform 2000*: 18). Zmniejszenie ciężaru podatkowego obywateli, będące też efektem obniżenia górnych stawek podatków od dochodów osób fizycznych, o ponad 90 miliardów marek nie dało zapowiadanych efektów. Co więcej, przeciągającej się stagnacji towarzyszy sukcesywny wzrost bezrobocia: w latach 2001-2004 wynosiło kolejno 3852, 4061, 4376, 4381 tys. osób, a w styczniu 2005 aż 5037 tys. osób – prawie dwa razy więcej niż w 1991 r., a więc zaraz po zjednoczeniu Niemiec.

Wynik reformy podatkowej był więc zasadniczo inny od zapowiadanego, podobnie jak w Polsce po reformie CIT-u i obniżeniu podatków dla osób prawnych najpierw do 28%, a ostatecznie w 2004 r. do 19%, gdzie analitycy i niektórzy ekonomiści przyklaskujący cięciom podatku dla firm potem ze zdziwieniem pytali: dlaczego pomimo obniżenia podatków jednak nie inwestują, a bezrobocie się nie zmniejsza. Za Odrą zanotowano wręcz rekordową w powojennej historii Niemiec liczbę upadłości przedsiębiorstw: 32.278; o 151% wzrosła liczba bankructw spółek akcyjnych – (442 firmy); niemiecki urząd statystyczny oceniał

w 2002 r., że w wyniku bankructw pracę straciło co najmniej 200 tys. osób, co zdaniem ekspertów było wielkością zaniżoną (Jendroszczyk 2002).

Oczywiście stanu gospodarki ani w Niemczech, ani w Polsce nie można przypisywać tylko reformie podatkowej, wpływ miało tu wiele czynników, także osłabienie koniunktury światowej. Niemniej jednak są już przesłanki, by twierdzić, że popełniono błędy, nie rozumiejąc, że to nie obniżka podatków, a racjonalny system ulg – o czym dalej – oraz dostatecznie chłonny popyt są czynnikami dynamizującym gospodarkę. Niemniej jednak wzmiankowana wyżej konkurencja między państwami Europy o kapitał zagraniczny, nawet przez wzajemne podkupywanie go, stała się podstawowym czynnikiem mobilizującym do dalszego brnięcia w kierunku redukcji podstawowych stawek podatku od zysków spółek, gdyż nawet jeśli dzięki ulgom i odpisom efektywny podatek jest znacznie niższy, niższy niż w krajach, które zastosowały cięcia podatkowe wraz z likwidacją ulg, to psychologiczne działanie niskiej stawki podstawowej okazuje się mieć istotne znaczenie.

Rodzi się oczywiste pytanie: jakie będą dalsze skutki tych realizowanych w Europie reform, które ostatecznie zdają się zmierzać do radykalnej zmiany struktur systemów podatkowych w kierunku zmniejszenia udziału w dochodach publicznych dochodów od przedsiębiorstw (spółek), być może dalszych cięć podatków dochodowych zwłaszcza w wyższych klasach dochodowych i przesuwania obciążenia w kierunku podatków pośrednich, ku czemu podsycane przez gry interesów media i elity biznesowe (jak w Polsce) starają się nakierować polityków? Nieuchronnym efektem musi być zmiana struktur podziału dochodów netto. Zwiększenie zróżnicowania dochodów dało się już zaobserwować po 1980 r. w USA i W. Brytanii po tzw. rewolucji reaganowsko-thatcherowskiej, reprezentowane przez wzrost współczynnika Giniego. Za wzrostem nierówności podziału dochodów idzie zwiększenie nierówności podziału majątku narodowego, relatywnie maleje zatem nie tylko dochód do dyspozycji niższych i średnich klas dochodowych, i ich konsumpcja, ale też bezpieczeństwo ekonomiczne, jakie osoby indywidualne uzyskują poprzez powiększanie majątku (bogacenie się). To oczywiście musi skutkować wpływem na popyt i strukturę produkcji, koniunktura w gałęziach produkujących dobra powszechnego użytku, masowej konsumpcji, musiałaby spaść. Niektóre kraje łagodzą wszak ten problem, decydując się na całkiem spore kwoty dochodów indywidualnych objęte stawką zerową, co z jednej strony pozwala zachować efektywny popyt, a z drugiej zmniejsza presję na koszty pracy.

Innym czynnikiem działającym moderująco na skutki wzrostu nierówności dochodów jest wszak też globalizacja. Dynamiczny wzrost produkcji w krajach rozwijających się, gdzie robotnik akceptuje bardzo niskie wynagrodzenie (zwłaszcza w Chinach, które dzięki swemu potencjałowi są w stanie zaoferować olbrzymią podaż po znacznie niższych kosztach, a następnie eksport tej produkcji do krajów Europy Zachodniej), pozwala słabnącemu relatywnie popytowi zaoferować tani towar. Powoduje to wprawdzie rujnujące skutki dla krajowych gałęzi przemysłu, niebędących w stanie sprostać azjatyckiej konkurencji, ale dotyczy to

tylko niektórych gałęzi: względnie nieliczni płacą więc za to, aby mogli przetrwać liczni – parafrazując znane powiedzenie Churchilla. Tych gałęzi narażonych na tanią konkurencję z Chin jest jednak coraz więcej, co w rezultacie mobilizuje do działań obronnych, czego rezultatem były niedawne negocjacje administracji Unii Europejskiej z Chinami o ustanowienie kwot importowych z tego kraju.

Zostawienie większych zysków spółkom z jednej strony, a większych środków do dyspozycji najbogatszym płatnikom podatków od dochodów osobistych z drugiej znajduje też swoje odzwierciedlenie w rynkach finansowych. Rośnie popyt na instrumenty finansowe, przede wszystkim na wtórnych rynkach, zwiększają się obroty i rosną indeksy giełdowe, a zatem stopy zwrotu z operacji finansowych. Sektor finansowy rozrasta się i powstaje coraz więcej kapitału finansowego, wędrującego w poszukiwaniu rentownych inwestycji, skaczącego z kraju do kraju. Jednakże, jako że inwestycje te mają prawie wyłącznie charakter wtórny, nie tworzą one miejsc pracy, a jedynie podsycają obroty w poszczególnych krajach i, realizując zyski, drenują ich rezerwy oraz zakłócają strukturę cen aktywów na lokalnych rynkach – na przykład cen nieruchomości, cen długów, akcji itd.

Interesującym przykładem kraju postsocjalistycznego, który zastosował skrajne rozwiązanie w opodatkowaniu przedsiębiorstw, jest Estonia. Funkcjonuje mit, jakoby w Estonii przedsiębiorstwa były zwolnione z podatku od zysku. Jednakże w rzeczywistości podatek ten istnieje w stawce identycznej jak od dochodów osobistych (liniowy 24%), natomiast całkowicie zwolnione z opodatkowania są wszelkie wydatki inwestycyjne. W efekcie przedsiębiorstwa płacą podatek według różnych stawek efektywnych, zależnie od tego, jaką część zysku przeznaczyły na inwestycje. Całkowita ulga inwestycyjna jest rozwiązaniem właściwym w krajach, które muszą swe gospodarki intensywnie rozwijać i rekonstruować, niemniej jednak warto mieć na uwadze, że Estonia nie osiągnęła bynajmniej bardzo imponujących wyników gospodarczych, wbrew temu, co się często twierdzi. Co prawda, rzeczywiście jej średnioroczny wzrost w okresie 1994-2002 wynosił 5%, a Łotwy nawet nieco lepiej (5,2%) i więcej niż Polski (4,4%), ale do 2000 r. z grupy krajów bałtyckich (Polska, Estonia, Litwa i Łotwa) to jednak Polska miała najszybszy wzrost (średnio 5,5% rocznie) i dopiero w latach 2001 i 2002, w wyniku błędów polityki gospodarczej, Polska dała się wyprzedzić.

Sama pełna ulga inwestycyjna nie może być przecież idealnym panaceum na niedorozwój gospodarczy. Może stać się bowiem czynnikiem prowokującym do wydawania pieniędzy za wszelką cenę, środki finansowe mogą się zatem marnować w nieefektywnych zastosowaniach, nie ma możliwości skontrolowania sposobów ich wykorzystania. Aczkolwiek pewne uniezależnienie od kredytu zewnętrznego zdaje się być pożądane, ale zauważmy, że korzystanie z kredytu bankowego ma tę zaletę, iż bank staje się swego rodzaju gwarantem w miarę efektywnego zastosowania środków, gdyż nałożona na środki kredytowe stopa procentowa wymusza pewną minimalną rentowność ich zastosowania.

Estonia funkcjonuje też jako mit w kwestii podatku liniowego (jak zresztą wszystkie kraje, które to rozwiązanie wprowadziły). Zdecydowano się tam na podatek liniowy od dochodów osobistych już w 1994 r. Mierne wyniki gospo-

darce wskazują, że bynajmniej nie można z jej przykładu uczynić argumentu na rzecz tego rozwiązania. Z tym zaś, że Estonia z Łotwą po 2000 r. lekko wyprzedziły Polskę pod względem średniorocznego tempa wzrostu za lata 1994-2002, nie miało oczywiście żadnego związku to, że kraje te miały swoje systemy podatkowe, a my nie mieliśmy podatku liniowego od dochodów osobistych.

Z kwestii podatkowych robi się wszak generalnie swego rodzaju fetysz, nową ułudę, iluzję ekonomiczną, mamiącą tak zwane kręgi neoliberalne i zwolenników ekonomii podaży (ang. *supply side economics*). Trudno się nie zgodzić z J.E. Stiglitzem, że w dyskusjach na temat efektywności systemu podatkowego i obniżki górnych stawek podatkowych występowały „liczne nieporozumienia” (Stiglitz 2004: 845). Obecnie większość ekonomistów wyznaje pogląd, jak pisze były wiceprezes Banku Światowego, że w długim okresie ogólny poziom bezrobocia zależy przede wszystkim od polityki pieniężnej, bo to luźniejsza polityka monetarna przyczynia się do wzrostu inwestycji i tworzenia miejsc pracy. Sprzyja temu działalność amerykańskiego banku centralnego (Zarządu Rezerwy Federalnej), który stara się utrzymywać bezrobocie na jak najniższym poziomie, zakładając, że presja na rynku pracy nie może przekładać się na wzrost inwestycji. Dlatego polityka podatkowa ma niewielki wpływ na proces tworzenia miejsc pracy i ich liczbę, z wyjątkiem okresu, kiedy gospodarka znajduje się w recesji (Stiglitz 2004: 845). Także w Polsce ważniejsze znaczenie dla wzrostu gospodarki ma polityka pieniężna, której permanentnie restrykcyjny charakter ogranicza bodźce rozwoju, jakie mogłyby płynąć z systemu pieniężnego i finansowego.

Polityka podatkowa może jednak, zdaniem Stiglitz, wpływać na wzrost gospodarczy i ogólny poziom dochodu narodowego na wiele sposobów – poprzez wbudowany w mechanizm podatkowy system ulg, bodźców i zachęt, które mogą skłaniać do aktywizacji zawodowej, oszczędności i inwestycji, a w związku z tym, jak twierdzi wspomniany autor, wpływać na wzrost produktywności. Może też oddziaływać na wielkość nakładów na badania naukowe i prace rozwojowe, podwyższając stopę wzrostu produktywności, a przez to wpływać na wzrost gospodarczy w długim okresie. Docenienie znaczenia ulg jest zatem kwestią podstawową dla skuteczności reform systemów podatkowych, a ten kierunek zmian, którego zasadniczym elementem jest stopniowa likwidacja ulg jest kierunkiem zdecydowanie błędnym.

## 6. Funkcje ulg podatkowych

Ulg podatkowe są w ostatnich latach jednym z głównych przedmiotów kontrowersji: rozpoczęto w Polsce realizację reform polegających na ich radykalnym ograniczeniu lub wręcz całkowitej likwidacji; w znacznej mierze program ten już zrealizowano. Nawet część podatników uważa, że zamiast ulg, które z jednej strony wiążą się z koniecznością gromadzenia kłopotliwej dokumentacji, a z drugiej narażają podatnika na arbitralne decyzje urzędników skarbowych co do akceptowalności tej dokumentacji, lepiej po prostu ustalić stawkę podatkową na jednym niezmiennym poziomie. Te propozycje są chwytliwe, coraz większą popularnością wśród laików zaczyna cieszyć się mit podatków „niskich bez ulg”

– taki system „lekki, łatwy i przyjemny”; mit ten jest cynicznie kształtowany i wykorzystywany przez niektórych populistycznych polityków, którzy zdobywają poklask głoszeniem łatwych „teorii”.

Ta koncepcja abstrahuje jednak od tego, że podatek jest nie tylko narzędziem fiskalnym, ale jest też ważnym czynnikiem ekonomicznym, który zawsze wpływa na stan i decyzje podmiotów gospodarczych, wiążą się więc z nim zawsze określone mechanizmy gospodarcze. Nie da się od tego uciec, zatem trzeba to wykorzystywać. Ulgi podatkowe są więc, jak już jednak zostało powiedziane, w większym lub mniejszym zakresie stosowane przede wszystkim w systemach opodatkowania przedsiębiorstw, dzięki nim podatnicy mogą nawet znacznie obniżyć realne opodatkowanie w stosunku do nominalnego, wynikającego ze skali uzyskiwanych dochodów. Stosowane ulgi mają szerokie spektrum celów i metod działania. Przede wszystkim stanowią podstawowy element polityki strukturalnej państwa, które nie ingeruje bezpośrednio w gospodarkę, lecz kształtuje ją metodami parametrycznymi – podatki są najważniejszym narzędziem parametrycznego oddziaływania państwa na gospodarkę rynkową. Polityka strukturalna ma na celu (por. Winiarski 1999: 302) poprawę efektywności ekonomicznej gospodarki jako całości, zwiększanie konkurencyjności na światowych rynkach, przezwyciężanie barier i ograniczeń rozwojowych, unowocześnianie gospodarki i wspieranie innych działań sprzyjających ogólnemu wzrostowi gospodarki. Jednym z podstawowych elementów polityki strukturalnej, a z drugiej strony pobudzania gospodarki jako całości są ulgi wspierające inwestycje i tworzenie miejsc pracy oraz bodźce na rzecz wydatków na badania naukowe i wprowadzanie nowych technologii. Jeśli przedsiębiorca, który ma zapłacić podatek od zysków, wie, że zmniejszy jego stawkę dzięki zainwestowaniu części środków, chętnie zrobi to, nawet jeśli stworzy nadmiarowe moce produkcyjne – może wszak się spodziewać, że będzie mógł je wykorzystać w przyszłości. Ulga pobudza zatem procesy inwestycyjne, natomiast same niskie podatki dla przedsiębiorców nie gwarantują inwestowania – dlatego obniżenie stawki CIT nie spowodowało w Polsce żadnego boomu inwestycyjnego; „eksperci” przyklaskujący polityce bezwarunkowego obniżania podatków dziwili się potem w pisanych felietonach, dlaczego – pomimo zmniejszenia podatków – firmy nie inwestują, a stopa inwestycji spada.

Polityka strukturalna, której elementem są ulgi podatkowe, niewątpliwie wszędzie daje efekty, ale pomimo to kwestia ulg podatkowych jest w ostatnich latach obszarem największych mitów i nieporozumień. Jedną z tego przyczyn jest wyznawanie koncepcji tzw. neutralności podatkowej, wedle której najdoskonalszym mechanizmem alokacji w gospodarce jest mechanizm rynkowy, zatem system podatkowy powinien być tak skonstruowany, aby podatki nie zakłócały tego mechanizmu. Zasada neutralności (ang. *policy neutrality*) lub niezmienniczości (ang. *policy invariance*) polityki gospodarczej jest jednym z postulatów tzw. „nowej makroekonomii klasycznej”, wedle której „polityka gospodarcza nie może w sposób systematyczny zmieniać poziomu produkcji i zatrudnienia” (Acocella 2002: 183-184) i wynika z analizy skutków ekspansywnej polityki pieniężnej<sup>27</sup>. Choć w obszarze polityki pieniężnej postulat neutralności formuło-

wany przez neoklasyków jest dyskusyjny, gdyż pomimo niewątpliwej jego logiki, nie uwzględnia trwałych zmian strukturalnych i skutków majątkowych, jakie w określonych warunkach mogą nastąpić w wyniku wzrostu podaży pieniądza, to dogmatycznie rozszerza się go na inne aspekty polityki gospodarczej, czyniąc go właściwie podstawowym aksjomatem polityki. W odniesieniu do podatków mówi się o podatkach, które „nie zniekształcają wyboru przedsięwzięć inwestycyjnych” (Stiglitz 2004: 715) czy neutralności podatków względem inflacji (poprzez pełną indeksację – Stiglitz 2004: 717). Niewątpliwie jeśli podatki są tak skonstruowane, że aktywa mające dodatnią stopę zwrotu przed opodatkowaniem, po opodatkowaniu dają ujemną stopę zwrotu, co zniechęca do inwestowania, podczas gdy w innych sytuacjach system stwarza bodźce do inwestowania, to system podatkowy nie jest neutralny i można to uznać za wadę, która powinna być usunięta – aczkolwiek można też nadać priorytety różnym możliwym kierunkom inwestowania i postulować wzmacnianie jednych i osłabianie innych kierunków, gdyż twierdzenie, że wszystkie są jednakowo dobre dla gospodarki, byłoby dość ryzykowne. Na przykład można wzmacniać motywacje do inwestycji na rynku pierwotnym, a osłabiać na rynku wtórnym – temu na przykład służy opodatkowanie dochodów z kapitału w zależności od okresu między inwestycją a realizacją zysków (gdy dochód ze sprzedaży aktywów – papierów wartościowych lub nieruchomości – jest opodatkowany w krótkim okresie, a zwolniony z podatku w długim), temu też miałyby służyć tzw. podatek Tobina. Braku neutralności nie można zatem dogmatycznie, a priori, oceniać negatywnie. Może to być postulat pozytywny, regulujący pewne zachowania ekonomiczne.

Niemniej jednak zwolennicy teorii doskonałości mechanizmu rynkowego postulują dążenie do całkowitej neutralności podatków wobec decyzji podmiotów gospodarczych i w ich mniemaniu identyczna stawka podatków dla wszystkich oraz likwidacja ulg miałyby być gwarancją takiej neutralności. Na przykład G. Szczodrowski sformułował to wprost: „wszelkie ulgi podatkowe w opodatkowaniu pracy należałoby zlikwidować. Zapewniłoby to neutralność podatku wobec decyzji życiowych każdej osoby” (Szczodrowski 2003). F. Grądalski, formułując zasady racjonalizacji systemu podatkowego, wymienia na trzecim miejscu zasadę neutralności systemu podatkowego względem mechanizmu rynkowego – mają to zapewnić podatki ryczałtowe i jednolite, nakładane na akt konsumpcji (Grądalski 2004: 166).

Te postulaty wynikają z niezrozumienia mechanizmów, jakie podatek – obciążenie „ceną za państwo”, wywołuje w decyzjach zróżnicowanych strukturalnie podmiotów gospodarczych, a w rezultacie w systemie gospodarczym jako całości. Wyżej zostało udowodnione, że choćby z powodu różnej cenowej elastyczności popytu jednakowe stawki podatku pośredniego nie mogą być neutralne. Nieneutralność jednakowego obciążenia jest jednak zasadą ogólną o znaczeniu podstawowym, co pozwala sformułować *zasadę antyneutralności podatku*. Podatek o danej stawce różnie wpływa na różne podmioty znajdujące się w różnych stanach wewnętrznych i różnych uwarunkowaniach zewnętrznych. Dlatego państwo dla zmniejszenia antyneutralności stosuje ulgi, które indywidualizują obciążenie, dostosowują je do indywidualnej sytuacji podatnika.



Można zatem sformułować następującą ważną *funkcję dostosowawczą ulg* w aspekcie postulatu neutralności. O ile w przypadku innych obciążeń, cen, które musimy płacić, jesteśmy w stanie dokonać wyboru i dostosować obciążenie do naszych możliwości – na przykład, jeśli nie stać nas na luksusowe mieszkanie w pięknej dzielnicy, bo mamy czworo dzieci, a bieżące wydatki na dużą rodzinę znacznie nas obciążają, to wybieramy mieszkanie mniej luksusowe w tańszej dzielnicy – to w przypadku ceny, jaką płacimy za państwo, to ono dostosowuje obciążenie do naszych możliwości właśnie poprzez ulgi. W ten sposób zmodyfikowana dzięki ulgom „cena za państwo” mniej wpływa na inne nasze decyzje, staje się bardziej neutralna, zmniejsza antyneutralność podatku. Nie należy zatem tak działających ulg oceniać negatywnie.

Ulg działające dostosowawczo mogą mieć charakter zwolnień podatkowych. Wokół tej kategorii ulg narosło wiele nieporozumień i błędna jest kategoryczna, ogólna konkluzja, że „zwolnienia w istocie komplikują system podatkowy, w sposób nieuzasadniony preferują ludzi zamożnych, uszczuplając dochody budżetowe” (Bartosiewicz, Kubacki. 2003). Co prawda część tych zwolnień rzeczywiście może nie spełniać funkcji społecznie pożytecznych, a ich wprowadzenie było wynikiem lobbingu określonych grup nacisku (Bartosiewicz, Kubacki. 2003), a wtedy rzeczywiście należałoby je zlikwidować, ale umiejętnie wykorzystane ulgi mogą dostosować obciążenie do możliwości podmiotu, stabilizując jego sytuację ekonomiczną, zaś jeśli korzystają z nich osoby zamożne – to właśnie o to chodzi: lepiej, jeśli ich obciążenie zostaje zredukowane w sposób uzasadniony (zmobilizowane przy tym do określonych korzystnych działań, o czym dalej), niżby uzyskiwały niższe obciążenie bezwarunkowo, jak oferuje to koncepcja podatku liniowego.

W tym aspekcie dostosowawczym ulgi są rzeczywiście w dosłownym sensie tego słowa – ulgami, bowiem zmniejszają obciążenie pewnych podatników. Dotyczy to zarówno podmiotów gospodarczych, jak i gospodarstw domowych. Ulg takie działają jednak w sposób właściwy, jeśli są zobiektywizowane, stają się zatem prawem podatnika i każdy po spełnieniu określonych warunków automatycznie je uzyskuje: nie może być zatem w ich konstrukcji zawarty żaden element uznaniowości, arbitralnej zgody urzędnika skarbowego – jego kompetencją jest co najwyżej sprawdzanie, czy podatnik rzeczywiście spełnia warunki uzyskania ulgi, przez kontrolę dostarczonych przez niego dokumentów. Aczkolwiek ulgi takie można uznać za pewien „koszt” systemu podatkowego, gdyż zmniejszają wpływy podatkowe w porównaniu z tymi, jakie fiskus uzyskałby, gdyby ich nie było, to jednak ten „koszt” jest w gruncie rzeczy pozorny. Faktycznie bowiem gospodarka, jako całość, dzięki zmniejszeniu – przynajmniej w pewnym zakresie – antyneutralności podatków osiąga „zysk” w postaci zredukowania wewnętrznych napięć i bardziej stabilnego funkcjonowania.

Ulg zatem wraz z progresją stóp podatkowych stanowią istotny element logiki systemu podatkowego gospodarki rynkowej, zapewniając jej stabilność. Dzielą się na dwie podstawowe kategorie:

- ulgi systemowe,
- ulgi zindywidualizowane.

Ulgi systemowe wbudowane są w dany podatek i stanowią prawo każdego podatnika spełniającego warunki, jakich wymagają. Ich celem jest wywołanie odpowiednich pożądaných reakcji podatnika, nagradzają takie zachowania, stwarzają podatnikom swego rodzaju korzystny klimat ekonomiczny, sprzyjający określonym wydatkom czy zmniejszający niechęć do ponoszenia pewnych ciężarów – dzięki temu podatnicy zachowują się w sposób korzystny dla gospodarki czy środowiska, w którym działają, czy nawet dla samych siebie (np. ulgi na kształcenie dzieci, budowlane, na ochronę zdrowia itp.). Ulgi systemowe są więc z jednej strony zasadniczym instrumentem polityki fiskalnej państwa, z drugiej eliminują woluntaryzm fiskalny państwa (Owsiak 2000: 161).

Woluntaryzm taki przejawia się natomiast w ulgach zindywidualizowanych – o ich przydzielaniu decyduje organ administracji skarbowej. Jak trafnie zauważa S. Owsiak, nie są one czymś zdecydowanie nagannym, gdyż mogą stanowić wyraz racjonalnego fiskalizmu, przy uwzględniając szczególne sytuacje, których przepisy nie są w stanie przewidzieć, z korzyścią i dla podatnika (realizując funkcje dostosowawczą), i dla państwa (Owsiak 2000: 162). Jeśli jednak nie są ustalone jednoznaczne kryteria postępowania i odpowiednia procedura, rodzi się niebezpieczeństwo korupcji.

Ulgi pełnią więc nie tylko funkcję redukcji obciążenia podatkowego, nie chodzi w nich tylko o „ulżenie” podatnikowi. W tym sensie ulga może być interpretowana pejoratywnie, taki ma wydźwięk w języku polskim, jej szeroki odbiór u ekonomicznych laików jest negatywny, budzą nawet emocjonalny sprzeciw, bo „jeśli komuś ulżono, to ktoś inny musiał za to zapłacić”. Ale poza tymi uzasadnionymi przypadkami dostosowawczej funkcji ulg, gdy rzeczywiście chodzi o redukcję obciążenia podatnikom, którzy spełniają odpowiednie kryteria, ulgi pełnią też funkcję instrumentu finansowego mobilizującego podmioty gospodarcze, także gospodarstwa domowe, do określonych zachowań i działań ekonomicznych. Realizują zatem określone funkcje bodźcowe – stąd angielska formuła „*tax incentives*”.

Ulgi o charakterze bodźcowym dotyczą zarówno podatku dochodowego dla osób fizycznych, jak i dla przedsiębiorstw (spółek). Bodźce zawarte w ulgach inwestycyjnych dają konkretne, mierzalne efekty. Na przykład w 1962 inwestycje w USA były na dość niskim poziomie i po wprowadzeniu przez prezydenta Johna F. Kennedy’ego inwestycyjnych ulg podatkowych poziom inwestycji zwiększył się z 306 mld\$ w 1962 r. do 401 mld \$ w 1966 r. (wzrost o 30%). Dzięki bodźcom Kennedy’ego roczny wzrost zasobów kapitałowych doszedł do 7% w 1966 r., aczkolwiek potem obniżył się do 5%. Przez większość lat w tym okresie działał bodziec w postaci podatkowej ulgi inwestycyjnej. W późniejszych latach ulga istniała, ale jej efektywność zmniejszyła się, bo roczny wzrost zasobów kapitałowych w okresie 1975-1982 kształtował się na poziomie 1-4% (Hall, Taylor 1995: 123).

W przypadku inwestycji finansowanych kredytem system podatkowy może pełnić rolę bodźca do inwestowania, bo przedsiębiorstwa mogą odjąć koszty odsetek; podobnie gospodarstwa domowe mogą odliczać koszty odsetek od kredytu

hipotecznego. Amerykańska ustawa podatkowa z 1986 r. obniżyła stopę podatku od przedsiębiorstw z 46% do 34%. Miała ona na celu obniżenie ceny wynajmu kapitału, ale jednocześnie wyeliminowanie podatkowej ulgi inwestycyjnej, obniżenie odpisów amortyzacyjnych i zmniejszenie odpisów podatkowych z tytułu odsetek doprowadziło ostatecznie do podniesienia ceny wynajmu kapitału o 10%, a to oznaczało ostateczny wzrost stopy procentowej (Hall, Taylor 1995: 328).

Podobną rolę do ulg inwestycyjnych pełnią przyspieszone odpisy amortyzacyjne, pobudzające inwestycje restytucyjne (Hall, Taylor 1995: 328). Inwestycje pobudzane są też przez niższe podatki od przyrostu wartości kapitału. Stopa podatku od przyrostu wartości kapitału jest jednym z czynników określających stopę procentową (Hall, Taylor 1995: 328). W okresach recesji (np. w latach 1990-1991) spadały w USA inwestycje w budownictwo mieszkaniowe. Spadek ten mogły powstrzymać, jak stwierdzili amerykańscy ekonomiści, niektóre rodzaje bodźców podatkowych dla budownictwa mieszkaniowego (Hall, Taylor 1995: 329).

Amerykańskie ustawodawstwo podatkowe (w szczególności *Research and Experimentation Tax Credit*) zawiera też bodźce podatkowe skłaniające przedsiębiorców do wydatków na badania podstawowe i stosowane, a ponadto rząd federalny dostarcza 47% funduszy na badania naukowe. Te ulgi podatkowe polegają na tym, że przedsiębiorstwa wydające pieniądze na badania i rozwój mogą obniżyć podatek o 20% (Hall, Taylor 1995: 122).

W podatkach od dochodów osób fizycznych system ulg wmontowany w progresję podatkową zasadniczo zmienia rozkład realnie płaconych podatków w porównaniu z podatkami, jakie wynikają z samego rozkładu wielkości dochodów – jak już było powiedziane, rozkład efektywnie, realnie płaconego podatku jest inny niż tego, jaki wynika z nominalnego, przed uwzględnieniem ulg i odliczeń rozkładu podatków (tzw. podatków nominalnych). Progresji podatku dochodowego nie można zatem traktować jak celu samego w sobie. Na przykład w USA w 1969 r. Rozkład realnie płaconych podatków w grupie najbogatszych płatników, zarabiających 1mln dolarów lub więcej był następujący:

Podatnicy o dochodzie	Efektywnie płacone podatki w %													
	0 5	5 10	10 15	15 20	20 25	25 30	30 35	35 40	40 45	45 50	50 55	55 60	60 65	65 70
	Podatnicy w %													
1mln \$ i więcej	4,0	0,2	0,2	0,2	31,0	27,2	5,2	1,8	2,4	4,0	1,8	2,7	12,3	6,9
podatnicy ogółem	21,5	1,1	10,9	52,7	8,4	2,0	0,9	0,5	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	1,0

Tab. 2. Procentowy rozkład efektywnie płaconych stóp podatkowych w USA w 1969 r. Źródło: Lester C. Thurow, *The Impact of Taxes on the American Economy*, New York, Praeger Publishers 1971, s. 17.

Jak widzimy, w tym okresie w USA system podatków od dochodów indywidualnych zawierał silną progresję, krańcowa stopa podatkowa dla dochodów powyżej 100 tys. \$ wynosiła ponad 70%; w latach 1954-1964 wynosiła nawet 90%<sup>28</sup>, co nie przeszkadzało w dość dynamicznym rozwoju przeciętnie rocznie w tym okresie 3,6%<sup>29</sup>. Większość tych najbogatszych płatników podatków od dochodów osobistych, bo 62,8% płaciła podatki poniżej 30%; dominanta znajdowała się między 20 a 25%, podczas gdy dla ogółu płatników między 15 a 20%, a więc różnica dominant zawierała się między 5 a 10 pkt proc. Niewielki odsetek najbogatszych, bo tylko 6,9% płaciło wysoki podatek między 65 a 70%, a nawet 4% z nich płaciło podatek skrajnie niski, bo poniżej 5%. Tak znaczne redukcje realnie płaconych podatków wynikały z tego, że płatnicy korzystali z ulg i zwolnień. Ale na ten fakt, jak już było powiedziane, nie należy patrzeć negatywnie. Redukcje podatków uzyskiwano bowiem głównie dzięki lokowaniu w inwestycje kapitałowe, które te zwolnienia umożliwiały. Na tym polega mechanizm prorozwojowego oddziaływania systemu podatkowego: nie po prostu niskie podatki, a wysokie podatki, w ramach dostatecznie silnej progresji, łącznie z ulgami stymulują pożądanie zachowania podmiotów gospodarczych.

Obecnie krańcowe stopy na poziomie takim jak w USA w końcu lat 60. nie byłyby ani pożądane, ani możliwe do wprowadzenia. Powinny być po prostu na poziomie zbliżonym do stawek stosowanych w krajach Europy Zachodniej – nawet na poziomie górnych stóp w tej grupie krajów, przy jednocześnie silnych bodźcach prooszczędnościowych i proinwestycyjnych. Nie chodzi bowiem o to, by pieniądze zabrać temu, kto ma ich więcej, lecz by skłonić go do mniejszej konsumpcji i wprowadzenia pieniędzy w gospodarczą cyrkulację, tworzącą majątek narodowy. Natomiast na tzw. podatek liniowy kraju transformującego gospodarkę i mającego po okresie socjalizmu wiele do nadrobienia w zakresie inwestycji publicznych i infrastrukturalnych, jak i rozwoju dóbr publicznych, mówiąc lapidarnie, po prostu nie stać. Propagowanie go jest wyrazem daleko idącej nieodpowiedzialności lub braku rzetelnego wykształcenia ekonomicznego liderów politycznych, które pozwoliłoby im racjonalnie, kompetentnie przeanalizować problem i przeciwstawić się grom interesów wąskich grup, które takie rozwiązania lansują.

Ulg inwestycyjne dla przedsiębiorstw mają szczególne znaczenie w warunkach wysokiej stopy procentowej, w okresach recesji i wtedy, gdy gospodarka musi się dynamicznie rozwijać, na przykład by nadgonić inne kraje – jak Polska w Unii Europejskiej. Nawet jeśli wysoka stopa procentowa lub brak koniunktury nie zachęcają do inwestowania, przedsiębiorca woli powiększać moce produkcyjne lub inwestować w nowe technologie, zamiast zapłacić podatek, zabezpieczając sobie tym przyszłą pozycję. Przy po prostu niskiej stopie podatkowej bardziej prawdopodobna jest ucieczka w konsumpcję lub inwestowanie za granicą. Dlatego poważnym błędem było zmniejszenie stawki podatku CIT w Polsce do poziomu 19%; podobny błąd popełniono w Irlandii, gdzie stawka podatku dochodowego dla spółek została zmniejszona do poziomu 12,5%, oraz w niektórych innych krajach. Co znamienne, na przykład w Irlandii tempo wzrostu gospodar-

czego po tej redukcji podatków gwałtownie spadło z dość stabilnego na poziomie średnio 10% w latach 1997-2000, do 6% i 7% w latach 2001 i 2002, i ostatecznie w 2003 r. 1%, według wstępnych danych w 2004 r. niewiele więcej. Ten wysięg na cięcie podatków dla spółek przy likwidacji ulg mobilizujących je do prorozwojowych działań jest drogą donikąd, a jedyne racjonalne – ale na pozór – uzasadnianie tej polityki chęcią przyciągnięcia międzynarodowych spółek (o czym była mowa) staje się wyniszczającą państwa grą.

Ulgi powinny zatem spełniać dwie najważniejsze funkcje:

A. Uwzględniać indywidualną sytuację podatnika, a więc powinny być osią przyjaznego obywatelowi systemu podatkowego – a to jest istotą nowoczesnego państwa.

B. Mobilizować do zwiększania inwestycji i oszczędności przede wszystkim u tych najbogatszych, gdyż nic nie gwarantuje ich proinwestycyjnych czy prooszczędnościowych zachowań wtedy, gdy stopy podatkowe zostają obniżone bezwarunkowo.

Na ulgi podatkowe w ich funkcji uwzględniania indywidualnej sytuacji podatnika można spojrzeć jako na wyraz demokratycznego i partnerskiego charakteru związku między obywatelem a państwem: pewnego szacunku państwa dla obywatela, a więc uznania podmiotowości obywatela, tego, że to państwo służy obywatelowi, a nie obywatel państwu. Likwidacja ulg i sprowadzenie podatków tylko do funkcji fiskalnych jest zatem nie tylko marnowaniem ich funkcji jako instrumentu finansowego, którym można oddziaływać na zachowania lub kształtować warunki działania podmiotów gospodarczych, ale i zaprzeczeniem tym zasadom, będącym istotą demokracji, odebraniem obywatelowi jego podmiotowości. Jest to zatem działanie państwa nie tylko wyobcowanego, ale wręcz totalitarnego, które nadaje sobie dominującą rolę, lekceważąc sytuację indywidualnego obywatela czy przedsiębiorcy.

Ulgi podatkowe stanowią więc swego rodzaju dobro społeczne, nie powinno się go pozbawiać podatnika. Jednym z uzasadnień propozycji likwidacji ulg<sup>30</sup> było to, że korzystają z nich głównie bogatsi. Jest to jeden z przykładów niezrozumienia sensu i istoty ulg podatkowych, wynikającego z wzmiankowanej wyżej kwestii czysto językowej – pejoratywnego wydzźwięku tego pojęcia, któremu profesjonalni ekonomiści nie powinni jednak ulegać. Sugeruje się zatem w ten sposób, że ulgi mają pełnić funkcję zasiłku dla biednych, być dla nich „ulżeniem” obciążenia, a więc, jakby się wydawało, skoro korzystają z nich bogaci, to ulgi nie spełniają swej roli i można je zlikwidować. To rozumowanie jest nie tylko błędne, ale świadczy też o specyficznym klasowym podejściu do podstawowego problemu ekonomicznego, jakim są podatki – klasowym bardziej w ujęciu marksistowskim, zatem ignorującym rzeczywiste procesy dynamiczne, jakie charakteryzują współczesną gospodarkę rynkową państw demokratycznych. Widzi się bowiem społeczeństwo w ujęciu klasowym statycznie<sup>31</sup>, zapominając, że w normalnie rozwijającym się społeczeństwie demokratycznym klasy są wyłącznie kategorią klasyfikującą elementy struktury ex post, natomiast podsta-

wowym elementem rzeczywistości są jednostki: osoby fizyczne, rodziny, przedsiębiorstwa – zróżnicowane strukturalnie i dynamicznie zmieniające swe pozycje w systemie gospodarczym. Te jednostki w wyniku indywidualnego rozwoju (lub upadku) migrują między klasami. Możliwość korzystania z systemu ulg nie jest zatem przypisana im na stałe. Jeśli bowiem ludzie z niższych klas dochodowych mniej korzystali z ulg, to zwykle dlatego, że w danym okresie nie było ich stać na realizację wydatków dających uprawnienia do ulgi, co oczywiście, ale wiedząc, że taka możliwość istnieje, mogli zawsze liczyć na to, że w przyszłości znajdą się w wyższej klasie dochodowej i wtedy może będzie ich stać na skorzystanie z ulgi. Ludzie nie są bowiem na zawsze przypisani do określonej klasy i liczą na awans do wyższych grup (klas dochodowych), i mogą go w przyszłości uzyskać. Likwidacja ulg jest zatem odebraniem im tej szansy w przyszłości, jest tym samym formą dyskryminacji i konstytucyjnie niedozwolonego nierównego traktowania w ujęciu dynamicznym, na przestrzeni dłuższego czasu<sup>32</sup>. Oczywiście argument, że likwidacji ulg ma towarzyszyć ogólne obniżenie podatków, a przez to podatnik w przyszłości po prostu od razu zapłaci niższy podatek (taki jaki płaciłby, korzystając z ulg), jest chwytliwy dla laików, ale merytorycznie błędny. Takie niskie określenie stopy podatku liniowego byłoby bowiem rujnujące dla budżetu państwa, problem polega zaś na tym, by ulgi rzeczywiście dawały wymierny efekt w postaci wyraźnego obniżenia podatku, nawet poniżej ewentualnej stopy podatku liniowego. Tablica 2. pokazuje, że na przykład w USA w 1969 r. 4% podatników zarabiających powyżej 1 mln dolarów rocznie zapłaciło bardzo niski podatek (do 5%) – przy logicznie skonstruowanym systemie ulg działania podejmowane przez tych najbogatszych podatników, pozwalające im skorzystać z nich, powinny sprzyjać rozwojowi gospodarki jako całości.

Ulg, jako pewien system udogodnień dla pewnej grupy podmiotów oraz instrumentów finansowych realizujących określone cele makroekonomiczne czy mikroekonomiczne (lokalne), mogą być oczywiście modyfikowane, aczkolwiek od systemu wymaga się generalnie pewnej stabilności, przynajmniej średnio-okresowej, bo tego oczekują podatnicy i wymagają tego zasady racjonalności polityki gospodarczej. Natomiast dogmatyczne, kategoryczne realizowanie idei podatku liniowego całkowicie bez ulg byłoby błędem nie tylko ekonomicznym, ale i społecznym; zważywszy zaś, że ponadto część ulg i zwolnień ma też charakter czysto pragmatyczny, byłoby to nieracjonalne w aspekcie zarządzania państwem. Jak trafnie stwierdzają A. Bartosiewicz i R. Kubacki, „głosy o konieczności likwidacji wszystkich zwolnień przedmiotowych są chyba nieporozumieniem albo zbyt daleko idącym skrótem myślowym projektodawcy. Zdaje się, że utożsamiono ulgi podatkowe ze zwolnieniami podatkowymi, przypisując im pełnienie takich samych funkcji, i w ferworze walki z przywilejami dla bogatych chce się wyeliminować jedne i drugie” (Bartosiewicz, Kubacki 2003). Tymczasem, jak powiadają, nawet według doktryny prawnej, „pojęcia ulgi i zwolnienia podatkowego nie są tożsame” (wyrok NSA z 26 stycznia 2000 r., sygn. akt I SA/Gd 2170/97, publ. LEX). Doktryna prawna uznaje zatem to dość elementarne różniczenie ekonomiczne między kategorią ulg jako takich a zwolnieniami podat-

kowymi, potocznie nazywanymi ulgami, które mają jednak inny charakter. Próba zlikwidowania niektórych kategorii zwolnień spowodowałaby nawet poważne konsekwencje prawne, logiczne i organizacyjne, zatem Bartosiewicz i Kubacki rozsądnie konkludują, że „nie można bezkrytycznie głosić potrzeby usunięcia wszystkich zwolnień podatkowych” (Bartosiewicz, Kubacki 2003).

Przykładami takich zwolnień, których nie można lub nie ma sensu likwidować, są zwolnienia obejmujące różne zasiłki i świadczenia kombatantów oraz ofiar wojny, zwolnienia rent i wynagrodzeń osób kalekich i cierpiących na pewne choroby, zwolnienia wynikające z umów o unikaniu podwójnego opodatkowania, zwolnienia zastępujące koszty uzyskania przychodu (na przykład niskie ryczałtowe opodatkowanie niektórych przychodów kapitałowych, dochodów wynikających z korzystania z ulgowych przejazdów czy wreszcie drobnych dochodów ze zbierania ziół, runa i owoców leśnych).

Warto wreszcie zwrócić uwagę na jeszcze dwa aspekty systemu ulg. Po pierwsze, ulgi podatkowe umożliwiają kontrolę części dochodów, które są uzyskiwane dzięki transakcjom objętym ulgami i osłabiają działanie szarej strefy w tych obszarach. Na przykład znaczna część dochodów w budownictwie, remontach, ochronie zdrowia (na przykład usługi dentystyczne) itp., dzięki rachunkom odbieranym od usługodawców w celu udokumentowania ulgi mogła być dzięki temu opodatkowana, a usługobiorcy uzyskiwali obniżkę podatków; jeśli nie brali rachunków, a więc otrzymywali usługę w ramach szarej strefy, to otrzymywali usługę za niższą cenę, co też było dla nich korzystne, i choć fiskus nie otrzymywał należnej daniny, to stwarzało to szansę, że usługodawcy po początkowym okresie funkcjonowania w szarej strefie zatrudnią się w działalności legalnej lub założą w przyszłości normalne firmy, które będą uzyskiwały większe dochody i płaciły podatki. Wystawianie rachunków z jednej strony sprzyjało osłabieniu szarej strefy, z drugiej umacniało i organizacyjnie stabilizowało rynek usług, ułatwiając wprowadzenie go w sferę jawnej gospodarki. Likwidacja ulg automatycznie wyprowadziła znaczną część usług do szarej strefy i zawężyła bazę podatkową.

Po drugie, ulgi modyfikują relację między rzeczywistą, efektywną stopą opodatkowania, a stopą nominalną, wynikającą z osiągniętych dochodów, wzmacniając aktualne tendencje w gospodarce, ale bardziej w kierunku wzrostu gospodarczego. Jeśli bowiem w okresie ożywienia gospodarczego, wzrostu dochodów i ekspansji podmioty gospodarcze i osoby fizyczne więcej korzystają z ulg, to obniża się efektywna przeciętna stopa podatkowa w stosunku do stopy nominalnej. Efektywnie uzyskiwane dochody państwa co prawda relatywnie spadają (czy raczej wolniej rosną), co oznacza nieosiągnięcie planowanych wpływów budżetowych i wzrost deficytu ponad wielkość planowaną, a w efekcie konieczność zwiększenia operacji finansujących deficyt, lecz zmniejsza się jednocześnie obciążeniowa strona finansów publicznych, co jest czynnikiem z jednej strony dodatkowo sprzyjającym wzrostowi, ale tworzy pewną presję na wzrost stopy procentowej. Jeśli natomiast w okresie spadku koniunktury ulgi są mniej wykorzystywane, to efektywna stopa podatkowa zbliża się do stopy nominalnej, dochody państwa relatywnie rosną, a więc wzmacnia się obciążeniowa strona finansów

publicznych. Jednakże w okresie ekspansji, dzięki wykorzystywanym ulgom i w wyniku samego ożywienia gospodarczego, powstają nowe miejsca pracy, zatem więcej podmiotów płaci podatek, efekt ożywienia zostaje zatem bardziej wzmocniony – efekt byłby zatem niesymetryczny: ulgi bardziej wzmocniają wzrost, niż osłabiają spadek koniunktury.

Reasumując, możemy zatem stwierdzić, że mamy wiele argumentów za tworzeniem takich systemów podatkowych, których integralną częścią są ulgi podatkowe. Powinny one dotyczyć zarówno podatników indywidualnych (osoby fizyczne), jak i przedsiębiorstw, pozwalając im zmniejszyć realnie płacone podatki w stosunku do podatków nominalnych, wynikających ze skali osiągniętych dochodów. W przypadku podatków od dochodów osób fizycznych ulgi powinny wiązać się z progresją, umożliwiając podatnikom obniżenie realnego opodatkowania. Natomiast w przypadku podatku od spółek (osób prawnych), który może być liniowy, ulgi pozwalałyby obniżyć realną stawkę podatku tym firmom, które podejmują działania sprzyjające tworzeniu nowych miejsc pracy i wzrostowi gospodarstwu. W przypadku podatku progresywnego, stwarzającego korzystną sytuację dla małych przedsiębiorstw (osiągających niewielkie zyski), ulgi mogą być dodatkowym czynnikiem silnie wspierającym ich rozwój.

Presja na obniżanie podatków, aż do wprowadzania podatku liniowego, oraz likwidację ulg, tak aby indywidualni podatnicy i przedsiębiorcy dysponowali większymi środkami własnymi bez żadnych zobowiązań co do kierunków ich wykorzystania, jest tendencją bardzo niepokojącą: najbardziej prawdopodobnym efektem obniżki podatków może być ewentualnie krótkotrwałe ożywienie, które będzie prowadzić do nowego punktu równowagi, po uzyskaniu którego znowu nastąpi zastój, jeśli nie będzie bodźców prorozwojowych po stronie popytu, koniunktury i pobudzających instrumentów w polityce fiskalnej. Dlatego, zamiast iść drogą obniżek podatków, powinno się dążyć do tworzenia stabilnej konstrukcji wspomagającej mechanizmy ekonomiczne. Jej osią powinien być taki podatek dochodowy od przedsiębiorstw z integralnie włączonym systemem ulg, któryby stanowił dla przedsiębiorcy swego rodzaju sygnał mówiący mu: jeśli chcesz zwiększyć swoje środki do dyspozycji, chcesz być bogatszy, to nie domagaj się bezwzględnej obniżki podatków, lecz powiększaj swoje pole działania, powiększaj firmę, twórz nowe miejsca pracy, aby poprzez wzrost firmy uzyskiwać swe cele dochodowe, osiągać taką masę zysku netto, która pozwoli zaspokoić aspiracje. Takiemu działaniu powinny sprzyjać ulgi i bodźce podatkowe oraz polityka pieniężna. Natomiast podatek od osób fizycznych powinien ustanawiać godziwą cenę za istnienie państwa, stosowną do możliwości finansowych podatnika, przy systemie ulg z jednej strony wzmocniającym jego działania korzystne dla gospodarki, z drugiej uwzględniającym jego indywidualną sytuację, dostosowującym daninę do zdolności płatniczych, sprawiającym, że podatek stanowi wyraz partnerstwa między państwem a obywatelem.

Stare powiedzenie głosi, że „wojna to zbyt poważna sprawa, by powierzać ją generałom”. W niniejszym artykule starałem się wykazać, że poważną sprawą są podatki, nie powinno się zatem kwestii podatkowych powierzać politykom,



bo wymagają one rzetelnej, głębokiej analizy ekonomicznej. A my, ekonomiści, musimy szukać zawsze szerokiej argumentacji i badać mechanizmy, unikając wszelkiej powierzchowności.

### Informacje o autorze

**Dr hab. Jerzy Żyżyński, prof. UW** – Kierownik Zakładu Gospodarki Publicznej Wydziału Zarządzania UW. E-mail: jzyzyn@hotmail.com.

### Przypisy

- <sup>1</sup> Aksjomat to twierdzenie, które uznajemy za prawdziwe bez dowodu.
- <sup>2</sup> Przedstawione tu dane i analiza są rozwinięciem rozważań przedstawionych w artykule: J. Żyżyński, *Sytuacja dochodowa pracowników i jej skutki dla rynku i finansów publicznych*, Problemy Zarządzania 2/2003. s. 41-65.
- <sup>3</sup> Jak dalej zobaczymy, z prawa malejącej krańcowej użyteczności dochodów wynikają ważne konsekwencje.
- <sup>4</sup> Oszacowanie dominanty według przedziałowego rozkładu wynagrodzeń w gospodarce publikowanego w rocznikach statystycznych GUS wyniosło dla 2001 r., 1441 zł. a dla 2002 r. 1397 zł. Jednocześnie średnie dochody wzrosły z 2217 do 2230 zł, zatem o ile w 2001 r. dominanta była o 35% niższa od średnich dochodów, to w 2002 r. o 37,3%. Takie zmiany mają charakter strukturalny i świadczą o postępującym rozwarstwieniu oraz nie tylko względnym, ale i bezwzględnym biednieniu znacznej części społeczeństwa.
- <sup>5</sup> Zanizanie zeznań podatkowych jest jednak powszechne w świecie. Zdaniem niektórych ekonomistów nie poddająca się opodatkowaniu szara strefa, którą tworzą nie tylko dochody przestępców, ale również kelnerów, opiekunek do dzieci, pomocy domowych, hydraulików, ogrodników itp. (Stiglitz 2004: 854), może obejmować jedną czwartą pracujących i 15% PNB, a utracone wpływy z podatku dochodowego z tytułu nie rejestrowanych transakcji gotówkowych bądź z zawyżenia odliczeń i nieuzasadnionych ulg podatkowych np. w USA szacuje się na 125 mld. dolarów; ponadto nie jest rejestrowana połowa zysków kapitałowych, w przybliżeniu połowa dochodów małych przedsiębiorstw i 60% dochodów z najmu (tamże). Ukrywanie przez podatników części dochodów jest jednak nieuniknione: stanowi niezbywalny koszt systemu podatkowego i obniżenie stopy opodatkowania nie spowoduje bynajmniej, że skala zjawiska radykalnie się zmniejszy (choć z pewnością objęcie podatkiem wszystkich tych dochodów umożliwiłoby obniżenie stopy opodatkowania), gdyż wynika raczej z norm zachowań ludzi, z tego, że po prostu niektóre dochody nie dają się opodatkowywać ze względu na specyfikę sposobów ich pozyskiwania, niż z celowego, nastawionego na ucieczkę przed opodatkowaniem działania. Trudno na przykład oczekiwać, że ludzie będą przedstawiać do opodatkowania drobne dochody z udzielania korepetycji, opieki nad dziećmi, sprzątanania czy trzepania dywanów, jaką wykonują młodzi ludzie czy dorabiający emeryci; jakaś daleko posunięta restrykcyjność i kontrola (gdyby na przykład zniknął pieniądz gotówkowy i występował jedynie w formie elektronicznej, realizowanej poprzez jakieś centralne serwery, do czego być może dojdzie w przyszłości) i wymuszenie podatku od takich dochodów spowodowałyby jedynie wzrost cen w tym obszarze gospodarki lub nawet zanik rynku takich drobnych usług.
- <sup>6</sup> W rezultacie rzeczywisty rozkład dochodów powoduje, że średni poziom dochodów zostaje osiągnięty w siódmym decylu, i „odcina” 65% zbiorowości. Fakt ten jest zilustrowany na wykresie (przecięcie przerywanej linii z poziomem średniego dochodu (ok. 2200 zł). W sytuacji braku progresywnego podatku średni dochód jest osiągany w wyższej grupie decylowej.
- <sup>7</sup> Współczynnik dla Polski liczonego dla 1999 r., zatem gdy jeszcze nie rozpoczęto machiny likwidacji ulg, dla pozostałych krajów dla końca lat 80. i początku 90.
- <sup>8</sup> Np. W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2000.
- <sup>9</sup> W grupie porównywanych krajów znalazły się: Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Irlandia, Włochy, Holandia, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Wielka Brytania, USA; por. Aksman 2002: 568.
- <sup>10</sup> We Francji został wprowadzony w 1954 r.

- <sup>11</sup> Ten wzrost udziału niewątpliwie może być podstawą do twierdzenia, że „z punktu widzenia wydajności i pewności dochodów publicznych w Polsce wprowadzenie VAT okazało się decyzją trafną.” ( Owsiak 2002: 418).
- <sup>12</sup> Rysunki te odbiegają od konwencji oznaczania osi stosowanej zwykle przez ekonomistów, którzy na osi odciętych odkładają wielkość produkcji, na osi rzędnych ceny – ten sposób oznaczania jest niewłaściwy. Jeśli interesują nas zmiany popytu i produkcji pod wpływem zmiany cen, to ceny, jako argument funkcji, powinny być odkładane na osi odciętych, zgodnie z zasadami przyjętymi w matematyce dla argumentów funkcji.
- <sup>13</sup> Reguła Ramsey’a w gruncie rzeczy jest nie tyle cyniczna, co raczej świadczy o niezrozumieniu dynamiki gospodarczej, o jednostronnej analizie problemu, jak u szachisty analizowanie tylko skutków pierwszego ruchu. Rację mają M. Burda i Ch. Wypłosz (Burda, Wypłosz 2000: 541), że „opodatkowanie zawsze zniekształca działanie rynków, wprowadzając rozszczepienie między kosztem wytworzenia dóbr a ceną płaconą przez konsumenta”. Nazywanie reguły Ramsey’a wielkim osiągnięciem jest zdecydowanie przesadą.
- <sup>14</sup> W związku z tym Anglicy używają dwóch pojęć: płatnik (*taxpayer*) i podatnik (*tax bearer*). (Gaudemet, Molinier 2000: 502).
- <sup>15</sup> Co jest zasadą obowiązującą nie tylko w Polsce, ale i w innych krajach. Jest to logiczne, gdyż brak tej zasady rodziłby silną pokusę nadużyć. Od tej zasady można by odejść, gdyby podatek VAT zastąpić niskim podatkiem od sprzedaży płaconym przez nabywcę w momencie uiszczenia opłaty lub przepływu gotówki.
- <sup>16</sup> O czym będzie dalej mowa.
- <sup>17</sup> Wynik finansowy netto do przychodów z całokształtu działalności – według biuletynu miesięcznego GUS.
- <sup>18</sup> Tomasz Mickiewicz jest ekonomistą z University College London.
- <sup>19</sup> Georges. Buffon, *Essai d'arithmétique morale*, Paris (cytowane za: Gaudemet, Molinier 2000: 536).
- <sup>20</sup> Oczywiście pojęciu „sprawiedliwego obciążenia podatkiem” można nadawać różne interpretacje, bo sprawiedliwość zawsze będzie rozumiana subiektywnie. Jednakże twierdzenie, że „redystrybucyjna funkcja podatków, będąca wyrazem bardziej sprawiedliwego podziału, narusza podstawy ekonomicznej efektywności” i funkcyjne wiązanie efektywności ze sprawiedliwością systemu podatkowego tak, że zerowej sprawiedliwości odpowiada maksymalna efektywność, a maksymalnej sprawiedliwości zerowa efektywność (Grądzalski 2004: 36), można zaliczyć do horrendum, które nie powinno się znajdować w książkach ekonomicznych roszcujących sobie pretensje do naukowości.
- <sup>21</sup> Ogólnie rzecz biorąc, finansowanie jest to przekazywanie nadwyżki dochodów, poprzez instytucje pośrednictwa finansowego, beneficjentom finansowania, czyli podmiotom finansowanym. Oczywiście w przypadku finansowania państwa zasada ta jest respektowana tylko w odniesieniu do przedsiębiorstw, które oddają część zysków stanowiących ich nadwyżkę ponad koszty funkcjonowania, natomiast w przypadku osób fizycznych ograniczenie się do zabierania tylko części nadwyżek ponad rzeczywiste pełne koszty utrzymania nie pozwoliłoby pozyskać dostatecznych środków dla sfinansowania budżetu, zatem państwo nakłada na obywateli obowiązek podatkowy nawet kosztem ich potrzeb konsumpcyjnych.
- <sup>22</sup> Dla najbiedniejszych, dla których nawet potencjalne oszczędności są zerowe, krańcowa stopa podatkowa odniesiona do tych oszczędności (czyli subiektywna cena podatku) jest oczywiście nieskończona, co jest ukazane dalej na wykresie.
- <sup>23</sup> Jeśli mówią tak dziennikarze, tzw. eksperci przyjeżdżający z krajów zachodnich i obejmujących średnie stanowiska kierownicze w firmach albo zajmujących się wąsko specjalistycznym doradztwem finansowym czy politycy albo domorośli działacze biznesu, to takie błędne opinie można usprawiedliwić, bo zwykle mają oni bardzo powierzchowne wykształcenie ekonomiczne albo nie mają go wcale. Gorzej jednak, gdy wypowiadają je prominentni politycy albo przedstawiciele międzynarodowych instytucji takich jak MFW. Wtedy takie fałszywe wypowiedzi stają się niebezpieczną manipulacją.
- <sup>24</sup> Nawet jednak, gdyby państwo pobierające 100% dochodu od podmiotów gospodarczych i nie zwracające ich w formie dotacji istniało, to też niekoniecznie jego dochód musiałby wynosić zero. Laffer zapomniał bowiem o kosztach uzyskania przychodu. Podmiot gospodarczy mógłby

- bowiem nadal mieć motywację do funkcjonowania, pracy i płacenia podatku, gdyż w kosztach uzyskania przychodu pokrywałby swoje potrzeby własne.
- <sup>25</sup> Burda i Wyplosz jakby wyczuwają ten problem, bowiem jako jedyni ilustrują krzywą Laffera w postaci niesymetrycznej, jej maksimum wypada nie dla wartości 50%, lecz jest wyraźnie przesunięte w prawo, blisko wartości 100%.
- <sup>26</sup> Strona internetowa Federal Statistical Office, Wiesbaden.
- <sup>27</sup> Por. Burda, M. i Ch. Wyplosz. 2000. *Makroekonomia Podręcznik europejski*, Warszawa: PWE..
- <sup>28</sup> Por. Milton H. Spencer, *Contemporary Macroeconomics*, New York 1977, s. 108.
- <sup>29</sup> Gdy następnie w latach 1965-1967 obniżono najwyższe podatki do krańcowej stopy 70%, tempo wzrostu było wyższe, ok. 5% rocznie, późniejszemu niewielkiemu wzrostowi podatków krańcowych do blisko 80% towarzyszyło spowolnienie przeciętnego wzrostu, ale w niektórych latach dynamika sięgała 5- 6%, a nawet powyżej 6%.
- <sup>30</sup> Realizację koncepcji stopniowej likwidacji ulg w polskim systemie podatkowym rozpoczęto po publikacji *Białej księgi podatkowej* (Ministerstwo Finansów 1997), gdzie przedstawiono przygotowaną bardzo nieprofesjonalnie – czego przykładem jest przytoczony tu argument – propozycję reformy systemu podatkowego w kierunku jednolitych stawek i podatku liniowego, z likwidacją ulg.
- <sup>31</sup> W odczuciu autora marksizm, ujmując procesy społeczne klasowo, interpretował je statycznie w tym sensie, że same klasy w danym ustroju społecznym były bytami strukturalnie statycznymi, podmiotami były klasy społeczne, a nie indywidualni ludzie. Dopiero walka klas miała poprzez rewolucję przełamywać struktury i pozycje poszczególnych jednostek w systemie. Autor nie jest jednak bynajmniej specjalistą od marksizmu, zatem nie będzie się upierał przy tym sposobie rozumienia go.
- <sup>32</sup> Jest wszak znamienne i żenujące z etycznego punktu widzenia, że propozycje likwidacji ulg formułowali od początku ci, którzy już wcześniej sami z ulg skorzystali, w przyszłości nie mogli już z nich skorzystać (na przykład z wykorzystanej ograniczonej ulgi budowlanej) i w imię zwiększenia przychodów państwa zaproponowali likwidację ulg, odbierając szansę skorzystania z nich przede wszystkim młodym ludziom, którzy do możliwości skorzystania z ulgi doszli lub mogliby dojść w przyszłości.

## Bibliografia

- Acocella, N. 2002. *Zasady polityki gospodarczej*, Warszawa: PWN.
- Aksman, E. 2002. Redystrybucyjny efekt podatku dochodowego w Polsce. *Ekonomista*, nr 4/2002.
- Atkinson, A. B. i J.E. Stiglitz. 1976. The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation. *Journal of Public Economics*, t. 6, s. 55-75.
- Barro, R.J. 1997. *Makroekonomia*, Warszawa: PWE.
- Bartosiewicz, A. i R. Kubacki. 2003. Likwidacja wszystkich ulg i zwolnień? *Rzeczpospolita*, nr 16.04.2003.
- Brzeziński, B., J. Głuchowski i C. Kosikowski. 1998. *Harmonizacja prawa podatkowego Unii Europejskiej i Polski*, Warszawa: PWE.
- Burak, A., J. Leśniak i J. Bielecki. 2002. Kosztowne różnice w podatkach; Polska-UE Fiskus może stracić część wpływów z VAT po wejściu do Unii. *Rzeczpospolita*, nr 20.09.2002, s. B5.
- Burda, M. i Ch. Wyplosz. 2000. *Makroekonomia Podręcznik europejski*, Warszawa: PWE.
- Gaudemet, P.M. i J. Molinier. 2000. *Finanse publiczne*, Warszawa: PWE.
- Grądański, F. 2004. *Wstęp do teorii opodatkowania*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Hall, R.E. i J. R. Taylor. 1995. *Makroekonomia – Teoria, funkcjonowanie i polityka*, Warszawa: PWN.
- Jendroszczyk, P. 2002. Rekord plajt – korespondencja z Berlina. *Rzeczpospolita*, nr 19 III 2002.
- Kamerschen, D.R., R.B. McKenzie i C. Nardinelli. 1991. *Ekonomia*, Gdańsk: „Bernardinum” Pelplin.
- Kidron, M. i R. Segal. 1987. *The Book of Business Money & Power*, Londyn.
- Mickiewicz, T. 2001. Wpływ prywatyzacji i polityki fiskalnej na rozmiary bezrobocia. *Ekonomista*, nr 6/2001.

- Owsiak, S. 2002. *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa: PWN.
- Pakiet reform* – komentarz redakcyjny i wywiad z Hansem Eichelem, ministrem finansów RFN; *Deutschland Niemcy*, nr 4/2000, s. 17.
- Ramsey, F.P. 1927. A Contribution to the Theory of Taxation. *Economic Journal*, t. 37. 1927.
- Simpson, G.R. 2005. As Europe Cuts Corporate Tax, Pressure Rises on U.S. to Follow. *The Wall Street Journal*, nr 01/28/2005.
- Spencer, M.H. 1997. *Contemporary Macroeconomics*, New York.
- Stiglitz, J. 2004. *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa: PWN.
- Szczodrowski, G. 2003. Jeśli zmieniać, to cały system. *Rzeczpospolita*, nr 14.01.2003.
- Thurow, L.C. 1971. *The Impact of Taxes on the American Economy*, New York: Praeger Publishers.
- Weizsäcker, E.U., A.B. Lovins i L.H. Lovins L. H. 1999. *Mnożnik cztery Podwojony dobrobyt – dwukrotnie mniejsze zużycie zasobów naturalnych*, Nowy raport dla Klubu Rzymskiego, Toruń: Polskie Towarzystwo Współpracy z Klubem Rzymskim, Wydawnictwo Rolewski.
- Winiarski, B. 1999. *Polityka gospodarcza*, Warszawa: PWN.
- Ziółkowska, W. 2000. *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- Żyżyński, J. 1998. *Pieniądz a transformacja gospodarki*, Warszawa: Wydawnictwa UW.
- Żyżyński, J. 2003. Sytuacja dochodowa pracowników i jej skutki dla rynku i finansów publicznych. *Problemy Zarządzania*, nr 2/2003.