

Aleksander Susel*

Tomasz Wołowicz**

PODATKI DOCHODOWE A FUNKCJE POLITYKI FINANSOWEJ

INCOME TAXES AND A FUNCTIONS OF FISCAL POLICY

Summary

Paper presents theoretical issues of fiscal policy created by income taxes. Fulfilment of government fiscal policy gives base for distinguishing three function of financial policy: stabilization, allocation and redistributive functions. These functions are analyzed from the point of view of their specificity and ways of interactions income taxes on social and economic phenomena.

1. Uwagi wstępne

Polityka finansowa państwa realizuje ustalone cele gospodarcze w trzech obszarach: stabilizacji gospodarki, alokacji czynników produkcji oraz redystrybucji dochodów. Realizacja polityki finansowej państwa w tych obszarach daje podstawę do wyróżniania jej trzech funkcji: funkcji stabilizacyjnej, alokacyjnej i redystrybucyjnej. Z punktu widzenia podatków dochodowych polityka fiskalna jest podstawowym narzędziem służącym realizacji nałożonych na nie celów gospodarczych i społecznych. Cele te mają swoje odzwierciedlenie w konstrukcji systemu podatkowego, poprzez określenie rodzajów i wielkości podatków obciążających poszczególne kategorie podatników, ale także poprzez określenie szczegółowych zasad konstrukcji podatków – ustalenie ich zakresu podmiotowego, przedmiotowego, podstawy opodatkowania, stawek i skal podatkowych oraz systemu ulg i zwolnień podatkowych. Można stwierdzić,

* mgr, Zakład Ekonometrii, Wyższa Szkoła Biznesu – National -Louis University w Nowym Sączu.

** dr, prof. nadzw., Zakład Ekonomii, Wyższa Szkoła Biznesu – National -Louis University w Nowym Sączu.

iż proces gromadzenia dochodów publicznych pozwala kreować i stosować różnorodne narzędzia realizowania celów polityki finansowej państwa.

Narzędzia polityki finansowej państwa realizują jednocześnie wszystkie funkcje polityki finansowej, tj. funkcję stabilizacyjną, alokacyjną i redystrybucyjną. Przykładowo, jeśli podatek dochodowy od osób fizycznych będzie oparty o stawki progresywne (rosnące wraz ze wzrostem podstawy opodatkowania), to jako instrument polityki finansowej państwa będzie automatycznie pełnił funkcję stabilizacyjną (taki sposób opodatkowania dochodów osób fizycznych zmniejszy globalny popyt, a w konsekwencji tempo wzrostu gospodarczego), funkcję alokacyjną (gromadzone wpływy z tego podatku zwiększą skalę wytwarzania dóbr publicznych) oraz redystrybucyjną (progresja bardziej zmniejsza dochody dyspozycyjne zamożniejszych niż uboższych gospodarstw domowych). Nie istnieją takie instrumenty polityki finansowej państwa, które wpływałyby jedynie na popyt globalny (realizowały funkcję stabilizacyjną polityki finansowej) i były jednocześnie neutralne z punktu widzenia jej funkcji alokacyjnej i redystrybucyjnej. Oznacza to, iż zmiany czy reformy polityki finansowej (poszczególnych instrumentów) oznaczają konieczność analizowania każdego instrumentu (w tym podatków dochodowych) z punktu widzenia efektów jego oddziaływania na koniunkturę gospodarczą (funkcja stabilizacyjna), strukturę sektora prywatnego i publicznego (funkcja alokacyjna), czy poziom zamożności i zróżnicowanie dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych (funkcja redystrybucyjna).

2. Podatki dochodowe a funkcja stabilizacyjna i stymulacyjna polityki finansowej

Stabilizacyjna funkcja finansów państwa obejmuje działania mające między innymi powodować osiągnięcie i utrzymanie relatywnie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, przy jednoczesnym ograniczaniu zjawisk negatywnych, tj. wysokiej stopy bezrobocia i inflacji, łagodzeniu wahań cyklu koniunkturalnego, stabilizacji rynku pieniężnego oraz możliwie najbardziej efektywnym wykorzystaniu rzeczowych czynników produkcji. Rola państwa w gospodarce (i jego wpływ na zachowanie się grup jednostek gospodarujących) ulegała dynamicznym zmianom na przestrzeni wieków, zarówno w odniesieniu do form i zakresu oddziaływania, jak i stopnia ingerencji władz publicznych w mechanizm rynkowy, począwszy od dominacji nurtu merkantylistycznego, przez leseferizm, interwencjonizm oparty na poglądach J. M. Keynesa, aż po teorie

neoliberalne i neoklasyczne. W polityce interwencjonizmu najważniejszą rolę odgrywają inwestycje publiczne, prowadzące do wzrostu globalnego popytu, jak i osiągnięcia pełnego zatrudnienia. Z założenia inwestycje publiczne powinny być podejmowane w obszarach społecznie i ekonomicznie użytecznych, ale niepowodujących bezpośrednich efektów podażowych (nie konkurują one wówczas z inwestycjami prywatnymi i nie prowadzą do „wypierania inwestycji prywatnych przez inwestycje publiczne”). Inwestycje takie – zdaniem Keynesa – mogą być finansowane nawet kosztem wzrostu deficytu budżetowego, bowiem prowadzą one do powstania długu publicznego, ale nie zakłócają funkcjonowania podstawowych mechanizmów rynkowych. Zadanie narzędzi polityki fiskalnej sprowadza się zatem do zmniejszania amplitudy wahań cyklu koniunkturalnego poprzez wykorzystanie podatków i wydatków publicznych czyli hamowanie ekspansji gospodarki w okresie zbyt dużego wzrostu i stymulowanie aktywności gospodarczej w okresie osłabienia koniunktury. Głównym narzędziem tej polityki są podatki, których działanie polega na obniżaniu poziomu dochodów i redukowaniu wydatków prywatnych na konsumpcję indywidualną, jak i wpływaniu na poziom produkcji, inwestycji i zatrudnienia w gospodarce. Wydatki państwa kształtują zaś wielkość globalnego popytu.

W ramach polityki fiskalnej wyróżniamy jej formę aktywną i pasywną w wykorzystywaniu instrumentów podatkowych dla osiągnięcia celu stabilizacji gospodarki i innych celów społeczno-ekonomicznych. W aktywnej polityce fiskalnej wykorzystuje się m.in. zmiany stawek, poziomu i zasad opodatkowania w zależności od fazy cyklu koniunkturalnego. Polityka pasywna charakteryzuje się wykorzystaniem metody automatycznych stabilizatorów koniunktury (np. progresywne opodatkowanie dochodów ludności), celowo wkomponowanych w system podatkowy [Kropiwnicki 1976]. Aktywna polityka fiskalna prowadzi do wzrostu udziału wydatków publicznych w dochodzie narodowym, przez co spotyka się z krytyką zwolenników nurtu liberalnego. Problemem aktywnej polityki fiskalnej jest to, iż decyzje dotyczące zmian w poszczególnych instrumentach fiskalnych wymagają zmian w prawie podatkowym i innych aktach prawnych. Powoduje to znaczące opóźnienia czasowe w działaniu instrumentów polityki fiskalnej, co może osłabiać skuteczność polityki interwencyjnej, jak i sens jej wykorzystania ze względu na zmieniającą się sytuację gospodarczą [Wojtyna 1990; Markowski 1989; Winiński 1981].

Do automatycznych stabilizatorów koniunktury zaliczamy przede wszystkim podatki dochodowe, pośrednie (nakładane na artykuły konsumpcyjne) oraz różnorodne świadczenia społeczne. Automatyczne sta-

bilizatory zmniejszają podatność gospodarki na wstrząsy poprzez wbudowaną „giętkość” systemu podatkowego. Przykładowo progresywne opodatkowanie dochodów ludności sprawia, iż w okresie recesji spadek dochodów ludności generuje jeszcze szybszy (poprzez progresywny charakter stawek) spadek podatkowych dochodów budżetowych. Dochód pozostający do dyspozycji gospodarstw domowych obniża się wolniej niż dochód brutto, wobec czego spadek popytu globalnego jest mniejszy, niż wynikałoby to ze spadku dochodu narodowego. Automatyzm systemu podatkowego hamuje tempo spadku produkcji, zatrudnienia i dochodu narodowego. W okresie ożywienia koniunktury i wzrostu dochodów gospodarstw domowych podatkowe dochody budżetowe rosną szybciej niż dochody ludności. Wówczas podatki automatycznie hamują wzrost popytu ludności, przeciwdziałając powstaniu presji inflacyjnej. Wady podatków jako automatycznych stabilizatorów polegają na tym, iż podatki oddziałując na globalny popyt mogą zmniejszyć wahania koniunktury gospodarczej jedynie w krótkim okresie czasu, nie stwarzając warunków do zmiany aktualnej sytuacji gospodarczej. Zadaniem automatycznych stabilizatorów koniunktury jest jedynie utrzymanie dotychczasowego poziomu aktywności gospodarczej, przez co nie stwarzają one warunków do zrównoważonego wzrostu, który wymaga jednakowego tempa wzrostu mocy wytwórczych, zatrudnienia i efektywnego popytu. Poza tym skutkiem działania automatycznych stabilizatorów jest tendencja do powstawania deficytu budżetowego w okresach recesji oraz nadwyżek w okresach ożywienia. W tych warunkach dążenie do ścisłego powiązania rocznych wydatków rządowych z rocznymi dochodami byłoby niewskazane i prowadziłoby do konieczności rezygnacji z wielu automatycznych stabilizatorów koniunktury.

Charakter stabilizacyjnej roli podatków można zaprezentować na przykładzie makroekonomicznego modelu gospodarki rynkowej, który pokazuje zachowanie się konsumentów, inwestorów, sektora publicznego i zagranicy jako odbiorców oraz przedsiębiorstw jako dostawców towarów i usług na rynku. Model ten służy wyjaśnieniu wzajemnych relacji globalnego popytu i podaży i wynikających z tych relacji wahań koniunktury gospodarczej. Jeżeli wyznaczymy metodą algebraiczną warunki równowagi makroekonomicznego modelu gospodarki otwartej, to równania funkcji IS i funkcji LM są równaniami stóp procentowych. Zatem dla zachowania równowagi ogólnej należy stopę procentową funkcji IS, która zapewnia równowagę w sektorze realnym gospodarki, zrównać ze stopą procentową funkcji LM, zapewniającej równowagę w sektorze monetarnym. Stopy te można zapisać:

$R(d + n) = a + e + g + G - Y [1 - b(1 - t) + m]$, a zatem:

$$R = \frac{a + e + g + G - Y [1 - b(1 - t) + m]}{d + n}$$

Gdzie:

R – stopa procentowa; a – stała wielkość konsumpcji przeniesiona z okresów poprzednich; e – wielkość nakładów inwestycyjnych, przeniesiona z okresów poprzednich; g – wartość eksportu netto z poprzedniego okresu; Y – dochód (PKB); m – współczynnik krańcowej skłonności do importu; n – współczynnik wrażliwości eksportu netto na stopę procentową; t – stopa obciążeń fiskalnych netto; G – wydatki publiczne na zakup towarów i usług; b – współczynnik skłonności do konsumpcji.

Równanie to (równanie funkcji inwestycji - oszczędności IS) wskazuje na wysokość stopy procentowej, zapewniającej zrównanie inwestycji z oszczędnościami w warunkach określonych przez inne funkcje i zmienną niezależną G makroekonomicznego modelu gospodarki rynkowej. Algebraiczna postać funkcji płynność – pieniądz LM, która wyznacza wartość stopy procentowej zapewniającej równowagę popytu i podaży pieniądza ma postać:

$$R = (k/h) Y - (1/h) M.$$

Gdzie:

k - współczynnik preferencji płynności; h –współczynnik wrażliwości popytu na pieniądź na stopę procentową; M – ilość (podaż) pieniądza.

Porównanie prawych stron tych równań daje wyrażenie:

$$\frac{a + e + g + G - Y [1 - b(1 - t) + m]}{d + n} = \frac{Yk}{h} - \frac{M}{h}$$

wyznaczając Y otrzymujemy:

$$Y = \frac{a + e + g + G + [M(d + n) / h]}{1 - b(1 - t) + m + [k(d + n) / h]}$$

Powyższe równanie wyraża wielkość globalnego popytu, przy której spełnione są wszystkie warunki równowagi w gospodarce, określone przez tożsamość dochodowo - wydatkową, funkcję konsumpcji, funkcję inwestycji, funkcję eksportu netto, funkcję popytu na pieniądź przy danych parametrach tej funkcji (a, e, d, d, n, b, m, t, k, h) i wielkościach zmiennych niezależnych (G i M). W równaniu tym zawarte są również decyzyjne in-

strumenty polityki fiskalnej, które poprzez kształtowanie globalnego popytu mają zapewnić stabilny i zrównoważony wzrost gospodarczy i prawidłowe wykorzystanie potencjału produkcyjnego. Do instrumentów tych zaliczamy wydatki publiczne na zakup towarów i usług (G) oraz stopę obciążeń fiskalnych netto (t). Przy czym występująca w równaniu stopa obciążeń fiskalnych netto występuje w zagregowanej formie, bowiem na jej wielkość – w relacji do PKB - składają się wszystkie przymusowe płatności na rzecz funduszy publicznych (podatki, opłaty, składki na ubezpieczenia zdrowotne i społeczne itp.) pomniejszone o – także w relacji do PKB – płatności pieniężne z sektora publicznego do sektora prywatnego. Każdy z tych elementów składowych stopy obciążeń netto, w ramach realizacji stabilizacyjnej funkcji polityki państwa, może być wykorzystywany oddzielnie, w zależności od oceny przydatności szczegółowych instrumentów polityki fiskalnej. Skuteczność działania instrumentów fiskalnej polityki stabilizacyjnej mierzona ich efektem dochodowym zależy od wrażliwości popytu inwestycyjnego, eksportu netto i popytu na stopę procentową. Skuteczność omawianych instrumentów nie może być kwestionowana, bowiem wynika ona z relacji matematycznych modelu, a nie z założeń danej teorii ekonomicznej. Kwestionowana jest jedynie realność efektów dochodowych finansowej polityki stabilizacyjnej. Zwolennicy klasycznych nurtów ekonomii dowodzą, iż efekty dochodowe realizacji stabilizacyjnej funkcji finansów państwa są wyłącznie nominalne, czyli wzrost dochodu narodowego jest efektem inflacyjnego wzrostu cen. Zwolennicy nurtów keynesowskich w teorii ekonomii zakładają, iż w warunkach suboptymalnego wykorzystywania potencjału ekonomicznego kraju powiększanie globalnego popytu w ramach fiskalnej polityki stabilizacyjnej przynosi efekty realne w postaci wzrostu wolumenu składających się na PKB towarów i usług, bez inflacyjnego wzrostu cen, a presja inflacyjna może się pojawić, ale dopiero przy powstaniu nadwyżki globalnego popytu nad podażą, określaną przez optymalne wykrzesanie mocy produkcyjnych (potencjału ekonomicznego) kraju.

3. Szkoła ekonomii podaży

Opozycyjną wobec keynesizmu teorią gospodarczą, będącą efektem kryzysu lat 70. XX wieku była tzw. ekonomia podaży (supply side economics), zakładająca, iż m.in. obniżenie krańcowych stóp podatkowych oraz ulgi podatkowe dostarczą obywatelom stosownych bodźców (stymulatorów) do pracy, oszczędzania i inwestowania. Ekonomia podaży proponuje mikroekonomiczne (rynkowe) podejście do problemów makroekonomicznych, stawia zarządzanie globalną podażą ponad zarządzanie globalnym

popytem oraz długookresowy wzrost gospodarczy ponad krótkookresowe wahania koniunkturalne [Niskanen 1988; Bieńkowski, Radło 2006; Filipowicz 1992; Bieńkowski 2008; Belka 1991]. Skupia swoje zainteresowania na podstawowych wyznacznikach globalnej podaży: wielkości zasobów, ich jakości i cenach, stanie technologii, oczekiwanej stopie inflacji oraz wszelkich czynnikach instytucjonalnych mających wpływ na produktywność, takich jak: podatki dochodowe, związane z nimi obciążenia kosztów pracy, skala, zakres i charakter bodźców podatkowych oraz różnorodne działania regulacyjne państwa. Twórcami ekonomii podaży byli: Robert Mundell, Arthur Laufer, Lester C. Thurow oraz Jude Wanniski. Wyszli z założenia, że przyczyną kryzysu, jaki dotknął gospodarkę amerykańską była nadmierna interwencja państwa. Twierdzili, że działania interwencyjne państwa nie zdołają przezwyciężyć kryzysu, a jedynie zakłócają mechanizm rynkowy. Zamiast więc modyfikować gospodarkę rynkową należy powrócić do kapitalizmu opisywanego przez Adama Smitha i Jeana B. Saya, tj. gospodarki rynkowej i wysokiej akumulacji, której źródłem były oszczędności. Ekonomia keynesowska przyjmuje niejako implicite założenie o dodatniej korelacji pomiędzy stopami opodatkowania a sumą budżetowych wpływów podatkowych. Niższe stopy opodatkowania spowodują niższe przychody podatkowe, przez co wzrosną globalne możliwości wydatkowania, stymulujące za pośrednictwem zwiększonego popytu wielkość produkcji i zatrudnienia. Ekonomia podaży kładzie nacisk na oddziaływanie stóp opodatkowania na wielkość podaży wytwarzanych dóbr i usług. Zatem wiele problemów makroekonomicznych powinno być rozwiązanych w drodze ograniczania przeszkód (barier) i pobudzania przez państwo produkcji, skłonności do pracy, oszczędzania i inwestowania w działalność produkcyjną. Duży wpływ na podważenie roli państwa w gospodarce wywarł Milton Friedman, stwierdzając, iż zasadniczym celem polityki gospodarczej powinna być walka z inflacją. Równoległe zaczęły pojawiać się nowe prądy neoliberalne, jak teoria racjonalnych oczekiwań Roberta E. Lucasa, wskazująca na bezsilność interwencji rządu w sferze gospodarczej, ponieważ ludzkie zachowania dostosowując się do oczekiwań, wyprzedzają interwencję rządu, która w tych warunkach jest zwykle spóźniona. W nurcie tym zawiera się także teoria wyboru publicznego opracowana przez Kennetha J. Arrowa i Jamesa M. Buchanana, wskazująca rozbieżność między interesami indywidualnych obywateli i „własnymi” interesami instytucji powołanych do działania w interesie społecznym i do realizacji celów społecznych oraz postulująca ograniczenie interwencji państwa do minimum i tylko wtedy, gdy mechanizm rynkowy byłby działaniem droższym.

U podstaw teorii ekonomii podaży („ekonomii bodźców podatkowych”) leżą trzy zasadnicze twierdzenia. Pierwszym twierdzeniem ekonomii po-

daży jest to, iż wysokie krańcowe stawki opodatkowania dochodów osobistych mogą zmniejszać skłonność do pracy, a przez to ograniczać globalną podaż. Niższe krańcowe stopy opodatkowania powinny zachęcać osoby fizyczne do podejmowania dodatkowej pracy, a przedsiębiorstwa zachęcać do zwiększania popytu na pracę, ponieważ rośnie przychód z pracy po opodatkowaniu. Zatem obniżenie krańcowych stóp opodatkowania powinno zwiększyć zarówno podaż pracy, jak i popyt na nią. Zatem zwiększy się zatrudnienie w gospodarce w wyniku obniżenia ceny pracy po opodatkowaniu. Drugie twierdzenie ekonomii podaży zakłada, iż wysokie krańcowe stopy opodatkowania osłabiają skłonność do inwestowania w wykształcenie i poprawę umiejętności związanych z wykonywanym zawodem, a także mogą zachęcać przedsiębiorców do preferowania inwestycji zagranicznych, przy założeniu niższych stóp opodatkowania. Zatem wysokie stopy podatkowe mogą obniżać przychód z inwestycji po opodatkowaniu, zmniejszając zasób kapitału ludzkiego i trwałego, obniżać tempo wzrostu produktywności, wpływając ujemnie na wzrost gospodarczy w przyszłych okresach. Trzecie twierdzenie stanowi, iż wysokie krańcowe stopy opodatkowania zachęcają podatników do przechodzenia w szarą strefę, poszukiwania ulg, luk prawnych i innych sposobów ukrycia dochodów.

Teoria ekonomii podaży ma również wielu przeciwników i jest przez nich krytykowana. Jeden z najpoważniejszych zarzutów dotyczy twierdzenia, iż niższe stopy opodatkowania dochodu zachęcają podatników do efektywnego zwiększania czasu pracy. Krytycy uważają, iż wysokie krańcowe stopy opodatkowania niekoniecznie zmniejszają skłonność do zastępowania czasu wolnego czasem pracy. W istocie mogą one zwiększyć wielkość czasu przeznaczanego na pracę, a więc obniżenie stopy opodatkowania dochodu mogłoby obniżyć produkcję. Istnieją dane empiryczne podważające wielkość, szybkość dostosowania, a nawet kierunek oddziaływania obniżki opodatkowania dochodów na bodźce do pracy [Hausmen 1981]. Rozważając zagadnienie od strony czysto teoretycznej nie jesteśmy w stanie stwierdzić, czy obniżka podatków zachęci ludzi do dodatkowej pracy. Spora liczba dowodów sugeruje, że krzywa podaży pracy jest nachylona w górę, a pracownicy reagują pozytywnie na wzrost wynagrodzenia. Zatem faktycznych efektów polityki podażowej nie da się abstrakcyjnie przewidzieć. Przykładowo niższe stopy opodatkowania mogą zachęcać do większych oszczędności i inwestycji, ale mogą również działać zniechęcająco. Krytycy teorii podażowej wskazują, iż po redukcji stóp opodatkowania dochodów osób fizycznych wprowadzonej przez R. Reagana w 1981 r. stopa oszczędzania w USA faktycznie się obniżyła. Nawet jeśli obniżka podatków ma pozytywny wpływ na oszczędzanie i inwestowanie, wpływ ten może nie być duży.

Krytycy również nie zgadzają się z twierdzeniem, iż obniżki stóp podatkowych zawsze prowadzą do wzrostu wpływów podatkowych. Wpływy te mogą się zwiększać, zmniejszać w zależności od typu i skali reakcji inwestorów, oszczędzających i pracowników na redukcję poziomu obciążeń podatkowych. Do dziś trwają spory o rzeczywiste efekty gospodarcze, które wystąpiły po obniżce podatków, a także nieustające spekulacje co do faktycznych przyczyn tych efektów. Należy również pamiętać, iż w sytuacji, gdy globalny popyt jest większy niż globalna podaż, obniżki stóp opodatkowania mogą przyczynić się do wzrostu inflacji i poziomu deficytu budżetowego. Pojawia się także niebezpieczeństwo, iż redukcje stóp podatkowych mogą być asymetryczne i prowadzić do nadmiernych dysproporcji społecznych. Zdecydowana większość ekonomistów jest zgodna co do tego, że obniżce podatków w latach 80. w Stanach Zjednoczonych towarzyszyło powiększenie deficytu budżetowego. Był to silny argument w rękach przeciwników koncepcji Laffera, jednak zwolennicy starali się wykazać, że wzrost przychodów miał miejsce, a pogłębienie deficytu budżetowego wynikało z jeszcze większego wzrostu wydatków budżetowych. Część oponentów Laffera uznawała argument o wzroście przychodów, ale jego przyczyn dopatrywała się raczej w ogólnym wzroście PKB, którego tempo nie odbiegało wówczas od innych dekad XX w. Dane statystyczne potwierdzają natomiast jednoznacznie efekt redystrybucyjny, jaki nastąpił w latach 80. w USA. W 1981 r. udział 10% najlepiej zarabiających Amerykanów w przychodach z podatków wynosił 48%, podczas gdy w 1988 r. wynosił już 57,2%, jednak także tu występują wśród ekonomistów poważne rozbieżności co do przyczyn tego zjawiska. Zwolennicy rozwiązań administracji Reagana skłonni są uważać, że to efekt podażowy oraz osłabienie bodźców do unikania opodatkowania zdecydowały o zwiększeniu dynamiki wzrostu dochodów, a tym samym rozszerzeniu bazy podatkowej. Przeciwnicy szkoły ekonomii podaży przekonywali, że wzrost udziału ludzi bogatych w przychodach podatkowych wynikał raczej z ich obaw co do utrzymania się korzystnych stawek w dłuższej perspektywie i efektu spekulacyjnego. Oczekując podwyżek stawek najbogatsi postanowili - jak argumentowali przeciwnicy - zrealizować zyski z kapitału, koncentrując znaczną część swoich dochodów w czasie. Tym samym podlegali mniejszemu wymiarowi podatków, ale odbyło się to kosztem przyszłych wpływów do budżetu.

Ze względu na płynące z koncepcji krzywej Laffera wnioski o możliwości jednoczesnego obniżenia stawki podatku i zwiększenia przychodów budżetowych z tego tytułu, krzywa ta często bywa wykorzystywana przez zwolenników liberalizmu gospodarczego do uzasadniania obniżania podatków. Należy podkreślić, że jakkolwiek koncepcja krzywej Laffera w okre-

ślonych warunkach gospodarczych uzasadnia obniżenie podatków celem zwiększenia przychodów budżetowych, to jednak nie daje jednoznacznych przesłanek w tym zakresie. W szczególności powołanie się na krzywą Laffera wymagałoby wykazania, że obecna stawka opodatkowania jest wyższa od stawki odpowiadającej punktowi nasycenia, ponieważ tylko przy takich warunkach obniżenie stawki opodatkowania zwiększy przychody z tytułu podatków. Tym samym koncepcja krzywej Laffera nie w każdym okolicznościach może być uzasadnieniem dla obniżenia stopy opodatkowania. Wyznaczenie *ex ante* stopy maksymalizującej przychody podatkowe państwa jest niezwykle złożone i wiąże się z licznymi trudnościami (niektórzy ekonomiści wątpią w ogóle w możliwość jej jednoznacznego wyznaczenia). Jedynym pewnym sposobem wydaje się analiza *ex post*, czyli empiryczne badanie reakcji wysokości przychodów podatkowych na zmiany stopy opodatkowania. Jednym z problemów, przed jakim stają decydenci polityki gospodarczej państwa, jest ograniczenie zastosowania krzywej Laffera, związane z różnicą elastyczności krzywej w krótkim i długim okresie czasu. W krótkim okresie podmioty gospodarcze nie są w stanie zareagować odpowiednio szybko na zmiany stopy opodatkowania, co powoduje, że punkt nasycenia na krzywej przesuwa się w kierunku maksymalnego opodatkowania. Choć nie zostało to nigdy potwierdzone empirycznie (i jest bardzo wątpliwe, by kiedykolwiek było), można teoretycznie uzasadnić, że w ultrakrótkim okresie nawet stopa opodatkowania na poziomie 100% nie będzie skutkować zerowymi przychodami podatkowymi. Reakcja podmiotów gospodarczych na podniesienie stopy opodatkowania do tego poziomu nie będzie natychmiastowa. Podmioty będą stopniowo wygaszać działalność gospodarczą, co oznacza, że przynajmniej przez okres do jej całkowitego ustania będą płacić podatki w wysokości 100% dochodu. Poza tym można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że większość podmiotów, które przy 100% stawce zdecydowałyby się na funkcjonowanie w szarej strefie, ujawniałyby część swoich dochodów, aby zachować pozory legalności działania. W długim okresie reakcja podmiotów gospodarczych jest bardziej wyraźna, dlatego długookresowa stawka opodatkowania maksymalizująca przychody budżetowe jest niższa od stawki krótkookresowej. Optymalizacja stawki opodatkowania na podstawie krzywej Laffera będzie zatem wymagała decyzji politycznej co do okresu optymalizacji. Cykl wyborczy często skłania rządu do optymalizacji krótkoterminowej, co jest poważnym ograniczeniem stosowalności krzywej Laffera w praktyce gospodarczej i stanowi jedną z ważniejszych form zawodności państwa w zakresie działalności regulacyjnej. Innym problemem przy stosowaniu krzywej Laffera jest zmienność kształtu krzywej w czasie. Doświadczenia państw europejskich z czasów II wojny światowej pokazują, że w warun-

kach wojny i zagrożenia militarne obywatele są skłonni ponosić większe obciążenia na rzecz państwa. Kolejne podwyżki podatków na cele wojenne skutkowały zwiększeniem przychodów z tego tytułu. Tym samym punkt nasycenia na krzywej Laffera był znacząco przesunięty w prawo. Po zakończeniu działań wojennych w wielu państwach zdecydowano się obniżyć stawki opodatkowania. Efektem tych obniżek było ponowne zwiększenie przychodów do budżetu, z czego wynika, że stawka opodatkowania (choć w czasie wojny ustalona poniżej poziomu nasycenia) była wyższa od powojennej stawki nasycenia.

4. Podatki dochodowe a funkcja alokacyjna i redystrybucyjna polityki podatkowej

Prostą konsekwencją fiskalnej funkcji podatków dochodowych jest bezpośredni wpływ na alokację zasobów w gospodarce, bowiem wraz z zapłaceniem podatku następuje definitywny przepływ dochodu między podatnikiem i państwem. Fiskalna funkcja podatków dochodowych zawsze pozostaje w związku z alokacją zasobów, gdyż zmniejsza ona dochody gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, co ogranicza ich możliwości inwestowania, konsumowania i oszczędzania. Skutki alokacyjne podatków dochodowych mogą być różnorakie i zależą od takich czynników, jak: wysokość stawek podatkowych, pojemność skal podatkowych, przedmiot i podstawa opodatkowania, zakres i skala ulg i zwolnień podatkowych, sposób rozłożenia obciążeń podatkowych oraz sposób i tryb poboru podatków. Podatek dochodowy jest także istotną kategorią społeczną, a z racji swej bezpośredniości i indywidualizacji opodatkowania niektóre cele ekonomiczne realizowane za pomocą podatków dochodowych mogą napotykać na bariery społeczne, wyrażające się w niepokojach społecznych, towarzyszących np. podnoszeniu poziomu obciążeń, bądź zmianie niektórych elementów konstrukcji podatku dochodowego. W warunkach gospodarki rynkowej istotna jest reakcja podmiotów na nakładane podatki (bądź zwiększane lub zmniejszane obciążenia podatkowe). Każda reakcja uzależniona jest siły i kierunku wpływu podatków na zmiany popytu i podaży na rynku określonego czynnika produkcji, a także od długości okresu czasu, w którym ujawni się wpływ podatku na rynek oraz od zmian struktury poszczególnych rynków [Musgrave 1984; Owsiak 1997]. Analiza wpływu podatków dochodowych na alokację zasobów oznacza konieczność analizy dwóch kwestii: kto jest podatnikiem, a kto płatnikiem podatku oraz co jest przedmiotem opodatkowania. Opodatkowanie podmiotów i działalności gospodarczej oznacza wybór z następujących możliwości [Kaleta 1985]:

- 1) podatek może być nakładany na gospodarstwa domowe i firmy;

- 2) przedmiotem opodatkowania mogą być czynniki produkcji oraz towary i usługi;
- 3) podatek może obciążać sprzedającego, kupującego lub nabywającego czynnik produkcji, towar, usługę;
- 4) podatek może obciążać dochody lub wydatki podatnika;
- 5) przedmiotem opodatkowania może być: przychód, dochód, majątek, konsumpcja.

Każde z tych rozwiązań ma określony wpływ na alokację zasobów w gospodarce, z uwagi na różną reakcję czynników produkcji na opodatkowanie. Za pośrednictwem podatków dochodowych następuje korekta dochodów podatników. Redystrybucja dochodu i majątku narodowego odbywa się pomiędzy podatnikami a podmiotami prawa publicznego. Redystrybucja dochodu oddziałuje także na poziom życia społecznego i gospodarczego, poprzez m.in. ochronę minimalnego poziomu dochodu, uwzględnianie w opodatkowaniu aspektów rodzinnych, socjalnych itp. W literaturze przedmiotu można się także spotkać z podejściem, w którym zakres funkcji redystrybucyjnej pokrywa się z zakresem funkcji fiskalnej [Gail 1992]. Teza ta wiąże się z założeniem, iż funkcja redystrybucyjna podatków ma charakter jednostronny, polegający na pobieraniu środków z budżetu. Faktyczna redystrybucja ma miejsce dopiero wówczas, gdy na odpowiednie cele środki te wydatkowane są z budżetu. Jest to podejście kontrowersyjne, z którym trudno się zgodzić. Biorąc pod uwagę całe spektrum narzędzi, jakie ma do dyspozycji polityka podatkowa, można tak konstruować podatki, aby w razie potrzeby były niskie dla jednych podatników, a wysokie dla innych. W ten sposób państwo może realizować cele stojące przed polityką fiskalną, czy szerzej przed polityką gospodarczą. Problemem może być odpowiedź na pytanie, czy podatki dochodowe dobrze spełniają funkcję redystrybucji dochodu pomiędzy różnymi grupami dochodowymi podatników i jaki jest koszt tej funkcji podatków. Opodatkowanie zmniejsza dochód netto, może więc redukować poziom dochodów zamożnych grup podatników, przy czym same podatki dochodowe, nawet najbardziej progresywne, nie zwiększą dochodów ubogich czy średniozamożnych grup dochodowych. Podobny problem pojawia się w odniesieniu do ulg podatkowych, jako narzędzia redystrybucji dochodów. W przypadku obniżki podatku dochodowego zwiększy się dochód netto każdego podatnika (płatnika podatku), ale efekt ten będzie bardziej korzystny dla zamożnych podatników, ponieważ tu opodatkowaniu podlega stosunkowo większa część dochodu. Zwiększenie zaś dochodu wolnego od opodatkowania da taką samą absolutną kwotę korzyści wszystkim podatnikom znajdującym się powyżej nowego progu podatkowego. Takie działanie przyniesie stosunkowo mniejszą korzyść zamożnym grupom podatników. W każdym przypadku osoby

znajdujące się poniżej dolnego progu podatkowego nie uzyskają żadnych korzyści, ponieważ nie płacą one podatku dochodowego, zatem najuboższe grupy płatników podatku dochodowego nie skorzystają z jego obniżki. W przypadku obniżki podatków pośrednich, które są silnie degresywne, skorzystają na tym w większym stopniu ubożsi podatnicy, a większy efekt redystrybucyjny można uzyskać poprzez obniżkę podatków od tych towarów i usług, które są najczęściej konsumowane przez uboższe warstwy społeczeństwa.

Każde działanie państwa w sferze polityki gospodarczej prowadzi do redystrybucji dochodu lub majątku. Podstawowym narzędziem wyrównywania dochodów jest polityka budżetowa. Oddziaływanie polityki budżetowej zależy głównie od rodzaju i struktury dochodów i wydatków budżetowych. Przykładowo z punktu widzenia celów redystrybucji większe znaczenie niż wysokość podatków (również jest ważna, gdyż przy założeniu *ceteris paribus* wpływa na poziom zatrudnienia, a przez to na wiele aspektów podziału dochodu) ma ich rodzaj oraz struktura. W przypadku rodzajów form opodatkowania podatki bezpośrednie mają odmienny wpływ na podział dochodu i majątku, niż podatki pośrednie. Co do struktury podatków - ważna jest znajomość podatku należnego i/lub płaconego dla każdego z przedziałów skali podatkowej. Stosując powszechne kryterium przebiegu funkcji podatku przeciętnego i krańcowego lub elastyczność podatku względem podstawy opodatkowania wyróżniamy podatki: proporcjonalne (liniowe), progresywne lub regresywne. Podatek ma charakter liniowy, jeśli wraz ze wzrostem podstawy opodatkowania stawka podatku przeciętnego i krańcowego są sobie równe ($T1 = t1 \times Y$, gdzie $t1$ jest krańcową i przeciętną stopą podatkową, a Y podstawą opodatkowania) lub jeśli elastyczność podatku względem podstawy opodatkowania $\epsilon(t1, Y)$ jest równa zero. Podatki są progresywne, jeśli wraz ze wzrostem podstawy opodatkowania krańcowa stopa opodatkowania jest wyższa od przeciętnej stopy podatkowej lub jeśli elastyczność podatku przeciętnego względem podstawy opodatkowania $\epsilon(t1, Y)$ jest większa od zera. Podatek progresywny może przyjmować trzy podstawowe formy:

- 1) z kwotą wolną od opodatkowania $T2 = -K + t2 \times Y$, gdzie K jest kwotą wolną od opodatkowania dla wszystkich podmiotów uzyskujących dochód $Y > Y0 = K / t2$, a $t2$ to krańcowa stopa podatkowa, wyższa od przeciętnej stopy podatkowej równej $T2 / Y = -K / Y + t2$;
- 2) z progresywnością ciągłą, gdy krańcowa stopa podatkowa rośnie wraz z podstawą opodatkowania w sposób ciągły: $T3 = t2 \times Y + t3 \times Y^2$;

- 3) z progami podatkowymi, gdy krańcowa stopa opodatkowania rośnie w sposób nieciągły, zmienny w różnych przedziałach dochodów. Przyjmując, iż mamy do czynienia z trzema przedziałami dochodów od 0 do Y_0 , od Y_0 do Y_1 oraz od Y_1 do Y_2 , dla dochodu równego Y_2 wielkość obciążenia podatkowego wyniesie: $T_4 = t_0 \times Y_0 + t_1 \times (Y_1 - Y_0) + t_2 \times (Y_2 - Y_1)$, przy czym $t_2 > t_1 > t_0$. Jeżeli $Y_1 < Y_2$, to $T_4 = t_0 \times Y_0 + t_1 (Y_1 - Y_0) + t_2 (Y - Y_1)$, analogicznie dla $Y \leq Y_1$.

Podatki są regresywne, gdy wraz ze wzrostem podstawy opodatkowania wielkość płaconych podatków rośnie wolniej od dochodu lub jeśli elastyczność podatku przeciętnego względem podstawy opodatkowania $\epsilon(t_1, Y)$ jest mniejsza od zera. Regresja może mieć charakter pośredni lub bezpośredni. Regresja pośrednia występuje wtedy, gdy spadkowi stawki podatku przeciętnego odpowiada stały poziom podatku krańcowego. W przypadku regresji bezpośredniej – spadkowi podatku przeciętnego towarzyszy jednocześnie spadek podatku krańcowego.

Progresywność podatku można wyrazić bardziej ogólnie w odniesieniu do każdego rodzaju podatku. Gdy T jest wartością podatku płaconego przez dane gospodarstwo domowe, a Y wartością podstawy opodatkowania tego gospodarstwa domowego, wówczas możemy stwierdzić, iż dany podatek (lub cały system podatkowy) jest progresywny, liniowy czy regresywny, jeśli T/Y odpowiednio: wzrasta, jest stały (proporcjonalny) lub maleje wraz ze wzrostem Y . Redystrybucja za pośrednictwem polityki budżetowej może być również dokonywana poprzez transfery pieniężne (przekazywanie środków finansowych) i niepieniężne (dostarczanie przez państwo dóbr i usług lub dotacji na określone dobra i usługi).

5. Uwagi końcowe

Ocena wpływu polityki finansowej na zachowania podatników, a w konsekwencji na wzrost gospodarczy wymaga uwzględnienia całego otoczenia zewnętrznego, w którym podatki są jednym z istotnych elementów, ale nie jest to element samodzielnie funkcjonujący i determinujący wzrost gospodarczy. Cechą otoczenia jest zarówno to, iż może ono działać hamująco lub stymulująco na wzrost gospodarczy, jak i to iż kształtuje się ono niezależnie od woli podatników.

W otoczeniu można wyróżnić następujące części:

1. Stan rynku (ceny i kursy walutowe, stan i natężenie konkurencji, zatory płatnicze, stan koniunktury itp.);

2. Infrastruktura społeczna i materialna (system bankowy i ubezpieczeniowy, edukacja, korupcja, stan administracji, wymiar sprawiedliwości itp.);
3. Polityka fiskalna i monetarna państwa (cła, pomoc publiczna, wysokość deficytu budżetowego, stopa procentowa, podatki i ulgi podatkowe itp.);
4. Oddziaływanie regulacyjne i administracyjne państwa (regulacje prawne w poszczególnych branżach, regulacje rynku pracy, normy sanitarne UE, kształtowanie jakości produkcji itp.).

Uwzględniając charakter oddziaływania poszczególnych części otoczenia w oddziaływaniu na decyzje i zachowania podatników (przedsiębiorstw i gospodarstw domowych), można podzielić je na trzy grupy:

1. Elementy otoczenia oddziałujące zarówno stymulująco, jak i hamująco;
2. Elementy, które zawsze mogą stać się hamulcem lub barierą rozwoju podmiotów gospodarczych, a stymulują rozwój tylko w określonych okolicznościach i warunkach;
3. Elementy oddziałujące wyłącznie hamująco, powodujące stały wzrost kosztów własnych i obciążeń finansowych podmiotów gospodarczych.

Literatura

1. *American Economic Policy in the 1980s*, red. Feldstein M., National Bureau of Economic Research, Chicago 1994.
2. *Amerykański model rozwoju gospodarczego. Istota, efektywność i możliwość zastosowania*, red. Bieńkowski W., Radło M. J., SGH, Warszawa 2006.
3. Belka M., *Reaganomika. Sukces czy porażka*, Ossolineum, Wrocław – Warszawa – Kraków, 1991.
4. Bieńkowski W., *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*, PWN, Warszawa 1995.
5. Bossak J. W., *Instytucje, rynki i konkurencja we współczesnym świecie*, SGH, Warszawa 2008 (rozdział III).
6. Filipowicz L., *Amerykańska ekonomia podaży*, PAN, Instytut Nauk Ekonomicznych, Poltext, Warszawa 1992.
7. Gail N., *Teorie podatkowe w świecie*, PWN, Warszawa 1992.
8. Hausman J., *How Taxes Affect Economic Behavior*, red. Aaron H., Pechman J., D.C.: Brookings Institution, Washington 1981.
9. Kaleta J., *Gospodarka budżetowa*, wyd. 3, PWE, Warszawa 1985.

10. Kropiwnicki J., *Teoria automatycznych stabilizatorów koniunktury*, PWN, Warszawa 1976.
11. Markowski K., *Rola państwa w gospodarce kapitalistycznej*, PWE, Warszawa 1989.
12. Musgrave R.A., Musgrave P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York 1984.
13. Niskanen W.A., *Reaganomics: An Insider's Account of the Policies and the People*, Oxford University Press, New York 1988.
14. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1997.
15. Winiecki J., *Polityka ekonomiczna a zwolnienie wzrostu gospodarczego krajów kapitalistycznych*, „*Ekonomista*” nr 1/1981
16. Wojtyna A., *Nowoczesne państwo kapitalistyczne a gospodarka. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 1990.