



Robert Gwiazdowski

KRZYWA LAFFERA

Rzecz o tym, jak obniżki stawek podatkowych mogą skutkować
zwiększeniem wpływów podatkowych i vice versa

SPIS TREŚCI

Streszczenie	4
1. Arthur B. Laffer	5
2. Klin podatkowy	6
3. Krzywa Laffera	8
4. Prawo Laffera w praktyce	21
4.1. Co dają podwyżki?	26
4.2. „Laffer w Polsce”	27
5. Krzywa Laffera a rebours.	29
6. Protopłaści	30
7. Podsumowanie	31

STRESZCZENIE

Mogłoby się wydawać, że obniżki podatków powodują zmniejszenie dochodów państwa. Praktyka nie potwierdza jednak tego, wydawałoby się logicznego, założenia, czego najlepszym przykładem jest historia obniżek podatków w różnych krajach. Z drugiej strony podnoszenie podatków nie wpływa bynajmniej na zwiększenie dochodu skarbu państwa. Dlaczego tak się dzieje? Na podatki musimy patrzeć z punktu widzenia wysokości stawek podatkowych, a w przypadku podatków dochodowych często także progów podatkowych – a więc skali podatkowej, oraz stosunku podatników do państwa i skuteczności organów podatkowych. Na potwierdzenie tej tezy przywoływane są obliczenia zależności pomiędzy wysokością stopy podatkowej i wielkością wpływów podatkowych państwa, zwane „Krzywą Laffera”.

Marek Belka uznał teorię Laffera za „kuriozalny epizod z pogranicza myśli ekonomicznej i polityki”¹. Z kolei Leszek Balcerowicz na pytanie o opinię ekonomistów na temat krzywej Laffera odpowiedział, że „na swoich krańcach krzywa Laffera jest w sposób ewidentny prawdziwa: zarówno zerowa, jak i stuprocentowa stopa podatkowa powoduje, że przychodów z podatków nie ma. Problem leży w empirycznym określeniu, w jakim punkcie tej krzywej się znajdujemy”². Janusz Jankowiak utrzymuje, że krzywa Laffera jest „wielokrotnie modyfikowaną konstrukcją teoretyczną”, a ekonomiści „z utęsknieniem wypatrują teraz możliwości weryfikacji hipotezy badawczej, że wpływy podatkowe wcale nie maleją, a wręcz odwrotnie, potrafią nawet rosnąć wraz z redukcją stopy procentowej opodatkowania.”³ Krzysztof Dzierżawski twierdził zaś, że „Krzywa Laffera nie jest żadną konstrukcją teoretyczną, lecz wywiedzioną z empirii, banalną konstatacją, iż przy stawkach podatku 0% i 100% nie będzie żadnych wpływów do Skarbu, oraz że między tymi granicznymi wielkościami jakieś podatki jednak się zbiera. Musi przeto istnieć w przedziale 0% – 100% ekstremum (może ich być kilka), dla którego wpływy są większe niż w jego sąsiedztwie. W takim razie oczywiście musi istnieć taki zakres stóp podatkowych, w którym mamy do czynienia z odwrotną zależnością między wysokością stopy podatkowej, a wielkością wpływów z podatku. Krzywa Laffera nie jest opisana ścisłym językiem matematyki, zależy bowiem od wielu niemierzalnych zmiennych: obyczaju, tradycji, mentalności ludzi, od poziomu rozwoju kraju, od sprawności aparatu fiskalnego itd.”⁴

1 M. Belka, *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*, Warszawa 1995, s. 224

2 Łuczkiewicz G., Majcherek J., wywiad z Leszkiem Balcerowiczem pt.: „Najpilniejsze zadania”; <http://www.ktp.org.pl/kapitalista/balcerowicz67.html>

3 *Rzeczpospolita* 20-21.06.98

4 *Rzeczpospolita* 09.07.98

1.

ARTHUR B. LAFFER

Arthur B. Laffer studiował ekonomię na Yale University i w Niemczech na University of Munich. W roku 1972 uzyskał tytuł doktora nauk ekonomicznych na Stanford University. W latach 1970-1976 wykładał na University of Chicago z przerwą od października 1970 do czerwca 1972 roku, kiedy prowadził Office of Management and Budget. Następnie, w latach 1976-1984 był Profesorem University of Southern California, gdzie w roku 1980 otrzymał Associates Award for Teaching Excellence. W tym samym czasie publikował regularnie w Wall Street Journal. W latach 1984-1985 ponownie prowadził wykłady w Chicago. Był członkiem Economic Policy Advisory Board prezydenta Reagana i Członkiem Zarządu American Council for Capital Formation oraz wydawcą serii Economics, Finance and Business w Marcel Dekker, Inc. Publikował również w Conservative Digest. Za swoją działalność otrzymał dwie nagrody Graham and Dood od Financial Analyst Federation za serię publikacji w Financial Analysts Journal, nagrodę Distinguished Service od National Association of Investment Clubs, nagrodę Daniela Webstera od International Platform Association oraz nagrodę Adama Smitha za wkład w teorię Bogactwa Narodów. Los Angeles Times w numerze z 1 stycznia 1990 roku zaliczył go do dwunastu ludzi, którzy wywarli największy wpływ na politykę ekonomiczną lat osiemdziesiątych. Wall Street Journal umieścił go zaś w Galerii Największych Ludzi którzy wpłynęli na nasze codzienne interesy. Z uhonorowanych w ten sposób 55 osób żyło wówczas 11, a Laffer był najmłodszym z nich. Jest założycielem i prezesem Laffer Associates z siedzibą w San Diego w Kalifornii, które zajmuje się konsultingiem finansowym i badaniami ekonomicznymi oraz współzałożycielem i prezesem Calport Asset Management zarządzającej finansami z siedzibą w Westport w Connecticut. Jest członkiem wielu rad doradczych i nadzorczych wielu spółek i instytucji finansowych.

2. KLIN PODATKOWY

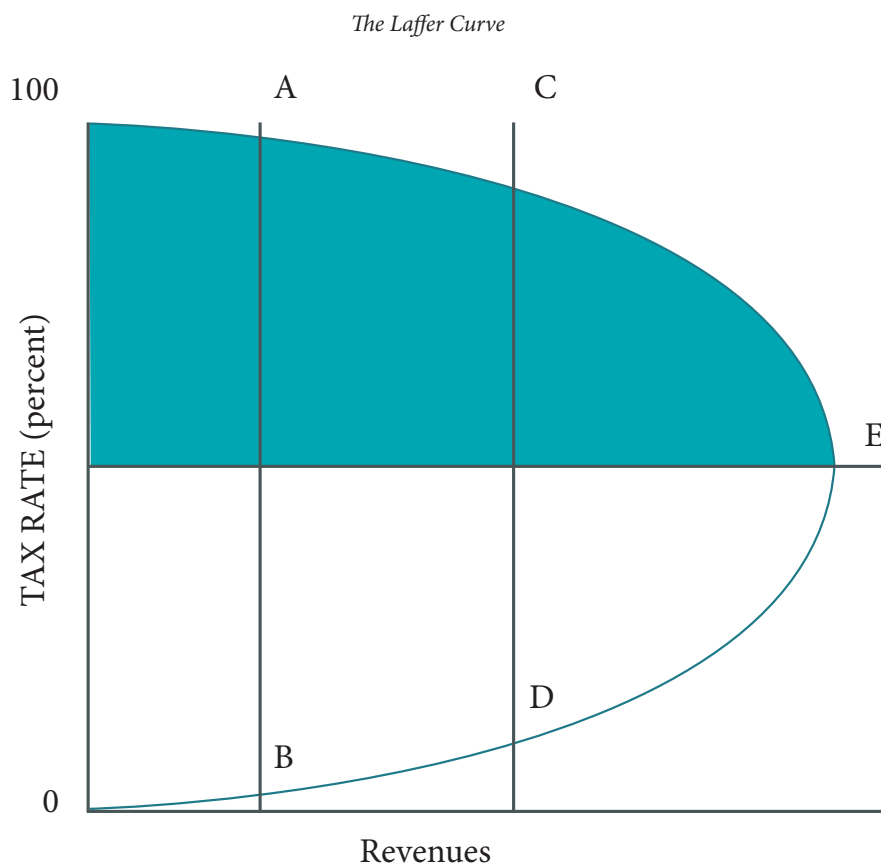
W roku 1974 Laffer przedstawił podstawy mechanizmu działania „klina” podatkowego, który powoduje, że redukcja stawek podatkowych może przyczynić się do zwiększenia wpływów budżetowych i na odwrót – zwiększanie stawek może doprowadzić do obniżenia wpływów podatkowych. W trakcie neutralnej wymiany handlowej, gdy Smith piecze chleb, a Jones wyrabia wino, mogą handlować jednym bochenkiem za jedną butelkę. Rząd jednak chce z każdej tej transakcji mieć coś dla siebie na sfinansowanie własnych potrzeb – w tym hipotetycznym przypadku jakąś część chleba i jakąś część wina. Zostaje więc wprowadzony klin podatkowy pomiędzy Smitha i Jonesa. Jeżeli będzie powiększany do punktu w którym Smith i Jones zdecydują, że ich handel już nie ma sensu, ponieważ rząd będzie zabierał większą część chleba i wina, opuszczą rynek i rząd nie dostanie nic. „Klin” w modelu Laffera jest rządowym klinem między dwoma potencjalnymi kontrahentami. Laffer przedstawił go na przykładzie klina między pracodawcą i pracownikiem. Pracownik dostaje płacę w wysokości \$12,50 na godzinę lub \$500 tygodniowo, ale ponieważ rząd bierze część dochodu z listy płac w postaci podatku, pracownik widzi tylko \$380, lub \$9,50 za godzinę. Różnica w wysokości \$120 przez tydzień jest tym właśnie klinem. Pracownik zarabia \$500, ale dostając tylko \$380 za swoją pracę i ma tendencję ofiarowywać mniej pracy, gdy klin wzrasta. Na świecie klin ten stał się szczególnie uciążliwy w okresie wysokiej inflacji pod koniec lat 70-tych, gdy inflacja przesuwiała dochody pracowników do wyższych przedziałów podatkowych bez żadnego przyrostu ich siły nabywczej. W 1965 roku amerykański stolarz był opłacany \$3,12 na godzinę lub \$125 przez tydzień albo \$6.500 przez rok. Po zapłaceniu wszystkich podatków, włączając Ubezpieczenie Społeczne, na liście płac pozostawało \$118 na tydzień jeżeli miał on żonę i dwoje dzieci. Na każdego członka rodziny przypadał bowiem odpis podatkowy w wysokości \$500, co oznaczało, że stolarz uzyskiwał podlegający opodatkowaniu dochód w wysokości \$4.500 przez rok albo \$86 przez tydzień. Równocześnie pracodawca płacił dodatkowe 25 centów za każdą godzinę pracy stolarza składek ubezpieczeniowych, co dawało rocznie ponad \$500, co dawało rocznie \$7.000 za pracę tego pracownika. Rząd zabierał jednak z tego w różnej postaci \$364 co dawało 5,2% całej sumy. Po 30 latach inflacji sytuacja stolarza i jego pracodawcy jest znacznie gorsza. Otrzymuje on

dzisiaj pensję brutto w wysokości \$25 na godzinę, \$1.000 przez tydzień, \$52.000 przez rok. W dodatku wynegocjował on z pracodawcą składkę ubezpieczeniową w łącznej wysokości \$5 na godzinę, co daje kolejne \$10.400 przez rok. Stolarz nie tylko przesunął się do wyższego progu podatkowego z powodu inflacji, ale wartość jego rodzinnego odpisu w wysokości \$1000 na członka rodziny, nie nadążała za inflacją. Stolarz uzyskał więc podlegający opodatkowaniu dochód w wysokości \$48.000. Po różnych innych odpisach i ulgach jego roczny dochód netto wynosi \$36.000. Jego pracodawca płaci jednak w sumie ze składkami ubezpieczeniowymi za pracę stolarza \$62.400. „Klin” wynosi więc dzisiaj \$16.000 albo powyżej 25% całkowitego dochodu, w porównaniu do 5,2% trzydzieści lata temu. Jeszcze jedno obliczenie trzeba przeprowadzić aby pokazać dynamikę z jaką 30 letnia inflacja nadwątlą skuteczność narodowej ekonomii. W 1965 roku cena złota wynosiła \$35 za uncję. W ciągu roku stolarz zarabiał więc 190 uncji złota, które mógłby kupić za zarobione pieniądze. Dzisiaj, przy cenie złota \$325 za uncję, stolarz może kupić rocznie 111 uncji złota. Ta różnica pokazuje dlaczego żona stolarza musi pracować co najmniej na niepełnym etacie aby mogli utrzymać poziom dochodów z roku 1965.

3.

KRZYWA LAFFERA

Na bazie poczynionych przez Laffera obserwacji powstał wykres krzywej, narysowany przez niego pierwszy raz na kawiarnianej serwetce w roku 1974, nazwanej i rozpowszechnionej przez Jude Wanninkskiego właśnie jako „Krzywa Laffera”.



W Krzywej Laffera mamy funkcję $R(T)$, gdzie T to stopa podatkowa (od 0 do 1 to jest od 0% do 100%), a R to wpływ z tytułu podatku. Funkcja jest równa 0 dla $T=0\%$ i dla $T=100\%$. Funkcja ma wartości dodatnie w przedziale od 0% do 100% i ma swoje ekstremum lokalne (i globalne) w tym przedziale. O optymalnej stopie podatkowej maksymalizującej wpływy budżetowe (T_{MAX}) możemy mówić wtedy, gdy spełnia ona warunek optymalności Pareto, to znaczy rząd i podatnicy są w lepszej sytuacji (szczególnie finansowej) przy stopie podatkowej T_{MAX} , aniżeli przy innej stopie podatkowej T większej od T_{MAX} .

Kształt krzywej determinują skrajne stopy podatkowe. Gdyby wysokość stopy podatkowej wynosiła 0% wpływy państwa będą również wynosiły zero. Jednakże przy stopie podatkowej 100% wpływy państwa także wyniosą zero. Nikt nie będzie pracował gdyby cały dochód miał mu zostać odebrany – nie będzie zatem czego opodatkowywać. Optymalna stopa podatkowa mieści się więc gdzieś pomiędzy tymi skrajnościami. Przekroczenie tego optimum powoduje spadek dochodów państwa – mimo zwiększenia stopy podatkowej wpływy z podatków zaczynają maleć. Remedium na poprawę sytuacji budżetu państwa nie jest więc kolejne zwiększenie stawek podatkowych, a wręcz przeciwnie – ich obniżenie. Istnieją bowiem dwie stopy podatkowe przynoszące ten sam dochód: jedna położona jest powyżej, a druga poniżej stopy optymalnej. W przypadku, gdy realna stopa podatkowa jest wyższa od optymalnej, redukcja podatków przyniesie wzrost wpływów, poprzez zwiększenie podstawy opodatkowania. Gdy zaś stopa podatkowa znajduje się poniżej owego optimum wzrost wpływów można będzie osiągnąć poprzez działanie odwrotne – czyli podwyżkę stawek podatkowych. Podatki mają bowiem – jak pisze Leszek Filipowicz – dwoisty charakter: z jednej strony wywołują efekt arytmetyczny (wyższe podatki – wyższe wpływy), z drugiej zaś efekt ekonomiczny (wyższe podatki – niższa produkcja – niższe wpływy).⁵

Gdy stawka podatkowa wynosi 100% w gospodarce pieniężnej cała produkcja ustaje, z wyjątkiem tej, którą można wymienić w barterze. Ludzie nie pracują, jeśli wszystkie owoce ich pracy są konfiskowane przez rząd. Ponieważ produkcja ustaje, to nawet przy 100% stawce podatkowej rząd nie uzyskuje żadnych przychodów gdyż nie ma nic do skonfiskowania. Z drugiej strony, gdy stawka podatkowa wynosi 0%, ludzie mogą zatrzymać 100% uzyskanych przez siebie dochodów. Nie istnieje różnica pomiędzy wynagrodzeniem i dochodem po opodatkowaniu. Nie istnieją rządowe bariery dla rozwoju przedsiębiorczości. Produkcja jest maksymalizowana. Ponieważ jednak stawka podatkowa wynosi 0% przychody rządu także wynoszą 0. W przypadku stawki zerowej gospodarka znajduje się w stanie anarchii. Przy stawce stuprocentowej gospodarka funkcjonuje tylko dzięki wymianie barterowej. Pomiędzy tymi punktami przebiega krzywa wyznaczona przez Laffera. Gdy rząd zredukuje stawki podatkowe poniżej 100% i sprowadzi je do jakiegoś hipotetycznego punktu A, pewien segment gospodarki wymiennej może stać się bardziej wydajny przez przejście do gospodarki pieniężnej. Wówczas, nawet przy zmniejszonej stawce podatkowej rząd ma szansę uzyskać jakieś przychody. Wpływy budżetowe rosną, chociaż podatki maleją. Na drugim końcu krzywej można zaobserwować podobną prawidłowość. Gdy ludzie uznają, że potrzebują rządu dla własnej ochrony opodatkowują się na ten cel. Wówczas rosną zarówno podatki,

jak i wpływy budżetowe. Na osi współrzędnych stawek podatkowych i przychodów państwa sytuację tę obrazuje punkt oznaczony literą B. Co ciekawe, wysokość przychodów jest w pierwszym (punkt A) i w drugim (punkt B) przypadku taka sama. Punkt A przedstawia jednak bardzo wysoką stawkę podatkową przy niskiej produktywności. Punkt B przedstawia bardzo niską stawkę podatkową przy wysokiej produktywności. Tak samo wygląda sytuacja po dalszym zmniejszeniu podatków z poziomu A do C lub ich zwiększeniu z poziomu B do D. Przychody państwa z jednej strony i produkcja z drugiej maksymalizowane są w punkcie E. Jeśli po osiągnięciu tego punktu nastąpi zmniejszenie stawki podatkowej – przychody państwa spadną. Jeżeli jednak nastąpi podwyższenie stawki podatkowej – przychody państwa także spadną. Nie oznacza to jednak, że nie ma różnicy, w którą stronę na krzywej Laffera przesunie się punkt styku współrzędnych. Obniżka podatków spowoduje co prawda zmniejszenie przychodów państwa, ale przy wzroście produkcji. Podwyżka podatków spowoduje natomiast taką samą redukcję przychodów państwa, na skutek zmniejszenia produkcji, ale właśnie przy spadku produkcji. Z punktu widzenia gospodarki narodowej ta druga sytuacja jest zdecydowanie gorsza.

Realne zmiany w wielkości produkcji następują pod wpływem zmian w ilości i jakości czynników produkcji. Jednym z najważniejszych czynników wpływających na poziom produkcji jest system podatkowy. Każdy podatek jest bowiem źródłem tak zwanego efektu akcyzowego – nałożony na jakiegokolwiek dobro, podwyższa jego cenę (koszt) w porównaniu z innymi dobrami. Filipowicz opisuje to zjawisko w odniesieniu do tak istotnego elementu sytuacji gospodarczej, jak siła robocza: „Założmy, że jednostki mogą w dowolnym stosunku dzielić swój czas pomiędzy pracę i wypoczynek /.../ a każda godzina przeznaczona dodatkowo na pracę wymaga zrezygnowania z jednej godziny wypoczynku, i odwrotnie. Skoro więc każda godzina pracy jest opodatkowana, podnosi to jej względny koszt w stosunku do wypoczynku. Praca po opodatkowaniu przynosi mniejszy dochód, zatem przeznaczenie dodatkowej godziny na wypoczynek kosztuje teraz taniej. Odwrotnie, rezygnacja z godziny wypoczynku jest na skutek podatków mniej opłacalna wobec mniejszego dochodu, jaki przynosi godzina pracy. Podatki wpływają więc na zmniejszenie ogólnej puli czasu, jaki jednostki przeznaczają na działalność rynkową...”⁶ Zbyt wysokie stawki podatkowe powodują nie tylko spadek podaży najistotniejszych czynników produkcji: pracy i kapitału, ale także spadek popytu na te czynniki. Powstaje wówczas tak zwane sprzężenie zwrotne i gospodarka pogrąża się w stagnacji. W nauce polskiej zauważył to zjawisko Roman Rybarski, pisząc już w roku 1933: „źródłem siły podatkowej społeczeństwa jest jego bogactwo, jego produkcja (...) nie można przykręcać bez końca śruby podatkowej bo ona pęknie”⁷ Z zasadą tą – jak twierdzi Jude Wanniski – mamy możliwość zapoznać się już w pierwszych chwilach naszego życia. „Gdy dziecko spokojnie leży w łóżeczku, matka pozostająca w innym pomieszczeniu nie zwraca na nie uwagi. „Opodatkowanie” matki przez dziecko wynosi zero, przynosząc „dochód” zerowy, jakim mogłoby być zainteresowanie z jej strony. Gdy zaś najedzone i przewinięte dziecko nieustannie płacze, matka, podobnie jak poprzednio, nie zwraca na nie uwagi. Chociaż jej „opodatkowanie” wynosi teraz 100%, przynosi, tak samo jak w pierwszym przypadku, zerowe zainteresowanie”⁸

6 *ibid.*, s. 61

7 R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1933, s. 10

8 J. Wanniski, *The Way The World Works. How Economics Fail – And Succeed*, New York 1978, s. 45.

Spostrzeżenie dokonane przez Laffera jest prawdziwe bez względu na to, czy przywódca stoi na czele narodu, czy jednej rodziny. Ojciec, który dyscyplinuje syna w punkcie A, ustanawiając srogie kary za naruszenie bardziej lub mniej ważnych zasad, zachęca tylko do buntu, skrytości i kłamstw (co w skali kraju odpowiada uchylaniu się od płacenia podatków). Nadmiernie pobłażliwy ojciec, który dyscyplinuje syna zwykle w punkcie B, igra z niebezpieczeństwem otwartego, nieobliczalnego buntu; niezależność jego syna i jego względnie nieskrępowany rozwój odbywa się ze szkodą dla reszty rodziny. Mądry rodzic postara się zatem wyznaczyć punkt E, który najprawdopodobniej będzie różny w zależności od tego, czy jest to syn, czy córka, jaki mają temperament itp.⁹

Jak pisze Wojciech Bieńkowski, „niższe podatki nie muszą więc w długim okresie wywoływać deficytu budżetowego, gdyż działają motywacyjnie na zwiększenie podaży czynników produkcji i chęć ich wykorzystania, zwiększając tym samym ogólną podstawę opodatkowania i w konsekwencji również dochody budżetu”.¹⁰ W handlu obowiązuje bowiem święta zasada: mały zysk jednostkowy – duży obrót – duży zysk całkowity. Przekładając ją na język finansów publicznych można powiedzieć: niskie podatki – większy wzrost gospodarczy – większe wpływy do budżetu. Podatki bowiem to przecież nic innego jak cena za usługi państwa. Istnieje jednak jedna poważna różnica pomiędzy prywatnym handlem i finansami publicznymi. Indywidualny przedsiębiorca zawsze musi liczyć się z konkurencją i dlatego nie może windować swoich cen. Państwo konkurencji nie ma. Ograniczać się więc musi samo.

Zdaniem krytyków koncepcji Laffera reakcje podatników na zmiany stawek podatkowych nie są na tyle silne, by przyjąć wniosek, iż redukcja podatków tak zwiększyłaby bazę opodatkowania, iż wpływy nie uległyby obniżeniu.¹¹ Leszek Filipowicz pokusił się nawet o matematyczne wyliczenie. Jeżeli ktoś zarabia 100 jednostek i płaci 10 podatku według stopy 10% i nastąpi redukcja podatków o 30%, a więc do stopy 7% to podatnik zapłaci od tych samych 100 już tylko 7. Aby zatem wpływy rządu pozostały bez zmian, dany podatnik musiałby zwiększyć swoje dochody do 143 jednostek ($0,07 \times 143 = 10$), czyli aż o 43%, co nie wydaje się możliwe. W mikroskali, w odniesieniu do konkretnego podatnika będącego pracownikiem najemnym, którego przykład rozważa Filipowicz, takie zwiększenie byłoby rzeczywiście trudne. Autor zapomina jednak o drugiej stronie medalu, o konsekwencjach długofalowych, na które każe zwrócić uwagę Frederic Bastiat w *Co widać i czego nie widać*. Po pierwsze, można z dużą dozą prawdopodobieństwa przyjąć, iż podatnik, który zaoszczędził na podatku 3 jednostki (redukcja z 10 na 7) w jakiś sposób je wyda. Jak by tego nie zrobił, zapłaci jakiś podatek. Przyjmijmy, że będzie to jakiś podatek obrotowy: jednorazowy lub od wartości dodanej (przyjmijmy dla uproszczenia, że w wysokości 10% – choć obecnie w Polsce obowiązuje stawka 22%). Wpływy państwa nie zmaleją więc o 3, tylko o 2.7 jednostek. Ktoś inny natomiast zarobi owe 2.7 jednostek, od których zapłaci podatek dochodowy, a pozostałą kwotę także w jakiś sposób wyda płacąc podatek obrotowy, a ktoś następny, kto tę kwotę otrzyma zapłaci podatek dochodowy itd. Strata rządu nie wyniesie więc 3 jednostki, tylko znacznie mniej. Po wtóre, w makroskali nastąpi,

9 J. Wanninski, *Taxes, Revenues and the "Laffer Curve"*, w: Supply-Side University Economics Lesson #2; "Taxes, Revenues and the "Laffer Curve", w: Internet: Supply-Side University/Home Page /<http://www.polyconomics.com/searchbase/02-12-99.html>

10 W. Bieńkowski, *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*, Warszawa 1995, s. 120

11 L. Filipowicz, *Amerykańska...*, op. cit., s. 83

tak bardzo przecież przez neokeynesistów gloryfikowany wzrost popytu, gdyż obywatele przeznaczą pieniądze, których im rząd nie odbierze na inwestycje lub konsumpcje lub większą oszczędności przy pomocy których będzie można finansować inwestycje. Dodatkowo musimy pamiętać, iż przykład pracownika najemnego nie oddaje całości stosunków ekonomicznych, a tylko ich wrywynek. Tak naprawdę o wielkości produktu narodowego brutto decyduje to, co dzieje się w przedsiębiorstwach płacących podatki z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej. W ich przypadku zmniejszenie opodatkowania o 30% zaowocuje najprawdopodobniej zwiększeniem inwestycji. Niektórzy, być może, dołączą do grona pracowników najemnych i zaoszczędzoną na podatku kwotę skonsumują. Do nich odnosić się będą te same argumenty, co do wydatków dokonywanych przez pracowników najemnych. Można jednak z całą odpowiedzialnością przyjąć, że większość z nich zaoszczędzone pieniądze zainwestuje. W wielu przypadkach zainwestowane zostanie całe 30%. Przedsiębiorcy zdają sobie bowiem doskonale sprawę, że we współczesnej gospodarce globalnej kto się nie rozwija tylko stoi w miejscu, ten się praktycznie cofa. Każdy przedsiębiorca zmierza więc do rozwinięcia swojej działalności, jeżeli tylko to mu się opłaca. Zwiększenie inwestycji oznacza zaś zwiększenie zatrudnienia. Zwiększenie zatrudnienia oznacza zmniejszenie obciążeń państwa z tytułu zasiłków dla bezrobotnych i wzrost ogólnej kwoty podatków, które zaczną być płacone przez dotychczasowych bezrobotnych. Tak więc, jakby powiedział Bastiat, ktoś, kto patrzy tylko na dzisiejsze dochody państwa dostrzeże w redukcji podatku dochodowego o 30% stratę 30% przychodów. Ktoś inny, kto dostrzega długofalowe skutki wywierane na innych, dostrzeże realną możliwość wzrostu bazy opodatkowania i wpływów podatkowych w przyszłości.

W hipotetycznej fabryce szpilek Adama Smitha to, co jest istotne z punktu widzenia narodu, to nie wysiłek jednostek, ale produktywność jednostek pracujących razem. Kiedy podnosi się stawki podatków, to poszczególni pracownicy mogą pracować ciężiej, aby utrzymać dotychczasowy poziom dochodów. Jednak jeżeli właściciel fabryki szpilek jest nieznaczącym producentem, to podwyższone stawki podatkowe mogą go skłonić do przedłożenia wycieczki nad pracą lub do zmniejszenia poziomu aktywności gospodarczej. W ten sposób system straci całość produkcji fabryki. Jak pisze Jude Wanninski – wyobraźmy sobie, że mamy trzech fachowców od budowy domów. Jeżeli pracują razem, to jeden odpowiada za fundamenty, drugi za szkielet budynku, a trzeci za dach. Razem w ciągu trzech miesięcy potrafią zbudować trzy domy. Jeżeli pracują oddzielnie i każdy stawia inny dom, to na zbudowanie trzech domów potrzebować będą sześciu miesięcy. Przy stawce podatku od budowy domów wynoszącej 49% będą pracowali razem, ponieważ państwo zostawi im skromny zysk z ich podziału pracy. Jeśli jednak stawka podatku wzrośnie do 51%, to w przypadku wspólnej pracy poniosą stratę netto. Wybiorą więc pracę oddzielnie. Gdy fachowcy łączyli swoje wysiłki, to ponieważ pracując razem budowali sześć domów, zamiast trzech, jakie postawiliby oddzielnie, przychody rządu były niemal równe wartości trzech gotowych domów. Jednak przy stawce wynoszącej 51% rząd traci te dochody, a gospodarka traci produkcję trzech dodatkowych domów, jakie powstałyby, gdyby ludzie ci pracowali razem.¹²

Jude Wanninski powołując się na Roberta Mundella twierdzi, że jeżeli ustalone przez rząd stawki podatkowe są wysokie, to można je bezpiecznie obniżyć, nawet licząc się z natychmiastowym spadkiem łącznych dochodów – pod warunkiem że gospodarka zacznie rosnać szybciej i wytwarzać dochód większy niż szacowano przy statycznym założeniu braku zmian zachowań podatników. W tych warunkach może wzrosnąć deficyt, a jednak spadnie oprocentowanie rządowych obligacji! Innymi słowy, jeżeli zmniejszymy stawki podatkowe o 10%, to naturalnym jest oczekiwanie spadku dochodów państwa o 10%. Jeżeli gospodarka będzie rozwijała się szybciej z powodu korzyści związanych z niższymi stawkami podatkowymi, to dochody mogą spaść nieco mniej. Ta różnica wystarczy co najmniej na pokrycie oprocentowania obligacji, które rząd może wypuścić, by sfinansować chwilowy spadek dochodów. W ten sposób rząd zainwestuje w potencjał produkcyjny ludności, zakładając, że zareaguje ona na obniżkę stawek w sposób, który przyniesie stały dochód z tej inwestycji. To właśnie spowodowało, że obniżkom podatków wprowadzonym w Stanach Zjednoczonych przez administrację prezydenta Reagana towarzyszył wprawdzie wzrost deficytu, ale również obniżka stóp procentowych. Zjawisko to jest powszechnie akceptowane na poziomie mikroekonomii przedsiębiorstw. Rynek obligacji ocenia emisję obligacji przez jakąś firmę przyglądając się celom, którym posłużą środki uzyskane z obligacji. Jeżeli gracze rynkowi stwierdzą, że emisja przyniesie zysk z inwestycji, to stopa oprocentowania będzie korzystna, a inne zobowiązania firmy mogą nawet zyskać na wartości na rynku wtórnym. Nie ma powodu, dla którego rządowe przychody z obligacji nie miałyby być traktowane w ten sam sposób, zwłaszcza gdy wiadomo, że obligacje są wypuszczane w celu sfinansowania obniżki podatkowej.¹³

Niezwykle istotne w krzywej Laffera jest to, że wyznaczają ją litery, a nie liczby. Nie wiadomo bowiem, w którym miejscu znajduje się punkt E w konkretnej sytuacji miejsca i czasu. Jest całkiem naturalne, że w różnych krajach będą różne wielkości T_{MAX} , w zależności od historycznych i kulturalnych wydarzeń w przeszłości. Poza tym wielkość ta może ewoluować przez cały czas w zależności od ekonomicznych warunków. Krótkookresowa Krzywa Laffera może różnić się znacząco od długookresowej.¹⁴ W czasach wojny punkt E może leżeć nawet bardzo blisko 100%. Jude Wanninski przywołuje w tym miejscu przykład Stalingradu w czasie II Wojny Światowej, w którym przez 900 dni jego obrońcy, zarówno żołnierze, jak i ludność cywilna, walczyli i pracowali tylko dla dobra publicznego.¹⁵ Z drugiej strony odbudowa Niemiec ze zniszczeń wojennych rozpoczęła się na dobre po roku 1948, gdy za sprawą Ministra Finansów Ludwiga Erharda zredukowano stawki podatkowe, a rząd wycofał się z wielu regulacji w gospodarce. Podobnie wyglądała sytuacja w Japonii, gdzie dopiero po roku 1950, gdy zmniejszono wojenne obciążenia podatkowe nastąpił rozwój gospodarczy. W obu przypadkach zmniejszenie stawek podatkowych zaowocowało ożywieniem gospodarczym i, w dłuższej perspektywie, zwiększeniem przychodów państwa.

13 J. Wanninski, *Taxes, Revenues and the "Laffer Curve"*, w: Supply-Side University Economics Lesson #2, *Taxes, Revenues and the "Laffer Curve"*, w: Internet: Supply-Side University/Home Page /<http://www.polyconomics.com/searchbase/02-12-99.html>

14 Borkowski R., Ostaszewski K., *The Inflection Point of the "Laffer Curve"*, <http://www.louisville.edu/~kmosta01/rafal.html>

15 J. Wanninski, Supply-Side University Economics Lesson #3, *"Taxes, Revenues and the "Laffer Curve"*, w: Internet: Supply-Side University/Home Page/ <http://www.polyconomics.com/searchbase/files3.html>

Miejsce położenia punktu maksymalizującego wpływy do budżetu zależy więc od wielu czynników. Chris Bolton pisze, że „kiedy wysokość podatku rośnie od 0%, wpływy oczywiście będą rosły. Jednak w miarę zwiększania podatku, gdy coraz więcej pieniędzy jest zabieranych przez rząd, niektórzy przestają pracować – bo im się nie opłaca, inni zmniejszają ilość godzin pracy, a jeszcze inni zaczynają oszukiwać na płaceniu podatków. Te problemy narastają wraz ze wzrostem podatku, mają też wpływ na ściągalność podatku, na skalę wykorzystywania luk podatkowych i ulg. Z tego powodu wpływy zaczynają maleć po osiągnięciu pewnego poziomu. Po tym punkcie zmniejsza się chęć do pracy, rozpoczynania przedsięwzięć, podejmowania ryzyka czyli tego, co powoduje powstawanie miejsc pracy, poprawę sytuacji ekonomicznej i wzrost produktu narodowego brutto (GNP), które łącznie można nazwać Współczynnikiem Aktywności Ekonomicznej. Krzywa Laffera pokazuje, że wpływy są równe:

GNP x wielkość podatku x stopa zgodności (Compliance Rate).

Obniżka podatku może spowodować wzrost wpływów przy wzroście Współczynnika Aktywności Ekonomicznej zwiększającego produkt narodowy brutto i większej akceptacji dla prawa podatkowego (...)¹⁶

Choć wydaje się oczywiste, że wzrost stawki podatkowej wpływa na działalność gospodarczą, to jednak zwolennicy wyższych stawek podatkowych nałożonych na bogatych zaprzeczają temu – spostrzegają Hall i Rabushka.¹⁷ Tymczasem „aby zaprzeczyć, że wyższe stawki podatkowe zniechęcają do działalności gospodarczej trzeba odrzucić jedno z praw ekonomii – prawo popytu – które zakłada, iż ceny i ilości są wzajemnie zależne. (...) Wyższe stawki podatkowe zmniejszają popyt na pracę, oszczędzanie i inwestowanie przez redukcję dochodów po opodatkowaniu. Niższe stawki podatków zwiększają popyt na pracę, oszczędzanie oraz inwestowanie przez zwiększenie dochodów po opodatkowaniu”.¹⁸

Zasadę działania Krzywej Laffer’a oddaje stare porzekadło, zgodnie z którym „więcej much złapie się na melasę niż na ocet”. Dlatego wielu projektodawców systemów podatkowych zgadza się, że podstawa opodatkowania powinna zostać powiększona, a stopy podatkowe zmniejszone. Jak twierdzi Daniel J. Mitchell „niższe stawki podatkowe powodują wzrost gospodarczy poprzez ograniczenie ‘karanja’ pracy, oszczędzania i inwestowania”.¹⁹

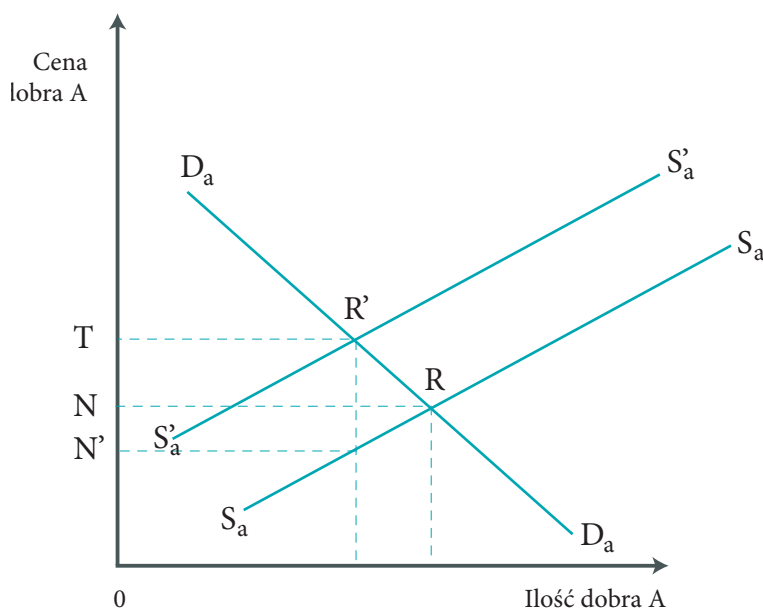
16 Bolton Ch.; *Basic Economic Theory. Supply & Demand and the Laffer Curve* <http://home.rmci.net/cbolton/econ.html>

17 za R.E. Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy*, Warszawa 1998, s. 64

18 za *ibid.*, s. 64-65

19 D. J. Mitchell, *The Historical Lessons of Lower Tax Rates*, w: *Backgrounder* #1086, July 19, 1996, w: <http://www.heritage.org/Research/Taxes/BG1086.cfm>

Nie ulega wątpliwości, że podatki wpływają na kształtowanie się (lub zmiany) popytu i podaży na danym rynku od momentu ujawnienia się tego wpływu oraz od zmian poszczególnych rynków.²⁰ Dlatego należy analizować skutki nakładania podatków przez pryzmat ich wpływu na kształtowanie się popytu i podaży, na równowagę na rynku danego dobra, a w ostateczności na decyzje producentów, konsumentów i inwestorów.²¹ W sensie ekonomicznym reakcje podatników wiążą się ściśle ze stanem gospodarki narodowej jako takiej oraz tych jej działów, które najbardziej dotyka dany ciężar podatkowy. Ekonomiczne skutki nakładania podatków można przedstawić z punktu widzenia ich wpływu na popyt i podaż danego dobra na osi współrzędnych w następujący sposób:



Źródło: St. Owsiak²²

Krzywa D_a reprezentuje popyt na dobro A , natomiast krzywa S_a reprezentuje podaż tego dobra. Równowaga pomiędzy popytem na dobro A , a jego podażą znajduje się w punkcie przecięcia się tych krzywych – punkt R . W punkcie równowagi R dobro A osiąga cenę odpowiadającą odcinkowi ON i po tej cenie sprzedawca jest skłonny sprzedać dobro A , natomiast nabywca jest skłonny kupić dobro A w ilości odpowiadającej odcinkowi OC . Cena równowagi jest dla sprzedawcy ceną netto, bez opodatkowania. Jeżeli dobro A zostanie obciążone wyższym podatkiem od sprzedaży w wysokości odpowiadającej odcinkowi NT nastąpi przesunięcie krzywej podaży do góry wykresu, ponieważ nałożenia lub zwiększenie podatku na dobro A spowoduje wzrost jego ceny. Popyt na dobro A zmniejszy się o wielkość odpowiadającą odcinkowi BC . W wyniku nałożenia lub zwiększenia podatku rośnie cena brutto dobra A , a zmniejsza się jego cena netto, którą po zmianie podatku odzwierciedla odcinek ON' . W konsekwencji maleje popyt na dobro A , a więc i jego podaż. Punkt równowagi przesuwa się na osi współrzędnych do punktu R' .²³

20 R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, New York 1984, s. 268.

21 St. Owsiak, Owsiak St., *Finanse Publiczne. Teoria i Praktyka*, PWN Warszawa 1997 s. 155

22 *ibidem.*, s. 156.

23 *ibidem.*, s. 156.

Jak widać, nałożenie lub zwiększenie podatku na dane dobro wywołuje spadek wpływów z jego sprzedaży na skutek spadku popytu na nie i spadku jego ceny netto. Podwyższona cena brutto zostaje pokryta w części przez sprzedającego, a w części przez kupującego. Proporcje ich udziału w pokryciu podwyższonej ceny zależą od czynników ekonomicznych takich jak elastyczność popytu i podaży względem ceny oraz możliwości wpływania przez sprzedawcę (producenta) na poziom kosztów własnych. Jeżeli elastyczność popytu będzie sztywna, cały ciężar nałożonego/zwiększonego podatku poniesie nabywca. Ani wielkość podaży, ani cena netto dobra A nie zmienią się. Jeżeli zaś elastyczność podaży będzie sztywna, nałożenie/zwiększenie podatku nie wywoła zmiany ceny brutto dobra A. Spadnie natomiast jego cena netto w wielkości odpowiadającej wielkości nałożonego/zwiększonego podatku. Cały ciężar podatkowy poniesie w takim przypadku sprzedawca. Jeżeli popyt na dobro A byłby nieskończenie elastyczny to konsekwencją nałożenia/zwiększenia podatku przy niezmienionej cenie brutto byłoby ograniczenie popytu i spadek ceny netto, na skutek niemożliwości przerzucenia podatku na nabywcę. Jeżeli zaś nieskończenie elastyczna byłaby podaż dobra A, to konsekwencją nałożenia/zwiększenia podatku byłoby ograniczenie tej podaży przy wzroście ceny brutto, aż do momentu osiągnięcia ceny równowagi wyznaczonej przez skłonność nabywców do płacenia wyższej ceny. Zatem, im mniej elastyczne są podaż i popyt, tym mniejszy jest wpływ podatku na dany rodzaj aktywności gospodarczej, gdyż nałożenie/zwiększenie podatku nie wywołuje większych zmian w alokacji zasobów. Im większa jest natomiast ta elastyczność, tym wpływ podatków na alokację zasobów jest większy.²⁴

Zależność pomiędzy podatkiem i jego wysokością a procesami gospodarczymi jest więc oczywista. Podatek wpływa na cenę opodatkowanego dobra, tym samym na jego popyt, co z kolei rzutuje na jego sprzedaż, *ergo* na produkcję i podaż. Działanie prawa popytu i podaży jest automatyczne. Rynek każdego dobra jest kształtowany przez podaż i popyt na nie oraz jego cenę. Wzrost ceny w skutek nakładania lub zwiększania podatków musi rzutować na sytuację na rynku. Po zwiększeniu stawek podatkowych możemy mieć do czynienia albo z sytuacją, w której dochód brutto podatnika do opodatkowania pozostaje niezmienny – wówczas zmniejsza się jego dochód netto po opodatkowaniu, albo podatnikowi udaje się powiększyć dochód brutto, przez co jego dochód netto po opodatkowaniu nie zmniejsza się. W pierwszym przypadku zwiększenie obciążeń podatkowych może spowodować albo zmniejszenie bezpośredniej konsumpcji, albo zmniejszenie oszczędności. Zmniejszenie konsumpcji, która także przecież jest opodatkowana, powoduje zmniejszenie wpływów podatkowych z tytułu podatków pośrednich, chyba że zwiększeniu stawek podatków bezpośrednich towarzyszy także zwiększenie stawek podatków pośrednich. To jednak może spowodować albo dalszy spadek konsumpcji, jeżeli podatników nie będzie po prostu stać na jej utrzymanie na dotychczasowym poziomie, albo spadek oszczędności i kapitalizacji. Jak pisał już Roman Rybarski „podatki, które pociągają za sobą zmniejszenie oszczędności, przynoszą więcej szkody niż pożytku, bo jeżeli podatek wywołuje zmniejszenie kapitalizacji, automatycznie pociąga wzrost stopy procentowej, ponieważ podaż kapitału jest niedostateczna”²⁵

24 *ibidem.*, s. 155-158.

25 R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, op.cit., s. 111.

Polityka podatkowa może ograniczyć też krańcową wydajność kapitału – inwestycje mogą być umieszczane w niżej opodatkowanych sektorach, które mają jednak niższą wydajność (np. budowa mieszkań na wynajem) oraz prowadzić do zaburzenia i zniekształcania decyzji inwestycyjnych, gdyż podatki czynią pewne formy inwestowania bardziej atrakcyjnymi od innych.²⁶ Tym samym wpływy podatkowe wcale nie rosną po podwyższeniu stawek podatkowych.

Elastyczności inwestycji względem kosztu kapitału wynosi od 0,25 do 1.²⁷ W Stanach Zjednoczonych zmniejszaniu wpływów podatkowych o \$1.000.000.000, towarzyszył wzrost wydatków na badania i rozwój²⁸ o \$2.000.000.000. Zmniejszenie podatków o 5%, mogłoby zwiększyć wydatki na R&D o 0,25% PKB.²⁹ Badania pokazały, że przy inflacji około 3%, finansowaniu inwestycji w połowie długim w połowie akcjami i przejściu od podatku od kapitału do podatku konsumpcyjnego następuje wzrost inwestycji o 10%, a wzrost społecznego bogactwa z tytułu trwałego obniżenia podatków od kapitału wynosi od 25 centów do 1 dolara za jednego dolara obniżki.³⁰ Badania sugerują też wysoką elastyczność zasobu kapitału względem jego kosztu w długim okresie.³¹

Z kolei wysokie podatki dochodowe utrudniają inwestycje, gdyż odbierają podatnikom tę część dochodu, która na inwestycje mogłaby zostać przeznaczona, pozostawiając w rękach podatników tylko środki wystarczające na konsumpcję. Jak pisał Henry Hazlitt „kapitał, który można zaryzykować niezmiernie się kurczy. Jest opodatkowany, zanim jeszcze ulegnie akumulacji. Kapitałowi, który dostarcza nowych miejsc pracy, najpierw nie pozwala się zaistnieć; tę część, która mimo to powstanie, zniechęca się do nowych przedsięwzięć”.³² „Jeżeli potrzebie, by odróżnić dochód faworyzując kapitalizację dają wyraz pisarze angielscy (...) to po wielokroć aktualniejszym to zagadnienie jest w Polsce – w kraju, w którym tak mało jest kapitału” – pisał Roman Rybarski przed II wojną światową.³³

Wysokie stawki podatków dochodowych – a już w szczególności progresja podatkowa – zniechęcają też do podejmowania pracy. Jak pisał Monteskiusz, „natura jest sprawiedliwa wobec ludzi nagradza ich trudy, czyni ich pracowitymi, ponieważ za większą pracą idzie większa nagroda. Ale jeżeli samowolna władza odbierze owe przyrodzone nagrody, człowiek wraca do wstrętu do pracy i próżniactwo zdaje mu się jedynym dobrem”.³⁴ Szczególnie niebezpieczne są podatki progresywne. W pewnym momencie ludzie zaczynają pytać samych siebie dlaczego mają pracować sześć miesięcy w roku dla rządu, a tylko pozostałe sześć dla siebie i rodziny. Wysokie marginalne stawki progresywnych podatków

26 Za K. Rybiński, *Podatki a rozwój gospodarczy. Bezrobocie, inwestycje, oszczędności*. Referat na konferencji Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych „Niższe podatki, lepsza gospodarka”, 29 sierpnia 2001 roku (kopia w zbiorach autora).

27 *ibidem*.

28 badania i rozwój określane bywają skrótem polskim B+R albo często z angielska R&D.

29 B. Hall, „R&D Tax Policy During 1980s: Success or Failure?”, w: *“Tax Policy and the Economy”*, MIT Press 1993, za: K. Rybiński, *Podatki a rozwój...*, op.cit.

30 K. Judd, *“The Welfare Cost of Factor Taxation in a Perfect-Foresight Model”*, w: *Journal of Political Economy* 1987.

31 K. Rybiński, *Podatki a rozwój ...*, op.cit.

32 H. Hazlitt, *Ekonomia w jednej lekcji*, Kraków 1993, s. 38.

33 R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, op.cit., s. 277.

34 Monteskiusz, *O duchu praw*, op.cit., s. 183.

dochodowych wydają się „czynnikiem maltuzjanizmu ekonomicznego”.³⁵ Im więcej podatnik pracuje i im większe osiąga sukcesy, tym wyżej jest opodatkowany. Czy nie jest to zachętą do tego, aby pracować mniej? „Często okazuje się, że przemysłowcy zamiast angażować się w przedsięwzięcie, co do którego wiedzą, iż w razie powodzenia zyski zostaną w dużej części zaabsorbowane przez podatek, natomiast w razie niepowodzenia pokryją w całości stratę, wolą zachować pozycję skromniejszą, lecz pewniejszą. Nierzadko też pracownik odmawia dodatkowej pracy, wiedząc, że połowę lub nawet więcej uzyskanego za nią wynagrodzenia odda fiskusowi”.³⁶ Gdy w latach osiemdziesiątych XX wieku rząd szwedzki obniżył najwyższą stawkę podatku dochodowego o 35%, napisał w uzasadnieniu, że skłoni to Szwedów „aby pracowali więcej, podejmowali pracę w godzinach nadliczbowych, a także skłoni do większej uczciwości wobec fiskusa i do podejmowania ryzyka gospodarczego”.³⁷ Zważywszy na poziom bezrobocia, uświadomienie, że podatki progresywne negatywnie wpływają na rynek pracy, ma doniosłe znaczenie.

W wielu pracach zwraca się uwagę na pozytywne skutki obniżki podatków dla rynku pracy. Ciekawie wyglądają wyniki symulacji reform podatkowych w modelu równowagi ogólnej dla gospodarki Holandii. W tabeli poniżej zostały przedstawione wyniki trzech eksperymentów: A – obniżenie stawki podatku w pierwszym progu podatkowym; B – obniżenie stawki podatku w najwyższym progu podatkowym; C – obniżenie składki na ubezpieczenia społeczne płaconej przez pracodawców.

Tabela: **Wpływ obniżki podatków na gospodarkę**

% - ROCZNA ZMIANA	A	B	C
Koszty płacowe	-0,4	-0,2	-0,2
Inflacja	-0,3	-0,2	-0,2
Konsumpcja prywatna	1,3	1,3	1,1
Produkcja	0,8	0,7	0,6
Zatrudnienie	0,6	0,5	0,4

Źródło: Bovenberg, Graafland, deMooij³⁸

Jarosław Neneman i Radosław Piwowski pokazują problem wpływu progresji podatkowej na podaż pracy opisując działanie efektu dochodowego i substytucyjnego przy zmieniających się stawkach podatku. Zasadnicze znaczenie ma rozróżnienie stawek: krańcowej i przeciętnej (nominalnej). Zakładając, że czas wolny jest dobrem normalnym (to znaczy, że wraz ze wzrostem dochodu rośnie jego konsumpcja), że podaż pracy jest doskonale elastyczna i że produktywność każdej godziny pracy jest identyczna, można wyciągnąć następujące wnioski:

35 P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, op.cit., s. 470.

36 ibidem., s. 470-471.

37 ibidem., s. 471.

38 A. Bovenberg, J. Graafland, R. deMooij, „Tax Reform and the Dutch Labor Market: an Applied General Equilibrium Approach”, NBER Working Paper 6693, 1998

- wzrost krańcowej stopy podatku zaowocuje powstaniem efektu substytucyjnego, co będzie oddziaływać niekorzystnie na podaż pracy;
- spadek krańcowej stopy podatku powoduje zachętę do zwiększenia podaży pracy;
- wzrost przeciętnej stawki podatku zaowocuje powstaniem efektu dochodowego korzystnie wpływającego na podaży pracy;
- spadek przeciętnej stawki podatku będzie oddziaływać w przeciwnym kierunku, to znaczy zniechęci do zwiększenia podaży pracy.

Końcowy efekt oddziaływania wzrostu lub spadku stawki podatku na podaż pracy zależy od sumy efektów substytucyjnego i dochodowego.

W modelach wzrostu gospodarczego znaczenie ma nie tylko podaż siły roboczej ale i jej jakość. Wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia, nawet w przypadku niezminionej ilości osób czynnych zawodowo, rośnie zasób tak zwanego kapitału ludzkiego, który jest istotnym czynnikiem wzrostu gospodarczego. Ważne jest zatem określenie wpływu podwyżek i obniżek stawek podatkowych na zasób owego kapitału. Z teoretycznego punktu widzenia wzrost stawek podatkowych obniża skłonność do dalszego kształcenia, gdyż wraz z poziomem wykształcenia rosną zarobki i dana osoba przesuwa się w wyższe progi podatkowe. Zatem bilans zysków z dalszego kształcenia i kosztów nauki robi się mniej korzystny.³⁹

Badania empiryczne pokazują, że obniżka krańcowej stawki podatkowej o jeden punkt procentowy powoduje wzrost zasobu kapitału ludzkiego o 0,97%.⁴⁰ Wpływ polityki podatkowej na rynek pracy jest więc bardzo silny. Ma ona duże znaczenie dla decyzji czy wejść na rynek pracy aktywnie jej poszukując, czy pozostać biernym zawodowo i poprzestać na pobieraniu różnych świadczeń socjalnych. Decyzje o podjęciu pracy zależą od motywacji finansowej, która jest określana mianem luki płacowej (ang. *wage gap*). Jest to różnica między wynagrodzeniem po opodatkowaniu a wielkością otrzymywanego świadczenia socjalnego. W miarę powiększania się luki płacowej rośnie podaż pracy, więc przyspiesza wzrost gospodarczy. A jak przyspiesza wzrost gospodarczy, to wzrastają wpływy podatkowe. W ostatnich latach w gospodarce polskiej następowało kurczenie się luki płacowej. Z jednej strony obserwowaliśmy eliminowanie ulg podatkowych, co powodowało wzrost efektywnej stawki podatkowej PIT oraz zwolnienie dynamiki płac realnych w sektorze prywatnym. Z drugiej strony mieliśmy do czynienia z coraz bardziej szczodrymi świadczeniami socjalnymi. Według raportu Banku Światowego dla osób, które mają ofertę zatrudnienia na poziomie płacy minimalnej efektywna stawka opodatkowania przyrostu dochodów z tego tytułu wynosi 120%.⁴¹

Wysokie stawki marginalne progresywnych podatków dochodowych zakłócają też proces specjalizacji zawodowej i podziału pracy. Z podatkowego punktu widzenia wielu osobom, zwłaszcza kobietom,

39 J. Heckman, L. Lochner, C. Taber, "Tax Policy and Human Capital Formation", NBER Working Paper 6462, 1998.

40 F. Trostel, "The Effect of Taxation on Human Capital", w: *Journal of Political Economy*, 1993.

41 World Bank, "Poland. Labor Market Study – The Challenge of Job Creation", 2001.

bardziej opłaca się osobiście wykonywać wiele prac domowych, zamiast podjąć opodatkowaną pracę zarobkową poza domem i zatrudnić pomoc domową, której wynagrodzenie także zostanie opodatkowane. Zmiany w systemie podatkowym przeprowadzone w krajach OECD ma przełomie lat 80 i 90 i redukcja marginalnych stawek podatku dochodowego oraz wspólne opodatkowanie małżonków zdecydowanie zwiększyły podaż pracy kobiet.⁴² Badania przeprowadzone w tych krajach pokazały także wpływ progresywności opodatkowania na tworzenie kapitału ludzkiego. Jak twierdzą autorzy raportu przygotowanego dla OECD, podatek progresywny „obniża przyszłe zyski z inwestycji w kapitał ludzki w większym stopniu, niż redukuje ich koszty (dochód z wynagrodzenia tracony podczas kształcenia) a tym samym może zniechęcać do tworzenia kapitału ludzkiego”.⁴³

Wysokie stawki marginalne progresywnych podatków dochodowych sprzyjają także rozwojowi szarej strefy, gdyż rośnie pokusa uchylecia się od opodatkowania. Skłaniają też do tego, by pracę dla jednej osoby wykonywały co najmniej dwie, gdy tylko jest to organizacyjnie możliwe, co rodzi powszechnie znane zjawisko ‘podstawianej cioci’, na którą wystawiana jest umowa w zamian za faktycznie wykonującą pracę inną osobę, opodatkowaną już wyższą stawką podatkową. Jeżeli dwóch podatników wykonuje dokładnie taką samą pracę w taki sam sposób i z takim samym efektem i każdy z nich zarobi w ciągu roku 25.000 złotych i zapłaci podatek w wysokości 5.000 złotych według stawki 20% czyli razem zapłacą 10.000 złotych, a trzeci podatek wykonujący taką samą pracę będzie pracował dwa razy wydajniej i efektywniej, w związku z czym sam jeden zarobi tyle samo co tamci dwaj razem – czyli 50.000 złotych, to płacąc podatek w takiej samej wysokości (20%) zapłaci 10.000 złotych – dwa razy więcej od każdego z dwóch pozostałych z osobna i tyle samo co tamci dwaj razem. Skarb Państwa otrzyma zaś od takiego samego dochodu taki sam podatek. Z ekonomicznego punktu widzenia nie ma żadnego powodu, aby ten trzeci podatek miał zapłacić więcej niż dwaj pozostali podatnicy razem. Taki zaś jest efekt progresji podatkowej.

42 W.Leibfritz, J.Thornton, A. Bibbee, *Taxation and economic performance*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Economic Department working papers No 176, Paris 1997, s. 14.

43 *ibidem.*, s. 15.

4.

PRAWO LAFFERA W PRAKTYCE

Leszek Filipowicz uważa, że „sama teoria nie dostarcza definitywnej odpowiedzi”⁴⁴. Może więc trzeba sprawdzić jak działa ona w praktyce. Wielka Brytania doświadczyła w praktyce efektu przedstawionego przez Laffera już w XIX wieku, gdy swoją politykę finansową wdrażali William Huskisson, Robert Peel i William Gladstone. Zmniejszali oni podatki, co stymulowało rozwój gospodarczy zwiększający podstawę opodatkowania, co w praktyce przyczyniało się do zwiększenia wpływów budżetowych. „Tak jest zawsze – komentował to zjawisko już w roku 1888 Sydney Buxton – wzrost wydatków i niedostatek wpływów zawsze idą w parze. Konieczność utrzymywania wysokich podatków dla zapewnienia wysokich wydatków ogranicza wpływy i hamuje ich wzrost – błędne koło, które może być przerwane tylko przez oszczędność w wydatkach. Oszczędność w wydatkach umożliwia zmniejszenie ciężaru i wzrost wpływów; podatki mogą być zmniejszone, co powoduje dalszy wzrost dochodów”⁴⁵. W praktyce pierwszym eksperymentem tego rodzaju była reforma cel w 1825 roku. Polegała ona na radykalnym obniżeniu większości stawek celnych na artykuły importowane. Niektóre cła na bawełnę zmniejszono nawet z 75% do 10%. Cło na żelazo zmniejszono z 6 funtów i 10 szylingów do 1 funta i 10 szylingów za tonę. Mimo to, a może właśnie dlatego, w roku 1826 dochody skarbu państwa z tytułu cel nie tylko nie spadły, ale nawet zaczęły rosnąć. Prawo Laffera zadziałało od razu. Już wówczas zaobserwował to zjawisko Poulett Thomson stwierdzając, że podniesienie poziomu cel powyżej pewnego punktu powoduje spadek dochodów państwa, podczas gdy ich obniżenie powoduje ich wzrost przy jednoczesnym spadku cen.⁴⁶ Potwierdziły to kolejne reformy celne. Choć w ciągu pięciu lat reformowania systemu celnego Robert Peel zmniejszył opłaty celne o 2.500.000 funtów rocznie, to rozwój gospodarczy spowodowany tymi reformami zaowocował zwiększeniem wpływów budżetowych z 50.000.000 funtów w roku 1841 do 55.000.000 w roku 1846. Rzecz jasna nie każda

44 ibid., s. 82

45 S. Buxton, *Finance and Politics: An Historical Study. 1783-1885*, London 1888 s. 297, cyt. za A. Rabushka, *Od Adama Smitha do bogactwa Ameryki*, CAS, Warszawa 1996, s. 46.

46 A. Rabushka, *Od Adama ...*, op. cit., s. 66

redukcja celi powodowała wzrost wpływów już w następnym roku podatkowym. Początkowo na imporcie niektórych grup towarów budżet odnotowywał stratę. Na przykład strata wpływów z tytułu zmniejszenia stawek celnych na skóry garbowane do roku 1845 wyniosła prawie 37.000 funtów, na terpentynę prawie 80.000 funtów, a na olej palmowy 8.500 funtów. Ale handel tymi towarami zwiększył się odpowiednio o 454.000, 53.000 i 123.000 funtów. Na każdy funt redukcji dochodów państwa przypadały 4 funty korzyści dla sektora prywatnego. W perspektywie długofalowej owocowało to zwiększeniem wpływów budżetowych, potwierdzając prawo Laffera. W odniesieniu do innych grup towarów na potwierdzenie tego prawa nie trzeba było nawet czekać. Cło na rudę miedzi w roku 1842 nie przyniosło praktycznie żadnych wpływów budżetowych. Po jego zmniejszeniu w roku 1843 wpływy wyniosły 47.000 funtów, a w roku 1844 już 70.000 funtów. Podobnie było z przetworami z wielorybów. Choć cła na nie zmalowały, to wpływy budżetowe z tytułu ich importu wzrosły już w następnym roku prawie o 50.000 funtów.

W Paryżu, gdy w roku 1775 Turgot obniżył o połowę opłatę za przywóz do miasta świeżych ryb i opłatę targową, łączna kwota wpływów z tego tytułu nie uległa zmianie. Konsumpcja ryb została podwojona, toteż rybacy i kupcy podwoili utarg i zyski.⁴⁷ Konsumpcję soli szacowano w tym czasie na dziewięć funtów na osobę w tych prowincjach, w których istniał podatek od soli i na osiemnaście funtów w tych prowincjach, w których podatku takiego nie było.⁴⁸

Jak twierdzi Humboldt, gdy w roku 1778 rząd Hiszpanii zdecydował się na złagodzenie polityki fiskalnej w swoich koloniach, w ciągu 13 lat dochód brutto w samym tylko Meksyku wzrósł o przeszło 102.000.000 piastrow, a ilość gotówki przywiezionej z Meksyku do Hiszpanii wzrosła w tym czasie o ponad 14.000.000 piastrow.⁴⁹

W drugą stronę też prawo to działało. W roku 1804, gdy rząd angielski podniósł cło na cukier o 20% szacowano, że wpływy, które rok wcześniej wynosiły 2.778.000 funtów wzrosną o jedną piątą do 3.330.000 funtów. Tymczasem spadły one do poziomu niższego niż przed podwyżką i wyniosły 2.537.000 funtów.⁵⁰ Jak konkluduje Jean Baptiste Say „podatek przesadny niszczy podstawę wymiaru”⁵¹

W Stanach Zjednoczonych podobny eksperyment podjęto w latach 20-tych, gdy za rządów republikańskich prezydentów Warrena Hardinga i Calvina Coolidge’a Sekretarzem Skarbu został Andrew Mellon. W roku 1924 pisał on: „historia opodatkowania pokazuje, iż nadmierne podatki nie są płacone. (...) W rezultacie źródła dochodu z opodatkowania wysychają; (...) kapitał kierowany jest tam, gdzie nie przynosi ani dochodów państwu, ani zysków ludziom (...) wysokie stopy opodatkowania przynoszą każdego roku coraz mniej dochodów rządowi. (...) Zmniejszając wysokie stopy o połowę,

47 za J.B. Say, *Traktat o ekonomii politycznej*, PWN 1960, s. 770

48 za J.B. Say, *Traktat...* op. cit., s. 769

49 za J.B. Say, *Traktat...* op. cit., s. 772

50 za J.B. Say, *ibidem.*, s. 769

51 *ibidem.*, s. 770

rząd, otrzyma więcej dochodu od zamożnych podatników, niżby otrzymał przy obowiązywaniu wysokich stawek. Zupełnie podobnie, jak w przypadku pana Forda, który robi większe pieniądze ceniąc swoje samochody na \$380 zamiast \$3.000.⁵² W handlu obowiązuje bowiem święta zasada: mały zysk jednostkowy – duży obrót – duży zysk całkowity. Przekładając ją na język finansów publicznych można powiedzieć: niskie podatki – większy wzrost gospodarczy – większe wpływy do budżetu. Podatki bowiem to przecież nic innego jak cena za usługi państwa. Istnieje jednak jedna poważna różnica pomiędzy prywatnym handlem i finansami publicznymi. Indywidualny przedsiębiorca zawsze musi liczyć się z konkurencją i dlatego nie może windować swoich cen. Państwo konkurencji nie ma. Ograniczać się musi więc samo. Kierując się tym przesłaniem Mellon przeprowadził trzy operacje obniżenia podatków w latach 1921, 1924 i 1926 ze stawki 73% do 25%. Choć oponenti przestrzegali go, że zmniejszenie stawek podatkowych spowoduje niebezpieczny spadek wpływów budżetowych, w rzeczywistości indywidualne podatki zapłacone po obniżce w roku 1925 były wyższe, niż przed obniżką w roku 1924. Nastąpiło bowiem ożywienie gospodarcze, które zaowocowało wzrostem wpływów. „W długim okresie czasu stosowanie umiarkowanych stawek opodatkowania dochodów indywidualnych jest bardziej produktywnie niż stosowane stawek wysokich” – konkludował Andrew Mellon swoje doświadczenia w roku 1927.⁵³ W rezultacie dochód narodowy brutto w latach 1921-1929 przyrastał o około 6% rocznie i wzrósł z \$69.900.000.000 do \$103.100.000.000. A jako że ceny realne w tym okresie spadły, rzeczywisty wzrost dochodu narodowego brutto wyniósł 54%. Przychody państwa wzrosły zaś do tego stopnia, że Mellon mógł zredukować deficyt budżetowy z \$24.300.000.000 do \$16.900.000.000.⁵⁴ Wprowadzona przez niego reforma nie była ukierunkowana na najzamożniejszych, którzy zaczęli płacić proporcjonalnie więcej podatków niż przed reformą. Dla porównania w roku 1921 podatnicy o dochodach powyżej \$100.000 zapłacili podatki, które stanowiły 28% wszystkich wpływów podatkowych, a w roku 1926 podatki płacone przez tę samą grupę stanowiły już 51% całości wpływów. Z drugiej strony osoby z dochodami najmniejszymi poniżej \$10.000 w roku 1921 zapłaciły 23% a w roku 1926 tylko 5% ogólnej kwoty wpływów podatkowych.⁵⁵

Gdy kolejnej obniżki dokonała administracja Kennedy'ego w latach 1961-1963 z 91% do 70%, wpływy podatkowe w latach 1961-1968 wzrosły nominalnie o 62%, co po uwzględnieniu inflacji z tamtego okresu daje i tak realny wzrost o ponad 30%. Prezydent Kennedy stwierdził wówczas, podczas spotkania Klubu Ekonomicznego Nowego Jorku: „Nasz prawdziwy wybór nie leży pomiędzy redukcją podatków z jednej strony i uniknięciem federalnego deficytu z drugiej strony [...] Oczywistą lekcją ostatniej dekady jest to, że deficyt budżetowy nie powstają na skutek dzikich wydatków lecz na skutek zbyt powolnego wzrostu ekonomicznego i cyklicznych recesji. [...] Paradoksalną prawdą jest, że stawki podatków są obecnie za wysokie a wpływy podatkowe za niskie i że najrozsądniejszą drogą do wzrostu dochodów w perspektywie długoterminowej jest obniżenie teraz stawek podatkowych [...] Celem obniżania podatków w chwili obecnej nie jest zwiększenie deficytu budżetowego, ale osiągnięcie

52 cyt. za L. Filipowicz, *Amerykańska...*, op. cit., s. 74

53 cyt. za ibid., s. 75

54 J. Wanniski, Supply-Side University Economics Lesson #2, "Taxes, Revenues and the "Laffer Curve", w: Internet: Supply- Side University/Home Page / <http://www.polyconomics.com/searchbase/02-12-99.html>

55 Dane za R.E.Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy*, op. cit., s. 36

bardziej dochodowej i rozwijającej się gospodarki, która spowoduje nadwyżki budżetowe.⁵⁶ Jego słowa potwierdziła praktyka. Udział wpływów podatkowych od najbogatszych Amerykanów wzrósł z 11,6% w roku 1963 do 15,1% w roku 1966. Już w roku 1965, pierwszym, w którym obowiązywały nowe stawki podatkowe, najbogatsi podatnicy zadeklarowali wyższe dochody podlegające opodatkowaniu i w efekcie zapłacili wyższy podatek, niż płacili według starego systemu.

Teorię Laffera, bazując na wcześniejszych doświadczeniach Mellona i Kennedy'ego zastosowano na większą skalę w praktyce w latach 80-tych. Zaczęło się wszystko w Kalifornii. 6 czerwca 1978 roku przyjęto w tym Stanie tak zwaną Poprawkę 13, zmniejszającą o 50% podatki od nieruchomości. Rewolta podatkowa stała się faktem. Ronald Reagan obniżył stawki podatkowe z 70 do 28% a mimo to, albo właśnie dlatego, wpływy podatkowe między rokiem 1983 a 1989 wzrosły o 28%. Potwierdziła się także po raz trzeci prawidłowość, że obniżenie podatków zwiększa procentowy udział podatków płaconych przez najbogatszych w ogólnej kwocie wpływów podatkowych. O ile w roku 1981 5% najzamożniejszych obywateli dostarczało budżetowi 35,4% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, to w roku 1990 ich udział wyniósł już 44%. Udział płacony przez najbogatszych podatników stanowiących 1% ogółu amerykańskiej populacji wzrósł z 17,9% do 25,6%. Natomiast dolne 50% podatników zmniejszyło w tym samym czasie swój udział w ogólnej kwocie płaconych podatków z 7,4% do 5,7%. Jack Kemp, jeden z głównych architektów obniżenia stawek podatkowych w obozie Reagana, stwierdził wówczas, że są „dwie stawki podatkowe, które przynoszą takie same wpływy podatkowe: wysoka stawka przy niskiej produkcji i niska stawka przy wysokiej produkcji”.⁵⁷

Jednakże w roku 1990 prezydent George Bush Senior nie dotrzymał danego wyborcom słowa i górna stawka podatku osobistego podniesiona została z 28 do 31%, co, *nota bene* było jednym z powodów jego porażki wyborczej w roku 1992, gdy starał się o reelekcję. Niemniej, jak wykazali Hall i Rabushka, „statystyka za rok 1991, pierwszy rok podatkowy po wzroście stawki podatkowej z 1990 roku, ukazała, że zarówno bardzo bogaci z górnego progu dystrybucji dochodów (górne 1%) jak i zwykli bogaci (górne 5%) płacili mniejsze udziały całości podatku dochodowego w roku 1991 niż w roku 1990”⁵⁸ (sic!!!). Obserwując jakie skutki miało to dla amerykańskiej ekonomii, jak wpłynęło na budżet państwa i jego deficyt oraz na wysokość podatków płaconych przez poszczególne klasy społeczne, można, jak twierdzi Daniel J. Mitchell, wysnuć wnioski na dzień dzisiejszy. Gdy stawki podatkowe maleją gospodarka lepiej prosperuje, wpływy podatkowe rosną a obywatele o niższych dochodach płacą proporcjonalnie mniej podatków.⁵⁹

Zanim jednak George Bush zdążył podnieść podatki Amerykanom, przykład polityki Reagana podziałał na inne kraje. W Wielkiej Brytanii stawki podatków osobistych zredukowano z 83% w roku 1979 do 40% w roku 1989, we Włoszech odpowiednio od 72 do 50%, w Japonii z 75 do 50%,

56 J.F. Kennedy, Przemówienie w Economic Club of New York, 14 grudnia 1962 rok, cy. za D. J. Mitchell, *The historical lessons of lower tax rates*, w: The Heritage Foundation Backgrounder No. 1086, July 19, 1996

57 J. Kemp, *An American renaissance: A Strategy for the 1980s*, New York 1979, cyt za D. J. Mitchell, *The historical lessons...*, op. cit.,

58 dane za R.E. Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy*, op. cit., s. 63-64

59 D. J. Mitchell, *The historical lessons ...*, op. cit.,

w Kanadzie z 43 do 29% i nawet w słynących z rozbudowanych programów socjalnych Niemczech podatki obniżono, choć już tylko o 3% (z 56 do 53). Obniżono je także w rządzonej przez socjalistyczne rządy Francji także o 3% (z 60 do 57). Dane uśrednione dla wszystkich państw OECD nie przedstawiają się jednak tak różowo. Co prawda w latach 1960-1980 wpływy podatkowe wyrażone jako procent PKB wzrosły o 5% (z 27 do 32), a w latach 1980-1995 już tylko o 2.75% (z 32 do 24,8%), ale oznaczało to jedynie osłabienie tempa wzrostu tego wskaźnika, a nie jego obniżenie. W niektórych państwach wprowadzono jednak nie tylko obniżkę przeciętnych stawek opodatkowania, ale także redukcję podatków krańcowych, „decydujących – jak pisze Wojciech Bieńkowski – o charakterze zachowań poszczególnych podmiotów gospodarczych”.⁶⁰ Teoria ta sprawdziła się w praktyce. W Stanach Zjednoczonych obniżenie stawek podatkowych spowodowało zwiększenie podaży pracy o 2%,⁶¹ a co ważniejsze, spowodowało przyspieszenie procesów inwestycyjnych w latach 1982-84 aż o 20%⁶², czego rezultaty, święcąc triumfy gospodarka amerykańska zaczęła w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. Nie bez przyczyny najlepsza sytuacja gospodarcza powstała w krajach, gdzie redukcje podatkowe były najwyższe – w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Reformy rynkowe wprowadzone w Wielkiej Brytanii za premierostwa Margaret Thatcher i w Stanach Zjednoczonych za prezydentury Ronalda Reagana przyniosły odpowiednie skutki ekonomiczne. Natomiast gospodarka francuska i niemiecka, gdzie redukcje podatkowe były raczej symboliczne, zaczynają przejawiać oznaki poważnego kryzysu. Gospodarki te, dławione podatkami, które nie otrzymały mocnego zastrzyku świeżej krwi w postaci bardziej radykalnej redukcji podatków, nie wytrzymały po prostu konkurencji. Dlatego u progu 1997 roku w Niemczech rozpętała się batalia o radykalną zmianę systemu podatkowego, która nie doszła do skutku z powodów czysto politycznych. Opozycyjna wówczas SPD, kwestię „sprawiedliwości opodatkowania” zamierzała wykorzystać bowiem w nadchodzącej kampanii wyborczej do Bundestagu w roku 1998. Jednak po zwycięstwie wyborczym i objęciu urzędu kanclerskiego przez Gerharda Schredera, a urzędu ministra finansów przez Oskara Lafontaine’a, a więc jednego z bardziej lewicujących polityków nowej koalicji rządowej, doszło do obniżki podatków, choć opozycyjna CDU zarzuciła zbyt dużą opieszałość w reformowaniu systemu podatkowego i obniżaniu podatków. Górną stawkę podatku dochodowego od osób fizycznych zmniejszono o 6% (z 51 do 45). Stawkę podatku dochodowego od osób prawnych zmniejszono o 15% (z 40 do 25) znosząc także podatek od zysków kapitałowych ze sprzedaży akcji. Efekty stały się widoczne za rządów Kanclerz Angeli Merkel.

Z tych samych powodów w roku 1997 nawet tradycyjnie dogmatyczna brytyjska Partia Pracy mogła po 18 latach przesiadywania na ławach opozycji powrócić do władzy tylko dzięki zaakceptowaniu w praktyce klasycznego podejścia do ekonomii i podatków, których obiecano nie podnosić. Co prawda podwyższono składkę na ubezpieczenia zdrowotne najzamożniejszych obywateli i zniesiono zwolnienie podatku od dywidend dla funduszy emerytalnych, ale równocześnie zmniejszono stawkę podatku od osób prawnych z 33% na 30%, a podstawową stawkę podatku od osób fizycznych z 23% na 22%.

60 W. Bieńkowski, *Reaganomika ...*, op. cit., s. 155

61 B. Bosworth, *Tax Incentives and Economic Growth*, Washington 1984

62 F. Brayton, P.B. Clark, *The Macroeconomic and Sectoral Effect of the ERTA*, Board of Governors of FRS, Staff Study, No 148, December 1985

Koniec XX wieku wywołał zresztą niespodziewaną chęć obniżania podatków u większości polityków. Po objęciu teki Ministra Finansów Francji przez Leurenta Fabius w roku 2000 zmniejszono o jeden procent podstawową stawkę podatku VAT i zapowiedziano kolejne obniżki innych podatków. Po zwycięstwie w wyborach regionalnych, przed spodziewanym zwycięstwem w wyborach powszechnych za cięciami podatkowymi opowiedział się lider włoskiej prawicy Silvio Berlusconi. W Kanadzie rządząca Partia Liberalna zapowiedziała redukcję podatków w latach 2000 – 2005 o 58.000.000.000 dolarów kanadyjskich. Stawki podatków od przedsiębiorstw mają zostać obniżone z 28 na 21%. Średnia stawka podatkowa dla osób zarabiających od 30.000 do 65.000 dolarów kanadyjskich ma zostać zmniejszona z 26% do 23%. Takie posunięcia wywołują niepokój Komisji Europejskiej i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, które zalecają, szczególnie krajom szybko rozwijającym się, jak Irlandia i Hiszpania, by nie łagodziły obciążeń fiskalnych, lecz przeciwnie zwiększały je dla ostudzenia koniunktury gospodarczej. Jak donosi *The Wall Street Journal Europe*, „w odpowiedzi na te rady irlandzki minister finansów stwierdził, że w Komisji Europejskiej siedzą komuniści, którzy zawsze będą się sprzeciwiać obniżaniu podatków”⁶³.

4.1. Co dają podwyżki?

Kryzys finansowy 2008 roku na nowo otworzył dyskusję o niesprawiedliwości systemów podatkowych co zaowocowało falą podwyżek marginalnych stawek podatkowych – na przykład we Francji do poziomu 75%. Były to jednak działania czysto polityczno-populistyczne.

Francois Hollande – nowy prezydent Republiki Francuskiej – postanowił w celach czysto propagandowych nałożyć na dochody Francuzów powyżej 1.000.000 euro rocznie, podatek w wysokości 75%. Finansów Republiki to nie poprawi w niczym, bo bogatych – zarabiających tak wiele – jest we Francji stosunkowo mało. Podobnie jak wszędzie indziej na świecie. W USA – najbogatszym kraju świata – ponad \$1.000.000 rocznie zarabia około 250.000 podatników. A tych naprawdę najbogatszych – zarabiających ponad \$10.000.000 rocznie jest nieco ponad 8.000. Dlatego dość naiwnie zabrzmiał apel samego Warrena Buffetta do Kongresu, o podwyższenie marginalnych stawek podatku. Wiadomo było bowiem z góry, że Kongres, w którym w Izbie Reprezentantów przewagę mają Republikanie, podatków nie podniesie. A nawet gdyby podniósł – jak tego chciał Barack Obama – o \$3.000.000.000.000 w ciągu 10 lat, to roczne wpływy wyniosłyby \$300.000.000.000. I to pod warunkiem, że wszyscy podatnicy zapłaciliby więcej. Taka kwota wystarczyłaby rządowi na miesiąc wydawania. A co z pozostałymi jedenastoma miesiącami?

A bogaci, jak to bogaci – z jakiegoś powodu są przecież bogaci. Niektórzy w tej dyskusji sugerują, że bogaci „wyzyskują biednych”. Dlatego są bogaci. Nie przychodzi im do głowy, że bogaci są bogaci, bo są, na przykład, mądrzejsi. Mądrość trudno przecież zmierzyć. Ale skoro już bogaci są bogatsi, to wykorzystują ten fakt i uciekają przed fiskusem. Żeby uciekać trzeba mieć za co. Zrobił tak choćby

Bernard Arnault, najbogatszy mieszkaniec Francji Republiki, właściciel takich marek jak Louis Vuitton, Christian Dior czy Givenchy, który wystąpił o obywatelstwo belgijskie – mimo że minister do spraw ekonomii społecznej i solidarności (jest takie ministerstwo we Francji) Benoit Hamon wyraził oczekiwanie, „że Francuzi, szczególnie ci najbogatsi, okażą się prawdziwymi i lojalnymi patriotami”. Nie czytał Orwella, który słusznie zauważył, że „nikt nie jest patriotą jeśli chodzi o podatki”. Łatwiej płacimy „podatek krwi” w sytuacji prawdziwego zagrożenia, niż podatek dochodowy przeznaczany na fanaberie rządu w czasach pokoju.

Dlatego grupa francuskich ekonomistów opublikowała w dzienniku „Le Monde” list ostrzegający przed wejściem kraju w zabójczy korkociąg: im podatki są wyższe, tym działalność przedsiębiorstw jeszcze bardziej hamuje, co powoduje zmniejszenie wpływów z podatków i narastanie deficytu – więc znowu trzeba podnosić podatki. Jaka będzie kolejna skala? 100%? Czy może od razu 120%?

4.2. „Laffer w Polsce”

Działanie prawa Laffer’a obserwowaliśmy też w Polsce. Podwyżka ceł i podatków na samochody sprowadzane z zagranicy w latach 1990-1991 spowodowała nie wzrost, tylko spadek wpływów budżetowych z tego tytułu. Sytuacja powtórzyła się w roku 2000. Po wzroście akcyzy na popularne auta z 4 do 6% ich sprzedaż w maju 2000 roku zmalała w porównaniu z rokiem poprzednim o 26%. Sam wpływ z tytułu akcyzy zwiększył się co prawda o 30.000.000, ale wpływ z podatku VAT zmalał o 43.000.000. Strata skarbu państwa wyniosła więc 13.000.000.⁶⁴ Podobnie wyglądała sytuacja z wpływami budżetowymi z tytułu akcyzy na wyroby spirytusowe pod koniec lat dziewięćdziesiątych. Mimo kolejnych podwyżek stawki podatku akcyzowego wpływy z tego tytułu w roku 1999 były niższe niż w roku 1998. I *vice versa* – po obniżce stawek podatkowych na alkohol w roku 2002 wpływy podatkowe uległy zwiększeniu. Nie dlatego bynajmniej, że zaczęto spożywać więcej alkoholu, tylko dlatego, że zaczęto spożywać więcej alkoholu opodatkowanego. Obniżka obciążeń fiskalnych nałożonych na alkohol zmniejszyła opłacalność przemytu i nielegalnej produkcji.

W odniesieniu do wyrobów akcyzowych mechanizm ten świetnie pokazuje dyskusja o opodatkowaniu papierosów w stanie New York. Gdy łączne opodatkowanie paczki papierosów wyniosło 26 centów, straty stanu z przemytu papierosów z Północnej Karoliny, gdzie podatek wynosił 2 centy za paczkę, sięgnęły \$93.000.000 rocznie. Senator z Manhatanu Roy Goodman zaproponował wówczas jako antidotum podwyższenie podatku o dalsze 8 centów, zwiększenie kar za przemyt do 5 lat pozbawienia wolności dodatkowe zatrudnienie urzędników do zwalczania przemytu. The Wall Street Journal, skrytykował te koncepcje twierdząc, że ich rezultatem będzie jedynie zwiększenie biurokracji i wydatków stanowych. Gdy uda się aresztować więcej przemytników, to potrzeba będzie więcej pracy sędziów, więcej więzień i strażników. Żony i dzieci aresztowanych trzeba zaś byłoby otoczyć większą opieką ze strony władz. Dlatego lepszym rozwiązaniem jest zredukowanie stawek

podatkowych do 10% za paczkę, co uczyni przemysł nieopłacalnym z ekonomicznego punktu widzenia. Więcej urzędników będzie mogło zostać oddelegowanych do bardziej użytecznej pracy, wymiar sprawiedliwości będzie miał mniej pracy z przemytnikami, co pozwoli mu szybciej rozstrzygać inne, istotniejsze sprawy. Palacze przestaną kupować papierosy u przemytników na skutek czego zapłacą *de facto* większy podatek, gdyż, choć płacić będą mniej za jedną paczkę, to nabędą więcej paczek w sposób całkowicie legalny i opodatkowany. Dochody legalnych dealerów wzrosną na skutek ustania nielegalnej konkurencji, co zwiększy dochody z tytułu płaconego przez nich podatku dochodowego. Na skutek obniżenia podatku o 16 centów na paczce, palacze palący jedną paczkę papierosów dziennie zaoszczędzą zaś 58.4\$ rocznie, które z pewnością wydadzą na konsumpcję innych towarów, także opodatkowanych podatkami pośrednimi. W efekcie państwo będzie miało więcej korzyści, niż strat.⁶⁵

65

Supply-Side University Economics Lesson #3, "Taxes, Revenues and the "Laffer Curve", w: Internet: Supply- Side University/Home Page / <http://www.polyeconomics.com.searchbase/fles3.html>

5. KRZYWA LAFFERA A REBOURS

Należy jednak pamiętać nie tylko o opodatkowaniu zbyt wysokim, ale także zbyt niskim. I Rzeczpospolita była, używając dzisiejszych pojęć, prawdziwym rajem podatkowym i zarazem jednym z najbogatszych państw ówczesnego Świata, dopóki po jej skarby nie sięgnęli lepiej uzbrojeni wrogowie. Wpływy podatkowe bezwzględnie muszą starczyć na utrzymanie aparatu państwowego niezbędnego do zapewnienia mu bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Opodatkowanie poniżej poziomu minimum prowadzić może do zgubnych skutków. Z drugiej strony zarówno z „prawa Savasa”, jak i z licznych danych statystycznych wynika, że przedsiębiorstwa prywatne wykorzystują własne zasoby o około 40-50% efektywniej niż działające w tych samych warunkach służby państwowe, które marnotrawią znaczną część posiadanych zasobów na utrzymanie samych siebie. Zatem każda złotówka podatków powyżej niezbędnego minimum oznacza 40-50 groszy straty dla kraju, choć wpływy podatkowe mogą przy tym poziomie opodatkowania jeszcze rosnąć. Dlatego na Krzywej Laffera należałoby zaznaczyć dodatkowy punkt: nie tylko maximum podatkowego, ale także minimum opodatkowania. Podatki poniżej tego minimum powodują upadek państwa. Każda złotówka podatku powyżej owego minimum jest w połowie marnotrawiona. Przekroczenie zaś drugiego punktu maximum powoduje zmniejszenie wpływów podatkowych, co w długotrwałej konsekwencji także prowadzić może do upadku państwa.

6. PROTOPLAŚCI

Podstawy koncepcji Laffera znaleźć już można u Hume'a. „Podobnie jak niedostatek – pisał Hume – nadmiernie wygórowane podatki, powodując zniechęcenie, niszczą przemysł... Uważny a bezstronny ustawodawca nie przekroczy punktu, w którym kończą się korzyści, a zaczyna się krzywda. Jednakże, jako że przeciwne postępowanie jest znacznie szerzej rozpowszechnione, należy obawiać się, że w całej Europie podatki pomnożone będą do takiego stopnia, w którym całkowicie zmiażdżą wszelką sztukę i przemysł ...”⁶⁶ Podobną myśl wyraził Adam Smith w kontekście ceł, cytując powiedzenie Johnathana Swifta, które po dziś dzień jest przytaczane w wielu komentarzach, że „w arytmetyce celnej dwa plus dwa wynosi czasem tylko jeden, a nie cztery”.⁶⁷ Ta arytmetyka bierze się stąd, że „wysokie cła obniżają czasem konsumpcję towarów, na które cła te nałożono i zachęcają czasem do przemytu, przeto częstokroć przynoszą państwu mniejsze dochody niż wpływy, które mogłoby ono osiągnąć z opłat umiarkowanych. Gdy spadek dochodów następuje w skutek spadku konsumpcji, to jedynym środkiem zapobiegawczym jest obniżenie cła. Gdy spadek dochodów jest wywołany tym, iż zachęca się do przemytu, można temu zapobiec dwojako: bądź utrudnić przemysł, bądź też zmniejszyć nań pokusę w ten sposób, iż obniży się cło”.⁶⁸ Tę samą myśl podzielali polscy teoretycy skarbowości w okresie międzywojennym. Roman Rybarski pisał, że „w każdym razie chodzi o to, by nie przeciągnąć struny z tego powodu, że państwo tylko w teorii ma nieograniczoną możliwość nakładania ciężarów na gospodarstwo społeczne. Przeciągnięcia struny podatkowej pociągnie za sobą redukcję dochodów skarbowych: bardzo łatwo jest uchwalić podatek, trudniej wprowadzić w życie, a jeszcze trudniej nałożyć taki podatek, który by nie krępował życia gospodarczego”, a „ciężary fiskalne za daleko doprowadzone zwracają się przeciw temu, kto te ciężary nakłada: albo produkcja słabnie, albo kapitał ucieka zagranicę; czyli niepodobna bez końca mnożyć ciężarów skarbowych”.⁶⁹

66 cyt. za J. Wanniski, Supply-Side University Economics Lesson #2, „Taxes ...”, op. cit.,

67 A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 1954, tom II, s. 667

68 ibid., s. 670

69 R. Rybarski, *Nauka...*, op. cit., s. 18-19

7.

PODSUMOWANIE

Konkludując można stwierdzić iż:

- 1) Niższe stawki podatkowe nie oznaczają wcale mniejszych wpływów podatkowych, czego dowodzi wysokość wpływów po obniżce stawek podatkowych przez Mellona, Kennedy'ego i Reagana. W latach 1921-1928 wpływy podatkowe wzrosły z \$719.000.000 do \$1.164.000.000, praktycznie bez inflacji. W latach 1961-1968 wpływy podatkowe wzrosły z \$94.000.000.000 do \$153.000.000.000, a więc o 62%, a po uwzględnieniu inflacji o 33%. W latach 1983-1989 wpływy podatkowe wzrosły nominalnie o 54%, a po uwzględnieniu inflacji z tego okresu o 28%.
- 2) Bogaci płacą więcej, gdy bodźce do ukrywania dochodów są mniejsze, czego dowodzi wzrost procentowego udziału wpływów od najbogatszych, uzyskujących dochód powyżej \$50.000, w ogólnej kwocie wpływów podatkowych w latach 1921-1928 z 44,2% do 78,4%, a w latach 1963-1966 z 11,6% do 15,1%. Z kolei w latach 1981-1988 udział najbogatszych podatników stanowiących 1% ogółu amerykańskiej populacji w wpływach podatkowych wzrósł z 17,9% do 25,6%.

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców zrzesza pracodawców małych i średnich firm, zatrudniających od 1 do 250 pracowników, niezależnie od branży w jakiej działają.

Związek został założony w czerwcu 2010 roku, jako niezgoda na to, że kolejne rządy nie doceniają roli i potencjału sektora MSP, a więc 99,8% polskich przedsiębiorstw, które zatrudniają $\frac{3}{4}$ Polaków i wytwarzają 67% PKB.

Od trzech lat działamy na rzecz naszych Członków i wspieramy wszelkie aktywności zmierzające do wyeliminowania z polskiego prawodawstwa ograniczeń działalności gospodarczej przekraczających wymagania UE wg formuły EU+0.

Jednym z pierwszych sukcesów Związku było przeprowadzenie ustawy umorzeniowej dla przedsiębiorców wprowadzonych w błąd przez ZUS. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców ma konkretne cele związane z interesami przedsiębiorstw w Polsce. Wśród wielu prowadzonych przez nas projektów znajdują się m.in. Syndykat Mediowy, Debaty Publiczne ZPP oraz projekt Rzecznicy ZPP. Prowadzimy także działania lobbingowe oraz monitoring legislacyjny. Organizujemy kampanie społeczne, warsztaty, seminaria, a także konferencje prasowe, podczas których poruszamy tematy ważne z punktu widzenia małego i średniego przedsiębiorcy. W ramach Związku działa Biuro Interwencji i Organizacji. Powołaliśmy Fundację Warsaw Enterprise Institute, która stanowi zaplecze eksperckie ZPP. Co kwartał publikujemy Busometr Gospodarczy oraz inne raporty gospodarcze (m.in. „Raport o warunkach prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce” oraz „Raport płacowy Polska i świat”). Raz w roku nagradzamy Firmę Przyjazną MSP i przyznajemy Nagrody Gospodarcze ZPP. Zmiany, których chcielibyśmy dokonać opisaliśmy w Manifeście ZPP, dostępnym na naszej stronie.

Więcej informacji o Związku: www.zpp.net.pl

Warsaw Enterprise Institute jest fundacją Związku Przedsiębiorców i Pracodawców stanowiącą jego eksperckie zaplecze. Prowadzi badania, analizy oraz projekty edukacyjne. Koncentruje swoją aktywność w obszarach takich jak: idee i rozwiązania, nauka, badania oraz The Warsaw Network – sieć międzynarodowych *think tanków* z byłego obszaru postsowieckiego.

Aktualnie prowadzonymi projektami Fundacji są m.in.: **Klub Prasowy Niedźwiedzi** – comiesięczne spotkania dziennikarzy poświęcone tematyce ważnej z punktu widzenia społeczno-gospodarczego, **Baltic Desk** – długofalowy program poświęcony tematyce bałtyckiej oraz **Defence Desk** – projekt dedykowany kwestiom polskiej obronności.

Działalnością WEI w poszczególnych obszarach kieruje **Rada Dyrektorów**, którą tworzą: prof. Dominika Maison, Tomasz Wróblewski, Marcin Nowacki, prof. Dariusz Adamski, dr Michał Tomczyk, Paweł Dobrowolski oraz Andrzej Talaga. W ramach WEI działa także **Rada Programowa** w skład której wchodzi: prof. Wojciech Bieńkowski, dr Przemysław Żurawski vel Grajewski, dr hab. Jan Kłos, prof. Witold Kwaśnicki, Marcin Piasecki, prof. Zbigniew Rau oraz prof. Bogdan Szlachta. **Fundatorami WEI** są: Robert Gwiazdowski, Cezary Kaźmierczak oraz Tomasz Pruszczyński.

Więcej informacji na stronie Fundacji: www.wei.org.pl

