

UNIwersytet w Białymstoku
Wydział Ekonomii i Zarządzania

mgr Monika Grajewska

**REDUKCJA OBCIĄŻEŃ FISKALNYCH
A STABILNOŚĆ WZROSTU GOSPODARKI POLSKIEJ**

Rozprawa doktorska
napisana pod kierunkiem
prof. dr. hab. Kazimierza Meredyka

Białystok 2013

SPIS TREŚCI:

SPIS TREŚCI	2
WSTĘP	3
ROZDZIAŁ 1 PRAWIDŁOWOŚCI WZROSTU GOSPODARKI POLSKIEJ	9
1.1. Wzrost gospodarczy w teorii ekonomii	9
1.2. Definicje i metody pomiaru wzrostu gospodarczego	23
1.3. Determinanty wzrostu gospodarczego a wzrost gospodarczy krajów wysoko rozwiniętych	28
1.4. Prawidłowości wzrostu gospodarki polskiej	32
ROZDZIAŁ 2 SYSTEM FISKALNY A GOSPODARKA	40
2.1. Podstawowe kategorie systemu podatkowego	40
2.2. Definicje i mierniki fiskalizmu państwa	52
2.3. Poziom fiskalizmu w Polsce i na świecie	57
2.4. Zmiany poziomu fiskalizmu a wzrost gospodarczy – ustalenia empiryczne	67
ROZDZIAŁ 3 PODATEK DOCHODOWY OD OSÓB FIZYCZNYCH A WZROST GOSPODARCZY	74
3.1. Podatek dochodowy od osób fizycznych – zagadnienia wstępne	74
3.2. PIT w dochodach fiskalnych budżetu Polski i innych krajów UE	81
3.3. Badanie zależności między wysokością obciążeń podatkowych z tytułu PIT a stopą wzrostu PKB w długim okresie	91
3.4. Wnioski dla gospodarki polskiej	101
ROZDZIAŁ 4 PODATEK DOCHODOWY OD OSÓB PRAWNYCH A STOPA WZROSTU PKB	104
4.1. CIT w Polsce i na świecie	104
4.2. Wysokość obciążeń fiskalnych z tytułu CIT – Polska na tle pozostałych krajów UE	109
4.3. Wysokość podatku od osób prawnych a stopa wzrostu gospodarczego w długim okresie	116
4.4. Rekomendacje dla polskiej polityki podatkowej	122
ROZDZIAŁ 5 PODATEK OD TOWARÓW I USŁUG A STOPA WZROSTU GOSPODARCZEGO.....	126
5.1. VAT w systemach podatkowych krajów UE	126
5.2. Zmiany obciążeń podatkowych z tytułu VAT w gospodarce polskiej i pozostałych krajach UE	132
5.3. Analiza relacji pomiędzy udziałem VAT w dochodach fiskalnych a stopą wzrostu gospodarczego ...	140
5.4. Rozwiązania dla polskiego systemu podatkowego	146
ROZDZIAŁ 6 OBOWIĄZKOWE UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE A WZROST PKB W DŁUGIM OKRESIE.....	150
6.1. Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne – rys historyczny	150
6.2. Światowe trendy i doświadczenia w ubezpieczeniach społecznych	156
6.3. Badanie korelacji między udziałem ubezpieczeń społecznych w dochodach budżetu państwa a stopą wzrostu gospodarczego	163
6.4. Ubezpieczenia społeczne w Polsce – kierunki proponowanych zmian	168
ZAKOŃCZENIE	171
BIBLIOGRAFIA	177
SPIS RYSUNKÓW	190
SPIS TABEL	190
SPIS WYKRESÓW	191

WSTĘP

Gospodarkę światową od dawna cechują istniejące i pogłębiające się różnice w poziomie rozwoju między poszczególnymi krajami. Szybki rozwój gospodarczy wyrażony wzrostem dochodu na mieszkańca był zjawiskiem charakterystycznym dla XX wieku. Tempo wzrostu gospodarczego w okresie od 1000 r. do 1820 r. w stosunku do lat kolejnych było niewielkie. Średnioroczna stopa wzrostu liczona łącznie dla wszystkich gospodarek świata wyniosła w tym okresie zaledwie 0,05%¹. Począwszy od 1820 roku, nazywanego przez Angusa Maddisona początkiem nowoczesnego rozwoju, dynamika wzrostu gospodarki światowej była znacznie wyższa – 1,2%². W ostatnim stuleciu średni wzrost gospodarczy dla krajów uprzemysłowionych wyniósł 2%³. Należy jednak podkreślić, iż w skali globalnej był on silnie zróżnicowany w czasie i przestrzeni. W tym kontekście pojawia się pytanie o szanse pokonania dystansu rozwojowego dzięki wyższej stopie wzrostu w krajach uboższych. Pogłębiające się po II wojnie światowej różnice pomiędzy krajami mniej rozwiniętymi a krajami bogatymi udało się pokonać tylko kilku krajom. Były to w głównej mierze kraje Azji Południowo-Wschodniej (tzw. „tygrysy azjatyckie”). W Europie porównywalny sukces odniosła tylko Irlandia, która po wstąpieniu do struktur Wspólnoty Europejskiej w 1973 roku niemal całkowicie zniwelowała dystans dzielący ją od najbardziej rozwiniętych krajów świata. Jej szybki rozwój od początku lat 90. pozwolił zmniejszyć dystans rozwojowy w stosunku do USA – mierzony wartością PKB *per capita* – o ponad 40%. Przy analogicznych założeniach, Polska w tym samym okresie zmniejszyła swój dystans do USA tylko o niespełna 10%!⁴

Powyższa konstatacja determinuje problem podnoszony w niniejszej pracy, a mianowicie możliwość przyspieszenia długookresowego tempa wzrostu gospodarczego w Polsce i jak najszybsze zniwelowanie istniejących dysproporcji rozwojowych. Przyjmuje się, iż warunki ku temu istnieją, chociaż nie zawsze były one wykorzystywane. Tymczasem obserwacja stanu gospodarek różnych państw w różnych horyzontach czasowych wskazuje wyraźnie, że dystans rozwojowy dzielący Polskę od krajów wysoko rozwiniętych jest znaczny. Polska, ze swym dochodem na mieszkańca w wysokości 21 tys. USD rocznie według parytetu siły nabywczej (PPP – *purchasing power parity*)⁵ znajduje się wśród uboższych członków klubu najbogatszych krajów świata. Według Banku Światowego ten wynik kwalifikuje Polskę do grona krajów o wysokich dochodach. Niemniej polski PKB *per capita* wciąż znacznie ustępuje średniej dla krajów wysoko rozwiniętych (średnia dla krajów OECD wynosi ponad 35 tys. USD)⁶. Mimo że realna wartość polskiego PKB, począwszy od początku transformacji systemowej w 1990 r., wzrosła ponad dwukrotnie, a dystans

¹ A. Maddison, *The World Economy, Vol. 1, A Millennial Perspective*, Development Centre of the OECD, Paris 2006, s. 30.

² A. Maddison, *Growth and Interaction in the World Economy: The Roots of Modernity*, American Enterprise Institute, Washington 2005, s. 5.

³ M.G. Woźniak, *Wzrost gospodarczy. Podstawy teoretyczne*, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2004, s. 62.

⁴ *Economic Policy Reforms Going for Growth, Structural Policy Indicators and Priorities in OECD Countries*, OECD, Paris 2009, s. 81 i 99.

⁵ OECD Database [Online]. Protokół dostępu: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE1 [7 maja 2013].

⁶ Tamże.

rozwojowy mierzony wysokością PKB na mieszkańca w stosunku do krajów Unii Europejskiej znacznie się zmniejszył, dochód na mieszkańca w Polsce wynosi zaledwie 64% średniej unijnej⁷. Porównanie z gospodarką Stanów Zjednoczonych, której dochód na mieszkańca jest niejako wyznacznikiem rozwoju gospodarczego i dobrobytu, przynosi jeszcze gorsze rezultaty: dochód *per capita* w Polsce stanowi niecałe 44% dochodu obywatela Stanów Zjednoczonych (48 tys. USD)⁸.

Przywołane powyżej dane poświadczają fakt, iż na obecnym etapie wiele krajów przewyższa Polskę zamożnością. Skracanie istniejącego dystansu rozwojowego jest możliwe tylko przy wyższej niż w tych krajach dynamice wzrostu. Zniwelowanie istniejącej dysproporcji (osiągnięcie przeciętnego poziomu PKB *per capita* w Unii Europejskiej) w skali jednego pokolenia, przy założeniu średniorocznej stopy wzrostu PKB na poziomie 3,5% w krajach UE-15, oznacza konieczność realizacji rokrocznie ok. 6-proc. tempa wzrostu PKB w Polsce⁹. W przeszłości zdarzały się okresy tak dynamicznego wzrostu niektórych gospodarek, jednakże kontrolowane powtórzenie takiego sukcesu w perspektywie długookresowej jest nie lada wyzwaniem. Praktyka wskazuje, że tak wysokie tempo wzrostu gospodarczego, pomimo że w wielu krajach było i jest możliwe, należy do rzadkości. Szczególnie, gdy chodzi o perspektywę długookresową. Należy przy tym wspomnieć, iż roczny przyrost PKB w granicach 7% oznacza jego podwojenie w okresie dziesięciokrotnie krótszym, niż miało to miejsce w skali globalnej w ostatnim stuleciu!¹⁰

Celem niniejszej pracy jest weryfikacja hipotezy, iż możliwości przyspieszenia dynamiki wzrostu gospodarczego w Polsce w długim okresie należy upatrywać w redukcji obciążeń fiskalnych oraz zmianie struktury dochodów podatkowych. Wzrost gospodarczy, podobnie jak wiele innych przejawów procesów gospodarczych, jest warunkowany przez różnorodne przyczyny. Renesans teorii wzrostu gospodarczego oraz intensyfikacja zainteresowania badaniami empirycznymi w tym obszarze w ostatnich kilkunastu latach sprawiły, iż dostępna jest obszerna, obejmująca ponad sto pozycji¹¹, literatura przedmiotu, zajmująca się poszukiwaniem czynników determinujących długookresowe tempo wzrostu gospodarczego oraz konfrontująca przewidywania teoretyczne z obserwacjami. Prowadzone dotychczas badania¹² obejmowały szereg parametrów, poczynając od czynników strictly ekonomicznych, takich jak: poziom inwestycji¹³, podaż pieniądza¹⁴, handel zagraniczny¹⁵,

⁷ Tamże.

⁸ Tamże.

⁹ M.G. Woźniak, Wzrost gospodarczy..., op.cit., s. 62.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Zob. P. Nijkamp, J. Poot, Meta-Analysis of the Impact of Fiscal Policies on Long-Run Growth, Tinbergen Institute Discussion Papers 02-028/3, Tinbergen Institute, Amsterdam 2003.

¹² Zob. M. Próchniak, Czynniki wzrostu gospodarczego – wnioski z badań empirycznych, „Ekonomista” 2006, nr 3, s. 306 i n.

¹³ Zob. U. Nair-Reichert, D. Weinhold, Causality Tests for Cross-Country Panels: A New Look at FDI and Economic Growth in Developing Countries, University of Oxford, Department of Economics, “Oxford Bulletin of Economics and Statistics” 2001, Vol. 63(2), s. 153–171 oraz J.B. Madsen, The Causality Between Investment and Economic Growth, Elsevier, “Economics Letters” 2002, Vol. 74(2), s. 157–163.

¹⁴ Zob. C.A. Calderon, L. Liu, The Direction of Causality Between Financial Development and Economic Growth, Elsevier, “Journal of Development Economics” 2003, Vol. 72(1), s. 321–334; Y.K. Al-Yousif, Financial Development and Economic Growth. Another Look at the Evidence from Developing Countries, Elsevier, “Review of Financial Economics” 2002, Vol. 11(2), s. 131–150.

¹⁵ Zob. J. Balaguer, M. Cantavella-Jorda, Export Composition and Spanish Economic Growth: Evidence from the 20th Century, Elsevier, “Journal of Policy Modeling” 2004, Vol. 26(2), s. 165–179; G. An, M.F. Iyigun, The Export Skill Content, Learning by Exporting and Economic Growth, Elsevier, “Economics Letters” 2004, Vol. 84(1), s. 29–34; H. Yanikkaya, Trade Openness and Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study, Elsevier, “Journal of Development Economics” 2003, Vol. 72(1), s. 57–89.

kończąc na wywodzących się z natury społecznej: korupcja¹⁶, wolność gospodarcza¹⁷ i poszanowanie prawa, poziom wykształcenia¹⁸ czy też nierówności dochodowe¹⁹. Od wielu lat przedmiotem zainteresowania ekonomistów jest również wpływ państwa na wzrost gospodarczy – niejednokrotnie prezentują oni zupełnie odmienne poglądy co do kierunku jego oddziaływania²⁰. Podczas gdy według keynesistów wydatki państwa mają istotny dodatni wpływ na tempo wzrostu gospodarczego, zwolennicy ekonomii klasycznej wpływ ten kwestionują. Jeszcze inne podejście do problematyki interwencji państwa w gospodarce zaprezentował w 1883 r. A. Wagner, według którego to wzrost gospodarczy jest źródłem wzrastających wydatków państwa, nie zaś odwrotnie²¹. Nasilająca się w ostatnich latach konkurencja podatkowa oraz intuicyjne przeświadczenie o istotnym wpływie zmian w polityce fiskalnej oraz kompozycji dochodów (i wydatków) publicznych na tempo wzrostu gospodarczego sprawiają, iż w debacie publicznej potencjalnych determinantów wzrostu gospodarczego coraz częściej upatruje się właśnie w polityce fiskalnej. W niniejszej pracy zaprezentowane zostanie zatem syntetyczne ujęcie problemu wpływu obciążeń podatkowych i quasi-podatkowych na wzrost gospodarczy w długim okresie.

Duża różnorodność systemów podatkowych krajów Unii Europejskiej tak pod względem struktury, jak i poziomu fiskalizmu implikuje pytanie, w jakim stopniu odrębności te wpływają na podstawowe zmienne ekonomiczne poszczególnych państw, a w szczególności na poziom dobrobytu i tempo zmian PKB. Ustalenie zależności pomiędzy poziomem i strukturą obciążeń fiskalnych a stopą wzrostu gospodarczego pozwoli określić rolę oraz skuteczność polityki fiskalnej państwa jako narzędzia realizacji podstawowych celów gospodarczych. Zidentyfikowanie kierunku i oszacowanie siły oddziaływania obciążeń podatkowych na wybrane zmienne ekonomiczne jest niezbędne z punktu widzenia optymalizacji polityki gospodarczej państwa w długim okresie. Istnieje zatem wyraźna potrzeba dokonania analizy dostępnych danych empirycznych, opisujących zarówno sytuację ekonomiczną poszczególnych państw, jak i funkcjonujące w nich systemy podatkowe.

Deglomeracja analizowanej w pracy funkcji głównej doprowadziła do wyodrębnienia czterech funkcji szczegółowych, otrzymanych w wyniku podziału hipotezy głównej na cztery hipotezy szczegółowe. Na tej podstawie wyodrębniono następujące funkcje szczegółowe: podatek dochodowy od osób fizycznych a wzrost gospodarczy (rozdział 3), obciążenia fiskalne z tytułu CIT a stopa wzrostu gospodarczego (rozdział 4), wpływ podatku od towarów i usług na wzrost gospodarczy (rozdział 5) oraz obciążenia z tytułu obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne a wzrost gospodarczy w długim okresie (rozdział 6).

W pracy zastosowano hipotetyczno-dedukcyjną metodę badań, która wywodzi się z tradycji racjonalizmu krytycznego²². Uniwersalne instrumenty badawcze, takie jak analiza

¹⁶ Zob. P.H. Mo, Corruption and Economic Growth, Elsevier, "Journal of Comparative Economics" 2001, Vol. 29(1), s. 66–79.

¹⁷ Zob. J. De Haan, J.E. Sturm, On The Relationship Between Economic Freedom and Economic Growth, Elsevier, "European Journal of Political Economy" 2000, Vol. 16(2), s. 215–241; G.W. Scully, Economic Freedom, Government Policy and the Trade-Off Between Equity and Economic Growth, Springer, "Public Choice" 2002, Vol. 113, No. 1/2, s. 77–96.

¹⁸ Zob. G. Ranis, F. Stewart, A. Ramirez, Economic Growth and Human Development, Elsevier, "World Development" 2000, Vol. 28(2), s. 197–219; E.L. Glaeser, Why Does Schooling Generate Economic Growth?, Elsevier, "Economics Letters" 1994, Vol. 44, s. 333–337; D. Asteriou, G.M. Agiomirgianakis, Human Capital and Economic Growth, Time Series Evidence from Greece, Elsevier, "Journal of Policy Modeling" 2001, Vol. 23(5), s. 481–489.

¹⁹ Zob. R.J. Barro, Inequality and Growth in a Panel of Countries, Springer, "Journal of Economic Growth" 2000, Vol. 5(1), s. 5–32.

²⁰ Kompleksowego przeglądu roli podatków w gospodarce na gruncie różnych doktryn ekonomicznych podjął się prof. Henryk J. Wnorowski w pracy: H.J. Wnorowski, Podatek akcyzowy od wyrobów spirytusowych w Polsce. Testowanie krzywej Laffera, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.

²¹ D.E. Weil, Economic Growth, Brown University, Rhode Island 2005, s. 342.

²² Kazimierz Meredyk, Przedmiot i metoda nauk ekonomicznych, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2003, s. 38.

i synteza oraz sposoby wnioskowania, indukcja i dedukcja, posłużyły do sformułowania głównego problemu badawczego (rozdział 1) oraz hipotezy głównej (rozdział 2). Deglomeracja funkcji głównej umożliwiła wyodrębnienie czterech funkcji szczegółowych. Zostały one poddane procesowi weryfikacji (rozdziały 3–6). Wykorzystując dostępną w zakresie badanego obszaru literaturę krajową i zagraniczną, jak również bazy danych statystycznych Komisji Europejskiej (KE) i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), przeprowadzono równoległą weryfikację teoretyczną i empiryczną. Wykorzystana w pracy metoda badawcza umożliwiła weryfikację hipotezy głównej oraz hipotez cząstkowych, co pozwoliło na zbadanie zależności pomiędzy wysokością i strukturą opodatkowania a dynamiką wzrostu gospodarczego w długim okresie.

W pierwszej hipotezie szczegółowej podkreśla się, iż przesłanką zdynamizowania wzrostu gospodarczego jest redukcja opodatkowania dochodów ludności, które stanowi nie tylko w Polsce, ale i we wszystkich krajach UE ważne źródło wpływów podatkowych. Udział przychodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w relacji do PKB w krajach UE w latach 1995–2010 oscylował w granicach 7,7–8,4%²³. Charakterystyczny dla krajów UE-15 jest znacznie wyższy poziom obciążeń fiskalnych z tytułu PIT w relacji do PKB (10,2%) aniżeli w nowych krajach członkowskich, gdzie jest on ponad dwukrotnie niższy (4,5%)²⁴. Bezwzględny prym w obciążaniu ludności podatkami dochodowymi wiodą systemy opiekuńcze krajów skandynawskich. W Polsce poziom obciążeń z tytułu PIT w relacji do PKB kształtuje się na poziomie średniej dla nowych krajów członkowskich. Jednym z ważniejszych czynników wpływających na wskazane powyżej różnice jest wysokość stawek podatku dochodowego od dochodów ludności, które w krajach „starej” UE są zdecydowanie wyższe. Czy zatem zapoczątkowany przez nowe kraje członkowskie trend zasadniczej redukcji opodatkowania dochodów ludności jest korzystny dla wzrostu gospodarczego w długim okresie?

Zgodnie z ustaleniami teoretycznymi wszystkie podatki, z wyjątkiem podatków ryczałtowych, wywołują zniekształcenia, których wystąpienie może być negatywne w skutkach dla stopy wzrostu gospodarczego. Co więcej, podatkami powodującymi największe zniekształcenia są podatki dochodowe, w tym podatek dochodowy od osób fizycznych. Podatek ten może oddziaływać na wzrost gospodarczy za pośrednictwem jego głównych determinant. Po pierwsze, podatek dochodowy zmniejsza wysokość dochodu rozporządzalnego gospodarstw domowych, który z kolei przeznaczany jest na konsumpcję, inwestycje (w kapitał rzeczowy i ludzki) i oszczędności. Po drugie, podatek ten może wpływać (stymulując lub hamując) na wielkość zatrudnienia w gospodarce, oddziałując zarówno na stronę popytową, jak i podażową rynku pracy. Oprócz tego opodatkowanie dochodów ludności najmocniej osłabia bodźce do pracy, co z kolei nie pozostaje bez wpływu na poziom aktywności zawodowej społeczeństwa i rozmiar szarej strefy. Jeśli zatem opodatkowanie dochodów ludności w procesie wzrostu gospodarczego odgrywa istotną rolę, jednym z instrumentów służących wzmocnieniu fundamentów długofalowego rozwoju oraz ograniczenia niekorzystnej siły oddziaływania ewentualnego spowolnienia gospodarczego mogłoby być obniżanie opodatkowania dochodów z pracy.

Wydarzenia ostatniej dekady, charakteryzującej się szczególnie wysoką międzynarodową konkurencją podatkową, sprawiły, że problem opodatkowania dochodów przedsiębiorstw stał się przedmiotem gorących dyskusji zarówno w kręgach akademickich, jak i na scenie politycznej. Zauważono, że obciążenia z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych odgrywają w procesie wzrostu gospodarczego niezwykle istotną rolę. Szczególnie ważny jest wpływ tych obciążeń na wysokość inwestycji krajowych i zagranicznych oraz ich opłacalność, poziom konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, skłonność do

²³ Taxation Trends in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland and Norway, European Commission – Eurostat, Luxembourg 2012, s. 196.

²⁴ Tamże.

podejmowania ryzyka czy też przedsiębiorczość, która już przez Josepha A. Schumpetera²⁵ uznana została za jedno z głównych źródeł wzrostu gospodarczego. Jednakże najważniejszym czynnikiem, za pośrednictwem którego podatki mogą oddziaływać na wzrost gospodarczy, są inwestycje prywatne. Podatki dochodowe nakładane na przedsiębiorstwa zwiększają koszt kapitału i zmniejszają stopę zwrotu z inwestycji, co niekorzystnie wpływa na poziom inwestycji w gospodarce. Ponadto przez wprowadzenie preferencyjnych zachęt do inwestowania w wybranych sektorach gospodarki podatki mogą prowadzić do znacznych zniekształceń w alokacji kapitału i redukcji całkowitej wielkości podejmowanych inwestycji. Należy przy tym zaznaczyć, iż wysokość podatków oddziałuje nie tylko na inwestycje przedsiębiorstw krajowych, ma również istotny wpływ na wielkość bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Jako że podatki pomniejszają zysk, jaki trafia do firm zagranicznych, lokują one swoje środki w tych krajach, w których będą ponosić mniejsze koszty. Już Adam Smith przewidział wpływ podatków na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw, pisząc, że: „Właściciela kapitału można uważać za obywatela całego świata, niezwiązanego z żadnym poszczególnym krajem. Będzie on skłonny opuścić kraj, gdzie byłby narażony na przykre badania związane z wymiarem uciążliwego podatku i przenieść swój kapitał do innego państwa, gdzie mógłby prowadzić interesy albo używać swego majątku z większą swobodą. Wycofując kapitał, położyłby kres całej działalności gospodarczej, jaką przy jego pomocy prowadził w kraju, który opuścił”²⁶.

Wskazane powyżej fakty zdają się uzasadniać panujący w ostatnich latach – nie tylko w Unii Europejskiej, ale i na całym świecie – trend do redukcji opodatkowania dochodów osób prawnych. Obciążenia przedsiębiorstw podatkiem dochodowym na przestrzeni ostatnich lat niemal we wszystkich krajach UE uległy znacznej obniżce. Porównując stawki obowiązujące w krajach „starej” i „nowej” UE, można zaobserwować, co uderzające, iż we wszystkich nowych krajach członkowskich, poza Maltą, podstawowa stawka podatku CIT nie przekracza 25% (10–21%), podczas gdy wszystkie kraje UE-15, z wyjątkiem Irlandii, charakteryzuje stawka 25% i wyższa (25–34,4%)²⁷. Polska, z wprowadzonym w 2004 r. 19-proc. podatkiem od dochodów przedsiębiorstw, znajduje się w grupie krajów odznaczających się najniższym opodatkowaniem przedsiębiorstw. Jednakże, podobnie jak w przypadku opodatkowania PIT, są wśród nowych państw członkowskich kraje, które zdecydowanie wygrywają z Polską konkurencję podatkową i walkę o kapitał zagraniczny.

Istotną rolę w procesie wzrostu gospodarczego odgrywa również opodatkowanie wydatków, dlatego też trzecia sformułowana hipoteza szczegółowa kładzie nacisk na wpływ opodatkowania od towarów i usług na wzrost PKB *per capita* w długim okresie. Podatek VAT wywiera mniej niekorzystny wpływ na decyzje gospodarstw domowych i podmiotów gospodarczych, a w konsekwencji na wzrost gospodarczy, niż podatki dochodowe. Pomimo tego podatek ten może wywoływać w gospodarce szereg negatywnych skutków. Przede wszystkim opodatkowanie wydatków jest czynnikiem powodującym wyższkę cen, ponieważ jest on bezpośrednim elementem kalkulacji ceny. Wzrost cen rodzi z kolei tendencję do ograniczania produkcji oraz popytu konsumpcyjnego i inwestycyjnego. Wysokość podatku VAT wpływa także na wielkość sprzedaży oferowanych przez przedsiębiorstwa produktów lub usług oraz poziom finalnie zrealizowanych zysków²⁸. Skutkiem wysokiego opodatkowania VAT może być również osłabienie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw

²⁵ Zob. J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* [wyd. oryg. 1942], Routledge, London and New York 2003.

²⁶ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, PWN, Warszawa 2007, s. 531.

²⁷ *Taxation Trends in the European Union. Focus on the Crisis. The Main Impacts on the EU Tax Systems*, European Commission – Eurostat, Luxembourg 2011, s. 36.

²⁸ R. Rosiński, *Polski system podatkowy. Poszukiwanie optymalnych rozwiązań*, Centrum Doradztwa i Informacji DIFIN, Warszawa 2008, s. 46–49.

położnych w krajach o wyższej stawce podatku VAT²⁹. Opodatkowanie konsumpcji nie pozostaje również bez znaczenia dla sytuacji na rynku pracy. Oprócz ograniczania produkcji, której towarzyszy często redukcja zatrudnienia, podatek VAT w następstwie trwałego wzrostu cen osłabia bodźce do pracy oraz powoduje spadek realnych dochodów. Spadek siły nabywczej sprawia, iż pracownicy, chcąc utrzymać poziom swoich realnych dochodów i dotychczasowej konsumpcji, starają się przerzucić część podatku na pracodawców (presja na wzrost płacy minimalnej, za którą ludzie są skłonni podjąć pracę) – to z kolei podraża koszty pracy i może prowadzić do spadku popytu na pracę. Należy dodać, że kluczowe znaczenie dla weryfikacji tej hipotezy szczegółowej ma analiza wpływu struktury dochodów podatkowych na wzrost gospodarczy. Zakłada się bowiem, iż jedną z przesłanek zdynamizowania wzrostu gospodarczego jest wysoki udział podatków pośrednich w dochodach podatkowych ogółem. W Polsce udział podatków pośrednich w podatkowych dochodach budżetowych w 2010 r. wyniósł 43,5%³⁰ (w tym VAT – 24,5%³¹), co oznacza przynależność do czołówki państw charakteryzujących się wysokim poziomem obciążeń podatkami pośrednimi.

W czwartej hipotezie szczegółowej podkreśla się zasadniczy wpływ obciążeń z tytułu składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne na wzrost gospodarczy w długim okresie. Daniny obciążające dochody z pracy są dość jednolitą pod względem wywoływanych skutków ekonomicznych i społecznych grupą świadczeń o charakterze podatkowym, dlatego też mechanizm wpływu składek na ubezpieczenia społeczne na gospodarkę jest zbliżony do sposobu oddziaływania na nią podatku dochodowego od osób fizycznych. Należy przy tym zaznaczyć, że na przestrzeni lat problem indywidualnego wpływu składek na ubezpieczenia społeczne na podstawowe agregaty makroekonomiczne niezmiernie rzadko był głównym przedmiotem prowadzonych analiz. Zdecydowanie większą uwagę poświęcano łącznemu opodatkowaniu dochodów z pracy. Marginalizowanie w literaturze przedmiotu wpływu obciążeń z tytułu składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne na wzrost gospodarczy może dziwić szczególnie w kontekście ich znaczenia dla budżetów poszczególnych państw. Ubezpieczenia społeczne w UE są źródłem 31,1% dochodów podatkowych ogółem³². Wysokość obciążeń z tytułu składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne nie powinna jednak wynikać wyłącznie z potrzeb budżetowych państwa; powinna być ustalana w oparciu o dążność do osiągnięcia głównego celu makroekonomicznego kraju, jakim jest wysoki i stabilny wzrost gospodarczy.

W Polsce relacja obciążeń z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne do przychodów podatkowych przekracza średnią unijną, osiągając wartość 34,9%³³. W większości krajów UE składki na ubezpieczenia społeczne już stanowią ponad 2/3 zapłaconych kosztów pracy, a udział obciążeń z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w dochodach podatkowych ogółem wykazuje tendencję wzrostową. Odwrócenie tego trendu będzie niezmiernie trudne. Starzenie się społeczeństwa, wysoka presja nie tylko na poszerzenie zakresu świadczeń socjalnych, ale również na podnoszenie standardu tych świadczeń, coraz większa liczba beneficjentów przy jednocześnie malejącej liczbie partycypujących w kosztach systemu ubezpieczeń – to tylko niektóre czynniki utrudniające bądź uniemożliwiające przeprowadzenie gruntownych reform w tej dziedzinie. Można zatem przypuszczać, iż wzrost obciążeń z tytułu składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne w perspektywie długookresowej będzie miał swój negatywny oddźwięk w gospodarce.

²⁹ L. Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, Szkoła Główna Handlu i Prawa, Warszawa 2007, s. 142.

³⁰ *Taxation Trends in the European Union, Data for the EU Member States (2012)*..., op.cit., s. 185.

³¹ Tamże, s. 187.

³² Tamże, s. 203.

³³ Tamże.

ROZDZIAŁ 1

PRAWIDŁOWOŚCI WZROSTU GOSPODARKI POLSKIEJ

1.1. Wzrost gospodarczy w teorii ekonomii.

Wzrost gospodarczy jest jednym z najważniejszych pojęć w ekonomii. Jednakże przez ostatnie 200 lat był on bardzo często ignorowany przez ekonomistów. W ciągu ostatniego wieku makroekonomiści koncentrowali się głównie na takich kategoriach ekonomicznych jak bezrobocie i inflacja, mikroekonomiści zaś wyłącznie na alokacji zasobów. Poza kilkoma godnymi uwagi wyjątkami, większość ekonomistów przez dwa ostatnie stulecia zadziwiająco mało uwagi poświęcała zjawiskom, takim jak: postęp techniczny, akumulacja czynników produkcji, czy też wzrost gospodarczy.

Brak zainteresowania ekonomistów wzrostem gospodarczym w końcu dziewiętnastego i większości dwudziestego wieku mocno kontrastuje z opiniami prezentowanymi przez wczesnych ekonomistów. Adam Smith pod koniec osiemnastego wieku, David Ricardo, John Stuart Mill, Thomas Malthus i Karol Marks w pierwszej połowie wieku dziewiętnastego oraz wielu innych ekonomistów tamtych czasów badało, w jakim stopniu wzrost i zmiany gospodarcze wpływają na dobrobyt społeczeństwa³⁴. Druga połowa dziewiętnastego wieku, a więc czasy, kiedy wiele gospodarek świata wstępowało na ścieżkę trwałego wzrostu gospodarczego, obfitowała natomiast w prace dotyczące wydajności oraz alokacji zasobów³⁵.

Kwestia wzrostu gospodarczego w latach 30. XX wieku, a więc w czasie Wielkiego Kryzysu oczywiście wydawała się zupełnie nieistotna. Priorytetem ówczesnych ekonomistów było bowiem znalezienie remedium na wysokie bezrobocie oraz deflację. To właśnie w tym czasie pod przewodnictwem Johna Maynarda Keynesa rozwinęła się nowa dziedzina – makroekonomia, która główny nacisk kładła na przywrócenie gospodarki do pełnej wydajności, ignorując niemal całkowicie zagadnienia związane z jej wzrostem w długim okresie. Bardzo dobrym odzwierciedleniem trendów panujących wśród ówczesnych ekonomistów jest sławne powiedzenie Keynesa, które brzmi: „Na długą metę wszyscy jesteśmy martwi”³⁶.

Zmiany w podejściu do zagadnienia wzrostu gospodarczego dobrze oddaje wypowiedź G. Mankiwa: „Dziedzina wzrostu gospodarczego budzi się do życia. Kiedy zaczynałem studiowanie ekonomii, prawie 20 lat temu, problematyka ta była w stanie uśpienia. W kursach makroekonomii, które zaliczałem, w najlepszym wypadku był krótki fragment dotyczący długookresowego wzrostu gospodarczego i to znajdujący się na końcu zajęć. Był to jednak fragment, którego profesorowie, ze względu na opóźnienie w realizacji

³⁴ A. Greiner, W. Semmler, G. Gong, *The Forces of Economic Growth: A Time Series Perspective*, Princeton University Press, Princeton 2005, s. 1.

³⁵ H. Van den Berg, *Economic Growth and Development: An Analysis of Our Greatest Economic Achievements and Our Most Exciting Challenges*, University of Nebraska, Lincoln 2001, s. 22.

³⁶ Tamże, s. 23.

programu, nigdy nie zdołali omówić na zajęciach. Teraz wzrost gospodarczy zajmuje centralne miejsce w studiowaniu makroekonomii³⁷.

Odnutowane po II wojnie światowej szersze zainteresowanie ekonomistów problematyką rozwoju gospodarczego wiązało się z procesem rozpadu systemu kolonialnego. Lata 50. i 60. XX wieku przyniosły niepodległość wielu państwom w Afryce i Azji, co wywołało gorącą dyskusję na temat poziomu życia w krajach bardzo słabo rozwiniętych. „Zimna wojna” oraz ideologiczna bitwa pomiędzy kapitalizmem i komunizmem była również przesłanką zwiększenia zainteresowania wzrostem gospodarczym. Szukano odpowiedzi na pytanie, który z dwóch konkurujących ze sobą systemów gospodarczych może wygenerować szybszy wzrost jakości życia społeczeństwa. Zainteresowanie wzrostem gospodarczym rozwinęło się w dwie oddzielne dyscypliny naukowe, które stały się znane jako ekonomia rozwoju i teoria wzrostu. Ekonomia rozwoju była próbą stawienia czoła problemom pogłębiającego się podziału świata na bogatych i biednych. Różnice pomiędzy tymi grupami krajów stały się tak duże, że nie można było wyjaśnić przyczyn tego zjawiska w kategoriach prostego wyposażenia kraju w czynniki produkcji, poziomu techniki czy realizowanej polityki gospodarczej³⁸.

Niestety człowiek nie jest w stanie całkowicie i jednoznacznie objąć umysłem wszystkich sił sprawczych dynamiki sfery realnej, a tym bardziej całej gospodarki krajowej. Już tylko z racji zależności czysto techniczno-bilansowych próby te skazane są na poważne ryzyko, gdyż obiekt bardziej złożony nie może być doskonale sterowalny za pomocą obiektu mniej złożonego³⁹. Istniejące trudności w zidentyfikowaniu przyczyn dynamiki badanych przez ekonomistów procesów gospodarczych wymusiły ich klasyfikację i agregację. Działania te miały na celu ograniczenie ich różnorodności do skali możliwej do przeanalizowania i zrozumienia. Manipulacja ta oprócz eliminacji z pola percepcji szczegółów może posuwać się jeszcze dalej. Zakłada się, że siła wpływu ogółu czynników na analizowane zjawisko nie ulega zmianie, a badaniom poddawana jest tylko jedna wyodrębniona przyczyna. W ten sposób właśnie buduje się modele ekonomiczne, od najprostszych jednoczynnikowych do bardziej złożonych.

Istnieje wiele kryteriów klasyfikacji modeli wzrostu gospodarczego. Mogą być nimi czas, liczba zmiennych w modelu, podstawy teoretyczne oraz zasady konstrukcji modelu. Jeśli za kryterium klasyfikacji przyjąć czas, to wyróżnić można długookresowe i krótkookresowe modele wzrostu gospodarczego. Modele długookresowe wykorzystywane są zwykle do wyznaczania ścieżki trwałego zrównoważonego wzrostu. Modele krótkoterminowe natomiast nawiązują zwykle do ekonomii keynesowskiej. Koncentrują się one na wskazaniu przyczyn, dzięki którym możliwe będzie sprowadzenie produkcji faktycznej do jej poziomu potencjalnego⁴⁰.

W nawiązaniu do podstaw teoretycznych założeń należy wyodrębnić modele klasyczne i modele keynesowskie. Szczegółowo zostaną one omówione w dalszej części niniejszego rozdziału. Należy wspomnieć również o jeszcze jednym podziale modeli wzrostu gospodarczego, który wyróżnia modele wzrostu endogenicznego i egzogenicznego. Pierwsza kategoria dotyczy modeli, w których postęp techniczny jest przede wszystkim wynikiem celowych decyzji inwestycyjnych typowych, zachowujących się racjonalnie konsumentów, producentów oraz państwa. Wyodrębnienie zmiennych endogenicznych w modelach wzrostu gospodarczego ma niezwykle ważne znaczenie dla rządów poszczególnych państw. Dzięki możliwości oddziaływania na wartości numeryczne zmiennych endogenicznych, wzrost

³⁷ Jerzy Wilkin, Peryferyjność i marginalizacja w świetle nowych teorii rozwoju (nowa geografia ekonomiczna, teoria wzrostu endogenicznego, instytucjonalizm), w: Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej, A. Bołtomiuk (red.), Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2003, s. 44.

³⁸ R. Piasecki, Ewolucja teorii rozwoju gospodarczego krajów biednych, w: Ekonomia rozwoju, R. Piasecki (red.), PWE, Warszawa 2007, s. 17.

³⁹ M.G. Woźniak, Wzrost gospodarczy..., op.cit., s. 126.

⁴⁰ Tamże, s. 132.

gospodarczy może być przedmiotem polityki gospodarczej. Modelem przeciwnym jest model egzogeniczny, w którym argumenty wykorzystane do jego budowy pochodzą z zewnątrz. Oznacza to, że uczestnicy procesu gospodarowania nie mają świadomego wpływu na ich wartości. Modele egzogeniczne mają na ogół tylko znaczenie poznawcze⁴¹.

Pomimo że za prekursorów wzrostu gospodarczego uznawać można tak znane wśród ekonomistów postacie, jak: Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus, John. S. Mill, Karol Marks, Alfred Marshall czy Joseph A. Schumpeter⁴², to pierwsze sformalizowane modele wzrostu gospodarczego powstały dopiero w XX wieku. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim model amerykańskiego matematyka F. Ramsaya, do którego w sposób bezpośredni lub pośredni nawiązują współczesne modele optymalizacyjne oraz model radzieckiego ekonomisty Feldmana⁴³.

Dopiero powstałe na gruncie makroekonomii keynesowskiej kompleksowe analizy Roya F. Harroda, Evseya D. Domara, Nicolasa Kaldera oraz polskiego ekonomisty Michała Kaleckiego na trwałe wprowadziły teorię wzrostu gospodarczego do współczesnej makroekonomii. Kolejnym etapem było pojawienie się w teorii ekonomii modeli neoklasycznych, do których zaliczyć można, m.in. modele Roberta M. Solowa, Edmunda S. Phelps'a, Karla Stella czy N. Gregory'ego Mankwina, Davida Romera, Davida N. Weila. W latach 80. XX wieku powstała z kolei tzw. szkoła realnego koniunkturalnego, która próbowała i nadal próbuje połączyć teorię wzrostu gospodarczego z teorią cyklu koniunkturalnego i modelami nawiązującymi do koncepcji równowagi ogólnej Leona Walrasa. Druga połowa lat 80. ubiegłego wieku przyniosła również modele wzrostu endogenicznego, w których endogenizuje się zarówno postęp techniczny, jak i stopy oszczędności i inwestycji w ujęciu makroekonomicznym. Do modeli wzrostu endogenicznego zaliczyć można, m.in. modele Roberta E. Lucasa i Paula M. Romera czy też model polityki fiskalnej i wzrostu gospodarczego Roberta J. Barro, który z uwagi na problem niniejszej rozprawy ma dodatkowo wydźwięk⁴⁴.

Przegląd i analizę modeli wzrostu gospodarczego rozpocząć należy od ogólnego zarysu modeli keynesowskich⁴⁵. Keynesiści kładli nacisk na analizę agregatową popytu globalnego. Uważali, iż zwiększenie popytu globalnego stymuluje wzrost gospodarczy i ogranicza bezrobocie. Rola polityki gospodarczej w szkole keynesowskiej sprowadzała się głównie do pobudzania globalnych wydatków, które prowadzą do wzrostu popytu konsumpcyjnego, stopy inwestycji, przyrostu popytu efektywnego i wzrostu zatrudnienia. Osiągnięcie tego celu umożliwiają narzędzia polityki fiskalno-budżetowej i pieniężnej. W zestawie tych narzędzi można znaleźć między innymi: progresję skali podatkowej (krańcowa skłonność do konsumpcji jest większa przy niższych dochodach), zasiłki i świadczenia społeczne dla bezrobotnych i niżej sytuowanych, ulgi podatkowe związane z działalnością inwestycyjną, inwestycje i roboty publiczne⁴⁶.

Wzrost produkcji w ujęciu keynesowskim ciągniony jest zatem przez popyt, który z kolei staje się siłą napędową w warunkach niepełnego wykorzystania mocy produkcyjnych. W momencie zrównania produkcji z popytem znikają bodźce do jej dalszego wzrostu. Główny problem polega na tym, że taką równowagę można osiągnąć na różnym poziomie wykorzystania mocy produkcyjnych. Dzieje się tak za sprawą działania mechanizmu

⁴¹ Tamże, s. 134.

⁴² Zob. A. Greiner, *Fiscal Policy and Economic Growth*, Ashgate 1998.

⁴³ T. Tokarski, *Wybrane modele podażowych czynników wzrostu gospodarczego*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2005, s. 13.

⁴⁴ Tamże, s. 14.

⁴⁵ Zob. R. Bartkowiak, *Modele wzrostu gospodarczego w ramach nurtu keynesowskiego*, *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, SGH, Warszawa 2000, nr 15.

⁴⁶ Andrzej F. Bocian, *Makroekonomia wzrostu – uwarunkowania globalne*, Wydział Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku, „Optimum. Studia ekonomiczne” 2011, nr 1 (49), s. 27.

mnożnika, który wyprowadzony został z keynesowskiej funkcji produkcji przyjmującej następującą postać⁴⁷:

$$Y = C_{\alpha} + \frac{\Delta C}{\Delta Y} Y + I + G + X, \quad (1.1)$$

gdzie:

Y – faktyczny PKB,

$\frac{\Delta C}{\Delta Y}$ – krańcowa skłonność do konsumpcji,

I – faktyczne inwestycje, G – wydatki rządowe, X – eksport netto (eksport pomniejszony o import),

C_{α} – konsumpcja autonomiczna (niezależna od popytu), C – konsumpcja całkowita.

Powyższe równanie J.M. Keynes wykorzystał do stworzenia prostego mnożnika (odnoszącego się do gospodarki funkcjonującej bez udziału państwa) decydującego o wzroście produkcji. Przyjął on postać:

$$m = \frac{1}{1 - c'} = \frac{\Delta Y}{\Delta D} = \frac{\Delta Y}{\Delta S}, \quad (1.2)$$

gdzie:

$c' = \frac{\Delta C}{\Delta Y}$ – krańcowa skłonność do konsumpcji, $\frac{\Delta Y}{\Delta S}$ – odwrotność krańcowej skłonności do konsumpcji.

Z powyższego równania wynika proporcjonalna zależność pomiędzy mnożnikiem a krańcową skłonnością do konsumpcji. A zatem im większa krańcowa skłonność do konsumpcji, tym większy jest mnożnik. Korzystając ze wzoru na mnożnik ustalony dla gospodarki rynkowej bez udziału państwa dany relacją $\Delta Y/\Delta D$, można przyjąć, że:

$$\Delta Y = m \Delta D. \quad (1.3)$$

Jeśli przyjąć, że źródłem dodatkowego popytu są nakłady inwestycyjne przedsiębiorstw, to formuła pierwotna (równanie 1.1) będzie miała następującą postać:

$$\Delta Y = m \Delta I. \quad (1.4)$$

Jeśli natomiast równanie mnożnikowe (równanie 1.2) podzielone zostanie przez Y, otrzymana formuła określać będzie tempo wzrostu PKB w gospodarce zamkniętej bez udziału państwa.

$$g = m \frac{\Delta I}{Y} = (\Delta Y \div \Delta S)(\Delta I \div Y), \quad \text{jeśli } \Delta S = \Delta I \quad (1.5)$$

Przedstawiony powyżej keynesowski model wzrostu gospodarczego rozszerzyć można również o wpływ państwa na gospodarkę rynkowo-interwencjonistyczną. Model taki uwzględnia wpływ prowadzonej przez państwo polityki fiskalnej na wzrost gospodarczy. W sytuacji oddziaływania państwa za pomocą polityki budżetowej na produkcję, stopę wzrostu gospodarczego można ustalić, zastępując mnożnik inwestycyjny mnożnikiem wydatków państwa. Otrzymany w ten sposób wzór będzie miał postać:

$$g = \frac{1}{(1 - c')(1 - t)} \frac{\Delta I}{Y}. \quad (1.6)$$

Mnożnik wydatków państwa $1/[1 - c'(1 - t)]$ różni się od mnożnika inwestycyjnego tym, że krańcowa skłonność do oszczędzania $(1 - c')$ musi być korygowana współczynnikiem zmian dochodów dyspozycyjnych $(1 - t)$. Konieczność ta wynika ze zmian podatków, bez których nie możliwe byłyby zmiany w popycie państwa. Mnożnik ten nie może być wyprowadzony w taki sam sposób jak mnożnik inwestycyjny. W celu uzyskania wartości mnożnika należy zsumować wszystkie przyrosty produkcji z każdej jednostki przyrostu popytu konsumpcyjnego z tytułu wydatków rządowych, a następnie odjąć od nich wszelkie ubytki

⁴⁷ M.G. Woźniak, Wzrost gospodarczy..., op.cit., s. 148.

popytu konsumpcyjnego z tytułu wzrostu podatków niezbędnego do sfinansowania przyrostu każdej jednostki wydatków rządowych. Uzyskana w ten sposób formuła będzie przyjmować postać: $1 + c'(1-t) + [c'(1-t)]^2 + [c'(1-t)]^3 + \dots$. Stąd też wynika proporcjonalna zależność, która stanowi, że rosnące wydatki zwiększają stopę wzrostu PKB, malejące zaś powodują jej odpowiedni spadek⁴⁸.

Jeśli odnieść przytoczone powyżej równania do gospodarki otwartej, to stopa wzrostu PKB powinna uwzględniać wpływ krańcowej skłonności do importu na wartość mnożnika. Wprowadzenie takiej zmiany skutkować będzie otrzymaniem następującego rezultatu:

$$g = \frac{1}{(1-c')(1-t) + m_x}, \quad (1.7)$$

gdzie m_x = krańcowa skłonność do importu.

Z powyższej formuły wynika, że rosnąca importochłonność gospodarki poprzez wzrost krańcowej skłonności do importu obniża tempo wzrostu PKB.

Należy zaznaczyć, że przedstawione keynesowskie modele wzrostu gospodarczego odnoszą się do procesów rozpatrywanych w krótkim okresie, przy jednoczesnym założeniu, że faktyczny poziom PKB jest mniejszy od jego wartości potencjalnej. Pozwalają one wyłącznie określić stopę wzrostu lub spadku produkcji, w wyniku której gospodarka dochodzi do poziomu produkcji, zapewniającej zrównanie się planowanych inwestycji z oszczędnościami. Wynika z nich także, iż równowaga gwarantująca pełne zatrudnienie i wykorzystanie mocy wytwórczych możliwa jest także przy faktycznym PKB mniejszym od jego wartości potencjalnej. Modele keynesowskie nie podejmowały próby zrównoważenia gospodarki w długim okresie.

Dalszy rozwój teorii keynesowskiej zmierzał do przewyciężenia jednostronności krótkookresowej analizy Keynesa, czyli do jej zdynamizowania. Wspomnieć tu należy przede wszystkim prace R.F. Harroda, P.A. Samuelsona, J.R. Hicksa, czy też N. Kaldera. Jednakże pierwszym keynesowskim modelem wzrostu, który na trwałe zapisał się w historii myśli ekonomicznej jest model Haroda. W modelu tym zestawiane są ze sobą dwie stopy wzrostu gospodarczego, tj. gwarantowana i naturalna stopa wzrostu gospodarczego. Gwarantowana stopa wzrostu gospodarczego G_w wynika z równowagi pomiędzy oszczędnościami i inwestycjami oraz z wpływu realizowanych nakładów inwestycyjnych na możliwości produkcyjne gospodarki. W ujęciu matematycznym jest ona ilorazem stopy oszczędności s i współczynnika kapitałochłonności v_k ⁴⁹:

$$G_w = \frac{s}{v_k}, \quad (1.8)$$

gdzie:

s – stopa oszczędności (S/Y), $v_k = \frac{K}{Y}$ – współczynnik kapitałochłonności

(K – zasób kapitału w gospodarce, Y – strumień wytworzonego produktu).

Gwarantowana stopa wzrostu gospodarczego wyraża wzrost dochodu narodowego przy pełnym wykorzystaniu istniejących zdolności produkcyjnych gospodarki. Harrod zakładał, że pełne wykorzystanie zdolności wytwórczych gospodarki nie musi oznaczać pełnego zatrudnienia. Możliwość analizy takiej sytuacji wymagała uwzględnienia przez twórcę modelu dodatkowego czynnika, tj. zmiany zasobów siły roboczej w czasie, wynikające z przyrostu naturalnego oraz ich wpływu na stopę wzrostu PKB. Przy założeniu pełnego zatrudnienia, faktyczna stopa wzrostu równa gwarantowanej powinna wzrastać co najmniej zgodnie ze stopą przyrostu naturalnego. Twórca modelu uwzględnił również zjawisko postępu technicznego, którego skutkiem jest wzrost wydajności pracy. Fakt występowania

⁴⁸ M.G. Woźniak, Wzrost gospodarczy..., op.cit. s. 149.

⁴⁹ T. Tokarski, Wybrane modele..., op.cit., s. 15.

w praktyce zmian zasobów siły roboczej i postępu technicznego przyczynił się do wprowadzenia do modelu nowej kategorii, jaką jest naturalna stopa wzrostu G_n . Jest ona wynikiem wzrostu populacji oraz postępu technicznego, w związku z tym przyjmuje następującą postać:

$$G_n = n + g, \quad (1.9)$$

gdzie:

- n – stopa wzrostu liczby pracujących,
- g – stopa wzrostu wydajności pracy.

Aby gospodarka znajdowała się w stanie długookresowej równowagi, obie stopy wzrostu muszą być sobie równe:

$$\frac{s}{v_k} = g + n. \quad (1.10)$$

W związku z tym, że dwa nowowprowadzone (n i g) czynniki traktowane są w modelu Harroda jako zmienne egzogeniczne a współczynnik kapitałochłonności, zgodnie z założeniami Keynes'a, jest stały w czasie, zrównoważenie gospodarki w długim okresie jest możliwe tylko wówczas, gdy stopa oszczędności ukształtuje się na poziomie:

$$s = v_k(g+n). \quad (1.11)$$

W sytuacji, gdy stopa oszczędności będzie zbyt wysoka ($s > v_k(g+n)$), gwarantowana stopa wzrostu będzie przewyższać stopę naturalną. Oznaczać to będzie tym samym, że część potencjału produkcyjnego jest niewykorzystywana na skutek zbyt niskiego efektywnego popytu, który skłoni producentów do zmniejszenia produkcji. To z kolei spowoduje zmniejszenie wydatków inwestycyjnych w stosunku do nagromadzonych oszczędności. W następstwie tego zjawisko niewykorzystania mocy wytwórczych pogłębia się, a różnica pomiędzy faktyczną i naturalną stopą wzrostu stale się powiększa.

W tym samym kierunku co Harrod poszedł w swoich analizach E.D. Domar⁵⁰, toteż często w literaturze pisze się o modelu Harroda-Domara. Z uwagi na wielość aspektów związanych z tym modelem zagadnienie to zostaje w niniejszej rozprawie jedynie zasygnalizowane.

Omawiając model Harroda, nie można pominąć modelu wzrostu gospodarczego polskiego ekonomisty Michała Kaleckiego⁵¹, który wyrażony został następującą formułą⁵²:

$$g = i/k - \delta + u, \quad (1.12)$$

gdzie:

- k – przyrostowy współczynnik kapitałochłonności produkcji $I/\Delta Y$,
- i – stopa inwestycji I/Y ,
- δ – współczynnik ubytku stopy wzrostu PKB z tytułu zużycia się kapitału trwałego,
- u – współczynnik przyrostu stopy wzrostu PKB z tytułu usprawnień pozainwestycyjnych.

W modelu założono, że w warunkach pełnego wykorzystania zdolności produkcyjnych parametry δ i u nie ulegają zmianie. Głównym czynnikiem wpływającym na zmiany stopy wzrostu PKB jest więc stopa inwestycji i postępu technicznego. Ostatnią kategorię określa poziom przyrostowej kapitałochłonności produkcji k . Należy przy tym zaznaczyć, że w warunkach gospodarki rynkowej stopa inwestycji kształtowana jest przez decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Oznacza to zarazem, że zmienną decyzyjną staje się współczynnik kapitałochłonności, którego relacja do stopy wzrostu PKB jest odwrotnie proporcjonalna. Oznacza to, iż tylko kapitałoszczędny postęp

⁵⁰ Zob. E. Domar, *Essays in the Theory of Economic Growth*, Oxford University Press, New York 1957.

⁵¹ Zob. M. Kalecki, *Zarys teorii wzrostu gospodarki socjalistycznej*, PWN, Warszawa 1962.

⁵² M.G. Woźniak, *Wzrost gospodarczy...*, op.cit., s. 149.

techniczny zwiększa bezpośrednio stopę wzrostu gospodarczego. W sytuacji odwrotnej, gdy kapitałochłonność wykazuje tendencję rosnącą, a wszystkie pozostałe parametry pozostają stałe, tempo wzrostu PKB spada. Siłę tych spadków zneutralizować może wyłącznie wzrost stopy inwestycji.

Interpretacja zależności, jakie opisuje model Kaleckiego stanowić może o kierunku prowadzonej polityki gospodarczej państwa. W celu zdynamizowania stopy wzrostu PKB powinno się bowiem nie tylko pobudzać oszczędności gospodarstw domowych, ale stymulować także zmiany strukturalne, umożliwiające upowszechnianie się kapitałoszczędnych technik produkcji.

W alternatywie do keynesowskich modeli wzrostu powstał neoklasyczny model wzrostu opracowany przez R.M. Solowa w 1956⁵³. Twórca modelu podjął się próby określenia źródeł wzrostu gospodarczego. Wykorzystał on do tego celu, opracowaną przez C.W. Cobba i P.H. Douglasa, funkcję produkcji w postaci⁵⁴:

$$Y = A L^{\beta} K^{\alpha}, \text{ dla } 0 < \alpha < 1, \text{ skąd } \beta = 1 - \alpha \quad (1.12)$$

gdzie:

Y – produkt krajowy, L – nakłady pracy, K – nakłady kapitału, A – parametr stały.

W funkcji wyodrębniono dwa czynniki determinujące wielkość produktu krajowego w stopniu określonym przez wartość wykładników potęgowych tych zmiennych. Interpretować je należy jako współczynniki elastyczności produkcji w stosunku do zmian nakładów danego czynnika, określające jego wkład do każdej wytworzonej jednostki produktu. Wykładnicza postać funkcji powoduje, że stopy wzrostu wyróżnionych w niej czynników są stałe. Warunek sumowania do jedności jej wykładników potęgowych ustalony został w celu uwzględnienia założenia stałych korzyści skali.

W pierwotnej wersji tej funkcji stały parametr A wprowadzony został celem lepszego dopasowania funkcji teoretycznej do empirycznej. R.M. Solow w swoim modelu wprowadził zamiast niej zmienną A, interpretowaną jako miarę wkładu postępu technicznego do stopy wzrostu gospodarczego. W sytuacji, gdy produkcja wzrasta w czasie, a nakłady kapitału i pracy pozostają bez zmian, źródłem wzrostu gospodarczego jest postęp techniczny. Przy założeniu, że $Y = F(K, LA(t))$ dla $\Delta A(t) > 0$ postęp techniczny oraz praca wchodzi do funkcji w sposób multiplikatywny. Oznacza to, że mamy do czynienia z postępowaniem technicznym zasilającym pracę, który powiększa produkcję wraz ze stopą wzrostu zasobu pracy. Po podzieleniu tej funkcji przez zmienną L okaże się, że miarą postępu technicznego są zmiany w wydajności pracy, natomiast iloczyn LA dla danego momentu oznaczał będzie efektywną pracę wyrażoną w analogicznych jednostkach jak kapitał. W takim przypadku, przy założeniu stałych przychodów, kapitałochłonność produkcji K/Y nie ulega zmianie (postęp techniczny neutralny). Wynika to stąd, że przy założeniu braku postępu technicznego relacje pomiędzy kapitałem i pracą nie ulegają zmianie⁵⁵.

Przedstawiona funkcja Cobba-Douglasa może być wykorzystana do ustalenia udziału każdego z czynników we wzroście gospodarczym w długim okresie. Po jej zróżniczkowaniu i podzieleniu przez funkcję (1.12) otrzymane zostanie równanie tempa wzrostu produktu:

$$\Delta Y/Y = \Delta A/A + (1 - \alpha)\Delta L/L + \alpha\Delta K/K. \quad (1.13)$$

R.M. Solow w celu skwantyfikowania wkładu poszczególnych czynników do stopy wzrostu gospodarczego wykorzystał marginalną teorię podziału J.B. Clarka. Przyjęcie tej teorii oznacza, że cena każdego czynnika produkcji jest równa jego produktywności

⁵³ W literaturze model Solowa często bywa nazywany modelem Solowa-Swana. Wynika to z faktu, iż model opracowany i opublikowany przez Swana w listopadzie 1956 roku był bardzo zbliżony do modelu Solowa.

⁵⁴ Por. M. Jasiński, Wprowadzenie do konstrukcji modeli wzrostu gospodarki rynkowej, Prace naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Lange we Wrocławiu, Wrocław 1995, nr 699, s. 102 i n.

⁵⁵ M.G. Woźniak, Wzrost gospodarczy..., op.cit., s. 167.

krańcowej. Przy założeniu stałych przychodów względem skali, wkład kapitału do produktu można wyliczyć w oparciu o udział zysku w produkcie krańcowym. Wkład pracy natomiast na podstawie udziału płac w produkcie krańcowym wyrażonym w cenach czynników produkcji. Oznacza to, że wartość parametrów α i β , mierzących wkład odpowiedniego czynnika do każdej jednostki produktu, oszacować można w oparciu o rachunek dochodu narodowego. W oparciu o te ustalenia Solow oszacował, że udział kapitału w produkcie krajowym wyrażonym w cenach czynników produkcji, mierzony wkładem zysków, wynosi ok. 1/3, pracy zaś, mierzony wkładem płacy, wynosi ok. 2/3. Po wprowadzeniu tych danych równanie tempa wzrostu PKB w modelu Solowa ma postać⁵⁶:

$$\Delta Y/Y = \Delta A/A + 0,7\Delta L/L + 0,3\Delta K/K. \quad (1.14)$$

Z powyższej formuły wynika, że postęp techniczny zwiększy produktywność obydwu czynników, tj. kapitału i pracy, w sposób neutralny.

Twórca modelu zauważył również, że w warunkach równowagi w długim okresie stopa wzrostu zatrudnienia bezpośrednio wynika ze stopy wzrostu przyrostu naturalnego. Po podzieleniu funkcji (1.12) przez zmienną L , zróżniczkowaniu tak otrzymanego równania i podzieleniu przez funkcję produkcji dla PKB *per capita* otrzymał on równanie tempa wzrostu PKB *per capita* w postaci:

$$\Delta Y/Y = \Delta A/A + 0,3\Delta K/K. \quad (1.15)$$

W sytuacji braku postępu technicznego, stopa wzrostu PKB *per capita* ukształtuje się na poziomie:

$$\Delta Y/Y = 0,3\Delta K/K. \quad (1.16)$$

Oznacza to, że w sytuacji braku postępu technicznego zwiększenie PKB o 1% wymagałoby zwiększenia kapitału aż o 3,3%.

Model Solowa w postaci pozbawionej postępu technicznego pozwala przewidzieć, że dynamika produktu równa będzie dynamice zatrudnienia, a warunkach równowagi długookresowej dynamice przyrostu naturalnego λ , którą model ten traktuje jako wartość stałą. Uwzględniając wszystkie powyższe założenia stopa zrównoważonego wzrostu w długim okresie wyniesie:

$$\Delta Y/Y = \Delta K/K = \lambda. \quad (1.17)$$

Kontynuacją teoretycznego modelu wzrostu Solowa wydają się również szacunki stopy postępu technicznego dla gospodarki amerykańskiej podjęte w jego znanym artykule z 1957 roku⁵⁷. W artykule tym autor, opierając się na marginalnej teorii podziału J.B. Clarka (tj. teoremacie, iż każdy z czynników produkcji opłacany jest według jego produktu krańcowego) pokazał, że musi zachodzić relacja:

$$\frac{\Delta A}{A} = \frac{\Delta Y}{Y} - \alpha \frac{\Delta K}{K} \quad (1.18)$$

Równanie (1.18) nazywane w literaturze makroekonomicznej równaniem reszt Solowa⁵⁸, pozwala na oszacowanie stopy postępu technicznego w gospodarce. Z równania tego wynika, że stopa postępu technicznego $\Delta A/A$ jest różnicą pomiędzy stopą wzrostu produktu na pracującego $\Delta Y/Y$ a stopą wzrostu technicznego uzbrojenia pracy $\Delta K/K$, mierzonego udziałem nakładów kapitału w produkcie α .

Założenia modelu Solowa wskazują, iż tempo długookresowego wzrostu gospodarczego danego kraju w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest niezależne od stopy oszczędności lub inwestycji. Możliwe są jednak długie okresy przejściowe, w ciągu których wzrost może być wyższy lub niższy od średniej wartości długookresowej. Stąd też kraje o niskim poziomie kapitału rzeczowego przypadającego na jednego zatrudnionego znajdujące

⁵⁶ Tamże.

⁵⁷ R.M. Solow, Technical Change and the Aggregate Production Function, The MIT Press, "The Review of Economics and Statistics" 1957, Vol. 39, No. 3, s. 312–320.

⁵⁸ Koncepcja reszt Solowa znalazła swoje zastosowanie np. w empirycznej weryfikacji modeli realnego cyklu koniunkturalnego.

się poniżej średniego poziomu długookresowego PKB *per capita* mogą rozwijać się stosunkowo szybko i starać się dorównywać średniej (zjawisko konwergencji). Poza tym im niższy poziom PKB na osobę wykazuje dany kraj w stosunku do średniej długookresowej, tym wyższe będzie wykazywał tempo wzrostu. Oznacza to zatem, iż zgodnie z neoklasycznym modelem wzrostu kraje z niskim początkowym poziomem PKB *per capita* powinny rozwijać się szybciej od krajów o wysokim poziomie dochodu. Należy jednak wskazać,

iż konwergencja w odniesieniu do krajów słabo rozwiniętych ma charakter warunkowy i występuje głównie wówczas, gdy podstawowe warunki wpływające na wzrost upodabniają się do występujących w krajach rozwiniętych⁵⁹.

Model wzrostu Solowa stał się także inspiracją dla E.S. Phelps'a, który stworzył tzw. złotą regułę akumulacji kapitału. Zdefiniowana została ona jako stopa akumulacji (inwestycji), przy której gospodarka Solowa maksymalizuje konsumpcję *per capita*, zachowując równocześnie długookresową równowagę⁶⁰.

Kolejnym etapem prac, dotyczących teorii wzrostu gospodarczego, było opublikowanie pierwszych modeli wzrostu endogenicznego, których punktem wyjścia była krytyczna analiza modelu Solowa. Modele te odchodzą od założenia stałych efektów skali w gospodarce. Próbuje endogenizować zarówno proces postępu technicznego, jak i stopę oszczędności/inwestycji w skali całej gospodarki. Twórcy modeli wzrostu endogenicznego sądzą, iż model Solowa stanowił istotny postęp w stosunku do keynesowskich modeli wzrostu, niemniej jednak egzogeniczny charakter stopy postępu technicznego i stopy oszczędności w modelu Solowa nie pozwala na wyjaśnienie różnic w dynamice wzrostu gospodarczego pomiędzy poszczególnymi krajami. W związku z tym uchylają oni dwa wspomniane założenia, zastępując je hipotezą, że tempa akumulacji wiedzy naukowo-technicznej lub kapitału ludzkiego wynikają z celowych inwestycji w tych sferach, a stopa oszczędności/inwestycji *implicite* kształtuje się na takim poziomie, by maksymalizować sumę zdyskontowanej użyteczności konsumpcji typowego przedmiotu w gospodarce lub gospodarki jako całości⁶¹.

Jedną z pierwszych prób endogenizacji postępu technicznego, czyli potraktowania go jako rezultatu świadomych decyzji podmiotów gospodarujących, podjął K. Shell⁶². Najprostszym modelem wzrostu endogenicznego jest model typu AK opracowany przez R.E. Lucasa⁶³. Produkcję Y w tym modelu opisuje formuła⁶⁴:

$$Y = AK. \quad (1.19)$$

Jak widać, jedynym zasobem tworzącym produkcję jest w modelu Lucasa szeroko zdefiniowany kapitał, bo obejmujący zarówno kapitał rzeczowy, jak również nakłady na kapitał ludzki (pozostające w stałych proporcjach). Oznacza to, iż jeśli założy się stały dodatni poziom technologii A oraz stały zasób siły roboczej, produkcja będzie proporcjonalna do zasobu tak rozumianego kapitału. Krańcowa produktywność kapitału jako miara wkładu kapitału ludzkiego do produkcji niezbędna na jednostkę kapitału rzeczowego jest stała i wynosi A . W warunkach równowagi, czyli zakładając że wszystkie oszczędności są inwestowane, akumulację kapitału opisuje formuła⁶⁵:

$$\Delta K = sY - \delta K = sAK - \delta K, \quad (1.20)$$

gdzie: s – stopa oszczędności, δ – stopa amortyzacji kapitału, ΔK – zmiana zasobu kapitału.

⁵⁹ M.G. Woźniak, Wzrost gospodarczy..., op.cit., s. 177.

⁶⁰ E.S. Phelps, The Golden Rule of Accumulation: A Fable for Growthmen, American Economic Association, "American Economic Review" 1961, Vol. 51, No. 4, s. 638–643.

⁶¹ T. Tokarski, Wybrane modele..., op.cit., s. 31.

⁶² Zob. K. Shell, Towards a Theory of Incentive Activity and Capital Accumulation, American Economic Association, "American Economic Review" 1966, Vol. 56, No. 2, s. 62–68.

⁶³ R.E. Lucas, On the Mechanics of Economic Development, Elsevier, „Journal of Monetary Economics” 1988, Vol. 22(1), s. 3–42.

⁶⁴ M.G. Woźniak, Wzrost gospodarczy..., op.cit., s. 182.

⁶⁵ Tamże.

Równanie (1.20) można też przedstawić w postaci:

$$\Delta K/K = sA - \delta \quad (1.21)$$

W oparciu o założenia równania wyjściowego, gdzie produkcja jest proporcjonalna do kapitału, stopę wzrostu produktu można zapisać jako:

$$g = \Delta Y/Y = sA - \delta \quad (1.22)$$

Oznacza to, iż podstawowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego ma stopa oszczędności. Sytuacja gdy $sA > \delta$ oznacza ciągły wzrost dochodu, nawet przy braku egzogenicznego postępu technicznego. Przy założeniu stałej liczby ludności, z równania wynika, iż dochód na mieszkańca jest rosnącą funkcją inwestycji. Zwiększenie stopy inwestycji może na trwałe zwiększyć stopę wzrostu gospodarczego. Pozytywny wpływ na długookresową stopę wzrostu dochodu *per capita* ma również podniesienie wyjściowego poziomu technologii *A* (np. poprzez poprawę infrastruktury). Oznacza to zatem, iż polityka rządu nakierowana na zwiększenie stopy inwestycji oraz wyjściowego poziomu technologii może przyczynić się do przyspieszenia tempa wzrostu dochodu w długim okresie⁶⁶.

Należy podkreślić, iż nowe teorie wzrostu dowodzą, że możliwe jest wyjaśnienie dodatniej stopy wzrostu gospodarczego w długim okresie. Podstawą zrównoważonego wzrostu w modelach endogenicznych jest odejście od założenia o malejących przychodach z kapitału. W modelach tych postęp techniczny jest stałym, endogenicznym czynnikiem wzrostu. Co więcej, zgodnie z założeniami, państwo przez odpowiednio ukierunkowane wydatki, zwiększające produktywność kapitału zarówno fizycznego, jak i ludzkiego, może wpływać na stopę wzrostu gospodarczego w długim okresie – w odróżnieniu od neoklasycznych modeli wzrostu. Wszystkie wydatki państwa są bezpośrednio związane z podatkami, które stanowią podstawowe źródło ich finansowania. Podatki zaś, przez wpływ na decyzje uczestników rynku, oddziałują na stopę wzrostu gospodarczego. Oznacza to, iż zgodnie z nową teorią wzrostu, czynnikami, które mogą mieć wpływ na rozwój gospodarczy, są zarówno wydatki publiczne, jak i wysokość oraz struktura obciążeń podatkowych (dochodów budżetowych). Modele endogeniczne implikują nawet w tym zakresie istotne wskazówki dla polityki gospodarczej państwa: „(...) wzrost może być trwały, jeżeli państwo, poprzez odpowiedni poziom i strukturę opodatkowania oraz wydatków publicznych, prowadzi politykę sprzyjającą wzrostowi kapitału ludzkiego oraz odpowiednich rodzajów kapitału fizycznego, promuje edukację i infrastrukturę”⁶⁷.

Wpływ polityki fiskalnej na stopę wzrostu gospodarczego był przedmiotem badań m.in.: R. Barro, R. Kinga i S. Rebelo, L.E. Jonesa i współautorów, czy też N. Stokeya i S. Rebelo. Jednakże jednym z najbardziej znanych modeli wzrostu endogenicznego pokazujących mechanizm oddziaływania podatków na wzrost gospodarczy jest model R. Barro⁶⁸. Model ten opiera się na prostej strukturze modeli AK i pomimo swojej prostoty może stanowić dobrą podstawę do badania zależności pomiędzy finansami publicznymi a wzrostem gospodarczym. Autor przypisuje polityce fiskalnej dwa diametralnie różne efekty. Po pierwsze, poprzez wzrost wydatków publicznych państwo może stymulować produktywność kapitału i stopę wzrostu gospodarczego. Z drugiej jednak strony, wzrost wydatków publicznych oznacza zwiększenie obciążeń fiskalnych, których wpływ na wzrost gospodarczy jest negatywny. Końcowy efekt będzie wynikiem tych dwóch przeciwstawnych tendencji. R. Barro dowodzi, że istnieje pewna optymalna, maksymalizująca wzrost gospodarczy wielkość obciążeń podatkowych i wydatków publicznych, po przekroczeniu której negatywne konsekwencje wzrostu opodatkowania przewyższają korzyści wynikające ze wzrostu wydatków publicznych. Oznacza to zatem, iż zależność pomiędzy wielkością

⁶⁶ Tamże, s. 183.

⁶⁷ W. Leibfritz, J. Thornton, A. Bibbee, Taxation and Economic Performance, Economics Department, Working Papers, No. 176, OECD, Paris 1997, s. 82, za: Ryta I. Dziemianowicz, Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2007, s. 57.

⁶⁸ R.J. Barro, Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, “Journal of Political Economy” 1990, No. 98, s. 103–125.

sektora rządowego a stopą wzrostu gospodarczego przyjmuje kształt krzywej Laffera. Zwiększanie udziału wydatków publicznych w PKB będzie wpływało na wzrost gospodarczy pozytywnie, ale tylko do pewnej granicy, po przekroczeniu której każdy wzrost wydatków (podatków) będzie wpływał na stopę wzrostu gospodarki negatywnie. Dlatego też R. Barro postulował ograniczanie roli państwa w gospodarce, poprzez utrzymanie małego sektora finansów publicznych, oraz ograniczanie transferów socjalnych, którym przypisywał negatywny wpływ na wzrost i rozwój gospodarczy⁶⁹.

W późniejszych modelach, stanowiących rozszerzenie analizy R Barro, wprowadzono także podział instrumentów fiskalnych na⁷⁰:

- opodatkowanie zniekształcające, które osłabia motywacje do inwestowania (zarówno w kapitał rzeczowy, jak i ludzki), co niekorzystnie wpływa na wzrost gospodarczy;
- opodatkowanie niezniekształcające – neutralne dla wzrostu;
- wydatki publiczne produktywne (wydatki na badania i rozwój, infrastrukturę, edukację, bezpieczeństwo narodowe), przez wpływ na krańcową produktywność kapitału prywatnego, stymulują wzrost gospodarczy;
- wydatki nieproduktywne (np. transfery socjalne), nie wpływające na krańcową produktywność kapitału prywatnego.

Podsumowując, nowe modele endogenicznego wzrostu zakładają, iż wzrost wydatków produktywnych, sfinansowany podatkami niezniekształcającymi, może prowadzić do zwiększenia tempa wzrostu gospodarczego. Jeśli finansowane są one wzrostem podatków zniekształcających, skutek jest odwrotny. Ryta Dziemianowicz słusznie zauważa, iż: „nawet wydatki obojętne z punktu widzenia wpływu na stopę wzrostu, niewpływające ani na produktywność, ani na wielkość kapitału rzeczowego i ludzkiego, w rzeczywistości działają jednak hamująco. Wydatki są zawsze związane z koniecznością nałożenia podatków, dlatego również te neutralne, poprzez wzrost obciążeń podatkowych, mogą spowalniać rozwój”⁷¹.

Warto również dodać, iż spośród modeli wzrostu endogenicznego można wyróżnić kilka podstawowych klas, które różnią się między sobą przede wszystkim czynnikiem odpowiedzialnym za wzrost produktywności kapitału. Modele te upatrują źródeł wzrostu w takich czynnikach jak: akumulacja kapitału fizycznego, działalność R&D, czy też kapitał ludzki. Pierwsza grupa modeli koncentruje się na inwestycjach, albowiem trwały wzrost gospodarczy wymaga ciągłej akumulacji kapitału. W modelach AK produkt na mieszkańca może rosnąć nieograniczenie w tempie przyrostu zasobu kapitału *per capita*. W efekcie implikowana stopa wzrostu produktu przypadająca na jednego mieszkańca w długim okresie zależy proporcjonalnie od liczebności populacji lub stopnia zaawansowania technologicznego. Oznacza to, iż modele te przewidują istnienie efektów skali. Jedną z konsekwencji tej cechy jest silna negatywna korelacja między podatkami dochodowymi a wzrostem gospodarczym w długim okresie. Należy jednak rozróżnić dwie sytuacje. Pierwsza, w której podatki (zmniejszające zwrot z inwestycji) finansują wydatki nieproduktywne (o charakterze transferowym), obniżając w ten sposób poziom produktu w długim okresie. W drugim przypadku, rząd finansuje wydatki produktywne (np. poprawa infrastruktury), które pośrednio dodatnio wpływają na prywatny zwrot z inwestycji. Przyjmuje się zatem, iż istnieje optymalny poziom interwencji publicznej, który prowadzi do maksymalizacji stopy wzrostu gospodarczego⁷². Według R.J. Barro zbyt niskie wydatki publiczne nie pozwalają na wykorzystanie potencjalnych korzyści jakie gospodarka mogłaby

⁶⁹ Ryta I. Dziemianowicz, Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa..., op.cit., s. 57–59.

⁷⁰ M. Bleaney, N. Gemmill, R. Kneller, Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation, and Growth Over the Long Run, “Canadian Journal of Economics” 2001, Vol. 34(1), s.36–57, za: Ryta I. Dziemianowicz, Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa..., op.cit., s. 57–59.

⁷¹ Ryta I. Dziemianowicz, Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa..., op.cit., s. 60.

⁷² M. Bukowski, P. Kowal, P. Lewandowski, J. Zawistowski, Struktura i poziom wydatków i dochodów sektora finansów publicznych a sytuacja na rynku pracy. Doświadczenia międzynarodowe i wnioski dla Polski, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2005, s. 24.

odnieść z dodatkowej infrastruktury, przy jednocześnie niewielkich zniekształceniach wywołanych podatkami. Należy jednak wskazać, iż zbyt wysoka ingerencja państwa w gospodarkę działa przeciwwzrostowo. Zbyt wysokie wydatki sprawiają bowiem, iż niekorzystny wpływ opodatkowania na inwestycje prywatne przeważa nad pozytywnym oddziaływaniem produktywnych wydatków rządowych⁷³. Co ważne dla dalszych rozważań, w modelach AK obok przeciętnych i krańcowych stawek podatkowych na wzrost wpływa również struktura opodatkowania (zaleca się finansowanie produktywnych wydatków rządowych w głównej mierze podatkami pośrednimi). Reasumując, modele AK wskazują na pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy w długim horyzoncie czasowym polityki gospodarczej ukierunkowanej na wspieranie oszczędności i akumulacji kapitału (np. poprzez subsydiowanie inwestycji). Przy czym inwestycje publiczne nie powinny przekraczać poziomu, powyżej którego straty wynikające z działania podatków zakłócających alokację przewyższą korzyści, jakich dostarcza produktywny kapitał publiczny⁷⁴.

Kolejna grupa modeli, to tzw. modele zmiany technologicznej, koncentrujące się na procesach decydujących o postępie technologicznym. Pierwsza gałąź tej klasy modeli została zapoczątkowana pracą P.M. Romera⁷⁵, która następnie została uogólniona przez Charlesa I. Jonesa⁷⁶. W obu modelach szybkość dokonywania innowacji uzależniono od liczby naukowców zaangażowanych w badania oraz zgromadzonego zasobu wiedzy. Założenia w zakresie krańcowej produktywności działalności badawczo-rozwojowej są jednak w tych modelach odmienne. Podczas gdy u Romera stopa wzrostu gospodarczego w długim okresie jest dodatnio skorelowana z liczbą naukowców, co oznacza że model ten zakłada istnienie efektów skali z działalności badawczo-rozwojowej, u Jonesa dodatnia współzależność zachodzi między stopą wzrostu a stopą przyrostu naturalnego. Należy jednak wskazać, iż model Romera nie jest dobrym narzędziem do formułowania przewidywań dotyczących wpływu wydatków na działalność badawczo-rozwojową na wzrost w długim okresie. Efekty skali przewidywane przez ten model są bowiem sprzeczne z obserwacjami⁷⁷. Model Jonesa, jako że nie przewiduje efektów skali, jest tej wady pozbawiony. Równocześnie jednak model ten przewiduje, że utrzymanie dodatniej stopy wzrostu w kraju, gdzie przyrost naturalny jest zerowy lub ujemny możliwe jest tylko przejściowo, poprzez zwiększenie odsetka populacji zaangażowanej w działalność badawczo-rozwojową. Nie oznacza to jednak, iż rząd nie może w pewnym stopniu wpływać na stopę wzrostu gospodarczego w długim okresie, np. poprzez realizację polityki gospodarczej nakierowanej na trwały wzrost stopy przyrostu naturalnego czy też zwiększenie produktywności sektora B+R⁷⁸.

Drugą gałąź omawianej klasy modeli endogenicznego wzrostu tworzą modele opracowane m.in. przez: Grossmana i Helpmana⁷⁹, Aghiona i Howitta⁸⁰, Dinoupolousa i Thompsona⁸¹, Pereto⁸², Younga⁸³ czy też Howitta⁸⁴. Modele te, podobnie jak w przypadku

⁷³ R.J. Barro, Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, "Journal of Political Economy" 1990, No. 98, s. 103–125; za: M. Bukowski, P. Kowal i in., Struktura i poziom wydatków..., op.cit., s. 25.

⁷⁴ M. Bukowski, P. Kowal i in., Struktura i poziom wydatków..., op.cit., s. 24 i n.

⁷⁵ Zob. P.M. Romer, Endogenous Technological Change, University of Chicago Press, "Journal of Political Economy" 1990, Vol. 98(5), s. 71–102.

⁷⁶ Zob. C.I. Jones, R&D-Based Models of Economic Growth, University of Chicago Press, "Journal of Political Economy" 1995, Vol. 103(4), s. 759–784.

⁷⁷ Zob. C.I. Jones, J.C. Williams, Too Much of a Good Thing? The Macroeconomics of Investment in R&D, Springer, "Journal of Economic Growth" 2000, Vol. 5(1), s. 65–85.

⁷⁸ M. Bukowski, P. Kowal i in., Struktura i poziom wydatków..., op.cit., s. 25 i n.

⁷⁹ Zob. G. Grossman, E. Helpman, Quality Ladders in the Theory of Growth, Wiley Blackwell, "Review of Economic Studies" 1991, Vol. 58(1), s. 43–61.

⁸⁰ Zob. P. Aghion, P. Howitt, A Model of Growth Through Creative Destruction, "Econometrica" 1992, Vol. 60, No. 2, s. 323–351.

⁸¹ Zob. E. Dinopoulos, P. Thompson, Schumpeterian Growth Without Scale Effects, Springer, "Journal of Economic Growth" 1998, Vol. 3(4), s. 313–335.

modeli Romera i Jonesa, charakteryzuje odmienne podejście do zagadnienia trwałości zmian wywoływanych przez wydatki na działalność badawczo-rozwojową (trwałe lub tylko przejściowe zwiększenie dynamiki wzrostu gospodarczego). W pierwszej generacji modele te, podobnie jak w przypadku modelu Romera, formułowały przewidywania rozbieżne z obserwacjami, tzn. implikowały efekty skali – większa liczba naukowców powinna oznaczać wyższe tempo wzrostu. Ponadto nie tłumaczyły dlaczego niektóre z krajów, które w niewielkim stopniu wspierają własne badania i rozwój rozwijają się bardzo szybko, niwelując w szybkim tempie dystans jaki dzieli je od światowych liderów technologicznych. Kolejna generacja modeli niweluje te ułomności. Po pierwsze, modele te przewidują możliwość importu technologii lub jej imitacji. Po drugie, zakładają, że rosąca różnorodność dóbr odmiennych generacji i jakości redukuje efektywność działalności badawczo-rozwojowej, której skutki rozkładają się na większą liczbę sektorów. Oznacza to, iż wraz ze wzrostem populacji i całkowitej liczby naukowców następuje wzrost różnorodności sektorów. W każdym z nich z osobna nie dochodzi więc do intensyfikacji działalności badawczej, co eliminuje efekty skali. Podobnie zatem do założeń modelu Jonesa, stopa wzrostu w długim okresie zależy od stopy wzrostu liczby badaczy zaangażowanych w działalność badawczo-rozwojową⁸⁵.

Wszystkie ze wskazanych powyżej modeli zmiany technologicznej, niezależnie od tego czy zakładają występowanie efektów skali czy nie, formułują podobne zalecenia wobec polityki gospodarczej. Różnica polega wyłącznie na ocenie tego czy zalecana interwencja może zwiększyć stopę wzrostu gospodarczego trwale, czy tylko przejściowo. Niemniej jednak wszystkie modele zmiany technologicznej przewidują, iż polityka gospodarcza może wpłynąć na dobrobyt społeczny w długim okresie (np. oddziałując na tempo powstawania i wdrażania innowacji w gospodarce). Zalecenia modeli dotyczące polityki fiskalnej obejmują przede wszystkim subsydiowanie i preferencyjne opodatkowanie badań naukowych w gospodarce. Davidson i Segerstrom⁸⁶ wskazują jednak, iż szczególnie efektywne w tym względzie są wydatki na działalność innowacyjną, a nie imitacyjną. Poza subsydiami rekomendacje w zakresie polityki fiskalnej dotyczą przede wszystkim redukcji opodatkowania kapitału. Podatki obciążające kapitał obniżają inwestycje, szczególnie w obszarze B+R, zmniejszając w ten sposób przejściowo lub trwale (w zależności od istnienia, lub nie, efektów skali) stopę wzrostu PKB. Neutralnymi z punktu widzenia wpływu na tempo powstawania innowacji są podatki pośrednie, co czyni je obojętnymi również w odniesieniu do stopy wzrostu gospodarczego w długim okresie. Nie oznacza to jednak, iż opodatkowanie pośrednie nie ma wpływu na dobrobyt społeczny w długim okresie. Podatki te mogą bowiem wpływać na poziom produktu, obniżając podaż pracy lub kapitału. Szczególną uwagę modele te poświęcają również polityce konkurencji. Polityka rządu nakierowana na zbyt dużą lub zbyt małą ochronę przed konkurencją osłabia bodźce do innowacji, zmniejszając w ten sposób stopę długookresowego wzrostu⁸⁷.

Ostatnią, spośród podstawowych, klasą modeli wzrostu endogenicznego są modele zawierające czynnik produkcji w postaci kapitału ludzkiego, utożsamianego głównie z wiedzą⁸⁸, która dzięki zaangażowaniu w proces produkcji zwiększa jej krańcową produktywność i w efekcie produkt wytwarzany przy danym zasobie kapitału fizycznego.

⁸² Zob. P.F. Peretto, *Technological Change and Population Growth*, Springer, "Journal of Economic Growth" 1998, Vol. 3(4), s. 283–311.

⁸³ Zob. A. Young, *Growth Without Scale Effects*, "Journal of Political Economy" 1998, Vol. 106, No. 1, s. 41–63.

⁸⁴ P. Howitt, *Endogenous Growth and Cross Country Income Differences*, "American Economic Review" 2000, Vol. 90, No. 4, s. 829–846.

⁸⁵ M. Bukowski, P. Kowal i in., *Struktura i poziom wydatków...*, op.cit., s. 26 i n.

⁸⁶ Zob. C. Davidson, P. Segerstrom, *R&D Subsidies and Economic Growth*, The RAND Corporation, „RAND Journal of Economics” 1998, Vol. 29(3), s. 548–577.

⁸⁷ M. Bukowski, P. Kowal i in., *Struktura i poziom wydatków...*, op.cit., s. 27.

⁸⁸ Kapitał ludzki: wiedza, umiejętności, zdrowie, system motywacji.

Endogenizacji w modelach tych podlega decyzja o czasie i nakładach poświęconych na edukację. Istnienie dodatkowego czynnika produkcji, jakim jest kapitał ludzki, sprawia, że przewyciężone zostają malejące przychody skali z kapitału fizycznego (jego akumulacja może trwać w nieskończoność, o ile rośnie także zasób zgromadzonej wiedzy). Należy wskazać, iż w odróżnieniu od modeli AK, podstawowy model wzrostu z kapitałem ludzkim nie implikuje wprost występowania efektów skali. Zakłada on, że stopa wzrostu gospodarczego w długim okresie zależy proporcjonalnie od produktywności w sektorze edukacyjnym, nie zaś od liczby nauczycieli.

Analizę, choćby pobieżną, modeli z czynnikiem ludzkim warto rozszerzyć o modele hybrydowe. Modele te łączą akumulację czynnika ludzkiego z działalnością badawczo-rozwojową. Przykładem takiego zestawienia może być model zaproponowany przez Papageorgiou i Sebastiana⁸⁹, będący uogólnieniem pierwotnego modelu Jonesa. Model ten z uwagi na to, iż dopuszcza imitację i akumulację komplementarnego wobec technologii kapitału ludzkiego, jest szczególnie ciekawy w aspekcie analizy procesu konwergencji. Jakość zasobów pracy, zgodnie z założeniami tego modelu, wpływa nie tylko na produktywność w sektorze wytwarzającym dobra finalne, ale również na dynamikę wdrażania (imitacja lub innowacja) nowych rozwiązań technologicznych. Należy wskazać, iż w modelu Papageorgiou i Sebastiana stopa wzrostu gospodarczego w długim okresie zależy wyłącznie od dynamiki przyrostu naturalnego (podobnie jak w modelu Jonesa). Oznacza to zatem, że produktywność w sektorze edukacyjnym nie ma znaczenia z punktu widzenia długookresowego tempa wzrostu PKB, w przeciwieństwie do jej wpływu na dynamikę konwergencji. Występowanie w modelu dwóch komplementarnych rodzajów kapitału sprawia, że początkowo niska stopa wzrostu gospodarczego (niska jakość kapitału ludzkiego uniemożliwia szybką adaptację nowych technologii) rośnie wraz ze wzrostem wskaźnika skolaryzacji, po czym stopniowo się obniża, w miarę zmniejszania dystansu do światowych liderów technologicznych⁹⁰. Należy jednak wskazać, iż są wśród tej klasy modeli również te (np. model Lucasa-Ortiguery-Santosa), które przewidują trwały wpływ kapitału ludzkiego na wzrost gospodarczy (o ile rząd potrafi trwale zwiększyć produktywność w sektorze edukacyjnym). Niemniej jednak, za lepiej ugruntowane teoretycznie uznaje się stwierdzenie, że polityka gospodarcza sprzyjająca wzrostowi skolaryzacji i produktywności w sektorze edukacyjnym może jedynie przejściowo zwiększyć stopę wzrostu gospodarczego, choć poziom produktu wrośnie permanentnie⁹¹.

Podsumowując: wpływ polityki gospodarczej na długookresową dynamikę gospodarki uznaje się często za wątpliwy. Rozważania teoretyczne jednak wskazują, że polityka fiskalna może mieć wpływ na wzrost gospodarczym w długim okresie⁹². Może ona wpływać również na dynamikę konwergencji, gdy gospodarka znajduje się poza stanem ustalonym, co jest szczególnie istotne z punktu widzenia krajów rozwijających się. W przypadku tych krajów, dzięki tzw. rencie zacofania, możliwa jest stosunkowo łatwa akumulacja czynników zwiększających rentowność inwestycji prywatnych. Stąd też rząd za pomocą odpowiednio ukierunkowanych wydatków publicznych (wydatki produktywne na infrastrukturę, edukację, naukę) oraz polityki podatkowej (np. subsydia podatkowe) może zwiększyć tempo konwergencji. Należy jednak wskazać, iż aby podnieść stopę wzrostu, wydatki te muszą być komplementarne wobec produktywnej działalności sektora prywatnego. Ponadto wydatki te mogą przynieść znaczne korzyści przede wszystkim w tych krajach, gdzie zasób kapitału ludzkiego lub infrastruktury jest szczególnie mały. Zwiększanie się zakumulowanego zasobu kapitału publicznego oraz wzrost przeciętnego poziomu wiedzy, wykształcenia i kompetencji

⁸⁹ Zob. C. Papageorgiou, F. Perez-Sebastian, Human Capital and Convergence in a Non-Scale R&D Growth Model, Departmental Working Papers 2002-10, Department of Economics, Louisiana State University.

⁹⁰ M. Bukowski, P. Kowal i in., Struktura i poziom wydatków..., op.cit., s. 27 i n.

⁹¹ Tamże, s. 29.

⁹² Późniejsze modyfikacje modelu P. Romera dostarczyły teoretycznego uzasadnienia dla twierdzenia, iż polityka gospodarcza może mieć wpływ na stopę wzrostu gospodarczego w długim okresie.

ludzi sprawia, że zwiększanie wydatków na te cele staje się coraz mniej efektywne, o ile nie nastąpi wzrost produktywności w sektorach odpowiedzialnych za ich produkcję⁹³.

Jak widać, modele wzrostu endogenicznego z różnym skutkiem próbują wytłumaczyć długookresowy wzrost gospodarczy oraz międzynarodowe zróżnicowanie dochodów. Endogeniczna teoria wzrostu nie dostarcza również w pełni jednoznacznej oceny wpływu polityki gospodarczej, w tym samych podatków, na podstawowe agregaty makroekonomiczne. Teoria wzrostu wskazuje, że polityka gospodarcza może modyfikować tempo wzrostu gospodarczego w zasadzie tylko przejściowo. Jednakże jej zmiany mogą w sposób trwały wpływać na poziom produktu *per capita*, co oczywiście nie pozostaje bez znaczenia dla dobrobytu społecznego. Należy również podkreślić, iż wyniki poszczególnych modeli wzrostu i, będące ich konsekwencją, zalecenia dla polityki gospodarczej często zależą od przyjmowanych założeń, stąd też ważnym elementem ich pełnej oceny jest konfrontacja zawartych w nich przewidywań z obserwacjami.

1.2. Definicje i metody pomiaru wzrostu gospodarczego.

Pomiar aktywności gospodarczej, ustalenie ogólnego stanu, w jakim gospodarka się znajduje i dokąd zmierza (spowalnia czy też prężnie się rozwija), nie byłoby możliwe bez wyznaczenia miernika wzrostu gospodarczego. Już William Thompson (lord Kelvin) słusznie zauważył, że: „Jeśli potrafisz zmierzyć i wyrazić w liczbach to, o czym mówisz, rzeczywiście wiesz coś o tym. Jeśli nie możesz tego zmierzyć i wyrazić liczbami, twoja wiedza jest mizerna i niesatysfakcjonująca. Może to być jedynie załączek wiedzy, ledwieś – w myślach – postąpił w kierunku wiedzy”⁹⁴.

Termin „wzrost gospodarczy” oznacza powiększanie się z okresu na okres podstawowych wielkości gospodarczych, takich jak: produkcja, dochód, konsumpcja, akumulacja. Pojęcie to, jak wskazuje Kazimierz Meredyk, „dotyczy z jednej strony zależności ilościowych w procesie powiększania się efektów, nakładów i sprawności gospodarki, z drugiej dotyczy mechanizmu wzrostu gospodarczego, czyli zależności społecznych utrzymujących cały układ w ruchu. Na drugi aspekt wzrostu składa się więc struktura funkcjonalna i układ interesów społecznych oraz struktura instytucjonalna gospodarki”⁹⁵.

Simon Kuznets, zdobywca nagrody Nobla, wzrost gospodarczy definiuje jako wzrost produktu na jednego mieszkańca lub pracownika. Podobnego określenia dla tego terminu użyli Douglass North i Robert Paul Thomas, według których zjawisko wzrostu gospodarczego pojawia się wtedy, gdy produkcja wzrasta szybciej niż populacja⁹⁶.

Profesor Andrzej F. Bocian definiuje wzrost „(...) jako powiększanie fizycznych rozmiarów kapitału: rzeczowego, ludzkiego i finansowego, a także jako rozszerzenie zdolności wytwórczych do produkcji towarów i usług”⁹⁷. Autor dodaje również, iż „rozszerzenie zdolności wytwórczych jest tożsame ze zwiększaniem i ulepszaniem czynników: produkcji, akumulacji kapitału, postępu technicznego, oraz z doskonaleniem ludzkim umiejętności”⁹⁸.

Według N. Acocella kategoria ta oznacza zwiększenie dochodu i bogactwa materialnego kraju⁹⁹. Należy podkreślić, że są to pojęcia węższe od ogólnie pojmowanego rozwoju gospodarczego, który obejmuje nie tylko zmiany ilościowe, ale i jakościowe. Wzrost odnosi się tylko do wzrostu produkcji, podczas gdy rozwój obejmuje wszystkie zmiany

⁹³ Tamże, s. 30.

⁹⁴ P. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, REBIS, Poznań 2012, s. 392.

⁹⁵ *Ekonomia ogólna*, Kazimierz Meredyk (red.), Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2007, s. 521.

⁹⁶ H. Van den Berg, *Economic Growth...*, op.cit., s. 12.

⁹⁷ Andrzej F. Bocian, *Makroekonomia wzrostu – uwarunkowania globalne*, Wydział Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku, „Optimum. Studia ekonomiczne” 2011, nr 1 (49), s. 19.

⁹⁸ Tamże.

⁹⁹ N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej*, PWN, Warszawa 2002, s. 196.

w gospodarce, w tym społeczne, polityczne i instytucjonalne przeobrażenia tym zmianom towarzyszące¹⁰⁰.

Wzrost gospodarczy jest procesem, nie stanem. Stąd też sam pomiar wyodrębnionych wielkości, jak również określenie ich poziomu, nie jest jeszcze miarą wzrostu gospodarczego. Aby stwierdzić, że w gospodarce nastąpił wzrost gospodarczy, dochód narodowy (ogółem lub przypadający na jednego mieszkańca) w wyrażeniu realnym w okresie t_{n+1} powinien przewyższać analogiczną wielkość w roku t_n . Wzrost gospodarczy ma zatem charakter kumulatywny. Wagę pozornie małych różnic w wysokości długookresowej stopy wzrostu najlepiej oddaje tzw. reguła 70, zgodnie z którą liczba poddana działaniu procentu składanego podwaja się (w przybliżeniu) po $70/n$ latach, gdzie n to wysokość zastosowanej stopy procentowej. Mogłoby się wydawać, iż 2-proc. stopa wzrostu gospodarczego to stosunkowo niewiele. Jednakże, gdy weźmie się pod uwagę fakt, iż rokroczna 2-proc. stopa wzrostu gospodarczego prowadzi do ponad siedmiokrotnego powiększenia realnego dochodu społeczeństwa w ciągu wieku, wniosek może być zgoła odmienny. Za przykład posłużyć tutaj może gospodarka Stanów Zjednoczonych. W XX wieku realny dochód na mieszkańca rosnący rokrocznie o ok. 2%, co 35 lat podwajał standard życia w USA¹⁰¹.

W ujęciu analitycznym wzrost gospodarczy definiowany jest jako przyrost realnego produktu narodowego brutto (PNB)¹⁰². PNB z kolei, w ujęciu nominalnym, jest „miarą pieniężnej wartości wszystkich dóbr i usług wytworzonych przez mieszkańców danego kraju w określonym roku”¹⁰³. Oznacza to, że do kategorii tej wliczane są wszystkie dochody osiągnięte przez obywateli danego państwa, niezależnie od miejsca świadczenia usług przez czynniki produkcji. PNB jest zatem równy PKB powiększonemu o dochody netto z czynników produkcji ulokowanych za granicą¹⁰⁴. Aby wyeliminować wpływ zmian cen, stosuje się kategorię realnego PNB, który w odróżnieniu od PNB nominalnego, uwzględniającego ceny bieżące, mierzony jest w cenach stałych. Oznacza to, że realny PNB koryguje nominalny PNB o skutki inflacji. Konwersję cen nominalnych na realne umożliwia tzw. deflator PNB, definiowany przez D. Beggą jako „stosunek nominalnego PNB (w cenach bieżących) do PNB w ujęciu realnym (w cenach stałych) wyrażony w postaci wskaźnika”¹⁰⁵.

Należy podkreślić, że w praktyce PNB i PKB prezentują wartości zbliżone, co uzasadnia fakt przyjęcia za podstawowe źródło informacji na temat potencjału gospodarczego krajów i regionów produktu krajowego brutto.

Produkt krajowy brutto niewątpliwie jest najważniejszą kategorią ekonomiczną. Jest on najbardziej syntetycznym miernikiem rezultatów działalności całej gospodarki. Nie bez powodu stworzenie tej kategorii uważane jest za jedno z największych osiągnięć ekonomii.

Paul A. Samuelson utożsamia PKB z całkowitą wartością rynkową wszystkich końcowych dóbr i usług wytworzonych przez dany kraj w określonym roku¹⁰⁶. PKB jest zatem miarą produkcji (wyrażonej w pieniądzu) wytworzonej przez czynniki wytwórcze zlokalizowane na terytorium danego kraju bez względu na to, kto jest ich właścicielem¹⁰⁷. Analogicznie do PNB, PKB liczony w cenach bieżących nazywany jest nominalnym. Problematyka cen, w jakich wyrażony jest produkt krajowy jest bardzo istotna. Praktyka bowiem dowodzi, że z roku na rok ceny dóbr ulegają zmianie, najczęściej są one wyższe. Inflacja, którą traktować należy jako ogólny wzrost cen, sprawia, że nawet gdyby ilość

¹⁰⁰ H. Van den Berg, *Economic growth...*, op.cit., s. 11.

¹⁰¹ W. Milo, N. Łapińska-Sobczak, *Stabilność rynków finansowych a wzrost gospodarczy*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2002, s. 55.

¹⁰² D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Makroekonomia*, PWN, Warszawa 2007, s. 336.

¹⁰³ R.J. Barro, *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 1997, s. 63.

¹⁰⁴ Tamże.

¹⁰⁵ D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Makroekonomia...*, op.cit., s. 41.

¹⁰⁶ P. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia...*, op.cit., s. 392.

¹⁰⁷ Zob. L. Zienkowski, *Co to jest PKB? Jego rola w analizach ekonomicznych i prognozowaniu*, ELIPSA, Warszawa 2001.

wyprodukowanych dóbr nie uległa zmianie, PKB wyrażony w cenach bieżących wzrośnie. Celem wyeliminowania zniekształcającego wpływu zmian cen na wartość nominalnego PKB oblicza się jego wartość realną. W tym celu niezbędne jest obliczenie średniej ważonej procentowych zmian cen wszystkich dóbr i usług w poszczególnych latach przyjętego do badania przedziału czasu. Należy podkreślić, że otrzymana w ten sposób wartość, nazwana deflatorem, uwzględnia prócz zmian cen usług i dóbr konsumpcyjnych również dobra inwestycyjne, co odróżnia go od używanego zwykle w statystyce wskaźnika zmian cen konsumpcyjnych. W efekcie podzielenia wartości PKB w ujęciu nominalnym przez wartość deflatora otrzymuje się wartość realnego PKB. Według M. Woźniaka wartość realnego PKB jest więc sumą iloczynów wolumenów poszczególnych dóbr i usług wytworzonych w dowolnym roku oraz ich cen przyjętych w roku bazowym¹⁰⁸.

Wielkość PKB może być wyliczana na trzy sposoby, tzn. poprzez sumowanie wartości dodanej wytworzonej we wszystkich przedsiębiorstwach gospodarki, mierzenie strumienia wydatków na dobra i usługi oraz mierzenie dochodów z czynników produkcji¹⁰⁹.

Pierwszy ze sposobów liczenia PKB opiera się na kategorii wartości dodanej, która stanowi różnicę pomiędzy utargiem przedsiębiorstwa a zużyciem pośrednim, czyli wydatkami poniesionymi na zakup materiałów, półproduktów i usług od innych przedsiębiorstw. Aby uniknąć wielokrotnego policzenia wartości dóbr pośrednich przy sumowaniu wszystkich transakcji, jakie miały miejsce w gospodarce, należy od produkcji globalnej odjąć zużycie pośrednie oraz dodać cła, inne opłaty importowe a także podatek od towarów i usług. Otrzymana w ten sposób wielkość stanowiła będzie wartość PKB.

Metoda strumienia wydatków opiera się na zasadzie sumowania wydatków podmiotów gospodarczych na dobra finalne, czyli te, które nie podlegają dalszemu przetworzeniu w przyjętym okresie obrachunkowym. W takim ujęciu PKB jest zatem sumą wydatków gospodarstw domowych na konsumpcję (C), wydatków przedsiębiorstw na dobra kapitałowe i zapasy (inwestycje - I) oraz wydatki sektora rządowego (G). Nie można zapomnieć także o wydatkach ponoszonych na zakup dóbr importowanych (Z), które zgodnie z definicją PKB nie mogą stanowić jego części składowej. Stąd też rachunek PKB jest o tę wartość pomniejszany. Ostatnią składową PKB w tym ujęciu jest eksport, a więc ta część dóbr i usług wytworzonych w kraju, którą nabywają podmioty zagraniczne. Ustalając wartość PKB należy zatem dodać również wartość dóbr zakupionych przez podmioty zagraniczne (eksport - X). Podsumowując, PKB jest sumą konsumpcji, inwestycji, zakupów rządowych oraz różnicy pomiędzy eksportem i importem.

$$Y = C + I + G + X - Z \quad (1.23)$$

Wydatki inwestycyjne natomiast są to wydatki ponoszone przez przedsiębiorstwa na zakupy maszyn, urządzeń czy budynków fabrycznych, a także wydatki gospodarstw domowych na zakup domów czy mieszkań¹¹⁰. Oprócz tego wielkość inwestycji powiększają wydatki związane ze zmianą wielkości zapasów przechowywanych w przedsiębiorstwie. Należy zaznaczyć, że elementami rachunku narodowego nie są wydatki związane z zakupem papierów wartościowych, akcji, obligacji, innych aktywów portfelowych oraz nieruchomości już wcześniej użytkowanych. Dzieje się tak, ponieważ według P. Samuelsona w sensie ekonomicznym działania te dotyczą wyłącznie zamiany jednej formy aktywów na inną. O inwestycjach można mówić dopiero wówczas, gdy zostają wytworzone trwałe dobra kapitałowe¹¹¹.

Wydatki rządowe stanowią sumę wydatków poniesionych zarówno przez sektor centralny, jak i lokalny (jednostki samorządu terytorialnego) na zakup produktów i usług.

¹⁰⁸ M.G. Woźniak, Wzrost gospodarczy..., op.cit., s. 12.

¹⁰⁹ Tamże, s. 15.

¹¹⁰ Ekonomia, W. Caban (red.), Wyższa Szkoła Finansów i Informatyki w Łodzi, Łódź 2006, s. 229.

¹¹¹ P. Samuelson, W.D. Nordhaus, Ekonomia..., op.cit., s. 400.

PKB obejmuje wyłącznie rządowe zakupy dóbr i usług (np. płace osób zatrudnionych w sektorze państwowym, koszt zakupu samolotów, budowy dróg, etc), nie obejmuje natomiast wydatków transferowych. Płatności transferowe są to wydatki niezwiązane z dostarczaniem jakichkolwiek dóbr lub usług (np. wydatki socjalne, dotowanie nierentownych przedsiębiorstw państwowych, procent od długu publicznego), dlatego też nie mogą być one wliczane do PKB. Wydatki te powiększają natomiast dochód beneficjentów tych płatności, czego efektem może być przyszły wzrost PKB, determinowany wzrostem wielkości konsumpcji lub inwestycji. Reasumując, moment wypłat transferowych jest jedynie procesem redystrybucji dochodów, co powoduje, że same transfery nie są elementem tworzenia PKB. Dopiero w przyszłości poprzez wydatki gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, stają się jego częścią składową¹¹².

Na rozmiary PKB ma również wpływ wymiana z zagranicą, czyli w tym przypadku różnica między eksportem i importem dóbr i usług. Kategoria ta nazywana jest eksportem netto i może ona przybierać zarówno wartości dodatnie, jak i ujemne.

Ostatni sposób ustalania wielkości PKB opiera się na metodzie dochodowej, która polega na zsumowaniu dochodów wszystkich uczestników gospodarowania z tytułu angażowania czynników produkcji w procesie gospodarczym¹¹³. W ujęciu tym przyjmuje się, że wartość wyprodukowanych dóbr i usług odzwierciedla wynagrodzenie za czynniki produkcji zużyte do ich produkcji. A zatem cenę danego dobra ustala się poprzez zsumowanie wynagrodzeń pracowniczych, czynszów za pomieszczenia, w których odbywa się produkcja, odsetek, dywidend, czy też zysków za udostępnienie kapitałów.

Wszystkie przedstawione powyżej metody obliczania PKB dają identyczne wyniki, pod warunkiem, iż jest on wyrażony w cenach czynników produkcji PKB_{fc} , czyli z pominięciem podatków pośrednich T_e ¹¹⁴:

$$PKB_{fc} = Y = C + I + G - T_e \quad (1.24)$$

Zbliżoną do PKB kategorią jest produkt krajowy netto, który P. Samuelson definiuje jako całkowitą produkcję finalną wytworzoną w danym społeczeństwie w ciągu roku, przy czym produkcja obejmuje inwestycje netto lub inwestycje brutto pomniejszone o amortyzację¹¹⁵. Z uwagi na trudności, jakie wiążą się z oszacowaniem wielkości amortyzacji w praktyce wskaźnik ten używany jest niezmiernie rzadko.

Podstawowym okresem, dla którego ustala się wielkość materialnego bogactwa jest rok. Jednakże w praktyce spotyka się również okresy kwartalne, czy też miesięczne. Miarą zachodzących zmian jest stopa wzrostu gospodarczego definiowana jako procentowy przyrost produktu narodowego brutto w ciągu określonego czasu. Z punktu widzenia makroekonomii oraz problematyki niniejszej rozprawy najbardziej istotny jest długookresowy wzrost gospodarczy. Tylko w długim horyzoncie czasowym można bowiem ocenić wzrost gospodarczy danego kraju, z pominięciem krótkookresowych wahań, wynikających z cykli koniunkturalnych¹¹⁶.

W formie zapisu wzrost gospodarczy w ciągu jednego roku można przedstawić w sposób następujący:

$$\Delta PKB = PKB_{(t+1)} - PKB_t \quad (1.25)$$

Obliczony w ten sposób wzrost wolumenu PKB stanowi z kolei podstawę do określenia tempa (mierzone jest w ujęciu procentowym), w jakim zmieniał się on w czasie:

$$g = (\Delta PKB / PKB) \times 100 \quad (1.26)$$

¹¹² M.G. Woźniak, Wzrost gospodarczy..., op.cit., s. 16.

¹¹³ Tamże, s. 17.

¹¹⁴ Tamże.

¹¹⁵ P. Samuelson, W.D. Nordhaus, Ekonomia..., op.cit., s. 402.

¹¹⁶ E. Hall, J. Taylor, Makroekonomia, PWN, Warszawa 2009, s. 79.

W okresie wieloletnim, tj. od $(t-n)$ do t , stopa wzrostu gospodarczego ma postać:

$$g_t^{(n)} = [(X_t/X_{t-n})^{1/n} - 1] \times 100 \quad (1.27)$$

Nie sposób pominąć jeszcze jednej kategorii rachunku narodowego, która wykorzystywana jest często do oceny sytuacji ekonomicznej obywateli danego państwa – PKB *per capita*. Wartość PKB na jednego mieszkańca jest syntetycznym wskaźnikiem poziomu wzrostu gospodarczego. Wskaźnik ten uwzględnia liczbę osób tworzących PKB i liczony jest poprzez podzielenie realnego PKB danego kraju przez liczbę jego mieszkańców. Wzrost produktu *per capita* to ważny cel polityki rządu, ponieważ jest powiązany z rosnącym przeciętnym dochodem i poprawą standardu życia. Jego zmiany w czasie uzależnione są od przyrostu naturalnego, stopy wzrostu produktu oraz początkowej wartości produktu. Wskaźnik tempa wzrostu liczonego metodą *per capita* wyraża się jako¹¹⁷:

$$\left(\frac{Y_{t+1}}{Y_t} \div \frac{L_{t+1}}{L_t} \right) - 1 = \frac{1+g}{1+\lambda} - 1, \quad (1.28)$$

gdzie:

- Y = PKB w okresie t i $(t+1)$,
- L = liczba ludności w okresie t i $(t+1)$,
- λ = tempo wzrostu liczby ludności,
- g = tempo wzrostu gospodarczego.

Zapewnienie wzrostu liczonego na jednego mieszkańca wymaga zatem spełnienia następującego warunku:

$$\frac{\Delta Y}{Y_t} > \frac{\Delta L}{L_t}, \quad (1.29)$$

gdzie: ΔY i ΔL oznaczają bezwzględne przyrosty wartości Y i L.

Każdy kraj oblicza swój PKB we własnej walucie. Porównania tempa wzrostu gospodarczego pomiędzy krajami posiadającymi różne waluty nie stanowią problemu, bowiem tempo wzrostu PKB jest wartością względną. Jednakże zestawienie wartości PKB przypadających na jednego mieszkańca wymaga wyrażenia tych wielkości w tej samej walucie. W praktyce do przeliczeń wykorzystuje się obowiązujący kurs dolara amerykańskiego (USD). Niestety manipulacje kursami walutowymi rządów powodują, iż podawane wartości realnego PKB wyrażonego w USD obciążone są często skutkami decyzji arbitralnych. W celu ograniczenia zniekształceń wartości PKB *per capita* wyrażonego według kursu walutowego ustala się (najczęściej co kilka lat) parytet siły nabywczej waluty krajowej w stosunku do USD, który określa ilość dóbr i usług jaką można nabyć za jednostkę waluty obcej w danym kraju. Niestety, również ta wielkość nie eliminuje wszystkich zniekształceń tego wskaźnika jako miary sytuacji gospodarczej danego kraju i jego obywateli. Alternatywną miarą kondycji ekonomicznej gospodarki może być realny PKB przeliczony na jednego pracownika. Kategoria ta umożliwi porównanie średniego poziomu wydajności pracy w poszczególnych krajach¹¹⁸.

Pomimo wielu słabych stron, takich jak m.in.: zniekształcenia wynikające z różnic rozwoju gospodarczego, pominięcie w rachunku „szarej strefy”, uwzględnianie tych rodzajów działalności gospodarczej, które nie podnoszą jakości i poziomu życia mieszkańców, czy też pomijanie zewnętrznych efektów produkcji (np. zanieczyszczenie środowiska) produkt krajowy brutto jest w chwili obecnej najlepszym miernikiem kondycji gospodarki krajowej,

¹¹⁷ Makroekonomia. Wybrane zagadnienia teorii wzrostu i funkcjonowania współczesnych systemów gospodarki rynkowej, J. Pająkiewicz (red.), Akademia Ekonomiczna im. Oskara Lange, Wrocław 2001, s. 70.

¹¹⁸ M.G. Woźniak, Wzrost gospodarczy..., op.cit., s. 19.

dlatego też w niniejszej pracy jako miarę wzrostu gospodarczego przyjęto zmianę, wyrażoną w procentach realnego PKB *per capita*.

1.3. Determinanty wzrostu gospodarczego a wzrost gospodarczy krajów wysoko rozwiniętych.

Wzrost gospodarczy, podobnie jak wiele innych zjawisk występujących w gospodarce, jest rezultatem równoczesnego działania różnorodnych czynników. Istnieje wiele klasyfikacji czynników wpływających na dynamikę wskaźników charakteryzujących przebieg wzrostu gospodarczego. Komplementarność tych czynników sprawia, że tempo wzrostu gospodarczego jest sumarycznym efektem równocześnie działających sił. A zatem większość czynników przynosi efekty dopiero wówczas, gdy wystąpią pozostałe przesłanki warunkujące proces wzrostu.

Analizę czynników wzrostu gospodarczego rozpocząć należy od ich zdefiniowania. Jedną z wielu obecnych w literaturze definicji przyjmuje za czynniki wzrostu „(...) zmienne istotnie (dodatnio lub ujemnie) skorelowane z tempem wzrostu realnego PKB, na które można wpływać w celu osiągnięcia szybszego wzrostu gospodarczego (...)”¹¹⁹.

Należy podkreślić, że rola poszczególnych czynników wzrostu gospodarczego w procesie historycznym wielokrotnie ulegała zmianie. Stąd różnice w traktowaniu tego problemu, na przykład przez ekonomię tradycyjną i współczesną. Z punktu widzenia uwarunkowań historycznych czynniki wzrostu sklasyfikować można w sposób następujący¹²⁰:

- czynniki o charakterze tradycyjnym, takie jak: zasoby naturalne, ziemia, zasoby pracy i kapitału;
- czynniki o charakterze nowoczesnym – postęp w organizacji pracy, technice i technologii, wiedzy i nauce, przekształcenia struktury społecznej.

Uwarunkowania te obejmują również grupę czynników społecznych określających powiązania wzrostu gospodarczego z rozwojem i dobrobytem społecznym. Są wśród nich między innymi elementy infrastruktury ekonomicznej i społecznej (normy, zasady ładu politycznego, zakres wolności jednostki, zasady sprawiedliwości). Pomimo że ostatnia grupa uwarunkowań znacznie wykracza poza teorię wzrostu i dotyczy rozwoju społeczno-gospodarczego, powinna być brana pod uwagę szczególnie, gdy poszukuje się możliwości wzrostu trwałego i zrównoważonego.

Historyczny przekrój determinant wzrostu gospodarczego niejako wymusza przedstawienie jeszcze jednego podziału, który wyodrębnia czynniki o charakterze intensywnym i ekstensywnym. Pierwsza grupa obejmuje czynniki ilościowe, które wpływają na wzrost gospodarczy w sposób ilościowy. Czynniki te nie powodują jednak zmian jakościowych w technologiach produkcji, organizacji pracy, czy też kwalifikacjach pracowników. Można zatem mówić o tym, iż wzrost gospodarczy, będący wynikiem działania jedynie czynników ilościowych, ma charakter ekstensywny, tzn. oparty jest na poszerzaniu bazy produkcyjnej, nie zaś zmieniającej się strukturze gospodarki.

Czynniki o charakterze intensywnym, w odróżnieniu od wyżej wymienionych czynników ilościowych, wpływają przede wszystkim na wzrost produktywności kapitału i wydajność pracy. Wzrost gospodarczy, będący skutkiem działania tych czynników, jest wyrazem jakościowych zmian w procesie gospodarowania.

Ciekawe podejście do problematyki czynników wzrostu gospodarczego zaprezentował M. Próchniak. Autor w oparciu o analizę wyników ponad 100 najnowszych badań empirycznych zidentyfikował następujące czynniki wzrostu¹²¹:

- Wysokie inwestycje w kapitał rzeczowy (głównie w infrastrukturę), w tym bezpośrednio inwestycje zagraniczne – wyniki większości przeprowadzonych badań potwierdziły

¹¹⁹ M. Próchniak, Czynniki wzrostu gospodarczego..., op.cit., s. 306.

¹²⁰ M.G. Woźniak, Wzrost gospodarczy..., op.cit., s. 103.

¹²¹ M. Próchniak, Czynniki wzrostu gospodarczego..., op.cit., s. 306 i n.

dotadnią zależność między kapitałem rzeczowym i inwestycjami a wzrostem gospodarczym¹²². W wielu przypadkach można było zaobserwować jednak zależność odwrotną, tzn. że raczej wzrost gospodarczy stymuluje inwestycje, nie zaś odwrotnie. Nieco inaczej wygląda kwestia oddziaływania bezpośrednich inwestycji zagranicznych na wzrost gospodarczy. Godną uwagi analizę, przez wzgląd na grupę krajów objętą badaniem – kraje Europy Centralnej i Wschodniej, przeprowadził Deutsche Bank Research. Autorzy badania, w oparciu o dane 13 krajów wskazanego powyżej regionu z lat 1994–2003, dokonali oceny skutków BIZ na wzrost gospodarczy. Ustalono, iż przy średnim rocznym tempie wzrostu PKB w wysokości 3,5%, inwestycje zagraniczne zapewniły tym krajom wzrost w wysokości 2,3%, a więc 66% wzrostu wygenerowały BIZ. Należy wspomnieć, iż w badanym okresie kierowane do tego regionu bezpośrednie inwestycje zagraniczne wzrosły dziesięciokrotnie (z 20 mld USD 1994 roku do 197 mld USD w 2003 roku), a ich udział w łącznym PKB wzrósł 6,9% do 33,2%. Szacuje się, że w Polsce inwestycjom zagranicznym zawdzięcza się 3,5-proc. dynamikę wzrostu PKB w tym okresie¹²³. Jerzy Borowski wskazuje na kilka sposobów, w jaki BIZ mogą wpływać na wzrost gospodarczy¹²⁴: inwestycje od podstaw przyczyniają się do wzrostu produkcji, zatrudnienia i postępu technologii; firmy zagraniczne dostarczają produkcyjny i usługowy *know how*, wprowadzają postęp w zarządzaniu i marketingu; obecność firm zagranicznych dodatkowo wpływa na upowszechnianie się nowoczesnych praktyk biznesowych, z których korzystają firmy krajowe; firmy zagraniczne korzystnie wpływają na poprawę infrastruktury instytucjonalnej.

- Wysokie inwestycje w kapitał ludzki (edukacja i ochrona zdrowia) – wyniki różnorodnych badań empirycznych przeprowadzonych w ciągu ostatnich 10 lat potwierdziły dodatnią korelację kapitału ludzkiego ze wzrostem gospodarczym. Przeprowadzone analizy dotyczyły takich zmiennych jak m.in.: wskaźnik powszechności szkolnictwa¹²⁵, liczba lat nauki¹²⁶, czy też średnia długość życia¹²⁷.
- Rozwój sektora finansowego – istnieje bardzo obszerna literatura, w której problematyka wpływu sektora finansowego na wzrost gospodarczy jest podejmowana. Jednym z przykładów może być praca S.M. Ahmeda i M.I. Ansari, którzy wyodrębnili sześć kanałów, przez które rozwój sektora finansowego przyczynia się do wzrostu gospodarczego. Autorzy ustalili, że¹²⁸:
 - 1) rynki finansowe umożliwiają gromadzenie oszczędności;

¹²² Zob. R.J. Barro, Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study, NBER Working Papers 1996, No. 5698; U. Nair-Reichert, D. Weinhold, Causality Tests for Cross-Country Panels: A New Look at FDI and Economic Growth in Developing Countries, University of Oxford, Department of Economics, "Oxford Bulletin of Economics and Statistics" 2001, Vol. 63(2), s. 153–171; J.B. Madsen, The Causality Between Investment and Economic Growth, Elsevier, "Economics Letters" 2002, Vol. 74(2), s. 157–163.

¹²³ Jerzy Borowski, Globalizacja, konkurencyjność międzynarodowa i strategie przedsiębiorstw, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2008, s. 28 i n.

¹²⁴ Tamże, s. 28.

¹²⁵ Zob. E.L. Glaeser, Why Does Schooling Generate Economic Growth?, Elsevier, "Economics Letters" 1994, Vol. 44, s. 333–337; D. Asteriou, G.M. Agiomirgianakis, Human Capital and Economic Growth, Time Series Evidence from Greece, Elsevier, "Journal of Policy Modeling" 2001, Vol. 23(5), s. 481–489.

¹²⁶ Zob. C. Papageorgiou, Distinguishing Between the Effects of Primary and Post-Primary Education on Economic Growth, Wiley Blackwell, "Review of Development Economics" 2003, Vol. 7(4), s. 622–635.

¹²⁷ Zob. S. Arora, Health, Human Productivity, and Long-Term Economic Growth, „The Journal of Economic History” 2001, Vol. 61(3), s. 669–749; S. Chakraborty, Endogenous Lifetime and Economic Growth, Elsevier, "Journal of Economic Theory" 2004, Vol. 116, s. 119–137.

¹²⁸ S.M. Ahmed, M.I. Ansari, Financial Sector Development and Economic Growth: The South-Asian Experience, Elsevier, "Journal of Asian Economics" 1998, Vol. 9(3), s. 503–517, za: M. Próchniak, Czynniki wzrostu gospodarczego..., op.cit., s. 308.

- 2) oszczędzający mają dostęp do szerszego zestawu instrumentów finansowych, co stymuluje oszczędności;
 - 3) efektywna alokacja kapitału następuje wówczas, gdy relacja oszczędności do PKB rośnie;
 - 4) kierowanie oszczędności do szybko rozwijających się gałęzi gospodarki zwiększa bogactwo kraju;
 - 5) pośrednicy finansowi pokonują częściowo problem negatywnej selekcji na rynkach finansowych;
 - 6) rynki finansowe stymulują specjalizację produkcji, rozwój przedsiębiorczości i adaptację nowych technologii.
- Rozwój handlu zagranicznego – polityka handlowa i eksport to czynniki wywierające istotny wpływ na wzrost gospodarczy. Potwierdzeniem powyższej tezy są przeprowadzone w ostatnich latach badania empiryczne, które w większości przypadków wykazały dodatnią korelację między handlem zagranicznym a wzrostem gospodarczym. Wśród zmiennych najczęściej wykorzystywanych w analizach znajdują się m.in.: wskaźnik *terms of trade*, import oraz eksport¹²⁹. Należy także podkreślić, że zależność pomiędzy handlem zagranicznym a wzrostem gospodarczym jest obustronna. Oznacza to, iż szybki wzrost produkcji stymuluje także rozwój eksportu. Ostatnie badania empiryczne wskazują także na dodatnią zależność pomiędzy rozwojem gospodarczym kraju i poziomem rozwoju wymiany handlowej. Profesor Jerzy Grabowiecki, w oparciu o wyniki skonstruowanego modelu miękkiego, potwierdza tezę, że bez sprawnie działającej wymiany handlowej gospodarka kraju nie może się w pełni rozwijać¹³⁰.
 - Rozmiar sektora państwowego – wpływ państwa na wzrost gospodarczy od wielu lat jest przedmiotem zainteresowania ekonomistów, prezentujących czasem zupełnie odmienne poglądy co do jego kierunku i siły oddziaływania¹³¹. Według keynesistów wydatki państwa mają istotny dodatni wpływ na tempo wzrostu gospodarczego. Z kolei zwolennicy ekonomii klasycznej wpływ ten kwestionują. Jeszcze inne podejście do problematyki interwencji państwa w gospodarce zaprezentował w 1883 r. A. Wagner, według którego to wzrost gospodarczy jest źródłem wzrastających wydatków państwa (prawo Wagnera)¹³².
 - Wysoki zakres wolności gospodarczej oraz stabilność polityczna – problematyka wolności gospodarczej była przedmiotem zainteresowania ekonomistów już od czasów Adama Smitha. Ich wpływ na wzrost gospodarczy potwierdzają wyniki przeprowadzonych badań empirycznych. Przykładem mogą być analizy przeprowadzone przez takich ekonomistów jak: J. De Haan i J.E. Sturm¹³³, czy też G.W. Scully¹³⁴, którzy, posługując się wskaźnikiem wolności gospodarczej, wykazali jego dodatni i istotny

¹²⁹ Zob. J. Balaguer, M. Cantavella-Jorda, Export Composition and Spanish Economic Growth: Evidence from the 20th Century, Elsevier, "Journal of Policy Modeling" 2004, Vol. 26(2), s. 165–179; G. An, M.F. Iyigun, The Export Skill Content, Learning by Exporting and Economic Growth, Elsevier, "Economics Letters" 2004, Vol. 84(1), s. 29–34; H. Yanikkaya, Trade Openness and Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study, Elsevier, "Journal of Development Economics" 2003, Vol. 72(1), s. 57–89.

¹³⁰ Jerzy Grabowiecki (red.), Wymiana handlowa województwa podlaskiego po akcesji do Unii Europejskiej, Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr, Białystok 2012, s. 161 i n.

¹³¹ Zob. N. Akai, M. Sakata, Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-Section Data for the United States, Elsevier, "Journal of Urban Economics" 2002, Vol. 52(1), s. 93–108; A.A. Dar, S. Amirkhahali, Government Size, Factor Accumulation, and Economic Growth: Evidence from OECD Countries, Elsevier, "Journal of Policy Modeling" 2002, Vol. 24(7–8), s. 679–692.

¹³² D.E. Weil, Economic Growth..., op.cit., s. 342.

¹³³ J. De Haan, J.E. Sturm, On The Relationship Between Economic Freedom and Economic Growth, Elsevier, "European Journal of Political Economy" 2000, Vol. 16(2), s. 215–241.

¹³⁴ G.W. Scully, Economic Freedom, Government Policy and the Trade-Off Between Equity and Economic Growth, Springer, "Public Choice" 2002, Vol. 113, No. 1/2, s. 77–96.

wpływ na tempo wzrostu gospodarczego. Do analizy wpływu czynników politycznych na wzrost gospodarczy wykorzystuje się także zmienne opisujące takie zjawiska jak: niestabilność polityczna, poziom demokracji, czy też wskaźniki jakości rządów. Przykładem takich badań mogą być prace T. Plumpera i C.W. Martina¹³⁵, czy też F.L. Riviera-Batiza¹³⁶. Jednym ze sposobów sprawdzenia wpływu rządu na wzrost gospodarczy jest porównanie dwóch podobnych, ale różniących się rządami gospodarek. Przykładem przytaczanym najczęściej, są będące rezultatem „zimnej wojny”, gospodarki Korei Północnej i Południowej oraz Zachodnich i Wschodnich Niemiec. W przypadku Niemiec powstały dwie niemal identyczne gospodarki, z tą samą kulturą, historią, wielkością zasobów naturalnych oraz zbliżonym poziomem strat powstałych na skutek II wojny światowej. Przed wojną Niemcy były jednym z najbogatszych krajów świata. Po wojnie, status ten, bardzo szybko odzyskała tylko zachodnia, prorynkowa część Niemiec. Niemcy Wschodnie były zaś jedną z najprężniej rozwijających się gospodarek bloku socjalistycznego, pozostającą jednak daleko w tyle za swoim zachodnim sąsiadem¹³⁷. Przykład ten jest niewątpliwie potwierdzeniem tezy, że czynnik polityczny stanowić może zarówno poważną barierę wzrostu, jak i jego główną siłę sprawczą.

- Nierówności dochodów – w literaturze przedmiotu najczęściej wyodrębnia się trzy kanały, za których pośrednictwem nierówności dochodowe mogą negatywnie wpływać na tempo wzrostu PKB. Pierwszym z nich jest niestabilność społeczno-polityczna, której źródłem mogą być właśnie różnice w dochodach ludności. Niestabilność może prowadzić do wzrostu niepewności inwestorów np. w zakresie stosunku do ochrony praw własności. Niepewność z kolei prowadzi do wzrostu ryzyka inwestycyjnego, przyczyniając się tym samym do spadku inwestycji i w efekcie do spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego. Drugi z kanałów wiąże się z wydatkami transferowymi państwa. Im wyższe są nierówności dochodowe w społeczeństwie, tym większe jego oczekiwanie dotyczące redystrybucji dochodów. Polityka redystrybucyjna państwa prowadzi do zniekształceń w działaniu mechanizmu rynkowego, wpływa negatywnie na podaż pracy oraz osłabia motywację do podnoszenia kwalifikacji, hamując tym samym wzrost gospodarczy. Ostatnim, z wymienianych przez autora tej koncepcji – H.P. Mo, kanałem jest kapitał ludzki. Nierówności dochodowe negatywnie wpływają na formowanie się kapitału ludzkiego. Uczenie się wymaga ponoszenia dwóch rodzajów kosztów: kosztu alternatywnego w postaci utraconych zarobków i bezpośrednich kosztów edukacji. Z uwagi na ich występowanie osoby najmniej zarabiające rezygnują z edukacji i podnoszenia kwalifikacji. Nierówności dochodowe w społeczeństwie oddziałują ujemnie na akumulację kapitału ludzkiego i w konsekwencji hamują wzrost gospodarczy. Renata Przygodzka bardzo trafnie podsumowuje wpływ nierówności dochodowych na gospodarkę, pisząc: „Nadmierne nierówności dochodowe (...) stanowią zagrożenie dla sprawności i efektywności gospodarowania”¹³⁸.

Z kolei Angus Maddison, w oparciu o wieloletnią obserwację procesów wzrostu gospodarki światowej, wyodrębnia cztery główne przyczyny wyjaśniające fenomen tak wysokiego wzrostu niektórych gospodarek. Są nimi¹³⁹:

- postęp techniczny;
- akumulacja kapitału, która w postępie technicznym znajduje odzwierciedlenie;

¹³⁵ T. Plümer, C.W. Martin, Democracy, Government Spending, and Economic Growth: A Political-Economic Explanation of the Barro-Effect, Springer, “Public Choice” 2003, Vol. 117, No. 1/2, s. 27–50.

¹³⁶ F.L. Riviera-Batiza, Democracy, Governance, and Economic Growth: Theory and Evidence, Wiley Blackwell, “Review of Development Economics” 2002, nr 6, s. 225–247.

¹³⁷ D.E. Weil, Economic Growth..., op.cit., s. 332.

¹³⁸ Renata Przygodzka, Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2006, s. 190.

¹³⁹ A. Maddison, Monitoring the World Economy 1820–1992, OECD Development Centre, Paris 1995, s. 9.

- umiejętności ludzkie (np. edukacja, organizacja pracy, system motywacji);
- integracja poszczególnych gospodarek krajowych w zakresie handlu, inwestycji, czy też przepływu wiedzy.

Literatura, traktująca o wzroście gospodarczym, często wyróżnia jeszcze trzy inne, odgrywające ważną rolę czynniki. Są nimi: ekonomia skali, zmiany strukturalne oraz brak czy też obfitość zasobów naturalnych. Każdy z tych czynników pozostaje w ścisłej wzajemnej interakcji, dlatego też oszacowanie indywidualnej roli każdego z nich jest bardzo trudne.

Jak zatem brzmi najlepsza recepta na wzrost? Dróg do celu może być wiele, jednak jedno jest pewne – „(...) wehikuł postępu zawsze musi toczyć się na czterech kołach, niezależnie od tego, jak bogaty bądź ubogi jest dany kraj”¹⁴⁰. Autor cytatu – Paul A. Samuelson – wskazuje, iż poszukiwanymi czterema czynnikami wzrostu są¹⁴¹: zasoby ludzkie (podaż siły roboczej, wykształcenie, umiejętności, motywacja), zasoby naturalne (ziemia, surowce, paliwa, warunki środowiskowe), kapitał (fabryki, maszyny, drogi, własność intelektualna), postęp technologiczny i innowacje (nauka, inżynieria, zarządzanie, przedsiębiorczość).

1.4. Prawidłowości wzrostu gospodarki polskiej.

Wystąpienie wskazanych powyżej czynników determinowało szybki wzrost gospodarek poszczególnych krajów na przestrzeni lat i tym samym powodowało narastanie różnic w poziomach ich rozwoju gospodarczego. Większość autorów upatruje przyczyn tych dysproporcji w procesach gospodarczych ostatnich 200 lat. Historyczne szacunki Angusa Maddisona¹⁴² korygują przedstawiany dotychczas obraz świata. Wyniki przeprowadzonych badań potwierdzają, że różnice w rozwoju gospodarczym narastały przez wieki, a ogromne przyspieszenie wzrostu, które miało miejsce w XX wieku jedynie je pogłębiło. A. Maddison w celu zidentyfikowania sił wyjaśniających sukces krajów bogatych oraz przyczyn niepowodzenia krajów zapóźnionych w rozwoju podzielił świat na dwie grupy krajów¹⁴³. Pierwsza grupa krajów tzw. „Zachód” obejmowała Europę Zachodnią, Stany Zjednoczone, Kanadę, Australię, Nową Zelandię oraz Japonię. Drugą grupę tworzyły pozostałe gospodarki świata¹⁴⁴. Kompilacja zebranych danych statystycznych potwierdza fakt, iż przewaga Zachodu nie pojawiła się nagle (por. wykres 1). W XI wieku poziom PKB *per capita* w krajach Zachodu był niższy od analogicznego wskaźnika liczonego dla reszty świata. Kolejne stulecia charakteryzowały się systematycznym wzrostem PKB krajów Zachodu oraz bardzo szybkim wzrostem populacji reszty świata. Skutkiem tego było powolne, ale regularne narastanie różnic w poziomie PKB na mieszkańca między krajami wysoko rozwiniętymi i resztą świata. W 1820 roku poziom PKB *per capita* Zachodu był już niemal dwukrotnie wyższy niż w pozostałych krajach. Obecnie różnica ta jest już niemal siedmiokrotna.

Nie ulega jednak wątpliwości, że szybki rozwój gospodarczy wyrażony wzrostem dochodu na mieszkańca jest zjawiskiem charakterystycznym dla XX wieku. Tempo wzrostu gospodarczego w okresie od 1000 r. do 1820 r. w stosunku do lat kolejnych było niewielkie. Średnioroczna stopa wzrostu liczona łącznie dla wszystkich gospodarek świata wyniosła w tym okresie tylko 0,05%, co w pewnym stopniu wiązało się z czterokrotnym wzrostem populacji w tym okresie¹⁴⁵. Począwszy od 1820 roku, nazywanego przez Maddisona początkiem nowoczesnego rozwoju, dynamika wzrostu gospodarki światowej była znacznie

¹⁴⁰ P. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia...*, op.cit., s. 509.

¹⁴¹ Tamże.

¹⁴² Zob. A. Maddison, *Monitoring the World Economy...*, op.cit.

¹⁴³ Podział ten wiąże się z rozkładem światowego bogactwa na przestrzeni dziejów. Wzrost gospodarczy koncentrował się początkowo na obszarze Europy Zachodniej, do której od XVIII i XIX w. dołączyły kraje tzw. nowego zasiedlenia (Stany Zjednoczone, Kanada, Australia i Nowa Zelandia) oraz nieco później Japonia.

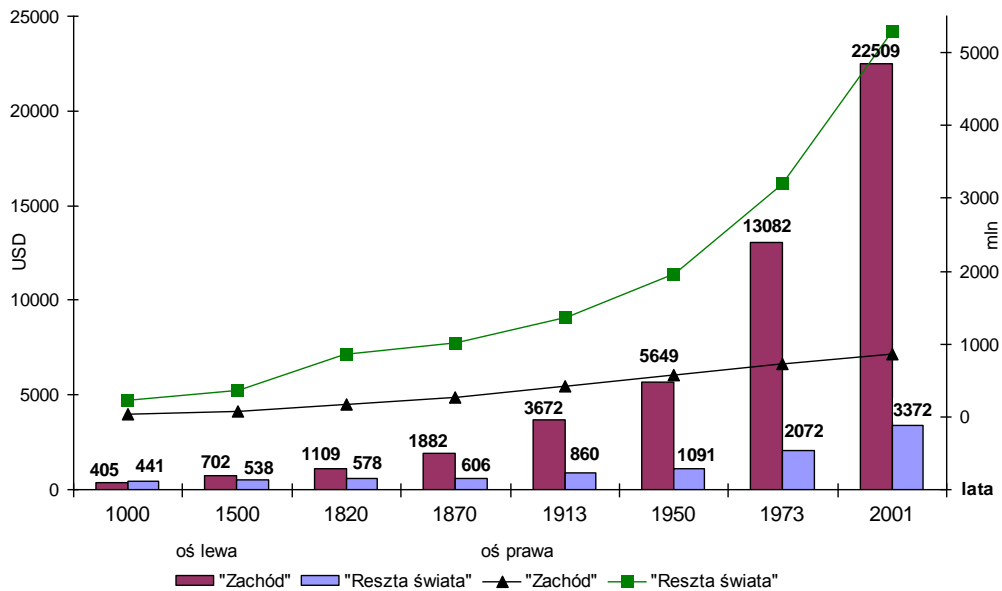
¹⁴⁴ A. Maddison, *Growth and Interaction...*, op.cit., s. 2.

¹⁴⁵ A. Maddison, *The World Economy...*, op.cit., s. 30.

wyższa (zdecydowane wzmocnienie tej tendencji było skutkiem rewolucji przemysłowej). Do 2001 roku światowy poziom PKB *per capita* wzrósł dziewięciokrotnie, populacja zaś blisko siedmiokrotnie. PKB na mieszkańca wraść w tym okresie w tempie 1,2% rocznie, a więc dwadzieścia cztery razy szybciej niż w latach 1000–1820¹⁴⁶.

Wykres 1

PKB *per capita* (w USD w cenach stałych z 1990 r.) oraz populacja (w mln) w krajach zachodnich i reszcie świata w latach 1000–2001.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Maddison, *Growth and Interaction in the World Economy: The Roots of Modernity*, American Enterprise Institute, Washington 2005, s. 7.

Wskazane powyżej zaszłości historyczne sprawiają, iż obecnie wiele krajów świata, w większości europejskich, przewyższa również Polskę zamożnością mierzoną nie tylko w PKB, ale i tempem jego wzrostu. Skracanie tego dystansu jest możliwe tylko przy wyższej niż w tych krajach dynamice rozwoju. Oznacza to, że Polska, aby w skali jednego pokolenia (25 lat) osiągnąć przeciętny poziom PKB Unii Europejskiej, przy założeniu średniorocznej stopy wzrostu PKB na poziomie 3,5% w krajach UE-15 (perspektywa długookresowa), musiałaby realizować rokrocznie ok. 6-ptoc. tempo wzrostu PKB¹⁴⁷. Praktyka jednak wskazuje, że tak wysokie tempo wzrostu gospodarczego, pomimo iż w wielu krajach było i jest możliwe, należy do rzadkości. Szczególnie w sytuacji, gdy chodzi o perspektywę długookresową. Warto podkreślić, że roczny przyrost PKB w granicach ok. 7% oznacza podwojenie PKB w okresie dziesięciokrotnie krótszym niż miało to miejsce w skali globalnej w ostatnim stuleciu!¹⁴⁸

Dysproporcje pomiędzy bogactwem poszczególnych krajów przyczyniły się do umownego podziału gospodarki światowej na: kraje przodujące pod względem poziomu dochodu narodowego *per capita*, kraje doganiające, czyli posiadające niższy dochód na mieszkańca, ale wyższe tempo wzrostu oraz kraje nienadążające, tj. posiadające niższy poziom niż kraje przodujące, a tempo wzrostu nie dość wysokie by zmniejszać dzielący je dystans¹⁴⁹. Biorąc pod uwagę powyższe kryteria, Polska należy do grupy tzw. krajów doganiających, a więc niwelujących istniejące dysproporcje rozwojowe. Efekt doganiania

¹⁴⁶ A. Maddison, *Growth and Interaction...*, op.cit., s. 5.

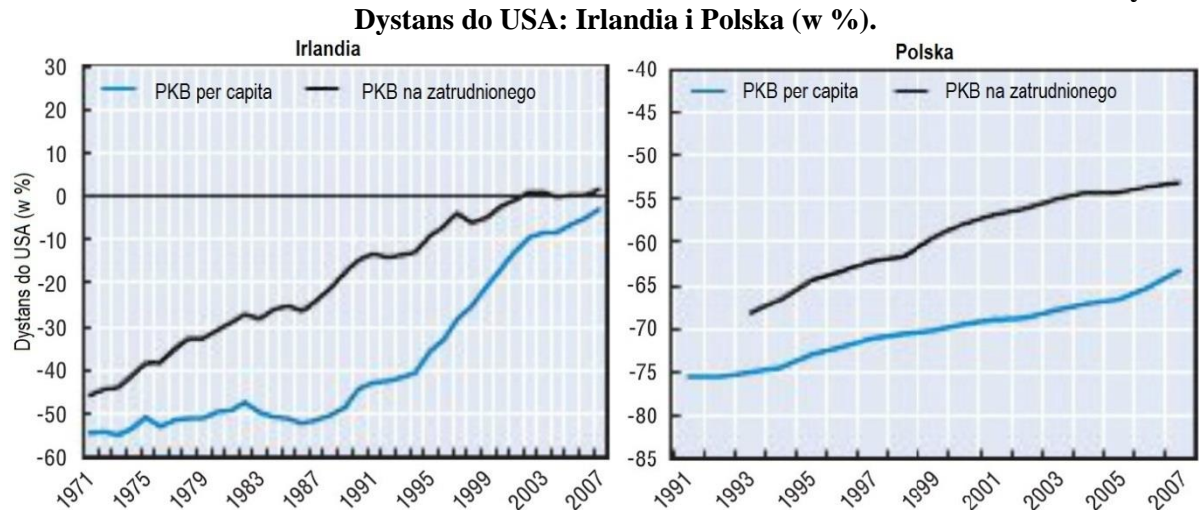
¹⁴⁷ M.G. Woźniak, *Wzrost gospodarczy...*, op.cit., s. 62.

¹⁴⁸ Tamże.

¹⁴⁹ C. Józefiak, *Wzrost gospodarczy w toku przemian ustrojowych*, w: *Podstawy trwałego wzrostu gospodarczego i służące temu polityki*, RSSG, Raport nr 13, Warszawa 1997, s. 73.

(*catch-up effects*) według J.P. Cotis występuje wówczas, gdy „(...) w gospodarkach słabiej rozwiniętych szybciej wzrasta poziom produkcji *per capita*, częściowo dzięki przejmowaniu metod pracy, wyposażenia oraz technologii stosowanych w krajach bardziej zaawansowanych technologicznie. Co więcej, gospodarki, w których siła robocza jest słabiej wyedukowana, uzyskują wyższe stopy zwrotu z inwestycji w edukację i szkolenia. Proces ten powinien prowadzić do sytuacji, w której gospodarki krajów słabiej rozwiniętych na początku rozwijają się gwałtownie, a potem tempo tego rozwoju słabnie w miarę zbliżania się do poziomu krajów rozwiniętych”¹⁵⁰.

Wykres 2



Źródło: Economic Policy Reforms Going for Growth, Structural Policy Indicators and Priorities in OECD Countries, OECD, Paris 2009, str. 81 i 99.

Pogłębiający się po II wojnie światowej dystans rozwojowy pomiędzy krajami mniej rozwiniętymi a krajami bogатыmi udało się pokonać tylko kilku krajom. Były to w głównej mierze kraje Azji Południowo-Wschodniej (tzw. „tygrysy azjatyckie”). W Europie porównywalny sukces odniosła tylko Irlandia, która po wstąpieniu do struktur Wspólnoty Europejskiej w 1973 roku niemal całkowicie zniwelowała dystans dzielący ją od najbardziej rozwiniętych krajów świata. Począwszy od początku lat 90. jej szybki rozwój pozwolił zmniejszyć dystans rozwojowy mierzony wartością PKB *per capita* w stosunku do USA o ponad 40%. Dla porównania, przy analogicznych założeniach, Polska w tym samym okresie zmniejszyła swój dystans do USA o niespełna 10% (por. wykres 2).

Dynamiczny wzrost gospodarki światowej ostatnich lat nie oznacza jednak niwelowania luki rozwojowej jaka istnieje pomiędzy najbogatszymi krajami i resztą świata. Wręcz przeciwnie, w wielu przypadkach oznacza on pogłębianie się istniejących już różnic. W ciągu ostatnich dziesięciu lat tylko w przypadku nieco ponad połowy krajów OECD odnotowano wzrost świadczący o postępującej konwergencji tych gospodarek ze stanowiącymi punkt odniesienia Stanami Zjednoczonymi (por. wykres 3). Jak wspomniano, zdecydowanie najszybciej wzrastała gospodarka Irlandii, która w 2007 roku osiągnęła poziom PKB *per capita* porównywalny z USA. Na szczególną uwagę zasługują również Polska, Węgry i Słowacja, które znalazły się wśród krajów charakteryzujących się najwyższą, za wyjątkiem Irlandii, stopą wzrostu gospodarczego. Jest to szczególnie ważne, z uwagi na ogromny dystans, jaki dzieli te kraje od gospodarki USA. Należy dodać, iż gdyby nie Turcja, w przypadku której zapóźnienie jest największe, Polska zamykałaby całą stawkę!

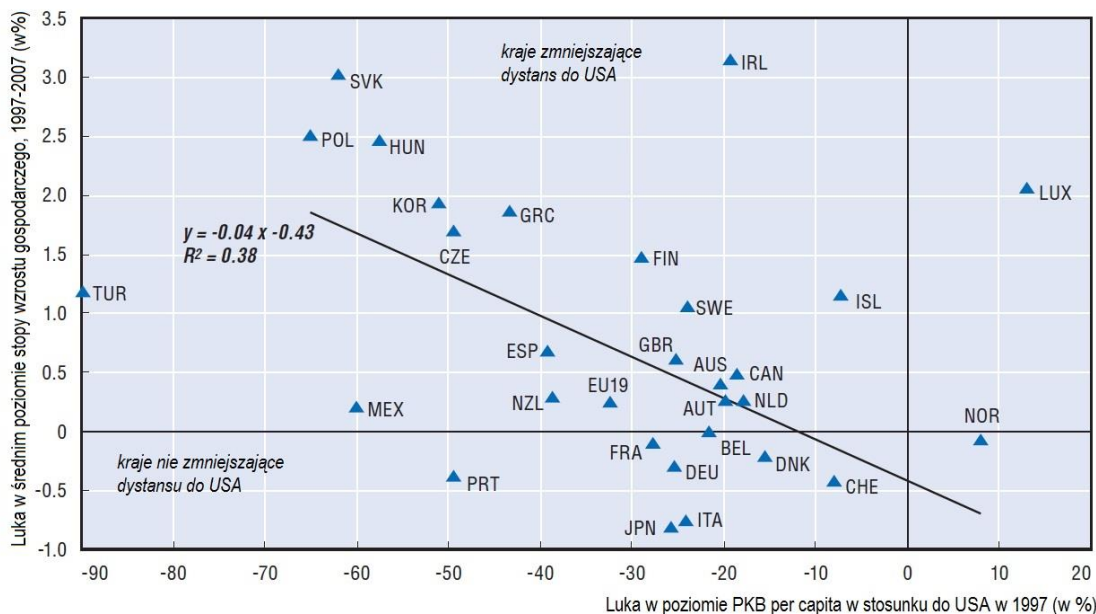
Polska, podobnie jak pozostałe kraje byłego bloku socjalistycznego, prezentuje model niestabilnego wzrostu gospodarczego, charakterystycznego dla krajów transformujących się.

¹⁵⁰ J.P. Cotis, Understanding Economic Growth: A Macro-level, Industry-level, and Firm-level Perspective, OECD, Paris 2004, s. 18.

Analizując przebieg wzrostu w tych krajach po II wojnie światowej, należy pamiętać o uwzględnieniu dwóch ważnych dla gospodarki okresów. Pierwszy, odnoszący się do gospodarki centralnie planowanej (lata 1954–1989) oraz drugi, dotyczący urynkwienia gospodarki (od 1990 r.).

Wykres 3

PKB per capita i stopa wzrostu gospodarczego w krajach OECD – dystans do USA.



Źródło: Economic Policy Reforms Going for Growth..., op.cit., s. 30.

W fazie pierwszej, obejmującej 45 lat funkcjonowania gospodarki centralnie planowanej, wzrost gospodarczy miał głównie charakter ekstensywny, tj. polegał on przede wszystkim na zwiększaniu nakładów pracy i zasobów naturalnych. Rywalizacja dwóch systemów politycznych, kapitalizmu i socjalizmu, była zasadniczą przyczyną braku dostępu do nowoczesnych technologii, które wykorzystywały kraje wysokorozwinięte. Znikoma innowacyjność gospodarki centralnie planowanej uniemożliwiała oparcie wzrostu gospodarczego na wzroście produktywności nakładów (wzrost intensywny). Dopiero koniec lat osiemdziesiątych, a więc początek transformacji ustrojowej otworzył drogę do wzrostu roli produktywności nakładów we wzroście gospodarczym. Przykładem tych przemian może być chociażby dynamiczny wzrost udziału wydajności pracy w stopie wzrostu gospodarczego, jaki ma miejsce od połowy lat 90.¹⁵¹

Zapoczątkowany w 1990 roku okres transformacji systemowej, który definiowany jest jako epoka jakościowych przekształceń w kierunku demokracji politycznej i czas budowy zdrowego ustroju gospodarczego¹⁵², charakteryzuje się wysoką fazowością wzrostu PKB¹⁵³. Okres ten M.G. Woźniak podzielił na cztery fazy wzrostu gospodarczego, tj.¹⁵⁴:

- fazę recesji transformacyjnej, która była wynikiem szoku transformacyjnego, jaki miał miejsce w okresie od 1990 r. do I kw. 1992 r.;
- fazę przełomu, charakteryzującą się powolnym wzrostem gospodarczym (od II kw. 1992 r. do 1993 r.);

¹⁵¹ M.G. Woźniak, Wzrost gospodarczy..., op.cit., s. 51.

¹⁵² W. Wilczyński, Polski przełom ustrojowy 1989–2005, Ekonomia epoki transformacji, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Poznań 2005, s. 9.

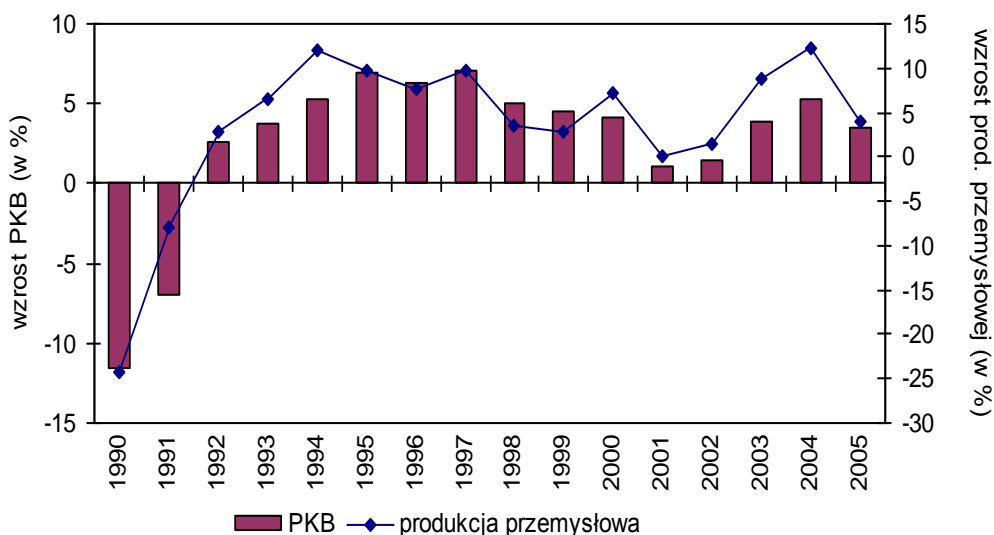
¹⁵³ Por. G. Kołodko, Instytucje i polityka a wzrost gospodarczy, „Ekonomista” 2004, nr 5, s. 614.

¹⁵⁴ M.G. Woźniak, Wzrost gospodarczy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych. Czynniki. Bariery. Perspektywy, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2002, s. 23.

- fazę przyspieszonego wzrostu gospodarczego (od 1994 r. do sierpnia 1998 r.) – autor upatruje zwiększenia dynamiki wzrostu w tym okresie w rozwoju aktywnych dostosowań przedsiębiorstw;
- fazę spowolnionej dynamiki wzrostu gospodarczego, która zdeterminowana została przez negatywne skutki oddziaływania zewnętrznych szoków finansowych i polityki chłodzenia koniunktury gospodarczej (od IV kw. 1998 r. do końca 2001 r.).

Charakterystyczną cechą tego okresu jest wysoka niestabilność tempa wzrostu PKB. Jeszcze wyższe wahania dynamiki wzrostu odnotowywano w przemyśle, budownictwie i inwestycjach. Jednakże Polska wśród krajów transformujących się nie jest w tym względzie wyjątkiem. Skala wahań PKB i produkcji przemysłowej w Polsce nie odbiegała zasadniczo od fluktuacji tych wskaźników w Czechach, Słowacji czy na Węgrzech¹⁵⁵. Rosnącej dynamice PKB w tym okresie towarzyszyły stosunkowo wysokie stopy wzrostu produkcji przemysłowej. Obserwowano również zależność odwrotną, w której spadek PKB oznaczał jednocześnie zmniejszanie znaczenia przemysłu w strukturze gałęziowej tworzenia PKB (wykres 4). Wysoka korelacja produkcji przemysłowej ze wzrostem gospodarczym nie tylko wskazuje na niedorozwój pozostałych sektorów gospodarki, tj. rolnictwa i usług, ale i sprzyja niestabilności dynamiki gospodarczej.

Wykres 4
Średnie roczne tempo wzrostu PKB oraz produkcji przemysłowej w Polsce w latach 1990–2005.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Transition Report 2006. Finance in Transition, European Bank of Reconstruction and Development, London, November 2006.

Nie bez znaczenia dla wielkości PKB pozostawała również wielkość popytu krajowego, który był i nadal jest zasadniczym stymulatorem dynamiki krajowej gospodarki. Wiąże się to z wysokim udziałem popytu konsumpcyjnego w PKB (ponad 50%). Wpływ na taką sytuację miały również niewystarczające postępy polskiej gospodarki w procesach globalizacyjnych. Ich skutki wyrażają się przede wszystkim w wypieraniu przez zagranicznych konkurentów produkcji krajowej oraz, w mniejszym stopniu, w modernizacji produkcji i aparatu wytwórczego¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Por. P. Bożyk, 24 kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Transformacja, SGH, Warszawa 1999, s. 54 i n.; Z. Matkowski, M. Próchniak, Zbieżność rozwoju gospodarczego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i w stosunku do Unii Europejskiej, „Ekonomista” 2005, nr 5, s. 298 i n. oraz R. Rapacki, M. Próchniak, Charakterystyka wzrostu gospodarczego w krajach postsocjalistycznych w latach 1990–2003, „Ekonomista” 2006, nr 6, s. 715 i n.

¹⁵⁶ M.G. Woźniak, Wzrost gospodarczy w Polsce w latach..., op.cit., s. 26.

W 2001 roku nastąpiło bardzo silne osłabienie wzrostu gospodarczego kraju (1,1%). Kolejne lata przyniosły jednak znaczną poprawę sytuacji gospodarczej. Roczna stopa wzrostu PKB w 2003 i 2004 roku wyniosła odpowiednio 3,8% i 5,3%¹⁵⁷. W 2005 roku tempo wzrostu gospodarczego było znacznie wolniejsze i wyniosło tylko 3,5%¹⁵⁸. Głównym czynnikiem wzrostu w 2005 roku był eksport, którego wkład we wzrost PKB ukształtował się na poziomie 3,0%. Od IV kwartału tego roku rolę motoru napędowego polskiej gospodarki zaczął przejmować krajowy popyt, który związany był z wyraźnym przyspieszeniem popytu konsumpcyjnego oraz ze wzrostem inwestycji¹⁵⁹. Szczególnie optymistyczne było wyraźne ożywienie procesów inwestycyjnych, które okazały się być siłą sprawczą wysokiego, bo ok. 6-proc. wzrostu gospodarczego w 2006 roku. Nakłady brutto na środki trwałe w II kwartale 2006 roku wzrosły realnie o 14,4%, co było najwyższym tempem wzrostu od 1998 roku. Przyspieszenie inwestycyjne związane było z kilkoma czynnikami, do których zaliczyć należy rosnący stopień absorpcji funduszy unijnych (Polska wstąpiła do UE w 2004 roku, co oznacza, iż właśnie w tym okresie otrzymała znaczną część środków z funduszy strukturalnych w ramach okresu programowania 2004–2006¹⁶⁰), bardzo dobre wyniki finansowe przedsiębiorstw oraz poprawę oceny przez przedsiębiorców perspektyw rozwojowych kraju w następnych latach¹⁶¹. Rosnący popyt inwestycyjny, przy stabilnym wysokim wzroście popytu konsumpcyjnego i utrzymującej się pozytywnej kontrybucji we wzrost gospodarczy ze strony eksportu netto, w połączeniu z kontynuacją wysokiego wzrostu produkcji sprzedanej przemysłu i sprzedaży detalicznej sprawił, iż Polska w ostatnich latach osiąga jedne z najlepszych wyników gospodarczych (mierzone realnym wzrostem PKB) spośród państw OECD. Między innymi dlatego, w zakresie PKB *per capita* Polska od 2005 roku dogania państwa UE-15 o średnio 2 pp. rocznie, a więc w tempie dwukrotnie szybszym niż miało to miejsce na początku lat dwutysięcznych. Należy podkreślić, iż bardzo duży wkład w sytuację gospodarczą kraju miały środki z funduszy strukturalnych UE, które zasilając poszczególne segmenty gospodarki przyczyniły się pośrednio do zwiększenia PKB. Poza tym pozytywny wpływ na gospodarkę miały bodźce ze strony krajowych polityk makroekonomicznych, deprecjacja kursu walutowego i skuteczna regulacja ostrożnościowa stosunkowo solidnego systemu finansowego¹⁶².

Okres wysokiego wzrostu gospodarczego zapoczątkowany w 2004 roku przyjęciem Polski do UE trwał do połowy 2008 roku, kiedy to polska gospodarka zaczęła odczuwać skutki światowego kryzysu. Po upadku Lehman Brothers we wrześniu 2008 roku kryzys finansowy przełożył się na strefę realną. W rezultacie już pod koniec 2008 roku recesja dotknęła największe rozwinięte gospodarki, a następnie w efekcie spadku popytu i wolumenu handlu (spadek o 12% w 2009 r.), przeniosła się na rynki wschodzące¹⁶³. Również w Polsce w 2009 roku, w którym wzrost PKB nie przekroczył nawet 2%, sytuacja gospodarcza uległa znacznemu pogorszeniu. Skutkiem dostosowania zapasów do zmniejszającej się aktywności gospodarki akumulacja brutto zmniejszyła się o ponad 10%, w tym nakłady brutto na środki trwałe o 0,8%. Redukcji uległ także poziom zatrudnienia i tempo wzrostu realnych wynagrodzeń (z 5,9% w 2008 r. do 2,1% w 2009 r.). Głównym stymulatorem wzrostu, pomimo złej kondycji gospodarki światowej i spadkach w wolumenie handlu

¹⁵⁷ OECD Economic Outlook (Statistical Annex Tables), volume 2006/2, No. 80, Table 1.

¹⁵⁸ Tamże.

¹⁵⁹ Program konwergencji – aktualizacja 2006, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2006, s. 8.

¹⁶⁰ Także w kolejnych latach środki z UE, drogą zwiększania popytu zagregowanego przez wykorzystanie funduszy unijnych, pozytywnie wpływały na tempo wzrostu PKB. Szacuje się, że dzięki wykorzystaniu tych środków tempo wzrostu PKB w 2009 roku mogło być wyższe o 0,3–1,2 pp. Zob. W. Karpińska-Mizielińska, T. Smuda, Wpływ środków z funduszy unijnych na przekształcenia w gospodarce w perspektywie 2020 r., w: *Ekonomia, polityka, etyka*, Andrzej F. Bocian (red.), Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2011, s. 133.

¹⁶¹ Tamże.

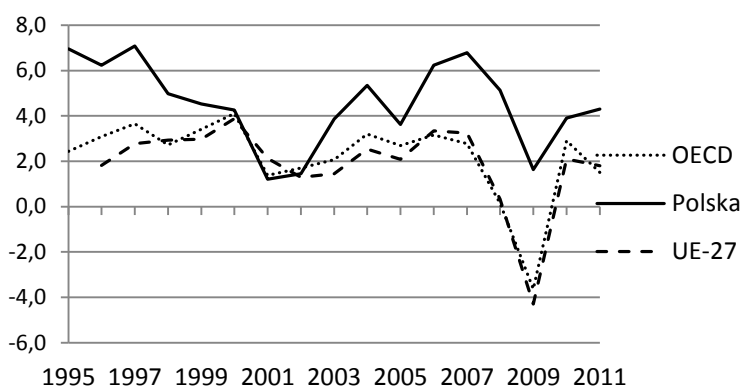
¹⁶² OECD Economic Surveys: Poland 2012, OECD, Paris 2012, Vol. 2012/7, s. 3.

¹⁶³ Polska 2010. Raport o stanie gospodarki, Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa 2010, s. 21.

międzynarodowego w tym okresie, stał się popyt zagraniczny, który dzięki silnej deprecjacji złotego spowodował wzrost konkurencyjności polskich towarów i usług na rynkach zagranicznych. Osłabienie złotego było również przyczyną zmniejszenia opłacalności importu i tym samym poprawy salda bilansu handlowego. Po raz pierwszy od wielu lat wkład popytu krajowego we wzrost gospodarczy był ujemny¹⁶⁴. Należy przy tym podkreślić, iż podtrzymanie aktywności gospodarczej w okresie wszechobecnej recesji odbywało się kosztem ekspansji fiskalnej. Deficyt sektora publicznego wzrósł z poziomu 1,9% w 2007 roku do 7,8% w 2010 roku, a wskaźnik zadłużenia wzrósł w analogicznym okresie z poziomu 47% do niemal 55% (w 2011 r. wzrósł o kolejne 2 pp.)¹⁶⁵. Należy jednak podkreślić, iż pomimo istotnego spowolnienia gospodarczego w całej Europie (spadek PKB o ponad 4% w 2009 r.)¹⁶⁶ tylko Polsce udało się utrzymać na dotychczasowej ścieżce wzrostu. Średnioroczna stopa wzrostu PKB w Polsce w latach 2010 i 2011 wyniosła odpowiednio 3,9% i 4,3%¹⁶⁷. Europa w tym samym czasie rozwijała się w tempie 2,1% i 1,5% rocznie¹⁶⁸.

Wykres 5

Porównanie średniorocznej stopy wzrostu PKB w Polsce, UE-27 i krajach OECD w latach 1995 – 2011.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: OECD Database [Online]. Protokół dostępu: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE1 [7 maja 2013] oraz Eurostat Database [Online]. Protokół dostępu: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00115> [7 maja 2013].

Nie budzi wątpliwości fakt, że tempo wzrostu gospodarki polskiej w ostatnich kilku latach było wyższe niż średnioroczne tempo wzrostu PKB krajów UE i OECD (wykres 5). Jednakże z punktu widzenia trwającej od lat konwergencji gospodarki (zmniejszania dystansu rozwojowego Polski w stosunku do krajów wysokorozwiniętych) nie daje ono zadowalającego tempa. Szczególnie negatywny wpływ wywiera wysoka niestabilność wzrostu w Polsce, która w długim okresie oznacza znaczne wydłużenie procesu eliminacji istniejącej obecnie luki rozwojowej.

Zgodnie z raportami publikowanymi rokrocznie przez OECD, aby wkroczyć na ścieżkę długotrwałego przyspieszonego i przede wszystkim stabilnego wzrostu gospodarczego, niwelującego istniejące obecnie dysproporcje, Polska musi podjąć się realizacji szeregu wyzwań, wśród których najważniejszymi są: osiągnięcie równowagi pomiędzy polityką fiskalną i monetarną (trwała redukcja deficytu budżetowego i długu publicznego stanowić powinna, wespół z ograniczeniem wydatków socjalnych państwa, główną oś reformy finansów publicznych), wzrost zatrudnienia, szczególnie wśród młodych

¹⁶⁴ Tamże, s. 9.

¹⁶⁵ OECD Economic Surveys: Poland 2012..., op.cit., s. 3

¹⁶⁶ Tamże, s. 21.

¹⁶⁷ Eurostat Database. [Online]. Protokół dostępu: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00115> [7 maja 2013].

¹⁶⁸ Tamże.

i starszych ludzi długotrwale bezrobotnych oraz dalsza poprawa klimatu inwestycyjnego w kraju. Warto wspomnieć, iż w ostatnim raporcie OECD Polskę uznano za „gwiazdę wzrostu gospodarczego w ramach OECD”. Analitycy OECD szacowali, iż z powodu działania czynników zewnętrznych oraz planowanych cięć w wydatkach publicznych polska gospodarka zwolni, a w latach 2012–2013 realny PKB będzie wzrastał na poziomie 2,5%– 2,75% rocznie¹⁶⁹. Niestety, rzeczywistość okazała się być dla polskiej gospodarki gorsza od przewidywań. Według wstępnych szacunków Głównego Urzędu Statystycznego produkt krajowy brutto w 2012 roku był realnie wyższy o 2,0% w porównaniu z 2011 r.¹⁷⁰

¹⁶⁹ OECD Economic Surveys: Poland 2012..., op.cit., s. 22 i n.

¹⁷⁰ Wstępny szacunek produktu krajowego brutto w IV kwartale 2012 r. Główny Urząd Statystyczny, Departament Rachunków Narodowych, Warszawa 2013.

ROZDZIAŁ 2

SYSTEM FISKALNY A GOSPODARKA

2.1. Podstawowe kategorie systemu podatkowego.

W literaturze przedmiotu trudno jest spotkać jednolitą definicję podatku. Klasyfikacja OECD ogranicza termin podatków do przymusowego i nieodpłatnego świadczenia pieniężnego na rzecz rządu centralnego¹⁷¹, na który składa się administracja rządowa i samorządowa, agencje rządowe oraz system ubezpieczeń społecznych. Należy przy tym zaznaczyć, iż obowiązkowe składki na ubezpieczenia społeczne traktowane są zgodnie z klasyfikacją OECD¹⁷² jak podatki. Klasyfikacja ta ogranicza termin podatków do przymusowego i nieodpłatnego świadczenia pieniężnego na rzecz rządu centralnego¹⁷³, na który składa się administracja rządowa i samorządowa, agencje rządowe oraz system ubezpieczeń społecznych. Jednakże większość ekonomistów posługuje się szerszą definicją, zwracając uwagę, że jest to także świadczenie bezzwrotne, ogólne, pobierane również przez inne związki publicznoprawne, ściśle regulowane aktami prawnymi i służące zasilaniu kas publicznych.

Warto przypomnieć definicję podatku stosowaną przez J.B. Say'a, który twierdził, że „podatek stanowi tę część produktu narodowego, która z rąk obywateli przechodzi do rąk rządu dla zaspokojenia konsumpcji publicznych (...), że (...) jest to zawsze ciężar nałożony na osoby prywatne lub ich zrzeczenia przez władzę zwierzchnią: naród albo monarchę, aby ich kosztem dostarczyć środków na cele konsumpcyjne, jakie ta władza uzna za właściwe”, a także, że „podatek jest to wartość uiszczona rządowi przez obywateli na pokrycie wydatków publicznych”¹⁷⁴.

Ciekawą definicję podatku przyjmuje P.M. Gaudemet, który definiuje go jako „pobranie dokonane w drodze przymusu przez władzę publiczną; jego zasadniczym celem jest pokrycie obciążeń publicznych i ich rozdzielenie według zdolności podatkowej obywateli”¹⁷⁵. Autor w definicji tej wziął pod uwagę trzy zasadnicze elementy, tj. charakter pobrania, jakim jest przymusowość poboru; zasadniczy cel pobrania, którym jest zasilenie kas publicznych; miara pobrania, jaką są zdolności podatkowe obywateli.

¹⁷¹ Revenue Statistics, Special Feature: The Balance Between Direct and Indirect Taxes 1965–2006, OECD, Paris 2007, s. 18.

¹⁷² Należy podkreślić, iż międzynarodowe porównania funkcjonujących na świecie systemów podatkowych są możliwe dzięki klasyfikacji podatków opracowanej na potrzeby OECD. Definicja systemu podatkowego w klasyfikacji tej jest bardzo szeroka, ponieważ obejmuje także składki na ubezpieczenia społeczne, cła, podatki eksportowe i różne opłaty parapodatkowe. Chociaż propozycja ta odbiega od klasyfikacji i definicji podatków stosowanych w poszczególnych krajach (różnice w definicji dochodów, kosztów, odmienne konstrukcje podatkowe) to właśnie klasyfikacja OECD umożliwia porównywanie systemów podatkowych w przekroju międzynarodowym.

¹⁷³ Revenue Statistics, Special Feature: The Balance Between Direct and Indirect Taxes 1965–2006, OECD, Paris 2007, s. 18.

¹⁷⁴ J.B. Say, Traktat o ekonomii politycznej czyli prosty wykład sposobu, w jaki się tworzą, rozdzielają i spożywają bogactwa, Warszawa 1960, s. 760.

¹⁷⁵ P.M. Gaudemet, J. Molinier, Finanse publiczne, PWE, Warszawa 2000, s. 407.

Podatek jest więc świadczeniem pieniężnym o charakterze przymusowym, powszechnym, bezzwrotnym i nieodpłatnym, pobieranym przez państwo lub inny związek publicznoprawny na podstawie odpowiednich przepisów prawa¹⁷⁶, określających warunki, wysokość i terminy płatności tych świadczeń, których celem jest pokrycie obciążeń publicznych¹⁷⁷.

Definicja ta wskazuje na stałe elementy podatku, tzw. cechy formalnoprawne podstawowe i konieczne dla ustalenia jego charakteru i jednocześnie odróżniające go od innych świadczeń publicznoprawnych. Brak którejkolwiek z wyżej wymienionych cech powoduje, iż dane świadczenie przestaje być podatkiem.

Pięniężny charakter zobowiązania podatkowego pozwala odróżnić podatek od innych świadczeń np. realizowanych w naturze. Taki charakter zobowiązania wynika m.in. z faktu, że we współczesnej gospodarce podatek traktowany jest jako kategoria finansowa, a do finansów zalicza się wyłącznie zjawiska i procesy pieniężne. Należy jednak podkreślić, iż w przeszłości istniała możliwość występowania tych świadczeń w innej niż pieniężna formie, na przykład w postaci płodów rolnych, zwierząt, czy też kruszyw.

Przymusowy charakter podatku wynika z faktu, iż jest on świadczeniem przymusowym nakładanym jednostronnie. Obowiązek uiszczenia podatków nakładany jest przez państwo na określone podmioty na mocy uprawnień władczych w formie powszechnie obowiązujących aktów prawnych. Tak nałożony podatek może być przymusowo wyegzekwowany przez uprawniony do tego organ administracji finansowej państwa. Pomiędzy podmiotem zobowiązanym do uiszczenia podatku a podmiotem uprawnionym do jego nakładania istnieje swego rodzaju stosunek podporządkowania. Wynika on bezpośrednio z władczych uprawnień państwa lub innych związków publicznoprawnych¹⁷⁸. Należy przy tym podkreślić, iż cecha ta nie dotyczy tylko obywateli danego państwa, ale także obcokrajowców, uzyskujących w danym państwie dochody podlegające opodatkowaniu¹⁷⁹.

Charakter przymusowości pozwala odróżnić podatek od innych świadczeń dobrowolnych uiszczanych na rzecz państwa. Może zaistnieć również sytuacja, w której pewna grupa podmiotów, nieuprawniona do tworzenia obowiązków podatkowych, podejmuje decyzję o samoopodatkowaniu, tj. dobrowolnym obciążeniu się wpłatami na rzecz budżetu¹⁸⁰.

Powszechność (ogólność) stanowi bardzo ważną, jednakże trudną do wyjaśnienia i spełnienia cechę podatku. Zgodnie z cechą ogólności podatek pobierany jest na podstawie przepisów prawa określających warunki, wysokość i terminy płatności. Każdy podmiot znajdujący się w sytuacji, ustalonej przez prawo jest zobowiązany płacić podatek w wysokości i terminie określonych tych prawem. Nie ustanawia się żadnych indywidualnych warunków pobierania podatków dla poszczególnych, imiennie ustalanych podmiotów¹⁸¹.

Nieodpłatny charakter podatku wynika z faktu, że podmiotowi, który go uiścił, nie przysługuje z tego tytułu roszczenie wzajemnego świadczenia ze strony państwa. Wpływy z podatków powiększają ogólną sumę dochodów budżetowych, z których finansowane są zadania ogólnospołeczne, takie jak: oświata, służba zdrowia, bezpieczeństwo¹⁸². Zakres,

¹⁷⁶ R. Wolański, System podatkowy w Polsce, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 18; S. Owsiak, Finanse publiczne. Teoria i praktyka, PWN, Warszawa 2000, s. 154; E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, Finanse publiczne, PWN, Warszawa 2005, s. 123; Finanse publiczne i prawo finansowe, C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 470.

¹⁷⁷ G. Szczodrowski, Polski system podatkowy. Strategia transformacji, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2002, s. 11.

¹⁷⁸ Finanse publiczne i prawo finansowe, C. Kosikowski..., op.cit., s. 471; R. Wolański, Opodatkowanie małych i średnich przedsiębiorstw, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002, s. 52.

¹⁷⁹ M. Cieślukowski, S. Kańduła, I. Kijek, Polski system podatkowy, Materiały do ćwiczeń i wykładów, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2007, s. 7.

¹⁸⁰ R. Wolański, System podatkowy w Polsce..., op.cit., s. 18–19.

¹⁸¹ M. Cieślukowski, S. Kańduła, I. Kijek, Polski system..., op.cit., s. 8.

¹⁸² Finanse publiczne i prawo finansowe, C. Kosikowski..., op.cit., s. 470–471.

częstotliwość, jak i samo uprawnienie do korzystania z bezpłatnych usług świadczonych przez państwo przez poszczególnych podatników nie ma związku z wysokością płaconych przez nich podatków. Często obserwuje się wręcz zależność odwrotną, tzn. podatnicy płacący stosunkowo wyższe podatki w mniejszym stopniu korzystają z usług dostarczanych przez państwo niż obywatele płacący niższe podatki, bądź też niepłacący ich w ogóle. Wynika to m.in. z faktu, że podatki pobierane są według zdolności podatkowej, tj. zdolności podatnika do ponoszenia ciężarów na rzecz państwa, nie zaś według zasady ekwiwalentności świadczeń¹⁸³.

Kolejną z charakterystycznych cech podatku jest jego bezzwrotność, która sprowadza się do tego, że uiszczony podatek nie podlega zwrotowi. Wyjątki od tej generalnej zasady dotyczą takich sytuacji, gdy podatek został nieprawidłowo obliczony i zawyżony lub też, jeśli nałożono go niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa¹⁸⁴.

Podatek jest ustalany i nakładany jednostronnie. Decyzję w tej sprawie podejmują centralne lub terenowe organy stanowiące. Podatnik nie ma zatem żadnego wpływu na wysokość obciążeń podatkowych. Podatnicy mogą wyłącznie pośrednio, przez lobbystów lub grupy nacisku, wywierać presję na parlament czy lokalne organy stanowiące.

Znaczna różnorodność podatków oraz zróżnicowanie form ich wymiaru i poboru powodują konieczność ich klasyfikacji. Poniżej przedstawiono typologię podatków według kryteriów ich podziału.

Tabela 1

Rodzaje podatków.

Kryterium	Grupa podatków
Spoleczne	osobisty, rzeczowy
Przedmiotowe	przychodowe, dochodowe, majątkowe, konsumpcyjne
Prawne	bezpośrednie, pośrednie
Podmiotowe	podatki od osób prawnych, podatki od osób prowadzących działalność gospodarczą, podatki od osób fizycznych
Cel przeznaczenia środków finansowych	ogólne i celowe
Władztwo podatkowe	nakładane przez państwo, władze samorządowe, kościół i związki wyznaniowe, inne związki publiczne
Miejsce przeznaczenia	państwowe, lokalne, wspólne
Stopień obligatoryjności	obligatoryjne, fakultatywne
Okoliczności wprowadzenia podatku	zwyczajne, nadzwyczajne

Źródło: M. Cieślukowski, S. Kańduła, I. Kijek, *Polski system...*, op.cit., s. 24.

W klasycznej nauce finansów posługiwano się podziałem podatków na podatki osobiste i rzeczowe. Charakterystyczną cechą konstrukcji podatku osobistego jest ustalanie należności podatkowej w oparciu o cechy podatnika, takie jak np. zdolność płatnicza w ujęciu ekonomicznym czy też aspekt socjalny (wiek, stan rodzinny, stan zdrowia podatnika). W odróżnieniu od podatków rzeczowych zobowiązania z tytułu podatków osobistych nie przechodzą na osoby trzecie i wygasają najpóźniej z chwilą śmierci podatnika. Klasycznym przykładem podatków osobistych są podatki dochodowe¹⁸⁵.

¹⁸³ H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Kik, Warszawa 2001, s. 16.

¹⁸⁴ J. Głuchowski, J. Patryk, *Zarys polskiego prawa podatkowego*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2008, s. 9.

¹⁸⁵ M. Cieślukowski, S. Kańduła, I. Kijek, *Polski system...*, op.cit., s. 24.

W podatkach rzeczowych najważniejszy jest przedmiot opodatkowania, a cechy podatkowe podatnika nie są w zasadzie uwzględniane. W związku z tym nawet zamiana podatnika nie powoduje wygaśnięcia zobowiązania podatkowego. Zobowiązanie to przechodzi na inną osobę. Przykładem podatku rzeczowego jest podatek rolny¹⁸⁶. We współcześnie stosowanych systemach podatkowych można zaobserwować wyraźną tendencję do wypierania podatków rzeczowych przez podatki osobiste bądź też do ograniczania zakresu występowania tych pierwszych.

Szczególnie istotny jest podział podatków według kryterium przedmiotowego. Zgodnie z tym kryterium wyróżnia się podatki: przychodowe, dochodowe, majątkowe oraz podatki od kosztów i od wydatków, nazywane też konsumpcyjnymi¹⁸⁷. Podatki przychodowe pobierane są od przychodów osiągniętych przez podmioty gospodarcze w wyniku prowadzonej przez nie działalności gospodarczej. Charakterystyczną cechą tych podatków jest fakt, iż nie uwzględniają one kosztów osiągnięcia przychodów. Niekwestionowaną zaletą podatków przychodowych jest ich prostota i łatwość w wymiarze i poborze. Nie wymagają one również szczególnie sprawnego i rozbudowanego aparatu podatkowego¹⁸⁸. Wadą tych podatków jest fakt, iż mogą one skłaniać do ukrywania przychodów osiągniętych przez podatników. Niektórzy uważają również, że podatki przychodowe stanowią swego rodzaju barierę w rozwijaniu na szerszą skalę działalności gospodarczej¹⁸⁹.

Podatki dochodowe pobierane są od dochodów podatników. Obciążają one nadwyżkę przychodów nad kosztami ich uzyskania. Podatki dochodowe są, w porównaniu z podatkami przychodowymi, znacznie trudniejsze do zastosowania. Niezbędne jest tutaj nie tylko wyraźne zdefiniowanie przychodów, ale także określenie, jakie koszty i w jakiej wysokości mogą zostać uznane za koszty uzyskania przychodu. Wymaga to rozbudowanej rachunkowości podatkowej i sprawnego aparatu skarbowego¹⁹⁰.

Podatki konsumpcyjne sięgają do dochodów indywidualnych w czasie ich wydatkowania. Dotyczą podatników dokonujących obrotu towarami i usługami, jednak ich faktyczny ciężar ponoszą odbiorcy finalni, którymi są gospodarstwa domowe¹⁹¹. Źródłem podatków konsumpcyjnych jest więc dochód wydatkowany, a kwota podatku umieszczona zostaje w cenie dóbr i usług (VAT, akcyza)¹⁹². Opodatkowanie konsumpcji dokonuje się w momencie ponoszenia wydatku. Jest to jedna z najbardziej powszechnych form opodatkowania, ponieważ akt konsumpcji dotyczy praktycznie wszystkich dóbr i usług¹⁹³.

Do najstarszego podziału podatków należy podział na podatki bezpośrednie i pośrednie. Podatki bezpośrednie to takie, których ciężar ponosi bezpośrednio ten podmiot, na który podatek jest nakładany, czyli takie podatki, które obciążają bezpośrednio dochód lub majątek podatnika¹⁹⁴. Do kategorii tej zalicza się te podatki, które w sposób bezpośredni nawiązują do zdolności podatkowej podatnika. Podatki pośrednie to podatki, które zdolność tę ujmują pośrednio. Dotyczą one z zasady dokonywanych wydatków¹⁹⁵.

Podział na podatki bezpośrednie i pośrednie jest niezwykle istotny z ekonomicznego punktu widzenia. Różnica między nimi nie sprowadza się jedynie do przerzucalności czy sposobu sięgania do źródła pokrycia należności podatkowej. Każda z grup charakteryzuje się – z punktu widzenia finansów publicznych – specyficznym zestawem zalet i wad, których

¹⁸⁶ Tamże.

¹⁸⁷ R. Rosiński, *Polski system podatkowy. Poszukiwanie optymalnych rozwiązań*, Centrum Doradztwa i Informacji DIFIN, Warszawa 2008, s. 21.

¹⁸⁸ E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne...*, op.cit., s. 127.

¹⁸⁹ R. Rosiński, *Polski system podatkowy...*, op.cit., s. 22.

¹⁹⁰ G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy. Strategia transformacji...*, op.cit., s. 18.

¹⁹¹ R. Rosiński, *Polski system podatkowy...*, op.cit., s. 22.

¹⁹² G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy. Strategia transformacji...*, op.cit., s. 19.

¹⁹³ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Lexis Nexis, Warszawa 2008, s. 150.

¹⁹⁴ E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne...*, op.cit., s. 129.

¹⁹⁵ M. Cieślukowski, S. Kańduła, I. Kijek, *Polski system...*, op.cit., s. 33.

rozumienie stanowi podstawę dla próby prowadzenia optymalnej polityki podatkowej. Będą one przedmiotem szczegółowej analizy w dalszej części niniejszej pracy.

Innym, stosowanym szczególnie przez administrację, kryterium klasyfikacji podatków jest kryterium podmiotowe, a więc podział podatków według podmiotu. Wyróżnia się tutaj tzw. podmiot czynny, który nakłada podatek i na rzecz którego podatek jest pobierany oraz podmiot bierny, na który nakładany jest podatek i który zobowiązany jest do jego zapłacenia¹⁹⁶.

Klasyfikacja według podmiotu czynnego pozwala wyodrębnić podatki państwowe, samorządowe, podatki na rzecz kościołów i związków wyznaniowych, ewentualnie podatki na rzecz innych związków publicznoprawnych (jeżeli mają tzw. władztwo podatkowe)¹⁹⁷.

W ramach kryterium podmiotu biernego podstawą wyodrębnienia poszczególnych grup podatkowych jest rodzaj podmiotów objętych obowiązkiem podatkowym. Według tego kryterium podatki dzieli się na: podatki od osób prawnych, od osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą i od ludności (osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej)¹⁹⁸, bądź też krócej, na podatki od przedsiębiorstw i gospodarstw domowych¹⁹⁹.

Zgodnie z kryterium celu przeznaczenia środków finansowych pochodzących z podatków dzieli się je na podatki ogólne i celowe. Podatki ogólne nie posiadają określonego przeznaczenia. Stanowią ogólne źródło dochodów budżetu państwa, czy też budżetów samorządu terytorialnego. Podatki celowe mają z góry określone przeznaczenie i mogą stanowić źródło zasilania funduszy celowych. W praktyce występują one jednak niezmiernie rzadko²⁰⁰.

Przyjmując za kryterium miejsce przeznaczenia środków finansowych pochodzących z podatków, dzieli się je na podatki: państwowe, lokalne i wspólne. I tak odpowiednio, do podatków państwowych zalicza się podatki stanowiące źródło budżetu państwa, do podatków lokalnych zalicza się podatki pobierane na rzecz budżetu samorządu terytorialnego (krajów, stanów, republik), podatki wspólne dzielone są natomiast w częściach określonych procentowo między państwo i samorząd terytorialny²⁰¹.

Uwzględniając okoliczności wprowadzenia podatków, można wyróżnić podatki zwyczajne i nadzwyczajne. Większość podatków stosowanych we współczesnych systemach podatkowych ma charakter zwyczajny. Są one wprowadzane odpowiednimi ustawami na czas nieokreślony, w niejako „normalnych” warunkach. W większości systemów możliwe jest jednak wprowadzenie podatku nadzwyczajnego w sytuacji szczególnej pod względem gospodarczym lub politycznym. Podatek taki może mieć charakter jednorazowy, epizodyczny, a nawet okresowy, ale przy określonych z góry okolicznościach jego pobierania²⁰².

Przyjmując za kryterium stopień obligatoryjności, wyróżnia się podatki obligatoryjne i fakultatywne. Podatki obligatoryjne to takie, które muszą być pobierane zgodnie z obowiązującym prawem podatkowym. Nie ma zatem możliwości odstąpienia od pobierania takiego podatku. Do podatków fakultatywnych zalicza się te, których wprowadzenie lub zawieszenie wymaga odrębnej decyzji organu władzy lub administracji. Podatki o pełnym zakresie fakultatywności we współczesnych systemach podatkowych występują niezwykle rzadko²⁰³. Fakultatywność podatków jest zazwyczaj ograniczona do decyzji o poziomie stawki podatku oraz do zakresu przedmiotowego i podmiotowego podatku. Podatki fakultatywne występują w ramach podatków lokalnych. Należy przy tym podkreślić,

¹⁹⁶ E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne...*, op.cit., s. 129 i 130.

¹⁹⁷ Tamże.

¹⁹⁸ M. Cieślukowski, S. Kańduła, I. Kijek, *Polski system...*, op.cit., s. 35.

¹⁹⁹ E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne...*, op.cit., s. 130.

²⁰⁰ M. Cieślukowski, S. Kańduła, I. Kijek, *Polski system...*, op.cit., s. 36.

²⁰¹ Tamże.

²⁰² *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, W. Wójtowicz (red.), Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 144.

²⁰³ M. Cieślukowski, S. Kańduła, I. Kijek, *Polski system...*, op.cit., s. 36.

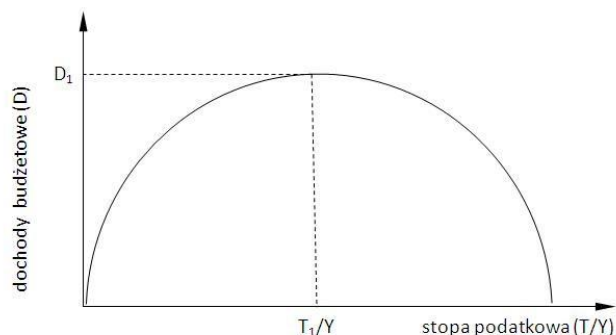
iż w momencie nałożenia podatku, jest on, podobnie jak wszystkie podatki, świadczeniem przymusowym podlegającym egzekucji administracyjnej.

Kryterium często pomijanym w literaturze jest klasyfikacja podatków w zależności od metod i sposobu opodatkowania dochodów pochodzących z różnych źródeł. W tym kryterium wyróżnia się podatek cedularny i globalny. W przypadku pierwszej kategorii opodatkowaniu podlega każdy rodzaj dochodu podatnika osobno. Taka konstrukcja umożliwia preferowanie lub dyskryminowanie jednych dochodów względem innych. Podatek ten z uwagi na to, iż utrudnia stosowanie np. progresji podatkowej, we współczesnych systemach podatkowych stosowany jest bardzo rzadko. Podatek globalny z kolei, oznacza łączne opodatkowanie wszystkich składników dochodu, niezależnie od ich źródła, według jednolitej skali podatkowej. Ułatwia to stosowanie progresji podatkowej²⁰⁴.

Bez wątpienia podatki należą do najważniejszych instrumentów ekonomicznych, za pomocą których finanse publiczne realizują swoje funkcje w gospodarce. Przez funkcje podatków należy rozumieć cele, jakie podatki mają realizować w ramach funkcji finansów publicznych. Należy wspomnieć, iż w ekonomii klasycznej celem podatku było wyłącznie zapewnienie środków na pokrycie wydatków publicznych. Dopiero wzrost popularności teorii J.M. Keynesa przyniósł zdecydowaną zmianę w postrzeganiu pozafiskalnych aspektów podatków. We współczesnej literaturze przedmiotu podatkom przypisuje się wiele funkcji. Dzieli się je z reguły na funkcję fiskalną i funkcje pozafiskalne. Wśród funkcji pozafiskalnych wyróżnia się najczęściej funkcje: redystrybucyjną, stabilizacyjną i alokacyjną²⁰⁵. Oprócz powyższych w literaturze spotkać można dodatkowo funkcję stymulacyjną, społeczną oraz informacyjno-kontrolną²⁰⁶.

Wykres 6

Zależność między dochodami publicznymi z podatków a stopą obciążeń podatkowych.



T - wysokość podatków, Y – dochód podatnika

Źródło: M. Cieślukowski, S. Kańduła, I. Kijek, *Polski system...*, op.cit., s. 39.

Najważniejszą z funkcji jest funkcja dochodowa (fiskalna), która wynika z samej istoty podatku, czyli z obowiązku zebrania odpowiedniej puli środków niezbędnych do utrzymania instytucji państwa i jego organów. Jest to, jak już wspomniano, najstarsza z funkcji przypisanych podatkowi. Cel fiskalny był w przeszłości, i nadal pozostaje, podstawowym motywem nakładania podatków. W miarę rozwoju społeczno-gospodarczego świata rola sektora publicznego w gospodarce rosła, a wraz z nią wzrost wydatków publicznych. Należy podkreślić, że podatki są głównym źródłem dochodów publicznych (w Polsce dochody podatkowe stanowią ponad 90% całkowitych dochodów budżetu państwa). Jednakże bardzo często są już źródłem niewystarczającym. Okazuje się bowiem, że ciągle podnoszenie obciążeń podatkowych w celu zwiększenia dochodów publicznych jest ekonomicznie

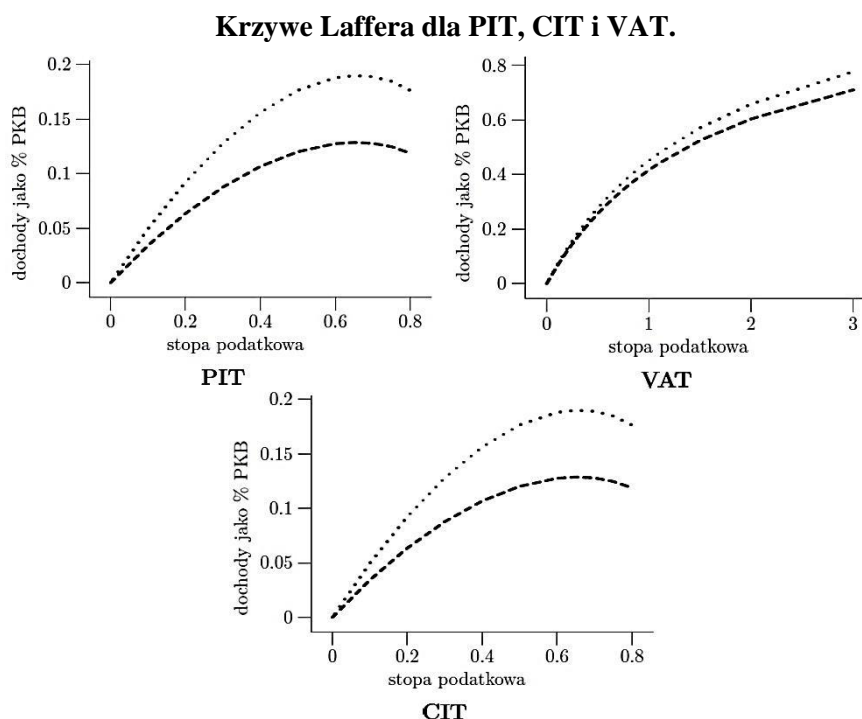
²⁰⁴ W. Wyrzykowski, *Podatki w Polsce*, Oficyna Wyd. Bookmarket, Gdańsk 2008, s.13.

²⁰⁵ Zob. W. Wyrzykowski, *Podatki w Polsce...*, op.cit., s. 8; G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy*, PWN, Warszawa 2007, s. 30.

²⁰⁶ M. Cieślukowski, S. Kańduła, I. Kijek, *Polski system...*, op.cit., s. 38.

nieuzasadnione. Relację pomiędzy wzrostem ciężaru podatkowego a dochodami publicznymi obrazuje tzw. krzywa Laffera. Amerykański ekonomista Arthur Laffer sformułował twierdzenie, że wraz ze wzrostem obciążeń podatkowych dochody z podatków w funduszach publicznych wzrastają, ale tylko do pewnego poziomu (D1) przy stopie podatkowej nie większej od T1/Y1 (wykres 6). Laffer nie określił jednak poziomu stopy podatkowej, której osiągnięcie powoduje spadek dochodów publicznych. Przyczyną spadku wpływów budżetowych może być na przykład zmniejszenie aktywności gospodarczej podmiotów na rynku, czy też uchylanie się od płacenia podatków. Należy przy tym podkreślić, iż wysokość maksymalnej granicy opodatkowania jest sporna. W XIX wieku ekonomia klasyczna określiła tę granicę na poziomie ok. 15% dochodu narodowego. Po II wojnie światowej została ona podwyższona do 40% dochodu²⁰⁷. Obecnie wskaźnik ten w krajach OECD kształtuje się na różnym poziomie. Co więcej, jest on również inny dla różnych grup podatków.

Rysunek 1



Źródło: M. Bukowski, P. Kowal, P. Lewandowski, J. Zawistowski, *Struktura i poziom wydatków i dochodów sektora finansów publicznych a sytuacja na rynku pracy. Doświadczenia międzynarodowe i wnioski dla Polski*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2005, s. 69.

W oparciu o teoretyczne modele realnego cyklu koniunkturalnego (RBC) i Nowej Szkoły Keynesowskiej (NSK)²⁰⁸ analitycy Narodowego Banku Polskiego wyznaczyli krzywe Laffera dla poszczególnych rodzajów podatków (PIT, CIT, VAT), które pozwalają na pobieżną orientację co do rzędu wielkości stawek podatkowych, jakie przyczyniłyby się do spadku dochodów państwa. Zależność między stopą podatkową wskazanych podatków a dochodami z tytułu ich poboru, wyrażonymi jako procent PKB przy bazowym poziomie podatków ilustruje rysunek 1. Kształt krzywych pozwala wysnuć następujące wnioski: maksymalne dochody podatkowe osiągane są przy bardzo wysokim poziomie opodatkowania (60–65 procent dla PIT i CIT oraz 300 proc. dla VAT); siła zniekształcania podatków, przede

²⁰⁷ A. Ivanka, *Finanse i polityka finansowa państw kapitalistycznych*, Polskie Wydawnictwo Gospodarcze, Warszawa 1961, s. 103.

²⁰⁸ Zob. M. Bukowski, P. Kowal, P. Lewandowski, J. Zawistowski, *Struktura i poziom wydatków i dochodów sektora finansów publicznych a sytuacja na rynku pracy. Doświadczenia międzynarodowe i wnioski dla Polski*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2005, s. 31 i n.

wszystkim podatku konsumpcyjnego nie jest bardzo duża; istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, iż obniżki podatków będą samofinansujące się²⁰⁹.

Słuszność teorii Laffera potwierdził w swoich badaniach również prof. Henryk J. Wnorowski, który podjął się analizy wpływu stawek podatku akcyzowego od wyrobów spirytusowych na dochody budżetowe w Polsce w latach 1994–2002. Autor potwierdził, iż prowadzona w tym czasie ekspansywna, „(...) niewłaściwa polityka akcyzowa doprowadziła do spadku dochodów budżetowych, a więc planowane cele nie zostały osiągnięte nawet w bardzo ograniczonym przez fiskalny charakter polityki wymiarze”²¹⁰.

Wracając do funkcji podatków, kolejna z nich – redystrybucyjna – odnosi się do roli podatków jako narzędzia pozwalającego na kontrolowanie procesów podziału produktu społecznego. Dokonywanie pożądaných zmian w podziale dochodu narodowego, przez przesuwanie dochodów pomiędzy różnymi grupami społecznymi, pozwala w znacznym stopniu na osiągnięcie sprawiedliwego rozłożenia ciężarów społecznych. Podział uzyskanych wpływów podatkowych umożliwia państwu oraz jednostkom samorządu terytorialnego realizowanie przynależnych im celów, tj. zaspokajanie potrzeb społecznych z zakresu ochrony zdrowia, edukacji, czy też bezpieczeństwa²¹¹.

Oddziaływanie państwa za pomocą podatków na cykl koniunkturalny określa się mianem stabilizacyjnej funkcji podatków. Celem tej funkcji jest zapewnienie stałego wzrostu gospodarczego przy optymalnym wykorzystaniu czynników produkcji i stabilnym poziomie cen. Wyróżnia się dwie metody realizacji tej funkcji: aktywną oraz pasywną. Metoda aktywna polega na przeciwdziałaniu wahanom koniunktury poprzez bieżące dostosowanie obciążeń podatkowych do sytuacji gospodarczej. Metoda pasywna z kolei wiąże się z działaniem automatycznych stabilizatorów koniunktury. Są to określone rodzaje dochodów i wydatków publicznych, które charakteryzują się tendencją do automatycznego reagowania na zmiany sytuacji gospodarczej w kierunku przeciwdziałania tym zmianom. W przypadku podatków miarą siły do automatycznego stabilizowania gospodarki jest ich elastyczność w stosunku do dochodu narodowego. Im ta elastyczność jest większa, tym podatek jest lepszym stabilizatorem koniunktury²¹².

Podatki mogą być również wykorzystywane jako jedno z narzędzi służących poprawie alokacji zasobów. Spełniają one wówczas funkcję alokacyjną. Warto podkreślić, iż w teorii ekonomii przyjmuje się, że najlepszym mechanizmem alokacji zasobów jest rynek. Zdarza się jednak, że same działania rynkowe nie prowadzą do optymalnej alokacji zasobów. Za przykład posłużyć mogą monopolistyczne praktyki przedsiębiorstw, które, wykorzystując swoją pozycję, podnoszą ceny i ograniczają produkcję. Zadaniem państwa jest zatem zwiększanie konkurencyjności i podejmowanie działań antymonopolowych. Kolejnym powodem ingerencji państwa może być występowanie negatywnych efektów zewnętrznych, w postaci np. zanieczyszczenia środowiska. Państwo podejmuje odpowiednie działania celem wyegzekwowania od sprawców rekompensaty lub zmuszenia ich do ograniczenia, czy też całkowitej eliminacji działań szkodliwych²¹³.

Funkcja stymulacyjna wykorzystywana jest do wywoływania lub zwiększania zjawisk korzystnych dla społeczeństwa i gospodarki narodowej za pomocą konstrukcji podatkowych. Wykorzystywana jest również do hamowania bądź eliminowania zjawisk niekorzystnych²¹⁴. Za przykład posłużyć może wykorzystywanie podatków do oddziaływania na decyzje gospodarcze konkretnych przedsiębiorstw w zakresie kierunków i rodzajów prowadzonej

²⁰⁹ Tamże, s. 68.

²¹⁰ Henryk J. Wnorowski, Podatek akcyzowy od wyrobów spirytusowych w Polsce. Testowanie krzywej Laffera, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 220.

²¹¹ W. Wyrzykowski, Podatki w Polsce..., op.cit., s. 9.

²¹² M. Cieślukowski, S. Kańduła, I. Kijek, Polski system..., op.cit., s. 38.

²¹³ A. Krajewska, Podatki. Unia Europejska, Polska, kraje nadbałtyckie. PWE, Warszawa 2004, s. 52.

²¹⁴ W. Wyrzykowski, Podatki w Polsce..., op.cit., s. 9.

działalności gospodarczej. Działalność tę pobudza się głównie za pomocą ulg, zwolnień oraz stawek podatkowych²¹⁵.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się również funkcję społeczną, która polega na uwzględnianiu w konstrukcji podatków indywidualnej sytuacji podatnika, czyli jego zdolności płatniczej. Istotną funkcją podatków jest także funkcja informacyjno-kontrolna, w ramach której pobór podatków dostarcza wielu informacji o zjawiskach społecznych i ekonomicznych zachodzących w gospodarce. Cennym źródłem informacji o stanie koniunktury gospodarczej są przede wszystkim podatki obrotowe. Określa się je mianem wskaźników koniunktury, ponieważ wielkość uzyskiwanych przychodów z tytułu tych podatków oraz ich zmiana, w stosunku do okresów poprzednich, informuje rząd między innymi o wzroście czy też spadku popytu²¹⁶.

Należy podkreślić, iż szczegółowa analiza podstawowych funkcji podatków i często zawężenie zakresu celów przez nie realizowanych pozwala na wyodrębnienie wielu innych funkcji, takich jak: zarządzającej, konfliktowej, koordynacyjnej i interwencyjnej²¹⁷. Nie przypisuje się im jednak wielkiego znaczenia, dlatego też są one często przez autorów celowo pomijane.

Każdy współczesny system podatkowy powinien uwzględniać określone zasady podatkowe. Podatki od dawna były przedmiotem teorii ekonomii, co prowadziło do formułowania przez naukę pewnych postulatów pod adresem polityki podatkowej. Postulaty te dotyczą konstrukcji poszczególnych podatków, całych systemów podatkowych oraz założeń, na jakich powinny się one opierać²¹⁸. Charakter klasycznych zasad podatkowych uzyskały zasady sformułowane przez Adama Smitha²¹⁹. Zasady te wymieniane są obecnie w lapidarnym sformułowaniu: równość, pewność, dogodność, taniaść.

Zasada równości odnosi się do potrzeby zachowania równości obciążenia podatkami, co najłatwiej jest osiągnąć, zdaniem A. Smitha, drogą powszechnego i proporcjonalnego opodatkowania dochodów, jakie obywatele uzyskują pod opieką państwa. A. Smith twierdzi bowiem, iż „poddani każdego państwa powinni przyczyniać się do utrzymania rządu w jak najściślejszym stosunku do ich możliwości”²²⁰. Spośród postulatów, wysuniętych przez Smitha, to właśnie ta maksyma budziła i budzi największe kontrowersje. Dzieje się tak w głównej mierze ze względu na niejednoznaczność w sposobie definiowania równości obciążenia podatkami.

Pewność jako zasada podatkowa oznacza, zdaniem A. Smitha, że „podatek, jaki każda jednostka obowiązana jest płacić, powinien być określony, a nie dowolny”²²¹. Oznacza to, że podatnik powinien z góry wiedzieć, jakie podatki, w jakiej wysokości i w jakich terminach zobowiązany jest zapłacić. Taką pewność zagwarantować musi państwo. Warto dodać, iż zasada pewności ma zapobiegać dowolności działania aparatu skarbowego i gwarantować podatnikowi pobór podatku w wysokości, która wynika z przepisów prawa²²².

Kolejną zasadę – dogodności opodatkowania – A. Smith ujmuje następująco: „każdy podatek winno się ściągać w takim czasie, i w taki sposób, by podatnikowi było jak najdogodniej go zapłacić”²²³. Dogodność powyższa nie jest tylko kurtuazyjnym ukłonem wobec podatników. Opodatkowanie zgodne z powyższą zasadą ma na celu zminimalizowanie możliwości wystąpienia sytuacji, w której podatnicy nie będą dysponowali środkami niezbędnymi do uiszczenia należności. Pozwoli to na zwiększenie prawdopodobieństwa, iż realne wpływy podatkowe bliskie będą tym zaplanowanym. Jednymi z najbardziej dogodnych

²¹⁵ M. Cieślukowski, S. Kańduła, I. Kijek, *Polski system...*, op.cit., s. 44.

²¹⁶ Tamże, s. 45.

²¹⁷ Tamże.

²¹⁸ R. Rosiński, *Polski system podatkowy...*, op.cit., s. 31.

²¹⁹ A. Smith, *Badania nad naturą...*, op.cit., s. 500 i n.

²²⁰ Tamże, s. 500.

²²¹ Tamże, s. 501.

²²² A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op.cit., s. 41.

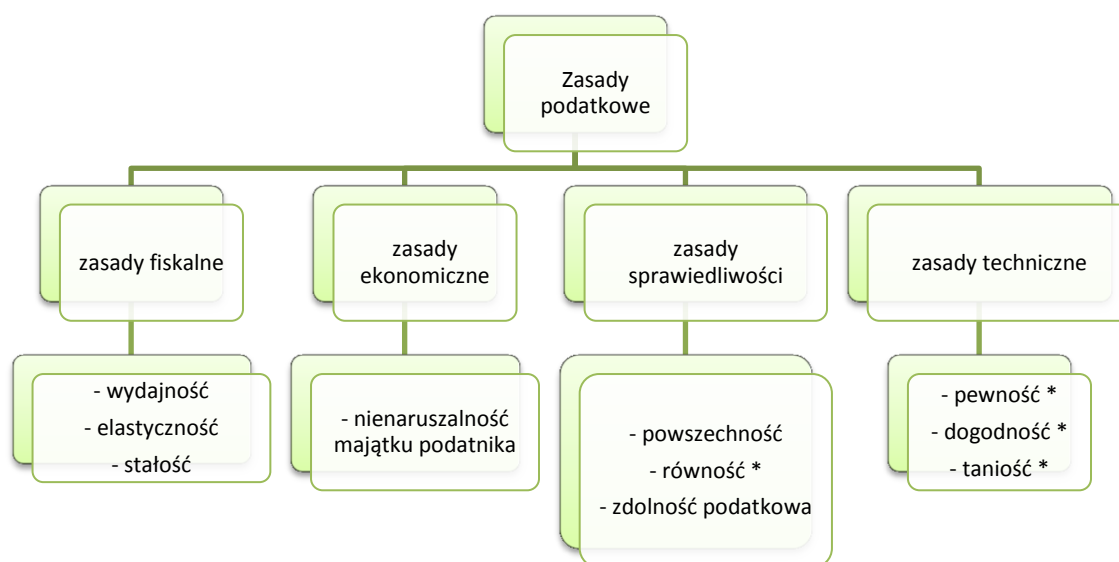
²²³ A. Smith, *Badania nad naturą...*, op.cit., s. 501.

podatków są bez wątpienia podatki pośrednie. Konsument płaci je etapowo i w małych ilościach, w miarę jak dokonuje zakupów. Już A. Smith zauważył, że „ponieważ może on [tj. konsument] również według własnego uznania albo kupować, albo nie kupować, przeto jeżeli tego rodzaju podatek staje się dla niego kiedykolwiek uciążliwy, trzeba uznać, iż dzieje się tak z winy podatnika”²²⁴. Należy jednak przypomnieć, iż twórca tej zasady, mówiąc o podatkach pośrednich, miał na myśli jedynie akcyzę od towarów uznanych za luksusowe. Podatki od artykułów zwykłych uważał za szkodliwe²²⁵.

Również zasada taniaści opodatkowania według A. Smitha posiada głębokie uzasadnienie. Przede wszystkim „taniaść” to postulat niskich kosztów poboru podatku. Smith bierze pod uwagę zarówno „sumę, jaką podatek zabiera z kieszeni ludności”, jak i „sumę, której do kieszeni ludności nie dopuszcza”²²⁶. W obu przypadkach chodzi o utrzymanie kosztów poboru podatków na jak najniższym poziomie. Pozwoli to na unikanie sytuacji, w której znaczna część dochodów podatkowych pochłaniana jest przez aparat skarbowy, uszczuplając tym samym wielkość dochodów przeznaczanych na rzecz dobra ogólnego²²⁷.

Rysunek 2

Zasady podatkowe Adolfa Wagnera.



* Zasady Adama Smitha

Źródło: R. Rosiński, *Polski system podatkowy...*, op. cit., s. 32.

Niebagatelny wkład w rozwój zasad podatkowych wniósł niemiecki teoretyk ekonomii finansów Adolf Wagner, który uporządkował zasady podatkowe, dzieląc je na cztery grupy: fiskalne, ekonomiczne, sprawiedliwości i techniczne. Zaproponowany przez Wagnera podział zasad na cztery podstawowe grupy stosowany jest również współcześnie. Grupy te zostały jedynie poszerzone o dodatkowe zasady, sformułowane na przestrzeni kolejnych lat. Klasyfikację zasad podatkowych Wagnera przedstawia rysunek 2.

Pierwsza grupa zasad – zasady techniczne – odnoszą się do sposobu nakładania i egzekwowania podatków. Wśród zasad tych wyróżnia się przede wszystkim: zasadę pewności, zasadę dogodności oraz zasadę taniaści. We współczesnej literaturze przedmiotu wskazuje się również konieczność dostosowania podatków do systemów informatycznych i sieci Internet.

²²⁴ Tamże, s.502.

²²⁵ G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy. Strategia transformacji...*, op.cit., s. 33.

²²⁶ A. Smith, *Badania nad naturą...*, op.cit., s. 502 i n.

²²⁷ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op.cit., s. 42.

Do grupy zasad ekonomicznych należy zakwalifikować zasadę nienaruszalności źródeł dochodów, zasadę neutralności podatkowej, zasadę jednokrotności opodatkowania i zasadę wewnętrznej spójności. Zasada ochrony źródeł opodatkowania szczególnie mocno była akcentowana przez A. Wagnera. Twierdził on, że opodatkowany powinien być wyłącznie dochód podatników, natomiast kapitał i majątek powinien zostać nienaruszony. Żądanie ochrony źródeł podatku uzasadnia funkcjami kapitału w gospodarce, a w szczególności w procesie produkcji. Państwo, które nie chroni źródła podatkowego, występuje przeciwko wolności gospodarczej. Adolf Wagner żąda, aby państwo czuwało nad tym, żeby realizacja funkcji fiskalnej i нефiskalnej nie naruszała funkcjonowania mechanizmu rynkowego²²⁸.

Podatki powinny być także neutralne dla gospodarki. Zasada neutralności jest jednak przedmiotem sporów wśród ekonomistów. Podatki neutralne, czyli takie, które nie wpływają na decyzje podmiotów gospodarczych, są wyrazem ograniczenia interwencjonizmu państwowego w gospodarce postulowanego przez ekonomistów nurtu liberalnego. Zwolennicy interwencjonizmu państwowego uważają z kolei, że podatki nie powinny być neutralne i należy je wykorzystywać w realizacji pozafiskalnych funkcji finansów publicznych²²⁹.

Kolejne dwie zasady, jednokrotności opodatkowania i wewnętrznej spójności, są efektem postępującej globalizacji. Zasada jednokrotności opodatkowania dotyczy konieczności unikania podwójnego opodatkowania tych samych dochodów. Z procesem postępującej integracji między krajami wiąże się również zasada spójności, która niejako wymusza harmonizację konstrukcji poszczególnych podatków w celu zapewnienia swobodnego przepływu czynników produkcji między krajami²³⁰.

Zasady fiskalne odnoszą się do podatków jako głównego źródła dochodów publicznych. Powinny być one wydajne, elastyczne, pewne i dogodne. Za podatki wydajne i elastyczne, według Wagnera, uznać należy te, które są w stanie pokryć w danym czasie niezbędne potrzeby publiczne oraz te, które zapewnią pokrycie wydatków publicznych niezależnie od koniunktury²³¹. Pewność i dogodność są to klasyczne zasady, których problematyka była już wcześniej podejmowana.

Najwięcej kontrowersji budzą zasady sprawiedliwości podatkowej, odnoszącej się do sprawiedliwego rozłożenia ciężaru podatkowego w gospodarce²³². W literaturze przedmiotu wymienia się najczęściej wśród zasad sprawiedliwości zasadę ekwiwalentności oraz zasadę zdolności płatniczej. Pierwsza zasada nawiązuje do koncepcji równomiernego opodatkowania A. Smitha. Zasada zdolności płatniczej z kolei opiera się na założeniu, iż państwo, nakładając obowiązek podatkowy na podatnika, powinno kierować się jego zdolnością płatniczą, tj. wysokością osiągniętych dochodów, posiadanego majątku, czy też ponoszonych wydatków. Należy dodać, iż według A. Wagnera podstawowymi wyznacznikami sprawiedliwości opodatkowania są powszechność opodatkowania i progresja podatkowa. Obala on pokutujący do jego czasów mit, jakoby progresja podatkowa z założeń i istoty swej konstrukcji była świadectwem błędnej koncepcji podatkowej. Jego zdaniem progresja umożliwi różnicowanie ciężaru podatkowego w zależności od zdolności płatniczych podatnika. To właśnie dzięki progresji możliwe jest równomierne opodatkowanie²³³.

Joseph E. Stiglitz wyróżnia pięć zasad dobrego systemu podatkowego. Nowością, w porównaniu z omawianymi powyżej zasadami, jest zasada odpowiedzialności politycznej. J.E. Stiglitz pisze: „Szeroko akceptowaną wartością polityczną jest przekonanie, że państwo

²²⁸ Tamże, s. 71.

²²⁹ M. Cieślukowski, S. Kańduła, I. Kijek, *Polski system...*, op.cit., s. 48.

²³⁰ Tamże.

²³¹ Tamże.

²³² Zob. K. Lewkowicz-Grzegorzczak, *Realizacja zasady sprawiedliwości na przykładzie podatku dochodowego od osób fizycznych*, Wydział Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku, „Optimum. Studia ekonomiczne” 2011, nr 1 (49), s. 151 i n.

²³³ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, op.cit., s. 72.

nie powinno wykorzystywać nieświadomości obywateli. W odniesieniu do opodatkowania takie podejście oznacza, że rekomendowane są podatki, których ciężar jest jasno określony. Takie podatki określane są mianem podatków przejrzystych, a przejrzystość jest coraz powszechniej uznawana za ważną cechę dobrego państwa. Działania państwa nazywa się przejrzystymi, gdy prowadzone są w świetle dnia – kiedy wiadomo, kto z nich korzysta, a kto za nie płaci²³⁴.

Opisane powyżej zasady podatkowe odnoszą się do całego systemu podatkowego, a zatem nie tylko do poszczególnych rodzajów podatków i ich części składowych, ale do całości powiązań występujących między nimi. Zdefiniowanie systemu podatkowego ułatwia poetyckie porównanie zastosowane przez M. Duvergera, który pisał, że „Systemy podatkowe to konstelacje, w których podatki są gwiazdami”²³⁵. Podatków nie można bowiem traktować wyłącznie jako samodzielnych instytucji fiskalnych. Każdy z nich stanowi część systemu podatkowego państwa, pełniąc w nim określone funkcje. System podatkowy jest z kolei elementem systemu finansowego państwa. Należy podkreślić, iż termin „system podatkowy” jest w literaturze przedmiotu traktowany bardzo różnie. Problematyczne jest chociażby to, czy systemem podatkowym jest dowolny zbiór istniejących w danym czasie w państwie podatków, czy też o całym systemie można mówić dopiero wówczas, gdy tworzące go podatki składają się na wewnętrznie uporządkowaną, jednolitą i logiczną całość²³⁶. Jeśli uznać za właściwy pierwszy pogląd, to system podatkowy należałoby definiować jako ogół pobieranych w danym państwie i w danym czasie podatków lub całokształt prawno-organizacyjnych form opodatkowania, którego elementami są poszczególne podatki, a w ich ramach różne elementy tych konstrukcji (tj. stawki podatkowe, ulgi, zwolnienia)²³⁷. Jeśli zaś traktować system jako układ i wzajemne powiązania jego części składowych, integralną częścią definicji systemu podatkowego staje się scalający wszystko aparat skarbowy wraz z zasadami funkcjonowania systemu podatkowego²³⁸. W praktyce na kształt systemu podatkowego i możliwości dokonywania w nim zmian wpływają, oprócz działań podejmowanych przez ustawodawcę, tradycje historyczne oraz otoczenie administracyjne, ekonomiczne i polityczne²³⁹.

Systemy podatkowe charakteryzują się znaczną bezwładnością, która jest wynikiem przede wszystkim tradycji historycznych. To właśnie zaszczości historyczne utrudniają dokonywanie zmian. Trudności te wynikają m.in. z przywiązania społeczności do istniejącego stanu oraz obaw przed zmianami, które mogłyby pogorszyć ich obecną sytuację życiową. Nie bez znaczenia pozostaje również brak przychylności do zmian aparatu administracji skarbowej, która warunkowana jest rutyną i niechęcią do nowych rozwiązań, wymagających uczenia się i ciągłego doskonalenia. Należy przy tym zaznaczyć, iż stare i dobrze znane konstrukcje podatkowe funkcjonują z reguły dość sprawnie. Uzyskanie pełnej sprawności w nowym systemie podatkowym wymaga zaś czasu i wysiłku. Niechęć do zmian potęgować może również mentalność i moralność podatkowa danego narodu. Istnieją wyraźne różnice w reagowaniu na podatki o podobnym charakterze, w zależności od kraju²⁴⁰.

Aparat administracji skarbowej wpływa na kształt systemu podatkowego nie tylko swoją bezwładnością, ale i sprawnością, której przyczyn upatrywać należy w wysokim poziomie kwalifikacji merytorycznych, technicznych oraz moralnych urzędników skarbowych. Stosowanie złożonych technik podatkowych możliwe jest tylko wówczas, gdy przygotowanie zawodowe urzędników jest odpowiednio wysokie. Niektóre techniki

²³⁴ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 563 i 664.

²³⁵ M. Duverger, *Finances publiques*, Paris 1971, s. 462, za: P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 442.

²³⁶ G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy...*, op.cit., s. 27.

²³⁷ Tamże.

²³⁸ B. Walczak, *Systemy podatkowe: teoria i stan obecny polskiego systemu podatkowego*, PTE, Szczecin 2003, s. 22.

²³⁹ M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna*, Poltex, Warszawa 1995, s. 30–36.

²⁴⁰ Tamże, s. 32.

podatkowe mogą być stosowane tylko w państwach dysponujących uczciwą i pozbawioną korupcji administracją skarbową. Takim przykładem może być podatek w formie ryczałtu umownego, przy którym poziom dochodu do opodatkowania szacowany jest wspólnie przez urzędnika i podatnika. Stąd też w krajach, w których administracja skarbową jest mało doświadczona i podatna na korupcję, zaleca się stosowanie prostych konstrukcji podatkowych.

Oprócz uwarunkowań historycznych oraz mentalności społeczeństwa na kształt systemów podatkowych istotny wpływ mają uwarunkowania ekonomiczne. Jeśli dokonać bardzo prostego podziału państw na dwie grupy: kraje wysoko uprzemysłowione oraz słabo rozwinięte, to w każdej z tych grup można zauważyć czynniki ekonomiczne, wywierające wpływ na rodzaje stosowanych podatków i techniki ich poboru. Grupę krajów wysoko rozwiniętych cechują takie zjawiska jak²⁴¹:

- istnienie bardzo licznej grupy ludzi legitymujących się wysokim poziomem życia, co czyni podatek dochodowy bardzo wydajnym źródłem dochodów państwa;
- ze względu na wysoki podział pracy zdecydowana większość dochodów jest wypłacana przez osoby trzecie (wynagrodzenia, honoraria, dywidendy, czynsze, etc.), co znacznie ułatwia kontrolę prawidłowości deklaracji podatkowych i ogranicza możliwość dokonywania nadużyć;
- istnienie znacznej liczby przedsiębiorstw, które są z reguły zobowiązane do prowadzenia rachunkowości, pozwala na stosowanie bardziej skomplikowanych technik podatkowych, np. precyzyjnej wyceny przedmiotu opodatkowania, czy stosowanie tzw. przyspieszonej amortyzacji;
- znajomość prowadzenia rachunkowości w społeczeństwie jest na tyle rozpowszechniona, że umożliwia sporządzenie szczegółowej deklaracji podatkowej.

W krajach słabo rozwiniętych decydenci projektujący systemy podatkowe muszą uwzględniać przede wszystkim takie aspekty jak²⁴²:

- wobec niskiego poziomu życia ludności ogólny ciężar podatków nie może być duży, a więc i dochody państwa nie mogą być wysokie;
- niski poziom dochodów pieniężnych, nieliczna grupa ludzi uzyskujących dochody relatywnie wysokie, rozpowszechniony barter oraz duża rola rozdrobnionego rolnictwa i rzemiosła wyłączają zastosowanie opodatkowania dochodu jako istotnego źródła dochodów budżetowych;
- niewielki zakres stosowania rachunkowości wyklucza raczej stosowanie podatku od obrotu, a zwłaszcza od wartości dodanej;
- niskie wykształcenie społeczeństwa oraz słabość aparatu skarbowego wymagają wykorzystywania prostych przedmiotów opodatkowania i technik poboru podatku.

Niepodważalny jest fakt, iż istnieje wiele barier utrudniających dokonywanie zmian w istniejących systemach podatkowych. Nie przesądza to jednak o tym, iż nie należy dążyć do budowy racjonalnego i optymalnego w danych warunkach systemu podatkowego.

2.2. Definicje i mierniki fiskalizmu państwa.

Konieczność analityki i międzynarodowych porównań uzasadnia nie tylko potrzebę dokładnego zdefiniowania fiskalizmu państwa, ale również wprowadzenia makroekonomicznych miar fiskalizmu. Pojęcie fiskalizmu ma najczęściej wydźwięk pejoratywny, bowiem każdy chciałby płacić niższe podatki bądź nie płacić ich w ogóle. Poza tym istnieje wiele wątpliwości co do racjonalności sposobu wydatkowania publicznych pieniędzy, pochodzących *de facto* właśnie z obciążeń podatkowych i paropodatkowych. Negatywne nastawienie do wszelkich obciążeń podatkowych potęgowane jest przez rozbieżność celów stron biorących udział w procesie fiskalnym. Z jednej strony znajdują się

²⁴¹ G. Szczodrowski, *Polski system ...*, op.cit., s. 28–29.

²⁴² Tamże.

podmioty prywatne, narzekające na nadmierne opodatkowanie, z drugiej zaś podmioty sektora publicznego, które, wspierane środkami pochodzącymi z podatków, utyskują na niedofinansowanie.

Pojęcie fiskalizmu państwa jest kategorią złożoną i trudną do zdefiniowania. Według F. Grądzkiego trudność ta polega przede wszystkim na tym, że fiskalizm, rozumiany jako partycypacja państwa w pierwotnych dochodach czynników wytwórczych, powinien być zestawiony z użytecznością dóbr (publicznych, quasi-publicznych i prywatnych), które w zamian za wpływy fiskalne są oferowane przez państwo. Jeśli przyjąć z kolei, że użyteczność oferowanych przez państwo dóbr jest dana, wówczas fiskalizm zdefiniować można jako: „skalę redystrybucji wartości dodanej (wraz z zadłużeniem) przez instytucje sektora rządowego i samorządowego”²⁴³. Do instytucji sektora rządowego i samorządowego zalicza się, zgodnie z klasyfikacją GUS, budżet państwa, budżety gmin, państwowe fundusze celowe, zakłady budżetowe, instytucje kultury oraz państwowe szkoły wyższe.

Fiskalizm państwa jest zatem pojęciem szerszym niż sama redystrybucja budżetowa państwa. Redystrybucja budżetowa dokonuje się jedynie w wymiarze budżetu państwa. Natomiast faktyczna skala redystrybucji dochodów w gospodarce ma miejsce w obrębie całego systemu finansów publicznych. Dysponentem wszelkich środków publicznych w ramach tego systemu, zarówno tych na szczeblu centralnym i samorządowych, jak i tych, które pozostają w zarządzie państwowych funduszy celowych, agencji i fundacji, jest państwo. Wskazana powyżej definicja przyjęta została przez OECD w międzynarodowej statystyce podatkowej.

Jedną z miar fiskalizmu państwa jest stopa podatkowa (*tax ratio*) będąca relacją wpływów podatkowych do PKB. Jest to makroekonomiczna miara obciążenia podmiotów podatkami krajowymi, które w tej właśnie formie współfinansują działalność państwa. Miara ta z uwagi na swoje ograniczone walory poznawcze nie jest najlepszą z miar fiskalizmu. Jej największą ułomnością jest fakt, iż nie obejmuje ona wszystkich obciążeń fiskalnych. Nie uwzględnia przede wszystkim składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne oraz odpisów na fundusze celowe. Oznacza to tym samym, iż nie odzwierciedla rzeczywistych restrykcji fiskalnych nakładanych przez państwo. Kolejnym mankamentem jest istnienie szeregu dość prostych, księgowych zabiegów ewidencyjnych w bilansie państwa, które – nie zmniejszając faktycznej redystrybucji dochodu przez państwo – formalnie pozwalają wykazać zmniejszenie stopy podatkowej²⁴⁴.

Kolejną, bardzo często stosowaną, miarą poziomu fiskalizmu państwa jest stopa obciążeń fiskalnych ogółem (*total tax revenue as percentage GDP*). Jest to relacja sumy obciążeń finansowych, obejmujących nie tylko podatki, lecz także niepodatkowe dochody budżetu państwa oraz wszelkie obligatoryjne zobowiązania, takie jak składki na ubezpieczenia społeczne oraz alimentację funduszy celowych, do produktu krajowego brutto. Stopa obciążeń fiskalnych niweluje częściowo ułomności stopy podatkowej, dzięki czemu stanowi bardziej realistyczną miarę zakresu redystrybucji dochodu przez państwo. Jest ona przede wszystkim lepszym miernikiem fiskalizmu przy porównaniach międzynarodowych. Jednakże stosując tę miarę do międzynarodowych zestawień należy pamiętać, iż taka sama stopa obciążeń fiskalnych nie musi oznaczać porównywalności warunków redystrybucji dochodów. Przykładem mogą być dwa kraje, w jednym z nich funkcjonuje kapitałowy system ubezpieczeń społecznych, w drugim zaś system repartycyjny. W pierwszym przypadku z systemu finansów publicznych wyjęto proces alimentowania funduszy emerytalnych i przeniesiono go do sektora prywatnego. Oznacza to, iż wydatki na ubezpieczenia społeczne nie stanowią przymusowego obciążenia fiskalnego odprowadzanego do kasy państwa²⁴⁵.

²⁴³ F. Grądzki, Wstęp do teorii opodatkowania, SGH, Warszawa 2004, s. 23.

²⁴⁴ Tamże, s. 24.

²⁴⁵ Tamże, s. 6.

Stopa obciążeń fiskalnych ogółem jest najczęściej stosowaną miarą fiskalizmu z następujących powodów²⁴⁶:

- w literaturze przedmiotu miernik fiskalizmu występuje w postaci wskaźnika ingerencji łącznej sumy podatków i paropodatków do PKB;
- przy ocenie nadmiernego fiskalizmu coraz częściej podnoszony jest argument, że wysokie podatki i quasi-podatkowe daniny publiczne sprzyjają rozwojowi szarej strefy;
- analizy porównawcze dochodów podatkowych i systemów podatkowych różnych krajów prowadzone w izolacji do obciążeń fiskalnych z tytułu szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego mogą prowadzić do wadliwych wniosków.

Tabela 2

Stopa podatkowa, stopa obciążeń fiskalnych oraz stopa wydatków państwa w krajach UE w 2010 roku (w relacji do PKB).

Kraj	Stopa podatkowa (T/PKB)	Stopa obciążeń fiskalnych (F/PKB)	Stopa wydatków państwa (G/PKB)
Austria	27,4	42,0	53,0
Belgia	29,7	43,9	53,0
Bułgaria	20,3	27,4	37,7
Cypr	26,8	35,7	46,6
Czechy	18,5	33,8	45,2
Dania	46,6	47,6	58,0
Estonia	21,0	34,2	40,0
Finlandia	29,6	42,1	54,8
Francja	25,8	42,5	56,2
Grecja	20,1	31,0	49,6
Hiszpania	19,6	31,9	45,0
Holandia	24,7	38,8	51,3
Irlandia	22,3	28,2	67,0
Litwa	16,7	27,1	41,2
Luksemburg	26,3	37,1	41,2
Łotwa	18,9	27,3	42,9
Malta	27,3	33,3	42,3
Niemcy	22,6	38,1	46,6
Polska	20,7	31,8	45,7
Portugalia	22,5	31,5	50,7
Rumunia	18,5	27,2	40,8
Słowacja	29,0	28,1	41,0
Słowenia	22,7	38,0	49,0
Szwecja	37,6	45,8	52,7
Węgry	25,7	37,7	48,8
Wielka Brytania	29,0	35,6	48,3
Włochy	28,9	42,3	50,6
UE-27	24,6	35,6	50,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Public Finances in EMU – 2011, European Economy, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels 2010, 3/2011, s. 28 oraz Taxation Trends in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland and Norway, European Commission – Eurostat, Luxembourg 2011, s. 180 i n.

Stosunkowo duża niezgodność pomiędzy stopą podatkową i stopą obciążeń fiskalnych świadczy o znacznym obciążeniu sektora prywatnego zobowiązaniami niepodatkowymi (patrz. tabela 2). Główną pozycję tych zobowiązań stanowią składki na fundusz ubezpieczeń

²⁴⁶ A. Siwy, A. Adamczyk, T. Lubińska, W. Tarczyński, Poziom fiskalizmu a bezrobocie i tempo zmian PKB w krajach Unii Europejskiej i w Polsce w latach 1990–2000, „Ekonomista” 2004, nr 1, s. 100.

społecznych oraz alimentacja innych funduszy celowych. Jednocześnie wyższa stopa wydatków państwa od stopy obciążeń fiskalnych świadczy o tym, że państwa w każdym roku wydawały więcej niż gromadziły środków, czyli generowały permanentny deficyt budżetowy.

Do pomiaru poziomu obciążeń fiskalnych i pozafiskalnych wykorzystywana jest również stopa wydatków państwa (*government spending ratio* lub *government total outlays as percentage of GDP*), będąca jednocześnie miarą poziomu ingerencji państwa w gospodarkę. Jest to relacja całkowitych wydatków państwa, budżetów gmin, wypłaty na ubezpieczenia społeczne oraz wydatki pozostałych państwowych funduszy celowych, jak również agencji i fundacji, do produktu krajowego brutto. Różnice pomiędzy stopą wydatków państwa a stopą obciążeń fiskalnych wynikają z faktu, że część wydatków państwa ponad uzyskane wpływy fiskalne może być finansowana albo dodatkową emisją pieniądza, albo długiem publicznym. W drugim przypadku kredytodawcy, tj. podmioty prywatne dobrowolnie oddają swoje oszczędności w zamian za deklarowane oprocentowanie w oznaczonym terminie. Należy jednak pamiętać, iż zobowiązania te w przyszłości powiększą stronę wydatkową państwa i ostatecznie będą pokryte dodatkowymi wpływami z podatków. Można więc stwierdzić, iż podmioty prywatne same sfinansują, poprzez zwiększoną sumę uiszczonych podatków, należny im zwrot z kredytu wraz z odsetkami²⁴⁷. Zjawisko to wyraża, sformułowana przez Dawida Ricardo, hipoteza neutralności długu publicznego względem popytu globalnego. Jest to tak zwana zasada równoważności Ricarda (*Ricardian Equivalence Theorem*). Opiera się ona na założeniu braku iluzji fiskalnej, co oznacza, iż obywatele mają świadomość, że obligacje państwa są wierzytelnością dokładnie zrównoważoną przez przyszłe, zwiększone zobowiązania podatkowe sektora prywatnego²⁴⁸.

Tabela 3

Stopa wzrostu wydatków rządowych w krajach UE-15 w latach 1970–2003.				
Kraj	1970–1980	1980–1990	1990–2000	2000–2003
Belgia	6,2	0,2	2,4	3,0
Dania	4,1	1,5	2,7	2,0
Niemcy	4,7	1,4	3,4	0,8
Grecja	6,1	4,8	3,2	3,0
Hiszpania	7,9	5,0	2,1	2,8
Francja	5,6	3,1	2,2	2,5
Irlandia	7,6	2,3	5,5	8,3
Włochy	5,5	4,0	1,1	2,3
Luksemburg	4,9	4,1	4,5	6,4
Holandia	5,6	1,7	1,5	2,3
Austria	6,6	2,3	2,6	0,5
Portugalia	10,5	3,5	5,2	2,1
Finlandia	7,1	5,0	1,6	3,4
Szwecja	5,3	1,8	2,0	3,0
Wielka Brytania	2,6	2,1	2,0	5,9

Źródło: A. Arpaia, A. Turrini, Government Expenditure and Economic Growth in the EU: Long-Run Tendencies and Short-Term Adjustment, European Economy, Economic Papers 300, Brussels 2008, s. 32.

Obserwacja zmian stóp wydatków państwa w długim okresie pokazuje, że w każdym z krajów „starej” UE stopa ta systematycznie rosła. Rola i zakres ingerencji państwa w gospodarkę budziły wśród ekonomistów od zawsze wiele kontrowersji. Podczas gdy kraje podążały za coraz większą wolnością gospodarczą oraz otwarciem krajowych rynków, wydatki rządowe rosły i rosły. Fakt ten może stanowić empiryczne wsparcie na rzecz sformułowanego w końcu XIX w. w Niemczech przez Adolfa Wagnera prawa, które mówi o stałej tendencji do rozszerzania się zakresu aktywności państwa i tym samym wzrostu

²⁴⁷ Tamże.

²⁴⁸ R. J. Barro, The Ricardian Approach to Budget Deficits, American Economic Association, “Journal of Economic Perspectives” 1989, Vol. 3, No. 2, s. 37–54.

udziału wydatków państwa w PKB. Z zamieszczonych w tabeli 3 informacji wynika, że pomiędzy rokiem 1970 a 2003 wielkość wydatków państwowych wzrosła we wszystkich krajach UE-15. Najwyższą stopę wzrostu wydatków rządowych w ostatnim z badanych okresów, tj. 2000–2003 odnotowano w Irlandii (8,3 pp.), Luksemburgu (6,4 pp.) oraz Wielkiej Brytanii (5,9 pp.).

Związek pomiędzy rozmiarami sektora publicznego a stopą wzrostu gospodarczego jest często podejmowanym w literaturze przedmiotu problemem empirycznym. Neoklasyczna oraz endogeniczna teoria wzrostu traktują tę kwestię w sposób zupełnie odmienny. Podczas gdy według pierwszej z nich skala redystrybucji nie wpływa na stopę wzrostu w długim okresie, druga teoria przekonuje o negatywnym wpływie zarówno zbyt niskich, jak i wysokich wydatków państwa²⁴⁹. Wynikiem takiego stanu rzeczy jest fakt, iż albo rząd dostarcza niedostateczną liczbę dóbr publicznych, albo zniekształcenia wywoływane przez podatki przewyższają korzyści płynące z ingerencji państwa²⁵⁰. Należy podkreślić, iż część wydatków rządowych jest nie tylko pożądana, ale i niezbędna z punktu widzenia konieczności pełnienia podstawowych funkcji systemu fiskalnego państwa, stymulowania wzrostu gospodarczego oraz utrzymania stabilności społeczno-gospodarczej w kraju. Jednakże nadmierna aktywność rządowa może prowadzić do zgoła odmiennych rezultatów.

Ekonomiści wielokrotnie podejmowali próbę ustalenia zależności pomiędzy wysokością wydatków państwa, a w szczególności ich strukturą, a dobrobytem społecznym²⁵¹ i wzrostem gospodarczym. Należy podkreślić, iż autorzy w swoich pracach częściej koncentrowali się na konsumpcji rządowej niż na transferach. P. Nijkamp oraz J. Poot przeprowadzili przeglądową analizę artykułów traktujących o relacji pomiędzy wielkością wydatków publicznych na dobra i usługi a wzrostem PKB²⁵². Istnienie rzeczonyj zależności potwierdzono w niespełna połowie przypadków. W 29 procentach z 41 artykułów stwierdzono pomiędzy badanymi zmiennymi ujemną korelację, a w 17% dodatnią. Oznacza to, iż negatywny związek pomiędzy konsumpcją publiczną a tempem wzrostu gospodarczego, choć nie jest silny, prawdopodobnie występuje. Analogiczna sytuacja dotyczy wydatków całkowitych, przy czym ich poszczególne części składowe odgrywają w tym względzie nierzadko zupełnie odmienną rolę. Bezdyskusyjny jest również wpływ efektywności sektora publicznego w dostarczaniu dóbr i usług. Dzieląc wydatki publiczne na produktywne i bezproduktywne (zgodnie z endogeniczną teorią wzrostu) można *a priori* pokusić się o próbę określenia, które z nich stymulują dynamikę gospodarki, a które działają na nią niekorzystnie. Do wydatków potencjalnie produktywnych, a zatem takich, które powinny wpływać szczególnie silnie na stopę wzrostu PKB (oraz jego poziom), zaliczyć należy wydatki inwestycyjne (szczególnie infrastrukturalne), wydatki na edukację oraz na B+R. Wydatki hamujące wzrost PKB, bądź dla niego neutralne, to przede wszystkim transfery socjalne, wydatki na bezpieczeństwo, kulturę oraz inne usługi publiczne niepodnoszące bezpośrednio produktywności kapitału lub pracy²⁵³. Struktura wydatków państwa w świetle bardzo wysokich obciążeń fiskalnych społeczeństw jest niezmiernie ważna. Obciążający podatników system podatkowy usprawiedliwiony jest wyłącznie wówczas, gdy społeczeństwo otrzymuje w zamian odpowiedni ekwiwalent w postaci wysokiej jakości dóbr publicznych (edukacja, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo, system zabezpieczenia socjalnego). Z drugiej jednak strony, jak wspomniano powyżej, wydatki te nie przyczyniają się do wzrostu gospodarczego.

Należy podkreślić, iż ze względu na płynną granicę i silne zróżnicowanie poszczególnych gospodarek krajów Unii Europejskiej trudno jednoznacznie określić, czy

²⁴⁹ M. Bukowski, P. Kowal i in., *Struktura i poziom wydatków...*, op.cit., s. 113.

²⁵⁰ Tamże.

²⁵¹ Zob. Z. Hessami, *The Size Composition of Government Spending in Europe and Its Impact on Well-Being*, Wiley Blackwell, "Kyklos" 2010, Vol. 63(3), s. 347.

²⁵² Zob. P. Nijkamp, J. Poot. *Meta-Analysis of the Impact of Fiscal Policies on Long-Run Growth*, Tinbergen Institute Discussion Papers 02-028/3, Tinbergen Institute, Amsterdam 2003.

²⁵³ M. Bukowski, P. Kowal i in., *Struktura i poziom wydatków...*, op.cit., s. 113.

dane państwo charakteryzuje nadmierny fiskalizm. Zdecydowanie łatwiej porównać poziom fiskalizmu w danym kraju z jego skalą w innych państwach. Najczęściej do tego celu wykorzystuje się takie mierniki, jak²⁵⁴: wysokość stawek podatkowych, poziom obciążeń fiskalnych w stosunku do PKB, zakres ingerencji systemu finansów publicznych w PKB, stopień pokrycia wydatków publicznych dochodami publicznymi, budowa skal podatkowych, różnice między nominalną a efektywną stopą opodatkowania oraz zakres występowania szarej strefy w gospodarce. Z uwagi na to, iż celem niniejszej rozprawy jest ustalenie nie tylko wpływu obciążeń fiskalnych na wzrost gospodarczy, ale również roli jaką pełni w gospodarce struktura dochodów podatkowych w pełni uzasadnione jest przyjęcie do analizy jako miary fiskalizmu nie tylko poziomu obciążeń fiskalnych oraz wysokości stawek podatkowych, ale i udziału poszczególnych grup podatków w dochodach podatkowych ogółem.

2.3. Poziom fiskalizmu w Polsce i na świecie.

„Duch narodu, poziom jego kultury, struktura społeczna, działania polityczne – wszystko to i jeszcze więcej zapisane jest w historii podatków. (...) Ten, kto wie, jak odczytywać to przesłanie, rozpozna w nim echo dziejów świata bardziej wyraziste niż w jakimkolwiek innym źródle”²⁵⁵. Autor tego cytatu, a jest nim Joseph Schumpeter, słusznie wskazuje, iż za kształt funkcjonujących obecnie systemów podatkowych odpowiada „przeszłość”. Systemy podatkowe obowiązujące w krajach UE kształtowały się pod wpływem występujących równocześnie czynników historycznych oraz polityki ekonomicznej i społecznej prowadzonej w tych krajach od dziesięcioleci. Pomimo że każdy kraj ma swój unikalny system podatkowy, między systemami różnych krajów, zwłaszcza ze sobą sąsiadujących, można znaleźć zarówno liczne podobieństwa, jak i różnice.

Różnorodność systemów gospodarczych funkcjonujących w krajach Unii Europejskiej, w szczególności po jej rozszerzeniu, była przyczyną stworzenia umownego podziału UE na dwie grupy krajów²⁵⁶. Pierwszą z nich tworzą kraje tzw. „starej” Unii Europejskiej (UE-15), drugą zaś, wszystkie te państwa, które przystąpiły do struktur unijnych w latach 2004–2007 – są to kraje tzw. „nowej” Unii Europejskiej (UE+12). W celu zidentyfikowania podobieństw i różnic istniejących pomiędzy systemami podatkowymi poszczególnych krajów UE, konieczne jest dokonanie kolejnego podziału, tym razem w ramach grup wydzielonych powyżej.

Klasyfikacja, której autorem jest specjalista z zakresu polityki fiskalnej w krajach OECD - Ken Messere, wyodrębnia pięć grup krajów UE-15 różniących się między sobą rozwiązaniami przyjętymi w polityce podatkowej. Są to²⁵⁷:

- 1) Kraje Europy Północnej, tj. Belgia, Dania, Finlandia, Holandia i Szwecja.

Przez ostatnie 40 lat kraje Europy Północnej miały najwyższy udział dochodów podatkowych w relacji do PKB. Szwecja i Dania nadal zajmują pod tym względem pierwsze miejsca nie tylko wśród krajów UE, ale i OECD. Udział podatków od dochodów osób fizycznych jest tam wysoki, często zintegrowany ze składkami pracowniczymi na ubezpieczenia społeczne. W końcu lat 60. XX w. dokonano tam zamiany podatku obrotowego na VAT. Nie miało to jednak znacznego wpływu na zmianę struktury dochodów podatkowych w tych krajach. Co ważne, każdy z krajów nordyckich zachował autonomiczność podatkową dotyczącą PIT, CIT i opodatkowania dochodów kapitałowych. Warto też podkreślić, iż z wyjątkiem Holandii, udział podatków lokalnych w ogólnych dochodach podatkowych jest tam dość wysoki (20–30%), a władze lokalne Danii i Szwecji mają uprawnienia do samodzielnego ustalania stawek PIT.

- 2) Kraje Europy Południowej, tj. Grecja, Hiszpania, Portugalia i Włochy.

²⁵⁴ M. Dynus, Fiskalizm w Unii Europejskiej, „Bank i Kredyt” 2007, nr 2, s. 35.

²⁵⁵ P. Samuelson, W. D. Nordhaus, *Ekonomia*, REBIS, Poznań 2012, s. 307.

²⁵⁶ Podział ten będzie wykorzystywany również w dalszej części niniejszej rozprawy.

²⁵⁷ A. Krajewska, *Podatki w Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 2012, s. 202–207.

Główną przyczyną zbliżonych zmian w systemach podatkowych trzech spośród czterech krajów południowych (Grecja, Hiszpania i Portugalia) upatruje się w uwarunkowaniach historycznych. Wszystkie te kraje w latach 1965–1980 uwolniły się od systemów reżimowych, jako nowe demokracje. Nadal mają one najniższy PKB *per capita*, co tym samym oznacza, iż udział dochodów podatkowych w PKB jest relatywnie niski. Znamienny jest fakt, iż w krajach śródziemnomorskich (łącznie z Francją, ale z wyjątkiem Portugalii) wyroby tytoniowe i alkoholowe traktowane są jako dobra podstawowe, które powinny być nisko opodatkowane. Równocześnie duży udział rzemieślników i farmerów w zatrudnieniu ogółem i „południowa” mentalność podatkowa sprawiają, że efektywność podatków dochodowych jest dość niska. Systemy podatkowe tych krajów, pomimo wielu podobieństw, różnią się. W Grecji dochody budżetowe są zasilane w dużym stopniu z VAT i składek na ubezpieczenia społeczne (głównie ze składek obciążających pracowników, co jest dość nietypowe dla krajów Unii Europejskiej). Włochy i Hiszpania także osiągają wysokie dochody ze składek na ubezpieczenia społeczne, z tym że w większym stopniu obciążają one pracodawców. System w Portugalii opiera się również w głównej mierze na podatkach pośrednich. Udział akcyzy jest tutaj bardzo wysoki, niespotykany w innych krajach UE (18% dochodów podatkowych).

3) Kraje Europy Środkowej: Austria i Niemcy.

Wspólną cechą dla krajów Europy Środkowej jest stabilność poziomu dochodów podatkowych w relacji do PKB oraz ich struktury. Podobny w tych krajach jest również trójpoziomowy podział uprawnień podatkowych typowy dla państw federalnych. Odmienne są natomiast zasady opodatkowania dochodów spółek oraz dochodów osób fizycznych. Unikaturową cechą niemieckiego podatku PIT jest wykorzystywanie formuły matematycznej (zamiast przedziałów) w konstrukcji progresji podatkowej.

4) Kraje zachodnioeuropejskie, czyli Irlandia i Wielka Brytania.

Podobieństwa systemów podatkowych Wielkiej Brytanii i Irlandii wynikają przede wszystkim z 22-letniej brytyjskiej okupacji Irlandii. W systemach podatkowych tych krajów dużą rolę przypisywano cłom i akcyzie (do momentu wprowadzenia VAT). Systemy te charakteryzuje również duży udział podatku od nieruchomości oraz relatywnie mały udział składek na ubezpieczenia społeczne w dochodach sektora publicznego. Zakres stawki zerowej podatku VAT w tych krajach jest duży i wyraźnie odbiega od normy przyjętej w krajach UE.

5) Piąta grupa obejmuje tylko jeden kraj – Francję.

Francja jest w tej klasyfikacji rozpatrywana odrębnie. Francuski system podatkowy kojarzony jest głównie z pionierskimi pomysłami w zakresie takich inicjatyw, jak: wprowadzenie VAT, kredyt podatkowy dla zysków podzielonych czy też indeksacja podatku dochodowego. Jednocześnie ma on wiele słabych punktów. Wpływy podatkowe z PIT są w tym kraju bardzo niskie i wyraźnie odbiegają od średniej w UE i OECD. Wciąż obowiązuje tam archaiczna metoda ściągania podatków dochodowych od wynagrodzeń dopiero w następnym roku. We Francji pracodawcy obciążani są bardzo wysokimi składkami na ubezpieczenie społeczne.

Analogicznie do krajów „starej” UE, również wśród nowych krajów członkowskich można wyodrębnić grupy krajów o zbliżonych systemach podatkowych. Anna Krajewska wyróżnia m.in.²⁵⁸:

- 1) Kraje nadbałtyckie – już w początkowym okresie transformacji kraje te wprowadziły radykalną reformę podatkową, tzn. liniowy podatek od dochodów ludności i uproszczony system podatków pośrednich. Liderem tych radykalnych reform jest Estonia, gdzie od 2000 roku zysk zatrzymany w spółce nie jest opodatkowany. W krajach tych wydatki publiczne utrzymywane są na wyraźnie niższym poziomie niż w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

²⁵⁸ A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op.cit., s. 202 i n.

Tabela 4

Kierunki reformowania systemów podatkowych w krajach Unii Europejskiej w latach 2000–2007.

Kraje	Podatek od dochodów ludności	Opodatkowanie osób prawnych i kapitału	Podatki konsumpcyjne	Składki na ubezpieczenie społeczne	Pozostałe podatki
Austria	Podniesienie stawek najniższej i średniej. Rozszerzenie ulg prorodzinnych.	Obniżenie w 2005 roku stawki CIT z 34% do 25%, przy równoczesnym rozszerzaniu bazy.	-	-	Reforma zaplanowana na lata 2007-2010 kładzie nacisk na podatki związane z ochroną środowiska.
Belgia	W latach 2000–2006 wprowadzono zmiany w przedziałach podatkowych, stawkach (maksymalna została obniżona z 55% do 50%) i zasadach odliczeń (m.in. kredyt podatkowy dla najniższych dochodów).	W grudniu 2002 roku stawka nominalna CIT została obniżona z 40,17% do 33,99% (dla MSP z 28,84% do 24,98%).	Obniżenie VAT na pracochłonne usługi.	Obniżenie składki na ubezpieczenia społeczne, szczególnie dla najniżej zarabiających.	-
Bułgaria	Od 2001 r. stopniowo obniżano górne stawki PIT: do 20%, 22% i 24% w 2007 r. W 2008 r. wprowadzono 10% podatek liniowy.	Zaczynając od stawki 40% w 1997 r., stawka podatku CIT systematycznie spadała, osiągając 10% od 2007 r. Specjalna stawka amortyzacji w wysokości 50% dla inwestycji początkowych, komputerów i oprzyrządowania.	Wprowadzony w 1997 r. VAT był wielokrotnie zmieniany. Zlikwidowano stawki obniżone, a stawka standardowa spadła z 22% do 20%. Stawka obniżona (7%) dotyczy tylko zakwaterowania w hotelach grup zorganizowanych. Stawki akcyzy rosły niemal każdego roku, ale nadal niektóre produkty (zwłaszcza oleje mineralne) mają akcyzę niższą niż w UE.	-	-
Cypr	Obniżenie w 2003 r. stawek PIT z 20%, 30%, 40% do 20%, 25%, 30%.	Obniżenie stawki CIT z 20-25% do 10% w 2008 roku.	Dostosowanie VAT i akcyzy do wymogów UE.	-	Wzrost roli podatku transportowego i innych podatków związanych z ochroną środowiska.
Czechy	W 2008 r. wprowadzono podatek liniowy 15%.	Obniżenie w 2008 r. stawki CIT z 24% do 21%.	Stawka obniżona dotycząca wielu podstawowych dóbr (żywność, leki, budownictwo mieszkaniowe) wzrosła z 5% do 9% (od 2008 r.).	-	-
Dania	Obniżenie lokalnej stawki PIT z 33,3% w 2006 r. do 25,5% w 2008 r.	Obniżenie stawki CIT z 30% do 28% w 2005 r. i do 25% w 2006 r. przy równoczesnym rozszerzeniu bazy podatkowej.	Obniżenie akcyzy na wyroby tytoniowe, alkohol i soft drinki w 2003 r. Od 2008 r. podniesiono akcyzę o 1,8%.	Wprowadzenie dodatkowego (uzupełniającego) systemu emerytalnego.	Wzrost podatku od zużycia energii elektrycznej.
Estonia	Obniżenie liniowej stawki PIT z 24% do 22% w 2007 r. i do 21% w 2008 r. Wzrost kwoty wolnej od podatku z 767 euro w 2003 r. do 1726 euro w 2008 r.	Reforma opodatkowania przedsiębiorstw: od 2000 r. zysk zatrzymany w spółce nie jest opodatkowany. Stopniowe obniżanie stawki CIT z 26% w 2004 r. do 21% w 2008 r.	Dostosowanie VAT do wymogów VI Dyrektywy Rady Europejskiej.	Składki na ubezpieczenie społeczne pokrywane są głównie przez pracodawców, którzy płacą 33% wynagrodzenia brutto każdego z pracowników.	-

Finlandia	Obniżenie stawek PIT. Wzrost kwoty wolnej od podatku.	Obniżenie stawki CIT w 2004 r. z 29% do 26%.	Rozszerzenie zakresu wykorzystania obniżonej stawki VAT (8%) na pracochłonne usługi (fryzjerstwo, drobne naprawy).	Znaczne obniżenie składek na obowiązkowe ubezpieczenie społeczne.	Podnoszenie podatków związanych z ochroną środowiska.
Francja	Obniżanie (w latach 2001-2003) stawek podatkowych od dochodów związanych z pracą. Kolejnego obniżenia i uproszczenia podatków dokonano w 2006 r.	Nieznaczne obniżenie stawki CIT w 2006 roku.	-	Obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne płaconych przez pracodawców przy zatrudnianiu pracowników o najniższych zarobkach.	Wprowadzenie podatków ekologicznych.
Grecja	Obniżenie górnej stawki PIT z 45% do 40% (2001 r.). Likwidacja stawek najniższych oraz wzrost kwoty wolnej od podatku.	Stopniowe (od 2001 r.) obniżanie stawki CIT z 40% do 25% (od 2007 r.).	Od 1 kwietnia 2005 r. standardowa stawka VAT wzrosła o 1 pp. do 19%. Szeroko wykorzystywana jest stawka obniżona (9%). Występuje też stawka bardzo obniżona (4,5%) na książki i czasopisma.	Obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne płaconych przez pracodawców od nowo przyjętych pracowników o 50% (od 2000 r.).	-
Hiszpania	Zmniejszenie liczby stawek. Obniżenie stawki górnej PIT oraz likwidacja stawki dolnej (2007 r.).	Obniżenie CIT z 35% do 32,5% (2007 r.) i 30% (2008 r.).	Rozszerzenie stosowania stawki obniżonej na usługi fryzjerskie i budowlane. Stawka standardowa VAT na Wyspach Kanaryjskich wynosi 5%.	Każda grupa zawodowa ma określoną minimalną i maksymalną podstawę opodatkowania.	-
Holandia	-	-	Wzrost stawki standardowej VAT z 17,5% do 19% (2001 r.).	Podniesienie składek na ubezpieczenie społeczne dla najwyżej zarabiających. Obniżenie składek dla osób o najniższych zarobkach.	Wzrost roli podatków ekologicznych.
Irlandia	Systematyczne obniżanie stawek PIT z 27% i 48% (1996 r.) do 20 i 41% w 2007 r.	Stopniowe obniżanie stawki CIT z 40% w 1995 r. do 12,5% (od 2003 r.).	Utrzymanie stawki standardowej 21% (obniżona przejściowo w 2002 r.).	-	-
Litwa	Od 2003 r. istnieje dualny system opodatkowania dochodów: 15% od dochodów kapitałowych i samozatrudnienia oraz 24% od dochodów z pracy i innych dochodów.	Obniżenie stawki CIT z 29% (1995 r.) do 24% (2000 r.) i 15% (od 2002 r.). Stawki obniżono dla przedsiębiorstw działających w specjalnej strefie ekonomicznej i rolnictwie oraz spółdzielni.	Od 1 maja 2004 r. podnoszenie stawek akcyzy, zgodnie z wymogami UE.	-	Wprowadzono podatek od zanieczyszczenia środowiska oraz od wykorzystania państwowych zasobów naturalnych.
Łotwa	Od 2005 r. stawka PIT wynosi 25%. Od 2008 r. dochody z prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby fizyczne opodatkowane są stawką 15%.	Obniżenie stawki CIT z 25% (2001 r.) do 22% (2002 r.), 19% (2003 r.) i 15% (od 2004 r.).	Standardowa stawka VAT wynosi 18% (od 1995 r.). Od 1 maja 2004 r. obniżono stawkę preferencyjną z 9% do 5%.	-	-
Luksemburg	Utrzymywanie się od wielu lat 17 progów opodatkowania (od 0 do 38%).	Ulgi inwestycyjne (do 25% zysku), dla <i>venture capital</i> (do 30% zysku) i na inwestycje audiowizualne.	Obowiązuje 6 stawek VAT: standardowa (15%), superobniżona (3%) oraz 4%, 6%, 8% i 12% na wybrane produkty lub usługi.	-	-
Malta	Reforma PIT od 2007 r. wprowadziła kilka stawek opodatkowania i ulgi prorodzinne.	-	Dostosowanie akcyzy do wymogów UE.	-	W sierpniu 2004 r. wprowadzono podatek ekologiczny

					(stanowiący 0,24% PKB, co lokuje Malte na 6 miejscu wśród krajów UE-27).
Niemcy	Obniżenie stawek PIT. Poważny wzrost kwoty wolnej od podatku (z 7 664 euro w 2005 r. do 11 400 euro w 2008 r.).	Obniżenie stawki CIT z 51,6% w 2000 r. do 38,3% (od 2001 r.).	Standardowa stawka podatku VAT wzrosła z 16% do 19% (od 2007 r.). Ograniczenie zakresu wykorzystania stawki obniżonej (7%).	-	Wprowadzenie podatków ekologicznych (1999 r.)
Polska	Przejęcie z trzystopniowej skali PIT (19%, 30%, 40%) do dwustopniowej (18% i 32%) od 2009 r. Wprowadzenie ulgi prorodzinnej w 2007 r. (odliczenia od podatku na każde dziecko).	Stopniowe obniżenie stawki CIT z 40% w 1996 r. do 19% w 2004 r.	Dostosowywanie VAT i akcyzy do wymogów UE.	Obniżenie składki na ubezpieczenie rentowe z 13,5% do 6,5% (2007/2008 r.).	-
Portugalia	Obniżenie stawki dolnej PIT z 12% do 10,5% oraz podwyższenie górnej z 40% do 42%.	Obniżenie stawki CIT z 25% do 16% (2005 r.).	Wzrost stawki standardowej VAT z 17% do 19% (2002 r.) a następnie do 21% (2005 r.).	-	Wzrost podatku od zużycia energii elektrycznej.
Rumunia	W 2005 r. wprowadzono podatek liniowy w wysokości 16% w miejsce 4-stopniowej skali PIT (18-40%).	Obniżenie stawki CIT z 25% do 16% (2005 r.).	-	-	-
Słowacja	Wprowadzenie 19% podatku liniowego (2004 r.). Poważne ograniczenie ulg podatkowych.	Obniżenie stawki CIT z 25% do 19% (2004 r.).	Obniżenie standardowej stawki VAT z 20% do 19% i redukcja 14% stawki obniżonej (2004 r.). Wprowadzenie 10% stawki obniżonej na produkty farmaceutyczne (2007 r.) i na książki (od 2008 r.).	-	-
Słowenia	Obniżenie górnej stawki PIT z 50% do 41%.	Obniżenie stawki CIT do 22% w 2008 r. i dalsze obniżanie do 21% (2009 r.) i 20% (2010 r.).	Wprowadzenie VAT ze stawką 20% (1999 r.). Dostosowanie akcyzy do wymogów UE.	-	-
Szwecja	Podniesienie kwoty wolnej od podatku z 32 850 euro w 2005 r. do 35 530 euro w 2008 r.	Od 1994 r. utrzymuje się 28% stawka CIT.	-	-	Podniesienie podatków ekologicznych (2004 r.)
Węgry	Obniżenie stawek PIT z 18% i 38% do 16% i 36% (w 2008 r.).	W 1995 r. CIT obniżono do 18% a następnie do 16% (2004 r.). Wydatki na B+R są wyłączone z podstawy opodatkowania.	-	Wzrost składki na ubezpieczenie społeczne płaconej przez pracodawców (2006 r.).	-
Wielka Brytania	-	Obniżenie CIT z 33% w 1997 r. do 30% w 1999 r.	-	Wzrost składek na ubezpieczenie społeczne.	Wzrost znaczenia podatków ekologicznych.
Włochy	Podniesienie górnej stawki PIT z 30% do 43%.	Obniżenie CIT z 40,3% (w 2002 r.) do 38,3%, a następnie do 37,3% (2004 r.).	-	-	-

Źródło: A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op.cit., s. 209–213.

- 2) Kraje Grupy Wyszehradzkiej (Czechy, Polska, Węgry) – początkowo kraje te reformowały swoje systemy podatkowe, wzorując się na rozwiązaniach przyjętych w krajach „starej” UE. Wprowadziły progresywny podatek od dochodów osób fizycznych, z dość szerokim zakresem ulg i zwolnień podatkowych, zróżnicowane stawki VAT i rozbudowany system podatków akcyzowych, a także ulgi i zwolnienia w podatku dochodowym od osób prawnych. W kolejnych etapach reform wpływ systemów podatkowych obowiązujących w UE-15 był coraz mniejszy. Kraje Grupy Wyszehradzkiej przygotowywały grunt do wprowadzenia podatku liniowego oraz deklarowały potrzebę przeprowadzenia gruntownej reformy finansów publicznych i obniżenia wydatków budżetowych. Oprócz tego znalazły się one w czołówce krajów, które zainicjowały konkurencję podatkową w Europie, polegającą na radykalnym obniżaniu stawek podatku dochodowego od osób prawnych w okresie akcesji do UE.
- 3) Trzecią grupę krajów stanowią: Słowacja, Bułgaria i Rumunia. W krajach tych reformom podatkowym towarzyszyło również poważne obniżenie rozmiarów sektora publicznego.
- 4) Słowenia – wśród transformujących się gospodarek włączonych do UE jedynie Słowenia nie poddała się presji na obniżanie podatków i wydatków publicznych oraz nie zdecydowała się na wprowadzenia podatku liniowego. Reformy podatkowe przeprowadzone w tym kraju zbliżone są do rozwiązań stosowanych w UE-15.
- 5) Kolejną grupę stanowią Cypr i Malta. Mają one inne uwarunkowania geopolityczne i są małymi krajami śródziemnomorskimi, o wyraźnie „południowej” mentalności podatkowej.

Zmiany w systemach podatkowych krajów rozszerzonej Unii Europejskiej nie idą w tak jednoznacznym kierunku, jak miało to miejsce przed przyjęciem w jej szeregach nowych członków. Nie ma jednak wątpliwości, iż często to właśnie nowe kraje członkowskie wyznaczają kierunek wprowadzanych reform. Tak było między innymi z podatkiem dochodowym od osób prawnych. Zapoczątkowana przez nowe kraje członkowskie tendencja do zdecydowanych obniżek stawek CIT skutkowałą analogicznymi zmianami w opodatkowaniu przedsiębiorstw krajów „starej” UE. Kierunki reformowania systemów podatkowych w krajach UE w latach 2000–2007 przedstawiono w tabeli 4.

Należy podkreślić, iż nasilające się od połowy 2008 roku symptomy globalnego kryzysu gospodarczego znalazły swoje odzwierciedlenie również w polityce fiskalnej krajów UE. Wzrost wydatków publicznych i rosnący w zatrważającym tempie wzrost deficytu budżetowego i długu publicznego sprawił, iż w coraz większym stopniu zaczęto wykorzystywać podatki jako istotne narzędzie stabilizacji koniunktury. Działania te, pomimo ostrej krytyki społecznej, były koniecznością, ponieważ, jak zauważa prof. Jerzy Sikorski, „Kryzys finansowy, który rozpoczął się latem 2007 roku na amerykańskim rynku kredytów hipotecznych *subprime*, przerodził się w najpoważniejsze załamanie aktywności gospodarczej na świecie od czasów Wielkiego Kryzysu z lat 30. ubiegłego stulecia. Kolejne fale tego kryzysu oddziaływały na poszczególne segmenty rynku finansowego w Polsce. Wydaje się również, że istotną rolę w ograniczeniu negatywnych skutków kryzysu odegrały działania stabilizacyjne podejmowane przez władze publiczne na świecie. Wiele jednak wskazuje na to, że – pomimo obserwowanego uspokojenia i stopniowego powrotu do warunków sprzed kryzysu – całkowity powrót do sytuacji, która miała miejsce przed kryzysem, może wymagać bardzo długiego czasu”²⁵⁹. Podejmowane przez państwa członkowskie działania antykryzysowe były wielokierunkowe i często bardzo różne w skutkach, stąd też zostaną one omówione odrębnie dla każdej z grup podatków w dalszej części niniejszej rozprawy.

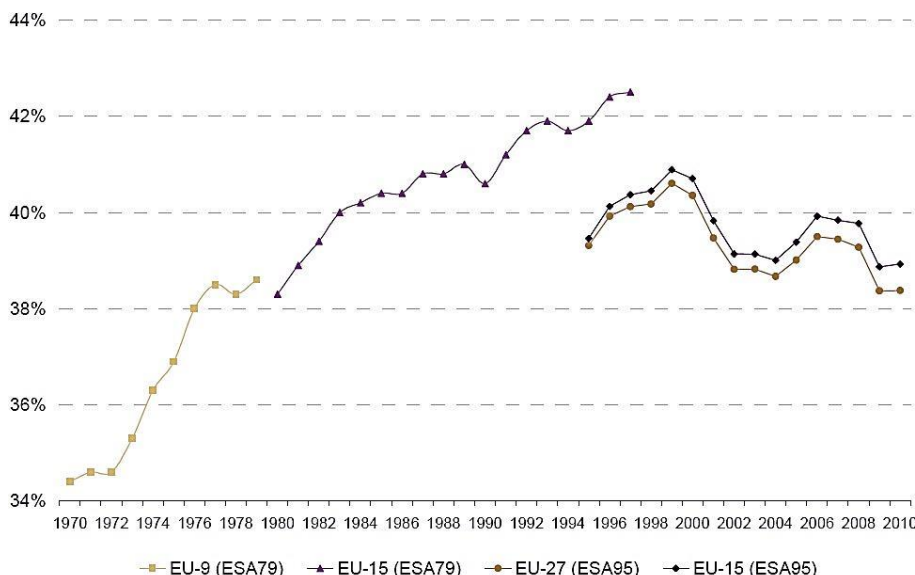
Wskazane powyżej cechy charakterystyczne systemów podatkowych krajów Unii Europejskiej stanowią niejako wstęp do szczegółowej analizy poziomu fiskalizmu w tych krajach i struktury ich dochodów budżetowych. Zmiany ogólnego poziomu fiskalizmu (stopa

²⁵⁹ Jerzy Sikorski, Kryzys na światowych rynkach finansowych 2007–2010 oraz jego wpływ na rynek finansowy Polski, w: *Ekonomia, polityka, etyka*, Andrzej F. Bocian (red.), Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2011, s. 33.

obciążeń fiskalnych w relacji do PKB) w krajach Unii Europejskiej w latach 1970–2010 przedstawiono na wykresie 7. Na wstępie należy podkreślić, iż wysoki poziom stopy obciążeń fiskalnych w Unii Europejskiej, a w szczególności w krajach UE-15, jest przede wszystkim rezultatem trwałej wzrostowej tendencji obciążeń fiskalnych w latach 70. oraz nieco mniejszej, aczkolwiek nadal wzrostowej, w latach 80. i na początku 90.

Wykres 7

Stopa obciążeń fiskalnych (w % PKB) w krajach Unii Europejskiej w latach 1970–2010.



Uwaga: Luka w 1995 roku wynika ze zmiany klasyfikacji z ESA79 na ESA95.

Źródło: Monitoring Tax Revenues and Tax Reforms in EU Member States. Tax Policy after the Crisis, Taxation Papers, European Commission – Eurostat, Luxembourg 2010, s. 16.

Długookresowy wzrost całkowitych obciążeń fiskalnych był z kolei wynikiem wzrostu udziału sektora publicznego w gospodarce. Obciążenia podatkowe oraz quasi-podatkowe były systematycznie zwiększane celem sfinansowania rosnących wydatków rządowych, niezbędnych do realizacji celów państwa opiekuńczego. Sytuację dodatkowo pogarszały wzrastające wydatki na zasiłki dla bezrobotnych, będące konsekwencją rosnącego od lat w wielu krajach UE bezrobocia. Odzwierciedleniem systematycznie rosnących kosztów ingerencji państwa w gospodarkę był wzrost udziału budżetu w redystrybucji PKB. Wczesne lata 90. XX wieku przyniosły zwiększony nadzór nad budżetami państw członkowskich UE. Postanowienia Traktatu z Maastricht a następnie Paktu Stabilności i Wzrostu niejako wymuszały na członkach Wspólnoty podejmowanie działań zmierzających do naprawy finansów publicznych. Konsolidacja fiskalna oraz przygotowanie do przyjęcia wspólnej waluty i wejścia do EMU wykluczały obniżki kluczowych dla budżetów podatków. Dopiero u schyłku XX w. kilka państw spośród członków UE podjęło się wyzwania w postaci zmniejszania obciążeń fiskalnych poprzez redukcję opodatkowania podatkami dochodowymi (zarówno osób fizycznych, jak i prawnych) oraz zmniejszenie obowiązkowych ubezpieczeń społecznych. Jednakże wyraźny spadek stopy obciążeń fiskalnych, pomimo ożywienia gospodarczego w końcu lat 90. oraz znacznych obniżek stóp podatkowych, odnotowano tylko na krótko po 2000 roku. Po spadku w pierwszej połowie dekady, na przełomie lat 2005–2007, poziom obciążeń fiskalnych w UE wzrósł ponownie. W 2008 roku kryzys gospodarczy i finansowy zapoczątkował obniżkę podatkowych przychodów budżetowych, pomimo że efekty kryzysu odczuwalne były głównie w 2009 roku, kiedy to obciążenia fiskalne spadły o więcej niż 1 pp.²⁶⁰

²⁶⁰ Monitoring Tax Revenues and Tax Reforms in EU Member States 2010. Tax Policy after the Crisis, Taxation Papers, European Commission – Eurostat, Luxembourg 2010, s. 14–16.

Tabela 5

Poziom oraz struktura obciążeń fiskalnych w krajach UE w latach 1995–2010.

	Obciążenia fiskalne ogółem			Podatki bezpośrednie			Podatki pośrednie			Ubezpieczenia społeczne		
	jako % PKB			jako % ogółu obciążeń								
	1995	2000	2010	1995	2000	2010	1995	2000	2010	1995	2000	2010
Austria	41,4	43,0	42,0	28,3	30,6	30,3	35,8	35,3	35,0	36,0	34,2	34,9
Belgia	43,8	45,1	43,9	38,0	38,9	37,2	29,3	30,2	30,3	32,7	30,8	32,4
Bułgaria	30,8	31,5	27,4	29,1	21,9	18,8	39,7	43,8	55,4	31,1	34,4	25,8
Cypr	26,9	29,9	35,7	33,1	37,2	31,1	42,6	40,6	43,8	24,3	22,1	25,1
Czechy	35,5	33,8	33,8	25,8	23,5	20,8	32,9	32,1	34,0	41,3	44,4	45,2
Dania	48,8	49,4	47,6	63,5	61,8	62,7	34,9	34,9	35,4	2,2	3,6	2,1
Estonia	36,3	31,0	34,2	30,0	25,0	19,9	36,2	39,7	41,7	33,9	35,3	38,5
Finlandia	45,7	47,2	42,1	38,2	45,3	38,2	31,0	29,5	32,0	30,8	25,2	29,8
Francja	42,7	44,2	42,5	19,7	28,3	25,8	37,5	35,8	35,5	43,5	36,5	39,3
Grecja	29,1	34,6	31,0	23,8	28,8	25,2	44,1	40,9	39,7	32,1	30,3	35,1
Hiszpania	32,1	34,1	31,9	32,1	31,2	30,9	33,2	35,1	33,0	36,7	35,3	38,6
Holandia	40,2	39,9	38,8	31,2	30,0	31,5	29,3	31,4	32,2	39,5	38,6	36,3
Irlandia	32,7	31,3	28,2	41,2	42,8	37,9	43,9	43,3	41,4	15,0	14,0	20,7
Litwa	27,5	29,9	27,1	30,4	28,1	17,4	43,5	41,8	44,7	26,0	31,1	38,3
Luksemburg	37,1	39,1	37,1	41,6	38,4	38,8	31,9	35,8	32,0	26,5	25,7	29,2
Łotwa	33,2	29,7	27,3	21,5	24,7	27,1	42,4	41,8	42,2	36,1	33,5	30,7
Malta	26,8	27,9	33,3	31,1	32,9	40,1	46,1	44,1	41,8	22,8	23,0	18,1
Niemcy	39,8	41,3	38,1	30,4	31,4	29,4	27,2	27,3	29,8	42,4	41,3	40,8
Polska	37,1	32,6	31,8	31,6	22,1	21,9	38,3	38,8	43,5	30,5	39,7	34,9
Portugalia	29,5	31,1	31,5	28,1	30,8	28,4	45,6	43,5	43,1	26,3	25,7	28,5
Rumunia	27,5	30,2	27,2	38,5	23,1	22,6	33,7	40,2	45,2	27,8	36,7	32,2
Słowacja	40,3	34,1	28,1	26,8	21,9	19,1	35,9	36,7	37,2	37,3	41,5	43,7
Słowenia	39,0	37,3	38,0	17,7	19,8	21,8	39,5	42,2	38,5	43,0	38,1	40,1
Szwecja	47,9	51,5	45,8	41,2	43,9	42,2	33,2	31,9	39,7	25,6	24,2	18,1
Węgry	41,0	39,8	37,7	21,1	24,9	22,6	42,8	41,8	45,5	36,1	33,4	31,9
Wielka Brytania	34,7	36,7	35,6	43,7	45,4	44,4	38,8	37,8	36,9	17,5	16,8	18,7
Włochy	39,8	41,5	42,3	37,6	34,8	34,9	31,1	36,4	33,5	31,4	28,8	31,7
UE-27	36,6	37,0	35,6	32,4	32,1	30,4	37,0	37,5	38,6	30,7	30,5	31,1

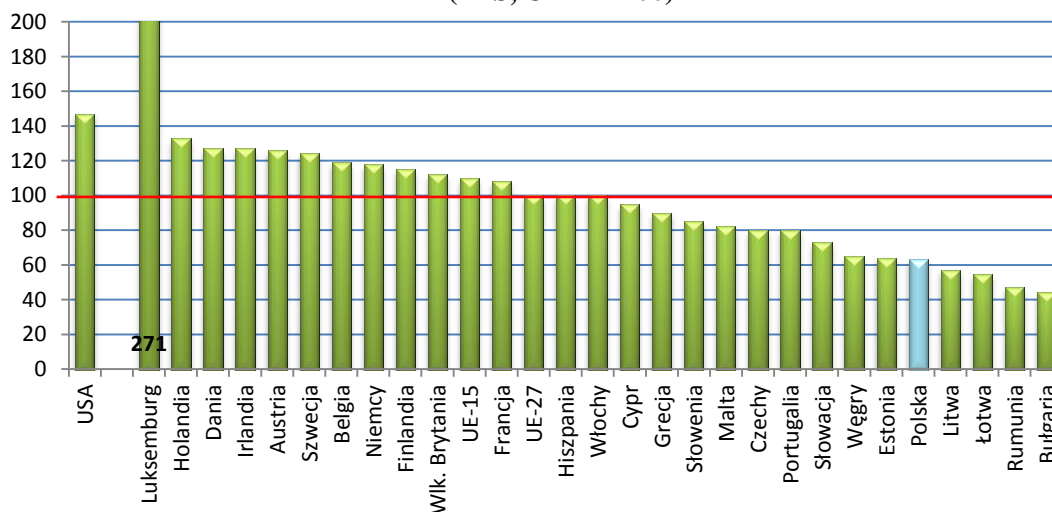
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Taxation Trends in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland and Norway, European Commission – Eurostat, Luxembourg 2012, s. 180 i n.

Warto również dodać, iż obecnie systemy podatkowe krajów UE charakteryzują się najwyższą spośród krajów OECD relacją dochodów fiskalnych (obciążenia fiskalne i para-fiskalne pobierane na rzecz sektora publicznego) do PKB.

Z zamieszczonych w tabeli 5 danych wynika, iż w 2010 roku relacja dochodów fiskalnych ogółem do PKB w krajach UE-27 wynosiła średnio 35,6%. Najwyższy poziom łącznych obciążeń fiskalnych w relacji do PKB w krajach rozszerzonej Unii Europejskiej obowiązuje w Danii (47,6%) i Szwecji (45,8%), najniższy zaś, bo nieznacznie przekraczający 27%, na Litwie, Łotwie, w Rumunii oraz w Bułgarii. W większości państw UE w latach 2000–2010 poziom obciążeń fiskalnych w relacji do PKB nieznacznie się obniżył – średnio z 37,0% do 35,6%. Największy spadek w tym okresie nastąpił na Słowacji (-6 pp.), w Szwecji (-5,6 pp.) i Finlandii (-5,1 pp.). Najwyższe wzrosty odnotowano na Cyprze (5,8 pp.), Malcie (5,4 pp.) i w Estonii (4,7 pp.)²⁶¹. Należy jednak dodać, iż pomimo znacznego wzrostu obciążeń fiskalnych w tych krajach, wciąż należą one do grupy państw UE o relatywnie niskiej relacji poziomu dochodów fiskalnych do PKB.

Wykres 8

PKB per capita w krajach UE oraz USA w 2010 r.
(PPS, UE-27=100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat Database. GDP per capita in PPS. [Online]. Protokół dostępu: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00114> [14 maja 2013].

Polska, z obciążeniami fiskalnymi w relacji do PKB na poziomie 31,8%, należy do tej grupy krajów, która charakteryzuje się niższym od średniej dla całej UE poziomem tych obciążeń. Jednakże, pomimo niższych obciążeń, w konfrontacji z nowymi krajami członkowskimi Polska nie wypada już tak korzystnie. Fakt ten nie pozostaje bez znaczenia dla konkurencyjności polskiej gospodarki oraz rokowań dla zmniejszenia dystansu rozwojowego dzielącego Polskę od krajów wysoko rozwiniętych. Niższy zakres ingerencji państwa w gospodarkę przez system finansów publicznych (w tym przypadku przez niższy poziom obciążeń fiskalnych) jest charakterystyczny dla większości nowych członków Wspólnoty Europejskiej. Wśród krajów UE najniższy poziom obciążeń fiskalnych w relacji do PKB, jak już wspomniano, występuje w republikach nadbałtyckich (Litwa – 27,1%, Łotwa – 27,3%) oraz w Rumunii (27,2%), Bułgarii (27,4%) i na Słowacji (28,1%). Jest to wynik porównywalny do poziomu obciążeń fiskalnych występujących w krajach takich jak USA czy też Japonia, gdzie stopa obciążeń fiskalnych w relacji do PKB w 2010 roku wynosiła odpowiednio 24,8% i 27,6%²⁶². W niskich podatkach nowi członkowie upatrują swojej szansy

²⁶¹ Taxation trends in the European Union, Data for the EU Member States (2012)..., op.cit., s. 180.

²⁶² Revenue Statistics 2012, OECD Publishing, Paris 2012, s. 14.

na zdynamizowanie wzrostu gospodarczego oraz nadrobienie dystansu dzielącego je od wysoko rozwiniętych krajów Zachodu. Należy bowiem podkreślić, iż gospodarki krajów europejskich (w szczególności kraje UE-15) wciąż charakteryzują się wyższym poziomem ingerencji państwa w gospodarkę aniżeli amerykańska. W 2010 roku średni poziom obciążeń fiskalnych w UE w relacji do PKB, wynoszący 38,4%, był o ponad 40 pp. wyższy niż we wspomnianych powyżej gospodarkach – USA i Japonii. Poziom obciążeń fiskalnych w Unii Europejskiej jest wysoki nie tylko w porównaniu z tymi dwoma krajami, ale również z innymi wysoko rozwiniętymi gospodarkami świata. Spośród głównych, nienależących do UE, krajów OECD tylko w Kanadzie i Nowej Zelandii stopa obciążeń fiskalnych przekracza 30% PKB!²⁶³

To właśnie wysoki poziom obciążeń fiskalnych jest przede wszystkim obwiniany za słaby wzrost gospodarczy w Europie, która pomimo kilkudziesięciu lat integracji społeczno-gospodarczej nie zlikwidowała dystansu dzielącego ją od Stanów Zjednoczonych. Poziom dochodu na mieszkańca jest tam o połowę wyższy niż średnio w krajach Unii Europejskiej (wykres 8). Chociaż średnia unijna została zaniżona w wyniku procesu rozszerzenia Wspólnoty Europejskiej na Wschód (PKB *per capita* dla UE-15 wynosi 110% średniej UE-27), a państwa zachodnie mają znacznie wyższy poziom dochodu na mieszkańca od nowych krajów członkowskich, żadne z państw nie osiągnęło (poza Luksemburgiem) dochodu dorównującemu amerykańskiemu. Najwyższy poziom dochodu na mieszkańca spośród krajów UE, za wyjątkiem wspomnianego Luksemburga, notują Holandia, Irlandia oraz Austria.

Oceniając skalę polskiego fiskalizmu i poziom ingerencji państwa w gospodarkę na tle innych państw, należy pamiętać, że Polska w ciągu ostatnich 10 lat osiągnęła taki ich poziom, na który kraje Europy Zachodniej pracowały znacznie dłużej. Skala fiskalizmu, jeśli ma być potraktowana racjonalnie, musi być skorelowana z osiągniętym poziomem rozwoju i dobrobytu danego kraju. Przeciętna skala fiskalizmu w krajach tzw. „piętnastki” jest osiągana przy wielokrotnie wyższym PKB *per capita* niż w Polsce. Zakładając, że luka rozwojowa pomiędzy krajami „starej” UE a Polską wynosi 30 lat, to dzisiejszy poziom fiskalizmu w Polsce powinien odpowiadać średniemu poziomowi fiskalizmu w tych krajach sprzed 30 lat. Był on wówczas o prawie 10 pp. niższy niż obecnie. Stąd też wniosek, iż racjonalna stopa wydatków państwa w Polsce na obecnym jej poziomie rozwoju powinna kształtować się w granicach 35–40%.

Dane zaprezentowane w tabeli 5 umożliwiają również ogólną analizę struktury dochodów podatkowych w krajach UE. Zestawienie obejmuje trzy najważniejsze grupy dochodów podatkowych uzyskiwanych z tytułu: podatków bezpośrednich (PIT, CIT), podatków pośrednich (m.in. akcyza i VAT) oraz składek na ubezpieczenia społeczne. Analiza struktury dochodów podatkowych w krajach UE wskazuje, iż najważniejszym źródłem dochodów budżetowych tych państw są niezmiennie podatki pośrednie, które stanowią średnio 38,6% dochodów podatkowych ogółem. W ostatnim piętnastoleciu udział podatków pośrednich w dochodach budżetowych krajów UE wzrósł o 1,6 pp. Znamienny jest fakt, iż w nowych krajach członkowskich udział podatków pośrednich w dochodach budżetowych jest zdecydowanie wyższy. W większości z nich udział ten przekracza 40%, podczas gdy sytuacja taka ma miejsce tylko w przypadku dwóch spośród piętnastu „starych” członków UE (Irlandia oraz Portugalia). W Polsce udział podatków pośrednich w strukturze dochodów budżetowych wynosił w 2010 roku 43,5%. Wynik ten plasuje Polskę w czołówce krajów charakteryzujących się wysokim udziałem dochodów z podatków pośrednich w dochodach podatkowych ogółem.

Wzrost obciążeń odnotowano również w odniesieniu do ubezpieczeń społecznych, których udział w dochodach budżetowych w krajach UE wzrósł z poziomu 30,7% w 1995 roku do 31,1% w 2010 roku. W Polsce udział dochodów z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w dochodach budżetowych ogółem wyniósł w 2010 roku 34,9%, a więc był nie

²⁶³ Taxation trends in the European Union, Data for the EU Member States (2012)..., op.cit., s. 19.

tylko wyższy od średniej unijnej, ale i znacznie szybciej rósł (w 1995 roku wynosił 30,5% co oznacza wzrost o 4,4 pp.).

Udział podatków bezpośrednich w strukturze obciążeń fiskalnych w krajach UE spadł w badanym okresie o 2 pp. (z 32,4% do 30,4%). Spadek ten przypisywany jest podejmowanym w ostatnim czasie reformom podatkowym, które w dużym stopniu były ukierunkowane na obniżanie podatków bezpośrednich. Liderami tych reform były głównie nowe kraje członkowskie, które dążyły do zwiększenia konkurencyjności rodzimych gospodarek, przyciągnięcia zagranicznego kapitału i stworzenia bodźców do rozwoju przedsiębiorczości. Wyrazem tak prowadzonej polityki jest zdecydowanie niższy udział podatków bezpośrednich w strukturze obciążeń fiskalnych w tych krajach. Warto dodać, iż zmniejszone wpływy budżetowe nowe kraje członkowskie próbowały kompensować rosnącymi obciążeniami z tytułu podatków konsumpcyjnych, czego wyrazem jest wysoki udział podatków pośrednich w dochodach podatkowych ogółem. Udział dochodów z podatków bezpośrednich w Polsce w 2010 roku wyniósł 21,9%, co oznacza iż jest zdecydowanie niższy niż w krajach „starej” UE (udział ten zawiera się w przedziale: od 25,2% w Grecji do 62,7% w Danii). Jeśli do porównania przyjąć średnią dla wszystkich krajów UE-27 relacja ta jest w Polsce również zdecydowanie niższa (8,5 pp.). Należy wskazać, iż w badanym piętnastoleciu udział dochodów z podatków bezpośrednich w dochodach podatkowych ogółem w Polsce zmniejszył się o prawie 10 pp. (z poziomu 31,6% w 1995 r. do 21,9% w 2010 r.).

2.4. Zmiany poziomu fiskalizmu a wzrost gospodarczy – ustalenia empiryczne.

Ekonomiści wielokrotnie podejmowali próbę zidentyfikowania związku pomiędzy poziomem opodatkowania i wzrostem gospodarczym. Niestety wyniki tych prac nie dają jednoznacznych rezultatów, co może być spowodowane problemami o charakterze metodologicznym. Prace empiryczne, których celem jest poszukiwanie długookresowych determinant wzrostu gospodarczego, zawierają zwykle liniowe modele regresyjne, sporządzane na podstawie danych panelowych bądź przekrojowych. Autorzy badań posługują się również innymi narzędziami ekonometrycznymi, na przykład często stosowanymi szeregami czasowymi. Najczęściej w badaniach empirycznych stosuje się modele jednorównaniowe typu:

$$\gamma_i^{t,T} = \sum_{s \in S} \beta_s^X X_{is} + \sum_{s \in S} \beta_s^R R_{is} + \sum_{s \in S} \beta_s^Z Z_{it-s} + \theta_t + \varepsilon_{it} \quad (2.1)$$

gdzie $\gamma_i^{t,T}$ oznacza średnią roczną stopę wzrostu gospodarczego pomiędzy okresem t i $T > t$, indeks $i \in I$ rozróżnia poszczególne kraje, zbiór $S \subset N$ wyznacza zakres uwzględnianych opóźnień w przypadku, gdy zbiór danych ma charakter panelowy. Jeśli badanie dotyczy danych przekrojowych $S = \{t\}$. X i R są zbiorami regresów fiskalnych związanych odpowiednio ze stroną wydatkową i dochodową finansów publicznych. Z symbolizuje pozostałe zmienne potencjalnie determinujące tempo wzrostu gospodarczego oraz zmienne kontrolne²⁶⁴.

Wprowadzenie odpowiednich instrumentów i zmiennych kontrolnych jest istotne z punktu widzenia możliwości interpretacji osiągniętych wyników, użytecznych dla polityki gospodarczej. Największym wyzwaniem dla modeli regresji jest potencjalna endogeniczność niektórych zmiennych niezależnych, których zmiany odbijają w rzeczywistości wahania wzrostu gospodarczego, nie będąc ich faktycznym determinantem. Problemy te mogą być wywoływane zarówno przez wahania cykliczne, jak również trendy długookresowe. Prawidłowe skonstruowanie założeń do modelu badającego wpływ polityki fiskalnej na długookresową stopę wzrostu gospodarczego wymaga również uwzględnienia silnej

²⁶⁴ M. Bukowski, P. Kowal i in., *Struktura i poziom wydatków...*, op.cit., s. 109.

wzajemnej zależności między podatkami a wydatkami publicznymi. Związek ten jest pochodną ograniczenia budżetowego, jakiemu podlegają rządy wszystkich krajów. Pominięcie w regresji jednego z rzeczonych czynników może skutkować przypisaniem jednemu z nich wpływu na wzrost, podczas gdy w rzeczywistości wpływ wywiera drugi. Każde badanie, nieuwzględniające obu stron budżetu, obarczone jest dużym ryzykiem przeszacowania lub niedoszacowania faktycznej siły oddziaływania danego czynnika. Pomimo że kwestie te były podnoszone w literaturze przedmiotu wielokrotnie, m.in. przez M. Bleaney'a, R. Knellera i innych²⁶⁵, w części prac empirycznych dość często spotyka się tego typu niekompletne założenia²⁶⁶.

Również niewłaściwy dobór instrumentów i zmiennych kontrolnych może być przyczyną znacznych przeszacowań lub niedoszacowań wpływu wydatków i dochodów publicznych na wzrost gospodarczy. Modele regresyjne, dążąc do ustalenia katalogu zmiennych wiarygodnie objaśniających dynamikę wzrostu gospodarczego w długim okresie, podejmują próbę zidentyfikowania tych zmiennych niezależnych, których współkorelacja ze wzrostem jest z dużym prawdopodobieństwem pozorna. Jak wskazują R.E. Levine i D. Renelt²⁶⁷, którzy decydującej roli upatrywali w samej procedurze budowy modelu ekonometrycznego, czynnik determinujący wzrost powinien wpływać na jego dynamikę w sposób odporny na zmiany w doborze zmiennych kontrolnych i instrumentalnych. Jeśli bowiem współczynnik w równaniu regresyjnym stojący przy jednej ze zmiennych niezależnych łatwo traci wiarygodność statystyczną przy zmianach okresu objętego badaniem lub specyfikacji modelu, można przypuszczać, iż jego współkorelacja ze wzrostem jest pozorna. Wielu autorów eliminuje ten problem przez dodanie do równania regresji również równań pomocniczych, zawierających zmienne zależne, którym w oparciu o wiedzę teoretyczną przypisuje się wpływ na wzrost gospodarczy i które w równaniu głównym oznaczone zostały jako jego istotne determinanty²⁶⁸.

Istotnym problemem, tym razem natury empirycznej, jest fakt, iż zgodnie ze wskazaniami teoretycznymi dużo większe znaczenie dla badań nad wpływem opodatkowania na wzrost gospodarczy mają stawki krańcowe, a nie przeciętne. Dzieje się tak, ponieważ to właśnie stawki krańcowe i wywołujące je zniekształcenia mają wpływ na decyzje podejmowane przez uczestników rynku. Użycie przeciętnych stawek do wyjaśnienia wzrostu pomija tę ważną cechę. Niestety, wyznaczenie wiarygodnych stawek krańcowych jest trudne, szczególnie w przypadku porównań międzynarodowych. W praktyce mamy bowiem często do czynienia z zupełnie odmiennymi systemami podatkowymi, tj. opodatkowanie dochodów z wieloma rodzajami zwolnień i ulg (np. możliwość wspólnego opodatkowania małżonków, osoby samotnie wychowujące dzieci, etc.), stosowanie progresji podatkowej, odmienne systemy ubezpieczeń społecznych, VAT z dobrami i usługami zwolnionymi, opodatkowanymi stawką zero, czy też stawką obniżoną oraz wiele innych podatków i opłat wpływających na kształt systemu podatkowego jako całości. W związku z powyższym bardzo często w międzynarodowych badaniach panelowych lub przekrojowych używa się udziału danego rodzaju podatków w produkcji, jako przybliżenia stawek podatkowych.

Pomimo wielu niedoskonałości przeprowadzanych badań i wysokiej złożoności analizowanego problemu od lat podejmowane są próby zidentyfikowania zależności pomiędzy opodatkowaniem i wzrostem gospodarczym. Co więcej, coraz częściej w debacie publicznej dają się słyszeć głosy o silnym negatywnym wpływie obciążeń fiskalnych na

²⁶⁵ M. Bleaney, N. Gemmill, R. Kneller, Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation, and Growth Over the Long Run, "Canadian Journal of Economics" 2001, Vol. 34(1), s. 36–57 oraz M. Bleaney, N. Gemmill, R. Kneller, Growth, Public Policy and the Government Budget Constraint: Evidence From OECD Countries, Elsevier, "Journal of Public Economics" 1999, Vol. 74, No. 2, s. 171–190.

²⁶⁶ M. Bukowski, P. Kowal i in., Struktura i poziom wydatków..., op.cit., s. 110.

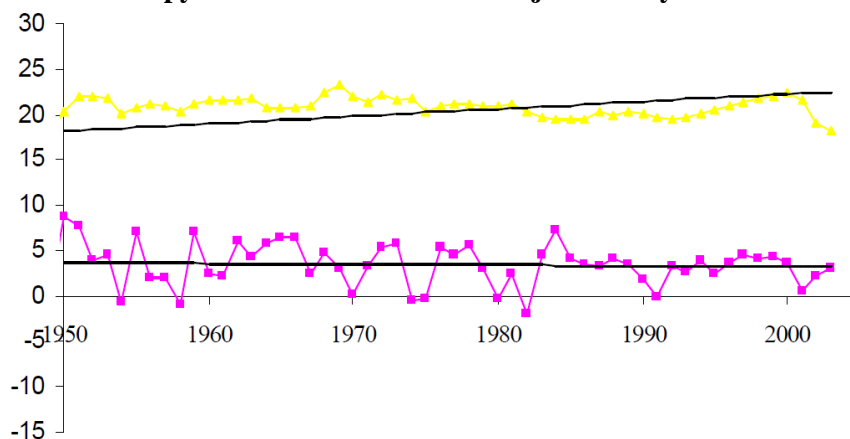
²⁶⁷ R.E. Levine, D. Renelt, A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions, American Economic Association, "American Economic Review" 1992, Vol. 82, No. 4, s. 942–963.

²⁶⁸ M. Bukowski, P. Kowal i in., Struktura i poziom wydatków..., op.cit., s. 111.

wzrost gospodarczy. Czy teza ta znajduje potwierdzenie w rzeczywistości? O ile w teorii takie uzasadnienie można znaleźć, chociażby w oparciu o modele wzrostu zakładające występowanie efektów skali, czy też modele neoklasyczne²⁶⁹, o tyle w praktyce dowody na bezpośredni wpływ obciążeń fiskalnych na wzrost gospodarczy uznawane są za wątpliwe.

Wykres 9

Opodatkowanie i stopy wzrostu PKB w Stanach Zjednoczonych w latach 1950–2000.



Źródło: G.D. Myles, *Economic Growth and the Role of Taxation*, University of Exeter and Institute for Fiscal Studies, Prepared for the OECD, 2007, s. 72.

Analiza szeregów czasowych, opracowanych na podstawie dostępnych danych statystycznych z ostatniego wieku, nie daje jednoznacznych przesłanek do twierdzenia, iż podatki mają istotny wpływ na stopę wzrostu gospodarczego w długim okresie. Podczas gdy we wszystkich krajach rozwiniętych dochody podatkowe w relacji do PKB wielokrotnie się zwiększyły, tempo wzrostu gospodarczego pozostawało na relatywnie stabilnym poziomie²⁷⁰. Wykres 9 ilustruje stopę wzrostu PKB oraz przychody podatkowe rządu federalnego w udziale do PKB w USA w latach 1950–2000. Wyznaczone linie trendu wskazują na systematyczny, równomierny wzrost opodatkowania (linia powyżej) oraz na nieznaczny spadek stopy wzrostu PKB (linia poniżej). Analiza danych dotyczących gospodarki Wielkiej Brytanii w okresie 1910–1980 daje zbliżone rezultaty (wykres 10). Linie trendu wskazują nie tylko na wzrost opodatkowania w tym okresie, ale także stopy wzrostu PKB, w przeciwieństwie do przykładu odnoszącego się do gospodarki USA.

W obu przypadkach autorzy za miarę opodatkowania przyjęli przeciętne opodatkowanie, godząc się tym samym na swego rodzaju obciążenie danych. Zgodnie z założeniami teoretycznymi to krańcowe stawki odgrywają decydującą rolę w procesie podejmowania decyzji gospodarczych przez uczestników rynku. Decyzja o tym czy podjąć wysiłek i zarobić dodatkowy dochód czy też nie, zależy od tego, jaka część tego dochodu zostanie zatrzymana przez państwo. Stąd też nasuwająca się wprost sugestia, iż w badaniach dotyczących związku pomiędzy wzrostem gospodarczym i wysokością opodatkowania większe znaczenie powinny odgrywać krańcowe stopy podatkowe. Jak już wspomniano, jest to szczególnie trudne ze względu na wysoką złożoność porównywanych systemów podatkowych.

Z przedstawionych na wykresach 9 i 10 danych wynika, że przeciętna stopa wzrostu gospodarczego na przestrzeni ostatniego stulecia była w zasadzie stała, podczas gdy w tym samym okresie przeciętny poziom opodatkowania wielokrotnie się zwiększył. Oznacza to, że

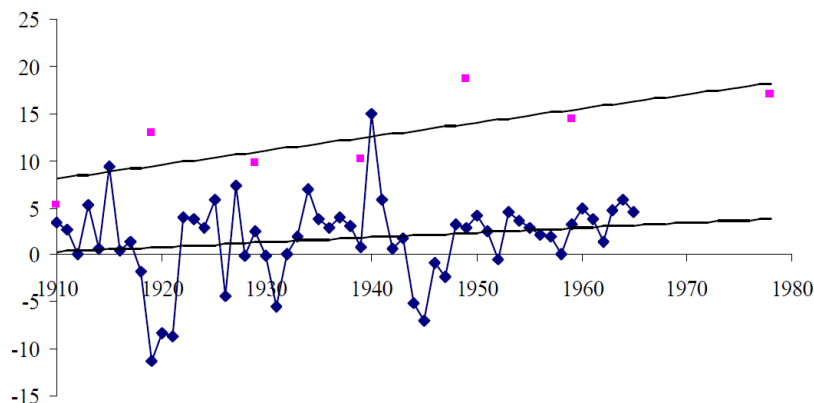
²⁶⁹ W modelach neoklasycznych długookresowe tempo wzrostu jest egzogeniczne wobec działań rządów, w tym także podatków, chyba, że mogą one wpływać na tempo powstawania i wdrażania innowacji.

²⁷⁰ G.D. Myles, *Economic Growth and the Role of Taxation*, University of Exeter and Institute for Fiscal Studies, Prepared for the OECD, 2007, s. 72.

albo bezpośredni wpływ podatków na wzrost w długim okresie jest niewielki, albo ich negatywne oddziaływanie jest neutralizowane przez korzystny wpływ innych czynników, na przykład produktywnych wydatków budżetowych.

Wykres 10

Opodatkowanie i stopy wzrostu gospodarczego w Wielkiej Brytanii w latach 1910–1980.



Źródło: G.D. Myles, *Economic Growth and the Role...*, op.cit., s. 72.

Wyniki te mogą być także wsparciem dla często stawianej w literaturze przedmiotu tezy, że zmiany opodatkowania wpływają na stopę wzrostu tylko przejściowo i stosunkowo krótko. Wówczas w długim okresie są dla niej neutralne lub wpływają jedynie na poziom produktu, a nie jego dynamikę²⁷¹. Analiza zaprezentowanych powyżej danych nie pozwala również rozsądzić czy jeśli podatki byłyby niższe, przeciętna stopa wzrostu byłaby wyższa. Jednakże biorąc pod uwagę fakt, iż stopa wzrostu PKB *per capita* w USA pozostawała w zasadzie niezmienna niemal we wszystkich dziesięcioleciach ubiegłego wieku, wydaje się to być mało prawdopodobne. Chociaż, jak wskazują J. Skinner i E. Engen, obniżenie wszystkich krańcowych i przeciętnych stawek podatkowych o odpowiednio 5 pp. i 2,5 pp. w gospodarce USA prowadzi do przyspieszenia tempa jej wzrostu o 0,2–0,3 pp. rocznie²⁷². Autorzy nie rozstrzygają jednak czy skutek ten będzie trwały, czy tylko przejściowy (trwający 10–15 lat).

Na przestrzeni ostatnich lat wielu znawców tematu poszukiwało dowodów na istnienie związku pomiędzy polityką fiskalną rządu a wzrostem gospodarczym i dobrobytem społecznym. Niestety dotychczasowe badania empiryczne nad determinantami wzrostu gospodarczego nie dają jednoznacznych wyników. Pierwszą próbę zdobycia dowodów na istnienie rzeczonego związku, przy wykorzystaniu ekonometrycznych modeli regresji czasowo-przekrojowej dla wyróżnionej grupy krajów, podjął w swoich pracach Barro²⁷³, wskazując na istnienie znacznej negatywnej korelacji pomiędzy stopą wydatków rządowych a wzrostem PKB. Również Folster i Henrekson w swoich badaniach z 2001 roku potwierdzili istnienie negatywnego związku pomiędzy rozmiarem sektora publicznego a wzrostem gospodarczym. Jednakże niespełna 5 lat później J. Agell zakwestionował metodologię przeprowadzonych przez tych autorów badań, nie znajdując jednocześnie istotnego związku pomiędzy stopą wydatków publicznych a dynamiką PKB²⁷⁴.

²⁷¹ M. Bukowski, P. Kowal i in., *Struktura i poziom wydatków...*, op.cit., s. 117.

²⁷² E. Engen, J. Skinner, *Taxation and Economic Growth*, National Tax Association, "National Tax Journal" 1996, Vol. 49, No. 4, s. 617–642.

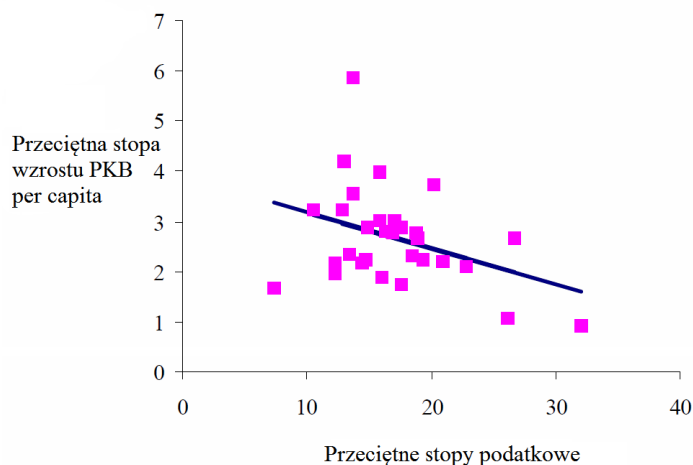
²⁷³ R.J. Barro, *A Cross-Country Study of Growth, Saving and Government*, NBER Working Papers, 1989, No. 2855; R.J. Barro, *Economic Growth in a Cross-Section of Countries*, MIT Press, "Quarterly Journal of Economics" 1991, Vol. 106, No. 2, s. 407–444.

²⁷⁴ J. Agell, H. Ohlsson, P. Thoursie, *Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries: A Comment*, Elsevier, "European Economic Review" 2006, Vol. 50(1), s. 211–218.

Najsilniejsze dowody na istnienie związku pomiędzy opodatkowaniem a wzrostem gospodarczym zostały przedstawione przez Plossera. Zbadał on zależność pomiędzy tempem wzrostu PKB *per capita* a szerokim wachlarzem zmiennych w krajach OECD. Korelacja na poziomie $-0,52$ świadczy o istnieniu istotnej ujemnej zależności pomiędzy udziałem podatków dochodowych i podatków od zysków w PKB a tempem wzrostu gospodarczego na jednego mieszkańca²⁷⁵.

Wykres 11

Stopa wzrostu PKB i stopy podatkowe w krajach OECD w latach 1960–2004.



Źródło: G.D. Myles, *Economic Growth and the Role of Taxation*, University of Exeter and Institute for Fiscal Studies, Prepared for the OECD, 2007, s. 75.

Wykres 11, przedstawiający przeciętne stopy podatkowe i średnią stopę wzrostu PKB w krajach OECD w latach 1960 – 2004²⁷⁶, potwierdza tę zależność. Linia trendu wyznaczona metodą najmniejszych kwadratów wskazuje na ujemną zależność pomiędzy wzrostem gospodarczym a przeciętną stopą podatkową wyznaczoną przez Plossera. Oczywistym ograniczeniem dla tego stwierdzenia jest fakt, iż znaleziona zależność nie może być w pełni zaakceptowana bez uwzględnienia wpływu oddziaływania innych zmiennych objaśniających.

F. Padovano i E. Galli²⁷⁷ również podjęli próbę ustalenia wpływu podatków na wzrost gospodarczy. Autorzy wykorzystali w swoim modelu dane 25 uprzemysłowionych krajów z lat 1970–1998. Celem badania było przede wszystkim zidentyfikowanie różnic pomiędzy krańcowymi stawkami podatkowymi a stawkami przeciętnymi i progresją podatkową. W założeniach wstępnych przyjęli, zgodnie z endogeniczną teorią wzrostu, iż istotne dla wzrostu gospodarczego powinny być krańcowe stopy podatkowe, nie zaś przeciętne. Autorzy spodziewali się więc, że zmienna reprezentująca w modelu przeciętne opodatkowanie będzie statystycznie nieistotna. Utrzymywano także, iż powinna ona „wchodzić” do równania regresji z pozytywnym znakiem. Przypuszczenie to wynikało z faktu silnego powiązania przeciętnego opodatkowania z wydatkami rządowymi. Założenia te zostały przez autorów w całości potwierdzone. Oceny parametrów oszacowanego modelu zaprezentowano w tabeli 6. Uzyskane wyniki wskazują, iż w przypadku włączenia do modelu tylko jednej ze zmiennych reprezentujących opodatkowanie, wpływ przeciętnej stopy podatkowej (Model II) na wzrost okazuje się być nieistotnym statystycznie, w odróżnieniu od sytuacji odnoszącej się do stóp krańcowych – Model III. Włączenie obu zmiennych do modelu pozwala na pokazanie

²⁷⁵ G.D. Myles, *Economic Growth and the Role...*, op.cit., s. 74.

²⁷⁶ Pierwotnie wykres zaprezentowany przez Plossera dotyczył wyłącznie lat 1960–1989. Zob.: C.I. Plosser, *The Search for Growth*, w: *Policies for Long-Run Economic Growth*, A Symposium Sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, J. Hole (ed), Wyoming 1992, August 27–29, s. 57–92.

²⁷⁷ Zob. F. Padovano, E. Galli, *Comparing the Growth Effects of Marginal vs. Average Tax Rates and Progressivity*, Elsevier, “*European Journal of Political Economy*” 2002, Vol. 18, s. 529–544.

wpływu progresji podatkowej (utrzymywanie przeciętnej stopy podatkowej na stałym poziomie w czasie, gdy krańcowa stawka rośnie reprezentuje wzrost progresji podatkowej) – Model VI. Ten model również potwierdza istnienie istotnej negatywnej zależności pomiędzy krańcową stawką podatkową a tempem wzrostu gospodarczego. Przeciętne opodatkowanie okazuje się być, po raz kolejny, zmienną nieistotną statystycznie. Oceny parametrów oszacowanego Modelu III wskazują, iż wzrost krańcowej stawki podatkowej o 10 pp. prowadzi do spadku tempa wzrostu PKB o 0,23 pp.

Tabela 6

Wyniki regresji przeprowadzonej przez Padovano i Galli.

Zmienna	Model II	Model III	Model VI
Przeciętne opodatkowanie	0,005 (0,2)		0,0039 (0,89)
Krańcowa stawka podatkowa		-0,023 (-3,45)	-0,0342 (-3,82)
Stopa wzrostu populacji	1,302 (2,897)	1,556 (3,42)	1,096 (4,578)
Inwestycje w kapitał rzeczowy	-0,0003 (-0,324)	-0,0005 (-0,237)	0,0028 (1,379)
Inwestycje w kapitał ludzki	0,006 (3,73)	0,005 (7,1)	0,004 (4,08)
Początkowy PKB	-0,0001 (-1,839)	-0,0004 (-8,86)	-0,0001 (-5,571)
Inflacja			-0,232 (-4,883)
R ²	0,567	0,66	0,65

* w nawiasach podano wartość statystyki t-Studenta.

Źródło: G.D. Myles, *Economic Growth and the Role of Taxation*, University of Exeter and Institute for Fiscal Studies, Prepared for the OECD, 2007, s. 80–81.

Leibfritz, Thornton i Bibbee podjęli próbę zbadania zależności pomiędzy przeciętną stopą wzrostu gospodarczego w krajach OECD w okresie 1980–1995 a stopami podatkowymi (zastosowano trzy miary opodatkowania: przeciętną stopę podatkową, krańcową stopę podatkową oraz przeciętną stopę opodatkowania bezpośredniego). Uzyskane przez autorów wyniki wskazują, iż wzrost stóp podatkowych o 10 pp. prowadzi do spadku stopy wzrostu gospodarczego o 0,5 pp., przy czym spadek ten jest nieznacznie wyższy w przypadku oddziaływania podatków bezpośrednich niż pośrednich²⁷⁸.

Przez wzgląd na grupę krajów objętych badaniem nie sposób pominąć pracy A. Siwego, A. Adamczyka i in. Autorzy podjęli bowiem próbę zweryfikowania zależności pomiędzy wysokością dochodów fiskalnych, strukturą tych dochodów a tempem wzrostu gospodarczego w krajach Unii Europejskiej (14 krajów UE-15, z wyłączeniem Luksemburga) w latach 1991–2000. Do pomiaru kierunku i siły zależności między poziomem fiskalizmu a średnim rocznym tempem wzrostu gospodarczego użyto współczynnika korelacji liniowej Pearsona. Otrzymana wartość współczynnika (-0,56) świadczy o istnieniu statystycznie istotnej ujemnej zależności pomiędzy średnim poziomem fiskalizmu a tempem wzrostu gospodarczego. Uzyskane wyniki wskazują, iż wzrost poziomu fiskalizmu o 1 pp. powoduje spadek tempa wzrostu gospodarczego na jednego mieszkańca o 0,14 pp. Oznacza to, iż państwa, które charakteryzuje wyższy poziom fiskalizmu, wykazują niższe tempo wzrostu gospodarczego. W dziesięcioletnim okresie badań nie wszystkie kraje cechowały się ujemną zależnością pomiędzy zmianami fiskalizmu a tempem wzrostu PKB w ujęciu rocznym. Fakt ten dał autorom przesłankę do postawienia tezy, iż negatywny wpływ obciążeń fiskalnych na dynamikę wzrostu gospodarczego jest zauważany dopiero w długim okresie²⁷⁹. Niemal identyczne wnioski uzyskali B. Wrona i T. Wołowicz. Autorzy przeprowadzili badanie na

²⁷⁸ G.D. Myles, *Taxation and Economic Growth...*, op.cit., s. 160.

²⁷⁹ A. Siwo, A. Adamczyk i in., *Poziom fiskalizmu...*, op.cit., s. 102.

takiej samej grupie krajów, rozszerzając jedynie dane wejściowe do modelu o kolejne cztery lata (1991–2004)²⁸⁰.

Bezpośredni wpływ poziomu fiskalizmu na stopę wzrostu PKB potwierdzili w swoich analizach także G. Karras i D. Furceri²⁸¹. Autorzy ustalili, iż wzrost stopy obciążeń fiskalnych o 1% PKB prowadzi w długim horyzoncie czasowym do trwałego spadku PKB *per capita* (spadek o 0,5–1%, w zależności od specyfikacji zastosowanego modelu).

Przytoczone powyżej dowody mogłyby zostać potraktowane jako potwierdzenie silnego negatywnego związku pomiędzy polityką fiskalną a tempem wzrostu gospodarczego. Jednakże skrupulatny przegląd literatury przedmiotu i wyników badań empirycznych przeprowadzonych w ostatnich dekadach nie pozwalają na potwierdzenie tak sformułowanej tezy. Do wniosków przeciwnych doszli m.in. William Easterly i Sergio Rebelo, którzy do wyjaśnienia związku pomiędzy polityką fiskalną a wzrostem PKB użyli krańcowych stawek podatkowych. Brak istotnej korelacji pomiędzy stopami podatkowymi a wzrostem gospodarczym podsumowali stwierdzeniem: „(...) dowody na to, iż stopy podatkowe oddziałują na wzrost są niepokojąco kruche”²⁸². Wysiłki R.E. Levine’a i Davida Renelta skierowane ku znalezieniu silnego związku pomiędzy wielorakimi zmiennymi reprezentującymi politykę podatkową a wzrostem gospodarczym również zakończyły się niepowodzeniem²⁸³. Do podobnych konkluzji doszli w 1994 roku Enrique Mendoza, Gian Maria Milesi-Ferretti i Patrick Asea (brak istotnego związku pomiędzy krańcowymi stopami podatkowymi a stopą wzrostu gospodarczego, przy założeniu uwzględnienia w modelu regresji początkowej wielkości PKB) oraz w 1997 roku J. Agell, T. Lindh i H. Ohlsson²⁸⁴.

P. Nijkamp i J. Poot podjęli próbę podsumowania wyników badań nad związkami pomiędzy polityką fiskalną (konsumpcja publiczna, stopy podatkowe, wydatki na edukację, obronę oraz infrastrukturę publiczną) i wzrostem gospodarczym, które prowadzone były na przestrzeni ostatnich lat. Dziesięć artykułów, spośród 93 podejmujących rzeczoną tematykę, traktowało o wpływie opodatkowania na wzrost gospodarczy. W sześciu z nich odnaleziono empiryczne wsparcie dla stwierdzenia, iż wyższe podatki obniżają dynamikę gospodarki. Pozostałe wyniki należy uznać za niekonluzywne²⁸⁵.

²⁸⁰ B. Wrona, T. Wołowicz, Struktura systemu podatkowego a wzrost gospodarczy, *Zeszyty naukowe* 2007, nr 6, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Bochni, Bochnia 2007, s. 129–148.

²⁸¹ G. Karras, D. Furceri, Taxes and Growth in Europe, “*South-Eastern Europe of Economics*” 2009, No. 2, s. 181–204.

²⁸² G.D. Myles, *Taxation and Economic Growth...*, op.cit., s. 160.

²⁸³ R.E. Levine, D. Renelt, *A Sensitivity...*, op.cit., s. 942–963.

²⁸⁴ G.D. Myles, *Taxation and Economic Growth...*, op.cit., s. 160.

²⁸⁵ P. Nijkamp, J. Poot, *Meta-Analysis...*, op.cit., s. 1–36.

ROZDZIAŁ 3

PODATEK DOCHODOWY OD OSÓB FIZYCZNYCH A WZROST GOSPODARCZY

3.1. Podatek dochodowy od osób fizycznych – zagadnienia wstępne.

Podatki dochodowe zaliczane są przez doktrynę prawa finansowego do najidealniejszych podatków współczesnych państw. Są one, zarówno podatek dochodowy od osób fizycznych – PIT (*Personal Income Tax*), jak i podatek dochodowy od osób prawnych – CIT (*Corporate Income Tax*), rdzeniem współczesnych systemów podatkowych²⁸⁶. Odpowiednio skonstruowany podatek dochodowy może sprostać zarówno wymogom dobrego podatku (stawianym przez teorię), nie będąc jednocześnie zbyt uciążliwym dla podatnika, nie szkodzić produkcji i obciążać w sposób sprawiedliwy osiągnany dochód. To właśnie te zalety sprawiają, iż postuluje się, by pełnił on w systemie zasilania dochodów budżetowych państwa podstawową rolę²⁸⁷. Do zalet opodatkowania bezpośredniego zaliczyć można również²⁸⁸: stałą wydajność, elastyczność prawną, oszczędność kosztów poboru, sprawiedliwość opodatkowania, nieprzerzucalny charakter, możliwość stosowania progresji podatkowej, czy też możliwość kształtowania podstawy opodatkowania.

Dochód jako przedmiot opodatkowania stosowany jest obecnie powszechnie we wszystkich krajach rozwiniętych. Zaczęto go wykorzystywać już w końcu XVIII wieku (w 1799 r. w Anglii)²⁸⁹. Systemy podatkowe, funkcjonujące obecnie w krajach Europy Zachodniej, ukształtowały się po II wojnie światowej. Kształt tym systemom w dużej mierze dyktowała doktryna J.M. Keynesa, daleka od idei neutralności podatków, wręcz przeciwnie, przypisująca im wiele dodatkowych, pozafiskalnych funkcji. W ten sposób opodatkowanie dochodów ludności stało się jednym z głównych narzędzi redystrybucji dochodów, umożliwiających realizację postulatu sprawiedliwości społecznej oraz stymulowanie pożądanых zachowań w sferze produkcji i konsumpcji²⁹⁰.

W Polsce podatek dochodowy od osób fizycznych został wprowadzony na mocy Ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁹¹, zwaną dalej u.p.d.o.f. Wprowadziła ona powszechny podatek dochodowy od osób fizycznych, co było jednym z elementów reformy polskiego systemu podatkowego, dokonującej się na początku lat 90. ubiegłego wieku. Podatek ten zastąpił pięć podatków, którymi były: 20-proc. podatek od funduszu płac płacony przez przedsiębiorstwa, podatek od wynagrodzeń, podatek

²⁸⁶ G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy. Strategia transformacji...*, op.cit., s. 56.

²⁸⁷ *Finanse publiczne i prawo finansowe*, C. Kosikowski..., op. cit, s. 547.

²⁸⁸ Adam Wyszowski, *Podatki pośrednie i dochodowe w systemie podatkowym*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2010, s. 145–151.

²⁸⁹ Zob. F.H.M. Grapperhaus, *Opowieści podatkowe Drugiego Millenium*, IBFD, Toruń 2010, s. 72–80.

²⁹⁰ A. Krajewska, *Podatki w Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 88.

²⁹¹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1991 r. Nr 80, poz. 350, z późn. zm.).

wyrównawczy, podatek rolny oraz podatek dochodowy²⁹². Skutkiem tych zmian było znaczne zmniejszenie liczby obowiązujących w tym obszarze aktów prawnych, co nie tylko ujednoliciło, zgodnie z założeniem, zasady opodatkowania całej gospodarki, ale i usprawniło cały system.

Od czasu wejścia w życie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych była ona wielokrotnie nowelizowana. Należy również wspomnieć, iż u.p.d.o.f. nie jest jedyną ustawą podatkową normującą obowiązek zapłaty podatku dochodowego przez osoby fizyczne. Prawa i obowiązki podatnika wynikają przede wszystkim z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (zwana dalej Konstytucją RP)²⁹³ oraz ustaw specjalnych, takich jak: Ustawa z dnia 20 listopada 1998 roku o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne²⁹⁴, Ustawa z dnia 25 lipca 2008 roku o szczególnych rozwiązaniach dla podatników uzyskujących niektóre przychody poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²⁹⁵ czy też rozporządzeń wykonawczych (przede wszystkim rozporządzeń Ministra Finansów).

Podatek dochodowy od osób fizycznych stanowi jeden z podstawowych składników systemu dochodów sektora finansów publicznych w Polsce. Wpływy podatkowe z tytułu poboru tego podatku stanowią drugie co do wielkości źródło dochodów publicznych i zasilają kilka elementów sektora publicznego: budżet państwa, budżety samorządowe oraz służbę zdrowia²⁹⁶.

Podatek dochodowy od osób fizycznych charakteryzuje się następującymi cechami²⁹⁷:

- jest podatkiem osobistym obciążającym osoby fizyczne, które uzyskują dochód z różnych źródeł przychodów po potrąceniu kosztów;
- uwzględnia sytuację osobistą podatnika;
- nie różnicuje obciążenia z punktu widzenia źródeł przychodów;
- jest instrumentem polityki podziału dochodu;
- jest instrumentem łagodzącym wahania koniunktury.

Rozszerzając wyżej przedstawioną charakterystykę, podatek dochodowy od osób fizycznych należy zdefiniować jako podatek bezpośredni, zwyczajny, obligatoryjny, o charakterze dochodowym i osobistym²⁹⁸. Podatek ten opiera się na zasadzie powszechności oraz równości opodatkowania. Zasada powszechności podmiotowej podatku dochodowego od osób fizycznych oznacza, iż podatnikiem tego podatku może być każdy, czego potwierdzeniem jest fakt, iż w u.p.d.o.f. w zasadzie nie występują żadne zwolnienia o czysto podmiotowym charakterze, czyli adresowanych do ściśle wskazanych podatników²⁹⁹. Zasada równości opodatkowania oznacza, iż bez względu na źródło dochodu wszyscy podatnicy traktowani są jednakowo.

Podatek ten ma charakter globalny, co oznacza, iż obejmuje on zasadniczo cały dochód jednostki bez względu na źródło jego pozyskania³⁰⁰, daje więc pełny obraz sytuacji materialnej podatnika i tym samym umożliwia ocenę jego zdolności płatniczej.

²⁹² A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op.cit., s. 245.

²⁹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

²⁹⁴ Ustawa z dnia 20 listopada 1998 roku o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. z 1998 r. Nr 144, poz. 930, z późn. zm.).

²⁹⁵ Ustawa z dnia 25 lipca 2008 roku o szczególnych rozwiązaniach dla podatników uzyskujących niektóre przychody poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2008 r. Nr 143, poz. 894.).

²⁹⁶ P. Krajewski, Wpływ koniunktury na kształtowanie się dochodów budżetowych z podatku od dochodów osobistych, „Ekonomista” 2005, nr 1, s. 49.

²⁹⁷ A. Komar, Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej, PWE, Warszawa 1996, s. 36 i 37.

²⁹⁸ R. Wolański, System podatkowy w Polsce..., op.cit., s. 71.

²⁹⁹ Finanse publiczne i prawo finansowe, C. Kosikowski..., op. cit, s. 552.

³⁰⁰ A. Gomułowicz, J. Małecki, Podatki..., op.cit., s. 626.

Istotną cechą podatku dochodowego jest jego wysoka elastyczność, przejawiająca się tym, iż ciężar podatku łatwo dostosowuje się do zmiennej sytuacji ekonomicznej podatnika. Między innymi dlatego podatek ten uznawany jest za najlepsze narzędzie podatkowe.

Podmiotem tego podatku są osoby fizyczne oraz spółki nieposiadające osobowości prawnej, które zostały potraktowane w specjalny sposób na gruncie podatku dochodowego od osób fizycznych³⁰¹. R. Wolański pisze, że podatnikiem podatku dochodowego jest osoba fizyczna, która osiąga dochody podlegające opodatkowaniu. Podatek ten jest podatkiem o charakterze osobistym, tzn. obejmuje wszystkie dochody osiągnięte przez podatnika (wyjątek stanowią dochody, w przypadku których u.p.d.o.f. nie ma zastosowania)³⁰². Należy podkreślić, iż objęcie spółek niemających osobowości prawnej podatkiem dochodowym od osób fizycznych stanowi pewnego rodzaju odstępstwo od osobistego charakteru tego podatku³⁰³ oraz przejawia się tym, że opodatkowaniu podlega każdy ze wspólników takiej spółki w stosunku do wielkości swojego w niej udziału.

Z zakresem podmiotowym tego podatku wiąże się kwestia tzw. nieograniczonego oraz ograniczonego obowiązku podatkowego. Nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu podlegają osoby fizyczne mieszkające na terytorium RP, a przedmiotem opodatkowania są ich dochody w całości, bez względu na to, gdzie położone są źródła przychodów, z których te dochody są osiągnięte. Objęte są więc obowiązkiem podatkowym zarówno dochody ze źródeł krajowych, jak i znajdujących się za granicą³⁰⁴.

Ograniczony obowiązek podatkowy dotyczy osób fizycznych, które nie mają stałego miejsca zamieszkania na terytorium Polski, ale tutaj osiągają dochody³⁰⁵.

Przedmiotem podatku od dochodów osób fizycznych jest dochód. Opodatkowane są zatem wszelkiego rodzaju dochody, z wyjątkiem tych zwolnionych. Poza ściśle określonymi wyjątkami (wskazanymi w u.p.d.o.f.), w przypadku uzyskiwania przez podatnika dochodów z wielu źródeł przedmiotem opodatkowania jest suma dochodów z tych źródeł. Dochodem ze źródła przychodów jest nadwyżka sumy przychodów nad kosztami ich uzyskania w danym roku podatkowym. Tymi źródłami zgodnie z art. 10 u.p.d.o.f. są³⁰⁶:

- a) stosunek służbowy, stosunek pracy, w tym spółdzielczy stosunek pracy, członkostwo w rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub innej spółdzielni zajmującej się produkcją rolną, praca nakładcza, emerytura lub renta;
- b) działalność wykonywana osobiście;
- c) pozarolnicza działalność gospodarcza;
- d) działy specjalne produkcji rolnej;
- e) najem, podnajem, dzierżawa, poddzierżawa oraz inne umowy o podobnym charakterze, w tym również dzierżawa, poddzierżawa działów specjalnych produkcji rolnej oraz gospodarstwa rolnego lub jego składników na cele nierolnicze albo na prowadzenie działów specjalnych produkcji rolnej, z wyjątkiem składników majątku związanych z działalnością gospodarczą;
- f) kapitały pieniężne i prawa majątkowe, w tym odpłatne zbycie praw majątkowych innych niż wymienione w pkt. 8 lit. a)-c) u.p.d.o.f.;
- g) odpłatne zbycie (z zastrzeżeniem ust. 2) nieruchomości lub ich części oraz udziału w nieruchomości; spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub użytkowego oraz prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej; prawa wieczystego użytkowania gruntów oraz innych rzeczy (jeżeli odpłatne zbycie nie następuje w wykonaniu działalności gospodarczej i zostało dokonane w przypadku

³⁰¹ Tamże, s. 643.

³⁰² R. Wolański, System podatkowy w Polsce..., op.cit., s. 72.

³⁰³ Zarys finansów publicznych i prawa finansowego, W. Wójtowicz..., op.cit., s. 227.

³⁰⁴ Finanse publiczne i prawo finansowe, C. Kosikowski..., op.cit., s. 552..

³⁰⁵ Tamże, s. 553.

³⁰⁶ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1991 r. Nr 80, poz. 350. z późn. zm.).

odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych wyżej określonych – przed upływem 5 lat, a innych rzeczy – przed upływem pół roku);

h) inne źródła.

Nie wszystkie przychody są jednak opodatkowane. Ustawa przewiduje szeroki wachlarz zwolnień przedmiotowych. Zwolnione są m.in.: przychody mające charakter odszkodowań oraz świadczeń socjalnych; niektóre przychody otrzymywane przez pracowników od pracodawcy, w tym także kwoty stanowiące zwrot wydatków poniesionych przez pracownika (np. diety); przychody uzyskane z niektórych rodzajów sprzedaży; dochody pochodzące od rządów państw obcych i inne³⁰⁷.

Ustalenie podatku od osiągniętego dochodu wymaga obliczenia kosztów uzyskania przychodu, co jest możliwe na trzy sposoby. Pierwszym sposobem jest metoda kosztów rzeczywistych, która polega na ustaleniu faktycznie poniesionych kosztów na podstawie prowadzonej księgi przychodów i rozchodów. Metoda ta ma jednak zastosowanie tylko w przypadku podatników prowadzących księgowość. Kolejnym sposobem jest metoda szacunkowa, sprowadzająca się do obliczenia dochodu za pomocą odpowiednich przeliczników w postaci normy szacunkowej dochodowości³⁰⁸. Ostatnim sposobem jest metoda ryczałtowego obliczenia kosztów uzyskania przychodów. Wysokość kosztów w tym przypadku jest określona w u.p.d.o.f. Taką metodę ustalania kosztów przyjęto np. w odniesieniu do przychodów ze stosunku służbowego, stosunku pracy oraz pracy nakładczej³⁰⁹.

Podstawę opodatkowania w tym podatku stanowi dochód (jedynie w przypadku ryczałtowego opodatkowania stanowi przychód)³¹⁰, który może być pomniejszony o odliczenia przysługujące podatnikom, co w rezultacie powoduje, że często podstawa opodatkowania różni się od podstawy obliczenia podatku. Wynika to stąd, iż obliczając podatek uwzględnia się minimum wolne od podatku³¹¹, a także przysługujące ulgi (podmiotowe, przedmiotowe, okresowe, bezterminowe), które mogą polegać na odliczeniu określonych wydatków od podstawy opodatkowania albo od podatku, bądź na zastosowaniu niższej stawki podatkowej. Do najbardziej popularnych odliczeń w Polsce należą odliczenia przysługujące na każde małoletnie dziecko oraz wydatki z tytułu użytkowania sieci Internet³¹², na składki określone w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, na darowizny na cele pożytku publicznego oraz kultu religijnego i inne.³¹³ Preferencyjne stawki podatkowe stosowane są w odniesieniu do dochodów uzyskiwanych ze źródeł wskazanych w art. 29 u.p.d.o.f., są to m.in. dochody z należności licencyjnych czy też wygranych w konkursach i grach³¹⁴.

Stawki podatku dochodowego od osób fizycznych mają charakter procentowy. Stawka dla podatników podlegających opodatkowaniu na zasadach ogólnych została określona w art. 27 u.p.d.o.f., który przewiduje dwie progresywne stawki podatkowe (progresja łączna, progresja szczeblowa): 18% i 32% (tabela 7).

³⁰⁷ Finanse publiczne i prawo finansowe, C. Kosikowski..., op.cit., s. 556.

³⁰⁸ Zarys finansów publicznych i prawa finansowego, W. Wójtowicz..., op.cit., s. 231.

³⁰⁹ Finanse publiczne i prawo finansowe, C. Kosikowski..., op.cit., s. 557.

³¹⁰ Tamże, s. 558.

³¹¹ Zarys finansów publicznych i prawa finansowego, W. Wójtowicz..., op.cit., s. 229.

³¹² Z dniem 1 stycznia 2013 r. obowiązują zmiany w stosowaniu ulgi internetowej wprowadzone Ustawą z dnia 24 października 2012 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2012 Nr 0, poz. 1278). Podstawą do stosowania tej ulgi jest art. 26 ust. 1 pkt 6a i 6h ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zgodnie z nowymi przepisami odliczenie będzie przysługiwało podatnikowi wyłącznie w kolejno po sobie następujących dwóch latach podatkowych, jeżeli w okresie poprzedzającym te lata nie korzystał z tego odliczenia.

³¹³ Zob. Art. 27 ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1991 r. Nr 80, poz. 350. z późn. zm.).

³¹⁴ Zob. Art. 29 ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1991 r. Nr 80, poz. 350. z późn. zm.).

Podatnicy prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą, zgodnie z art. 30 u.p.d.o.f., mają do wyboru opodatkowanie na zasadach ogólnych lub też opodatkowanie według proporcjonalnej stawki podatkowej w wysokości 19%. Przy czym wybór drugiej opcji jest jednoznaczny z rezygnacją z wszelkich ulg (w tym możliwości wspólnego rozliczenia z małżonkiem czy też skorzystania z preferencji dla samotnie wychowujących dzieci)³¹⁵.

Tabela 7

Stawki podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce.

Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
ponad	do	
	85 528	18% minus kwota zmniejszająca podatek 556 zł 02 gr
85 528		14 839 zł 02 gr + 32% nadwyżki ponad 85 528 zł

Zródło: Art. 27 u.p.d.o.f.

Należy podkreślić, iż w chwili obecnej nie ma spójnego prawa podatkowego, które obowiązywałoby w całej Unii Europejskiej. Zharmonizowana została jedynie sfera podatków pośrednich (podatek VAT oraz częściowo podatek akcyzowy), co nie oznacza, że zabroniono harmonizacji podatków bezpośrednich. W kwestii podatków bezpośrednich regulacji podlegały głównie rozwiązania dotyczące działalności przedsiębiorstw międzynarodowych³¹⁶. Podatek dochodowy od osób fizycznych nie podlega harmonizacji, co oznacza, że wszystkie spośród 27 krajów Unii Europejskiej, bez względu na to jaki system podatkowy stosują, mogą wprowadzać własne rozwiązania dotyczące opodatkowania osób fizycznych. Konsekwencją tego jest funkcjonowanie wielorakich systemów ulg i zwolnień podatkowych, których celem jest lepsze dostosowanie wysokości obciążeń podatkowych do możliwości płatniczych podatnika oraz osiąganie określonych celów społeczno-gospodarczych pożądaných w danym kraju³¹⁷. Wysokość opodatkowania bezpośredniego w krajach Unii Europejskiej zależy więc od suwerennej decyzji kraju członkowskiego. Państwa członkowskie UE są silnie zróżnicowane pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Harmonizacja polityki podatkowej w pełnym zakresie mogłaby przyczynić się do pogorszenia konkurencyjności gospodarek słabiej rozwiniętych³¹⁸.

Łączna ocena, choćby pobieżna, systemów podatkowych obowiązujących we wszystkich krajach Unii Europejskiej jest niezwykle trudna z uwagi na wysokie zróżnicowanie gospodarek poszczególnych krajów członkowskich. Analizę cech wspólnych utrudnia przede wszystkim obecność w Unii Europejskiej nowych krajów członkowskich, dlatego też zaprezentowane poniżej wspólne cechy konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych dotyczą wyłącznie krajów „starej” UE. Cechy te sprowadzają się głównie do takich kwestii, jak³¹⁹:

- podatek dochodowy od osób fizycznych jest odnoszony do całości dochodów podatnika, nie zaś do poszczególnych jego części;
- jest to podatek progresywny (różnice polegają głównie na liczbie stosowanych progów oraz wysokości stawek);
- w systemach funkcjonuje kwota dochodów wolnych od podatku uwzględniająca minimum egzystencji;

³¹⁵ A. Gomułowicz, J. Małecki, Podatki..., op.cit., s. 661.

³¹⁶ R. Wolański, System podatkowy w Polsce..., op.cit., s. 295.

³¹⁷ A. Ślesicka, Stosowanie ulg i zwolnień w podatku dochodowym od osób fizycznych w państwach UE, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, „Ekonomia” 2011, nr 26, s. 58.

³¹⁸ B. Makowicz, Harmonizacja podatków pośrednich w Unii Europejskiej, Uniwersytet w Munster, „Studia Europejskie” 2004, nr 2, s. 109.

³¹⁹ A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op.cit., s. 88.

- obciążenia podatkowe uwzględniają zdolność płatniczą i stan rodziny (funkcjonujący system ulg i zwolnień podatkowych);
- systemy podatkowe zawierają preferencje dotyczące sposobu uzyskiwania dochodu (zasady określania kosztów uzyskania przychodów) oraz sposobu jego wydatkowania (np. ulgi inwestycyjne, mieszkaniowe, zdrowotne, darowizny);
- istnieją różne zasady opodatkowania rezydentów i nierezydentów.

Podmiotowy zakres podatku dochodowego w całej Unii Europejskiej jest uregulowany podobnie. Analogicznie do systemu polskiego istnieje nieograniczony i ograniczony obowiązek podatkowy. Do zakresu przedmiotowego podatku dochodowego od osób fizycznych należą wszelkiego rodzaju dochody (suma dochodów ze wszystkich źródeł), czyli przychody pomniejszone o koszty ich uzyskania, z wyjątkiem dochodów objętych zwolnieniami przedmiotowymi³²⁰. Spośród przychodów najczęściej podlegających opodatkowaniu prawo podatkowe wymienia: pracę najemną oraz wykonywaną samodzielnie, emerytury i renty, prowadzenie przedsiębiorstwa, gospodarstwa rolne i leśne oraz majątek (najem i dzierżawa)³²¹.

Wspólną cechą opodatkowania osób fizycznych w krajach UE-15 jest progresja podatkowa, znajdująca odzwierciedlenie w różnej liczbie progów podatkowych, wysokości stawek oraz poziomie dochodów wolnych od podatku. Warto podkreślić, iż po II wojnie światowej przez bardzo długi okres w krajach UE utrzymywało się wysokie progresywne opodatkowanie dochodów ludności. Jak twierdzi Marek Belka, impulsem do wprowadzenia zmian w systemach podatkowych krajów europejskich było zreformowanie amerykańskiego systemu podatkowego w 1981 roku. Ćwierć wieku konsekwentnie wprowadzanych zmian przyniosło obniżkę stawek podatku dochodowego z 14–70% do 15–39,6% w 2008 roku³²². I tak, podczas gdy jeszcze na początku lat 90. XX w. w niektórych krajach europejskich obowiązywało kilkanaście, a nawet więcej stawek podatkowych (w Luksemburgu było ich aż 25), w obecnie funkcjonujących systemach jest ich 2–6. Wyjątkiem jest Luksemburg, gdzie nadal obowiązuje 17 stawek podatkowych³²³.

Aspekty socjalne podatku od dochodów ludności, będącego przedmiotem niniejszej analizy, dotyczą głównie możliwości płatniczych podatnika. Większość krajów UE stosuje ulgowe opodatkowanie, w postaci m.in. kwot wolnych od podatku (wyznaczających minimum egzystencji podatnika), możliwości wspólnego opodatkowania małżonków, ulg podatkowych dla podatników wychowujących dzieci³²⁴. Uznaje się, iż wyrazem największej troski o zdolność płatniczą podatnika jest określenie kwoty dochodów opodatkowanych stawką zerową lub kwoty wolnej od podatku. Oznacza to wyłączenie z podstawy opodatkowania dochodu na poziomie niezbędnym do zaspokojenia podstawowych potrzeb bądź też zmniejszenie podatku należnego o określoną kwotę³²⁵. Warto podnieść tutaj kwestię wysokości dochodów niepodlegających opodatkowaniu w krajach Unii Europejskiej. Znamienne dla nowych krajów członkowskich, w tym Polski, jest występowanie bardzo niskiego poziomu dochodów niepodlegających opodatkowaniu. Najniższe kwoty wolne od podatku obowiązują w Polsce (kwota 139 euro zmniejszająca podatek) i na Słowacji (185 euro). W Estonii i Słowenii jest to odpowiednio 1 726 euro i 2 956 euro. Jedyne rządy Cypru i Malty zdecydowały się na ustalenie kwoty dochodu wolnego od podatku w wysokości

³²⁰ W. Czopik, *Opodatkowanie dochodów osób fizycznych w krajach Unii Europejskiej*, Zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni 2007, nr 6, s. 13 i n.

³²¹ Tamże.

³²² M. Belka, *Reaganomika. Sukces czy porażka*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 1991, s. 102.

³²³ *The Essential Guide for Individuals in Luxembourg. Tax, Social Security, Labor Environment, Immigration*, Deloitte 2012, s. 1.

³²⁴ W. Czopik, *Opodatkowanie dochodów osób...*, op.cit., s. 14.

³²⁵ A. Krajewska, *Podatki w Unii Europejskiej Europejskiej...*, op.cit., s. 91.

zbliżonej do tych funkcjonujących w krajach UE-15 (Cypr – 19 500 euro, Malta – 11 900 euro w przypadku małżeństw oraz 8 500 euro dla osób samotnych)³²⁶.

Wszystkie systemy podatkowe krajów europejskich uwzględniają zdolność płatniczą podatnika. Oczywiście jest jednak fakt, iż kraje te nie są jednolite pod względem rozwiązań dotyczących ulg i zwolnień w podatku dochodowym od osób fizycznych. Obowiązujące obecnie ulgi podatkowe można sklasyfikować według kryterium celu ich wprowadzania, tzn. na ulgi o charakterze gospodarczym (mają doprowadzić do określonego stanu gospodarki, np. pobudzenie inwestycji, zwiększenie oszczędności, pobudzenie eksportu czy też importu³²⁷), społecznym (korzyści społeczne, np. w postaci wzrostu przyrostu naturalnego i zmniejszenia negatywnych skutków danego zjawiska) i mieszanym. Przykładem ulg o charakterze gospodarczym są: w Belgii – odliczenia od podatku związanego z gromadzeniem oszczędności; we Francji – odliczenia od dochodu inwestycji poczynionych na terytoriach zamorskich; w Irlandii – odliczenia od dochodu odsetek od kredytów zaciągniętych na zakup udziałów w spółkach nienotowanych na giełdzie; w Wielkiej Brytanii – odlicza się dochody na zakup udziałów o wysokim ryzyku w małych spółkach³²⁸.

Tabela 8

Ulgі prorodzinne w krajach Unii Europejskiej.

Kraj	Wspólne rozliczenia podatkowe	Ulgą na dzieci	Kraj	Wspólne rozliczenia podatkowe	Ulgą na dzieci
Austria	-	+	Łotwa	-	+
Belgia	+	-	Malta	+	+
Bułgaria	-	-	Niemcy	+	+
Cypr	-	-	Wielka Brytania	-	-
Dania	-	-	Polska	+	+
Estonia	+	+	Portugalia	+	+
Finlandia	-	-	Republika Czeska	-	+
Francja	+	+	Rumunia	-	+
Grecja	+	+	Słowacja	-	+
Hiszpania	+	+	Słowenia	-	+
Holandia	-	-	Włochy	-	+
Irlandia	+	-	Szwecja	-	-
Luksemburg	+	+	Węgry	-	-
Litwa	-	+			

Źródło: Opodatkowanie osób fizycznych w Unii Europejskiej (oraz Norwegii, Islandii i Szwajcarii). Ile wynagrodzenia trafia do naszych kieszeni?, PricewaterhouseCoopers, Edycja 2010, s. 13.

Kolejną grupą ulg są ulgi o charakterze społecznym. Jedną z najczęściej stosowanych ulg z tej grupy jest ulga na dziecko (tabela 8). Ulgі podatkowe na dzieci występują zarówno w postaci odliczenia od dochodu, jak również odliczenia od podatku. Stosowanie takiej ulgi uzasadnia przede wszystkim przeświadczenie o tym, iż posiadanie dzieci generuje określone wydatki dla rodziców oraz, co z punktu widzenia całego społeczeństwa jest ważniejsze, stymuluje dodatni przyrost naturalny (szczególnie w gospodarkach borykających się z problemem „starzejącego społeczeństwa”). Przykładami prospołecznych rozwiązań są także: ulgi podatkowe przysługujące osobom pozostającym w związkach małżeńskich,

³²⁶ A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op.cit., s. 102.

³²⁷ W. Nykiel, Ulgі i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002, s. 43.

³²⁸ A. Ślesicka, Stosowanie ulg i zwolnień..., op.cit., s. 65–72.

osobom owdowiałym, osobom posiadającym dzieci na utrzymaniu, osobom niewidomym, niepełnosprawnym czy też osobom starszym. W niektórych krajach stosowane są także ulgi podatkowe na wydatki związane z utrzymaniem domu (wydatki ponoszone na sprzątanie, gotowanie, pranie, etc.). Ulgi takie występują w Szwecji, Finlandii, Belgii i Niemczech. Ostatnia grupa ulg to ulgi o charakterze mieszanym, wśród których najczęściej występują ulgi mieszkaniowe czy też ulgi proekologiczne³²⁹.

Obowiązujące w krajach UE obciążenia podatkowe dostosowywane są również do zwiększających się kosztów utrzymania podatników. Aż w 12 krajach „starej” UE ustawodawstwo przewiduje korygowanie progu wolnego od podatku, kwot dochodów wyznaczających poszczególne progi podatkowe, czy też kwot ulg podatkowych o wskaźniki wzrostu kosztów utrzymania (wskaźnik zmiany cen)³³⁰.

3.2. PIT w dochodach fiskalnych budżetu Polski i innych krajów UE.

W krajach „starej” UE obowiązują zbliżone rozwiązania dotyczące opodatkowania dochodów osób fizycznych, pomimo wielu różnic w samej konstrukcji podatku. W zbliżonym kierunku zmierzają również zmiany, jakim te systemy w ostatnich latach podlegały. Odmienne natomiast kształtowały się systemy podatkowe w gospodarkach transformujących się. Różnice dotyczyły nie tylko tempa wprowadzania zmian, ale również kierunku reform i konstrukcji samych podatków. Niektóre z tych krajów (Polska, Czechy*, Słowenia, Węgry*) opierały się na wzorcach wypracowanych w krajach „starej” UE, wprowadzając m.in. progresywny podatek od dochodów osób fizycznych. Inny kierunek obrały kraje nadbałtyckie, które wypracowały własny model reformy podatkowej, oparty w głównej mierze na liniowym opodatkowaniu dochodów ludności, jednolitej stawce podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych oraz uproszczonym podatku VAT, również z jedną stawką.

Z zamieszczonych w tabeli 9 danych wynika, iż udział przychodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w relacji do PKB w krajach UE w latach 1995–2010 oscylował w granicach 7,7–8,4% i wykazywał się dość dużą stabilnością. W 2010 roku średnia dla UE-27 wyniosła 7,7% PKB. Czołowe pozycje w rankingu, odzwierciedlającym poziom obciążeń fiskalnych z tytułu opodatkowania dochodów ludności, zajmują kraje skandynawskie: Dania (24,3%) i Szwecja (15,7%) oraz Finlandia (12,5%) i Belgia (12,3%). Na tak wysokie obciążenia fiskalne gospodarstw domowych w Danii wpływa m.in. symboliczny wymiar składek na ubezpieczenia społeczne, które w 2010 roku stanowiły jedynie 1% PKB³³¹ oraz przerzucenie ciężaru świadczeń socjalnych właśnie na podatki dochodowe. Natomiast w Szwecji, wysokie obciążenia podatkiem PIT są konsekwencją funkcjonowania rozbudowanego systemu świadczeń socjalnych i związanych z tym dużych obciążeń podatkowych³³². Można stwierdzić, iż w zakresie obciążania ludności zobowiązaniami z tytułu PIT bezwzględnie prym wiodą systemy opiekuńcze krajów skandynawskich.

Zdecydowanie większy ciężar fiskalny podatku PIT charakteryzuje gospodarki krajów „starej” Unii, dla której średnia wynosi 10,2% PKB. Najniższy poziom obciążeń podatkiem dochodowym od dochodów ludności, spośród państw „starej” Unii, występuje w krajach charakteryzujących się najniższym poziomem PKB *per capita*, tj. w Grecji (4,3% PKB) i Portugalii (5,6% PKB). Średni udział przychodów podatkowych z tytułu PIT w relacji do PKB w krajach pozostałych, a zatem tych, które przystąpiły do Unii Europejskiej

³²⁹ A. Ślesicka, Stosowanie ulg i zwolnień..., op.cit., s. 65–72.

³³⁰ A. Komar, Systemy podatkowe krajów Unii..., op.cit., s. 51.

* Podatek progresywny w tych krajach zastąpiony został podatkiem liniowym (w Czechach w 2008 r., na Węgrzech w 2011 r.).

³³¹ Taxation trends in the European Union, Data for the EU Member States (2012)...., op.cit., s. 202.

³³² A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op.cit., s. 104.

w 2004 roku i później, wynosi 4,5%. Oznacza to, iż ciężar fiskalny podatku dochodowego od osób fizycznych w nowych krajach członkowskich jest ponad dwukrotnie niższy niż w krajach UE-15. W najmniejszym stopniu podatkiem tym były obciążone Słowacja i Bułgaria (odpowiednio 2,3% i 2,9% PKB). Największy spadek obciążeń z tytułu PIT w relacji do PKB w analizowanym okresie, tj. w latach 1995–2010, nastąpił w Rumunii (-3,6 pp.), Estonii (-3,0 pp.) oraz, w tej samej wysokości, w Irlandii i na Litwie (-2,6 pp.).

Tabela 9
Ciężar fiskalny podatku dochodowego od osób fizycznych w krajach UE w latach 1995–2010.

Kraje	Przychody z PIT (w % PKB)				Różnica między*		Ranking
	1995	2000	2005	2010	1995 i 2010	2000 i 2010	2010
UE-15							
Austria	9,3	10,1	9,6	9,7	0,5	-0,3	7
Belgia	13,5	13,3	12,9	12,3	-1,1	-0,9	4
Dania	26,3	25,6	24,9	24,3	-2,0	-1,3	1
Finlandia	14,2	14,5	13,5	12,5	-1,7	-2,0	3
Francja	5,3	8,4	8,0	7,6	2,3	-0,8	12
Grecja	3,6	5,0	4,6	4,3	0,7	-0,7	21
Hiszpania	7,7	6,6	6,6	7,4	-0,3	0,7	13
Holandia	7,7	6,0	6,6	8,5	0,7	2,5	8
Irlandia	10,4	9,2	8,4	7,6	-2,6	-1,6	11
Luksemburg	8,0	7,2	7,1	7,9	-0,2	0,7	10
Niemcy	9,3	10,2	8,6	8,4	-1,0	-1,1	9
Portugalia	5,4	5,3	5,2	5,6	0,2	0,2	18
Szwecja	16,7	18,1	17,9	15,7	-1,0	-2,5	2
Wielka Brytania	10,2	10,8	10,4	10,1	-0,1	-0,7	6
Włochy	10,5	11,5	10,5	11,7	1,3	0,3	5
Pozostałe	1995	2000	2005	2010	1995 i 2010	2000 i 2010	2010
Bułgaria	4,2	4,0	2,7	2,9	-1,3	-1,1	26
Cypr	3,9	3,6	3,9	4,2	0,2	0,5	22
Czechy	4,8	4,6	4,6	3,6	-1,0	-0,8	24
Estonia	8,1	6,8	5,6	5,4	-3,0	-1,4	19
Litwa	6,2	7,7	6,9	3,6	-2,6	-4,0	23
Łotwa	5,3	5,6	5,7	6,2	0,9	0,6	15
Malta	5,0	5,6	6,2	6,0	0,9	0,4	16
Polska	8,4	4,4	3,9	4,5	-3,9	0,0	20
Rumunia	6,9	3,5	2,3	3,3	-3,6	-0,1	25
Słowacja	3,6	3,4	2,6	2,3	-1,3	-1,1	27
Słowenia	5,9	5,6	5,5	5,7	-0,1	0,1	17
Węgry	6,5	7,2	6,6	6,5	-0,1	-0,9	14
EU-27	8,4	8,2	7,8	7,7	-0,7	-0,6	

* w procentach.

Źródło: Taxation Trends in the European Union, Data for the EU (2011)..., op.cit., s. 298.

W Polsce różnica pomiędzy udziałem przychodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w roku 1995 a rokiem 2010 wynosi -3,9 pp. Należy jednak podkreślić, iż dane dotyczące Polski od 1999 roku są nieporównywalne, gdyż część podatku dochodowego od osób fizycznych (7,5% dochodu podlegającego opodatkowaniu) została przekazana do kas chorych, utworzonych w ramach reformy systemu opieki społecznej³³³.

³³³ Tamże, s. 97.

Z danych zawartych w tabeli 10 wynika, że udział PIT w przychodach podatkowych ogółem w krajach UE w 2010 roku wyniósł 20,6%, co w stosunku do 1995 roku oznacza spadek o 1,7pp. Największy spadek udziału PIT w strukturze przychodów podatkowych ogółem w badanym okresie odnotowały: Rumunia (-12,9 pp.), Litwa (-9,7 pp.), Polska (-8,5 pp.) oraz Estonia (-7,4 pp.).

Tabela 10

Udział PIT w przychodach podatkowych ogółem (w %) w krajach UE w latach 1995–2010.

Kraje	Udział PIT w przychodach podatkowych ogółem (w %)				Różnica między*		Ranking 2010
	1995	2000	2005	2010	1995 i 2010	2000 i 2010	
UE-15							
Austria	22,4	23,3	22,7	23,2	0,7	-0,2	8
Belgia	30,7	29,4	28,8	28,1	-2,7	-1,3	5
Dania	53,9	51,9	49,0	51,1	-2,8	-0,8	1
Finlandia	31,1	30,6	30,7	29,7	-1,4	-0,9	3
Francja	12,3	18,9	18,4	17,8	5,5	-1,2	15
Grecja	12,5	14,4	14,5	14,0	1,5	-0,4	21
Hiszpania	23,6	19,5	18,6	23,1	-1,0	3,5	9
Holandia	19,2	15,0	17,5	21,8	2,6	6,8	12
Irlandia	31,3	29,3	27,2	27,0	-4,3	-2,3	7
Luksemburg	21,7	18,3	19,0	21,2	-0,5	2,9	13
Niemcy	23,4	24,4	22,2	22,0	-1,6	-1,0	11
Portugalia	18,1	17,1	16,4	17,7	-0,5	0,6	16
Szwecja	34,8	35,2	36,6	34,2	-0,6	-1,0	2
Wielka Brytania	29,5	29,4	28,9	28,3	-1,1	-1,1	4
Włochy	26,1	27,5	26,0	27,7	1,6	0,2	6
Pozostałe	1995	2000	2005	2010	1995 i 2010	2000 i 2010	2010
Bulgaria	13,5	12,7	8,7	10,5	-2,9	-2,2	26
Cypr	14,8	12,0	10,9	11,6	-3,1	-0,6	24
Czechy	13,3	13,5	12,3	10,6	-2,3	-2,4	25
Estonia	23,3	22,1	18,2	15,9	-7,4	-6,2	18
Litwa	22,7	25,6	24,1	13,5	-9,2	-12,1	22
Łotwa	16,0	18,8	19,6	22,5	6,5	3,7	10
Malta	18,8	19,8	18,5	17,9	-0,9	-2,0	14
Polska	22,6	13,5	12,0	14,0	-8,5	0,5	20
Rumunia	25,1	11,4	8,3	12,3	-12,9	0,8	23
Słowacja	8,9	9,9	8,4	8,2	-0,7	-1,7	27
Słowenia	15,0	15,0	14,2	15,1	0,1	0,1	19
Węgry	16,0	18,5	17,6	17,2	1,2	-1,3	17
EU 27	22,3	21,3	20,3	20,6	-1,7	-0,7	

* w procentach

Źródło: Taxation Trends in the European Union, Data for the EU (2012)..., op.cit., s. 197.

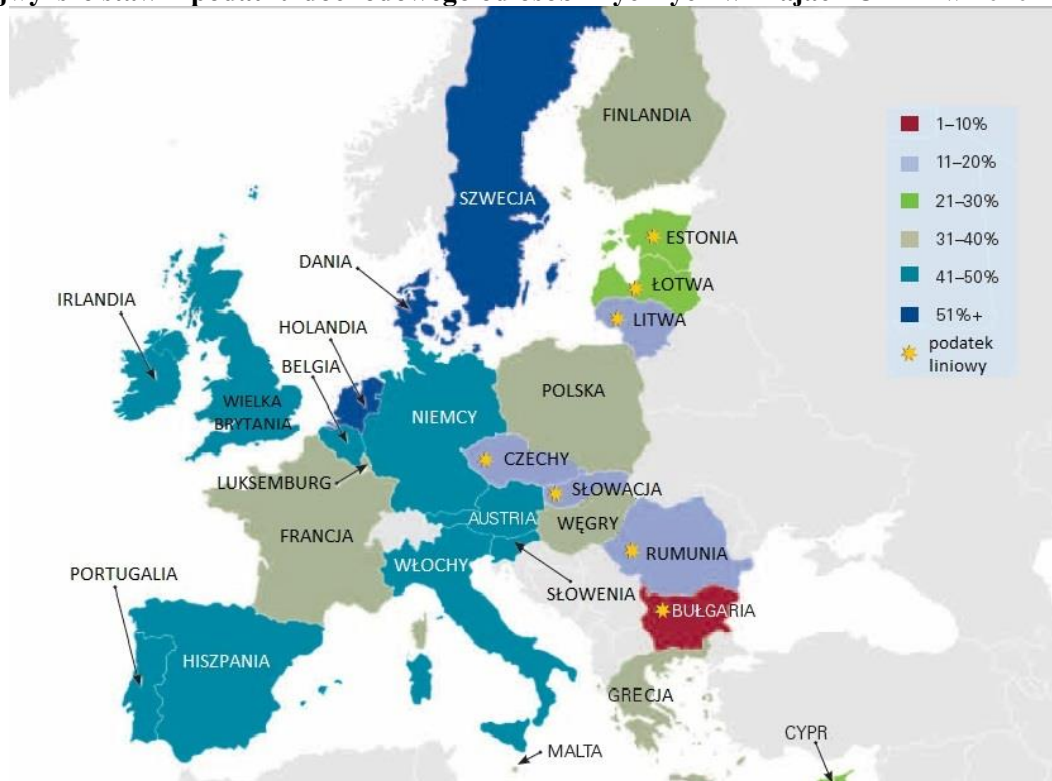
Należy dodać, iż pomijając Polskę, wszystkie z wymienionych krajów zamieniły obowiązujący tam podatek progresywny podatkiem liniowym. Obecnie podatek liniowy obowiązuje w siedmiu krajach członkowskich UE (por. rysunek 3). Należą do nich: Estonia (21%), Łotwa (26%), Litwa (15%), Czechy (15%), Słowacja (19%), Rumunia (16%)

i Bułgaria (10%)³³⁴. Od stycznia 2011 roku podatek liniowy w wysokości 16% wprowadzono również na Węgrzech³³⁵.

Wprowadzenie podatków liniowych we wskazanych powyżej krajach spowodowane było przede wszystkim chęcią uproszczenia systemu podatkowego. Coraz częściej bowiem podkreślane są mankamenty systemu opartego o progresję podatkową. Podnoszone są m.in. kwestie zawiłości, nieścisłości i niestałości przepisów podatkowych, nieefektywnej i kosztowej egzekucji oraz negatywnego wpływu na gospodarkę. Uznaje się, iż wysoka progresywność skal podatkowych świadczy o wyższym poziomie fiskalizmu, zniechęca do intensyfikacji działalności gospodarczej, zabija kreatywność, postęp oraz zachęca do uciekania w szarą strefę. Silnie progresywne i redystrybucyjne systemy podatkowe osłabiają konkurencyjność gospodarek, w których funkcjonują, generując wysokie koszty ekonomiczne i społeczne³³⁶.

Rysunek 3

Najwyższe stawki podatku dochodowego od osób fizycznych w krajach UE-27 w 2010 roku.



Źródło: KPMG's Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2010, KPMG International Cooperative, a Swiss Entity, September 2010, s. 19.

Zamysł wprowadzenia podatku liniowego po raz pierwszy zaprezentowany został w opracowaniu *"The Flat Tax"*, sporządzonym dla Instytutu Hoovera w 1985 roku przez Roberta Halla i Alvina Rabushkę. Koncepcja tego podatku opierała się głównie na założeniu, iż „cały dochód opodatkowany jest raz, i tylko raz” oraz że podatnikom nie przysługują jakiegokolwiek zwolnienia podatkowe³³⁷. Stąd też podatek liniowy, szczególnie w czystej postaci, a więc bez ulg i zwolnień podatkowych oraz kwoty wolnej od podatku, traktowany jest przez jego zwolenników jako panaceum na wskazane powyżej słabości. Joseph E. Stiglitz wyraźnie podkreśla, że „uproszczenie jest związane nie tyle z jednolitą stawką, ile raczej

³³⁴ KPMG's Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2010, KPMG International Cooperative, a Swiss entity, September 2010, s. 36 i n.

³³⁵ KPMG's Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2011, KPMG International Cooperative, a Swiss entity, September 2011, s. 57.

³³⁶ M. Dynus, *Fiskalizm...*, op.cit., s. 40.

³³⁷ A. Grecu, *Flat Tax – The British Case*, Adam Smith Institute, London 2004, s. 10.

z wyeliminowaniem zwolnień podatkowych”³³⁸. Jednak w praktyce często wprowadza się, w przypadku opodatkowania dochodów ludności, podatek liniowy z kwotą wolną od podatku. W przeciwnym wypadku podatek ten byłby trudny do wprowadzenia (sprzeciw społeczny i polityczny) oraz nie spełniałby funkcji sprawiedliwości społecznej³³⁹.

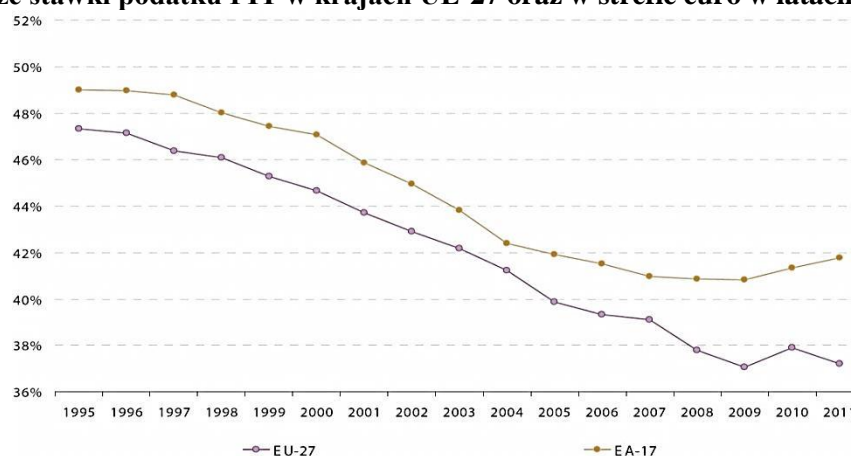
Orędownicy proporcjonalnego podatku od dochodów ludności przekonują, że jego wprowadzenie do systemu gospodarczego będzie szansą na³⁴⁰:

- wzrost oszczędności i inwestycji, a w konsekwencji przyspieszenie wzrostu gospodarczego;
- wzrost zatrudnienia i tworzenie nowych miejsc pracy (wzrost aktywności gospodarczej);
- wzrost motywacji do pracy;
- zmniejszenie rozmiarów szarej strefy;
- uproszczenie systemu podatkowego, zmniejszenie kosztów egzekucji podatków oraz funkcjonowania aparatu skarbowego (szczególnie w przypadku podatku liniowego bez kwoty wolnej od podatku i ulg podatkowych);
- wzrost zaufania obywateli do prawa (przede wszystkim przez wyeliminowanie nadużyć, których źródeł upatrywać należy w zawitych i często zmieniających się przepisach oraz braku jednoznacznych interpretacji podatkowych).

Oczywiście, każdy z wyżej wymienionych argumentów przemawiających za wprowadzeniem proporcjonalnego opodatkowania spotyka się z natychmiastową kontrargumentacją jego przeciwników. Zdaniem oponentów podatek liniowy przyniesie przede wszystkim nadmierne rozwarstwienie dochodów, a także zagrażać będzie stabilności systemu finansów publicznych. Funkcjonujące obecnie progresywne systemy podatkowe rzeczywiście wykazują wysoki stopień skomplikowania, nie jest to jednak wynikiem obowiązującej progresji podatkowej, ale raczej trudności w jednoznacznym określaniu podstawowych elementów podatku, tj. podstawy opodatkowania, przychodu, kosztów uzyskania przychodu, dochodu oraz w interpretacji przepisów podatkowych, wynikających przede wszystkim z nagromadzenia dużej ilości ulg i zwolnień podatkowych.

Wykres 12

Najwyższe stawki podatku PIT w krajach UE-27 oraz w strefie euro w latach 1995-2011.



Źródło: Taxation Trends in the European Union. Focus on the Crisis. The Main Impacts on the EU Tax Systems, European Commission – Eurostat, Luxembourg 2011, s. 20.

Nieodzownym elementem dyskusji nad ciężarem opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych jest, oprócz konstrukcji, wysokość jego górnych stawek.

³³⁸ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego...*, op.cit., s. 886.

³³⁹ G. Kula, *Podatek liniowy w praktyce*, „Gospodarka Narodowa” 2005, nr 11–12.

³⁴⁰ Por. E. Gwiazdowski, *Podatek progresywny i proporcjonalny. Doktrynalne przesłanki, praktyczne konsekwencje*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007, s. 386; R.E. Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998, s. 73.

Analiza danych historycznych, zaprezentowanych na wykresie 12 oraz w tabeli 11, wskazuje, iż początek lat 90. ubiegłego stulecia zapoczątkował wyraźny trend redukcji stawek podatkowych w krajach Unii Europejskiej. Średnia dla UE-27 w 2010 roku wyniosła 37,9%, co w porównaniu z rokiem 1995 oznacza spadek o 9,5 pp. Najwyższy spadek krańcowych stawek opodatkowania w badanym okresie, tj. w latach 1995–2011, zanotowano w krajach, które wprowadziły podatek liniowy – w Bułgarii, gdzie najwyższa stawka podatkowa spadła z 50% do 10%, w Czechach (spadek z 43% do 15%), w Rumuni (spadek z 40% do 16%) oraz na Słowacji (spadek z 42% do 19%). Na redukcję krańcowych stawek opodatkowania zdecydowały się także niektóre kraje tzw. „starej” UE, szczególnie te, w których obowiązywały relatywnie wysokie maksymalne stawki podatkowe. Na znaczną redukcję górnej stawki podatku PIT zdecydowano się m.in. we Francji, w Hiszpanii, Finlandii, Danii oraz Luksemburgu.

Tabela 11

**Ewolucja najwyższych stawek podatku dochodowego od osób fizycznych
w krajach Unii Europejskiej w latach 1995–2010.**

Kraje UE-15	1995	2000	2005	2010	Pozostałe	1995	2000	2005	2010
Austria	50	50	50	50	Bulgaria	50	40	24	10
Belgia	60,6	60,6	53,7	53,7	Cypr	40	40	30	30
Dania	65,7	62,9	62,3	55,4	Czechy	43	32	32	15
Finlandia	62,2	54	51	49,0	Estonia	26	26	24	21
Francja	59,1	59	53,5	45,8	Litwa	33	33	33	15
Grecja	45	45	40	49	Łotwa	25	25	25	26
Hiszpania	56	48	45	43	Malta	35	35	35	35
Holandia	60	60	52	52	Polska	45	40	40	32
Irlandia	48	44	42	41	Rumunia	40	40	16	16
Luksemburg	51,3	47,2	39	39	Słowacja	42	42	19	19
Niemcy	57	53,8	44,3	47,5	Słowenia	50	50	50	41
Portugalia	40	40	40	45,9	Węgry	44	44	38	40,6
Szwecja	61,3	51,5	56,6	56,6					
Wielka Brytania	40	40	40	40					
Włochy	51	45,9	44,1	45,2	EU-27	47,4	44,8	40,0	37,9

Zródło: Taxation Trends in the European Union. Focus on the Crisis..., op.cit., s. 33.

Należy podkreślić, że wszystkie kraje UE-15 nadal stosują progresywne oprocentowanie dochodów osobistych. Charakterystyczna dla tych krajów jest tendencja do zmniejszania progresywności poprzez spłaszczanie skali podatkowej oraz zwiększanie kwoty wolnej od podatku. Zmniejszanie różnicy pomiędzy minimalną a maksymalną stawką podatkową było na przestrzeni ostatnich szesnastu lat szczególnie widoczne w takich krajach jak: Austria, Holandia, Grecja, Włochy, Hiszpania, Luksemburg, gdzie różnica ta nierzadko przekracza 20% (tabela 12). Obecny kryzys światowy był jednak przyczyną zahamowania tego trendu. W 8. spośród 15. krajów „starej” UE górne stawki PIT w 2011 roku były wyższe niż w 2008 roku. Wyjątek stanowi Dania, gdzie w tym okresie obniżono jednocześnie stawkę początkową i maksymalną, odpowiednio z 22% do 11,64% oraz z 59% do 51,5%.

Nowe kraje członkowskie, które mają znacznie krótszą historię opodatkowania dochodów osobistych, a ich systemy często tworzone były w oparciu o doświadczenia innych państw, przyjęły od początku bardziej nowoczesną konstrukcję tego podatku. W pięciu nowych państwach członkowskich obowiązuje opodatkowanie progresywne (Cypr, Malta, Polska, Słowenia, Węgry – do 2011 roku), w pozostałych podatek liniowy. Bez względu jednak na konstrukcję podatku, jego górne stawki są w nowych krajach członkowskich zdecydowanie niższe niż w krajach UE-15. Istotny jest również fakt, iż w krajach, które jako pierwsze wprowadziły podatek liniowy (Litwa oraz Estonia) oraz ustaliły jego stawkę na

wysokim poziomie – w porównaniu do pozostałych krajów wprowadzających liniowe opodatkowanie – zauważa się wyraźną tendencję do jej obniżania (por. tabela 11 i 13). W Estonii obniżono opodatkowanie z 26% w 1994 r. do 21% w 2008 r., a na Litwie z 33% do 15% w 2009 r.³⁴¹ Rząd Estonii oprócz obniżek stawki podatkowej, które mają być kontynuowane, sukcesywnie zwiększa również kwotę wolną od podatku. Tylko Łotwa konsekwentnie stosuje relatywnie wysoką, bo 25-proc. (w 2009 r. i w 2010 r. stawka wynosiła odpowiednio 23% i 26%, po czym w 2011 r. przywrócono stawkę w wysokości 25%), jednolitą stawkę opodatkowania dochodów ludności³⁴². Presja na obniżanie podatków i upraszczanie całego systemu bardzo szybko objęła także inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej. W 2004 roku wprowadzono 19-proc. podatek liniowy na Słowacji, w 2005 r. w Rumunii (16%), w 2008 w Bułgarii (10%) i Czechach (15%), oraz w 2011 r. 16-proc na Węgrzech (tabela 13).

Tabela 12

Stawki opodatkowania w wybranych krajach UE w latach 1992–2011.

Kraje	1992		1998		2000		2008		2011	
	min	max	min	max	min	max	min	max	min	max
Austria	10	50	10	50	21	50	38,3	50	36,5	50
Belgia	25	55	25,8	56,8	25	55	25	55	25	59
Dania	25	68	8	49	6	40	22	59	11,64	51,5
Finlandia	7	39	6	38	5,5	38	24,5	52,5	6,5	49,2
Francja	5	56,5	10	54	9,5	54	5,5	40	5,5	41
Grecja	5	40	5	40	5	45	15	40	15	45
Hiszpania	20	56	17	47,6	15	39,6	24	43	24	45
Holandia	13	60	8,9	60	33,9	60	33,6	52	33,4	52
Irlandia	27	48	26	48	26	46	20	41	20	41
Luksemburg	10	50	6	32	6	46	8	38	8	42,1
Niemcy	19	53	-	-	25	51	15	47,5	14	47,5
Portugalia	15	40	15	40	14	40	10,5	42	11,5	46,5
Szwecja	20	50	25	60	20	60	20	56	20	56,4
Wielka Brytania	20	40	20	40	10	40	20	40	20	50
Włochy	10	51	18,1	45,5	18,5	45,5	23	43	23	45,6

Źródło: A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op. cit., s. 95.

Wysokość stawki podatkowej nie przesądza o wysokości obciążeń podatników z tytułu PIT. To między innymi dlatego, pomimo utrzymujących się od lat względnie wysokich górnych stawek podatkowych, udział przychodów z tytułu podatku od dochodów osób fizycznych w PKB (średnia dla UE-27 wynosi ok. 8%) jest relatywnie niski. Polemika, prowadzona szczególnie przez środowiska liberalne, skupia się głównie na obniżaniu krańcowych stawek podatku od dochodów ludności. W rzeczywistości jednak realne obciążenia podatkowe w głównej mierze kształtują takie elementy konstrukcji podatkowych jak: kwota wolna od podatku, podstawa opodatkowania, zakres ulg i zwolnień podatkowych oraz możliwości łącznego opodatkowania małżonków. Za przykład może posłużyć historia czeskiego systemu podatkowego, gdzie w miejsce czterech stawek podatkowych podatku od dochodów osobistych (12%, 19%, 25%, 32%) wprowadzono jednolitą stawkę w wysokości 15%. Przyjęciu relatywnie niskiej nominalnej stawki podatkowej towarzyszyła zmiana sposobu obliczania podstawy opodatkowania (aktualnie jest to tzw. wynagrodzenie „superbrutto”, tj. wynagrodzenie brutto powiększone o składki na ubezpieczenia społeczne oraz ubezpieczenie zdrowotne opłacane przez pracodawcę – łącznie ok. 35% dochodu brutto), zniesienie możliwości wspólnego rozliczania małżonków oraz zmniejszenie wysokości kwoty wolnej od podatku³⁴³.

³⁴¹ Taxation Trends in the European Union. Focus on the Crisis..., op.cit., s. 32.

³⁴² Tamże.

³⁴³ P. Russel, Podatek liniowy..., op.cit., s. 3.

Kryzys gospodarczy z 2008 roku, który dotknął niemal wszystkie kraje Unii Europejskiej zapoczątkował kolejne zmiany w systemach podatkowych tychże krajów.

Tabela 13

Stawki podatkowe oraz kwoty wolne od opodatkowania w krajach UE, które wprowadziły tzw. podatek liniowy*.

Kraj	Rok wprowadzenia podatku liniowego	Stawki podatkowe (w %)			Wysokość podstawowej kwoty wolnej od opodatkowania w 2008 roku / uwagi
		Progresywne (w roku poprzedzającym wprowadzenie podatku liniowego)	Liniowa (w roku wprowadzenia)	Aktualnie obowiązująca	
Estonia	1994	16 i 33	26	21	27 000 koron estońskich (ok. 1725 euro)
Litwa	1994	18 i 33	33	24 (od 2009 r. – 15)	3840 litów (ok. 1112 euro)
Łotwa	1997	25 i 10 ^{b)}	25	25 (2009 r. – 23; 2010 r. – 26; 2011 r. – 25)	960 łatów (ok. 1376 euro)
Słowacja	2004	10, 20, 28, 35 i 38	19	19	Wysokość kwoty wolnej od podatku uzależniona jest od wysokości minimum socjalnego (maks. 19,2-krotność minimum socjalnego). W 2008 r. maks. kwota wolna wynosiła 98 496 koron słowackich, tj. ok. 3053 euro. Jeśli łączne dochody przekroczą 513 tys. koron, kwota wolna od podatku ulega stopniowemu zmniejszeniu.
Rumunia	2005	18, 23, 28, 34 i 40	16	16 (od 2011 r. – 10)	3000 lei (ok. 812 euro), przy czym odliczenie nie przysługuje podatnikom, których dochód miesięczny przekracza 3000 lei (ok. 812 euro).
Bułgaria	2008	20, 22 i 24	10	10	Zniesiono wszystkie ulgi prorodzinne i odliczenia podatkowe korzystne dla rodzin z dziećmi oraz kwotę wolną od podatku. Kwota wolna od podatku w wysokości 7920 lewów (ok. 4050 euro) przysługuje wyłącznie osobom niepełnosprawnym.
Czechy	2008	12, 19, 25 i 32	15	15	24 840 koron czeskich (ok. 986 euro) ^{a)}
Węgry	2011	18, 36	16	16	Od 2010 roku zmienił się sposób obliczania podstawy opodatkowania. Jest to tzw. wynagrodzenie „super-brutto”, tj. wynagrodzenie brutto powiększone o składki na ubezpieczenia społeczne wynoszące 27% dochodu brutto, co <i>de facto</i> oznacza 20,3-proc. stopę podatkową w 2011 r.

* Przeliczenia na euro wg średniego kursu NBP z dnia 30 kwietnia 2008 r.; a) Od 2006 r. w Czechach stosuje się bezpośrednie odliczenie od podatku; b) W latach 1995–1996 na Łotwie obowiązywał podatek regresywny.

Źródło: P. Russel, Podatek liniowy, INFOS Zagadnienia społeczno-gospodarcze, Biuro Analiz Sejmowych, 2008, nr 16 (40), s. 3; Taxation Trends in the European Union. Focus on the Crisis..., op.cit., s. 32 oraz Taxation Trends in the European Union, Data for the EU (2012)..., op.cit., s. 102.

Główne zmiany w stopach opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych na świecie w ostatnich latach, a w szczególności wzrosty, zanotowano właśnie w Europie.

Należy jednak dodać, iż w krajach UE zmiany te nie przebiegały jednokierunkowo. Zestawienie ważniejszych zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych podejmowanych w krajach UE w latach 2009–2011 zawiera tabela 14.

Tabela 14

Ważniejsze zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych w krajach UE w latach 2008–2011.

Kraje UE-15	Zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych	Kraje UE+12	Zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych
Austria	Obniżanie stawek, podniesienie ulgi na wychowanie dzieci, zwiększenie darowizny na cele religijne, preferencje podatkowe dla dochodów uzyskiwanych w godzinach nadliczbowych (2009 r.).	Bułgaria	Wprowadzenie podatku liniowego ze stawką 10% (2008 r.).
Belgia	Ulgi podatkowe za nadgodziny i dla pracowników naukowo-badawczych (2009 r.).	Cypr	Podniesienie kwoty dochodu wolnego od podatku (2008 r.).
Dania	Obniżenie górnej stawki PIT z 59% do 51,5% (2010 r.).	Czechy	Wprowadzenie podatku liniowego ze stawką 15% (2008 r.).
Finlandia	Obniżenie stawek górnej i pośrednich PIT w granicach 0,5–1,5 pp. (2009 r., 2010 r.). Podniesienie stawki górnej (2011 r.).	Estonia	Obniżenie stawki PIT z 22% do 21% (2008 r.). Odłożenie planowanej dalszej obniżki stawki PIT i zniesienia ulgi na pierwsze dziecko, zwiększenie ulgi na drugie i następne dziecko (2009 r.).
Francja	Podniesienie kwoty wolnej od podatku, przejściowe obniżenie stawek dla podatników o niskich i średnich dochodach (2009 r.), wzrost ulgi podatkowej za opiekę nad dzieckiem z 6024 do 7008 euro (2010 r.), podniesienie górnej stawki PIT o 1 pp. (2011 r.).	Litwa	Obniżenie stawki liniowej PIT z 24% do 15% (2009 r.). Podniesienie stawki PIT dla samozatrudniających się z 15% do 26% (2010 r.).
Grecja	Podniesienie górnej stawki PIT z 40% do 45% dla dochodów powyżej 100 tys. euro, likwidacja ulg w PIT, wprowadzenie ulgi solidarnościowej dla najniższej zarabiających, emerytów i rolników w przedziale od 300 do 1300 euro (2010 r.).	Łotwa	Obniżenie stawki podatku od dochodów z działalności gospodarczej z 25% do 15% (2008 r.). Zmiany liniowej stawki PIT: 25% (2008 r.), 23% (2009 r.), 26% (2010 r.), 25% (2011 r.). Wzrost kwoty wolnej od podatku (2011 r.).
Hiszpania	Ulgi podatkowe dla osób powyżej 65 roku życia (2009–2010). Podniesienie górnej stawki PIT z 43% do 45% (2011 r.).	Malta	Podniesienie kwoty dochodu wolnego od podatku.
Holandia	Wprowadzenie kredytu podatkowego dla pracujących rodziców, ulgi dla starszych pracowników (2009 r.).	Polska	Przejście z trzystopniowej skali – 19%, 30%, 40% do dwustopniowej – 18% i 32% (2009 r.).
Irlandia	Nałożenie dodatkowego 1% podatku na dochody powyżej 100 tys. euro, 2% na kwotę do 250 tys. euro i 1% na wyższe dochody (2009 r.).	Rumunia	Obniżenie liniowej stawki PIT o 6 pp. – z 16% do 10% oraz opodatkowanie rolników – 2% przychodów brutto (2011 r.).
Luksemburg	Podniesienie górnej stawki PIT z 38% do 39%.	Słowacja	Podnoszenie kwoty dochodu wolnego od podatku.
Niemcy	Podnoszenie kwoty dochodu wolnego od podatku, podniesienie ulg na wychowanie dzieci (2009 r., 2010 r.).		
Portugalia	Podwyższenie górnej stawki PIT o 3,9 pp. – z 42% do 45,9% (2010 r.) oraz o dalsze 0,9 pp. – do 46,5% (2011 r.).	Słowenia	Ponoszenie kwoty dochodu wolnego od podatku, wprowadzenie przejściowo do końca 2010 roku stawki 49% od dochodów menedżerów, którzy otrzymują pomoc publiczną (2009 r.).
Szwecja	Podnoszenie kwoty dochodu wolnego od podatku.		
Wielka Brytania	Podwyższenie górnej stawki PIT z 40% do 50% dla dochodów powyżej 150 tys. GBP, ograniczenie ulg podatkowych dla dochodów powyżej 100 tys. GBP (2010 r.).	Węgry	Zastąpienie progresji podatkowej z górną stawką 40% podatkiem liniowym ze stawką 16% (2011 r.).
Włochy	Podwyższenie górnej stawki PIT o 0,3 pp. (2010 r.) i 0,4 pp. w 2011 r.		

Źródło: A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op.cit., s. 216.

W większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej kontynuowano trend przechodzenia z opodatkowania progresywnego na liniowe. Zmiany takie przeprowadziły począwszy od 2008 roku kraje, takie jak: Bułgaria, Czechy i Węgry. Nie zrezygnowano również z dalszych obniżek obowiązujących stawek podatku proporcjonalnego. Stawkę podatku liniowego obniżono na Litwie, w Estonii i w Rumunii. Również w Polsce w tym okresie zdecydowano się na zmiany – w 2009 roku zmniejszono liczbę progów podatkowych i zredukowano wysokość obciążeń z tytułu PIT (zmiana z 19%, 32%, 40% na 18% i 32%). Należy przy tym podkreślić, iż zainicjowany przez kraje Europy Wschodniej wyraźny trend spadkowy obecnie został zahamowany. Estonia, która jako pierwsza wprowadziła liniowe opodatkowanie dochodów ludności oraz planowała obniżkę stawki do 18% w 2012 r., zrezygnowała z planowanej zmiany. Kolejnym przykładem może być Łotwa, która zwiększyła stawkę podatku liniowego z 23% w 2009 r., przez 26% w 2010 r., do 25% w 2011 r. Z kolei Słowacja rozważyła rezygnację z podatku liniowego i powrót do podatku progresywnego.

Także w krajach Europy Zachodniej podjęto szereg działań antykrzysowych (por. tabela 14). Początek recesji to w większości krajów UE-15 okres zmian w opodatkowaniu dochodów ludności – podnoszono kwoty wolne od podatku oraz wprowadzano lub rozszerzano zakres obowiązujących ulg podatkowych. W kilku krajach (m.in. we Francji i w Finlandii) zdecydowano się na obniżkę pośrednich i dolnych stawek PIT. W późniejszej fazie kryzysu, a więc wówczas, gdy jego negatywne skutki były już wyraźnie widoczne w finansach publicznych, kraje Europy Zachodniej zaczęły podnosić jego górną stawkę³⁴⁴. Pierwszych tego rodzaju zmian dokonały w 2010 roku Wielka Brytania i Grecja. W Wielkiej Brytanii podwyżka wyniosła aż 10 pp., z 40% w 2009 r. do 50% w 2010 r. i był to najwyższy wzrost opodatkowania dochodów ludności zanotowany tego roku na świecie! Z kolei Grecja, w obawie o stan budżetu i wysokość jego deficytu, podniosła maksymalną stawkę podatkową o 5 pp., tj. z 40% do 45%. Zwykły trend, zainicjowany przez Wielką Brytanię i Grecję, był szerszy niż można się było spodziewać. Inne rządy krajów Europy Zachodniej również podążyły za rozwiązaniami mającymi na celu wzrost dochodów podatkowych. Maksymalne stawki podatku PIT podniosły także: Hiszpania, Francja, Finlandia, Luksemburg, Portugalia oraz Włochy. Oznacza to zatem, iż zainicjowany głównie przez nowe kraje członkowskie trend zniżkowy w Europie został zahamowany. W obliczu trwającego kryzysu i problemów budżetowych większości państw UE zauważalna jest wręcz tendencja do zwiększania obciążeń z tytułu opodatkowania dochodów ludności.

Wprowadzone działania antykrzysowe miały na celu przede wszystkim zwiększenie popytu konsumpcyjnego – przez redukcję opodatkowania dla niżej sytuowanych gospodarstw domowych (podnoszenie kwot dochodu wolnych od podatku, obniżanie pośrednich i dolnych stawek podatkowych, zwiększanie ulg prorodzinnych). Wzrostowi górnych stawek przyświecał głównie cel fiskalny. Podwyższenie opodatkowania dla najbogatszych nie prowadzi do ograniczania konsumpcji gospodarstw domowych, a więc nie szkodzi gospodarce. Może co najwyżej skutkować zmniejszeniem oszczędności, które większą rolę odgrywają w gospodarce w okresie wychodzenia z kryzysu, niż w czasie jego trwania.

Podsumowując, przeprowadzone powyżej porównanie systemów podatkowych krajów Unii Europejskiej w zakresie opodatkowania dochodów osobistych prowadzi do następujących wniosków³⁴⁵:

- 1) Progresja podatkowa występuje we wszystkich krajach UE-15. Systemy podatkowe nowych krajów członkowskich coraz częściej opierają się na konstrukcji podatku liniowego.
- 2) Zasady opodatkowania dochodów ludności w nowych krajach członkowskich są bardziej zróżnicowane niż w krajach UE-15. Dotyczy to zarówno stawek opodatkowania, jak i kwoty wolnej od podatku.

³⁴⁴ A. Krajewska, *Podatki w Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 222.

³⁴⁵ Tamże, s. 101.

- 3) Kraje UE-15 w znacznie większym stopniu, aniżeli nowi członkowie, respektują zasady zdolności płatniczej podatnika. Ma to swoje odzwierciedlenie w większej rozpiętości stawek podatkowych, wyższej kwocie dochodów niepodlegających opodatkowaniu oraz bardziej rozbudowanym systemie ulg i zwolnień podatkowych.
- 4) Duże zróżnicowanie stawek podatku PIT występuje również w krajach, w których funkcjonuje podatek liniowy (por. tabela 13). W roku 2011 najniższa stawka obowiązywała w Bułgarii (10%), najwyższa – Łotwie (25%). Należy jednak podkreślić, iż przez długi czas w krajach nadbałtyckich obowiązywały znacznie wyższe stawki PIT (33% na Litwie, 26% w Estonii i 25% na Łotwie). Wysokim stawkom podatku liniowego w tych krajach towarzyszyła dużo niższa niż w krajach UE-15 kwota wolna od podatku.
- 5) W nowych krajach członkowskich UE ciężar fiskalny podatku dochodowego od osób fizycznych w relacji do PKB jest dużo niższy niż w krajach „starej” UE. Oznacza to, iż w krajach tych dochody z budżetu państwa w większym stopniu pochodzą z podatków pośrednich.
- 6) W przeciwieństwie do krajów UE-15, nowe kraje członkowskie w mniejszym stopniu wykorzystują opodatkowanie dochodów ludności w celu łagodzenia recesji.

3.3. Badanie zależności między wysokością obciążeń podatkowych z tytułu PIT a stopą wzrostu PKB w długim okresie.

Teoria zakłada, iż wszystkie podatki, z wyjątkiem podatków ryczałtowych, wywołują zniekształcenia, których wystąpienie może być negatywne w skutkach dla stopy wzrostu gospodarczego. Co więcej, podatkami powodującymi największe zniekształcenia są podatki dochodowe, w tym podatek dochodowy od dochodów ludności – PIT.

Podatek dochodowy od osób fizycznych wpływa na wzrost gospodarczy za pośrednictwem jego głównych determinant. Pierwszym czynnikiem, o którym należy wspomnieć są nakłady pracy. Zatrudnienie nie może w długim okresie rosnąć w innym tempie niż liczba ludności, jednakże przejściowo jego zmiany mogą wpływać na dynamikę PKB przez wiele lat. Tak było między innymi w Irlandii, która swój cud gospodarczy zawdzięcza w dużym stopniu właśnie wysokiej dynamice zatrudnienia w latach 90. XX w. (przeciętna roczna dynamika była wówczas o 2,5 pp. wyższa niż liczby ludności)³⁴⁶. Podatek dochodowy od osób fizycznych może wpływać (stymulując lub hamując) na liczbę miejsc pracy w gospodarce, oddziałując zarówno na stronę popytową, jak i podaźową rynku pracy. Warto podkreślić, iż z punktu widzenia ww. czynników ważne jest nie tylko opodatkowanie dochodu pracownika, ale również pozostałe koszty pracy, w tym obowiązkowe ubezpieczenia społeczne płacone przez pracodawców. Wysokie koszty pracy ograniczają bowiem skłonność pracodawców do tworzenia nowych i utrzymywania dotychczasowych miejsc pracy (temat ten będzie szerzej omawiany w dalszej części rozprawy). Opodatkowanie dochodów ludności najmocniej osłabia bodźce do pracy, co z kolei nie pozostaje bez wpływu na poziom aktywności zawodowej społeczeństwa i rozmiar szarej strefy. 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”³⁴⁷.

Podatki bezpośrednio, oprócz istotnego znaczenia dla dochodów budżetowych, mają więc zasadniczy wpływ na sytuację na rynku pracy. Wpływ opodatkowania na popyt na pracę zilustrowano na wykresie 13. Część (A) wykresu przedstawia krzywe popytu i podaży na rynku pracy. Skutkiem nałożenia lub wzrostu podatku od pracy jest przesunięcie się w dół

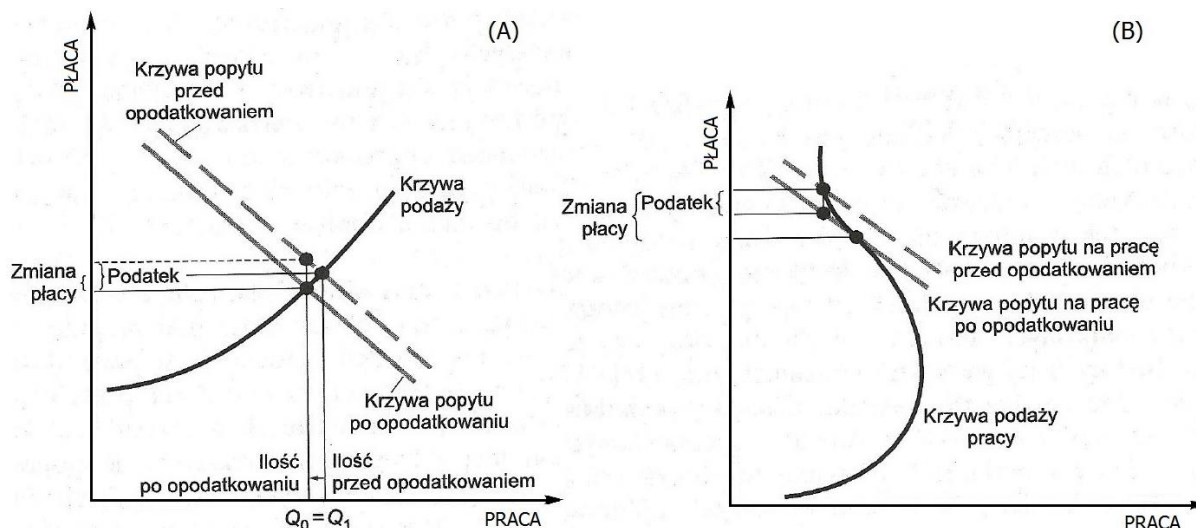
³⁴⁶ A. Rzońca, K. Czarnecka-Żochowska, T. Pabiański, Jak podatki mogą nas przybliżyć do cudu gospodarczego? Fundacja FOR PricewaterhouseCoopers, Warszawa 2008, s. 9.

³⁴⁷ C. de Montesquieu, O duchu praw, tłum. T. Boy-Żeleński, wyd. Antyk, Kęty 2010, s. 107.

krzywej popytu na pracę. Opodatkowanie pracy prowadzi do obniżenia płacy i ograniczenia wielkości zatrudnienia. Oczywiście to, kto i w jakim stopniu w rzeczywistości płaci podatek, zależy od elastyczności popytu i podaży na rynku pracy. Jeśli podaż pracy jest względnie nieelastyczna (krzywa podaży jest prawie pionowa), wówczas większa część lub całość ciężaru podatku spada na pracowników.

Wykres 13

Opodatkowanie PIT a popyt na pracę.



Źródło: J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora...*, op.cit., s. 597.

Część ekonomistów uważa jednak, iż krzywa podaży jest w rzeczywistości częściowo odgięta do tyłu, jak w części (B) wykresu 13. Taki kształt krzywej oznacza, iż powyżej pewnego krytycznego punktu podwyższenie płacy spowoduje spadek podaży pracy. Wynika to z tego, że przy wyższych płacach, a w rezultacie wyższym dochodzie, pracownicy decydują się pracować mniej. Oznacza to, że wyższe płace ograniczają podaż pracy. W takiej sytuacji opodatkowanie pracy może doprowadzić do większej obniżki stawki płac, niż wynosi podatek – obniżenie płac powoduje zwiększenie podaży pracy, co wpływa na dalsze obniżenie płacy. Oczywiście o tym, który efekt będzie silniejszy – dochodowy czy substytucyjny – decyduje nie tylko wysokość płac, ale również cechy indywidualne pracowników. Ustalenie kierunku i siły reakcji danej grupy na zmianę płacy, nie należy w związku z tym do łatwych zadań.

Tabela 15

Wpływ trwałego wzrostu opodatkowania na popyt i podaż pracy.

	W krótkim okresie	W długim okresie
Podaż pracy	Zmniejszenie podaży pracy, o ile płace są elastyczne tzn. wzrost opodatkowania przekłada się szybko na zmniejszenie dochodu netto. W przeciwnym wypadku bez znaczenia.	Zmniejszenie podaży pracy ze względu na spadek płacy netto, dodatkowo wzmocnione, gdy wzrost opodatkowania prowadzi do trwałego zmniejszenia się relacji dochodu z pracy do dochodów z innych źródeł (np. z zasiłków).
Popyt na pracę	Zmniejszenie popytu na pracę, o ile płace są sztywne w dół, tzn. gdy wzrost opodatkowania przekłada się na wzrost całkowitych kosztów pracy. W przeciwnym wypadku bez znaczenia.	W połączeniu z wynagrodzeniem minimalnym – zmniejszenie popytu na pracę osób najmniej produktywnych. Jeśli wynagrodzenie minimalne nie występuje – bez znaczenia.

Źródło: Opodatkowanie pracy i wynagrodzenie minimalne. Wpływ na rynek pracy w Polsce, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2005, s. 4.

W przypadku podaży pracy istotne jest również rozróżnienie wpływu przejściowej i trwałej zmiany stawki wynagrodzeń. Wrażliwość podaży pracy na przejściowe zmiany wynagrodzeń wynika między innymi z międzyokresowej substytucji pracy i czasu wolnego.

Im dłuższy okres, tym niższa wrażliwość podaży pracy na zmianę wynagrodzeń, a co za tym idzie słabsze oddziaływanie trwałych zmian w opodatkowaniu pracy na zatrudnienie. Elastyczność podaży pracy w długim okresie jest szczególnie niska, gdy efekt dochodowy wzrostu płac jest relatywnie silny. Należy przy tym podkreślić, iż siła oddziaływania klina podatkowego na zatrudnienie może być inna w poszczególnych grupach podatników. Co więcej, na kształtowanie się podaży pracy wpływają również kierowane do gospodarstw domowych transfery z budżetu państwa. Wyższe transfery mogą skutecznie ograniczać bodźce do pracy, ograniczając tym samym podaż pracy. Skłonność do podejmowania pracy maleje w sytuacjach, gdy następuje spadek płac w skutek opodatkowania dochodów z pracy i/lub wzrost transferów socjalnych, przyznawanych w przypadku braku dochodu³⁴⁸.

Należy również dodać, iż reakcja rynku pracy na zmianę opodatkowania w krótkim i długim okresie jest różna. Wpływ trwałego wzrostu opodatkowania na popyt i podaż pracy w różnym horyzoncie czasowym omówiono w tabeli 15. Siła oddziaływania wzrostu opodatkowania na popyt i podaż pracy w krótkim okresie zależy przede wszystkim od szybkości reakcji płac (wynagrodzeń netto). W długim okresie zmiany w opodatkowaniu są w całości absorbowane przez płace netto. Oznacza to, iż nie dochodzi do trwałej zmiany kosztów pracy, a tym samym do jakichkolwiek zmian w popycie na pracę. Jedynym wyjątkiem, co podkreślają analitycy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, jest popyt na pracę osób nisko kwalifikowanych, których produktywność uzasadnia płace poniżej wynagrodzenia minimalnego³⁴⁹.

Wpływ klina podatkowego na wysokość zatrudnienia uzależniony jest więc od elastyczności podaży pracy i popytu na pracę, względem stawki płac. Im wyższa elastyczność, tym silniejszy negatywny wpływ podatku na wysokość zatrudnienia. Elastyczność popytu na pracę wynika z możliwości substytucji pracy kapitałem oraz wpływu wyższych kosztów pracy na opłacalność produkcji. Należy przy tym dodać, iż możliwość substytucji pracy kapitałem oddziałuje na popyt na pracę szczególnie w długim okresie – dostosowanie ilości kapitału wymaga bowiem czasu. Elastyczność popytu na pracę względem stawki płac, jest wyższa w odniesieniu do pracowników nisko kwalifikowanych (większa możliwość substytucji pracy i kapitału) oraz w gałęziach pracochłonnych, w których wpływ kosztów pracy na opłacalność produkcji jest silniejszy³⁵⁰.

Kolejnym istotnym czynnikiem wzrostu gospodarczego są inwestycje oraz krajowe oszczędności. Podatek dochodowy zmniejsza wysokość dochodu rozporządzalnego gospodarstw domowych, który to z kolei przeznaczany jest na konsumpcję, inwestycje i oszczędności. Szczególną rolę przypisuje się tutaj progresji podatkowej, której zwiększenie poprzez podwyższenie górnych stawek podatku dochodowego, obniża skłonność do oszczędzania. Przerzucanie ciężarów podatkowych na bogatych redukuje oszczędności, albowiem to właśnie najzamożniejsza grupa obywateli odkłada najwięcej. W Niemczech i Wielkiej Brytanii najzamożniejsza jedna piąta społeczeństwa odkłada odpowiednio piątą i czwartą część swojego dochodu. Z kolei najbiedniejsza piąta część społeczeństwa nie oszczędza w ogóle³⁵¹.

Nie bez znaczenia dla rozwoju gospodarczego kraju są również kwalifikacje pracowników. Podnoszenie kwalifikacji pracowników jest szczególnie ważne w przypadku takich krajów jak Polska – zapóźnionych technologicznie. Opodatkowanie dochodów z pracy, przede wszystkim progresywne, zniechęca do podnoszenia kwalifikacji (kosztem np. czasu wolnego). Przeciwnicy progresywnego opodatkowania dochodów często wskazują, iż podatek ten jest swoistym podatkiem od produktywności. Im wyższe posiadane kwalifikacje,

³⁴⁸ P. Krajewski, Oddziaływanie polityki fiskalnej na wahania koniunktury w Polsce, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013, s. 45 i n.

³⁴⁹ Opodatkowanie pracy i wynagrodzenie minimalne. Wpływ na rynek pracy w Polsce, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2005, s. 4.

³⁵⁰ P. Krajewski, Oddziaływanie polityki fiskalnej..., op. cit., s. 45 i n.

³⁵¹ A. Rzońca, K. Czarnecka-Żochowska, T. Pabiański, Jak podatki..., op.cit., s. 16.

doświadczenie, *know-how* i w konsekwencji wyższy uzyskany dochód, tym większą część dochodu należy oddać państwu. Wysokie kwalifikacje pracowników są niezbędne do zainicjowania kolejnego czynnika wzrostu – postępu technicznego. Transfer technologii i dyfuzja innowacji, oprócz nakładów kapitału, wymaga również wykwalifikowanej siły roboczej. Innowacyjność przedsiębiorstw przekłada się bezpośrednio na rozwój gospodarczy kraju zarówno przez wzrost produktywności czynników wytwórczych, jak i przez wzrost konkurencyjności całej gospodarki. Brak wykwalifikowanej kadry utrudnia bądź całkowicie uniemożliwia wystąpienie ww. czynników wzrostu.

Podsumowując, nadmierne obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych ma wiele negatywnych konsekwencji³⁵²:

- Zniechęca do podziału pracy. Z punktu widzenia podatnika korzystniej jest samodzielnie wykonać wszelkie prace we własnym gospodarstwie domowym, zamiast poświęcić swój czas wyspecjalizowanej pracy zarobkowej, której świadczenie będzie obciążone podatkiem i zlecić komuś wykonanie prac domowych (wynagrodzenie tej osoby również będzie podlegać opodatkowaniu).
- Osłabia bodźce do pracy, zniechęca do aktywności, hamuje przedsiębiorczość oraz sprzyja rozszerzaniu się „szarej strefy”. Wzrost dochodu, będący wynikiem coraz większego wysiłku podatnika, jest coraz silniej opodatkowany, co zniechęca do podejmowania kolejnych inicjatyw oraz dodatkowej aktywności lub skłania do podejmowania pracy „na czarno”.
- Ogranicza możliwości inwestycyjne i zniechęca do ich podejmowania. Występujący najczęściej podatek progresywny, skupia swój ciężar na największych dochodach, które stanowią podstawę oszczędności i prywatnych inwestycji.
- Zmniejsza wysokość dochodu rozporządzalnego i w efekcie prowadzi do spadku popytu konsumpcyjnego.
- Jeśli zwiększa koszty pracy, to ze wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami dla gospodarki.

Teoretyczne modele realnego cyklu koniunkturalnego (RBC) i Nowej Szkoły Keynesowskiej (NSK)³⁵³ potwierdzają negatywny wpływ opodatkowania dochodów gospodarstw domowych na podstawowe agregaty w stanie ustalonym. Analitycy Narodowego Banku Polskiego przeprowadzili syntezę wpływu wzrostu konsumpcji publicznej i wzrostu transferów o 1 procent PKB, finansowany w całości podatkiem PIT, na poziom podstawowych agregatów, tj. konsumpcji prywatnej, inwestycji, produkcji i zatrudnienia. Wyniki tej analizy zaprezentowano w tabeli 16. Wykorzystanie podatków zniekształcających, takich jak PIT, do sfinansowania wzrostu konsumpcji publicznej ma negatywny wpływ na produkt w stanie ustalonym. Wzrost konsumpcji publicznej wywołuje negatywny efekt dochodowy po stronie gospodarstw domowych (wzrost podaży pracy, produktu i inwestycji). Wzrost opodatkowania z pracy, służący sfinansowaniu wspomnianych wydatków, wywołuje także negatywny efekt substytucyjny, powodując spadek jej podaży. Z uwagi na to, iż ostatni efekt jest dominujący, w obu modelach dochodzi do spadku zatrudnienia, inwestycji i produktu. To z kolei, powoduje dalszy spadek dochodu permanentnego gospodarstw domowych i w konsekwencji spadek konsumpcji prywatnej. Należy dodać, iż pomimo znacznych różnic w reakcji gospodarki na szok fiskalny pomiędzy modelami bezpośrednio po wystąpieniu szoku, w dłuższym okresie reakcja ta jest niemalże jednakowa³⁵⁴.

Negatywny wpływ na gospodarkę ma również finansowanie podatkiem PIT wzrostu transferów (por. tabela 16). W tym przypadku wzrost transferów jest równoważony analogicznym wzrostem opodatkowania PIT, co oznacza, iż rozpatrywany szok fiskalny nie wiąże się bezpośrednio ze wzrostem dochodu permanentnego gospodarstw domowych. Wzrost opodatkowania pracy zmniejsza jednak podaż pracy, co wywołuje spadek

³⁵² P.M. Gaudemet, *Finanse publiczne...*, op.cit., s. 470 i n.

³⁵³ Zob. M. Bukowski, P. Kowal i in., *Struktura i poziom wydatków...*, op.cit., s. 31 i n.

³⁵⁴ Tamże, s. 46.

produktywności kapitału i w konsekwencji inwestycji. Na skutek spadku zasobu kapitału, zatrudnienia i produktu dochodzi do redukcji dochodu permanentnego. Spadek dochodu prowadzi do znaczącej redukcji konsumpcji i wzrostu podaży pracy, osłabiając jednocześnie negatywny wpływ wzrostu opodatkowania. Należy przy tym podkreślić, iż pomimo ograniczenia siły oddziaływania tego efektu, w długim okresie reakcja gospodarki na zmiany w transferach finansowane wzrostem opodatkowania z pracy jest niebagatelna. Autorzy analizy podkreślają, iż finansowanie transferów podatkiem PIT ma ok. 1,6–2,0 razy bardziej niekorzystny wpływ na zatrudnienie, inwestycje i produkt, niż finansowanie podatkiem VAT! Odwracając opisaną powyżej zależność, redukcja opodatkowania dochodów osobistych połączona ze spadkiem transferów wywiera na gospodarkę wpływ pozytywny³⁵⁵.

Tabela 16

Wpływ wzrostu konsumpcji publicznej lub transferów o 1 procent PKB finansowany podatkiem PIT na poziom podstawowych agregatów w stanie ustalonym w modelach RBC i NSK (w %).

Model	Konsumpcja	Inwestycje	Produkt	Zatrudnienie
Wzrost konsumpcji publicznej o 1 procent PKB finansowany podatkiem PIT				
RBC	-2,40	-0,89	-0,89	-0,89
NSK	-2,53	-1,12	-1,12	-1,12
Wzrost transferów o 1 procent PKB finansowany podatkiem PIT				
RBC	-1,26	-1,26	-1,26	-1,26
NSK	-1,66	-1,59	-1,60	-1,60

Źródło: M. Bukowski, P. Kowal i in., *Struktura i poziom wydatków...*, op.cit., str. 46 i 53.

Wyniki przeprowadzanych w ostatnich latach badań empirycznych również potwierdzają istnienie negatywnej zależności pomiędzy opodatkowaniem dochodów gospodarstw domowych a wzrostem gospodarczym. Warto jednak dodać, iż o ile kierunek tej zależności nie budzi większych zastrzeżeń, o tyle siła oddziaływania i czas jego trwania nie są do końca jasne.

Pracą, od której warto rozpocząć przegląd dostępnych wyników badań jest opracowanie A. Siwego, A. Adamczyka i in.³⁵⁶ Po pierwsze, jest to jedna z nielicznych analiz obejmujących kraje Unii Europejskiej. Po drugie, dotyczy struktury dochodów podatkowych, nie zaś wysokości samych obciążeń fiskalnych. Autorzy przeprowadzili analizę zależności między udziałem obciążeń dochodów z pracy (podatek dochodowy od osób fizycznych i składki na ubezpieczenia społeczne zostały połączone w jedną grupę – obciążenia dochodów z pracy) w dochodach fiskalnych ogółem a średnim rocznym tempem wzrostu gospodarczego w krajach UE w ostatniej dekadzie XX wieku. Do pomiaru siły i kierunku badanej zależności użyli miary siły związku liniowego między cechami – współczynnika korelacji Pearsona. Oszacowany model ma postać³⁵⁷:

$$Y = 0,1148 - 0,1102 X \quad (3.1)$$

(4,24) (-2,27)

* w nawiasach podano wartości statystyki *t*-Studenta na istotność ocen parametrów strukturalnych.

Otrzymana wartość współczynnika (-0,54) świadczy o istnieniu statystycznie istotnej ujemnej zależności pomiędzy udziałem obciążeń dochodów z pracy w dochodach fiskalnych a tempem wzrostu gospodarczego. Oszacowane parametry modelu pozwalają wnioskować, iż wzrost przeciętnego udziału obciążeń płac w całości dochodów fiskalnych o 1 pp. prowadzi do spadku dynamiki PKB *per capita* o 0,11 pp. Korelacyjny wykres rozrzutu punktów empirycznych dla badanych zmiennych przedstawia wykres 14. Uzyskane wyniki pozwoliły autorom pozytywnie zweryfikować tezę mówiącą o negatywnym wpływie wysokich obciążeń

³⁵⁵ Tamże, s. 53.

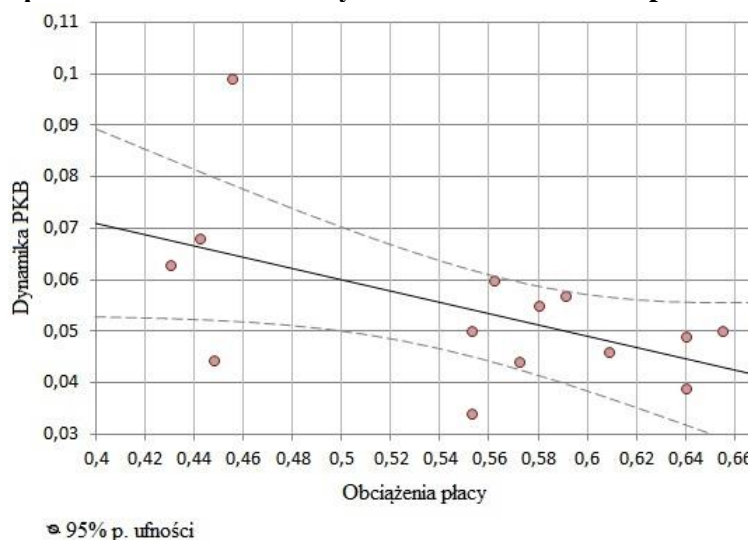
³⁵⁶ A. Siwy, A. Adamczyk i in., *Poziom fiskalizmu...*, op.cit., s. 107–110.

³⁵⁷ Tamże, s. 110

dochodów z pracy na dynamikę wzrostu gospodarczego. Ustalono również, iż kierunek badanej zależności dla poszczególnych państw na podstawie danych rocznych jest zgodny niemal we wszystkich krajach UE. Należy jednak zauważyć, iż pomimo uwzględnienia nawet kilkuletnich opóźnień, nie we wszystkich krajach współczynnik korelacji badanych zmiennych osiągnął wartość wskazującą na istnienie istotnej statystycznie zależności³⁵⁸.

Wykres 14

Udział obciążeń płac w dochodach fiskalnych a średnie roczne tempo wzrostu PKB.



Źródło: A. Siwy, A. Adamczyk, T. Lubińska, W. Tarczyński, Poziom fiskalizmu a bezrobocie i tempo zmian PKB w krajach Unii Europejskiej i w Polsce w latach 1990–2000, „Ekonomista” 2004, nr 1, s. 110.

N. Gemmell i R. Kneller również potwierdzili istnienie negatywnej zależności pomiędzy opodatkowaniem dochodów gospodarstw domowych a wzrostem gospodarczym. Autorzy, przy użyciu m.in. metody PMG³⁵⁹, skonstruowali model regresji (próba obejmowała 12–17 podobnych krajów OECD w latach 1970–2004) zawierający oprócz stóp podatkowych (w przypadku podatku od dochodów przedsiębiorstw uwzględniono wysokość opodatkowania w kraju i zagranicą), również zmienne fiskalne, takie jak: wydatki produktywne i nadwyżka budżetowa oraz zmienne kontrolne (stopa inwestycji, zasoby siły roboczej i kapitału ludzkiego). Wyniki tego modelu zaprezentowano w tabeli 23 (rozdział 4). Oceny parametrów strukturalnych oszacowanego modelu (Model I) potwierdzają istotną negatywną zależność pomiędzy opodatkowaniem dochodów ludności a wzrostem gospodarczym w długim okresie. Redukcja krańcowej stawki podatku dochodowego od osób fizycznych o 1 pp. (np. z 32% na 31%) prowadzi do przyspieszenia rocznej stopy wzrostu gospodarczego o 0,05 pp.³⁶⁰ (np. z poziomu 3,5% do 3,55%). Pomimo tego, że zmienna jest istotna statystycznie, jej znaczenie dla gospodarki może być z uwagi na niewielką wartość oszacowanego parametru bagatelizowane. Trzeba jednak zaznaczyć, iż przyspieszenie rocznego tempa wzrostu PKB o 0,05 pp. w długim okresie oznacza, iż po 10 czy 20 latach jego wartość skumulowana będzie już dla poziomu PKB *per capita* odczuwalna. Siła oddziaływania podatków na wzrost w porównaniu z analogicznymi wartościami uzyskanymi dla zmiennych kontrolnych jest jednak niewielka. Na przykład podwyższenie o 1 pp. stopy

³⁵⁸ Tamże.

³⁵⁹ Zob. M.H. Pesaran, Y. Shin, R.P. Smith, Pooled Mean Group Estimation of Dynamic Heterogeneous Panels, „Journal of the American Statistical Association” 1999, No. 94, s. 621–634.

³⁶⁰ Zmiana metody regresji oraz zastąpienie nominalnych stóp podatkowych CIT stopami efektywnymi, przeciętnymi (EATR) i krańcowymi (EMTR) pomimo uzyskania niższych wartości szacowanego parametru nie wpływa na kierunek oddziaływania opodatkowania PIT na wzrost gospodarczy.

inwestycji przynosi znacznie większe korzyści dla tempa wzrostu PKB, aniżeli zmiany dokonywane w wysokości nominalnych stóp podatku od dochodów ludności. Podobnie jest w przypadku pozostałych zmiennych kontrolnych – zasobów siły roboczej i kapitału ludzkiego³⁶¹.

Autorzy podkreślają jednak, że interpretacja uzyskanych wyników wymaga zachowania szczególnej ostrożności. Zmianom stóp podatkowych zawsze towarzyszy zmiana jednego bądź kilku elementów reprezentujących ograniczenia budżetowe państwa. Zaprezentowany model zawiera zmienne fiskalne dotyczące deficytu budżetowego i wydatków produktywnych, jednakże pomija zmienne takie jak dochody podatkowe czy też wydatki nieproduktywne. Redukcja opodatkowania dochodów ludności przez obniżenie najwyższej stawki podatkowej, jak miało to miejsce w zaprezentowanym przykładzie, może powodować wzrost lub spadek dochodów budżetowych z tytułu opodatkowania dochodów osobistych (zgodnie z kształtem krzywej Laffera). Częściej jednak zmiana taka pociąga za sobą spadek dochodów budżetowych. Powstały niedobór może być kompensowany przez wzrost dochodów podatkowych z tytułu poboru innych podatków (np. przez wzrost VAT), a nieuwzględnionych w regresji, lub spadek rządowych wydatków nieproduktywnych, również w modelu pominiętych. Oznacza to zatem, iż pełna analiza wpływu zmian opodatkowania na wzrost gospodarczy wymaga uwzględnienia wszystkich ograniczeń budżetowych państwa³⁶².

Tabela 17

**Wpływ zmiennych fiskalnych na wzrost PKB *per capita* w krajach G-7
w latach 1965–2000 (wyniki regresji panelowej).**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Wyraz wolny	0,1096*** (6,27)	0,1143*** (5,99)	0,1167*** (6,46)	0,0980*** (5,77)	0,0351*** (4,66)	0,1184*** (6,04)
Nakłady kapitału	-0,1602 (-1,27)	-0,1555 (-1,21)	-0,1402 (-1,14)	-0,0965 (-0,77)	-0,2043 (-1,57)	-
Wydatki budżetowe	0,4531*** (-4,78)	0,4763*** (-4,64)	0,4882*** (-4,86)	0,4081*** (-4,22)	-	0,5263*** (-5,00)
Podatki bezpośrednie od dochodów osobistych	-0,1989** (-2,12)	-0,1412* (-1,74)	-0,2060** (-2,13)	-	-0,0741 (-0,80)	-0,1852* (-1,89)
Podatki bezpośrednie od dochodów przedsiębiorstw	0,0516 (0,36)	0,1671 (1,27)	-	0,0803 (0,53)	0,1908 (1,29)	0,0346 (0,23)
Podatki pośrednie	0,1369 (1,45)	-	0,1784* (1,74)	0,1116 (0,12)	-0,0326 (-0,31)	0,1435 (1,17)
Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne	-	0,0491 (0,76)	-0,0345 (-0,50)	-0,0283 (-0,39)	-0,0923 (-1,53)	0,0029 (0,04)
Test Hausmana (wartość p)	0,1444	0,1279	0,1031	0,4178	0,3954	0,1229
R²	0,15	0,16	0,16	0,14	0,06	0,16

poziom istotności: * 10%, ** 5%, *** 1%.

Źródło: K.P. Arin, *Fiscal Policy, Private...*, op.cit., s. 17.

Negatywny związek pomiędzy opodatkowaniem dochodów gospodarstw domowych a wzrostem PKB potwierdza również Kerim P. Arin³⁶³. Autor, w odróżnieniu od N. Gemmella, R. Knellera, którzy posłużyli się w badaniu stawkami podatkowymi (nominalnymi, przeciętnymi i krańcowymi), za miarę opodatkowania przyjął udział dochodów uzyskiwanych tytułu poboru określonego rodzaju podatku w PKB, godząc się

³⁶¹ N. Gemmell, R. Kneller, I. Sanz, *The Growth Effects of Corporate and Personal Tax Rates in the OECD*, The Globalisation and Development Centre, Bond University, Working Paper Series 2011, No. 49, s. 2 i n.

³⁶² Tamże.

³⁶³ K.P. Arin (2004), *Fiscal Policy, Private Investment and Economic Growth: Evidence from G-7 Countries*. [Online]. Protokół dostępu: <http://ssrn.com/abstract=438785> [10 maja 2013].

jednocześnie na pewne obciążenie danych. Do badania wybrano grupę krajów G-7, a więc niewielką grupę możliwie homogenicznych krajów.

Wybrane wyniki estymacji regresji panelowej z efektami losowymi (*random effects*) zaprezentowano w tabeli 17. Oszacowane parametry modelu potwierdzają istnienie statystycznie istotnego negatywnego związku pomiędzy bezpośrednim opodatkowaniem dochodów gospodarstw domowych a stopą wzrostu gospodarczego (regresja nr 1, 2, 3 i 6). W przypadku innych podatków takiego związku nie zaobserwowano (regresja nr 1, 2, 4, 5 i 6). Oznacza to zatem, iż zgodnie z przewidywaniami teoretycznymi podatki od dochodów osobistych wywołują zniekształcenia, których wystąpienie jest niekorzystne w skutkach dla stopy wzrostu gospodarczego. W przeciwieństwie do większości wyników dostępnych badań K.P Arin nie potwierdził szkodliwego wpływu innych grup podatków, w tym obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, na dynamikę gospodarki. Być może, jak sam zauważa, jest to spowodowane przyjęciem do próby badawczej odmiennej grupy krajów (G-7)³⁶⁴.

Tabela 18

Zmiany najwyższych stawek podatkowych PIT a stopa wzrostu PKB *per capita*.

Zmienna zależna: stopa wzrostu PKB <i>per capita</i> , 1990–2002				
Zmienne niezależne:	(1)	(2)	(3)	(4)
Wyraz wolny	1,432	1,429	-0,350	0,407
Stopa wzrostu PKB <i>per capita</i> , 1980–1990	0,537 (7,02)*	0,478 (7,05)*	0,523 (7,07)*	0,0474 (7,25)*
PKB <i>per capita</i> , 1990 (paritet siły nabywczej, 1000 \$ USA)	0,008 (0,29)	-0,010 (0,42)	0,014 (0,55)	-0,002 (0,08)
Najwyższe krańcowe stopy podatkowe, 1985	-0,024 (1,47)	-0,012 (0,80)		
Najwyższe krańcowe stopy podatkowe (<i>EFW rating</i>), 1985			0,133 (1,63)	0,067 (0,93)
Zmiany najwyższych stóp podatkowych, 1985–1990	-0,049 (2,33)*	-0,025 (1,31)		
Zmiany najwyższych stóp podatkowych, 1990–1995	-0,048 (2,46)*	-0,027 (1,54)		
Zmiany najwyższych stóp podatkowych (<i>EFW rating</i>), 1985–1990			0,241 (2,53)*	0,144 (1,68)*
Zmiany najwyższych stóp podatkowych (<i>EFW rating</i>), 1990–1995			0,304 (3,35)*	0,215 (2,64)*
R ²	40,1	38,7	43,7	42,4
Liczba obserwacji	77	76 ⁺	77	76 ⁺

W nawiasach podano wartości statystyki *t*.

* Co najmniej 90-proc. przedział ufności.

⁺ W modelu pominięto Demokratyczną Republikę Konga.

Źródło: J.D. Gwartney, R.A. Lawson, *The Impact of Tax Policy on Economic Growth, Income Distribution, and Allocation of Taxes*, Cambridge University Press, "Social Philosophy and Policy" 2006, Vol. 23 (2), s. 39.

Wskazane powyżej zależności potwierdzili w swoich badaniach także F. Widmalm³⁶⁵, K. Angelopoulos, G. Economides i in.³⁶⁶ czy też J.D. Gwartney i R.A. Lawson³⁶⁷.

³⁶⁴ Tamże, s. 12.

³⁶⁵ Zob. F. Widmalm, *Tax Structure and Growth: Are Some Taxes Better Than Others?*, Springer, "Public Choice" 2001, Vol. 107, No. 3/4, s. 199–219.

³⁶⁶ K. Angelopoulos, G. Economides, P. Kammas, *Tax-Spending Policies and Economic Growth: Theoretical Predictions and Evidence from the OECD*, Elsevier, "European Journal of Political Economy" 2007, Vol. 23 (4), s. 885–902.

O wynikach badań przeprowadzonych przez Gwartney'a i Lawsona warto wspomnieć z dwóch powodów. Po pierwsze, badanie wpływu opodatkowania dochodów osobistych na wzrost gospodarczy przeprowadzone zostało na próbie obejmującej 77 różnorodnych krajów (od tych najsłabiej rozwiniętych, przez rozwijające się, do krajów posiadających najwyższy poziom PKB *per capita* na świecie) w latach 1980–2002. Po drugie, znamienny jest fakt użycia do badania, oprócz najwyższych stóp podatku PIT, indeksu EFW (*Economic Freedom of the World*). Indeks EFW uwzględnia nie tylko wysokość najwyższej stopy podatkowej podatku od dochodów osobistych ludności, ale również poziom dochodu, którego osiągnięcie powoduje obciążenie najwyższą stawką PIT. Im wyższa najwyższa stawka podatku i im niższa wysokość progów podatkowych, tym gorszy wynik.

W tabeli 18 przedstawiono wyniki modelu regresji, którego celem było zbadanie związku pomiędzy najwyższymi stawkami podatkowymi PIT a wzrostem gospodarczym. Oceny parametrów oszacowanego modelu – równanie nr 1 – potwierdzają istnienie statystycznie istotnej negatywnej zależności pomiędzy zmianami najwyższych stóp podatkowych zarówno w latach 1985–1990, jak i 1990–1995, a stopą wzrostu PKB *per capita* w latach 1990–2002. Otrzymane wyniki wskazują, iż redukcja najwyższej stawki podatkowej PIT o 10 pp. prowadzi do poprawy tempa wzrostu PKB o 0,5 pp. Z równania nr 2 wykluczono obserwację, której zaburzenie miało największy wpływ na wynik pierwszej estymacji³⁶⁸. Opuszczenie jednej obserwacji skutkowało utratą waloru istotności badanych zmiennych (zmiany najwyższych stawek podatkowych). Regresje 3 i 4 zostały przeprowadzone, z jednym wyjątkiem, w analogiczny sposób. Różnica polega na zastąpieniu wszystkich zmiennych reprezentujących najwyższe stopy podatkowe zmiennymi zmian stóp podatkowych w ratingu EFW. Wyniki uzyskane w regresji nr 3 wskazują, iż poprawa oceny w ratingu EFW o jeden stopień (pomiędzy 1985 r. a 1990 r.) przyczyniła się do zwiększenia tempa wzrostu PKB *per capita* o 0,241 pp. w latach 90. Analogicznej poprawie oceny w ratingu EFW w latach 1990–1995 przypisuje się zwiększenie tempa wzrostu PKB *per capita* o 0,304 pp. w okresie 1990–2002. W kolejnym równaniu, podobnie jak w równaniu 2, pominięto jedną z obserwacji. Wyniki wskazują, iż w przeciwieństwie do równania drugiego, zmiany w ratingu stawek podatkowych (w latach 1985–1990 oraz 1990–1995) pozostały istotne statystycznie. Zmiana ratingu EFW o 1 punkt odzwierciedla 5-proc. zmianę w najwyższej stawce podatkowej, przy założeniu, iż próg dochodu, którego osiągnięcie powoduje obciążenie tą stawką, pozostaje na niezmiennym poziomie. Oznacza to, iż redukcja najwyższej stopy podatkowej podatku dochodowego od osób fizycznych o 10 pp. w latach 1985–1990 oraz 1990–1995 spowodowała wzrost średniorocznej stopy wzrostu gospodarczego o odpowiednio ok. 0,3 pp. i 0,4 pp.³⁶⁹

Przytoczone powyżej wyniki zróżnicowanych analiz są silnym wsparciem dla tezy utrzymującej, iż wysokie krańcowe opodatkowanie dochodów osobistych niekorzystnie wpływa na wzrost gospodarczy w długim okresie. Jednakże kompletna ocena makroekonomicznych skutków zmian w opodatkowaniu dochodów osobistych jest niemożliwa bez uwzględnienia wpływu, jaki wywiera na gospodarkę progresja podatkowa. Zanim jednak przedstawione zostaną wyniki badań ekonomistów poszukujących wpływu progresji podatkowej na wzrost, warto poznać mechanizm jej oddziaływania na gospodarkę. Do tego celu ponownie użyte zostaną modele teoretyczne, tj. model neoklasyczny (RBC) i model NSK.

Oszacowane w tabeli 19 parametry odzwierciedlają wpływ skali progresji podatkowej w opodatkowaniu dochodów osobistych na produkt, konsumpcję, inwestycje i zatrudnienie

³⁶⁷ Zob. J.D. Gwartney, R.A. Lawson, *The Impact of Tax Policy on Economic Growth, Income Distribution, and Allocation of Taxes*, Cambridge University Press, "Social Philosophy and Policy" 2006, Vol. 23 (2), s. 28–52.

³⁶⁸ Pominięto Demokratyczną Republikę Konga, gdzie wysokiej stawce PIT (60%) towarzyszyło bardzo niskie średnioroczne tempo wzrostu PKB *per capita* (odpowiednio -2,0% i -7,2% w latach 90. i 80. XX w.).

³⁶⁹ J.D. Gwartney, R.A. Lawson, *The Impact...*, op.cit., s. 32 i n.

w stanie ustalonym. Założono, iż dostosowania, niezbędne z punktu widzenia ograniczenia budżetowego, odbywają się wyłącznie za pośrednictwem zmian wewnątrz samego podatku dochodowego, nie powodując jednocześnie zmian w wysokości dochodów z tytułu podatku PIT. Miarą skali progresji podatkowej jest procentowy wzrost krańcowej stopy podatkowej przy wzroście dochodów z pracy o 100 proc. Uzyskane wyniki potwierdzają, iż koszt progresji podatkowej jest znaczny. Wzrost krańcowej stopy podatkowej o 10% w efekcie podwojenia dochodów z pracy powoduje spadek produktu i zatrudnienia o ok. 5,5%.

Tabela 19

Wpływ progresji podatkowej na poziom agregatów w stanie ustalonym w modelach RBC i NSK przy niezmiennym poziomie dochodów z podatku PIT (w proc.).

	RBC			NSK		
	1%	5%	10%	1%	5%	10%
Konsumpcja	-0,55	-2,76	-5,61	-0,52	-2,60	-5,29
Inwestycje	-0,54	-2,75	-5,60	-0,51	-2,61	-5,29
Produkt	-0,55	-2,76	-5,60	-0,52	-2,60	-5,29
Zatrudnienie	-0,55	-2,76	-5,61	-0,51	-2,60	-5,29

Zródło: M. Bukowski, P. Kowal i in., *Struktura i poziom wydatków...*, op.cit., str. 46 i 53.

Autorzy analizy ostrzegają przed nadinterpretacją tych wyników i zalecają zachowanie w tym względzie dużej ostrożności. Zastrzegają, iż w modelu zasoby pracy są homogeniczne a elastyczność jej podaży i produktywność każdego pracującego jest taka sama. W realnej gospodarce warunki te nie są spełnione. Ponadto interpretując wyniki analizy należy pamiętać, iż w modelu termin PIT określa cały zestaw bezpośrednich narzutów na pracę. Oznacza to, iż pozytywne makroekonomiczne skutki braku progresji mogą być znacznie mniejsze, niż wynikałoby to z oszacowanych parametrów. Taka sytuacja ma miejsce na przykład w Polsce, pomimo wysoce progresywnego opodatkowania PIT skala progresji podatkowej jest niewielka. Dzieje się tak, ponieważ progresywny PIT jest neutralizowany przez degresywne obciążenia z tytułu składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne³⁷⁰.

Wyniki przeprowadzonych w ostatniej dekadzie badań empirycznych zdają się być dużym wsparciem dla wskazanych powyżej rozważań teoretycznych. Niekorzystny wpływ progresji podatkowej na wzrost gospodarczy potwierdzili w swoich badaniach m.in. Jens Arnold³⁷¹ i Frida Widmalm³⁷². Do podobnych wniosków doszli również F. Padovano i E. Galli³⁷³. Autorzy, w oparciu o wyniki modelu wykorzystującego dane 23 krajów OECD z lat 1951–1990, dowiedli, iż wpływ progresji podatkowej na długookresowy wzrost gospodarczy jest negatywny. Potwierdziły się więc wcześniejsze przewidywania – skala progresji podatkowej może wywierać niekorzystny wpływ na stopę wzrostu PKB w długim okresie. Nie można jednak na tej podstawie stwierdzić, iż zmniejszenie progresji podatkowej jest najlepszym panaceum na wzrost gospodarczy. Jednym z najważniejszych zadań podatku dochodowego od osób fizycznych jest redystrybucja dochodu i zmniejszenie nierówności społecznych. Wyniki dotychczasowych badań wskazują, iż nierówności dochodowe mogą wywierać negatywny wpływ na stopę wzrostu gospodarczego w długim okresie (szczególnie w krajach o niższym dochodzie PKB *per capita*³⁷⁴, zgodnie z teorią krzywej Kuzneta³⁷⁵). Jeśli zatem nierówności dochodowe

³⁷⁰ M. Bukowski, P. Kowal i in., *Struktura i poziom wydatków...*, op.cit., s. 69.

³⁷¹ Zob. J. Arnold, *Do Tax Structures Affect Economic Growth? Empirical Evidence From a Panel of OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers 2008, No. 642.

³⁷² Zob. F. Widmalm, *Tax structure...*, op.cit., s. 199–219.

³⁷³ F. Padovano, E. Galli, *Tax Rate and Economic Growth in the OECD Countries*, "Economic Inquiry" 2001, Vol. 39 (1), s. 44–57.

³⁷⁴ Zob. R.J. Barro, *Inequality and Growth in a Panel of Countries*, Springer, "Journal of Economic Growth" 2000, Vol. 5 (1), s. 5–32.

³⁷⁵ Zob. S. Kuznets, *Economic Growth and Income Inequality*, American Economic Association, "The American Economic Review" 1955, Vol. 45, No. 1, s. 1–28.

w danym kraju wywierają na wzrost gospodarczy o wiele większy wpływ niż progresja podatkowa oraz jeśli progresywne opodatkowanie w istotny sposób redukuje te nierówności, wówczas użycie progresji podatkowej może być wskazane.

3.4. Wnioski dla gospodarki polskiej.

Zaprezentowane powyżej rozważania na temat podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce i pozostałych krajach Unii Europejskiej oraz jego wpływu na stopę wzrostu gospodarczego w długim okresie skłania do następujących refleksji.

Zmiany w polityce podatkowej państwa oraz kształt ewentualnych reform podatkowych powinny koncentrować się na zmianach w podatkach dochodowych, w tym PIT. Wynika to z dwóch powodów. Po pierwsze, jest to podyktowane rekomendacjami, jakie dostarcza teoria ekonomii i doświadczenia międzynarodowe, po drugie wynika to z ograniczeń wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. W przeciwieństwie bowiem do VATu podatki dochodowe są przedmiotem regulacji unijnych w bardzo wąskim zakresie, a suwerenność ich kształtowania jest niemal pełna.

Jednym z instrumentów, służących wzmocnieniu fundamentów długofalowego rozwoju oraz ograniczenia niekorzystnej siły oddziaływania ewentualnego spowolnienia gospodarczego, może być obniżenie opodatkowania dochodów z pracy. Redukcja obciążeń podatkowych z tytułu PIT oznacza nie tylko zmiany w wysokości obowiązujących stawek podatkowych, ale również w konstrukcji samego podatku (kwoty wolne od podatku, wysokość dochodów w poszczególnych progach podatkowych, system ulg i zwolnień podatkowych). Nieodzownym elementem obniżania opodatkowania dochodów z pracy jest też zmniejszanie kosztów pracy, w szczególności składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne. Ostatni instrument zostaje celowo pominięty, z uwagi na to, iż będzie on przedmiotem odrębnych dociekań w dalszej części pracy.

Redukcja opodatkowania dochodów z pracy zarówno w Polsce, jak i innych krajach UE, sprowadza się często do rozważań na temat możliwości wprowadzenia do opodatkowania dochodów ludności podatku proporcjonalnego (podatek liniowy z kwotą wolną od podatku). Przeciętny poziom efektywnego opodatkowania osób fizycznych w Polsce potwierdza przypuszczenia, iż wprowadzenie klasycznej odmiany (bez ulg i zwolnień podatkowych) podatku liniowego od dochodów ludności na proponowanym ostatnio poziomie (15%), odczułaby przede wszystkim większość najmniej zarabiających podatników, czyli tych, których dochody nie wykraczają poza pierwszy próg podatkowy. Pomimo tego, iż przeciętna efektywna stawka podatkowa wynosi nieco ponad 15%, jej poziom jest różny w poszczególnych progach podatkowych. W 2010 roku, zgodnie z informacjami Ministerstwa Finansów, efektywne stawki podatkowe w pierwszym i drugim progu podatkowym (podatnicy osiągający dochody wyłącznie z należności ze stosunku: pracy, służbowego, spółdzielczego i z pracy nakładczej) wyniosły odpowiednio 13,88% oraz 22,21%³⁷⁶. Średnie efektywne opodatkowanie w pierwszym progu oznacza, iż dla 95% podatników wprowadzenie podatku liniowego PIT na proponowanym ostatnio poziomie byłoby jednoznaczne ze wzrostem opodatkowania o 1,12 punktu procentowego. Sytuację pogarsza jeszcze fakt, iż osoby, osiągające relatywnie niższe dochody, zdecydowaną większą część swoich dochodów przeznaczają na konsumpcję, która obciążona jest opodatkowaniem pośrednim. Oznacza to, że jeśli stawka podatku dochodowego byłaby liniowa, to faktyczna stawka opodatkowania (podatki bezpośrednie i pośrednie) miałyby charakter degresywny, a więc spadałyby wraz ze wzrostem dochodu. Zastąpienie opodatkowania progresywnego proporcjonalnym prowadzi do wtórnej redystrybucji dochodu od relatywnie uboższych do bogatszych. Powoduje to zmniejszenie dochodów większej części społeczeństwa, co w skali całej gospodarki zauważalne jest zarówno na poziomie konsumpcji, jak i oszczędności.

³⁷⁶ Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2010 rok, Departament Podatków Dochodowych, Ministerstwo Finansów, Warszawa, sierpień 2011, s. 22.

Dodatkowo, jeśli jednoczesnemu wprowadzeniu podatku liniowego od dochodów osób fizycznych towarzyszyłoby ujednoczenie stawek podatku VAT (poprzez podniesienie stawek dotychczas niższych, a więc najczęściej stosowanych w przypadku dóbr pierwszej potrzeby i nieznaczne obniżenie stawki podstawowej), jak to miało miejsce np. na Słowacji, stopień wtórnej redystrybucji dochodu może być jeszcze wyższy. Dokładnie takie rozwiązanie wprowadzono we wspomnianej Słowacji, gdzie jednocześnie wprowadzono podatek liniowy od dochodów ludności oraz ujednoczono stawki VAT, co w konsekwencji oznaczało wzrost obciążeń fiskalnych (mimo obniżenia stawek podatkowych)³⁷⁷.

Wydaje się zatem, iż w Polsce należy rozważyć połączenie zalet obu wskazanych powyżej rozwiązań, tzn. sprawiedliwego rozłożenia obciążeń podatkowych i hamowania nadmiernego rozwarstwienia dochodowego, charakterystycznych dla podatku progresywnego, oraz prostoty i braku negatywnych bodźców do zwiększania uzyskiwanych dochodów przy podatku proporcjonalnym. System podatkowy powinien być przede wszystkim przejrzysty i nieskomplikowany. Uzyskanie takiego efektu będzie możliwe tylko wraz z rewizją funkcjonujących w systemie ulg i zwolnień podatkowych, powodujących drenaż dochodów budżetowych i w konsekwencji konieczność stosowania wysokich stawek podatkowych. Dopiero eliminacja tych, tylko z pozoru prospołecznych, instrumentów i uproszczenie systemu podatkowego może zapoczątkować proces ewentualnego obniżania stawek w systemie opodatkowania dochodów ludności³⁷⁸.

Konieczna jest również likwidacja wszelkich przywilejów podatkowych. System opodatkowania bezpośredniego opiera się na dwóch ważnych moralnych zasadach – powszechności opodatkowania i sprawiedliwości podatkowej. Zasady te, ze względu na wyłączenie gospodarstw rolnych z obowiązku płacenia podatku dochodowego, w polskim systemie opodatkowania ludności nie są respektowane, co przyczynia się do niezadowolenia i zdecydowanej krytyki ze strony innych grup społecznych. Sytuację pogarsza fakt, iż rolnicy uiszczającą symboliczną wręcz opłatę na ubezpieczenie społeczne. Miesięczna podstawowa składka KRUS jest wielokrotnie niższa od ciężarów jakie ponoszą w tym zakresie pracownicy i przedsiębiorcy. Bardzo duże rozwarstwienie gospodarstw rolnych nie może uzasadniać zwolnienia z obowiązku podatkowego wszystkich gospodarstw rolnych w Polsce. Dochodowe, duże gospodarstwa rolne powinny bezwzględnie płacić podatek na zasadach powszechnie obowiązujących.

Ewentualna redukcja opodatkowania bezpośredniego w Polsce nie będzie możliwa bez gruntownej reformy finansów publicznych. Ostatnia obniżka podatków dochodowych w Polsce nie przyniosła efektów gospodarczych, a przyczyniła się do jeszcze większego rozwarstwienia dochodowego społeczeństwa. Redukcja opodatkowania PIT w Polsce w 2009 roku (wprowadzenie dwuszczeblowej skali podatkowej: 18% i 32%) zmniejszyła wpływy budżetowe o 16–17 mld zł rocznie. Skumulowane skutki finansowe obniżania podatków (obniżenie CIT, obniżenie składki rentowej, ulga PIT z tytułu wychowywania dzieci, przejście na dwuszczeblową skalę PIT) w Polsce w okresie 2004–2009 szacowane są na 55–56 mld zł³⁷⁹. Oznacza to, iż obniżenie obciążeń fiskalnych w Polsce nie będzie możliwe bez zdecydowanych działań w kierunku ograniczenia wydatków państwa i równoważenia budżetu.

Należy przy tym podkreślić, iż obniżaniu podatków najbardziej sprzyja polityka ożywienia gospodarczego. Dokonywanie reform w okresie recesji może być bardzo groźne dla stanu finansów publicznych. Chociaż, jak zapewniają zwolennicy obniżania opodatkowania, to właśnie w okresie słabej koniunktury należy stymulować popyt, którego

³⁷⁷ J. Tomkiewicz, Polityka fiskalna a proces formowania się kapitału w gospodarkach posocjalistycznych, w: *Finanse publiczne a wzrost gospodarczy*, J. Tomkiewicz (red.), wyd. WSPiZ im. Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa 2005, s. 125.

³⁷⁸ Tamże, s. 127.

³⁷⁹ A. Krajewska, P. Krajewski, Rozkład obciążeń podatkowych w Polsce, *Uniwersytet Łódzki, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica”* 2011, nr 248, s. 259.

źródłem są gospodarstwa domowe, w szczególności te dysponujące najniższymi dochodami. Dochód rozporządzalny jest w tych gospodarstwach niemal w całości przeznaczany na bieżącą konsumpcję, a skłonność do oszczędzania jest najniższa. W warunkach długotrwałego spowolnienia gospodarczego i braku popytu oszczędności pochodzące z obniżania krańcowych stawek podatkowych (osób o najwyższych dochodach) nie przekładają się na poziom inwestycji i wzrost zatrudnienia. Istnieje nawet ryzyko, iż oszczędności te nie zasilą krajowego popytu, a zwiększą luksusową konsumpcję dóbr pochodzących z importu. W przypadku obniżenia opodatkowania dla osób o najniższych dochodach, dodatkowy dochód zasila popyt krajowy. Budżetowe skutki takiego działania, bez radykalnego obniżenia poziomu wydatków publicznych, mogłyby być jednak w obecnym stanie finansów państwa dramatyczne.

ROZDZIAŁ 4

PODATEK DOCHODOWY OD OSÓB PRAWNYCH A STOPA WZROSTU PKB

4.1. CIT w Polsce i na świecie.

Podatek dochodowy od osób prawnych – CIT (*Corporate Income Tax*) – należy do kategorii podatków dochodowych, tj. obciążających dodatnie efekty działalności (dochód, zysk). Jest on podatkiem o znacznie krótszej historii aniżeli podatek dochodowy od osób fizycznych. Odrębny podatek dochodowy od osób prawnych, czy też jak często się mawia od spółek, wprowadzono w roku 1909 w Stanach Zjednoczonych. Na europejskim kontynencie pionierem była Francja, gdzie w 1948 roku wprowadzono prawodawstwo wyraźnie rozróżniające opodatkowanie osób fizycznych od opodatkowania osób prawnych. Pozostałe kraje europejskie zaczęły przyjmować podobne rozwiązanie podatkowe dopiero w latach 60. XX wieku³⁸⁰.

Koncepcja nieopodatkowywania przedsiębiorstw, pomimo że ma wielu zwolenników, wśród których bez wątpienia największym był Ronald Reagan³⁸¹, została niemal całkowicie odrzucona (wyjątek stanowią raje podatkowe). Joseph E. Stiglitz pisał: „Uzasadnienie istnienia podatku dochodowego od przedsiębiorstw nigdy nie było do końca jasne. Niektórzy sądzą, że przedsiębiorstwa podobnie jak osoby fizyczne – powinny płacić podatki. Większość ekonomistów uważa ten argument za mało przekonujący, gdyż to nie przedsiębiorstwo, ale ludzie płacą podatki: ci, którzy pracują dla przedsiębiorstw, ci, którzy dostarczają mu kapitał, oraz ci, którzy kupują dobra przez nie wytwarzane”³⁸². Pomimo że podatek CIT był, i w zasadzie nadal jest, przedmiotem wielu kontrowersji, obecnie stanowi jedno z podstawowych źródeł dochodów budżetowych współczesnych państw.

W Polsce podatek dochodowy od osób prawnych został po raz pierwszy wprowadzony w 1989 roku³⁸³. Był to jeden z elementów gruntownej reformy polskiego systemu podatkowego, przeprowadzonej na początku lat 90. ubiegłego wieku przez wszystkie transformujące się gospodarki. Konieczność dostosowania regulacji dotyczących osób prawnych do przepisów opodatkowania dochodów ludności, wprowadzonych na mocy Ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych, była przyczyną wprowadzenia istotnych zmian, które znalazły odzwierciedlenie w zapisach Ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, zwaną dalej u.p.d.o.p.³⁸⁴ Z uwagi na fakt, iż tworzeniu nowych przepisów towarzyszył znaczny pośpiech legislacyjny oraz że system podatkowy stanowił podstawowe narzędzie realizacji wielu zadań gospodarczych, jakie stały przed centralnie planowaną dotychczas gospodarką, od czasu wejścia w życie u.p.d.o.p. była ona wielokrotnie nowelizowana.

³⁸⁰ A. Krajewska, *Podatki w Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 115.

³⁸¹ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora...*, op.cit., s. 776.

³⁸² Tamże, s. 811–812.

³⁸³ Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 1989 r. Nr 3, poz. 12).

³⁸⁴ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 1992 r. Nr 21, poz. 86, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 1 u.p.d.o.p., podatnikami podatku dochodowego od osób prawnych są osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, z wyjątkiem spółek niemających osobowości prawnej: spółki cywilnej, spółki jawnej, spółki partnerskiej, spółki komandytowej i spółki komandytowo-akcyjnej (wspólnicy podlegają obowiązkowi podatkowemu na podstawie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych). Oznacza to, że zakresy podmiotowe obu ustaw o podatkach dochodowych uzupełniają się, tzn. podmiotami podatku dochodowego od osób fizycznych są osoby fizyczne, w tym wspólnicy spółek niemających osobowości prawnej³⁸⁵.

Podatnikami nie są podmioty objęte zakresem art. 1 u.p.d.o.p., ale wymienione w art. 6. Przepis ten zwalnia od podatku niektóre osoby prawne o szczególnym zakresie działania, np. Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, fundusze celowe, emerytalne, inwestycyjne a także – co do zasady – jednostki samorządu terytorialnego i jednostki budżetowe. Nie są również podatnikami podmioty nieosiągające dochodów lub osiągające wyłącznie dochody niepodlegające opodatkowaniu bądź zwolnione od podatku³⁸⁶. Oznacza to, iż z pojęciem podatnika tego podatku wiąże się również pojęcie tzw. wyłączenia od opodatkowania (wyłączenie dotyczy stanów faktycznych, które podlegają opodatkowaniu innym podatkiem, np. rolnym) oraz zwolnień o charakterze podmiotowym³⁸⁷.

Z zakresem podmiotowym tego podatku wiąże się pojęcie zasady rezydencji oraz źródła, przy czym przyjmuje się, że podatnicy mający siedzibę lub zarząd na terytorium RP podlegają obowiązkowi podatkowemu od całości swoich dochodów niezależnie od miejsca ich osiągnięcia (nieograniczony obowiązek podatkowy). Pozostałych podatników obejmuje ograniczony obowiązek podatkowy, odnoszący się tylko do dochodów uzyskiwanych w Polsce³⁸⁸.

Przedmiotem podatku od dochodów osób prawnych jest, analogicznie do podatku od dochodów ludności, dochód (wyjątkowo przychód³⁸⁹), rozumiany jako nadwyżka przychodów nad kosztami ich uzyskania. Wyjściowym elementem rachunku dochodu, a tym samym obliczenia podatku, jest przychód. Jest on kategorią ekonomicznie najszerszą, tzn. obejmującą wszystkie efekty prowadzenia jakiegokolwiek działalności wymiernej finansowo.³⁹⁰ W świetle art. 12 u.p.d.o.p. przychody zdefiniowane są przede wszystkim jako otrzymane pieniądze i wartości pieniężne, wartość otrzymanych nieodpłatnie świadczeń, wartość przychodów w naturze, wartość umorzonych lub przedawnionych zobowiązań. Za przychody związane z działalnością gospodarczą oraz z działami specjalnymi produkcji rolnej uważa się także należne przychody, choćby nie zostały jeszcze faktycznie otrzymane.

Art. 12 ust. 4 u.p.d.o.p. zawiera również katalog wyłączeń z przychodów, a zatem takich wpływów, których nie uważa się za przychód podatkowy i nie uwzględnia w obliczeniach dochodu, np. pobrane wpłaty lub zarachowane należności na poczet dostaw towarów i usług, które zostaną wykonane w następnych okresach sprawozdawczych. W praktyce wyłączenia te traktuje się jako szczególnego rodzaju zwolnienia przedmiotowe, wywołujące skutek neutralności podatkowej niektórych aspektów działalności finansowej³⁹¹.

Oprócz wspomnianych powyżej zwolnień podmiotowych, u.p.d.o.p. przewiduje również istnienie zwolnień przedmiotowych (art. 17 u.p.d.o.p.). Najczęściej zwolnienia te dotyczą podmiotów o niekomercyjnym profilu działalności i obejmują tę część dochodów, która przeznaczana jest na działalność statutową. Wśród licznych typowo przedmiotowych

³⁸⁵ Zarys finansów publicznych i prawa finansowego, W. Wójtowicz..., op.cit., s. 676.

³⁸⁶ Finanse publiczne i prawo finansowe, C. Kosikowski..., op.cit., s. 565.

³⁸⁷ S. Babiarsz, Podatek dochodowy od osób prawnych. Komentarz. Oficyna Wydawnicza Unimex, Wrocław 2010, s. 101.

³⁸⁸ Finanse publiczne i prawo finansowe, C. Kosikowski..., op.cit., s. 566.

³⁸⁹ Zob. art. 21 i 22 Ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 z późn. zm.).

³⁹⁰ Finanse publiczne i prawo finansowe, C. Kosikowski..., op.cit., s. 567.

³⁹¹ Tamże, s. 568.

zwolnień znajdują się dotacje z budżetu, subwencje i dopłaty do środków trwałych, środki przekazane przez państwa obce i międzynarodowe instytucje finansowe.

Kolejnym czynnikiem, wpływającym na wielkość dochodu i tym samym podatku, jest koszt uzyskania przychodu. Art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. definiuje koszty uzyskania przychodu jako, co do zasady, „koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów”. Koszty bezpośrednio związane z przychodami są rozliczane w roku, w którym zostają osiągnięte związane z nimi przychody. Inne koszty rozliczane są w roku ich poniesienia. Szczególną kategorią kosztów ponoszonych w związku z działalnością gospodarczą są dokonywane zgodnie z przepisami odpisy amortyzacyjne. Podatnicy mają prawo dokonywać odpisów amortyzacyjnych od ustalonej wartości początkowej środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Odpisów dokonuje się w równych ratach co miesiąc, kwartał lub też, w ściśle określonych sytuacjach, jednorazowo. Przy amortyzacji podatnicy mogą stosować różne metody amortyzacji: metoda liniowa (wg stawek amortyzacyjnych podanych w „Wykazie rocznych stawek amortyzacyjnych” stanowiącym załącznik do u.p.d.o.p.), w tym z możliwością podwyższania i obniżania tych stawek; metoda oparta o stawki indywidualne (dla używanych lub ulepszonych środków trwałych); metoda degresywna (zmienna podstawa)³⁹².

Podstawę opodatkowania zgodnie z art. 18. u.p.d.o.p. stanowi dochód osiągnięty w danym roku podatkowym przez osobę prawną, po dokonaniu odliczeń, tj. ulg, które dotyczą m.in. darowizn na cele użyteczności publicznej na rzecz organizacji pożytku publicznego, wydatków na nabycie nowych technologii. Należy jednak wskazać, iż odliczenia od dochodu mają w podatku dochodowym od osób prawnych znaczenie marginalne, szczególnie w zestawieniu z możliwościami istniejącymi w opodatkowaniu dochodów z tytułu PIT.

Podstawowa stawka podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce wynosi 19%. Tylko niektóre przejawy działalności gospodarczej są inaczej opodatkowane – według preferencyjnych stawek³⁹³.

Podobnie do podatku dochodowego od osób fizycznych, podatnicy podatku dochodowego od osób prawnych są zobowiązani do samoobliczenia podatku, tzn. do wpłacania zaliczek na przełomie każdego miesiąca, jak i dokonania zeznania rocznego do końca trzeciego miesiąca roku następnego³⁹⁴.

Powyżej zaprezentowano podstawowe elementy konstrukcji podatku dochodowego od osób prawnych w Polsce. Kraje Unii Europejskiej nie mają obowiązku prowadzenia wspólnej polityki podatkowej w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych. Dotychczas procesem harmonizacji objęte zostały tylko dwa podstawowe obszary: opodatkowanie grup przedsiębiorstw, powiązanych ze sobą organizacyjnie i kapitałowo oraz podatki dochodowe od osób prawnych, ale tylko tych prowadzących działalność na terytorium kilku państw członkowskich³⁹⁵. Oznacza to zatem, iż państwa członkowskie w pełni samodzielnie

³⁹² K. Michałowska, Podatek dochodowy od osób prawnych, Difin, Warszawa 2011, s. 159–163.

³⁹³ Chodzi tu głównie o podatników posiadających ograniczony obowiązek podatkowy, którzy na terytorium Polski uzyskali przychody m.in. z tytułu odsetek, praw autorskich lub praw pokrewnych, praw do projektów wynalazczych, znaków towarowych i wzorów zdobniczych, know-how, lub z tytułu innych świadczeń o charakterze niematerialnym (np. doradczych, badania rynku, zarządzania, kontroli, gwarancji i poręczeń). Przychody te, co do zasady, podlegają 20-proc. stawce podatkowej. Z kolei zagraniczne przedsiębiorstwa morskiej żeglugi handlowej oraz żeglugi powietrznej podlegają w Polsce opodatkowaniu w wysokości 10% przychodów uzyskanych w Polsce. Odpowiednia umowa w sprawie zapobieżenia podwójnemu opodatkowaniu może wprowadzić korzystniejsze zasady opodatkowania podatników o ograniczonym obowiązku podatkowym w Polsce. Skorzystanie z tych preferencji możliwe jest po potwierdzeniu miejsca siedziby podatnika dla celów podatkowych na podstawie certyfikatu rezydencji. (www.PAIZiI.gov.pl).

³⁹⁴ A. Gomułowicz, J. Małecki, Podatki..., op.cit., s. 683.

³⁹⁵ E. Kołakowska, Podatki bezpośrednie po wejściu Polski do Unii Europejskiej, w: Polityka podatkowa po wejściu Polski do Unii Europejskiej, Jerzy Sikorski (red.), Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2004, s. 193.

kształtują swoje systemy opodatkowania przedsiębiorstw, czego wyrazem jest ich wyraźne zróżnicowanie. Obecnie w krajach Unii Europejskiej wyróżnia się sześć głównych form tego podatku, są to³⁹⁶:

- 1) Klasyczny system opodatkowania dywidendy (*classical system of taxing corporate profits*), określane też jako system podwójnego opodatkowania zysku (*double taxation system*). System klasyczny polega na tym, że zysk spółki jest obciążony podatkiem od osób prawnych niezależnie od jego przeznaczenia. Dodatkowo, podatek nakładany jest na dochody akcjonariuszy uzyskiwane z tytułu dywidendy. Oznacza to zatem występowanie zjawiska podwójnego opodatkowania dochodów. Klasyczna forma opodatkowania jest stosowana w takich krajach Unii Europejskiej, jak: Austria, Holandia, Irlandia, Polska, Cypr i Włochy.
- 2) Zmodyfikowany system opodatkowania dywidendy (*modified classical system*), polegający na tym, iż dywidenda wypłacana akcjonariuszom opodatkowana jest niższą stawką niż zysk zatrzymany w spółce. Jest to najczęściej stosowany obecnie system podatku dochodowego od osób prawnych. Przyjęło go 6 spośród 15 krajów UE-15: Belgia, Dania, Finlandia, Luksemburg, Niemcy, Szwecja, a także Czechy, Litwa, Słowenia i Węgry.
- 3) System częściowego odliczania dywidendy (*partial exemption system*). Jest to system zbliżony do systemu zmodyfikowanego. On również stanowi pewną formę podwójnego opodatkowania dochodów. System częściowego odliczania dywidendy stosowany jest w Portugalii i Francji.
- 4) System częściowego przypisania dywidendy (*partial imputation system*). Jest to system najbardziej skomplikowany i jednocześnie najmniej restrykcyjny. Polega on na tym, że zyski spółki są opodatkowane podatkiem CIT, a dywidenda podlega dodatkowemu opodatkowaniu pomniejszonemu o zapłacone wcześniej podatki i przy uwzględnieniu progresywnej stawki PIT. System ten obowiązuje w Hiszpanii i Wielkiej Brytanii.
- 5) System pełnego przypisania dywidendy (*full imputation system*) stosowany jest jedynie na Malcie i polega na opodatkowaniu dywidendy wypłaconej akcjonariuszowi lub udziałowcowi, co pozwala odliczyć ją od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od firm.
- 6) System pierwotnego opodatkowania dywidendy (*single taxation system*), polegający na tym, że dywidenda opodatkowana jest podatkiem CIT przed jej wypłaceniem na tych samych zasadach, co zysk zatrzymany w spółce. Dywidenda po wypłaceniu jej akcjonariuszom nie jest już ponownie opodatkowana. System pierwotnego opodatkowania dywidendy funkcjonuje w Estonii, Grecji oraz na Słowacji i Łotwie.

W Polsce obowiązuje klasyczny system opodatkowania dywidendy. Podatek potrącony z tytułu zrealizowanej dywidendy w wysokości 19% jest w odniesieniu do udziałowców indywidualnych podatkiem ostatecznym. Natomiast w odniesieniu do udziałowców korporacyjnych dywidenda wliczana jest do podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych, a podatek potrącony jest uznawany za zaliczkę na poczet tego podatku³⁹⁷.

Jak wspomniano, podatek dochodowy od osób prawnych może przybierać różne formy. Rozbieżności dotyczą nie tylko sposobu definiowania dochodu czy też dywidendy, ale odnoszą się do całej konstrukcji podatku. W większości krajów UE występuje tzw. podatek korporacyjny (*corporation tax*), którym są obciążane wszystkie spółki lub tylko spółki mające osobowość prawną. W Belgii, dla przykładu, obok podatku od spółek pobiera się dodatkowo podatek od osób prawnych, który jest nakładany tylko na niektóre formy organizacyjno-prawne i nie jest tożsamy z występującym w Polsce podatkiem dochodowym od osób prawnych. W większości krajów europejskich od dochodów firm są też odprowadzane

³⁹⁶ A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op.cit., s. 57–59.

³⁹⁷ W. Szymański, Strategie podatkowe osób prawnych w Unii Europejskiej, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 127.

podatki składowe, dotyczy to zwłaszcza państw, w których przynależność handlowa do izb jest obowiązkowa (np. Austria i Francja). Przedsiębiorcy mogą być również opodatkowani w zakresie wypłacanych wynagrodzeń (*payroll tax*). Podatek ten jest obciążeniem fiskalnym nakładanym na przedsiębiorców niezależnie od składek na ubezpieczenie społeczne, stosowany jest on np. w Austrii i na Węgrzech. Oprócz wyżej wymienionych obciążeń stosowane są również: dodatkowe opodatkowanie lokalnym podatkiem od działalności gospodarczej (Hiszpania, Luksemburg, Węgry, Włochy); podatek zawodowy dla osób wykonujących wolny zawód, zamiast podatku korporacyjnego (Francja); opłata solidarnościowa w Niemczech przeznaczana na wyrównanie dysproporcji pomiędzy zachodnimi i wschodnimi landami; czy też dodatkowa opłata kryzysowa, powiększająca obowiązującą stawkę podatku dochodowego od firm (tylko w okresie kryzysu). Ostatni ze wskazanych podatków występuje w Belgii i we Francji³⁹⁸. Wskazane różnice powodują, iż ogół obciążeń fiskalnych nakładanych na przedsiębiorstwa jest często znacznie wyższy aniżeli obciążenia podatkowe firm z tytułu podatku dochodowego, znanego w Polsce jako podatek dochodowy od osób prawnych.

Analogicznie do systemu polskiego przedmiotem opodatkowania w podatku dochodowym od osób prawnych w krajach UE jest dochód, definiowany jako różnica między przychodami a kosztami związanymi z jego uzyskaniem w danym okresie. Należy jednak podkreślić, iż zarówno przychód, jak i koszty jego uzyskania mogą być różnie określone. Wynika to między innymi z odmiennych zasad rachunkowości. W konsekwencji istnienia tych różnic podmioty działające na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej mogą znaleźć się w różnych sytuacjach prawno-podatkowych. Na jednym rynku działają bowiem podmioty obciążone mniejszymi lub większymi obciążeniami podatkowymi, bądź całkowicie zwolnione z obowiązku stosowania przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Podmioty, uzyskujące dochody z jednego źródła, poszukują więc takiego systemu podatkowego, w którym dochody te będą uprzywilejowane bądź też całkowicie zwolnione z podatku³⁹⁹.

Podatek dochodowy od osób prawnych w krajach UE występuje najczęściej w postaci podatku liniowego, choć w niektórych krajach obok stawki podstawowej funkcjonują również stawki zaniżone. Stawki zaniżone pełnią rolę ulgi podatkowej, najczęściej dla małych przedsiębiorstw, przedsiębiorstw ubezpieczeniowych i finansowych, czy też podmiotów z kapitałem zagranicznym⁴⁰⁰. Trzeba pamiętać, iż podatek liniowy pozostawał w sferze teoretycznych rozważań aż do połowy lat 90. XX w. Systemy podatkowe podatku dochodowego od osób prawnych w obecnym kształcie nie mają długiej historii. Jeszcze w drugiej połowie lat 70. ubiegłego wieku podwójne opodatkowanie dywidend i dochodów kapitałowych było wszechobecne, a większość państw opodatkowywała ten sam dochód nawet trzykrotnie. Dopiero reformy przeprowadzone przez Margaret Thatcher i Ronalda Reagana zapoczątkowały trend diametralnej zmiany polityki podatkowej na świecie. Przejawem tych zmian były przede wszystkim znaczne obniżki stawek podatku dochodowego od osób prawnych oraz zmniejszenie ciężaru podatków od oszczędności i inwestycji⁴⁰¹.

Wysokość ulg, zwolnień oraz zachęt inwestycyjnych, przysługujących osobom prawnym, o których wspomniano powyżej, jest kolejnym czynnikiem określającym wymiar całkowitego zobowiązania podatkowego przedsiębiorstw. Z uwagi jednak na wielość i różnorodność tego typu instrumentów szczegółowa analiza tego zagadnienia nie jest na łamach niniejszej pracy możliwa.

³⁹⁸ K. Wach, Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 48.

³⁹⁹ W. Szymański, Strategie..., op.cit., s. 102.

⁴⁰⁰ A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op.cit., s. 124.

⁴⁰¹ Henryk J. Wnorowski, Podatek liniowy i jego dotychczasowa praktyka jako przykład podejścia liberalnego w polityce fiskalnej, w: Polityka fiskalna jako instrument poprawy efektywności gospodarczej w krajach OECD, Henryk J. Wnorowski (red.), Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2008, s. 147.

Należy jednak wspomnieć, iż we współczesnych europejskich systemach podatkowych powszechnie wykorzystywane ulgi inwestycyjne coraz częściej wypierane są przez zliberalizowane zasady liczenia amortyzacji, dotyczące nie tylko metody jej liczenia i okresu umarzania środka trwałego, ale również określania podstawy wyceny majątku podlegającego amortyzacji i metody jego szacowania, czy też negocjacyjne metody odpisów amortyzacyjnych⁴⁰².

4.2. Wysokość obciążeń fiskalnych z tytułu CIT – Polska na tle pozostałych krajów UE.

Obciążenia fiskalne przedsiębiorstw w relacji do PKB w krajach Unii Europejskiej są względnie stabilne i stanowią średnio ok. 3,0% PKB. Z informacji zamieszczonych w tabeli 20 wynika, iż najniższe obciążenia fiskalne przedsiębiorstw charakteryzują przede wszystkim gospodarki krajów nadbałtyckich, tj. Litwa (1% PKB), Łotwa (1% PKB), Estonia (1,4% PKB) oraz Węgry (1,4% PKB). Najwyższą relację dochodów podatkowych z tytułu poboru CIT w stosunku do PKB notują: Malta i Cypr (ponad 6% PKB) oraz Luksemburg (5,7% PKB). Warto dodać, iż jeśli pominąć Malte i Cypr, które są często nieuwzględniane przy obliczaniu średniej dla nowych krajów członkowskich, rzeczywisty poziom opodatkowania przedsiębiorstw w relacji do PKB w tych krajach jest znacznie niższy niż w krajach „starej” UE. Było to szczególnie widoczne w latach 90. XX w., przed rozszerzeniem UE. Bezpośrednio po wejściu do Unii Europejskiej obciążenia fiskalne w relacji do PKB w nowych krajach członkowskich zaczęły wzrastać. W tym czasie również dokonywano znacznych obniżek nominalnych stawek CIT. Wzrost ciężaru fiskalnego, przy jednoczesnym obniżaniu stawek podatkowych CIT, mógł być spowodowany poprawą rentowności przedsiębiorstw, rozszerzaniem bazy podatkowej oraz zmniejszaniem zakresu ulg podatkowych⁴⁰³. Niektóre państwa podniosły także skuteczność działania administracji podatkowej, szczególnie w zakresie egzekucji zobowiązań firm uchylających się od płacenia podatków, oraz wprowadziły rozwiązania prawne umożliwiające ściślejszą kontrolę nad międzynarodowymi przepływami kapitałowymi.

W Polsce obciążenia fiskalne przedsiębiorstw w relacji do PKB wynoszą 2,0% PKB, co oznacza spadek w stosunku do 1995 roku o 0,7 pp. Najwyższy poziom dochodów podatkowych z tytułu CIT w relacji do PKB w Polsce odnotowano w 2007 roku (2,8% PKB)⁴⁰⁴. Od tego czasu poziom dochodów uzyskiwanych z CIT w stosunku do PKB systematycznie spada.

Z zamieszczonych w tabeli 21 danych wynika, że wpływy z podatku CIT w krajach UE stanowią średnio 7,6% łącznych wpływów podatkowych. W Polsce w latach 1995–2010 podatek CIT stanowił odpowiednio 7,3–6,3% dochodów podatkowych budżetu państwa. Najwyższy udział podatku CIT w dochodach budżetowych charakteryzuje gospodarki Malty (19,6%), Cypru (17,4%) i Luksemburga (15,5%) – najmniejszych gospodarek UE. Wysoki udział podatku CIT w dochodach podatkowych ogółem występuje również w Czechach, Rumunii, Bułgarii i na Słowacji, reprezentujących nowe kraje członkowskie, a spośród państw „starej” Unii – w Irlandii, Portugalii i Wielkiej Brytanii. Nieznacznie wyższy udział dochodów podatkowych z tytułu CIT notują gospodarki nowych krajów członkowskich. Podczas gdy średnia dla UE-15 wynosi ok. 7%, w nowych krajach członkowskich jest ona o 1 pp. wyższa. Należy podkreślić, iż stosunkowo niskie wpływy z podatku CIT, w stosunku do pozostałych podatkowych źródeł finansowania budżetu państwa, potwierdzają kierunek prowadzonej w krajach Unii Europejskiej polityki podatkowej. Uznaje się, iż obciążenia podatkowe powinny w największym stopniu obejmować gospodarstwa domowe, ponieważ to one są głównymi adresatami prowadzonej polityki społecznej finansowanej z budżetu państwa. Dlatego też prowadzona obecnie w krajach UE polityka podatkowa ukierunkowana

⁴⁰² A. Krajewska, *Podatki w Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 127.

⁴⁰³ Tamże, s. 135.

⁴⁰⁴ *Taxation trends in the European Union, Data for the EU Member States (2012)...*, op.cit., s. 198.

jest na nieograniczenie aktywności gospodarczej firm nadmiernym podatkiem, nawet jeśli nałożenie podatku oznaczałoby większe wpływy do budżetu. Pomimo tego polityka podatkowa nadal stanowi ważne narzędzie oddziaływania na aktywność i zachowania przedsiębiorstw, zgodnie z aktualnymi potrzebami gospodarki. Przez odpowiednio ukierunkowane bodźce podatkowe (system ulg i zwolnień podatkowych, zasady kształtowania amortyzacji, katalog kosztów uzyskania przychodów, etc.) państwo może zachęcać przedsiębiorstwa do inwestycji, wprowadzania innowacji, tworzenia nowych miejsc pracy, zachowań proekologicznych⁴⁰⁵.

Tabela 20

Ciężar fiskalny podatku dochodowego od osób prawnych w krajach UE (w relacji do PKB).

Kraje	Przychody z CIT (w % PKB)				Różnica między*		Ranking
	1995	2000	2005	2010	1995 i 2010	2000 i 2010	2010
UE-15							
Austria	1,6	2,2	2,3	2,0	0,4	-0,1	18
Belgia	2,3	3,2	3,2	2,7	0,4	-0,5	9
Dania	2,3	3,3	3,9	2,7	0,4	-0,5	8
Finlandia	2,3	5,9	3,3	2,5	0,2	-3,4	11
Francja	1,8	2,8	2,3	1,9	0,1	-0,9	22
Grecja	2,3	4,1	3,3	2,4	0,1	-1,7	13
Hiszpania	1,9	3,1	3,9	1,8	0,0	-1,3	23
Holandia	3,3	4,3	3,6	2,3	-0,9	-2,0	15
Irlandia	2,7	3,7	3,5	2,6	-0,2	-1,2	10
Luksemburg	6,6	7,0	5,8	5,7	-0,8	-1,2	3
Niemcy	2,0	2,9	2,5	2,2	0,2	-0,7	17
Portugalia	2,3	3,7	2,7	2,8	0,5	-0,9	7
Szwecja	2,6	3,8	3,6	3,4	0,8	-0,3	4
Wielka Brytania	2,8	3,6	3,4	3,1	0,3	-0,5	6
Włochy	3,3	2,4	2,3	2,3	-1,0	-0,1	14
UE+12							
Bułgaria	4,5	2,7	1,8	1,9	-2,6	-0,8	20
Cypr	4,0	6,2	4,7	6,2	2,2	0,0	2
Czechy	4,4	3,3	4,3	3,4	-1,0	0,1	5
Estonia	2,4	0,9	1,4	1,4	-1,1	0,5	24
Litwa	2,0	0,7	2,1	1,0	-1,0	0,3	26
Łotwa	1,8	1,6	2,0	1,0	-0,8	-0,6	27
Malta	2,6	2,9	4,5	6,5	3,9	3,6	1
Polska	2,7	2,4	2,5	2,0	-0,7	-0,4	19
Rumunia	3,7	3,0	2,7	2,3	-1,4	-0,6	16
Słowacja	6,0	2,6	2,7	2,5	-3,5	-0,1	12
Słowenia	0,5	1,2	2,8	1,9	1,4	0,7	21
Węgry	1,9	2,2	2,1	1,2	-0,7	-1,1	25
EU-27	2,8	3,2	3,1	2,7	-0,2	-0,5	

* w punktach procentowych

Źródło: Taxation Trends in the European Union, Data for the EU Member (2012)..., op.cit., s. 198.

Za przykład takich działań posłużyć mogą zmiany wprowadzone w systemach opodatkowania CIT w Bułgarii (wprowadzenie pięcioletnich wakacji podatkowych dla inwestycji podejmowanych w budownictwie, infrastrukturze, przemysłach hi-tech) i na Słowacji (ulgi

⁴⁰⁵ A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op.cit., s. 128.

podatkowe na wydatki B+R). Popularną w krajach europejskich przyspieszoną amortyzację w szerszym zakresie zastosowały m.in. Austria, Holandia, Niemcy oraz Polska⁴⁰⁶.

Tabela 21

Udział CIT w przychodach podatkowych ogółem w krajach UE w latach 1995–2010 (w %).

Kraje	Udział CIT w przychodach podatkowych ogółem (w %)				Różnica między*		Ranking
	1995	2000	2005	2010	1995 i 2010	2000 i 2010	2010
UE-15							
Austria	3,8	5,0	5,5	4,8	1,0	-0,2	22
Belgia	5,4	7,1	7,2	6,2	0,8	-0,9	14
Dania	4,8	6,6	7,7	5,8	1,0	-0,9	19
Finlandia	5,0	12,5	7,6	6,0	1,0	-6,5	15
Francja	4,2	6,3	5,3	4,4	0,3	-1,9	23
Grecja	8,0	12,0	10,3	7,7	-0,3	-4,2	10
Hiszpania	5,9	9,2	10,9	5,8	-0,1	-3,4	18
Holandia	8,1	10,9	9,7	6,0	-2,1	-4,9	16
Irlandia	8,3	12,0	11,4	9,1	0,7	-2,9	5
Luksemburg	17,7	17,8	15,4	15,5	-2,2	-2,3	3
Niemcy	5,0	7,1	6,5	5,8	0,8	-1,3	17
Portugalia	7,8	12,0	8,5	9,0	1,2	-3,0	6
Szwecja	5,4	7,3	7,3	7,5	2,1	0,2	11
Wielka Brytania	7,9	9,7	9,3	8,7	0,7	-1,0	8
Włochy	8,4	5,9	5,8	5,5	-2,9	-0,4	20
UE+12							
Bulgaria	14,6	8,6	5,9	7,0	-7,6	-1,6	12
Cypr	14,9	20,9	13,3	17,4	2,5	-3,5	2
Czechy	12,4	9,8	12,1	10,0	-2,4	0,2	4
Estonia	6,7	2,9	4,7	4,0	-2,7	1,1	24
Litwa	7,4	2,3	7,3	3,7	-3,7	1,4	25
Łotwa	5,5	5,3	6,9	3,5	-1,9	-1,7	26
Malta	9,8	10,4	13,3	19,6	9,8	9,2	1
Polska	7,3	7,5	7,6	6,3	-1,0	-1,2	13
Rumunia	13,4	9,8	9,8	8,5	-4,9	-1,3	9
Słowacja	15,0	7,7	8,7	8,9	-6,0	1,3	7
Słowenia	1,3	3,1	7,2	5,0	3,6	1,9	21
Węgry	4,5	5,6	5,6	3,1	-1,4	-2,5	27
EU 27	8,1	8,7	8,6	7,6	-0,5	-1,1	

* w punktach procentowych.

Źródło: Taxation Trends in the European Union, Data for the EU (2011)..., op.cit., s. 301.

Najważniejszym spośród czynników decydujących o wielkości wpływów z podatku CIT jest stawka podatkowa. Różnice w stawkach podatkowych poszczególnych państw Unii Europejskiej wpływają na zróżnicowanie wysokości zobowiązania podatkowego. Stanowią one, przy założeniu ujednoczenia bazy podatkowej, istotny element konkurencji podatkowej państw. Systemy podatkowe krajów tzw. „starej” Unii Europejskiej opierają się na założeniu wysokiej zdolności płatniczej osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą. W latach 80. XX w. nominalna stopa podatkowa w wielu krajach przekraczała 50%⁴⁰⁷. Wyrażna światowa tendencja do jej obniżania spowodowała, iż w ciągu ostatnich kilkunastu

⁴⁰⁶ Tamże, 216–221.

⁴⁰⁷ A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op.cit., s. 125.

lat nominalna wysokość stawek podatku dochodowego od osób prawnych zmalała niemal we wszystkich krajach UE (por. tabela 22). Obecnie stawki CIT zawierają się w przedziale: 12,5–34,4% w UE-15 oraz 10–21% w nowych krajach członkowskich (wyjątek stanowi Malta, gdzie najwyższa stawka tego podatku wynosi 35%). W roku 2010 średnia nominalna stawka podatku CIT w Unii Europejskiej wyniosła 23,7% i była o ok. 2 pp. niższa niż średnia dla krajów OECD. Należy podkreślić, iż wysokie stawki CIT to cecha charakterystyczna systemów podatkowych największych uprzemysłowionych krajów świata, a najniższe – małych, otwartych gospodarek. Porównując stawki obowiązujące w krajach „starej” i „nowej” UE, uderzający jest fakt, iż we wszystkich, poza Malta, nowych krajach członkowskich podstawowa stawka podatku CIT nie przekracza 21%, podczas gdy wszystkie kraje UE-15, z wyjątkiem Irlandii, charakteryzuje stawka 25% i wyższa.

W badanym okresie tylko w dwóch krajach nastąpił wzrost stawki podatku dochodowego od osób prawnych, tj. w Finlandii i na Węgrzech (wzrost o 1 pp.). Stawki podatku od dochodów firm nie uległy zmianie jedynie na Malcie. Warto dodać, iż prawo maltańskie dopuszcza zastosowanie zredukowanych stawek podatkowych dla określonych działalności, takich jak: farmacja, plastyka, biotechnologia, elektronika, sprzęt elektryczny i medyczny, oczyszczanie ścieków, software, produkcja audiowizualna, biżuteria. Firmy prowadzące działalność gospodarczą w tym zakresie mogą uzyskać następujące redukcje stawki podatkowej: 5% przez pierwsze 7 lat działalności, 10% przez następne 10 lat działalności, 15% przez kolejne 5 lat działalności⁴⁰⁸. We wszystkich pozostałych krajach zanotowano spadek nominalnej stawki podatku korporacyjnego. Największych obniżek dokonano w Bułgarii (-30 pp.), Irlandii (-27,5 pp.) i w Niemczech (-27 pp.). Podstawowa stawka podatku w Niemczech wynosi 29%. Jednakże, aby uzyskać pełen obraz funkcjonującego tam systemu, trzeba uwzględnić również inne obciążenia podatkowe nakładane na osoby prawne. Należą do nich opłata solidarnościowa w wysokości 5,5% oraz podatek od działalności gospodarczej, którego wysokość zależy od rozmiarów oraz rodzaju prowadzonej działalności. Łączne realne obciążenia podatkowe przedsiębiorstw może wynosić 29,8%⁴⁰⁹. Spośród państw „starej” UE największy spadek stawki podatku CIT zanotowano w Irlandii, z 40% w 1995 roku (w roku 1988 było to aż 50%⁴¹⁰) do 12,5% w roku 2010. Nie dziwi więc fakt, że przykład Irlandii, która niewątpliwie osiągnęła sukces gospodarczy, jest często przywoływany przez zwolenników obniżania opodatkowania. Należy jednak podkreślić, że wysokie, bo sięgające 12%, tempo wzrostu gospodarczego Irlandia osiągnęła w latach 90. XX w., a więc wówczas gdy stawki CIT były wysokie. W rzeczywistości to systematyczny spadek dynamiki wzrostu gospodarki był przyczyną starań w zakresie poprawy konkurencyjności Irlandii. Gwałtowne obniżanie podatków miało zwiększyć napływ kapitału zagranicznego oraz prowadzić do wzrostu przedsiębiorczości w rodzimej gospodarce. Kierunek zależności jest więc zgoła inny, niż często sugerują zwolennicy obniżenia podatków. Sukcesy gospodarcze, wysokie tempo wzrostu oraz unowocześnienie gospodarki Irlandia zawdzięcza nie niskim podatkom, ale umiejętnie wykorzystywanym funduszom strukturalnym z UE, dużemu napływowi inwestycji zagranicznych, większemu otwarciu gospodarki, wzrostowi nakładów na B+R, infrastrukturę i edukację społeczeństwa⁴¹¹.

Warto podkreślić, iż niski poziom stawek podatku CIT w krajach rozszerzonej Unii wynika ze znacznego ich obniżenia w krajach Europy Środkowo-Wschodniej tuż przed akcesją. Kraje te starały się przede wszystkim uruchomić bodźce do podejmowania działalności gospodarczej oraz przyciągnięcia kapitału zagranicznego. Z danych

⁴⁰⁸ W. Szymański, *Strategie podatkowe...*, op.cit., s. 109–113.

⁴⁰⁹ Tamże.

⁴¹⁰ OECD Economic Surveys, Ireland 1988/1989, OECD, Paris 1989, s. 57.

⁴¹¹ A. Krajewska, S. Krajewski, *Wpływ systemu podatkowego w Polsce, transformujących się gospodarkach i Unii Europejskiej na konkurencyjność gospodarki*, w: *Konkurencyjność gospodarki Polski*, R. Piasecki (red.), SWSPiZ, Łódź 2005, s. 129–131.

zaprezentowanych w tabeli 22 wynika, że najwyższe obniżki stawek CIT w krajach rozszerzonej UE odnotowano w Bułgarii (spadek o 30 pp.), Rumunii oraz w Czechach (spadek o 22 pp.), w Polsce i na Słowacji (spadek o 21 pp.).

Tabela 22
Zmiany stawek podatku dochodowego od osób prawnych w krajach UE w latach 1995–2010.

Kraj	Stawki nominalne					Stawki efektywne		
	1995	2000	2005	2010	Różnica między 1995 a 2010	2010	Różnica pomiędzy stawką nominalną a efektywną	
UE-15								
Austria	34,0	34,0	25,0	25,0	-9,0	22,7	-2,3	
Belgia	40,2	40,2	34,0	34,0	-6,2	24,9	-9,1	
Dania	34,0	32,0	28,0	25,0	-9,0	22,5	-2,5	
Finlandia	25,0	29,0	26,0	26,0	1,0	23,6	-2,4	
Francja	36,7	37,8	35,0	34,4	-2,3	34,7	0,3	
Grecja	40,0	40,0	32,0	34,0	-6,0	30,5	3,5	
Hiszpania	35,0	35,0	35,0	30,0	-5,0	32,8	2,8	
Holandia	35,0	35,0	31,5	25,5	-9,5	23,6	-1,9	
Irlandia	40,0	24,0	12,5	12,5	-27,5	14,4	1,9	
Luksemburg	40,9	37,5	30,4	28,6	-12,3	25,0	-3,6	
Niemcy	56,8	51,6	38,7	29,8	-27,0	28,0	-1,9	
Portugalia	39,6	35,2	27,5	29,0	-10,6	23,7	-5,3	
Szwecja	28,0	28,0	28,0	26,3	-1,7	23,2	-3,1	
Wielka Brytania	33,0	30,0	30,0	28,0	-5,0	28,3	0,3	
Włochy	52,2	41,3	37,3	31,4	-20,8	27,4	-4,0	
UE+12								
Bułgaria	40,0	32,5	15,0	10,0	-30,0	8,8	-1,2	
Cypr	25,0	29,0	10,0	10,0	-15,0	10,6	0,6	
Czechy	41,0	31,0	26,0	19,0	-22,0	17,5	-1,5	
Estonia	26,0	26,0	24,0	21,0	-5,0	16,5	-4,5	
Litwa	29,0	24,0	15,0	15,0	-14,0	16,8	1,8	
Łotwa	25,0	25,0	15,0	15,0	-10,0	13,8	-1,2	
Malta	35,0	35,0	35,0	35,0	0,0	32,2	-2,8	
Polska	40,0	30,0	19,0	19,0	-21,0	17,5	-1,5	
Rumunia	38,0	25,0	16,0	16,0	-22,0	14,8	-1,2	
Słowacja	40,0	29,0	19,0	19,0	-21,0	16,8	-2,2	
Słowenia	25,0	25,0	25,0	20,0	-5,0	19,1	-0,9	
Węgry	19,6	19,6	17,5	20,6	1,0	19,3	-1,3	
EU 27	35,3	31,9	25,5	23,7	-11,6	21,8	-1,9	

Źródło: Taxation Trends in the European Union. Focus on the Crisis..., op.cit., s. 36 oraz A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op.cit., s. 150.

Wprowadzony w 2004 roku 19-proc. podatek od dochodów przedsiębiorstw plasuje Polskę w czołówce krajów charakteryzujących się najniższym opodatkowaniem CIT, szczególnie w porównaniu z krajami UE-15. Niestety już w czterech nowych państwach członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej (w Bułgarii, na Litwie, Łotwie i w Rumunii) stawka CIT jest niższa niż w Polsce. W pozostałych krajach tego regionu stawki te są takie same lub tylko nieznacznie wyższe niż w Polsce.

Uzasadnienia dla decyzji o dużym obniżeniu stawek CIT w nowych krajach członkowskich w momencie wejścia do struktur UE A. Krajewska upatruje w niżej wymienionych przyczynach⁴¹²:

- obawiano się, iż wraz z rozszerzeniem UE i otwarciem granic kapitał zacznie odpływać do bardziej stabilnych gospodarek;
- obniżenie stawek CIT miało zachęcać inwestorów zagranicznych i równoważyć słabości w zakresie infrastruktury i innych warunków prowadzenia biznesu;
- uznano, iż oczekiwany w najbliższych latach napływ funduszy strukturalnych z UE umożliwi tym krajom nadrobienie braków w zakresie infrastruktury gospodarczej i społecznej bez potrzeby drastycznych wyrzeczeń, wzrostu wydatków publicznych, a tym samym także obciążeń podatkowych.

Rozszerzenie struktur unijnych o 10 nowych członków spowodowało wystąpienie rażących wręcz różnic w stawkach CIT pomiędzy krajami „starej” i „nowej” UE, co z kolei stało się powodem ożywionej dyskusji nad istotą konkurencji podatkowej. Jej sprzymierzeńcy uznają, iż długookresowy, relatywnie wolno postępujący proces obniżki stawek podatkowych prowadzi do spadku obciążeń podatkowych przedsiębiorstw, dzięki czemu dysponują one większymi dochodami. Te z kolei sprzyjają wzrostowi inwestycji i wprowadzaniu postępu technicznego⁴¹³. Zwolennicy konkurencji podatkowej podkreślają również, że obniżki podatków wymuszają racjonalizację wydatków publicznych i zmniejszenie zakresu redystrybucji dokonywanej przez państwo⁴¹⁴. Ponadto konkurencja podatkowa sprzyja napływowi kapitału zagranicznego, co zwiększa szanse rozwojowe i pozwala na zmniejszanie istniejącej luki rozwojowej⁴¹⁵. Oponenti, wśród których znajdowały się przede wszystkim największe gospodarki krajów UE-15, tj. Francja i Niemcy, oskarżyli „nowe” kraje członkowskie o stosowanie nieuczciwej konkurencji. W rzeczywistości kraje te obawiały się negatywnych skutków gospodarczych stosowania konkurencji podatkowej przez nowe kraje członkowskie (np. odpływ kapitału). Słusznie, albowiem tworzenie silnych bodźców podatkowych, zachęcających do napływu BIZ, było charakterystyczne dla niemal wszystkich transformujących się gospodarek. Argumentem przemawiającym za tym, iż działanie to nie było jednak dumpingiem podatkowym a raczej uczciwą i pożyteczną strategią dla „doganiających” gospodarek, jest, według J. Sepp i R.M. Wróbla, potraktowanie niższych obciążeń podatkowych dla kapitału zagranicznego jako swego rodzaju premii za ryzyko podjęcia inwestycji w kraju o znacznie wyższym ryzyku finansowym⁴¹⁶.

Wysokość nominalnych stóp opodatkowania dochodów przedsiębiorstw jest istotnym, ale nie najważniejszym, czynnikiem określającym rzeczywisty ciężar opodatkowania. Na rzeczywistą (efektywną) stopę opodatkowania przedsiębiorstw, oprócz wysokości stawki nominalnej, wpływa cała konstrukcja systemu podatkowego (podstawa opodatkowania, zasady obliczania odpisów amortyzacyjnych, zakres obowiązujących ulg podatkowych, zasady rozliczania strat z lat ubiegłych, sposób opodatkowania zysku zatrzymanego). W praktyce oznacza to, iż spadek stóp podatkowych, któremu towarzyszy np. rozszerzenie bazy podatkowej i ograniczenie zakresu ulg i zwolnień podatkowych, nie musi oznaczać zmniejszenia rzeczywistych obciążeń podatkowych i uszczuplenia wpływów budżetowych. Dlatego też tak ważne jest rozróżnienie pomiędzy nominalną a efektywną stawką podatku – stawką, według której firma faktycznie płaci podatek.

⁴¹² A. Krajewska, *Podatki w Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 139.

⁴¹³ Wojciech Bieńkowski, *Konkurencyjność gospodarki Polski w dobie integracji z Unią Europejską i globalizacji*, SGH, Warszawa 2000, s. 41.

⁴¹⁴ A. Krajewska, *Podatki w Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 144.

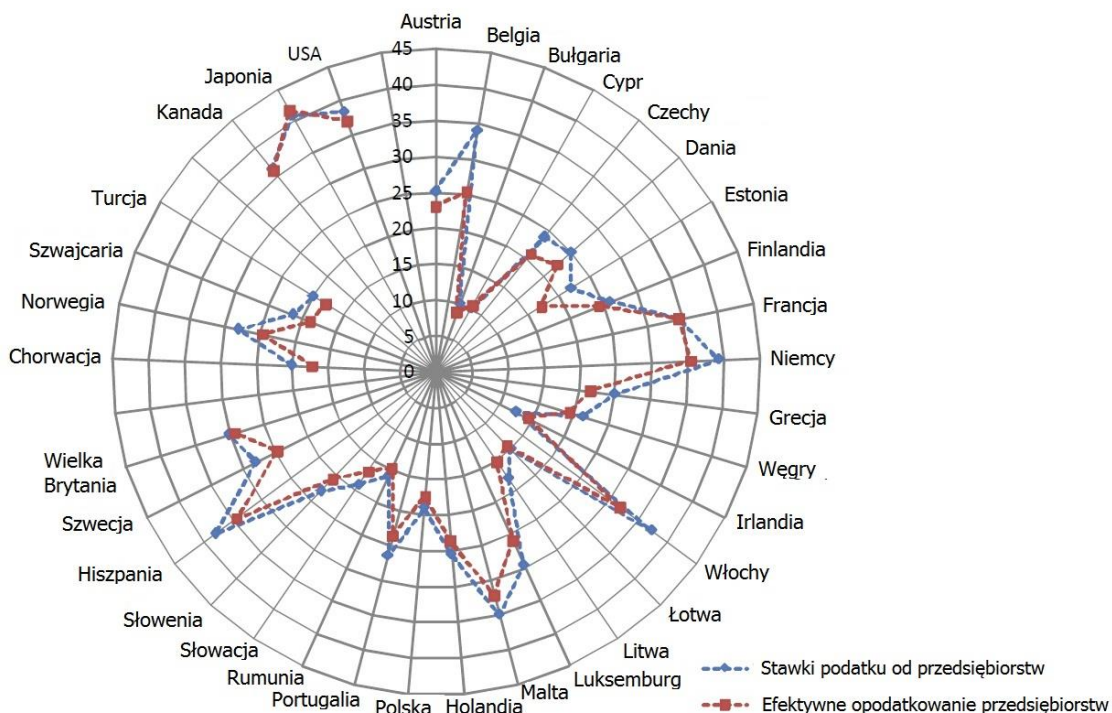
⁴¹⁵ Zob. R.E. Baldwin, P. Krugman, *Agglomeration, Integration and Tax Harmonization*, C.E.P.R Discussion Paper, “CEPR Discussion Papers” 2001, No. 2630.

⁴¹⁶ J. Sepp, R.M. Wróbel, *Tax Competition and EU Enlargement: Strategies within a Developing Political-Economic Environment*, w: *Essays in Estonian Transformation Economics*, U. Ennuste, L. Wilder (eds.), Estonia Institute of Economics at Tallinn Technical University, Tallinn 2003, s. 41–42.

Na wykresie 15 zaprezentowano poziom nominalnych i efektywnych stawek opodatkowania przedsiębiorstw w krajach UE i w wybranych krajach OECD w 2007 roku (do obliczenia średniej efektywnej stopy podatkowej – EATR – zastosowana została metodologia M.P. Devereux i R. Griffith⁴¹⁷). Wyraźnie widać, iż w większości analizowanych przypadków stawki efektywne są nieco niższe (o kilka punktów procentowych) od stawek nominalnych. Znaczne różnice pomiędzy badanymi wielkościami występują w Belgii (-9,1 pp.), Estonii (- 4,5 pp.), Portugalii (-5,3 pp.) i we Włoszech (-4,0 pp.).

Wykres 15

Nominalne i efektywne (EATR) stawki podatkowe w opodatkowaniu przedsiębiorstw w UE i wybranych krajach OECD w 2007 roku (w %).



Źródło: C. Elschner, W. Vanborren, Corporate Effective Tax Rate in an Enlarged European Union, Taxation Paper, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2009, s. 16.

W kilku krajach utrzymują się jednak wyższe obciążenia efektywne. Za przykład posłużyć mogą gospodarki Irlandii, Francji, czy też Cypru, gdzie EATR przewyższa nominalną stawkę podatku od przedsiębiorstw. Dzieje się tak, ponieważ efektywna stopa podatkowa w tych krajach zawiera, oprócz opodatkowania CIT, inne dopłaty i lokalne podatki⁴¹⁸. W 2010 roku efektywna stawka podatki CIT dla całej Unii Europejskiej wyniosła 21,8% (tabela 22). Średnia ta kryje znaczne dysproporcje pomiędzy poziomem badanej wielkości w poszczególnych krajach członkowskich. Rozpiętość EATR wyznaczają wielkości charakterystyczne dla Bułgarii - 8,8% (najniższa efektywna stawka podatku dochodowego od osób prawnych) i Francji – 34,7% (najwyższa wartość). W krajach „starej” Unii Europejskiej efektywna stopa opodatkowania dochodów przedsiębiorstw jest znacznie wyższa niż w nowych krajach członkowskich (bez Cypru i Malty). Wartości EATR dla wskazanych grup

⁴¹⁷ Zob. M.P. Devereux, R. Griffith, The Taxation of Discrete Investment Choices, Institute for Fiscal Studies, Working Paper 98/16 (Revision 2, 1999 r.) oraz M.P. Devereux, R. Griffith, Evaluating Tax Policy for Location Decisions, Springer, "International Tax and Public Finance" 2003, Vol. 10 (2), s. 107–126.

⁴¹⁸ C. Elschner, W. Vanborren, Corporate Effective Tax Rate in an Enlarged European Union, Taxation Paper, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2009, s. 11 i n.

krajów wynoszą odpowiednio 26,2% (UE-15) oraz 15,4% (UE+10)⁴¹⁹. W Polsce efektywna stawka podatku CIT wynosi 17,5% i jest niższa od stawki nominalnej o 1,5 pp.

Podsumowując, obciążenia podatkiem dochodowym od osób prawnych na przestrzeni ostatnich lat wykazywały w całej Unii Europejskiej widoczną tendencję malejącą. Duże różnice w stawkach CIT w krajach „starej” i „nowej” UE, po jej rozszerzeniu, stały się przedmiotem wielu dyskusji i kontrowersji. Pojawiła się nawet teza o stosowaniu przez nowe kraje członkowskie nieuczciwej konkurencji, w efekcie czego domagano się podniesienia stawek w nowych krajach członkowskich do poziomu zbliżonego do średniej dla krajów UE-15⁴²⁰. Pomimo że ujednoczenie stawek podatku CIT (bądź też ustalenie jego wielkości minimalnej) w UE obecnie nie jest możliwe, działania mające na celu harmonizację zasad opodatkowania dochodów przedsiębiorstw (np. zdefiniowania i ujednoczenia podstawy opodatkowania) będą z całą pewnością w przyszłości podejmowane.

4.3. Wysokość podatku od osób prawnych a stopa wzrostu gospodarczego w długim okresie.

Wpływ opodatkowania na wzrost gospodarczy jest od wielu lat przedmiotem gorących dyskusji zarówno w kręgach akademickich, jak i na scenie politycznej. Zwolennicy obniżek poziomu obciążeń fiskalnych wskazują, iż redukcja stóp podatkowych przyczynia się do poprawy stopy wzrostu gospodarczego, albowiem to właśnie podatki mają zdolność do motywacji do pracy, oszczędzania i inwestowania. Zgodnie z ustaleniami teoretycznymi podatki mogą wpływać na wzrost za pośrednictwem jego głównych determinant, tj. nakładów pracy, nakładów kapitału, kwalifikacji pracowników oraz produktywności czynników produkcji.

W przypadku podatku od dochodów przedsiębiorstw szczególnie istotny jest wpływ tego obciążenia na poziom inwestycji, podaź pracy i przedsiębiorczość⁴²¹. Należy wspomnieć, iż to właśnie aktywność działalności gospodarczej została uznana przez Josepha A. Schumpetera⁴²² za jedno z głównych źródeł wzrostu gospodarczego⁴²³. Dlatego też decydenci projektujący system podatkowy powinni mieć na uwadze fakt, iż niektóre podatki mogą niekorzystnie wpływać na decyzje o „wejściu” do strefy działalności gospodarczej, inne zaś mogą sprzyjać przedsiębiorczości. Roger H. Gordon potwierdza, iż niższe stawki podatku od dochodów przedsiębiorstw, w stosunku do opodatkowania ludności, zachęcają do podejmowania działalności gospodarczej⁴²⁴. Wydaje się to być naturalne albowiem, jak słusznie zauważają William M. Gentry i R.G. Hubbard, działalność gospodarcza jest obarczona znacznie większym ryzykiem. Ponadto wyższe podatki płacą ci przedsiębiorcy, którzy osiągną sukces⁴²⁵.

Kolejnym kanałem, przez który podatki mogą wpływać na wzrost są inwestycje prywatne. Podatki mogą zwiększać koszt kapitału oraz zmniejszać stopę zwrotu z inwestycji. Ponadto przez wprowadzenie preferencyjnych zachęt do inwestowania w wybranych sektorach gospodarki, podatki mogą prowadzić do znacznych zniekształceń w alokacji kapitału i redukcji całkowitej wielkości podejmowanych inwestycji. Oznacza to,

⁴¹⁹ A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op.cit., s. 148.

⁴²⁰ R. de Mooij, C. Fuest, W. Fuest, A. Klemm, Does the Enlarged European Union Need a Minimum Corporate Tax Rate?, *Intereconomics Review of European Economic Policy*, Forum 4/2004, s. 181–189.

⁴²¹ Zob. E. Engen, J. Skinner, *Taxation and Economic Growth...*, op.cit., s. 617–642.

⁴²² Zob. J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy...*, op.cit.

⁴²³ Por.: R.G. King, R. Levine, *Finance, Entrepreneurship and Growth: Theory and Evidence*, Elsevier, „*Journal of Monetary Economics*” 1993, Vol. 32 (3), s. 513–542.

⁴²⁴ R.H. Gordon, Can High Personal Tax Rates Encourage Entrepreneurial Activity? *IMF Staff Papers* 1998, Vol. 45(1), s. 49–80.

⁴²⁵ W.M. Gentry, R.G. Hubbard, Tax Policy and Entrepreneurial Entry, *American Economic Association*, „*American Economic Review*” 2000, Vol. 90, No. 2, s. 283–287.

iż w pewnym stopniu wzrost obciążeń podatkami zniechęcającymi do inwestowania powoduje ich niekorzystny wpływ na wzrost gospodarczy. Związek pomiędzy opodatkowaniem a wysokością inwestycji był wielokrotnie potwierdzany w przeprowadzanych w ostatnich dekadach badaniach empirycznych. Przykładem mogą być wyniki badań przeprowadzonych przez Michaela Funke w Estonii. Autor potwierdził, że redukcja ciężarów podatkowych w Estonii w 2000 roku doprowadziła do wzrostu zasobów kapitału o ok. 6% w długim okresie⁴²⁶. Wysokość obciążeń podatkowych wpływa zarówno na inwestycje przedsiębiorstw krajowych, jak i na wielkość bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Ponieważ podatki pomniejszają zysk, jaki trafia do firm zagranicznych, lokują one swoje środki w tych krajach, w których będą ponosić mniejsze koszty, w tym – zapłacać mniejsze podatki.

Oczywiście nie bez znaczenia jest również ocena funkcjonowania całego systemu podatkowego w danym kraju, tzw. „przyjazność” systemu podatkowego. Już Adam Smith przewidział wpływ podatków na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw, pisząc: „Właściciela kapitału można uważać za obywatela całego świata, niezwiązanego z żadnym poszczególnym krajem. Będzie on skłonny opuścić kraj, gdzie byłby narażony na przykre badania związane z wymiarem uciążliwego podatku i przenieść swój kapitał do innego państwa, gdzie mógłby prowadzić interesy albo używać swego majątku z większą swobodą. Wycofując kapitał położyłby kres całej działalności gospodarczej, jaką przy jego pomocy prowadził w kraju, który opuścił”⁴²⁷. Cytat ten bardzo dobrze odzwierciedla sposób podejmowania decyzji o miejscu lokowania inwestycji, szczególnie przez korporacje międzynarodowe.

Przeprowadzone w ostatnich latach badania empiryczne potwierdzają niekorzystny wpływ opodatkowania dochodów przedsiębiorstw na stopę wzrostu gospodarczego. Pomimo że przedmiotem niniejszej rozprawy są obciążenia fiskalne w krajach Unii Europejskiej, poniżej przedstawione zostaną wyniki badań prowadzonych na znacznie większej grupie krajów, co oczywiście tylko uwiarygodni odnalezione prawidłowości. Większość autorów przeprowadzonych dotychczas badań potwierdza istnienie negatywnej zależności pomiędzy wysokością obciążeń z tytułu podatku dochodowego od przedsiębiorstw a wzrostem gospodarczym. Podczas gdy kierunek tego oddziaływania jest jednakowy, jego siła jest często zgoła odmienna, co wynika przede wszystkim z wielości założeń możliwych do przyjęcia oraz samej konstrukcji wykorzystywanych w badaniach modeli. Należy dodać, iż coraz częściej w literaturze przedmiotu poszukuje się także odpowiedzi na pytanie, czy odnaleziona zależność ma charakter tylko przejściowy, czy też permanentny⁴²⁸.

Roger H. Gordon i Young Lee, wykorzystując dane panelowe dotyczące grupy 70 zróżnicowanych pod względem rozwoju krajów w latach 1970–1997, potwierdzili istnienie istotnej negatywnej zależności pomiędzy nominalną stawką podatkową podatku od dochodów przedsiębiorstw a stopą wzrostu gospodarczego. Równanie modelu miało postać:

$$GR_i = \beta_0 + \beta_1 \tau_i + \beta_2 t_i + \beta_3 s_i + X_\gamma + e_i; \quad (4.1.)$$

gdzie, GR_i – roczna stopa wzrostu PKB *per capita* w latach 1970–1997, τ_i – najwyższa stawka podatku dochodowego od przedsiębiorstw w latach 80., t_i – opodatkowanie PIT, s_i – podatki konsumpcyjne, X – wektor zmiennych kontrolnych (m.in.: log PKB *per capita* w 1970 r., udział wydatków publicznych w PKB w 1970 r., współczynnik skolaryzacji w 1970 r., przeciętna stopa inflacji w latach 1970–1997, poziom korupcji w latach 1985–1989, roczna stopa wzrostu populacji w latach 1970–1997).

⁴²⁶ M. Funke, Determining the Taxation and Investment Impacts of Estonia's 2000 Income Tax Reform, Bank of Finland, Institute for Economies in Transition, BOFIT Online, Helsinki 2001, No. 15.

⁴²⁷ A. Smith, Badania nad naturą..., op.cit., s. 531.

⁴²⁸ Zob. N. Gemmill, R. Kneller, I. Sanz, The Timing and Persistence of Fiscal Policy Impacts on Growth: Evidence from OECD Countries, Royal Economic Society, "The Economic Journal" 2011, Vol. 121, Iss. 550, s. 33–58 oraz K. Kukk, Fiscal Policy Effects on Economic Growth: Short Run vs Long Run, Working Papers from Tallin School of Economics and Business Administration, Tallin University of Technology, Tallin 2007, No. 167, s. 77–96.

Oszacowane parametry modelu wskazują, iż redukcja stopy podatkowej CIT o 10 pp. prowadzi do przyspieszenia dynamiki wzrostu gospodarczego o 1,1–1,8%. Autorzy podjęli również próbę wyjaśnienia mechanizmu powstawania tej zależności. Udowodnili, iż niższe opodatkowanie przedsiębiorstw jest bodźcem do rozwoju przedsiębiorczości i w efekcie do samozatrudnienia, co potwierdza jednoczesny spadek wpływów podatkowych z tytułu PIT. Należy jednak wspomnieć, iż wpływ opodatkowania dochodów przedsiębiorstw na wzrost spadł niemal do zera w momencie ograniczenia badanej próby wyłącznie do krajów OECD, co sugeruje, iż opodatkowanie to jest znacznie mniej szkodliwe dla wzrostu krajów charakteryzujących się wyższym poziomem rozwoju gospodarczego, niż tych słabiej rozwiniętych⁴²⁹. Zbliżone wnioski, jednakże w oparciu o odmienne dane wejściowe (grupa 108 krajów w latach 1991–2004), uzyskali również R.W. Spahr, P.K. Jain, H. Fariz. Autorzy wykazali istnienie istotnej statystycznie negatywnej korelacji pomiędzy stopą podatkową CIT a dynamiką gospodarki. Oszacowano, iż wzrost stawki CIT o 1 pp. przyczynia się do obniżenia stopy wzrostu gospodarczego o 0,1–0,2 pp.⁴³⁰

Biorąc pod uwagę wskazane przez R.H. Gordona i Y. Lee różnice dotyczące krajów wysoko i nisko rozwiniętych, M. Dackehag i A. Hansson skupiły się w swoich analizach wyłącznie na bogatych krajach OECD (25 krajów OECD w latach 1970–2010). Autorki znalazły empiryczne wsparcie na potwierdzenie tezy o nieliniowej zależności pomiędzy opodatkowaniem (stawkami nominalnymi) a wzrostem gospodarczym. Zarówno niższe opodatkowanie dochodów przedsiębiorstw, jak i dochodów osobistych sprzyja stopie wzrostu gospodarczego, podczas gdy wyższe stopy podatkowe obu podatków wpływają na nią niekorzystnie. Należy jednak podkreślić, iż tylko ocena współczynnika regresji przed zmienną reprezentującą opodatkowanie dochodów przedsiębiorstw okazała się istotna statystycznie i odporna na zmiany specyfikacji modelu i dobór zmiennych⁴³¹.

Jak potwierdzają badania przeprowadzone przez B. Dahlby i E. Ferede, analizy dotyczące gospodarki jednego kraju (w tym przypadku przedmiotem badań był wzrost w 10 prowincjach Kanady w okresie 1977–2000) również dostarczają dowodów na istnienie związku pomiędzy obciążeniami z tytułu CIT a wysokością prywatnych inwestycji i tempem wzrostu gospodarczego⁴³².

Norman Gemmell i Richard Kneller podkreślają jednak, iż dotychczasowe analizy traktujące o wpływie podatków na wzrost gospodarczy w długim okresie nie są pozbawione niedoskonałości. Po pierwsze, założenia przyjęte do modeli pomijają międzynarodowe otoczenie (zjawisko konkurencji podatkowej), w którym funkcjonują podmioty opodatkowane podatkiem od dochodów przedsiębiorstw⁴³³. Globalizacja rynku, swoboda przepływu kapitału, czy też mobilność czynników produkcji, sprawiają, iż coraz częściej firmy lokują swoje zyski i inwestują w krajach charakteryzujących się niższym obciążeniem fiskalnym przedsiębiorstw. Oznacza to, iż poziom wskaźników makroekonomicznych w danym kraju w dużym stopniu zależy od poziomu opodatkowania w innych krajach, bezpośrednio konkurujących o pozyskanie kapitału. Kolejny powód był już podejmowany w rozdziale drugim niniejszej rozprawy i dotyczy problemów z wyznaczeniem stawki podatkowej, nie tylko umożliwiającej międzynarodowe porównanie danych, ale i odzwierciedlającej wpływ, jaki wywiera ona na indywidualne decyzje uczestników życia

⁴²⁹ R.H. Gordon, Y. Lee, Tax structure and Economic Growth, "Journal of Public Economics" 2005, Vol. 89, No. 5–6, s. 1027–1041.

⁴³⁰ R.W. Spahr, P.K. Jain, H. Fariz (2008). The Income Tax Structure's Impact on Growth, Valuation, and Global Investments: A Three Stakeholder Perspective [Online]. Protokół dostępu: <http://ssrn.com/abstract=1108001> [18 maja 2013].

⁴³¹ M. Dackehag, A. Hansson, Taxation of Income and Economic Growth: An Empirical Analysis of 25 Rich OECD Countries, Working Papers 2012:6, Lund University, Department of Economics, s. 15.

⁴³² B. Dahlby, E. Ferede, Tax Cuts, Economic Growth, and the Marginal Cost of Public Funds for Canadian Provincial Governments, "National Tax Journal" 2012, Vol. 65(3), s. 563–594.

⁴³³ N. Gemmell, R. Kneller, I. Sanz, The growth effects..., op.cit., s. 2 i n.

gospodarczego (zniekształcenia wywoływane przez podatki). Problematyka ta była również podejmowana przez Garetha D. Mylesa, który wielokrotnie podnosił temat niedoskonałości miar stóp podatkowych (zarówno przeciętnych, jak i krańcowych) używanych w modelach regresji⁴³⁴.

Tabela 23

**Wybrane wyniki modelu regresji N. Gemmella, R. Knellera i in.
(nominalne stopy podatkowe).**

	Model I PMG	Model II PMG
Stopy podatkowe:		
P_i-top	-0,053 (6,70)**	-0,054 (6,82)**
C_i-stat	-0,033 (3,32)**	-0,030 (3,04)**
C_j-stat		
C_j-stat-L	0,016 (1,67)	0,017 (1,74)
C_j-stat-H	0,001 (0,18)	
Fiskalne zmienne kontrolne:		
Wydatki produktywne	0,094 (4,04)**	0,101 (4,34)**
Nadwyżka budżetowa	0,132 (5,55)**	0,133 (5,44)**
Pozostałe zmienne kontrolne:		
Stopa inwestycji	0,089 (2,09)*	0,085 (1,96)
Wzrost zasobów siły roboczej	0,311 (7,36)**	0,330 (8,46)**
Wzrost kapitału ludzkiego	0,573 (2,19)*	0,557 (2,12)*
ln(PKB p.c.)_{t-1}	-4,15 (6,38)**	-4,21 (7,31)**

W nawiasach podano wartość bezwzględną statystyki testowej z; poziom istotności: *5%; **1%; P_i-top = najwyższa nominalna stawka podatku od dochodów ludności, C_i-stat = nominalna stawka podatku od dochodów przedsiębiorstw, C_j-stat = średnia nominalna stawka podatku od dochodów przedsiębiorstw w innych krajach, C_j-stat-L/H średnia nominalna stawka podatku od dochodów przedsiębiorstw w innych krajach poniżej/powyżej analogicznej wielkości w kraju *i*.

Źródło: N. Gemmell, R. Kneller, I. Sanz, The Growth Effects of Corporate and Personal Tax Rates in the OECD, The Globalisation and Development Centre, Bond University, Working Paper Series, May 2011, No. 49, s. 29.

Norman Gemmell, R. Kneller i in.⁴³⁵ podjęli próbę wyeliminowania wskazanych powyżej niedoskonałości. Do swojej analizy autorzy przyjęli zarówno ustawowe stawki podatku dochodowego od przedsiębiorstw, jak i stawki przeciętne oraz krańcowe. Ponadto, bazując na modelu gospodarki otwartej, uwzględniono w założeniach oprócz wysokości opodatkowania w danym kraju, również poziom analogicznego ciężaru w pozostałych krajach. Dla każdego kraju w próbie badawczej obejmującej 12–17 (w zależności od dostępności danych) krajów OECD w latach 1970–2004 skonstruowano średnie ważone stopy podatkowe podatku dochodowego od przedsiębiorstw (stawki nominalne, efektywne

⁴³⁴ Zob. G.D. Myles, Economic Growth and the Role..., op.cit., s. 89.

⁴³⁵ N. Gemmell, R. Kneller, I. Sanz, The Growth Effects of Corporate and Personal Tax Rates in the OECD, The Globalisation and Development Centre, Working Paper Series 2011, Bond University, No. 49, s. 2 i n.

przeciętne stopy podatkowe – EATR oraz stopy krańcowe – EMTR⁴³⁶). Przy użyciu m.in. metody PMG⁴³⁷ skonstruowano model regresji, zawierający zmienne reprezentujące stopy podatkowe w kraju i zagranicą, zmienne fiskalne, takie jak: wydatki produktywne i nadwyżka budżetowa oraz zmienne kontrolne (stopa inwestycji, wzrost zasobów siły roboczej i kapitału ludzkiego)⁴³⁸. Wyniki modelu regresji, sporządzonego w oparciu o nominalne stawki podatku od dochodów ludności i przedsiębiorstw, potwierdzają istotną negatywną zależność pomiędzy tymi obciążeniami a wzrostem gospodarczym w długim okresie.

Tabela 24

**Wybrane wyniki modelu regresji N. Gemmella, R. Knellera i in.
(efektywne stawki podatkowe).**

Regresja nr:	(1)	(2)	(3)	(4)
Efektywna stopa podatkowa	EMTR	EATR	EMTR	EATR
Stopy podatkowe:				
P_i-top	-0,021 (2,23)*	-0,075 (4,25)**	-0,047 (3,94)**	-0,061 (4,38)**
C_i-eff	-0,055 (2,76)**	-0,037 (1,72)		
C_j-eff				
C_j-eff-L	0,109 (3,76)**	0,231 (4,56)**	0,254 (3,85)**	0,173 (3,94)**
C_j-eff-H			-0,118 (2,73)*	-0,013 (0,66)
Fiskalne zmienne kontrolne:				
Wydatki produktywne	0,102 (3,41)**	0,099 (2,75)**	0,060 (1,54)	0,054 (1,78)
Nadwyżka budżetowa	0,170 (5,04)**	0,171 (4,37)**	0,137 (3,10)**	0,113 (3,23)**
Pozostałe zmienne kontrolne (stopa inwestycji, liczebność siły roboczej, wzrost kapitału ludzkiego, PKB p.c.)				
	TAK	TAK	TAK	TAK

W nawiasach podano wartość bezwzględną statystyki testowej z; poziom istotności: *5%; **1%.
Pozostałe oznaczenia – jak w tabeli 22.

Źródło: N. Gemmell, R. Kneller, I. Sanz, *The Growth Effects...*, op.cit., s. 29.

Zaprezentowane w tabeli 23 wyniki (patrz: Model I) wskazują, iż redukcja opodatkowania przedsiębiorstw (wysokości nominalnej stawki podatku dochodowego) o 1 punkt procentowy (np. z 19% na 18%) prowadzi do przyspieszenia dynamiki wzrostu gospodarczego o 0,03 pp. (np. z poziomu 1,5% do 1,53%). Efekt ten jest niewielki. Biorąc jednak pod uwagę jego wartość skumulowaną po 10 czy 20 latach, wzrost gospodarczy będzie wyższy o odpowiednio 0,3 pp. i 0,6 pp. Wzrost wydatków produktywnych o 1 pp. prowadzi do zwiększenia stopy wzrostu o niespełna 0,1 pp. Oznacza to zatem, iż sfinansowanie 1 proc. wzrostu wydatków produktywnych wzrostem nominalnej stawki podatkowej w wysokości 3 pp. będzie dla wzrostu gospodarczego zabiegiem niemal neutralnym. Oszacowane parametry modelu potwierdzają również przewidywania dotyczące wpływu opodatkowania w innych krajach na wzrost gospodarczy. Redukcja stóp podatkowych (C_j-stat) w krajach, gdzie były one pierwotnie na niższym poziomie nie sprzyja wzrostowi gospodarczemu w kraju *i*. Z kolei wpływ krajów z wyższym początkowym opodatkowaniem przedsiębiorstw (C_j-stat-H)

⁴³⁶ Zob. M.P. Devereux, R. Griffith, *Evaluating tax...*, op.cit., s. 107–126 oraz M.P. Devereux, B. Lockwood, M. Redoano, *Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?*, Elsevier, “*Journal of Public Economics*” 2008, Vol. 92 (5–6), s. 1210–1235.

⁴³⁷ M.H. Pesaran, Y. Shin, R. P. Smith, *Pooled Mean...*, op.cit., s. 621–634.

⁴³⁸ Z punktu widzenia niniejszej rozprawy istotne są przede wszystkim wyniki przeprowadzonych badań, nie zaś metodologia ich prowadzenia, stąd też szczegółową analizę konstrukcji i założeń modelu pominięto.

na wzrost w kraju i nie jest istotny. Wyniki uzyskane w Modelu II, który pomija nieistotną statystycznie zmienną C_j -stat-H, pozostają w zasadzie na bardzo zbliżonym poziomie⁴³⁹. Siła oddziaływania podatków na wzrost, w porównaniu z analogicznymi wartościami uzyskanymi dla zmiennych kontrolnych, jest również niewielka. Wzrost zasobów siły roboczej, kapitału ludzkiego czy też inwestycji przynosi znacznie większe korzyści dla tempa wzrostu PKB, niż analogiczne zmiany dokonywane w wysokościach nominalnych stóp podatkowych.

W kolejnym modelu autorzy dokonali modyfikacji, polegającej na zamianie nominalnych stóp podatkowych (CIT) stopami efektywnymi, przeciętnymi (EATR) i krańcowymi (EMTR). Wybrane wyniki modelu regresji N. Gemmella, R. Knellera i in., uwzględniającego wysokość efektywnych stóp podatkowych, zaprezentowano w tabeli 24. Oceny parametrów z pierwszego równania wskazują na istnienie istotnej negatywnej korelacji pomiędzy wysokością efektywnej stopy podatkowej w danym kraju (C_i -eff) a wzrostem gospodarczym oraz zależnościami dodatniej w odniesieniu do wysokości zagranicznych stóp podatkowych w krajach nisko opodatkowanych (C_j -eff-L). W regresji 2 stawki krańcowe (EMTR) zastąpione zostały przeciętnymi (EATR). Znamienny w obu przypadkach jest fakt, iż znacznie wyższa jest siła oddziaływania zagranicznych stawek podatku od przedsiębiorstw, niż stawek rodzimych. Wyniki równań 3 i 4, w których zastąpiono zmienną C_i -eff (krajowe stawki podatkowe CIT) zmienną C_j -eff-H (stawki podatkowe w wysoko opodatkowanych krajach) ponownie potwierdzają silną pozytywną zależność pomiędzy wzrostem gospodarczym a efektywnymi stopami podatkowymi w krajach nisko opodatkowanych (C_j -eff-L).

Zgodnie z przewidywaniami teoretycznymi, wysokość zarówno krajowych, jak i zagranicznych stawek podatkowych CIT (nominalnych i efektywnych) wpływa na tempo wzrostu PKB. Co więcej, redukcja stóp w krajach dotychczas nisko opodatkowanych wywiera na wzrost w badanym kraju zupełnie odmienny wpływ niż obniżka analogicznych stóp w krajach opodatkowanych wyższymi stawkami. Autorzy wskazują, iż utrzymywanie wysokich stóp podatkowych CIT w obliczu ogólnego trendu do obniżania tych stawek może prowadzić do istotnych strat w tempie wzrostu gospodarczego. Jednakże w sytuacji, gdy wiele krajów decyduje się na redukcję stawek podatkowych, korzyści każdego z nich mogą być znikome (chyba że redukcja dotyczy zarówno stóp podatkowych CIT, jak i PIT)⁴⁴⁰.

Oczywiście istnieją w literaturze przedmiotu przykłady badań, w których istnienia rzeczonego związku nie potwierdzono. Odmiennie, od przedstawionych powyżej, wnioski zaprezentował na przykład Steve Dowrick⁴⁴¹. Istnienia badanej zależności nie potwierdziła również Frida Widmalm, która, w przeciwieństwie do większości autorów skupiających się na poziomie obciążeń fiskalnych, zweryfikowała wpływ struktury systemu podatkowego (udział poszczególnych typów podatków w dochodach podatkowych ogółem) i progresji podatkowej na wzrost. Wyniki jej badań ujawniły negatywną korelację pomiędzy udziałem PIT w dochodach podatkowych ogółem a wzrostem PKB. W odniesieniu do opodatkowania dochodów przedsiębiorstw negatywnego związku nie potwierdzono. Wyniki analizy są pewnym zaskoczeniem, albowiem to właśnie opodatkowaniu przedsiębiorstw przypisuje się na ogół większą rolę w zniekształcaniu rzeczywistości gospodarczej, aniżeli opodatkowaniu dochodów gospodarstw domowych⁴⁴².

Pomimo znacznych różnic w traktowaniu wpływu polityki podatkowej na wzrost gospodarczy, zarówno na gruncie teoretycznym (w kwestii tej neoklasyczna i endogeniczna teoria wzrostu formułują odmiennie przewidywania), jak i empirycznym, przytoczone powyżej wyniki analiz uprawniają do stwierdzenia, iż taki związek jednak istnieje. Autorzy

⁴³⁹ N. Gemmell, R. Kneller, I. Sanz, *The Growth Effects...*, op.cit., s. 15–20.

⁴⁴⁰ Tamże, s. 24–25.

⁴⁴¹ Zob. S. Dowrick, *Government Consumption: Its Effects on Productivity Growth and Investment*, w: *The Growth of the Public Sector. Theories and International Evidence*, N. Gemmell (ed), Aldershot: Edward Elgar, Hampshire 1993.

⁴⁴² F. Widmalm, *Tax structure...*, op.cit., s. 199–219.

przeprowadzonych dotychczas badań empirycznych w większości potwierdzają, iż podatek dochodowy od osób prawnych, jako ten najbardziej zniekształcający wśród podatków nieryczałtowych, negatywnie wpływa na wzrost gospodarczy. Wydaje się jednak, iż analiza prowadzona wyłącznie na płaszczyźnie niski podatek/wysoki podatek może prowadzić do błędnych wniosków. Równie ważne są bowiem wszelkie elementy konstrukcyjne podatku. Zmiany w konstrukcji podatku (na przykład zmiany w definicji dochodu, czy też rewizja kosztów uzyskania przychodu) mogą być dla podatnika równie (lub nawet bardziej), dotkliwie, jak i wzrost stóp podatkowych.

4.4. Rekomendacje dla polskiej polityki podatkowej.

System podatkowy jest jednym z kluczowych czynników wpływających na wzrost gospodarczy i w efekcie dobrobyt społeczny. Szczególne miejsce w tym systemie zajmuje podatek dochodowy od osób prawnych, którego stawki i konstrukcja odgrywają istotną rolę w procesie podejmowania decyzji przez podmioty gospodarcze. W efekcie podatek ten może mieć wpływ na wysokość inwestycji krajowych i zagranicznych, opłacalność inwestycji, poziom konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, czy też skłonność do podejmowania ryzyka i przedsiębiorczość. Rosnąca świadomość w zakresie roli podatku korporacyjnego (w tym innych form opodatkowania kapitału) w gospodarce spowodowała zapoczątkowanie na początku lat 80. XX wieku (nominalna stopa podatkowa w wielu krajach przekraczała wówczas 50%⁴⁴³) procesu zmian systemów opodatkowania przedsiębiorstw na świecie. Przede wszystkim nastąpiło przesunięcie ciężaru realizacji funkcji fiskalnych z podatków bezpośrednich (szczególnie CIT) na podatki pośrednie. Ponadto zapoczątkowano wyraźną tendencję do obniżania nominalnych stawek podatku CIT, przy jednoczesnym poszerzaniu bazy podatkowej i zwiększaniu podstawy opodatkowania. Proces ten jest odzwierciedleniem rosnącej międzynarodowej konkurencji podatkowej, której celem jest z jednej strony przyciąganie i wspieranie inwestycji (w szczególności bezpośrednich inwestycji zagranicznych), z drugiej maksymalizacja zysku poprzez zmniejszenie zobowiązań podatkowych.

System opodatkowania przedsiębiorstw w Polsce posiada wady, których wyeliminowanie może przyczynić się do wzmocnienia fundamentów długofalowego wzrostu, bądź też, w sytuacji groźby zbliżającego się kryzysu, ograniczenia siły spowolnienia gospodarczego. Reformę opodatkowania przedsiębiorstw w Polsce powinny zapoczątkować działania mające na celu redukcję opodatkowania dochodów z kapitału. Głównym sposobem na obniżenie opodatkowania przedsiębiorstw jest redukcja stawki CIT. Coraz częściej słyszy się w debacie publicznej głosy, iż w sytuacji, gdy opodatkowanie dochodów z działalności gospodarczej byłoby w dalszym ciągu regulowane w dwóch ustawach (ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych i ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych), planem minimum jest obniżenie stawki CIT do 18%. Uzależnienie ciężaru opodatkowania od formy prowadzenia działalności gospodarczej (podatek liniowy, czy też rozliczenie na zasadach ogólnych wg stawek podatkowych PIT) nie jest korzystne. Co więcej, dochód z działalności gospodarczej nie powinien być opodatkowany wyżej od pracy najemnej, albowiem jest on z natury obciążony większym ryzykiem. Warto jednak podkreślić, iż chociaż wciąż istnieje duży margines do obniżania nominalnej stawek CIT, pole do poszerzenia bazy podatkowej jest już znacznie ograniczone. Dlatego też ponownemu obniżeniu stawki CIT w Polsce nie będzie towarzyszył wzrost dochodów budżetowych. Chyba że zrewidowane zostaną funkcjonujące w Polsce preferencje podatkowe, których wartość w ujęciu nominalnym w 2011 roku wyniosła 79,1 mld zł, co stanowiło 5,2% PKB (podobnie jak w 2010 roku)⁴⁴⁴.

⁴⁴³ A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op.cit., s. 125.

⁴⁴⁴ Preferencje podatkowe w Polsce, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012, s. 35 i n.

Globalna wartość preferencji podatkowych w podatku dochodowym od osób prawnych w 2011 roku wyniosła 10,7 mld zł, a więc o 0,8 mld zł więcej niż rok wcześniej. Dominującą pozycją wśród preferencji funkcjonujących w podatku CIT jest możliwość odliczania strat z lat ubiegłych. Wartość tej preferencji w 2001 roku wyniosła 2,75 mld zł (w stosunku do 2010 roku nastąpił wzrost o 28,4%), co stanowi 0,18% PKB. Drugą, co do wielkości, wartość uzyskują zwolnienia dla działalności gospodarczej prowadzonej na terenie specjalnych stref ekonomicznych (SSE) – 1,78 mld zł. Efektywność preferencyjnego opodatkowania dochodów podatników prowadzących działalność gospodarczą na terenie SSE jest wątpliwa. Celem utworzenia stref było zdynamizowanie rozwoju gospodarczego w niektórych regionach kraju, między innymi poprzez ponoszenie przez przedsiębiorstwa określonych nakładów inwestycyjnych i tworzenie nowych miejsc pracy. Analizy przeprowadzone przez Ministerstwo Finansów potwierdzają, iż zainteresowanie przedsiębiorców prowadzeniem działalności na terenach SSE jest duże, szczególnie w przypadku podatników CIT. O atrakcyjności preferencji świadczy nie tylko wrastająca liczba podatników z nich korzystających, ale przede wszystkim wzrost wartości dochodów zwolnionych z podatku. Kluczowa z punktu widzenia gospodarki i finansów publicznych jest realizacja celów stawianych przy tworzeniu SSE⁴⁴⁵.

Z przeprowadzanych analiz wynika, iż cele z zakresu aktywizacji gospodarczej regionów biedniejszych nie są realizowane. Poniesione przez przedsiębiorstwa nakłady inwestycyjne nie okazały się skuteczną dźwignią rozwoju regionów – w latach 2010–2011 dochody zwolnione z podatku były wyższe od nakładów inwestycyjnych. Co więcej, największe nakłady inwestycyjne ponoszone są w regionach charakteryzujących się relatywnie wyższym poziomem rozwoju gospodarczego, niż pozostałe regiony, w których funkcjonują SSE. Nie sprawdza się również zróżnicowanie struktury branżowej działalności prowadzonych na terenie SSE. Preferencjami często objęte są działalności marginalne, w których trudno jest wdrożyć nowe rozwiązania technologiczne. Jednym z ważniejszych celów stawianych przy tworzeniu SSE było tworzenie nowych miejsc pracy. W skali makro SSE przyczyniają się do redukcji bezrobocia w powiatach znajdujących się w strefach o ok. 1,2 pp. Niestety, podobnie jak w przypadku wielkości ponoszonych nakładów inwestycyjnych, najwięcej miejsc pracy tworzonych jest w strefach najprężniej działających, tj. o niskim poziomie bezrobocia. Oznacza to zatem, iż działalność specjalnych stref ekonomicznych nie przyczynia się do niwelowania dysproporcji pomiędzy regionami, a tylko je pogłębia. Inwestuje się bowiem w regiony atrakcyjne, z wykwalifikowaną kadrą i dobrą infrastrukturą komunikacyjną, a więc tam gdzie pomoc nie jest potrzebna. Działania te przyczyniają się do powstawania niezdrowej konkurencji, a często również do likwidacji miejsc pracy istniejących poza strefą, ze wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami. Poniesione z budżetu państwa wydatki wynikające z funkcjonowania SSE są niewspółmierne do korzyści wynikających z funkcjonowania stref. Przykład ten potwierdza fakt, iż ewentualne zmiany w opodatkowaniu CIT w Polsce powinny być poprzedzone wnikliwą analizą skuteczności istniejących preferencji podatkowych⁴⁴⁶.

Niezbędna jest również ocena efektywności podatku od osób prawnych. Coraz częściej słyszy się bowiem opinie, iż podatek CIT w Polsce jest wysoce nieefektywny. Dochody budżetowe z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych wyniosły w 2010 roku niecałe 21,8 mld zł. W tym samym okresie prawie 337 tys. przedsiębiorstw oraz 3,9 tys. banków i instytucji finansowych osiągnęło przychody w wysokości 5,731 bln zł (2,639 bln zł przedsiębiorstwa oraz 3,093 bln zł banki i inne instytucje finansowe). Koszty uzyskania tych przychodów wyniosły 5,557 bln zł (2,494 bln zł – przedsiębiorstwa oraz 3,063 bln zł – banki). Wyniki te wskazują, iż przeciętnie przedsiębiorstwa i banki uzyskały dochód w wysokości odpowiednio 5,5% i 1% przychodów. Podatek należny zapłaciło tylko 36% przedsiębiorstw i 54% wszystkich banków i instytucji finansowych. Wysokość opłaconego podatku wyniosła:

⁴⁴⁵ Tamże.

⁴⁴⁶ Tamże.

23,5 mld zł (0,9% przychodu) w przypadku przedsiębiorstw oraz 5,5 mld zł w przypadku banków (0,2% przychodu). Przytoczone powyżej dane statystyczne wskazują więc, iż funkcjonowanie podatku CIT jest w Polsce wysoce nieefektywne. Jak wskazuje B. Chmielak, zastąpienie podatku CIT podatkiem w wysokości 1% przychodu osób prawnych pozwoliłoby na uzyskanie dochodów budżetowych w wysokości ok. 57,3 mld zł, a więc o 35,5 mld więcej niż przy dotychczasowym systemie (i przy założeniu niezmienności przychodów w roku podatkowym). Działanie takie wyeliminowałoby również nagminny w Polsce proceder unikania płacenia podatku CIT (dotyczy to 2/3 podatników)⁴⁴⁷.

Redukcja opodatkowania dochodów z kapitału mogłaby objąć również inne, oprócz stawki CIT, elementy systemu. Wśród rozwiązań wskazywanych najczęściej są ograniczenie katalogu kosztów niestanowiących kosztów uzyskania przychodów oraz uproszczenie zasad podatkowych⁴⁴⁸. Część z pojawiających się pomysłów zawiera propozycję znacznie szerszych zmian, tj.: zniesienie opodatkowania dywidend, przejście na roczne rozliczenie podatku CIT (lub zmniejszenie częstotliwości uiszczania podatku CIT i składania deklaracji), likwidację opodatkowania zysków kapitałowych oraz dochodów z odsetek lokat bankowych lub umożliwienie odliczania strat kapitałowych od dochodów uzyskiwanych z innych źródeł⁴⁴⁹.

Należy podkreślić, że relatywnie niska stawka CIT w Polsce nie jest wielkim atutem w konkurencji podatkowej z nowymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest stopień uciążliwości podatków w Polsce. Wyniki corocznych raportów Banku Światowego i PricewaterhouseCoopers, zawierających międzynarodowy przegląd i ocenę systemów podatkowych na świecie, nie napawają optymizmem. Ostatni raport „Paying Taxes 2011. The Global Picture” plasuje Polskę na 121 miejscu na świecie, na 183 państwa uwzględnione w badaniach. Oznacza to, że w 120 krajach system podatkowy jest bardziej przyjazny niż w Polsce. Na nieprzyjazny charakter polskiego systemu podatkowego składają się między innymi: ilość funkcjonujących w systemie obciążeń podatkowych i parapodatkowych, niejasne przepisy, sprzeczne interpretacje czy też mnożenie niepotrzebnych wymogów. To wszystko sprawia, że polski system podatkowy jest najdroższym spośród krajów OECD. Administracyjne koszty poboru podatków w Polsce wyniosły w 2009 roku 1,72% przychodów podatkowych ogółem (w przychodach nie uwzględnia się obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne). Dla porównania, analogiczne koszty w Estonii czy też w Szwecji, gdzie wszystkie podatki przedsiębiorcy mogą regulować za pośrednictwem Internetu, wynosiły zaledwie 0,4%⁴⁵⁰.

Poprawa oceny systemu podatkowego w Polsce nie będzie możliwa bez uproszczenia podatków oraz zmniejszenia uciążliwości całego systemu. Skupiając się tylko na problematyce opodatkowania przedsiębiorstw, uproszczenie podatków to przede wszystkim zastąpienie dotychczasowych podatków dochodowych od osób fizycznych (PIT) oraz osób prawnych (CIT) podatkiem od dochodów osobistych oraz podatkiem od przedsiębiorstw, tj. od działalności gospodarczej, bez względu na formę jej prowadzenia. Ograniczy to występowanie zjawiska podejmowania decyzji gospodarczych pod wpływem przesłanek wynikających z cech systemu podatkowego (wybór formy prowadzenia działalności gospodarczej najlepszej z punktu widzenia potrzeb prowadzonej działalności nie zaś najkorzystniejszej podatkowo).

Zmniejszenie uciążliwości systemu podatkowego w Polsce mogłoby nastąpić, zgodnie z raportem PricewaterhouseCoopers, w skutek m.in.⁴⁵¹:

- Zmniejszenia częstotliwości płacenia podatków, w tym CIT.

⁴⁴⁷ Bogusław Chmielak, Wybrane problemy systemu podatków bezpośrednich w Polsce, w: *Finanse publiczne w warunkach międzynarodowego kryzysu finansowego*, Marzanna Poniatowicz (red.), Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2012, s. 85.

⁴⁴⁸ R. Rosiński, *Polski system podatkowy...*, op.cit., s. 163–176.

⁴⁴⁹ A. Rzońca, K. Czarnecka-Żochowska, T. Pabiański, *Jak podatki...*, op.cit., 53 i n.

⁴⁵⁰ *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series* (2010), OECD, Paris 2011, s. 126.

⁴⁵¹ Tamże, s. 75 i n.

Coraz więcej państw odchodzi od systemu uiszczania miesięcznych zaliczek na podatek dochodowy. Z ustaleń autorów raportu wynika, iż w co najmniej 35 krajach podatek CIT płacony jest w cyklu kwartalnym lub dłuższym. Większość z tych krajów to kraje europejskie.

- Odejście od zasady natychmiastowej wykonalności decyzji.
W polskim prawie organy podatkowe mogą wyegzekwować zaległy podatek przed zakończeniem postępowania. Oznacza to, iż złożenie odwołania od decyzji organu podatkowego nie wstrzymuje egzekucji spornych zobowiązań podatkowych. Wykonalność decyzji powinna zostać wstrzymana do momentu rozstrzygnięcia sporu przez sąd lub przynajmniej organ podatkowy drugiej instancji.
- Upowszechnienie e-deklaracji.
Prawo do składania deklaracji drogą elektroniczną przysługuje w Polsce wszystkim podatnikom. Niestety taki sposób rozliczania się z organami podatkowymi należy do rzadkości. Warunkiem koniecznym upowszechnienia e-deklaracji jest uproszczenie warunków, jakie trzeba spełnić dla ich stosowania oraz przeprowadzenie szerokiej kampanii informacyjnej.
- Poprawa języka przepisów podatkowych.

Podsumowując, ogólnoświatowe tendencje wskazują, iż znaczenie podatku dochodowego od osób prawnych jako źródła wpływów budżetowych będzie malało. Niemniej jednak podatek ten pozostanie bardzo ważnym narzędziem polityki gospodarczej państw. W Polsce jednym z ważniejszych zadań, stojących przed decydentami polityki ekonomicznej w obszarze opodatkowania dochodów przedsiębiorstw, jest zachowanie niezależności podatkowej w ramach UE. Dotychczasowe decyzje o obniżeniu stawek podatki CIT w Polsce były słuszne i korzystne dla gospodarki. Brak przewagi w obszarze innowacyjności gospodarki Polska powinna równoważyć, m.in. poprzez wprowadzanie korzystnych rozwiązań fiskalnych, podnosząc w ten sposób swoją konkurencyjność na rynku międzynarodowym⁴⁵². Silna konkurencja o napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych sprawia, iż coraz więcej krajów poprawia warunki prowadzenia biznesu. Stąd też również w Polsce rozwiązania dotyczące CIT powinny cały czas pozostawać konkurencyjne w stosunku do innych państw, zabiegających o zagranicznych inwestorów. Kontynuowane powinny być działania mające na celu zminimalizowanie kosztów obsługi administracyjnej tego podatku, co nie tylko odciąży aparat skarbowy, ale również przyniesie korzyści firmom.

Trzeba mieć także świadomość, iż konkurencyjność gospodarki rozpatrywana jest nie tylko przez pryzmat systemu podatkowego. Atrakcyjność kraju można zwiększać poprzez poprawę infrastruktury technicznej, wzrost nakładów na prace badawczo-rozwojowe, edukację społeczeństwa, usprawnianie i stabilizację systemu prawnego czy też podnoszenie standardów w działalności administracji publicznej.

⁴⁵² Zob. F. Grądalski, Teoretyczne aspekty reformowania systemu podatkowego – zarys modelu referencyjnego dla Polski, w: O nowy ład podatkowy w Polsce, J. Ostaszewski (red.), SGH, Warszawa 2007.

ROZDZIAŁ 5

PODATEK OD TOWARÓW I USŁUG A STOPA WZROSTU GOSPODARCZEGO

5.1. VAT w systemach podatkowych krajów UE.

Używany w polskiej doktrynie termin „podatek VAT” składa się w głównej mierze ze skrótu wywodzącego się z angielskiego terminu *Value Added Tax*, oznaczającego w dosłownym tłumaczeniu podatek od wartości dodanej. Z uwagi jednak na to, iż termin ten nie ma charakteru uniwersalnego w praktyce występuje albo jako podatek od wartości dodanej (*Value Added Tax*, *Value-Added Tax*), albo podatek od towarów i usług (*Goods and Services Tax*)⁴⁵³. W literaturze przedmiotu podatek VAT definiowany jest jako podatek oparty na szerokiej podstawie opodatkowania, nakładany na wszystkich szczeblach obrotu gospodarczego, z możliwością odliczenia od podatku należnego w danej fazie obrotu podatku naliczonego w poprzedniej fazie obrotu. Należy jednak podkreślić, iż na pozór taka sama nazwa – „podatek od wartości dodanej” czy też ostatnio faworyzowany „podatek od towarów i usług” – może kryć rozmaite podatki w różnych krajach. Rzeczywiście, w wielu przypadkach VAT nie jest istotnie podatkiem, ale raczej zbiorem podatków charakteryzujących się pewnymi specyficznymi cechami⁴⁵⁴.

Z uwagi na fakt, iż podatek od wartości dodanej stanowi jeden z rodzajów podatków konsumpcyjnych, przed analizą cech immanentnych tylko dla podatku VAT należy dokonać jego usytuowania w kategorii podatków konsumpcyjnych.

Podatek VAT należy do grupy podatków konsumpcyjnych (obciąża wydatki przeznaczone na konsumpcję), które to stanowią obecnie najpoważniejszą pozycję w strukturze dochodów budżetowych. Określane są one mianem podatków pośrednich, gdyż ciężar opodatkowania nie jest ponoszony przez podmioty, na które podatek jest nakładany i które są zobowiązane do ich zapłaty, ale przez inne podmioty. Cechą charakterystyczną tych podatków jest przerzucalność ciężaru opodatkowania na inne podmioty, zwykle ostatecznych odbiorców, tj. konsumentów⁴⁵⁵. Do podatków konsumpcyjnych zalicza się⁴⁵⁶:

- podatki obrotowe – stanowiące określony procent ceny towaru lub usługi. Podatki te obciążają nabywcę. Sprzedawca odpowiedzialny jest, z kolei, za pobór i odprowadzenie podatku;
- podatki od wartości dodanej (VAT) – pobierany przez sprzedawcę towaru lub usługi na każdym etapie produkcji i dystrybucji, z prawem jego odliczenia dla kolejnych etapów i bez takiego prawa przy sprzedaży odbiorcom finalnym (niebędącym podatnikami tego podatku);

⁴⁵³ V. Thuronyi, *Tax Law Design and Drafting. Value-Added Tax. Vol. 1*, International Monetary Fund 1996, s. 4, cyt. za: R. Lipniewicz, *Docelowy system VAT w Unii Europejskiej. Harmonizacja opodatkowania transakcji wewnątrzspółnotowych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 21.

⁴⁵⁴ R.M. Bird, P. Gendron, *VAT Revisited – A new Look at the Value Added Tax in Developing and Transitional Countries*, International Tax Program, University of Toronto, October 2005, s. 8.

⁴⁵⁵ A. Krajewska, *Podatki w Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 154.

⁴⁵⁶ W. Wyrzykowski, *Podatki w Polsce...*, op.cit., s. 297.

- akcyzę – stanowiącą specjalny podatek od konsumpcji wybranych, najczęściej luksusowych produktów.

W literaturze przedmiotu można spotkać również głosy postulujące rozszerzenie przytoczonej powyżej definicji podatków konsumpcyjnych o opłaty celne od niektórych produktów. Zwolennikiem takiej teorii jest m.in. P.M. Gaudemet⁴⁵⁷.

Podatkom konsumpcyjnym przypisuje się wiele zalet, o których świadczą takie ich cechy, jak:

- wysoka wydajność fiskalna i szybkość poboru;
- wysoka korelacja z koniunkturą gospodarczą – podatki te uznawane są za jedne z najlepszych automatycznych stabilizatorów koniunktury gospodarczej;
- ukryty charakter (złudzenie i znieczulenie podatkowe) – podatek ten z uwagi na to, iż zawarty jest w cenie towarów i usług nabywanych przez konsumentów, jest „niezauważalny”, wobec tego nie budzi tak dużych sprzeciwów społecznych, jak opodatkowanie bezpośrednie. Adam Wyszowski efekt znieczulenia podatkowego wyjaśnia w następujący sposób: „(...) wzrost stawek podatków pośrednich jest odczytywany jako uciążliwość jedynie w momencie jego wprowadzania, następnie wraz z upływem czasu społeczeństwo znieczula się na podwyższone obciążenia podatkowe – w przeciwieństwie do podatków dochodowych, które to powracają do świadomości podatnika każdego roku podatkowego, w momencie dopełniania obowiązku rozliczenia podatkowego”⁴⁵⁸.

Jeśli chodzi o wady podatków pośrednich, to najczęściej podkreśla się ich uciążliwość dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą oraz niesprawiedliwość związaną ze zjawiskiem tzw. odwrotnej progresji⁴⁵⁹. Szczególnie często podnoszona jest ta druga z negatywnych cech, albowiem prowadzi ona do nadmiernego rozwarstwienia dochodów w społeczeństwie. Podatki te w największym stopniu obciążają najuboższe gospodarstwa domowe, które całą część swojego dochodu przeznaczają na konsumpcję. Większa część z konsumowanych przez te gospodarstwa dóbr i usług charakteryzuje się niską elastycznością cenową popytu (np. artykuły pierwszej potrzeby), co oznacza, iż nawet wzrost ich ceny nie prowadzi do ograniczenia ich konsumpcji, a jedynie do zmniejszenia dochodu rozporządzalnego.

Funkcjonujące obecnie na świecie podatki pośrednie ukształtowały się pod wpływem bardzo wielu czynników o charakterze ekonomicznym, politycznym i historycznym. Za źródło opodatkowania podatkami pośrednimi można uznać rozwiązania stosowane już w starożytnym Rzymie. W systemie tym główną rolę odgrywał podatek obrotowy, tzw. *centesima rerum venalium*⁴⁶⁰. Obciążenie to jest bardzo często traktowane jako pierwowzór współczesnych form podatków obrotowych. Pobierany był w wysokości 1% od ceny sprzedaży brutto towarów, gruntów, domów oraz środków żywności lub w wysokości 4% przy sprzedaży niewolników⁴⁶¹.

W średniowieczu rolę podatków pośrednich pełniły regalia zastrzeżone dla władców. Regalia⁴⁶², tj. dosłownie „prawa królewskie”, związane były np. z zastrzeżeniem wyłączności na prowadzenie określonych dziedzin działalności gospodarczej (np. regale łowieckie,

⁴⁵⁷ P.M. Gaudemet, *Finanse publiczne...*, op.cit., s. 487 i n.

⁴⁵⁸ Adam Wyszowski, *Podatki pośrednie i dochodowe w systemie podatkowym*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2010, s. 111.

⁴⁵⁹ B. Guziejewska, *Dysfunkcje systemu podatków bezpośrednich i pośrednich w Polsce*, Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, nr 10, Kraków 2011, s. 169.

⁴⁶⁰ Podatek od sprzedaży w wysokości 1% wprowadzony przez Juliusza Cezara, następnie zredukowany przez Tyberiusza do 0,5%. Zob. A. Berger, *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Tom 43, American Philosophical Society, Philadelphia 1953, Reprinted 1991, s. 386.

⁴⁶¹ R. Lipniewicz, *Docelowy system VAT...*, op.cit., s. 19.

⁴⁶² Listę regaliów ustalonych na zjeździe w Roncaglia w 1158 roku uznaje się za rodzaj konstytucji w zakresie finansów. Wiele z owych postanowień w miarę upływu czasu przekształciło się w podatki pośrednie i bezpośrednie, które to z kolei stały się kolebką systemu podatkowego, jaki rozwinął się w Europie Zachodniej.

rybołówstwa, górnicze i solne), a w późniejszym okresie z dochodami z loterii, emisji pieniądza, działalności poczty i telegrafu, kolei⁴⁶³.

Wraz z rozwojem miast rosło również znaczenie akcyz, które rozpowszechniły się w procesie trwającym niemal cztery wieki, bo od XII do XV w. Akcyzą objęte były takie produkty jak wino, skóry, sól, barwniki, nasiona, futra, i to niezależnie od pobieranych już danin od zboża, piwa, mięsa, sera i wełnianych strojów. Akcyzy zajmowały zatem trwałą pozycję jako należności miejskie pobierane od dóbr konsumpcyjnych⁴⁶⁴.

Uznaje się powszechnie, iż pierwszym podatkiem obrotowym była *alcabala*, pobierana w Kastylii od 1342 przy sprzedaży dóbr ruchomych. Obciążała ona nie tylko artykuły spożywcze i dobre luksusowe, ale również artykuły konsumpcyjne⁴⁶⁵. W innych krajach podatek obrotowy nie był w zasadzie znany do końca I wojny światowej. W Niemczech w 1916 roku ogromne wydatki wojenne niejako wymusiły wprowadzenie tzw. opłaty stemplowej, która nakładana była w wysokości 1% od sprzedaży większości towarów.

Generalna koncepcja podatku od wartości dodanej opracowana została przez niemieckiego ekonomistę Carla Friedricha Siemensa w 1919 roku. W praktyce podatek ten został zastosowany po raz pierwszy we Francji w 1954 roku⁴⁶⁶. Zastąpił on ówczesny podatek od produkcji i od transakcji. Począwszy od 1 stycznia 1968 roku VAT zaczął tam obowiązywać powszechnie⁴⁶⁷. Wkrótce w ślad za Francją poszły inne kraje europejskie: Dania, Niemcy Zachodnie, Holandia, Szwecja. W końcu lat 60. XX wieku uznano, że podatek ten zapewni optymalne warunki dla tworzenia i rozwoju wspólnego rynku wewnętrznego i swobodnego przepływu towarów i usług pomiędzy członkami Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG)⁴⁶⁸. Obecnie podatek VAT jest stosowany we wszystkich krajach UE i jako obciążenie fiskalne obrotu gospodarczego podlega najściślejszym zasadom harmonizacji przepisów.

W harmonizacji podatków pośrednich, rozumianej jako proces dostosowywania systemów podatkowych różnych reżimów prawnych dla realizacji celów wspólnej polityki podatkowej, w EWG skupiono się na wprowadzeniu jednolitego podatku od wartości dodanej we wszystkich krajach Wspólnoty. Celem tego działania było stworzenie neutralnego i przejrzystego systemu podatku obrotowego. Wraz z przyjęciem w dniu 11 kwietnia 1967 r. Pierwszej i Drugiej Dyrektywy Rady EWG⁴⁶⁹ zobligowano wszystkie kraje Wspólnoty do wprowadzenia w swoich ustawodawstwach podatku VAT oraz zdefiniowano istotę podatku od wartości dodanej.

W artykule drugim I dyrektywy określono fundamentalne zasady podatku od wartości dodanej⁴⁷⁰:

- Zasada powszechności opodatkowania – oznacza objęcie opodatkowaniem wszystkich towarów i usług. Odstępstwa powinny mieć wyjątkowy charakter i powinny wynikać z dyrektyw.
- Zasada opodatkowania konsumpcji towarów i usług wskazuje – ciężar opodatkowania podatkiem VAT ponosi ostateczny nabywca, tj. konsument. Wynika to z faktu, iż nie może on odliczyć podatku zapłaconego przy zakupach towarów i usług.

⁴⁶³ N. Gajl, Modele podatkowe. Podatki obrotowe i inne formy obciążeń pośrednich, Warszawa 1995, s. 33.

⁴⁶⁴ F.H.M. Grapperhaus, Opowieści..., op.cit., s. 38.

⁴⁶⁵ Tamże, s. 41.

⁴⁶⁶ R. Wolański, System podatkowy w Polsce..., op.cit., s. 41.

⁴⁶⁷ Druga połowa ubiegłego wieku to okres, w którym podatek VAT zaimplementowany został do systemów podatkowych wszystkich krajów OECD, z wyjątkiem Stanów Zjednoczonych.

⁴⁶⁸ A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op.cit., s. 157.

⁴⁶⁹ Dyrektywy Rady 67/227/EWG z dnia 11 kwietnia 1967 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych (Dz.Urz. WE 71 z 14.04.1967, s. 1301) i dyrektywa 67/228/EWG z dnia 11 kwietnia 1967 r. (Dz.Urz. WE 71 z 14.04.1967, s. 1303).

⁴⁷⁰ R. Wolański, System podatkowy w Polsce..., op.cit., s. 298; R. Lipniewicz, Docelowy system VAT..., op.cit., s. 94 i n.

- Zasada stosowania podatku do wszystkich faz obrotu – podatek powinien być naliczony we wszystkich fazach obrotu, od produkcji lub importu po sprzedaż detaliczną.
- Zasada neutralności – prawo do odliczenia od podatku należnego podatku naliczonego stanowi fundamentalną cechę podatku VAT, jest konstytutywnym prawem podatnika i powinno być ograniczone, poza wyjątkowymi przypadkami ściśle wskazanymi w dyrektywach.

Druga Dyrektywa określała zasady naliczania podatku, obowiązujące w krajach członkowskich oraz określała zakres swobody pozostawiany poszczególnym krajom, m.in. w zakresie zwolnień podatkowych. W efekcie tych regulacji podatek VAT już na początku lat 70. XX w. stał się podatkiem obowiązującym we Wspólnocie Europejskiej⁴⁷¹.

Dwie pierwsze dyrektywy określiły jednak wyłącznie ogólną strukturę systemu podatku VAT. Krajom członkowskim pozostawiona została natomiast swoboda w zakresie desygnowania poszczególnych elementów konstrukcyjnych tego podatku. Aktem, który uregulował także te kwestie, była VI Dyrektywa Rady Wspólnot Europejskich z dnia 17 maja 1977 roku⁴⁷². Dyrektywa regulowała takie zagadnienia, jak: podmiot podatku, czynności podlegające opodatkowaniu, powstanie obowiązku podatkowego, podstawę opodatkowania, zwolnienia podatkowe, mechanizm odliczeń podatku naliczonego od podatku należnego oraz opodatkowanie w systemie VAT małych i średnich przedsiębiorstw, rolnictwa i biur podróży. Dyrektywa nie narzucała wysokości stawek podatku VAT⁴⁷³.

Tabela 25

Podatek VAT w krajach Unii Europejskiej w 1987 roku.

Kraje	Stawka VAT		
	obniżona	standardowa	podwyższona
Austria	10	20	32
Belgia	6 i 17	19	25 i 33
Dania	-	22	-
Finlandia	0	19,05	-
Francja	5,5 i 7	18,6	33,33
Grecja	6	18	36
Hiszpania	6	12	33
Holandia	6	20	-
Irlandia	0 i 10	25	-
Luksemburg	3 i 6	12	-
Niemcy	7	14	-
Portugalia	0 i 8	16	30
Szwecja	0	23,46	-
Wielka Brytania	0	15	-
Włochy	2 i 9	18	38

Źródło: A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op.cit., s. 159.

Należy wspomnieć, iż w początkowym okresie obowiązywania podatku VAT w wielu krajach stosowano trzy rodzaje stawek: standardową, obniżoną i podwyższoną (tabela 25). Stawka ulgowa dotyczyła przede wszystkim podstawowych dóbr i usług, takich jak: artykuły żywnościowe, książki, gazety, odzież dziecięca leków. W niektórych krajach z opodatkowania wyłączano, oprócz eksportu, także inne dobra i usługi, na przykład: leków (Wielka Brytania, Szwecja, Irlandia), książki i/lub gazety (Dania, Finlandia, Włochy, Irlandia), odzież dziecięca (Irlandia, Wielka Brytania)⁴⁷⁴. Wysokość stawek standardowych obowiązujących w krajach UE-15 pod koniec lat 80. XX w. była zbliżona do

⁴⁷¹ A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op.cit., s. 157 i n.

⁴⁷² VI Dyrektywa Rady 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednoliconą podstawą wymiaru podatku (Dz.Urz. WE L 145 z 13.06.1977, s. 1)

⁴⁷³ R. Wolański, System podatkowy..., op.cit., s. 299.

⁴⁷⁴ A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op.cit., s. 160 i 161.

tych stosowanych obecnie (por. tabela 30) i wahała się w granicach 12–23,46%. Wprowadzenie stawek podwyższonych podyktowane było przede wszystkim względami redystrybucyjnymi i fiskalnymi. Najwyższe podwyższone stawki podatku VAT obowiązywały w Grecji (36%) i we Włoszech (38%). Stawkami podwyższonymi objęto głównie artykuły luksusowe i inne dobra powszechnie traktowane jako atrybuty bogactwa.

Na przestrzeni ostatnich 40 lat VI Dyrektywa była wielokrotnie nowelizowana. Jedną z ważniejszych nowelizacji była Dyrektywa Rady EWG 92(77) z dnia 19 października 1992 roku⁴⁷⁵, która w dużej mierze usystematyzowała i dookreśliła wcześniejsze ogólne założenia. Postanowiono, iż podatek VAT opierał się będzie na dwóch stawkach: podstawowej (obejmującej większość towarów) i zredukowanej (stosowanej do artykułów konsumpcyjnych podstawowej potrzeby i wybranych usług). Wyznaczono również graniczne wielkości tych stawek. Wysokość stawki standardowej nie mogła przekraczać 15%, a wprowadzone stawki ulgowe (możliwość zastosowania maksymalnie dwóch stawek ulgowych) nie mogły być wyższe niż 5% (odstępstwo od tej zasady istniało tylko w okresie przejściowym).

Ważnym elementem procesu ujednoczenia podatku VAT we Wspólnocie Europejskiej była także likwidacja granic fiskalnych między państwami członkowskimi. Dyrektywa Rady EWG 91(680), znosząca wszystkie wewnętrzne kontrole graniczne oraz formalności związane z eksportem i importem⁴⁷⁶ towarów i usług pomiędzy krajami UE, weszła w życie 1 stycznia 1993 roku. Zmiana ta umożliwiła stworzenie formalnych warunków niezbędnych do funkcjonowania wspólnego rynku wewnętrznego⁴⁷⁷.

Wielość modyfikacji i wprowadzanych korekt do VI Dyrektywy sprawił, iż konieczne stało się uporządkowanie dotychczasowych zapisów w jednym akcie prawnym. Od 1 stycznia 2007 roku obowiązuje Dyrektywa 2006/112 WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej⁴⁷⁸. W dyrektywie tej uregulowano wszystkie elementy konstrukcji podatku VAT, w zakresie objętym harmonizacją.

Rada UE przedłużyła do końca 2010 roku obowiązywanie standardowej stawki minimalnej na poziomie 15% i maksymalnej na poziomie 25%. Jednocześnie zaapelowano o zniesienie po 2010 roku preferencyjnych stawek podatku VAT. Pomimo trwającej od wielu lat harmonizacji systemów opodatkowania podatkiem od towarów i usług w krajach UE zróżnicowanie zarówno stawki podstawowej, jak i stawek obniżonych jest nadal bardzo duże (por. tabela 30).

W Polsce, podobnie jak w pozostałych krajach UE, podatek od towarów i usług jest najważniejszym podatkiem państwowym, biorąc pod uwagę jego rentowność dla budżetu państwa. Ustawodawca polski już w latach 90. ubiegłego wieku rozpoczął proces harmonizacji polskiego prawa podatkowego z prawem Unii Europejskiej. Działania te bez wątpienia skierowane były ku urealnieniu dążeń Polski do wstąpienia w struktury europejskie⁴⁷⁹.

Prace nad wprowadzeniem podatku od wartości dodanej rozpoczęto w Ministerstwie Finansów w połowie 1990 roku. W rezultacie podjętych działań nowy podatek od towarów i usług (oraz podatek akcyzowy) został wprowadzony 5 lipca 1993 roku⁴⁸⁰. Konstrukcję

⁴⁷⁵ Dyrektywa Rady 92/77/EWG z dnia 19 października 1992 r. uzupełniająca wspólny system podatku od wartości dodanej i zmieniająca dyrektywę 77/388/EWG (zbliżenie stawek VAT) (Dz.Urz. WE L 316 z 31.10.1992, s. 1).

⁴⁷⁶ Od momentu wejścia w życie Dyrektywy Rady EWG 91(680) terminów „import” i „eksport” używa się wyłącznie w odniesieniu do wymiany handlowej prowadzonej z krajami spoza UE. Przepływ towarów i usług w ramach jednolitego rynku UE określane jest mianem wewnątrzspółnotowego nabycia towarów i usług.

⁴⁷⁷ A. Krajewska, *Podatki w Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 163.

⁴⁷⁸ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1).

⁴⁷⁹ W. Maruchin, *System podatkowy*, WSFiZ, Warszawa 2010, s. 31.

⁴⁸⁰ Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym (Dz.U. z 1993 r. Nr 11, poz. 50).

nowego podatku VAT ustawodawca oparł na założeniach VI Dyrektywy Rady EWG, co sprawiło, iż od początku funkcjonowania było on zgodny z wymaganiami UE⁴⁸¹. Wprowadzeniu nowego podatku towarzyszyło ustanowienie przepisów przejściowych, pozwalających na stosowanie okresowo, w szerszym zakresie niż przewidziano w założeniach docelowych, obniżonej stawki tego podatku⁴⁸².

Należy podkreślić, iż rozważano dwa możliwe warianty wprowadzenia VAT w Polsce: pierwszy – z jednolitą stawką dla wszystkich towarów i usług, drugi – oparty na stawce standardowej, stawce zredukowanej oraz zwolnieniach obejmujących ściśle określoną wąską grupę towarów i usług. Pomimo że dużo prostszym rozwiązaniem byłoby zastosowanie pierwszego wariantu (neutralny charakter podatku, prosty sposób jego rozliczania, niskie koszty poboru oraz mniejsze pole do nadużyć i oszustw podatkowych) względy społeczne przeważały (wprowadzenie podatku oznaczałoby istotny wzrost cen towarów i usług dotychczas zwolnionych z podatku obrotowego) i zdecydowano się na wprowadzenie VATu w obecnym kształcie, tj. ze stawką standardową, obniżoną i ze zwolnieniami. Wysokość obciążeń podatkiem VAT ustalono w oparciu o symulację, której celem miało być wyznaczenie stawek gwarantujących pożądaną poziom dochodów budżetowych i niepowodujących nadmiernego wzrostu cen. W rozważaniach brano pod uwagę stawkę podstawową w wysokości 18%, 20% i 22%. W rezultacie wprowadzono 22-proc. stawkę standardową oraz dwie stawki obniżone: 7% i 3% na niektóre artykuły żywnościowe. Wyroby eksportowe zostały objęte zerową stawką VAT⁴⁸³.

Do charakterystycznych cech VATu w Polsce zaliczyć należy to, iż jest on podatkiem⁴⁸⁴:

- państwowym (w całości stanowi dochód Skarbu Państwa);
- pośrednim (wyodrębnienie podatnika formalnego i rzeczywistego; jego przedmiot nie pokrywa się ze źródłem poboru);
- powszechnym (podatnikami są wszystkie podmioty dokonujące opodatkowanych czynności, niezależnie od ich statusu cywilnoprawnego);
- konsumpcyjnym (z punktu widzenia podatnika rzeczywistego, źródłem podatku jest dochód wydatkowany przez tego podatnika);
- przychodowym (z punktu widzenia podatnika formalnego, stanowi formę opodatkowania dochodu w sposób wstępny w fazie jego powstawania);
- cenotwórczym (odrębne fakturowanie netto obok należnego podatku);
- od wartości dodanej (wpłacie podatku podlega jedynie nadwyżka z tytułu dokonania opodatkowanej czynności ponad kwotę podatku zapłaconego przez podatnika formalnego);
- neutralnym (polega na prawie do odliczenia podatku naliczonego przy nabyciu towarów i usług wykorzystywanych do wykonywania czynności opodatkowanych);
- wielofazowym (takie same zasady opodatkowania obowiązują we wszystkich fazach obrotu gospodarczego);
- rzeczowym, zwyczajnym i obligatoryjnym.

Reforma podatkowa zapoczątkowana w pierwszych latach transformacji systemowej wpłynęła na zmianę struktury dochodów podatkowych w Polsce. Sprawność fiskalna podatków pośrednich okazała się jednym z kluczowych elementów polityki budżetowej, szczególnie w obliczu spadających dochodów budżetowych w relacji do PKB. Podatki

⁴⁸¹ Przyjęte w ustawie rozwiązania w wielu miejscach różniły się od obowiązujących w krajach UE. Nie wszystkie międzynarodowe zasady stosowania VAT mogły być w Polsce wprowadzone od początku obowiązywania, tj. od 1993 roku, dlatego też wszelkie odstępstwa od VI dyrektywy były stopniowo niwelowane.

⁴⁸² I. Bolkowiak, *Polityka podatkowa w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, w: *Polityka finansowa, wzrost, dług publiczny*, A. Wernik (red.), Instytut Finansów, Warszawa 1994, s. 132–133.

⁴⁸³ A. Krajewska, *Podatki w Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 270 i 271.

⁴⁸⁴ W. Wójtowicz, *Zarys finansów publicznych...*, op.cit., s. 225.

pośrednie, a szczególnie podatek VAT, okazały się wydajnym źródłem dochodów budżetowych nie tylko w Polsce, ale i w pozostałych krajach UE. Z zawartych w tabeli 26 informacji wynika, iż udział podatku VAT w strukturze dochodów z podatków pośrednich w Polsce stale rośnie, od 56,3% w 1994 roku do 66% w roku 2010. Podobne proporcje wykazuje struktura podatków pośrednich w pozostałych krajach UE.

Tabela 26

Struktura podatków pośrednich w Polsce w latach 1995–2010 (w %).

Lata	VAT	Akcyza	Pozostałe podatki pośrednie	Ogółem podatki pośrednie
1994	56,3	33,5	10,2	100,0
1995	56,9	33,4	9,7	100,0
1996	59,9	33,2	6,9	100,0
1997	66,8	32,4	0,5	100,0
1998	66,5	32,7	0,8	100,0
1999	65,4	33,8	0,8	100,0
2000	65,0	34,3	0,7	100,0
2001	64,2	35,0	0,8	100,0
2002	64,1	35,1	0,8	100,0
2003	63,2	36,0	0,8	100,0
2004	61,7	37,6	0,7	100,0
2005	65,2	34,1	0,7	100,0
2006	66,3	33,0	0,7	100,0
2007	65,8	33,5	0,7	100,0
2008	66,2	32,9	0,9	100,0
2009	64,2	34,8	1,0	100,0
2010	66,0	33,0	1,0	100,0

Zródło: opracowanie własne na podstawie A. Krajewska, Podatki w Unii..., op.cit., s. 277 oraz Opinia dotycząca ustawy budżetowej na rok 2011 (druk senacki nr 1072), Opinie i ekspertyzy OE-161, Kancelaria Senatu, Warszawa 2010, s. 9.

Wysoka wydajność fiskalna podatku VAT w Polsce jest efektem działania kilku czynników. Jednym z nich był systematyczny wzrost stawek podatku VAT w ciągu kilku ostatnich lat, który będzie przedmiotem analizy w dalszej części rozprawy. Kolejnym bodźcem do wzrostu przychodów z tytułu podatku VAT było poszerzanie bazy podatkowej. Od połowy lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia upowszechniano podatek VAT, nakładając go na kolejne grupy towarów i usług. Jednocześnie zaostrzano warunki zwolnień podmiotowych, np. obniżając granicę przychodów zwolnionych od podatku⁴⁸⁵. Przeważające znaczenie podatku VAT w strukturze podatków pośrednich uzasadnia pominięcie pozostałych grup podatków zaliczanych do podatków pośrednich w analizie będącej przedmiotem niniejszej rozprawy.

5.2. Zmiany obciążeń podatkowych z tytułu VAT w gospodarce polskiej i pozostałych krajach UE.

Najwyższy poziom obciążeń fiskalnych w krajach rozszerzonej Unii Europejskiej, zgodnie z danymi zawartymi w części drugiej niniejszej rozprawy (tabela 5), obowiązuje w Szwecji i Danii, najniższy zaś w Rumunii, Litwie, Łotwie oraz Irlandii i Słowacji. Symptomatyczną różnicą w strukturze opodatkowania nowych członków Unii Europejskiej w porównaniu z krajami „starej” UE jest zasadniczo większe znaczenie podatków pośrednich w tworzeniu dochodów publicznych (o ok. 1/3). W systemach podatkowych nowych krajów

⁴⁸⁵ A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op.cit., s. 276.

członkowskich stanowią one średnio 42% obciążeń fiskalnych ogółem, podczas gdy w krajach UE-15 jest to ok. 35%. Najwyższy udział podatków pośrednich w dochodach budżetowych notują Bułgaria, Rumunia, Litwa, Cypr i Polska (tabela 27). W Bułgarii udział ten przekroczył w 2010 roku 55% podatkowych dochodów budżetowych. Największy wzrost na przestrzeni lat 1995–2010 zanotowano właśnie w Bułgarii i Rumunii, było to odpowiednio 15,7%, 11,5%. Najmniejszą rolę w tworzeniu dochodów budżetowych podatki pośrednie odgrywają w Niemczech (29,8%), Belgii (30,3%), Finlandii oraz Luksemburgu (32%). Znaczny spadek udziału podatków pośrednich w dochodach fiskalnych odnotowano w Grecji (-4,4 pp.) i na Malcie (-4,3 pp.).

W Polsce udział podatków pośrednich w dochodach budżetowych w 2010 roku wyniósł 43,5% (w stosunku do 1995 r. nastąpił wzrost o 5,2 pp.), co oznacza przynależność do czołówki państw charakteryzujących się wysokim poziomem obciążeń podatkami pośrednimi.

Podatek od towarów i usług w krajach Unii Europejskiej, jak już wspomiano, podlega harmonizacji. Budowany od dziesięcioleci wspólnotowy system VAT zmierza przede wszystkim do osiągnięcia celów fiskalnych i polityczno-gospodarczych. Cel fiskalny związany jest z finansowaniem UE, natomiast cel polityczno-gospodarczy oznacza eliminowanie czynników, zakłócających warunki konkurencji zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym (efekt funkcjonowania w państwach różnych systemów podatkowych)⁴⁸⁶. Podatek VAT pełni dominującą rolę w strukturze podatków pośrednich w krajach UE. Co więcej, stanowi on obecnie podstawowy element systemu podatkowego w ponad 130 krajach, będąc, obok podatków dochodowych, najważniejszym źródłem dochodów budżetowych państw.

Tabela 27

Udział podatków pośrednich w podatkowych dochodach budżetowych w krajach UE (w %).							
UE-15	1995	2010	Różnica między 1995 i 2010	UE+12	1995	2010	Różnica między 1995 i 2010
Austria	35,8	35,0	-0,8	Bułgaria	39,7	55,4	15,7
Belgia	29,3	30,3	1,1	Cypr	42,6	43,8	1,2
Dania	34,9	35,4	0,6	Czechy	33,9	34,0	1,1
Finlandia	31,0	32,0	1,0	Estonia	36,2	41,7	5,5
Francja	37,6	35,5	-2,0	Litwa	43,5	44,7	1,2
Grecja	44,1	39,7	-4,4	Łotwa	42,4	42,2	-0,2
Hiszpania	32,6	33,0	-0,2	Malta	46,1	41,8	-4,3
Holandia	29,3	32,2	2,9	Polska	38,3	43,5	5,2
Irlandia	43,9	41,4	-2,5	Rumunia	33,7	45,2	11,5
Luksemburg	31,9	32,0	0,1	Słowacja	35,9	37,2	1,3
Niemcy	30,2	29,8	2,6	Słowenia	39,5	38,5	-1,0
Portugalia	43,3	43,1	-2,5	Węgry	42,8	45,5	2,7
Szwecja	33,2	39,7	6,5				
Wielka Brytania	38,8	36,9	-1,9				
Włochy	31,0	33,5	2,4				

Źródło: Taxation Trends in the European Union, Data for the EU (2012)..., op.cit., s. 185.

Informacje zawarte w tabeli 28 wskazują na to, że w większości krajów UE odnotowano wzrost udziału podatku VAT w strukturze dochodów fiskalnych. Największy wzrost charakteryzował gospodarki: Bułgarii (o 11,2 pp.) – z poziomu 22,5% w 1995 r. do 33,7% w 2010 r., Rumunii (10,6 pp.), Cypru (8,6%) i Polski (7,7 pp.). Znaczny wzrost

⁴⁸⁶ R. Lipniewicz, Docelowy system VAT..., op.cit., s. 86.

udziału podatku VAT odnotowano również w Słowenii, gdzie od momentu wprowadzenia podatku VAT w 1999 r. jego udział w dochodach wzrósł z poziomu 12,5% do 22,4%.

Tabela 28

Udział podatku od towarów i usług w dochodach fiskalnych ogółem w krajach UE (w %).

Kraj	1995	2000	2005	2009	2010	Różnica 1995–2010
UE-15						
Austria	18,6	18,8	18,8	18,9	18,9	0,4
Belgia	15,1	15,9	15,7	16,0	16,2	1,1
Dania	19,4	19,4	19,8	21,2	20,7	1,4
Finlandia	17,4	17,4	19,8	20,2	20,1	2,7
Francja	17,5	16,9	16,8	16,4	16,5	-1,0
Grecja	21,1	20,9	21,5	21,1	23,2	2,0
Hiszpania	16,3	18,1	18,1	13,5	17,2	1,0
Holandia	16,2	17,3	19,2	18,3	18,7	2,5
Irlandia	21,2	23,1	24,8	22,9	22,9	1,6
Luksemburg	14,0	14,3	16,4	16,8	16,4	2,4
Niemcy	16,3	16,6	16,4	19,1	19,1	2,8
Portugalia	23,4	24,6	26,8	22,9	24,8	1,4
Szwecja	18,9	16,7	18,4	20,7	21,3	2,4
Wielka Brytania	18,6	17,9	18,5	16,5	18,5	-0,2
Włochy	13,9	15,6	14,8	13,2	14,7	0,9
UE+12						
Bulgaria	22,5	26,4	32,7	31,1	33,7	11,2
Cypr	17,2	18,2	26,1	26,0	25,8	8,6
Czechy	16,8	18,4	19,4	20,6	20,6	3,8
Estonia	26,5	27,2	28,3	24,8	25,7	-0,8
Litwa	26,9	25,2	25,0	25,2	29,3	2,3
Łotwa	27,8	23,9	26,8	22,5	24,3	-3,5
Malta	23,0	21,0	24,5	22,9	23,3	0,3
Polska	16,8	21,3	23,5	23,4	24,5	7,7
Rumunia	18,0	21,4	29,0	24,7	28,6	10,6
Słowacja	20,8	20,4	25,1	23,3	22,6	1,9
Słowenia	12,5*	23,1	22,3	22,5	22,4	9,9*
Węgry	18,4	22,3	22,5	21,3	23,0	4,7
EU- 27	18,6	20,1	21,9	21,0	22,0	3,4

* Różnica między 1999 r.(wprowadzenie VAT na Słowacji) a 2010 r.

Źródło: Taxation Trends in the European Union, Data for the EU (2012)..., op.cit., s. 187.

Ważnym miernikiem obciążenia społeczeństwa podatkiem VAT jest jego udział w relacji do PKB. W 2010 roku relacja dochodów z tytułu VAT do produktu krajowego brutto w krajach UE (UE-27) wynosiła 7,6% (tabela 29). W stosunku do 1995 roku obciążenie podatkiem VAT w krajach UE-27 wzrosło o 0,9 pp. Nie odnotowuje się wyraźnych różnic w poziomie obciążeń podatkiem VAT w relacji do PKB pomiędzy krajami „starej” i „nowej” Unii. Udział podatku VAT w relacji do PKB w poszczególnych krajach rozszerzonej w 2004 r. Unii Europejskiej jest zróżnicowany, wynosi od 5,3% PKB w Hiszpanii do 11,5% w Bułgarii. Oznacza to, iż przy takiej samej najniższej standardowej stawce podatku VAT (15%) obciążenia tym podatkiem mogą być nawet dwukrotnie wyższe (por. Hiszpania i Bułgaria). W 2010 roku najwyższą stopą obciążeń z tytułu VAT w relacji do

PKB charakteryzowały się następujące kraje: Dania (9,9%), Szwecja (9,8%) oraz Bułgaria i Cypr (9,2%). Najniższą zaś: Hiszpania (5,5%), Luksemburg (6,1%) oraz Włochy (6,2%). W Polsce relacja ta wynosi 7,8%, co oznacza wzrost obciążeń z tytułu VAT o 1,5 pp. w stosunku do 1995 roku (6,2%). Analiza poziomu obciążeń fiskalnych z tytułu VAT w relacji do PKB w latach 1995–2010 wskazuje, iż tylko w pięciu, spośród wszystkich 27 członków UE, doszło do spadku przychodów z tytułu VAT w relacji do PKB. Wśród tych krajów są: Łotwa, Słowacja, Estonia, Francja i Irlandia.

Tabela 29

Podatek VAT w relacji do PKB (w %) w latach 1995–2010.						
Kraj	1995	2000	2005	2009	2010	Różnica 1995–2010
UE-15						
Austria	7,7	8,1	7,9	8,1	7,9	0,3
Belgia	6,6	7,2	7,0	6,9	7,1	0,5
Dania	9,4	9,6	10,1	10,1	9,9	0,4
Finlandia	7,9	8,2	8,7	8,6	8,5	0,5
Francja	7,5	7,4	7,4	6,9	7,0	-0,5
Grecja	6,1	7,2	6,9	6,4	7,2	1,0
Hiszpania	5,2	6,2	6,5	4,1	5,5	0,3
Holandia	6,5	6,9	7,2	7,0	7,2	0,8
Irlandia	7,0	7,2	7,6	6,4	6,4	-0,5
Luksemburg	5,2	5,6	6,2	6,3	6,1	0,9
Niemcy	6,5	6,8	6,3	7,5	7,3	0,8
Portugalia	6,9	7,7	8,5	7,1	7,8	0,9
Szwecja	9,1	8,6	9,0	9,7	9,8	0,7
Wielka Brytania	6,5	6,6	6,7	5,7	6,6	0,1
Włochy	5,5	6,5	5,9	5,7	6,2	0,7
UE+12						
Bułgaria	6,9	8,3	10,2	9,0	9,2	2,3
Cypr	4,6	5,5	9,1	9,2	9,2	4,6
Czechy	6,0	6,2	6,9	6,9	7,0	1,0
Estonia	9,6	8,4	8,7	8,8	8,8	-0,8
Litwa	7,4	7,5	7,1	7,4	7,9	0,5
Łotwa	9,2	7,1	7,8	6,0	6,6	-2,6
Malta	6,1	5,8	8,3	7,9	7,8	1,6
Polska	6,2	6,9	7,7	7,4	7,8	1,5
Rumunia	4,9	6,5	8,1	6,6	7,8	2,8
Słowacja	8,4	7,0	7,9	6,7	6,3	-2,0
Słowenia	4,7*	8,6	8,6	8,5	8,5	3,8*
Węgry	7,5	8,9	8,4	8,6	8,7	1,2
EU- 27	6,7	7,3	7,8	7,4	7,6	0,9

* Różnica między 1999 r.(wprowadzenie VAT na Słowacji) a 2010 r.

Źródło: Taxation Trends in the European Union, Data for the EU (2012)..., op.cit., s. 186.

Przeciętna podstawowa stawka podatku VAT dla 27 krajów członkowskich UE wyniosła w 2010 roku 20,3%, co oznacza, iż w stosunku do roku poprzedniego wzrosła

o 0,9 pp.⁴⁸⁷ Wysokość obowiązujących w krajach UE stawek podatku VAT w 2010 roku zaprezentowano w tabeli 30.

Tabela 30

Stawki podatku VAT w krajach Unii Europejskiej w 2010 roku.

Kraj	Stawki podatku VAT				
	standardowa	zredukowana	mocno zredukowana	zerowa	przejściowa
Austria	20	10	-	-	-
Belgia	21	6	-	0	12
Bulgaria	20	7	-	-	-
Cypr	15	5	-	0	8
Czechy	20	10	-	-	-
Dania	25	-	-	0	-
Estonia	20	9	-	-	-
Finlandia	23	9	-	-	13
Francja	19,6	5,5	2,1	-	-
Grecja	23	11	4,5	-	-
Hiszpania	18	8	4	-	-
Holandia	19	6	-	-	-
Irlandia	21	13,5	4,8	0	-
Litwa	21	9	5	-	9
Luksemburg	15	6	3	-	12
Łotwa	21	10	-	-	-
Malta	18	5	-	0	-
Niemcy	19	7	-	-	-
Polska*	22	7	3	0	-
Portugalia	20	5	-	-	12
Rumunia	19	9	-	-	-
Słowacja	19	6	-	-	10
Słowenia	20	8,5	-	-	-
Szwecja	25	6	-	0	12
Węgry	25	5	-	-	18
Wielka Brytania	17,5	5	-	0	-
Włochy	20	10	4	-	-

* Od 1 stycznia 2011 r. obowiązują stawki VAT w wysokości 23%, 8%, 5% i 0%.

Źródło: Taxation Trends in the European Union, Data for the EU (2010)..., op.cit., s. 100.

Najwyższe stawki podatku VAT w tym okresie obowiązywały w Danii, Szwecji, na Węgrzech (25%) oraz w Finlandii i Grecji (23%). Polska ze stawką w wysokości 22% (od 1 stycznia 2011r. – 23%) plasuje się tuż za czołówką. Najniższą stawkę podstawową, bo w wysokości 15%, stosowały Cypr i Luksemburg. Jednolitą stawkę podatku VAT stosuje tylko Dania. Jeszcze większe było jednak zróżnicowanie stawek obniżonych, od 2,1% we Francji do 13,5% w Irlandii. Stawki zredukowane w krajach członkowskich stosowane są przede wszystkim w stosunku do produktów rolnych, żywnościowych, pomocy naukowych i dydaktycznych, transportu publicznego. Zwolnione z podatku VAT są wewnątrzwspólnotowe dostawy towarów (ex export). Wewnątrzwspólnotowe nabycie (ex import) opodatkowane jest w państwie przeznaczenia zgodnie ze stawką tam obowiązującą. Czyni to zadość zasadzie opodatkowania w państwie przeznaczenia towaru.

⁴⁸⁷ Taxation Trends in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland and Norway, European Commission – Eurostat, Luxembourg 2010, s. 100.

Obrót wewnątrz krajowy i obrót z państwami trzecimi opodatkowany jest na zasadzie opodatkowania w państwie przeznaczenia towaru, przy czym w państwie eksportera towar jest zwolniony od podatku należnego z prawem do zwrotu podatku naliczonego (stawka 0%), a w państwie importera podlega opodatkowaniu według stawki stosowanej w tym państwie dla tego rodzaju towarów⁴⁸⁸.

Pomimo obowiązujących we Wspólnocie zasad, odnoszących się do zarezerwowania zerowej stawki podatkowej dla towarów i usług eksportowych, wiele państw członkowskich posiada w swoich systemach stawkę 0%. Najwięcej towarów (są to m.in. książki, żywność, leki) objęto stawką zerową w Irlandii i Wielkiej Brytanii⁴⁸⁹. Należy podkreślić, iż tylko niektóre kraje mają możliwość stosowania zerowej stawki VAT. Co więcej, przedmiot opodatkowania tą stawką jest w poszczególnych krajach bardzo różny. W Dani stawką zero objęta jest wyłącznie prasa, natomiast w Wielkiej Brytanii czy też Irlandii lista towarów i usług zawiera odpowiednio 20 i 12 kategorii dóbr i usług opodatkowanych stawką zero⁴⁹⁰.

Jak widać, wszystkie kraje Unii Europejskiej wykorzystują w swoich systemach podatkowych zredukowaną stawkę podatku VAT. W większości krajów obniżone stawki VAT wahają się w zakresie 5-6% lub nawet 10% poniżej dozwolonego minimalnego poziomu 15-proc. stawki standardowej. Aż w ośmiu krajach używa się tzw. stawki super zredukowanej (w zakresie od 2–5%). W dużej ilości krajów obowiązuje również stawka zerowa. Co więcej, kraje te zdecydowały się na wykorzystywanie stawki zredukowanej również po 2010 roku⁴⁹¹.

Należy podkreślić, iż obecny kształt podatku VAT w UE wraz z wysokością obowiązujących w poszczególnych krajach stawek podatkowych jest wynikiem długotrwałego procesu. Obejmował on konieczność zastosowania rozwiązań nie tylko narzuconych przez UE w ramach harmonizacji, ale także tych podyktowanych względami społecznymi i ekonomicznymi. Wzrost roli podatku VAT w dochodach budżetowych państw UE w ostatnich dwóch dekadach nie jest przypadkowy. Względy redystrybucyjne i fiskalne przesądziły o tym, że stawki tego podatku od wielu lat sukcesywnie rosną. W Rumunii standardowa stawka podatku VAT wzrosła z 18% w 1993 r. do 24% w roku 2010, podczas gdy w Bułgarii, gdzie udział VAT w dochodach jest najwyższy, od momentu wprowadzenia podatku w 1994 r. (18%) stawka wzrosła tylko o 2 pp. Na Cyprze stawka podstawowa podatku VAT wzrastała sukcesywnie z 5% w 1992 r., poprzez 8% w 1993 r., 10% w 2000 r., 13% w 2002 r. do 15% w roku 2003. Dodatkowo w 2000 r. wprowadzono 5-proc. stawkę obniżoną. Począwszy od 2012 r. stawka podstawowa na Cyprze wynosić będzie 17%. Na redukcję stawek VAT w tym okresie zdecydowały się wyłącznie Słowacja – z 23% w 1993 roku do 19% w 2010 r. (od 2011 r. stawka wynosi 20%)⁴⁹².

Także w Polsce wysoka wydajność fiskalna podatków pośrednich, w tym podatku od towarów i usług, okazała się być jednym z kluczowych czynników determinujących kształt i wysokość obowiązujących stawek podatku VAT. Wyrazem dużej roli funkcji fiskalnej tego podatku są systematyczne wzrosty stawek podatku VAT na przestrzeni ostatnich lat. Dla przykładu, w 1996 roku podniesiono stawkę podatku na nośniki energii z 7% do 12%, w 1997 roku do 17% i w 1998 r. do 22%. W roku 1998 została podniesiona stawka VAT na usługi komunikacyjne z 7% do 22%. Leki, środki farmaceutyczne i materiały medyczne były początkowo objęte stawką zerową. W 1998 r. wprowadzono na te wyroby stawkę 2%, po czym w 1999 r. została ona podniesiona do 4%, a w 2000 r. do 7%.

⁴⁸⁸ *Finanse publiczne i prawo finansowe*, C. Kosikowski..., op.cit., s. 527.

⁴⁸⁹ R. Rosiński, *Polski system...*, op.cit., s. 93.

⁴⁹⁰ VAT indicators, *Taxation Papers. Working paper No 2/2004*, European Commission, Luxembourg 2004, s. 11.

⁴⁹¹ *Study on Reduced VAT Applied to Goods and Services in the Member States of the European Union*, *Taxation Papers. European Commission – Taxation and Customs Union*, Luxembourg 2008, s. 39.

⁴⁹² *VAT Rates Applied in the Member States of the European Union*, European Commission, Taxation and Customs Union, Brussels-Belgium 2011, s. 23–27.

**Ważniejsze zmiany w podatkach konsumpcyjnych wprowadzanych
w krajach UE w latach 2009–2011.**

Kraje UE-15	Zmiany w podatkach konsumpcyjnych	Kraje UE+12	Zmiany w podatkach konsumpcyjnych
Belgia	Obniżenie stawki VAT (z 21% do 12%) na usługi restauracyjne i cateringowe oraz (z 21% do 6%) na budownictwo prywatne i socjalne (2010 r.).	Bułgaria	Obniżenie akcyzy na wyroby alkoholowe i tytoniowe (2009 r.). Wzrost stawki obniżonej (z 7% do 9%) oraz wzrost akcyzy na paliwa, wyroby alkoholowe i tytoniowe (2010 r.).
Dania	Wzrost akcyzy na paliwa, wyroby alkoholowe i tytoniowe (2008 r., 2010 r.).		
Finlandia	Obniżenie VAT na żywność. Wzrost akcyzy na wyroby alkoholowe i tytoniowe (2009 r.). Podwyższenie standardowej stawki VAT o 1 pp. (z 22% do 23%), wzrost akcyzy na wyroby alkoholowe (2010 r.).	Cypr	Obniżenie stawek VAT na hotele i restauracje z 8% do 5% (2009 r., 2010 r.). Wzrost akcyzy na wyroby alkoholowe i tytoniowe (2010 r.).
Francja	Obniżenie akcyzy na wyroby alkoholowe i tytoniowe (2009 r.).	Czechy	Podwyższenie standardowej stawki VAT o 1 pp. (z 19% do 20% w 2010 roku). Wzrost akcyzy na paliwa, wyroby alkoholowe i tytoniowe (2009 r., 2010 r.).
Grecja	Wzrost akcyzy na paliwa (2009 r.). Podwyższenie standardowej stawki VAT o 4 pp. (z 19% do 23%), wzrost akcyzy na paliwa, wyroby alkoholowe i tytoniowe (2010 r.) oraz na wyroby luksusowe (2011 r.).	Estonia	Podwyższenie standardowej stawki VAT o 2 pp. (z 18% do 20%), wzrost akcyzy na paliwa (2009 r.), na energię elektryczną (o 40%), paliwa, wyroby alkoholowe i tytoniowe (2010 r.).
Hiszpania	Wzrost akcyzy na paliwa, wyroby alkoholowe i tytoniowe (2009 r.). Podwyższenie standardowej stawki VAT o 2 pp. – z 16% do 18% oraz stawki obniżonej o 1 pp. – z 7% do 8% (2010 r.).	Litwa	Podwyższenie standardowej stawki VAT o 1 pp. – z 18% do 19% (2009 r.), dalsze podniesienie stawki VAT o 2 pp. z 19% do 21% (2010 r.). Wzrost akcyzy na paliwa, wyroby alkoholowe i tytoniowe (2009–2011).
Holandia	Obniżenie stawki VAT na remonty domów oraz nabywanie nowoczesnych edukacyjnych urządzeń.	Łotwa	Podwyższenie standardowej stawki VAT o 3 pp. z 18% do 21% (2009 r.) oraz o 1 pp. – z 21% do 22% (2011 r.). Wzrost akcyzy na paliwa, wyroby alkoholowe i tytoniowe (2009 r., 2010 r.).
Irlandia	Podwyższenie standardowej stawki VAT o 0,5 pp. – z 21% do 21,5% (2009 r.), obniżenie standardowej stawki VAT o 0,5 pp. – z 21,5% do 21% (2010 r.).	Malta	Zwolnienia z VAT związane z usługami kulturalnymi.
Luksemburg	Wzrost akcyzy na wyroby alkoholowe i tytoniowe (2009 r.).	Polska	Obniżenie akcyzy na paliwa (2009 r.), wzrost akcyzy na wyroby alkoholowe i tytoniowe (2010 r.), podwyższenie standardowej stawki VAT o 1 pp. z 22% do 23% (2011 r.).
Niemcy	Zredukowanie 7% VAT na usługi hotelowe i pensjonaty.	Rumunia	Wzrost akcyzy na paliwa, wyroby alkoholowe i tytoniowe (2009 r.), podwyższenie standardowej stawki VAT o 5 pp. z 19% do 24%, obniżenie stawki VAT na budownictwo socjalne – z 19% do 5% (2010 r.).
Portugalia	Podwyższenie standardowej stawki VAT o 1 pp. – z 20% do 21% i stawek obniżonych: z 5% do 6% i z 12% do 13% (2010 r.), ponowne podwyższenie stawki VAT o 2 pp. do 23% (2011 r.).	Słowacja	Obniżenie VAT na książki (2008 r.). Obniżenie akcyzy na paliwa (2010 r.), podwyższenie stawki standardowej o 1 pp. – z 19% do 20% (2011 r.).
Wielka Brytania	Obniżenie standardowej stawki VAT o 2,5 pp. – z 17% do 15% (2009 r.), a następnie podnoszenie o 2,5 pp. w dwóch kolejnych latach do 20% (2010 r., 2011 r.).	Słowenia	Wzrost akcyzy na paliwa, wyroby alkoholowe i tytoniowe (2009 r., 2010 r.). Obniżenie stawek VAT na usługi lokalowe i wydatki mieszkaniowe (2010 r.).
Włochy	Obniżenie akcyzy na paliwa (2009 r.).	Węgry	Podwyższenie standardowej stawki VAT o 5 pp. – z 20% do 25%, wzrost akcyzy na paliwa (2009 r.), wzrost akcyzy na paliwa, wyroby alkoholowe i tytoniowe (2010 r.).

Źródło: A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op.cit., s. 216–221.

Od stycznia 2000 r. obłożono 7-proc. stawką VAT usługi komunalne, a od września 2000 r. wprowadzono 3-proc. stawkę VAT w rolnictwie. Po wejściu Polski do UE wprowadzono 22-proc. stawkę VAT na materiały i usługi budowlane. Zniesiono również zwolnienia podmiotowe dla zakładów pracy chronionej⁴⁹³. Do kolejnych podwyżek wszystkich stawek podatku VAT doszło w 2011 roku (obowiązujące stawki to: 23%, 8% oraz 5%). Należy dodać, że z uwagi na wygaśnięcie derogacji zapisanej w Traktacie Akcesyjnym w 2004 roku i przedłużonej w grudniu 2007 roku na dalsze trzy lata (do końca 2010 roku), od stycznia 2011 roku stawki VAT na żywność oraz książki i czasopisma specjalistyczne muszą wynosić co najmniej 5%. Obawiając się wzrostu przeciętnej stawki VAT na żywność, rząd zdecydował się na obniżkę stawki VAT na podstawowe artykuły żywnościowe z 7% do 5%. Z kolei część produktów rolniczych nieprzetworzonych, opodatkowanych dotychczas stawką 3%, od 2011 roku podlega 5-proc. stawce VAT⁴⁹⁴. Z uwagi na zły stan finansów publicznych, nie wyklucza się również kolejnych podwyżek w 2014 roku (wzrost stawki standardowej o 1 pp.). Powrót do poprzednich stawek będzie możliwy po wyjściu Polski z procedury nadmiernego deficytu.

Nie tylko w Polsce, ale niemal we wszystkich krajach UE, wraz z pogorszeniem się koniunktury gospodarczej i sytuacji finansów publicznych decydowano się na zmiany w podatkach konsumpcyjnych. Zestawienie ważniejszych zmian wprowadzonych w podatkach konsumpcyjnych w krajach UE w latach 2008–2011 zawiera tabela 31. W analizowanym okresie aż w 14 krajach podniesiono standardową stawkę VAT. W większości przypadków wzrost ten oscylował w granicy 1–2 pp. Na zdecydowanie większą podwyżkę stawki VAT zdecydowały się Grecja (wzrost o 4 pp.), Rumunia i Węgry (w obu krajach stawka VAT wzrosła o 5 pp.). W niektórych krajach podwyższano również stawki obniżone, na przykład w Hiszpanii i Portugalii. Na zmniejszenie podstawowej stawki VAT decydowano się w tym okresie rzadko i tylko w początkowej fazie trwania kryzysu. Decyzję taką podjęły tylko Wielka Brytania i Portugalia. W obu przypadkach w kolejnych latach wycofano się z tych decyzji, a stawki podatku VAT po podwyżkach przekroczyły o 2–2,5 pp. poziom sprzed redukcji. Wiele krajów europejskich zdecydowało się natomiast na obniżenie stawek zredukowanych VAT, którymi opodatkowane były m.in.: żywność, hotele, restauracje, budownictwo mieszkaniowe socjalne, remonty domów.

W tabeli oprócz zmian w opodatkowaniu VAT zawarto także informacje dotyczące akcyzy. Podatek ten nie jest przedmiotem niniejszej rozprawy. Został on jednak uwzględniony w zestawieniu, ponieważ to właśnie akcyza okazała się być najczęściej wykorzystywanym źródłem zwiększania dochodów budżetowych poszczególnych państw w okresie kryzysu. Podwyżki akcyzy dotyczyły najczęściej paliw, wyrobów alkoholowych i tytoniowych. Na taki krok w 2009 roku zdecydowało się aż 21 krajów UE. W niektórych krajach podniesiono akcyzę na energię elektryczną (Estonia, wzrost o 40%) czy też wyroby luksusowe (Grecja).

Podsumowując, systemy podatkowe funkcjonujące w poszczególnych krajach Unii Europejskiej na przestrzeni ostatniej dekady, pomimo postępującej harmonizacji podatku VAT, były zróżnicowane. Istniało 27 odrębnych systemów opodatkowania towarów i usług, a nie jeden wspólnotowy. Niemniej jednak, mimo tych różnic, zauważalny jest wyraźny trend do zwiększania roli podatku VAT w dochodach budżetowych krajów Unii Europejskiej, czego wyrazem są dominujące w systemach podatkowych krajów UE systematyczne wzrosty opodatkowania z tytułu VAT. Tendencja ta jest szczególnie widoczna teraz, tzn. w okresie trwającego w Europie kryzysu gospodarczego.

⁴⁹³ A. Krajewska, *Podatki w Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 276.

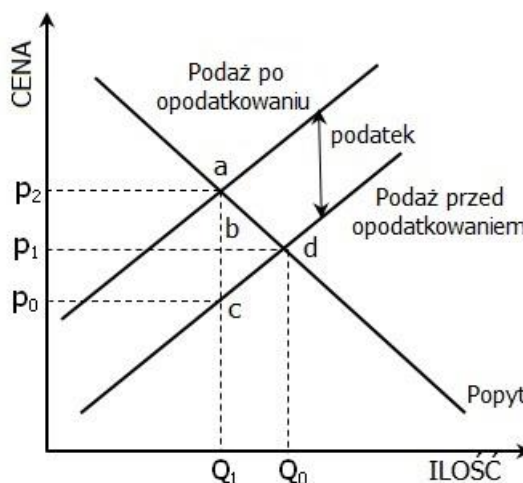
⁴⁹⁴ *Preferencje podatkowe w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012, s. 1.

5.3. Analiza relacji pomiędzy udziałem VAT w dochodach fiskalnych a stopą wzrostu gospodarczego.

Ocena opodatkowania konsumpcji musi uwzględniać wywoływane przez nie skutki ekonomiczne. W powszechnej opinii podatek VAT, zaliczany do szerszej kategorii podatków konsumpcyjnych, wywiera mniej niekorzystny wpływ na decyzje gospodarstw domowych, podmiotów gospodarczych i w konsekwencji na wzrost PKB *per capita*, niż podatki dochodowe. Podatki konsumpcyjne, podobnie jak podatki dochodowe, mogą jednak wpływać na bodźce do pracy i na zatrudnienie. Ponadto wzrost opodatkowania VAT powoduje najczęściej trwały wzrost cen i spadek realnych dochodów. Co ważne, opodatkowanie konsumpcji w taki sam sposób zaburza relację cen pomiędzy czasem wolnym a konsumpcją, jak ma to miejsce w przypadku opodatkowania podatkiem dochodowym. Im wyższe są podatki obciążające konsumpcję, tym staje się ona relatywnie droższa, a czas wolny relatywnie tańszy, co w konsekwencji osłabia bodźce do pracy. Poza tym spadek siły nabywczej sprawia, iż pracownicy, chcąc utrzymać poziom swoich realnych dochodów i dotychczasowej konsumpcji, starają się przerzucić część podatku na pracodawców (wzrost płacy minimalnej, za którą ludzie są skłonni podjąć pracę), co z kolei podraża koszty pracy i może prowadzić do spadku popytu na pracę. Warto jednak zwrócić uwagę na fakt, iż wrażliwość rynku na zmiany w opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług zależy zarówno od dóbr, których te zmiany dotyczą, jak również od dochodu tej części ludności, która z tych dóbr w największym stopniu korzysta. Dla przykładu, wysoka sztywność popytu na nisko opodatkowane dobra zaspokajające podstawowe potrzeby (np. żywność) i tym samym słaba wrażliwość na ewentualne zmiany cen sprawia, iż dodatkowe opodatkowanie (np. wzrost stawki VAT) tych dóbr nie spowoduje znaczącego ograniczenia ich konsumpcji oraz osłabienia bodźców do pracy potrzebnej do sfinansowania ich zakupu⁴⁹⁵.

Wykres 16

Podatek od towarów i usług a ciężar opodatkowania sprzedawców i nabywców.



Źródło: Opracowanie własne.

Należy podkreślić, iż cechą charakterystyczną podatków pośrednich, w tym VAT, jest przerzucalność ciężaru opodatkowania na inne podmioty, najczęściej konsumentów. Przerzucalność podatku może odbywać się na dwa sposoby: przerzucanie w przód i wstecz. W pierwszym przypadku przedsiębiorca płacący podatek podnosi cenę towaru lub usługi, aby zrekompensować stratę wywołaną nałożeniem podatku lub wzrostem stawki VAT. Ciężar opodatkowania spada w tej sytuacji na ostatecznego nabywcę – konsumenta. Jeśli istnieje duże ryzyko, że konsument na podwyżkę cen zareaguje zmniejszeniem konsumpcji,

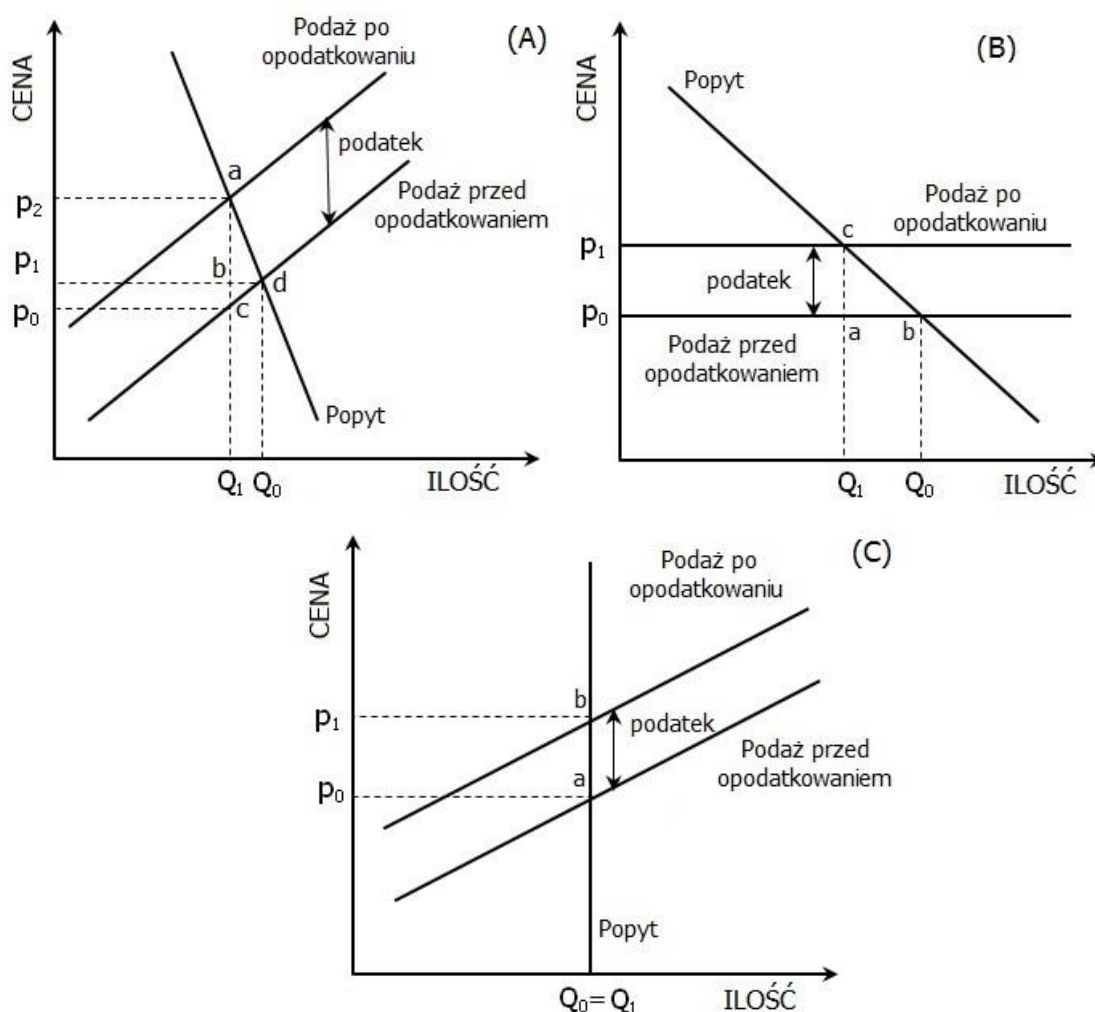
⁴⁹⁵ A. Johansson, C. Heady, A. Arnold, J. Brys, L. Vartia, *Taxation and Economic Growth*, OECD Publishing, OECD Economics Department Working Papers 2008, No. 620, s. 18 i n.

przedsiębiorca będzie starał się przenieść ciężar wzrostu opodatkowania wstecz, na przykład na współwykonawców produktu przez wymuszenie obniżki cen nabywanych surowców. O możliwościach przeniesienia podatku a zatem również o tym, w jakim stopniu konsument ponosi ciężar podatku, decyduje elastyczność popytu i podaży.

Na wykresie 16 zilustrowano wpływ opodatkowania podatkiem od towarów i usług na ciężar opodatkowania sprzedawców i nabywców. Nałożenie podatku prowadzi do wzrostu ceny z poziomu p_1 do p_2 , co prowadzi do spadku popytu z Q_0 do Q_1 . Wysokość ciężaru opodatkowania, jaki ponoszą sprzedawcy i nabywcy, odzwierciedlają odpowiednio pola: p_0p_1bc oraz p_1p_2ab . Jeśli jednak popyt jest mało elastyczny, jak w części (A) wykresu 17, to ciężar opodatkowania w większym stopniu ponoszą konsumenci. Pole odzwierciedlające ciężar opodatkowania ponoszony przez nabywców (p_1p_2ab) jest większe od pola obrazującego ciężar ponoszony przez sprzedawców (p_0p_1bc).

Wykres 17

Elastyczność popytu i podaży: ciężar podatku ponoszą konsumenci.



Źródło: Opracowanie własne.

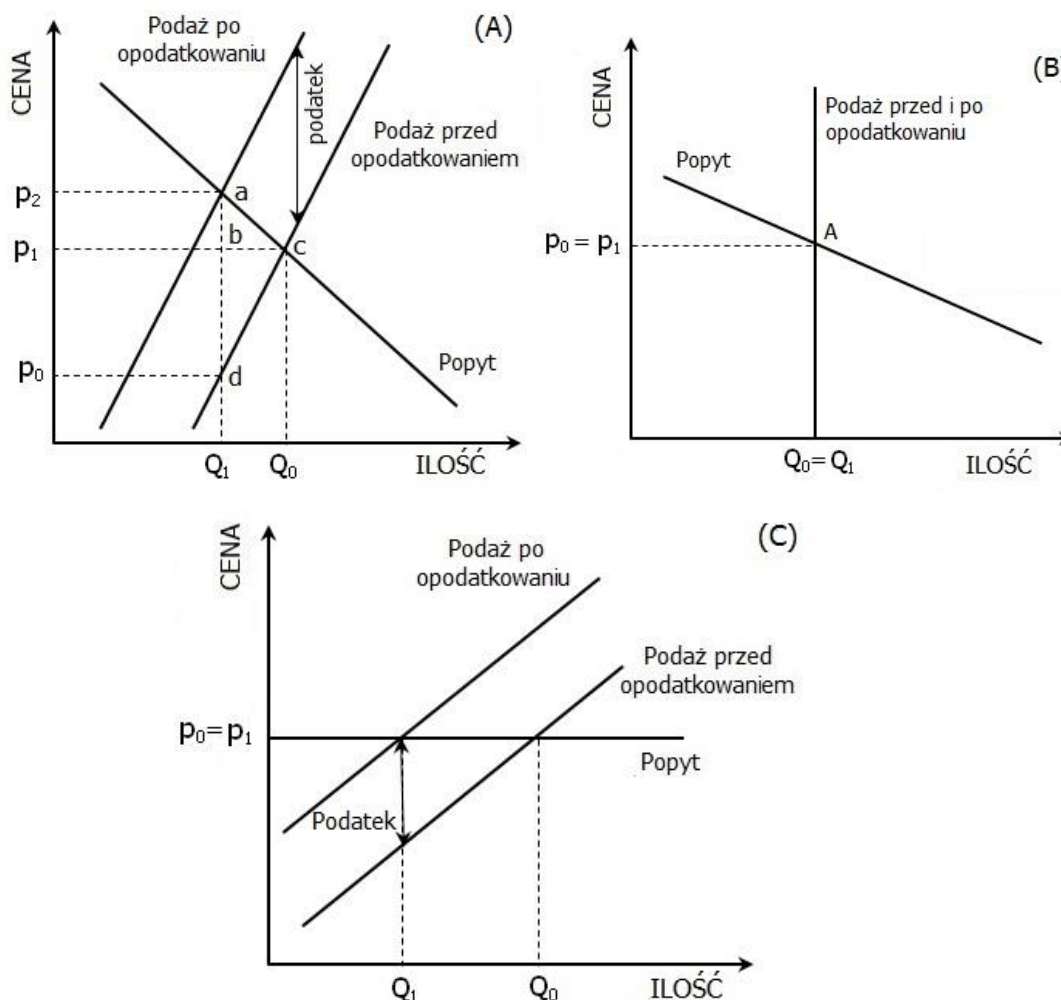
W dwóch skrajnych przypadkach, które zaprezentowane zostały w częściach (B) i (C) wykresu 17, całkowity ciężar podatku ponoszą konsumenci. Dzieje się tak wówczas, gdy krzywa podaży jest pozioma, jak w części (A) wykresu lub gdy krzywa popytu jest pionowa, jak w części (B). W pierwszym przypadku to doskonale elastyczna podaż sprawia, że cena wzrasta o pełną wielkość podatku, a jego ciężar w całości ponoszą ostateczni nabywcy. Część (C) dotyczy sytuacji, gdy popyt jest doskonale nieelastyczny – konsumenci nabywają stałą ilość opodatkowanego towaru niezależnie od jego ceny. Oznacza to, iż cena po

opodatkowaniu wzrasta o całą wielkość podatku, a ciężar podatkowy jest w całości ponoszony przez nabywców.

Nałożenie lub wzrost podatku od towarów lub usług może również skutkować przejściem części lub całego ciężaru opodatkowania przez producentów. Im bardziej elastyczna jest krzywa popytu i im mniej elastyczna jest krzywa podaży, tym większą część podatku płać producenci. W części (A) wykresu 18 zilustrowano sytuację, gdy przy niższej elastyczności podaży ciężar opodatkowania w większym stopniu spada na sprzedawców niż na nabywców (pole p_1p_2ab jest większe od pola p_0p_1bc). Istnieją także dwa przypadki, w których cena płacona przez nabywców, pomimo narzucenia podatku, nie rośnie. Podatek płacony jest wówczas w całości przez producentów. Sytuacje takie występują wówczas, gdy krzywa podaży jest doskonale nieelastyczna (pionowa krzywa podaży, jak w części (B) wykresu 18) lub gdy popyt jest doskonale elastyczny (pozioma krzywa popytu, jak w części (C) wykresu 18). W obu tych przypadkach cena w ogóle nie wzrasta, a ciężar podatku w całości ponoszą producenci.

Wykres 18

Elastyczność popytu i podaży: ciężar podatku ponoszą producenci.



Źródło: Opracowanie własne.

Kwestią kluczową w określaniu rozkładu obciążenia podatkowego jest zatem względna elastyczność popytu i podaży. Jeśli popyt jest nieelastyczny względem podaży, większość obciążeń spada na konsumentów (przerzucanie podatku w przód). Im bardziej elastyczna jest krzywa popytu i im mniej elastyczna jest krzywa podaży, tym większą część podatku płać producenci, a więc podatek przenoszony jest wstecz.

Jak widać, wysokość stawek podatku VAT istotnie wpływa na poziom cen sprzedawanych towarów i usług, będąc elementem składowym tych cen. Oznacza to, iż wysokość podatku VAT wpływa także na popyt konsumpcyjny i inwestycyjny, na wysokość sprzedaży oferowanych przez przedsiębiorstwa produktów lub usług oraz poziom finalnie zrealizowanych zysków⁴⁹⁶. Niższe obciążenie podatkiem VAT w jednym z krajów UE w porównaniu z obciążeniem tożsamyh towarów w innych państwach UE – przy założeniu porównywalnych warunków produkcji i obrotu – może skutkować uzyskaniem przez przedsiębiorców, wytwarzających towary w państwie o niższej stawce, obiektywnie korzystniejszej pozycji konkurencyjnej w stosunku do producentów tego samego towaru w państwach o wyższej stawce podatku VAT. Skutkiem utrzymywania się takiego stanu rzeczy byłoby osłabienie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw położonych w krajach o wyższej stawce podatku VAT⁴⁹⁷. Wysokość stawki podatku VAT stanowi ważny element atrakcyjności danego kraju pod względem inwestycji, a więc jest jednym z czynników jego konkurencyjności. Trzeba podkreślić, iż wysoki koszt uzyskiwania czynników wytwórczych, a w szczególności konkurencyjność cenowa gotowych wyrobów, uznawany jest za jeden z głównych czynników hamujących rozwój gospodarczy. Redukcja obciążeń z tytułu podatku VAT jest jednak niechętnie dokonywana przez państwa ze względu na stopień zasilenia budżetu państwa wpływami z tytułu jego poboru.

Podatek od towarów i usług może również, na co często nie zwraca się uwagi, wpływać na opłacalność inwestycji. Jeśli producenci nie są w stanie podnieść cen swoich produktów o równowartość nałożonego podatku, wówczas dochody przedsiębiorstw spadają, a razem z nimi zdolność i skłonność do inwestowania.

Zwolennicy pojedynczej stawki podatku VAT podkreślają, iż zredukowane stawki VAT nie spełniają swoich funkcji, tzn. nie pomagają w eliminacji nierówności dochodowych w społeczeństwie oraz sprzyjają tworzeniu się szarej strefy. Gospodarstwa domowe, których dochód jest wyższy, konsumują relatywnie więcej dóbr opodatkowanych niższymi stawkami VAT i w konsekwencji uzyskują z tego tytułu znacznie wyższe korzyści, aniżeli te gospodarstwa domowe, których dochód jest niższy. Z tego właśnie powodu, co potwierdza również Ebrill, Keen i in.⁴⁹⁸, różnego rodzaju wyłączenia, zwolnienia i stawki zredukowane VAT nie są dobrymi instrumentami do walki z nierównościami dochodowymi. Teza ta nie znajduje jednak potwierdzenia w opiniach przeciwników jednolitej stawki podatku VAT. Degresywny charakter podatku VAT sprawia, iż to właśnie dochód najuboższej grupy podatników jest nim obciążany w największym stopniu. Przeprowadzona przez B. Dobrowolską analiza obciążeń gospodarstw domowych podatkami konsumpcyjnymi w Polsce wskazuje, iż podatkami pośrednimi najbardziej obciążone są gospodarstwa najuboższe – znajdujące się w I dochodowej grupie decylowej netto. Średnie obciążenia dochodów podatkami pośrednimi (VAT + akcyza) spadają wraz z wzrostem dochodu w kolejnych grupach decylowych – od 11,88% w I grupie do 8,87% w ostatniej X grupie⁴⁹⁹.

Ważnym i często przytaczanym w debacie publicznej argumentem przemawiającym za zwiększaniem roli podatków pośrednich w strukturze dochodów podatkowych jest fakt, iż stanowią one obciążenie wydatków, nie zaś dochodu, jak to ma miejsce w przypadku zniekształcających podatków bezpośrednich. Stąd też coraz częstsze postulaty przeprowadzenia reformy systemu podatkowego, której głównym założeniem byłaby redukcja opodatkowania bezpośredniego, kosztem podatków pośrednich. Oparcie systemu podatkowego na podatkach pośrednich może również skutkować wzrostem poziomu oszczędności, co zwiększa możliwości rozwojowe każdej gospodarki. Zależność ta

⁴⁹⁶ R. Rosiński, *Polski system podatkowy...*, op.cit., 46–49.

⁴⁹⁷ L. Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja...*, op.cit., s. 142.

⁴⁹⁸ L. Ebrill, M. Keen, J.P. Bodin, V. Summers, *The Modern VAT*, IMF, Washington 2001, s. 68 i n.

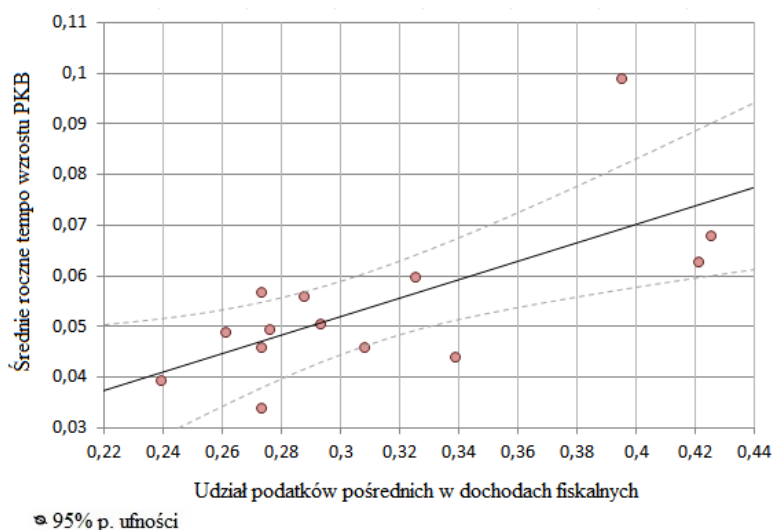
⁴⁹⁹ B. Dobrowolska, *Ekonomiczne konsekwencje opodatkowania konsumpcji indywidualnej w procesie integracji z Unią Europejską*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2008, s. 140.

potwierdzona została szeregiem analiz międzynarodowych, ale dotyczących krajów wysoko rozwiniętych, gdzie poziom dochodu w społeczeństwie jest wysoki oraz udział w dochodzie konsumpcji autonomicznej jest stosunkowo niski. Za przykład posłużyć może praca V. Tanzi i H. Zee⁵⁰⁰, w której autorzy dostarczają dowodów na to, iż w krajach OECD zmniejszenie podatków bezpośrednich, przy jednoczesnym podniesieniu podatków pośrednich, przekłada się na wzrost skłonności do oszczędzania. Z uwagi jednak na to, iż wszystkie z badanych krajów należą do grupy krajów wysokorozwiniętych, nie ma pewności, iż taka sama zależność wystąpi w krajach o stosunkowo niskim poziomie dochodów społeczeństwa (podniesienie podatków pośrednich w tych krajach oznacza wzrost cen dóbr, których poziom konsumpcji nie może się zmniejszyć, powodując tym samym spadek skłonności do oszczędzania).

Zweryfikowanie tezy traktującej o istotnym wpływie struktury dochodów podatkowych, w tym udziału podatków pośrednich, na wzrost gospodarczy umożliwi przegląd wyników przeprowadzonych w tym zakresie badań empirycznych.

Wykres 19

Udział podatków pośrednich w dochodach fiskalnych a średnia roczna dynamika PKB.



Źródło: A. Siwy, A. Adamczyk, T. Lubińska, W. Tarczyński, Poziom fiskalizmu..., op.cit., s. 107.

Analizy zależności między udziałem obciążeń z tytułu podatków pośrednich w całości dochodów fiskalnych a średnim rocznym tempem wzrostu gospodarczego w krajach UE dokonali A. Siwy, A. Adamczyk i in.⁵⁰¹ Autorzy do badania wybrali grupę 14 krajów Unii Europejskiej (UE-15 bez Luksemburga) w latach 1990–2000. Do pomiaru siły i kierunku badanej zależności użyto miary siły związku liniowego między cechami, tj. współczynnika korelacji Pearsona. Otrzymana wartość współczynnika ($r_{xy}=0,70$) świadczy o istnieniu istotnej statystycznie dodatniej zależności pomiędzy udziałem dochodów z tytułu podatków pośrednich w dochodach fiskalnych ogółem a tempem wzrostu gospodarczego.

$$\text{Równanie modelu: } Y = -0,0054 + 0,1891 X$$

(-0,32) (3,56)

* w nawiasach podano wartości statystyki *t*-Studenta na istotność ocen parametrów strukturalnych.

Z zaprezentowanego przez ww. autorów modelu wynika, iż wzrost przeciętnego udziału podatków pośrednich w całości dochodów fiskalnych o 1 pp. powoduje wzrost dynamiki PKB *per capita* o 0,18 pp. Parametr strukturalny przy zmiennej objaśnianej jest statystycznie istotny na poziomie istotności 0,05, a więc zmienna objaśniająca w istotny sposób oddziałuje

⁵⁰⁰ Zob. V. Tanzi, H.H. Zee, Taxation and the Household Saving Rate: Evidence from OECD Countries, IMF, IMF Working Papers 1998, No. 98/36, s. 1–16.

⁵⁰¹ A. Siwy, A. Adamczyk i in., Poziom fiskalizmu..., op.cit., s. 107–110.

na zmienną objaśnianą. Korelacyjny wykres rozrzutu punktów empirycznych dla badanych zmiennych przedstawia wykres 19.

Autorzy, na podstawie otrzymanych wyników badań, pozytywnie zweryfikowali tezę, mówiącą o dodatnim wpływie wysokiego udziału podatków pośrednich w dochodach podatkowych ogółem na dynamikę wzrostu gospodarczego. Oznacza to, iż systemy podatkowe oparte w dużym stopniu na podatkach pośrednich sprzyjają szybszemu wzrostowi gospodarczemu⁵⁰².

Do podobnych wniosków doszli Christopher Heady, Asa Johansson i in., którzy w oparciu o dane panelowe 21 krajów OECD w latach 1971–2004 podjęli próbę znalezienia optymalnej dla wzrostu gospodarczego struktury dochodów podatkowych.

Tabela 32

Wpływ struktury podatkowej na stopę wzrostu PKB *per capita* w długim okresie.

Zmienna objaśniana: log PKB <i>p.c.</i>	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Model podstawowy:					
Kapitał rzeczowy	0,18*** (0,05)	0,25*** (0,05)	0,18*** (0,05)	0,16*** (0,05)	0,21 (0,45)
Kapitał ludzki	1,19*** (0,13)	1,30*** (0,12)	1,18*** (0,13)	1,40*** (0,11)	1,57*** (0,11)
Wzrost populacji	-0,08*** (0,01)	-0,08*** (0,01)	-0,07*** (0,01)	-0,07*** (0,01)	-0,07*** (0,01)
Zmienna kontrolna:					
Całkowite obciążenia fiskalne (dochody podatkowe/PKB)	-0,27*** (0,05)	-0,24*** (0,05)	-0,26*** (0,05)	-0,22*** (0,04)	-0,14*** (0,04)
Zmienne fiskalne:					
Podatki dochodowe	-0,98*** (0,20)				
Podatek dochodowy od osób fizycznych		-1,13*** (0,19)			
Podatek dochodowy od osób prawnych		-2,01*** (0,32)			
Podatki konsumpcyjne i majątkowe			0,93*** (0,20)		
Podatki konsumpcyjne (z wyłączeniem majątkowych)				0,74*** (0,18)	0,72*** (0,19)
Podatki majątkowe				1,45*** (0,43)	
Podatki majątkowe: podatek od nieruchomości					2,47*** (0,84)
Podatki majątkowe: pozostałe					-0,34 (0,51)
Liczba obserwacji	696	675	696	696	698
Podatek odpowiedzialny za zneutralizowanie zmiany	Podatki konsumpcyjne i majątkowe	Podatki konsumpcyjne i majątkowe	Podatki dochodowe	Podatki dochodowe	Podatki dochodowe

Poziom istotności: * 10%, ** 5%, *** 1%. Błąd standardowy w nawiasach.

Źródło: C. Heady, A. Johansson, A. Arnold, J. Brys, L. Vartia, Tax Policy for Economic Recovery and Growth, Royal Economic Society, "The Economic Journal" 2011, Vol. 121 (550), s. 63.

Do szacowania wzrostu gospodarczego wykorzystali estymator *Pooled Mean Group* (PMG), który pozwolił, dzięki zawarciu w próbie przekrojowo-czasowej mechanizmu korekty błędem różnej dla różnych krajów, na osobne oszacowanie krótkookresowej dynamiki zmiennej objaśnianej (stopa wzrostu PKB *per capita*) oraz dynamikę długookresową. W modelu oprócz zmiennych fiskalnych, zdefiniowanych jako udział poszczególnych rodzajów podatków w dochodach podatkowych ogółem, uwzględniono również zmienne

⁵⁰² Tamże.

bazowe (determinanty wzrostu PKB, tj. akumulacja kapitału rzeczowego, ludzkiego i wzrost populacji) oraz zmienną kontrolną (poziom obciążenia fiskalnych ogółem). Równanie modelu przyjęło postać:

$$\begin{aligned} \Delta \ln y_{it} = & -\phi_i(\ln y_{it-1} - \beta_1 \ln s_{it}^k - \beta_2 \ln h_{it} + \beta_3 n_{it} + \sum \beta_j V_{it}^j - a_{it}) \\ & + b_{1i} \Delta \ln s_{it}^k + b_{2i} \Delta \ln h_{it} + b_{3i} \Delta n_{it} + \sum b_{ji} \Delta V_{it}^j + \varepsilon_{it} \end{aligned} \quad (5.1)$$

gdzie y to PKB *per capita*, s^k – stopa inwestycji w kapitał rzeczowy, h – kapitał ludzki mierzony jako średnia długość edukacji populacji w wieku produkcyjnym, n – wzrost populacji, V^j – wektor zmiennych reprezentujących politykę gospodarczą, w tym wskaźniki podatkowe, ε_{it} – błąd.

Tabela 32 przedstawia wyniki analizy, której celem było zidentyfikowanie wpływu zmian w strukturze podatkowej na tempo wzrostu PKB w długim okresie. Model zakłada, iż wzrost (lub spadek) udziału poszczególnych grup podatków w strukturze dochodów fiskalnych nie powoduje zmiany w poziomie wpływów podatkowych ogółem. Oznacza to, że wzrostowi danego podatku zawsze towarzyszy obniżka jakiegoś innego obciążenia podatkowego. W każdym z równań jest więc pomijana jedna zmienna fiskalna (udział danego podatku w dochodach podatkowych ogółem), której zadaniem jest absorpcja skutków zmian pozostałych zmiennych ujętych w równaniu. W ostatnim wierszu tabeli zaznaczono, który rodzaj podatku jest odpowiedzialny za neutralizację zmian. Uzyskane wyniki wskazują, iż przesunięcie dochodów podatkowych w wysokości 1% PKB z tytułu egzekucji podatków dochodowych w kierunku podatków konsumpcyjnych i majątkowych może prowadzić do poprawy tempa wzrostu PKB *per capita* o 0,25-1,0 pp. (w zależności od specyfikacji modelu) w długim okresie⁵⁰³. Zaprezentowane w kolumnie pierwszej parametry wskazują, iż wzrost udziału podatków dochodowych, kompensowany spadkiem udziału podatków konsumpcyjnych i majątkowych, skutkuje redukcją stopy wzrostu PKB *per capita* w długim okresie. Równanie 3. opisuje odwrotną zależność, tzn. przesunięcie z podatków dochodowych w kierunku podatków konsumpcyjnych. Siła negatywnej zależności jest zbliżona do wielkości analogicznych parametrów oszacowanych w równaniu 1. Należy dodać, iż zwiększenie opodatkowania dochodów przedsiębiorstw wywiera silniejszy negatywny wpływ na wzrost, aniżeli analogiczna podwyżka opodatkowania dochodów z pracy. W kolumnach 4 i 5 oszacowano parametry osobno dla podatków konsumpcyjnych, majątkowych i podatków od nieruchomości. W obu przypadkach wpływ wzrostu udziału podatków konsumpcyjnych w strukturze wpływów fiskalnych na wzrost gospodarczy jest pozytywny⁵⁰⁴.

Powyższe zależności potwierdzone zostały również przez model Quest III zastosowany przez Komisję Europejską⁵⁰⁵. Wyniki symulacji przeprowadzonej przez KE potwierdzają, iż wzrost podatku VAT i podatków majątkowych jest najbardziej pożądanym kierunkiem konsolidacji budżetowej. Wzrost tych podatków w celu osiągnięcia konsolidacji fiskalnej na poziomie 1% PKB prowadzi do najmniejszego (w porównaniu z innymi grupami podatków) początkowego spadku PKB (0,1–0,2 pp.). W połączeniu z redukcją długu publicznego, już po 3–4 latach wpływ na PKB jest pozytywny. W perspektywie długookresowej będzie on wyższy o ok. 0,4–0,5 pp. w porównaniu do scenariusza bazowego, tj. bez konsolidacji. Dla porównania – użycie do celów konsolidacyjnych podatków od dochodów przedsiębiorstw w długim okresie prowadzi do spadku PKB⁵⁰⁶.

5.4. Rozwiązania dla polskiego systemu podatkowego.

Biorąc pod uwagę rozwiązania zawarte w niniejszym rozdziale nasuwa się wniosek, iż podatek od towarów i usług jest podatkiem pośrednim, który odgrywa raz, że znaczącą rolę

⁵⁰³ C. Heady, A. Johansson, A. Arnold, J. Brys, L. Vartia, Tax Policy for Economic Recovery and Growth, Royal Economic Society, "The Economic Journal" 2011, Vol. 121 (550), s. 64.

⁵⁰⁴ Tamże, s. 61–64.

⁵⁰⁵ Zob. Public Finances in EMU – 2010..., op.cit., s.192.

⁵⁰⁶ Monitoring Tax Revenues and Tax Reforms in EU Member States..., op.cit., s. 69.

w dochodach budżetowych każdego z krajów Unii Europejskiej, dwa, którego wpływ na wzrost gospodarczy w długim okresie również nie jest podrzędny. Oznacza to, iż w rozważaniach na temat kształtu ewentualnej reformy podatkowej w Polsce i kierunku konsolidacji budżetowej podatek VAT powinien zajmować jedną z głównych pozycji.

Reforma podatku VAT w Polsce, jak również we wszystkich krajach UE, powinna skutkować stworzeniem systemu, który będzie⁵⁰⁷:

- Prosty – podatnik powinien mieć do czynienia z nieskomplikowanym systemem, który jest zbiorem jasnych, prostych i niewymagających zawyłych interpretacji przepisów.
- Skuteczny i neutralny – poszerzenie bazy podatkowej oraz opodatkowanie jednolitą stawką podstawową przyczyniłoby się do pozyskania większych dochodów podatkowych przy mniejszych kosztach lub pozwoliłoby na neutralne dla budżetu obniżenie stawki podstawowej. Jak już wspomniano, działania te mogłyby przyczynić się do wzrostu nierówności dochodowych. Oznacza to, iż wraz z likwidacją stawek zredukowanych, oznaczającą wzrost cen towarów i usług objętych tymi stawkami, konieczne byłoby wprowadzenie pakietu pomocy socjalnej obejmującej niektóre grupy ludności.
- Solidny i odporny na nadużycia – konstrukcja systemu podatkowego powinna sprzyjać maksymalizacji dochodów faktycznie pobranych, ograniczaniu nadużyć oraz przypadków unikania opodatkowania.

Polska ma jedną z najwyższych stawek podstawowych VAT w Unii Europejskiej, dlatego też wzrost roli podatków pośrednich w strukturze podatkowej powinien następować nie przez dalsze podwyższanie stawki standardowej VAT, a raczej przez poszerzenie bazy podatkowej i ograniczenie stosowania stawek obniżonych. Kierunek ten jest zbieżny z rekomendacjami Komisji Europejskiej, która w Zielonej Księdze przyjętej 1 grudnia 2010 roku potwierdziła potrzebę zreformowania unijnego systemu podatku VAT. Komisja Europejska wskazuje również, iż poszerzenie bazy podatkowej i ograniczenie stosowania obniżonych stawek VAT może przyczynić się do wzrostu przychodów podatkowych bez konieczności podnoszenia stawek podstawowych, a w niektórych krajach nawet przy jednoczesnym obniżeniu bazowej stawki VAT⁵⁰⁸. Jak wynika z badań Komisji Europejskiej, „(...) jednolita stawka podatku VAT jest najlepszym wyborem z czysto ekonomicznego punktu widzenia. Krok w kierunku bardziej ujednoliconych stawek ma zatem znaczące zalety. Po pierwsze, mniej skomplikowana struktura stawek przyniesie istotne oszczędności w zakresie kosztów przestrzegania przepisów przez przedsiębiorstwa i administracje podatkowe. Po drugie, przyczyni się do zmniejszenia zakłóceń w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. Po trzecie – zapewni poprawę „dobrobytu konsumentów” w porównaniu z obecną sytuacją (...)”⁵⁰⁹.

W związku z powyższym pierwszą i najważniejszą zmianą w opodatkowaniu towarów i usług w Polsce mogłoby być wprowadzenie jednolitej stawki VAT lub zdecydowane ograniczenie wykorzystywania stawek zredukowanych. System podatku VAT oparty o jednolitą stawkę funkcjonuje na przykład w Danii, gdzie jedyna 25 proc. stawka podatku VAT obejmuje wszystkie towary i większość usług. Nie funkcjonują tam stawki zredukowane (istniejąca stawka zero procent, będąca wynikiem regulacji wspólnotowych UE, obejmuje wyłącznie towary i usługi eksportowane). Wprowadzenie jednolitej stawki podatku VAT, niższej od dotychczasowej standardowej, mogłoby zwiększyć wpływy budżetowe oraz podnieść konkurencyjność polskich towarów i usług objętych jedną z najwyższych stawek

⁵⁰⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the Future of VAT..., op.cit., s. 5 i n.

⁵⁰⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the Future of VAT – Towards a Simpler, More Robust and Efficient VAT System Tailored to the Single Market, European Commission, Brussels, 6.12.2011 r., COM (2011) 851 final.

⁵⁰⁹ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie stawek VAT innych niż podstawowe {SEC(2007) 910}, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 5.7.2007 r., KOM (2007) 380 wersja ostateczna, s. 4.

VAT w Europie. Zgodnie z wynikami przeprowadzanych badań, wielość stawek VAT zniechęca również potencjalnych inwestorów zagranicznych do podjęcia działalności w innym państwie⁵¹⁰. Poza tym ujednoclenie stawek pozwoliłoby na ograniczenie nadużyć podatkowych ze strony podatników, wykorzystujących zróżnicowane stawki podatkowe VAT do różnego rodzaju oszustw podatkowych. Wielość stawek podatkowych jest również przyczyną wielu problemów interpretacyjnych, na których wyjaśnienia tracą czas przedsiębiorcy oraz urzędnicy. Obniżone stawki podatku VAT oraz wielość zwolnień i wyłączeń przyczyniają się do nadmiernego skomplikowania polskiego systemu podatkowego.

Jednoznaczna decyzja decydentów politycznych w sprawie wprowadzenia jednolitej stawki VAT powinna obejmować nie tylko analizę skutków budżetowych takiej zmiany, ale także wpływu likwidacji stawek zredukowanych na gospodarkę. Zachowanie odpowiednio zaprojektowanych stawek zredukowanych może przynieść szereg korzyści, wśród których istotnymi są: wzrost produktywności, PKB i dochodów podatkowych oraz zmniejszenie szarej strefy. Niższe stawki VAT, szczególnie na usługi świadczone lokalnie, mogą skłaniać do poświęcania większej ilości czasu pracy zawodowej niż na wykonywanie prostych prac domowych. Następuje przesunięcie działalności wykonywanych samodzielnie przez gospodarstwa domowe w kierunku gospodarki formalnej⁵¹¹. Jeśli chodzi zaś o funkcje redystrybucyjne, to, jak już wspomniano, zróżnicowane stawki podatku VAT nie są najlepszym sposobem walki z nierównościami dochodowymi w społeczeństwie. Wyniki badań KE wskazują, że zredukowane stawki VAT mogą skutecznie uczestniczyć w redukcji nierówności dochodowych tylko wtedy, gdy udział wydatków konsumpcyjnych na towary i usługi objęte obniżoną stawką, w stosunku do wydatków całkowitych, jest „(...) stały w czasie i wystarczająco zróżnicowany pomiędzy grupami o wysokich i niskich dochodach (...)”⁵¹².

Należy jednak podkreślić, iż z uwagi na regresywny charakter podatku VAT, wzrost udziału podatków pośrednich w łącznych obciążeniach podatkowych oznacza przerzucenie ciężaru podatkowego z gospodarstw bogatych na gospodarstwa uboższe. Prowadzi to do wzrostu nierówności dochodowych, których negatywny wpływ na wzrost gospodarczy, szczególnie w krajach o niższym dochodzie PKB *per capita*, został wielokrotnie potwierdzony w badaniach empirycznych⁵¹³. Wyniki badań nad konsekwencjami redystrybucyjnymi opodatkowania konsumpcji indywidualnej w Polsce wskazują na: nierównomierne rozłożenie obciążeń i efektów redystrybucyjnych w społeczeństwie, brak założenia konkretnych celów w przypadku obniżonych stawek VAT oraz niebezpieczeństwo zwiększania obciążeń podatkowych najuboższych grup społecznych w wyniku dalszego dostosowywania podatku VAT do wymogów UE⁵¹⁴.

Obciążenia gospodarstw domowych podatkiem VAT w Polsce systematycznie rosną. Co więcej, obciążają one głównie gospodarstwa najuboższe, znajdujące się w I decylowej grupie dochodowej. Oznacza to zatem, iż ewentualną decyzję o ograniczeniu stosowania stawek obniżonych VAT w Polsce powinna poprzedzać wnikliwa analiza dotycząca efektywności stosowanych preferencji podatkowych oraz ich wpływu na gospodarstwa domowe. Takim działaniom nie powinien przyświecać wyłącznie cel fiskalny.

Wyniki raportu o preferencjach podatkowych w Polsce opracowanego w 2012 roku przez Ministerstwo Finansów wskazują na dużą liczbę tych preferencji i ich małą skuteczność. Najwyższe preferencje podatkowe w Polsce (pod względem wartościowym) dotyczą właśnie podatku VAT i związane są z obniżonymi stawkami. Globalne preferencje

⁵¹⁰ Tamże, s. 10.

⁵¹¹ Tamże, s. 5.

⁵¹² Tamże.

⁵¹³ Zob. R.J. Barro, *Inequality and Growth in a Panel of Countries*, Springer, “Journal of Economic Growth” 2000, Vol. 5 (1), s. 5–32.

⁵¹⁴ B. Guziejewska, *Dysfunkcje systemu podatków bezpośrednich...*, op.cit., s. 176.

podatkowe funkcjonujące w podatkach konsumpcyjnych wyniosły w 2011 roku 42,1 mld zł, z czego 98% dotyczyło opodatkowania VAT. Dla przykładu obniżona stawka VAT na roboty budowlane dotyczące budownictwa mieszkaniowego ograniczyła wpływy do budżetu państwa o 11 mld zł⁵¹⁵. Analiza skuteczności funkcjonujących w polskim systemie preferencji wskazuje na mały stopień ich ukierunkowania na określone cele społeczne i gospodarcze, mało skuteczne adresowanie ulg, czy też niespełnianie pierwotnie stawianych celów. Oznacza to zatem, iż efektywność systemu preferencji podatkowych jest bardzo niska. I chociaż ostatnie lata pokazują, iż wprowadzenie niektórych stawek obniżonych miało swoje pozytywne konsekwencje, to osiągnięty cel nie był zbieżny z tym założonym. Za przykład posłużyć może obniżka stawki VAT na usługi pracochłonne z 22% do 7% (obecnie – 8%). Celem wprowadzenia tej stawki było zmniejszenie cen na tego rodzaju usługi, zwiększenie popytu oraz redukcja szarej strefy. Autorzy raportu potwierdzają, że obniżenie stawki VAT na usługi pracochłonne stanowiło istotny impuls do rozwoju tego rynku – wzrosła liczba podatników VAT oraz wartość zrealizowanych przez nich transakcji. Oznacza to zatem, iż cel polegający na redukcji szarej strefy jest realizowany. Obniżenie stawki VAT nie przyniosło jednak oczekiwanego spadku cen, przeciwnie, zauważono nawet przyspieszenie dynamiki ich wzrostu⁵¹⁶. Należy jednak podkreślić, iż rzetelna ocena wszelkich zmian dokonywanych w konstrukcji poszczególnych podatków wymaga uwzględnienia ich znaczenia w całym systemie podatkowym, tj. opodatkowania bezpośredniego i pośredniego. Likwidacja ulgowych stawek regresywnego podatku VAT powinna być oceniana przez pryzmat znaczenia przeciwwagi dla ewentualnej wysokiej progresji w podatku PIT, a nie wyłącznie w kontekście aktualnych potrzeb fiskalnych. Oparcie struktury dochodów podatkowych w większym stopniu na dochodach z podatków pośrednich musi odzwierciedlać przyjęte zasady i uwarunkowania polityki fiskalnej oraz cele długoterminowej polityki społeczno-gospodarczej kraju.

Podsumowując, rozszerzenie bazy podatkowej, ograniczenie stosowania stawek zredukowanych, uproszczenie systemu i jednocześnie zmniejszenie możliwości nadużyć podatkowych mogłyby przyczynić się w Polsce do zwiększenia dochodów podatkowych. To z kolei mogłyby posłużyć do pożądanej – z punktu widzenia długofalowego wzrostu gospodarczego – zmiany struktury systemu podatkowego w Polsce, tj. obniżanie ciężarów podatkowych nakładanych na dochody ludności, kosztem zwiększania udziału podatków konsumpcyjnych, w tym VAT, w dochodach podatkowych ogółem. Należy jednak podkreślić, iż taki kierunek konsolidacji budżetowej może być, przy niezmienionej strukturze opodatkowania bezpośredniego, trudny do zaakceptowania społecznie – w największym stopniu obciążą nisko sytuowane gospodarstwa domowe.

⁵¹⁵ Preferencje podatkowe w Polsce, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012, s. 27.

⁵¹⁶ Tamże, s. 48 i n.

ROZDZIAŁ 6

OBOWIĄZKOWE UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE A WZROST PKB W DŁUGIM OKRESIE

6.1. Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne – rys historyczny.

Analizę systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce i Unii Europejskiej należy rozpocząć od zdefiniowania głównego przedmiotu badania, tj. ubezpieczenia społecznego. Twórcą często przytaczanej definicji jest Wacław Szubert, który stosując ujęcie systemowe, stwierdził, że: „(...) ubezpieczenie społeczne stanowi system zagwarantowanych ustawowo i związanych z pracą świadczeń o charakterze roszczeniowym, pokrywających potrzeby wywołane przez zdarzenia losowe lub inne zrównane z nimi zdarzenia, spełnianych przez zobowiązane do tego instytucje oraz finansowanych na zasadzie bezpośredniego lub pośredniego rozłożenia ciężaru tych świadczeń, w całości lub co najmniej w poważnej mierze, na zbiorowość osób do nich uprawnionych”⁵¹⁷. System ubezpieczeń społecznych tworzą zatem nie tylko ubezpieczenia społeczne, ale również opieka społeczna, rozumiana jako zespół urzędów i instytucji mających na celu zapewnienie ochrony przed niedostatkiem i zagwarantowanie poczucia bezpieczeństwa socjalnego – z reguły na poziomie wyznaczonym przez minimum socjalne lub minimum egzystencji⁵¹⁸.

Warto dodać, iż zabezpieczenie społeczne może być realizowane różnymi technikami. Wyróżnia się trzy podstawowe metody realizacji zabezpieczeń społecznych: ubezpieczeniową, zaopatrzeniową i opiekuńczą⁵¹⁹. Pierwsza z metod oparta jest na zasadzie powszechnego poboru składki ubezpieczeniowej oraz gwarancji państwa wobec instytucji ubezpieczenia społecznego (prawo do świadczeń jest nierozzerwalnie związane z obowiązkiem uprzedniego opłacenia składki). Metoda zaopatrzeniowa polega na objęciu zabezpieczeniem społecznym ogółu ludności i wypłacie określonych świadczeń finansowanych przez organy państwowe ze środków budżetu państwa⁵²⁰. Ostatnia ze stosowanych metod – opiekuńcza – jest metodą uznaniową, finansowaną z różnych źródeł, w różnej wysokości, dostosowana do aktualnej sytuacji materialnej osób otrzymujących takie świadczenie.

Prądródeł pierwszych ubezpieczeń społecznych należy poszukiwać już w czasach starożytnych i w średniowieczu. Przejmowano wówczas za opłatą ryzyko powstania określonych szkód oraz zrzeszano się w celu wspólnego ponoszenia ryzyka oraz ciężaru ewentualnej pomocy (np. w średniowiecznej Anglii opiekę nad najuboższymi mieszkańcami sprawowały gildie religijne, kupieckie oraz rzemieślnicze⁵²¹). Należy jednak podkreślić, iż obligatoryjne ubezpieczenia społeczne od poszczególnych zdarzeń losowych nie pojawiły się równocześnie. Wynikiem długotrwałej ewolucji całego systemu zabezpieczenia społecznego

⁵¹⁷ W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 66.

⁵¹⁸ *Finanse publiczne i prawo finansowe*, C. Kosikowski..., op.cit., s. 696.

⁵¹⁹ E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne...*, op.cit., s. 200.

⁵²⁰ G. Szpor, *System ubezpieczeń społecznych...*, op.cit., s. 24.

⁵²¹ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2009, s. 20.

i włączania do systemu kolejnych zdarzeń losowych jest fakt odrębnego regulowania ubezpieczenia wypadkowego, chorobowego, emerytalno-rentowego i rodzinnego⁵²².

Zalążkiem funkcjonujących obecnie systemów finansowania ubezpieczeń społecznych w Europie było wprowadzenie w Anglii dwóch podstawowych form zabezpieczenia społecznego. Pierwszą z nich było zabezpieczenie ubogich, które funkcjonowało w Anglii od XVII do XIX wieku. Wprowadzone prawo zobowiązywało gminy do udzielania pomocy ubogim po sprawdzeniu poziomu ich ubóstwa, ale przy jednoczesnym zapewnieniu im przymusowej pracy za wynagrodzeniem gwarantującym minimum egzystencji. Kolejnym elementem tego pierwotnego systemu była forma ubezpieczeniowa uwzględniająca potrzeby pracownicze oraz ryzyko niezdolności do pracy i śmierci żywiciela rodziny⁵²³.

W rozwoju obecnie funkcjonujących systemów ubezpieczenia społecznego wyróżnia się trzy etapy⁵²⁴:

- od końca XIX wieku do drugiej wojny światowej;
- od zakończenia drugiej wojny światowej do połowy lat 70.;
- od połowy lat 70. do chwili obecnej.

Etap pierwszy zapoczątkowały ustawy dotyczące ubezpieczeń społecznych uchwalone w Niemczech. W związku z niepowodzeniem zastosowania środków represyjnych wobec ruchów socjalistycznych szerzących się wśród robotników niemieckich kanclerz Otto von Bismarck zdecydował się na reformy zmieniające na korzyść ich położenie. W 1881 roku cesarz Wilhelm I wygłosił orędzie, zapowiadające utworzenie systemu ubezpieczenia społecznego. Powyższą datę uważa się za zwrotną w powstaniu ubezpieczenia społecznego, a także w zaangażowaniu państwa w aktywną politykę społeczną⁵²⁵.

Całość wprowadzonych w Niemczech ustaw, których celem było zaspokojenie leżących w interesie publicznym potrzeb społeczeństwa związanych z niemożnością zarobkowania, po raz pierwszy nazwano ubezpieczeniem społecznym. Ustawy bismarkowskie wprowadziły świadczenia gwarantowane przez państwo na wypadek choroby (1883 r.), wypadków przy pracy (1884 r.) oraz ubezpieczenie emerytalne związane z ryzykiem inwalidztwa, starości i śmierci (1889 r.)⁵²⁶. Powyższe ustawy zostały następnie w 1891 roku skodyfikowane w ordynacji ubezpieczeniowej.

Zapoczątkowana przez Otto von Bismarcka realizacja zabezpieczenia społecznego przekształciła się na przełomie XIX w. w powszechny nurt europejski. W części z krajów (Austria, Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Polska, Szwajcaria, Włochy) odwzorowano model systemu ubezpieczeń społecznych funkcjonujący w Niemczech, tzw. model „kontynentalny”. Pozostałe kraje (Dania, Szwecja, Wielka Brytania), sankcjonując i rozbudowując wywodzące się z idei dobroczynności instytucje opieki społecznej, wykształciły system zwany modelem brytyjsko-skandynawskim⁵²⁷ o cechach zaopatrzeniowych⁵²⁸.

Szybki rozwój ubezpieczeń emerytalno-rentowych nastąpił w dwudziestoleciu międzywojennym. Obowiązkowe ubezpieczenia wprowadzono w 1919 roku w Holandii, Hiszpanii i we Włoszech, w 1924 roku w Belgii i Bułgarii, w 1933 roku w Polsce i Portugalii, w 1934 roku w Grecji. W Austrii, Francji i Rumunii wprowadzono te ubezpieczenia jeszcze przed pierwszą wojną światową. Jeśli chodzi zaś o przymusowe ubezpieczenia chorobowe, których wprowadzenie zainicjowały Niemcy w 1883 roku, wprowadziły je m.in.: Austria (1888 r.), Węgry (1891 r.), Norwegia (1909 r.), Serbia (1910 r.), Wielka Brytania

⁵²² G. Szpor, System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 2011, s. 26.

⁵²³ J. Jończyk, Prawo zabezpieczenia społecznego – ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna, Kantor Wyd. Zakamycze, Kraków 2001, s. 70 i 71.

⁵²⁴ I. Jędrasik-Jankowska, Pojęcia i konstrukcje..., op.cit., s. 24.

⁵²⁵ W. Muszański, Ubezpieczenie społeczne: podręcznik akademicki, PWN, Wydanie 1, Warszawa 2008, s. 35–36.

⁵²⁶ G. Szpor, System ubezpieczeń społecznych..., op.cit., s. 26.

⁵²⁷ System ten ma charakter powszechny, tj. wynika nie z faktu pracy, ale z praw obywatelskich.

⁵²⁸ I. Jędrasik-Jankowska, Pojęcia i konstrukcje..., op.cit., s. 25.

(1911 r.) oraz Rumunia (1912 r.). Po pierwszej wojnie światowej ubezpieczenia te rozwinęły się w Bułgarii, Grecji, Holandii i w Portugalii. W czasie wojny ubezpieczenia chorobowe wprowadzili Włosi i Hiszpanie, a tuż po wojnie (w 1945 roku) Francuzi i Belgowie. W większości z tych krajów wprowadzono również system ubezpieczenia wypadkowego. W Anglii i państwach skandynawskich wprowadzono najwcześniej ubezpieczenie od bezrobocia. W 1891 roku w Danii wprowadzono system zryczałtowanych zapomóg dla starców pozostających bez środków do życia. Od 1922 roku zapomogi te miały charakter roszczeniowy. W systemie angielskim od 1908 roku funkcjonują renty dla osób, które ukończyły 70 lat, nie posiadały środków utrzymania i nie były sądownie karane. Renty te były wypłacane przez państwo, a ich wysokość była stała. Od 1911 roku funkcjonowały natomiast ubezpieczenia chorobowe, a wypłacane zasiłki miały zryczałtowaną wielkość niezależną od odprowadzanych składek. W latach trzydziestych w kilku państwach europejskich wprowadzono system zasiłków rodzinnych. Wprowadzono je np. w Belgii oraz we Francji⁵²⁹.

Drugi etap w rozwoju ubezpieczeń społecznych wyznacza druga wojna światowa. Po jej zakończeniu następuje szybki rozwój systemów zabezpieczeń społecznych. Po raz kolejny, Europa dzieli się na dwa obozy. Pierwszy z nich, reprezentowany przez kraje Europy Zachodniej rozwija model „państwa dobrobytu”. Koncepcja ta była reakcją na wzrost społecznych oczekiwań dotyczących warunków życia oraz wzrostem znaczenia na scenie politycznej partii lewicowych. W tym samym czasie w krajach obozu demokracji ludowej nastąpił szybki rozwój systemów zabezpieczających ludzi w okresach niezdolności do pracy i na starość⁵³⁰.

Kolejny etap zapoczątkowany został w połowie lat 70., a więc wówczas, gdy trudna sytuacja finansów publicznych w państwach UE skłoniła do debaty nad rolą i skutecznością polityki interwencjonizmu państwowego. Lata osiemdziesiąte XX w. charakteryzują się zmniejszeniem działań na rzecz rozwoju ubezpieczeń społecznych, co wiązało się przede wszystkim z ograniczaniem wydatków społecznych oraz decyzjami o konieczności podjęcia często daleko idących reform. Reformy swoich systemów dokonały m.in. Anglia i Niemcy. Liberalne koncepcje przeciwne tworzeniu przymusowego ubezpieczenia społecznego oraz niski poziom rozwoju gospodarczego spowodowały, że w wielu krajach pozaeuropejskich rozwijało się ono bardzo powoli.

W Polsce pierwszy system ubezpieczeń społecznych tworzył się w okresie międzywojennym (do pierwszej wojny światowej ubezpieczenia społeczne na ziemiach polskich były pochodną regulacji państw zaborczych) i był wzorowany na modelu niemieckim. Po zakończeniu drugiej wojny światowej zastąpiono zasadę kapitałowego finansowania ubezpieczeń emerytalnych systemem repartycyjnym, w którym wpłacana przez pracującego składka na bieżąco wydawana jest na wypłaty dla obecnych emerytów. W latach 90. nasiliła się krytyka rozwiązań opartych o repartycję. Zarówno kryzysy gospodarcze, jak i zachwianie się zasady repartycji prostej ograniczyło rozwój systemów ubezpieczenia społecznego w tym okresie. Bank Światowy w raporcie *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth* z 1994 r. zalecił zastąpienie systemu repartycji, opartego na finansowaniu świadczeń bieżącą składką, finansowaniem w drodze kapitalizacji indywidualnych składek. Administrowaniem powyższymi funduszami powinny zająć się prywatne podmioty, działające pod nadzorem państwa. Miałyby one konkurować ze sobą i być nastawione na zysk⁵³¹. Nowy system przy poparciu Banku Światowego zaczął być wprowadzany w latach dziewięćdziesiątych XX w. m.in. w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Zalecenia te były również w Polsce bodźcem do zmian. Warto dodać, iż projekt Banku Światowego, z założenia skierowany był właśnie do takich krajów jak Polska, tj. krajów rozwijających się, o słabo rozwiniętych systemach zabezpieczenia społecznego.

⁵²⁹ W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne...*, op.cit., s. 43 i n.

⁵³⁰ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje...*, op.cit., s. 26.

⁵³¹ Zob. *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Na zlecenie Banku Światowego, Oxford University Press, Waszyngton 1994.

Obecny kształt systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce jest zatem wynikiem przeprowadzonej, poniekąd w odpowiedzi na zalecenia Banku Światowego, reformy ubezpieczeń społecznych z 1999 roku. Zamiana systemu opartego na zasadzie solidarności na system kapitałowy oznaczała nie tylko zmianę sposobu finansowania systemu, ale również oznaczała zmianę samej koncepcji systemu i zakresu odpowiedzialności państwa. Projekt Banku Światowego zakładał bowiem, iż to nie państwo odpowiada za system zabezpieczenia społecznego, a wolny rynek. Zadaniem państwa jest zapewnienie najuboższemu bezpieczeństwu socjalnego na najniższym poziomie, jako warunek zachowania pokoju społecznego, koniecznego do rozwoju gospodarki rynkowej⁵³².

Wynikiem reformy ubezpieczeń społecznych było stworzenie systemu organizacyjnego ubezpieczeń społecznych o charakterze złożonym, różnych źródłach finansowania i nadmiernie rozbudowanych tytułach poszczególnych świadczeń, często bardzo niskich i niespełniających funkcji zabezpieczenia społecznego⁵³³.

Pomimo że prawo ubezpieczenia społecznego w Polsce nie jest skodyfikowane, osiągnęło już dość znaczny stopień jego zwartości. W wyniku reformy kilkanaście obowiązujących ustaw zastąpiono czterema głównymi. Są to: Ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych⁵³⁴, Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁵³⁵, Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 roku o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa⁵³⁶, Ustawa z dnia 30 października 2002 roku o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych⁵³⁷. Akty prawne regulujące prawo do emerytur to: Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych⁵³⁸, Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o emeryturach kapitałowych⁵³⁹, Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o emeryturach pomostowych⁵⁴⁰.

Ponadto system ubezpieczeń społecznych w Polsce regulują przepisy ustawy zasadniczej – artykuł 67 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku stanowi, że: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego (...)”.

Na kształt systemu mają wpływ również przepisy wspólnotowe, np. Europejska Karta Społeczna. Zgodnie z art. 12 Europejskiej Karty Społecznej⁵⁴¹ w celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do zabezpieczenia społecznego zobowiązano się m.in. do:

- ustanowienia lub utrzymywania systemu zabezpieczenia społecznego;
- utrzymywania tego systemu na zadowalającym poziomie, równym co najmniej poziomowi niezbędnemu dla ratyfikowania Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (nr 102) dotyczącej minimalnym norm zabezpieczenia społecznego;

⁵³² J. Hryniewicz, Reformowanie systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce po 1989 roku, w: Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania, J. Hryniewicz (red.), Warszawa 2011, s. 349.

⁵³³ Finanse publiczne i prawo finansowe, C. Kosikowski..., op.cit., s. 697.

⁵³⁴ Ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 1998 r., Nr 137, poz. 887, z późn. zm.).

⁵³⁵ Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 1998 r., Nr 162, poz. 1118 z późn. zm.).

⁵³⁶ Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 roku o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 1999 r. Nr 60, poz. 636 z późn. zm.).

⁵³⁷ Ustawa z dnia 30 października 2002 roku o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 199, poz. 1673 z późn. zm.).

⁵³⁸ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 1997 r., Nr 139, poz. 934 z późn. zm.).

⁵³⁹ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o emeryturach kapitałowych (Dz.U. z 2008 r., Nr 228, poz. 1507 z późn. zm.).

⁵⁴⁰ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o emeryturach pomostowych (Dz.U. z 2008 r., Nr 237, poz. 1656 z późn. zm.).

⁵⁴¹ Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 roku (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).

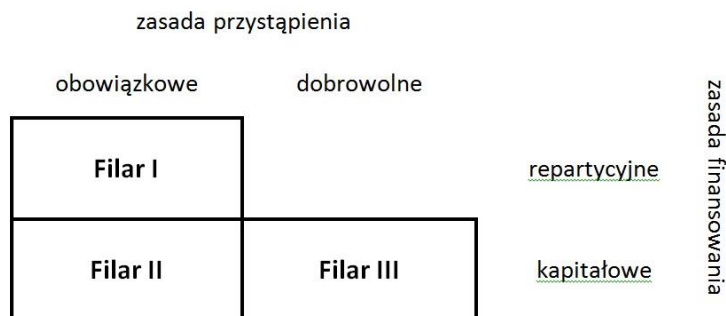
- zabiegania o stopniowe podnoszenie poziomu systemu zabezpieczenia społecznego;
- podjęcia kroków w celu zapewnienia równego traktowania własnych obywateli i obywateli innych umawiających się Stron, jeżeli chodzi o uprawnienia z tytułu ubezpieczenia społecznego oraz przyznawania, zachowania i przywracania uprawnień z tytułu ubezpieczenia społecznego.

Najważniejsza z przytoczonych ustaw, tj. ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, obejmuje swoim zakresem ubezpieczenie emerytalne, ubezpieczenie rentowe, ubezpieczenie w razie choroby i macierzyństwa, ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Ponadto określa zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym, ustalania składek na ubezpieczenia społeczne, podstaw wymiaru składek, zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych, prowadzenia ewidencji ubezpieczonych i płatników składek, rozliczania składek na ubezpieczenia społeczne oraz zasiłków z ubezpieczeń chorobowego i wypadkowego⁵⁴², opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, prowadzenia kont ubezpieczeniowych, kont płatników składek, działania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), działania i finansowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), działania Funduszu Rezerwy Demograficznej, a także zasady kontroli wykonywania zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych, które wykonują ZUS, otwarte fundusze emerytalne i płatnicy składek. Pozostałe rodzaje świadczeń z ubezpieczeń społecznych określają odrębne ustawy. Należy jednak zaznaczyć, iż system ubezpieczenia społecznego nie jest systemem jednolitym i przewiduje pewne odrębności dla niektórych grup zawodowych lub społecznych, takich jak np. żołnierze, policjanci, górnicy.

Ubezpieczenia społeczne w Polsce jest to podsektor, który zgodnie z art. 4 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych⁵⁴³ wchodzi w skład sektora finansów publicznych. Podsektor ubezpieczeń społecznych tworzą: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i zarządzane przez nie fundusze.

Rysunek 4

Kryteria wyodrębniania drugiego filaru w nowym systemie emerytalnym.



Źródło: G. Szpor, System ubezpieczeń społecznych..., op.cit., s. 174.

Zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych wykonują⁵⁴⁴:

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych – państwowa jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną;
- otwarte fundusze emerytalne – osoba prawna tworzona przez powszechne товариство emerytalne;

⁵⁴² Pomimo że ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych traktuje o ubezpieczeniu z tytułu wypadków przy pracy, to poza nią pozostawiono określone rodzaje świadczeń z tego tytułu, takie jak: zasiłek chorobowy, świadczenia rehabilitacyjne, zasiłek wyrównawczy, jednorazowe odszkodowanie, renta z tytułu niezdolności do pracy, renta szkoleniowa, renta rodzinna, dodatek do renty rodzinnej, dodatek pielęgnacyjny, pokrycie kosztów leczenia z zakresu stomatologii i szczepień ochronnych oraz zaopatrzenie w przedmioty ortopedyczne.

⁵⁴³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

⁵⁴⁴ Finanse publiczne i prawo finansowe, C. Kosikowski..., op.cit., s 698 i n.

- zakłady emerytalne – spółka akcyjna prowadząca działalność ubezpieczeniową polegającą na oferowaniu i wypłacaniu emerytur dożywotnich członkom otwartych funduszy emerytalnych, którzy osiągnęli wiek emerytalny, ze środków zgromadzonych w tych funduszach;
- płatnicy składek.

Ubezpieczenia społeczne rolników realizuje Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Częściowo w realizacji tego ubezpieczenia uczestniczą organu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz inne podmioty.

Zasadniczym elementem systemu ubezpieczeń społecznych w Polsce są tzw. trzy filary (rysunek 4), których funkcjonowanie regulują m.in. przepisy wyżej wskazanych ustaw. Pierwszy filar to system oparty na zasobach finansowych administrowanych przez ZUS, zarządzany przez organy publiczne i gwarantowany przez państwo (wysokość świadczenia związana jest z kwotą indywidualnie ewidencjonowanych składek). Drugi filar stanowią fundusze emerytalne zarządzane przez prywatne instytucje – ma on charakter kapitałowy (składki są indywidualnie ewidencjonowane i od wartości zgromadzonych składek uzależniona jest wysokość emerytury). Filar trzeci opiera się na tworzeniu pracowniczych programów emerytalnych i dobrowolnym oszczędzaniu na cele emerytalne⁵⁴⁵.

Pierwszy i drugi filar mają charakter obligatoryjny, choć w różnym zakresie i w odniesieniu do różnych grup ludności. Pierwszy filar opiera się na zasobach finansowych administrowanych przez ZUS. Organizacyjnoprawną formą tych zasobów jest przede wszystkim Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (FUS). W związku z podziałem składki na ubezpieczenie społeczne w ramach FUS wyodrębniono następujące fundusze: emerytalny, rentowy, chorobowy, wypadkowy oraz fundusze rezerwowe. Podstawowym źródłem przychodów jest więc wewnętrznie podzielona składka na ubezpieczenia społeczne (FUS może otrzymywać dotacje z budżetu państwa, które mogą być przeznaczone wyłącznie na uzupełnienie środków na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo, jeżeli jego przychody nie zapewniają pełnej i terminowej wypłaty świadczeń). Wysokości składek na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe wyrażone są w formie stopy procentowej, jednakowej dla wszystkich ubezpieczonych. Natomiast stopa procentowa składek na ubezpieczenie wypadkowe jest zróżnicowana dla poszczególnych płatników składek i ustalana w zależności od poziomu zagrożeń zawodowych i skutków tych zagrożeń. Składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe osób podlegających tym ubezpieczeniom w równych częściach finansują z własnych środków ubezpieczeni i płatnicy składek. Składki na ubezpieczenie chorobowe osób podlegających tempu ubezpieczeniu finansują w całości z własnych środków sami ubezpieczeni. Składki na ubezpieczenia wypadkowe finansują w całości płatnicy składek z własnych środków. Oczywiście od wskazanych powyżej zasad istnieją liczne wyjątki, odnoszące się do poszczególnych kategorii ubezpieczonych. Odrębnie od przedstawionego schematu funkcjonują także ubezpieczenia społeczne rolników i pracujących z nimi domowników. Oznacza to, iż system poboru składek na ubezpieczenia społeczne nie jest jednolity i w różnym zakresie składki obciążają ubezpieczonych oraz płatników⁵⁴⁶.

Drugi z filarów opiera się na działaniu funduszy emerytalnych, które mogą mieć charakter funduszy otwartych lub pracowniczych⁵⁴⁷. Celem tych funduszy jest gromadzenie środków pieniężnych i ich lokowanie, z przeznaczeniem na wypłatę członkom funduszu po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego. Z chwilą przystąpienia członka do funduszu otwierany jest dla niego rachunek, na które są wpłacane składki oraz przekazywane wypłaty

⁵⁴⁵ Tamże, s. 708.

⁵⁴⁶ Tamże, s. 709 i n.

⁵⁴⁷ Zob. B. Kłosowska, Pracownicze programy emerytalne jako dobrowolne zabezpieczenie emerytalne pracowników w przedsiębiorstwie, w: *Finanse, banki i ubezpieczenia w Polsce u progu XXI wieku*, Tom IV Rynki finansowe, Materiały konferencyjne, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000, s. 205 i n.

transferowe (w razie przystąpienia przez członka otwartego funduszu do innego otwartego funduszu, dotychczasowy fundusz dokonuje wypłaty transferowej do funduszu, do którego członek przystąpił⁵⁴⁸). W ramach pracowniczego programu emerytalnego wypłacane są dwa rodzaje składek – podstawowa, finansowana przez pracodawcę oraz dodatkowa, wnoszona przez uczestnika. Wysokość składki podstawowej określa się procentowo od wynagrodzenia uczestnika albo w jednakowej kwocie dla wszystkich uczestników. Składka dodatkowa może być wyrażona kwotowo i procentowo.

Oszczędzanie w ramach trzeciego filaru polega na gromadzeniu oszczędności na Indywidualnych Kontach Emerytalnych – IKE (w formie wpłat bądź inwestowania w środki znajdujące się na IKE) i nie jest obligatoryjne.

W kwestii powiązań systemu finansowego ubezpieczeń społecznych z systemem budżetowym państwa największe znaczenie ma ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Jednakże związki pomiędzy budżetem państwa a systemem finansowym ubezpieczeń społecznych są złożone i dotyczą różnych elementów konstrukcyjnych tego systemu, np. gwarantowania płynności płatniczej, opłacania niektórych składek ubezpieczeniowych, przekazywania dotacji, a nawet bezpośredniego finansowania z budżetu niektórych rodzajów świadczeń. Przyjęto jedną generalną zasadę, zgodnie z którą budżet państwa gwarantuje wypłatę świadczeń emerytalnych z FUS. Ponadto niektóre składki z tytułu ubezpieczenia społecznego finansowane są ze środków budżetu państwa⁵⁴⁹.

Analizując sposób funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych nie sposób pominąć związków finansowych pomiędzy budżetem państwa a funduszami, z których wypłacane są świadczenia z ubezpieczenia społecznego. Wydatki budżetu państwa obciążają dotacje przekazywane na przykład na pokrycie kosztów funkcjonowania ZUS czy też dotacje do KRUS na składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników i pracujących z nimi domowników podlegających ubezpieczeniu społecznemu, osób pobierających świadczenia emerytalno-rentowe w części składkowej, rolników, którzy nie podlegają ubezpieczeniu społecznemu, a podlegają ubezpieczeniu zdrowotnemu⁵⁵⁰. Prócz tych wskazanych istnieje wiele innych form świadczeń z ubezpieczenia społecznego finansowanych bezpośrednio ze środków budżetu państwa. Sytuacje te regulowane są odrębnymi przepisami.

6.2. Światowe trendy i doświadczenia w ubezpieczeniach społecznych.

Składki na ubezpieczenia społeczne (SSC – *Social Security Contributions*), pomimo że nie stanowią dochodów *stricto* podatkowych, są bardzo ważnym źródłem zasilania budżetu państwa. Definiowane są jako „świadczenia pieniężne o charakterze przymusowym, celowym, odpłatnym i bezzwrotnym”⁵⁵¹. W statystyce krajów UE i OECD składki na ubezpieczenia społeczne traktowane są tak samo jak inne obciążenia podatkowe ze względu na ich powszechny, pieniężny, przymusowy i bezzwrotny charakter.

Należy podkreślić, iż składki na ubezpieczenia społeczne mogą być różnie ujmowane, tzn. może to być składka łączna na wszystkie rodzaje ubezpieczenia albo składka odrębnie ustalona dla poszczególnych ryzyk, płacona tylko przez pracodawcę, tylko przez ubezpieczonego (pracownika) albo wspólnie przez oba te podmioty⁵⁵².

Ze względu na zróżnicowane uwarunkowania demograficzne, ekonomiczne, historyczne i kulturowe systemy zabezpieczenia społecznego w krajach Unii Europejskiej różnią się poziomem ochrony, warunkami nabywania świadczeń oraz sposobem obliczania ich wysokości. Przeprowadzenie szczegółowej analizy tych systemów na łamach niniejszej rozprawy nie jest możliwe, stąd też do porównania przyjęte zostaną podstawowe wskaźniki,

⁵⁴⁸ Finanse publiczne i prawo finansowe, C. Kosikowski..., op.cit., s. 718.

⁵⁴⁹ Tamże, s. 720.

⁵⁵⁰ Tamże, s. 722.

⁵⁵¹ I. Jędrasik-Jankowska, Pojęcia i konstrukcje..., op.cit., s. 53.

⁵⁵² Tamże, s. 54.

reprezentujące wysokość obciążeń z tytułu obowiązkowych ubezpieczeń społecznych w poszczególnych krajach.

Tabela 33

Składki na ubezpieczenia społeczne w przychodach podatkowych ogółem w krajach UE w latach 1995–2010 (w %).

Kraje	Udział SSC w przychodach podatkowych ogółem (w %)				Różnica 1995 i 2010	Kraje	Udział SSC w przychodach podatkowych ogółem (w %)				Różnica 1995 i 2010
	1995	2000	2005	2010			1995	2000	2005	2010	
UE-15	1995	2000	2005	2010	1995 i 2010	UE+12	1995	2000	2005	2010	1995 i 2010
Austria	36,0	34,2	34,5	34,9	-1,1	Bulgaria	31,1	34,4	31,1	25,8	-5,4
Belgia	32,8	30,9	30,6	32,4	-0,2	Cypr	24,3	21,8	23,2	25,1	0,7
Dania	2,2	3,6	2,2	2,1	-0,1	Czechy	39,6	41,9	43,4	45,2	3,9
Finlandia	30,8	25,2	27,3	29,8	-1,1	Estonia	33,9	35,3	33,5	38,5	4,6
Francja	43,5	36,5	37,3	39,3	-4,3	Litwa	26,0	31,1	28,6	38,3	12,3
Grecja	32,1	30,3	35,2	35,1	3,0	Łotwa	36,1	33,5	28,9	30,7	-5,3
Hiszpania	36,0	35,5	34,0	38,6	1,9	Malta	22,8	22,6	18,9	18,1	-4,7
Holandia	39,5	38,6	34,5	36,3	-3,2	Polska	30,5	39,7	37,6	34,9	4,4
Irlandia	15,0	14,0	15,3	20,7	5,8	Rumunia	27,8	36,7	34,4	32,2	4,5
Luksemburg	26,5	25,7	27,8	29,2	2,7	Słowacja	37,3	41,5	40,4	43,7	6,5
Niemcy	42,3	40,4	42,0	40,8	-1,6	Słowenia	43,0	38,1	36,8	40,1	-2,8
Portugalia	26,3	25,7	26,8	28,5	2,2	Węgry	36,1	33,4	33,5	31,9	-4,2
Szwecja	25,6	24,3	21,1	18,1	-7,5	UE-15	29,2	27,4	27,9	29,1	-0,1
Wielka Brytania	17,5	16,8	18,7	18,7	1,3	UE+12	32,5	34,4	32,5	33,7	1,2
Włochy	31,5	28,9	31,1	31,7	0,3	UE-27	30,7	30,5	30,0	31,1	0,4

Źródło: Taxation Trends in the European Union, Data for the EU (2012)..., op.cit., s. 203.

Z informacji zamieszczonych w tabeli 33 wynika, że udział składek na ubezpieczenie społeczne w dochodach budżetowych krajów Unii Europejskiej jest mocno zróżnicowany. W 2010 roku średnia dla wszystkich krajów UE wyniosła 31,1%. Najniższe obciążenia z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne występują w Danii, gdzie pomimo wysokich wydatków na zabezpieczenie podstawowych potrzeb socjalnych, udział analizowanej wielkości wynosi tylko 2,1%. Ciężar zabezpieczenia funkcji socjalnych państwa spoczywa w tym kraju na innych elementach systemu podatkowego, w szczególności na opodatkowaniu dochodów ludności, którego udział w dochodach podatkowych ogółem przekracza 50%⁵⁵³. O stosunkowo niskim udziale składek w dochodach podatkowych można mówić również w Szwecji (18,1%), na Malcie (18,1%), w Wielkiej Brytanii (18,7%) oraz Irlandii (20,7%). W krajach UE-15 składki na ubezpieczenia społeczne w największym stopniu zasilają budżety Niemiec (40,8%), Francji (39,3%) oraz Hiszpanii (38,6%). Spośród nowych krajów członkowskich najwyższy udział składek w dochodach podatkowych ogółem występuje w Czechach, Słowenii oraz na Słowacji. We wszystkich tych krajach udział składek w przychodach budżetowych przekracza 40%. W Polsce relacja obciążeń z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne do przychodów podatkowych przekracza zarówno średnią dla krajów UE-15, jak i jej nowych członków, osiągając wartość 34,9%. Wysokość udziału środków budżetowych generowanych za pośrednictwem składek na ubezpieczenia społeczne wyraźnie różni się, jeżeli porównujemy nowe kraje członkowskie i kraje „starej” UE, w 2010 roku różnica ta wyniosła 4,6 pp.

Analizując stopień fiskalizmu państwa, nie można pomijać jeszcze jednej ważnej miary – udziału składek na ubezpieczenie społeczne w relacji do PKB (tabela 34). O ile w przypadku udziału składek na ubezpieczenia społeczne w przychodach podatkowych

⁵⁵³ Taxation Trends in the European Union, Data for the EU Member States (2011)..., op.cit., s. 299.

ogółem występowały znaczne różnice pomiędzy krajami UE-15 i jej nowymi członkami, tak w relacji do PKB średnia dla obu z tych grup jest zbliżona (różnica wynosi 0,4 pp.). Z kolei zróżnicowanie udziału składek w PKB w poszczególnych krajach UE jest znaczne, od 1% w Danii do 16,7% we Francji. Wyraźnie niższy udział składek w niektórych krajach wynika z dwóch powodów. Wpływa na to nie tylko zróżnicowany pakiet świadczeń socjalnych, który jest wyraźnie niższy np. w Wielkiej Brytanii i Irlandii niż pozostałych krajach UE-15, ale również źródła finansowania systemu społecznego. W Danii i Finlandii świadczenia socjalne pokrywane są nie tylko z funduszy pochodzących ze składek, ale także pozostałych dochodów budżetowych, a głównie, jak już wspomniano, z podatków od dochodów ludności⁵⁵⁴.

Tabela 34

Składki na ubezpieczenia społeczne w krajach UE w latach 1995–2010 (jako % PKB).

Kraje	SSC w % PKB				Różnica 1995 i 2010	Kraje	SSC w % PKB				Różnica 1995 i 2010
	1995	2000	2005	2010			1995	2000	2005	2010	
UE-15						UE+12					
Austria	14,9	14,7	14,5	14,6	-0,2	Bułgaria	9,6	10,8	9,7	7,1	-2,6
Belgia	14,3	13,9	13,7	14,2	-0,1	Cypr	6,6	6,6	8,3	9,0	2,4
Dania	1,1	1,8	1,1	1,0	-0,1	Czechy	14,6	15,0	15,4	15,3	0,6
Finlandia	14,1	11,9	12,0	12,5	-1,5	Estonia	12,3	10,9	10,3	13,1	0,8
Francja	18,6	16,1	16,4	16,7	-1,9	Litwa	7,2	9,3	8,1	10,4	3,2
Grecja	9,3	10,5	11,3	10,9	1,5	Łotwa	12,0	10,0	8,4	8,4	-3,6
Hiszpania	11,8	12,0	12,1	12,3	0,6	Malta	6,1	6,4	6,4	6,0	-0,1
Holandia	15,9	15,4	12,9	14,1	-1,8	Polska	11,3	12,9	12,3	11,1	-0,2
Irlandia	4,9	4,4	4,7	5,8	0,9	Rumunia	7,6	11,1	9,6	8,8	1,2
Luksemburg	9,8	10,1	10,4	10,8	1,0	Słowacja	15,0	14,1	12,6	12,3	-2,7
Niemcy	16,9	17,1	16,4	15,5	-1,3	Słowenia	16,7	14,2	14,2	15,2	-1,5
Portugalia	7,8	8,0	8,4	9,0	1,2	Węgry	14,8	13,3	12,5	12,0	-2,8
Szwecja	12,3	12,5	10,3	8,3	-4,0						
Wielka Brytania	6,1	6,2	6,7	6,7	0,6	UE+12	11,2	11,2	10,7	10,7	-0,1
Włochy	12,5	11,9	12,3	13,4	0,9	UE-27	11,3	11,2	10,8	10,9	-0,1

Źródło: Taxation Trends in the European Union, Data for the EU (2012)..., op.cit., s. 202.

Wysokość składek na ubezpieczenia społeczne w pewnej mierze odzwierciedla stosowany w danym kraju model polityki socjalnej, zarówno w zakresie rozmiarów realizowanych programów socjalnych, jak i źródeł ich finansowania. Z punktu widzenia wpływu składek na ubezpieczenia społeczne na gospodarkę ważny jest również rozkład składek pomiędzy pracodawcami a pracownikami. Tabela 35 zawiera informacje dotyczące wysokości składek na ubezpieczenia społeczne, w rozbiciu na składki obciążające pracowników i pracodawców, w krajach UE w 2011 roku. Proporcje, w jakich obciążenia związane ze składkami na ubezpieczenia społeczne pokrywają pracodawcy i pracownicy, ulegały zmianom na przestrzeni lat. W krajach „starej” UE to przede wszystkim umacnianie się związków zawodowych zapoczątkowało wyraźną tendencję do silniejszego obciążania pracodawców⁵⁵⁵. Spośród krajów UE-15 najwyższymi składkami obciążeni są pracodawcy we Francji (14–45% wynagrodzenia brutto), w Belgii (35%), Szwecji (31,42%) i w Grecji (28%). W pozostałych krajach UE-15 składki pracodawców kształtują się w przedziale od 1,19% w Finlandii do 26,1% w Portugalii. Jedynie duńscy pracodawcy zostali wyłączeni z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenie społeczne. Jeśli chodzi zaś

⁵⁵⁴ A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op.cit., s. 187.

⁵⁵⁵ Tamże, s. 195.

o składki opłacane przez pracowników, to najkorzystniejszy dla zatrudnionych system funkcjonował dotychczas w Wielkiej Brytanii, gdzie zlikwidowano składkę dla pracowników. Jednakże w warunkach kryzysu, przez wzgląd na rosnące potrzeby deficytowego budżetu państwa, zdecydowano się tam na podniesienie łącznej składki, obciążając wzrostem pracowników. Pomimo że niskie obciążenia dla pracowników są charakterystyczne przede wszystkim dla systemów podatkowych krajów skandynawskich (Finlandia – 8,62% wynagrodzenia brutto, Szwecja – 7%, Dania – 9%), najniższe składki utrzymują się w Irlandii (4%) i Hiszpanii (4,7%). Najdotkliwiej obciążani składkami na ubezpieczenia społeczne są pracownicy we Włoszech i w Niemczech, składki stanowią tam odpowiednio 31,0–36,0% oraz 49,7% wynagrodzenia brutto. Należy podkreślić, że w ostatnich latach obciążenia pracowników rosły głównie tam, gdzie wyraźnie podwyższano poziom stawek. W ostatnich 15 latach najwyższy wzrost składek na ubezpieczenia społeczne odnotowano we Francji (do 59% wynagrodzenia brutto), w Holandii (do 57%) i we Włoszech (do 45%). Nieznaczny wzrost miał miejsce również w Danii i Luksemburgu. Na wyraźny spadek stawek zdecydowały się tylko rządy Finlandii (spadek z 35,25% w 1996 r. do 9,81% w 2011 r.), Hiszpanii (z poziomu 37,20% do 28,3%) oraz Irlandii (z 33% do 14,75%)⁵⁵⁶.

Tabela 35

**Wysokość składek na ubezpieczenia społeczne w krajach UE w 2011 roku
(jako % wynagrodzenia brutto).**

Kraje UE-15	Łączne obciążenie wynagrodzenia brutto	W tym:		Kraje UE+12	Łączne obciążenie wynagrodzenia brutto	W tym:	
		składka pracownika	składka pracodawcy			składka pracownika	składka pracodawcy
Austria	39,5	18,0	21,5	Bułgaria	29–29,7	11,4	17,6–18,3
Belgia	48,0	13,0	35,0	Cypr	17,3	6,8	10,5
Dania	9,0	9,0	0,0	Czechy	45,0	11,0	34,0
Finlandia	9,81	8,62	1,19	Estonia	35,0	2,0	33,0
Francja	28,0–59,0	14,0	14,0–45,0	Litwa	30,8	3,0	27,8
Grecja	44,0–47,0	16,0–19,45	28,0	Łotwa	35,09	11,0	24,09
Hiszpania	28,3	4,7	23,6	Malta	20,0	10,0	10,0
Holandia*	57,0	49,7	7,3	Polska	38,64–41,3	23,71	14,93–17,59
Irlandia	14,75	4,0	10,75	Rumunia	31,3	10,5	20,8
Luksemburg	22,4	11,9	10,5	Słowacja	48,6	13,4	35,2
Niemcy	39,0	19,5	19,5	Słowenia	38,2	22,1	16,1
Portugalia	34,75–37,85	11,0	23,75–26,1	Węgry	44,5	17,5	27,0
Szwecja	38,42	7,0	31,42				
Wielka Brytania	15,8–25,8	20,–12,0	13,8				
Włochy	40,0–45,0	31,0–36,0	9,0				

* dane za 2008 r.

Źródło: A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op.cit., s. 196 i 197.

Obciążenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne w większości nowych krajów członkowskich są dość wysokie i nie odbiegają znacząco od przeciętnego ich poziomu w UE-15 (tabela 35). Zdecydowanie niższe składki, bo niemal dwukrotnie, funkcjonują w systemach ubezpieczeń społecznych Malty i Cypru. W krajach nadbałtyckich stosunkowo niskim łącznym obciążeniem wynagrodzenia brutto (ok. 30–35%) towarzyszą bardzo niskie składki obciążające pracownika (Estonia – 2%, Litwa – 3%, Łotwa – 11%). Ciężar ubezpieczeń społecznych w tych krajach w głównej mierze spoczywa na pracodawcach. Zarówno w Polsce (38,64–41,3%), jak i w pozostałych krajach Grupy Wyszehradzkiej

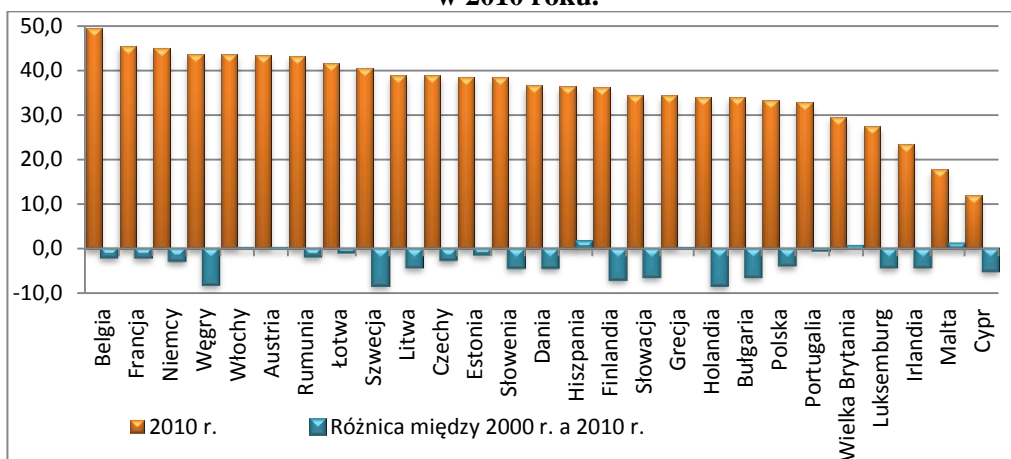
⁵⁵⁶ Tamże, s. 194.

(Czechy – 45%; Słowacja – 48,6%; Węgry – 44,5%) łączne obciążenia wynagrodzenia brutto są najwyższe.

Składki na ubezpieczenia społeczne obciążające pracodawców stanowią największy udział pozapłacowych kosztów pracy. Oznacza to zatem, iż to właśnie wysokość składek na ubezpieczenia społeczne w głównej mierze odpowiada za wysokość klina podatkowego w danym kraju. Klin podatkowy definiowany jest jako różnica pomiędzy całkowitym kosztem pracy ponoszonym przez pracodawcę a wynagrodzeniem netto dla pracownika⁵⁵⁷. Wysoki klin podatkowy poprzez destruktywne oddziaływanie na zatrudnienie, w szczególności osób o niskich kwalifikacjach, może negatywnie oddziaływać na wzrost gospodarczy. Warto dodać, iż w literaturze przedmiotu dotyczącej rodzimej gospodarki często akcentuje się specyficzne cechy polskiego systemu ubezpieczeń społecznych i systemu podatkowego, które sprawiają, iż koszty pracy związane z zatrudnianiem osób nisko kwalifikowanych są relatywnie wyższe niż w przypadku pracowników bardziej wydajnych i lepiej przygotowanych do pracy. Stąd też osoby słabo wykwalifikowane są w Polsce szczególnie narażone na bezrobocie, szczególnie w okresie słabszej koniunktury gospodarczej⁵⁵⁸.

Wykres 20

Klin podatkowy dla pracownika zarabiającego 2/3 średniego wynagrodzenia w krajach UE w 2010 roku.



Źródło: Taxation Trends in the European Union, Data for the EU (2012)..., op.cit., s. 34.

Zróznicowanie wysokości klina podatkowego w UE dla pracownika rozliczającego się samodzielnie, nieposiadającego dzieci i zarabiającego 2/3 średniego wynagrodzenia (z uwagi na wielość i różnorodność grup pracowniczych klin podatkowy obliczany jest dla każdej z nich odrębnie) prezentuje wykres 20. W tej grupie pracowniczej Polska znajduje się wśród krajów charakteryzujących się stosunkowo niewielkim klinem podatkowym (33,4% wynagrodzenia brutto, co daje 7 pozycję w rankingu). Najwyższe koszty pracy odnotowano w Belgii (49,5% wynagrodzenia brutto), we Francji (45,5%) i w Niemczech (44,9%), najniższe zaś na Cyprze (11% wynagrodzenia brutto), na Malcie (17,7%) oraz w Irlandii (23,4%). Warto dodać, iż począwszy od 2000 roku kraje UE podejmują próby stymulowania wzrostu zatrudnienia m.in. poprzez zmniejszanie klina podatkowego, w szczególności w grupie najmniej zarabiających obywateli. W efekcie tych działań w okresie 2000–2010 w większości tych krajów wysokość klina podatkowego zmniejszyła się. Na największą redukcję zdecydowały się takie kraje jak: Holandia (spadek o 8,0 pp.), Szwecja (spadek o 8,0 pp.) oraz Węgry (spadek o 7,8 pp.). Słuszność podjętych przez te kraje działań zdają się potwierdzać przeprowadzane badania empiryczne, które wskazują, iż podniesienie klina

⁵⁵⁷ J. Wąsowicz, Klin podatkowy i stopień regulacji rynku pracy – implikacje dla sytuacji na rynku pracy, w: Deregulacja rynku pracy jako determinanty wzrostu zatrudnienia, D. Kotlorz (red.), Katowice 2009, s. 35.

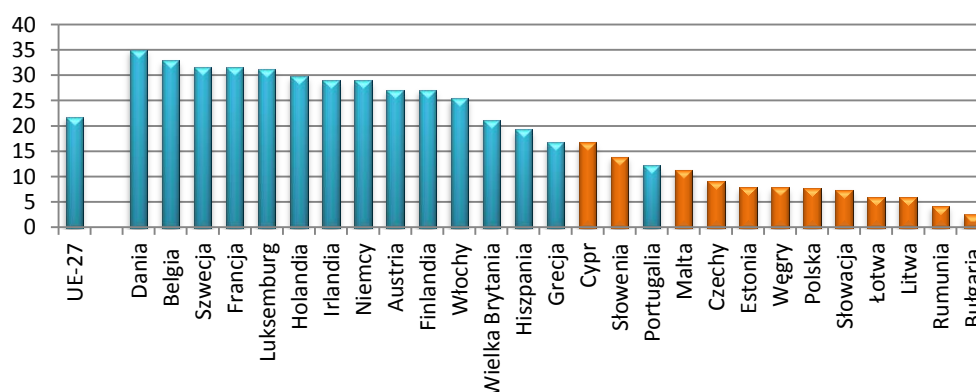
⁵⁵⁸ Tamże, s. 38.

płacowego o 10 pp. samo w sobie (bez uwzględniania następstw wydatków publicznych finansowanych z podatków) skutkuje zmniejszeniem odsetka pracujących w populacji w wieku produkcyjnym o 1–3 pp. W Polskich warunkach te 1–3 pp. to 250–750 tys. miejsc pracy. Z kolei z analizy wykonanej przez Bank Światowy dla nowych krajów członkowskich UE wynika, iż dla danej stopy wzrostu PKB każdemu wzrostowi klina podatkowego o 1 pp. towarzyszy obniżenie tempa wzrostu zatrudnienia o ok. 0,5–0,8 pp. Wyniki te potwierdzają zatem silny negatywny związek pomiędzy wysokością klina podatkowego a zatrudnieniem w nowych krajach członkowskich UE⁵⁵⁹.

W Polsce również obniżano narzuty na płace – w ostatnich latach klin podatkowy obniżył się o 3,6 pp. Obniżka ta była efektem m.in. zmniejszenia wysokości składki na ubezpieczenie rentowe, wprowadzeniu ulgi na dzieci oraz redukcji stawek podatku PIT. Należy również podkreślić, iż Polska wyróżnia się na tle pozostałych państw UE bardzo niską skalą progresji, co jest szczególnie widoczne w przypadku osób zarabiających mniej niż średnia krajowa pensja. Pracownik otrzymujący wynagrodzenie w wysokości średniej krajowej oddaje niemal taką samą część swojego uposażenia jak osoba zarabiająca 2/3 tej kwoty. Różnice zarysowują się dopiero w przypadku osób zarabiających więcej niż przeciętne wynagrodzenie w kraju.

Wykres 21

Godzinowe koszty pracy w krajach UE w 2008 roku (w EUR).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Labour Market Statistics, Eurostat Pocketbooks, Eurostat European Commission, Luxembourg 2011, s. 91.

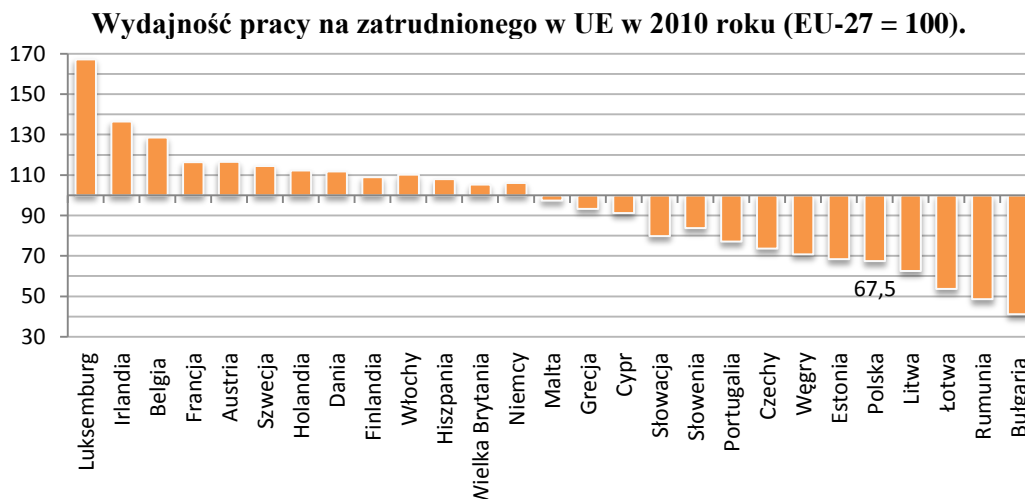
Zróznicowanie poziomu kosztów pracy w krajach Unii Europejskiej najbardziej uwidacznia się w analizie godzinowych kosztów pracy (roczne koszty pracy podzielone przez liczbę godzin przepracowanych w ciągu roku). Jak wskazują wyniki raportu sporządzanego cyklicznie – co 4 lata – przez Eurostat, rozpiętość w wysokości godzinowych kosztów pracy pomiędzy krajami UE jest znaczna, od ok. 2,5 euro w Bułgarii do prawie 35 euro w Danii (wykres 21). Różnice pomiędzy krajami „starej” i „nowej” UE również są znaczne. Podczas gdy w większości krajów UE-15 godzinowy koszt pracy zawiera się w przedziale ok. 20–35 euro (wyjątek stanowią Portugalia i Grecja, gdzie koszt ten wynosi odpowiednio 12,22 euro i 16,81 euro), w większości nowych krajów członkowskich nie przekracza on 10 euro (wyjątkiem jest Cypr – 16,72 euro, Słowenia – 13,9 euro i Malta – 11,3 euro). Zaprezentowane dane potwierdzają istnienie silnego związku pomiędzy poziomem rozwoju gospodarczego a wysokością kosztów pracy. Jak podaje Z. Jacukowicz „różnice w poziomie kosztów pracy pomiędzy krajami są związane przede wszystkim z wysokością wynagrodzeń i świadczeń socjalnych, a także z niskim poziomem PKB *per capita* oraz dużym

⁵⁵⁹ Tamże, s. 44.

bezrobociem. W krajach słabo rozwiniętych o niskim PKB *per capita* płace są niskie, ale za to narzuty na płace są wysokie, co negatywnie wpływa na konkurencyjność tych krajów”⁵⁶⁰.

W Polsce wysokość godzinowego kosztu pracy w 2008 roku wyniosła 7,65 euro, a więc zdecydowanie poniżej średniej dla UE-27 (21,78 euro). Wynik ten plasuje Polskę na szóstej pozycji w klasyfikacji uszeregowującej kraje UE pod względem wysokości godzinowych kosztów pracy. Mogłoby się wydawać, iż wynik ten świadczy o wysokiej atrakcyjności Polski dla kapitału zagranicznego, jednakże rozszerzenie analizy o informacje dotyczące wydajności pracy prowadzi do nieco odmiennych wniosków. Porównanie wydajności pracy na zatrudnionego w krajach Unii Europejskiej w 2010 roku zaprezentowano na wykresie 22. Na tle innych państw UE wydajność pracy w Polsce jest niska. W 2010 roku wydajność pracy na jednego zatrudnionego stanowiła w Polsce 67,5% średniego poziomu wydajności pracy we wszystkich krajach UE. Ponownie zarysowuje się wyraźna różnica pomiędzy krajami UE-15 a nowymi krajami członkowskimi. Spośród krajów UE-15 tylko w najbiedniejszych krajach, tj. w Grecji i Portugalii wydajność pracy jest niższa niż średnia dla całej UE. Najmniej wydajni w swojej pracy są pracownicy Bułgarii i Rumunii. Warto przy tym dodać, iż zarówno w przypadku godzinowych kosztów pracy, jak i wydajności pracy na zatrudnionego ranking zamyka ta sama grupa krajów.

Wykres 22



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Eurostat Database, “Labour Productivity Per Person Employed”. [Online]. Protokół dostępu: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00116&plugin=0> [19 maja 2013].

Podsumowując, przywołane powyżej dane statystyczne wskazują, iż obciążenia kosztów pracy składkami na ubezpieczenia społeczne w krajach Unii Europejskiej rosną. Pomimo powszechnie dostrzeganych już negatywnych konsekwencji wzrostu obciążeń z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, odwrócenie tego trendu może być niezmiernie trudne. Przeprowadzenie reformy w tym zakresie utrudniają w krajach UE takie zjawiska, jak: zły stan finansów publicznych, starzenie się społeczeństwa, wysoka presja nie tylko na poszerzanie zakresu świadczeń socjalnych, ale również na podnoszenie standardu tych świadczeń, coraz większa liczba beneficjentów przy jednocześnie malejącej liczbie partycypujących w kosztach systemu ubezpieczeń.

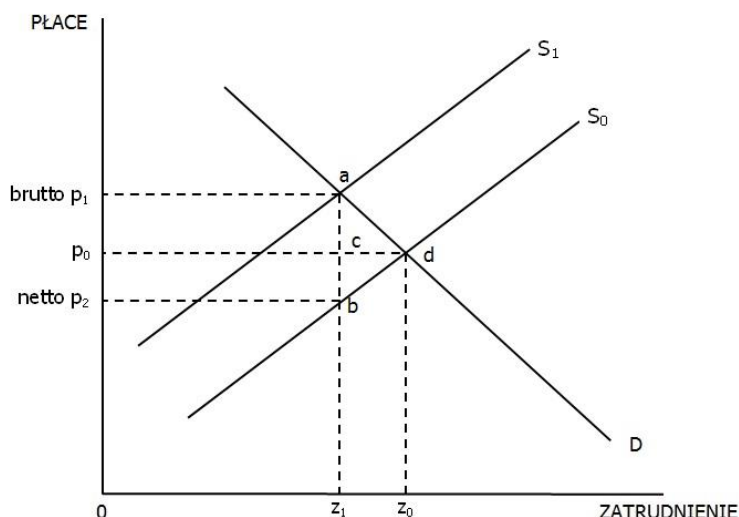
⁵⁶⁰ Z. Jacukowicz, kompleksowe zarządzanie pracą, ODDK, Gdańsk 2004, s. 171, za: A. Furmańska-Maruszak, Koszty pracy a zatrudnienie, TNOiK, Toruń 2008, s. 164.

6.3. Badanie korelacji między udziałem ubezpieczeń społecznych w dochodach budżetu państwa a stopą wzrostu gospodarczego.

Daniny obciążające dochody z pracy (podatek dochodowy od osób fizycznych oraz obciążenia z tytułu ubezpieczeń społecznych) są dość jednolitą pod względem wywoływanych skutków ekonomicznych i społecznych grupą świadczeń o charakterze podatkowym. Mechanizm wpływu składek na ubezpieczenia społeczne na gospodarkę jest zbliżony do sposobu oddziaływania na nią podatku dochodowego od osób fizycznych. Obciążenia te wpływają na koszty pracy i wysokość klina podatkowego. Te z kolei negatywnie oddziałują na sytuację na rynku pracy, w szczególności prowadząc do spadku popytu na pracę, obniżenia wynagrodzeń, czy też wzrostu kosztów pracy i przez to ograniczenia skłonności pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy. Analiza aspektów teoretycznych wskazuje, iż skutki wprowadzenia składek na ubezpieczenie społeczne obciążające pracownika (podaż pracy) lub pracodawcę (popyt na pracę) są jednakowe. Na wykresach 23 i 24 przedstawiono wpływ składek na ubezpieczenia społeczne, obciążających odpowiednio pracownika i pracodawcę, na sytuację na rynku pracy. W sytuacji całkowitego braku składek na ubezpieczenie społeczne równowaga rynkowa znajduje się w punkcie d, z płacą na poziomie p_0 i zatrudnieniem w wysokości z_0 . Koszt płacowy ponoszony przez pracodawców jest równy płacy, jaką otrzymuje pracownik.

Wykres 23

Składki na ubezpieczenia społeczne obciążające pracownika.



Źródło: Opracowanie własne.

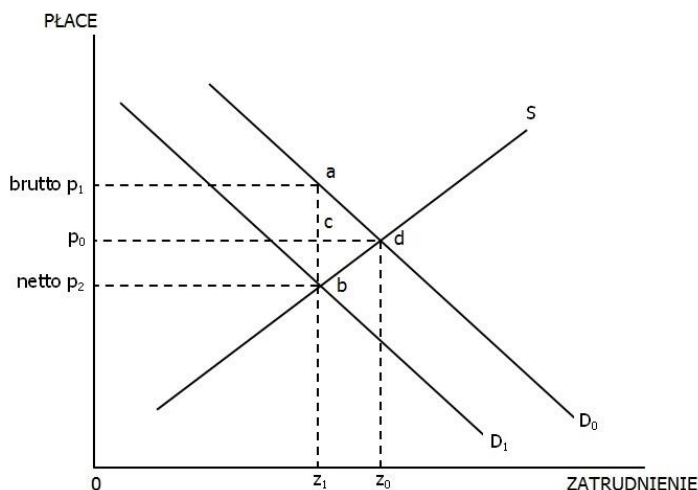
Nałożenie na pracownika obowiązkowej składki na ubezpieczenia społeczne w wysokości odpowiadającej odcinkowi ab wpływa negatywnie na podaż pracy, prowadzi do przesunięcia krzywej podaży pracy w górę z S_0 do S_1 (wykres 23). Wyższe koszty pracy oznaczają spadek popytu na pracę, którego odzwierciedleniem jest przesunięcie zatrudnienia z poziomu z_0 do poziomu z_1 . W nowym punkcie równowagi płaca netto uzyskiwana przez pracownika będzie niższa o odcinek cb (zmiana z p_0 do p_2).

Konsekwencje wprowadzenia przez ustawodawcę składki na ubezpieczenie społeczne obciążającej pracodawców ilustruje wykres 24. Nałożenie składki w wysokości odpowiadającej odcinkowi ab prowadzi do przesunięcia krzywej popytu w dół (z D_0 do D_1). Wzrost kosztów pracy pracodawców z poziomu p_0 do p_1 (o odcinek ac) prowadzi do spadku płac w wysokości odcinka cb, czyli z poziomu p_0 do p_2 . Zatrudnienie w nowym punkcie równowagi będzie niższe (spadek z z_0 do z_1). Oznacza to, iż skutki negatywnego wpływu klina podatkowego na rynek pracy, zarówno od strony popytowej, jak i podaźowej, w świetle rozważań teoretycznych są jednakowe. Nałożenie składki prowadzi do zakłóceń, obniżających efektywność społeczną (wielkość straty społecznej spowodowanej

wprowadzeniem podatku ilustruje na wykresach trójkąt abd). Zatrudnienie spada a koszty pracy ponoszone przez pracodawcę (płaca brutto) przewyższają płace uzyskiwane przez pracowników (płaca netto).

Wykres 24

Składki na ubezpieczenia społeczne obciążające pracodawcę.

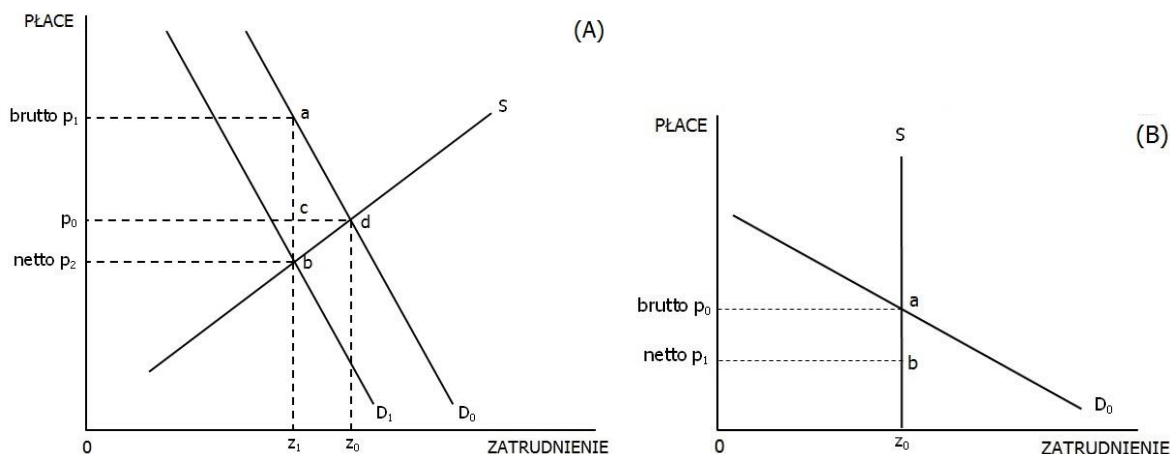


Źródło: Opracowanie własne.

Należy również podkreślić, iż stopień, w jakim składki na ubezpieczenia społeczne obciążają pracowników i pracodawców, zależy przede wszystkim od elastyczności popytu na pracę i elastyczności podaży pracy. Ważna jest również, co podkreśla Anna Krajewska, „(...) pozycja rynkowa i siła przetargowa pracowników i pracodawców”⁵⁶¹.

Wykres 25

Mało elastyczna krzywa popytu na pracę (A) oraz nieelastyczna krzywa podaży pracy (B).



Źródło: Opracowanie własne.

Wykres 25 ilustruje wpływ składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne (nałożenie składki bądź jej wzrost) na sytuację pracowników i pracodawców, w zależności od elastyczności popytu na pracę (A) i elastyczności podaży pracy (B). Jeśli popyt na pracę jest mało elastyczny, wówczas nałożenie podatku w większym stopniu obciąża pracodawców niż pracowników. Jeśli z kolei rynek byłby wysoce elastyczny, wpływ opodatkowania (w tym przypadku składek na ubezpieczenia społeczne) odczuliby przede wszystkim pracownicy. Spadek płac netto i zatrudnienia byłby wówczas znacznie wyższy. Druga część wykresu (B)

⁵⁶¹ A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej..., op.cit., s. 192.

ilustruje sytuację, gdy podaż pracy jest nieelastyczna. W takim przypadku wprowadzenie składek na ubezpieczenie społeczne w całości obciążą pracowników. Przerzucenie ciężaru opodatkowania w całości na pracownika odzwierciedla spadek płacy netto, oznaczony na wykresie odcinkiem ab (z poziomu p_0 do poziomu p_1).

Negatywne skutki wzrostu obciążeń pracowników i pracodawców składkami na ubezpieczenia społeczne na rynek pracy to tylko część ujemnych, dla gospodarki i jej wzrostu, następstw. Najważniejsze z nich to:

- Wysokie koszty pracy mogą skutkować wzrostem kosztów produkcji, które są podstawą wzrostu cen. Wzrost inflacji może być przyczyną wysokiej presji na wzrost płac, szczególnie w sytuacji istnienia silnych związków zawodowych. Wzrost składek jest więc istotnym elementem groźnej dla gospodarki spirali cenowo-płacowej.
- Wzrost kosztów pracy przyczynia się do ograniczania produkcji, szczególnie wyrobów pracochłonnych. Zastępowanie pracy kapitałem skutkuje zaś zmniejszeniem popytu na pracę i wzrostem bezrobocia.
- Wysokie koszty pracy ograniczają skłonność pracodawców do tworzenia nowych i utrzymywania dotychczasowych miejsc pracy. Co więcej, skłaniają do ucieczki w szarą strefę i zatrudniania pracowników nielegalnie. Coraz częściej pracodawcy zatrudniają pracowników w ramach umów cywilnoprawnych, nawet jeśli działanie takie oznacza naginanie przepisów kodeksu pracy. Przyczyną tego procederu jest brak obowiązku odprowadzania składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne od umów cywilnoprawnych. Znamienne są także praktyki samozatrudniania, wykorzystywane w szczególności w sektorze usług finansowych (bankowość, ubezpieczenia). W ten sposób pracodawcy przerzucają część kosztów pracy na pracowników, którzy uzyskują „zatrudnienie”, ale pod warunkiem założenia własnej działalności gospodarczej.
- Wzrost składek na ubezpieczenia społeczne w przypadku braku możliwości doliczenia wzrostu składki do ceny produktu skutkuje spadkiem opłacalności inwestycji. Niższy zysk oznacza mniejsze środki na kolejne inwestycje i dalszy rozwój.
- Wysokie koszty pracy skutkują obniżeniem konkurencyjności rodzimej produkcji, zarówno na rynkach zagranicznych, jak i krajowym. Ponadto obniżają atrakcyjność kraju dla inwestycji zagranicznych. Poszukiwanie korzystnej lokalizacji dla prowadzonej działalności gospodarczej, w szczególności gdy dotyczy ona pracochłonnej produkcji, jest już działaniem powszechnym. Lokowanie kapitału w krajach o niższych kosztach pracy oznacza spadek popytu na pracę na rynku, z którego kapitał jest wycofywany.

Należy również dodać, iż każdy rodzaj podatku, z którego finansuje się wydatki socjalne, a więc w szczególności składki na ubezpieczenia społeczne, negatywnie oddziałuje na oszczędności. Ubezpieczenia społeczne osłabiają motywację do oszczędzania, co może prowadzić do spadku zagregowanych oszczędności, a zatem także stopy inwestycji i tempa wzrostu wydajności pracy. Skala tego zjawiska jest od lat przedmiotem wielu sporów. Podczas gdy profesor Uniwersytetu Harvarda Martin Feldstein twierdzi, że ubezpieczenia społeczne mogły być przyczyną 60-proc. spadku prywatnych oszczędności w Stanach Zjednoczonych⁵⁶², inni utrzymują, że wpływ systemu ubezpieczeń społecznych na poziom oszczędności jest zgoła odmienny⁵⁶³. Niemniej jednak większość ekonomistów potwierdza, iż system ubezpieczeń społecznych przez zabezpieczenie podatnika od wielu ryzyk osłabia bodźce do gromadzenia oszczędności, na wypadek np. nagłej niezdolności do pracy czy też utraty zatrudnienia. Składki na ubezpieczenia społeczne mogą również w sposób bezpośredni ograniczać oszczędności gospodarstw domowych. Wzrost klina podatkowego powoduje

⁵⁶² M. Feldstein, Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation, The University of Chicago Press, “Journal of Political Economy” 1974, Vol. 82, No. 5, s. 905–926.

⁵⁶³ Odpowiedź na zarzuty oponentów Feldstein opublikował na łamach “National Tax Journal” w artykule: M. Feldstein, Social Security and Saving: New Time Series Evidence, National Tax Association, “National Tax Journal” 1996, Vol. 49, No. 2, s. 151–164.

spadek dochodu rozporządzalnego gospodarstw domowych, który jest źródłem m.in. gromadzenia oszczędności.

Pomimo intuicyjnego przeświadczenia o tym, iż składki na ubezpieczenia społeczne negatywnie wpływają na wzrost gospodarczy (pośrednio poprzez występowanie wszystkich z wyżej wymienionych skutków), zagadnienie to było dotychczas, szczególnie na gruncie teoretycznym, często marginalizowane. Zdecydowanie większą uwagę skupiano na opodatkowaniu dochodów z pracy (wpływ opodatkowania dochodów z pracy łącznie z obciążeniami z tytułu ubezpieczeń społecznych był przedmiotem analizy w rozdziale trzecim niniejszej rozprawy). Pomimo że ostatnia kategoria obejmuje również obciążenia składkami na ubezpieczenia społeczne, ich indywidualny wpływ na podstawowe agregaty makroekonomiczne był niezmiernie rzadko głównym przedmiotem prowadzonych analiz. Niemniej jednak, w celu zweryfikowania prawdziwości hipotezy o negatywnym wpływie obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne na wzrost gospodarczy konieczna jest konfrontacja przewidywań teoretycznych z obserwacjami. Dlatego też poniżej przedstawiono syntetyczne omówienie najważniejszych wniosków z przeprowadzonych dotychczas badań empirycznych⁵⁶⁴.

D. Bassilière, F. Bossier i in., w oparciu o wyniki symulacji przeprowadzonej dla gospodarki Belgii, oszacowali wpływ zmian w opodatkowaniu dochodów i składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne na wzrost gospodarczy i zatrudnienie (redukcja w wysokości 0,5% PKB, ocena po 7 latach). Oszacowane parametry wskazują, iż największy korzystny wpływ na zatrudnienie wywołuje redukcja składek na ubezpieczenia społeczne płaconych przez pracodawców (przyczyn należy upatrywać w bezpośredniej redukcji kosztów pracy), przy czym obniżka selektywna, obejmująca najmniej zarabiającą grupę pracowników, daje znacznie lepsze wyniki niż powszechna redukcja składek (tabela 36).

Tabela 36

Redukcja obciążeń fiskalnych a wzrost gospodarczy i zatrudnienie w modelu HERMES.

	Składki (SSC) obciążające pracodawców (selektywne – najniższe wynagrodzenia)	Składki (SSC) obciążające pracodawców	CIT	PIT	Składki (SSC) obciążające pracowników
PKB (zmiana w %)	0,18	0,18	0,32	0,20	0,12
Zatrudnienie (zmiana w %)	0,78	0,37	0,12	0,04	0,02

Źródło: D. Bassilière, F. Bossier, I. Bracke, F. Vanhorebeeck, *Impacts...*, op.cit., s. 10.

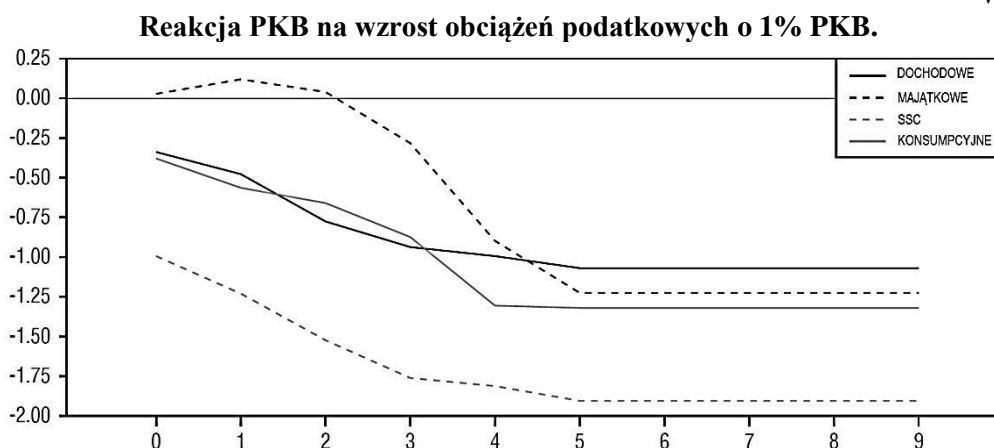
Redukcja składek na ubezpieczenia społeczne obciążające pracowników, co może być pewnym zaskoczeniem, w najmniejszym stopniu wpływa na wskaźnik zatrudnienia. Różnica w sile oddziaływania na wzrost gospodarczy składek opłacanych przez pracodawców oraz obciążających pracowników nie jest tak duża, jak w przypadku zatrudnienia. Niemniej jednak, redukcja składek obciążających pracodawców wywiera na badaną zmienną silniejszy wpływ, aniżeli analogiczna zmiana zobowiązań pracowniczych. Autorzy wskazują, iż dodatkową korzyścią ze zmniejszenia składek opłacanych przez pracodawców może być ich zdolność do bezpośredniego hamowania procesów inflacyjnych, powstałych na skutek np. podwyżki opodatkowania VAT. Ograniczanie wzrostu cen przez obniżanie kosztów pracy

⁵⁶⁴ D. Bassilière, F. Bossier, I. Bracke, F. Vanhorebeeck, *Impacts économiques des finances publiques: quantification des effets des politiques affectant différentes catégories de recettes et de dépenses*, in *Les finances publiques : défis à moyen et à long termes*, CIFOP, Charleroi 2005, za: *Macroeconomic Effects of a Shift from Direct to Indirect Taxation: A Simulation for 15 EU Member States*. Note presented by the European Commission services (DG TAXUD) at the 72nd meeting of the OECD, Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics, Paris 2006 (14–16 November).

może okazać się szczególnie użyteczne w obliczu wzrostu roli podatku VAT w systemach podatkowych krajów UE.

Negatywny wpływ obciążeń z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na wzrost gospodarczy potwierdzili również G. Karras i D. Furceri, którzy wykorzystując w swoim modelu dane panelowe dotyczące 19 krajów UE w latach 1965–2003 ustalili, iż wyższe podatki prowadzą do znacznej i trwałej redukcji PKB *per capita*. Prócz ogólnego poziomu opodatkowania zbadano również wpływ na wzrost gospodarczy poszczególnych rodzajów podatków, w tym składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne. Oszacowane parametry modelu (-1,91, przy błędzie standardowym na poziomie 0,41) poświadczają, iż wpływ składek na ubezpieczenia społeczne na wzrost gospodarczy jest negatywny. Co ciekawe, podwyższenie składek na ubezpieczenia społeczne jest dla wzrostu o wiele bardziej niekorzystne, zarówno w krótkim, jak i w długim okresie, niż analogiczny wzrost innych obciążeń podatkowych (por. wykres 26)⁵⁶⁵. Wzrost obciążeń z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne powoduje natychmiastowy spadek PKB *per capita*. Wyraźny trend spadkowy kontynuowany jest przez okres kolejnych 3–5 lat. Następnie dochodzi do ustabilizowania się badanej wielkości, jednakże na poziomie wyraźnie niższym od początkowego. Podobne tendencje potwierdzono również w przypadku pozostałych z badanych grup podatkowych (podatków dochodowych i konsumpcyjnych). Nieznaczny wzrost PKB w pierwszym okresie po zwiększeniu opodatkowania zanotowano wyłącznie w przypadku podatków majątkowych.

Wykres 26



Źródło: G. Karras, D. Furceri, Taxes and Growth in Europe, "South-Eastern Europe of Economics" 2009, No. 2, s. 199.

Należy jednak wspomnieć, iż niektóre z raportów przeprowadzanych dotychczas badań nie potwierdzają istnienia zależności pomiędzy składkami na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne a wzrostem gospodarczym. Przykładem może być praca A. Siwego, A. Adamczyka i in.⁵⁶⁶, której przedmiotem była analiza m.in. zależności między udziałem obciążeń z tytułu ubezpieczeń społecznych w całości dochodów fiskalnych a średnim rocznym tempem wzrostu gospodarczego w krajach UE (badanie przeprowadzono na grupie 14 wybranych państw członkowskich UE w oparciu o dane z lat 1991–2000). Do pomiaru kierunku i siły badanej zależności użyto miary siły związku liniowego między cechami – współczynnika korelacji Pearsona. Otrzymana wartość współczynnika (-0,45) świadczy o ujemnej zależności pomiędzy udziałem ubezpieczeń społecznych w dochodach fiskalnych a dynamiką PKB. Siła badanej zależności nie pozwala jednak uznać jej za statystycznie istotną. Oznacza to, iż na tej podstawie nie można potwierdzić tezy traktującej o negatywnym

⁵⁶⁵ G. Karras, D. Furceri, Taxes and Growth in Europe, "South-Eastern Europe of Economics" 2009, No. 2, s. 181–204.

⁵⁶⁶ A. Siwy, A. Adamczyk i in., Poziom fiskalizmu..., op.cit., s. 107–110.

wpływie wysokiego poziomu obciążeń z tytułu obowiązkowych ubezpieczeń społecznych na wzrost gospodarczy⁵⁶⁷. Tak postawionej tezy nie potwierdziły również wyniki analizy przeprowadzonej przez K. P. Arina. Wyniki tego modelu zostały omówione w rozdziale 3 niniejszej rozprawy (por. tabela 17)⁵⁶⁸.

6.4. Ubezpieczenia społeczne w Polsce – kierunki proponowanych zmian.

Wysokość kosztów pracy, w tym składek na ubezpieczenia społeczne, jest dla Polski ważnym czynnikiem decydującym o jej konkurencyjności, ale nie tylko. Nie bez znaczenia jest również ich wpływ na poziom zatrudnienia w Polsce i dynamikę jej wzrostu. Stąd też rekomendowanemu już w niniejszej rozprawie obniżeniu opodatkowania dochodów z pracy towarzyszyć powinny również redukcje obowiązkowych składek na ubezpieczenia społeczne (w szczególności opłacanych przez pracodawców) – działania mające na celu przede wszystkim poprawę wskaźników zatrudnienia.

Jak już wspomiano w rozdziale trzecim, wzrost zatrudnienia może przyczynić się do przejściowej, aczkolwiek wieloletniej, poprawy tempa wzrostu gospodarki, jak miało to miejsce w Irlandii w latach 90. Szacuje się, że gdyby wskaźnik zatrudnienia w Polsce w ciągu najbliższych 10 lat wzrósł do poziomu średniej krajów strefy euro (tj. z 57,0% do 65,7%), przeciętne tempo wzrostu PKB mogłoby być wyższe o 1,0–1,4 pp.⁵⁶⁹

Jest kilka możliwych sposobów na zwiększenie odsetka osób pracujących w populacji w wieku produkcyjnym. Jednym z nich jest wzrost aktywności zawodowej osób powyżej pięćdziesiątego piątego roku życia. Biorąc pod uwagę fakt, iż tylko w sześciu krajach UE wskaźnik zatrudnienia w tej grupie wiekowej przekracza 50%, zadanie to nie należy do najłatwiejszych. Należy dodać, iż średnia dla UE-25 wynosi 41%, co oznacza, że w wielu krajach europejskich wskaźnik ten kształtuje się na jeszcze niższym poziomie. Przykładem jest Polska, gdzie tylko 28% osób powyżej pięćdziesiątego piątego roku życia dalej pracuje⁵⁷⁰. Zainteresowanie sytuacją generacji 50+ miało swoje odzwierciedlenie w dyskutowanej głośno w Polsce i ostatecznie wprowadzonej zmianie systemu emerytalnego. Wprowadzona reforma oznacza zawężenie możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury, wydłużenie wieku emerytalnego oraz jego zrównanie dla kobiet i mężczyzn. W Polsce, pomimo dość wysokiego wieku uprawniającego do przejścia na emeryturę (przed reformą było to odpowiednio 60 i 65 lat, dla kobiet i mężczyzn, po reformie – 67 lat), średni wiek wyjścia z rynku pracy to 61 lat dla mężczyzn i 54 lat dla kobiet, a więc poniżej średniej dla większości krajów UE⁵⁷¹. W krajach OECD współczynnik ten znacznie przekracza średnią unijną. Co więcej, w wielu krajach średni wiek wyjścia z rynku pracy przekracza już ustawowy wiek emerytalny (np. w Japonii). Analizy wskazują, że jeżeli po zawężeniu możliwości przejścia na wcześniejszą emeryturę potencjalni emeryci pozostaną na rynku pracy do momentu osiągnięcia ustawowego wieku, to odsetek pracujących wśród osób w wieku 55–64 lata wzrośnie z 28,1% obecnie do 48,9%, a łączny wskaźnik zatrudnienia będzie wyższy o 5,2 pp.⁵⁷²

Ograniczenie możliwości przechodzenia na wcześniejsze emerytury oraz wydłużenie i zrównanie wieku emerytalnego w Polsce skutkować będzie nie tylko zwiększeniem odsetka pracujących wśród osób w wieku produkcyjnym, ale również umożliwi zmniejszenie wydatków publicznych. Znaczne ograniczenie deficytu finansów publicznych stworzyłoby przestrzeń do ewentualnej redukcji obciążeń fiskalnych w przyszłości. Przed wprowadzeniem reformy emerytalnej w Polsce oszacowano, iż likwidacja wcześniejszych emerytur w Polsce

⁵⁶⁷ Tamże.

⁵⁶⁸ K.P. Arin (2004), *Fiscal Policy, Private Investment...*, op.cit.

⁵⁶⁹ A. Rzońca, K. Czarnecka-Żochowska, T. Pabiański, *Jak podatki...*, op.cit., s. 38 i n.

⁵⁷⁰ M. Boni, *Rynek pracy a osoby bezrobotne. 50+ Bariery i szanse*, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa 2007, s. 3.

⁵⁷¹ Tamże.

⁵⁷² A. Rzońca, K. Czarnecka-Żochowska, T. Pabiański, *Jak podatki...*, op.cit., s. 42.

pozwoлиłaby na zredukowanie składek na ubezpieczenia społeczne do 1/3. Dodatkowy 1 pp. można byłoby uzyskać poprzez obniżenie wydatków na renty z tytułu niezdolności do pracy do poziomu średniej dla krajów OECD⁵⁷³.

Redukcja składek i tym samym obniżenie klina podatkowego to również szansa na zmniejszenie „szarej strefy” w gospodarce i w efekcie uwolnienie dodatkowych sił jej wzrostu. Zmniejszenie kosztów pracy to nie tylko impuls do legalnego zatrudniania dla pracodawców, ale również wyższa skłonność pracowników (podyktowana wyższą płacą) do podejmowania legalnej pracy. W Polsce wyższy poziom płac osiągnięty bez uszczerbku dla zysków firmy, a więc np. przez obniżenie składek, mógłby częściowo przyczynić się do zmniejszenia zjawiska emigracji zarobkowej i wzrostu zatrudnienia. Jednakże wysoka presja na wzrost płac w Polsce w ostatnich latach spowodowała, niebezpieczny w perspektywie długookresowej, wzrost wynagrodzeń. Jeśli za wzrostem płac nie przemawiają względy ekonomiczne (np. rosnąca wydajność pracy) wzrost wynagrodzeń może być niebezpieczny dla wielu firm, w szczególności tych działających w branżach o niskiej wartości dodanej. Nieuzasadniony ekonomicznie wzrost płac utrudnia znalezienie pracy szczególnie ludziom młodym i nisko kwalifikowanym.

W przypadku korzystnej oceny budżetowych skutków wprowadzonej reformy emerytalnej, pożądana byłaby redukcja składek opłacanych przez pracodawców. Jest to szczególnie istotne z uwagi na, zasygnalizowany powyżej, wzrost wynagrodzeń (w tym presję na wzrost płacy minimalnej). Obniżka składek opłacanych przez pracodawców pozwoli na wolniejsze zawężanie marż lub przenoszenie wyższych kosztów pracy na ceny. Spadek opłacalności inwestycji, uruchamiający procesy prowadzące do spowolnienia gospodarczego, byłby słabszy i mniej dotkliwy dla gospodarki. Wariant redukcji składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, w sytuacji wzrostu wynagrodzeń i spadku opłacalności inwestycji, jest dla przedsiębiorców dużo korzystniejszy niż redukcja podatku CIT, w przypadku którego im bardziej wzrost kosztów pracy ogranicza zyski przedsiębiorstwa, tym mniejszą korzyść czerpie ono z niższego podatku dochodowego.

Jeśli decydenci polityczni rozważaliby decyzję o selektywnym zmniejszaniu obciążeń z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne, w pierwszej kolejności działania te powinny dotyczyć grup społecznych najdotkliwiej odczuwających wszelkie zmiany na rynku pracy, tj. osoby młode i starsze oraz osoby o niskich kwalifikacjach i najmniej zarabiające⁵⁷⁴. Jak wskazują wyniki przytoczonych powyżej badań, to właśnie selektywne obniżki składek na ubezpieczenia społeczne dla osób najmniej zarabiających wywierają najkorzystniejszy wpływ na poziom zatrudnienia⁵⁷⁵. Obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne dla najniższej zarabiających (osoby o niskich kwalifikacjach, wśród których odsetek bezrobotnych jest największy) było ważnym elementem reformy podatkowej wielu krajów UE, m. in.: w Belgii, we Francji, w Holandii. Grecja i Włochy natomiast wprowadziły redukcję składek dla osób nowo zatrudnionych. Działania te miały zachęcać pracodawców do zatrudniania pracowników o niskich kwalifikacjach⁵⁷⁶.

Zmiany w systemie emerytalnym powinny być również wspierane działaniami, mającymi na celu aktywizację zawodową osób, które pozostają poza rynkiem pracy również z własnego wyboru (np. kobiety wychowujące dzieci, osoby nisko kwalifikowane, utrzymujące się z różnego rodzaju zasiłków czy też dochodów współmałżonka). Konstrukcja systemu podatkowego, w tym wysokość składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, powinna bezzwzględnie premiować wejście tych grup na rynek pracy.

⁵⁷³ M. Góra, Ideas Behind the New Pension System in Poland, w: *Economics of Intergenerational Equity in Transition Economies*, M. Kuboniwa, Y. Nishimura (eds), Tokyo: Maruzen Co., Ltd.

⁵⁷⁴ J. Rutkowski, Taxation of Labor w: *Fiscal Policy and Economic Growth in ECA*, Ch. Grey and A. Vourdakakis (eds), World Bank, Washington 2007, s. 295.

⁵⁷⁵ D. Bassilière, F. Bossier, I. Bracke, F. Vanhorebeeck, *Impacts...*, op.cit., s. 10.

⁵⁷⁶ A. Krajewska, *Podatki w Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 201.

Redukcja składek na ubezpieczenia społeczne stymulowałaby wzrost aktywności zawodowej społeczności i dynamiki gospodarki w długim okresie, w krótkim i średnim zaś, częściowo chroniłaby zyski przedsiębiorstw przed presją płacową i tym samym przed niekorzystnymi skutkami ewentualnego spowolnienia gospodarczego. Należy również dodać, iż z punktu widzenia potencjalnych korzyści dla gospodarki dużo więcej pożytku przyniosłaby obniżka składek obciążających pracodawców, niż analogiczne zmniejszenie ciężaru składek uiszczanych przez pracowników. Wydaje się być jednak mało prawdopodobne, aby w obliczu trwającego w Europie kryzysu obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne w Polsce w najbliższym czasie było możliwe.

Należy przy tym podkreślić, iż decyzja o redukcji składek na ubezpieczenia społeczne powinna być gruntownie przemyślana. Działaniom takim powinien przyświecać jasno określony i mierzalny cel, zbieżny z kierunkiem długofalowej polityki społeczno-gospodarczej. Należy unikać czysto politycznych działań, które nie tylko nie przynoszą pożądanych efektów gospodarczych, ale także są szkodliwe dla budżetu państwa. Przykładem takich działań była obniżka składki rentowej przeprowadzona w latach 2006–2007. Składka uległa obniżeniu z 13% do 6%, z czego o 5,5 pp. obniżyła się składka obciążająca pracownika, a o 1,5 pp. składka płacona przez pracodawców. Ubytek przychodów w budżecie państwa, będący wynikiem tej decyzji, oszacowano na 23–24 mld zł rocznie. Jakie były inne gospodarcze konsekwencje tej decyzji? W związku z tym, iż w tym samym okresie przeciętne wynagrodzenia brutto rosły w tempie 5–6%, pracownicy, pomimo wyraźnego wzrostu dochodów do dyspozycji, decyzji o obniżeniu składki rentowej nie odczuli i nie docenili. Obniżka składki płaconej przez pracodawców była minimalna, co oznaczało, iż nie nastąpiło wyraźne, odczuwalne obniżenie kosztów pracy. Działanie te nie wywołało zatem pożądanych skutków gospodarczych, nie licząc oczywiście dużego ubytku środków w sektorze finansów publicznych⁵⁷⁷.

W sytuacji braku możliwości znacznego obniżenia kosztów pracy, które byłyby bodźcem do napływu zagranicznych inwestycji do Polski i stanowiłyby o jej konkurencyjności, należy podjąć inne działania, podobne w skutkach. Tym bardziej, iż poziom łącznych kosztów pracy w Polsce w porównaniu z innymi krajami UE jest relatywnie niski. Ważnym czynnikiem zwiększającym konkurencyjność gospodarki jest wydajność pracy, która w Polsce, pomimo że w ostatnich latach systematycznie rosła, pozostaje nadal na bardzo niskim poziomie. Uruchomienie czynników sprzyjających wzrostowi wydajności pracy powinno być jednym z priorytetów polityki gospodarczej w Polsce. Ponadto, zanim poważna redukcja kosztów pracy nie będzie możliwa, należy zadbać o poprawę klimatu inwestycyjnego w Polsce, na który składa się poziom infrastruktury, przejrzystość i stabilność przepisów prawa, dostępność wykwalifikowanych pracowników, nakłady na działalność B+R, czy też instytucjonalno-prawne warunki prowadzenia biznesu. Optymizmem napawa fakt, iż w ostatnim raporcie *Doing Business* Banku Światowego Polskę uznano za lidera pozytywnych zmian, wpływających na poprawę warunków prowadzenia biznesu⁵⁷⁸.

⁵⁷⁷ A. Krajewska, P. Krajewski, Rozkład obciążeń podatkowych w Polsce..., op.cit., s. 257.

⁵⁷⁸ Zob. *Doing Business 2013, Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises, Comparing Business Regulations for Domestic Firms in 185 Economies, 10th Edition*, The World Bank and IFC.

ZAKOŃCZENIE

Zasadniczym problemem podnoszonym w niniejszej pracy jest możliwość przyspieszenia długookresowego tempa wzrostu gospodarczego w Polsce i jak najszybsze zniwelowanie istniejących dysproporcji rozwojowych. Źródłem zdynamizowania polskiej gospodarki autor upatruje w odpowiednio ukierunkowanej polityce fiskalnej państwa. Sformułowana w pracy hipoteza zakłada, iż redukcja obciążeń fiskalnych oraz zmiana struktury dochodów podatkowych może prowadzić do przyspieszenia dynamiki wzrostu gospodarczego w długim okresie. Aby zweryfikować przyjętą w pracy hipotezę dokonano jej dezagregacji na cztery hipotezy cząstkowe. Zbudowany w ten sposób zestaw czterech szczegółowych funkcji analitycznych został poddany procesowi weryfikacji. Wykorzystana w pracy hipotetyczno-dedukcyjna metoda badań umożliwiła weryfikację hipotezy głównej oraz hipotez cząstkowych, co pozwoliło na zbadanie zależności pomiędzy wysokością obciążeń fiskalnych i strukturą dochodów podatkowych a dynamiką wzrostu gospodarczego w długim okresie.

Przeprowadzona w pracy analiza tylko częściowo potwierdziła hipotezę, iż istotnym czynnikiem przyspieszenia długookresowego tempa wzrostu gospodarczego w Polsce jest redukcja obciążeń fiskalnych. O ile bowiem wpływ struktury dochodów podatkowych na gospodarkę (poszczególnych komponentów systemu podatkowego) jest bezdyskusyjny, badanie ogólnego poziomu obciążeń fiskalnych w danej gospodarce nie daje jednoznacznych rezultatów. Wyniki badań empirycznych z ostatnich dwóch dekad dostarczyły tylko częściowych dowodów na to, że ogólny poziom obciążeń podatkowych w danej gospodarce wpływa na stopę wzrostu jej PKB w długim okresie. Analiza szeregów czasowych, opracowanych na podstawie dostępnych danych statystycznych z ostatniego wieku, również nie dała jednoznacznych przesłanek do twierdzenia, iż podatki mają istotny wpływ na stopę wzrostu gospodarczego w długim okresie. Podczas gdy we wszystkich krajach rozwiniętych dochody podatkowe w relacji do PKB wielokrotnie się zwiększyły, poziom wzrostu pozostawał na relatywnie stabilnym poziomie⁵⁷⁹. Wykorzystanie ekonometrycznych modeli regresji czasowo-przekrojowej pozwoliło na szczegółowe zbadanie kierunku i siły związku pomiędzy ciężarami podatkowymi a wzrostem gospodarczym w długim okresie. Analizy te nie są jednak pozbawione niedoskonałości, a ustalenie „czystego” wpływu podatków na wzrost jest niezmiernie trudne. Niekorzystny wpływ wzrostu opodatkowania na tempo wzrostu PKB może być, przynajmniej częściowo, równoważony przez korzystne oddziaływanie produktywnych wydatków rządowych, bądź też wzmacniany przez wydatki nieproduktywne. Stąd też analiza wpływu poziomu obciążeń fiskalnych na wzrost i poziom produktu *per capita* powinna zawsze uwzględniać obie strony budżetu. Zwiększenie ciężaru opodatkowania może mieć uzasadnienie wówczas, gdy posłuży sfinansowaniu produktywnych wydatków rządu. Przeznaczenie dochodu na konsumpcję publiczną lub transfery społeczne wiąże się z ryzykiem przejściowego spadku tempa wzrostu PKB i w rezultacie trwałego obniżenia dobrobytu. Należy również podkreślić, iż istotne znaczenie dla gospodarki mają przede wszystkim krańcowe stopy podatkowe, a nie – jak się często przyjmuje – przeciętne.

Pomimo wielu niedoskonałości przeprowadzanych badań i wysokiej złożoności analizowanego problemu od lat podejmowane są próby zidentyfikowania związku pomiędzy

⁵⁷⁹ G.D. Myles, *Economic Growth and the Role...*, op.cit., s. 72.

polityką fiskalną rządu a wzrostem gospodarczym i dobrobytem społecznym. Bezpośredni wpływ poziomu fiskalizmu na stopę wzrostu PKB potwierdzili w swoich analizach m.in. G. Karras i D. Furceri⁵⁸⁰. Autorzy ustalili, iż wzrost stopy obciążeń fiskalnych o 1% PKB prowadzi do trwałego spadku PKB *per capita* (spadek o 0,5–1%, w zależności od specyfikacji zastosowanego modelu). Do podobnych wniosków doszli A. Siwy, A. Adamczyk i in. oraz B. Wrona i T. Wołowiec⁵⁸¹. Uzyskane przez nich wyniki wskazują, iż wzrost poziomu fiskalizmu o 1 pp. powoduje spadek tempa wzrostu gospodarczego na jednego mieszkańca o 0,14 pp.⁵⁸² Z przeprowadzonych analiz wynika również, iż to przede wszystkim wysokość stawek krańcowych – nie zaś przeciętnych – ogrywa w gospodarce kluczową rolę. Potwierdzenie tej tezy znaleźć można w pracach m.in.: F. Padovano i E. Galli⁵⁸³ czy też Leibfritza, Thorntona i in.⁵⁸⁴ Autorzy dowiedli, iż wzrost krańcowej stawki podatkowej o 10 pp. prowadzi do spadku tempa wzrostu PKB o 0,23–0,5 pp. Z kolei J. Skinner i E. Engen ustalili, iż obniżenie wszystkich krańcowych i przeciętnych stawek podatkowych o odpowiednio 5 pp. i 2,5 pp. w gospodarce USA prowadzi do przyspieszenia tempa jej wzrostu o 0,2–0,3 pp. rocznie⁵⁸⁵.

Należy jednak wspomnieć, iż są wśród autorów badań również ci, którzy nie potwierdzają tezy o negatywnym wpływie stóp podatkowych na wzrost gospodarczy. Należą do nich m.in. W. Easterly i N. Rebelo⁵⁸⁶, J. Agell, Lindh i Ohlsson⁵⁸⁷ czy też E. Mendoza, Milesi-Ferretti, Asea⁵⁸⁸. Mieszane dowody na istnienie rzeczonego związku prezentują natomiast N. Kocherlakota i K. Yi⁵⁸⁹. Uzyskane na przestrzeni ostatnich lat wyniki analiz potwierdzają zatem przewidywania teoretyczne – wpływ ogólnego poziomu opodatkowania na wzrost gospodarczy w długim okresie wydaje się być słaby, jeśli jednak występuje, jest negatywny.

Zaprezentowane w rozdziale trzecim dane empiryczne wskazują na istnienie silnej negatywnej zależności między opodatkowaniem dochodów osób fizycznych a wzrostem gospodarczym w długim okresie. Niekorzystne oddziaływanie na wzrost gospodarczy wywiera nie tylko zwiększenie przeciętnego udziału obciążeń płac w całości dochodów fiskalnych, ale również wysokość stawek podatkowych PIT i skala progresji podatkowej. Wzrost przeciętnego udziału obciążeń płac w dochodach podatkowych ogółem w krajach Unii Europejskiej o 1 pp. powoduje spadek dynamiki PKB *per capita* o 0,11 pp.⁵⁹⁰ Również wysokie krańcowe opodatkowanie dochodów osobistych, w szczególności stawkami na poziomie 50% i więcej, niekorzystnie wpływają na wzrost gospodarczy w długim okresie. Redukcja najwyższej stawki podatku dochodowego od osób fizycznych o 10 pp. przyczynia się do podwyższenia średniorocznej stopy wzrostu o ok. 0,3–0,4 pp.⁵⁹¹ Pomimo że niekorzystny wpływ progresji podatkowej na stopę wzrostu PKB został wielokrotnie potwierdzony w badaniach empirycznych⁵⁹² twierdzenie, iż podatek progresywny powinien zostać zastąpiony opodatkowaniem proporcjonalnym jest nieuzasadnione. Jednym z ważniejszych zadań progresywnego podatku dochodowego od osób fizycznych jest redystrybucja dochodu i zmniejszenie rozwarstwienia społecznego. Nierówności dochodowe

⁵⁸⁰ G. Karras, D. Furceri, *Taxes and Growth in Europe...*, op.cit., s. 181–204.

⁵⁸¹ B. Wrona, T. Wołowiec, *Struktura systemu podatkowego...*, op.cit., s. 129–148.

⁵⁸² A. Siwy, A. Adamczyk i in., *Poziom fiskalizmu...*, op.cit., s. 102.

⁵⁸³ F. Padovano, E. Galli, *Comparing the Growth...*, op.cit., s. 529–544.

⁵⁸⁴ G.D. Myles, *Taxation and Economic Growth...*, op.cit., s. 160.

⁵⁸⁵ E. Engen, J. Skinner, *Taxation and Economic Growth...*, op.cit., s. 617–642.

⁵⁸⁶ G.D. Myles, *Taxation and Economic Growth...*, op.cit., s. 160.

⁵⁸⁷ Tamże.

⁵⁸⁸ Tamże.

⁵⁸⁹ M. Bukowski, P. Kowal i in., *Struktura i poziom wydatków...*, op.cit., s. 117.

⁵⁹⁰ A. Siwy, A. Adamczyk i in., *Poziom fiskalizmu...*, op.cit., s. 110

⁵⁹¹ J. D. Gwartney, R. A. Lawson, *The Impact...*, op.cit., s. 32 i n.

⁵⁹² Zob. F. Padovano, E. Galli, *Tax Rate and Economic Growth in the OECD Countries*, "Economic Inquiry" 2001, Vol. 39 (1), s. 44–57; J. Arnold, *Do Tax Structures Affect Economic...*, op.cit.; F. Widmalm, *Tax structure...*, op.cit., s. 199–219;

również mogą wywierać negatywny wpływ na stopę wzrostu gospodarczego. Jeśli zatem nierówności te są w danym kraju bardzo duże i wywierają na wzrost gospodarczy o wiele większy wpływ niż progresja podatkowa, a progresywne opodatkowanie w istotny sposób redukuje te nierówności, wówczas użycie progresji podatkowej jest wskazane.

Należy przy tym podkreślić, iż niektóre raporty z przeprowadzonych dotychczas badań nie potwierdzają tezy mówiącej o negatywnym wpływie opodatkowania dochodów ludności na wzrost gospodarczy. Związek takiego nie potwierdzili zarówno R.H. Gordon i Y. Lee, którzy wykorzystali w analizie dane panelowe dotyczące grupy 70 krajów OECD w latach 1970–1997⁵⁹³, jak również skupiający się na gospodarce jednego kraju (10 prowincji Kanady w okresie 1977–2000) B. Dahlby i E. Ferede⁵⁹⁴. W obu przypadkach badano m.in. związek pomiędzy opodatkowaniem dochodów ludności i/lub dochodów przedsiębiorstw a stopą wzrostu gospodarczego. Autorzy badań potwierdzili wyłącznie istnienie drugiej ze wskazanych zależności.

Analiza drugiej funkcji szczegółowej prowadzi do wniosku, iż podatek dochodowy od osób prawnych, jako ten najbardziej zniekształcający wśród podatków nieryczałtowych, negatywnie wpływa na wzrost gospodarczy, w szczególności w krajach charakteryzujących się niższym poziomem rozwoju gospodarczego⁵⁹⁵. Obniżka nominalnej stawki podatku od dochodów przedsiębiorstw o 10 pp. prowadzi do przyspieszenia dynamiki wzrostu gospodarczego o 1–2 pp., w zależności od specyfikacji wykorzystanego modelu. Należy również podkreślić, iż na wzrost gospodarczy w danym kraju oddziałują nie tylko stawki krajowe, ale również zagraniczne. Ponadto znacznie wyższa jest siła oddziaływania zagranicznych stawek podatku od przedsiębiorstw, niż stawek rodzimych. Redukcja stóp w krajach dotychczas nisko opodatkowanych wywiera na wzrost zupełnie odmienny wpływ niż obniżka analogicznych stóp w krajach opodatkowanych wyższymi stawkami. Stąd też wniosek, iż utrzymywanie wysokich stóp podatkowych CIT w obliczu ogólnego trendu do obniżania tych stawek może prowadzić do istotnych strat w tempie wzrostu gospodarczego. Jednakże w sytuacji, gdy wiele krajów decyduje się na redukcję stawek podatkowych, korzyści każdego z nich mogą być znikome (chyba że redukcja dotyczy zarówno stóp podatkowych CIT i PIT)⁵⁹⁶. Zbliżone wyniki badań uzyskali R.H. Gordon i Y. Lee, którzy oprócz zidentyfikowania wpływu opodatkowania na wzrost, podjęli próbę wyjaśnienia mechanizmu powstawania tych zależności. Autorzy dowiedli, iż niższe opodatkowanie przedsiębiorstw jest bodźcem do rozwoju przedsiębiorczości i samozatrudnienia, co potwierdził równoczesny spadek wpływów budżetowych z tytułu PIT. Ponadto autorzy badania potwierdzili, iż opodatkowanie dochodów przedsiębiorstw jest znacznie mniej szkodliwe dla wzrostu krajów charakteryzujących się wyższym poziomem rozwoju gospodarczego, w porównaniu z krajami doganiającymi, tj. o niższym poziomie dobrobytu społeczno-ekonomicznego.

Literatura przedmiotu dostarcza również przykładów badań, w których istnienia rzeczonego związku nie potwierdzono. Wnioski odmienne, od zaprezentowanych powyżej, przedstawił np. S. Dowrick⁵⁹⁷. Istnienia badanej zależności nie potwierdziła również Frida Widmalm. W przeciwieństwie do większości autorów, skupiających się na poziomie obciążeń fiskalnych, zweryfikowała wpływ struktury systemu podatkowego i progresji podatkowej na wzrost. Wyniki jej badań ujawniły negatywną korelację pomiędzy udziałem PIT w dochodach podatkowych ogółem a wzrostem PKB. W odniesieniu do opodatkowania dochodów przedsiębiorstw negatywnego związku nie potwierdzono. Wyniki analizy są pewnym zaskoczeniem ponieważ to właśnie opodatkowaniu przedsiębiorstw przypisuje się na

⁵⁹³ R. H. Gordon, Y. Lee, *Tax structure...*, op.cit., s. 1027–1041.

⁵⁹⁴ B. Dahlby, E. Ferede, *Tax Cuts, Economic Growth...*, op.cit., s. 563–594.

⁵⁹⁵ R. H. Gordon, Y. Lee, *Tax structure...*, op.cit., s. 1027–1041.

⁵⁹⁶ N. Gemmell, R. Kneller, I. Sanz, *The growth effects...*, op.cit., s. 24–25.

⁵⁹⁷ Zob. S. Dowrick, *Government Consumption: Its Effects...*, op.cit.

ogół większą rolę w zniekształcaniu rzeczywistości gospodarczej, aniżeli opodatkowaniu dochodów gospodarstw domowych⁵⁹⁸.

Informacje zgromadzone w odniesieniu do trzeciej funkcji szczegółowej, dotyczącej najważniejszego podatku państwowego (biorąc pod uwagę jego rentowność dla budżetu państwa) – podatku od towarów i usług, pozwalają na potwierdzenie, iż wysoki udział podatków pośrednich (w tym VAT) w strukturze dochodów podatkowych w perspektywie długookresowej sprzyja dynamice wzrostu gospodarczego. Przeprowadzone dotychczas badania empiryczne wskazują, że zmiana w strukturze wpływów podatkowych, polegająca na przesunięciu dochodów podatkowych w wysokości 1% PKB z tytułu egzekucji podatków dochodowych w kierunku podatków konsumpcyjnych i majątkowych, może prowadzić do poprawy dynamiki wzrostu PKB *per capita* o 0,25–1 pp. (w zależności od specyfikacji modelu) w długim okresie⁵⁹⁹. Również wyniki symulacji przeprowadzonej przez Komisję Europejską potwierdzają, iż wzrost podatku VAT i podatków majątkowych jest najbardziej pożądanym kierunkiem konsolidacji budżetowej. Zwiększenie obciążeń z tytułu tych podatków w celu osiągnięcia konsolidacji fiskalnej na poziomie 1% PKB prowadzi do najmniejszego (w porównaniu z innymi grupami podatków) początkowego spadku PKB (0,1–0,2 pp.). W połączeniu z redukcją długu publicznego, już po 3–4 latach wpływ na poziom PKB jest pozytywny. W perspektywie długookresowej będzie on wyższy o ok. 0,4–0,5 pp. w porównaniu do scenariusza bazowego, tj. bez konsolidacji. Użycie do celów konsolidacyjnych np. podatków od dochodów przedsiębiorstw w długim okresie prowadzi do permanentnego spadku PKB⁶⁰⁰.

Należy przy tym podkreślić, iż we wszystkich z przeanalizowanych raportów badań potwierdzono, iż siła zniekształceń wywoływanych przez podatki konsumpcyjne jest, w porównaniu z innymi rodzajami podatków objętych analizą, najmniejsza. Potwierdza to zatem fakt, iż nasilająca się tendencja do zwiększania udziału podatków pośrednich, w tym VAT, w strukturze dochodów podatkowych krajów UE ma swoje ekonomiczne uzasadnienie.

Analiza czwartej funkcji szczegółowej prowadzi do wniosku, że obciążenia składkami na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, w szczególności te nakładane na pracodawców, negatywnie wpływają na wzrost gospodarczy w długim okresie. Mechanizm i kierunek wpływu składek na ubezpieczenia społeczne na gospodarkę jest zbliżony do sposobu oddziaływania na nią podatku dochodowego od osób fizycznych. Oba te elementy zaliczane są do kosztów pracy, które niekorzystnie wpływają na podstawowe agregaty makroekonomiczne, w tym na poziom zatrudnienia i wzrost gospodarczy. Świadczą o tym zarówno ustalenia teoretyczne, jak i dowody empiryczne. Negatywny wpływ obciążeń z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne na wzrost gospodarczy potwierdzili w swoich badaniach m.in. G. Karras i D. Furceri, którzy wykorzystując w swoim modelu dane panelowe dotyczące 19 krajów UE ustalili, iż wyższe składki na ubezpieczenia społeczne prowadzą do znacznej i trwałej redukcji PKB *per capita*. Co ciekawe, w zaprezentowanym modelu podwyższenie składek na ubezpieczenia społeczne jest dla wzrostu o wiele bardziej niekorzystne, zarówno w krótkim, jak i w długim okresie, niż analogiczny wzrost innych obciążeń podatkowych. Wzrost obciążeń z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne powoduje natychmiastowy spadek PKB *per capita*. Wyraźny trend spadkowy kontynuowany jest przez okres kolejnych 3–5 lat. Następnie dochodzi do ustabilizowania się badanej wielkości, jednakże na poziomie wyraźnie niższym od początkowego⁶⁰¹. Co więcej, wpływ na gospodarkę składek na ubezpieczenia społeczne obciążających pracodawców jest znacznie silniejszy, niż składek opłacanych przez pracowników. Stąd też w przypadku rozważania ewentualnej redukcji składek na obowiązkowe ubezpieczenia społeczne w Polsce premiowane

⁵⁹⁸ F. Widmalm, *Tax structure...*, op.cit., s. 199–219.

⁵⁹⁹ C. Heady, A. Johansson, A. Arnold, J. Brys, L. Vartia, *Tax Policy...*, op.cit., s. 64.

⁶⁰⁰ *Monitoring Tax Revenues and Tax Reforms in EU Member States...*, op.cit., s. 69.

⁶⁰¹ G. Karras, D. Furceri, *Taxes and Growth...*, op.cit., s. 181–204.

powinny być przede wszystkim te rozwiązania, które prowadzić będą do zmniejszenia kosztów pracy bezpośrednio obciążających pracodawców.

Nie wszystkie z przeprowadzanych dotychczas badań potwierdzają istnienie zależności pomiędzy wzrostem gospodarczym a wysokością obciążeń składkami na ubezpieczenia społeczne. Przykładem analizy załamującej postawioną w rozprawie hipotezę szczegółową jest praca A. Siwego i in., której przedmiotem była m.in. analiza zależności między udziałem obciążeń z tytułu ubezpieczeń społecznych w całości dochodów fiskalnych a średnim rocznym tempem wzrostu gospodarczego w krajach UE. Pomimo iż oszacowane parametry wskazywały na negatywny wpływ udziału ubezpieczeń społecznych w dochodach fiskalnych na dynamikę PKB, siła badanej zależności nie pozwoliła uznać jej za statystycznie istotną⁶⁰².

Reasumując, przeprowadzona w rozprawie analiza hipotezy w znacznym stopniu potwierdziła wcześniejsze przypuszczenia, że polityka podatkowa państwa może być skutecznym instrumentem realizacji podstawowych celów gospodarczych w postaci przyspieszenia dynamiki wzrostu PKB *per capita* i niwelowania dystansu dzielącego Polskę od najbardziej rozwiniętych krajów świata. Należy jednak podkreślić, że same zmiany w opodatkowaniu, nawet jeśli będą oznaczały radykalną redukcję obciążeń podatkowych, nie przyniosą spektakularnych efektów w postaci wysokiego wzrostu gospodarczego.

Pomimo tego, wskazanie pożądanego kierunku reformy podatkowej w Polsce jest możliwe. Wyniki przeprowadzonych analiz wskazują, że polska pro wzrostowa polityka podatkowa powinna obejmować takie działania jak: obniżenie opodatkowania dochodów z pracy przez obniżenie krańcowych stawek podatku PIT i/lub wzrost kwoty wolnej od podatku oraz likwidacja wszelkich nieefektywnych ulg i zwolnień podatkowych; obniżenie nominalnych stawek podatku CIT (w sytuacji, gdy opodatkowanie dochodów z działalności gospodarczej byłoby w dalszym ciągu regulowane w dwóch ustawach, planem minimum jest obniżenie stawki CIT do 18%), przy jednoczesnym poszerzaniu bazy podatkowej i zwiększaniu podstawy opodatkowania. Należy przy tym podkreślić, że zachęty podatkowe do inwestowania mogą polegać nie tylko na obniżaniu stopy podatku od dochodów osób prawnych, ale także na odpowiednio zaprojektowanych ulgach inwestycyjnych. W zakresie konstrukcji podatków dochodowych zaleca się zastąpienie dotychczasowych podatków dochodowych od osób fizycznych (PIT) oraz osób prawnych (CIT) podatkiem od dochodów osobistych oraz podatkiem od przedsiębiorstw, tj. od działalności gospodarczej, bez względu na formę jej prowadzenia. Pożądane jest również obniżanie składek na ubezpieczenia społeczne obciążających pracodawców, w szczególności nakierowane na te grupy społeczne, które są najbardziej zagrożone bezrobociem, tj. osób młodych, o najniższych dochodach i nisko kwalifikowanych. Wzrost roli podatków pośrednich (redukcja opodatkowania bezpośredniego kosztem podatków pośrednich) w strukturze dochodów podatkowych powinien następować nie przez dalsze podwyższanie stawki podstawowej VAT, a poszerzanie bazy podatkowej i wprowadzenie jednolitej stawki VAT lub zdecydowane ograniczenie wykorzystywania stawek zredukowanych. Należy przy tym podkreślić, iż wobec rosnącego udziału obciążeń podatkami pośrednimi konieczne będzie poszukiwanie rozwiązań chroniących najuboższe grupy dochodowe. Wszystkie wskazane powyżej zmiany powinny być również wspierane wielokierunkowymi działaniami usprawniającymi funkcjonowanie administracji podatkowej w Polsce. Do działań takich zaliczyć należy: uporządkowanie przepisów podatkowych, lepsze wykorzystanie technologii internetowych w administracji podatkowej, obniżenie administracyjnych kosztów poboru podatków, poprawa ścigalności podatków oraz podjęcie zdecydowanej i skutecznej walki z szarą strefą.

Należy jednak podkreślić, że żaden z analizowanych powyżej podatków nie stanowi odizolowanego systemu i jest częścią bardziej złożonej struktury gospodarki i całokształtu wpływów budżetowych. Oznacza to, iż optymalizacja opodatkowania w Polsce, a w tym radykalne zmniejszenie obciążeń fiskalnych, nie będzie możliwa bez konsolidacji budżetowej.

⁶⁰² A. Siwy, A. Adamczyk i in., Poziom fiskalizmu... op.cit., s. 107–110.

Finanse w Polsce mają dwie główne słabości, tj. wysokie ciężary podatkowe oraz utrzymujący się deficyt strukturalny sektora finansów publicznych i w konsekwencji powiększający się dług publiczny. Bez obniżenia wydatków publicznych oraz zmniejszenia deficytu finansów publicznych nie będą możliwe radykalne i trwałe zmiany w wysokości obciążeń podatkowych w Polsce. Co więcej, oprócz wspomnianej równowagi budżetowej, obniżaniu obciążeń podatkowych najbardziej sprzyja ożywienie gospodarcze, na które w obliczu panującego w Europie kryzysu przyjdzie jeszcze długo poczekać.

BIBLIOGRAFIA:

1. N. Acocella, *Zasady polityki gospodarczej*, PWN, Warszawa 2002.
2. J. Agell, H. Ohlsson, P. Thoursie, *Growth Effects of Government Expenditure and Taxation in Rich Countries: A Comment*, Elsevier, "European Economic Review" 2006, Vol. 50(1), s. 211–218.
3. P. Aghion, P. Howitt, *A Model of Growth Through Creative Destruction*, "Econometrica" 1992, Vol. 60, No. 2, s. 323–351.
4. S.M. Ahmed, M.I. Ansari, *Financial Sector Development and Economic Growth: The South-Asian Experience*, Elsevier, "Journal of Asian Economics" 1998, Vol. 9(3), s. 503–517.
5. N. Akai, M. Sakata, *Fiscal Decentralization Contributes to Economic Growth: Evidence from State-Level Cross-Section Data for the United States*, Elsevier, "Journal of Urban Economics" 2002, Vol. 52(1), s. 93–108.
6. Y.K. Al-Yousif, *Financial Development and Economic Growth. Another Look at the Evidence from Developing Countries*, Elsevier, "Review of Financial Economics" 2002, Vol. 11(2), s. 131–150.
7. G. An, M.F. Iyigun, *The Export Skill Content, Learning by Exporting and Economic Growth*, Elsevier, "Economics Letters" 2004, Vol. 84(1), s. 29–34.
8. K. Angelopoulos, G. Economides, P. Kammas, *Tax-Spending Policies and Economic Growth: Theoretical Predictions and Evidence from the OECD*, Elsevier, "European Journal of Political Economy" 2007, Vol. 23(4), s. 885–902.
9. K.P. Arin (2004), *Fiscal Policy, Private Investment and Economic Growth: Evidence from G-7 Countries*. [Online]. Protokół dostępu: <http://ssrn.com/abstract=438785> [10 maja 2013].
10. A. Arnold, *Do Tax Structures Affect Economic Growth? Empirical Evidence From a Panel of OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers 2008, No. 642.
11. A. Arpaia, A. Turrini, *Government Expenditure and Economic Growth in the EU: Long-Run Tendencies and Short-Term Adjustment*, European Economy, Economic Papers 300, Brussels 2008.
12. S. Arora, *Health, Human Productivity, and Long-Term Economic Growth*, "The Journal of Economic History" 2001, Vol. 61(3), s. 669–749.
13. D. Asteriou, G.M. Agiomirgianakis, *Human Capital and Economic Growth, Time Series Evidence from Greece*, Elsevier, "Journal of Policy Modeling" 2001, Vol. 23(5), s. 481–489.
14. *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, na zlecenie Banku Światowego, Oxford University Press, Waszyngton 1994.
15. S. Babiarczyk, *Podatek dochodowy od osób prawnych. Komentarz*. Oficyna Wydawnicza Unimex, Wrocław 2010.
16. J. Balaguer, M. Cantavella-Jorda, *Export Composition and Spanish Economic Growth: Evidence from the 20th Century*, Elsevier, "Journal of Policy Modeling" 2004, Vol. 26(2), s. 165–179.
17. R.E. Baldwin, P. Krugman, *Agglomeration, Integration and Tax Harmonization*, C.E.P.R Discussion Paper, "CEPR Discussion Papers" 2001, No. 2630.
18. R. Bartkowiak, *Modele wzrostu gospodarczego w ramach nurtu keynesowskiego*, Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, SGH, Warszawa 2000, nr 15.
19. R.J. Barro, *A Cross-Country Study of Growth, Saving and Government*, NBER Working Papers 1989, No. 2855.

20. R.J. Barro, *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, NBER Working Papers 1996, No. 5698.
21. R.J. Barro, *Economic Growth in a Cross-Section of Countries*, MIT Press, "Quarterly Journal of Economics" 1991, Vol. 106, No. 2, s. 407–444.
22. R.J. Barro, *Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth*, "Journal of Political Economy" 1990, No. 98, s. 103–125.
23. R.J. Barro, *Inequality and Growth in a Panel of Countries*, Springer, "Journal of Economic Growth" 2000, Vol. 5(1), s. 5–32.
24. R.J. Barro, *Makroekonomia*, PWE, Warszawa 1997.
25. R.J. Barro, *The Ricardian Approach to Budget Deficits*, American Economic Association, "Journal of Economic Perspectives" 1989, Vol. 3, No. 2, s. 37–54.
26. D. Bassilière, F. Bossier, I. Bracke, F. Vanhorebeeck, *Impacts économiques des finances publiques: quantification des effets des politiques affectant différentes catégories de recettes et de dépenses*, w: *Les finances publiques: défies à moyen et à long termes*, CIFOP, Charleroi 2005.
27. M. Belka, *Reaganomika. Sukces czy porażka*. Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 1991.
28. D. Begg, S. Fischer, R. Dornbusch, *Makroekonomia*, PWN, Warszawa 2007.
29. H. Van den Berg, *Economic Growth and Development: An Analysis of Our Greatest Economic Achievements and Our Most Exciting Challenges*, University of Nebraska, Lincoln 2001.
30. A. Berger, *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, Tom 43, American Philosophical Society, Philadelphia 1953, Reprinted 1991.
31. Wojciech Bieńkowski, *Konkurencyjność gospodarki Polski w dobie integracji z Unią Europejską i globalizacji*, SGH, Warszawa 2000.
32. R.M. Bird, P. Gendron, *VAT Revisited – A new Look at the Value Added Tax in Developing and Transitional Countries*, International Tax Program, University of Toronto, October 2005.
33. M. Bleaney, N. Gemmell, R. Kneller, *Growth, Public Policy and the Government Budget Constraint: Evidence From OECD Countries*, Elsevier, "Journal of Public Economics" 1999, Vol. 74, No. 2, s. 171–190.
34. M. Bleaney, N. Gemmell, R. Kneller, *Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation, and Growth Over the Long Run*, "Canadian Journal of Economics" 2001, Vol. 34(1), s. 36–57.
35. Andrzej F. Bocian, *Makroekonomia wzrostu – uwarunkowania globalne*, Wydział Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku, „Optimum. Studia ekonomiczne” 2011, nr 1 (49).
36. M. Boni, *Rynek pracy a osoby bezrobotne. 50+ Bariery i szanse*, Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, Warszawa 2007.
37. I Bolkowiak, *Polityka podatkowa w okresie transformacji ustrojowej w Polsce*, w: *Polityka finansowa, wzrost, dług publiczny*, A. Wernik (red.), Instytut Finansów, Warszawa 1994.
38. Jerzy Borowski, *Globalizacja, konkurencyjność międzynarodowa i strategie przedsiębiorstw*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2008.
39. P. Bożyk, *24 kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Transformacja*, SGH, Warszawa 1999.
40. M. Bukowski, P. Kowal, P. Lewandowski, J. Zawistowski, *Struktura i poziom wydatków i dochodów sektora finansów publicznych a sytuacja na rynku pracy. Doświadczenia międzynarodowe i wnioski dla Polski*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2005.

41. C.A. Calderon, L. Liu, The Direction of Causality Between Financial Development and Economic Growth, Elsevier, "Journal of Development Economics" 2003, Vol. 72(1), s. 321–334.
42. S. Chakraborty, Endogenous Lifetime and Economic Growth, Elsevier, "Journal of Economic Theory" 2004, Vol. 116, s. 119–137.
43. Bogusław Chmielak, Wybrane problemy systemu podatków bezpośrednich w Polsce, w: Finanse publiczne w warunkach międzynarodowego kryzysu finansowego, Marzanna Poniatowicz (red.), Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2012.
44. M. Cieślukowski, S. Kańduła, I. Kijek, Polski system podatkowy, Materiały do ćwiczeń i wykładów, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2007.
45. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the Future of VAT – Towards a Simpler, More Robust and Efficient VAT System Tailored to the Single Market, European Commission, Brussels, 6.12.2011 r., COM (2011) 851 final.
46. J.P. Cotis, Understanding Economic Growth: A Macro-level, Industry-level, and Firm-level Perspective, OECD, Paris 2004.
47. W. Czopik, Opodatkowanie dochodów osób fizycznych w krajach Unii Europejskiej, Zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni 2007, nr 6.
48. M. Dackehag, A. Hansson, Taxation of Income and Economic Growth: An Empirical Analysis of 25 Rich OECD Countries, Working Papers 2012:6, Lund University, Department of Economics.
49. B. Dahlby, E. Ferede, Tax Cuts, Economic Growth, and the Marginal Cost of Public Funds for Canadian Provincial Governments, "National Tax Journal" 2012, Vol. 65(3), s. 563–594.
50. A.A. Dar, S. Amirkhalhali, Government Size, Factor Accumulation, and Economic Growth: Evidence from OECD Countries, Elsevier, "Journal of Policy Modeling" 2002, Vol. 24(7–8), s. 679–692.
51. C. Davidson, P. Segerstrom, R&D Subsidies and Economic Growth, The RAND Corporation, „RAND Journal of Economics" 1998, Vol. 29(3), s. 548–577.
52. E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, Finanse publiczne, PWN, Warszawa 2005.
53. M.P. Devereux, R. Griffith, Evaluating Tax Policy for Location Decisions, Springer, "International Tax and Public Finance" 2003, Vol. 10(2), s. 107–126.
54. M.P. Devereux, R. Griffith, The Taxation of Discrete Investment Choices, Institute for Fiscal Studies, Working Paper 98/16 (Revision 2, 1999 r.).
55. M.P. Devereux, B. Lockwood, M. Redoano, Do Countries Compete over Corporate Tax Rates?, Elsevier, "Journal of Public Economics" 2008, Vol. 92 (5–6), s. 1210–1235.
56. E. Dinopoulos, P. Thompson, Schumpeterian Growth without Scale Effects, Springer, "Journal of Economic Growth" 1998, Vol. 3(4), s. 313–335.
57. B. Dobrowolska, Ekonomiczne konsekwencje opodatkowania konsumpcji indywidualnej w procesie integracji z Unią Europejską, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2008.
58. Doing Business 2013, Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises, Comparing Business Regulations for Domestic Firms in 185 Economies, 10th Edition, The World Bank and IFC.
59. E. Domar, Essays in the Theory of Economic Growth, Oxford University Press, New York 1957.
60. S. Dowrick, Government Consumption: Its Effects on Productivity Growth and Investment, w: The Growth of the Public Sector. Theories and International Evidence, N. Gemmill (ed), Aldershot: Edward Elgar, Hampshire 1993.
61. M. Duverger, Finances publiques, Paris 1971.
62. M. Dynus, Fiskalizm w Unii Europejskiej, „Bank i Kredyt" 2007, nr 2.

63. Ryta I. *Dziemianowicz, Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2007.
64. L. Ebrill, M. Keen, J.P. Bodin, V. Summers, *The Modern VAT*, IMF, Washington 2001.
65. *Economic Policy Reforms Going for Growth, Structural Policy Indicators and Priorities in OECD Countries*, OECD, Paris 2009.
66. *Ekonomia ogólna*, Kazimierz Meredyk (red.), Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2007.
67. *Ekonomia*, W. Caban (red.), Wyższa Szkoła Finansów i Informatyki w Łodzi, Łódź 2006.
68. C. Elschner, W. Vanborren, *Corporate Effective Tax Rate in an Enlarged European Union*, Taxation Paper, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2009.
69. E. Engen, J. Skinner, *Taxation and Economic Growth*, National Tax Association, "National Tax Journal" 1996, Vol. 49, No. 4, s. 617–642.
70. Eurostat Database. [Online]. Protokół dostępu: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00115> [7 maja 2013].
71. Eurostat Database. [Online]. Protokół dostępu: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00114> [14 maja 2013].
72. Eurostat Database. "Labour Productivity Per Person Employed". [Online]. Protokół dostępu: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00116&plugin=0> [19 maja 2013].
73. M. Feldstein, *Social Security and Saving: New Time Series Evidence*, National Tax Association, "National Tax Journal" 1996, Vol. 49, No. 2, s. 151–164.
74. M. Feldstein, *Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation*, The University of Chicago Press, "Journal of Political Economy" 1974, Vol. 82, No. 5, s. 905–926.
75. *Finanse publiczne i prawo finansowe*, C. Kosikowski i E. Ruśkowski (red.), Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.
76. M. Funke, *Determining the Taxation and Investment Impacts of Estonia's 2000 Income Tax Reform*, Bank of Finland, Institute for Economies in Transition, BOFIT Online, Helsinki 2001, No. 15.
77. A. Furmańska-Maruszak, *Koszty pracy a zatrudnienie*, TNOiK, Toruń 2008.
78. N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki obrotowe i inne formy obciążeń pośrednich*, Warszawa 1995.
79. P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.
80. N. Gemmill, R. Kneller, I. Sanz, *The Growth Effects of Corporate and Personal Tax Rates in the OECD*, The Globalisation and Development Centre, Bond University, Working Paper Series 2011, No. 49.
81. N. Gemmill, R. Kneller, I. Sanz, *The Timing and Persistence of Fiscal Policy Impacts on Growth: Evidence from OECD Countries*, Royal Economic Society, "The Economic Journal" 2011, Vol. 121, iss. 550, s. 33–58.
82. W.M. Gentry, R.G. Hubbard, *Tax Policy and Entrepreneurial Entry*, American Economic Association, "American Economic Review" 2000, Vol. 90 No. 2, s. 283–287.
83. E.L. Glaeser, *Why Does Schooling Generate Economic Growth?*, Elsevier, "Economics Letters" 1994, Vol. 44, s. 333–337.
84. J. Głuchowski, J. Patryk, *Zarys polskiego prawa podatkowego*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2008.
85. A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Lexis Nexis, Warszawa 2008.
86. R.H. Gordon, *Can High Personal Tax Rates Encourage Entrepreneurial Activity?* IMF Staff Papers 1998, Vol. 45(1), s. 49–80.

87. R.H. Gordon, Y. Lee, Tax structure and Economic Growth, "Journal of Public Economics" 2005, Vol. 89, No. 5–6, s. 1027–1041.
88. M. Góra, Ideas Behind the New Pension System in Poland, w: Economics of Intergenerational Equity in Transition Economies, M. Kuboniwa, Y. Nishimura (eds), Tokyo: Maruzen Co., Ltd.
89. Jerzy Grabowiecki (red.), Wymiana handlowa województwa podlaskiego po akcesji do Unii Europejskiej, Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr, Białystok 2012.
90. F.H.M. Grapperhaus, Opowieści podatkowe Drugiego Millenium, IBFD, Toruń 2010.
91. F. Grądalski, Teoretyczne aspekty reformowania systemu podatkowego – zarys modelu referencyjnego dla Polski, w: O nowy ład podatkowy w Polsce, J. Ostaszewski (red.), SGH, Warszawa 2007.
92. F. Grądalski, Wstęp do teorii opodatkowania, SGH, Warszawa 2004.
93. A. Grecu, Flat Tax – The British Case, Adam Smith Institute, London 2004.
94. A. Greiner, Fiscal Policy and Economic Growth, Ashgate 1998.
95. A. Greiner, W. Semmler, G. Gong, The Forces of Economic Growth: A Time Series Perspective, Princeton University Press, Princeton 2005.
96. G. Grossman, E. Helpman, Quality Ladders in the Theory of Growth, Wiley Blackwell, "Review of Economic Studies" 1991, Vol. 58(1), s. 43–61.
97. B. Guziejewska, Dysfunkcje systemu podatków bezpośrednich i pośrednich w Polsce, Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego, nr 10, Kraków 2011.
98. T. Gylfason, Principles of Economic Growth, Oxford University Press, New York 1999.
99. J.D. Gwartney, R.A. Lawson, The Impact of Tax Policy on Economic Growth, Income Distribution, and Allocation of Taxes, Cambridge University Press, "Social Philosophy and Policy" 2006, Vol. 23 (2), s. 28–52.
100. E. Gwiazdowski, Podatek progresywny i proporcjonalny. Doktrynalne przesłanki, praktyczne konsekwencje, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2007.
101. J. De Haan, J.E. Sturm, On The Relationship Between Economic Freedom and Economic Growth, Elsevier, "European Journal of Political Economy" 2000, Vol. 16(2), s. 215–241.
102. R.E. Hall, A. Rabushka, Podatek liniowy, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998.
103. R.E. Hall, J. Taylor, Makroekonomia, PWN, Warszawa 2009.
104. C. Heady, A. Johansson, A. Arnold, J. Brys, L. Vartia, Tax Policy for Economic Recovery and Growth, Royal Economic Society, "The Economic Journal" 2011, Vol. 121(550), s. 59–80.
105. Z. Hessami, The Size Composition of Government Spending in Europe and Its Impact on Well-Being, Wiley Blackwell, "Kyklos" 2010, Vol. 63(3), s. 346–382.
106. P. Howitt, Endogenous Growth and Cross Country Income Differences, "American Economic Review" 2000, Vol. 90, No. 4, s. 829–846.
107. J. Hryniewicz, Reformowanie systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce po 1989 roku, w: Ubezpieczenie społeczne w Polsce. 10 lat reformowania, J. Hryniewicz (red.), Warszawa 2011.
108. Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2010 rok, Departament Podatków Dochodowych, Ministerstwo Finansów, Warszawa, sierpień 2011.
109. A. Ivanka, Finanse i polityka finansowa państw kapitalistycznych, Polskie Wydawnictwo Gospodarcze, Warszawa 1961.
110. Z. Jacukowicz, kompleksowe zarządzanie pracą, ODDK, Gdańsk 2004.
111. M. Jasiński, Wprowadzenie do konstrukcji modeli wzrostu gospodarki rynkowej, Prace naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Lange we Wrocławiu, Wrocław 1995, nr 699.
112. I. Jędrasik-Jankowska, Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego, Warszawa 2009.

113. I. Jędrasik-Jankowska, Ubezpieczenia społeczne. Tom 1. Część ogólna. Lexis Nexis, Warszawa 2003.
114. A. Johansson, C. Heady, A. Arnold, J. Brys, L. Vartia, Taxation and Economic Growth, OECD Economics Department Working Papers 2008, No. 620, OECD Publishing.
115. C.I. Jones, R&D-Based Models of Economic Growth, University of Chicago Press, "Journal of Political Economy" 1995, Vol. 103(4), s. 759–784.
116. C.I. Jones, J.C. Williams, Too Much of a Good Thing? The Macroeconomics of Investment in R&D, Springer, "Journal of Economic Growth" 2000, Vol. 5(1), s. 65–85.
117. J. Jończyk, Prawo zabezpieczenia społecznego – ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna, Kantor Wyd. Zakamycze, Kraków 2001.
118. C. Józefiak, Wzrost gospodarczy w toku przemian ustrojowych, w: Podstawy trwałego wzrostu gospodarczego i służące temu polityki, RSSG, Raport nr 13, Warszawa 1997.
119. M. Kalecki, Zarys teorii wzrostu gospodarki socjalistycznej, PWN, Warszawa 1962.
120. W. Karpińska-Mizielińska, T. Smuda, Wpływ środków z funduszy unijnych na przekształcenia w gospodarce w perspektywie 2020 r., w: Ekonomia, polityka, etyka, Andrzej F. Bocian (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2011.
121. G. Karras, D. Furceri, Taxes and Growth in Europe, "South-Eastern Europe of Economics" 2009, No. 2.
122. R.G. King, R. Levine, Finance, Entrepreneurship and Growth: Theory and Evidence, Elsevier, "Journal of Monetary Economics" 1993, Vol. 32(3), s. 513–542.
123. B. Kłowska, Pracownicze programy emerytalne jako dobrowolne zabezpieczenie emerytalne pracowników w przedsiębiorstwie, w: Finanse, banki i ubezpieczenia w Polsce u progu XXI wieku, Tom IV Rynki finansowe, Materiały konferencyjne, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000.
124. E. Kołakowska, Podatki bezpośrednie po wejściu Polski do Unii Europejskiej, w: Polityka podatkowa po wejściu Polski do Unii Europejskiej, Jerzy Sikorski (red.), Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2004.
125. G. Kołodko, Instytucje i polityka a wzrost gospodarczy, „Ekonomista” 2004, nr 5.
126. Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie stawek VAT innych niż podstawowe {SEC(2007) 910}, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 5.7.2007 r., KOM (2007) 380 wersja ostateczna.
127. A. Komar, Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej, PWE, Warszawa 1996.
128. KPMG's Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2010, KPMG International Cooperative, a Swiss Entity, September 2010.
129. KPMG's Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2011, KPMG International Cooperative, a Swiss Entity, September 2011.
130. A. Krajewska, P. Krajewski, Rozkład obciążeń podatkowych w Polsce, Uniwersytet Łódzki, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Oeconomica” 2011, nr 248.
131. A. Krajewska, S. Krajewski, Wpływ systemu podatkowego w Polsce, transformujących się gospodarkach i Unii Europejskiej na konkurencyjność gospodarki, w: Konkurencyjność gospodarki Polski, R. Piasecki (red.), SWSPiZ, Łódź 2005.
132. A. Krajewska, Podatki. Unia Europejska, Polska, kraje nadbałtyckie. PWE, Warszawa 2004.
133. A. Krajewska, Podatki w Unii Europejskiej. Długookresowe tendencje i reakcja na kryzys, PWE, Warszawa 2012.
134. P. Krajewski, Oddziaływanie polityki fiskalnej na wahania koniunktury w Polsce, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2013.
135. P. Krajewski, Wpływ koniunktury na kształtowanie się dochodów budżetowych z podatku od dochodów osobistych, „Ekonomista” 2005, nr 1.
136. K. Kukk, Fiscal Policy Effects on Economic Growth: Short Run vs Long Run, Working Papers from Tallin School of Economics and Business Administration, Tallin University of Technology, Tallin 2007, No. 167.

137. G. Kula, Podatek liniowy w praktyce, „Gospodarka Narodowa” 2005, nr 11–12.
138. S. Kuznets, Economic Growth and Income Inequality, American Economic Association, “The American Economic Review” 1955, Vol. 45, No. 1, s. 1–28.
139. Labour Market Statistics, Eurostat Pocketbooks, Eurostat European Commission, Luxembourg 2011.
140. W. Leibfritz, J. Thornton, A. Bibbee, Taxation and Economic Performance, Economics Department, Working Papers, No. 176, OECD, Paris 1997.
141. K. Lewkowicz-Grzegorzczak, Realizacja zasady sprawiedliwości na przykładzie podatku dochodowego od osób fizycznych, Wydział Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku, „Optimum. Studia ekonomiczne” 2011, nr 1 (49).
142. R.E. Levine, D. Renelt, A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions, American Economic Association, “American Economic Review” 1992, Vol. 82, No. 4, s. 942–963.
143. R. Lipniewicz, Docelowy system VAT w Unii Europejskiej. Harmonizacja opodatkowania transakcji wewnątrzspółnotowych, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
144. H. Litwińczuk, Prawo podatkowe przedsiębiorców, Kik, Warszawa 2001.
145. Macroeconomic Effects of a Shift from Direct to Indirect Taxation: A Simulation for 15 EU Member States. Note presented by the European Commission services (DG TAXUD) at the 72nd meeting of the OECD, Working Party No. 2 on Tax Policy Analysis and Tax Statistics, Paris 2006 (14–16 November).
146. R.E. Lucas, On the Mechanics of Economic Development, Elsevier, “Journal of Monetary Economics” 1988, Vol. 22(1), s. 3–42.
147. A. Maddison, Growth and Interaction in the World Economy: The Roots of Modernity, American Enterprise Institute, Washington 2005.
148. A. Maddison, Monitoring The World Economy 1820 –1992, OECD Development Centre, Paris 1995.
149. A. Maddison, The World Economy, Volume 1: A Millennial Perspective, Development Centre of the OECD, Paris 2006.
150. J.B. Madsen, The Causality between Investment and Economic Growth, Elsevier, “Economics Letters” 2002, Vol. 74(2), s. 157–163.
151. B. Makowicz, Harmonizacja podatków pośrednich w Unii Europejskiej, Uniwersytet w Munster, „Studia Europejskie” 2004, nr 2.
152. Makroekonomia, Wybrane zagadnienia teorii wzrostu i funkcjonowania współczesnych systemów gospodarki rynkowej, J. Pająkiewicz (red.), Akademia Ekonomiczna im. Oskara Lange, Wrocław 2001.
153. W. Maruchin, System podatkowy, WSFiZ, Warszawa 2010.
154. Z. Matkowski, M. Próchniak, Zbieżność rozwoju gospodarczego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i w stosunku do Unii Europejskiej, „Ekonomista” 2005, nr 5.
155. Kazimierz Meredyk, Przedmiot i metoda nauk ekonomicznych, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2003.
156. K. Michałowska, Podatek dochodowy od osób prawnych, Difin, Warszawa 2011.
157. Monitoring Tax Revenues and Tax Reforms in EU Member States 2010. Tax Policy after the Crisis, Taxation Papers, European Commission – Eurostat, Luxembourg 2010.
158. W. Milo, N. Łapińska-Sobczak, Stabilność rynków finansowych a wzrost gospodarczy, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2002.
159. P.H. Mo, Corruption and Economic Growth, Elsevier, “Journal of Comparative Economics” 2001, Vol. 29(1), s. 66–79.
160. C. de Montesquieu, O duchu praw, tłum. T. Boy-Żeleński, wyd. Antyk, Kęty 2010.
161. R. de Mooij, C. Fuest, W. Fuest, A. Klemm, Does the Enlarged European Union Need a Minimum Corporate Tax Rate?, Intereconomics Review of European Economic Policy, Forum 4/2004, s. 181–189.

162. W. Muszalski, *Ubezpieczenie społeczne: podręcznik akademicki*, PWN, Wydanie 1, Warszawa 2008.
163. G.D. Myles, *Economic Growth and the Role of Taxation*, University of Exeter and Institute for Fiscal Studies, Prepared for the OECD, 2007.
164. G.D. Myles, *Taxation and Economic Growth*, Institute for Fiscal Studies, "Fiscal Studies" 2000, Vol. 21 No. 1, s. 141–168.
165. P. Nijkamp, J. Poot. *Meta-Analysis of the Impact of Fiscal Policies on Long-Run Growth*, Tinbergen Institute Discussion Papers 02-028/3, Tinbergen Institute, Amsterdam 2003.
166. W. Nykiel, *Ulgi i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002.
167. U. Nair-Reichert, D. Weinhold, *Causality Tests for Cross-Country Panels: A New Look at FDI and Economic Growth in Developing Countries*, University of Oxford, Department of Economics, "Oxford Bulletin of Economics and Statistics" 2001, Vol. 63(2), s. 153–171
168. OECD Economic Outlook (Statistical Annex Tables), volume 2006/2, No. 80, December, Table 1.
169. OECD Economic Surveys, Ireland 1988/1989, OECD, Paris 1989.
170. OECD Economic Surveys: Poland 2012, OECD, Paris 2012, Vol. 2012/7.
171. OECD Database [Online]. Protokół dostępu: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE1 [7 maja 2013].
172. *Revenue Statistics 2012*, OECD Publishing, Paris 2012.
173. *Opinia dotycząca ustawy budżetowej na rok 2011 (druk senacki nr 1072)*, Opinie i ekspertyzy OE-161, Kancelaria Senatu, Warszawa 2010.
174. *Opodatkowanie osób fizycznych w Unii Europejskiej (oraz Norwegii, Islandii i Szwajcarii). Ile wynagrodzenia trafia do naszych kieszeni?* PricewaterhouseCoopers, Edycja 2010.
175. *Opodatkowanie pracy i wynagrodzenie minimalne. Wpływ na rynek pracy w Polsce*, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2005.
176. L. Oręziak, *Konkurencja podatkowa i harmonizacja podatków w ramach Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, Szkoła Główna Handlu i Prawa, Warszawa 2007.
177. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2000.
178. F. Padovano, E. Galli, *Comparing the Growth Effects of Marginal vs. Average Tax Rates and Progressivity*, Elsevier, "European Journal of Political Economy" 2002, Vol. 18, s. 529–544.
179. F. Padovano, E. Galli, *Tax Rate and Economic Growth in the OECD Countries*, "Economic Inquiry" 2001, Vol. 39(1), s. 44–57.
180. C. Papageorgiou, *Distinguishing Between the Effects of Primary and Post-primary Education on Economic Growth*, Wiley Blackwell, "Review of Development Economics" 2003, Vol. 7(4), s. 622–635.
181. C. Papageorgiou, F. Perez-Sebastian, *Human Capital and Convergence in a Non-Scale R&D Growth Model*, Departmental Working Papers 2002-10, Department of Economics, Louisiana State University.
182. P.F. Peretto, *Technological Change and Population Growth*, Springer, "Journal of Economic Growth" 1998, Vol. 3(4), s. 283–311.
183. M.H. Pesaran, Y. Shin, R.P. Smith, *Pooled Mean Group Estimation of Dynamic Heterogeneous Panels*, "Journal of the American Statistical Association" 1999, No. 94, s. 621–634.
184. E.S. Phelps, *The Golden Rule of Accumulation: A Fable for Growthmen*, American Economic Association, "American Economic Review" 1961, Vol. 51, No. 4, s. 638–643.

185. R. Piasecki, Ewolucja teorii rozwoju gospodarczego krajów biednych, w: *Ekonomia rozwoju*, R. Piasecki (red.), PWE, Warszawa 2007.
186. M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna*, Poltex, Warszawa 1995.
187. C.I. Plosser, *The Search for Growth*, w: *Policies for Long-Run Economic Growth*, A Symposium Sponsored By The Federal Reserve Bank of Kansas City, J. Hole (ed), Wyoming 1992, August 27–29.
188. T. Plümpfer, C.W. Martin, *Democracy, Government Spending, and Economic Growth: A Political-Economic Explanation of the Barro-Effect*, Springer, “Public Choice” 2003, Vol. 117, No. 1/2, s. 25–70.
189. Polska 2010. Raport o stanie gospodarki, Ministerstwo Gospodarki, Departament Analiz i Prognoz, Warszawa 2010.
190. Program konwergencji – aktualizacja 2006, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2006.
191. Preferencje podatkowe w Polsce, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2012.
192. M. Próchniak, Czynniki wzrostu gospodarczego – wnioski z badań empirycznych, „*Ekonomista*” 2006, nr 3.
193. Renata Przygodzka, Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2006.
194. *Public Finances in EMU – 2010*, European Economy, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels 2010, 3/2011.
195. G. Ranis, F. Stewart, A. Ramirez, *Economic Growth and Human Development*, Elsevier, “World Development” 2000, Vol. 28(2), s. 197–219.
196. R. Rapacki, M. Próchniak, Charakterystyka wzrostu gospodarczego w krajach postsocjalistycznych w latach 1990–2003, „*Ekonomista*” 2006, nr 6.
197. *Revenue Statistics, Special Feature: The Balance Between Direct and Indirect Taxes 1965–2006*, OECD, Paris 2007.
198. F.L. Riviera-Batiza, *Democracy, Governance, and Economic Growth: Theory and Evidence*, Wiley Blackwell, “Review of Development Economics” 2002, nr 6, s. 225–247.
199. P.M. Romer, *Endogenous Technological Change*, University of Chicago Press, “Journal of Political Economy” 1990, Vol. 98(5), s. 71–102.
200. R. Rosiński, *Polski system podatkowy. Poszukiwanie optymalnych rozwiązań*, Centrum Doradztwa i Informacji DIFIN, Warszawa 2008.
201. P. Russel, *Podatek liniowy*, INFOS Zagadnienia społeczno-gospodarcze, Biuro Analiz Sejmowych 2008, nr 16 (40).
202. J. Rutkowski, *Taxation of Labor*, w: *Fiscal Policy and Economic Growth in ECA*, Ch. Grey and A. Vourdakakis (eds), World Bank, Washington 2007.
203. A. Rzońca, K. Czarnecka-Żochowska, T. Pabiański, *Jak podatki mogą nas przybliżyć do cudu gospodarczego?* Fundacja FOR PricewaterhouseCoopers, Warszawa 2008.
204. P. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, REBIS, Poznań 2012.
205. J.B. Say, *Traktat o ekonomii politycznej czyli prosty wykład sposobu, w jaki się tworzą, rozdzielają i spożywają bogactwa*, Warszawa 1960.
206. J.A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* [wyd. oryg. 1942], Routledge, London and New York 2003.
207. G.W. Scully, *Economic Freedom, Government Policy and the Trade-Off Between Equity and Economic Growth*, Springer, “Public Choice” 2002, Vol. 113, No. 1/2, s. 77–96.
208. J. Sepp, R. M. Wróbel, *Tax Competition and EU Enlargement: Strategies within a Developing Political-Economic Environment*, w: *Essays in Estonian Transformation Economics*, U. Ennuste, L. Wilder (eds.), Estonia Institute of Economics at Tallinn Technical University, Tallinn 2003.
209. K. Shell, *Towards a Theory of Incentive Activity and Capital Accumulation*, American Economic Association, “American Economic Review” 1966, Vol. 56, No. 2, s. 62–68.

210. Jerzy Sikorski, Kryzys na światowych rynkach finansowych 2007-2010 oraz jego wpływ na rynek finansowy Polski, w: *Ekonomia, polityka, etyka*, Andrzej F. Bocian (red.), Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2011.
211. A. Siwy, A. Adamczyk, T. Lubińska, W. Tarczyński, Poziom fiskalizmu a bezrobocie i tempo zmian PKB w krajach Unii Europejskiej i w Polsce w latach 1990–2000, „*Ekonomista*” 2004, nr 1.
212. A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Tom 2, PWN, Warszawa 2007.
213. R.M. Solow, *Technical Change and the Aggregate Production Function*, The MIT Press, “*The Review of Economics and Statistics*” 1957, Vol. 39, No. 3, s. 312–320.
214. R.W. Spahr, P.K. Jain, H. Fariz (2008). *The Income Tax Structure's Impact on Growth, Valuation, and Global Investments: A Three Stakeholder Perspective* [Online]. Protokół dostępu: <http://ssrn.com/abstract=1108001> [18 maja 2013].
215. J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
216. *Study on Reduced VAT Applied to Good and Services in the Member States of the European Union*, Taxation Papers. European Commission – Taxation and Customs Union, Luxembourg 2008.
217. G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy*, PWN, Warszawa 2007.
218. G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy. Strategia transformacji*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2002.
219. G. Szpor, *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2011.
220. W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987
221. W. Szymański, *Strategie podatkowe osób prawnych w Unii Europejskiej*, C. H. Beck, Warszawa 2009.
222. A. Ślesicka, *Stosowanie ulg i zwolnień w podatku dochodowym od osób fizycznych w państwach UE*, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego „*Ekonomia*” 2011, nr 26.
223. V. Tanzi, H. H. Zee, *Taxation and the Household Saving Rate: Evidence from OECD Countries*, IMF, IMF Working Papers 1998, No. 98/36.
224. *Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2010)*, OECD, Paris 2011.
225. *Taxation Papers. VAT indicators*, Working paper No 2/2004, European Commission – Eurostat, Luxembourg 2004.
226. *Taxation Trends in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, European Commission – Eurostat, Luxembourg 2010.
227. *Taxation Trends in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, European Commission – Eurostat, Luxembourg 2011.
228. *Taxation Trends in the European Union, Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, European Commission – Eurostat, Luxembourg 2012.
229. *Taxation Trends in the European Union. Focus on the Crisis. The Main Impacts on the EU Tax Systems*, European Commission – Eurostat, Luxembourg 2011.
230. *The Essential Guide for Individuals in Luxembourg. Tax, Social Security, Labor Environment, Immigration*, Deloitte 2012.
231. V. Thuronyi, *Tax Law Design and Drafting. Value-Added Tax. Vol. 1*, International Monetary Fund 1996.
232. T. Tokarski, *Postęp techniczny a wzrost gospodarczy w modelach endogenicznych*, „*Ekonomista*” 1996, nr 5.
233. T. Tokarski, *Wybrane modele podaźowych czynników wzrostu gospodarczego*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2005.
234. J. Tomkiewicz, *Polityka fiskalna a proces formowania się kapitału w gospodarkach posocjalistycznych*, w: *Finanse publiczne a wzrost gospodarczy*, J. Tomkiewicz (red.), WSPiZ im. Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa 2005.

235. Transition Report 2006. Finance in Transition, European Bank of Reconstruction and Development, London, November 2006.
236. VAT Rates Applied in the Member States of the European Union, European Commission, Taxation and Customs Union, Brussels-Belgium 2011.
237. K. Wach, Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.
238. B. Walczak, Systemy podatkowe: teoria i stan obecny polskiego systemu podatkowego, PTE, Szczecin 2003
239. J. Wąsowicz, Klin podatkowy i stopień regulacji rynku pracy – implikacje dla sytuacji na rynku pracy, w: Deregulacja rynku pracy jako determinanty wzrostu zatrudnienia, D. Kotlorz (red.), Katowice 2009.
240. D.E. Weil, Economic Growth, Brown University, Rhode Island 2005.
241. F. Widmalm, Tax Structure and Growth: Are Some Taxes Better Than Others?, Springer, "Public Choice" 2001, Vol. 107, No. 3/4, s. 199–219.
242. R. Wierzbą, Zmniejszenie obciążeń fiskalnych warunkiem przyspieszenia rozwoju gospodarczego Polski, Finanse i bankowość – dźwignie wzrostu gospodarczego, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 1999.
243. W. Wilczyński, Polski przełom ustrojowy 1989–2005, Ekonomia epoki transformacji, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Poznań 2005.
244. J. Wilkin, Peryferyjność i marginalizacja w świetle nowych teorii rozwoju (nowa geografia ekonomiczna, teoria wzrostu endogenego, instytucjonalizm), w: Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej, A. Bołtromiuk (red.), Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2003.
245. Henryk J. Wnorowski, Podatek akcyzowy od wyrobów spirytusowych w Polsce. Testowanie krzywej Laffera, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.
246. Henryk J. Wnorowski, Podatek liniowy i jego dotychczasowa praktyka jako przykład podejścia liberalnego w polityce fiskalnej, w: Polityka fiskalna jako instrument poprawy efektywności gospodarczej w krajach OECD, Henryk J. Wnorowski (red.), Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2008.
247. R. Wolański, Opodatkowanie małych i średnich przedsiębiorstw, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002.
248. R. Wolański, System podatkowy w Polsce, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
249. M.G. Woźniak, Wzrost gospodarczy. Podstawy teoretyczne, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 2004.
250. M.G. Woźniak, Wzrost gospodarczy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych. Czynniki. Bariery. Perspektywy. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002.
251. B. Wrona, T. Wołowicz, Struktura systemu podatkowego a wzrost gospodarczy, Zeszyty naukowe 2007, nr 6, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Bochni, Bochnia 2007.
252. Wstępny szacunek produktu krajowego brutto w IV kwartale 2012 r. Główny Urząd Statystyczny, Departament Rachunków Narodowych, Warszawa 2013.
253. W. Wyrzykowski, Podatki w Polsce, Oficyna Wyd. Bookmarket, Gdańsk 2008.
254. Adam Wyszowski, Podatki pośrednie i dochodowe w systemie podatkowym, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2010.
255. H. Yanikkaya, Trade Openness and Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study, Elsevier, "Journal of Development Economics" 2003, Vol. 72(1), s. 57–98.
256. A. Young, Growth Without Scale Effects, "Journal of Political Economy" 1998, Vol. 106, No. 1, s. 41–63.
257. Zarys finansów publicznych i prawa finansowego, W. Wójtowicz (red.), Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
258. L. Zienkowski, Co to jest PKB? Jego rola w analizach ekonomicznych i prognozowaniu, ELIPSA, Warszawa 2001.

Akty prawne:

1. Dyrektywa Rady 67/227/EWG z dnia 11 kwietnia 1967 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych (Dz. Urz. WE 71 z 14.04.1967, s. 1301).
2. Dyrektywa 67/228/EWG z dnia 11 kwietnia 1967 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących podatków obrotowych (Dz.Urz. WE 71 z 14.04.1967, s. 1303).
3. VI Dyrektywa Rady 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (Dz.Urz. WE L 145 z 13.06.1977).
4. Dyrektywa Rady 92/77/EWG z dnia 19 października 1992 r. uzupełniająca wspólny system podatku od wartości dodanej i zmieniająca dyrektywę 77/388/EWG (zbliżenie stawek VAT) (Dz.Urz. WE L 316 z 31.10.1992).
5. Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L 347 z 11.12.2006).
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.). Ustawa z dnia 20 listopada 1998 roku o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 1998 r. Nr 144, poz. 930 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym (Dz.U. z 1993 r. Nr 11, poz. 50).
8. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych z dnia 26 lipca 1991 roku (Dz. U. z 1991 r. Nr 80, poz. 350, z późn. zm.).
9. Ustawa z dnia 20 listopada 1998 roku o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 1998 r. Nr 144, poz. 930, z późn. zm.).
10. Ustawa z dnia 25 lipca 2008 roku o szczególnych rozwiązaniach dla podatników uzyskujących niektóre przychody poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2008 r. Nr 143, poz. 894.).
11. Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 1989 r. Nr 3, poz. 12).
12. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 1992 r. Nr 21, poz. 86, z późn. zm.).
13. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
14. Ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1998 r., Nr 137, poz. 887, z późn. zm.).
15. Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 1997 r., Nr 139, poz. 934z późn. zm.).
16. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o przejęciu przez Skarb Państwa zobowiązań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieprzekazanych składek do otwartych funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2003 r., Nr 149, poz. 1450 z późn. zm.)
17. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o pracowniczych programach emerytalnych (Dz. U. z 2004 r., Nr 116, poz. 1207 z późn. zm.).
18. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o indywidualnych kontach emerytalnych (Dz. U. z 2004 r., Nr 116, poz. 1205 z późn. zm.).
19. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 1998 r., Nr 162, poz. 1118 z późn. zm.).
20. Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 roku (Dz. U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).

21. Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 roku o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 1999 r. Nr 60, poz. 636 z późn. zm.).
22. Ustawa z dnia 30 października 2002 roku o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 199, poz. 1673 z późn. zm.).
23. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o emeryturach kapitałowych (Dz. U. z 2008 r., Nr 228, poz. 1507 z późn. zm.).
24. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2008 r., Nr 237, poz. 1656 z późn. zm.).
25. Ustawa z dnia 24 października 2012 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2012 Nr 0, poz. 1278).

SPIS RYSUNKÓW:

Rysunek 1 Krzywe Laffera dla PIT, CIT i VAT	46
Rysunek 2 Zasady podatkowe Adolfa Wagnera	49
Rysunek 3 Najwyższe stawki podatku dochodowego od osób fizycznych w krajach UE-27 w 2010 roku	84
Rysunek 4 Kryteria wyodrębniania drugiego filaru w nowym systemie emerytalnym	154

SPIS TABEL:

Tabela 1 Rodzaje podatków	42
Tabela 2 Stopa podatkowa, stopa obciążeń fiskalnych oraz stopa wydatków państwa w krajach UE w 2010 roku	54
Tabela 3 Stopa wzrostu wydatków rządowych w krajach UE-15 w latach 1970–2003	55
Tabela 4 Kierunki reformowania systemów podatkowych w krajach Unii Europejskiej w latach 2000–2007	59
Tabela 5 Poziom oraz struktura obciążeń fiskalnych w krajach UE w latach 1995–2010	64
Tabela 6 Wyniki regresji przeprowadzonej przez Padovano i Galli	72
Tabela 7 Stawki podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce	78
Tabela 8 Ulgi prorodzinne w krajach Unii Europejskiej	80
Tabela 9 Ciężar fiskalny podatku dochodowego od osób fizycznych w krajach UE w latach 1995–2010	82
Tabela 10 Udział PIT w przychodach podatkowych ogółem (w %) w krajach UE w latach 1995–2010	83
Tabela 11 Ewolucja najwyższych stawek podatku dochodowego od osób fizycznych w krajach Unii Europejskiej w latach 1995–2010	86
Tabela 12 Stawki opodatkowania w wybranych krajach UE w latach 1992–2011	87
Tabela 13 Stawki podatkowe oraz kwoty wolne od podatku w krajach UE, które wprowadziły tzw. podatek liniowy	88
Tabela 14 Ważniejsze zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych w krajach UE w latach 2008–2011	89
Tabela 15 Wpływ trwałego wzrostu opodatkowania na popyt i podaż pracy	92
Tabela 16 Wpływ wzrostu konsumpcji publicznej lub transferów o 1 procent PKB finansowany podatkiem PIT na poziom podstawowych agregatów w stanie ustalonym w modelach RBC i NSK (w %)	95
Tabela 17 Wpływ zmiennych fiskalnych na wzrost PKB <i>per capita</i> w krajach G-7 w latach 1965–2000	97
Tabela 18 Zmiany najwyższych stawek podatkowych PIT a stopa wzrostu PKB <i>per capita</i>	98
Tabela 19 Wpływ progresji podatkowej na poziom agregatów w stanie ustalonym w modelach RBC i NSK przy niezmiennym poziomie dochodów z podatku PIT (w proc.)	100
Tabela 20 Ciężar fiskalny podatku dochodowego od osób prawnych w krajach UE (w relacji do PKB)	110
Tabela 21 Udział CIT w przychodach podatkowych ogółem w krajach UE w latach 1995–2010 (w%)	111
Tabela 22 Zmiany stawek podatku dochodowego od osób prawnych w krajach UE w latach 1995–2010	113
Tabela 23 Wybrane wyniki modelu regresji N. Gemmella, R. Knellera i in. (nominalne stopy podatkowe)	119

Tabela 24 Wybrane wyniki modelu regresji N. Gemmella, R. Knellera i in. (efektywne stawki podatkowe)	120
Tabela 25 Podatek VAT w krajach Unii Europejskiej w 1987 roku	129
Tabela 26 Struktura podatków pośrednich w Polsce w latach 1995–2010 (w %)	132
Tabela 27 Udział podatków pośrednich w podatkowych dochodach budżetowych w krajach UE (w %)	133
Tabela 28 Udział podatku od towarów i usług w dochodach fiskalnych ogółem w krajach UE (w %)	134
Tabela 29 Podatek VAT w relacji do PKB (w %) w latach 1995–2010	135
Tabela 30 Stawki podatku VAT w krajach Unii Europejskiej w 2010 roku	136
Tabela 31 Ważniejsze zmiany w podatkach konsumpcyjnych wprowadzanych w krajach UE w latach 2009–2011	138
Tabela 32 Wpływ struktury podatkowej na stopę wzrostu PKB <i>per capita</i> w długim okresie	145
Tabela 33 Składki na ubezpieczenia społeczne w przychodach podatkowych ogółem w krajach UE w latach 1995–2010 (w %)	157
Tabela 34 Składki na ubezpieczenia społeczne w krajach UE w latach 1995–2010 (jako % PKB)	158
Tabela 35 Wysokość składek na ubezpieczenia społeczne w krajach UE w 2011 roku (jako % wynagrodzenia brutto)	159
Tabela 36 Redukcja obciążeń fiskalnych a wzrost gospodarczy i zatrudnienie w modelu HERMES	166

SPIS WYKRESÓW:

Wykres 1 PKB <i>per capita</i> oraz populacja w krajach zachodnich i reszcie w latach 1000-2001	33
Wykres 2 Dystans do USA: Irlandia i Polska (w %)	34
Wykres 3 PKB <i>per capita</i> i stopa wzrostu gospodarczego w krajach OECD – dystans do USA	35
Wykres 4 Średnie roczne tempo wzrostu PKB oraz produkcji przemysłowej w Polsce w latach 1990–2005	36
Wykres 5 Porównanie średniorocznej stopy wzrostu PKB w Polsce, UE-27 i krajach OECD w latach 1995 – 2011	38
Wykres 6 Zależność między dochodami publicznymi z podatków a stopą obciążeń podatkowych	45
Wykres 7 Stopa obciążeń fiskalnych (w % PKB) w krajach Unii Europejskiej w latach 1970–2010.....	63
Wykres 8 PKB <i>per capita</i> w krajach UE oraz USA w 2010 roku	65
Wykres 9 Opodatkowanie i stopy wzrostu PKB w Stanach Zjednoczonych w latach 1950–2000.....	69
Wykres 10 Opodatkowanie i stopy wzrostu gospodarczego w Wielkiej Brytanii w latach 1910–1980.....	70
Wykres 11 Stopa wzrostu PKB i stopy podatkowe w krajach OECD w latach 1960–2004.....	71
Wykres 12 Najwyższe stawki podatku PIT w krajach UE-27 oraz w strefie euro w latach 1995-2011	85
Wykres 13 Opodatkowanie PIT a popyt na pracę	92
Wykres 14 Udział obciążeń płac w dochodach fiskalnych a średnie roczne tempo wzrostu PKB.....	96

Wykres 15 Nominalne i efektywne (EATR) stawki podatkowe w opodatkowaniu przedsiębiorstw w UE i wybranych krajach OECD w 2007 roku	115
Wykres 16 Podatek od towarów i usług a ciężar opodatkowania sprzedawców i nabywców	140
Wykres 17 Elastyczność popytu i podaży: ciężar podatku ponoszą konsumenci	141
Wykres 18 Elastyczność popytu i podaży: ciężar podatku ponoszą producenci	142
Wykres 19 Udział podatków pośrednich w dochodach fiskalnych a średnia roczna dynamika PKB.....	144
Wykres 20 Klin podatkowy dla pracownika zarabiającego 2/3 średniego wynagrodzenia w krajach UE w 2010 roku	160
Wykres 21 Godzinowe koszty pracy w krajach UE w 2008 roku (w EUR)	161
Wykres 22 Wydajność pracy na zatrudnionego w UE w 2010 roku	162
Wykres 23 Składki na ubezpieczenia społeczne obciążające pracownika	163
Wykres 24 Składki na ubezpieczenia społeczne obciążające pracodawcę.....	164
Wykres 25 Mało elastyczna krzywa popytu na pracę (A) oraz nieelastyczna krzywa podaży pracy (B).....	164
Wykres 26 Reakcja PKB na wzrost obciążeń podatkowych o 1% PKB	167