

Autor: Sebastian Karwala

Tytuł pracy: Krzywa Laffera jako konstrukcja teoretyczna poparta rzeczywistością podatkową

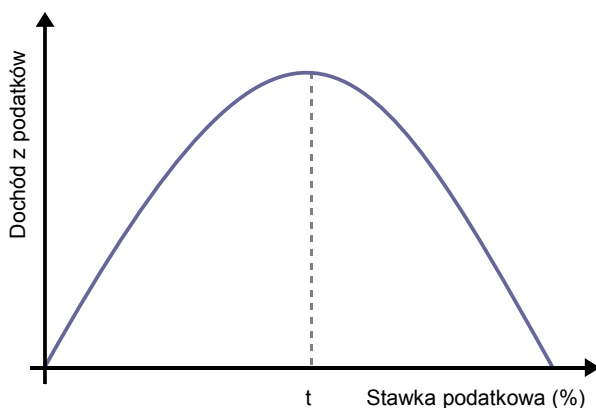
Wstęp

Dokładnie 30 lat temu młody amerykański naukowiec, Arthur Laffer, wtedy jeszcze asystent na uniwersytecie w Chicago, naszkicował na serwetce wykres i wręczył go Ronaldowi Reaganowi podczas ich pogawędki w kawiarni. Od momentu, kiedy ten znany aktor i działacz związkowy rozpoczął zwycięski marsz po fotel prezydencki, koncepcja Laffera zaczęła robić rewolucję. Zaczęto bowiem poważnie myśleć nad odejściem od szkoły popytowej¹, co w niedalekiej przyszłości też uczyniono.

Ronald Reagan po objęciu stanowiska prezydenta w 1981 roku, rozpoczął reanimowanie amerykańskiej gospodarki, właśnie poprzez obniżkę podatków, co dało efekty jakich spodziewał się Arthur Laffer. Wpływy do budżetu zamiast spadać, rosły, a co ważniejsze zapewniło to siedmioletni okres koniunktury gospodarczej (wzrost gospodarczy 6-7% PKB) i wyraźny spadek bezrobocia. Okazuje się więc, że krzywa Laffera, jako model *stricte* teoretyczny może być wykorzystywany w praktyce.

Krzywa Laffera jako konstrukcja teoretyczna

Krzywa Laffera jest wynikiem dedukcji i syntezy trzech prostych zdań:



1. Jeżeli stawka podatkowa równa jest 0 do dochód z podatków również będzie równy 0.
2. Podwyższając stawkę podatkową o $x\%$ procent, dochód z podatków będzie odpowiadał mniej więcej $x\%$ z wartości PKB.
3. Jeżeli stawka podatkowa będzie równa 100%, to dochód z podatków będzie praktycznie równy 0.

¹ Twórcą szkoły popytowej był Keynes John Maynard, uważany za najwybitniejszego ekonomistę angielskiego. Szkoła popytowa, zwana także od jego twórcy szkołą keynesowską, zakłada, że bez ingerencji państwa gospodarka skazana jest na niepełne wykorzystanie czynników wytwórczych. Innymi słowy popyt generowany przez państwo, sprzyjał gospodarce, mimo ceny, jaką musi zapłacić społeczeństwo w związku z wyższymi podatkami.

Ostatni punkt uzasadniany jest tym, że przy stawce podatkowej równej 100% nikt przy zdrowych zmysłach nie będzie pracować na państwo, nie mając z tego złamanego grosza. Oczywiście, jest to sytuacja czysto hipotetyczna. Można jednak stwierdzić, że wysiłki ludzi, związane z chęcią przeżycia zorientowane będą w całości na szarą/czarną strefę. Powstanie zatem rynek wtórny omijający państwo.

Wróćmy jednak do interpretacji owych trzech punktów. Wynika z nich, że musi istnieć punkt przegięcia, reprezentowany przez optymalną stawkę podatkową. Punkt ten oznaczony jest na wykresie literką t . Widać, że przy danej stawce podatkowej, dochód państwa jest największy. Obniżenie podatku spowoduje zmniejszenie wpływów do budżetu. Podobnie stanie się, jeśli podatki zwiększymy.

Krzywa Laffera odzwierciedla zatem zależność między stopą podatkową a dochodami z nich płynącymi. Do dziś nie odkryto jednak systemu, za pomocą którego możliwe byłoby wyznaczenie optymalnego punktu stopy podatkowej dla danego państwa. Powodem tego jest mnogość zmiennych i raczej trudna do przewidzenia reakcja podatników, bo zauważmy, że każdy z podatków, jak i podatników ma “swoją” własną krzywą Laffera.

Wydaje się jednak, że dzięki empirycznym zmianom stawek podatkowych istnieje możliwość wytyczenia punktu t , jednak istotnym ograniczeniem jest jej krótko-okresowość. Istnieje bowiem uzasadniona obawa, że rozpoczęcie przez podatników działalności w szarej strefie jest wyłącznie kwestią czasu. Dodatkowo należałoby ująć tych wszystkich, którzy międzyczasie wkraczają na rynek pracy.

Mimo wszystko na podstawie danych makroekonomicznych uwzględniających politykę fiskalną próbuje się oszacować stopę maksymalizującą wpływy. Szacunki dla Szwecji wskazują, że stopa ta wynosi około 70% i że została ona osiągnięta i przekroczona w początkach lat siedemdziesiątych².

Rzeczywistość podatkowa

Współcześnie nie traktuje się krzywej Laffera nazbyt poważnie, analizując politykę fiskalną kraju, ponieważ najważniejszy szczegół krzywej - położenie punktu t - nie

2 Do takich wniosków doszedł Charles Stuart w 1981 roku na podstawie analizy, jaką przeprowadził dla Szwecji. Rzeczywista stopa podatkowa osiągała 70% w początkach lat 70 i następnie wzrastała do 80%. Podobną analizę przeprowadzili dla Holandii A. Revestaein i H. Vijbrief w 1988. Doszli oni do wniosku, że Holandia usytuowała się w pobliżu punktu maksymalnej stawki podatkowej, ale go jeszcze nie przekroczyła. W latach 1970 – 1985 stawka podatkowa rosła i osiągnęła 67%. Autorzy zastrzegają jednak, że dane mają charakter dużego przybliżenia z uwagi na brak sprawdzonych metod wyznaczania punktu t .

sposób wyznaczyć. Ekonomiści daleko są jednak od ignorowania głównego przesłania Arthura Laffera. Nie ulega bowiem wątpliwości, że niskie podatki sprzyjają wzrostowi gospodarczemu. Należy jednak zwrócić uwagę, że nie wynika to bezpośrednio z krzywej Laffera, a raczej z dogmatów wolnego rynku. Niższe podatki to:

- większy rozwój przedsiębiorczości i silniejsza gra popytu i podaży;
- mniejsze wydatki państwa to, w dużym uproszczeniu mniejsze zabezpieczenia socjalne, co powoduje konieczność większej aktywności gospodarczej społeczeństwa;
- mniejsza potrzeba ucieczki w szarą strefę (mniej opłacalne);
- zachęta dla inwestorów zagranicznych w inwestowanie w danym państwie;
- (ale także:) większa dywersyfikacja ekonomiczna społeczeństwa.

Krzywa Laffera jest fundamentalnym argumentem zwolenników obniżki podatku. Powołują się na nią, uwzględniając przy tym powyższe argumenty “wolnego rynku”. Wg nich ociąganie się państwa z decyzją o cięciu podatków, jest zwykłą ignorancją. Wydaje się jednak, że obawy są uzasadnione w przypadku państw, w których wydatki sztywne wynoszą ponad 60%. Tak jest w przypadku Polski. Powoduje to mniejszą elastyczność budżetu na ewentualnie niższe wpływy z podatków. Dlatego tak ważna jest reforma finansów publicznych, tak by obniżce podatków towarzyszyła redukcja wydatków.

Spójrzmy jeszcze na ten problem przez pryzmat psychologii behawioralnej. Co przyczynia się do tego, że wpływy państwa przy podnoszeniu podatku może wzrosnąć? Oczywiście jest, że każda decyzja fiskalna państwa w mniejszym czy większym stopniu wpływa na nasze zachowanie. Według Leszka Balcerowicza w grę wchodzi dwa scenariusze zmian zachowań:

- zmiana intensywności poszukiwania i wykorzystywania rozmaitych luk podatkowych i innych sposobów zmniejszania dochodu deklарowanego do opodatkowania;
- zmiana natężenia wysiłku na rzecz legalnego zdobywania dochodów.

I rzeczywiście modyfikacje zachowań zgodne są z dogmatami wolnego rynku i w każdym przypadku zwiększania obciążeń podatkowych wpływają negatywnie na działalność gospodarczą kraju.

Praktyka versus teoria

Najbardziej reprezentatywnym zastosowaniem idei krzywej Laffera w praktyce były Stany Zjednoczone na początku lat 80. Tak jak już wspominałem we wstępie, w 1981 administracja Ronalda Reagana zdecydowała się na radykalną obniżkę podatków. Najwyższa stawka podatku od dochodów osobistych została obniżona z poziomu 34% do 28%. Taki krok spowodował wzrost gospodarczy i wzrost wpływów do państwowej kasy. Jednak wzrost wpływów do budżetu był mniejszy niż zakładano, co w połączeniu ze zwiększaniem wydatków państwowych spowodował wzrost deficytu budżetowego z 2 do 6% PKB i zwiększenie się długu publicznego.

W długim okresie wyglądało to jeszcze lepiej. Między rokiem 1981 a 1999, kiedy obowiązywała zdecydowanie obniżona stawka podatku od dochodów osobistych – 28% - udział podatków wpłacanych przez osoby najbogatsze w całości dochodów z podatku od dochodów osobistych wzrósł z 14% w 1981 roku do 18% w latach 1984-1985 oraz do 20-22% między rokiem 1981 a 1990. Widać stąd, że dzięki obniżeniu stawki podatkowej dochody USA w krótkim, jak i w długim okresie wrosły. Oznacza to, że stawka podatkowa w wysokości 34% znajdowała się po prawej stronie optymalnego punktu podatkowego.

Argumentem przemawiającym za tym jest rezultat podwyższenia w 1990 roku tej samej stawki podatkowej. W 1991 roku udział podatku od osób najbogatszych obniżył się jednak do 19% całości dochodów z PIT! Przypadków można mnożyć. W Europie dobrym przykładem są Węgry, gdzie przedsiębiorca płaci 18% podatku, a w Rosji 13% i pomimo drastycznej redukcji podatków (dla porównania w Polsce stawka wynosi 40%³) budżet nie stracił, a wręcz zyskał.

Tak, jak już wspominałem krzywa Laffera to nie tylko podatki od osób, ale także VAT, akcyza, cła i inne mniejsze, większe podatki kładzione na produkty. Tutaj łatwiej jest wyznaczyć i oszacować możliwe położenie krzywej Laffera odnośnie jednego produktu. Należy jednak mieć się na baczności przy ferowaniu zbyt szybkich osądów, gdyż nie tylko wielkość stopy podatkowej, czas, mentalność człowieka czy rodzaj produktu wpływają na decyzję nabycia bądź nienabycia określonego dobra. Różnie to będzie wyglądać z uwagi na region. Zwiększenie bowiem akcyzy na alkohol będzie miało inny skutek dla jego produkcji w Piotrkowie Trybunalskim, w centrum Polski, a inaczej dla miasteczek przygranicznych, gdzie bardziej opłacalny stanie się przemysł⁴ bądź zwożenie alkoholu z tańszych Czech czy nawet

3 Wg niektórych przed osiągnięciem punktu krytycznego broni nas system ulg, który powoduje, że ponad połowa przychodów z podatku PIT, jest przez nas odliczana właśnie z tego tytułu.

4 Sekcja Krajowa Przemysłu Spirytusowego i Drożdżowego NSZZ "Solidarność" szacuje, że na polski rynek trafia w ciągu roku nielegalnie od 110 mln do 135 mln butelek. Po przemnożeniu przez wynoszącą ok. 15 zł. kwotę akcyzy (opodatkowanie wyrobów spirytusowych wynosi łącznie z VATem ca 80%), daje to ubytek dochodów budżetowych w wysokości 1,6-2,1 mld zł.

Niemiec, gdzie wódka jest tańsza o ca 30%. Inaczej rzecz biorąc kształtowanie się krzywej zależeć będzie także od możliwości ominięcia wysokich podatków, w tym m.in. łatwość w wejście w szarą strefę.

Poniżej kilka przykładów z życia wziętych. W roku 2000 polski rząd próbując uzyskać większe przychody do budżetu zdecydował o podwyżce akcyzy na samochody z 2 do 6%. Spowodowało to efekt odwrotny (zebrano 35 mln złotych mniej), w tym także ostre wyhamowanie sprzedaży samochodów. Spadek sprzedaży, który odnotowano od stycznia do lipca (w porównaniu z analogicznym okresem 1999 roku) wyniósł ponad 28%.

Wysoka akcyza dotyka jednak przede wszystkim przemysł tytoniowy. W samym tylko 1999 roku, jak ocenił Jan Adamski, prezes Związku Pracodawców Przedsiębiorstw Dystrybucyjnych wartość przemyconych do Polski papierosów przekroczyła 1 mld zł, a ubytki podatkowe z tym związane wyniosły 730 mln zł!

Potwierdzają to prowadzone przez instytuty Pentor i Almares badania dotyczące konsumpcji papierosów sprowadzonych do Polski bez cła. Wynika z nich, że w kraju co szósty wypalany papieros pochodził od przemytników. Sytuacja byłaby inna, gdyby nie wysoka akcyza, której stopa wg wielu już dawno przekroczyła punkt przegięcia i znajduje się po stronie o nachyleniu ujemnym. Wydaje się zatem, że dzięki jej obniżeniu budżet państwa mógłby zyskać. Tak było w przypadku akcyzy na alkohol, kiedy to w zeszłym roku nastąpiło jej obniżenie, a mimo to dochody z tego podatku wzrosły.

Zakończenie

Nie ulega wątpliwości, że krzywa Laffera, choć brana pod uwagę, nie jest uważana za narzędzie pozwalające kształtować politykę fiskalną państwa. Powodem jest oczywiście brak odpowiednich reguł, pozwalających na wyznaczenie punktu przegięcia, punktu największych wpływów do budżetu. Ale ważniejszy jest raczej sama świadomość, po której stronie owego punktu znajduje się dana stawka podatkowa. Pozwala to na uniknięcie powiększania się szarej strefy i obciążania społeczeństwa większym podatkiem, z którego i tak dochody państwa są mniejsze niż by można to było zakładać.

Kolejnym powodem, szczególnie podkreślanym przez popleczników szkoły podażowej jest oczywiście twierdzenie – niższe podatki to wzrost produkcji i szybszy wzrost gospodarczy. Łatwo to udowodnić, jako że podatnicy lepiej potrafią dysponować swoimi pieniędzmi niż robi to państwo, którego aparatura państwowa przejada 1/3 przychodów

podatkowych. Krzywą Laffera można zatem traktować, jako przestrożę przed zbyt wysokimi podatkami, które państwu nie pomogą, lecz raczej zaszkodzą. Dlatego warto pamiętać o istnieniu krzywej Laffera, jako że jej idea poparta jest rzeczywistością podatkową.

Bibliografia

Opracowania książkowe:

1. R. Barro, Makroekonomia, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1997
2. M. Burda, Ch. Wyplosz, Makroekonomia. Podręcznik europejski, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1995
3. A. Machnik, Podatkowa dźwignia gazu, Elamed, Warszawa 2003
4. L. Filipowicz, Amerykańska ekonomia podaży, PAN, Warszawa 1992

Artykuły:

1. M. Zieliński, Pułapka Laffera, Wprost nr 932
2. L. Balcerowicz, Balcerowicz wprost, Wprost nr 860
3. W. Orłowski, Reforma, czyli co?, Gazeta Wyborcza 28.03.2003
4. W. Gadomski, Podatki? Jak magister do doktora, Gazeta Wyborcza 05.11.2001
5. R. Gwiazdowski, Progresywna grabież, Gazeta Wyborcza 23.09.1999
6. W. Gadomski, Gra w podatki, Gazeta Wyborcza 30.02.1998
7. W. Orłowski, Obniżki podatków, Parkiet 6-8.03.2004

Źródła internetowe:

1. Jeszcze o Lafferze i standardzie złota, <http://www.kapitalizm.republika.pl/inne/laffer.html>
2. Nie ma wolnego rynku..., <http://www.kapitalizm.republika.pl/inne/niemarynku.html>
3. The Laffer Curve, <http://www.vistech.net/users/rsturge/laffercu.html>
4. Income Tax - Theories,
<http://www.bized.ac.uk/virtual/economy/policy/tools/income/inctaxth.htm>
5. Explorations of the Laffer Curve, <http://www.gmu.edu/jbc/fest/files/Monissen.htm>
6. The Laffer Curve works,
<http://www.townhall.com/columnists/brucebartlett/bb20030926.shtml>