

Piotr Możyłowski
Pierwszy Urząd Skarbowy w Radomiu
11-listopada 69/77 m. 47, 26-600 Radom
piotr.moyowski@neostrada.pl

WPLYW PODATKÓW NA WZROST GOSPODARCZY

Opodatkowanie to niezwykle złożone zjawisko społeczne, gospodarcze, a także polityczno-ustrojowe i prawne, wymagające rozpatrywania z rozmaitych punktów widzenia. Bezpośrednim efektem podatku płaconego przez podmioty gospodarcze jest transfer funduszy od przedsiębiorstw do budżetu państwa. Struktura systemu podatkowego może zmieniać rzeczywiste decyzje dotyczące wielkości inwestycji, rodzaju aktywów, które są przedmiotem inwestowania, a także wyboru miejsca lokalizacji inwestycji. Może również zmieniać decyzje finansowe dotyczące sposobu finansowania inwestycji oraz proporcji zysku wypłaconego. W niniejszym artykule podjęto próbę wskazania w jaki sposób podatki mogą oddziaływać na gospodarkę. Mogą to być instrumenty wpływające proinwestycyjnie lub antymotywacyjnie na jej rozwój.

Podatki były i są przede wszystkim narzędziem, które służy do gromadzenia przez państwo środków zasilających dochody budżetowe, niezbędnych do finansowania jego zadań. Jednak obecnie podatki wykorzystywane są również do realizacji zadań o charakterze nie tylko fiskalnym, lecz także gospodarczym, społecznym czy politycznym. System podatkowy nie stanowi jakiegoś wyodrębnionego, funkcjonującego niezależnie i w oderwaniu od otoczenia systemu. Stanowi on istotny element systemu finansowego państwa, tym samym w swej budowie musi uwzględniać wymogi zeń wynikające, a jednocześnie kształtować go. Sposób oddziaływania na system finansowy państwa, czy szerzej na system społeczno-gospodarczy, bez względu na jego charakter wynika z istoty ekonomicznej podatków, wyrażającej się w kształtowaniu zasobów pieniężnych pozostających w dyspozycji poszczególnych osób prawnych lub fizycznych, lub inaczej – osób prowadzących lub nie, działalność gospodarczą i znajdujące swój wyraz w polityce podatkowej państwa (Dolata, 2003).

Rozwój rodzimych przedsiębiorstw oraz napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) jest bardzo ważny dla Polski, z uwagi na to, że m.in. zapewnia kapitał dla inwestycji w nowe przedsięwzięcia gospodarcze. Może także zaoferować inne korzyści takie jak: wprowadzenie nowych technologii, technik zarządzania i marketingu, umiejętności zarządzania finansami oraz dostęp do rynków eksportowych. Decyzja w sprawie lokalizacji inwestycji zależeć będzie od tego, gdzie (i jak szybko) zostaną osiągnięte największe zyski, zaś jednym z czynników wpływających na poziom zysków jest opodatkowanie. W przypadku każdego kraju (w tym i Polski) podstawowym przedmiotem troski jest to, aby system podatkowy nie stwarzał antybodźców dla inwestycji krajowych oraz zagranicznych.

Niewątpliwie wzrost gospodarczy przejawiał się będzie poprzez wzrost produkcji w istniejących przedsiębiorstwach oraz poprzez wchodzenie nowych podmiotów gospodarczych na rynek. Na te procesy duży wpływ wywiera tempo napływu inwestycji do danego regionu i kraju. Ekonomiści spierają się nad kwestią czy wysokość opodatkowania ma znaczenie dla tego procesu. W tej kwestii wyodrębniły się dwie szkoły do tego podejścia.

Pierwsza ze szkół twierdzi, że niskie podatki sprzyjają wzrostowi gospodarczemu, dlatego opłacalne jest obniżanie stawek podatkowych. Mniejsze dochody budżetowe, jak twierdzą zwolennicy takiego rozwiązania, powinny zostać po jakimś czasie zrekompensowane poprzez pobudzenie wzrostu produkcji, sprzedaży i zatrudnienia. Powyższe skutkowało

będzie większymi wpływami z innych podatków¹. Według zwolenników szkoły liberalnej jest to zjawisko o tyle dobre, iż wydatki podmiotów prywatnych mają korzystniejszy wpływ na wzrost gospodarczy, niż wydatki publiczne.

Przedstawiciele drugiej szkoły kwestionują pozytywne bezpośrednie oddziaływanie niskich podatków na rozwój przedsiębiorstw, akcentują natomiast znaczenie szkód, jakie może wywołać zmniejszenie dochodów podatkowych. Twierdzą, iż brak sfinansowania przez budżet szeregu dziedzin pogorszy warunki funkcjonowania przedsiębiorstw i pośrednio będzie hamowało rozwój gospodarki narodowej. Tak ma działać zmniejszenie nakładów na edukację, policję, sądownictwo czy infrastrukturę materialną². Efekty obniżenia podatków mogą być widoczne dopiero w długim okresie, a szkody wynikłe z niedofinansowania natchmiast.

Podatki i system podatkowy mogą pozytywnie oddziaływać na:

- rozwój prac badawczo-rozwojowych,
- pobudzanie działalności inwestycyjnej,
- dyfuzję innowacji produktowych i technologicznych,
- wzrost elastyczności rynku pracy oraz zatrudnienia,
- podniesienia kwalifikacji pracowników.

System podatkowy ma realizować zadania, które określane są mianem funkcji. W zależności od jego budowy, możliwe jest osiąganie odmiennych celów poprzez preferowanie poszczególnych funkcji podatków. W literaturze najczęściej wymienia się następujące funkcje: fiskalną, gospodarczą i społeczną. Niektórzy autorzy w ramach tak zwanych funkcji pozafiskalnych wyróżniają zamiast funkcji gospodarczej i społecznej: alokacyjną, stabilizacyjną oraz redystrybucyjną, a także stymulacyjną i informacyjną³.

Regulacyjne i fiskalne działanie podatków można ocenić z punktu widzenia funkcji gospodarczej (stymulacyjnej), która polega na oddziaływaniu podatku na decyzje podatników i procesy gospodarcze. Oddziaływanie to zależy od konstrukcji poszczególnych podatków. Chodzi w szczególności o to, by konstrukcja podatku nie niweczyła całkowicie zainteresowania podatników maksymalizacją podstawy opodatkowania, rozszerzeniem działalności, wzrostem efektywności, czy podejmowaniem inwestycji i wprowadzaniem nowych technologii. Zmniejszenie obciążeń podatkowych w wyniku stosowania niższych stawek, wyłączenia niektórych przychodów czy odliczeń od podstawy opodatkowania wpływa z jednej strony na wysokość dochodów budżetowych i ograniczenie funkcji redystrybucyjnej budżetu, a z drugiej strony – na zwiększeniu zasobów finansowych podatników (Ickiewicz, 1998). Podatki, które są wykorzystywane do osiągania celów gospodarczych lub społecznych poprzez stosowanie niskich stawek i różnego rodzaju preferencji osłabiają funkcję fiskalną i regulacyjną, a podnoszą znaczenie funkcji stymulacyjnej. Poprzez takie działanie tworzone są bodźce do wzrostu efektywności, inwestowania, eksportu, zwiększenia zatrudnienia czy zmiany struktury

¹ W związku z i tak większymi wpływami podatków pośrednich do budżetu państwa pojawiają się kwestie, aby zmniejszyć opodatkowanie dochodów. Zwolennicy takiej teorii twierdzą, że zmniejszenie podatków bezpośrednich wpłynie korzystnie na zwiększenie oszczędności gospodarstw domowych. Większe oszczędności powinny zostać wydatkowane w największej części na konsumpcję, która spowoduje wzrost inwestycji, a zarazem większe wpływy z podatków pośrednich (VAT i akcyza).

² Jakkolwiek może tak być, to nie oznacza to że musi się tak stać. Można w tym miejscu pokusić się o twierdzenie, że zmniejszenie się wydatków budżetu z jednych pozycji (np. na wydatki na zasiłki dla bezrobotnych) pozwoliłoby na przesunięcie środków pieniężnych na inne pozycje (np. na policję czy edukację). Tak więc zmniejszenie się wpływów podatkowych do budżetu państwa nie musi skutkować od razu pogorszeniem się warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

³ Zob. J. Głuchowki, *Polskie prawo podatkowe*, Warszawa 1996, *Finanse publiczne*, red. G. Polkowska, Warszawa 1995, J. Sokołowski, *Zarządzanie przez podatki*, Warszawa 1995. Wskazane wyżej funkcje alokacyjna, stabilizacyjna, redystrybucyjna oraz stymulacyjna stanowią w zasadzie inne ujęcie przedstawionych tu funkcji fiskalnej, gospodarczej i społecznej.

ry produkcji. Z powyższego wynika, jak niezwykle złożoną kwestią jest zapewnienie maksymalnych wpływów do budżetu bez ograniczenia możliwości realizacji za pomocą podatków funkcji gospodarczych i społecznych.

Funkcja stymulacyjna podatków może przejawiać się w kształtowaniu określonych stawek podatkowych, formułowaniu w odpowiedni sposób takich elementów konstrukcji podatków jak ulgi, zwyzki i zwolnienia podatkowe. Za pomocą podatków można stymulować sferę gospodarczą jak i pozagospodarczą. W obrębie sfery gospodarczej stymulacja przejawia się w oddziaływaniu na strukturę gospodarki narodowej, wpływaniu na kierunki i lokalizację przedsięwzięć gospodarczych, dążność do zwiększenia efektywności ekonomicznej oraz kształtowanie akumulacji i konsumpcji. W obrębie sfery pozagospodarczej stymulacja może być skuteczna, np. w odniesieniu do określonych warstw ludności, populacji ludzi, działalności artystycznej.

Innym rozwiązaniem jest system ulg i zwolnień, w tym szczególnie ulga inwestycyjna. Minimalnie obciążony zysk pozwala generować dodatkowe środki finansowe. Pozwala to przeprowadzać nowe inwestycje i rozwijać firmę. Ulgi podatkowe, np. w podatkach dochodowych od osób prawnych mogą zachęcać do podejmowania działań preferowanych przez ustawodawcę, a więc np. skłaniać do eksportu, wprowadzania postępu technicznego czy podejmowania inwestycji proekologicznych.

Ustawodawca chcąc oddziaływać na procesy gospodarcze przedsiębiorstw może tak kształtować system podatkowy aby możliwe było korzystanie z różnego rodzaju ulg. Wy miernym celem ulgi jest obniżenie efektywnej stopy opodatkowania podmiotów gospodarczych. Im bardziej rozbudowany wachlarz ulg i zwolnień, tym większa jest różnica między nominalną stopą opodatkowania a stopą efektywną. U podstaw takiego rozwiązania leży oczywiście chęć skłonienia podmiotów gospodarczych do realizacji określonych celów polityki gospodarczej (Szczęsny, 2001). Skorzystanie przez przedsiębiorstwo z preferencji podatkowych oznacza w praktyce wzrost kapitału własnego i rozszerzenie zakresu samofinansowania. Wyrazem bowiem tych preferencji jest większy zysk netto pozostający do dyspozycji przedsiębiorstwa. Różny jest jednak sposób i zakres oddziaływania poszczególnych instrumentów podatkowej polityki preferencyjnej na poziom zysku netto, a w konsekwencji na zakres samofinansowania przedsiębiorstw.

Ulg podatkowe powodują wzrost nakładów inwestycyjnych. Trudno jest oddzielić wpływ regulacji prawnych od ogólnej koniunktury gospodarczej sprzyjającej inwestowaniu, jednak część tego wzrostu można przypisać wprowadzonym preferencjom. Ponadto część nakładów wcześniej ukrywanych w bieżących kosztach działalności w celu zmniejszenia zysku i podatku, została ujawniona dla skorzystania z inwestycyjnej ulgi podatkowej. Świadczy to, że ulgi podatkowe mogą być skutecznym narzędziem wspierającym określoną politykę gospodarczą, szczególnie w sytuacji niedoboru kapitału własnego. Niekiedy pojawiają się sugestie, że należy odejść od wprowadzania nowych ulg, a nawet jest to konieczne. Elementami bardziej pobudzającymi inwestycje powinny być niższe obciążenia podatkowe, a także wprowadzenie korzystniejszych zasad amortyzacji środków trwałych.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na kwestię celowości wprowadzania ulg podatkowych. Poglądy na ten temat są różne i mocno rozbieżne jednakże sprowadzające się właściwie do dwóch kwestii. Pierwszą poruszaną kwestią jest mówiąca, że z dobrodziejstw takiego systemu korzystają tylko nieliczni, natomiast pozostali uczestnicy rynku muszą ponosić określone ciężary podatkowe aby zrekompensować ulgi i zwolnienia dla tych pierwszych. Przeczy to również dwóm zasadom podatkowym, tj. zasadzie powszechności i równości wobec obciążeń podatkowych. Druga kwestia dotyczy skuteczności ulgi i zwolnienia podatkowego jako narzędzia polityki fiskalnej. Zbyt rozbudowany system zróżnicowania obciążeń może wywoływać odwrotne, wręcz niepożądane reakcje polegające na tym, że zainteresowanie przedsiębiorstw przesunie się z obszaru efektywności ekonomicznej na obszar regulacji

prawnych. Ponadto zbyt duża liczba ulg i zwolnień powoduje, iż system podatkowy staje się mało czytelny i niestabilny. Taka niestabilność i niespójność systemu podatkowego nie będzie pozytywnie wpływać na zachowania podmiotów gospodarczych. Przedsiębiorcy, którzy inwestują swoje pieniądze (ryzykując czasami całym swoim majątkiem) nie będą zainteresowani poszerzaniem i rozwijaniem swojej działalności w sytuacji, kiedy będą zaskakiwani ciągłymi zmianami przepisów. Oni mają się skupić na pomnażaniu środków, rozwijaniu firm, a nie na studiowaniu ciągle zmieniających się przepisów oraz zatrudnianiu wielu prawników czy księgowych.

Państwo może również stymulować zachowania różnych podmiotów gospodarczych za pomocą odpowiednich konstrukcji podatkowych. Motywacyjne oddziaływanie podatków jest związane nie tylko z ich konstrukcją ale także z wysokością stawek. Zbyt wysokie obciążenia podatkowe działają antymotywacyjnie, osłabiają bodźce do pracy i hamują przedsiębiorczość⁴. Wysokie stawki podatkowe mogą być (i są) czynnikiem, który hamująco wpływa na mobilność siły roboczej. Obniżka stawek zachęca do poszukiwania lepszej pracy, gdyż ewentualna dodatkowa zapłata za wykonaną pracę nie zostanie objęta wyższą stawką podatkową. Im system podatkowy jest mniej progresywny, tym większa skłonność do poszukiwania lepszej pracy⁵. Ponadto wysokie podatki mogą hamować rozwój przedsiębiorstw oraz podejmowane przez nie przedsięwzięcia (np. inwestycyjne czy innowacyjne), a to nie wpływa pozytywnie na rynek pracy.

R. Mastalski wskazuje na fakt, iż warunkiem właściwego działania podatków w gospodarce jest ich zgodność z zasadami funkcjonowania rynku, zwłaszcza zaś z zasadą wolności gospodarczej i konkurencji. Podatki powinny być wykorzystywane jako instrumenty oddziaływania na gospodarkę, pod warunkiem że ich działanie jest zgodne z rynkowymi mechanizmami funkcjonowania gospodarki. Nie powinno się przeceniać oddziaływania instrumentów podatkowych na gospodarkę i wiązać z nimi zbyt daleko idących oczekiwań. Podatki powinny być jednym z instrumentów oddziaływania na gospodarkę, którego skuteczność zależna jest od zgodności z innymi instrumentami stosowanymi przez państwo (np. instrumenty pieniężne i kredytowe, wydatki budżetowe), od prawidłowego doboru tych instrumentów, zwłaszcza zaś od tego na ile są zgodne z rynkowymi mechanizmami funkcjonowania gospodarki (Mastalski, 2006)⁶.

Wysokość podatków ma różnokierunkowy wpływ na rozwój przedsiębiorstw. Obniżenie podatków⁷ obciążających podmioty gospodarcze pozostawia w ich dyspozycji większą niż poprzednio część zysku, a tym samym stwarza możliwość zwiększenia inwestycji i przy-

⁴ Przedsiębiorcy wśród których przeprowadzono badania wskazywali na problem wysokich podatków oraz kosztów pracy. Do barier rozwoju zaliczali w szczególności zbyt wysokie stawki podatkowe, skomplikowanie systemu podatkowego, brak inwestorów i małe nakłady inwestycyjne czy słabości gospodarcze regionu.

⁵ Niskie dochody gospodarstw domowych nie wpływają pozytywnie na rozwój przedsiębiorstw. Wysokie opodatkowanie ogranicza wydatki na konsumpcję. Natomiast obniżenie opodatkowania spowoduje, iż w budżetach domowych znajdują się większe środki finansowe, które spowodują (lub powinny) większą konsumpcję. Zwiększona konsumpcja zachęci producentów do powiększenia produkcji wytwarzanych produktów. Większa produkcja i sprzedaż zaowocuje większymi wpływami z tytułu podatków pośrednich (VAT i akcyza) do budżetu państwa.

⁶ Dlatego należy w tym miejscu zaznaczyć, iż podatki nie wpływają samodzielnie na wzrost gospodarczy. Powinny być instrumentami „pomocniczymi” innych narzędzi wpływających na rozwój gospodarki.

⁷ Bardzo dobrym przykładem obniżenia podatków w Polsce jest przykład CIT i PIT gdzie od 2004 roku zostały wprowadzone niższe stawki podatkowe, tj. obniżono stawkę CIT do 19% oraz wprowadzono liniową stawkę 19% w podatku PIT (stawką tą mogą rozliczać się przedsiębiorcy, którzy spełniają wymagania określone w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych). W ten oto sposób przedsiębiorcy (osoby fizyczne) mają możliwość wyboru, albo rozliczają się na zasadach ogólnych ze stawkami 19%, 30% i 40% albo wybierają metodę liniową i rozliczają się według stawki 19%. Można by rzec, że polski fiskus wprowadzając te zmiany nadał trochę za trendami europejskimi, gdzie ostatnio panuje „moda” na obniżanie opodatkowania firm (tzw. konkurencja podatkowa).

spiesza rozwój. W jakim stopniu przedsiębiorstwo je wykorzysta, zależy przede wszystkim od stanu koniunktury. Przedsiębiorstwo nie będzie realizować żadnych inwestycji, jeżeli ma niewykorzystane zdolności produkcyjne, a popyt na jego produkty spada. Branża, która przeżywa trudności zbytu, nie będzie podejmowała inwestycji rozwojowych niezależnie od tego jak niski byłby podatek i stopa procentowa (Ostaszewski (red.) 2004).

Ustawodawca powinien mieć na uwadze to, że wzrost opodatkowania nie zawsze prowadzi do wzrostu dochodów budżetowych. Zbyt silne obciążenia podatkowe powodują bowiem niejednokrotnie ograniczenie działalności gospodarczej, „ucieczki” podatkowe, a także poszukiwanie przez podatników możliwości nielegalnego unikania opodatkowania (oszustwa podatkowe). System podatkowy powinien być budowany według zasad racjonalności, dlatego że tylko wówczas może być zapewniona efektywność jego oddziaływania na konkretne procesy.

Podatki i rozbudowany system ulg i zwolnień podatkowych stwarzają możliwości efektywnego wykorzystania funkcji gospodarczej⁸. Niekiedy padają stwierdzenia, że ulgi i zwolnienia nie wpływają na ogólny poziom dochodów budżetowych z podatków. Na przykład S. Dolata uważa, że dokonują one jedynie zmiany struktury strumieni finansowych płynących z systemu podatkowego. Fizyczne zmniejszenie dochodów z tytułu jednego podatku rekompensowane jest wpływami z innych podatków oraz w części z tego samego podatku lecz pochodzącego od innych podatników.

System podatkowy winien tworzyć zachęty do podejmowania działań, których nie wymusza rynek. Preferencyjne stawki podatkowe i ulgi mogą stymulować wzrost inwestycji, innowacyjności i zatrudnienia. Zaoszczędzone w ten sposób środki powinny umożliwić przedsiębiorstwom zwiększanie wydatków na badania i rozwój lub na tworzenie nowych miejsc pracy. Wysokość stawek podatkowych może pozytywnie wpływać na wielkość inwestycji. Aby sprostać konkurencji międzynarodowej i stymulować inwestycji (w tym m.in. BIZ), stawki podatkowe powinny być w miarę niskie. Alternatywą obniżenia stawki jest zwolnienie z opodatkowania zysków pozostających w przedsiębiorstwie (rozwiązanie takie przyjęto w Estonii gdzie opodatkowane są jedynie dochody „wychodzące” z przedsiębiorstwa).

Należy mieć na uwadze fakt, iż państwo chcąc wspierać przedsiębiorstwa powinno zminimalizować zewnętrzne obciążenia w okresie, gdy przychody generowane przez nowe przedsięwzięcia kształtują się na zbyt niskim poziomie. Stosując takie rozwiązania „fiskus zachowuje się jak roztropny sadownik, który rezygnuje z niewielkiego plonu w pierwszym roku owocowania po to, aby móc czerpać większe i bardziej pewne korzyści w przyszłości”.

BIBLIOGRAFIA:

1. Bouvier M., (2000), Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatków, Wyd. KiK,

⁸ Należy wprowadzać je jednak z zachowaniem umiaru. Ulgi dla samych siebie nie mają sensu i racji bytu. Wprowadzając różnorakie ulgi, politycy próbują sterować zachowaniami przedsiębiorców (czytaj wyborców). Na przykład ulgi za zwiększenie zatrudnienia, które zostaną źle skonstruowane mogą przynieść więcej szkód niż pożytku (choć niektórym przedsiębiorstwom mogą przynieść określone korzyści). W przypadku takiej właśnie ulgi przedsiębiorstwa mogąc nastawić się na jej wykorzystanie, w jednym miejscu będą przyjmować nowych pracowników, ale w drugim zwalniać. Może to oznaczać, że przedsiębiorstwo skorzysta z ulgi, ale państwo zapłaci większe zasiłki dla bezrobotnych z uwagi na utratę pracy przez pracowników (bo przecież w gminach zagrożonych szczególnie bezrobociem przysługuje większy i dłużej pobierany zasiłek dla bezrobotnych). Dlatego system podatkowy nie powinien zbyt ingerować w zachowania podatników, powinien być neutralny. Przedsiębiorcy powinni podejmować decyzje na podstawie rzetelnego rachunku ekonomicznego, a nie z chęci „załapania się na ulgę”.

- Warszawa.
2. Dolata S., (2003), Uwarunkowania i konsekwencje reformy systemu podatkowego, w: Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego, red. A. Pomorska, Lublin
 3. Formy zmniejszania wysokości podatków w Polsce. Ulgi, zwolnienia, obniżki i inne, (2002), red. J. Głuchowski, PWN, Warszawa
 4. Gaudemet P.M., (1990), Finanse publiczne, PWE, Warszawa.
 5. Ickiewicz J., (1998), Podatkowe i niepodatkowe obciążenia przedsiębiorstw, SGH, Warszawa.
 6. Krajewska A., (2004), Podatki: Unia Europejska, Polska, Kraje nadbałtyckie, Warszawa.
 7. Litwińczuk H., (2003), Prawo podatkowe przedsiębiorców, Dom wyd. ABC, Warszawa.
 8. Nykiel W., (2002), Ulgi i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku, Dom wyd. ABC, Warszawa.
 9. Mastalski R., (2006), Prawo podatkowe, C.H.BECK, Warszawa.
 10. Pomoc publiczna dla małych i średnich przedsiębiorstw. Mity i rzeczywistość, (2005), red. F. Misiąg, PWE, Warszawa.
 11. Sokołowski J., (1995), Zarządzanie przez podatki, PWN, Warszawa.
 12. Szczęsny W., (2001), Firma w otoczeniu fiskalnym, Difin, Warszawa.
 13. Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce, (2004), red. J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz, T. Kierczyński, Difin, Warszawa