

Wiesława Ziółkowska\*

## PODATKOWY KONTEKST DŁUGU SEKTORA GENERAL GOVERNMENT

### Wprowadzenie

Podatki i dług należą do takich kategorii ekonomicznych, które nigdy nie tracą aktualności. Co więcej, budzą zarówno w teorii, jak i praktyce, wiele kontrowersji, mających podłoże nie tylko merytoryczne, ale i emocjonalne – co oczywiście utrudnia dyskurs oraz racjonalne wnioskowanie. Obie kategorie są wielostronnie uwarunkowane i wzajemnie powiązane. Wpływ podatków i długu sektora *general government* na procesy realne, skuteczność i efektywność podejmowanych działań ujawniają się dopiero w dłuższym okresie. Ich ocena powinna więc opierać się na analizie obejmującej dłuższy horyzont czasowy, co niestety nie zawsze daje się pogodzić z pełną porównywalnością danych<sup>1</sup>. Co do ich roli w procesie rozwoju gospodarczego, szczególnie w kontekście tworzenia warunków dla wzrostu zrównoważonego na płaszczyźnie społeczno-gospodarczej i ekologicznej, prezentowane są krańcowo różne stanowiska.

Celem artykułu jest retrospektywne spojrzenie na podatki w kontekście tworzenia warunków zrównoważonego rozwoju i to tylko przez pryzmat długu publicznego. Autorka podejmuje próbę weryfikacji hipotezy zakładającej, że wpływ podatków na dług sektora *general government* w państwach Unii Europejskiej, w tym również w Polsce, jest różnokierunkowy i charakteryzuje się różnym stopniem istotności. Dla celów porównawczych wykorzystano wskaźniki dotyczące całej UE, UE 15 oraz państw EŚW. Badaniem objęto lata 1995–2013, ze szczególnym uwzględnieniem okresu 2008–2013, a więc spowolnienia i kryzysu finansowo-zadłużeniowego i gospodarczego. Jako podstawową metodę badawczą przyjęto analizę opisową wskaźników.

---

\* Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Instytut Finansów i Bankowości.

<sup>1</sup> W artykule wykorzystywano najbardziej aktualne bazy danych EUROSTATU i AMECO, tam gdzie nie było to możliwe, odwoływano się do danych historycznych. Gdy i one nie były kompletne, zaznaczano brak danych i wskazywano, jakiego okresu dotyczy badanie.

W celu określenia kierunku i siły zależności między analizowanymi zmiennymi wykorzystano współczynnik Pearsona.

## 1. Deficyt, dług publiczny i podatki jako podstawowe kategorie ekonomiczne

W większości państw regułą stało się konstruowanie budżetów z saldem ujemnym bez względu na fazę cyklu koniunkturalnego. Na 525 rocznych budżetów państw członkowskich Unii Europejskiej w latach 1995–2013, zaledwie 80 wykazywało nadwyżkę, a pięć było zrównoważonych. Budżety z nadwyżką odnotowano głównie w krajach zamożnych: w Luksemburgu, Finlandii, Irlandii, Szwecji, Danii i w Niemczech, ale i w Estonii oraz Bułgarii. Strumienie deficytów, powstających bez względu na fazy cyklu koniunkturalnego, generują dług publiczny będący sumą zobowiązań publicznych państw<sup>2</sup>. Salda sektora *general government* w % PKB, zmiany udziału długu w p.p. PKB w latach poprzedzających ostatni kryzys i w jego okresie, przyrosty długu i skumulowane salda sektora w mld EUR oraz różnice między nimi przedstawia tabela 1.

Średni roczny deficyt w latach kryzysu 2008–2013 w państwach UE27 i UE15 w porównaniu z okresem 1995–2007, w którym lata 2001–2002 to również czas gorszej koniunktury, został podwojony, a w EŚW odpowiednio wzrost ten wynosił 50%. W całym omawianym okresie ujemne skumulowane salda sektora *general government* średnio w UE 27 i UE 15 sięgały prawie 60% PKB, a państwa Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) przekroczyły ten poziom. Najwyższy skumulowany udział deficytów w relacji do PKB odnotowano w Grecji, na Węgrzech, w Słowacji, Portugalii, na Malcie i w Polsce. Skumulowane salda ze znakiem dodatnim w omawianym okresie odnotowano jedynie w Luksemburgu, Finlandii, Danii i Estonii.

Chronicznie występujące deficyty muszą prowadzić do zadłużenia. Najwyższy przyrost długu – mierzony jako różnica jego udziału w PKB w dwóch krańcowych latach badanego okresu – wystąpił w Grecji, Portugalii, na Cyprze i w Słowenii. Na 28 członków UE spadek długu odnotowano jedynie w Bułgarii, Szwecji, Danii, Belgii, na Węgrzech i w Holandii. W Polsce udział długu sektora *general government* w PKB w 2013 r. wzrósł w porównaniu z 1995 r. o 8,1 p.p. Uwzględnić jednak trzeba fakt, że średnia roczna dynamika PKB w Polsce w latach 1996–2013 wyniosła 4,0%, podczas gdy w EŚW 3,1%, w UE 15 1,5%, a średnio w całej UE 1,7%.

<sup>2</sup> P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 2, PWN, Warszawa 2000, s. 431.

Tabela 1. Saldo i dług sektora *general government* w państwach UE w latach 1995–2013

	Srednie roczne saldo sektora gg w % PKB* 1995–2007	Srednie roczne saldo sektora gg w % PKB* 2008–2013	Skumulowane saldo sektora gg w % PKB* 1995–2013	Zmiana dlugu w relacji do PKB w p.p.** 2007–1995	Zmiana dlugu w relacji do PKB w p.p.** 2013–2008	Zmiana dlugu w relacji do PKB w p.p.** 2013–1995	Przyrost dlugu w mid EUR 1995–2013	Skumulowane saldo sektora gg w mid EUR 1996–2013	Różnica przyrostu dlugu i skumulowanych saldo gg w mid EUR***
Austria	-2,7	-3,0	-52,8	-3,2	12,7	13,2	137,6	-117,1	20,4
Belgia	-1,3	-3,6	-37,9	-44,2	12,3	-26,6	124,5	-109,6	14,9
Bulgaria	-1,0	-1,6	-22,1	-80,7	5,0	-79,0	-1,7	-3,0	-1,2
Chorwacja	****-1,8	-5,5	*****-56,8	-0,7	39,7	40,6	22,8	-23,6	-0,8
Cypr	-2,7	-4,3	-60,7	5,8	57,5	54,3	14,9	-8,5	6,4
Czechy	-4,4	-3,4	-77,5	14,2	17,0	32,1	62,0	-67,1	-5,1
Dania	1,0	-1,5	4,2	-45,9	11,6	-28,2	12,8	15,9	-3,1
Estonia	0,7	-0,8	4,0	-4,6	5,6	1,9	1,7	0,4	1,3
EU-EŚW	<b>-3,1</b>	-4,3	<b>-65,6</b>	-6,9	20,4	15,0	460,9	-515,9	-55,0
EU15	-2,3	-4,6	-57,9	-8,4	26,8	22,2	6467,0	-5374,9	1092,1
EU27	-2,4	-4,6	-59,2	-8,9	24,4	18,6	6130,0	-5849,6	280,4
EU28	****-1,0	-4,6	****-41,1	-1,8	24,5	25,8	5617,8	-4996,5	621,3
Finlandia	1,9	-1,1	18,8	-21,1	23,3	0,9	56,1	37,3	18,8
Francja	-2,9	-5,2	-69,1	8,7	24,4	36,7	1257,5	-1145,8	111,7
Grecja	-5,9	-11,2	-143,7	9,9	65,6	81,7	223,9	-251,1	-27,2
Hiszpania	-1,3	-8,6	-68,7	-26,2	52,7	30,4	670,6	-584,0	86,6
Holandia	-1,3	-3,5	-38,4	-30,8	13,8	-4,9	192,1	-172,7	19,4
Irlandia	1,2	-13,3	-64,6	-54,7	80,7	44,6	174,2	-113,9	60,3
Litwa	-2,7	-5,7	-69,8	5,2	23,6	27,5	13,0	-14,3	-1,2
Luxemburg	2,6	0,5	37,5	-0,9	9,2	15,5	9,4	8,6	0,8
Łotwa	-1,2	-4,4	-41,6	-5,5	19,6	24,3	8,3	-6,6	1,7
Malta	-5,6	-3,3	-92,2	28,0	7,1	35,4	4,3	-4,2	0,1
Niemcy	-2,9	-1,3	-45,5	8,9	12,0	22,3	1083,4	-808,0	275,4
Polska	-4,1	-5,2	-84,2	-3,4	9,1	8,1	172,4	-211,4	-39,0
Portugalia	-4,3	-7,1	-99,0	10,1	56,3	69,7	166,3	-145,1	21,1
Rumunia	-2,8	-5,3	-68,5	6,1	24,7	31,3	52,7	-59,4	-6,7
Słowacja	-5,5	-4,8	-100,4	8,1	26,4	32,9	36,9	-36,6	0,2
Słowenia	-2,7	-6,4	-72,6	4,4	48,8	52,1	22,6	-20,1	2,6
Szwecja	0,0	-0,2	-1,6	-31,7	1,8	-31,3	12,9	18,7	-5,7
Węgry	-6,4	-3,8	-106,3	-18,6	5,4	-7,2	51,0	-74,2	-23,2
Wielka Brytania	-2,2	-7,9	-75,2	-4,7	35,6	38,9	1346,4	-1264,5	81,9
Włochy	-3,5	-3,6	-67,3	-17,2	25,6	11,0	999,3	-846,8	152,5

\* Znak "-" oznacza, że saldo jest deficytem; \*\* znak "-" oznacza spadek udziału długu w PKB w punktach procentowych; \*\*\* znak "-" oznacza, że skumulowane przyrosty deficytów są wyższe niż przyrost długu; \*\*\*\* od 2002 r.; \*\*\*\*\* od 2001 r.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dostęp 25.02.2015; Ameco, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm](http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm), dostęp 25.02.2015.

Sposoby pomiaru i definiowania nie tylko deficytu, ale i długu sektora *general government* różnią się<sup>3</sup>. Nie wchodząc w szczegóły różnic definicyjnych długu publicznego, które są dobrze opisane w literaturze, w sensie ekonomicznym jest on skumulowaną sumą deficytów<sup>4</sup>. Z pewnym uproszczeniem można więc powiedzieć, że roczne przyrosty długu odpowiadają deficytowi sektora finansów publicznych. Jak wskazuje jednak tabela 1, wielkości te nie pokrywają się. Przyczyny rozbieżności mogą mieć różny charakter. Najczęściej są one powodowane przez wykorzystywanie do finansowania deficytu nadwyżek z lat ubiegłych, występowanie zmian w stanie środków na rachunkach bankowych jednostek sektora publicznego, zmiany zadłużenia zagranicznego wywołane zmianą kursu walutowego, pokrywanie deficytu środkami z prywatyzacji oraz finansowanie zobowiązań powstałych poza deficytem sektora, np. finansowanie kosztów reform systemów emerytalnych.

Przeszło 20-procentowa przewaga przyrostu długu w stosunku do skumulowanych sald sektora została wygenerowana praktycznie przez państwa tzw. starej Unii. W EŚW średnio, w tym także w Polsce, przyrost długu był niższy niż skumulowane salda sektora *general government*.

## 2. Przyczyny narastającego zadłużenia

Dług publiczny jest zawsze alternatywą dla pozyskania środków z innych źródeł, a przede wszystkim z podatków. Tak naprawdę obszar wyboru w sposób uproszczony można sprowadzić do odpowiedzi na pytanie: podwyżka podatków teraz, czy później? A nieco precyzyjniej, do rozstrzygnięcia pozostaje problem redystrybucji międzypokoleniowej ciężaru długu i związanej z nim redystrybucji dochodów. Dlatego tak ważny jest cel, na jaki kierowane są pozyskane z zadłużenia środki<sup>5</sup>. Mogą one bowiem służyć finansowaniu bieżących funkcji państwa lub wspierać działania prowadzące do wzrostu innowacyjności i konkurencyjności gospodarki w dłuższym okresie.

Zarówno w teorii, jak i w praktyce próbuje się więc określać granice bezpiecznego zadłużania się państwa. Jak twierdzą P.A. Samuelson i W.D. Nordhaus, „Duży dług jest realnym ciężarem, związana jest z nim jednak nadmierna podaź mitów”<sup>6</sup>. Traktat

<sup>3</sup> Zob. B. Jajko, *Dług publiczny a równowaga fiskalna*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 9–29.

<sup>4</sup> S. Miklaszewicz, *Deficyt budżetowy w krajach strefy euro*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012, s. 32–60; A. Wojtyna, *Polityka makroekonomiczna a cykl koniunkturalny – nowe nurty w teorii*, „Gospodarka Narodowa” 2003, nr 5–6 2003, s. 17–18.

<sup>5</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005, s. 339–342.

<sup>6</sup> P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 1, PWN, Warszawa 1995, s. 541.

z Maastricht podpisany na początku lat 90. XX w. wyznaczył tę bezpieczną granicę na poziomie długu sektora *general government* nieprzekraczającego 60% PKB. Jednak już wówczas kilka państw UE przekraczało tę granicę, a w 2013 r. było już ich 15, co niewątpliwie nie uwiarygadnia wysokości tak ustalonego limitu długu. Nie tylko zresztą granice zadłużenia, ale i jego skutki budzą liczne kontrowersje. Na ich tle bardzo kontrowersyjną tezę o neutralności długu publicznego sformułował wybitny ekonomista amerykański R.J. Barro<sup>7</sup>. A. Wernik natomiast przywołuje innych amerykańskich ekonomistów, którzy na podstawie obliczeń ekonometrycznych sformułowali tezę, że dług nieprzekraczający 90% PKB nie ma znaczenia dla wzrostu gospodarczego<sup>8</sup>. Nie wnikając w istotę tego bardzo złożonego i ciekawego problemu, należy zgodzić się z poglądem tego autora, że określanie liczbowej granicy długu nie ma większego sensu. Wyznacza ją bowiem w konkretnych uwarunkowaniach rynek finansowy. Tak długo dług jest neutralny, jak długo państwo gwarantuje obsługiwalność potrzeb pożyczkowych. Ta z kolei zależy od stanu gospodarki i możliwości jej rozwoju, poziomu zadłużenia, odporności na zjawiska kryzysowe i oceny ryzyka przez inwestorów.

Współcześnie rosnące zadłużenie, które w coraz większym zakresie ma charakter nie tylko lokalny, jest splotem oddziaływania wielu czynników. Najistotniejsze z nich to:

- tendencja wzrostu poziomu kosztów zaspokajania potrzeb publicznych i społecznych legitymizująca prawo rosnących wydatków Wagnera. Zgodnie z nim, wraz z rozwojem cywilizacji potrzeby zbiorowe wzrastają szybciej niż indywidualne – co implikuje szybszy wzrost wydatków niż dochodu narodowego. Szczególnie w warunkach budowania zrównoważonego ładu gospodarczo-społeczno-ekologicznego, aktywne, ale i efektywne zadłużanie się jest konieczne. Co prawda nadmierne deficyty prawie zawsze wywołują świadomość ograniczania wydatków, jednak ma ona ograniczoną praktyczną moc sprawczą,
- wzrost wydatków sztywnych prawnie zdeterminowanych albo uzasadnionych wiarygodnością państwa. W Polsce wydatki te stanowią od 70% do 75% środków budżetowych. Są jednak państwa z rozbudowanymi funkcjami socjalnymi, w których sięgają one do 90%, np. w Finlandii. Oczywiście ich uelastycznienie jest możliwe poprzez zmianę ustaw, ale ponieważ zwykle oznacza to zmniejszenie transferów dla ludności lub wyraźny spadek jakości zaspokajanych potrzeb zbiorowych, to w praktyce jest bardzo trudne do przeprowadzenia,
- pomoc ze środków publicznych w ramach sektora *general government* udzielana jednostkom finansowym. Według szacunków Komisji Europejskiej wpływ

<sup>7</sup> S. Owsiak, op.cit., s. 320–321.

<sup>8</sup> A. Wernik, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2014, s. 123.

tej pomocy w czasie ostatniego kryzysu w 2012 r. na wynik sektora w UE 28 wynosił – 0,4% PKB, w 2013 r. natomiast – 0,2% PKB. Najwyższe obciążenie nią deficytów odnotowano w 2013 r. w Grecji w wysokości 10,4% PKB i w Słowenii 10,1% PKB, w 2012 r. natomiast odpowiednio 3,6% PKB w Hiszpanii oraz 2,7% PKB w Grecji. W całej UE koszt rządowej interwencji fiskalnej wyniósł tylko w 2013 r. 0,22% PKB<sup>9</sup>,

- chroniczny i powszechny charakter deficytów nie stwarza możliwości spłaty zaciągniętych pożyczek, które najczęściej mają formę wykupu rat kapitałowych zapadającego długu. To wymusza konieczność ciągłego jego rolowania, a poprzez wzrost kosztów obsługi prowadzi w dłuższym okresie czasu do tzw. pętli zadłużeniowej<sup>10</sup>,
- niska wydajność fiskalna głównych źródeł dochodowych, wywołana polityką podatkową, skutkującą ubytkami dochodów nieadekwatnymi do przyjętych przez państwo zobowiązań w zakresie dostarczanych dóbr publicznych i społecznych oraz wspieranie procesów badawczo-inwestycyjnych, determinujących pożądaną dynamikę rozwoju danego kraju.

Wielu ekonomistów właśnie temu ostatniemu czynnikowi przypisuje szczególne znaczenie. Takie podejście wydaje się być słuszne tym bardziej, że od dawna już podatki nie pełnią tylko funkcji czysto ekonomicznych, ale są istotnym elementem polityki społecznej i, szerzej, warunkiem zrównoważonego rozwoju. Nabiera to szczególnego znaczenia przy rosnącej tendencji do usztywniania wydatków i funkcjonowania tzw. powielacza podatkowego.

### 3. Dominujące tendencje w polityce podatkowej UE

W analizowanych latach w obszarze polityki podatkowej zachodziły znaczące i różnokierunkowe zmiany. Obrazuje je tabela 2, w której przedstawiono udziały w produkcie krajowym brutto podatków i składek na ubezpieczenia społeczne oraz wysokość podstawowych stawek podatku dochodowego od osób prawnych, górnych stawek podatku od osób fizycznych i standardowych stawek VAT w 2013 r., a także różnice odpowiednio w ich udziale oraz w wysokości stawek w dwóch krańcowych latach badanego okresu.

<sup>9</sup> Eurostat supplementary table for the financial crisis, Background note (October 2014) <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2022675/Background-note-fin-crisis-Oct-2014-final.pdf>, dostęp 5.02.2015.

<sup>10</sup> A. Wernik słusznie porównuje mechanizm rolowania do piramidy finansowej, to znaczy instytucji, która może zachować płynność, zaciągając nowe pożyczki, A. Wernik, op.cit., s. 125.

**Tabela 2. Udział w PKB podatków i składek na ubezpieczenia, stawki CIT, PIT i VAT w państwach Unii Europejskiej**

	Udział podatków i składki w PKB		Stawka CIT		Stawka PIT		Stawka VAT	
	różnica 2013–1995 w p.p.	wysokość 2013 w %	różnica 2013–1995 w p.p.	wysokość 2013 w %	różnica 2013–1995 w p.p.	wysokość 2013 w %	różnica 2013–2000 w p.p.	wysokość 2013 w %
UE 28	0,5	37,2	-11,8	23,2	-7,5	39,8	2,1	21,5
UE 27	0,6	37,2	-12,0	23,3	-7,9	39,5	2,1	21,3
UE 15	1,8	41,3	-11,1	26,9	-3,5	50,3	2,0	21,4
UE-EŚW	-2,4	32,2	-13,9	17,8	-13,9	26,2	1,6	22,2
Austria	1,2	44,1	-9,0	25,0	0,0	50,0	0,0	20,0
Belgia	2,8	47,2	-6,2	34,0	-6,9	53,7	0,0	21,0
Bułgaria	-0,2	28,0	-30,0	10,0	-40,0	10,0	0,0	20,0
Chorwacja	-1,3	36,3	-5,0	20,0	4,3	47,2	3,0	25,0
Cypr	6,7	31,6	-12,5	12,5	-5,0	35,0	8,0	18,0
Czechy	0,2	34,7	-22,0	19,0	-21,0	22,0	-1,0	21,0
Dania	1,0	50,6	-9,0	25,0	-10,1	55,6	0,0	25,0
Estonia	-4,4	31,9	-5,0	21,0	-5,0	21,0	2,0	20,0
Finlandia	-1,0	43,9	-0,5	24,5	-11,1	51,1	2,0	24,0
Francja	4,1	47,3	-0,6	36,1	-8,8	50,3	0,0	19,6
Grecja	-2,0	31,9	-14,0	26,0	1,0	46,0	5,0	23,0
Hiszpania	1,2	33,1	-5,0	30,0	-4,0	52,0	5,0	21,0
Holandia	-1,0	37,3	-10,0	25,0	-8,0	52,0	3,5	21,0
Irlandia	-1,4	31,9	-27,5	12,5	0,0	48,0	2,0	23,0
Litwa	-0,5	27,0	-14,0	15,0	-18,0	15,0	3,0	21,0
Luxemburg	3,0	40,4	-11,7	29,2	-7,7	43,6	0,0	15,0
Łotwa	-2,1	31,0	-10,0	15,0	9,0	34,0	3,0	21,0
Malta	7,7	35,2	0,0	35,0	0,0	35,0	3,0	18,0
Niemcy	10,0	50,6	-26,6	30,2	-9,5	47,5	3,0	19,0
Polska	-5,3	31,8	-21,0	19,0	-13,0	32,0	1,0	23,0
Portugalia	5,7	37,0	-8,1	31,5	16,2	56,2	6,0	23,0
Rumunia	-0,4	27,2	-22,0	16,0	-24,0	16,0	5,0	24,0
Słowacja	-9,4	30,2	-17,0	23,0	-17,0	25,0	-3,0	20,0
Słowenia	-1,4	37,2	-8,0	17,0	0,0	50,0	3,0	22,0
Szwecja	-1,8	44,6	-8,0	20,0	-4,6	56,7	0,0	25,0
Węgry	-2,1	38,4	1,0	20,6	-28,0	16,0	2,0	27,0
Wielka Brytania	2,2	36,5	-10,0	23,0	5,0	45,0	2,5	20,0
Włochy	3,0	43,3	-20,8	31,4	-3,7	47,3	1,0	21,0

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dostęp 25.02.2015; *Eurostat Statistical books: Taxation trends in the European Union*, European Union 2014, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/2014/report.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf), dostęp 24.02.2015.

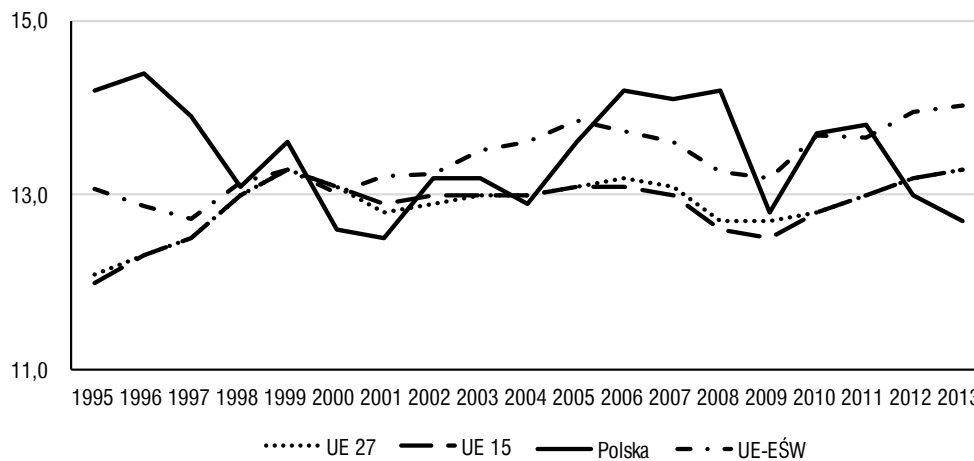
Analiza powyższych danych wskazuje na:

- występowanie silnej tendencji do obniżania stawek podatku dochodowego od osób prawnych. Przy czym spadek ten był wyższy w państwach EŚW średnio o prawie 3 p.p. niż w UE 15 i przeszło 2 p.p. w porównaniu z UE 28. W Polsce stawkę CIT obniżono z 40% do 19%. Jeszcze większe ujemne ich zmiany odnotowano w Bułgarii, Irlandii, Niemczech, Czechach i Rumunii. Niewielkie – bo nieprzekraczające 1 p.p. – zmiany stawek wystąpiły w Finlandii, Francji i na Węgrzech. Tylko na Malcie stawka nie została zmieniona i pozostała na poziomie 35%.
- istnienie tendencji do obniżania stawek podatku dochodowego od osób fizycznych. Różnica w zmianach PIT między państwami EŚW i resztą państw UE jest jednak znacznie większa niż stawek CIT. Zmiana stawek PIT jest czterokrotnie silniejsza średnio w państwach EŚW w porównaniu z UE 15. W Polsce stawkę tę obniżono o 13 p.p. Jeszcze większe jej zmiany wystąpiły w Bułgarii, na Węgrzech, w Rumunii, Czechach i Słowacji,
- znacznie słabszą tendencję do zwiększania obciążeń wynikających z podatków pośrednich, w tym w szczególności podatku od wartości dodanej. W tym wypadku większy średnio tylko 0,4 p.p. wzrost stawek odnotowano w państwach UE 15, a w całej UE o 0,5 p.p., niż w EŚW. W Polsce stawka podstawowa tego podatku od czasu jego wprowadzenia wynosiła 22%, a od 2011 r. ze względu na szybko rosnący deficyt została przejściowo (prawdopodobnie do 2017 r.) podwyższona do 23%. Najwyższe dodatnie zmiany podstawowych stawek tego podatku odnotowano na Cyprze, w Portugalii, Rumunii, Hiszpanii i Grecji. Obniżono je natomiast w tylko w Słowacji do 20% i w Czechach do 21%. Nie zmieniono zaś stawek VAT w Bułgarii, Francji i Luksemburgu.

Powyższe zmiany stawek podatkowych – chociaż nie tylko one – miały niewątpliwie wpływ na wysokość dochodów sektora *general government* zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i w relacji do PKB. W państwach UE 15 udział podatków i składek na ubezpieczenia społeczne w PKB w 2013 r. w porównaniu do 1995 r. wzrósł o 1,8 p.p. do wysokości 41,3% PKB. W Europie Środkowo-Wschodniej natomiast relacja podatków i składek do PKB obniżyła się o 2,4 p.p. do poziomu 32,2% PKB. W Polsce odpowiednio spadek ten wynosił 5,3 p.p. – co oznacza, że udział omawianych obciążeń w PKB w 2013 r. stanowił 31,8%. W latach 1995–2013 najwyższy udział podatków i składek na ubezpieczenia społeczne w PKB odnotowano w Danii, Szwecji i w Belgii, najniższy natomiast w Rumunii, Bułgarii i na Litwie. Różnica między państwem o najniższym obciążeniu i najwyższym wynosiła aż 21,3 p.p., co oznacza, że najwyższe średnie w omawianych 19 latach obciążenie było przeszło 75% wyższe od najniższego. Zmiany udziału w PKB dochodów z dwóch głównych źródeł podatkowych przedstawiają rysunki 1 i 2.

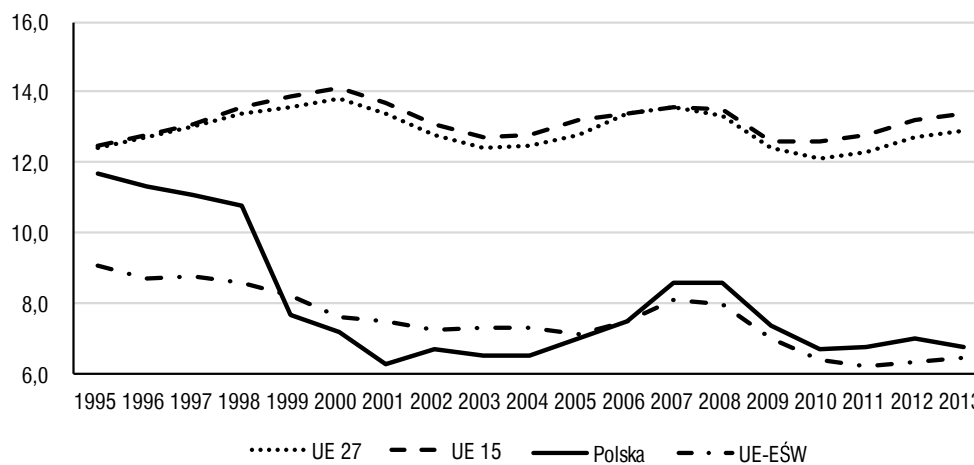


**Rysunek 1. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków związanych z produkcją i importem w państwach UE (w % PKB)**



Źródło: Obliczenia własne na podstawie Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dostęp 26.02.2015.

**Rysunek 2. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych z podatków od dochodów i majątku w państwach UE (w % PKB)**



Źródło: Obliczenia własne na podstawie Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, dostęp 26.02.2015.

Analiza powyższych krzywych wskazuje na:

- wyższe (o 0,5 p.p.) obciążenia podatkami od produkcji i importu w EŚW, w tym w Polsce (o 0,6 p.p.), niż średnie w UE 15 i UE 27,

- znacząco niższy (o 5,6 p.p.) udział podatków od dochodu i majątku w PKB w państwach EŚW, w tym w Polsce (o 5,2 p.p.) w porównaniu ze średnią relacją dla UE 15 oraz UE 27,
- bardziej zróżnicowany przebieg krzywych obrazujących zmiany w podatkach w Polsce – co może być efektem częstszych zmian w dyskrejonalnej polityce podatkowej i niestabilności bazy podatkowej, a także procyklicznego charakteru elastyczności podatkowych tak względem PKB, jak i bazy podatkowej<sup>11</sup>.

Relatywnie większa skłonność do utrzymywania wyższych obciążeń związanych z produkcją i importem wynika z faktu, że podatki pośrednie – co do zasady – są bardziej wydajnym fiskalnie źródłem zasilania sektora publicznego, a ponadto wykazują się mniejszą wrażliwością społeczną w porównaniu z podatkami bezpośrednimi. Jednocześnie, operując głównie argumentami na rzecz zwiększenia jasności i przejrzystości podatków, uproszczenia procedur ich naliczania i poboru oraz ograniczenia dowolności interpretacyjnej prawa podatkowego, spłaszczano skale podatkowe, a zarazem ograniczano ulgi i zwolnienia – co też ma wpływ na realne obciążenia.

Zdaniem części ekonomistów obniżanie danin publicznych jest świadomym osłabianiem podstaw finansowych państwa, traktowanego jako podmiot ograniczający wolność gospodarczą i marnotrawiący środki publiczne. Zdaniem S. Owsiaka nieadekwatnie niskie podatki wynikają głównie z przesłanek ideowych, których źródłem jest doktryna neoliberalna. Co więcej, skłonność do obniżania podatków w systemach demokratycznych wynika również z doraźnych interesów politycznych motywowanych chęcią zdobycia lub utrzymania władzy<sup>12</sup>.

#### 4. Istotność i kierunek zależności między podatkami a długiem

W celu określenia siły i kierunku korelacji między analizowanymi zmiennymi, wykorzystując współczynnik Pearsona, przeprowadzono badanie zależności<sup>13</sup>:

<sup>11</sup> Problem procykliczności podatków w Polsce przedstawiono m.in. w: *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2014–2017*, Rada Ministrów, Uchwała Nr 48 z dnia 22.04.2014, Monitor Polski z dnia 2.05.2014, s. 23–27.

<sup>12</sup> S. Owsiak, *Społeczny wymiar kryzysu – lekcja dla przyszłości*, [http://www.krakow.pte.pl/pliki/owsiak\\_pl.pdf](http://www.krakow.pte.pl/pliki/owsiak_pl.pdf), dostęp 15.02.2015.

<sup>13</sup> Interpretację siły zależności oparto na następujących wartościach współczynnika: 0–20 brak zależności, 20–40 współzależność istnieje, ale jest słaba, 40–70 korelacja średnia, 70–90 zależność silna, inne wpływy są niewyraźne, 90–100 bardzo mocna zależność.

- między obciążeniami wynikającymi z dwóch głównych źródeł podatkowych tj. podatków od dochodu i majątku oraz podatków od produkcji i importu a długiem publicznym,
- między obciążeniami podatkowymi ogółem łącznie ze składką na ubezpieczenia społeczne a długiem sektora *general government*.

Badanie przeprowadzono w trzech przedziałach czasowych: 1995–2007, 2008–2013 i 1995–2013. Wskaźniki istotności w każdym badaniu dla poszczególnych państw były zróżnicowane.

Najwyższe wskaźniki istotności uzyskano, badając zależność między udziałem w PKB dwóch głównych grup podatków oraz długu publicznego w latach 2008–2013:

- nieistotną korelację odnotowano w trzech, a słabą w czterech krajach,
- w trzecim przedziale znalazło się aż 16 państw, w których wystąpiła średnia zależność między badanymi zmiennymi, przy istnieniu dość silnego oddziaływania innych czynników,
- w czwartym przedziale umiejscowiono cztery państwa wskazujące na występowanie silnej korelacji, wśród nich jest Polska,
- najwyższa, prawie funkcyjna zależność wystąpiła na Litwie.

Przy czym w 25 krajach, w których wystąpiła zależność dodatni jej kierunek miał miejsce w 15, ujemny zaś w 10 – w tym w Polsce.

Słabszą zależność uzyskano w wyniku drugiego badania, w którym zmienną  $x$  było ogólne obciążenie podatkowe, łącznie ze składką na ubezpieczenia społeczne. Co wynika zarówno z reguły niższej elastyczności składek na wahania koniunktury i jej braku wobec pozostałych dochodów podatkowych. Słabą korelację odnotowano w ośmiu, a średnią i silną w 14 krajach. Z tych 22 państw, w dziewięciu miała ona znak ujemny. Wśród państw z ujemną korelacją średnią znalazła się Polska. W poprzednim badaniu Polska była w grupie państw także o ujemnej korelacji, ale dwukrotnie wyższej istotności.

Dominujący dodatni kierunek korelacji wskazuje, że im większy jest udział dwóch głównych podatków lub całkowitych obciążeń podatkowych (włączając składkę) w PKB, tym większe zadłużenie publiczne i odwrotnie, im niższe podatki, tym niższy dług. W mainstreamowym nurcie podwyższanie podatków tylko do pewnego punktu skutkuje zwiększeniem dochodów, dalszy ich wzrost prowadzi do zawężenia bazy podatkowej i ograniczenia dochodów publicznych. W dłuższym okresie nadmierne podwyższenie podatków powinno więc skutkować zwiększeniem deficytów i narastaniem długu.

Rozumowanie to oparte jest na krzywej Arthura Laffera i ma niewątpliwie duże znaczenie poznawcze, ale ograniczone predykcyjne<sup>14</sup>. Po pierwsze dlatego, że efekty

<sup>14</sup> S. Owsiak, op.cit., s. 207–210; J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 844–855.

zmian podatkowych, tak w zakresie dochodów publicznych, jak i aktywności gospodarczej, są wielostronnie uwarunkowane. Zależą one między innymi od podatków w punkcie wyjścia, stopnia reakcji na ich zmiany podmiotów gospodarczych i gospodarstw domowych, stopnia wykorzystania oraz jakości mocy wytwórczych, dostępności kredytu, a także jego ceny, skłonności do oszczędzania i inwestowania, rozwoju rynku finansowego, koniunktury gospodarczej, innowacyjności czy konkurencyjności gospodarki. Po drugie, określenie efektów tylko zmian podatkowych i wyznaczenie optymalnego punktu na krzywej Laffera – jeśli jest w ogóle możliwe – w warunkach globalizacji i finansyzacji gospodarki jest bardzo trudne.

Co charakterystyczne, znacznie częściej tę krzywą wykorzystuje się do interpretacji negatywnych skutków podwyżek podatków, pamiętając, że może mieć ona w konkretnych warunkach danego kraju w określonym czasie nieco różny kształt. Pomijając zaś fakt, że krzywa Laffera ma, licząc od hipotetycznego punktu optymalnego, nie tylko prawą część wskazującą na spadek dochodów w wypadku dalszego ich podwyższenia, ale i lewą wskazującą na to, że po przekroczeniu pewnej granicy dalsze obniżanie podatków także powoduje spadek dochodów. W dłuższym okresie może to być źródłem rosnących deficytów i długu publicznego. Wydaje się więc, że kraje, w których odnotowano wyraźną korelację ujemną, przekroczyły w konkretnych uwarunkowaniach badanego okresu punkt graniczny obniżania lub podwyższania podatków.

## Podsumowanie

Poddane badaniu podstawowe kategorie ekonomiczne: podatki i dług, obok wielopłaszczyznowych zależności merytorycznych, łączą dwie cechy. Jedną z nich to nadmierne obciążenie podażą mitów i emocji, drugą zaś to brak wystarczających świadectw teoretycznych i empirycznych dla wyznaczenia ich optymalnych poziomów. Przeprowadzona analiza wskazała z jednej strony na dominujące tendencje do obniżania obciążeń podatkowych, będące wynikiem „powielaczowej” polityki podatkowej, z drugiej natomiast na zwiększenie źródeł i zmianę charakteru przyczyn narastania zadłużenia publicznego. Badając związek między udziałem w PKB podatków od produkcji i importu oraz dochodu i majątku a udziałem w nim długu sektora *general government*, w latach 2008–2013 odnotowano najwyższą istotność korelacyjną. W 25 krajach wystąpiła słaba, średnia, silna i bardzo wyraźna korelacja. W 15 wypadkach miała ona kierunek dodatni, w 10 zaś ujemny. Dodatni kierunek zależności oznacza, na podstawie interpretacji, u podstaw której leży krzywa Laffera, że im niższy (wyższy) jest udział podatków w PKB, tym niższy (wyższy)

udział w nim długu. Poszerzona dzięki niskim podatkom baza podatkowa stanowi bowiem źródło wyższych dochodów, ograniczając ryzyko długotrwałych deficytów oraz narastania długu i *vice versa*.

Ujemny kierunek korelacji oznacza natomiast, że im niższe (wyższe) podatki, tym wyższy (niższy) dług. Obniżanie (podwyższanie) podatków jest korzystne dla budżetu, ale tylko do pewnego punktu na krzywej Laffera. Punktu, po przekroczeniu którego dalsze ich obniżanie (podwyższanie), skutkuje nie tylko narastaniem zadłużenia, ale i przy rosnących sztywnych wydatkach prowadzi do paraliżu funkcji państwa.

Otrzymane wyniki badania należy interpretować ostrożnie, poddane mu kategorie są bowiem wielostronnie uwarunkowane, a szereg czasowy chociaż obejmuje 19 lat, wydaje się jeszcze zbyt krótki. Niemniej, wyniki analizy opisowej wskaźników oraz badania statystycznego upoważniają do pozytywnej weryfikacji hipotezy postawionej we wstępie artykułu.

## Bibliografia

- Eurostat Statistical books: Taxation trends in the European Union*, European Union 2014, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/2014/report.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf), dostęp 24.02.2015.
- Eurostat supplementary table for the financial crisis, Background note (October 2014)*, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2022675/Background-note-fin-crisis-Oct-2014-final.pdf>, dostęp 5.02.2015.
- Jajko B., *Dług publiczny a równowaga fiskalna*, CeDeWu, Warszawa 2008.
- Miklaszewicz S., *Deficyt budżetowy w krajach strefy euro*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.
- Owsiak S., *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2005.
- Owsiak S., *Społeczny wymiar kryzysu – lekcja dla przyszłości*, [http://www.krakow.pte.pl/pliki/owsiak\\_pl.pdf](http://www.krakow.pte.pl/pliki/owsiak_pl.pdf), dostęp 15.02.2015.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, t.1, PWN, Warszawa 1995.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, t.2, PWN, Warszawa 2000.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Wernik A., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2014.
- Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2014–2017*, Rada Ministrów, Uchwała Nr 48 z dnia 22.04.2014, Monitor Polski z dnia 2.05.2014.
- Wojtyna A., *Polityka makroekonomiczna a cykl koniunkturalny – nowe nurty w teorii*, „Gospodarka Narodowa” 2003, nr 5–6.

## Tax Context of General Government Sector Debt

The purpose of the paper is to present a retrospective analysis of taxation in the context of public debt in the years 1995–2013. The author attempts to verify the hypothesis according to which there is correlation of various degrees of significance and various directions between taxes and the debt of the general government sector of the EU Member States. The study of those correlations was preceded by an analysis that indicated tendencies to diminish tax burdens which was a result of „copying” tax policy and simultaneously increase sources and change character of the causes of increasing public debt. Out of 25 states where the correlation between two major groups of taxes in GDP and public debt was proved, in 15 states the dimension of the interdependence was positive, while in the remaining 10 – negative. In the first group the lower (higher) tax burdens were, the lower (higher) the public debt was. Therefore it might be inferred that the tax rate below or above which the budget income moves was not exceeded. As far as the remaining 10 countries are concerned (those with negative correlation), it might be suggested that the critical point of decreasing (increasing) taxes below (above) which the income drops was exceeded. Both the descriptive analysis of the indices and statistical examination make it possible to verify the adopted hypothesis positively, indicating simultaneously the necessity for further examination.

**Keywords:** taxes, deficit, general government sector debt, Laffer curve, correlation, Pearson correlation coefficient

## Le contexte fiscal de la dette du secteur des administrations publiques

Le but de l'article est de présenter une analyse rétrospective de la fiscalité dans le contexte de la dette publique dans les années 1995–2013. L'auteur tente de vérifier l'hypothèse selon laquelle il y a une corrélation caractérisée par les différents degrés d'importance et diverses directions entre les impôts et la dette du secteur des administrations publiques dans les États membres de l'UE. L'étude de ces interdépendances a été précédée par une analyse indiquant la tendance dominante à réduire le fardeau fiscal résultant de « dupliquer » la politique fiscale d'une part, et l'augmentation des sources et le changement de la nature des causes de la hausse de la dette publique, d'autre part. L'analyse descriptive des indicateurs et l'enquête statistique autorisent la vérification positive de l'hypothèse retenue. Une étude plus approfondie est recommandée.

**Mots-clés:** les impôts, les déficits, la dette du secteur des administrations publiques, la courbe de Laffer, la corrélation, le coefficient de Pearson

## **Налоговый контекст долга сектора государственного управления**

Цель статьи заключается в представлении ретроспективного анализа налогообложения в контексте государственного долга в 1995–2013 гг. Автор пытается проверить гипотезу, согласно которой существует в странах ЕС корреляция, различных степеней значимости и о различных направлениях, между налогами и задолженностью сектора государственного управления. Проведенный анализ показал тенденцию к уменьшению налогового бремени, что является результатом "копирования" налоговой политики, одновременное увеличение источников и изменение характера причин роста государственного долга. Из 25 государств, где наблюдалась корреляция между двумя основными группами налогов в ВВП и государственным долгом, у 15 зависимость была положительной, а у остальных 10 – отрицательной. В первой группе чем ниже (выше) налоговая нагрузка, тем ниже (выше) государственный долг. Поэтому можно сделать вывод, что ставка налога, ниже или выше которой доходы бюджета уменьшаются, не была превышена. В отношении остальных 10 стран с отрицательной корреляцией, можно предположить, что критическая точка снижения (повышения) налогов, ниже (выше) которой доходы бюджета снижаются, была превышена. Как описательный анализ показателей, так и статистический анализ подтверждают гипотезу, одновременно указывая на необходимость дальнейших исследований.

**Ключевые слова:** налоги, дефицит, долг сектора государственного управления, кривая Лаффера, корреляции, коэффициент корреляции Пирсона

