

Rozdział III

Ekonomiczna analiza systemu podatkowego

Wprowadzenie

Ekonomiczna analiza podatków i systemów podatkowych była w mniejszym lub większym stopniu wykorzystywana w poszczególnych państwach w celu zdobycia i utrzymania władzy, realizacji obietnic wyborczych czy zabezpieczenia strony wydatkowej państwa przez adekwatne wpływy. Jak pokazuje historia zadłużenia globalnego, nieczęsto taka analiza była skorelowana z praktycznym bilansowaniem strony wydatkowej budżetu państwa czy jednostek samorządu terytorialnego, skoro na koniec pierwszego kwartału 2019 r. globalny dług publiczny wyniósł 246 bln USD, przy silnym trendzie wzrostu globalnego zadłużenia od IV kwartału 2016 r. do końca 2018 r.¹ Dwoma makroekonomicznymi agregatami, które mają największe znaczenie w podejściu do taksonomii i ekonomii opodatkowania, są dochód narodowy oraz dobrobyt. To one odzwierciedlają społeczne zapotrzebowanie na dobra publiczne, sprawiedliwą i efektywną możliwość opodatkowania oraz potrzeby instytucjonalne². Z kolei wprowadzane *in plus* zmiany gospodarcze, skutkujące podniesieniem poziomu życia zwiększają możliwość stosowania bardziej redystrybucyjnej polityki podatkowej z uzyskanej nadwyżki społecznej, co pozwala tworzyć zróżnicowane struktury opodatkowania³. Trzecim elementem, pierwszoplanowo wspomagającym i wyznaczającym ramy instytucjonalno-prawne zachowań i dyskursu ekonomicznego, jest dany rząd i jego jakość. W tym kontekście nieadekwatne przychody podatkowe są głównym

¹ *Global debt monitor* (2019). Institute of International Finance, Washington, July.

² P. Genschel, L. Seelkopf (2016). *Did they learn to tax? Taxation trends outside the OECD*, „Review of International Political Economy”, 23(2), s. 316–344, DOI:10.1080/09692290.2016.1174723.

³ H.H. Hinrichs (1966). *A General Theory of Tax Structure Change During Economic Development*, Law School of Harvard University, Cambridge, MA.

„ogranicznikiem rządu w transferach fiskalnych i wspieraniu wzrostu oraz rozwoju gospodarczego”⁴.

Analiza ekonomiczna systemu podatkowego nie może odnosić się jedynie do analizy tytułów podatkowych, granic oraz form ich zastosowania w ramach prawa finansowego. Polityka podatkowa czy szerzej fiskalna obok polityki monetarnej powinna stanowić główny instrument i punkt ciężkości polityki gospodarczej państwa i tak szeroko, a nie wąsko należy ją analizować.

Jak dowodzą bowiem badania Marcelo Arbex⁵, poprawa efektywności egzekwowania przepisów podatkowych oraz wdrożenie fiskalnych zachęt do pracy w sektorze formalnym obniżają inflację oraz optymalną stopę procentową. W tym kontekście analiza ekonomiczna systemu podatkowego musi uwzględniać poziom zadłużenia zewnętrznego danego państwa, gdyż koszty obsługi długu publicznego (obecnego i przyszłego) muszą być pokryte w ramach przyszłych dochodów, zasilanych głównie z podatków i innych opłat wyrównawczych⁶. Nie chodzi przy tym o samo cięcie wydatków i podnoszenie podatków konsumpcyjnych, gdyż to prowadziłyby do wzrostu bezrobocia i strat produkcyjnych⁷, a taką konsolidację zadłużenia, która będzie prorozwojowa i utrzymana w ramach polityki antycyklicznej. Musi uwzględniać różnorodne koszty (np. *compliance*, administracyjne, nieuprawnione ujawnienie informacji, przewlekłość zwrotów podatkowych i ich wpływ na płynność krótko- i średniookresową danego przedsiębiorstwa) czy czynniki behawioralne. Wreszcie musi umieć operować i szacować poziom zmiennych w czasie (a nie stałych) zysków, żeby urealnianić modele produkcji do zachowań rynkowych i różnorodnych wielkości⁸.

⁴ J. Aizenman, Y. Jinjarak, J. Kim, D. Park (2019). *Tax Revenue Trends in Latin America and Asia: A Comparative Analysis*, „Emerging Markets Finance & Trade”, 55, s. 427–449.

⁵ M. Arbex (2013). *A quantitative analysis of tax enforcement and optimal monetary policy*, *Macroeconomic Dynamics*, 17, Cambridge University Press, s. 1096–1117, DOI:10.1017/S1365100512000089.

⁶ S. Al Kharusi, M.S. Ada (2018). *External debt and economic growth: The case of emerging economy*, „Journal of Economic Integration”, vol. 33, no.1, March, s. 1141–1157, <http://dx.doi.org/10.11130/jei.2018.33.1.1141>.

⁷ B. Gehrke (2018). *Fiscal rules and unemployment*, *Macroeconomic Dynamics*, s. 1–34. Cambridge University Press, DOI:10.1017/S1365100518000044.

⁸ J. Slemrod, Ch. Gillitzer (2014). *Insight from a Tax-Systems Perspective*, „CESifo Economic Studies”, vol. 60, 1/2014, 1–31, DOI:10.1093/cesifo/ift015.