

Marek Belka*

REFORMA PODATKOWA W STANACH ZJEDNOCZONYCH.
JEJ GENEZA I MOŻLIWE NASTĘPSTWA

Podatki stały się w rękach prezydenta R. Reagana ważnym instrumentem świadomego (i nieświadomego) oddziaływania na koniunkturę wewnętrzną w Stanach Zjednoczonych oraz na międzynarodową sytuację gospodarczą. Ustawa z 1981 r., która obniżyła podatki od dochodów indywidualnych oraz zysków korporacji, stała się niewątpliwie jednym z czynników sprzyjających ożywieniu koniunktury, jednakże - wbrew optymistycznym zapowiedziom ekonomii podaży - doprowadziła do powstania strukturalnego deficytu budżetu federalnego rzędu 200 mld dolarów rocznie. Potrzeby sfinansowania szybko rosnącego długu publicznego w USA i związane z tym pojawienie się dużej liczby wysoko rentownych papierów wartościowych (obligacji) zmieniło panującą dotychczas na rynku światowym strukturę przepływów aktywów. Chodzi przede wszystkim o zwiększony napływ kapitału do Stanów Zjednoczonych oraz akumulację amerykańskich papierów wartościowych w rękach zagranicznych. Zjawisko to ma liczne implikacje dla wszystkich uczestników światowego rynku kapitałowego, dla samych Stanów Zjednoczonych nosi zarówno niebezpieczeństwa, jak i nowe możliwości. Wielu partnerów Stanów Zjednoczonych, szczególnie z Europy Zachodniej (nie mówiąc o krajach Trzeciego Świata), zaniepokojonych jest drenażem kapitału "za ocean", jaki ma w związku z tym miejsce.

Niejako drugim etapem polityki fiskalnej R. Reagana stała się reforma podatkowa uchwalona przez Kongres jesienią 1986 r. Był to

* Doc. dr hab., Instytut Ekonomii Politycznej Uniwersytetu Łódzkiego.

fakt tyleż istotny, co dość zaskakujący. Uproszczenie przepisów, polegające na radykalnym ograniczeniu liczby ulg i zwolnień od podatków, przy jednoczesnym obniżeniu wysokości stawek podatku od dochodów indywidualnych i od zysków korporacji, a także wprowadzenie nowych, zaostrzonych norm odpisów na fundusz amortyzacji kapitału zmienia w sposób odczuwalny warunki funkcjonowania całej gospodarki amerykańskiej, jak i wszystkich niemal działających w jej ramach podmiotów gospodarczych. Większość komentatorów wywodzących się z kręgów ekonomii akademickiej ocenia ją bardzo pozytywnie. Ma ona stymulować wzrost gospodarczy, a jej dobroczynne skutki odczuwalne mają być przez wiele lat. Wyrażona jest także opinia, że uchwalenie reformy stanowi bodaj najpoważniejszy sukces prezydenta R. Reagana w dziedzinie gospodarczej, poprawiający dosyć ambiwalentny bilans osiągnięć jego administracji.

Z drugiej strony, wprowadzone zmiany równoznaczne były z istotną redystrybucją obciążeń podatkowych uderzając w interesy szeregu grup, w tym w niektóre kręgi kapitału. Reforma uszczupliła bądź zlikwidowała przywileje podatkowe, których beneficjentami była większość tradycyjnych, kapitałochłonnych gałęzi przemysłu, budownictwo, handel nieruchomościami, ale także, np. instytucje charytatywne. Niezadowolenie wzbudziła reforma także wśród warstw średniozamożnych (tzw. higher-middle class) obficie korzystających z istniejących poprzednio ulg i zwolnień. Wielość grup, których interesy ekonomiczne znalazły się w niebezpieczeństwie kazała przypuszczać, że powstanie potężna koalicja mogąca skutecznie paraliżować wszelkie tendencje reformatorskie. Przecież właśnie działalności różnych grup interesu "zawdzięczać" należy wprowadzenie do amerykańskiego systemu podatkowego całej masy szczególnych przepisów, wyjątków i ulg, których istnienie, jak się za chwilę przekonamy, nie służyło dobrze gospodarce Stanów Zjednoczonych.

Co spowodowało, że Kongres, który prowadzi nie kończące się dyskusje nad corocznymi, rutynowymi ustawami budżetowymi, Kongres w którym każda, drobna zmiana podatków uruchamiała w przeszłości działania i kontradziania grup interesu, powodując powstawanie skomplikowanych koalicji wypaczających pierwotny sens proponowanych przedsięwzięć, zdecydował się na tak "heroiczne" jak na amerykańskie warunki posunięcie?

Zadecydował o tym splot czynników zarówno o charakterze ekonomicznym, jak i politycznym. Najkrócej ujmując: system dotychczasowy był tak zły, że jego niedostatki były oczywiste nie tylko dla specjalistów, ale i dla naszych kręgów społeczeństwa. Wzrost zainteresowania kwestiami fiskalnymi datujący się od końca lat siedemdziesiątych (ogólnokrajowy rezonans kalifornijskiej Propozycji nr 13) sprawił, że reforma podatkowa stała się kwestią nośną politycznie, podjęcie której mogło zapewnić określone profity. W tej sytuacji najważniejsze siły polityczne w Stanach Zjednoczonych nie mogły jej ignorować i kiedy podjęta została w tej materii inicjatywa legislacyjna wszyscy myślący o przyszłości politycy musieli w tej czy innej formie opowiedzieć się po stronie reformy.

1. Wady systemu dotychczasowego

Podstawowymi elementami systemu podatków federalnych są: podatek od dochodów indywidualnych oraz od zysków korporacji¹. One też stały się przedmiotem najostrzejszej krytyki, zwracającej uwagę, iż ich konstrukcja nie odpowiada ani ogólnie akceptowanym kryteriom sprawiedliwości społecznej, ani kryteriom efektywności ekonomicznej.

Formalnie biorąc oba wyżej wymienione podatki charakteryzowała dosyć wyraźna progresja. Dotyczyło to szczególnie podatku od dochodów indywidualnych, w którym przewidziano 15 przedziałów od 11% do 50%, przy czym najwyższa stawka w 1986 r. dotyczyła dochodów rocznych przekraczających 90 tys. dolarów (dla indywidualnych podatników) i 180 tys. dolarów (dla małżeństw wspólnie sporządzających zeznania podatkowe). Przy podatku od zysków korporacji niższe stawki dotyczyły raczej jedynie drobnych przedsiębiorstw, a górna stawka - 46% stosowana była do sum przekraczających 100 tys. dolarów (w 1982 r.) rocznie i dalej nie rosła. Można zatem powiedzieć, że dla wielkich firm podatek ten miał charakter liniowy. Zasady powyższe ginęły jednak w powodzi licznych ulg i wyłączeń,

¹ Obok nich występują nieliczne podatki pośrednie lub składki na fundusze emerytalno-rentowe oraz na wypadek bezrobocia (tzw.

z których każde w założeniu służyć miało promocji jakiejś społecznie użytecznej aktywności lub ochronie ważnych społecznie interesów, wszystkie razem tworzyły zaś dżunglę przepisów skutecznie wypaczającą mechanizm alokacji zasobów. W celu uniknięcia płacenia podatków należało dokonywać wyborów nie tyle zgodnych z racjonalnością ogólnoeconomiczną co dyktowanych przez swoistą logikę systemu podatkowego.

Najbardziej brzemiennie w skutki było ulgowe traktowanie przyrostu wartości kapitału (maksymalna stawka 20%), co stymulowało dążenie do lokowania bieżących dochodów w zyskujące na wartości aktywa - np. nieruchomości, dzieła sztuki, papiery wartościowe i sprzedawanie ich po pewnym czasie (już po 6 miesiącach) po wyższej cenie. Różnica, czyli właśnie przyrost wartości kapitału obciążona była niższym podatkiem, natomiast pozostałą sumę można było znów zainwestować, unikając bieżących zobowiązań fiskalnych. Jeżeli dodamy do tego zasadę wyłączenia z podstawy opodatkowania sum obejmujących koszt oprocentowania kredytu hipotecznego, to zaciągnięcie pożyczki na zakup nieruchomości sprawiało, że cała operacja stawała się jeszcze atrakcyjniejsza. Wyłączenie z dochodu do opodatkowania różnych niepieniężnych elementów wynagrodzenia (składek na zakładowe fundusze emerytalne, ubezpieczeń na wypadek choroby itp.) spowodowało rozrost tych świadczeń, szczególnie w przypadku wysoko płatnych kadr kierowniczych.

O skali zjawiska może świadczyć fakt, że w przykładowym roku fiskalnym 1982 łączna wartość ulg i wyłączeń wyniosła ponad 266 mld dolarów, tj. ok. 43% rzeczywistych wpływów budżetowych rządu federalnego.

Konsekwencją istniejącego labiryntu luk jest pojawienie się w systemie podatkowym wielu paradoksalnych zjawisk. Utracił on niemal w zupełności swój progresywny charakter, a ponadto panował w nim chaos i przypadek. Wielu ludzi o wysokich dochodach unikało płacenia podatków lub płacili niewiele, obok tego ludzie niezamożni, jeśli nie potrafili lub nie mogli skorzystać z "luk" w systemie obciążeni byli stosunkowo wysokimi podatkami. L. Thurow cy-

"podatki" socjalne), których jednak formalnie nie można uważać za obciążenia typu podatkowego. Nie były one konsekwentnie przedmiotem omawianej reformy.

tuje² wielce wymowne studium przeprowadzone w połowie lat siedemdziesiątych przez wybitnych ekspertów zagadnień fiskalnych USA, którego syntetyczne rezultaty zawarte są w tab. 1.

T a b e l a 1

Wysokość obciążeń podatkowych

Decyle ludności	Przeciętna stawka (w %)	Standardowe odchylenie
1	~16,8	30,1
2	18,6	14,6
3	21,6	19,6
4	22,6	8,8
5	22,8	6,5
6	22,7	5,5
7	22,7	6,6
8	23,1	5,9
9	23,2	5,4
10	26,2	10,2

Źródło: J. A. Pechman, B. A. Okner, Who Bears the Tax Burden? The Brookings Institution, Washington 1974, s. 67.

Obok zaniku progresji charakterystyczna jest olbrzymia rozpiętość obciążeń podatkowych w poszczególnych grupach dochodowych. Tak np. o podatnikach znajdujących się w 4 decyli, a więc o ludziach mniej niż średniozamożnych możemy powiedzieć, że 68% spośród nich znalazło się w przedziale od 13,8% do 31,4% ($22,6 \pm 8,8\%$), ale jeśli chcielibyśmy objąć 95% spośród nich musielibyśmy powiększyć ten przedział o 2 wartości odchylenia standardowego, tj. od 5% do 40,2%, zaś 99% o 3 wartości odchylenia standardowego ($-3,8\%$ do 49%). W efekcie rysuje się obraz ogromnej dyspersji albo wręcz przypadkowości w tej materii. Ludzie potrafiący korzystać z luk w istniejących przepisach byli w stanie mimo wysokich nawet dochodów w całości unikać płacenia podatków.

² L. C. Thurrow, The Zero-Sum Society, Harmondsworth 1981, s. 170-171.

Podobne zjawisko dotyczyło też korporacji. łączna wartość ulg i zwolnień, z jakich skorzystały one w 1982 r. przewyższała sumę faktycznie zapłaconego przez nie federalnego podatku dochodowego. W konsekwencji spadała szybko rola tego podatku w całości przychodów do budżetu federalnego. O ile w 1950 r. stanowił on 28,6% całości wpływów, w 1960 r. 27,7%, to w 1970 r. już tylko 16,6%, w 1980 r. - 13%, a w 1985 r. zaledwie 8,7%³.

O wiele ważniejsze było jednak to, że istniejący do 1986 r. system podatkowy prowadził do wypaczeń w procesie alokacji środków w rezultacie nierównego traktowania różnych rodzajów inwestycji. Poddany on został druzgocącej krytyce w pracy H. Aarona i H. Gulpera⁴, którzy podają, że różne typy aktywów w zależności od rodzaju inwestycji, źródła finansowania, metody finansowania oraz statusu podatkowego właściciela mogą podlegać opodatkowaniu od 91,2% do -21,5%, a więc w krańcowych przypadkach mogą przynosić subsydia. Różna realna stopa obciążeń podatkowych sprawia, że podejmowano działania nie najbardziej korzystne dla gospodarki, ale takie, które przynosiły korzyści po opodatkowaniu. W przypadkach krańcowych system podatkowy mógł przekształcić przedsięwzięcie przynoszące straty w "złoty interes".

Wyobraźmy sobie sytuację, w której zainwestowanie 10 tys. dolarów przynosi zwrot zaledwie w wysokości 9 tys., strata wynosi więc 1 tys. dolarów i ekonomiczny bezsens całego przedsięwzięcia wyda się oczywisty. Sprawa ma się jednak wręcz odwrotnie, gdy koszt podjęcia inwestycji możemy odjąć od dochodu do opodatkowania (np. finansując je z kredytu), natomiast przychód (owe 9 tys.) traktowany jest jako przyrost wartości kapitału, z którego jedynie 40% podlega opodatkowaniu⁵. Dla podatnika znajdującego się w przedziale 50%, koszt całego przedsięwzięcia wynosi 5 tys. dolarów, gdyż wyłączenie 10 tys. z dochodu powoduje redukcję zobowiązań fiskalnych na sumę 5 tys. Inwestycja z kolei przynosi netto 7200 dola-

³ Na podstawie Economic Report of the President, U. S. Government Printing Office, Washington 1964, s. 275; 1986, s. 345.

⁴ H. J. A a r o n, H. G a l p e r, Assessing Tax Reform, The Brookings Institution, Washington 1985, s. 2-10 i 16-47.

⁵ Na tym polegało uprzywilejowanie podatkowe dochodu z przyrostu wartości kapitału.

rów, co wynika z następującej kalkulacji: 40% z sumy 9 tys., czyli 3600 dolarów podlega opodatkowaniu wg stawki 50%, co daje podatek w wysokości 1800 dolarów; 9 tys. minus 1800 daje 7200 dolarów przychodu po opodatkowaniu. Tym samym inwestycja, której koszt rzeczywisty wyniósł 5000 dolarów przyniosła 7200 dolarów zwrotu, a więc zysk w wysokości 44%.

Podobnych hipotetycznych przykładów oraz anegdot z praktyki gospodarczej Stanów Zjednoczonych można by przytoczyć za amerykańską literaturą fachową i publicystyką bardzo wiele. Można by także pokazywać perwersyjne działanie systemu podatkowego w innych dziedzinach; zniechęcał on do pracy (co ciekawe, przeważnie dotyczy to najuboższych, a nie jak sądzą podażowcy najbogatszych, formalnie podlegających najwyższym obciążeniom podatkowym), wypaczał strukturę i zmniejszał skalę oszczędności w gospodarce itd. Wszystko to wynikało ze skomplikowanej sieci przywilejów podatkowych czy to dla przemysłu wydobywczego, czy to dla pewnych rodzajów inwestycji - np. w zakup maszyn i urządzeń czy to dla pewnych sposobów ich finansowania, dla pewnych rodzajów dochodu czy wreszcie dla określonych kategorii podmiotów gospodarczych. Inflacja stała się czynnikiem z jednej strony umożliwiającym, z drugiej strony wymuszającym wręcz manipulowanie przepisami podatkowymi. Nie jest więc przypadkiem, że ostatnie lata przyniosły rozkwit tego rodzaju działalności oraz w konsekwencji nasilającą się krytykę tego stanu rzeczy. Dodajmy, że ustawa podatkowa z 1981 r. w wielu przypadkach pogłębiła jeszcze istniejące dysproporcje.

2. Charakter zmian w systemie podatkowym

Reforma systemu podatkowego stanowiła tradycyjny postulat ekonomii konserwatywnej. M. Friedman trafnie oceniał wady istniejącego systemu, przy czym jego sympatii nie budziła zarówno ilość ulg i zwolnień, jak i (może przede wszystkim) progresywny w założeniu charakter podatku dochodowego wraz z przypisywaną mu funkcją redystrybucyjną. Powołując się na argumenty zarówno o charakterze społecznym, jak i ekonomicznym proponował zastąpienie podatku progresywnego podatkiem proporcjonalnym, szacując w początkach lat sześćdziesiątych, że dla uzyskania dotychczasowych

przychodów budżetowych wystarczyłoby ustalić jednolitą stopę podatkową w wysokości 23,5%⁶. Później zaproponował nawet jej obniżenie do poziomu poniżej 20%⁷. W ostatnim okresie czołowym rzecznikiem konserwatystów w tej dziedzinie stał się M. Feldstein - wybitny specjalista zagadnień fiskalnych⁸. Wśród przedstawicieli ekonomii podaży o konieczności reformy mówią m. in. J. Kemp i G. Gilder.

Pojawiały się propozycje wprowadzenia zamiast obowiązującego podatku od dochodów indywidualnych podatku od konsumpcji, tj. wyłączonego z podstawy opodatkowania dochodu zaoszczędzonego, podatku od wartości dodanej (value-added tax) będącego podatkiem pośrednim obciążającym wszelkie towary na rynku czy wreszcie "zmodyfikowanego" podatku proporcjonalnego (liniowego), w którym byłaby utrzymana pewna nieznaczna progresja obciążeń przy ich zasadniczym złagodzeniu oraz zamknięciu większości "luk" podatkowych⁹. Właśnie ta ostatnia koncepcja doczekała się realizacji.

Charakterystyczne, że z początkiem lat osiemdziesiątych kwestia reformy podatkowej przestała być przedmiotem zainteresowania jedynie kręgów konserwatywnych. Wspominaliśmy już prace ekonomistów z Brookings Institution - głównego ośrodka liberalnej myśli ekonomicznej. Swego rodzaju niespodzianką było natomiast zgłoszenie w 1984 r. przez demokratów: senatora B. Bradleya oraz członka Izby Reprezentantów R. Gephardta, propozycji reformy podatkowej w duchu zmodyfikowanego podatku liniowego. Było to wyrazem zmieniających się priorytetów wśród grupy młodszych polityków z partii demokratycznej, pragnących odzyskać utraconą w 1980 r. na rzecz republikanów inicjatywę polityczną i jednocześnie udowodnić, iż kwestie dynamiki gospodarczej są im równie bliskie jak

⁶ Por. M. Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago 1962, s. 174-176.

⁷ Por. M. Friedman, R. Friedman, *Free to Choose* New York 1980, s. 306.

⁸ Por. np. *The American Economy in Transition*. red. M. Feldstein, Chicago 1980, s. 4.

⁹ Omówienie niektórych z wspomnianych propozycji znajduje się w następujących pracach: R. E. Hall, A. Rabushka, Low

zagadnienia sprawiedliwego podziału dochodów i pozycji grup nie-uprzywilejowanych¹⁰. Republikanie ripostowali propozycję zgłoszoną przez J. Kempa i senatora B. Kastena. Dopiero trzecim w kolejności zgłaszania był plan oficjalnie przedstawiony przez Ministerstwo Finansów.

W połowie 1984 r. wobec zasadniczych podobieństw wszystkich trzech propozycji zarysowała się realna możliwość przeprowadzenia reformy podatkowej. Oto główne postanowienia ustawy podatkowej z 1986 r.¹¹:

A. W zakresie podatków od dochodów indywidualnych.

1. Zamiast obowiązujących dotychczas 15 przedziałów podatkowych od 11% do 50% wprowadzono dwie podstawowe stawki opodatkowania: 15% i 28%, przy czym dla ograniczonej sumy wyższych dochodów (np. w 1988 r. od 43 150 dolarów do 89 560 dolarów dla indywidualnego podatnika) obowiązuje zwykła opodatkowania do 33% w celu skompensowania efektu niższych stawek od pierwszych kilkunastu tysięcy dolarów, z których korzystają także ludzie bogaci. Po przekroczeniu wyznaczonej kwoty stawka obniża się znowu do poziomu 28%. Nowe zasady zostaną wprowadzone 1 stycznia 1988 r, natomiast 1987 r. stanowi okres przejściowy, w którym obowiązuje 5 przedziałów: 11%, 15%, 28%, 35% i 38,5%.

2. Zwiększono z 1080 dolarów do 2000 dolarów przysługującą kwotę wyłączenia z podstawy opodatkowania na każdą osobę pozostającą w gospodarstwie domowym podatnika (personel exemption) oraz z 2480 dolarów do 3000 dolarów dla indywidualnego podatnika, a z 3670 dolarów do 5000 dolarów dla małżeństw wypełniających wspól-

Tax, Simple Tax, Flat Tax, New York 1983; Aaron, G. A. L. p. e. r., Assessing Tax Reform...

¹⁰ Republikanie formułowali wręcz sugestię, iż partia demokratyczna stała się bezwolnym narzędziem koalicji związków zawodowych, mniejszości rasowych czy wręcz grup marginesu obyczajowego (homoseksualiści, feministki) i nie reprezentując interesów "zdrowego trzonu" społeczeństwa amerykańskiego przestała być zdolna do rządzenia krajem. Propozycja Bradleya-Gephardta miała symbolizować nowe prądy w partii demokratycznej uznającej zmieniające się realia społeczno-ekonomiczne lat osiemdziesiątych. Na ten temat patrz, np.: R. R o t h e n b e r g, The Neoliberals, Simon and Schuster, New York 1984.

¹¹ Wobec braku innych źródeł omawiam za relacją w "U.S. News and World Report", September 1 1986, s. 47-52.

ny kwestionariusz podatkowy kwotą tzw. uniwersalnego potrącenia (standard deduction) dla ludzi rezygnujących z korzystania ze szczególnych ulg i zwolnień przedmiotowych. W rezultacie podniesiono kwotę dochodu nie podlegającemu w ogóle opodatkowaniu podatkiem federalnym od dochodów indywidualnych. Tak np. w czteroosobowej rodzinie, w której oboje rodziców pracujących zawodowo wspólnie wypełnia zeznanie podatkowe pierwsze 13 tys. dolarów jest wolne od podatku (4 osoby x 2000 dolarów wyłączenia osobowego + 5000 dolarów uniwersalnego potrącenia). Dopiero dochód przekraczający tę sumę stanowi podstawę opodatkowania.

3. Ograniczono znacznie liczbę i skalę dopuszczalnych ulg i zwolnień, a m. in.:

- wprowadzono zasadę opodatkowania wg normalnych stawek dochodu z przyrostu wartości kapitału;

- ustalając rozmiar podstawy opodatkowania można obecnie odjąć od całkowitego dochodu koszt obsługi kredytu hipotecznego dotyczącego "tylko" dwóch nieruchomości stanowiących pierwsze i drugie miejsce zamieszkania, natomiast ulgi nie obejmują już oprocentowania kredytu na zakup lub budowę pozostałych nieruchomości, w tym wszelkich mających przeznaczenie gospodarcze; zasady powyższe wprowadzane będą stopniowo aż do 1991 r.;

- zmniejszono skalę ulg podatkowych związanych z wydatkami na leczenie, wpłatami na cele dobroczynne, wydatkami na podróże służbowe itp.;

- zniesiono częściowo wyłączenie spod opodatkowania dochodu z dywidend, zlikwidowano ulgi związane z transferowaniem części dochodu na rzecz dzieci poniżej 14 lat (często rozpowszechnione w rodzinach zamożnych) itd.

4. Zachowano zasadę potrącania z dochodu do opodatkowania sum wszelkich podatków stanowych i lokalnych oraz podatków od nieruchomości.

8. W zakresie opodatkowania przedsiębiorstw.

1. Obniżono od 1 lipca 1987 r. maksymalną stawkę opodatkowania zysków korporacji z 46% do 34%.

2. Zniesiono od 1 stycznia 1986 r. (retroaktywnie) wszelkie istniejące ulgi inwestycyjne (investment tax credits), pozwalające dotychczas odjąć od wymiaru podatku 6-10% sum przeznaczonych na inwestycje określonego rodzaju.

3. Wprowadzono zaostrzone w stosunku do przepisów z 1981 r. zasady odpisów na fundusz amortyzacji kapitału; szczególnie dotyczy to wyposażenia przedsiębiorstw i nieruchomości.

Federalny podatek dochodowy został więc "spłaszczony" i znacznie uproszczony, choć pozostawiono w nim pewną liczbę ulg i zwolnień zarówno o charakterze przedmiotowym, jak i podmiotowym (np. ulgi dla przemysłu naftowego). Z punktu widzenia długofalowego znaczenia gospodarczego ustawa podatkowa z 1986 r. jest prawdopodobnie najważniejszym aktem Kongresu ostatnich lat. Ciekawe jednak, że po jej uchwaleniu zadowolenie z tego faktu wyrażano dosyć oszczędnie, nawet w kręgach administracji zapomniano jakby o fetowaniu sukcesu. Przyczyna tkwi zapewne w niepewności co do możliwych konsekwencji reformy podatkowej.

Zmieni się w istotny sposób rozkład obciążeń fiskalnych. Według szacunków Biura Zarządzania i Budżetu udział podatku od zysków korporacji w całości wpływów do budżetu federalnego wzrośnie w latach 1986-1988, a więc niemal jednorazowo o 5 punktów procentowych¹²; w liczbach absolutnych oznacza to, że w ciągu 6 najbliższych lat korporacje zapłacą dodatkowo 120 mld podatków. Ograniczone zostaną kuriozalne w istocie przypadki niepłacenia żadnych podatków przez dochodowe przedsiębiorstwa, co szczególnie odbije się na gałęziach wysoce kapitałochłonnych. Z drugiej strony, ocenia się, że podatki od dochodów indywidualnych spadną przeciętnie o 6,1%, przy czym dotyczyć to będzie w głównej mierze grup najuboższych. Dla przykładu obciążenia równych dochodów mniejszych niż 10 tys. dolarów spadną o 65,7%, gdy w praktyce większość z nich zostanie w całości wyłączona od podatków, dla dochodów od 10 tys. do 20 tys. redukcja wyniesie przeciętnie 22,3% dla wyższych mniej niż 10%¹³. Zatem w dyskusji nad reformą zwyciężył jej wariant p o p u l i s t y c z n y. W efekcie można się spodziewać - co może wydać się paradoksalne - że przywrócony zostanie pewien zakres progresywności podatku od dochodów indywidualnych.

¹² Cyt. za: It's a New Economic Landscape Now, "U.S. News and World Report", September 1, 1986, s. 47.

¹³ Ibidem; cyt. za: Joint Committee on Taxation (Wspólny Komitet Obu Izb Kongresu ds. Podatków).

Likwidacja większości ulg i zwolnień sprawi, że ograniczona zostanie skala bezproduktywnej, z punktu widzenia ogólnospołecznego, działalności, mającej na celu ucieczkę od podatków. Spodziewać się należy pewnej korzystnej zmiany struktury wydatków inwestycyjnych. Dotychczas bowiem ponad 1/3 oszczędności brutto przeznaczono na budownictwo mieszkaniowe¹⁴. W związku ze znacznym obniżeniem stawek wszelka pogoń za "lukami" w systemie podatkowym staje się mniej opłacalna. O ile do niedawna zainwestowanie 1 dolara w tym celu mogło przynieść do 50 centów, to dzisiaj już tylko 28 centów.

W Stanach Zjednoczonych można oczekiwać stopniowego odchodzenia od masowego korzystania przez gospodarstwa domowe z kredytu konsumpcyjnego oraz do pewnego stopnia także z kredytu hipotecznego. Zmniejszony nacisk na rynki kapitałowe zaowocuje wtedy obniżką stóp procentowych. Z czasem też wzrośnie niska dotąd skłonność do oszczędzania. Na dłuższą metę zjawiska te sprzyjają zwiększeniu dynamiki gospodarczej, choć zmniejszona atrakcyjność kredytowych zakupów konsumpcyjnych może w pierwszym okresie przyczynić się do osłabienia koniunktury na rynku towarów trwałego użytku. Nie zapominajmy jednak, że redukcja podatków stymulująco z reguły działa na wydatki konsumpcyjne ludności.

Największe znaczenie mają wprowadzone zmiany dla funkcjonowania przemysłu. Wzrost podatków wyrażający się m. in. likwidacją ulg inwestycyjnych może przyczynić się w pierwszym okresie do zahamowania działalności inwestycyjnej. Spotyka się opinie, że amerykańskie korporacje posiadające swe oddziały za granicą tam właśnie przenosić będą działalność badawczo-rozwojową. Reforma dotknie jednak przede wszystkim gałęzie tradycyjne, takie jak: hutnictwo, przemysł maszynowy, chemię, które utraciły szereg przywilejów, tkwiących w starym systemie, których nie zdoła zrekomensować obniżka stawek podatkowych do maksimum 34%. Przemysły nowoczesne natomiast per saldo zyskają, gdyż w strukturze ich kosztów olbrzymie nakłady na maszyny i urządzenia nie odgrywają tak wielkiej roli jak wysokie koszty robocizny. Podobnie rzecz się

¹⁴ Por. np. G. G i l d e r, A Supply-Side Economics of the Left Public Interest, Summer 1983, No. 72, s. 37; wspomina o tym często także M. Feldstein.

ma ze sferą usług, dla których obniżka stawek podatkowych odgrywa podstawową rolę.

W sumie reforma systemu podatkowego będzie czynnikiem przyspieszającym zmiany strukturalne w gospodarce amerykańskiej na korzyść "przemysłów wysokiej technologii" oraz usług. Czyżby więc uchwalenie jej tłumaczyć można spadkiem znaczenia lobby Środkowego Zachodu i Wschodniego Wybrzeża na korzyść Południa i Zachodu?

Reforma będzie miała istotny, choć dziś trudny do jednoznacznej oceny wpływ na funkcjonowanie rynków finansowych. Można przykładowo przypuszczać, że normalne traktowanie dochodu z przyrostu wartości kapitału osłabi zainteresowanie spekulacjami papierami wartościowymi, charakteryzującymi się wysokim stopniem ryzyka przy wysokiej rentowności. Dotychczas opłacało się bowiem ryzykować lokowanie pieniędzy w ich zakup, gdyż wzrost ich kursów giełdowych przynosił dochód podatkowy po preferencyjnych stawkach, natomiast ewentualne straty można było częściowo odjąć od podstawy opodatkowania. Dzisiaj bardziej popularne staną się solidne aktywa obliczone nie tyle na szybki zysk, ile na trwały i pewny dochód. Zachowanie pewnych przywilejów dla obligacji emitowanych przez władze municypalne oraz rządowe bony oszczędnościowe (u.s. savings bonds) wzmocni jeszcze ich pozycję na rynku kapitałowym.

W skali międzynarodowej reforma oznaczać będzie prawdopodobnie nasilenie presji Stanów Zjednoczonych na ich głównych partnerów gospodarczych. USA stają się krajem niskich podatków, krajem jeszcze atrakcyjniejszych lokat kapitału¹⁵. Dla krajów dysponujących nadwyżką oszczędności ponad własne potrzeby (Japonia, Korea Południowa) stworzy to możliwość realizacji zwiększonych dochodów, dla innych - np. dla krajów Europy Zachodniej - oznaczać będzie konieczność tworzenia konkurencyjnych warunków, a więc

¹⁵ Stwierdzenie to tylko pozornie kłóci się z opiniami o niekorzystnym wpływie reformy na skłonność do inwestowania amerykańskiego przemysłu. Wynika on bowiem w całości z tego, że przedsiębiorstwa amerykańskie obficie korzystały z rozlicznych możliwości unikania obciążeń fiskalnych, przeważnie nieosiągalnych dla inwestorów zagranicznych. Dla tych ostatnich, szczególnie dla "nowicjuszy", na rynku amerykańskim punktem odniesienia nie są

obniżania podatków. Prowadzić to będzie do ograniczania funkcji socjalnej państwa i/lub do zwiększenia deficytów budżetowych i rosnącej konkurencji na międzynarodowym rynku kapitałowym. Może to stanowić dodatkowy czynnik polaryzacji w skali globalnej i to nie tylko na linii Północ-Południe, ale także wewnątrz "bogatej Północy".

Interesujące jest także, że wprowadzone zmiany wpłyną na wielkość wpływów do budżetu federalnego. Reforma nie miała oznaczać podwyżki podatków (w skali całego społeczeństwa) - twierdził prezydent R. Reagan, wszyscy jednak mają nadzieję, że długofalowe ożywienie koniunktury, któremu powinna służyć oraz ograniczenie skali gospodarki "drugiego obiegu" sprzyjać będą redukcji olbrzymiego deficytu budżetu federalnego. Bardziej szczegółowe analizy wskazują jednak, że w 1987 r. rezultatem reformy będzie wzrost wpływów o ok. 11 mld dolarów, jednak rok później nastąpi ich odczuwalny spadek. Kryje się w tym niebezpieczeństwo, że stosunkowo szybko nastąpi podwyżka stawek podatkowych, neutralizując tym samym częściowo dobroczynne skutki reformy. Trwałym osiągnięciem pozostanie jednak uproszczenie systemu podatkowego.

Marek Belka

TAX REFORM IN THE UNITED STATES - ITS GENESIS AND POSSIBLE CONSEQUENCES

The tax reform adopted by the US Congress in fall 1986 changes conditions of the functioning of the entire US economy in a tangible way. Tax regulations were simplified through radical cuts in the number of tax reliefs and exemptions with a simultaneous lowering of rates of tax on personal incomes and corporation profits. Moreover, there were introduced new, sharpened norms of deductions for the amortization fund.

utracone możliwości manipulowania kodem podatkowym (gdyż nigdy z nich i tak nie korzystali), ale niższe niż gdzie indziej stawki.

This "modified linear tax" should pave the way for more rational allocation of resources and - which seems improbable at the first glance - it restores a certain scope of progressiveness to the US fiscal system. As regards possible consequences of the reform there is a great deal of uncertainty. The author attempts to list some of its consequences among others for processes of changes in economic structure, operation of financial markets, federal budget, as well as for situation in the international capital market.