

Edward Zajicek

Instytut Ekonomii, Kalamazoo College, USA

Anna Zajicek

Instytut Socjologii, Uniwersytet Arkansas, USA

Jolanta Grotowska-Leder

Instytut Socjologii, Uniwersytet Łódzki

Konsekwencje społeczne planu ożywienia gospodarczego George'a W. Busha

I. Wstęp

W polityce społeczno-ekonomicznej każdego państwa ważne są rozstrzygnięcia dotyczące obciążeń podatkowych, zarówno dla osób fizycznych, jak również podmiotów gospodarczych: zakładów pracy, przedsiębiorstw i spółek. Wysokość opodatkowania, określana przez wysokości stóp podatkowych i liczby progów podatkowych, ma wpływ na sytuację finansową poszczególnych jednostek, rodzin oraz wysokość budżetu państwa.

Decyzje w kwestii podatków wpływają znacząco na stosunek obywateli do polityków sprawujących i ubiegających się o władzę. Przypomnijmy zatem, że stopa podatkowa oznacza procentowo (lub kwotowo) określony podatek od dochodów (definiowanych jako różnica między osiąganymi z różnych źródeł przychodami a kosztami ich uży-

skania), który poszczególni obywatele i podmioty gospodarcze mające osobowość prawną wpłacają do budżetu państwa. Podatek od osób prawnych ma zwykle charakter proporcjonalny, tzn. obowiązuje jedna stopa podatkowa, podczas gdy podatek od dochodów osobistych ludności jest na ogół progresywny, tzn. osoby uzyskujące wyższe dochody obciążone są wyższą stopą podatkową. Dochody ludności podzielone są na przedziały, a wysokość podatku jest pochodną przyjętej podstawy (kwoty bazowej) w danym przedziale dochodów oraz wysokości jej opodatkowania, zgodnie z przyjętymi progami opodatkowania¹. Warto nadmienić, że w niektórych krajach więcej wagi przywiązuje się do zmian progów (m.in. w USA), niż zmian stóp podatkowych (np. w Polsce).

Jednym z ważniejszych postulatów w programie wyborczym prezydenta Georga W. Busha była zmiana systemu podatkowego polegająca na redukcji obciążeń podatkowych dla podatników indywidualnych. W uzasadnieniu projektowanych działań doradcy ekonomiczni przyszłego prezydenta podnosili dwa argumenty: po pierwsze – że udział dochodów z podatków w produkcie krajowym brutto wynosi aż 24% i jest najwyższy w drugiej połowie XX w; po wtóre – że w latach 1998–2000 są znaczące nadwyżki budżetowe, tzn. dochody rządu federalnego przewyższają wydatki, co wskazuje na zbyt duże obciążenia podatkowe obywateli, konieczny jest zatem zwrot podatnikom niewykorzystywanych środków finansowych.

Republikański projekt zmian w systemie podatkowym zakładał jego uproszczenie – planowano zmniejszenie wysokości i liczby stóp podatkowych wprowadzonych przez prezydenta B. Clintona w 1993 roku. W miejsce pięciu stóp podatkowych – 15%, 28%, 31%, 36% i 39,6% – proponowano cztery, nadto niższe: 10%, 15%, 25% oraz 33%. Nowe rozwiązania nawiązywały w części do sytuacji przed 1993 rokiem – gdy obowiązywały trzy stopy podatkowe: 15%, 28%, i 31% – a nadto planowano zmniejszenie obciążeń podatkowych dla najmniej zarabiających Amerykanów.

W czasie kampanii wyborczej w 2000 roku, kandydat na prezydenta George W. Bush zyskał dodatkowy argument uzasadniający konieczność zmian w systemie podatkowym w postaci zaznaczających się tendencji recesyjnych w gospodarce amerykańskiej. W latach 1995–1999 tempo wzrostu gospodarczego wynosiło w USA średnio 4–4,5% rocznie, natomiast w 2000 roku wystąpiły oznaki przegrzania koniunktury gospodarczej. I choć w pierwszej połowie 2000 roku odnotowano jeszcze ponad 5% wskaźnik wzrostu gospodarczego, ale w IV kwartale osiągnął on już tylko 1%. Pewien wpływ na ten stan rzeczy miały decyzje amerykańskiego Banku Centralnego. Federal Reserve System zaniepokojony wzrostem rocznej inflacji do 3,4% pięciokrotnie – począwszy od końca 1999 – podnosił stopy procentowe. Celem tych działań było zwolnienie tempa wzrostu gospodarczego, tak aby jego wskaźnik nie przekraczał średniej wieloletniej, tzn. 3%.

¹ Podatek jest pobierany na ogół dwufazowo. W ciągu roku podatkowego pobierane są zaliczki, a po jego zakończeniu następuje roczne rozliczenie podatku. W przypadku, gdy wysokość pobranych zaliczek jest wyższa niż wysokość obciążeń podatkowych podatnik otrzymuje nadpłatę podatku, a gdy jest niższa – uzupełnia brakującą kwotę.

2. Polityka fiskalna i podatkowa jako podstawa wzrostu gospodarczego

Teza, że można przyspieszyć wzrost gospodarczy poprzez obniżenie progów podatkowych jest jednym z podstawowych założeń koncepcji *supply-side economics*, która w USA zyskała na popularności w latach 70. Jej podstawą jest twierdzenie, że niższe stopy podatkowe „zatrzymują” w kieszeniach podatników większą część dochodów z zarobków, co powoduje wzrost motywacji do podejmowania pracy i wzrostu wydajności. Mniejsze obciążenia podatkowe sprzyjają zwiększaniu wydatków na cele konsumpcyjne, wskutek czego rośnie popyt na produkty i usługi, a w konsekwencji zaznaczają się tendencje wzrostowe w gospodarce. Zwolennicy koncepcji podnoszą również, że niższe stopy podatkowe wpływają na obniżenie kosztów inwestycji kapitałowych, co sprzyja postępowi technicznemu i także wzrostowi wydajności pracy. Teoria *supply-side economics* została zdaniem teoretyków i uczestników życia gospodarczego pozytywnie zweryfikowana w amerykańskiej praktyce gospodarczej w ostatnich czterdziestu latach. Ilustracją powyższej tezy są dane liczbowe z dwóch okresów. W 1964 roku Kongres USA obniżył – wprowadzone w 1961 roku przez prezydenta J. Kennedy'ego – stopy podatkowe dla podatników najbogatszych z 91% do 70%. Dwadzieścia lat później prezydent R. Reagan zmniejszył stopy podatkowe średnio o 25% i zindeksował progi podatkowe do poziomu inflacji². Nadto w 1986 roku Kongres USA uprościł system podatkowy – w miejsce 14 stóp podatkowych wprowadził tylko dwie: 15% i 28%³. W każdym z tych okresów odnotowano ożywienie gospodarcze i znaczący spadek bezrobocia i fakty te wiąże się z redukcją podatków.

Společne konsekwencje przedstawionych wyżej zmian w systemie podatkowym można analizować w kilku wymiarach: poziomie inflacji, wysokości deficytu w budżecie państwa oraz obciążeń podatkowych i kondycji finansowej z punktu widzenia poszczególnych grup społecznych.

Konsekwencją zmian podatkowych wprowadzonych w latach 60. był wzrost inflacji w skali rocznej z 1% do 3,5%. Z kolei reforma podatkowa R. Reagana spowodowała znaczne zwiększenie zarówno deficytu budżetowego – z 1% do ponad 6% produktu krajowego brutto rocznie w 1983 roku, jak i długu publicznego – z 1 do ponad 3 bilionów dolarów⁴. W analizowanych dwóch momentach czasowych, mimo redukcji podatków, obciążenia poszczególnych grup społecznych nie były jednoznaczne. Dane wskazują, że na-

² Przed wprowadzonymi przez administrację R. Reagana zmianami systemu podatkowego stopa podatkowa dla dochodu z pracy wynosiła 50%, natomiast dla zysków kapitałowych i innych dochodów aż 70%. Opodatkowanie najbogatszych podatników zmniejszono z 70% do 28%.

³ W 1990 roku konieczność finansowania działań wojennych w Zatoce Perskiej wymagała zwiększenia deficytu budżetowego. Prezydent G. Bush senior zawarł kompromis z Kongresem USA – stopę podatkową ustalono na poziomie 31%.

⁴ Mimo niemal dwukrotnego wzrostu dochodów skarbu państwa w ciągu kolejnych ośmiu lat wzrósł deficyt budżetowy, głównie z powodu wznastających kosztów ubezpieczeń społecznych i przyspieszenia tempa wyścigu zbrojeń w związku z dążeniem do uzyskania przewagi militarnej w świecie i do ostatecznego upadku Związku Radzieckiego.

stąpił wzrost udziału najbogatszych podatników w dochodach państwa. W latach 60. osoby z najwyższej grupy dochodowej – zarabiające ponad 50 000 dol. rocznie – zwiększyły swój udział w dochodach z podatków o 3 punkty procentowe – z 12% do 15%. Podczas, gdy w 1981 roku 1% najbogatszych podatników dostarczała 17,6% ogółu dochodów z podatków, to w 1988 roku ich udział zwiększył się do 27,5%.

Istotnych danych dla oceny wpływu zmian na sytuację finansową różnych kategorii podatników dostarczył w 2001 roku Raport Biura Budżetowego Kongresu. Wynika z niego, że w latach 1979–1997 po opłaceniu podatków i uwzględniając wskaźnik inflacji średni roczny dochód 1% najbogatszych Amerykanów wzrósł przeciętnie o 414 tys. dol., podczas gdy przedstawiciele amerykańskiej klasy średniej – o 3400 dol., ale dochody 20% najbiedniejszych Amerykanów zmniejszyły się średnio o 100 dol. Nie ulega zatem wątpliwości, że istotnym skutkiem ówczesnych zmian w systemie podatkowym był wzrost nierówności społecznych. Największe dysproporcje w strukturze dochodów między najbiedniejszymi i najbogatszymi obywatelami odnotowano w 1997 roku.

3. *Ekonomiczny plan George'a W. Busha w 2001 roku*

Administracja republikańska przejęła władzę w styczniu 2001 i rozpoczęła realizację programu wyborczego George'a W. Busha. Pierwsze działania dotyczyły reformy systemu podatkowego. Planowano redukcję podatków poprzez zmniejszenie stóp podatkowych do 10%, 15%, 25% i 33%, a także uznano za ważne wprowadzenie następujących zmian, m.in.:

- wprowadzenie ulg podatkowych dla rodzin wielodzietnych,
- rozszerzenie pomocy dla osób uczących się,
- zwiększenie składek do indywidualnych funduszy emerytalnych (IRA), oraz
- redukcję szeregu prowizji w systemie podatkowym, którymi były obciążone małżeństwa, m.in. tzw. kara małżeńska (*marriage penalty*), oraz zamożniejsi Amerykanie, np. podatek od spadków⁵.

Proponowane przez George'a W. Busha rozwiązania poddano w Kongresie szerokiej dyskusji. Zdecydowana większość demokratów, a także niektórzy republikanie, stała na stanowisku, że *koszty społeczne i ekonomiczne zmniejszenia podatków* – szacowane na 2 biliony dolarów w ciągu 10 lat – przekraczają możliwości budżetowe państwa, nadto, że beneficjentami ulg podatkowych będzie głównie zamożniejsza część społeczeństwa amerykańskiego. Jako argument przytaczano szacunki, że prawie 50% ulg podatkowych

⁵ Kara małżeńska to forma zróżnicowanego opodatkowania małżeństw. Na przykład, osoby pozostające w związku małżeńskim o rocznych łącznych dochodach netto (dochód do oprocentowania) w wysokości 100 tys. dolarów płacą większy podatek niż żyjące razem 2 osoby niezamężne, z których każda ma dochody roczne na poziomie 50 tysięcy. Zgodnie z tabelą podatkową Federalnego Urzędu Podatkowego (IRS) w 2002 roku różnica ta wynosiła 1083 dol. (Federalny Urząd Podatkowy, 2002). W kwestii spadków uregulowania były następujące – spadki powyżej 1 miliona dolarów na osobę były obłożone federalnym podatkiem spadkowych sięgającym nawet 55% oraz podatkami stanowymi.

trafi do kieszeni tylko 1% najlepiej zarabiających obywateli (Citizens for Tax Justice, 2002b). Przedstawiciele republikanów w pewnym zakresie zgadzali się nawet z ocenami demokratów. Podkreślali, że choć przytaczane szacunki nie są pozbawione prawdy, to jednak należy dostrzegać, że 15% najlepiej zarabiających podatników „wypracowuje” aż 85% ogólnych wpływów z podatków, że wyliczenia ekspertów rządowych wskazują, iż prawie cały system podatków od dochodów opiera się na opodatkowaniu 50% najwyżej zarabiających Amerykanów⁶, którzy dostarczają ponad 96% ogółu wpływów z podatków. Dane Federalnego Urzędu Podatkowego wskazują, że w roku 2001 do tej grupy należały również osoby, których roczne dochody brutto niewiele przekraczały 28 000 dol. (2002). Stanowisko rządowe akcentowało, że ulgi podatkowe zasadne przede wszystkim w odniesieniu do obywateli, którzy płacą podatki, a nie wszystkich obywateli.

Dyskusje nad skutkami społecznymi zmian w systemie podatkowym przedłużały się, w rezultacie zdecydowano się w Kongresie na rozwiązanie połowiczne. Początkowo propozycja Prezydenta została zaakceptowana w całości przez kontrolowaną przez republikanów Izbę Reprezentantów, jednakże Senat, w którym udział demokratów i republikanów jest zbliżony, odrzucił wniosek. W wyniku długich negocjacji grupa umiarkowanych demokratów i republikanów wypracowała stanowisko kompromisowe – zgodzono się na redukcję podatków, ale o zmniejszoną kwotę 1,35 biliona dolarów w okresie 10 lat – która zostało zaakceptowane przez obie izby Kongresu. W dniu 7 czerwca 2001, prezydent George W. Bush podpisał Akt Wzrostu Gospodarczego oraz Ulg Podatkowych 2001, określany w skrócie jako EGTRRA.

Nowa ustawa wprowadziła sześć w miejsce czterech progów podatkowych: 10%, 15%, 25%, 28%, 33% i 35%. W pierwszym etapie zmniejszono podatek dla najniżej zarabiających Amerykanów – o dochodach netto poniżej 6000 dol. (12 tys. dol. dla małżeństw) – z 15% do 10%, i przyjęto, że pozostałe stopy podatkowe będą stopniowo wprowadzane w życie w ciągu pięciu lat. Dla przykładu najwyższą stopę podatkową, wynoszącą 39,6%, obniżono w 2002 roku do 39,1%, a w 2003 do 38,6%. Żeby zapobiec groźbie recesji, Kongres zaproponował, aby redukcja podatku dla obywateli najbiedniejszych – z 15% do 10% – była realizowana wstecznie, tzn. pieniądze, które z tytułu redukcji podatnicy otrzymaliby po 15 kwietnia 2002 (dla pojedynczych osób – 300 dol., dla małżeństw – 600 dol.) były im zwracane natychmiast. Innymi ważnymi rozwiązaniami przyjętymi w ustawie EGTRRA były decyzje o:

- zwiększeniu odpisów podatkowych na dzieci (z 500 do 1000 dol. docelowo w 2010),
- zwiększeniu odpisów podatkowych z tytułu kształcenia w wyższych uczelniach, ale zasada ta miała obowiązywać tylko w latach 2002–2005,
- stopniowym zmniejszaniu począwszy od 2005 roku, ale nie likwidując całkowicie, tzw. kary małżeńskiej,

⁶ Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na różnice między dochodem i bogactwem, na to, że 50% najlepiej zarabiających Amerykanów nie zawsze obejmuje najzamożniejszych.

- zwiększeniu kwot zwolnionych od opodatkowania na fundusze oraz indywidualne rachunki emerytalne,
- stopniowym podwyższaniu progu spadkowego z 1 mln do 3.5 mln dol. w roku 2009, oraz o
- redukcji podatku spadkowego w roku 2010.

Nowe rozwiązania ustawy podatkowej spotkały się z ostrą krytyką lewicowego skrzydła demokratów w Kongresie (m.in. senatorowie Kennedy, Clinton, Daschle oraz kongresman Gephardt), którzy ocenili proponowane zmiany jako zbyt hojne dla najbogatszych obywateli i zbyt daleko idące, a nadto podkreślano, że zmniejsza się wpływy z tytułu podatków do budżetu, co nie sprzyja ożywieniu gospodarczemu. Przedstawiciele ugrupowań prawicowych przytaczali dane Cato Institute, w świetle których tylko 14% z wynegocjowanej kwoty 1,35 biliona dolarów odciążą inwestorów, 31% zredukuje podatki, zaś 55% zostanie przeznaczona na cele socjalne (m.in. na odpisy podatkowe na dzieci, na rachunki emerytalne, na studia wyższe) mające niewielki wpływ na wzrost gospodarczy. Ich zdaniem decyzje Kongresu mają bardziej polityczny niż ekonomiczny charakter, bowiem przyjęte rozwiązania w niewielkim zakresie odciążają inwestorów, którzy są podwójnie opodatkowani, a jeśli chodzi o zyski kapitałowe, dywidendy i spadki – nawet potrójnie.

Wskazywano na negatywne konsekwencje kompromisowego rozwiązania. Wprowadzone ulgi dla podatników zmniejszyły dochody skarbu państwa, a system podatkowy nie stał się bardziej przejrzysty. Uzgodnione stanowisko polityczne oznaczało w praktyce komplikację, nie zaś uproszczenie systemu podatkowego, czego dowodem jest rozbudowanie o kolejne tysiące stron liczącego już prawie 90 tysięcy stron kodeksu podatkowego. Zmiany podatkowe nie pomagały także przechodzącej kryzys gospodarce.

4. Propozycja przyspieszenia ożywienia gospodarczego w 2003 roku

Mimo chaosu związanego z atakami terrorystycznymi, recesja w gospodarce amerykańskiej okazała się stosunkowo krótka. Już w czwartym kwartale 2001 roku odnotowano prawie trzyprocentowy wzrost produktu krajowego brutto. Na początku 2002 roku tendencje wzrostowe umocniły się – w pierwszym kwartale tego roku wskaźnik wzrostu gospodarczego osiągnął 5%. Poprawa sytuacji ekonomicznej okazała się jednak także krótkotrwała. Pod koniec 2002 roku stopa wzrostu gospodarczego spadła do 1,4%, a stopa bezrobocia gwałtownie wzrosła – z 3,8% w grudniu 2001 do 6% w grudniu 2002. Spadł także wskaźnik zaufania konsumenta, do czego przyczyniły się występujące w tym czasie afery gospodarcze oraz bankructwa wielu wielkich firm. Według wyników badań rynkowych Uniwersytetu Michigan w tym czasie wskaźnik zaufania konsumenta osiągnął najniższy poziom od 10 lat. Po raz pierwszy od ponad 60 lat rynek giełdowy, mimo krótkiej poprawy wartości wskaźnika w ostatnim kwartale 2002, zanotował przez kolejne trzy lata roczny spadek akcji. Aktywna polityka monetarna Banku Centralnego – 13 razy redu-

kowano stopy procentowe – nie przywróciła zaufania inwestorów i nie zapewniła trwałego ożywienia w gospodarce⁷.

Zdaniem komentatorów, wprowadzona przez administrację Geорга W. Busha reforma podatkowa – mimo spadku wpływów z podatków w 2001 – miała pewien pozytywny wpływ na gospodarkę. Dzięki polityce łatwego pieniądza stosowanej przez Bank Centralny i niektórym pozytywnym elementom polityki fiskalnej, recesja była stosunkowo krótka (tylko dwa kwartały). Na koniec 2001 roku odnotowano dodatni wskaźnik wzrostu gospodarczego (0,5%). Obawiano się jednak, że główny efekt zmian ujawni się później, po roku 2005.

Powolne wychodzenie z recesji wpłynęło na decyzję Prezydenta Busha o prowadzeniu bardziej radykalnej polityki fiskalnej. Nowy program dotyczący żywienia gospodarki amerykańskiej Prezydent ogłosił 7 stycznia 2003 w przemówieniu do przedstawicieli biznesu w Chicago. Projekt obejmował następujące najważniejsze propozycje:

- szybsze – już w 2003 roku – wprowadzenie przewidzianych w ustawie EGTRRA na lata 2005–2010 ulg podatkowych; szacowano, że sektor prywatny uzyska w ten sposób dodatkowo 70 mld dol., przeciętny podatnik zaoszczędzi około 1100 dol., a dla czteroosobowej rodziny o rocznych dochodach w wysokości 39 tysięcy dol. prawie do zera redukcję podatków.

- likwidacja podwójnego opodatkowania dywidend – dotychczasowe rozwiązania oznaczały opodatkowanie dywidendy do wysokości 35% jako zysk przedsiębiorstwa, a podatek dochodowy dla otrzymujących dywidendę w wysokości 38,6%. Średnie oszczędności dla podatnika szacowano wówczas na ok. 600 dol., a łączną sumę oszczędności z tego tytułu – na 20 mld dol., wskazując, że mogą się przyczynić do wzrostu prywatnych inwestycji, m.in. wzrostu zainteresowania akcjami i rynkiem kapitałowym.

- w celu zwieszenia popytu na rynku kapitałowym zwiększono kwoty wolne od podatku na zakup maszyn i urządzeń – z 25 000 do 75 000 dol. – dla małych przedsiębiorstw, założono nadto ich indeksację w przyszłości do poziomu inflacji.

- jako wsparcie 8 milionów bezrobotnych projekt zakładał utworzenie w poszczególnych stanach specjalnych rachunków, finansowanych przez rząd federalny, z których środki będą przeznaczane na pokrywanie wydatków związanych z poszukiwaniem pracy, podjęciem nowej pracy i związana z tym zmianą miejsca zamieszkania.

Według danych administracji Geорга W. Busha koszty nowych operacji podatkowych planowano na znaczącą kwotę – około 98 mld dol. w 2003 roku i łącznie ponad 670 mld dol. w ciągu 10 lat, a z szacunków Urzędu Budżetowego Kongresu (CBO) jeszcze wyższą – łącznie 726 mld dol. Według CBO z tytułu z redukcji opodatkowania dywidendy wpływy do budżetu federalnego zmniejszą się o około 360 mld dol.

Nowe propozycje Prezydenta spotkały się także z ostrą krytyką demokratów w Kongresie – formułowano zastrzeżenia w kwestii ich wpływu na ożywienie gospodarcze, kry-

⁷ Bank Centralny USA (Federal Reserve System) zmniejszał stopy procentowe w 2001 roku 11 razy, a w 2002 i w 2003 – po jednym razie. W efekcie stopa dyskontowa spadła z 6% do 0,75%, a stopa funduszy federalnych z 6,5% do 1%.

tykowano administrację za nadmierną rozrzutność i faworyzowanie najbogatszych grup społeczeństwa. Z analizy Citizens for Tax Justice (organizacja popierająca stanowisko demokratów), wynika, że społeczne skutki szybszego wprowadzenia ulg podatkowych są wątpliwe, ponieważ z tytułu zmian:

- aż 31% ogółu podatników nie uzyska żadnych dodatkowych dochodów,
- 50% podatników zaoszczędzi tylko mniej niż 100 dol.,
- w 11 najbiedniejszych stanach, *nota bene* głównie tych, w których poparcie wyborców znacząco przyczyniło się do zwycięstwa obecnego prezydenta, odsetek podatników, którzy zyskaliby dodatkowe dochody byłyby najmniejszy⁸.

Zdaniem części komentatorów planowanych rozwiązań dyskusyjne są również szacunki dotyczące zysków z tytułu zniesienia podatku od dywidend i związane z tą zmianą faworyzowanie najbogatszych obywateli. Analizy Urban Institute-Brookings Institution Tax Policy Center wykazały, że prawie 2/3 zysków z tytułu zniesienia tego podatku zasili budżety tylko 5% ogółu podatników, tych o średnich dochodach rocznych około 340 tys. dol. Podatnicy o dochodach przekraczających 1 mln dol. zaoszczędziliby 27 tys. dol. rocznie, zaś podatnicy o dochodach co najwyżej 50 tys. dol. – od 42 do 84 dol. rocznie.

W uzasadnieniu decyzji o redukcji podwójnego opodatkowania Prezydent podkreślał ich pozytywne skutki dla sytuacji najstarszych Amerykanów (tych którzy głównie utrzymują się z inwestycji). I w tym zakresie rezultaty analiz nie są jednak zbyt optymistyczne. Według danych Citizens for Tax Justice, 3/4 obywateli należących do najstarszych kohort wiekowych nie uzyska żadnych oszczędności z tytułu zmian podatkowych, blisko 70% najstarszych obywateli USA o dochodach rocznych poniżej 50 tys. dolarów zyska przeciętnie około 44 dol.

Izba Reprezentantów w całości zatwierdziła nowy plan prezydenta, ale Senat USA, przy współdziałaniu kilku senatorów republikańskich, nie zaakceptował całkowitej redukcji podatku od dywidend. Uznano, że rozwiązanie stwarza poważne zagrożenie dla finansów państwa. Plan George'a W. Busha przyjęto ostatecznie w Senacie, ale w formie zmodyfikowanej – redukując związane z nim koszty do sumy 350 mld dol. W maju 2003 roku nowe rozwiązania wprowadzono w życie (Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act of 2003). Główne ustalenia planu obejmują:

- podwyższenie w latach 2003–2004 zniżek podatkowych na dzieci z 600 do 1000 dol. na każde dziecko,
- zmniejszenie (ale nie wyeliminowanie) kary małżeńskiej,
- ujednoczenie i zmniejszenie podatków od zysków kapitałowych i dywidend – do 5% i 15%,
- redukcję stóp podatkowych do: 25%, 28%, 33%, 35%,
- zwiększenie 10 procentowego progu podatkowego z 12 tys. do 14 tys. dol.⁹, oraz

⁸ Warto przypomnieć w tym miejscu, że podatnicy najniżej zarabiający zostali objęci ustawą podatkową EGTRRA z 2001, zatem proponowane nowe rozwiązania obniżki podatków dla zamożniejszych Amerykanów ich nie dotyczą.

⁹ Zestawienie stóp i progów podatkowych oraz wielkość uzyskanych oszczędności dla poszczególnych typów podatników zawierają tabele 1 i 2 na końcu artykułu.

– zwiększenie w latach 2003–2005 rocznego limitu odpisów na inwestycje kapitałowe (np. maszyny, urządzenia) z 25 tys. do 100 tys. dol.

Ocena skutków nowych rozwiązań podatkowych jest niejednoznaczna. Urząd Budżetowy Kongresu szacuje, że może nastąpić ożywienie gospodarki amerykańskiej, ale problemem są znaczące koszty reformy – w ciągu 10 lat łącznie 1,4 biliona dol. Natomiast wskaźniki sytuacji ekonomicznej w 2003 roku napawają tylko częściowo optymizmem – wprawdzie w trzecim i czwartym kwartale odnotowano wzrost gospodarczy (odpowiednio 8,2% i 4%) i spadek stopy bezrobocia (z 6% do 5,6% na koniec roku), ale deficyt budżetowy sięgnął 375 mld dol. Nadto propozycje budżetowe prezydenta George'a W. Busha na 2004 rok zakładają jego dalsze zwiększenie – do 540 mld dol., ponieważ nałożyły się w tym samym czasie trzy sytuacje: redukcja podatków, spadek tempa rozwoju gospodarczego oraz wzrost wydatków budżetowych i pozabudżetowych (*A flood of red ink – America's deficit*, 2003).

Wysokość deficytu budżetowego jest związana w jakimś zakresie z finansowaniem wojny w Iraku, chociaż Kongres przeznaczył na ten cel dodatkowo 87,5 mld dol. Wiadomo natomiast, że wydatki związane z działaniami wojskowymi i odbudową Iraku będą się zwiększać, a nie zmniejszać, a część ekspertów i członków Kongresu uważa, że nie będzie to wydatek jednorazowy, lecz trwający w czasie. Do tej pory Pentagon nie opublikował na temat wydatków związanych z prowadzoną w Iraku wojną dokładnych danych, ale dostępne szacunki dowodzą, że koszt jednego miesiąca wojny kształtuje się w granicach 6–9 mld dol., jednego miesiąca okupacji – 1–4 mld dol., a przewiezienia wojsk do i z Iraku około 13–20 mld dol. (Crippen 2002).

5. Podsumowanie

Dyskusja wokół społecznych i ekonomicznych skutków zmian podatkowych wprowadzonych przez administrację Geорга W. Busha trwa.

Zwolennicy reformy podnoszą, że przytaczane wyliczenia kosztów wprowadzenia zmian podatkowych mają charakter statyczny. Pomija się bowiem skutki długofalowe, natomiast jest bardzo prawdopodobne, że nastąpi przyspieszenie wzrostu gospodarczego. Wskazuje się na dwie okoliczności, które będą sprzyjać wzrostowi dochodów państwa. Po pierwsze w dłuższej perspektywie czasowej zmiany w systemie podatkowym przyczynią się do powstania nowych miejsc pracy, a po wtóre – wskutek wzrostu dochodów dokona się przesunięcie części podatników do wyższych grup podatkowych. Zdaniem tej części uczestników dyskusji analizy statyczne, które zakładają, że wydatki rządowe będą rosnać w niezmiennym tempie, przeszacowują rzeczywiste straty skarbu państwa¹⁰. W dyna-

¹⁰ W tym kontekście znamieną jest wypowiedź czołowego ekonomisty amerykańskiego Milтона Friedmana w artykule pt. „What Every American Wants?”, opublikowanym w 2003 roku na łamach *Wall Street Journal*, który podkreśla, że dyskusja wokół reformy podatkowej powinna koncentrować się nie wokół tego czy redukcja podatków przyczyni się bardziej do wzrostu zagregowanego popytu czy zagregowanej podaży, ale powinna dotyczyć ekonomicznej i społecznej roli rządu federalnego. Zdaniem Friedmana, w sytu-

micznych analizach skutków reformy podatkowej opracowywanych przez ekspertów zbliżonych do prezydenta George'a W. Busha, akcentuje się wyraźnie, że celem wprowadzanych ulg podatkowych jest realizacja ściśle określonych celów ekonomicznych, tzn. przyspieszenie rozwoju gospodarczego i zwiększenie dochodów państwa w dłuższym okresie czasu. Uważa się, że Skarb Państwa poniesie perspektywicznie niższe koszty niż to wynika z analiz statycznych. Z symulacji przeprowadzonych przez Urząd Skarbu Kongresu wynika, że około 30–40% ogólnych strat z tytułu wprowadzonych ulg podatkowych spłaca podatnicy, ci którzy z nich skorzystali, bowiem zaoszczędzone z tytułu redukcji podatków dochody będą stanowić bodziec do wzrostu wydajności pracy i zwiększenia stopy oszczędności obywateli. Zbliżone stanowisko reprezentuje prof. Martin Feldstein z Harvard University, doradca ekonomiczny R. Reagana, który analizował zachowania podatników przed i po redukcji stop podatkowych w 1986.

Z kolei eksperci zbliżeni do kręgów demokratycznych podnoszą, że reforma podatkowa służy głównie poprawie sytuacji finansowej najbogatszych Amerykanów oraz że spadek wpływów do budżetu ograniczy wydatki państwa na cele socjalne i w efekcie wzrosną społeczne nierówności. *Krytycy reformy podatkowej George'a W. Busha* sugerują że ważnym skutkiem jego polityki finansowej będzie zmniejszenie się liczby podatników i przesunięcie ciężaru podatkowego na biedniejszych Amerykanów (*A flood of red ink – America's deficit*, 2003). Podnosi się także, że podejmowane przez administrację prezydenta reformy służą kręgom zainteresowanym efektami działań wojennych w Iraku.

Ocena faktycznego wpływu wprowadzonych zmian podatkowych na tempo wzrostu gospodarczego oraz na zasięg nierówności społecznych wymaga jednak dłuższej perspektywy czasowej.

Bibliografia

- Citizens for Tax Justice. 2003a. Bush 2003 Tax Plan a Big Fat Zero for a Third of Nation's Taxpayers: Percentages with no tax cut are much higher in poorer states. Styczeń 27. <http://www.ctj.org/html/gwb0103.htm>.
- . 2003b. *Bush Dividend Tax Cut Worthless to Most Seniors*. Marzec 13. <http://www.ctj.org/html/diveld0303.htm>.
- Crippen, Dan L. „Letter to the Honorable Kent Conrad and John M. Spratt Jr. regarding estimated costs of a potential conflict with Iraq”, <http://www.cbo.gov/showdoc.cfm?index=3822&sequence=0>
- “The Dynamic CBO.” 2003. *Wall Street Journal*, Kwiecień 3, p A.14.

acji, kiedy rząd zwraca podatnikom część dochodów, wydatki muszą zostać wyraźnie ograniczone i dostosowane do nowych możliwości finansowych państwa. Zatem, w obecnej sytuacji, dla szybszego zrównoważenia budżetu państwa ważniejsze wydają się decyzje w kwestii redukcji wydatków państwa niż zwiększenie dochodów.

- "A flood of red ink – America's deficits", Special Report, Economist, listopad 8 2003.
- Friedman, Joel and Robert Greenstein. 2003. *Exempting Corporate Dividends From Individual Income Taxes*. Center on Budget and Policy Priorities, styczeń 11. <http://www.cbpp.org/1-6-03tax.htm>.
- Friedman, Milton. 2003. „What Every American Wants." *Wall Street Journal*, styczeń 15, p A.10.
- National Center for Policy Analysis. 2001. *Tax Issues*. <http://www.ncpa.org/pi/taxes/pd102400a.html>.
- Reynolds, Alan. 2001. „Tax Cut 2001: A little Bang for a lot of Buck." Cato Institute.
- The Congressional Budget Office. March 2003. *An Analysis of the President's Budgetary Proposals for Fiscal Year 2004*. <http://www.cbo.gov/showdoc.cfm?index=4129&sequence=0>.
- The Congressional Budget Office. May 2001. *Historical Effective Tax Rates, 1979–1997*. Preliminary Edition. <ftp://ftp.cbo.gov/28xx/doc2838/HistoricalTaxRates.pdf>.
- The White House. styczeń 2003. *President Bush Taking Action to Strengthen America's Economy*. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030107-5.html>.
- Wolk, Martin. 2003. *What Bush's plan means for you*. MSNBC. <http://www.msnbc.com/news/856163.asp?cp1=1>.

Tabela 1.

Wysokość podatku dochodowego od osób fizycznych w USA wg kategorii podatników

Kategorie podatników	Wysokość rocznego dochodu w dol.	Wysokość podatku
Osoba samotna	Mniej niż 7000	10% podstawy opodatkowania, tzn. wysokości dochodu
	7000 – 28 400	700,0 dol. + 15% nadwyżka ponad 7000 dol.
	28 400 – 68 800	3910,0 dol. + 25% nadwyżki ponad 28 400 dol.
	68 800 – 143 500	14 010,0 dol. + 28% nadwyżki ponad 68 800 dol.
	143 500 – 311 950	34 926,0 dol. + 33% nadwyżki ponad 143 500 dol.
	311 950 i więcej	90 514,0 dol. + 35% nadwyżki ponad 311 950 dol.
Osoby zameżne wypełniające razem zeznanie podatkowe i wdowcy	Mniej niż 14 000	10% podstawy opodatkowania, tzn. wysokości dochodu
	14 000 – 56 800	1400,0 dol. + 15% nadwyżki ponad 14 000 dol.
	56 800 – 114 650	7820,0 dol. + 25% nadwyżki ponad 56 800 dol.
	114 650 – 174 700	22 282,5 dol. + 28% nadwyżki ponad 114 650 dol.
	174 700 – 311 950	39 096,5 dol. + 33% nadwyżki ponad 174 700 dol.
	311 950 i więcej	84 389,0 dol. + 35% nadwyżki ponad 311 950 dol.
Osoby zameżne wypełniające oddzielnie zeznanie podatkowe	Mniej niż 7000	10% podstawy opodatkowania, tzn. wysokości dochodu
	7000 – 28 400	700,0 dol. + 15% nadwyżka ponad 7000 dol.
	28 400 – 57 325	3910,0 dol. + 25% nadwyżki ponad 28 400 dol.
	57 325 – 87 350	11 141,25 dol. + 28% nadwyżki ponad 57 325 dol.
	87 350 – 155 975	19 548,25 dol. + 33% nadwyżki ponad 87 350 dol.
	155 975 i więcej	42 194,00 dol. + 35% nadwyżki ponad 155 975 dol.
Głowa gospodarstwa domowego	Mniej niż 10 000	10% podstawy opodatkowania, tzn. wysokości dochodu
	10 000 – 38 050	1000,0 dol. + 15% nadwyżki ponad 10 000 dol.
	38 050 – 98 250	5207,5 dol. + 25% nadwyżki ponad 38 050 dol.
	98 250 – 159 100	20 257,5 dol. + 28% nadwyżki ponad 98 250 dol.
	159 100 – 311 950	37 295,5 dol. + 33% nadwyżki ponad 159 100 dol.
	311 950 i więcej	87 736,0 dol. + 35% nadwyżki ponad 311950 dol.

Tabela 2.

Wysokość podatku dochodowego od osób fizycznych w USA wg kategorii podatników przed i po reformie podatkowej Prezydenta George'a W. Busha

Kategorie podatników	Wysokość rocznego dochodu w dol.	Wysokość podatku		Wielkość oszczędności
		Przed zmianami	Po zmianach	
Osoba samotna	50 000	9972	9310	662
	75 000	16 728	15 746	982
	100 000	24 228	22 746	1482
	150 000	39 553	37 071	2482
	200 000	57 053	53 571	3482

	350 000	110 923	103 832	7091
	500 000	168 823	156 332	12 491
	750 000	265 323	243 832	21 491
	1 000 000	361 823	331 332	30 491
Osoby zamężne	50 000	7206	6800	406
wypełniające razem	75 000	13 956	12 370	1586
zeznania podatkowe	100 000	20 706	18 620	2086
oraz wdowcy	150 000	35 267	32 181	3086
	200 000	51 532	47 446	4086
	350 000	105 401	97 707	7694
	500 000	163 301	150 207	13 094
	750 000	259 801	237 707	22 094
	1 000 000	356 301	325 207	31 094
Osoby zamężne	50 000	10 353	9310	1043
wypełniające	75 000	17 633	16 090	1543
oddzielnie zeznania	100 000	25 133	23 723	1410
podatkowe	150 000	43 266	40 233	3043
	200 000	62 351	57 603	4748
	350 000	120 251	110 103	10 148
	500 000	178 151	162 603	15 548
	750 000	274 651	250 103	24 548
	1 000 000	371 151	337 603	33 548
Głowa	50 000	8434	8195	239
gospodarstwa	75 000	15 184	14 445	739
domowego	100 000	21 987	20 748	1239
	150 000	36 987	34 748	2239
	200 000	54 032	50 793	3239
	350 000	107 901	101 054	6847
	500 000	165 801	153 554	12 247
	750 000	262 301	241 054	21 247
	1 000 000	358 801	328 554	30 247

Social consequences of the economic reform introduced by George W. Bush

We analyzed social and economic results of the tax reform implemented by George W. Bush administration. First we described two stages of that process in 2001 and 2003. Then tables with tax rates cross taxpayers categories were presented. We showed also points and arguments of supporters and opponents of the reform. From the republican point of view main goal of the tax exemptions was strict economic i.e. accelerating growth of the economy and increasing of the tax revenues in the longer run. Reform opponents and democratic experts maintained that it serves interests of the rich, decrease tax revenues with cuts in social spending and grows up of the social inequality. We use official and other sources of data.

