

KILKA REFLEKSJI NAD POTRZEBĄ REFORMOWANIA SYSTEMÓW PODATKOWYCH

HENRYK WNOROWSKI*

1. WSTĘP

Podatki mają konsekwencje. Zły podatek od nieruchomości był przyczyną secesji Niderlandów od Hiszpanii w XVI wieku, a obecnie jest przyczyną upadku centrów wielu amerykańskich miast. Złe podatki były też przyczyną „tej osobliwej łatwości, z jaką mahometanie dokonali swoich zdobyczy, pisał Monteskiusz. W miejsce nieustannych udręczeń, jakie wymyśliła chciwość cesarzy, ludy spotykały się z daniną prostą, łatwą do płacenia i do ściągania, wolej im było podlegać barbarzyńcom niż skażonemu rządowi[za 2, s. 9].

Dzisiejsze wybory w obszarze podatków nie muszą i nie są aż tak dramatyczne, jednak z całą pewnością są istotne zarówno dla obywateli jak i dla przedsiębiorców. Generalnie wybór sprowadza się do „ucieczki” do kraju, gdzie system podatkowy jest bardziej przyjazny, lub do „ucieczki” w szarą strefę.

Jak pisał Jean-Baptiste Say, „skutek łatwo odróżnić od przyczyny, jeżeli przyczyna wyprzedza skutek, ale kiedy działanie jest ciągłe i trwają one równocześnie, to skutek można przyjąć za przyczynę”[7, s. 766]. W ekonomii każdy czyn nie pociąga zwykle jednego a wiele następstw. Z nich jedne są natychmiastowe, te widać, a inne pojawiają się stopniowo, tych nie widać. Ważne, żeby można było je przewidzieć. Twierdzenia te odnoszą się, co prawda do teorii ekonomicznych, ale z równym powodzeniem można je zastosować do oceny różnych koncepcji podatkowych, których autorzy, podobnie jak ekonomiści występują w służbie różnych grup interesów, lansują różne koncepcje podatkowe, abstrahując od ich długofalowych skutków dla całej gospodarki.

Stąd celem niniejszego referatu jest pokazanie, iż system podatkowy jest bardzo ważnym elementem systemu gospodarczego i oddziałuje zarówno na całość gospodarki, jak i na wybrane jej fragmenty (branże, sektory, działy, regiony) oraz na podmioty na szczeblu mikroekonomicznym, czyli przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe. Autor formułując hipotezę, iż tak znacząca rola systemu podatkowego generuje pokusę „manipulowania nim” przez kreatorów polityki gospodarczej. Wykorzystują oni przy tym, z jednej strony, bogaty dorobek teo-

* Dr hab. Henryk Wnorowski, prof. Uniwersytetu w Białymstoku.

retyczny¹, z drugiej zaś, doświadczenia rządów innych krajów, które próbowały wykorzystywać system podatkowy do realizacji innych celów, gospodarczych, społecznych i politycznych.

2. CELE SYSTEMU PODATKOWEGO

Nie ulega wątpliwości, że system podatkowy powinien przynosić dochody państwu. Co do tego wszyscy się zgadzają, rodzi to jednak określone zagrożenia, gdyż rządy bardzo często ulegają pokusie aby za sprawą tego systemu próbować zapewniać sobie jak najwyższe dochody. Wówczas zapominają o drugim celu systemu podatkowego, a mianowicie, iż powinien on także sprzyjać, a przynajmniej nie szkodzić, przedsiębiorczości i wzrostowi gospodarczemu.

Zawsze pojawiają się wątpliwości, jak osiągnąć optymalny rezultat ekonomiczny, w sytuacji gdy podatki używane są jako instrument redystrybucji dochodu narodowego. Stosowanie rachunku ekonomicznego do budowy systemów podatkowych wymaga uświadomienia, że na wzroście gospodarczym korzystają wszyscy. Dlatego ekonomia odgrywa, a przynajmniej powinna odgrywać bardzo ważną rolę w myśleniu o podatkach. Przy stałych, a nawet zmniejszających się stawkach podatkowych można osiągać coraz większe wpływy budżetowe, jeżeli gospodarka wykazuje odpowiednio wysokie tempo wzrostu. Z drugiej strony zły system podatkowy często bywa ważnym powodem spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego. Tego typu przykłady możemy spotkać wśród krajów znajdujących się na różnych poziomach rozwoju.

Między innymi z powyższych względów „kształt” systemów podatkowych staje się zagadnieniem najwyższej rangi w hierarchii zagadnień, przed którymi stanęły nawet najwyżej rozwinięte kraje OECD w ostatnich latach. Obejmuje on w rozumieniu przyjętym także dla potrzeb tego opracowania zarówno wymiar makro, jakim jest problem wielkości budżetu (udział podatków w PKB) jak i wymiar mikro, jakim jest zagadnienie polityki podatkowej (oddziaływanie podatków na aktywność gospodarczą na poziomie mikroekonomicznym).

3. WYSOKOŚĆ STAWEK PODATKOWYCH A WPLYWY BUDŻETOWE

Dla analizy ekonomicznej opodatkowania istotne znaczenie ma wpływ stawek podatkowych na wielkość wpływów budżetowych. Historia dowiodła bowiem, iż nie zawsze podwyższanie stawek podatkowych prowadzi do zwiększania wpływów podatkowych. Znalazło to także odzwierciedlenie w teorii, głównie za sprawą Artura B. Laffera, twórcy tak zwanego modelu klina, czyli prawa malejących zysków w polityce podatkowej, jednego z głównych reprezentantów ekonomii podażowej. Z tą zależnością zgadzali się często nawet Ci, którzy stali

¹ Przegląd miejsca problematyki podatkowej w różnych doktrynach ekonomicznych możemy znaleźć w : H. J. Wnorowski, *Polityka akcyzowa a rozwój przemysłu spirytusowego w Polsce w latach 90-tych*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2002, s. 18-44.

na gruncie ekonomii keynesowskiej, np. prezydent Stanów Zjednoczonych John Kennedy[4].

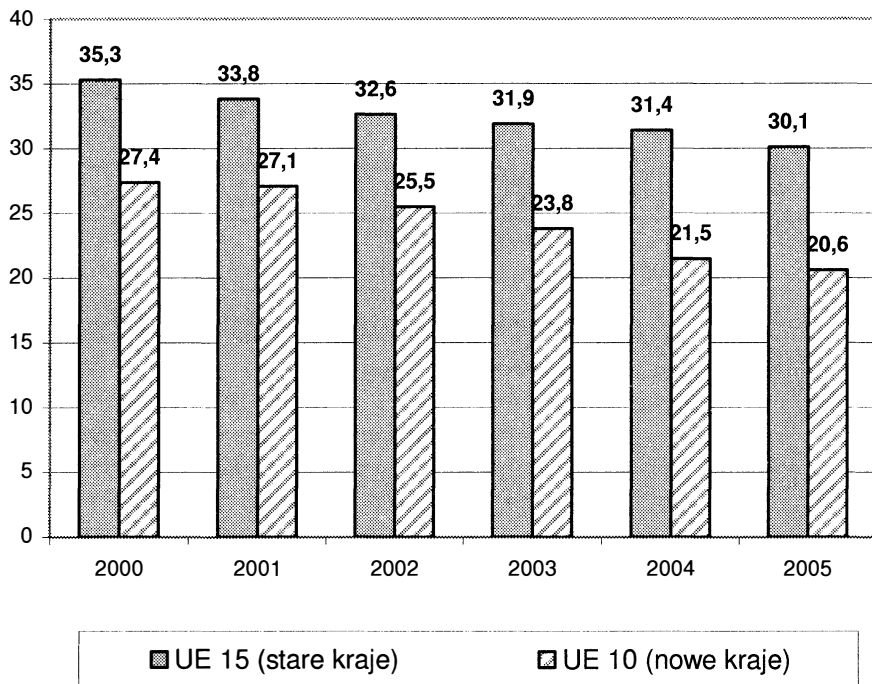
Tabela 1 pokazuje na jakim poziomie kształtowały się najwyższe stawki podatkowe w krajach Unii Europejskiej w odniesieniu dochodów osobistych (PIT) i zysków przedsiębiorstw (CIT).

Tabela 1. Podatki w Unii Europejskiej

Podatki w UE <i>najwyższa stawka w 2005 roku</i>		
kraj	od dochodów osobistych	od zysków przedsiębiorstw
Belgia	50	34
Czechy	32	26
Dania	59	30
Niemcy	42	38,6
Estonia	24	24
Grecja	40	32
Hiszpania	45	35
Francja	48,1	33,8
Irlandia	42	12,5
Włochy	45	37,3
Cyp	30	10
Łotwa	25	15
Litwa	33	15
Luksemburg	39	30,4
Węgry	38	17,5
Malta	35	35
Holandia	52	31,5
Austria	50	25
Polska	40	19
Portugalia	40	27,5
Słowenia	50	25
Słowacja	19	19
Finlandia	52,1	26
Szwecja	56,5	28
Wielka Brytania	40	30

Źródło: Komisja Europejska, za: „Rzeczpospolita” 22-23.10.2005.

Największą część swoich dochodów oddają fiskusowi Duńczycy, stawka podatkowa wynosi tam 59 procent. Ponad połowę swoich dochodów muszą ponadto przekazać do budżetu najbogatsi mieszkańcy dwóch innych państw skandynawskich, Szwecji i Finlandii, a także Holandii. Nowe państwa członkowskie mają zdecydowanie niższe stawki niż stara „piętnastka”.



Rys. 1. Podatki dla przedsiębiorstw (najwyższa stawka w procentach)

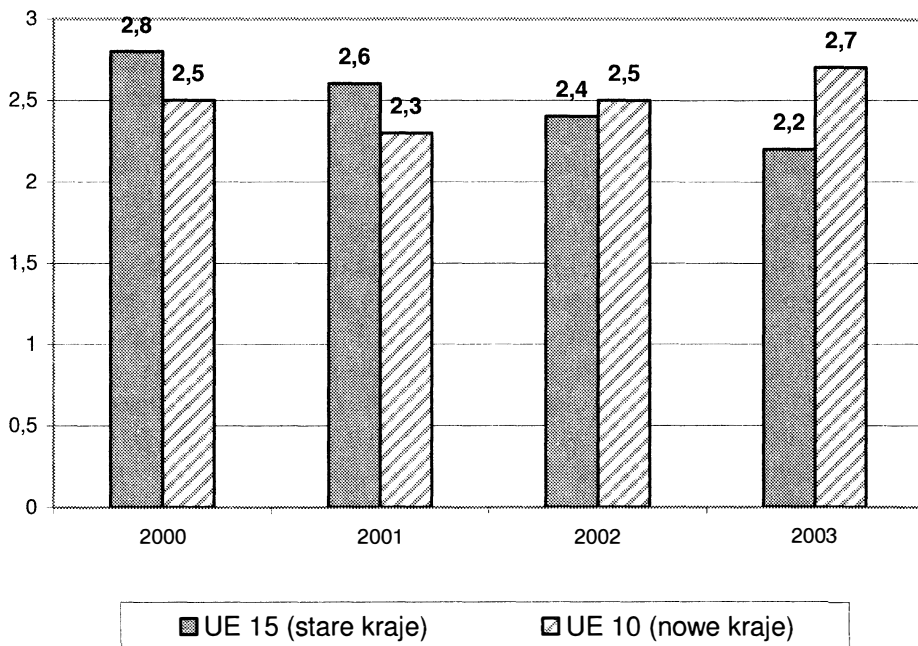
Źródło: Komisja Europejska, za: „Rzeczpospolita” 22-23.10.2005.

Podział na starą i nową Unię widać też w opodatkowaniu przedsiębiorstw. Najwięcej płacą przedsiębiorstwa niemieckie, gdzie stawka wynosi 38,6 proc. niewiele mniej, bo 37,3 proc. oddają fiskusowi firmy włoskie, a 35 proc. płacą przedsiębiorstwa hiszpańskie i maltańskie. W Polsce w 2004 roku obniżono stawkę CIT z 27 do 19 proc., co niewątpliwie jest konkurencyjne w porównaniu z bogatą Unią. Jednak na tle innych krajów regionu nie wyglądamy już tak atrakcyjnie, na Słowacji, Litwie i Łotwie firmy płacą podatek 15 proc., na Węgrzech 17,5 proc. Najniższe stawki w Unii mają Irlandia - 12,5 proc. i Cypr – 10 proc.²

Komisja Europejska postanowiła zbadać w jaki sposób wysokość stawek podatkowych wpływa na dochody budżetowe (udział wpływów z CIT w całości dochodów budżetowych). Okazało się, że państwa, gdzie stawki dla przedsię-

² Nowe kraje uznały, iż posunięcia z obniżeniem podatków korporacyjnych są niezbędne dla przeciwdziałania odptywowi kapitału do bardziej stabilnych gospodarek Europy Zachodniej, natomiast państwa starej Unii potraktowały to jako dumping podatkowy, stanowiący formę nieuczciwej konkurencji. Taki pogląd prezentowały głównie przedstawiciele Francji i Niemiec, krajów w największym stopniu partycypujących w transferach do nowych krajów UE.

biorstw są niższe, zarabiają na podatkach korporacyjnych relatywnie więcej (zaobserwować to możemy na rysunku 2).



Rys. 2. Przeciętne dochody budżetowe (w procentach PKB)

Źródło: Komisja Europejska, za: „Rzeczpospolita” 22-23.10.2005.

Komisja Europejska tłumaczy to zjawisko istnieniem wielu ulg i możliwościami uchylania się od płacenia podatków. Nowym krajom sprzyja także szybszy wzrost gospodarczy, rosną zyski przedsiębiorstw i mimo niższych stawek płacą one więcej do budżetów. Generalnie stara Unia bardziej obciąża gospodarkę podatkami niż nowa. Ale i w tej drugiej grupie różnice są spore, najwięcej dochodów z podatków czerpią budżety polski, słoweński, czeski i węgierski, najmniej, kraje bałtyckie, Malta i Cypr.

4. PODATEK LINIOWY JAKO WYRAZ MINIMALIZOWANIA ROLI PAŃSTWA W GOSPODARCE

Idea wprowadzenia prostego, niskiego i jednolitego podatku od dochodów ludności i firm ma swoją długoletnią historię[8]. Renesans idei podatku liniowego obserwujemy ponownie na początku lat 80-tych w Stanach Zjednoczonych, szczególnie w okresie wykluwania się koncepcji neoliberalnych, będących antidotum na politykę neokeynesowską z lat 50-70-tych, kiedy to ogólny poziom

opodatkowania wzrósł kilkakrotnie w stosunku do okresu międzywojennego a podatki krańcowe dochodziły do 91% (w okresie kadencji Eisenhowera) czy do 70% dochodów jeszcze w roku 1980 za prezydentury J. Cartera. Rzecz charakterystyczna, że wzrostowi poziomu opodatkowania i podatków krańcowych towarzyszył niesamowity rozrost systemu ulg podatkowych, z których, przy jednocześnie rosnącym stopniu skomplikowania, składania corocznych sprawozdań podatkowych, korzystali głównie najbardziej zamożni i zaradni[3].

Antidotum na ten stan polityki podatkowej rządu USA był właśnie pomysł wprowadzenia prostego systemu podatkowego, charakteryzującego się niskim jednolitym opodatkowaniem dochodów, który by zarówno zmniejszył finansowe obciążenia dla firm i ludności jak i zredukował do minimum czas i koszty obsługi systemu podatkowego. Jednym z bardziej znanych pomysłów był opublikowany w 1981 roku plan autorstwa R. E. Hall'a i A. Rabushka postulujących redukcję podatku dochodowego od ludności oraz przedsiębiorstw do poziomu 19%, przy jednoczesnym zwolnieniu od podatków rodzin zarabiających poniżej 25 tys. dolarów rocznie. Zdaniem autorów tych koncepcji, taki poziom podatków byłby wielką zachętą do zwiększenia podaży pracy, zwiększenia oszczędności, podejmowania nowych inwestycji i ryzyka[3, s. 10-11].

Jeszcze bardziej radykalną propozycję zgłosił A. Laffer, który opowiadając się za 13% podatkiem od dochodów wskazał jednocześnie na idące w setki milionów oszczędności wynikające z uproszczenia procedur podatkowych, oszczędzających czas i koszty ponoszone w trakcie wypełniania skomplikowanych sprawozdań podatkowych. Obie, przedstawione wyżej, a także podobne propozycje były żywo dyskutowane w Kongresie USA w latach 80-tych przy okazji zgłaszanych przez znanych polityków i administrację R. Reagana propozycji kolejnych ustaw podatkowych. Dopiero kolejne akty prawne zaproponowane przez administrację a szczególnie ustawa podatkowa z 1986 roku obniżająca progi podatkowe i zmniejszająca liczbę stawek do dwóch (15% i 28% dla dochodów osobistych) i jednolita stawkę dla biznesu przy jednoczesnym znacznym wyeliminowaniu dziesiątków ulg podatkowych, praktycznie wyciszyła debatę na ten temat aż do lat 90-tych[por. 6, s. 160-190] oraz [9, s. 154-179].

Kierując się takimi samymi względami także i w innych krajach toczyły się podobne dyskusje, podatek liniowy zaś pozostawał ciągle w sferze idei do połowy lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Urzeczywistnianie tej idei rozpoczęło się dopiero w połowie lat dziewięćdziesiątych, a dzisiaj pojawiają się opinie, iż być może już za kilka lat jedna trzecia ludzi na świecie będzie się rozliczała z fiskusem według podatku liniowego. Pierwsza była Estonia, która wprowadziła jednolity 26-procentowy podatek liniowy w 1994 roku. Siedem lat później, w 2001 r. zrobiła to Rosja, wprowadzając podatek liniowy na poziomie 13 proc., zarówno od dochodów indywidualnych, jak i osób prawnych. Następnie to rozwiązanie zastosowały kolejne kraje z Europy Środkowo-

Wschodniej, Litwa, Łotwa, Słowacja, Ukraina (zarówno PIT jak i CIT), oraz Polska, Czechy³, Węgry, Rumunia i Bułgaria, jedynie CIT.

Co łączy te kraje? Wszystkie przeszły doświadczenia komunizmu, mają niesprawne instytucje państwowe i wszystkie liczą na napływ kapitału zwabionego prostym systemem podatkowym. Najczęściej wymieniane korzyści wynikające z wprowadzenia podatku liniowego, to:

- uproszczenie poboru podatku, który może być egzekwowany u źródła, czyli już w momencie powstania dochodu, dzięki czemu system fiskalny jest tańszy,
- przewidywalność systemu podatkowego zarówno przez podatnika jak i system poboru, obie strony mogą zaplanować z dużą dokładnością wielkość płaconego i otrzymywanego podatku,
- umożliwienie rozszerzenia „bazy podatkowej”, czyli dochodów ujawnianych wobec fiskusa, to uruchamia mechanizm krzywej Laffera, niższe stawki podatkowe zapewniają wyższe wpływy budżetowe,
- obniżenie krańcowej stawki podatku to likwidacja obciążenia dla najbardziej efektywnych pracowników i przedsiębiorstw,
- zwiększenie skłonności do oszczędzania, tym samym zwiększanie możliwości inwestowania i utrzymywania długotrwałego wzrostu gospodarczego [1].

5. ZAKOŃCZENIE

W większości krajów współczesnego świata mamy dzisiaj do czynienia z problemem deficytów budżetowych z jednej strony, jak i z potrzebą optymalizacji poziomu i charakteru podatków z drugiej strony. Oba wymiary polityki fiskalnej, choć ważne i często traktowane jakby same w sobie, są jednocześnie ściśle ze sobą powiązane. Wysokość i struktura dochodów budżetowych jest w znacznym stopniu pochodną charakteru i skali obciążeń podatkowych oraz określana jest przez wielkość potrzeb budżetu. Ten układ nie działa jednak makroekonomicznie, ponieważ o wzajemnych oddziaływaniach decydują także czynniki ideologiczno-polityczne oraz całość układu instytucjonalnego, który wpływa na charakter zachowań podmiotów gospodarczych jak i konsumentów, tak w krótkim jak i dłuższym okresie czasu.

Naturalną postawą jest więc częste podejmowanie przez rządy prób reformowania systemów podatkowych. Z jednej strony dla lepszego zabezpieczenia dochodów budżetowych koniecznych do realizacji zadań państwa, z drugiej zaś, dla uczynienia dla podmiotów na poziomie mikroekonomicznym maksymalnie przyjaznego środowiska dla ich funkcjonowania. Środowiska, które będzie w stanie zapewnić dwie fundamentalne dla gospodarki rynkowej wartości,

³ Czeski rząd chce wprowadzić od 2008 r. jednolitą, 15-procentową stawkę podatku od dochodów osób fizycznych, zapowiedział czeski premier, Mirek Topolánek, dziennikowi „Hospodarske noviny”, za: B. Krzyżaniak, Liniowy budzi się ze snu, „Puls Biznesu”, 27.03.2007.

wolność i przedsiębiorczość. Wolność – definiowaną regułami norm prawnych i moralnych, przedsiębiorczość – dynamizowana przez bodźce tkwiące także w systemie podatkowym oraz w strukturze instytucjonalnej gospodarki

LITERATURA

1. W. Gadomski, Im niższy tym lepszy, "Manager magazin", grudzień 2004.
2. R. Gwiazdowski, Ekonomiczny aspekt opodatkowania, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2004.
3. R. E. Hall, A. Rabushka, Podatek liniowy, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa, 1998.
4. J. F. Kennedy, Przemówienie w Economic Club of New York, 14 grudnia 1962 rok, za: D. J. Mitchell, The historical lessons of lower tax rates, "The Heritage Foundation Backgrounder", No. 1086, July 19, 1996.
5. B. Krzyżaniak, Liniowy budzi się ze snu, "Puls Biznesu", 27.03.2007.
6. Joseph A. Pechman, The Promise of the tax Reform, Prentice-Hall Inc., New Jersey, 1985, s. 160-190.
7. J. B. Say, Traktat o ekonomii politycznej, PWN, Warszawa 1960.
8. H. J. Wnorowski, Polityka akcyzowa w latach 90-tych, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2002.
9. W. Bieńkowski, Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej, PWN, Warszawa 1995.