SYSTEM PODATKOWY W KONTEKŚCIE UWARUNKOWAŃ USTROJOWYCH I POLITYCZNYCH

Ryszard Bugaj

1.

Refleksja nad systemem podatkowym jest w Polsce skoncentrowana przede wszystkim w dwu nurtach: analiz formalno-modelowych[[1]](#footnote-1) oraz rozważań prawnych. Znaczenie analiz formalno-modelowych dla praktyki kształtowania systemu podatkowego niełatwo określić. Ma ono charakter bardzo pośredni i – wydaje się – niewielki. Większe znaczenie mają rozważania prawne - szczególnie skoncentrowane na aspekcie praw podatników. W ich rezultacie rozpowszechnia się przekonanie o pazernym fiskusie, który gnębi podatników (osobliwie przedsiębiorców). Ma to istotne znaczenie jako ważny składnik dyskursu politycznego.

Niestety, marginesowe znaczenie mają dociekania nad kluczowymi w istocie czynnikami wyznaczającymi kształt systemu podatkowego. Mam na myśli dominujący „normatywny paradygmat” systemu podatkowego, uwarunkowania ustrojowe (konstytucyjne), charakter politycznych mechanizmów kreowania prawa podatkowego i uwarunkowania wynikające z fazy rozwoju gospodarczego.

2.

Zręby polskiego systemu podatkowego (skojarzonego z gospodarka prywatno-rynkową) ukształtowały się w pierwszej połowie lat 90. Wzorcem był model rozpowszechniony w krajach UE (PIT, CIT, VAT, akcyza), choć szereg konkretnych uregulowań (np. zwolnienie z opodatkowania dochodów kapitałowych) miało specyficzny charakter. W następnych latach wprowadzono ogromną ilość zmian, ale szkielet pozostał niezmieniony.

Objaśnienie w kategoriach przyczynowo-skutkowych kształtu systemu podatkowego i jego zmian wymaga przede wszystkim analizy tych czynników z rzadka przywoływanych. To oczywiście oznacza, że formułowane niżej hipotezy objaśniające mają w znacznej mierze intuicyjny charakter.

3.

Zarówno pierwotny system podatkowy jak i jego późniejsza ewolucja odzwierciedlają inspirujące znaczenie neoliberalnego etosu. Jego identyfikacja nie jest oczywista (podobnie jak identyfikacja np. zaleceń ekonomii keynesowskiej). Jednak nawet ryzykując uproszczenia, trzeba zwrócić uwagę na fakt, że właściwie w całym okresie ustrojowej transformacji aksjologiczne przekonania zarówno elit (w tym elit politycznych) jak i znacznej większości „zwykłych ludzi” (szczególnie aktywnych wyborczo) jest zdominowana przez przekonanie, że podatki powinny być względnie niskie i raczej płaskie[[2]](#footnote-2). Postulat niskiego opodatkowania związany jest z przekonaniem, że funkcje państwa powinny być bardzo ograniczone, choć większość „zwykłych ludzi” nie akceptuje konsekwencji niskiego opodatkowania w postaci radykalnej redukcji socjalnych zobowiązań państwa. Natomiast ugruntowane wydaje się przekonanie, że czym niższy poziom opodatkowania tym większe możliwe tempo wzrostu.

Drugim istotnym czynnikiem objaśniającym proces kreacji i zmiany systemu podatkowego wydaje się być charakter mechanizmów decyzyjnych, a ściślej ich nieprzejrzystość i zarazem pewna jego „sztywność”. Podatki to zobowiązania osób fizycznych i prawnych do wnoszenia przymusowych danin. To oczywiście oznacza, że proces decyzyjny dotyczący podatków ma ściśle polityczny charakter. W Polsce w okresie transformacji tylko niektóre segmenty wyborców kształtują swoje preferencje wyborcze na podstawie oceny propozycji podatkowych poszczególnych ugrupowań politycznych. Wynika to z niskiego poziomu świadomości podatkowej – w praktyce tylko osoby samozatrudnione (z racji pełnego samodzielnego wyliczania podatku) zdają się kształtować swoje wybory przez pryzmat oceny propozycji podatkowych. Dotyczy to - oczywiście - także menedżerów, ze względu na zobowiązania podatkowe zarządzanych przez nich przedsiębiorstw. Nie ukształtował się natomiast system współzależności między segmentami wyborców a partiami o specyficznych programach podatkowych[[3]](#footnote-3). Właściwie wszystkie partie polityczne deklarują intencję (dalszej) obniżki podatków.

Ośrodki decyzyjne (rząd i parlament) w praktyce znajdują się pod jednostronną presją na rzecz obniżenia podatków, a w rezultacie stosunkowo łatwo jest poziom opodatkowania obniżyć i stosunkowo trudno zwiększyć. Ta asymetria jest wzmocniona ze względu na dwa czynniki dodatkowe: jednostronny lobbing (reprezentujący tylko podmioty zainteresowane obniżeniem opodatkowania i „spłaszczeniem” podatków) oraz bardzo sformalizowaną procedurę zmian podatkowych (tylko na drodze ustawowej i z długim vacatio legis). Ten ostatni czynnik jest o tyle ważny, że rząd – nawet gdy znajduje się „w pilnej potrzebie” – nie może wprowadzić żadnych podwyżek „pokątnie”.

Ustrojowe uwarunkowania należy rozumieć zarówno jako konstytucyjne uregulowania jak i utrwaloną praktykę o silnej legitymizacji społecznej. Uwarunkowania konstytucyjne zostały wprowadzone dopiero w roku 1997, gdy system podatkowy został już generalnie zreformowany. Mają więc one potencjalnie znaczenie dla jego ewolucji.

Uwarunkowania rozumiane jako „utrwalona praktyka” wymagają oczywiście „odkrycia”, co niesie ryzyko popełnienia błędu, ale sformułowanie pewnych hipotez wydaje się konieczne. Kształt uwarunkowań mających charakter „utrwalonej praktyki” zdeterminowany był przez dziedzictwo standardów zobowiązań państwa ukształtowanych przed 1990 rokiem (przede wszystkim bezpłatna edukacja i ochrona zdrowia), a także powszechne oczekiwania co do świadczeń państwa wynikające z aspiracji przyjęcia standardów europejskich krajów rozwiniętych. Przypuszczalnie, znaczenie miała też świeża tradycja wartości „solidarnościowych” niechętna znacznym nierównościom. Generalnie biorąc respektowanie tych uwarunkowań musiało by prowadzić do kreacji systemu o raczej wysokim poziomie opodatkowania i progresywnych obciążeniach.

Regulacje zawarte w uchwalonej w 1997 roku konstytucji nie zburzyły wzorców „utrwalonej praktyki”. Dotyczy to zarówno zapisów wyrażających konstytucyjną aksjologię jak i licznych norm o bezpośrednio regulacyjnym charakterze. Dla aksjologii konstytucyjnej najważniejsze znaczenie ma chyba zapis art. 2 głoszący, że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.” Ale istotne znaczenie aksjologiczne ma też zapis zawarty w art. 20 głoszący, że: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczpospolitej Polskiej.”

W warstwie zapisów bezpośrednio normatywnych dostrzec trzeba pojemny katalog praw społeczno-ekonomicznych, których realne urzeczywistnienie wymaga relatywnie wysokich wydatków publicznych. Bez wątpienia zapisy konstytucyjne uznać można za opisujące ład ustrojowy obejmujący „państwo opiekuńcze” o rozbudowanych funkcjach. Ale potencjalnie ważne znaczenia dla kształtu systemu podatkowego ma także norma art. 216, ust 5: „Nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto.” Konsekwencją tego zapisu jest względne ograniczenie (szczególnie w długim okresie) możliwości finansowania wydatków publicznych zadłużeniem.

Uregulowania prawne określające zobowiązania państwa mają przede wszystkim „jakościowy” charakter. Np. z zasady bezpłatności edukacji wynika zobowiązanie do pokrywania przez państwo kosztów edukacji, ale globalne wydatki z tym związane uzależnione są w wielkim stopniu od liczebności populacji dzieci/młodzieży w wieku szkolnym. Wysokość dotacyjnego zobowiązania wobec funduszu ubezpieczeń emerytalnych jest silnie uzależniona od charakteru procesów demograficznych. Suma wydatków publicznych (wymagających sfinansowania dochodami podatkowymi) uzależniona jest tez od innych – potencjalnie zmiennych w czasie – kategorii wydatków (np. rozmiarów inwestycji infrastrukturalnych).

W okresie transformacji, uwarunkowania o strukturalnym charakterze miały bardzo istotne potencjalne znaczenie. Wskazać trzeba przynajmniej na następujące kwestie: bardzo wysokie (głównie w latach 90.) bezrobocie, proces starzenia się ludności, luka infrastrukturalna.

4.

Jakkolwiek wszystkie wymienione wyżej uwarunkowania miały znaczenie dla kształtu systemu podatkowego (i jego ewolucji), to w praktyce wpływ szczególny miało uwarunkowanie określone tu jako „neoliberalny etos”, a również charakter mechanizmów decyzyjnych. Pozostałe dwa czynniki wypełniały raczej rolę swoistych warunków brzegowych i to działających w specyficznie selektywny sposób.

Ustanowiony pierwotnie system podatkowy odzwierciedlał z pewnością kompromis między dyrektywami wynikającymi z zaleceń „neoliberalnych dyrektyw” i (generalnie niedoszacowanych) oczekiwanych zobowiązań podatkowych, a uwarunkowaniami „ustrojowymi”. W rezultacie z jednej strony ustanowiony został progresywny podatek dochodowy od osób fizycznych, dość wysoki (ale proporcjonalny) podatek dochodowy od osób prawnych, dość wysokie podatki akcyzowe i podatek VAT z rozlicznymi wyjątkami oraz silnie zróżnicowanymi stawkami. Z drugiej strony zrezygnowano z podatków majątkowych[[4]](#footnote-4), w podatku PIT przewidziano szereg ulg bardzo ułatwiających obniżenie zobowiązań podatkowych od wysokich dochodów i zrezygnowano z obciążenia dochodów kapitałowych.

W początkowym okresie transformacji obowiązywał klasyczny (repartycyjny) system ubezpieczeń emerytalnych, co uzasadnia traktowanie składki ubezpieczeniowej jako podatku[[5]](#footnote-5). Można więc odnotować, że łączne dochody sektora budżetowego (sektora finansów publicznych) ukształtowały się w latach 1993-1994 na wysokim poziomie blisko 50% PKB (odpowiednio: 47,2 i 48,9[[6]](#footnote-6)). Pozwoliło to utrzymać deficyt na relatywnie niewysokim poziomie (odpowiednio 2,3% i 2,2% PKB).

Również ewolucja systemu podatkowego niosąca zmiany poziomu globalnego opodatkowania (i jego redystrybucyjnych cech) ma charakter zmian częściowych (by nie powiedzieć doraźnych). Podjęta jest tylko jedna próba kompleksowego zreformowania pierwotnego wariantu systemu podatkowego. Próba ta wynikała z kompleksowej diagnozy i była inspirowana radykalną neoliberalną wizją rozwojową. Koncepcja została przedstawiona w roku 1998[[7]](#footnote-7), a jej cechą dominującą była sugestia stopniowego ustanowienia ładu ustrojowego o bardzo ograniczonych funkcjach państwa (także radykalnego zmniejszenia socjalnych zobowiązań państwa). Udział dochodów/wydatków sektora finansów publicznych w stosunku do PKB miał być radykalnie obniżony do poziomu nienotowanego w krajach UE. Spójne z tym projektem były propozycje obniżenia poziomu opodatkowania, a w tym ustanowienia liniowego podatku PIT. Projekt – jak sądzę – był ewidentnie niekompatybilny z ładem ustrojowym opisanym w konstytucji. Jednak nie ten czynnik przesądził o jego zablokowaniu przez prezydenta[[8]](#footnote-8). Rozstrzygające znaczenie miały uwarunkowania czysto polityczne.

Odrzucenie tej kompleksowej koncepcji nie przekreśliło jednak dążeń do zmian w kierunku zmniejszenia poziomu opodatkowania i redukcji (chyba więcej – odwrócenia) redystrybucyjnego efektu poboru podatków. Jakkolwiek nie wszystkie korekty stopniowo wprowadzane wpisują się w przyczynowy łańcuch tej ewolucji (eliminacja niektórych ulg w PIT, skromne opodatkowanie dochodów kapitałowych, wprowadzenie ulg podatkowych z tytułu wychowania dzieci – to zmiany o innym charakterze), to jednak takie właśnie korekty zdecydowanie przeważają. Odnotować trzeba przede wszystkim zmiany w PIT: liniowy podatek dla przedsiębiorców (w praktyce dla prawie wszystkich najzamożniejszych podatników) i radykalne złagodzenie progresji. Radykalne obniżenie stawki podatku CIT. Całkowite zniesienie podatku spadkowego. Wysoka stawka VAT i silne ograniczenie znaczenia stawek obniżonych.

W następstwie wszystkich tych zmian radykalnie obniżony został poziom opodatkowania. Odnotujmy (abstrahując od wątpliwości co do celowości zaliczania składek ubezpieczeniowych do dochodów podatkowych), że w latach 2009- 2014 dochody sektora finansów publicznych kształtowały się poniżej 39% PKB, a więc były o mniej więcej 10 punktów procentowych niższe niż na początku transformacji (pod rządami pierwotnych regulacji podatkowych). Względy poziom dochodów jest też zasadniczo niższy niż w przeciętnie w krajach UE[[9]](#footnote-9). To z pewnością nie jest tylko rezultat ewolucji systemu podatkowego, ale też zasadniczego (szczególnie w ostatnich 6-8 latach) pogorszenia egzekwowania należności podatkowych.

Wydaje się – choć brak tu jednoznacznych danych – że ewolucja w minionych dwu dekadach doprowadziła też do wykształcenia się zasadniczo zmienionej struktury obciążeń podatkowych. W pełni uzasadniona wydaje się hipoteza, że obecnie w Polsce – inaczej niż na ogół w Unii – system podatkowy jako całość przesądza o degresywności obciążeń.

5.

Bez większego ryzyka można stwierdzić, że na rzecz generalnych przemian, które dokonały się w minionych dwu dekadach, działał silny etos orientacji neoliberalnej i niska świadomość podatkowa (rozpowszechnione przekonanie, że podatki wpadają do „czarnej dziury”). Także mechanizmy decyzyjne ułatwiające lobbing w imieniu grup zainteresowanych systemem podatków niskich i płaskich. Regulacje konstytucyjne okazały się (jak dotąd) pozbawione znaczenia. Ale taka ewolucja okazała się możliwa także dzięki temu, że sprzyjające były niektóre uwarunkowania „strukturalne” (ciągle odroczone skutki starzenia się ludności, działanie „wentyla” emigracyjnego), no i doganiająca gospodarka osiągała przeciętnie wysoka stopę wzrostu. Ale przede wszystkim znaczna część wydatków publicznych (nieomal całość dotycząca inwestycji infrastrukturalnych) była finansowana z transferów z Unii.

Dostrzec też trzeba, że mimo silnego spłaszczenia obciążeń podatkowych, a więc preferencji na rzecz podatników o wysokich dochodach (najprawdopodobniej dochody po opodatkowaniu sa bardziej nierówne niż przed opodatkowaniem[[10]](#footnote-10)) stopa oszczędzania pozostaje niska. Jednak ze względu na wysoki poziom inwestycji zagranicznych niski poziom oszczędności nie stanowił ograniczenia dla tempa wzrostu.

6.

Czy obecny system podatków niskich i płaskich będzie sprzyjał rozwojowi gospodarczemu ? Oczywiście przekonanie, że taki system, jest dla możliwie szybkiego rozwoju, najkorzystniejszy ma wielu zwolenników wśród ekonomistów. Z pewnością do zwolenników utrzymania takiego systemu należy też znaczna większość zamożnych podatników. Jednak twierdzenie o zaletach płaskich i niskich podatków jest też od dawna kwestionowane zarówno na gruncie analitycznym jak i empirycznym[[11]](#footnote-11). Jeżeli przyjąć, że każda regulacja (także kompleks regulacji podatkowych) ma zawsze zarówno zalety jak i wady, to wybór powinien być oparty o ich bilans. Ten bilans – także w związku z opracowaniem „planu Morawieckiego” – nie został wykonany.

1. Dobrym przykładem jest niedawno dyskutowane opracowanie prof. Dudka [↑](#footnote-ref-1)
2. Choć – jak wynika z badań sondażowych – większościowego poparcia nigdy nie zyskała propozycja proporcjonalnego podatku PIT. [↑](#footnote-ref-2)
3. Niski podatek liniowy proponowała liberalna PO, ale – przynajmniej nominalnie – lewicowy SLD ustanowił niskie podatki liniowe dla samozatrudnionych (w praktyce dostępne nieomal dla wszystkich zamożnych podatników). [↑](#footnote-ref-3)
4. Utrzymany został podatek od spadków i darowizn o niewielkim znaczeniu. [↑](#footnote-ref-4)
5. Po reformie ubezpieczeń wdrożonej w 1999 roku i ustanawiającej bardzo silny związek wysokością nagromadzonego ze składek kapitału emerytalnego i wysokością świadczenia emerytalnego, traktowanie składek jako podatku jest wysoce kontrowersyjne. [↑](#footnote-ref-5)
6. Raport o stanie finansów państwa w 1994 roku, Instytut Finansów, Warszawa 1995. [↑](#footnote-ref-6)
7. Projekt podatkowy opisany jest Białej Księdze natomiast istotnym uzasadnieniem jest dokument zawierający wizję długookresowej przebudowy wielkości i funkcji sektora finansów publicznych. [↑](#footnote-ref-7)
8. Rządząca koalicja UW/AWS nie zdołała odrzucić veta prezydenta. [↑](#footnote-ref-8)
9. Według analiz Ministerstwa Finansów obecny poziom redystrybucji „budżetowej” w Polsce jest zasadniczo niższy również od tego poziomu jaki kraje zachodniej Europy osiągały gdy znajdowały się na analogicznym poziomie rozwoju (mierzonym PKB per capita) na którym obecnie znajduje się Polska. [↑](#footnote-ref-9)
10. Oczywiście nie eliminuje to redystrybucji dochodów (niekoniecznie pieniężnych) na rzecz gospodarstw domowych o niskich dochodach następujących za pośrednictwem wydatków budżetowych. [↑](#footnote-ref-10)
11. R.Schettkat, How Bad Are Welfare-State Institutions for Economic Development ? The Amazing Vitality of European Tigers, Challenge, styczeń-luty 2001. [↑](#footnote-ref-11)