

ANDRZEJ KOMAR

KONCEPCJA REFORMY POLSKIEGO SYSTEMU PODATKOWEGO*

I. ZAŁOŻENIA OGÓLNE

Opracowanie nie nawiązuje do obecnie obowiązujących w Polsce podatków, lecz stanowi próbę sformułowania koncepcji systemu podatkowego. U podstaw systemu podatkowego powinno leżeć powiązanie go z założeniami gospodarki rynkowej i standardami Wspólnot Europejskich. W dziedzinie gospodarki rynkowej powinien być opracowany program jej wdrażania i to przy uwzględnieniu kosztów i korzyści poszczególnych wariantów. Następnie program taki powinien być podstawą formułowanej przez rząd polityki gospodarczej. Chodzi zarazem o to, by wyraźnie uświadomić sobie, że wdrażana powinna być społeczna gospodarka rynkowa, czyli taka, która zawiera cały system zabezpieczenia społecznego. Jest on niezbędnym warunkiem urzeczywistniania idei gospodarki rynkowej, gdyż zapewnia spokój społeczny. Stanowi zarazem jeden z warunków zabezpieczenia stabilizacji politycznej. Akcentowanie potrzeby społecznej gospodarki rynkowej wynika z dostrzegalnego w Polsce zamętu pojęciowego i to nie tylko w toczonych dyskusjach, lecz również w praktyce. Formułowane są bowiem poglądy o konieczności wprowadzenia wolnej gospodarki rynkowej, w której państwo odgrywać będzie rolę zupełnie marginesową. Wychodzi się z założenia, że Mechanizmy rynkowe mają właściwości samoregulujące, a interwencja państwa jest zjawiskiem szkodliwym. Jest to nie tylko pomieszanie pojęć, lecz także przejaw niewiedzy o cechach współczesnej gospodarki rynkowej, zwłaszcza w wydaniu europejskim.

Dostosowanie przyszłego systemu podatkowego do standardów Wspólnoty Europejskiej wypływa z postanowień umowy o stowarzyszeniu i nadziei na członkostwo. Wspólnoty stanowiąc będą od 1 stycznia 1993 r. jeden rynek wewnętrzny bez granic podatkowych. Osiągnięcie takiego stopnia integracji jest możliwe dzięki postępom w dziedzinie harmonizacji systemów podatkowych krajów członkowskich. Trudno bowiem przyjąć, by można było uzyskać należyte korzyści ze stowarzyszenia lub członkostwa, gdy niedostosowane byłyby systemy podatkowe. Już obecnie należy koncytować system podatkowy uwzględniający założenia systemów podatkowych krajów członkowskich.

*Artykuł niniejszy nie zawiera przypisów, gdyż zdaniem Redakcji prezentuje oryginalne opracowanie autorskie.

Zasady systemu podatkowego powinny - jak sądzę - być wpisane do przyszłej Konstytucji, która powinna zawierać odrębny rozdział o finansach publicznych państwa i samorządu terytorialnego. Szczególnie ważne znaczenie ma skorelowanie podziału źródeł dochodów i zadań między poszczególne stopnie aparatu państwa i samorządu. Punktem wyjścia tych regulacji powinna być zasada subsydiarności, tzn. że realizacja zadań powinna być powierzona jednostkom tego stopnia, na terenie których się one pojawiają. Jeżeli zaś nie są zdolne one do ich rozwiązywania (z różnych powodów), to należy ich realizację przekazać podmiotom wyższego stopnia. Istotne znaczenie ma wyraźne określenie źródeł dochodów państwa i samorządu, zasad podziału wpływów z niektórych źródeł oraz ustalenie wyłącznych i mieszanych (lub wspólnych) źródeł. Równocześnie niezbędne będzie określenie form dochodzenia przyznanych wpływów na drodze prawnej. Wpływy z poszczególnych źródeł na rzecz różnych organów państwa i samorządu mają charakter ustrojowy i dlatego spory wynikające z ich rozdziału powinny być rozstrzygane przez Trybunał Konstytucyjny. Inaczej wszystkie organy byłyby uzależnione w praktyce od decyzji ministra finansów, które w znacznym stopniu byłyby dyktowane doraźnymi, a niekiedy i koniunkturalnymi okolicznościami. Uregulowana powinna być procedura dochodzenia wpływów budżetowych przez jednostki prawa publicznego.

Rdzeń przyszłego systemu podatkowego powinny stanowić trzy następujące podatki: od dochodów indywidualnych osób fizycznych, od zysku przedsiębiorstw i od wartości dodanej. Pozostałe podatki (od spadków i darowizn, gruntowy, przemysłowy itp.) stanowić powinny źródła uzupełniające. Ważne miejsce w systemie podatkowym powinny mieć podatki komunalne, które zasilająby budżety samorządów lokalnych.

Trudno byłoby w krótkim opracowaniu omówić strukturę wszystkich proponowanych podatków, ograniczyć się więc należy do stanowiących rdzeń systemu oraz do podatków komunalnych.

II. ZASADY PODATKU DOCHODOWEGO OD OSÓB FIZYCZNYCH

Charakterystyczną cechą podatku dochodowego jest obciążenie nim dochodu osób fizycznych, co wynika z podstawowej właściwości tego podatku, jaką jest zdolność płatnicza. Zdolność płatnicza odnosi się do indywidualnie określonych osób fizycznych i uwzględnia sytuację osobistą podatnika. Sytuacja osobista z kolei nie jest określana tylko z punktu widzenia ekonomicznego, lecz także socjalnego. Dlatego wątki socjalne powinny być w konstrukcji podatku uwzględnione. Problemem jest tylko sposób ich uwzględnienia.

Przedmiotem podatku dochodowego jest całość osiąganego przez podatnika dochodu, a nie jego poszczególne części. Klasyczna formuła podatku odnosi się bowiem do całkowitego dochodu wynikającego z potrącenia kosztów jego uzyskania. Koszty uzyskania powinny być wyraźnie ustawowo uregulowane, gdyż od ich katalogu zależy określenie podstawy opodatkowania. W zakres tych kosztów - najogólniej mówiąc - powinny wchodzić nie tylko te, które poniesione zostały na utrzymanie źródła przychodu, lecz row-

niez mające charakter socjalny (utrzymanie rodziny, stanu zdrowia itp.). Jest kwestią technicznej konstrukcji, jak tego rodzaju koszty uwzględnić.

W doktrynie i praktyce pojawia się tendencja do obciążania podatkiem dochodowym zarówno dochodu uzyskiwanego, jak i dochodu wydatkowanego. Wyłania się tu dążenie do uwzględniania zdolności płatniczej podatnika w fazie tworzenia i w fazie podziału dochodu. Kwestia jest kontrowersyjna, gdyż nie jest łatwe określenie zdolności płatniczej w fazie podziału dochodu. Ponadto dochód dzielony był w zasadzie (lub powinien być) opodatkowany już w fazie jego uzyskiwania. Innymi słowy — mielibyśmy tu do czynienia z podwójnym opodatkowaniem dochodu. Jednak interesy fiskalne państwa stanowią argument przemawiający na rzecz opodatkowania dochodu w fazie jego wydatkowania. Tendencja nie jest zresztą nowa.

W podatku dochodowym, jako osobistym, powinna być wyraźnie uregulowana kwestia podmiotowa, czyli określenie kręgu podatników. Określenie tego kręgu jest o tyle istotne, że obciążone mogą być osoby indywidualne, rodzina lub gospodarstwo domowe. W zasadzie podatnikiem jest osoba indywidualna, ale kwestie rodzinne lub gospodarstwa domowego także w rozmaity sposób mogą być uwzględniane.

Problematyczne staje się uwzględnienie podstawowej zasady podatku dochodowego, jaką jest zdolność płatnicza podatnika. Zdolność płatnicza zarówno rodziny, jak i gospodarstwa domowego jest trudna do zdefiniowania i do włączenia do postanowień prawa podatkowego. Można tę trudność ukazać na następującym przykładzie:

- 1) podatnik A jest samotny i zarabia 4 mln zł;
- 2) podatnik B jest żonaty i zarabia 4 mln zł, przy czym jego żona nie osiąga żadnego dochodu;
- 3) podatnik C i jego żona osiągają po 4 mln zł;
- 4) podatnik D i jego żona osiągają po 4 mln zł, lecz mają na utrzymaniu dwoje nieletnich dzieci.

W przypadku podatnika A nie ma trudności, gdyż będzie on wyłącznym Podatnikiem. Podatnik B może natomiast wnioskować o opodatkowanie osiągniętego dochodu z uwzględnieniem dwojga osób, czyli nastąpi jego rozdzielenie dla celów podatkowych. Z kolei podatnicy C i D mogą być opodatkowani przy uwzględnieniu tzw. splittingu. Polega to na przyjęciu założenia, że małżeństwo stanowi w zasadzie jednostkę gospodarczą. Dlatego z punktu widzenia podatkowego osiągnięty przez małżonków dochód jest w równych częściach dzielony między nich. Tego rodzaju postępowanie wynika stąd, że małżonkowie są wspólnie odpowiedzialni za utrzymanie rodziny i przyszłe zabezpieczenie rentowe. Technicznie splitting polega na tym, że najpierw dochody małżonków się kumuluje, a następnie dzieli po połowie i do połowy stosuje się odpowiednią stawkę podatkową. Obliczony w ten sposób podatek mnoży się przez dwa. W rezultacie obciążenie podatkowe osoby samotnej przy tej samej wysokości dochodu jest wyższe aniżeli małżonków opodatkowanych na zasadach splittingu. Postępowanie takie jest Uzasadnione kilkoma argumentami z zakresu roli rodziny, utrzymania dzieci kosztów utrzymania gospodarstwa domowego, oszczędności itp. Można także stosować splitting całkowity, który uwzględnia liczbę dzieci na utrzy-

maniu, a niekiedy także ich wiek. Wiadomo, że z tytułu posiadania dzieci rosną wydatki gospodarstwa domowego i wraz z wiekiem zmieniają swoją wysokość i przeznaczenie. Dla przykładu — dochód małżeństwa mającego na utrzymaniu troje dzieci jest najpierw kumulowany, a następnie dzielony przez trzy i jedna trzecia dochodu jest opodatkowana, a kwota podatku mnożona przez trzy. Zmniejsza to znacznie obciążenie podatkowe gospodarstwa domowego wraz z rosnącą liczbą dzieci na utrzymaniu.

Liczbę dzieci na utrzymaniu można uwzględniać przez stosowanie kwoty wolnej od podatku. Uzasadnione to jest relacją między liczbą dzieci na utrzymaniu a zdolnością płatniczą podatnika. Wraz ze wzrostem liczby dzieci zdolność ta się zmniejsza, co w konsekwencji musi pociągać za sobą łagodzenie obciążenia podatkowego.

Ze względów socjalnych może być uzupełniająco stosowany zasiłek z tytułu dzieci na utrzymaniu. Jest on wyłączony z opodatkowania i w zasadzie niezależny od wysokości osiąganego dochodu. Stosowanie zasiłku jest na ogół determinowane polityką demograficzną państwa.

Stosowanie jednak różnego rodzaju złagodzonego opodatkowania powinno uwzględniać kwestię erozji podstawy opodatkowania, która prowadzi do zaprzeczenia sprawiedliwego podziału obciążeń, zamazuje konstrukcję podatku i może prowadzić do negatywnych skutków fiskalnych. Trudno jest jednak zdefiniować nieprzekraczalne granice erozji podstawy opodatkowania, gdyż wszelkie ulgi lub zwolnienia mają wielorakie uzasadnienie (fiskalne, socjalne, polityczne). W podatku dochodowym niezmiernie ważne jest określenie minimum egzystencji, które daje wyobrażenie o zdolności płatniczej. Na ogół przy określeniu tegoż minimum bierze się za podstawę koszyk wydatków na kupno dóbr i usług, gdyż pozwala on określić siłę nabywczą określonej wielkości dochodu. Zatem ma ono cechy kryteriów rynkowych (ceny, dobra, usługi). W konstrukcji powinien znaleźć się zapis o tym, że osiągającemu dochody nie powinno powodzić się gorzej aniżeli otrzymującemu pomoc społeczną. Innymi słowy — osoby osiągające niskie dochody powinny być z punktu widzenia podatkowego traktowane na równi z otrzymującymi pomoc społeczną, czyli powinny być zwolnione od podatku dochodowego. Istotne jest to, aby samo określenie minimum egzystencji nie mogło być łatwo manipulowane przez polityków, m.in. ze względu na taktykę wyborczą. Zarazem nie powinno być określone na poziomie karykaturalnie niskim, gdyż wówczas jest oderwane od zdolności płatniczej.

W podatku dochodowym wyraźnie powinno być zdefiniowane pojęcie dochodu. W pojęciu tym powinna być zawarta indywidualna finansowa i gospodarcza zdolność płatnicza, gdyż stanowi ona warunek sprawiedliwości podatkowej. Definicja dochodu nie jest łatwa do sformułowania, gdyż składają się nań przychody osiągane z różnych źródeł i w różnych okolicznościach. Przede wszystkim należy sobie uświadomić, że dochodem nie są przychody lub jakiegokolwiek świadczenia pieniężne. Istotne znaczenie bowiem dla określenia zdolności płatniczej ma to, że dochód jest wielkością netto, czyli wynikającą z potrącenia kosztów uzyskania przychodu. Opodatkowaniu powinien podlegać całkowity dochód osiągany przez podatnika, gdyż jest on syntetycznym wyrazem zdolności płatniczej. Nasuwa się jednak

pytanie, czy należy różnicować opodatkowanie z punktu widzenia źródeł i okoliczności osiąganie przychodu oraz przeznaczania dochodu? Pytanie to jest o tyle uzasadnione, że można rozróżniać dochód z majątku (fundowany) i z pracy (niefundowany). Wiadomo, że osiągający dochód z majątku mogą mieć ekonomiczną przewagę nad osiągającymi go z pracy (mniejsze ryzyko itp.). Wiele argumentów przemawia jednak za tym, by nie różnicować opodatkowania ze względu na źródła przychodu. Ponadto podatek dochodowy powinien obciążać dochód osiągany, a nie wydatkowany. Nie należy także obciążać dochodu oczekiwanego (czy planowanego), lecz tylko rzeczywiście osiągnięty. Inaczej byłby to dochód abstrakcyjny, który w ogóle nie wskazywałby na zdolność płatniczą.

Nie budzi wątpliwości opodatkowanie dochodu pochodzącego z pracy i z posiadania majątku. Natomiast budzi wątpliwości opodatkowanie podatkiem dochodowym takich zjawisk jak darowizny i spadki, świadczenie socjalne (np. renty), wytworzone w gospodarstwie domowym dobra, spożycie własne przedsiębiorstw, deputaty, korzystanie z dóbr trwałego użytku, przychody ze spekulacji i sprzedaży.

Niektóre z tych źródeł przychodów są łatwiejsze do określenia, inne zaś wprost niemożliwe (np. przychody ze spekulacji). Dlatego tę listę źródeł przychodów należałoby najpierw zweryfikować z punktu widzenia możliwości określenia wpływów, a następnie rozważyć ich opodatkowanie. W nie wszystkich przypadkach można ustalić zdolność płatniczą podatnika i dlatego ten punkt widzenia powinien być uwzględniony w toku weryfikacji źródeł przychodów w podatku dochodowym. Niezbędne jest ustawowe określenie katalogu źródeł przychodów, z których dochód stanowić będzie podstawę opodatkowania. Wyraźnie należy położyć akcent na ustawowe określenie tej kwestii, gdyż regulowanie jej na podstawie delegacji ustawowej przez ministra finansów może prowadzić do daleko idących dowolności, co naruszałoby prawa podmiotowe jednostki.

Dla określenia wielkości podlegającego opodatkowaniu dochodu niezbędne jest określenie rodzajów wydatków potrącalnych. Najogólniejsza zasada polega na potrącaniu kosztów uzyskiwania dochodu. Jednakże tak szeroko sformułowana definicja kosztów potrącalnych jest dla prawa podatkowego mało przydatna. Koszty potrącalne wymagają reglamentacji i kazuistycznego określenia. Inaczej trudno byłoby w ogóle określić poziom dochodu dla celów podatkowych. Prawo podatkowe powinno uwzględniać także tzw. koszty szczególne. Należą tutaj zobowiązania do utrzymywania rozwiedzonego lub osobno mieszkającego małżonka, świadczenia rentowe i trwałe zobowiązania, wydatki na zabezpieczenie społeczne (składki ubezpieczeniowe z tytułu choroby, wypadku lub bezrobocia), wydatki na budownictwo, niektóre podatki, koszty poradnictwa podatkowego, wydatki na kształcenie (także małżonka), wydatki na cele wyższej użyteczności, wydatki na finansowanie partii politycznych. Oczywiście wysokość tych wydatków uznanych jako koszty potrącalne powinna być ustawowo określona. Jednakże niezbędne jest elastyczne traktowanie tej reglamentacji, gdyż osoby o wyższych dochodach powinny mieć prawo do potrącania wyższych kosztów potrącalnych. Inaczej brak będzie korelacji między poziomem kosztów a poziomem docho-

du. Jest to kwestia stymulacji aktywności zawodowej i pełnienia przez podatki funkcji socjalnych.

W podatku dochodowym powinny być w zasadzie stosowane stawki progresywne. Ich stosowanie jest wielorako uzasadniane. Przede wszystkim wraz ze wzrostem dochodów rośnie ponadproporcjonalnie zdolność płatnicza. Jednak nie może ona stanowić najważniejszego argumentu na rzecz jej stosowania. Większe znaczenie mają czynniki socjalne i redystrybucyjne. Tłumaczy się, że rosnący dochód umożliwia w większym stopniu tworzenie majątku, co z kolei może sprzyjać dalszemu wzrostowi dochodu i jego koncentracji. Progresja uzasadniana jest potrzebą wkładu w wydatki na zabezpieczenie społeczne, przez co ograniczane jest zjawisko zawiści z tytułu osiągania wyższych dochodów. Spełnienie przez progresję przypisywanych jej funkcji jest uzależnione od ukształtowania stawek podatkowych w relacji do podstawy opodatkowania oraz od reakcji podatników. Niezbędna jest także korelacja z innymi podatkami i transferami, by podatek dochodowy nie wywoływał skutków regresywnych, tj. powodujących, iż im niższy dochód tym wyższe byłoby obciążenie. Ważne jest to, by progresywne stawki podatkowe nie obciążały dochodu nominalnego, lecz realny, gdyż tylko on daje wyobrażenie o zdolności płatniczej. Ponadto uwzględnia on stopę inflacji. Formy uwzględniania inflacji mogą być zróżnicowane. Należać tu mogą ulgi podatkowe dla poszczególnych grup podatników, regionów lub sektorów. Łagodzenie obciążenia następowałoby w zależności od kształtowania się stopy inflacji. Można także wprowadzać automatyczne kompensowanie skutków inflacji, gdy powoduje ono spadek realnych dochodów i wzrost obciążenia. Techniczne rozwiązania nie są łatwe. Jednakże uwzględnienie inflacji jest dlatego niezbędne, że u podstaw podatku dochodowego leży zdolność płatnicza. Powinna ona być uwzględniona przez każdy ze składników konstrukcji podatku.

Konstrukcja stawek podatkowych powinna być dostosowana do podstawy opodatkowania i w warunkach polskich mogłaby obejmować cztery składniki. Najpierw byłoby to minimum wolne od podatku, odrębnie dla samotnych i pozostających w związku małżeńskim. Następnie powinno się zastosować do pewnej wysokości dochodu stawki proporcjonalne (tzw. strefę proporcjonalną). Środkową strefę skali stanowiłyby stawki progresywne, które obejmowałyby najszerszy zakres podstawy opodatkowania. Górna stawka podatkowa, która określa strefę proporcjonalną powinna być koncybowana z uwzględnieniem wszelkich właściwości tworzenia, ale i przeznaczenia dochodu (konsumpcja, tworzenie majątku). Trudno proponować wysokość stawek w poszczególnych strefach. Można jedynie twierdzić, że kraje uboższe, w tym i Polska, nie powinny stosować zbyt wysokich stawek, gdyż kierowanie się fiskalizmem wobec ubóstwa nie przynosi wzrostu aktywności zawodowej i ożywienia gospodarczego. Wydaje się, że stawki w sferze proporcjonalnej nie powinny przekraczać 10%, zaś w sferze progresywnej kształtować się na poziomie od 10% do 35%. Ta ostatnia stawka byłaby najwyższą i rozpoczynałaby strefę proporcjonalną. Jest jeszcze do rozważenia kwestia wyboru rodzaju stawki progresywnej — normalnej, zwolnionej lub przyspieszonej. Odpowiedź na to pytanie wymaga przeprowadze-

nia rachunku symulacyjnego w relacji do podstawy opodatkowania, z uwzględnieniem skutków i reakcji podatników.

Podatek dochodowy powinien być podmiotowo i przedmiotowo powszechny, co nie należy rozumieć jako zasada, iż wszyscy i wszystko podlega opodatkowaniu. Stosowanie wyłączeń o charakterze podmiotowym jest bardzo trudne do uzasadnienia i powinno być stosowane w nadzwyczajnych przypadkach. Natomiast wyłączenia przedmiotowe powinny odnosić się przede wszystkim do inwestycji i oszczędności. Są to bowiem dwie sfery tworzenia kapitału, który właśnie w krajach rozwijających się jest niezbędny a na pomoc zagraniczną nie można zbyt licznie. Konsumpcja powinna być w zasadzie opodatkowana w sposób całkowity. Należałoby jednak uprzednio określić dla celów podatkowych pojęcie konsumpcji. Jest szczególnie konieczne wobec tzw. konsumpcji luksusowej, które to pojęcie nie tyle ma charakter ekonomiczny, co ideologiczny i podlega nieustannym manipulacjom politycznym. W stosunku do wkładów oszczędnościowych można by zastosować rozwiązanie typu cash-flow.

Problematyka poboru podatku dochodowego jest znana, gdyż dokonuje się go w zasadzie u źródła i na podstawie deklaracji, z tym, że w końcu roku należałoby dokonywać korekty obciążeń podatkowych, zwłaszcza z punktu widzenia uwzględnienia nadzwyczajnych kosztów uzyskania poniesionych przez podatnika.

III. OPODATKOWANIE ZYSKU OSÓB PRAWNYCH

W doktrynie przeprowadza się wyraźne rozróżnienie między dochodem a zyskiem. Ten pierwszy osiągają wyłącznie osoby fizyczne, a drugi osoby prawne. Ma to także znaczenie praktyczne, gdyż opodatkowanie osób fizycznych i prawnych są z sobą blisko powiązane podmiotowo i przedmiotowo.

Opodatkowanie zysku osób prawnych może być trojako rozwiązywane. Przede wszystkim należy zauważyć, że podatek obciążający osoby prawne może być uważany za uzupełniający w stosunku do podatku dochodowego od osób fizycznych. Po wtóre można uznać podatek od osób prawnych za samodzielne obciążenie. Wreszcie w trzecim przypadku idea opodatkowania osób prawnych opiera się na ekwiwalentności świadczeń państwa wobec tych osób.

Wybór jednej z tych koncepcji opodatkowania osób prawnych nie jest łatwy. Wynika to przede wszystkim z tego, że w gospodarce rynkowej podatek taki jest przerzucany w cenach dóbr i usług, czyli w ostatecznym rachunku płacą go nabywcy. Ponadto obciążone są tym podatkiem osoby wnoszące na rzecz osoby prawnej swój kapitał. Jeżeli przedsiębiorstwo nie ma szans przerzucenia takiego podatku na nabywców, to wówczas albo musi obniżyć stopę zysku albo ogłosić upadłość. Obniżanie stopy zysku jest trudne ze względu na stałą potrzebę inwestowania. Ze względu na pełną prawie przerzucalność podatku od osób prawnych cenią go sobie szczególnie politycy, gdyż niejasne jest to jakie podmioty są w konsekwencji nim obciążane. Ze względów taktycznych politycy twierdzą, że ciężar podatkowy ponoszą

przedsiębiorcy, co na ogół jest akceptowane przez szerokie warstwy wyborców, zwłaszcza z kręgu pracowników najemnych. Oczywiście, że tego rodzaju retoryka jest nagradzana przez polityków, którzy po przejęciu władzy są zobowiązani do łagodniejszego obciążenia przedsiębiorców.

W przyszłym polskim systemie podatkowym należałoby traktować opodatkowanie osób fizycznych i prawnych w sposób zintegrowany. Oznacza to, że pewne elementy konstrukcji podatkowych powinny być wspólne, jak na przykład pojęcie dochodu i zysku i sposoby ich ustalania.

Podmiotami podatku powinny być osoby prawne, do których należy zaliczyć osoby prawa prywatnego i publicznego. Do osób prawa prywatnego należą przede wszystkim spółki akcyjne i z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki osobiste i fundacje. Do osób prawnych prawa publicznego należą przedsiębiorstwa państwowe o szczególnym statusie, ciała władz terytorialnych (gminnych), izby zawodowe (rzemieślnicze) i podlegają one opodatkowaniu wówczas gdy prowadzą działalność zarobkową. Ze względu na postulat neutralności konkurencji rynkowej prawo podatkowe nie powinno różnicować opodatkowania w zależności od formy prawnej przedsiębiorstwa, gdyż tworzenie przywilejów i dyskryminacji prowadzić może do zakłócenia warunków konkurencji rynkowej. Dlatego wyraźnie powinna być przestrzegana zasada równości wszystkich osób prawnych.

Opodatkowaniu powinien podlegać zysk przedsiębiorstwa ustalony na podstawie porównania wpływów z wydatkami i stratami. Wszystkie te pozycje wymagają należytego udokumentowania księgami handlowymi, podatkowymi, bilansami i sprawozdaniami. Podstawowe znaczenie mieć będzie określenie kosztów potracalnych (nakłady + straty). Należy w tym przypadku rozróżnić nakłady bieżące i inwestycyjne oraz finansowane ze środków własnych i kapitału obcego. Nie powinno być wątpliwości, że nakłady inwestycyjne powinny być w całości potrącane. Jest tylko do rozstrzygnięcia termin ich potrącenia, czy powinno ono nastąpić w roku poniesienia nakładów, czy też rozłożone powinno być w czasie. Pozornie postulat ich potrącenia natychmiastowego (czyli w roku poniesienia) robi wrażenie korzystniejszego. Jednakże rzeczywiste korzyści mogą być określane tylko poziomem osiągniętego zysku. Chodzi po prostu o to, by przedsiębiorstwo miało z czego potrącać. Dlatego w przyszłym podatku od zysku osób prawnych należałoby wprowadzić możliwość wyboru czasokresu potrącania nakładów inwestycyjnych w relacji do zysku. Należy się także opowiedzieć za równym traktowaniem finansowania inwestycji ze środków własnych i z kapitału obcego. W przypadku bowiem finansowania inwestycji z kapitału obcego stosowane jest potrącanie wydatków na oprocentowanie kredytów. Gdyby takie różnicowanie przyjęto, to wówczas skłonność do inwestowania ze środków własnych znacznie zmniejszyłaby się. Ma to kapitalne znaczenie ze względu na wkłady kapitałowe akcjonariuszy. Jest to cały kompleks zagadnień związanych z zyskiem zatrzymanym przez spółkę lub też wypłaconym w formie dywidendy. Przede wszystkim może się pojawić konflikt interesów między akcjonariuszami, z których jedni chcą wypłaty dywidendy a inni jej zainwestowania w spółce na rzecz powiększenia przyszłych zysków. Rozwiązanie tego konfliktu, który pojawi się zawsze, wymaga ogro-

mnej znajomości rzeczy. Chodzi o to, by prawo podatkowe w dziedzinie skutków obciążenia było zbieżne z zachowaniem akcjonariuszy w następstwie działania mechanizmów rynkowych. Jeżeli takiej zbieżności nie uda się osiągnąć, to wówczas zniekształcone zostaną warunki konkurencji rynkowej i pojawi się wzmożona skłonność do uchylania się od podatku. Wprowadzone powinny być mechanizmy zapewniające w obu obszarach neutralność. Można ją osiągnąć przez jednakowe opodatkowanie zysku wypłaconego w formie dywidendy i zysku zatrzymanego przez spółkę.

Istnieje wiele wariantów opodatkowania zysku wypłaconego w formie dywidendy. Jednakże ze względu na integrację podatków od osób fizycznych i prawnych należy wypłaty zysku z tytułu dywidendy kumulować z dochodem osób fizycznych z innych źródeł i obciążać je podatkiem dochodowym od tych osób. Dla uniknięcia podwójnego opodatkowania wypłaty dywidendy powinny być zwolnione od podatku od osób prawnych. Można by przyjąć jeszcze inne rozwiązanie w tym zakresie, a mianowicie obciążyć dywidendy podatkiem dochodowym od osób prawnych i następnie zredukować podatek dochodowy od osób fizycznych. Korelacja z podatkiem dochodowym od osób fizycznych powinna pójść dalej, a mianowicie przez zróżnicowanie w dalszych procesach obciążenia dochodu z tytułu dywidendy w zależności od jego przeznaczenia - na konsumpcję, czy na oszczędności. W tym ostatnim przypadku zwolnione od podatku powinny być odsetki, gdyż oszczędności stanowią odroczoną konsumpcję, co z punktu widzenia cyklu koniunkturalnego w gospodarce rynkowej jest korzystne (ze względu na stopę inflacji). Należy także zadbać o to, by podczas reformowania podatku od zysku osób prawnych wyeliminować tzw. paradoks dywidendy, który prowadzi do zniekształcenia rozkładu obciążenia podatkowego.

Wyłania się także problem stosowania ulg z tytułu inwestycji. Otóż zdaniem inwestorów ulgi takie niewiele przynoszą korzyści, ale poważnie niweczą konstrukcję podatku. Opinia taka wynika stąd, że ulgi podatkowe mają określony czasokres (3 i więcej lat), w którym na ogół inwestorzy nie osiągają zysków, czyli nie może on być powiększony na skutek stosowania ulgi. W rezultacie dla trwalszych inwestycji nie mają one oddziaływania pobudzającego. Za to ich stosowanie jest korzystne dla osób, które liczą na szybki i wysoki zysk przy małym nakładzie własnym i przy wykorzystaniu sprzyjających okoliczności koniunkturalnych (tzw. hot money). Stosowanie ulg ma natomiast najczęściej charakter doraźny i przypadkowy, gdyż są one stanowione pod wpływem żądań różnych grup interesów. Zarazem nie zawsze istnieje zbieżność między interesami doraźnymi grup a interesami polityki gospodarczej kraju. Dlatego w ustawie o podatku od zysku osób prawnych należałoby unikać stosowania ulg. Ten sam postulat odnosi się do przepisów wykonawczych i do innych ustaw przyznających ulgi. Należy Wprowadzić i przestrzegać zasadę, że tylko w ustawie podatkowej mogą być określone ulgi i zakazać stosowania ulg w formie delegacji ustawowej przez ministra finansów lub innych ministrów.

Przy koncyptowaniu stawek podatkowych trzeba pamiętać o uzupełniającym charakterze podatku od zysku osób prawnych wobec podatku dochodowego od osób fizycznych. Dlatego też stawka powinna być wyłącznie

proporcjonalna. Trudno określić jej wysokość, gdyż jest to możliwe na tle konkretnej skali podatku dochodowego od osób fizycznych. Można jednak przyjąć, że stawka tego podatku powinna się mieścić w granicach między 35% a 50%. Wiele zależy od metod transferu zysku w ramach spółek, a więc między spółkami macierzystymi a siostrzanymi. Powinny one eliminować możliwość podwójnego opodatkowania transferowanego zysku.

W toku reformowania polskiego podatku od zysku osób prawnych należałoby unikać przyjęcia koncepcji podatku samoistnego, lecz wyraźnie optować na rzecz zintegrowanego opodatkowania dochodu osób fizycznych i zysku osób prawnych.

Zwolnienia podatkowego wymaga także tworzenie tzw. kapitału ryzyka. Następuje to w formie potrącania wydatków na nabycie tego rodzaju kapitału, jak;

- wydatków poniesionych na nabycie akcji rejestrowanego w Polsce przedsiębiorstwa,
- wydatków na kupno maszyn, urządzeń, pojazdów itp.,
- wydatków przedsiębiorstwa rolnego na zakup gruntu przeznaczonego na cele rolnicze,
- wydatków na kupno państwowych papierów wartościowych.

Ostatnia debata parlamentarna na temat opodatkowania leasingu potwierdza nieznamość tych zagadnień i dlatego krótkie przypomnienie prawnej regulacji. Powinien on być zwolniony od podatku w przedsiębiorstwie korzystającym z niego, gdyż stanowił przedmiot opodatkowania w przedsiębiorstwie zajmującym się leasingiem. Inaczej doszłoby do podwójnego opodatkowania. Tymczasem leasing jest formą łagodzenia (lub lepiej powiedziane — obciążenia), gdyż opłaty z tytułu leasingu są kształtowane w zależności od warunków rynkowych w drodze porozumienia stron. Nie wszystkie bowiem przedsiębiorstwa mają szanse odniesienia korzyści z tytułu odpisów inwestycyjnych lub amortyzacyjnych i dlatego wybierają leasing. Podatek nie powinien stanowić przeszkody w rozwijaniu tej formy zapewnienia maszyn, urządzeń itp.

IV. PODATEK OD WARTOŚCI DODANEJ

Podatek od wartości dodanej obciąża wyłącznie konsumpcję a zwalnia dobra inwestycyjne. Idea tego podatku wypływa z tezy Irvinga Fischera, który uważał, że właściwsze jest to co społeczeństwu się zabiera (konsumpcji) od tego co się mu daje (dochodu). Podatek od wartości dodanej ma zresztą swoją literaturę i praktykę. Dlatego rozważania zostaną ograniczone do postulatów pod adresem polskiego ustawodawcy podatkowego.

Podstawę opodatkowania stanowić powinien obrót netto, czyli osiągnięty wyłącznie w danej fazie obrotu, gdyż pozwala to zapobiec kumulacji obciążeń podatkowych. Technicznie zatem następuje potrącenie od podstawy opodatkowania obrotu osiągniętego w poprzednich fazach. Podatek ten bowiem obciąża wartość tworzoną w każdej z faz obrotu. Na tę okoliczność należy zwrócić uwagę, zwłaszcza przy nadmiernej skłonności do fiskalizmu. Równo-

cześnie następuje potrącenie zapłaconego w poprzednich fazach podatku. Rozwiązanie takie ma tę zaletę, że wysokość podatku jest niezależna od faz obrotu i następuje podział obciążeń podatkowych między produkcję i dystrybucję.

Podstawę opodatkowania powinna stanowić odpłatność z tytułu dostaw dóbr i usług, spożycie własne przedsiębiorcy i import. Z zestawienia widoczne jest całkowite zwolnienie od podatku eksportu, gdyż dobra eksportowane są z zasady opodatkowane w kraju ich przeznaczenia.

W konstrukcji podatku należy unikać regresywnego obciążenia, które jest tak charakterystyczne dla klasycznego podatku obrotowego. Dlatego należy różnicować stawki podatkowe w zależności od rodzaju towarów i usług. Podstawowe artykuły spożywcze, których zakupy odgrywają istotną rolę w koszyku wydatków osób niezamożnych powinny być obciążone stawką zerową. Natomiast na pozostałe dobra i usługi przyjąć należałoby zróżnicowanie stawek podatkowych, które swoją konstrukcją przypominałyby stawki progresywne. Nie jest to kwestia łatwa do wprowadzenia, gdyż w przypadku stawki zerowej można wysunąć zarzuty, że z jednej strony powoduje ona spadek wpływów budżetowych a z drugiej może prowadzić do "pasożytniczych" zachowań osób o wyższym dochodzie, które będą kupować tańsze towary. W obu przypadkach nastąpić może naruszenie zasady pionowej sprawiedliwości w zakresie ponoszenia ciężarów. Z kolei wobec zróżnicowanych stawek podatkowych można wysunąć zarzut, że naruszają one poziomą sprawiedliwość w ponoszeniu ciężarów. Osoby bowiem osiągające stosunkowo wysokie dochody a nabywające dobra i usługi niżej opodatkowane będą uprzywilejowane wobec tych, którzy nabywają droższe dobra i usługi (wyżej opodatkowane), chociaż poziom dochodów obu grup będzie taki sam. Ponadto wyłaniają się trudne problemy z zakresu klasyfikacji dóbr z usług w poszczególnych obszarach oddziaływania stawek podatkowych. Usunąć tych wad zupełnie się nie da, lecz można łagodzić ich następstwa przez stosowanie dwóch lub najwyżej trzech stawek podatkowych. Jedna z nich dotyczyłaby podstawowych dóbr i usług i byłaby stosunkowo niska a druga pozostałych dóbr. Natomiast należy wystrzegać się stosowania podwyższonych stawek wobec tzw. luksusowych dóbr i usług. Przede wszystkim trudno je zdefiniować i istnieje obawa, by przez dążenia fiskalne nie rozszerzać zakresu tych dóbr i usług. Osoby, o wysokich dochodach mają wielorakie szanse uchylenia się od tego rodzaju opodatkowania i wówczas nie spełni ono żadnych z przypisywanych mu funkcji.

Podatek od wartości dodanej wymaga uprzedniej weryfikacji metodologii określania poziomu dochodów, struktury popytu i podaży oraz obciążeń pochodnych. Inaczej będzie on zawieszony w próżni i niewiele pomoże jego europejskie pochodzenie".

V. UWAGI O KOMUNALNYM SYSTEMIE PODATKOWYM

Ustawodawstwo polskie deklaruje samodzielność finansową samorządu terytorialnego, lecz nie towarzyszy temu wyposażenie organów samorządowych w odpowiednie do zadań źródła dochodów. Należy zmienić filozofię

kształtowania dochodów komunalnych. Organy komunalne oferują wiele usług, a niekiedy i dóbr i wyłania się zasadnicze pytanie o sposób ich finansowania. Rozważenia wymaga to, czy dobra i usługi komunalne mają być świadczone odpłatnie, czy nieodpłatnie i o zakres poszczególnych form świadczeń.

Reforma komunalnego systemu podatkowego powinna uwzględnić kilka następujących czynników:

- stosunkowo szeroki zakres opodatkowania,
- rozdział dochodów budżetowych (lub ich redystrybucję),
- ograniczoną interwencję w dziedzinie kształtowania położenia gospodarczego,
- popieranie wzrostu gospodarczego,
- kwestie ekwiwalentności dochodów.

Dla ukształtowania systemu podatków komunalnych niezbędna jest analiza ekonomicznego, demograficznego i społecznego położenia poszczególnych jednostek (lub ich grupy) samorządu terytorialnego. Stosunki demograficzne powinny być analizowane z punktu widzenia liczby ludności, wieku, zatrudnienia, warunków życiowych i mieszkaniowych. Idealnym rozwiązaniem byłaby elastyczność opodatkowania w relacji do kształtowania się stosunków demograficznych. Idealne propozycje mają tę wadę, że są trudne do urzeczywistnienia. Jednakże mogą stanowić pewien punkt wyjścia dla rozważań. Analizy wymaga także położenie jednostki samorządu terytorialnego z punktu widzenia struktury gospodarczej. Istnieją bowiem gminy rolnicze, miejskie, turystyczne itp. Od tych właściwości zależą zarówno wydatki, jak i dochody budżetowe. Ponadto charakter gminy wpływa na koszty świadczonych usług i dóbr. Analiza taka skłaniać powinna do rozważenia zróżnicowania i częściowo zindywidualizowania systemu dochodów komunalnych (podatków i opłat). Są gminy na terenie których jest zlokalizowany przemysł i usługi, które powinny stanowić źródło wpływów budżetowych. Trudniejsza jest sytuacja gmin, w których brak jest przemysłu a usługi są niedorozwinięte, lecz ze względu na bliskie położenie dużych aglomeracji miejskich stanowią one miejsce zamieszkania znacznej części ludności. Najczęściej zatrudnieni w dużych aglomeracjach płacą większość podatków na rzecz ich budżetów. Korzystają jednak z całej infrastruktury zlokalizowanej na terenie gminy, w której mieszkają. Wówczas wyłania się sprawa partycypacji gminy w dochodach pobieranych w dużych aglomeracjach lub też pobierania dochodów w formie opłat za świadczone usługi. W tym ostatnim przypadku opłaty będą mieć charakter ceny i wyłania się problem ekwiwalentności. Chodzi o to, by opłaty były ustalane na poziomie przewyższającym koszty świadczonych usług, gdyż wówczas można za pośrednictwem budżetu gminy dokonywać niezbędnej redystrybucji środków. Nie we wszystkich przypadkach ekwiwalentność świadczeń może być stosowana. Jest jednak pewna grupa usług, gdzie jest to niezbędne, jak budowa dróg, wodociągów i kanalizacji, urządzeń rekreacyjnych, transport publiczny itp. Ekwiwalentność świadczeń wymaga jednak przestrzegania pewnego konsensusu społecznego, który przejawia się w równowadze interesów poszczególnych grup mieszkańców. Wiadomo, że osoby prowadzące działalność

przemysłową lub usługową mają inne interesy od pozostałych grup ludności, chociażby w dziedzinie ochrony środowiska. Pojawia się wówczas konflikt na tle rozkładu świadczeń z tytułu korzystania z usług komunalnych przez poszczególne grupy ludności. Konflikt taki jest tym wyraźniejszy, im bardziej skutki działalności danej gminy wykraczają poza jej obszar terytorialny. Kompromis można osiągnąć wówczas, gdy opodatkowanie poszczególnych grup nawiązuje do ich potrzeb w dziedzinie usług komunalnych i wynikających stąd kosztów ich świadczenia. Jest to bardzo ważne, gdyż wówczas nie ma lub jest złagodzona polityczna dyskryminacja mniejszości mieszkańców, co w systemie demokratycznego sprawowania władzy jest ważną zasadą.

Dla równoważenia interesów poszczególnych grup ludności dwa rodzaje podatków i opłat mają szczególne znaczenie. Jeden płacony przez osoby tylko mieszkające na terenie gminy, a drugi przez osoby wytwarzające na jej terenie dobra i świadczące usługi. W pierwszym przypadku obciążenie na rzecz gmin będzie uzależnione od osiągniętych dochodów osobistych, a w drugim od wartości wytwarzanych dóbr i usług. Wykoncypowanie takiego systemu podatków i opłat wymaga wielorakich analiz. Można jednak postulować, by na terenie gmin przedmiotem podatków i opłat były następujące zjawiska:

- przeciętne dochody indywidualne,
- wartość produkcji i usług,
- wartość konsumpcji,
- wartość domów i mieszkań,
- wartość gruntu,
- gospodarstwa rolne,
- ochrona środowiska.

Obciążenie tych zjawisk pozwoli nie tylko na samorządność gmin, ale może zapewnić daleko idące wyposażenie finansowe ich budżetów.

Należy jeszcze zaakcentować potrzebę skorelowania obciążeń podatkami państwowymi i komunalnymi, gdyż podatnik ma ograniczoną zdolność płatniczą. Zapominanie o niej prowadzi do erozji całego systemu podatkowego, czego jesteśmy świadkami w Polsce. Przyczyn erozji polskiego systemu podatkowego jest więcej, ale jedną z nich jest nikła znajomość problematyki Podatkowej przez reformatorów.

VI. WNIOSKI

Wnioski nasuwające się z lektury tego opracowania będą z natury ograniczone. Przede wszystkim w toku reformy systemu podatkowego należy brać pod uwagę zdolność płatniczą podatników. Wynikać ona powinna z analizy ich funduszków nabywczych, gdyż pozwoli to na dokonanie klasyfikacji podatników z punktu widzenia ich zamożności. Ocena zdolności płatniczej, zwłaszcza dla celów podatku dochodowego powinna być dokonana z uwzględnieniem koszyka dóbr i usług oraz kosztami ich nabycia. Niezbędne jest oficjalne i wiarygodne określenie stopy inflacji, by obciążenie podat-

kowe nawiązywało do realnej a nie nominalnej zdolności płatniczej. Kierowanie się zaś złudzeniami co do zdolności płatniczej podatnika zamiast wiedzą prowadzi nie tylko do erozji dochodów budżetowych, ale do demoralizacji podatników i fiskusa.

Rozróżnienia wymagać będzie zakres stosowania podatków i opłat. Podatki jako nieodpłatne świadczenia nie są godne polecenia dla pobierania wszelakich dochodów. W pewnych sferach stosowane powinny być opłaty zbliżone do cen, co jest możliwe zwłaszcza w przypadku gmin. Łatwiej tam określić wzajemne relacje między kosztami a przychodami na ich sfinansowanie.

System podatków państwowych i komunalnych powinien tworzyć jedność w zakresie form i stopnia obciążeń. Ta kwestia powinna być wyraźnie uregulowana w przyszłej konstytucji wraz z zasadami rozstrzygania sporów na tle podziału dochodów budżetowych między różne szczeble władztwa państwa i samorządu.

Reforma systemu podatkowego wymaga wpisania w założenia gospodarki rynkowej, zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych i w założenia programu gospodarczego i socjalnego. Podatki i opłaty stanowią bowiem instrument realizacji tych założeń. Jeżeli zaś od nich abstrahują, to sama reforma podatkowa jest zawieszona w próżni. Poza wszelkimi wątpliwościami istnieje pilna potrzeba dokonania gruntownej reformy systemu podatkowego, gdyż inaczej panować będą przypadkowość i chaos.

THE CONCEPTION OF THE POLISH TAX SYSTEM REFORM

S u m m a r y

The article discusses the conception of the reform of the Polish tax system. The author stresses the need to correlate the tax system with the principles of market economy and tax standards of the European Community and the significance of tax system for carrying out the socio-economic program.

The core of the tax system reform is income tax, corporate tax and value added tax. The article presents basic postulates concerning the construction of these three taxes. Main attention is been paid to income tax, due to fiscal significance of this tax and the possibilities of its impact. The author discusses also social elements of income tax, for this issue is often neglected in discussions.

As to corporate tax, the need of its integration with income tax was stressed. This is especially important with respect to taxation of profits designated for payments of dividends, where the need to avoid double taxation appears. Besides, the author postulates to exempt from taxation reinvested profits, for this is one of the conditions of the economic growth.

As to value added tax, the author stresses the need to avoid regressive taxation; this is possible to achieve by the application of different tax rates.

The article is concluded with remarks on local taxes. The author indicates that an important issue is the scope of application of those taxes which are the equivalent of payment for local (communal) services.