

ANDRZEJ GOMUŁOWICZ

ZAGADNIENIE REFORMY POLSKIEGO SYSTEMU PODATKOWEGO

Nauka prawa finansowego w Polsce z jednej strony podejmuje zadania dogmatyczne, tzn. ustala, jakie normy obowiązują w tej gałęzi prawa z punktu widzenia przyjętej koncepcji źródeł prawa, z drugiej natomiast wskazuje, jak stanowić normy, by osiągnąć określone cele społeczno-ekonomiczne. Należy przy tym podkreślić, że rozwiązanie problemu dogmatyczno-prawnego jest także ukrytym, nie zawsze w pełni uświadomionym rozwiązaniem problemu socjotechnicznego, gdyż ustalenie, że takie a nie inne normy obowiązują, ma takie a nie inne reperkusje w sferze konsekwencji społeczno-ekonomicznych obowiązywania tych norm — nawet wówczas, gdy dogmatyk prawa tego nie dostrzega. Dlatego m.in. reforma polskiego systemu podatkowego wywołuje tak ożywioną dyskusję w literaturze prawnofinansowej¹.

W Polsce, podobnie jak i w pozostałych państwach realnego socjalizmu, system podatkowy jest — przynajmniej dotychczas — emanacją ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego. Zatem zarówno poszczególne podatki, jak i ich system są odbiciem warunków politycznych,

¹ Szerzej na ten temat — zob. A. Komar, *Problematyka opodatkowania ludności*, *Finanse* 1981, nr 10-11; który stwierdza, iż „należałoby się zastanowić nad opracowaniem podatku dochodowego ludności. Powinien to być podatek powszechny zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. [...] psychologia podatkowa podpowiada, że zamiast wprowadzać nowe podatki, lepiej nowelizować już istniejące” (s. 36); tenże, *Problemy reformy systemu podatkowego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1987, z. 1, s. 1 in.; tenże, *Reforma amerykańskiego systemu podatkowego i jej znaczenie dla reformy polskiej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1987, z. 4, s. 55 i n. Koncepcję uporządkowania systemu obciążeń pieniężnych ludności na rzecz Skarbu Państwa formułuje W. Łączkowska, *Opodatkowanie ludności*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1984, z. 4, s. 51 i n.; tenże, *Prawo a gospodarka* (artykuł dyskusyjny), *Pałestra* 1985, nr 11, s. 90-91; Z. Fedorowicz, *Opodatkowanie wynagrodzeń w zreformowanym systemie finansowym*, *Finanse* 1982, nr 7 s. 9; I. Bolkowiak, *Opodatkowanie dochodów ludności w warunkach reformy gospodarczej (zarys koncepcji na tle systemów podatkowych krajów socjalistycznych)*, Warszawa 1985, s. 3 i n.; N. Gajl, *Modele zarządzania i finansowania przedsiębiorstw uspołecznionych*, Warszawa 1986, s. 426 i n.

gospodarczych, społecznych, a także innych ustanowionych i obowiązujących w państwie. Przyjęcie innego rozwiązania, np. że system podatkowy „samodzielnie” czy też „niezależnie” oddziałuje na wspomniany ustrój, musiałoby oznaczać, że państwo godzi w swe własne podstawy bytu — co jest oczywiście mało prawdopodobne.

Zmiana systemu podatkowego w warstwie prawnej nie jest skomplikowana, ale uzasadniona wówczas, gdy regulacja prawna ma swoje uwarunkowania w materii politycznej i społeczno-gospodarczej. Jeśli różni się z ich całokształtem, to trafia w próżnię, jest chybiona.

Postulaty zmian systemu podatkowego odczytywać można nie jako wyraz dążeń do usuwania podatków, lecz jako tęsknotę za „dobrym systemem podatkowym”², systemem, w którym podatki nie będą obniżały stopy życiowej podatnika ani zagrażały zdolności gospodarczej producenta. Przy opracowaniu takiego systemu podatkowego można rozważyć możliwość przyjęcia dwóch głównych obciążeń podatkowych. Opodatkowania wstępnego — w formie podatku od wartości dodanej oraz podatku ostatecznego — w formie powszechnego podatku dochodowego. Forma pierwsza gwarantowałaby budżetowi państwa pewne, wydajne dochody niezależnie od tego, jaki byłby ostateczny rozmiar wyniku finansowego. Druga natomiast wspierałaby dochody budżetowe zależnie od osiągniętego wyniku finansowego.

Oprócz dwóch głównych form opodatkowania nie można wykluczyć także i innych, o charakterze uzupełniającym, np. podatki lokalne czy też podatki majątkowe — i oczywiście odrębne opodatkowanie rolnictwa.

Przy budowie systemu podatkowego sprawą o znaczeniu podstawowym jest wskazanie źródła podatku. W zasadzie źródłem tym może być tylko dochód, w pewnych wypadkach także i majątek. Do stadiów powstawania dochodu należałoby dostosować system podatkowy. Dzięki temu byłoby możliwe ustalenie rzeczywistego podatnika. Sprzyjałoby to jawności polityki podatkowej rozumianej w ten sposób, że wiadomo jest, kto i w jakim stopniu obciążony jest podatkiem.

Rekonstruując system podatkowy rozważyć trzeba możliwość respektowania zasady neutralności podatku³. Zasada ta została w Polsce za-

² Jest to trudne do osiągnięcia, gdyż jak zauważa W. Łączkowski, *Opodatkowanie ludności*, s. 47: „...brak jest spójnej koncepcji obciążeń ludności na rzecz państwa. Wyrazem tego jest z jednej strony nie rozwiązany wciąż problem tak zwanych podatków pośrednich [...], a z drugiej strony chwiejność i brak konsekwencji przy tworzeniu systemu podatków bezpośrednich obciążających ludność”.

³ Na to zagadnienie zwraca uwagę W. Łączkowski, pisząc: „...żaden z obecnie obowiązujących podatków bezpośrednich od ludności nie wpływa w liczącym się stopniu na zachowanie się podatników. Poza negatywnymi ocenami tych podatków, na ogół nie reagują oni w widoczny sposób w kierunku, który można by jednoznacznie ocenić jako społecznie lub gospodarczo pożądany. [...] Jeśli podatki te w ogóle oddziałują na zachowanie się podatników, to raczej w kierunku nega-

rzucona. Zastąpiła ją tendencja do używania podatku do osiągania rozmaitych celów gospodarczych i społecznych. Gdyby przyjąć za uzasadnione argumenty o spełnianiu przez system podatkowy funkcji stymulacyjnych, to Polska powinna być krajem o niespotykanej silnie wyzwolonej przedsiębiorczości i inicjatywie podatników. Tak jednak nie jest.

Czy zatem system podatkowy nie powinien spełniać wyłącznie funkcji dochodowej? Jest oczywiste, że podatki, nawet bez szczególnej intencji prawodawcy, mogą pociągać za sobą pewne skutki o charakterze gospodarczo-społecznym. Są to skutki niezamierzone i nieoczekiwane przez prawodawcę. Jeśli okaże się, że np. podatki hamują rozwój koniunktury gospodarczej, ograniczają efekty gospodarowania, prowadzą do zaniku bądź ograniczania źródeł podatku, eliminowania podatników z życia gospodarczego, to wówczas uzasadniona jest ingerencja państwa. Ma ona doprowadzić do zniesienia tych rozwiązań prawnych, które tak negatywnie oddziałują na podatników.

Czy możliwa jest w Polsce budowa systemu podatkowego, uwzględniająca naszkicowane powyżej przesłanki? Uważam, że tak. Trzeba tylko określić warunki do jej spełnienia. Rysuje się tu w miarę proste rozwiązanie. Skoro w Polsce system podatkowy jest pochodną ustroju politycznego i gospodarczego, to należy rozpocząć od reorientacji politycznej i ekonomicznej po to, by dojść do zadowalających wyników w dziedzinie podatkowej.

Sens takiego rozwiązania ukaże się na tle konstrukcji podatku od wartości dodanej oraz powszechnego podatku dochodowego.

Twórca koncepcji podatku od wartości dodanej, Carl Friedrich Siemens, nazwał go — z uwagi na zalety — uszlachetnionym podatkiem obrotowym⁴. Obecnie podatek ten znajduje zastosowanie w krajach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej⁵.

Szczególnie zainteresowanie budzi także w Polsce. Wiąże się to z projektem wprowadzenia podatku od wartości dodanej w miejsce dotychczas obowiązującego podatku obrotowego. Ma to nastąpić już w roku 1991. Niepokojący jest jednak ton wypowiedzi części publicystyki ekonomicznej, a także prawnofinansowej, która zbyt jednostronnie podporządkowana jest tezie, że podatek od wartości dodanej byłby wyrazem nowocześniejszego polskiego systemu podatkowego, nie zauważając przy tym

tywnym — tzn. ograniczająco-reglamentacyjnym"; W. Łączkowski, *Opodatkowanie ludności*, w: *Raport o stanie prawa finansowego i pożądanym kierunkach jego rozwoju w okresie realizacji II etapu reformy gospodarczej*, pod red. C Kosikowskiego, Warszawa 1988, s. 102 - 103.

⁴ Szerzej na ten temat A. Komar, *Finanse a Wspólnoty Europejskie*, Warszawa 1983, s. 46 i n.; tenże, *Problematyka podatku od wartości dodanej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1988, z. 1, s. 43.

⁵ Zob. D. Gotz-Kozierkiewicz, *Podatki w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, Warszawa 1975, s. 114 i n.

w sposób dostatecznie wyrazisty kontekstu społeczno-gospodarczego związanego z tym podatkiem. Wypada więc temu zagadnieniu poświęcić nieco uwagi.

Podatek ten funkcjonuje w krajach o gospodarce rynkowej, Polska natomiast — jak na razie — krajem takim nie jest. Warunki ekonomiczne, przynajmniej obecnie, dla wprowadzenia podatku od wartości dodanej są niekorzystne. Nie można bowiem izolować rozwiązań prawnych od sfery ekonomicznej a przecież podatek nawiązuje do podaży towarów i usług oraz cen⁶. Wyraźnie wskazuje na ten rodzaj zależności zarówno podstawa podatku jak i jego stawki. Tymczasem w Polsce system cen jest niewłaściwy, kształtowany metodami administracyjnymi, ponadto podaż towarów i usług nie może sprostać wymaganiom popytu. Brak jest poprawnie ukształtowanego związku między strukturą cen a poziomem indywidualnych dochodów ludności⁷.

Te negatywne przesłanki nie oznaczają jednak, że należy zrezygnować z koncepcji podatku od wartości dodanej. Trzeba natomiast określić warunki, które muszą być spełnione, jeśli podatek miałby zostać wprowadzony do polskiego systemu podatkowego.

Pierwszym i podstawowym jest urzeczywistnienie, powszechnie postulowanych, zamierzeń rozwoju mechanizmów rynkowych i wplecenia ich w system gospodarki oparty na prawach ekonomicznych⁸. Rezerwa i pewna powściągliwość ze strony władzy państwowej, wynika — jak można sądzić — z obawy utraty części władzy gospodarczej. I tu ujawnia się kontekst polityczny zagadnienia. W związku z tym zwrócić trzeba uwagę, że niekorzystne konsekwencje dla sprawowania władzy wynikają już obecnie ze zdeformowanego rynku. Dlatego też, państwo będzie musiało oprzeć gospodarkę kraju na systemie rynkowym. Wydaje się, że jest to tylko kwestia czasu. Rozwiązanie takie doprowadzi bowiem do rozwoju konkurencji w Polsce i poprzez konkurencję co najmniej do zrównoważenia podaży z popytem. Wówczas dostrzegalny staje się sens podatku od wartości dodanej. W gospodarce rynkowej, pieniądź, w przeciwieństwie do stanu obecnego, będzie odgrywał aktywną rolę w kształtowaniu procesów gospodarczych. Rynek oddziaływać będzie na poziom i strukturę cen. Może zostać ukształtowany należyty związek między poziomem cen a poziomem indywidualnych dochodów ludności.

W sferze prawnej, konieczna jest natomiast reorientacja polegająca na uchyleniu istniejącego dualizmu w opodatkowaniu obrotu gospodarki

⁶ A. Komar, *Problematyka podatku*, s. 48; tenże, *Reforma amerykańskiego systemu*, s. 63.

⁷ A. Komar, *Problematyka podatku*, s. 48.

⁸ W. Łączkowski, *Prawo a gospodarka*, s. 92; por. też uwagi na ten temat I. Bolkowiak, *Opodatkowanie dochodów*, s. 49 i n.; *Polityka podatkowa w stosunku do ludności*, opracowanie Departamentu Podatków i Opłat Ministerstwa Finansów, Warszawa 1982 (maszynopis powielony).

uspołecznionej i gospodarki prywatnej. Skoro gospodarka polska, zgodnie z tezami w sprawie II etapu reformy gospodarczej⁹ stanowić ma integralną całość, to staje się oczywiste, że w procesach gospodarczych powinny uczestniczyć równoprawne podmioty, także pod względem podatkowym.

Wady, aktualnie obowiązującego podatku obrotowego związane są m.in. z tym, że faktycznie jest on częściowo kumulatywny. Kumulatywny charakter podatku sprawia, że może on wpływać hamująco na działalność gospodarczą związaną ze złożonymi procesami produkcji i dystrybucji¹⁰. Kumulacja ta wynika z korzystania przy wytwarzaniu jednych dóbr z innych dóbr jako środków produkcji. Powiększa ona koszty surowców i półproduktów, które wchodzi fizycznie do nowego produktu. Kumulacja obciążeń wpływa na zniekształcenie relacji cen różnych produktów a nieproporcjonalnie duży wzrost cen towarów i usług trzeba ocenić jako szczególnie niekorzystny z punktu widzenia wpływu na handel.

Wady tej pozbawiony jest podatek od wartości dodanej.

Poprzednikiem tego podatku był w większości krajów tak zwany podatek obrotowy wielofazowy brutto¹¹. Miał on charakter kumulatywny. Obciążał bowiem kolejne fazy obrotu gospodarczego, powodując wielokrotne opodatkowanie produktu finalnego. W wyniku tego wpływ podatku na ceny pozostawał w prostej zależności od liczby wyodrębnionych faz obrotu, a tym samym zakresu kooperacji. Następstwem było dążenie przedsiębiorstw do ograniczenia zakresu kooperacji. Powstawały bodźce do pionowej i poziomej koncentracji przedsiębiorstwa z motywów fiskalnych — wbrew przesłankom ekonomicznym przemawiającym za specjalizacją produkcji. Powstawała charakterystyczna mozaika integracji przedsiębiorstw przy bardzo różnej „szczelności” w miarę przechodzenia od wstępnych procesów produkcji do kolejnych stadiów produkcji aż do handlu detalicznego włącznie. Wobec tego taka sama stopa opodatkowania wywierała różny wpływ na ceny produktów finalnych. Prowadziło to do deformacji relacji cen i utrudniało ustalanie faktycznego poziomu obciążenia podatkiem obrotowym cen poszczególnych produktów finalnych¹².

Takiego niekorzystnego rozwiązania należy oczywiście ustrzec się w Polsce.

Omawiając podstawowe założenia podatku od wartości dodanej warto zwrócić uwagę na jego zalety w porównaniu z podatkiem obrotowym.

⁹ Reforma gospodarcza, dodatek do Rzeczypospolitej z 1 XII 1988 r. zawierający wstępne propozycje reformy systemu podatkowo-finansowego.

¹⁰ D. Gotz-Kozierkiewicz, *Informacja o systemach podatkowych krajów RWPG i wybranych krajów zachodnich*, Warszawa 1988, s. 48 i n.

¹¹ Zob. np. opinię nr 43 z 1987 r. zespołu doradców sejmowych w sprawie aktualnego systemu podatkowego.

¹² Ibidem.

Przed wszystkim podatek od wartości dodanej przyjmuje formę obciążenia wyłączenie obrotu netto. Ustaleniu tego obrotu służy jedna z dwóch metod:¹³

1) zmniejszenia wpływów ze sprzedaży dokonanej przez podmiot podatkowy o wydatki na zakupy w okresie objętym rozliczeniem,

2) potrącenia z kwoty podatku obliczonej od dokonanej sprzedaży kwoty podatku zapłaconej w cenach nabytych dóbr i usług.

W ten sposób eliminuje się skutek kumulacji obciążeń. W podatku od wartości dodanej procedura potrącania kwot podatku zapłaconych przy zakupie surowców i półproduktów z kwoty podatku należnej od dokonanej sprzedaży jest cechą stałą. Można więc powiedzieć, że istotną cechą podatku jest cząstkowy charakter jego zapłaty. Polega to na wyłączeniu z podstawy wymiaru podatku obrotów już opodatkowanych we wcześniejszych fazach wymiany albo na potrąceniu z kwoty podatku należnej od całości obrotu kwot podatku zapłaconych w poprzednich fazach wymiany. System poboru podatku od obrotu netto realizowanego przez kolejnych producentów odróżnia go zasadniczo od sposobu poboru podatku obrotowego.

Kolejną zaletę można upatrywać w tym, że podatek od wartości dodanej nie jest w kalkulowany w koszty producenta (pojęcie to obejmuje także kupca). Praktycznie nosi charakter wykazywanej w rozliczeniach tak zwanej „pozycji przejściowej”. Umożliwia to system przierzucalności podatku od wartości dodanej. Producenci a także kupcy, którzy uczestniczą w kolejnych fazach produkcji i wymiany są jedynie „winni” określoną sumę podatku i dokonują jej wpłaty ale nie ponoszą oni przy tym ciężaru tego podatku. Ciężar ten bowiem ponosi konsument finalny¹⁴. Odbyna się to w następujący sposób. Kolejny płatnik wstawia do faktury przekazywanej nabywcy towaru kwotę podatku obliczoną od łącznej wielkości obrotu netto (do danej fazy obrotu). W ten sposób fakturowana cena sprzedaży zapewnia zwrot pełnej kwoty podatku, która obejmuje zarówno kwotę zapłaconą wcześniej przez sprzedawcę (a zawartą w cenie nabycia surowców czy też półproduktów niezbędnych do produkcji na danym etapie), jak i wpłaconą do budżetu (od przyrostu wartości produktu na danym szczeblu).

Wspomniane rozwiązanie gwarantuje pełną przierzucalność kwot podatku na kolejnych odbiorców towarów i usług w sukcesywnie następujących po sobie fazach obrotu, aż do finalnego konsumenta¹⁵. W rzeczywistości tylko ci ostatni są podatnikami. Natomiast dla wszystkich pozostałych producentów (stron kolejnych transakcji sprzedaży-zakupu

¹³ D. Gotz-Kozierkiewicz, *Informacja o systemach*, s. 49.

¹⁴ A. Komar, *Problematyka podatku*, s. 47 - 48.

¹⁵ D. Gotz-Kozierkiewicz, *Podatek od wartości dodanej w krajach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, *Studia Finansowe* 1972, s. 154.

towarów) zapłata podatku jest wyłącznie obciążeniem czasowym o charakterze przejściowym.

Wiąże się z tym kolejna już zaleta podatku od wartości dodanej na którą trzeba wskazać.

Otóż podatek ten, z uwagi na to, że nie powoduje zmian warunków produkcji i wymiany jest neutralny z punktu widzenia wpływu na konkurencję. Jest to jednak możliwe tylko przy przestrzeganiu określonych warunków. Podstawowym z nich jest ograniczenie do minimum zwolnień w systemie podatku od wartości dodanej. Jest to ważne ze względu na to, że zwolnionym od podatku producentom nie przysługuje prawo do potrącania podatków uprzednio już zapłaconych przez ich dostawców¹⁶. Co się wówczas dzieje?

W takiej sytuacji odbiorcy producenta zwolnionego, zobowiązani do zapłacenia podatku, zmuszeni są do ponownego opodatkowania raz już opodatkowanej wartości. W wypadku bowiem zwolnienia od podatku danego producenta, nie podlegający potrąceniu podatek zapłacony już przez jego dostawcę wkalkulowany jest w koszty producenta zwolnionego, a następnie w cenie zbytu przierzucany na kolejnego nabywcę towaru lub usługi¹⁷. Tak więc podatek staje się niepotrącalnym elementem ceny, co oczywiście musi oznaczać podwyższenie kosztów odbiorcy producenta zwolnionego. Pomimo stosowania podatku od wartości dodanej może dojść do kumulatywnego obciążenia podatkowego. Z tego niebezpieczeństwa trzeba sobie zdawać sprawę, zwłaszcza, że efekt kumulacji wzrasta w zależności od wysokości sumy podatków zapłaconych przez dostawcę producenta zwolnionego.

W projektowanej konstrukcji prawnej podatku od wartości dodanej problem ten należy rozwiązać tak, aby — jeśli już zwolnienia zostaną uznane za niezbędne — ograniczyć do minimum ich ilość. W przeciwnym przypadku może dojść do niebezpieczeństwa polegającego na wyeliminowaniu z gospodarki producentów uprzywilejowanych.

Podatek od wartości dodanej nie obciąża inwestycji. Wydatki inwestycyjne traktuje się jako zakup produktów pośrednich, niezbędnych do produkcji i tym samym zwalnia z opodatkowania. Z punktu widzenia producenta jest to oczywista zaleta. Całkowite zwolnienie inwestycji od opodatkowania w momencie ich zakupu oznacza istotne korzyści finansowe dla producenta. Przede wszystkim dlatego, że eliminuje zamrożenie środków finansowych przedsiębiorstwa w dłuższych, objętych amortyzacją okresach, stanowiąc tym samym zachętę do działalności inwestycyjnej¹⁸. Zwolnienie takie uznać można za rodzaj kredytu przyznanego producentowi.

¹⁶ Ibidem, s. 154.

¹⁷ D. Gotz-Kozierkiewicz, *Informacja o systemach*, s. 52.

¹⁸ Ibidem, s. 50.

Zalety podatku od wartości dodanej ujawniają się również przy międzynarodowej wymianie towarów i usług. Zgodnie z postanowieniami GATT tj. Generalnego Układu Taryfowo Handlowego, w odniesieniu do podatków obrotowych stosuje się zasadę kraju przeznaczenia. Polega to na stosowaniu zwrotów zapłaconych wcześniej sum podatku w eksporcie i obciążenia podatkiem kompensacyjnym importu.

Przyjęcie systemu podatku od wartości dodanej pozwala na jednoznaczne określenie udziału podatku w cenie towarów i usług eksportowych jak i importowych. Eksport zostaje całkowicie zwolniony od podatku. Natomiast przy imporcie przyjęto rozwiązanie, które umożliwia zrównanie pod względem podatkowym pozycji konkurencyjnej dóbr importowych z odpowiednimi towarami pochodzenia krajowego.

W sumie pozwala to pobudzić eksport. Pamiętać trzeba jednak i o tym, że w poszczególnych krajach, które przyjęły system podatku od wartości dodanej stosowane są zróżnicowane stawki podatkowe. Zmusza to, przy przyjęciu zasady kraju przeznaczenia, do stosowania rozliczeń wyrównawczych między poszczególnymi krajami.

Podatek od wartości dodanej jest podatkiem powszechnym z szerokim zastosowaniem jednolitej stawki podatkowej. Oprócz stawki podstawowej stosuje się stawki obniżone i podwyższone.

Interpretacja stosowania trojakiemu rodzaju stawek może być bardzo różna i można ją wyjaśnić praktycznie tylko w kontekście polityki gospodarczej, społecznej, a także i fiskalnej poszczególnych krajów¹⁹. Niewątpliwie chodzi tu m.in. o dążenie do zapobieżenia regresywnemu oddziaływaniu podatku od wartości dodanej. Przejawia się to nie tylko w przyjęciu stawki ulgowej (artykuły żywnościowe, książki, czasopisma, a także usługi kulturalne i oświatowe) ale również w stosowaniu tak zwanej stawki zerowej. Uprawnia ona producenta, który dokonał transakcji sprzedaży zwolnionej od opodatkowania, do zwrotu z budżetu państwa podatku zapłaconego od zakupów związanych z wytworzeniem sprzedanych produktów²⁰. Można także powiedzieć, że stawka zerowa ma na celu podkreślenie, że dane towary lub usługi są formalnie opodatkowane z tym jednak, że pobór podatku jest jakby zawieszony²¹.

Rozpatrując związek podatku od wartości dodanej z cenami, wskazać trzeba, na następującą prawidłowość. Zastosowanie podatku powoduje zmniejszenie obciążeń podatkiem cen w tych gałęziach produkcji, które cechuje wysoki udział kosztów i materiałów oraz surowców. Jest to logiczne następstwo wykorzystania potrąceń podatków zapłaconych we wcześniejszych fazach obrotu. Suma podatku wcześniej zapłaconego może ulec potrąceniu natychmiastowemu lub metodą *pro rata temporis* przy inwestycjach.

¹⁹ A. Komar, *Problematyka podatku*, s. 47.

²⁰ D. Gotz-Kozierkiewicz, *Informacja o systemach*, s. 53.

²¹ A. Komar, *Problematyka podatku*, s. 47.

Wysokość obciążenia podatkowego poszczególnych produktów finalnych jest jednakowa. Wyznacza ją stopa podatku i to niezależnie od liczby faz obrotu, przez które produkty (przechodzą zanim otrzyma je konsument finalny.

Wpłata podatku, który jest zawarty w cenie detalicznej towarów i usług, dokonuje się w formie częściowych płatności wnoszonych przez kolejnych producentów (wytwórców i kupców). Inaczej mówiąc, są to wpłaty kolejnych producentów uczestniczących w fazach wymiany dóbr składających się na wytworzenie i przekazanie towaru aż do finalnego odbiorcy tj. konsumenta.

Zalety podatku od wartości dodanej przemawiają za tym, żeby włączyć go do polskiego systemu podatkowego. Pośpiech nie jest w tym przypadku wskazany, gdyż gospodarka polska nie jest jeszcze przystosowana do przyjęcia tego podatku.

Zalety drugiego podatku, tj. podatku dochodowego, są powszechnie znane²². Przypomnieć można zatem tylko najważniejsze.

Podmiot prawny opodatkowania jak i źródło pokrywają się z podmiotem ekonomicznym i rzeczywistym źródłem podatku. Wiąże to stawki z podstawą opodatkowania. Zapewnia elastyczność reakcji na zmiany zachodzące po stronie dochodu i to bez konieczności zmiany przepisów podatkowych. Dzięki temu podatek dochodowy może stanowić wydajne źródło dochodów budżetowych. Skutecznie też spełnia funkcję redystrybucji dochodów, gdyż nawiązuje do zdolności płatniczej podatnika. W sposób właściwy akcentuje ideę sprawiedliwości podatkowej zwłaszcza przez odpowiednie kształtowanie skali progresywnej i powszechność opodatkowania²³.

Te cechy przemawiają za tym, żeby uczynić zeń rdzeń w polskim systemie podatkowym. Czy jest to możliwe?

Uważam, że nie można wprowadzić powszechnego podatku dochodowego w warunkach zastoju gospodarczego, braku rynku, braku konkurencji, postępującego zubożenia ludności i producentów²⁴. Błędem byłoby wprowadzanie podatku dochodowego przy rozbudowanym (stan obecny) systemie podatków pośrednich. Wskazać trzeba, że podatki obciążające gospodarkę społeczną przerzucane są w cenach lub płacach na ludność. Dlatego też widzieć trzeba związek przyczynowy między koniecznością ograniczenia ciężarów podatkowych gospodarki społecznej a wprowadzeniem podatku dochodowego. Relatywnie wysoki poziom cen, brak ich stabilizacji to m.in. negatywne następstwa opodatkowania pośredniego²⁵. Na tak zwane uspokojenie cen wpłynąć może radykalne ogra-

²² Szerzej na ten temat I. Bolkowiak, *Opodatkowanie dochodów*, s. 49 i n.

²³ Zob. np. A. Gomułowicz, *Przerzucalność podatku obrotowego w PRL*, Poznań 1988, s. 144 i n.

²⁴ Por. np. I. Bolkowiak, *Opodatkowanie dochodów*, s. 40 - 48.

²⁵ Szerzej na ten temat A. Gomułowicz, *Przerzucalność podatku*, s. 60 - 76.

niczenie opodatkowania pośredniego²⁶, co byłoby pierwszym krokiem w kierunku zwiększenia dochodów realnych ludności.

Podatek — o czym już wspomniano — jest instytucją prawną, to jednak przez oparcie go w taki czy inny sposób na dochodzie, nie może abstrahować od cen i kosztów. Podatek w swej konstrukcji prawnej te procesy ekonomiczne musi uwzględnić. Dlatego też nieodzownym warunkiem dla wprowadzenia podatku dochodowego jest opracowanie koncepcji polityki kształtowania dochodów i cen²⁷.

Zarysowując konstrukcję prawną przyszłego powszechnego podatku dochodowego, zwrócić trzeba uwagę, w formie postulatywnej, na te zagadnienia, które prawodawca będzie musiał rozwiązać.

Powszechność podatku. Ma ona dwa aspekty: podmiotowy i przedmiotowy. W literaturze prawnofinansowej wyraźnie formułowany jest pogląd, że „podstawową cechą powinna stać się wreszcie zasada opodatkowania wszystkich dochodów, niezależnie od źródła ich pochodzenia”²⁸. Trzeba się z tym zgodzić. Jest to bowiem opowiedzenie się za opodatkowaniem według jednolitych i powszechnych zasad, zarówno dochodu pochodzącego ze stosunku pracy, jak i otrzymywanego z działalności prowadzonej na własny rachunek. Oczywiście, dochód z każdego z tych dwóch umownie wskazanych źródeł ma swoją specyfikę. Można to uwzględnić określając np. potrącalne koszty uzyskania danego dochodu. Natomiast obowiązek podatkowy powstawałby z chwilą przekroczenia kwoty wolnej od podatku.

Należy zastanowić się, czy proponowany powszechny podatek dochodowy ma obciążać odrębnie indywidualne dochody, czy też ma to być podatek rodzinny (kumulacja dochodów rodziny)²⁹. Kumulacja dochodów rodziny miałaby istotne znaczenie ze względu na progresywny charakter podatku. Można wysunąć hipotezę, że w Polsce podstawowy dla utrzymania rodziny dochód uzyskiwany jest najczęściej przez męża. Przyjmując takie założenie należy przypuszczać, że dochód żony byłby opodatkowany jako „nadbudowa” dochodu męża. Zatem wysokość łącznego obciążenia podatkowego może wywołać następujące zjawisko: przyrost dochodu, który pozostaje do dyspozycji rodziny, będzie niewspółmiernie niski w sto-

²⁶ Pisze o tym m.in. W. Łączkowski, *Prawo a gospodarka*, s. 94.

²⁷ Por. uwagi na ten temat A. Komara, *Reforma amerykańskiego systemu*, s. 63: „System cen jest chaotyczny, gdyż pomieszane są w nim elementy ekonomiczne z administracyjnymi [...]. Stało się tak dlatego, że system cen kształtowany jest w oderwaniu od systemu dochodów” (por. też A. Komar, *Problemy reformy*, s. 3).

²⁸ W. Łączkowski, *Prawo a gospodarka*, s. 95.

²⁹ I. Bolkowiak, *Opodatkowanie dochodów*, s. 56, uważa, że „postulować należy [...] podatek indywidualny obciążający dochody osoby zarobkującej, a nie rodzinny”. Innego zdania jest A. Komar, *Problemy reformy*, s. 9, który pisze: „Dochody małżonków powinny być kumulowane, gdyż one łącznie stanowią o pozycji ekonomicznej gospodarstwa domowego”.

sunku do wartości, którą dochód reprezentował przed opodatkowaniem. Pozwala ono bowiem zachować związek między płacą a pracą. Zwiększenie aktywności zawodowej, a także wydajności pracy, możliwe jest wówczas, gdy dodatkowy wysiłek produkcyjny ludności będzie opłacalny finansowo. Można natomiast zasadnie przypuszczać, że kumulacja podatkowa wypaczyłaby relacje nakładu pracy do wysokości dochodu.

W podatku dochodowym stawki powinny mieć charakter progresywny. Trudno jest określić konkretną skalę podatkową, można natomiast sformułować zalecenia co do cech, jakim ta skala powinna odpowiadać.

Progresja umiarkowana i łagodna może zapewnić osiągnięcie zbieżności między poziomem zdolności płatniczej podatnika i wysokością podatku, który musi on zapłacić. Dokonując wyboru skali prawodawca mógłby uwzględnić nie tylko aspekty fiskalne, ale także przesłanki społeczne i ekonomiczne. Musi także rozstrzygnąć, w jaki sposób skala podatku respektowałaby zdolność płatniczą podatnika. Zdolność ta wzrasta bowiem wraz ze wzrostem dochodu. Jak zatem różnicować obciążenie w zależności od reprezentowanych przez poszczególnych podatników różnych poziomów tej zdolności płatniczej? Ogólnie można by sformułować zalecenie, by skala podatku nie stanowiła dla podatnika zbyt ciężkiego przeciążenia. Respektować trzeba subiektywne spojrzenie opodatkowanych na „traconą” część dochodów. Ponadto skala podatkowa będzie przejrzysta wówczas, gdy zachowa jednolity charakter.

Przy podstawie podatku wyłania się pytanie: na jakim poziomie ustalić kwotę wolną od podatku? Nie ulega wątpliwości, że na stosunkowo wysokim. Bliższe jednak jej sprecyzowanie jest trudne. Splatają się tu bowiem czynniki subiektywne i obiektywne. Pojęcie wysokich dochodów trzeba odnieść do konkretnych warunków miejsca i czasu. Konieczne jest uwzględnienie wzajemnych relacji między dochodami pieniężnymi ludności podatnika a cenami i świadczeniami na rzecz systemu finansowego państwa. Trudno tu zatem ustalić jakiś niezmienny poziom wysokich dochodów. Można natomiast ustalić ten poziom periodycznie, w zależności od postępujących zmian siły nabywczej podatników. Podstawa podatku musi więc mieć charakter elastyczny.

Podatki bezpośrednio zawierają zazwyczaj rozbudowany system ulg, zwolnień, zwyzek, zniżek o charakterze rodzinnym. Dokonuje się swoiste „obładowanie” konstrukcji prawnej materia „pozapodatkową”, co nie zawsze jest korzystne dla opodatkowania³⁰. Można by się zastanowić czy wprowadzając powszechny podatek dochodowy nie byłoby celowe dokonanie zmian w tym zakresie. W literaturze prawnofinansowej konkretną propozycję formułuje W. Łączkowski, który pisze: „Równoległe z rekonstrukcją systemu opodatkowania ludności konieczne stałoby się przebudowanie systemu pomocy społecznej, zasiłków rodzinnych itd. Wydaje

³⁰ Szerzej na ten temat W. Łączkowski, *Prawo a gospodarka*, s. 95.

się bowiem, że system pomocy społecznej o wiele skuteczniej, prościej i sprawiedliwiej może łagodzić różnice poziomu materialnego aniżeli podatki. Tak przynajmniej uczą doświadczenia innych, dobrze zorganizowanych państw"³¹. Spotkać można także i inne poglądy. A. Komar stwierdza, że „podatek dochodowy powinien określać ulgi i zwolnienia podatkowe, które uwzględniłyby czynniki natury ekonomicznej, socjalnej i rodzinnej”³². Problem ten rozwiązać musi prawodawca.

Reasumując — wprowadzenie podatku od wartości dodanej i powszechnego podatku dochodowego — nie może być przeprowadzone w sposób izolowany. Zmiany te mają bowiem swój kontekst polityczny i gospodarczy³³. Rozwiązanie musi mieć zatem charakter kompleksowy.

PROBLEMS OF THE POLISH TAX SYSTEM REFORM

S u m m a r y

The Polish tax system reform is to consist — according to initial proposals presented by the government — in adopting two main types of taxation, i.e. initial taxation — in the form of value added tax, and final taxation — in the form of common income tax. Besides, one cannot exclude other supplementary forms of taxation (local, property and agricultural taxes).

The reconstruction of the tax system must not be limited to a narrowly understood financial sphere. On the contrary, it must correspond with the overall conception of development of market mechanisms in Polish economy. It is the starting point, the most important condition of rationalizing economic and social relations. As long as the above condition is not met, the tax system reform will be of isolated character and thus devoid of sense.

It seems that the future tax system should in the first place perform income functions. Thus, it would mean that the tax system would evolve towards the tax neutrality conception and that interventionist and stimulative functions would be abandoned. Extra-fiscal functions are the consequence of the centralized control over economic processes exercised by the State. If the market economy system were implemented in Poland, tax interventionism should give way to the principle of tax neutrality.

Neutrality of taxation should find its expression in legal construction of the future tax system. Taxes must not hinder the economic development, and must not lead to the elimination or reduction of sources of taxes. They must not make taxpayers give up their economic activity, nor must they weaken the economic potential of taxpayers or lead to their pauperization. In short, the reformers should aim at creating a so-called good and modern tax system in Poland.

³¹ Ibidem, s. 95.

³² A. Komar, *Problemy reformy*, s. 9.

³³ Zgodzić się można z A. Komarem, gdy stwierdza: „Reforma systemu podatkowego jest niezwykle trudnym przedsięwzięciem gospodarczym, politycznym i finansowym. Nie może być podejmowana w sposób izolowany od innych zjawisk polityczno-gospodarczych i nie może się ograniczyć wyłącznie do obszaru podatkowego. Formułowanie koncepcji reformy systemu podatkowego powinno być zbieżne z reformami ekonomicznymi i politycznymi” (A. Komar, *Problemy reformy*, s. 1).