

WOJCIECH ŁĄCZKOWSKI

PROBLEMY OPODATKOWANIA LUDNOŚCI W POLSCE

1. Opodatkowanie ludności można rozumieć dwojako. Po pierwsze — ograniczyć można rozważania tylko do podatków, które nakładane są bezpośrednio na indywidualnych podatników. Taka koncepcja stosowana jest najczęściej nie tylko w literaturze, lecz także w procesie ustawodawczym. Po drugie — problemy opodatkowania ludności można widzieć w szerszym kontekście wszystkich tzw. danin publicznych¹ i to nie tylko tych, które adresowane są wprost do osób fizycznych, ale także tych, które są ukryte w cenach lub w innej postaci — np. w składkach obowiązkowych ubezpieczeń pobieranych przez państwowego monopolistę. To drugie podejście jest szczególnie pożyteczne w obecnej sytuacji Polski w związku z kreowaniem całkowicie nowego systemu podatkowego. System ten musi być dostosowany do wymogów współczesnej gospodarki rynkowej i do standardów obowiązujących w państwach demokratycznych. Ponadto, w związku z zamiarami przystąpienia Polski do struktur Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, konstruowanie nowego systemu podatkowego musi uwzględniać także pewne czynniki unifikacji podatków w skali międzynarodowej. Tylko takie całościowe i wielostronne postrzeganie opodatkowania ludności pozwala oceniać je również w kategoriach społeczno-moralnych. Na przykład cała problematyka minimalnej podstawy wolnej od opodatkowania i związana z nią granica tzw. minimum egzystencji, problem stopy podatkowej, zagadnienie zwolnień i ulg podatkowych itp. — mogą być racjonalnie i sprawiedliwie rozwiązywane tylko wówczas, gdy uwzględnia się obciążenie wszystkimi daninami publicznymi rozpatrywanymi łącznie. Regulacje prawne, opisy i analizy poświęcone tylko wybranym fragmentom systemu podatkowego (np. tylko bezpośrednim podatkom od ludności) nie mogą doprowadzić do owego wyniku. Przykładem dobrze ilustrującym ułomność fragmentarycznego regulowania obciążeń podatkowych jest system opodatkowania ludności pozostały po państwach tzw. realnego socjalizmu. Zarówno ustawodaw-

¹ Daninami publicznymi, oprócz podatków, są także cła i opłaty dokonywane na rzecz budżetu państwowego lub samorządowego.

stwo z tego zakresu, jak i przeważająca część literatury mogą sugerować fałszywy wniosek, że przeciętny obywatel tych państw albo w ogóle nie płaci żadnych podatków, albo że obciążony jest podatkami w stopniu nieporównywalnie mniejszym, aniżeli obywatel państwa kapitalistycznego. Stosunkowo nieliczne głosy literatury² wskazywały, że przyczyną ułatwiającą utrzymywanie się fałszywej tezy o rzekomej „wolności podatkowej” obywateli było lekceważenie, jeśli nie wręcz pomijanie problematyki przerzucania podatków.

2. Przygotowując nową strukturę opodatkowania ludności opartą na innych, w Polsce nie znanych podatkach, nie można pomijać stanu wyjściowego, tj. systemu obecnie obowiązującego. Podatków nie da się bowiem traktować jako przejściowego i oderwanego od kontekstu historycznego zjawiska.

Jak już wspomniano, opodatkowanie ludności podatkami bezpośrednimi w byłych państwach socjalistycznych ma charakter zupełnie śladowy pod względem ich znaczenia ekonomicznego. Odwrotnie proporcjonalna do wartości ekonomicznej jest ich struktura prawna. Ustawy określające poszczególne podatki od ludności — to rozbudowane i niezwykle skomplikowane akty prawne, „obrośnięte” wieloma, często zmieniającymi się przepisami wykonawczymi. Przykładem może tu być sofistyczna konstrukcja podatku wyrównawczego, przestarzały, ale niezmiernie skomplikowany podatek od wynagrodzeń, różne drobne podatki występujące w formie opłaty skarbowej, czy tzw. podatki lokalne. Wszystkie te liczne i mocno rozbudowane podatki stanowią zaledwie kilka procent ogółu dochodów budżetowych. Są jednak przyczyną wielu konfliktów pomiędzy obywatelami i administracją państwa, czego wyrazem jest ilość spraw z tego zakresu rozpatrywana przez Naczelną Sąd Administracyjny, a nawet przez Trybunał Konstytucyjny. Tymczasem bardzo mało mówi się o głównym obciążeniu ludności, tj. o podatkach pośrednich wymierzanych wprawdzie przedsiębiorstwom, ale płaconych w cenach produktów i usług przez konsumentów. Są to ogromne kwoty, stanowiące około 80% całego budżetu państwa.

Przed reformatorami polskiego systemu podatkowego stoi więc zadanie przygotowania zupełnie nowych regulacji prawnych, odnoszących się nie tylko do podatków bezpośrednich od ludności, lecz także wprowadzających nowe opodatkowania podmiotów gospodarczych.

Teoretycznie rysują się tu tezy możliwości. Pierwsza koncepcja zmie-

² Por. W. Łączkowski, *Opodatkowanie ludności*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1984, z. 2; tenże, *Problemy reformy podatków terenowych*, w: *Finanse gospodarki terenowej*, Warszawa 1989.

rza do maksymalnego ograniczenia podatków bezpośrednich i do oparcia dochodów budżetowych głównie na podatkach obrotowych, przerzucanych następnie na konsumentów. Koncepcja taka, chociaż bardzo atrakcyjna z uwagi na prostotę i taniść wymiaru podatków, możliwa jest jednak w sytuacji ustabilizowanych cen. Ponadto system ten wymaga ze względów społecznych sterowania procesami przerzucania podatków. To z kolei wymusza ingerencję państwa w sferę kształtowania cen. W skrajnej postaci system taki funkcjonuje w państwach o gospodarce centralnie planowanej, w której zarówno ceny, jak i dochody ludności podlegają państwowej kontroli i reglamentacji.

Druga skrajna koncepcja zakłada całkowitą rezygnację z mechanizmów przerzucania podatków i oparcia opodatkowania ludności na podatkach bezpośrednich. System oparty o tę koncepcję mógłby najpełniej realizować zasadę sprawiedliwości podatkowej i związane z nią progresywne opodatkowanie indywidualnych dochodów poszczególnych jednostek. Poza tym uświadamiałyby obywatelom, ile ich kosztuje funkcjonowanie aparatu publicznego. Mogłoby to nawet wywoływać wzrost niezadowolenia, ale byłoby uczciwym odejściem od często trudno uchwytnych pozorów „wolności podatkowej” charakteryzujących opodatkowanie pośrednie. Z drugiej jednak strony trudno sobie wyobrazić nowoczesny system podatkowy bez dających się przerzucić podatków typu obrotowego. Występują one w różnej formie we wszystkich rozwiniętych gospodarczo państwach. Chodzi w nich nie tylko o cele finansowe, lecz także pozafinansowe, a zwłaszcza gospodarcze, w tym także w zakresie handlu zagranicznego.

Najpopularniejsza w rozwiniętych państwach kapitalistycznych jest koncepcja trzecia, stanowiąca rozwiązanie pośrednie pomiędzy dwiema przedstawionymi wyżej. Zakłada ona zarówno istnienie mechanizmów przerzucania podatków, jak i przewiduje bezpośrednie opodatkowanie ludności, jako podstawowe źródło dochodów budżetowych. W demokratycznych państwach zachodnioeuropejskich, w Stanach Zjednoczonych AP czy Japonii, podatki bezpośrednie na ogół stanowią ponad 50% wszystkich wpływów podatkowych. Przy czym chodzi tu przede wszystkim o podatki bezpośrednie od ludności³. Ciekawe badania na ten temat przeprowadzone przed dwoma laty w Wielkiej Brytanii pokazały nawet prawidłowość związków zachodzących pomiędzy stopniem rozwoju gospodarczego a wzrostem znaczenia opodatkowania bezpośredniego ludności⁴.

³ Szczegółowe dane na ten temat zawarte są w cytowanych wyżej opracowaniach; por. także R. L. Egger, *The Price Waterhouse Guide to the New Tax Law*, Banton Books 1986.

⁴ Por. Theo Hitiris, *Import Duties, Tax Structure and Economic Development*, University of York 1988.

Reformując polski system podatkowy należałoby dążyć do podobnych proporcji. Jest oczywiście sprawą polityki finansowej, a zwłaszcza monetarnej, czy proporcje te osiągać przez wprowadzanie dodatkowych obciążeń ludności w formie podatków bezpośrednich, czy przez obniżenie poziomu opodatkowania pośredniego, czy wreszcie przez obydwaj czynniki stosowane równocześnie. Być może jeszcze przez pewien czas utrzymywać się będzie konieczność ograniczania ilości pieniędzy w obiegu m.in. przez wysoką stopę podatkową. Zwiększenie dochodów ludności, w sytuacji braków rezerw nowoczesnej wytwórczości oraz niedorozwoju usług, doprowadziłoby do szybkiego wykupu towarów rynkowych, a następnie do niekontrolowanego wzrostu cen. Groziłby zatem nawrót hiperinflacji z lat 1988/1989. Mało przekonujące są twierdzenia, że wzrost popytu wymusiłby wzrost podaży — czyli, że stanowiłby czynnik rozwijający produkcję. Zacošana struktura gospodarcza Polski oraz przestarzały przemysł, tak jak w przeszłości, również obecnie nie byłyby w stanie zaspokoić zwiększonego popytu, a nowy kapitał uruchomiony może zostać na większą skalę wyłącznie po pełnym ustabilizowaniu się pieniądza. Takie są oceny ekspertów Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego. Ponadto wynika to z prostej kalkulacji finansowej: inwestycje produkcyjne racjonalne są tylko wówczas, gdy spodziewana stopa zysku jest wyższa od stopy bankowej⁵. W przeciwnym razie, zamiast inwestować w produkcję, bardziej opłaca się składać pieniądze w banku lub dokonywać prymitywnych, pozbawionych ryzyka operacji spekulacyjnych. Takie są prawa rynku i bez mocnej waluty nie da się ich wyeliminować. Stąd potrzeba kontynuowania twardej polityki podatkowej, aż do czasu całkowitego opanowania inflacji. Tylko wówczas będzie można liczyć na uruchomienie w produkcji większych kapitałów krajowych i zagranicznych. Oczywiście, stosując politykę twardego monetarizmu nie można zapominać o dwóch czynnikach wytyczających naturalne granice opodatkowania: potrzebach publicznych z jednej strony oraz możliwościach płatniczych podatników z drugiej.

3. Zarysowana wyżej wizja polskiego systemu podatkowego wymaga radykalnych zmian ustawodawstwa. Zmiany te, jakkolwiek niedoskonałe, już się rozpoczęły i zmierzają do zbudowania nowoczesnego modelu opodatkowania ludności. Opierać się on będzie na jednym, powszechnym podatku dochodowym od osób fizycznych, na kilku podatkach lokalnych oraz na podatkach płaconych incydentalnie takich jak podatek spadkowy, czy opodatkowanie odpłatnego nabycia praw majątkowych. Niezależnie

⁵ Wzrost oprocentowania wkładów bankowych na ogół jest jeszcze wyższy niż stopa inflacji i dochodzić może (tak jak obecnie) do kilkudziesięciu procent.

od wymienionych podatków, które są podatkami bezpośrednimi, ludność nadal obciążona będzie podatkami przerzucanymi na nią przez podmioty gospodarcze. Chodzi tu przede wszystkim o tzw. podatek od wartości dodanej; w Polsce będzie to podatek od produktów i usług.

Podstawowym podatkiem, jak już wspomniano, stanie się podatek dochodowy od osób fizycznych. Podobnie jest w wielu państwach o rozwiniętej gospodarce rynkowej. Wprowadzenie podatku dochodowego od osób fizycznych spowoduje uchylene kilku obecnie obowiązujących podatków: podatku od wynagrodzeń, podatku wyrównawczego, podatku od płac, podatku cd dochodów z działów specjalnych produkcji rolnej oraz dotychczasowego podatku dochodowego.

Wprowadzenie omawianego podatku dochodowego nie powinno spowodować powszechnego obniżenia poziomu realnych dochodów osobistych. Ludność nie tylko zostanie odciążona uchycieniem wymienionych wyżej podatków, ale ponadto przewidziano ciekawy mechanizm, który spowoduje, że podatnicy w początkowym okresie w ogóle nie odczują ciężaru nowego podatku. Zakłady pracy będą mianowicie zobowiązane w dniu wprowadzenia podatku odpowiednio podwyższyć wynagrodzenie, ustalając je w takiej wysokości, aby po zapłaceniu podatku płaca netto odpowiadała płacy w dotychczasowej wysokości. Na podwyżkę wynagrodzeń przeznaczone zostaną środki pochodzące ze zlikwidowanego podatku od płac, a w jednostkach budżetowych, w których nie obowiązuje podatek od płac, podwyżka będzie musiała być sfinansowana bezpośrednio z budżetu, który jednak odzyska te pieniądze po ściągnięciu podatku od osób fizycznych. Podobnie przewiduje się podwyższyć renty i emerytury ze zwiększonych wpływów składki na ubezpieczenie, która wzrośnie w związku ze zwiększeniem podstawy wymiaru do wynagrodzenia brutto. Ciężar podatku ludność zacznie odczuwać dopiero w przyszłości, jak nastąpi wzrost płac.

Wprowadzenie powszechnego podatku dochodowego od osób fizycznych będzie oznaczać ujednoczenie zasad opodatkowania dochodów. Podatnik niezależnie od ilości i rodzaju źródeł dochodów będzie płacił tylko jeden podatek, podczas gdy obecnie może płacić nawet pięć różnych podatków. Nie bez znaczenia byłoby ponadto zmniejszenie się ilości aktów prawnych z kilkudziesięciu obecnie obowiązujących do jednej Ustawy i najwyżej kilku aktów wykonawczych⁶. Doczekałaby się w ten sposób realizacji — przynajmniej formalnie — zasada prostoty opodatkowania postulowana przed ponad stu laty przez Adolfa Wagnera.

⁶ Por. uzasadnienie rządowe z 11 X 1990 r. do projektu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Przeniesienie akcentu na bezpośrednie opodatkowanie ludności pozwoli, podobnie jak w wielu innych państwach, w większym zakresie uświadomić obywatelom związek pomiędzy płaconym przez nich podatkiem a świadczeniami publicznymi na ich rzecz. Spowoduje to wzrost zainteresowania podatników sprawami publicznymi, a zwłaszcza sposobem wydatkowania środków budżetowych. W systemie, w którym istnieje przewaga podatków ukrytych w cenach, związek ten jest mało widoczny i utrwała się przekonanie o „łaskawości” państwa i potrzebie wdzięczności uzależnionego od tego państwa obywatela. Brak bowiem bodźców wywołujących refleksje na temat źródeł finansowania potrzeb publicznych.

Skoro podatek dochodowy od osób fizycznych ma mieć tak podstawowe znaczenie dla całego systemu obciążeń ludności, przeto warto poświęcić nieco uwagi niektórym szczegółom tego podatku⁷.

W projekcie podatku przewidziano ciekawe rozróżnienie: nieograniczonego i ograniczonego obowiązku podatkowego. Nieograniczony obowiązek podatkowy dotyczy osób, które przebywają w Polsce dłużej aniżeli pół roku i obejmuje ich wszystkie dochody niezależnie od miejsca położenia poszczególnych źródeł przychodów. Natomiast ograniczony obowiązek podatkowy dotyczy osób, które w Polsce nie zamieszkują i oznacza opodatkowanie dochodów tylko ze źródeł położonych w Polsce. Poza tym ograniczony obowiązek podatkowy ciąży na osobach, które są zatrudnione w spółkach z udziałem kapitału zagranicznego — bez względu na okres ich pobytu w Polsce.

Innym ciekawym i korzystnym dla podatników rozwiązaniem, jest przewidziana w cytowanym projekcie ustawy możliwość łączenia dochodów małżonków (na ich wniosek), z tym, że podatek pobierać się wówczas będzie w dwukrotnej wysokości podatku należnego od połowy łącznych dochodów. Pozwoli to znacznie złagodzić obciążenie gospodarstwa domowego w sytuacji, gdy jest ono utrzymywane wyłącznie lub w przeważającej mierze z dochodów tylko jednego z małżonków.

Projektowana ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych nie przewiduje żadnych zwolnień podmiotowych. Natomiast zwolnienia przedmiotowe zostały ograniczone do przychodów o charakterze świadczeń socjalnych i odszkodowań, a także wygranych w grach losowych i loteriach.

Wzorem innych państw w omawianym projekcie ustawy przyjęto, że kosztami uwzględnianymi przy określaniu podstawy opodatkowania są wszystkie koszty, których poniesienie jest konieczne dla osiągnięcia przychodu z danego źródła. Wyjątki od tej zasady wymagają enumera-

⁷ Projekt rządowy z 11 X 1990 r.

tywnego wyliczenia w ustawie, przy czym nie przewiduje się utrzymania w przyszłości tzw. konta „W”, które pozwala zmniejszać okresowo podstawę opodatkowania w podatku wyrównawczym.

Najważniejszym elementem każdego podatku jest podstawa opodatkowania, a zwłaszcza wysokość podatku wynikająca ze stawek. Zgodnie z zasadą prostoty opodatkowania, jego powszechności oraz wymogiem relatywnie dużej wydajności — progresja podatku od dochodu powinna składać się z niewielu szczebli i ich dużej rozpiętości. W omawianym podatku, podobnie jak w nowym podatku dochodowym wprowadzonym przed dwoma laty w Stanach Zjednoczonych⁸, przewidziane są tylko trzy szczeble. Pierwszy szczebel ma rozpiętość sięgającą trzykrotnej średniej płacy z roku poprzedzającego rok podatkowy i początkową stawkę podatku w wysokości 20%. Szerokość tego szczebla jest tak wielka, że obejmie — według przewidywań — około 80% wszystkich podatników tego podatku⁹. Niezależnie od prostoty takiego rozwiązania, ma ono jeszcze i inny walor powodujący, że podatek nie będzie oddziaływać antymotywacyjnie na wzrost wydajności pracy, a w związku z tym i płac. Także kolejne dwa szczeble obejmują kwoty dochodów równoważne trzykrotnej średniej płacy i w swoich przedziałach zawierają odpowiednio stawkę trzydziestoprocentową (dla dochodów znajdujących się pomiędzy trzy i sześciokrotnością średniej płacy) oraz stawkę czterdziestoprocentową (dla dochodów przewyższających sześciokrotność płacy średniej). Jest to progresja szczeblowa, zawierająca stawki kwotowo-procentowe. Oznacza to, że podana wyżej stopa procentowa w drugim i trzecim przedziale uzupełniona jest kwotą podatku obliczonego dla niższych przedziałów.

W projektowanym podatku nie przewidziano ulg rodzinnych wychodząc z założenia, że powinny one stanowić domenę polityki socjalnej. Wiele względów przemawia za takim rozwiązaniem. Podatek określany przy pomocy norm generalnych, nie jest zdolny do skutecznego i sprawiedliwego uwzględniania wszystkich indywidualnych przypadków wymagających szczególnego rozpatrzenia i specjalnej osłony finansowej. Służby socjalne mogą o wiele lepiej rozwiązywać te indywidualne sprawy. Ponadto utrzymywanie ulg utrudniłoby przeliczanie płac z netto na brutto, gdyż przy takiej samej dotychczasowej płacy netto byłaby różna płaca brutto zależnie od stanu rodzinnego podatnika. Doprowadziłoby to do poważnego zniekształcenia struktury płac brutto. Jeśli uwzględ-

⁸ W zakresie opodatkowania dochodów indywidualnych przewidziano tam tylko dwie zasadnicze stawki (15 i 28%) z możliwością wprowadzenia dodatkowej stawki przy określonym wzroście dochodu; por. R. Kasten, F. Samartino, *The Distribution of Federal Taxes 1975 through 1990*, Tax Notes 1988, January.

⁹ Są to wyliczenia rządowe oparte na badaniach symulacyjnych.

nić fakt, że w sferze oddziaływania podatku dochodowego znajdzie się około 20 milionów osób, można sobie wyobrazić, jak poważne skutki ekonomiczne i społeczne mogłyby wywołać wszelkie deformacje strukturalne tego podatku.

Poza omówionym wyżej podatkiem dochodowym od osób fizycznych, ludność obciążona będzie także tzw. podatkami lokalnymi, zasilającymi budżety samorządów terytorialnych. Są to jednak — w porównaniu ze wspomnianym podatkiem dochodowym — daniny o znacznie mniejszym ciężarze ekonomicznym, jakkolwiek dla samorządów są niezwykle ważnym źródłem dochodów. Nowa regulacja prawna¹⁰ w dużym zakresie opiera się na rozwiązaniach dotychczasowych. Przewiduje istnienie trzech podatków lokalnych: podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych, podatku od posiadania psów oraz trzech opłat: targowej, miejscowej i administracyjnej. Cechą charakterystyczną dla tych danin jest uznanie, nie zawsze wystarczające, samodzielności samorządów terytorialnych. Mogą one na przykład decydować o wysokości tych danin (w granicach ustawowych) i o zwolnieniach podatkowych. Mogą także wprowadzać w drodze referendum zupełnie nowe podatki. Daniny lokalne nie mają tak powszechnego charakteru, jak podatek dochodowy. Nie będą ich płacić wszyscy obywatele danej społeczności lokalnej uzyskujący jakiegokolwiek dochody, lecz tylko ci, którzy znajdują się w specyficznej sytuacji wywołującej obowiązek podatkowy (np. posiadacze nieruchomości, właściciele samochodów, psów itp.). Pod tym względem daniny lokalne przypominają inne podatki, które mają charakter incydentalny i obciążają ludność tylko w pewnych okolicznościach, jak np. podatek od spadków i darowizn.

Zupełnie inne znaczenie będzie miał podatek od wartości dodanej, nazwany w projekcie rządowym podatkiem od produktów i usług¹¹. Podatek ten nie obciąża bezpośrednio ludności, lecz wpływając na ceny detaliczne zostaje częściowo przerzucony na konsumenta.

Podatek od wartości dodanej występuje od kilkudziesięciu lat w większości państw wysoko rozwiniętych, a także od 1988 r. na Węgrzech¹². Wprowadzono go w wyniku ewolucji podatku obrotowego. Jest szczególną odmianą podatku wielofazowego, pobieranego w każdym przypadku sprzedaży surowca, półfabrykatu, wyrobu gotowego i w handlu. Pomimo tej wielofazowości, instrukcja podatku nie powoduje jego kumulacji w ostatniej fazie obrotu. Najbardziej, charakterystyczną cechą wyróż-

¹⁰ Rządowy projekt ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z 13 XI 1990 r.

¹¹ Projekt rządowy ustawy o podatku od produktów i usług — j.w.

¹² Podatek od wartości dodanej wprowadzony został po raz pierwszy we Francji — 1954 r. Obecnie podatek ten występuje w ponad 50 państwach, w tym we wszystkich krajach członkowskich EWG.

niającą podatek od wartości dodanej jest system jego poboru od obrotu netto osiąganego przez kolejnych uczestników obrotu. Podatek ten znany najczęściej pod nazwą angielską VAT (value added tax) lub francuską TVA (taxe sur la valeur ajoutée) przeszedł pewną przemianę głównie w wyniku dążeń do harmonizacji systemów podatkowych EWG. Obecnie metoda naliczania tego podatku polega nie — jak dawniej — na potrącaniu z podstawy opodatkowania wydatków na zakup produktów lub usług przeznaczonych do dalszej sprzedaży, lecz na potrącaniu z kwoty podatku obliczonej od dokonanej sprzedaży — kwoty podatku zapłaconego w cenach nabytych surowców, półproduktów i usług. Stosowanie tej metody powoduje pewną nieadekwatność nazwy „podatek od wartości dodanej”. Zapewne dlatego państwa, które wprowadzają w ostatnich latach ten podatek, raczej unikają tej nazwy. Tym też należy tłumaczyć fakt, że proponowana nazwa polska tego podatku brzmi: podatek od produktów i usług.

Z punktu widzenia pośredniego obciążenia ludności tym podatkiem najważniejsze jest to, że wysokość obciążenia poszczególnych produktów finalnych jest jednakowa, wyznaczona stopą podatku niezależnie od liczby faz obrotu, przez które muszą przejść, zanim znajdą się u konsumenta. Ponadto, wszystkie podmioty płacą podatek według tych samych zasad, co jest niezwykle istotne ze względów sprawiedliwości podatkowej. Podatek ten stosunkowo łatwo może podlegać zwrotowi w eksporcie i między innymi dlatego jest jednym z warunków przystąpienia do EWG.

Wprowadzony w Polsce od 1 VII 1991 r. podatek od produktów i usług będzie — jak już wspomniano — obok podatku dochodowego, jednym z podstawowych źródeł dochodów budżetowych. Wprawdzie będzie on w dużej części obciążał ludność, jednak przedstawiona wyżej metoda liczenia uniemożliwia jego całkowite przerzucenie do cen detalicznych.

4. Omówiony kierunek przekształceń polskiego systemu opodatkowania ludności odpowiada w zasadzie wymogom demokratycznego państwa, w którym gospodarka funkcjonuje na zasadach mechanizmów rynkowych. Pomimo uchybień widocznych zarówno w obowiązującym ustawodawstwie podatkowym, jak i w przygotowanych już projektach nowych ustaw (usterki semantyczne, brak dbałości o spójność systemową, lekceważenie bardzo ważnych w prawie podatkowym reguł *vacatio legis* itd.), tendencje zmian stają się coraz wyraźniejsze. Zwłaszcza nowy podatek dochodowy od osób fizycznych i podatek od produktów i usług, mimo wielu niedoskonałości, bardzo mocno przybliżają polski system podatkowy do standardów światowych.

Słabą stroną systemu jest utrzymujący się, choć być może jeszcze konieczny, fiskalizm związany z nie opanowaną do końca inflacją. Nato-

miast do wad procesu konstruowania nowego modelu systemu podatkowego, można zaliczyć fragmentaryczność przeprowadzania reform. Trudno jest na przykład w sposób zadowalający i ostateczny uregulować opodatkowanie ludności, jeśli równocześnie z tymi regulacjami nie przeprowadza się radykalnej zmiany opodatkowania podmiotów gospodarczych czy reformy innych danin publicznych. Efekt niekontrolowanego przerzucania podatków na konsumentów oraz brak spójności z innymi, niepodatkowymi daninami publicznymi może zniweczyć zamierzenia ustawodawcy co do granic obciążeń podatkowych ludności. Ryzyko jest tu zbyt wielkie, aby nie brać go pod uwagę.

PROBLEMS OF TAXING POPULATION IN POLAND

S u m m a r y

The proces of constructing a new tax system in Poland must take into account the requirements of market economy and political principles of a democratic State. In connection with Poland's will to join the EEC, the system of taxation must be adjusted to international standards of harmonization and unification of taxes, also with respect to the taxation levied on population. The taxes introduced in 1990 and the drafts of new tax legislation submitted to the Parliament respect in principle these requirements. These drafts refer both to direct as well as indirect taxation. Among direct taxes of basic importance is income tax payable by natural persons (to be in force since Jan. 1, 1992), some local taxes collected by self-government budgets, as well as taxes payable incidentally, such as inheritance tax. Among indirect taxes of basic importance is VAT, called in Poland „tax on production and services” (to be in force since July. 1, 1991). It is modelled on similar taxes in force in developed countries.

Although a general direction of changes in tax legislation is progressive and aims at constructing a modern system, some tax constructions show defects, such as semantic shortcomings or system incoherence, resulting from reforming tax legislation in segments rather than changing the whole system. Besides, an excessive fiscalism, apparent especially in indirect taxation, although possibly unavoidable at present, may also be considered a defect. It will probably disappear once inflation is eliminated. Such are the intentions of the Government.