

*Jarosław Mielnik **

REDYSTRYBUCYJNE ODDZIAŁYWANIE PODATKÓW BEZPOŚREDNICH I POŚREDNICH

Reforma systemu podatkowego, która ma miejsce w Polsce, jest niezwykle trudnym przedsięwzięciem gospodarczym, politycznym, finansowym i prawnym. W związku z tym nie może być przeprowadzona w sposób oderwany od innych zjawisk polityczno-gospodarczych. Przebudowa systemu podatkowego wymaga powiązania z całokształtem przemian ustrojowych, społecznych i gospodarczych zachodzących w Polsce.

System podatkowy istniejący w Polsce jest przedmiotem zmian, co wyraziło się we wprowadzeniu podatku dochodowego od osób fizycznych oraz modyfikacji podatku dochodowego od osób prawnych. Jednak gruntownych zmian wymagają zwłaszcza podatki pośrednie, tj.: akcyzy, cła i podatki obrotowe. Celem artykułu jest przedyskutowanie kilku problemów, jakie się pojawiają w związku z niezbędną reformą opodatkowania obrotu w Polsce, stanowiącego decydującą część opodatkowania pośredniego.

Opodatkowanie obrotu w Polsce ciągle jeszcze jest zróżnicowane sektorowo. Odmienne jest opodatkowanie obrót jednostek, tzw. gospodarki uspołecznionej i jednostek tzw. gospodarki nie uspołecznionej. Podłożem takiego ukształtowania opodatkowania nie były względy ekonomiczne, lecz polityczne. Niezaprzeczalnym jest to, że w gospodarce uczestniczą podmioty o różnej formie własności. Fakt ten nie powinien mieć jednak wpływu na występowanie jakichkolwiek przywilejów ekonomicznych, w tym także podatkowych. Konieczne jest równoprawne traktowanie wszystkich podmiotów gospodarczych oraz dążenie do powszechności opodatkowania, co wydaje się możliwe tylko wtedy, gdy działalność gospodarcza będzie się konsekwentnie opierać na mechanizmach rynkowych.

* Mgr, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.

Zaprojektowanie konstrukcji nowego systemu opodatkowania obrotu wymaga uprzednio rozwiązania kilku bardzo ważnych problemów. Najogólniejszym z tych problemów jest ukształtowanie proporcji między opodatkowaniem bezpośrednim a pośrednim. Odpowiedzi na pytanie o proporcje między opodatkowaniem pośrednim a bezpośrednim należy szukać w trzech płaszczyznach równocześnie, tj. z punktu widzenia budżetu, podatnika i ogólnogospodarczego.

Stosowanie podatków pośrednich jest dogodniejsze z budżetowego punktu widzenia. Za opodatkowaniem pośrednim przemawia przede wszystkim to, że pobór podatków pośrednich jest stosunkowo tani i nieskomplikowany, a wydajność fiskalna podatków pośrednich jest relatywnie duża. Zaletą podatków pośrednich jest zwłaszcza to, że podatki te wpływają do budżetu regularnie bez względu na pozycję, jaką ma w społeczeństwie władza państwowa. Podatki pośrednie charakteryzują się także brakiem konfliktów pomiędzy aparatem skarbowym a podatnikami, co w konsekwencji pociąga za sobą relatywnie niskie wydatki na kontrolę skarbową w stosunku do osiąganych dochodów budżetowych. Operacja zwiększenia dochodów budżetowych przez zmiany stawek podatków pośrednich jest dość łatwa do przeprowadzenia.

Uzyskanie szybkiego wzrostu dochodów budżetowych przez podatki bezpośrednie nie jest już takie łatwe, ponieważ wykazują one pewną stabilność. Podatnicy łatwiej bowiem akceptują znane już podatki, natomiast próby wprowadzenia nowego lub wzrost stawek istniejącego podatku bezpośredniego napotyka na zdecydowany opór społeczny.

Pobór podatków bezpośrednich pociąga za sobą znaczne wydatki na utrzymanie aparatu skarbowego, tj. dokładna rejestracja i rozliczanie podatników, zwiększony aparat kontroli, a także wydatkowanie środków na akcje uświadamiające o konieczności ponoszenia ciężarów podatkowych przez społeczeństwo. Duże znaczenie przy poborze podatków bezpośrednich ma fakt identyfikacji się podatnika z władzą państwową. Słaba pozycja władzy państwowej będzie powodować zmniejszenie się wpływów podatków bezpośrednich do budżetu.

Poruszane problemy nie skłaniają do zastosowania jednej tylko z możliwych form osiągania dochodów budżetowych, ale poszukiwania między nimi kompromisów. Dokonywane zmiany relacji między opodatkowaniem pośrednim a bezpośrednim mogłoby odbywać się tak, że ubytki w dochodach budżetowych osiąganych z zastosowaniem jednej formy były rekompensowane wzrostem dochodów budżetowych realizowanych z wykorzystaniem drugiej formy. Należy tu uwzględnić kształtowanie się dochodów budżetowych przede wszystkim w długim horyzoncie czasowym.

Rozpatrywanie problemów proporcji między opodatkowaniem pośrednim a bezpośrednim z punktu widzenia podatnika prowadzi do innych wniosków.

Podatki pośrednie są „ślepyim narzędziem”, które nie nawiązuje do zdolności podatkowej podatnika, a wręcz przeciwnie regresywnie oddziałuje na dochody osób niezamożnych. Problem ten szczególnie uwidacznia się w krajach stosunkowo biednych, takich jak Polska, gdzie część ludności ma bardzo niskie dochody. Podatki pośrednie pogłębiają i tak trudną sytuację bytową niezamożnych gospodarstw domowych, co wywołuje niezadowolenie i frustrację społeczeństwa. Podatki dochodowe nawiązują natomiast do osiągniętego przez podatnika czystego dochodu. Podatki bezpośrednie będą jednakże akceptować podatnicy o wysokiej kulturze podatkowej, tzn. tacy, którzy rozumieją konieczność obowiązku podatkowego. Wysoką kulturą podatkową nie muszą się legitymować podatnicy podatków pośrednich, którzy bardzo rzadko uświadamiają sobie ponoszenie ciężarów podatkowych.

Stosunek podatników do ponoszenia obciążeń podatkowych w zależności od formy opodatkowania podzielił społeczeństwa na dwie grupy mentalności podatkowej: południową i północną. Oczywiście, należy zdawać sobie sprawę z umowności tego podziału, ale ma on swoje uzasadnienie. W takich krajach, jak: Włochy, Grecja, Hiszpania, podatnicy charakteryzują się dużą niechęcią do płacenia podatków oraz częstymi próbami oszustw podatkowych. Skłania to władze publiczne w tych krajach do stosowania w większym zakresie podatków pośrednich. Kraje o północnej mentalności podatkowej to choćby USA i kraje skandynawskie, gdzie mieszkańców opodatkowuje się w większym zakresie podatkami bezpośrednimi. Ograniczenie się do psychologii podatkowej przy rozpatrywaniu proporcji między podatkami bezpośrednimi a pośrednimi nie wydaje się uzasadnione. Rozpatrzenie proporcji między opodatkowaniem bezpośrednim a pośrednim wymaga przeprowadzenia oceny gospodarczych skutków opodatkowania w zależności od formy tego opodatkowania.

Kraje o najwyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, do których można zaliczyć już wymienione Stany Zjednoczone Ameryki, kraje skandynawskie, Niemcy, Wielką Brytanię, charakteryzują się tym, że forma bezpośredniego opodatkowania dochodów ma znaczenie większe niż opodatkowanie pośrednie. Oczywiście trudno jednoznacznie stwierdzić, że ta właśnie forma stosowanego opodatkowania miała wyłączny wpływ na rozwój gospodarczy danego kraju. Wpływ na to mają i inne czynniki. Trudno jednak zbagatelizować związek między stosowaną formą opodatkowania a poziomem gospodarczym, gdy weźmiemy jeszcze pod uwagę państwa o południowej mentalności podatkowej (Grecja, Włochy, Hiszpania), które charakteryzują się niższym poziomem rozwoju gospodarczego oraz niższym poziomem rozwoju sił wytwórczych. Wydaje się, że powiedzenie o bogatej Północy i biednym Południu ma także związek z charakterystycznymi dla tych obszarów różnymi typami mentalności podatkowej i stosowanymi formami opodatkowania.

Ustalenie proporcji podatków pośrednich i podatków bezpośrednich z punktu widzenia oddziaływania na gospodarkę nie może być rozpatrywane tylko z teoretycznego punktu widzenia w oderwaniu od rzeczywistości gospodarczej. W naszej rzeczywistości gospodarczej odczuwalny jest dotkliwy brak kapitału, który wpływałby na szybszy rozwój gospodarczy. Wzrost gospodarczy Polski będzie się mógł dokonać przede wszystkim z wykorzystaniem źródeł finansowania tego wzrostu.

Wprowadzenie silnie progresywnych stawek podatku dochodowego – co się postuluje w Polsce – może powodować ograniczenia aktywności gospodarczej ludności, a nawet odpływ z rynku ludzi wyjątkowo zaradnych. Równocześnie nastąpi ograniczenie możliwości indywidualnej kapitalizacji w związku z przepływem kapitałów na rzecz budżetu. Może to powodować, że ci co mieli niewielką ilość środków pieniężnych, także niewiele będą posiadać w przyszłości. Z kolei tym, którzy wskutek aktywności i przedsiębiorczości osiągną wyższe dochody, duża ich część będzie przejęta przez budżet.

Procesom tworzenia rodzimego kapitału sprzyja stosowanie podatków pośrednich, obciążających w zasadzie wszystkich, a właściwie stosunkowo łagodniej obciążają ludzi bogatych, którzy mogą przyczynić się do szybszego rozwoju gospodarczego kraju.

Problem kształtowania się relacji między opodatkowaniem pośrednim a bezpośrednim zależy także od tego, czy przebudowa systemu podatkowego ma wyprzedzać przemiany społeczno-gospodarcze. W dalszej konsekwencji zmusza to do zastanowienia się nad pytaniem: czy system podatkowy, charakterystyczny dla gospodarki rynkowej, może prawidłowo funkcjonować w systemie gospodarki centralnie sterowanej? Czy też zmiany w systemie podatkowym mogą być dokonane na zakończenie procesu przemian społeczno-gospodarczych? Można się zastanawiać nad odpowiedzią na pytanie: czy można mieć gospodarkę rynkową z systemem podatkowym, charakterystycznym dla gospodarki centralnie sterowanej. Jednym z ważnych determinantów poszukiwania odpowiedzi na tak postawione pytanie jest z pewnością sposób sprawowania władzy państwowej. Do tej pory występowała reglamentacja wytwarzania i podziału dochodu narodowego, która charakteryzowała sposób sprawowania władzy. W warunkach gospodarki wolno-rynkowej państwo utraciło bezpośredni wpływ na podział dużej części dochodu narodowego. Wywołuje to nawet poczucie zagrożenia w wykonywaniu władzy w niektórych kręgach aparatu państwowego. Zakres gospodarki publicznej, czyli zakres działalności władz publicznych wpływa na możliwość zmian systemu podatkowego. Jednak będą one tylko wynikiem powolnych zmian społeczno-gospodarczych, a nie ich inspiratorem. Kolejną konsekwencją tego zjawiska będzie fakt, że nie ulegnie zmianie relacja między opodatkowaniem bezpośrednim a opodatkowaniem pośrednim. Ogromna część

dochodów budżetowych będzie przeznaczona w dalszym ciągu na finansowanie rozwoju gospodarczego. Konsekwencją tego zjawiska to m. in. poszukiwanie wydajnych źródeł finansowania zadań władz publicznych, do których z pewnością zalicza się podatki pośrednie. Finansowanie rozwoju gospodarczego przede wszystkim z budżetu wynika z bardzo trudnej sytuacji gospodarczej, do której pogłębienia przyczynia się kilka zjawisk charakterystycznych dla naszej rzeczywistości gospodarczej. Można do nich zaliczyć zjawisko degradacji majątku produkcyjnego. Obecnie stosowane reguły opodatkowania przedsiębiorstw umożliwiają im proces reprodukcji i dokonywanie inwestycji. Przejawia się to w stosunkowo niskiej wydajności pracy i niskiej konkurencyjności. Alternatywą z pewnością są inwestycje prywatne, które prowadzone w szerokim zakresie przyczyniałyby się do wzrostu gospodarczego kraju i nie wymagałyby finansowania budżetowego.

Inny nie mniej ważny problem, który jest zauważany w Polsce już od dosyć dawna to bariera wzrostu gospodarczego w postaci degradacji środowiska. Charakteryzuje się ona powiększaniem obszarów zagrożonych ekologicznie, pogarszeniem się naturalnych warunków upraw oraz możliwością wchłaniania zanieczyszczeń przemysłowych. Uwagę należy zwrócić na zaszłości pochodzące z minionego okresu, co przyczynia się do tego, że niezbędne wielkości wydatków budżetowych na ochronę środowiska będą w przyszłości przybierać ogromne rozmiary. Znaczącym czynnikiem rozwoju gospodarczego jest także dług zagraniczny, którego obsługa przekracza możliwości gospodarcze kraju. Wzrost eksportu, który byłby w tych warunkach bardzo pożądanym, napotyka na ogromną konkurencję krajów nowo uprzemysłowionych (np. Korea Południowa, Tajwan). Ograniczenie eksportu szczególnie do krajów Europy Zachodniej może wydłużyć czas przystąpienia Polski do EWG.

W opisanych zjawiskach tkwi po części ważna przyczyna ogromnego, jak na możliwości jego obsługi, deficytu budżetowego, który będzie się przyczyniać do *status quo* w systemie podatkowym.

Przedstawione argumenty skłaniają do opowiedzenia się za radykalną reformą systemu podatkowego, która powinna być wykorzystana jako czynnik przyspieszający zmiany społeczno-gospodarcze. Wprowadzenie nowych rozwiązań podatkowych ujawni z czasem nowe źródła dochodów budżetowych w postaci podatków dochodowych. Ukształtowanie samodzielności finansowej podmiotów gospodarczych przez system podatkowy przyczyni się do ograniczenia czynników inflacyjnych, do których należy zaliczyć choćby inflacyjne płace czy też wysokie ceny podwyższane podatkami obrotowymi.

Wybór możliwych do zastosowania form opodatkowania łączy się z problemem ich skuteczności. Z punktu widzenia polityki państwa nie jest obojętne, w jakim stopniu dana forma opodatkowania przyczyni się do poprawy sytuacji konsumentów, ograniczenia poziomu inflacji czy też wpływu na procesy gospodarcze.

Przedstawione rozważania nie wiążą się co prawda ze zmianą ciężaru podatkowego w sensie ilościowym, gdyż ten nie ulegnie najprawdopodobniej zmianom, ale będzie to zmiana jakościowa. Zmiana ta będzie miała kilka konsekwencji, z których jedną z istotniejszych będzie zmiana stosunku łączącego podatników i państwo. Przebudowa systemu podatkowego doprowadzi z czasem do prawidłowych relacji płac, cen i kosztów, co pozwoli przełamać negatywne tendencje ekonomiczne i przyczyni się do rozwoju gospodarczego.