

*Jerzy Sokolowski**

POLITYKA FISKALNA PAŃSTWA A WZROST GOSPODARCZY

W ostatnich latach gospodarka Polski charakteryzuje się słabym wzrostem, a niektórzy ekonomiści mówią nawet o stagnacji gospodarczej. Niski wzrost gospodarczy w dłuższym okresie może spowodować odsunięcie na wiele lat możliwości chociażby znaczącego dogonienia poziomu ekonomicznego państw należących do Unii Europejskiej, a co za tym idzie spełnienie oczekiwań społeczeństwa. Należy więc poszukiwać sposobów i środków pozwalających na istotne pobudzanie przedsiębiorczości, czego skutkiem będzie poprawa podstawowych wskaźników wzrostu gospodarczego. Wśród instrumentów pobudzania aktywności gospodarczej istotną rolę powinny odegrać tu instrumenty motywacji o charakterze fiskalnym.

Jednym z takich narzędzi fiskalnego oddziaływania mogą być podatkowe ulgi inwestycyjne. Podatkowe ulgi inwestycyjne funkcjonowały w polskim systemie podatkowym w latach 1994–2000, ale korzystało z nich niewiele podatników. Podstawową przyczyną takiego stanu rzeczy były zbyt wygórowane warunki jakie należało spełnić, aby móc skorzystać z tych ulg. Ulgami powinny być objęte przedsiębiorstwa ponoszące nakłady na badania i rozwój, na wzrost eksportu, zakupy maszyn i urządzeń produkcyjnych oraz na ochronę środowiska. Ulgi inwestycyjne, wbrew opiniom osób odpowiedzialnych za budżet nie ograniczają dochodów budżetowych. Wynika to stąd, że przedsiębiorca inwestor podejmując inwestycje, z reguły już na wstępie musi zapłacić podatek od czynności cywilnoprawnych. Ponadto z tytułu zakupionych materiałów, maszyn i urządzeń trafia do budżetu podatek VAT. Z reguły do tego dochodzą inne podatki, jak podatek od nieruchomości czy podatek od środków transportowych. W końcowym rozrachunku inwestycja powinna przynieść dochód, którym też trzeba się podzielić z fiskusem. Jak więc widać podatkowe ulgi inwestycyjne są nie tylko czynnikiem pobudzania koniunktury ale także mogą powodować wzrost dochodów budżetowych.

* Prof. zw. dr hab., AE we Wrocławiu.

Wzrost gospodarczy może być także pobudzany poprzez obniżenie zbyt wysokich obciążeń podatkowych. Cechą charakterystyczną polskiego systemu podatkowego, ale także większości systemów państw Unii Europejskiej jest nadmierny fiskalizm. W państwach europejskich obciążenia fiskalne z reguły przekraczają 40% PKB, gdy w Stanach Zjednoczonych i Japonii są nie większe niż 30%. W krajach tych osiągnięto zmniejszenie obciążeń podatkowych głównie poprzez obniżki stawek w podatkach dochodowych oraz likwidację wielu preferencji fiskalnych głównie o podłożu socjalnym.

Jedną z barier ograniczających tempo wzrostu gospodarczego jest niestabilność prawa podatkowego. Ponieważ wysokość obciążeń podatkowych jest istotnym parametrem rachunku ekonomicznego, brak ich stabilności utrudnia, a czasem wręcz uniemożliwia podejmowanie decyzji inwestycyjnych. Przykładowo, w latach 1995–2002 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i osób prawnych były aż 30 razy nowelizowane. Do tego dochodzą częste nowelizacje rozporządzeń ministra finansów w tym zakresie, a także ustaw „niepodatkowych”, które zmieniają jednak zasady funkcjonowania podatków. Z reguły w Polsce zmiana rządów wiąże się z daleko idącą przebudową całego systemu podatkowego. Tak częste zmiany nie mają miejsca w krajach o wysokim rozwoju gospodarczym.

Pewną barierą dla napływu kapitału zagranicznego o charakterze niespekulacyjnym jest niespójność polskiego systemu podatkowego z systemami podatkowymi państw Unii Europejskiej. Utrudnia to porównywanie efektywności lokalizacji inwestycji. Zbyt długo trwają prace nad zastąpieniem podatku od nieruchomości w jego obecnej postaci podatkiem katastralnym. Ponadto specyficznym dla polskiego systemu podatkowego jest rozbudowany system zryczałtowanych form opodatkowania. Występują bowiem aż trzy podatki o charakterze ryczałtu, tj. zryczałtowany podatek dochodowy od niektórych przychodów osób fizycznych (tzw. ryczałt ewidencjonowany), podatek pobierany w formie karty podatkowej oraz zryczałtowany podatek od przychodów (ściśle określonych) występujący w obrębie podatku dochodowego od osób fizycznych (regulowany w całości przez ustawę o tym podatku). Wreszcie w naszym systemie podatkowym występują specyficzne podatki, tj. podatek rolny i podatek leśny, które nie występują w innych krajach wysoko rozwiniętych.

Wzrostowi gospodarczemu sprzyja istnienie takich rozwiązań prawnych, które zapewniają równe traktowanie przez organy podatkowe wszystkich podmiotów gospodarczych. Zasada równości jest fundamentem gospodarki rynkowej. Tymczasem w dalszym ciągu oprócz zwolnień i ulg podatkowych o charakterze systemowym przepisy prawa podatkowego dopuszczają stosowanie preferencji podatkowych o charakterze uznaniowym. Zgodnie z art. 14 § 1 pkt 2 ustawy ordynacja podatkowa, minister finansów dąży do zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego. Z drugiej jednak

strony na mocy art. 22 § 1 tejże ustawy minister finansów może, w drodze rozporządzenia, zaniechać ustalania zobowiązań podatkowych i poboru podatków w przypadkach uzasadnionych interesem publicznym lub ważnym interesem podatników. Ponadto w latach 1995–2000 minister wydał ponad 80 zaleceń dla urzędów skarbowych aby nie pobierały podatków od konkretnych podatników. Tak więc stosowano tu uznaniowe ulgi i zwolnienia podatkowe będące zaprzeczeniem zasady równości przedsiębiorstw wobec prawa.

W literaturze ekonomicznej jako czynnik pobudzający wzrost gospodarczy wymienia się przejście w podatku dochodowym od osób fizycznych ze stawki progresywnej na stawkę liniową¹. Takie rozwiązanie z jednej strony istotnie upraszczałoby system podatkowy, z drugiej zaś byłoby sprzeczne z zasadą równości podatkowej, która zakłada równomierne obciążenie podatków w stosunku do ich zdolności płatniczej, czyli im kto ma wyższe dochody, tym płaci wyższy podatek. Dlatego też we wszystkich systemach podatkowych państw Unii Europejskiej stosuje się skalę progresywnego opodatkowania o przynajmniej dwóch stopniach progresji. Przykładowo, w podatku dochodowym od osób fizycznych w Wielkiej Brytanii stosuje się dwa stopnie progresji, we Francji siedem, a w Niemczech cztery. Sadzę, że w Polsce mógłby funkcjonować podatek dochodowy o dwóch stopniach progresji, np. 17% i 23% przy likwidacji większości preferencji o charakterze socjalnym. Tak istotne obniżenie stawek jest możliwe przy rozszerzeniu zakresu przedmiotowego podatku VAT, który jest szczególnie wydajnym źródłem dochodów budżetowych. Znaczne dochody z podatku VAT uzyskuje budżet państwa w Polsce, albowiem stawka podstawowa tego podatku wynosi 22%, gdy w Niemczech 16%, w Wielkiej Brytanii 17,5%, a we Włoszech 19%.

Dla prowadzących działalność gospodarczą znacznym utrudnieniem, pociągającym za sobą nierzadko także spore koszty, jest zbyt zawile i rozbudowane prawo podatkowe. Tylko w podatku dochodowym od osób fizycznych istnieje obecnie ponad 100 zwolnień ujętych w różnych ustawach i przepisach wykonawczych. Zbyt duża jest także liczba aktów prawnych określających system podatkowy. We wszystkich rodzajach podatków ustawy typowo „podatkowe” stanowią tylko niewielką część aktów prawnych, np. w podatku dochodowym od osób fizycznych oprócz ustawy o tym podatku obowiązują również rozwiązania z kilkudziesięciu innych ustaw np. ustaw związkowych czy dotyczących osób niepełnosprawnych.

Wzrostowi gospodarczemu na danym terenie może sprzyjać polityka fiskalna realizowana przez samorządy lokalne. One bowiem decydują w dużym

¹ Por. W. Grossekettler, *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*. München, 1995, s. 600.

stopniu o wysokości stawek podatkowych w zakresie takich podatków jak: podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek rolny czy podatek leśny. Ustawy określają bowiem tu najczęściej jedynie górne granice stawek, których nie można przekroczyć. Natomiast rady gmin ustalają wysokość stawek podatkowych obowiązujących na terenie danej gminy. Niestety, w związku ze złą sytuacją finansową budżetów gmin samorządy przyjmują często wysokość stawek podatków lokalnych na maksymalnym poziomie szukając tą drogą zwiększenia dochodów budżetowych. Nie jest to dobry sposób na powiększanie dochodów budżetów lokalnych. Wysokie stawki podatków zniechęcają przedsiębiorców do inwestowania. Część przedsiębiorców w ogóle rezygnuje z inwestowania, a inni przenoszą działalność do gmin, gdzie podatki są niższe. W konsekwencji, pomimo wysokich stawek, dochody budżetów gmin mogą ulec obniżeniu. Drogą do pobudzania przedsiębiorczości na danym terenie jest obniżanie stawek podatków lokalnych. To powinno zwiększać liczbę inwestorów, a co za tym idzie nastąpi wzrost dochodów budżetowych.

Elementem pobudzającym do podejmowania i rozwijania działalności gospodarczej może być uproszczenie zasad ewidencji podatkowej. Obecny rozbudowany system ewidencji sprawia, że koszty związane z wypełnianiem obowiązku podatkowego są znaczne. W dużych przedsiębiorstwach często całe sztaby ludzi pracują nad ewidencją, obliczaniem i odprowadzaniem podatków, ale i w małych firmach pracochłonność prac z tym związanych istotnie w ostatnim okresie wzrosła. Kuriozalny jest fakt, że nawet w zakresie zryczałtowanych form opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej, które z samej definicji powinny być uproszczoną formą opodatkowania, obowiązki ewidencyjne są rozległe. Dla przykładu w zakresie zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów osób fizycznych (ryczałt ewidencyjowany) należy prowadzić: wykaz środków trwałych, składać informacje o zatrudnieniu czy dokonywać spisu z natury².

Zmniejszenie kosztów administracyjnych można by uzyskać poprzez połączenie dwóch odrębnych instytucji kontrolujących podatników. Chodzi tu o urzędy skarbowe i urzędy kontroli skarbowej. Pozwoliłoby to także na lepszą koordynację czynności kontrolnych.

Czynnikiem ograniczającym wzrost gospodarczy może być podnoszenie podatku akcyzowego na paliwa i używki. Kolejne rządy uznają takie rozwiązania za dobry sposób na zmniejszenie deficytu budżetowego. Tymczasem podnoszenie akcyzy na paliwa powoduje wzrost kosztów działalności przedsiębiorstw. Każde podwyższenie akcyzy z reguły wywołuje wzrost cen paliw przy znacznie zmonopolizowanym rynku sprzedaży tych artykułów. Ponadto wysokie ceny paliw powodują rozszerzenie się „czarnego rynku”

² Por. J. Sokołowski, *Zarządzanie przez podatki*, Warszawa 1995, s. 69.

w sferze sprzedaży benzyn i olejów napędowych. Podobnie wygląda sytuacja w zakresie alkoholi i papierosów. Kolejne podwyżki akcyzy sprawiły, że pozarynkowy obrót tymi wyrobami osiągnął znaczne rozmiary. W konsekwencji doprowadziło to do zmniejszenia dochodów budżetowych. Warto też dodać, że na skutek napływu na polski rynek alkoholi i papierosów (często w tzw. systemie mrówek) w trudnej sytuacji finansowej znalazło się wielu krajowych producentów. Część firm stanęła na skraju bankructwa.

Zupełnie nowym zagadnieniem jest wprowadzenie tzw. abolicji podatkowej powiązanej z obowiązkiem składania deklaracji majątkowej. Czy to rozwiązanie będzie miało istotny wpływ na tempo wzrostu gospodarczego? Autorzy tych aktów prawnych z góry zastrzegają, że nie należy z tego tytułu spodziewać się znacznego wzrostu dochodów budżetowych, ale ograniczony zostanie zakres szarej strefy. Zakłada się, że dodatkowe dochody budżetowe z tytułu abolicji podatkowej sięgną około 500–6000 mln zł.

Czy nowe akty prawne wprowadzające abolicję i deklaracje podatkowe ograniczą szarą strefę? Przykładowo we Włoszech abolicję podatkową przeprowadzano cztery razy, co dało efekt w postaci 1,5 mld euro dodatkowych dochodów budżetowych ale szara strefa wytwarza nadal 27% PKB.

W publikacjach zwraca się uwagę, że abolicja podatkowa jest formą nagrody dla nieuczciwych. Warto jednak zwrócić uwagę, iż osoba dotychczas ukrywająca dochody nie zapłaciła żadnego podatku, więc jeśli uiści podatek „abolicyjny” to zarówno budżet, jak i społeczeństwo coś na tym zyskują. Można, co prawda wskazywać, że gdy podatnik nie podda się abolicji zapłaci po ujawnieniu ukrywanych dochodów podatek o stawce wynoszącej 75%, ale prawdopodobieństwo wystąpienia takiego zdarzenia jest mało prawdopodobne. Albowiem w Polsce na 80 tys. wszczętych postępowań podatkowych wydano 1,8 tys. decyzji, tj. 2,2% postępowań.

Generalnie poprzez właściwą politykę fiskalną państwo może w znaczący sposób wpływać na tempo wzrostu gospodarczego. Jak wykazują doświadczenia państw uzyskujących bardzo dobre wyniki gospodarcze podstawowym czynnikiem pobudzania aktywności gospodarczej mogą być: obniżenie wysokich obciążeń podatkowych, stabilizacja podatkowych uregulowań prawnych w dłuższym okresie, ograniczenie kosztów związanych z naliczaniem i odprowadzaniem podatków. Ponadto w warunkach znacznego zapóźnienia technicznego i technologicznego gospodarki polskiej ważnym instrumentem pobudzającym tempo przemian w tym zakresie mogą być podatkowe ulgi inwestycyjne. Dla zapewnienia napływu kapitału zagranicznego ważne jest także dalsze zbliżanie polskiego systemu podatkowego do standardów występujących w gospodarce światowej.

*Jerzy Sokołowski***THE STATE'S FISCAL POLICY AND ECONOMIC GROWTH**

Economic growth can be stimulated by reduction of taxes, ensuring stability of the tax law as well as an equal treatment of economic units. Moreover, economic growth is promoted also by income tax reductions for investment spendings, simplification of the tax law and tax recording principles as well as adjustment of taxation forms to tax systems followed by the EU countries.