

*Jarosław Marczak\**

**KIERUNKI I OCENA TRANSFORMACJI  
POLSKIEGO SYSTEMU PODATKOWEGO  
W LATACH DZIEWIĘCDZIESIĄTYCH XX W.**

**WPROWADZENIE**

Okres 10 lat transformacji ustrojowej w Polsce upoważnia do przeprowadzania różnorodnych analiz i ocen dotyczących dokonań we wszystkich obszarach obejmujących zarówno sferę polityczną, społeczną, jak i gospodarczą.

W obszarze gospodarki ocenić można postępy w urynkowaniu i prywatyzacji, czyli poddać ocenie stopień przekształcenia własności państwowej w prywatną oraz stopień stworzenia warunków do działalności oraz instytucji niezbędnych w gospodarce rynkowej.

Jeden z bardzo istotnych, czy nawet najistotniejszych, obszarów przekształceń dotyczy podatków, co jest konsekwencją konieczności zapewnienia dochodów budżetowi, a także rzutuje na sytuację finansową podatników – zarówno przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych.

Podatki w Polsce istniały także w okresie realnego socjalizmu. Jednakże ich konstrukcje były efektem obowiązujących wówczas doktryn. Ich przydatność w gospodarce rynkowej, opartej na zupełnie innych podstawach, siłą rzeczy była niewielka. Wymagało to zatem ich zmiany. I na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. pojawiła się wyjątkowa okazja do uporządkowania podatków i systemu podatkowego. Olbrzymie przyzwolenie społeczne dla dokonywanych przekształceń w sferze politycznej, społecznej i gospodarczej stwarzało komfortowe warunki przeprowadzenia także reformy podatkowej. Reforma ta powinna spełniać dwa warunki:

\* Dr, w Katedrze Finansów i Bankowości Uniwersytetu Łódzkiego.

obejmować doraźny cel, wynikający z podejmowanych działań dotyczących transformacji gospodarki, wspomagający jego efektywność, oraz ostateczny cel, wynikający z przyjętej wizji polskiej gospodarki. Pomiędzy tymi celami mogły zachodzić nawet, z założenia, sprzeczności, ale tylko na krótką metę. W miarę bowiem zbliżania się do docelowych rozwiązań, to one powinny osiągać prymat. Nie ulega wątpliwości, że wprowadzane zmiany podatków powinny opierać się na doświadczeniach innych państw, ale ich konstrukcje powinny mieć polski rodowód. Co zatem należało uczynić? Jakie podjąć działania? Zbyt ogólne sformułowania sprowadziłyby się do przypomnienia zasad podatkowych (Smitha lub Wagnera) oraz cech idealnego systemu podatkowego i miałyby charakter postulatywny, mało konkretny. Dlatego, w pierwszej kolejności, trzeba wskazać katalog podatków, które miałyby obowiązywać, co związane jest z formami obciążenia źródeł podatku; zależności jakie pomiędzy nimi powinny zachodzić (lub nie), czyli elementy konstrukcji poszczególnych podatków; organizację i strukturę aparatu poboru podatków (urzędy skarbowe i kontroli skarbowej). Świadczy to o tym, że na podatki powinno się spojrzeć od strony systemowej. W literaturze powszechnie występuje pogląd, że reformę podatkową winna była poprzedzać konkretna wizja modelu podatkowego<sup>1</sup>.

## 1. TEORETYCZNE PRZESŁANKI REFORMOWANIA SYSTEMU PODATKOWEGO

Nasuują się zatem pytania: jak w minionym okresie przebudowano system podatkowy? jakie były kierunki tej transformacji? jak należy ocenić tę transformację z punktu widzenia gospodarki rynkowej i jej potrzeb, nowych wyzwania państwa, zasad współżycia społecznego oraz składanych deklaracji?<sup>2</sup>

Odpowiedzi na te pytania są niezwykle trudne. Wynika to z konieczności przeprowadzenia gruntownych badań i zastosowania do nich odpowiedniego

<sup>1</sup> Por. N. Gajl, *Założenia i podstawy prawne nowoczesnych reform systemu podatkowego*, [w:] *Koncepcje współczesnych reform podatkowych. Europa na drodze do wspólnej waluty*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 44; C. Kosikowski, *Zmiana systemu podatkowego i prawa podatkowego w Polsce (Uwagi metodologiczne i merytoryczne)*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego”, 1999, nr 1, s. 112 oraz B. Brzeziński, W. Nykiel, *Stan prawa podatkowego w Polsce. Raport 2000*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2000, nr 2, s. 114.

<sup>2</sup> Kryteria oceny mogą być zróżnicowane. Przykładem J. Szolno-Koguc proponuje następujące: 1) zabezpieczenie interesu państwa, czyli potrzeb wydajności fiskalnej, 2) uwzględnienie interesu podatnika, 3) oceny skutków ubocznych opodatkowania. *Reforma polskiego systemu podatkowego w latach 1990-1995 (założenia a realizacja)*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2000, s. 40-50.

aparatu badawczego. Ponieważ zagadnienia dotyczące systemu podatkowego mają co najmniej podwójny wymiar: finansowy (ekonomiczny) oraz prawny (przepisy prawa), to założenia, konstrukcja i opis takiego aparatu wymagają dużej precyzji i tym samym miejsca. Dlatego przyjęto pewne uproszczenia, które, choć odbijają się na rozległości i głębokości rozważań, pozwolą na wyciągnięcie generalnych wniosków.

Na początku trzeba wspomnieć, że już samo określenie kierunków transformacji nie jest zagadnieniem prostym, ponieważ można wskazać następujące możliwe podejścia do tego zagadnienia:

- kierunki deklarowane przez ustawodawcę (projektodawcę),
- kierunki realizowane (wdrażane) przez wykonawcę (np. projekt ustawy lub innego aktu prawnego oraz jego wersja ostateczna),
- rzeczywiste kierunki transformacji (zrealizowane), czyli skutki wprowadzonych zmian skorygowane o realizację poboru podatku. Należy zwrócić uwagę na interpretację przepisów podatkowych przez aparat poboru – jako wyraz polityki podatkowej państwa oraz orzecznictwo w tej materii. One, łącznie z obowiązującymi aktami prawnymi, obejmującymi poszczególne podatki, wyznaczają faktyczne kierunki transformacji systemu podatkowego.

W pierwszym wymienionym przypadku oczywiste jest, że dokonanie jakiegokolwiek zmiany wymaga wskazania stanu wyjściowego oraz spodziewanego efektu zamierzonej zmiany, a tym samym określenia jej kierunku.

Omawiane przekształcenia mogą mieć charakter strategiczny, operacyjny (taktyczny) i techniczny (korekcyjny). W przypadku systemu podatkowego należałoby kierunki jego transformacji odnosić do zmian strategicznych.

Zmiany strategiczne powinny obejmować następujące zagadnienia:

1. Określenie rodzajów podatków, czyli form obciążenia źródła podatku.
2. Ustalenie relacji pomiędzy podatkami w następujących przekrojach:
  - podatki centralne a podatki lokalne,
  - podatki bezpośrednie a podatki pośrednie.
3. Polityka podatkowa określająca relacje pomiędzy funkcją fiskalną a funkcjami pozafiskalnymi (co związane jest z określeniem ciężaru podatków).
4. Określenie reguł funkcjonowania aparatu podatkowego i skarbowego, zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawa.
5. Dostosowanie polskiego systemu podatkowego do rozwiązań wykorzystywanych w UE, czyli harmonizacja podatkowa.

Zmiany operacyjne są pochodną zakładanych (przewidywanych, czy też realizowanych) zmian strategicznych. Są one konkretyzacją rozwiązań strategicznych. Innymi słowy, są to akty prawne regulujące poszczególne podatki, zasady ich poboru (np. ordynacja podatkowa), funkcjonowanie aparatu podatkowego.

Zmiany techniczne powinny polegać na usuwaniu błędów, których – pomimo największej nawet staranności – nie uda się od razu wyeliminować,

a przede wszystkim na wdrażaniu – zgodnie z przyjętym harmonogramem – docelowych rozwiązań w konstrukcjach poszczególnych podatków. Ten ostatni aspekt jest związany z koniecznością dostosowania systemu podatkowego do aktualnego stanu gospodarki zarówno od strony jej kondycji, jak i etapu rozwoju.

Przy tak postawionym problemie, rozstrzygnięcia wymaga w pierwszej kolejności kwestia, czy w Polsce nastąpiła reforma systemu podatkowego, czy też tylko konkretnych podatków, ogniw tego systemu.

Oczywiste jest, że kompleksowa przebudowa systemu podatkowego, gdziekolwiek by się to nie odbywało, jest przedsięwzięciem bardzo trudnym, choć wyjątkowo nośnym politycznie<sup>3</sup>. Wydaje się, że i w zamiarach, i w wykonaniu, dokonano przebudowy elementów systemu podatkowego – ogniw, czyli zmieniano kolejne ustawy podatkowe. Pomimo takiej praktyki powszechnie używało się, i używa nadal, określenia transformacja (przebudowa, zmiana, reforma) systemu podatkowego. Wymaga to zatem określenia definicji systemu podatkowego, a przede wszystkim definicji samego systemu. „System [to – przyp. JM] uporządkowany układ elementów, pomiędzy którymi zachodzą określone relacje, które tworzą pewną całość”<sup>4</sup>. W innej definicji przyjmuje się, że „System [to] elementy (przynajmniej dwa) powiązane ze sobą relacjami i tworzące całość o innych cechach niż cechy elementów (synergia)”<sup>5</sup>. W jeszcze innej definicji jej autor za system uważa „wyodrębniony z otoczenia zbiór elementów materialnych lub abstrakcyjnych mających wzajemne powiązania wewnętrzne i rozważanych z określonego punktu widzenia jako całość”<sup>6</sup>. W przytoczonych definicjach i w praktycznie wszystkich pozostałych, zwraca się uwagę, że zbiór elementów musi tworzyć całość. Rodzi to więc pytanie: a kiedy system tworzy całość? Albo: a kiedy system nie tworzy całości? Zbiór, po pierwsze, nie tworzy całości, czyli systemu, gdy poza nim znajdują się elementy, które w tym zbiorze powinny się znaleźć, a z różnych powodów zostały z niego wyłączone lub ich nie włączono. Po drugie, zbiór nie tworzy całości, jeżeli pomiędzy elementami tego zbioru występują sprzeczności, brak jest relacji bądź relacje te są słabe albo niedostosowane. Odnosząc te rozważania do systemu podatkowego trzeba zwrócić uwagę na następujące, bardzo ważne, zagadnienia. Po pierwsze, pojmowanie (definiowanie) systemu podatkowego w polskim piśmiennictwie podatkowym. Związły przegląd definicji oraz trudności

<sup>3</sup> Podatki są „żelaznym punktem” każdej kampanii wyborczej.

<sup>4</sup> *Słownik współczesnego języka polskiego*, t. 2, Przegląd Reader's Digest, Warszawa 1998, s. 374.

<sup>5</sup> T. Pszczołowski, *Mala encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, Wrocław 1978, s. 237.

<sup>6</sup> *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, PWE, Warszawa 1981, s. 508.



związanych z ich formułowaniem, przedstawia S. Dolata<sup>7</sup>. Po drugie, system podatkowy to nie tylko podatki (ustawy), ale przede wszystkim relacje pomiędzy nimi i sposób ich funkcjonowania<sup>8</sup>. Po trzecie, podatki są świadczeniami przymusowymi, i pod tym względem jest to obszar o materii bardzo delikatnej, wymagający dużej rozwagi w dokonywaniu zmian i umiejętności kompromisu. Po czwarte, podatki są specyficznym instrumentem finansowym, ich źródłem jest przede wszystkim wytworzony dochód, czyli nadwyżka przychodów nad kosztami, etap jej kształtowania (tworzenie przychodu) oraz jej zmaterializowana forma, będąca efektem odłożonej konsumpcji. Na ogół konstrukcje podatków „wymuszają” tworzenie owej nadwyżki. Dlatego nie może występować sytuacja wielokrotnego obciążenia podobną formą podatku tej samej części dochodu lub etapu jego tworzenia. Po piąte, podatki można różnie klasyfikować. Według jednego z najistotniejszych podziałów wyróżnia się podatki pośrednie i bezpośrednie. Zachowanie odpowiednich relacji pomiędzy tymi grupami podatków ma istotne znaczenie dla funkcjonowania gospodarki i państwa. Rodzi się pytanie o granice tych relacji. Każde rozwiązanie ma swoje zalety, ale i wady (ułomności).

Wymienione (na pewno nie wszystkie) wyznaczniki systemu podatkowego wpływają na cechy tego systemu – sprawnego, skutecznego i sprawiedliwego.

## 2. STRUKTURA POLSKIEGO SYSTEMU PODATKOWEGO

Systemy podatkowe, choć często wykazują pewne podobieństwo, są jednak różne. Wynika to przede wszystkim z odmiennych tradycji historycznych oraz wewnętrznych układów politycznych, które te systemy bieżąco kształtują poprzez legislację. Z tego względu w każdym systemie podatkowym będą występowały różne podatki, odmienna ich liczba i często inne konstrukcje. Polski system podatkowy składa się z następujących podatków<sup>9</sup>:

- podatek dochodowy od osób fizycznych,
- podatek dochodowy od osób prawnych,
- podatek od towarów i usług (ptu, VAT),
- podatek akcyzowy,
- podatek od gier,
- podatek od nieruchomości,
- podatek od środków transportowych,
- podatek rolny,

<sup>7</sup> S. Dolata, *Podstawy wiedzy o podatkach i polskim systemie podatkowym*, Wyd. u Opolskiego, Opole 1999, s. 48–54.

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> Ze względu na bardzo dużą liczbę aktów prawnych pomija się przytaczanie ich źródeł.

- podatek leśny,
- podatek od posiadania psów,
- podatek od spadków i darowizn,
- podatek od czynności cywilno-prawnych.

Przedstawione podatki są uchwalane przez Sejm, ale część z nich to podatki lokalne. Władze samorządowe mają ograniczone wobec nich władztwo podatkowe (określone konkretną ustawą). Do wymienionych podatków można dołączyć jeszcze kilka (co najmniej) innych instrumentów, które albo tylko z nazwy nie są podatkami (np. opłata skarbową lub inne opłaty lokalne), albo są ściśle powiązane z systemem podatkowym, bez mała na zasadzie naczyń połączonych, a ich konstrukcja jest bardzo podobna do podatku, np. cła. W niniejszych rozważaniach uwaga zostanie skoncentrowana wyłącznie na podatkach.

Sprawność systemu podatkowego jest związana nie tylko z samymi podatkami, ale również ustawami porządkującymi. Zalicza się do nich:

- *Ustawę o ordynacji podatkowej,*
- *Ustawę o NIP,*
- *Ustawę o doradztwie podatkowym*
- *Ustawę karną skarbową,*
- *Ustawę o kontroli skarbowej,*
- *Ustawę o finansach publicznych,*
- *Ustawę budżetową.*

Istnieją także inne akty prawne o randze ustawy, rozporządzenia czy też zarządzenia, które mają wpływ nie tylko na system podatkowy. Wymienić można choćby prawo cywilne, *Ustawę o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.*

### 3. CHARAKTERYSTYKA POSZCZEGÓLNYCH PODATKÓW

Chronologicznie rzecz ujmując, zmiany w ustawodawstwie podatkowym rozpoczęto od **podatku dochodowego od osób fizycznych**. Polegały one nie tylko na dostosowaniu obciążenia fiskalnego dochodów osób fizycznych do zmienionych warunków społeczno-gospodarczych, ale przede wszystkim na uproszczeniu tego obciążenia. Zamiast kilku podatków pojawił się jeden. Bardzo ważnym elementem tych zmian była powszechność opodatkowania, czyli objęcie nim wszystkich bez wyjątku osób, łącznie z emerytami i rencistami. Ponadto podatki „wróciły” do podatnika, dana osoba fizyczna stała się podmiotem biernym podatku. Poprzednio, zdecydowana część społeczeństwa była wyłączona z bezpośredniego opodatkowania tą podstawową formą, ponieważ na mocy prawa podatek odprowadzały zakłady. W takim przypadku podatek nie miał indywidualnego charakteru i utwierdzał zatrud-

nionego w przeświadczeniu, że nie jest on podatnikiem. W rynkowym systemie gospodarczym wysokość obciążenia podatkowego jest impulsem kształtującym decyzje. Trzeba również zaznaczyć, że nowy podatek dochodowy zrównuje wszystkich podatników. Obciążony jest dochód, a nie pochodzenie dochodu (z pewnymi wyjątkami, ale nie wypaczającymi głównej idei podatku) lub podatnika.

Drugim z kolei podatkiem, który uległ zmianie, był **podatek dochodowy od osób prawnych**. Wcześniej podatek ten, dotyczący przede wszystkim przedsiębiorstw państwowych, podlegał regulacjom, ale związane były one z gospodarką centralnie planowaną. W obecnym kształcie podatek obejmuje wszystkie podmioty gospodarcze, bez względu na formę własności, uwzględnia natomiast formy organizacyjno-prawne. Inaczej opodatkowane są przedsiębiorstwa osób fizycznych i spółki osobowe (podatek dochodowy od osób fizycznych). Właśnie z tego względu dążono do jak największej porównywalności obu podatków dochodowych. Chodziło o to, aby odmienna forma organizacyjno-prawna, determinująca rodzaj podatku, nie wpływała znacząco na obciążenie podatkowe. Niestety, nie udało się tego postulatu zrealizować. Są obszary, w których podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych, prowadzący działalność gospodarczą, znajdują się w mniej korzystnej sytuacji. Nie zmienia tej wymowy fakt, że istnieją możliwości podejmowania działalności gospodarczej przez osobę fizyczną w formie osoby prawnej (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością) lub, w niektórych przypadkach, opodatkowanie działalności gospodarczej formami ryczałtowymi.

Kolejnym podatkiem, który został zreformowany, był podatek obrotowy. Obowiązująca formuła nie tylko nie przystawała do rzeczywistości gospodarczej, ale nie była zgodna z rozwiązaniami obowiązującymi w Unii Europejskiej, do której Polska aspiruje. Wprowadzona formuła **podatku od towarów i usług** – podatek wielofazowy od wartości dodanej, zwany powszechnie VAT, jest uznawana za rozwiązanie bardzo nowoczesne. Jednakże praktyka wykazuje wiele jego bardzo słabych stron. Podatek ten ma charakter powszechny, ale istnieje katalog zwolnień, choć bardzo ograniczony i w dalszym ciągu ograniczany, o charakterze przedmiotowym i podmiotowym. Zwolnienia podyktowane zostały głównie względami ekonomicznymi. Koszty poboru i kontroli byłyby zbyt wysokie w stosunku do osiągniętych efektów. W części przypadków procedura rozliczania tego podatku (głównie usługi niekomercyjne) uniemożliwiałaby rozliczenie na zasadach ogólnych przez podatnika. Podatek od wartości dodanej pobierany jest w każdej fazie obrotu, ale pozbawiony jest efektu wielokrotnego obciążania tej samej podstawy, co było charakterystyczne dla podatku obrotowego sektora nieuspołecznionego w poprzednim systemie. Podatek od towarów i usług w formie VAT jest, pomimo swej pozornej prostoty, podatkiem skomplikowanym, drogim w poborze oraz patologicznym, tzn. umożliwiającym

dokonywanie oszustw podatkowych. Skomplikowanie podatku jest związane przede wszystkim z wyłączeniami, zróżnicowanymi stawkami podatku i ulgami. Praktyka pokazuje, że przyjęte rozwiązania nie są interpretowane jednoznacznie, a rozbieżność jest oczywista: inna wykładnia podatnika, a inna fiskusa. Odzwierciedleniem tego stanu rzeczy są bardzo liczne sprawy rozstrzygane przez NSA. VAT jest drogi, ponieważ wymaga stosowania bardzo dużej liczby dokumentów rozliczeniowych oraz aparatu skarbowego i podatkowego rozliczającego i kontrolującego. Dokumenty te są niezbędne, aby można było kontrolować podatników i powiązania między nimi. Jednak skala przedsięwzięcia jest tak wielka i ciągle rośnie, że wyrwykowe kontrole nie są w stanie sprawdzić rzetelności rozliczeń. Zmiana zasad opodatkowania obrotu miała zaś przecież polegać na uszczelnieniu rozliczeń podatkowych. Również praktyka pokazuje, że istnieją bardzo duże możliwości oszustw podatkowych z tytułu podatku od towarów i usług i to nierzadko na olbrzymią skalę. Oczywiście bardziej w sferze analiz, ale należałoby się pokusić o porównanie zasad opodatkowania obrotu np. w Stanach Zjednoczonych z dominującymi rozwiązaniami europejskimi – z punktu widzenia wszystkich trzech aspektów: prostoty rozliczeń, kosztów obsługi oraz zakresu patologii.

Przedstawione wyżej podatki są fundamentem polskiego systemu podatkowego. Ich znaczenie wynika z powszechności stosowania, przedmiotu i podstawy opodatkowania, a tym samym z tego, że są zasadniczym źródłem dochodów budżetu państwa. Wszystkie pozostałe podatki mają bardzo ograniczony zakres, przy czym znaczna ich część jest źródłem dochodów samorządów lokalnych.

**Podatek akcyzowy** został wprowadzony w życie tym samym aktem prawnym, co podatek od towarów i usług. Jest to klasyczna konstrukcja obciążająca konsumpcję. Wskazuje na to zawarty w załączniku do ustawy wykaz towarów i usług, które podlegają opodatkowaniu tym podatkiem. Podatek akcyzowy charakteryzuje się bardzo wysokimi stawkami (liniowymi). W dużym stopniu odbija się na poziomie cen nie tylko obciążonych nim towarów i usług, ale także towarów pozostałych. Na przykład cena paliwa w ponad 50% składa się z akcyzy, a trudno wskazać produkt, w którym elementem kosztów nie jest paliwo.

**Podatek od gier** obciąża podmioty gospodarcze prowadzące kasyna, salony gier oraz inne formy hazardu, wskazane w ustawie. Obciążenie tym podatkiem, o jednolitej stawce obowiązującej wszystkie podmioty i formy gier, ma charakter liniowy.

Pozostałe podatki zasilają budżety samorządów lokalnych. Ich rola jest bardzo zróżnicowana. Podstawowe znaczenie ma tu **podatek od nieruchomości**. Do roku 1997 bardzo istotny w dochodach gmin był udział **podatku od środków transportowych**. Obecnie, po zmianie tego podatku, jego rola



i wpływy z niego są symboliczne. Podobnie jest w przypadku pozostałych podatków: rolnego, leśnego, od posiadania psów oraz od spadków i darowizn.

Przedstawione na samym początku możliwe płaszczyzny analizy kierunków transformacji są w praktyce bardzo trudne do przeprowadzenia. Wielokrotne zmiany rządu w Polsce (i koalicji go tworzących) oraz innych konfiguracji politycznych (rząd, struktura polityczna parlamentu, prezydent), wymagają bardzo żmudnych analiz historycznych deklaracji zgłaszanych ze strony wymienionych układów politycznych, aby można było później porównać je z realizacją w dwojakim układzie – aktu prawnego (ustawy), obejmującego dane rozwiązanie podatkowe, oraz skutków wyrażających się efektami: fiskalnymi, społecznymi, politycznymi itp. Ponieważ ten drugi aspekt podlega oddziaływaniu jeszcze wielu innych czynników, trudno orzec o wielkości wpływu wprowadzanego (zmienianego) rozwiązania podatkowego na owe efekty. Z powyższego wynika, że najmniejsze zastrzeżenia wzbudzają akty prawne wprowadzające nowe rozwiązania lub zmieniające uprzednie w zakresie konkretnych podatków. W praktyce należałoby przejrzeć wszystkie akty prawne (ustawy oraz pozostałe, będące konsekwencją delegacji ustawowych), poddać je analizie i na jej podstawie określić kierunki zmian. Tę żmudną procedurę trzeba przeprowadzić dla każdego podatku. Dlatego na potrzeby niniejszych rozważań zostaną wykorzystane opublikowane cząstkowe analizy i opracowania. Problem bowiem nie polega na szczegółowym wyliczeniu wszystkich zmian, a na uchwyceniu ich głównych kierunków. Ponieważ przeprowadzenie zmian wymaga uzasadnienia, a uzasadnienie samo w sobie zawiera ocenę stanu przeszłego (który ma być zmieniany), ten obszar uwzględniony zostanie w części pracy poświęconej ocenie.

„Filozofię” zmian, odniesioną co prawda do podatku dochodowego od osób fizycznych, ale mającą pełne pokrycie i zastosowanie do pozostałych podatków bardzo trafnie ujęła M. Ślebocka:

Wprowadzenie tego podatku nie oznaczało, że ustawa go regulująca była doskonała. Świadczyć o tym może fakt, że w latach 1992–2000 była ona wielokrotnie zmieniana. W zasadzie żaden przepis nie przypomina już pierwotnej wersji. Przez cały ten okres katalog ulg i zwolnień występujący w ustawie zgromadził:

- około 125 zwolnień określonych w ustawie i przepisach wykonawczych,
- 13 rodzajów odliczeń od podatku,
- i 16 rodzajów odliczeń od dochodu.

[...] Dlatego też, aby doprecyzować przepisy, każda z nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadzała liczne zmiany i poprawki w opodatkowaniu dochodów osobistych ludności. Dotyczyły one w szczególności katalogu ulg i zwolnień podatkowych<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> M. Ślebocka, *Kierunki zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych w latach 1992–2000 – zmiany w ulgach*, [w:] *Finanse, banki, ubezpieczenia w Polsce u progu XXI wieku*, t. 6, *Opodatkowanie*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2000, s. 136–137.

Oczywiście, wspomniane zmiany nie stanowią „kompletu” nawet w odniesieniu do podatku dochodowego od osób fizycznych, ale oddają ducha przemian. Bardzo ważnym ich obszarem są stawki podatkowe. Ulegały one wielokrotnie zmianom w obu podatkach dochodowych (w podatku od osób fizycznych nastąpiło nawet podwyższenie stawek na pewien czas), a w podatku od towarów i usług następowało wprowadzanie nowych, nie ujętych w pierwotnej wersji ustawy, stawek: 2, 4, 12 i 3% (w kolejności chronologicznej). Część z nich wprowadzono tylko przejściowo. W przypadku podatku akcyzowego nieustannie ulega wzrostowi akcyza na paliwa. Bardzo duża liczba zmian dotyczy podatku od towarów i usług. K. Woźniak, oceniając kierunki zmian w tym podatku w latach 1996–1997, zwraca uwagę na bardzo charakterystyczne zjawisko:

Obecnie podstawowym aktem wykonawczym do ustawy [o podatku od towarów i usług – przyp. JM] jest: *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 1995 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym* (zwane dalej rozporządzeniem). Jest to akt prawny obowiązujący od 1 lutego 1996 r., w którym skumulowano zakres siedmiu obowiązujących wcześniej aktów prawnych, co niewątpliwie stanowiło dla wszystkich podmiotów stosujących przepisy dotyczące podatku od towarów i usług znaczne uproszczenie. Ta swoista „mała kodyfikacja VAT” była przejawem zamknięcia początkowego i burzliwego okresu kształtowania się przepisów, a jednocześnie stanowiła kolejny etap ich nowelizacji oraz koniecznych uzupełnień.

Zmiany objęły zarówno przepisy „polityczne”, tj. ustalające stawki podatkowe i zwolnienia z podatku, jak również wiele przepisów o charakterze „technicznym”, tj. dotyczących szczegółowych praw i obowiązków podatników<sup>11</sup>.

Szczegółowe zmiany odnosiły się do: przedłużenia, rozszerzenia stawek podatkowych (0% i 7%); zwolnień przedmiotowych z podatku oraz rozszerzenia ich zakresu; uzupełnienia przepisów dotyczących momentu powstania obowiązku podatkowego; przepisów regulujących zwroty podatku; leasingu; zasad fakturowania obrotu; odstąpienia od surowych sankcji wobec podatnika dokonującego autokorekty<sup>12</sup>. Autor zwraca uwagę, że zmiany, choć niepełne, nawiązywały jednak do praktyki. Odnosząc się do nowelizacji ustawy podatku od towarów i usług z dnia 21 listopada 1996 r., podkreśla on jedną z charakterystycznych tendencji dotyczącą także podatków dochodowych:

W noweli – po raz kolejny – zwiększa się ilość czynności podatników, które są przedmiotem opodatkowania tym podatkiem. W ten sposób w art. 2 powstaje coraz dłuższa kazuistyczna lista przepisów, dotyczących czynności opodatkowanych, z których część sprawia wrażenie dublujących się i wobec tego niepotrzebnych<sup>13</sup>.

Oznacza to, że w przepisach wprowadza się bardzo szczegółowe regulacje.

<sup>11</sup> K. Woźniak, *Kierunki zmian w podatku od towarów i usług do końca lat dziewięćdziesiątych*, [w:] *Kierunki przebudowy polskiego systemu podatkowego w II połowie lat dziewięćdziesiątych*, Wilga VIII, Instytut Finansów, Warszawa 1997, s. 12–13.

<sup>12</sup> Tamże, s. 13–16.

<sup>13</sup> Tamże, s. 16.

## 4. SKUTKI ZMIAN POLSKIEGO SYSTEMU PODATKOWEGO

„Ustawodawca” (w cudzysłowie, bo faktycznie któż nim jest?) w ten sposób reguluje wszystkie inne podatki. Podobny katalog „stworzono” dla kosztów uzyskania przychodów w podatkach dochodowych, one to bowiem właściwie wyznaczają dochód i tym samym podatek.

Analizując zmiany w uregulowaniach podatków, i tych najważniejszych, i pozostałych, można odnieść wrażenie, że „ustawodawca” zachowuje się jak strażak w czasie pożaru lasu. Ogień przerzuca się błyskawicznie, a on chce nadążyć z jego gaszeniem.

Tabela 1

Dynamika dochodów budżetu państwa według rodzajów (1991 = 100)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dochody	1,00	1,48	2,18	2,99	3,97	4,73	5,68	6,00
Dochody podatkowe	1,00	1,51	2,27	3,16	4,23	5,14	6,05	6,98
Dochody niepodatkowe	1,00	1,34	1,78	2,17	2,63	2,62	3,07	2,75
Dochody z prywatyzacji	1,00	2,83	4,57	9,33	15,46	21,94	38,25	

Źródło: *Roczniki Statystyczne GUS* za lata 1993, 1995, 1997, 1999, GUS, Warszawa. Obliczenia własne.

Tabela 2

Struktura dochodów budżetu państwa (w %)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dochody razem, w tym:	100,00*	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
dochody podatkowe	77,38	78,70	80,53	81,69	82,39	84,14	82,40	90,04
dochody niepodatkowe	21,76	19,70	17,76	15,74	14,41	12,07	11,75	9,96
dochody z prywatyzacji	0,81	1,55	1,70	2,53	3,16	3,76	5,46	

\* Nie sumuje się, gdyż nie uwzględniono dochodów z zagranicy.

Źródło: jak w tab. 1.

Jednym z wyrazów zmian zachodzących w podatkach jest ich udział w dochodach budżetu państwa. W tab. 1 i 2 ujęto dynamikę i strukturę dochodów budżetowych, w tym podatkowych. Wzrost dochodów podatkowych

w ujęciu dynamicznym jest na koniec 1998 r. mniej przekonujący ze względu na fakt, że wcześniej uwzględniano w rachunku budżetowym dochody z prywatyzacji, które charakteryzowały się bardzo wysoką dynamiką, odbijającą się również na dynamice dochodów ogółem. Bardzo wyraźny jest wzrost udziału dochodów podatkowych w strukturze dochodów budżetowych. Podatki stanowią w roku 1998 ponad 90% dochodów budżetowych. To oddaje ich rangę, ale wymaga również zwrócenia uwagi na legislację i jej kierunki.

Z kolei, badając dynamikę samych dochodów podatkowych, zauważamy, że największe tempo wzrostu wykazały podatki dochodowe. Jednakże przy ich ocenie należy przyjąć poprawkę ze względu na inne okresy odniesienia (poszczególne podatki dochodowe odnoszone są do 1992 r., a podatki pośrednie do 1993 r.). Uwagę musi zatem zwrócić dynamika podatku akcyzowego. Natomiast bardzo symptomatyczna jest struktura dochodów podatkowych. Widać wyraźnie, że wzrasta w niej udział podatków pośrednich (zarówno od towarów i usług, jak i akcyzowego), natomiast maleje udział podatków bezpośrednich, przede wszystkim od dochodów osób fizycznych (od osób prawnych ustabilizował się).

Tabela 3

## Dynamika dochodów podatkowych (1991 = 100)

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dochody podatkowe	1,00	1,51	2,27	3,16	4,23	5,14	6,05	6,98
podatki pośrednie w tym:			1,00	1,51	2,05	2,64	3,11	3,63
podatek od towarów i usług			1,00	1,03	1,42	1,93	2,54	2,95
podatek akcyzowy			1,00	2,88	3,89	4,98	5,73	6,75
podatek dochodowy	1,00	2,29	3,39	4,50	6,02	6,86	8,04	9,20
od osób prawnych		1,00	1,24	1,35	1,75	2,12	2,62	2,93
od osób fizycznych		1,00	1,65	2,40	3,25	3,62	4,14	4,80
inne dochody podatkowe	1,00	0,42	0,21	0,10	0,06	0,03	0,05	0,01

Źródło: jak w tab. 1.



Tabela 4

## Udział dochodów podatkowych w dochodach budżetowych

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dochody	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Dochody podatkowe	77,38	78,70	80,53	81,69	82,39	84,14	82,40	90,04
podatki pośrednie w tym:			38,67	42,59	43,38	46,96	46,13	50,91
podatek od towarów i usług			31,67	23,78	24,69	28,11	30,82	33,87
podatek akcyzowy			6,80	14,26	14,50	15,57	14,94	16,65
podatek dochodowy	25,49	39,29	39,65	38,34	38,64	37,02	36,07	39,09
od osób prawnych		16,18	13,63	10,82	10,56	10,77	11,07	11,70
od osób fizycznych		23,10	26,02	27,53	28,08	26,26	25,00	27,39
inne dochody podatkowe	22,86	6,45	2,21	0,75	0,37	0,16	0,19	0,03

Źródło: jak w tab. 1.

Podsumowując, ocena zmian kierunków transformacji systemu podatkowego w Polsce w latach dziewięćdziesiątych nie może być pozytywna<sup>14</sup>.

## 5. OCENA POLSKIEGO SYSTEMU PODATKOWEGO

W każdym państwie dokonuje się zmian systemu podatkowego oraz poszczególnych podatków tak, aby były one dostosowane do przemian zachodzących w gospodarce i innych obszarach życia społecznego. Bardzo

<sup>14</sup> Chociaż pojawiają się odmienne, sporadyczne głosy. Na przykład I. Bolkowiak stwierdza, że „poza już wspomnianym uproszczeniem systemu podatkowego (mniej podatków, prostsze zasady kumulacji podatkowej, ustalania podstawy opodatkowania itp.), jest on obecnie – zgodnie z regułami gospodarki rynkowej – znacznie bardziej powszechny i znacznie bardziej niż wcześniej jednolity, pozostało jednak, przejściowo niezbędne, odrębne opodatkowanie rolnictwa i nie jest ciągle jasne, w jakim kierunku zmierzać będzie reforma tego opodatkowania w przyszłości, w miarę jego restrukturyzacji, i nie wszystkie dochody objęte podatkiem dochodowym od osób fizycznych są jednolicie obciążone, ale postęp w tej dziedzinie jest niewątpliwy. Zreformowana część systemu podatkowego odpowiada także w zasadzie, co bardzo istotne, wymogom Unii Europejskiej. Pozostaje przeprowadzenie reformy niezmiennych dotąd segmentów systemu, przede wszystkim podatku od nieruchomości (podatki majątkowe) i stopniowe reformowanie obciążeń podatkowych rolnictwa”. I. Bolkowiak, *Polski system podatkowy w okresie transformacji ustrojowej (lata 1989–1996)*, Instytut Finansów, Warszawa 1998, s. 59.

trudno jest skonstruować system wolny od wad. Dlatego istnieje możliwość naprawiania popełnionych błędów, „niedoróbek” itp. Natomiast

Łatwość, z jaką można w Polsce zmieniać ustawy podatkowe, jest przerażająca. Poselskie projekty zmiany ustaw podatkowych nie podlegają wstępnej ocenie ani pod kątem zgodności z *Konstytucją RP* oraz zgodności z prawem wspólnotowym, ani też z punktu widzenia uwzględnienia wymogów Zasad Techniki Prawodawczej oraz orzecznictwa TL, SN i NSA<sup>15</sup>.

Powyższy cytat mógłby posłużyć za jedyny i ostateczny komentarz do oceny polskiego systemu podatkowego. Jednakże wniosków jest więcej:

1. Brak wizji modelu docelowego systemu podatkowego w Polsce. To powoduje, że nie ma także koncepcji przebudowy systemu aktualnego.

2. System jest niestabilny, co jest prostą konsekwencją braku rozwiązania docelowego, a wszelkie zmiany mają charakter odcinkowy, cząstkowy.

3. Szczególnie zwraca uwagę niechlujstwo podatkowe, którego objawami są: niska jakość ustawodawstwa, pośpiech w tworzeniu aktów prawnych, liczne błędy legislacyjne, luki, przeoczenia itp., wymagające korekt, doraźność. Przyczynia się to do rozszerzenia pola interpretacji przepisów.

4. Polski system podatkowy charakteryzuje się wzrastającym fiskalizmem. Objawem tego jest eliminowanie różnego rodzaju ulg i zwolnień, kilka niskich progów podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz rozszerzanie zakresu podstawowej stawki w podatku od towarów i usług.

5. Rysuje się wyraźnie tendencja spychania Polski do grona państw OECD słabo rozwiniętych, czego przejawem jest zwiększanie się udziału podatków pośrednich w dochodach budżetowych w stosunku do podatków bezpośrednich. Zjawisko to odzwierciedlają dane z tab. 5 i 6, z których wyraźnie wynika, że w państwach wysoko rozwiniętych mają relatywnie większy udział w całości podatków podatki dochodowe – bezpośrednie. Natomiast w państwach słabo lub słabiej rozwiniętych odwrotnie – dominuje podatek od towarów i usług.

6. Marginalizacja samorządów lokalnych poprzez ograniczanie ich władztwa podatkowego. Wyraża się to przede wszystkim likwidowaniem niektórych podatków.

<sup>15</sup> C. Kosikowski, *Zmiana systemu podatkowego...*, s. 112.

## Opodatkowanie w państwach OECD w 1997 r.

Państwo	Udział podatków w PKB	Struktura podatków (i obciążeń na ubezpieczenia społeczne)				
		podatki od dochodów osób fizycznych	podatki od dochodów osób prawnych	obciążenia na ubezpieczenia społeczne	podatek od towarów i usług	pozostałe podatki
1	2	3	4	5	6	7
Australia*	29,8	<b>42,0**</b>	14,6	0,0	27,5	15,9
Austria	44,3	<b>22,1</b>	4,7	31,0	28,2	14,0
Belgia	46,0	<b>31,0</b>	7,5	29,0	26,7	5,8
Czechy	38,6	13,5	8,6	39,0	32,6	6,3
Dania	49,5	<b>52,4</b>	5,2	3,2	33,0	6,2
Finlandia	46,5	<b>33,3</b>	8,1	24,2	30,9	3,5
Francja	45,1	14,0	5,8	37,4	27,8	15,0
Grecja	33,7	13,2	6,4	31,5	41,0	7,9
Hiszpania	33,7	<b>21,9</b>	7,8	30,2	28,9	11,2
Holandia	41,9	15,6	10,5	32,7	28,0	13,2
Irlandia	32,8	<b>31,4</b>	10,0	12,1	39,7	6,8
Islandia	32,2	<b>32,8</b>	2,8	8,8	47,5	8,1
Japonia	28,8	20,5	15,0	33,2	16,5	14,8
Kanada	36,8	<b>38,0</b>	10,3	13,2	24,4	14,1
Korea Płd.	21,4	17,1	10,5	8,8	45,4	18,2

Tabela 5 (cd.)

1	2	3	4	5	6	7
Luksemburg	46,5	20,4	18,5	22,1	27,0	12,0
Meksyk	16,9	...	...	...	55,3	...
Niemcy	37,2	<b>23,9</b>	4,0	39,0	27,7	5,4
Norwegia	42,6	<b>25,7</b>	12,2	21,0	37,0	4,1
Nowa Zelandia	36,4	<b>43,2</b>	10,6	0,0	34,6	11,6
<b>Polska</b>	<b>41,2</b>	<b>21,4</b>	<b>7,7</b>	<b>32,1</b>	<b>34,9</b>	<b>3,9</b>
Portugalia	34,2	17,7	10,9	24,2	42,0	5,2
Szwajcaria	33,8	<b>31,2</b>	5,9	23,2	18,3	21,4
Szwecja	51,9	<b>35,0</b>	6,1	28,8	22,3	7,8
Turcja	27,9	<b>21,7</b>	5,7	12,9	37,1	22,6
USA	29,7	<b>39,0</b>	9,4	22,9	16,7	12,0
Węgry	39,4	16,8	4,9	35,4	39,3	3,6
Wielka Brytania	35,4	<b>24,8</b>	12,1	17,1	35,0	11,0
Włochy	44,4	<b>25,3</b>	9,5	30,1	25,9	9,2
UE (średnio)	<b>41,5</b>	<b>25,5</b>	<b>8,5</b>	<b>26,1</b>	<b>30,9</b>	<b>9,0</b>
OECD (średnio)	<b>37,2</b>	<b>26,6</b>	<b>8,8</b>	<b>22,1</b>	<b>32,1</b>	<b>10,4</b>

\* Wyróżniono państwa, w których dział podatków od towarów i usług jest niższy niż w Polsce.

\*\* W kolumnie wyróżniono dane dotyczące państw, w których udział ten jest wyższy niż w Polsce.

Źródło: *OECD in Figures. Statistics on the Member Countries. 2000 edition*, OECD Observer.



Tabela 6

Najwyższe stawki podatków dochodowych w 1998 r. w państwach OECD (w %)

Państwo	Stawki podatku	
	dochodowego od osób fizycznych	dochodowego od osób prawnych
1	2	3
Australia	47,0	36,0
Austria	50,0	34,0
Belgia	61,0	40,2
Czechy	40,0	35,0
Dania	58,7	34,0
Finlandia	57,5	28,0
Francja	54,0	41,7
Grecja	...	...
Hiszpania	56,0	35,8
Holandia	60,0	35,0
Irlandia	48,0	32,0
Islandia	46,4	30,0
Japonia	65,0	50,0
Kanada	54,1	46,1
Korea Płd.	44,5	31,2
Luksemburg	46,6	39,6
Meksyk	35,0	34,0
Niemcy	55,9	58,2
Norwegia	41,7	28,0
Nowa Zelandia	33,0	33,0
Polska	40,0	36,0
Portugalia	40,0	37,4
Szwajcaria	43,9	33,2
Szwecja	59,6	28,0
Turcja	55,0	44,0
USA	46,6	39,5
Węgry	42,0	19,1

Tabela 6 (cd.)

1	2	3
Wielka Brytania	40,0	31,0
Włochy	46,0	37,0
UE (średnio)	49,7	36,3
OECD (średnio)	47,8	35,1

Źródło: jak w tab. 5.

*Jarosław Marczak*

#### **DIRECTIONS OF THE POLISH TAX SYSTEM TRANSFORMATION IN THE 1990S AND ITS EVALUATION**

Transformation of Polish economy required an adjusted tax system. The implemented adjustments had a very broad scope. They affected both particular taxes as well as tax system regulating act. The article attempts to evaluate adjustments introduced to the Polish tax system and their aims. It starts by discussing these that modified taxes and the tax system in the 1990s against a backdrop of theoretical premises. Then the adjustments are evaluated in terms of their effects. The final evaluation is provided as a set of conclusions.