

Grzegorz Matysek

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

UWARUNKOWANIA SKUTECZNOŚCI INSTRUMENTÓW PODATKOWYCH

Streszczenie: Artykuł przedstawia główne uwarunkowania, które prawodawca powinien brać pod uwagę przy wprowadzaniu do systemu podatkowego instrumentów podatkowych, tak aby w jak najpełniejszym stopniu umożliwiały one osiąganie zakładanych celów społecznych i gospodarczych.

Słowa kluczowe: polityka podatkowa, instrumenty podatkowe.

W ramach bogatego instrumentarium finansowego, którym dysponuje państwo, prowadząc politykę społeczno-gospodarczą, szczególne znaczenie mają instrumenty podatkowe. Za główne przyczyny takiego stanu rzeczy należy uznać to, że podatki zawsze pozostawały istotnym instrumentem w polityce państwa ze względu na duże znaczenie fiskalne, stanowiąc podstawowe źródło alimentowania dochodów budżetowych. Są to bowiem instrumenty tradycyjnie „sprawdzone”, o dużym zakresie oddziaływania w ujęciu zarówno podmiotowym, jak i przedmiotowym, umożliwiające realizowanie nie tylko celów fiskalnych, ale również innych zadań, ważkich ze społecznego lub gospodarczego punktu widzenia. Duży zakres podmiotowy opodatkowania jest związany z powszechnością opodatkowania, ogólnością świadczenia oraz dążeniem do poszanowania klasycznej zasady równości (równomierności) opodatkowania. Duży zaś zakres przedmiotowy podatków jest związany z poszukiwaniem przez państwo tych obszarów życia społecznego i gospodarczego, które w wyniku objęcia ich opodatkowaniem mogłyby stanowić wydajne źródło finansowania wydatków budżetowych lub też zapewnić osiąganie innych celów stawianych przed systemem podatkowym. W zakresie, w jakim dokonuje się analizy konstrukcji podatków, to drugie kryterium (zakres przedmiotowy opodatkowania) wydaje się ważniejsze. W konstrukcjach podatkowych zakres podmiotowy jest i musi być określany zawsze przez pryzmat przedmiotu opodatkowania. Podatnikami są bowiem te podmioty, które dokonują określonych czynności podlegających opodatkowaniu, bądź też te, które legitymują się tytułem prawnym do danego majątku, a nie wyłącznie te, które cechuje określony status prawny.

Podatki, dzięki stosunkowo dużym możliwościom modyfikowania ich konstrukcji, są dość wygodnym narzędziem służącym osiągnięciu zakładanych przez państwo celów społecznych i gospodarczych. Osiąganie tych celów następuje przede wszystkim poprzez dokonywanie zmian poszczególnych elementów konstrukcyjnych podatków – zakresu podmiotowego, przedmiotowego, stosowanych ulg i zwolnień podatkowych, podstaw opodatkowania, wysokości stawek podatkowych czy też sposobu i terminu zapłaty podatku. To właśnie te obszary podlegają najczęstszej modyfikacji. Zmiany w systemie podatkowym poprzez wprowadzenie nowego podatku bądź rezygnację z już istniejącego występują rzadziej i mają charakter incydentalny. Podstawowym ich celem jest wówczas raczej próba uporządkowania już funkcjonującego systemu podatkowego oraz dostosowanie istniejących rozwiązań do zmieniających się uwarunkowań gospodarczych, a nie zasadnicza zmiana tego systemu.

Oddziaływanie przez państwo instrumentami podatkowymi na zachowania podatników może przebiegać poprzez zmiany jednego z elementów konstrukcji danego podatku, kilku bądź też wszystkich. Zwiększony zakres dokonywanych zmian w prawie podatkowym świadczy wówczas albo o znacznej niedoskonałości dotychczas funkcjonujących rozwiązań, wynikającej z niedostosowania norm prawnych do procesów zachodzących w życiu gospodarczym i społecznym, też albo o tym, że u ich podłoża mogą leżeć zmiany założeń koncepcyjnych co do funkcji, które powinny być za pośrednictwem danych instrumentów podatkowych realizowane.

Duża różnorodność instrumentów podatkowych wskazuje na znaczny potencjał regulacji kształtujących system podatkowy, za pośrednictwem którego państwo może wpływać na wysokość obciążeń podatkowych ponoszonych przez podatników i kształtować zakres środków pozostających do ich dyspozycji. Skuteczność ich stosowania jest jednak uwarunkowana wieloma czynnikami. Mogą to być uwarunkowania zewnętrzne, na które składa się określony układ stosunków ekonomiczno-społecznych, w których instrumenty te mają funkcjonować, jak i czynniki wewnętrzne, które wiążą się z określonymi cechami danego instrumentu podatkowego [Reniger 1982, s. 333 i n.; Gomułowicz 1996, s. 129-131; Pietrewicz 1995, s. 29-36; Fedorowicz 1998, s. 88-101; Bouvier 2000, s. 175-179].

Wśród czynników zewnętrznych wymienić należy przede wszystkim:

- zbieżność celów instrumentów podatkowych z celami realizowanymi przez inne instrumenty prawno-finansowe,
- niewystępowanie niekorzystnych uwarunkowań rynkowych,
- odpowiednio ukształtowaną świadomość podatkową (nastawienie podatników),
- ogólną stabilność polityki finansowej państwa,
- zakres bezpośredniego oddziaływania przez państwo na procesy gospodarcze i społeczne poprzez system nakazów i zakazów,
- konsekwentne egzekwowanie przepisów podatkowych przez władze skarbowe.

Do grupy czynników wewnętrznych decydujących o skuteczności instrumentów podatkowych zaliczyć można:

- zagwarantowanie odpowiedniej finansowej siły oddziaływania bodźca podatkowego,
- realność warunków, które należy spełnić, aby z danego rozwiązania móc skorzystać,
- zapewnienie ścisłej korelacji przyczynowo-skutkowej między instrumentem podatkowym a indywidualnym zachowaniem podatnika,
- szybkość działania instrumentu podatkowego,
- konstrukcyjną przejrzystość zasad funkcjonowania instrumentu podatkowego,
- stabilność rozwiązań stymulacyjnych,
- stosowanie konstrukcji opartych na mechanizmie progresji.

Nie bez znaczenia dla skuteczności stosowanych w ramach polityki podatkowej instrumentów pozostają rozwiązania przyjmowane i wdrażane w innych dziedzinach finansów. Może się bowiem zdarzyć, iż w związku z brakiem koordynacji założeń poszczególne rozwiązania będą ze sobą konkurowały albo też wręcz będą bezpośrednio sprzeczne. Zróżnicowanie ośrodków decyzyjnych, a tym samym możliwość występowania odmiennych założeń i celów poszczególnych rodzajów polityki, przy braku właściwej synchronizacji, może powodować znaczne utrudnienia w ich skutecznej realizacji, niekiedy nawet niwelując wypracowane przez politykę podatkową osiągnięcia. Aby tego rodzaju sprzeczności się nie zdarzały, zanim do systemu podatkowego zostaną wdrożone nowe rozwiązania, konieczna jest uprzednia identyfikacja potrzeb państwowych, ich hierarchizacja, wytyczenie priorytetowych celów i zadań, a dopiero później wybór tych narzędzi finansowych, które będą je najsukuteczniej realizowały¹.

Niekorzystna sytuacja rynkowa może powodować, iż np. proponowane podatnikom ulgi inwestycyjne, ze względu na duże trudności związane z pozyskaniem materiałów budowlanych na rynku, nie odniosą oczekiwanego skutku. Brak właściwego nastawienia podatników do określonych rozwiązań podatkowych im proponowanych może przyczyniać się do nieosiągnięcia przez te instrumenty zakładanych celów. Jest to niezmiernie istotny czynnik, oparty na swoistego rodzaju „grze” – z jednej bowiem strony państwo do systemu podatkowego wprowadza określone parametry ekonomiczne, z drugiej zaś strony oczekuje odpowiednich reakcji. Nie można zatem lekceważyć mentalności samego społeczeństwa, które, będąc podmiotem biernym podatku, ponoszącym ciężary podatkowe, w naturalny sposób postrzega

¹ Już w 1992 r. N. Gajl wskazywała na trudności, które występują w zakresie synchronizacji rozwiązań prawnych poszczególnych dziedzin działalności publicznej. Jej pogląd, iż „znacznie więcej [...] miejsca w teorii finansów poświęca się obecnie rozważaniom nad formami różnego rodzaju synchronizacji i harmonizacji w zakresie polityki zagranicznej różnych państw, w tym przede wszystkim harmonizacji podatkowej, niż nad formami wewnętrznej synchronizacji polityki finansowej, prowadzonej w różnych działach wewnętrznej gospodarki publicznej. W sumie za mało uwagi poświęca się zgodności konstrukcji stosowanych w systemie podatkowym z innymi dziedzinami finansów i stosowanymi tam instrumentami finansowymi” [Gajl 1992, s. 201, 202].

podatek jako istotne źródło ograniczające jego popyt konsumpcyjny, skłonność do podejmowania inicjatyw inwestycyjnych czy oszczędzania. Przy niskim poziomie moralności podatkowej podmiotów zobowiązanych do płacenia podatków następuje rozrost szarej strefy, maleją wpływy podatkowe, co ostatecznie znacznie utrudnia realizację założeń polityki podatkowej. Skuteczność bodźców podatkowych zależy ponadto od zakresu i intensywności wykorzystywania przez państwo w prowadzonej przez siebie polityce społeczno-gospodarczej instrumentów oddziaływania bezpośredniego (nakazy i zakazy administracyjne). Znaczenie stymulacyjne podatków maleje bowiem wraz z rozrastaniem się tendencji nakazowo-rozdzielczych. Instrumenty podatkowe mogą mieć bowiem wpływ na zachowania podatników, o ile istnieje swoboda postępowania.

O skuteczności polityki podatkowej w sferze gospodarczej i społecznej decyduje nie tylko prawidłowość konstrukcji systemu podatkowego (rodzaje stosowanych podatków, zakres obszarów nieobjętych opodatkowaniem, zakres przypisywanych systemowi podatkowemu funkcji), ale i sposób funkcjonowania organów administracji skarbowej w dużej mierze odpowiedzialnej za wymiar podatków i efektywną ich egzekucję.

Skuteczność instrumentów podatkowych uzależniona jest również od stabilności wprowadzonych rozwiązań podatkowych. Choć z jednej strony warunkiem postępu jest stopniowe i stałe zwiększanie poziomu oczekiwań (wymogów), to jednak dla długofalowej skuteczności instrumentu podatkowego ważne jest, aby podstawa, na której opiera się dany instrument, charakteryzowała się względną stabilnością, obejmującą okresy co najmniej kilkuletnie. Ważna zatem jest konsekwencja władz w realizacji wcześniej wytyczonych kierunków polityki gospodarczej i społecznej. Szczególnego znaczenia czynnik ten nabiera w przypadku podejmowanych przez podatników – pod wpływem polityki podatkowej – decyzji inwestycyjnych, mających znaczący wymiar finansowy i charakteryzujących się długim okresem zwrotu. Zmienność uwarunkowań podatkowych nierozzerwalnie towarzyszących procesom inwestycyjnym zdecydowanie nie sprzyja takim decyzjom².

Pozafiskalne efekty wprowadzanych zmian w systemie podatkowym nie są zauważalne od razu. Opóźnienie w występowaniu skutków jest naturalną konsekwencją stosowania w polityce gospodarczej rozwiązań podatkowych i niekorzystania w tym zakresie z innych prawno-finansowych instrumentów (np. o charakterze transferowym). Tym samym opóźnienie to, choć z pewnością do zalet instrumentów podatkowych nie należy, nie powinno być przyczyną nazbyt pospiesznego zastępowania jednych instrumentów podatkowych, jako nieskutecznych, przez inne. Brak

² Osiągnięcie celu, zakładanego przez prawodawcę przy wdrażaniu określonego instrumentu podatkowego (w szczególności ulg podatkowych), najczęściej uzależnione jest od tego, w jak dużym stopniu podatnicy skorzystają z proponowanych im rozwiązań. Jeżeli jedynie nieliczna grupa podatników może wypełnić warunki hipotezy normy kreującej daną ulgę, to oznacza to, że cel, leżący u podstaw wprowadzenia danego instrumentu podatkowego, najprawdopodobniej nie zostanie osiągnięty.

stabilności stosowanych rozwiązań może bowiem powodować zobojętnienie podatników na proponowane im w ramach systemu podatkowego instrumenty.

Jednym z najistotniejszych problemów związanych ze stosowaniem instrumentów podatkowych, mających na celu skuteczne kształtowanie zachowań podatników, jest kwestia siły oddziaływania tego instrumentu. Wykładnikiem siły instrumentu jest wielkość korzyści lub dolegliwości finansowej, które łączą się z danym instrumentem. Jeśli nie będzie on zapewniał podatnikowi wystarczająco dużych korzyści albo nie będzie istotnie dolegliwy, nie wzbudzi u adresata dostatecznie mocnego zainteresowania i oczekiwanych reakcji. Dodatkową trudnością we wdrażaniu instrumentów podatkowych jest to, że ze względu na subiektywny odbiór siły oddziaływania instrumentów przez poszczególnych podatników nie da się w sposób absolutny określić parametrów takiego instrumentu, aby był zawsze i wobec wszystkich w pełni skuteczny. W tym zakresie konieczne jest więc przyjmowanie rozwiązania kompromisowego, które siłą rzeczy opierać się musi na uproszczonych założeniach.

Warunkiem skuteczności oddziaływania instrumentów podatkowych jest również realność osiągnięcia celu leżącego u podstaw wprowadzenia do systemu podatkowego danego instrumentu. Zbyt wygórowane zadania, zbyt trudne warunki do spełnienia stawiane podatnikom, niezależnie od dużej finansowej siły instrumentu, mogą całkowicie zniweczyć cel wprowadzenia instrumentu, czyniąc kierowane do podatników bodźce zupełnie jałowymi. Kształtowanie poszczególnych instrumentów podatkowych wymaga więc swoistego umiaru w określaniu warunków ich stosowania.

Niezmiernie ważną cechą skutecznego instrumentu podatkowego jest bezpośredniość jego oddziaływania, tj. w miarę możliwości ściśle związaną (skorelowanie) korzyści lub dolegliwości finansowej danego instrumentu z indywidualnym zachowaniem podatnika, tak by nie było wątpliwości co do zakresu zależności, jakie zachodzą pomiędzy zachowaniem podatnika i finansowym jego następstwem. Jednocześnie im krótszy okres pomiędzy zdarzeniem, z którym związana jest korzyść lub dolegliwość finansowa, a momentem urzeczywistnienia się dla podatnika tej korzyści lub dolegliwości, tym skuteczniejszy wydaje się instrument podatkowy.

Na skuteczność bodźców o charakterze podatkowym istotny wpływ ma również sama konstrukcja stosowanego instrumentu. W przypadku np. zastosowania rozwiązań opartych na progresywnym mechanizmie stymulacji zachowań podatników, intensywność oddziaływania może być zmienna i uzależniona od poziomu osiągniętych rezultatów. Ze względu na to, że każdy kolejny stopień poprawy wyniku jest związany z koniecznością podjęcia większego wysiłku, aniżeli było to konieczne w przypadku wcześniejszego szczebla, zasadne jest wykorzystywanie w ramach polityki podatkowej elastycznych narzędzi premiujących (lub stwarzających dolegliwości finansowe) oddziałujących w mniej lub bardziej intensywnym stopniu.

Kwestiami, których nie można pominąć w analizowaniu skuteczności instrumentów podatkowych, są wymagane od systemu podatkowego względna prostota konstrukcji, jasność oraz komunikatywność. Niespełnienie tych podstawowych wręcz

warunków przy wdrażaniu instrumentów podatkowych, niezależnie od zakładanej bardzo dużej siły ich oddziaływania, może być barierą znacznie osłabiającą ich intensywność, a nawet całkowicie uniemożliwiającą praktyczne stosowanie.

Zbudowanie więc odpowiednich konstrukcji podatkowych jest bardzo skomplikowane. W procesie tym muszą być brane pod uwagę zarówno czynniki fiskalne, jak i różnego rodzaju czynniki ekonomiczne i społeczne. Wkomponowanie wielu tego rodzaju czynników w system podatkowy wymaga stosowania odpowiednich technik legislacyjnych, co z ekonomicznego i prawnego punktu widzenia nie jest łatwe. Nie wszystkie bowiem elementy, jakie muszą być uwzględnione w konstrukcji podatków, są ze sobą zsynchronizowane. W szczególności konieczne jest określenie, czy za pomocą opodatkowania ma być realizowany głównie cel fiskalny, czy też cele innego rodzaju. Ponadto uwzględnianie w konstrukcji podatku różnych pozafiskalnych czynników powoduje rozbudowanie jego struktury, która ostatecznie powinna odpowiadać przynajmniej podstawowym zasadom podatkowym (w tym w szczególności zasadom sprawiedliwości, pewności oraz taniaści podatku) [Gajl 1988, s. 124]. Stosowanie do celów stymulacyjnych instrumentów podatkowych wymaga więc uwzględnienia kilku ważnych okoliczności.

Po pierwsze – instrumenty podatkowe tworzą ściśle powiązany ze sobą i skomplikowany układ, co oznacza, że jakiegokolwiek zmiany dokonywane w tym obszarze nie powinny mieć charakteru rozwiązań indywidualnych, częściowych, lecz w miarę możliwości powinny uwzględniać te wielokierunkowe zależności. Zmiany w prawie podatkowym powinny być więc przeprowadzane systemowo. Postulat ten obejmuje również konieczność synchronizacji celów realizowanych za pośrednictwem instrumentów podatkowych z założeniami społecznymi i gospodarczymi realizowanymi przy zastosowaniu innych aniżeli podatkowe narzędzi.

Po drugie – celowe zastosowanie określonych instrumentów podatkowych nie powoduje powstania natychmiastowych efektów. Ze względu na sformalizowane procedury legislacyjne, a także roczne okresy dokonywanych rozliczeń ostatecznych z tytułu podatków dochodowych, wiąże się to z faktem powstawania znacznych opóźnień w ich wystąpieniu względem momentu, w którym instrument został wdrożony do systemu podatkowego. Stosowanie instrumentów podatkowych wymaga więc działań długookresowych, aby przyniosło zamierzony skutek, a przez to rozwiązania podatkowe powinny się charakteryzować merytoryczną i formalną stabilnością.

Po trzecie – ostateczna skuteczność wprowadzanego do systemu podatkowego instrumentu podatkowego (w szczególności rozwiązań preferencyjnych) uzależniona jest od przejrzystości konstrukcji proponowanego podatnikom rozwiązania, jasności warunków, które powinny być przez nich spełnione oraz realnych możliwości spełnienia tych wymogów przez podatników, będących adresatami określonych instrumentów. Rozwiązania podatkowe nie powinny więc zawierać ani skomplikowanych formuł, ani zbyt ostrych wymagań uniemożliwiających w praktyce uzyskanie prawa do korzystania z nich. Uregulowania normatywne muszą być w tym zakresie ściśle i precyzyjne, gdyż stają się jednocześnie wyznacznikiem poziomu zabezpieczenia interesów podatnika przed dowolnością organów podatkowych.

Po czwarte – ocena zasadności wdrożenia do systemu podatkowego określonego instrumentu podatkowego (np. ulg podatkowych) zależna jest również od indywidualnej skłonności podatników do praktycznego wykorzystywania poszczególnych rozwiązań w prowadzonej przez nich np. działalności gospodarczej. Oznacza to, że w procesie stanowienia prawa podatkowego powinny być również uwzględniane: poziom świadomości podatkowej podatników (ogólny poziom ich wiedzy z zakresu prawa podatkowego), ich skłonność do planowania podatkowego, a także poziom zaufania podatników do tego prawa.

Po piąte – nie bez znaczenia pozostają dotychczasowe doświadczenia zarówno podatników, jak i organów uprawnionych do weryfikacji ich rozliczeń podatkowych, w zakresie wykorzystania już istniejących instrumentów podatkowych. Doświadczenia te mogą być cenną wskazówką w przypadku wprowadzania nowych rozwiązań podatkowych.

W ostatnim czasie na problematykę obowiązujących w Polsce preferencyjnych instrumentów podatkowych zwróciło szczególną uwagę Ministerstwo Finansów. W opublikowanym w 2010 r. na ten temat raporcie [*Preferencje podatkowe... 2010*] stwierdzono, że obowiązujący w Polsce zakres podatkowych preferencji jest stosunkowo duży i dotyczy w szczególności takich obszarów, jak: wsparcie rodzin, cele społeczne, rolnictwo i gospodarka. W dużo mniejszym stopniu aktualne rozwiązania podatkowe ukierunkowane są na wspieranie zatrudnienia, filantropię, kulturę, naukę, edukację i sport. Zwrócono jednocześnie uwagę na kilka głównych problemów związanych z funkcjonowaniem w Polsce preferencji podatkowych, tj. w szczególności niską efektywność ulg podatkowych, spowodowaną m.in. faktem korzystania z tych instrumentów przez podatników, którzy nie byli zamierzonymi ich adresatami, oraz brakiem jasnego sprecyzowania celów, którym służyć mają obowiązujące rozwiązania.

System obowiązujących w Polsce preferencji podatkowych nie jest więc systemem idealnym. Przyzwolenie prawodawcy na funkcjonowanie rozwiązań, które – choć korzystne dla podatników – wiążą się ze znacznym uszczerbkiem we wpływach budżetowych, uzależnione być musi od pozytywnej oceny skuteczności funkcjonowania danych instrumentów podatkowych w praktyce. To z kolei zagadnienie wymaga ciągłej analizy. Ze względu na wielokierunkowy zakres oddziaływania instrumentów podatkowych ocena poszczególnych wdrożonych do systemu podatkowego rozwiązań jest zagadnieniem wielce skomplikowanym, a jednoznaczna ocena skuteczności oddziaływania – niejednokrotnie niemożliwa.

Literatura

- Bouvier M., *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*, KiK, Warszawa 2000.
Fedorowicz Z., *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.
Gajl N., *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, PWE, Warszawa 1988.
Gajl N., *Teorie podatkowe w świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.

- Gomułowicz A., *Polityka podatkowa w Polsce i przesłanki jej kształtowania*, „Monitor Podatkowy” 1996, nr 5.
- Pietrewicz M., *Polityka fiskalna*, Poltext, Warszawa 1995.
- Preferencje podatkowe w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Departament Polityki Podatkowej, Warszawa 2010, http://www.mf.gov.pl/_files_/podatki/system_podatkowy/raport/raport_nt_preferencji_podatkowych_w_polsce_wersja_polska.pdf.
- Reniger H., *Bodźce prawno-finansowe*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, T. I: *Instytucje ogólne*, Polska Akademia Nauk, Ossolineum, 1982.

DETERMINANTS OF EFFECTIVENESS OF TAX INSTRUMENTS

Summary: The article presents the main circumstances that should be taken into consideration by a legislator while introducing specific tax instruments into taxation system, in order to attain social and economic objectives.