

PODATKOWA CHOROBA

Elżbieta Mączyńska¹

Skomplikowane, nieprzejrzyste przepisy powodują marnotrawienie części wpływów do budżetu
Podatkowa choroba

Zmiana ministra finansów wywołuje zwykle wśród podatników-optimistów nadzieje na poprawę ich doli; podatnicy-pesymiści upatrują w niej nowych zagrożeń. Ich powodem jest chory system podatkowy - i taki będzie, dopóki nie przeprowadzi się jego radykalnego uproszczenia.

Ta choroba systemu nie wynika przy tym ze zbyt dużych podatków. Polska nie należy do krajów o szczególnie wysokich stopach podatkowych (choć społeczne odczucie może być inne). Postulowanie teraz ich szybkiej, radykalnej obniżki byłoby zresztą nierozsądne wobec ogromu zadań stojących przed państwem, choć oczywiście nie jest wykluczone w przyszłości. Nadmierny w odczuciu wielu przedsiębiorstw i osób fizycznych fiskalizm nie sprowadza się zatem do kwestii "ilościowych", lecz głównie do fatalnej jakości systemu podatkowego i jego mało przejrzystego funkcjonowania. Efektem jest ogromne marnotrawstwo potencjału społecznego i gospodarczego. Cytowane w "Rz" (z 26 lipca) stwierdzenie Luisa Alvaro Sancheza z Banku Światowego, choć zakrawa na truizm, zawiera bolesną i wstydliwą prawdę: "Prawo powinno być przejrzyste i stabilne. Część polskich przepisów nie spełnia tych kryteriów, więc hamują one rozwój przedsiębiorczości w Polsce. W efekcie uszczuplają wpływy budżetowe".

Marnotrawstwo podatkowe

To marnotrawstwo powoduje znaczne okrojenie podatkowych wpływów netto (po odliczeniu kosztów poboru i schorzeń systemu) do budżetu centralnego i budżetów lokalnych. Im bowiem bardziej złożony, zbiurokratyzowany i nieprzejrzysty system podatkowy, tym większe koszty jego funkcjonowania. Wymaga on rozbudowanego aparatu skarbowego, przy czym - zgodnie z prawem Parkinsona - występują tu sprzężenia zwrotne: rozbudowany aparat sprzyja narastaniu złożoności systemu podatkowego i odwrotnie. Podatkowy efekt netto dla budżetu jest zatem tym mniejszy, im wyższe są koszty funkcjonowania i utrzymania infrastruktury podatkowej, w tym urzędów skarbowych (koszty osobowe, materialne i finansowe, m. in. przegrywanych przez nie procesów).

To jednak nie wszystko. Należy dodać jeszcze duże na ogół koszty utraconych korzyści. Stanowią one równowartość wpływów, jakie budżet mógłby uzyskać, gdyby choć część potencjału angażowanego dotychczas w infrastrukturę skarbową (dotyczy to głównie budynków, urządzeń technicznych itp.) była wykorzystana inaczej, np. została wynajęta lub sprzedana. Do utraconych korzyści należy też zaliczyć część ponoszonych przez podatników kosztów sprawozdawczości podatkowej i kontroli skarbowych, procesów podatkowych itp. W tym czasie mogliby przecież zająć się wypracowywaniem dochodów, stanowiących podstawę wpływów podatkowych budżetu. Te niepotrzebne koszty i straty pośrednio wpływają zresztą na obniżanie konkurencyjności polskich firm, a więc także ich dochodów, a w konsekwencji wpływów do budżetu.

Budżet traci także korzyści (i ponosi straty) związane z funkcjonowaniem szarej strefy i korupcji w gospodarce. Traci również na przestępstwach podatkowych, zwłaszcza niewykrytych. Nasilenie tych zjawisk jest zwykle proporcjonalne do złożoności i nieprzejrzystości systemu podatkowego i całego systemu prawa. Sprzyja to stosowaniu rachunkowości agresywnej (określanej nie całkiem poprawnie jako "księgowość kreatywna" - pisałam o tym w "Rz" z 9 sierpnia 2002 r). Ta agresja (lub - jak kto woli - kreacja) sprowadza się tu do zminimalizowania

¹ Autorka jest profesorem ekonomii, pracuje w SGH w Warszawie i w Polskiej Akademii Nauk.

płaconych podatków, skierowana jest zatem przeciwko budżetowi, który traci na niej tym więcej, im większych firm ona dotyczy.

Do utraconych korzyści budżetu należałoby też dodać koszty "ofiar systemu podatkowego", w tym następstwa upadłości i likwidowania przedsiębiorstw, do czego może dojść w skrajnych przypadkach. Budżet traci wówczas nie tylko źródło wpływów, ale i ponosi następstwa tych bankructw, wypłacając np. dodatkowe świadczenia ludziom, którzy w ich efekcie stracili pracę. Wprawdzie racjonalizacja systemu podatkowego też mogłaby zagrażać utratą zajęcia urzędnikom skarbowym czy doradcom podatkowym, ale równocześnie, dzięki wzrostowi konkurencyjności przedsiębiorstw, rosłoby szanse na nowe miejsca pracy.

Huba podatkowa

Utracone korzyści budżetowe mogą być też skutkiem "huby" narosłej na systemie podatkowym, czyli firm doradztwa podatkowego, szkoleniowych, biur rachunkowych itp. Ta huba powiększa się wraz ze stopniem złożoności i nieprzejrzystości systemu podatkowego. Co prawda tego typu firmy także płacą podatki, ale jednocześnie część ich przychodów przekłada się na wydatki budżetu (np. szkoleniowe), nie mówiąc już o skutkach występującego w praktyce zjawiska "unii personalnych", często nieformalnych, mających symptomy szarej strefy lub korupcji (np. nieformalna współpraca urzędników skarbowych z doradcami podatkowymi i biurami rachunkowymi).

Wydatki podatników na szeroko rozumianą obsługę sprawozdawczości finansowej i doradztwo podatkowe zmniejszają ich dochody, maleje więc podstawa opodatkowania i wpływy budżetowe. W pełni działa tu znane prawo epidemii: "Jeśli tobie się polepszyło, to twojemu lekarzowi się pogorszyło". A zatem im bardziej chory system, tym więcej pacjentów mają jego lekarze-doradcy, potrafiący osłabić lub odpowiednio wykorzystać skutki choroby.

W Polsce doradcom podatkowym brak klientów nie grozi. Ich usługi kupuje ogromna rzesza zdezorientowanych i wystraszonych podatników - nie tylko osób prawnych (przedsiębiorstw i instytucji), ale i fizycznych, nawet wyedukowanych ekonomicznie i finansowo. Wynika to z ogromu nakładów czasu i energii, jakie musiałyby poświęcić na samodzielne rozwikłanie zawiłości PIT, CIT czy VAT oraz na późniejsze wizyty w urzędach skarbowych w celu korygowania błędów.

Tę listę kosztów i utraconych korzyści budżetowych można by mnożyć, ale nie sposób zidentyfikować wszystkich. Niektóre, np. skutki dla budżetu stresu podatników czy utraty renomy są zresztą niemierzalne. Występuje tu bowiem zawiła sieć wzajemnych interakcji. Mówiąc pół żartem, pół serio: zestresowany podatek nie koncentruje się należycie na podstawowej działalności, wskutek czego popełnia błędy biznesowe i inne, choroba systemu podatkowego przenosi się na niego. A w końcu staje się pacjentem państwowej służby zdrowia i... powoduje zwiększenie wydatków budżetu.

Niestety, nie jest to tylko żart. Media często dostarczają dramatycznych wręcz informacji o osobach ciężko poszkodowanych przez system podatkowy.

Ofiary systemu

Tak jak rynek nie ma wrogów, ale ma wiele ofiar, tak i system podatkowy przysparza ofiar, choć na ogół nikt rozsądny nie kwestionuje konieczności płacenia podatków. System podatkowy jest przy tym bronią obosieczną. Pojawienie się jego ofiar jest tym bardziej prawdopodobne, im bardziej wśród urzędników skarbowych "z niejednego znać oblicza, że nie myśli, lecz oblicza" (Sztadynger).

Sztandarowym przykładem ofiar nieprawidłowości funkcjonowania systemu podatkowego jest przypadek Romana Kluski, prezesa Optimusa. Dowodzi on, jak ważne jest zapewnienie bezwzględnej klarowności reguł podatkowych. Zwykle bowiem to podatek ponosi konsekwencje ich naruszenia: kary materialne (niekiedy ogromne) i pozamaterialne (utrata renomy, stres, w skrajnym przypadku więzienie itp.).

Im bardziej złożony system, tym większe prawdopodobieństwo popełnienia niezamierzonych błędów przy naliczaniu podatków. A tymczasem konia z rzędem temu, kto do końca pojmuje polskie przepisy podatkowe. Wystarczy podać jako przykład ustawę o VAT, która liczy obecnie około 170 stron, a do tego dochodzi około 40 rozporządzeń wykonawczych. Łącznie z interpretacjami urzędowymi daje to ponad tysiąc stron tekstu! Zdumiewają przy tym niektóre nader szczegółowe zapisy sprzyjające manipulacji.

Widać, że "pedant i gafy ujmie w paragrafy". Np. w zawiłym, długim (kilkaset pozycji) wykazie produktów objętych 3-proc. stawką VAT wymienia się w jednym tylko punkcie (pkt 37) kilkanaście rodzajów ziarna. Trudno uwierzyć, że nie sposób tego uprościć. Interesujące i dość realistyczne propozycje uproszczeń przedstawiano zresztą wielokrotnie, robił to m. in. Roman Kluska. Ostatnio często i - moim zdaniem - dość bałamutnie złożoność przepisów tłumaczy się wymogami UE. Jeśli rzeczywiście tego systemu nie można poprawić i uprościć, to biada i nam, i Unii!

Biednemu wiatr w oczy

Trudno się dziwić, że system podatkowy Polacy traktują często w kategoriach nie obowiązku obywatelskiego, lecz represji. Może to mieć daleko idące konsekwencje, także polityczne i obywatelskie (niewiara w państwo, sądownictwo itp.). Urzędnik skarbowy staje się postrachem nie tyle podatników nieuczciwych, ile tych o słabym zapleczu materialnym i prawnym, czyli większości małych i średnich przedsiębiorstw oraz osób fizycznych. Silne, bogate firmy na ogół stać na usługi skutecznych doradców podatkowych lub zatrudnianie specjalistów i tworzenie własnych struktur zarządzania obciążeniami fiskalnymi. Jak zwykle więc biednemu wiatr w oczy.

Nie byłoby zatem nic dziwnego, gdyby do ligi pojawiających się ostatnio w Polsce jak grzyby po deszczu różnych komitetów obrony, fundacji i stowarzyszeń (np. Poszkodowanych przez System Bankowy) dołączyło np. Stowarzyszenie Poszkodowanych przez System Podatkowy czy Fundacja Ochrony Podatników. Znam wielu takich, którzy chętnie zaoferowaliby fundacji spore dotacje (notabene, czy byłyby one zwolnione od podatku?).

A przecież znacznej części kosztów nieprawidłowo funkcjonującego systemu podatkowego można by z pewnością uniknąć. Wymaga to odpowiednich uregulowań systemowych. Już Cynceron stwierdził, że...

Podatki są sprężyną państwa

W Polsce, niestety, ta sprężyna albo nadmiernie wystaje i doskwiera, albo jest niezwykle słaba i zwichrowana. Przepisy są tak szczegółowe i tak często zmieniane, że nawet specjaliści tracą orientację, a cały system podatkowy przypomina źle zszyty patchwork. Paradoksalnie (i wbrew zamierzeniom ustawodawcy) im bardziej jest on złożony i nieprzejrzysty, a przepisy podatkowe bardziej uszczegółowione, tym więcej jest okazji do ich omijania. Problem ten dobrze ilustruje anegdota o facecie, który przyszedł do spowiedzi i na pytanie księdza, czy zna przykazania boże, odpowiedział: "Wielebny ojcze, mam zamiar się ich nauczyć, ale ludzie powiadają, że lada dzień mają zostać unieważnione".

Uzdrowienie chorego obecnie systemu podatkowego to nie lada wyzwanie dla ustawodawcy i przede wszystkim dla ministra finansów. Istniejące kosztowne nieprawidłowości trzeba pilnie przeanalizować i wyeliminować. Nie będzie to łatwe, ale przecież nie niemożliwe.

Przeszkód na tej drodze jest wiele, podobnie jak warunków, jakie trzeba spełnić. Między innymi taki, by propozycji usprawnień nie formułowali ci, dla których nieprawidłowości podatkowe stanowią żyłę złota. Podatnikom marzyłoby się, aby np. ustawa o VAT liczyła nie więcej niż 1 - 2 strony, a nie kilkaset. Choć takie marzenie raczej nie może się spełnić, to z pewnością istnieje szansa na przybliżenie się do niego. Pewne możliwości dają tu trwające właśnie prace nad racjonalizacją finansów publicznych: podatki są przecież ich częścią. Podatnicy mają pełne prawo żądać uproszczenia i przejrzystości systemu podatkowego, tym bardziej że całkowicie go finansują. Leży to w interesie zarówno ich, jak i budżetu.