

<https://m.interia.pl/biznes/news,2623576>

## **Polityka podatkowa 2020-2024: czy można zwiększyć dochody budżetu państwa bez wzrostu stawek podatkowych?**

Piątek, 19 lipca (08:00)

**Aby odpowiedzieć na pytanie zadane w tytule należy na chwilę porzucić zarówno stereotypy współczesnej "narracji" na temat podatków, jak również fachową wierność szczegółom. Przecież we współczesnym myśleniu utożsamia się pogłębioną wiedzę ze znajomością możliwie największej ilości drobiazgów, wśród których poszukuje się jakichś związków: króluje wiara, że dzięki tym szczegółom można owe związki poznać. Należy jednocześnie starannie omijać wszelkie uogólnienia ze strachu przed banałem, który "kompromituje prawdziwego fachowca" - przekonuje prof. Witold Modzelewski.**

Zaryzykuje jednak wycieczką w niebezpieczne uogólnienia. Na ogólne pytanie, od czego zależy faktyczna wielkość podatkowych dochodów budżetowych (rzeczywiste wpływy) odpowiem w sposób następujący:

- po pierwsze, od jakości przepisów prawa podatkowego, czyli ich formalnej efektywności fiskalnej: idzie tu głównie o te przepisy, które nakazują wprost wymiar i zapłatę podatków; gdyż wprowadzają one tylko niewielkie ciężary podatkowe, są pełne luk lub dają się łatwo obejść, to wpływy będą małe (i odwrotnie). W nawet najbardziej optymistycznym (i w całkowicie nierealnym) wariacie, nikt nie zapłaci więcej niż nakazują przepisy prawa,
  - po drugie, wpływy zależą od woli samych podatników i płatników, ich rzetelności i uczciwości, chęci (oraz niechęci) do przestrzegania prawa (tak naprawdę, to podatki płacą tylko ci, którzy chcą je płacić),
  - po trzecie, wpływy zależą od szeroko pojmowanej zdolności ekonomicznej podatników (potencjalnej zdolności fiskalnej), czyli od tego, czy obiektywnie stać ich na zapłacenie podatków. Gdy podatnicy, mimo uzyskiwania przychodów i dochodów, faktycznie nie mają pieniędzy, będą płacić dużo mniej niż muszą, lub nie będą płacić nic, gdyż będą kredytować się niepłaceniem podatków (najtańszy i najłatwiej dostępny kredyt). Największym zagrożeniem, wręcz wrogiem faktycznej efektywności fiskalnej podatków, jest restrykcyjna polityka pieniężna ("drogi pieniądz"),
  - po czwarte, wpływy zależą od działań władz skarbowych (kontroli, postępowań podatkowych i egzekucji), które nadzorują i stosują bezpośrednio przepisy prawa podatkowego. Gdy podatnicy uświadamiają sobie brak aktywności władzy, faktycznie desinteresement ich sprawami podatkowymi, ich skłonność do wywiązywania się z obowiązków fiskalnych szybko słabnie, zwłaszcza wśród oportunistów; warto wiedzieć, że wielkość wpływów bezpośrednio wyegzekwowanych przez organy podatkowe jest bardzo niski, nie przekracza z reguły 1% ich ogólnej kwoty,
- po piąte wreszcie, wpływy zależą od obowiązywania proporcjonalnych kar za naruszenie przepisów podatkowych: gdy korzyść wynikająca z ucieczki od podatków jest dużo wyższa od faktycznie grożących kar, zarabianie na łamaniu prawa podatkowego jest najprostszym i najszybszym sposobem robienia interesów (przekonaliśmy się o tym w sposób bardzo bolesny w latach 2007 - 2016).
- Pragnę również zaznaczyć, że powyższa kolejność owych czynników nie jest przypadkowa: przedstawiono je od najważniejszego do najmniej istotnego. Dokonując oszacowania istotności powyższych czynników - przyjmując za 100 proc. ich łącznych wpływów - według mojej najlepszej wiedzy i kilkudziesięcioletniego doświadczenia podatkowego, waga poszczególnych czynników kształtuje się w sposób następujący:
- czynnik pierwszy (jakość prawa podatkowego) - ok. 35 proc.,
  - czynnik drugi (wola podatników) - ok. 25 proc.,
  - czynnik trzeci (zdolność ekonomiczna podatników) - ok. 20 proc.,
  - czynnik czwarty (aktywność władzy podatkowej) - ok. 12 proc.,
  - czynnik piąty (kary i ich proporcjonalność) - ok. 8 proc.

Powyższe szacunki dotyczą jednak sytuacji stabilnej gospodarczo, umiarkowanego lub wysokiego wzrostu gospodarczego oraz istnienia rządów zachowujących się w sposób racjonalny, fachowy i działający w interesie publicznym. W stanach kryzysowych, destrukcji prawa lub depresji ekonomicznej rola pierwszych trzech czynników spadnie, a wzrośnie czwartego i piątego, czemu jednak zawsze towarzyszy ogólny spadek dochodów budżetowych.

Na pewno w latach 2020 -2024 mamy szanse normalności, czyli wyżej wymienione czynniki prawdopodobnie zachowają powyższą hierarchię istotności. Jeśli więc chcemy zwiększyć dochody budżetowe bez podwyższania stawek podatkowych, to przede wszystkim należy "zainwestować" w czynnik pierwszy i drugi, zapewnić lub poprawić formalną efektywność fiskalną przepisów podatkowych, upowszechnić obowiązek płacenia podatków, usuwać luki i "inwestycje legislacyjne" lobbystów, oraz - co równie istotne - zwiększyć skłonność podatników i płatników do dobrowolnego wywiązywania się z materialnych obowiązków fiskalnych czyli tych, które dają budżetowi realne pieniądze (pozostałe obowiązki, zwłaszcza te sprawozdawcze, mają trzeciorzędne znaczenie).

Za chwile zaskoczę Czytelników tezą zupełnie niepasującą do obowiązującej poprawności: w najbliższych latach dużo bardziej efektywnie fiskalnie jest odwoływanie się do uczciwości podatników i płatników niż nękanie ich kontrolami (czynnik czwarty) lub straszenie represyjnością (czynnik piąty). Oczywiście zawodowych oszustów oraz biznesu zajmującego się unikaniem opodatkowania trzeba odstraszyć i to konsekwentnie i bezkompromisowo, ale potencjalne korzyści fiskalne z tego tytułu w normalnym (czyli nie wspólnotowym) państwie nie będą nawet mniejsze niż dotychczas. Jeśli jednak będziemy odwoływać się do uczciwości podatników, to władza musi być wiarygodna, a o tym decyduje przede wszystkim kształt stanowionego prawa. Jeśli podatnicy "gołym okiem" widzą, że przepisy pisane są dla lobbystów lub przez lobbystów, ministrowie finansów powiązani z biznesem podatkowym, ich "społecznymi" lub "niespołecznymi" doradcami są ludzie zarabiający na lukach podatkowych, na skuteczność apeli o uczciwość nie ma co liczyć. Jeśli chcemy, aby podatnicy zaufali prawu podatkowemu, to proces jego tworzenia musi budzić zaufanie, a prawo musi być tworzone w dobrej wierze. A z tym było źle i wciąż nie jest najlepiej.

W przekonaniu dużej części (większości?) podatników przepisy prawa tworzone są w interesie:

- firm informatycznych, które zarabiają na narzucaniu podatnikom zbędnej cyfryzacji,
- banków, bo to one faktycznie rządzą,
- biznesu podatkowego i mafii, które zajmują się załatwianiem luk w przepisach podatkowych,
- wszelkiej maści lobbystów, którzy mają "dojścia" do właściwych gabinetów.

Na pewno w ciągu ostatnich lat sporo tu się zmieniło na lepsze, przynajmniej w intencjach polityków. Z istotną częścią patologii zrodzonych przez liberalną demokrację miejmy nadzieję pożegnaliśmy się już na zawsze, ale wynik jesiennych wyborów może wiele zmienić. Może przecież wrócić Jan Rostowski lub ludzie jego przekroju, firmujących legislacyjną twórczość swoich "społecznych doradców" z biznesu podatkowego. Miejmy nadzieję, że tak nie będzie; przez ostatnie cztery lata oddaliliśmy się mentalnie od liberalnego języka ("narracji"), która afirmuje ucieczkę od podatków.

Aby jednak apele o uczciwość i szacunek dla prawa dały wymierny skutek fiskalny, trzeba obdarzyć kredytem zaufania podatników i zmienić paradygmat rządzenia: bezpośrednim adresem tych apeli muszą być księgowi a nie biznes podatkowy, zwłaszcza ten zagraniczny, którego wiarygodność nie jest zbyt wysoka; władza musi w sposób spektakularny zerwać z nimi wszelkie relacje. Jest to niezbędne dla samo uwiarygodnienia się władzy.

### **Witold Modzelewski**

Profesor Uniwersytetu Warszawskiego  
Instytut Studiów Podatkowych