

Daniny publiczne w Polsce – zwrot w kierunku rozwiązań wolnościowych

Paweł Szalamacha (*Institut Sobieskiego*)

ZIMA TEGO ROKU TO WAŻNY OKRES DEBATY o finansach publicznych. Rząd SLD skoncentrował się na przekonywaniu do planu Hausnera, którego strona wydatkowa zawiera szereg cennych rozwiązań, jednak propozycje podatkowe nie wnoszą nic interesującego. Równolegle opozycja zaprezentowała swoje koncepcje. I tak PO forsuje program 3x15%, polegający w skrócie na wprowadzeniu 15-procentowej stawki podatku dochodowego od osób fizycznych, prawnych oraz VAT. Nieco wcześniej swoje postulaty przedstawiło PSL, a powstały one przy współpracy z Centrum Adama Smitha. Natomiast w lutym zręby swojego programu podatkowego zaprezentował PiS. Inspiracją PiS był program Wolność i Praca opracowany przez Instytut Sobieskiego a opublikowany na łamach MPP w październiku 2003. Tezy PiS spotkały się z życzliwym zainteresowaniem części mediów, ale i zdziwieniem innych, odnotować także należy wypowiedzi niektórych ekspertów atakujące te rozwiązania. W związku z tym pojawia się potrzeba wyjaśnienia podstawowych założeń i rozwiązań tego programu.

Zmiana filozofii państwa

Obecnie system skarbowy daje klasie polityczno-urzędniczej narzędzie kontroli obywateli, a dzieje się tak ze względu na niejasne, skomplikowane i często zmieniane przepisy podatkowe. Zasoby aparatu skarbowego są marnotrawione na sprawdzanie poprawności rozliczenia rocznego podatku dochodowego przez ponad 20 milionów podatników, z których 95% rozlicza się wg najniższej stawki. Jednocześnie państwo jest bezbronne wobec zjawisk gospodarczych o bardzo poważnym wymiarze fiskalnym, takich gdzie istotnie naruszany jest interes fi-

skusa, np. mafii paliwowych. Tym samym podstawowa funkcja podatków, jaką jest zapewnienie dochodów państwu na realizację zadań, co do których panuje konsensus społeczny, schodzi na dalszy plan. Ten stan rzeczy należy zmienić. Dochody budżetu powinien zapewniać prostszy i mniej uciążliwy dla podatników ustrój podatkowy. Należy wprowadzić prostsze formy opodatkowania, daniny publiczne, których konstrukcja sprawia, że są trudniejsze do uniknięcia, o umiarkowanych stawkach i skutecznie egzekwowane. Tym samym przywrócona zostanie równowaga pomiędzy interesem fiskusa, a bezpieczeństwem i poczuciem sprawiedliwości podatników.

Uproszczenie systemu podatkowego powinno przynieść istotną zmianę. W ocenie przedsiębiorców bowiem, dolegliwa jest nie tylko wysokość danin, ale także stopień ich skomplikowania. Podatki to przejaw przymusu władzy, nikt nigdy nie będzie lubił ich płacić. Jednak jest różnica pomiędzy łatwo wymierzalną, jasną i ściąganą od wszystkich daniną a podatkami ustalonymi na podstawie niejasnych przepisów powodujących frustrację podatników, błędy urzędników skarbowych, konieczność ponoszenia wysokich kosztów poboru i niepotrzebnie odciągających przedsiębiorców i menedżerów od ich najważniejszych zadań. Sama techniczna zmiana obecnego PIT na podatek od funduszu wynagrodzeń to mniejsze koszty, niewielkie ryzyko błędu i mniej korupcji - jest to korzyść niewymierna, ale niezaprzeczalna. Lepsze przestrzeganie prawa to wzrost autorytetu i wiarygodności państwa.

Bezrobocie

Punktem wyjścia proponowania konkretnych rozwiązań podatkowych była konstatacja, że obecnie głównym problemem gospodarczym w naszym kraju jest bezrobocie, które przekroczyło 20%. Tym samym zjawisko to dotyka co piątego Polaka. Kilka lat temu można było mówić, że bezrobocie jest skutkiem restrukturyzacji gospodarki, dotyka osób, które uprzednio nie pracowały i zarejestrowały się jako bezrobotni, aby uzyskać świadczenia, lub wręcz osób, które tak naprawdę nie chcą pracować, przy czym argumenty te miały pewną wartość. Jednak obecnie trzeba skonstatować, że podstawowe parametry prawno-fiskalne ustalone przez państwo wypychają poza obszar aktywności zawodowej ponad trzy miliony osób. Bez pracy są często absolwenci studiów wyższych. Młodzi, pełni zapału ludzie wysiłkiem własnym i rodzin zainwestowali w wykształcenie. Posiadają cenny kapitał młodości, wiedzy i przedsiębiorczości. Kapitału tego Polska jednak nie wykorzystuje. Dlatego uznaliśmy za najważniejsze osiągnięcie dwóch celów. Po pierwsze, uwolnienie zasobów energii i zdolności twórczych Polaków. Po drugie, obniżenie opodatkowania pracy i zwiększenie opodatkowania konsumpcji.

Praca czy konsumpcja, ZUS czy VAT

Aby obniżyć pozapłacowe koszty pracy, zalecamy obniżenie składki ZUS do 25% wynagrodzeń. Mniejsze wpływy sektora finansów publicznych można zrównoważyć innymi podatkami, w tym przede wszystkim VAT. Należy wprowadzić

jednolitą stawkę VAT w wysokości 20%. Skala tej zmiany zależy od stopnia obniżenia składek ZUS. Jeśli nastąpi mniejsza obniżka opłat na rzecz ZUS, jednolita stawka VAT będzie mogła być niższa. Stajemy w tym miejscu przed podstawowym wyborem: albo godzimy się na brak pracy dla 3 milionów obywateli, zachowując obecnie wysokie składki na ZUS, albo obniżając ZUS stworzymy szanse na powstanie miejsc pracy. Druga możliwość powoduje oczywiście, że za szereg towarów obywatele będą płacić nieco więcej. Nie będą jednak bezrobotni. Ponadto, można stwierdzić, że na rynkach konkurencyjnych mechanizm cen i płac złagodzi efekty podwyżek cen artykułów opodatkowanych obecnie stawkami preferencyjnymi. Podatki są w pełni przerzucane w cenę jedynie na rynkach zmonopolizowanych.

Zamiast podatku dochodowego

Propozycja IS zakłada ponadto zastąpienie obecnego podatku dochodowego od osób fizycznych podatkiem od funduszu płac. Danina ta nałożona byłaby na przedsiębiorców, a podlegałyby jej wszelkie wypłaty na rzecz osób fizycznych, które nie prowadzą działalności gospodarczej. Nie ma sensu obciążać kilkudziesięciu milionów obywateli obowiązkiem rozliczeń podatkowych, skoro robi to (jako płatnicy) ograniczona grupa pracodawców (2-2,5 mln podmiotów).

Zauważmy, że wprowadzenie podatku od funduszu płac nie oznacza zwiększenia obciążeń pracodawców. Przeciwnie. Obniżenie i uproszczenie rozliczeń z pewnością pracodawcom ulży. Dochody osobiste byłyby w sensie ekonomicznym obciążone podatkiem od płac, chociaż osoby indywidualne nie będą podatnikami w sensie prawnym. Instytut Sobieskiego zaleca stawkę podatku 15% (obecne średnie obciążenie dochodów PIT wynosi 15-16%). Zmiana podatnika w sensie prawnym (z pracownika na pracodawcę) nie zmienia w istotny sposób obecnej sytuacji pracodawców. To, że podatnikiem jest obecnie pracownik nie oznacza wcale, że to on ponosi ciężar opodatkowania. W rzeczywistości płacony za pracownika podatek jest kosztem pracodawcy; kosztem zarówno w prawnym jak i ekonomicznym wymiarze. Pracodawca jako płatnik ponosi także prawną odpowiedzialność za nieopłacenie lub niewpłacenie zaliczek na podatek.

Opodatkowanie działalności gospodarczej

Instytut Sobieskiego proponuje również zniesienie podatku dochodowego od osób prawnych, gdyż przestaje on spełniać swoją funkcję. W krajach OECD obserwuje się malejącą rolę tego podatku jako źródła dochodów budżetowych, i tak np. w USA udział ten spadł w ciągu ostatnich dekad z 30% dochodów federalnych do 8%. Dzieje się tak dlatego, że korporacje uczą się tej daniny nie płacić. Sama już bowiem formuła zaprasza do jej unikania poprzez manipulowanie kosztami finansowymi, amortyzacją itd. Podatek dochodowy od osób prawnych nie sprawdził się, na świecie od lat trwa dyskusja nad nowymi formułami opodatkowania. Najbardziej rozwinięte są koncepcje, o których dyskutuje się obecnie w

USA. Przede wszystkim są to propozycje opodatkowania przepływów pieniężnych (cash flow).

Odejście od opodatkowania dochodu to bodaj najodważniejsza część koncepcji. Proponujemy wprowadzenie 2% podatku od przychodów (w uproszczeniu od obrotu), któremu podlegałyby firmy zatrudniające ponad 5 pracowników. Konstrukcja tego podatku przypominałaby stosowany obecnie ryczałt od przychodów ewidencjonowanych. O dziwo, niektórzy krytycy widzą w niej powrót do PRL. Takie oskarżenie jest wynikiem lenistwa umysłowego. Uważamy, że logika podatku dochodowego nie pozwala na wprowadzenie przepisów jasnych, zrozumiałych i trudnych do obejścia. Nie istnieją proste reguły dotyczące amortyzacji podatkowej, cen transferowych, rozliczania kosztów w czasie, określenia wydatków nie stanowiących kosztów podatkowych itd. Należy więc wprowadzić prosty podatek od przychodu, trudny do uniknięcia, o umiarkowanej stawce. Zalety tego podatku to prostota wynikająca z braku rejestracji kosztów, nawiązanie do zdolności płatniczej (płacenie w miarę uzyskiwania obrotu), możliwość zapłaty niezależna od rentowności. Pozytywną stroną tego podatku jest także możliwe ujednoczenie definicji przychodów w stosunku do VAT. Konstrukcja podatku nie bierze pod uwagę kosztów uzyskania przychodów. Koszt będzie kategorią czysto ekonomiczną, a nie podatkową - decyzje zakupowe będą bardziej racjonalne.

Wadą tego podatku, owszem, jest kumulacja ciężaru opodatkowania w kolejnych fazach procesu gospodarczego. Jednak te konsekwencje będą niewielkie ze względu na niską stawkę, która będzie odpowiadać uśrednionemu obciążeniu przychodu firm przy zastosowaniu obecnej formuły podatku dochodowego tj. nie więcej niż 2%, dlatego trudno przypuszczać, aby wprowadzenie tego podatku wpłynęło w istotny sposób na rentowność przedsiębiorstw.

Instytut opowiada się również za wprowadzeniem podatku od aktywów. Także ten podatek wzbudził wiele kontrowersji. Tymczasem koncepcja ta została zaproponowana m.in. w ramach International Tax Program Uniwersytetu Harvarda, zaś kilka lat temu podobny podatek był proponowany w Niemczech. Celem wprowadzenia tego podatku jest zrównoważenie spadku wpływów budżetowych związanych z obniżeniem składek na ZUS. Drugim celem jest zrównoważenie, jednego z możliwych i zauważonych przez ekspertów, efektu podatku od przychodów, w postaci łączenia firm ze względu na korzyści podatkowe zintegrowanej struktury gospodarczej. Aby zrównoważyć ten efekt, proponujemy podatek od aktywów, któremu podlegałyby duże firmy prowadzące pełną księgowość zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości. Podstawą opodatkowania byłyby wartość aktywów firm wykazana w sprawozdaniu finansowym, obniżana o pierwsze 10 mln złotych tak aby podlegały mu istotnie duże firmy. Proponowana przez IS stawka wynosiłaby do 1% rocznie. Można oczywiście rozważyć obniżenie stawki lub uwzględnienie specyfiki branż o wysokich aktywach finansowych.

Karta Podatkowa

Odejście od formuły kosztowej podatku dochodowego w przypadku dużych firm, pozwala na radykalne uproszczenie obciążeń podatkowych małych przedsiębiorców, poprzez wprowadzenie podatku odpowiadającego karcie podatkowej obecnie stosowanej dla niektórych typów działalności. Dla przedsiębiorców zatrudniających (zgodnie z propozycją Instytutu) do 5 osób, proponujemy podatek, którego stawki powinny być określone ryczałtowo, w wysokości 250- 350 zł miesięcznie na jednego zatrudnionego. Dokładne stawki karty należy określić w zależności od symulacji przychodów budżetu, tak aby nie zagrozić realizacji celu obniżania kosztów pracy. Prostota karty ujmuje kłopotliwych obowiązków księgowym, daje więcej czasu i poczucia bezpieczeństwa.

Właśnie drobna przedsiębiorczość, firmy rodzinne były podstawą sukcesu gospodarczego Polski w połowie lat 90, takie firmy wchłaniały pracowników z upadających i restrukturyzowanych dużych przedsiębiorstw i takie firmy są w stanie tworzyć w miarę szybko miejsca pracy. W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych otoczenie prawno-podatkowe małej przedsiębiorczości stało się jej zdecydowanie nieprzychylnie, i od tego czasu obserwujemy stały wzrost bezrobocia. Dlatego dla działalności prowadzonej w takim niewielkim rozmiarze przewidujemy maksymalnie uproszczone zasady opodatkowania.

Zbilansowanie budżetu

Przyznać należy, że propozycje reformy podatkowej IS mają bardzo nowatorski charakter, aczkolwiek szereg proponowanych przez nas podatków istniało lub istnieje w innych krajach. Wprowadzenie tak głębokiej zmiany musi wiązać się z wieloma pracami studialnymi w celu ograniczenia lub wyeliminowania czynnika niepewności w okresie przejściowym (podobnie zresztą jak przy reformie początku lat 90-tych).

Propozycje podatkowe IS oznaczają obniżenie całkowitego obciążenia fiskalnego w wysokości niemal 25 mld złotych. Należy bowiem dążyć do zmniejszenia udziału sektora finansów publicznych, całym produkcie krajowym brutto, gdyż badania porównawcze wskazują, że kraje w których ten stosunek jest niższy rozwijają się szybciej, zaś kryzysy koniunktury mają łagodniejszy przebieg i trwają krócej. Dlatego zaproponowaliśmy program składający się z dwóch filarów. Obniżenie ciężaru podatków wraz z jednoczesnymi cięciami wydatków sektora finansów publicznych o tę samą kwotę, wskazując konkretne pozycje w budżecie. Taka strategia wymaga silnego rządu, woli politycznej i współpracy partnerów społecznych, jednak pozwoli na stworzenie silnego impulsu wzrostowego, o skutkach porównywalnych z reformami przeprowadzonymi w latach osiemdziesiątych podczas prezydentury Reagana. Panuje obecnie niemal powszechna zgoda co do tego, że dokonane wówczas obniżenie i uproszczenie podatków, spowodowało najdłuższy okres koniunktury w powojennej Ameryce,

trwający do końca lat dziewięćdziesiątych i pozwalający na zrównoważenie budżetu USA podczas drugiej kadencji Clintona.

Istnieją także alternatywne scenariusze przeprowadzenia tak poważnej zmiany. Możliwa jest kombinacja cięć podatków z obniżeniem wydatków oraz wpływami z przygotowanych uprzednio prywatyzacji. Przypomnijmy, że maksymalne przychody z prywatyzacji przewyższały w niektórych latach 20 mld złotych, co pokazuje na szeroki margines bezpieczeństwa dla ewentualnej reformy. Taka kwota została osiągnięta w roku budżetowym, w którym sprzedano TPSA. Niestety wówczas fundusze te zostały wydane m.in. na koszty nie do końca przemyślanych i źle wprowadzonych reform rządu AWS-UW. Obecnie scenariusz zmian swoistego „nowego otwarcia” w gospodarce powinien zakładać przyjęcie koniecznego ustawodawstwa podatkowego w pierwszych miesiącach kadencji nowego parlamentu, przy czym wchodziłyby one w życie po roku, tak ażeby podatnicy oraz aparat skarbowy mogli zapoznać się z przepisami. Jednocześnie Ministerstwo Skarbu Państwa powinno przygotować prywatyzację szeregu przedsiębiorstw lub sprzedaż pakietów akcji posiadanych przez skarż w firmach już częściowo sprywatyzowanych. Lista powinna obejmować sektor farmaceutyczny, spirytusowy, dystrybucji energii, LOT, PGNIG, PKO BP, PZU, Rafinerię Gdańską-Lotos, PAP, KGHM Polska Miedź. Interes publiczny odnośnie prywatyzowanych przedsiębiorstw można zapewnić poprzez działania regulatora rynku, pozostawienie pewnego pakietu akcji w rękach skarbu lub konstrukcję „złotej akcji” w zakresie jakim dopuszcza to prawo UE.

W ostatnich miesiącach debata dotycząca finansów publicznych nabrała rumieńców. Pojawiły się nowe koncepcje prowokujące do krytycznego zastanowienia się nad obecnym systemem. Programy przedstawione przez opozycję mają szereg cech wspólnych, co pozwala na optymizm co do możliwości uzgodnienia programu przyszłego rządu. Można odnieść wrażenie, że wreszcie następuje szerszy proces zmiany myślenia o daninach publicznych, zwrot w kierunku rozwiązań wolnościowych.

Paweł Szałamacha