

# KILKA UWAG O ROLI I ZNACZENIU PODATKÓW W SYSTEMIE FINANSOWYM

1. Studiowanie dorobku teorii podatków uprawnia do stwierdzenia, że zakres funkcji stawianych przed podatkami jest różnie ujmowany. Z reguły wskazuje się na ścierające się dwie szkoły: liberalną oraz interwencjonistyczną<sup>1</sup>. Odnosząc się do kwestii hierarchizacji i sprzeczności celów podatków, można wyróżnić trzy stanowiska, różniące się priorytetem funkcji podatków<sup>2</sup>:

- neoklasyczne, w którym uznaje się wyłącznie funkcję fiskalną,
- interwencjonistyczne, w którym funkcja fiskalna podatków zostaje podporządkowana celom gospodarczym i społecznym władzy publicznej,
- kompromisowe, w którym co prawda przyznano priorytet funkcji fiskalnej, ale uwzględnia się także cele społeczno-gospodarcze opodatkowania.

W literaturze ekonomicznej podkreśla się, że współcześnie w teorii ekonomii nie budzi kontrowersji sama obecność państwa w życiu społeczno-

<sup>1</sup> Zob. m.in. w: J. Ickiewicz, *Obciążenia fiskalne przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2009, s. 19–21.

<sup>2</sup> E. Małecka-Ziemińska, *Efektywność fiskalna podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce*, Wydawnictwo UE w Poznaniu, Poznań 2012, s. 29.

-gospodarczym, lecz jej zakres i charakter<sup>3</sup>. Przesłanki występowania sektora finansów publicznych są bowiem dla większości oczywiste, wynikają one przede wszystkim z ograniczeń modelu doskonałej konkurencji, potrzeb redystrybucji dochodów, a także istnienia dóbr publicznych i pożądaných społecznie<sup>4</sup>. Dlatego też wykonywanie przez państwo wynikających z tych przesłanek zadań publicznych wymaga wyposażenia go w odpowiednie środki finansowe.

Funkcje podatków w gospodarce rynkowej są ściśle związane z rolą, jaką państwo odgrywa w procesie kształtowania warunków rozwoju społeczno-gospodarczego. Należy jednak odróżnić funkcję celu państwa od celów opodatkowania. Zwraca na to uwagę F. Grądalski, podkreślając, że funkcja celu państwa wyraża doktrynę społeczno-gospodarczą, którą państwo realizuje. Za cytowanym autorem można stwierdzić, że właśnie w doktrynie państwa są osadzone kryteria oceny systemu podatkowego z punktu widzenia jego efektywności i sprawiedliwości<sup>5</sup>. Stąd różne konstrukcje systemu podatkowego w państwach socjaldemokratycznych, czy też konserwatywnych, liberalnych.

W literaturze przedmiotu na temat funkcji współczesnego państwa wypowiedzieli się m.in. R.A. Musgrave i P.B. Musgrave<sup>6</sup>, P.A. Samuelson i W.D. Nordhaus<sup>7</sup>, V. Tanzi<sup>8</sup>, W. Ziółkowska<sup>9</sup>. Można przyjąć, że funkcjami tymi są: funkcja alokacyjna (przeciwdziałanie niesprawności rynku w zakresie alokacji zasobów), funkcja redystrybucyjna (redystrybucja dochodów i bogactwa, zgodnie z tym, co społeczeństwo rozumie przez sprawiedliwy podział), funkcja stabilizacyjna (stabilizacja makroekonomiczna). Pisząc o roli państwa w gospodarce, należy mieć także na uwadze czynniki o charakterze społeczno-politycznym oraz

<sup>3</sup> Ibidem, s. 24.

<sup>4</sup> J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 90–105.

<sup>5</sup> F. Grądalski, *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006, s. 21.

<sup>6</sup> R.A. Musgrave, P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York 1989.

<sup>7</sup> P.A. Samuelson, W.D. Nordhaus, *Ekonomia*, t. 1, PWN, Warszawa 2000.

<sup>8</sup> V. Tanzi, *Gospodarcza rola państwa w XXI wieku*, „Materiały i Studia NBP” z. 204, 2006.

<sup>9</sup> W. Ziółkowska, *Finanse publiczne, teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań 2000.

ekonomicznym. Do tych pierwszych zalicza się m.in. zaspokajanie potrzeb społeczeństwa, ochronę najuboższych, uaktywnianie lokalnych społeczności. Natomiast druga obejmuje m.in. łagodzenie cyklu koniunkturalnego, dostosowanie struktury podaży do struktury popytu, dostęp do wiarygodnej informacji rynkowej<sup>10</sup>.

W literaturze przedmiotu, konkretyzując znaczenie podatków jako kategorii prawno-ekonomicznej, wskazuje się zatem na różne cele, które spełniają podatki. Obejmują one następujące funkcje<sup>11</sup>:

- fiskalną i pozafiskalną – jako tradycyjne, najczęściej prezentowane ujęcie,
- fiskalną, gospodarczą, społeczną, informacyjną – jako uzupełniające do tradycyjnego ujęcia, w którym uszczegółowiono motywy nefiskalne,
- fiskalną, regulacyjną, stymulacyjną – jako uszczegółowienie szerszej formułowanych zadań podatków,
- zasileniowo-regulacyjną, motywacyjną – jako alternatywne ujęcie, nawiązujące do funkcji narzędzi systemu finansowego.

2. Zagadnieniem o istotnym znaczeniu jest odpowiednio wyważone podkreślenie prymatu funkcji fiskalnej. Pierwszeństwo celu dochodowego nie powinno wykluczać możliwości realizowania za pośrednictwem podatków zadań o charakterze gospodarczym oraz społecznym. Nadrzędność funkcji fiskalnej nie może jednak stanowić usprawiedliwienia dla fiskalizmu państwa. Przekonujący jest argument F. Grądzkiego, że należy dążyć do jego ograniczenia do poziomu uzasadnionego skalą rozwoju oraz administracyjną kulturą i dojrzałością instytucji państwowych<sup>12</sup>. Stopa obciążeń fiskalnych powinna więc odzwierciedlać potrzeby społeczno-gospodarcze państwa. Na przykład, H. Kuzińska dostrzega konieczność budowy systemu podatkowego właśnie

<sup>10</sup> Ibidem, s. 39–43.

<sup>11</sup> Na podstawie: P. Felis, *Przyczynek do dyskusji wokół funkcji podatków*, „Studia i Prace KZiF” nr 44, 2004.

<sup>12</sup> F. Grądzki, *Teoretyczne aspekty reformowania systemu podatkowego – zarys modelu referencyjnego dla Polski*, w: *O nowy ład podatkowy w Polsce*, red. J. Ostaszewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007, s. 52.

od określenia na początku niezbędnych potrzeb państwa, czego następstwem mogą być pozostałe funkcje (społeczne i gospodarcze)<sup>13</sup>. Projektowanie systemu podatkowego to m.in. konieczność uwzględnienia przesłanek określenia racjonalnego poziomu dochodów publicznych. Punktem wyjścia musi więc być ustalenie wielkości publicznych wydatków, które są związane z realizacją funkcji państwa i samorządu terytorialnego. Oczywiście ich skala i struktura zależą od wielu czynników, np. poziomu rozwoju gospodarczego kraju, poglądów sprawujących władzę ugrupowań i osób<sup>14</sup>. A zatem inna kolejność – najpierw ustanawianie funkcji społecznych i gospodarczych podatków – to ryzyko nieodpowiedniej skali obciążeń fiskalnych.

W literaturze podatkowej można znaleźć interesujące reguły postępowania, którymi powinien kierować się ustawodawca w zakresie realizacji funkcji fiskalnej. Należą do nich<sup>15</sup>:

- ocena potencjalnych źródeł podatku pod kątem ich wystarczającej wydajności;
- wybór podatków elastycznych, czyli takich, które w stosunkowo krótkim czasie reagują na wzrost i spadek zapotrzebowania na dochód publiczny;
- unikanie przesady w kształtowaniu ciężaru podatkowego, gdyż przekroczenie ostatecznych granic opodatkowania prowadzi do obniżenia realnych dochodów podatkowych;
- przestrzeganie nakazu zachowania źródła podatkowego, co w praktyce oznacza odrzucenie wszelkich podatków o działaniu konfiskacyjnym;
- uwzględnienie zasad powszechności i równomierności opodatkowania, czyli rozstrzygnięcie problemu właściwego obciążenia podatkami podatników, co wymaga określenia kryteriów oceny zdolności płatniczej, które nie mogą być kształtowane pod wpływem potrzeb finansowych państwa;

<sup>13</sup> H. Kuzińska, *Rola podatków pośrednich w Polsce*, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2002, s. 33.

<sup>14</sup> *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, red. J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz, T. Kierczyński, Difin, Warszawa 2004, s. 63.

<sup>15</sup> A. Gomulowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Ars boni et aequi, Poznań 1998, s. 149–150.

- utrzymanie na możliwie niskim poziomie obciążeń podatkowych wraz z kosztami ich poboru.

Zdaniem H. Litwińczuk funkcja fiskalna najlepiej realizowana jest wówczas, gdy podatki są wydajne, pewne, zapewniają równomierny dopływ środków, a koszty ich poboru są niskie<sup>16</sup>. Przedstawione kryteria oceny realizacji funkcji fiskalnej w pełni zasługują na aprobatę, uszczegóławiając ogólne zasady – stanowiące kanon oceny racjonalności systemu podatkowego – o charakterze uniwersalnym, które powinny być zawsze brane pod uwagę, niezależnie od tego, jakiego podatku dotyczą.

Warto także zwrócić uwagę na pewne aspekty związane z realizacją funkcji fiskalnej, które mogą się przyczynić do innego spojrzenia na jej realizację (w kontekście cienkiej granicy między polityką fiskalną a fiskalizmem), a także identyfikowania obszarów, w których może dochodzić do kolizji celów stawianych opodatkowaniu. Są to następujące płaszczyzny<sup>17</sup>:

- 1) Stosowanie aktywnej i dostosowanej do realiów orientacji badawczej. Wymaga to jednak wyjścia poza schemat przyjętego obszaru określania pożądanych cech systemu podatkowego (związek między efektywnością opodatkowania a sprawiedliwością podatkową). Procesy globalizacji, oznaczające m.in. wzrost międzynarodowych współzależności w sferze realnej i rosnącą mobilność baz podatkowych, są istotnym wyzwaniem również dla polityki podatkowej państw. Trend, jaki można zaobserwować w badaniach światowych, to nadanie większej wagi unikaniu opodatkowania (rozumianego ogólnie jako wybór wariantu najmniej opodatkowanego, z wykorzystaniem luk w obowiązującym systemie podatkowym) oraz konkurencji podatkowej na arenie międzynarodowej (oznaczającej wzajemne konkurowanie systemów podatkowych poszczególnych państw o wpływy z podatków).

<sup>16</sup> *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, red. H. Litwińczuk, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 20.

<sup>17</sup> P. Felis, *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012, s. 50–51.

- 2) Postrzeganie funkcji fiskalnej w perspektywie długookresowej. Takie rozumienie funkcji wymaga konsekwencji w jej realizacji, czyli w sytuacji braku niepokojących sygnałów – kontynuowania przyjętego kształtu polityki fiskalnej. Powstaje jednak pytanie, czy proces globalizacji, który wymusza konkretną reakcję w systemach podatkowych, wyrażającą się w tendencji do obniżania stawek podatkowych (przede wszystkim w podatkach dochodowych oraz w podatku od wartości dodanej), nie zakłóci rzeczywistego celu fiskalnego oraz nie doprowadzi do kolizji podstawowych celów podatków<sup>18</sup>.
- 3) Ewolucyjne dostosowanie podatników do systemu podatkowego, czyli zgodnego z prawem podatkowym ustalenia wysokości podatku, terminowego składania związanych z tym wszelkich dokumentów oraz terminowego uregulowania zobowiązań. Należy podkreślić, że wszelkie zmiany w systemie podatkowym – jeśli miałyby być skuteczne – powinny być stopniowe i legitymizowane w taki sposób, aby zostały zaakceptowane przez podatników. Zwraca na to uwagę F. Grądalski, który podkreśla, że należy unikać decyzji szokowych, a ponadto niezbędna jest wyprzedzająca zapowiedź zmian (czas między zapowiedzią zmiany a faktycznym jej wprowadzeniem powinien wynosić około dwóch lat)<sup>19</sup>.
- 4) Interdyscyplinarne spojrzenie na zachowania podatników wobec opodatkowania (unikanie opodatkowania, uchylanie się od opodatkowania). Wyjaśnienie wielu aspektów związanych z procesem dostosowania podatników do systemu podatkowego wymaga uwzględniania nie tylko teorii oczekiwanej użyteczności, teorii prospektywnej, ale również idei wywodzących się z nauk psychologicznych i socjologicznych<sup>20</sup>.
- 5) Wszechstronne rozpatrywanie funkcji fiskalnej i jej skutków, nie tylko dochodowych, ale także ekonomicznych i społecznych. Nie można jednak

<sup>18</sup> Trudne do zrealizowania dla systemu finansów publicznych państw europejskich będzie obniżenie stopy obciążeń fiskalnych z niezmiennym zakresem redystrybucji podatkowej.

<sup>19</sup> F. Grądalski, *Teoretyczne aspekty...*, op.cit., s. 60.

<sup>20</sup> J. Kudła, *Ekonomiczne problemy kosztów opodatkowania i nielegalnego unikania podatków*, Wydawnictwa UW, Warszawa 2004.

pominać kosztów przyjmowanych rozwiązań podatkowych ponoszonych przez obydwie strony stosunku zobowiązaniowego, czyli administrację skarbową oraz podatników.

3. W poglądach eksponujących wypełnianie funkcji społecznej przez podatki podnosi się przede wszystkim postulat sprawiedliwości podatkowej, nawiązującej do ogólnego pojęcia sprawiedliwości społecznej<sup>21</sup>. Bardzo ważnym problemem w tym kontekście staje się sposób pojmowania sprawiedliwości oraz trudności ze wskazaniem jej zobiektywizowanych miar. Większość ekonomistów, niezależnie od swych zapatrywań na wynikające z funkcji państwa w gospodarce funkcje polityki fiskalnej, zgadza się jednak, że o ile zdefiniowanie efektywności nie stanowi większego problemu, o tyle definicja sprawiedliwości jest już znacznie trudniejsza do sformułowania. Problemu sprawiedliwości opodatkowania nie można jednak rozstrzygać, negując całkowicie możliwość określenia sprawiedliwego systemu podatkowego. Jak sądzę, niejednoznaczność pojęcia sprawiedliwości wymaga podejmowania dalszych analiz tego problemu, m.in. uwypuklenia cech wspólnych różnych koncepcji w celu ich większej przydatności dla teorii i praktyki podatków.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że sprawiedliwe opodatkowanie powinno wynikać ze zdolności podatkowej każdego podatnika<sup>22</sup>. Na przykład w podatkach osobistych są to kategorie charakteryzujące indywidualną sytuację podatnika – najczęściej dochód. Nie oznacza to jednak, że taki wybór wskaźnika zdolności podatkowej jest jedynym możliwym rozwiązaniem; tym bardziej że – jak wykazuje A. Walasik – krańcowa użyteczność dochodu, dzięki której możliwe jest wyznaczenie właściwych proporcji rozkładu ciężarów podatkowych, w praktyce jest pochodną nie tylko poziomu dochodu, lecz również czynników kształtujących warunki osiągnięcia tego dochodu, czyli stopnia stabilności dochodów osiąganych z różnych źródeł, ryzyka związanego z uzyskiwaniem dochodów z różnych źródeł oraz nieodzwoiercedlających się

<sup>21</sup> H. Kuzińska, op.cit., s. 55.

<sup>22</sup> *Teoretyczne podstawy...*, op.cit., s. 84 i n.

w konstrukcji podstawy opodatkowania kosztów związanych z uzyskaniem dochodów z różnych źródeł<sup>23</sup>. Przyjęcie dochodów osobistych jako właściwego miernika zdolności płatniczej może być również niewłaściwe, jeżeli uwypuklimy jego mankamenty, będące konsekwencją jednowymiarowego postrzegania sytuacji podatnika. Wymieńmy więc: pominięcie wolnego czasu podatnika i przyjęcie krótkookresowej (najczęściej rocznej) perspektywy dla uzyskiwanego dochodu<sup>24</sup>. Tymczasem, jak słusznie ocenia A. Walasik, założenie to jest nieprawdziwe, gdyż charakterystyka sytuacji podatnika w dużym stopniu oparta jest na cechach, które nie poddają się kwantyfikacji – a skoro tak, to może powinna ona być rozpatrywana wielowymiarowo<sup>25</sup>.

W związku z tym ujawnia się potrzeba rozpatrzenia identyfikacji zdolności płatniczej według przeznaczenia dochodów<sup>26</sup>, czyli np. finansowania wydatków konsumpcyjnych. Akceptacja „obciążenia konsumpcji bieżącej” jako wskaźnika zdolności płacenia podatków pozwala na ochronę bieżących i długoterminowych oszczędności podatników oraz realizowanych inwestycji.

Jeśli chodzi o kryteria różnicowania możliwości płatniczych podatników, to w teorii wskazuje się na:

- sprawiedliwość horyzontalną (poziomą), zgodnie z którą dla podmiotów znajdujących się w tych samych warunkach muszą być ustalone identyczne warunki podatkowe;

<sup>23</sup> A. Walasik, *Zasada zdolności płatniczej w aspekcie paradygmatu użyteczności dochodu*, w: *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, „Zeszyty Naukowe UE w Poznaniu” nr 141, 2010, s. 444 i n.

<sup>24</sup> Oczywiście wniosek ten nie dotyczy podmiotu czynnego, dla którego nie do zaakceptowania byłoby przyjęcie dłuższego okresu. Zauważmy jednak, że z punktu widzenia podmiotu biernego podejście oparte na dochodzie rocznym związane jest z częściowym ignorowaniem takich czynników, jak różnorodność działalności gospodarczej uzależnionej od zmieniającej się sytuacji ogólnogospodarczej, różne etapy kariery zawodowej podatników czy wiek podatnika.

<sup>25</sup> A. Walasik, *Dwie koncepcje zdolności podatkowej*, w: *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, Wydawnictwo UMK, Toruń 2008, s. 366.

<sup>26</sup> Uzupełnijmy, że dochód może zostać przeznaczony na finansowanie inwestycji i oszczędności. Zorientowanie systemu podatkowego na obciążenie inwestycji i oszczędności z oczywistych względów nie jest rozpatrywane.



- sprawiedliwość wertykalną (pionową), oznaczającą odmienne podatkowo potraktowanie podmiotów różnie sytuowanych (wyższe obciążenia dla podatników będących w ekonomicznie korzystniejszej sytuacji).

Jak z tego wynika, różnicowanie ciężarów podatkowych zależnie od indywidualnej zdolności podatkowej uwzględniono wyłącznie dla normy sprawiedliwości wertykalnej. Ponadto problematyki sprawiedliwości opodatkowania nie można rozpatrywać wyłącznie w odniesieniu do funkcjonowania jednego tylko podatku czy też grupy podatkowej (np. podatków majątkowych). Zwraca na to uwagę N. Gajl, stwierdzając, że odpowiedź na pytanie, czy dany podatek odpowiada założeniom szeroko rozumianej zasady sprawiedliwości opodatkowania, wymaga rozpatrzenia całego systemu podatkowego. Cytowana autorka tłumaczy to tym, że każdy podatek, nawet zbudowany w sposób najbardziej idealny, racjonalny i teoretycznie zgodny z założeniami sprawiedliwości podatkowej, może w powiązaniu z działaniem innych podatków okazać się niesprawiedliwy<sup>27</sup>.

4. Podatkowe oddziaływanie na procesy i zjawiska społeczno-gospodarcze budzi ciągle wiele kontrowersji. Po pierwsze, postulaty negowania korygujących działań państwa w procesach alokacji czynników wytwórczych oraz redystrybucji dochodów aktualnie uważa się za nieco archaiczne. Uznając zatem prymat fiskalnego celu podatków, nie można pominąć osiągniętych za ich pomocą celów gospodarczych i społecznych. Postuluje się jednak, aby działania takie nie zakłócały funkcjonowania mechanizmu rynkowego. Otóż, podatek, wywołując zawsze efekty dochodowe oraz w mniejszym lub większym stopniu efekty substytucyjne, nie pozostaje jednak bez wpływu na różne płaszczyzny sfery gospodarczej. Problemem pozostaje natomiast takie ich zestawienie, by były one dla gospodarki w jak najmniejszym stopniu szkodliwe.

Po drugie, problemem jest skuteczność stabilizacyjnego działania polityki podatkowej. W pracach o wpływie opodatkowania na aktywność gospodarczą

<sup>27</sup> N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki dochodowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 18.

często podkreślana jest rola wysokości opodatkowania przedsiębiorstw<sup>28</sup>. Należy jednak zauważyć, że zaprezentowane w nich rozważania nie pozwalają na jednoznaczną ocenę, czy istnieje korelacja stopy podatków, głównie bezpośrednich, z różnymi przejawami aktywności gospodarczej.

Po trzecie, jak się wydaje, twierdzenie, iż funkcja gospodarcza powinna polegać na świadomym ustanowieniu podatków, aby możliwe było ich oddziaływanie w kierunkach najbardziej korzystnych, pożądanym dla gospodarki, jest ważne, ale niewystarczające w kontekście rozważań na temat skuteczności narzędzi podatkowych w procesie pobudzania wzrostu gospodarczego. A zatem podejście sprowadzające się do uzależnienia możliwości stabilizacji koniunktury gospodarczej wyłącznie od aktywnej bądź pasywnej polityki fiskalnej jest niewłaściwe, ponieważ obok czynników ekonomicznych na stan koniunktury oddziałują także czynniki pozaekonomiczne. Oznacza to, że oprócz ścisłego skoordynowania działalności państwa w sferze realizowanej polityki finansowej (fiskalnej i monetarnej, bez przesądzania, która z nich jest ważniejsza) ważne są pozostałe elementy egzogeniczne i endogeniczne. Warto więc zwrócić uwagę na czynniki, które na przykład niezależnie bądź zależnie od woli podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą mogą odgrywać rolę zarówno stymulującą, jak i ograniczającą. Do czynników egzogenicznych można zaliczyć: umiędzynarodowienie gospodarki światowej, stan rynku, infrastrukturę materialną i niematerialną, politykę finansową państwa oraz działania administracyjno-regulacyjne państwa. Natomiast czynnikami endogenicznymi są: zasoby, kapitał oraz potencjał przedsiębiorstwa.

Przyjmując umiarkowane stanowisko, oznaczające możliwość realizowania przez podatki nie tylko celu fiskalnego, ale także w pewnym, uzasadnionym stopniu celów pozafiskalnych, można uznać, że wyraża się ono w oddziaływaniu na sferę gospodarczą oraz społeczną w sposób ogólny (globalny) lub selektywny.

<sup>28</sup> Zob. W. Szczęsny, *Wydajność fiskalna przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 1999; *Teoretyczne podstawy...*, op.cit.; R.I. Dziemianowicz, *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007.

W obrębie sfery gospodarczej oddziaływanie ogólne przejawia się w kształtowaniu siły nabywczej (np. jej zwiększanie w przypadku zmniejszania podatków), ograniczaniu inflacji (ściągnięcie nadwyżki inflacyjnej poprzez zwiększenie podatków) oraz we wpływie na zmiany aktywności gospodarczej (w czasie spowolnienia wzrostu gospodarczego powinna być prowadzona ekspansywna polityka fiskalna, natomiast w fazie wysokiego wzrostu – restrykcyjna). Natomiast oddziaływanie selektywne przejawia się we wpływie na zmiany określonych dziedzin gospodarki (przyznawanie korzyści podatkowych w postaci ulg i zwolnień w celu przyspieszania ich rozwoju, nakładanie dodatkowych dolegliwości w postaci zwwyżek podatkowych w celu zahamowania rozwoju lub ich likwidacji).

W ramach sfery społecznej w większym stopniu wykorzystywane jest oddziaływanie ogólne, które dotyczy m.in. łagodzenia nierówności społecznych (np. progresywne podatki bezpośrednie, wysokie podatki pośrednie nałożone na dobra luksusowe, niskie podatki na dobra pierwszej potrzeby), przeciwdziałania zjawiskom uznanym za niekorzystne (w celu ograniczenia konsumpcji produktów, których spożycie jest związane z ryzykiem dla zdrowia, jak np. alkohol, wyroby tytoniowe, podwyższenie stawki podatków pośrednich na te wyroby) czy ochrony środowiska (ochrona majątku narodowego w postaci środowiska naturalnego, nieodnawialnych zasobów naturalnych poprzez przyjęcie systemu podatkowego zorientowanego ekologicznie). Oddziaływanie selektywne polega zaś na preferencyjnym traktowaniu określonych grup społecznych (np. przyznanie ulg dla rodzin wielodzietnych i osób samotnie wychowujących dzieci).

5. J. Szczepański i L. Szyszko słusznie uważają, że podatki, jako podstawowe narzędzia systemu finansowego, pełnią zawsze lub prawie zawsze dwie ściśle związane ze sobą funkcje<sup>29</sup>:

- zasileniowo-regulacyjną,
- stymulacyjną (motywacyjną, bodźcową).

<sup>29</sup> *Finanse przedsiębiorstwa*, red. J. Szczepański, L. Szyszko, wyd. 3, PWE, Warszawa 2007, s. 185–186.

Rozważając zakres realizowanych funkcji podatków, trzeba zwrócić uwagę na następstwa, jakie czyni podatek, powodując przesunięcie środków finansowych. Z jednej strony – jak wspomniałem – stanowi on najważniejsze źródło zasilania finansowego budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Z drugiej strony, oznacza regulację środków finansowych pozostających w dyspozycji podatników. Tym samym przepływ strumieni pieniężnych między podmiotami powoduje zasilenie finansowe jednego podmiotu kosztem drugiego. J. Szczepański zwraca dodatkowo uwagę, iż szczególną cechą regulacyjnych narzędzi systemu finansowego jest współdziałanie w doprowadzeniu zasobów pieniężnych do pożądanej wielkości lub przeciwdziałanie niewłaściwemu jej ukształtowaniu<sup>30</sup>.

Regulacja szeroko pojętych „funduszy nabywczych” w zależności od rodzaju narzędzia podatkowego może występować na różnych etapach procesu powstawania i użytkowania dochodu. Przykładowo: podatki pośrednie regulują wielkość uzyskanego przychodu, podatki bezpośrednie – dochodu i majątku pozostających do dyspozycji podatnika. Co ważne, skala regulacji zasilenia finansowego podatnika zależy nie tylko od przyjętych rodzajów funkcji, które wiążą wymiar podatku z podstawą opodatkowania (czyli taryf opodatkowania), ale również struktury samego systemu opodatkowania. Taryfa opodatkowania nakładana jest bowiem na konkretny podatek, a podatnicy obciążeni są przecież wieloma rodzajami podatków oraz obciążeniami niepodatkowymi, związanymi przede wszystkim z kosztami pracy.

Należy zaznaczyć, że poważnym uproszczeniem byłoby postrzeganie funkcji zasileniowo-regulacyjnej jako równoważnika dla funkcji fiskalnej. O ile w pierwszym przypadku eksponuje się naturę narzędzi systemu finansowego – uruchamiany proces zasilania finansowego stanowi jednocześnie proces regulowania zakresu strumieni pieniężnych i zasobów podmiotów uczestniczących w tym procesie, o tyle w drugim rozdziela się dążenie państwa i samorządu

<sup>30</sup> J. Szczepański, *Stymulacyjna i regulacyjna funkcja systemu finansowego przedsiębiorstwa*, „Finanse” nr 10, 1980, s. 24.

terytorialnego do przejmowania środków na ich rzecz od działań regulacyjnych narzędzi systemu finansowego.

Zarysowana idea nie jest w pełni kompletną teorią ekonomii opodatkowania, może jednak stanowić interesującą alternatywę dla tradycyjnego postrzegania funkcji podatków, gdyż abstrahując od sformułowanych w doktrynie podatkowej zadań, które dzięki opodatkowaniu mogą być realizowane, skupia się na przedmiotowo wyodrębnionych instytucjach systemu finansowego. Oczywiście, poglądy na temat znaczenia tych narzędzi są bardzo zróżnicowane, uzależnione m.in. od ustroju politycznego i gospodarczego kraju, stopnia jego rozwoju i roli państwa, co w uproszczeniu można sprowadzić do koncepcji zarządzania gospodarką.

6. System finansowy, jako część systemu ekonomicznego, odznacza się określoną specyfiką. Jego niejednorodny charakter pozwala na wyodrębnienie dwóch segmentów: rynkowego systemu finansowego i publicznego systemu finansowego<sup>31</sup>. W odróżnieniu od rynkowego systemu finansowego publiczny system finansowy obejmuje procesy związane z współtworzeniem i przepływem środków pieniężnych, umożliwiającym państwu dostarczanie dóbr publicznych. Jednym z ogniw omawianego segmentu systemu finansowego są narzędzia fiskalne, dzięki którym możliwe jest gromadzenie i rozdyponowanie funduszy publicznych.

Jak podkreśla Z. Polański, instrumenty te, wpływając stymulująco lub ograniczająco na aktywność podmiotów (zarówno tych ze sfery realnej, jak i tych z obszaru rynkowego systemu finansowego), nie mogą mieć neutralnego charakteru<sup>32</sup>. Nawiązując zatem do definicji podatku, nie ma wątpliwości, że stanowi on najbardziej przekonujący przykład rozwiązań, których najważniejszą cechą jest wymuszanie funduszy publicznych. Ich oddziaływanie zawsze wiąże się ze zmianą sytuacji dochodowo-majątkowej podmiotów.

<sup>31</sup> *System finansowy w Polsce*, t. 1, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 17.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 48.

Rezultatem procesu regulowania funduszy nabywczych jest wywieranie przez podatki określonego wpływu na zachowania podmiotów. Jak wynika z przeprowadzonych rozważań, kolejną funkcją narzędzi systemu finansowego, która stanowi uzupełnienie zasileniowo-regulacyjnej, jest funkcja stymulacyjna. Według cytowanego już J. Szczepańskiego jednocześnie z regulacją przebiega proces stymulowania podmiotów do reakcji na skutki zastosowania i działania danego instrumentu finansowego, a reakcje te mogą być różne i zależne są od wrażliwości podmiotu na przedmiot, na który skierowany jest dany instrument<sup>33</sup>. Funkcja motywacyjna oznacza więc wykorzystanie takich narzędzi podatkowych, które sprzyjałyby racjonalności działania, stymulując do osiągnięcia pożądaných efektów gospodarczych i społecznych. Ustawodawca, posługując się różnymi bodźcami, wpływa na kształtowanie określonych reakcji podatników, ich zachowań i działań oraz wspomnianych już procesów społeczno-gospodarczych.

Możliwe jest wyróżnienie dwóch podstawowych kierunków stymulacji: gospodarczej oraz pozagospodarczej. Oddziaływanie stymulacji podatkowej – podobnie jak w przypadku funkcji gospodarczej i społecznej – może mieć charakter ogólny (systemowe zmiany systemu podatkowego, oznaczające zarówno zmianę koncepcji, np. alternatywne koncepcje w postaci systemu zorientowanego na opodatkowanie konsumpcji bieżącej, proekologicznego systemu podatkowego, jak i zmiany mające charakter wyrywkowy, np. zmniejszanie ciężarów podatkowych lub nakładanie dodatkowych dolegliwości) albo selektywny (przyznawanie korzyści podatkowych, w formie ulg i zwolnień podatkowych).

Nie ma wątpliwości, że i rola stymulacji podatkowej w teorii finansów nie poddaje się jednoznacznej ocenie. Pomijając jednak poglądy na temat celowości wykorzystania dyskrejonalnych narzędzi polityki fiskalnej państwa, konieczne jest wskazanie niezbędnych warunków skuteczności narzędzi podat-

<sup>33</sup> J. Szczepański, *Wpływ systemu finansowego przedsiębiorstw na ich efektywność gospodarowania we wdrażanym mechanizmie rynkowym*, w: *Metodologiczne problemy ekonomicznej efektywności gospodarowania – rezultaty badań dla wdrażania mechanizmu rynkowego*, IFGN, Wydawnictwa Uczelniane SGPiS, Warszawa 1990.

kowych stosowanych do celów stymulacyjnych. Można je wyrazić w następujących sześciu aspektach:

- 1) Systemowy charakter konstruowania rozwiązań podatkowych, uwzględniający wieloaspektowe zależności nie tylko powiązanych ze sobą narzędzi podatkowych, ale również pozostałych narzędzi systemu finansowego (jak np. stopa procentowa, kredyt, dotacja, sankcja finansowa, stawka ubezpieczeń).
- 2) Długoterminowy charakter wprowadzanych zmian oraz generowanych przez nie efektów. Propozycje konstrukcji podatkowych powinny być przemyślane i wiarygodnie przeanalizowane pod kątem możliwych do uzyskania korzyści oraz koniecznych do poniesienia kosztów. Postulat ten obejmuje również konieczność przewidywania najważniejszych skutków fiskalnych i pozafiskalnych rozważanych rozwiązań podatkowych. Z uwagi na zróżnicowaną indywidualną skłonność podatników do wykorzystywania poszczególnych rozwiązań, a także przyjęty tryb i warunki płatności, zwłaszcza podatków bezpośrednich, ewentualne skutki zostaną odnotowane dopiero po pewnym czasie od momentu ich wprowadzenia.
- 3) Precyzja i przejrzystość konstrukcji danego rozwiązania. Błędy w konstrukcji lub niedokładność rozwiązań mogą powodować – jak twierdzi J. Szczyński – motywowanie podmiotów do podjęcia decyzji sprzecznych z tymi, które chciał wywołać konstruktor danego narzędzia<sup>34</sup>. Dlatego też im precyzyjniej zostaną wyrażone w konstrukcji prawnej podatku oczekiwania konstruktorów systemu, tym większe jest prawdopodobieństwo zsynchronizowania rzeczywistej i zgodnej z ich intencjami reakcji podmiotów.
- 4) Stabilność prawa podatkowego. Postulat stabilności narzędzi podatkowych formułowany jest już od dawna, niestety, dotychczasowy system podatkowy jest mało stabilny. Zmieniające się często przepisy (np. dotyczące stosowania ulg inwestycyjnych) są szczególnie dotkliwe w przypadku procesu wieloletniego planowania i realizacji inwestycji. Bez wątpienia wpływają one negatywnie na ich koszt i efektywność. Ponadto prawodawca

<sup>34</sup> *Finanse przedsiębiorstwa*, op.cit., s. 186.

powinien uwzględniać też poziom świadomości podatkowej podatników. Doświadczenia potwierdzają, że w wyniku zmieniających się przepisów ogólny poziom wiedzy w zakresie prawa podatkowego nie poprawi się. Dodajmy, że wskutek corocznych niemal zmian warunków uzyskania ulgi podatkowej oraz jej wysokości zwiększa się niepewność co do przyszłych uwarunkowań ekonomicznych funkcjonowania podatników, a tym samym zmniejsza się poziom ich zaufania do tego prawa.

- 5) Odpowiednia konstrukcja i liczba narzędzi podatkowych. Wskazane jest, aby były to nieskomplikowane formuły i niezbyt ostre wymagania, oznaczające realne możliwości ich spełnienia. Z kolei zbyt liczne preferencje podatkowe<sup>35</sup> mogą sprawić, że system motywacyjny stanie się mało czytelny.
- 6) Reakcja podatnika na określone narzędzie stymulacyjne. Skuteczność takich rozwiązań zależy nie tylko od ich konstrukcji prawnej, lecz także od określonych zachowań podatników. Podejmując daną działalność, mogą oni w swoich decyzjach nie uwzględniać przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań. Z uwagi na to, iż reakcje te będą zawsze funkcją korzyści, jaką osiągną podatnicy w wyniku przyjętej strategii, nie można przyjąć automatycznie, że odczytują oni właściwie system bodźców wkomponowany przez ustawodawcę w określone konstrukcje podatkowe i zareagują na niego w sposób zgodny z jego założeniami.

7. Moją intencją nie było zajęcie stanowiska w doktrynalnym sporze na temat celów opodatkowania. Niemniej uwzględnienie niejednakowego postrzegania roli podatków, a tym samym eksponowania odmiennych skutków ich zastosowania wydaje się warte rozważenia. Pomijając zatem spory teoretyczne na temat roli państwa, czyli skali ingerencji w zachodzące zjawiska społeczno-gospodarcze, za słuszny należy uznać pogląd, który wskazuje na konieczność spełnienia przez podatek przede wszystkim zadań fiskalnych (nadrzędny charakter funkcji fiskalnej). Efektywnie i optymalnie wykorzystywane funkcje pozafiskalne

<sup>35</sup> Za negatywny przykład mogą posłużyć funkcjonujące w latach 90. ubiegłego wieku ulgi podatkowe, kiedy to ustawodawca stworzył rzadko spotykaną ich konkurencję.



stwarzają zaś szansę na prawidłowe rozwinięcie się funkcji fiskalnej. Z kolei warunkiem realizowania funkcji pozafiskalnych będzie ponadto prawidłowe wypełnienie funkcji fiskalnej podatków. Wynika z tego, że funkcja fiskalna i funkcje pozafiskalne przeplatają się nawzajem i oddziałują na siebie. Dlatego też, rozważając zakres i kierunki stymulacji podatkowej, przy konstruowaniu systemu podatkowego konieczne jest określenie proporcji obu kategorii tych celów. Rozwiązanie to prowadzi do usunięcia ewentualnych kolizji celów stawianych przed podatkiem i całym systemem podatkowym.

## Bibliografia

- Dziemianowicz R.I., *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007.
- Felis P., *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.
- Felis P., *Przyczynek do dyskusji wokół funkcji podatków*, „Studia i Prace KZiF” nr 44, 2004.
- Finanse przedsiębiorstwa*, red. J. Szczepański, L. Szyszko, wyd. 3, PWE, Warszawa 2007.
- Gajl N., *Modele podatkowe. Podatki dochodowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Ars boni et aequi, Poznań 1998.
- Grądalski F., *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2006.
- Grądalski F., *Teoretyczne aspekty reformowania systemu podatkowego – zarys modelu referencyjnego dla Polski*, w: *O nowy ład podatkowy w Polsce*, red. J. Ostaszewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.
- Ickiewicz J., *Obciążenia fiskalne przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2009.
- Kudła J., *Ekonomiczne problemy kosztów opodatkowania i nielegalnego unikania podatków*, Wydawnictwa UW, Warszawa 2004.

- Kuzińska H., *Rola podatków pośrednich w Polsce*, Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2002.
- Małecka-Ziemińska E., *Efektywność fiskalna podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce*, Wydawnictwo UE w Poznaniu, Poznań 2012.
- Musgrave R.A., Musgrave P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York 1989.
- Prawo podatkowe przedsiębiorców*, red. H. Litwińczuk, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
- Samuelson P.A., Nordhaus W.D., *Ekonomia*, t. 1, PWN, Warszawa 2000.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- System finansowy w Polsce*, t. 1, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Szczepański J., *Stymulacyjna i regulacyjna funkcja systemu finansowego przedsiębiorstw*, „Finanse” nr 10, 1980.
- Szczepański J., *Wpływ systemu finansowego przedsiębiorstw na ich efektywność gospodarowania we wdrażanym mechanizmie rynkowym*, w: *Metodologiczne problemy ekonomicznej efektywności gospodarowania – rezultaty badań dla wdrażania mechanizmu rynkowego*, IFGN, Wydawnictwa Uczelniane SGPiS, Warszawa 1990.
- Szczęsny W., *Wydatność fiskalna przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 1999.
- Tanzi V., *Gospodarcza rola państwa w XXI wieku*, „Materiały i Studia NBP” z. 204, 2006.
- Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, red. J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz, T. Kierczyński, Difin, Warszawa 2004.
- Walasik A., *Dwie koncepcje zdolności podatkowej*, w: *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, Wydawnictwo UMK, Toruń 2008.
- Walasik A., *Zasada zdolności płatniczej w aspekcie paradygmatu użyteczności dochodu*, w: *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, red. T. Juja, „Zeszyty Naukowe UE w Poznaniu” nr 141, 2010.
- Ziółkowska W., *Finanse publiczne, teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań 2000.