

*Jarosław Neneman*<sup>1</sup>

## Jaki system podatkowy dla Polski?

### 1. Uwagi wprowadzające

Biblioteka Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych liczy już pewnie ponad 5000 pozycji, przy czym zdecydowana większość z tych publikacji dotyczy prawa podatkowego – ekonomicznych jest w tym zbiorze jeden procent, a może nawet mniej.

425

Ja jednak, troszkę na przekór – zwłaszcza wzięwszy pod uwagę to, gdzie tekst ten jest zamieszczany – uważam, że prawo podatkowe jest w istocie wtórne w stosunku do ekonomii. Według mnie podatek jest przede wszystkim kategorią ekonomiczną – sposobem na pozyskiwanie środków finansowych przez państwo. W idealnym świecie to ekonomista, przy współdziałaniu fachowców z innych dziedzin (lekarzy, chemików i tak dalej), powinien określić, co i jak opodatkować. Powinien on też oszacować szeroko rozumiane konsekwencje podatku, w tym w szczególności jego wpływ na zachowania podmiotów gospodarczych. Prawo podatkowe powinno przekładać ekonomiczną treść w klarowne zasady, wedle których dany podatek ma funkcjonować tak, żeby z jednej strony było to jasne dla wszystkich zainteresowanych, a z drugiej spójne z konstrukcją całego systemu fiskalnego. Normy prawne nadają formę, lecz treść jest ekonomiczna.

---

<sup>1</sup> Jarosław Neneman – doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Ekonomii Instytucjonalnej i Mikroekonomii na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego, przewodniczący Rady Fundacji Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych, <https://orcid.org/0000-0003-0865-4706>

## 2. Efektywny system podatkowy<sup>2</sup>

Efektywny system podatkowy to taki, który przynosić będzie określone wpływy podatkowe przy jak najmniejszych kosztach. Te koszty wychodzą daleko poza to, co podatnika „kosztuje” podatek oraz same koszty jego poboru. Koszt wprowadzenia określonego podatku obejmuje również skutki ekonomiczne bodźców, jakie podatek ten generuje wśród podatników. Bo choć podatki w cywilizowanych krajach nakłada się głównie dla pieniędzy, to mają one również działania uboczne – pozytywne lub negatywne. Dla przykładu opodatkowanie paliw, alkoholu czy papierosów oprócz celów fiskalnych realizuje również cele społeczne – ograniczenie konsumpcji szkodliwych dóbr. Z kolei opodatkowanie pracy sprawia, że staje się ona droższa – stąd bodziec, by pracę ludzi zastępować pracą maszyn, ale też by zatrudniać pracowników „na czarno”, z pominięciem podatków (i składek).

426

Pomyślność gospodarcza Polski zależy od tego, jakie będą zasoby kapitału i pracy oraz jak efektywnie będziemy wykorzystywać te czynniki produkcji. Zamożność kraju i dobrobyt jego mieszkańców biorą się bowiem z pracy i mądrych inwestycji. System podatkowy powinien więc w jak najmniejszym stopniu ograniczać podaż pracy i kapitału oraz stymulować ich efektywne wykorzystanie.

W Fundacji Naukowej CASE powstała nieformalna grupa podatkowa i korzystając z dorobku teoretycznego i badań empirycznych, podejmuje ona próby oceny efektywności wybranych elementów polskiego systemu podatkowego. Naszym celem jest podniesienie poziomu merytorycznej dyskusji o podatkach. Nadal wierzymy, że analizy oparte na teorii i poparte badaniami empirycznymi mogą w pewnym stopniu utrudnić (choć niestety nie uniemożliwić) populistycznym politykom psucie systemu podatkowego w imię zyskiwania głosów wyborców lub realizacji absurdalnych wizji gospodarczych.

Inspiracją do analiz efektywności polskiego systemu podatkowego jest przygotowany przez Institute for Fiscal Studies pod przewodnictwem Jamesa Mirrleesa raport pt. *The Mirrlees Review*, opublikowany w dwóch tomach w latach 2010<sup>3</sup> i 2011<sup>4</sup>. Poddano w nim wnikliwej analizie angiels-

<sup>2</sup> Część rozważań przedstawionych w tym punkcie jest oparta na moim rozdziale w publikacji: S. Gomułka, J. Neneman, M. Myck, *Więcej za mniej: jaki system podatkowy dla Polski*, „Zeszyty mBank-CASE” 2017, nr 150.

<sup>3</sup> J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bonf, R. Chote, M. Gamie, P. Johnson, G. Myles, J. Poterba, *Dimensions of Tax Design*, Oxford 2010.

<sup>4</sup> J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bonf, R. Chote, M. Gamie, P. Johnson, G. Myles, J. Poterba, *Tax by Design*, Oxford 2011.

ski system podatkowy. W pierwszym raporcie dokonano analizy kluczowych zagadnień z teorii podatków, a w drugim zawarto wnikliwy przegląd angielskiego systemu podatkowego i zaproponowano rozwiązania, które uczyniłyby go bardziej efektywnym.

W podręcznikach do ekonomii, ale też dyskusjach prawniczych nawiązuje się do czterech zasad opodatkowania (równości, pewności, dogodności i taniości) stworzonych prawie 250 lat temu przez „ojca ekonomii” – Adama Smitha. Na te zasady trzeba jednak patrzeć przez pryzmat obecnej wiedzy, dlatego za kanon opodatkowania uważał będę ten zaproponowany przez autorów *The Mirrlees Review*<sup>5</sup>, bazujący na trzech zasadach.

Pierwsza z nich to **neutralność**. Gdy mówię „podobne aktywności lub dobra powinny być opodatkowane podobnie”, to jest to zrozumiałe samo przez się i trudno się z tym nie zgodzić. Trzeba bowiem cały czas pamiętać, że ludzie reagują na bodźce i będą starali się dopasować swoje zachowania do sygnałów wysyłanych przez system podatkowy. Jeśli zbliżone dobra mają istotnie różne stawki podatku (jak na przykład olej opałowy i olej napędowy), to z jednej strony część użytkowników skorzysta z tańszego, choć nielegalnego z punktu widzenia podatków substytutu, a z drugiej – zachęci to oszustów czy wręcz zorganizowaną przestępczość do wykorzystania różnicy w stawkach dla działalności przestępczej na wielką skalę. Podobnie gdy różne formy dochodu opodatkowane są wedle różnych stawek i zasad, wtedy podatnicy będą starać się zmieniać swoje zachowanie tak, by zminimalizować podatek do zapłaty. Neutralność powinna też w jak najszerszym stopniu odnosić się do formy prawnej prowadzonej działalności czy dokonywanych transakcji. Preferencyjne z punktu widzenia podatków i składek na ubezpieczenia społeczne opodatkowanie działalności gospodarczej w formie samozatrudnienia w Polsce zaowocowało prawdziwą eksplozją „przedsiębiorczości”, która często jest fikcyjna.

Oczywiście neutralność nigdy nie jest i nie powinna być absolutna. Są aktywności czy dobra, które zasługują na wyjątkowe traktowanie. Może to wynikać z pozytywnych lub negatywnych efektów zewnętrznych czy też istnienia kategorii tak zwanych *merit goods* – towarów i usług, które społeczeństwo uważa za szczególnie ważne. Nie ma nic złego w wyższym opodatkowaniu alkoholu czy papierosów, a preferencyjnym opiece nad dziećmi. Ważne jest jednak, by każde odstępstwo od neutralności było wyjątkiem, a nie regułą i by poprzedzała je szczegółowa i rzetelna analiza kosztów i korzyści. W 2011 r. Ministerstwo Finansów rozpoczęło wydawanie serii publikacji pod tytułem *Preferencje podatkowe w Polsce*, gdzie corocznie szacowano wartość utraconych dochodów budżetowych wynikających ze stosowania ulg i zwolnień, a więc odstępstw od zasady

<sup>5</sup> *Ibidem*.

neutralności. Można tam też było znaleźć zarys analizy efektywności wybranych preferencji podatkowych; szczególnie ciekawa dla mnie była analiza opodatkowania dochodów z działów specjalnych produkcji rolnej<sup>6</sup>. Pod rządami PiS kierownictwu Ministerstwa Finansów udało się dokonać analizy preferencji tylko dla 2018 r.

Neutralność ma jeszcze jedną ważną zaletę – zmniejsza koszty związane z wypełnianiem przepisów podatkowych (*compliance costs*) oraz istotnie ogranicza zjawisko unikania i uchylania się od opodatkowania. Nie bez znaczenia jest też wzmacnianie zwykłego ludzkiego poczucia sprawiedliwości.

Niechęć części polityków do zasady neutralności, widoczna szczególnie po 2015 r., wynika nie tylko z wykorzystywania podatków do celów propagandowych czy też z „pójścia na łatwiznę” – o wiele trudniej jest rozwiązać problem za pomocą systemu wydatkowego adresowanego do konkretnej grupy wymagającej wsparcia niż poprzez wprowadzenie ulgi podatkowej, mimo że ta ostatnia z reguły jest mniej skuteczna i kosztowniejsza, a więc mniej efektywna. Skłonność do ręcznego sterowania to rezultat poważniejszego problemu o charakterze światopoglądowym, a mianowicie głębokiego niezrozumienia i niewiary w gospodarkę rynkową. Historia gospodarcza dowiodła, że gospodarka rynkowa, a więc gospodarka oparta na swobodzie kształtowania się cen, prywatnej własności i konkurencji, jest najefektywniejszą formą gospodarowania. Oczywiście rynek nie zawsze działa doskonale – w pewnych obszarach występują bowiem zawodności rynku (*market failures*) wynikające m.in. z monopolizacji, efektów zewnętrznych czy asymetrii informacji. Jednak nie oznacza to, że ingerencja państwa gwarantuje zwiększenie efektywności. Niesprawności rynku łatwo zastąpić niesprawnościami polityki. Nie ma bowiem pewności, że polityk, podejmując decyzje gospodarcze, będzie chciał i potrafił kierować się kryteriami efektywności ekonomicznej lub maksymalizacji dobrobytu społeczeństwa.

Druga fundamentalna zasada współczesnego systemu podatkowego to **progresywność**. W tej części świata społeczeństwa oczekują, by ci, którzy są w lepszym położeniu, ponosili wyższe obciążenia, tak aby przez system podatkowy dokonywała się redystrybucja dochodu. I choć do wspierania grup wymagających wsparcia lepiej od systemu podatkowego nadaje się system świadczeń społecznych, to od progresywności systemu podatkowego nie uciekniemy tak długo, jak o fundamentach systemu fiskalnego będą decydować wyborcy.

Trzecia z zasad, moim zdaniem najważniejsza, dotyczy traktowania obciążeń podatkowych jako **systemu**. Nie jest to być może nic odkryw-

<sup>6</sup> Ministerstwo Finansów, *Preferencje podatkowe w Polsce*, nr 2(2011), Warszawa 2012.

czego, ale jakże często w bieżącej dyskusji się o tym zapomina. Natomiast całościowe, systemowe podejście pozwala spojrzeć na efektywność systemu podatkowego z innej perspektywy. Jeśli zgadzamy się co do progresywności podatków, to analizując każdy z nich, staniemy przed nie lada wyzwaniem. Na przykład akcyza na papierosy czy alkohol jest bardzo regresywna i nie ma sposobów, by to zmienić. Dopiero rozpatrując progresywność z punktu widzenia systemu podatkowego, możemy sformułować wykonalne rekomendacje. Nie każdy podatek może czy powinien być progresywny – ważne jest, by progresywny był system jako całość. Poszukiwanie progresywności w podatkach pośrednich jest kosztowne i nieefektywne – do tego celu lepiej nadają się podatek od dochodów osobistych i podatki majątkowe. Stosunkowo małe znaczenie PIT w dochodach podatkowych w Polsce, korzystne z punktu widzenia podaży pracy, ogranicza jednak istotnie możliwości zwiększania progresywności systemu. Możliwości te dałoby się zwiększyć poprzez podatek od nieruchomości powiązany z ich wartością. Jednak w Polsce nadal mamy anachroniczny system opodatkowania nieruchomości, a wszelkie próby dyskusji na ten temat napotykają na opór konformistycznych polityków. Podobnie nie każdy podatek musi być „zielony”, czyli promować zmniejszanie emisji zanieczyszczeń. Ważne jest, by system jako całość preferował działania proekologiczne.

Częścią szeroko rozumianego systemu podatkowego powinny też być składki na ubezpieczenia społeczne. Brak powiązania tych systemów w Polsce zwiększa koszty prowadzenia działalności (podstawa do naliczania podatków i składek często jest różna) oraz powoduje m.in. regresywność opodatkowania dochodów z pracy. Te problemy można by rozwiązać poprzez skorelowanie drugiego progu podatkowego z kwotą, po przekroczeniu której nie płaci się składek emerytalnych.

Systemy podatkowe w krajach demokratycznych są w pewnym stopniu pochodną decyzji wyborców. Duże znaczenie ma oczywiście poziom wiedzy ekonomicznej społeczeństwa, a także postawa polityków. W polskich warunkach, po absurdalnej od strony ekonomicznej decyzji o powrocie do wieku emerytalnego 60 lat dla kobiet i 65 dla mężczyzn, szanse na głębszą reformę systemu podatkowego są znikome. Brak będzie chęci decydentów do ponoszenia politycznych kosztów reform, których pozytywne efekty są odległe i mało przekonujące dla opinii publicznej.

Dla przykładu: rolnictwo jest sferą, której zasady opodatkowania (i w dużej mierze oskładkowania) pochodzą sprzed prawie 50 lat i nijak nie przystają do współczesnych realiów. Istotną część rolników to *de facto* przedsiębiorcy rolni, których można i trzeba opodatkować i oskładkować na zasadach analogicznych jak osoby prowadzące działalność gospodarczą. Należałoby również opodatkować nieruchomości wykorzystanie na

potrzeby produkcji rolniczej (dziś zwolnione) oraz zmienić zasady opodatkowania gruntów. Oprócz elementarnego poczucia sprawiedliwości byłby to też bodziec uwalniający zasoby siły roboczej, tak potrzebne w obliczu braku rąk do pracy, oraz grunty, które można by efektywniej wykorzystywać poza rolnictwem. Rachunek kosztów i korzyści reformy opodatkowania i oskładkowania rolników jest zdecydowanie pozytywny. Jaki jednak rząd podejmie tego rodzaju wyzwanie? Przecież w kolejnych wyborach partia, która obiecałaby powrót do nieopodatkowanego rolnictwa, mogłaby liczyć na głosy mieszkańców wsi, a prawdopodobnie także innych grup wyborców (uwalnianie od opodatkowania zawsze dobrze się sprzedaje).

Oportunizm polityków dobrze obrazuje też kwestia akcyzy na samochody. Obecny system oparty na stawkach *ad valorem*: 3,1% przy silniku poniżej 2000 cm<sup>3</sup> i 18,6% powyżej jest nieefektywny, podatny na oszustwa (zaniżanie wartości samochodu sprawdzanego z zagranicy) i całkiem bezradny wobec napływu do Polski samochodów bardzo zanieczyszczających środowisko. Nie bez powodu mówi się o Polsce jako o złomowisku Europy. Alternatywą dla tego nieefektywnego systemu mógłby być coroczny podatek od posiadania samochodu, którego stawka zależałaby np. od pojemności silnika i spełniania normy czystości spalin. Ja sam dwa razy w Sejmie prezentowałem taki pomysł, lecz dwukrotnie nie zyskał on uznania posłów. Moi następcy podjęli kolejne dwie próby, z podobnym skutkiem.

Takie przykłady mogą mnożyć, przy czym znamienne jest, że prawie zawsze na drodze do naprawy sytuacji stają oportunistyczni politycy. Można oczywiście obrazić się na rzeczywistość i powiedzieć, że nic nie da się zrobić. Uważam jednak, że mimo wszystko warto wsłuchać się w oczekiwania polityków. Jeśli bowiem „ten, który wie lepiej”, czyli apolityczny ekspert nie zechce słuchać polityków (decydentów politycznych), nie powinien być zdziwiony, że politycy nie będą chcieli wsłuchiwać się w jego głos.

Warto też podkreślać wagę edukacji społeczeństwa. Zmiana podejścia do smogu i roli węgla w gospodarce pokazuje, że w krajach demokratycznych zmiany w polityce muszą rozpoczynać się od zmiany świadomości obywateli. Na pojawienie się szansy na dokonanie reform równie radykalnych jak te przeprowadzone na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku raczej nie ma co liczyć. Trzeba zadbać o edukację ekonomiczną społeczeństwa i pokazywanie, że każdy wydatek musi mieć swoje źródła finansowania. To oznacza, że każde zwiększenie świadczeń lub ulg prowadzi do wzrostu obciążeń podatkowych teraz lub za chwilę. Z tego punktu widzenia obecne obietnice obniżania podatków są po prostu głupie. Ponieważ wydajemy więcej środków publicznych, podatki muszą wzrosnąć. I wcale nie musi to być coś tragicznego. To po prostu konsekwencja większych wydatków.

Podatki wywierają wpływ na decyzje podmiotów gospodarczych, zniechęcając je do pracy, oszczędzania i inwestowania. Z tego względu należy dążyć do zmniejszania opodatkowania pracy i kapitału oraz zwiększania opodatkowania konsumpcji, a szczególnie majątku. Choć oczywiście trzeba pamiętać, że opodatkowanie dochodów jest dobrym narzędziem redystrybucji.

W podatkach dochodowych warto podążać w stronę ujednoczenia podstawy opodatkowania i oskładkowania. Do rozwiązania jest też zmniejszenie czy wręcz likwidacja regresywności opodatkowania dochodu z działalności gospodarczej oraz – choćby częściowe – zrównanie poziomów opodatkowania dochodów z pracy niezależnie od formy jej wykonywania (etat, działalność gospodarcza, umowa zlecenie, umowa o dzieło).

Przy opodatkowaniu działalności gospodarczej warto wyrównywać poziomy opodatkowania, tak by podobny dochód był opodatkowany podobnie – niezależnie od formy organizacyjno-prawnej. Z tego punktu widzenia należy rozwiązać problem podwójnego opodatkowania zysków spółek kapitałowych. Należy też zlikwidować preferencyjne opodatkowanie CIT małych podatników. Badania pokazują, że w tym przypadku małe wcale nie jest piękne. Innowacje i inwestycje dokonują się głównie w dużych firmach – one też są bardziej wydajne, płacą więcej pracownikom, osiągają wyższe zyski i płacą wyższe podatki. Ponadto obecne regulacje, które uzależniają 9-procentową stawkę CIT od obrotów, w oczywisty sposób zniechęcają do rozwoju firmy.

Z kolei w VAT oczywistym postulatem jest jedna stawka podatku połączona ze zwiększeniem kwoty wolnej w PIT. Wówczas zyskają najubożsi oraz budżet, a system stanie się o wiele prostszy. Niestety, przy obecnym klimacie politycznym tego rodzaju postulat to *mission impossible*. Mimo wszystko można się zastanawiać, jaki jest sens utrzymywania stawek 5% i 8%. Dla klientów są to różnice niezauważalne. Dla podatników i administracji skarbowej stanowi to dodatkowe źródło sporów. Dobrym przykładem są tu hot dogi na stacjach benzynowych. Jednak nawet tak drobna zmiana blokowana jest politycznie.

Wojna w Ukrainie przesunęła *European Green Deal* na drugi plan, choć kryzys energetyczny w 2022 r. tym bardziej każe przyspieszyć działania zmierzające do zmniejszenia uzależnienia od kopalnych nośników energii. W Polsce mało kto zdaje sobie sprawę z tego, co zielona rewolucja oznacza dla mieszkańców i gospodarki. Myślimy głównie o węglu (którego w 2022 r. brak) i wiatrakach (którym nadal rząd rzuca kłody pod nogi), a w istocie jest to znacznie szerszy projekt, przenikający do różnych sfer życia. Akcyza na wódkę, papierosy i paliwa nas nie dziwi. A akcyza na mięso? W Polsce, w kraju, w którym po podwyżkach

cen na mięso przelała się krew? Tymczasem gdyby na rzecz spojrzeć zimnym okiem ekonomisty, to z produkcją mięsa wiążą się negatywne efekty zewnętrzne, więc podobnie jak przy wódce czy papierosach potrzebny jest podatek Pigou, który je zinternalizuje. Tu pierwszym krokiem powinno być wprowadzenie podstawowej stawki VAT na mięso. Takie samo rozwiązanie powinno zostać wprowadzone również w odniesieniu do wody. Jest bowiem całkiem niezrozumiałe, że kraj, który ma coraz większy niedobór wody, opodatkowuje wodę preferencyjną stawką VAT. Trudno znaleźć racjonalny argument na obronę takiego stanu rzeczy.

Ogólnie rzecz ujmując, większość ekonomistów zgadza się z pryncypiami opisanymi w *Mirrlees Review*, choć oczywiście jedni silniej akcentują neutralność, a inni progresywność; jedni pokładają wiarę w rynek, drudzy akcentują jego niedomagania. Dobrym przykładem może tu być stosunek do podatku majątkowego. Na trzecich warsztatach podatkowych CASE<sup>7</sup> można było posłuchać ciekawej dyskusji między Pawłem Bukowskim<sup>8</sup> – gorącym zwolennikiem tego podatku i Wojciechem Kopczukiem<sup>9</sup>, który punktował jego wady. Polityk – decydent polityczny – powinien ocenić koszty i korzyści społeczne, gospodarcze i polityczne, a następnie spróbować poszukać „złotego środka”. Jednak politycy, szczególnie ci populiści, mają nieco inną perspektywę.

432

Dla polityka ważne jest przede wszystkim nieponoszenie podatków – stąd mamy teraz nowe składki, opłaty i daniny. Politycy bardzo cenią sobie progresję. Czy wynika to z ich przekonań politycznych, czy kalkulacji politycznej? Wszak bogatych wyborców jest mniej niż biednych – nie ma to znaczenia. Stąd na przykład danina solidarnościowa, czyli 4-procentowa dodatkowa stawka od dochodów osobistych powyżej miliona złotych, która formalnie nie jest podatkiem i między innymi dlatego rząd nie dzieli się nią w połowie z jednostkami samorządu terytorialnego<sup>10</sup>.

Politycy lubią też ulgi, zwolnienia i zróżnicowane stawki. Mogą wtedy pokazać, jak bardzo troszczą się o wybranych podatników czy konsumentów, ignorując koszty takiej troski ponoszone przez pozostałych podatników lub konsumentów i to, że są one z reguły wyższe niż

<sup>7</sup> Transmisji z tego wydarzenia można posłuchać na: <https://www.facebook.com/127740263918477/videos/800207953883858> (dostęp: 25.03.2020).

<sup>8</sup> Patrz też: J. Dymek, *Podatek od miliarderów, nie od Kowalskich*, 2021, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/podatek-miliarderow-kowalskich> (dostęp: 23.03.2021).

<sup>9</sup> Patrz: W. Kopczuk, *Comment on „Progressive Wealth Taxation” by Saez and Zucman prepared for the Fall 2019 issue of the Brookings Papers on Economics Activity*, 2019, <http://www.columbia.edu/~wk2110/bin/BPEASaezZucman.pdf> (dostęp: 15.11.2020).

<sup>10</sup> Dochody z PIT są w około 50% przekazywane do jednostek samorządu terytorialnego.



korzyści, jakie przysługują wybranym. Podatki, oprócz oddziaływania na sferę realną, pełnią też funkcję propagandową, a ostatnio realizować mają też cele *stricte* polityczne (patrz „składka” od nadawców reklam czy wcześniej podatek od handlu, by ukarać Biedronkę). Porażająca jest przy tym ignorancja ekonomiczna decydentów dotycząca rozkładu obciążeń podatkowych. Oczekują oni, że np. podatek bankowy zapłacą banki, a handlowy – handel. Co więcej, w przypadku podatku bankowego w przepisach go wprowadzających znalazł się nawet stosowny zapis, z którego wynikało, że podatek nie może być przeniesiony na klientów banków. To, że zapis ten nie miał żadnej mocy sprawczej i nie towarzyszyła mu żadna sankcja, nie ma znaczenia. Rozkładu obciążeń podatkowych nie można zadekretować – to efekty gry sił rynkowych zależnych od elastyczności cenowej popytu i podaży. Od strony ekonomicznej podatki bowiem płacone są zawsze przez ludzi: klientów, pracowników, dostawców, właścicieli kapitału. Prawo określa jedynie, kto i kiedy odprowadza podatek do urzędu skarbowego. Tylko polityk lub ignorant może zadekretować, że podatek w sensie ekonomicznym zapłaci określony podmiot.

### 3. Wnioski

Dla polityków określony podatek czy cały system fiskalny nie musi być ani efektywny, ani sprawiedliwy – wystarczy, by się dobrze „sprzedawał”. Zdaję sobie sprawę, że przedstawiłem dość ponury obraz tworenia, a w zasadzie psucia systemu podatkowego przez polityków – tak zwany Polski Ład jest tego najlepszym przykładem. Fala populizmu, która przelewa się przez wiele krajów, sprawia, że praktycznie nie jest możliwa rzeczowa, merytoryczna dyskusja o systemie podatkowym. Nie ma spójnej wizji systemu podatkowego i składkowego, który byłby efektywny ekonomicznie, a z drugiej strony akceptowalny społecznie i politycznie.

Pewną niewielką nadzieję pokładałam w tym, że niedługo znajdziemy się „pod ścianą” – potrzebne będą ogromne dodatkowe środki z kieszeni podatników i płatników składek, które pokryją koszty wojny, rozbuchanych programów socjalnych oraz niewydolnego (społecznie i politycznie) systemu emerytalnego. Jest więc nadzieja, że kryzys, przed którym stoją polskie finanse publiczne, może być szansą na zwiększenie efektywności systemu podatkowego i składkowego. Szkoda byłoby zaprzepaścić taką okazję na zmiany, które kryzys stwarza.

## Bibliografia

- Dymek J., *Podatek od miliarderów, nie od Kowalskich*, 2021, <https://www.tygodnik-przeglad.pl/podatek-miliarderow-kowalskich> (dostęp: 23.03.2021).
- Gomułka S., Neneman J., Myck M., *Więcej za mniej: jaki system podatkowy dla Polski*, „Zeszyty mBank-CASE” 2017, nr 150.
- Kopczuk W., *Comment on „Progressive Wealth Taxation” by Saez and Zucman prepared for the Fall 2019 issue of the Brookings Papers on Economics Activity*, 2019, <http://www.columbia.edu/~wk2110/bin/BPEASaezZucman.pdf> (dostęp: 15.11.2020).
- Ministerstwo Finansów, *Preferencje podatkowe w Polsce*, nr 2(2011), Warszawa 2012.
- Mirlees J., Adam S., Besley T., Blundell R., Bonf S., Chote R., Gamie M., Johnson P., Myles G., Poterba J., *Dimensions of Tax Design*, Oxford 2010.
- Mirlees J., Adam S., Besley T., Blundell R., Bonf S., Chote R., Gamie M., Johnson P., Myles G., Poterba J., *Tax by Design*, Oxford 2011.

## Streszczenie

434

Literatura dotycząca prawa podatkowego pod względem liczby publikacji i periodyków zdecydowanie dominuje nad tą dotyczącą ekonomii podatkowej. Jednak podatek to przede wszystkim koncepcja ekonomiczna – narzędzie do gromadzenia środków publicznych. Oczywiście prawo podatkowe jest niezbędne – ono nadaje formę i umożliwia stosowanie podatków, lecz treść pozostaje głównie ekonomiczna. Współczesny kanon opodatkowania opiera się na trzech zasadach: neutralności (podobne aktywności czy dobra powinny być podobnie opodatkowane), progresywności i całościowym patrzeniu na system podatkowy, uwzględniając także system składek na ubezpieczenia społeczne. W ostatnich latach nasiliło się wykorzystanie podatków do celów politycznych, co istotnie zmniejsza jego efektywność.

**Słowa kluczowe:** podatki, polityka podatkowa, system podatkowy