

Marek Czajkowski
Katedra Mikroekonomii
Uniwersytet Szczeciński

UWAGI O SPOŁECZNO-EKONOMICZNYCH ASPEKTACH POLSKIEGO SYSTEMU PODATKOWEGO

1. Wprowadzenie

Podatki w każdej gospodarce są obiektywną koniecznością, wynikającą z istnienia sfery gospodarczej i sfery społecznej. Stanowią one bowiem główne źródło dochodów budżetu państwa. Każdy uczestnik życia gospodarczego uzyskujący dochody musi podzielić się nimi z innymi uczestnikami życia społecznego a każdy konsument powinien część swojej konsumpcji przekazać na cele państwa. Preferencje dystrybucyjne wynikają także z celów politycznych i społecznych partii politycznych oraz grup społecznych sympatyzujących z tymi partiami.

Teoria ekonomii sugeruje kryteria sprawności i skuteczności podatków w społeczeństwie. Podatki mają spełniać przede wszystkim kryterium alokacyjne¹, natomiast kryterium dochodowe jest sposobem na rozwiązywanie różnych problemów społecznych państwa. Chodzi bowiem o to, aby w pierwszej kolejności zapewnić tworzenie równowagi ekonomicznej w gospodarce i zapewnić najwyższą efektywność ekonomiczną czynników wytwórczych. System podatkowy jako taki przeszkadza w osiągnięciu racjonalnego rozdysponowania zasobów między różne zastosowania, ale można także w jego obecności uzyskać stany gospodarki zbliżone do efektywnych².

Z ekonomicznego punktu widzenia system podatkowy powinien spełniać przede wszystkim kryterium alokacyjne, nie powinien zniekształcać równowagi w gospodarce³. Okazuje się, że oprócz tych ściśle ekonomicznych kryteriów ważne znaczenie w ocenie społecznej mają i inne kryteria, które także decydują nie tylko o efektywności ekonomicznej, ale i kreują pozytywne postawy międzyludzkie oraz stosunek do państwa. System podatkowy, aby mógł skutecznie spełniać swoje funkcje musi być akceptowany przez obywateli.

Oprócz rygorystycznych kryteriów ekonomii dobrobytu system podatkowy powinien spełniać i inne ważne dla jego sprawności i skuteczności cechy. Wydaje się, że do nich należy zaliczyć: po pierwsze – system podatkowy powinien być prosty, tj. w klarowny i zrozumiały sposób powinien wyodrębniać u podmiotów rynkowych tę część należnych kwot dla budżetów bez możliwości manipulowania wielkościami będącymi podstawą wyznaczania podatków, po drugie – system podatkowy powinien być przejrzysty, tj. wskazujący precyzyjnie, kto i ile swego dochodu powinien wносить do wspólnej kasy państwowej, po trzecie – system podatkowy powinien być spójny, tj. oddziałujący na podmioty podatkowe w sposób integrujący z potrzebami państwa, po czwarte – system po-

¹ Zob.: D.Laidler, S. Estrin, Wstęp do Mikroekonomii, Gebethner i Ska, Warszawa 1991, s.376-378

² Zob.: Hal R. Varian, Mikroekonomia, PWN, Warszawa 1995, s. 523-525

³ Z Pierwszego Twierdzenia Ekonomii Dobrobytu wynika, że rynek konkurencyjny wydobędzie i wyczerpie wszystkie korzyści z wymiany i będzie efektywny w sensie kryterium Pareta. Alokacja taka może nie mieć innych pożądanych właściwości, ale będzie efektywna. Zob.: op.cit. s. 516.

datkowy powinien być powszechny, tj. obejmować swym zasięgiem wszystkie podmioty gospodarujące i konsumpcyjne, po piąte – system podatkowy powinien być stabilny, tj. niezmiennie obowiązywać w kilkuletnim okresie a wszelkie zmiany, powinny być dokonywane z uzasadnionym wyprzedzeniem, po szóste – system podatkowy powinien być sprawny, tj. zapewniać budżetowi państwa i budżetom terenowym skuteczne zasilanie w niezbędne dochody oraz po siódme – system podatkowy powinien być racjonalny, tj. obciążać podatników w stopniu nie powodującym powstawanie trudności w ich rozwoju oraz kreować niskie koszty obsługi podatkowej.

2. Zarys oceny skuteczności polskiego systemu podatków

Ogół podatków stosowanych w gospodarce określany jest systemem podatkowym. Na ogół uważa się, że może to być dość dowolny zestaw instrumentów podatkowych, które mają zapewniać budżetowi państwa dochody. System podatkowy składa się z dwóch podstawowych części: podatków bezpośrednich i podatków pośrednich. Do grupy podatków bezpośrednich zalicza się często podatki przychodowe, dochodowe i majątkowe. Z kolei do podatków pośrednich przyjmuje się podatki od wydatków, różne formy podatków konsumpcyjnych, a także podatki od obrotów⁴.

W polskim systemie podatkowym stosuje się te dwie podstawowe grupy podatków. Podatkami bezpośrednimi są głównie podatek dochodowy od osób prawnych i podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek od nieruchomości i podatek od spadku i darowizn. Podatki pośrednimi są natomiast: podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy, podatek od gier oraz cło. Najważniejszą jednak pozycją z punktu widzenia dochodów budżetu państwa spełniają dwa podatki: podatek dochodowy i podatek od towarów i usług⁵. Są to niezależne od siebie podatki i celem ich jest przede wszystkim dostarczenie budżetowi państwa niezbędnych dochodów na pokrycie wydatków.

Chociaż powyższe zadanie jest bardzo istotne, to występują jeszcze i inne cele, które powinien spełniać system podatkowy oraz poszczególne rodzaje podatków. Należy tu zaliczyć możliwość oddziaływania na działalność gospodarczą, poprzez wpływanie na rozwój niektórych sfer działalności gospodarczej⁶ oraz możliwość realizowania celów społecznych poprzez redystrybucję dochodów⁷. Pomimo tego, że systemowi podatkowemu przypisuje się te zadania, to nie jest możliwe jednoczesne wypełnianie tych funkcji w sposób skuteczny i racjonalny. Założone cele mogą być osiągnane tylko na wybranych odcinkach aktywności gospodarczej i społecznej. Jeżeli podwyższone zostaną stawki podatku od dochodów dla pewnej grupy osób lub przedsiębiorstw, to faktycznie może spowodować to dopływ środków finansowych do budżetu państwa⁸, ale może zarazem wpłynąć na zmniejszenie aktywności gospodarczej niektórych przedsiębiorstw lub ograniczenie konsumpcji pewnych osób, co ostatecznie uwidoczni się w realokacji zasobów gospodarczych. Z jednej strony oddziaływanie podatków wywołuje pozytywne z punktu widzenia określonych preferencji zmiany, ale z drugiej strony powoduje niepożądane zmiany w strukturze alokacji czynników wytwórczych. Ten drugi aspekt to efekt niekorzystnych zjawisk stosowania podatków. Będą one na ogół nieoczekiwane i niezgodne z oczekiwaniami decydentów gospodarczych. Przykładem tych zjawisk może być: ograni-

⁴ Zob.: N.Gajl, *Teorie podatkowe w świecie*, PWN, Warszawa 1992, s. 159

⁵ *Reforma podatków*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 1999

⁶ Zob.: D.Beeg, S.Fischer, R.Dornbusch: *Ekonomia*, t. I, PWE, Warszawa 1995, s.428-462.

⁷ Zob.: *Op. cit.*, s. 463-466.

⁸ Nie zawsze wzrosty stawek podatku powodują zwiększone wpływy do budżetu. Wykazał to zjawisko A. Lafer

czanie działalności gospodarczej, prowadzenie jej niezgodnie z określonymi prawami lub zwyczajami społecznymi jak np.: ukrywanie w tzw. szarej strefie działalności gospodarczej, niezgodnie z prawem podatkowym i rachunkowym kształtowanie przychodów i kosztów itp.

Współczesne budżety państw cechują się wielozródłowym zasilaniem. Główne dochody płyną jednak z podatków pośrednich i podatków bezpośrednich. Nie ma jednoznacznych teoretycznych i praktycznych rozstrzygnięć, który z nich ma pełnić rolę wiodącą i który jest sprawniejszy z punktu widzenia ekonomicznego i społecznego. W państwach o wysokim rozwoju ekonomicznym większe uznanie w kształtowaniu dochodów budżetu mają podatki bezpośrednie, natomiast w państwach o niższym poziomie rozwoju preferowane są podatki pośrednie⁹. Te akcenty biorą się z różnic w bogactwie poszczególnych jednostek i ich preferencji. W państwach bogatych różnice w dochodach są podstawą do szerszego stosowania podatków bezpośrednich, np. dochodowych i majątkowych /kastralny/, natomiast w państwach o niewysokim poziomie bogactwa obywateli, na szerszą skalę stosuje się podatki pośrednie, bowiem nie ma społecznej akceptacji do obciążania dochodów, gdyż są one niskie. W tej sytuacji zasadniczym źródłem dochodów budżetów stają się podatki od wielkości konsumpcji.

W zasilaniu polskiego budżetu w dochody główną rolę odgrywają podatki pośrednie i dochodowe. Z podatków pośrednich najważniejszym jest podatek od towarów i usług natomiast z podatków dochodowych podatki obciążające firmy prawne i firmy osób fizycznych. Polskie zasady opodatkowania zarówno podatkiem od towarów i usług, jak i podatkiem dochodowym nie są proste. Przez znaczne zróżnicowanie podmiotowe i przedmiotowe systemy podatków są złożone. Ponadto te podsystemy podatkowe zakładają nierównomierność opodatkowania, dopuszcza się szeroki zakres zwolnień z podatków i zróżnicowane obciążenie podatkiem poszczególnych grup podatników.

W polskiej praktyce podatkowej w odniesieniu do podmiotów rynkowych stosuje się bardzo zróżnicowane zasady opodatkowania. Podatki bezpośrednie dotyczące fizycznych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą występują w trzech formach, przy czym w każdej z form stosuje się inne kryteria opodatkowania. Przy tzw. karcie podatkowej podatek jest określany administracyjnie na życzenie podatnika dla określonych rodzajów działalności po spełnieniu określonych warunków¹⁰. Przy podatku od przychodów podstawą opodatkowania są przychody z działalności gospodarczej¹¹, natomiast przy podatku od dochodów podstawą opodatkowania jest dochód¹². Podmioty prawne opodatkowane są jeszcze inną formą opodatkowania, przy czym przedmiotem opodatkowania jest dochód¹³. Złożoność systemu podatków dochodowych dla firm powiększa system różnorodnych ulg podatkowych i niejednoznaczne kryteria ich stosowania.

Wyraźnie problem złożoności systemu podatkowego ujawnia się przy stosowaniu opodatkowania bezpośredniego, tj. podatków dochodowych, a szczególnie opodatkowania dochodów przedsiębiorstw. Dochody te ustalane są według określonych w prawie podat-

⁹ Zob.: R.Gwiazdowski, Podatki w zaklętym kole przyczyn, Gazeta Wyborcza z dnia 20 grudnia 2001 roku.

¹⁰ Zob.: Ustawa z dnia 20 listopada 1998 roku w sprawie zryczałowanego podatku dochodowego od przychodów ewidencjonowanych oraz od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz.U. nr 144, poz 930.

¹¹ Zob.: op.cit.

¹² Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. nr 14, poz 176.

¹³ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. nr 54, poz 654.

kowym zasad. Definiuje się je jako różnicę między przychodami a kosztami uzyskania przychodów. Przychody są wielkością stosunkowo prostą do określenia, ale z punktu widzenia opodatkowania należy je minimalizować. Koszty uzyskania przychodów, pomimo, że są wyselekcjonowane przez ustawodawcę, to są przedmiotem intensywnych manipulacji ze strony przedsiębiorców, bowiem chodzi im o zmaksymalizowanie ich wielkości. Minimalizowanie przychodów a maksymalizowanie kosztów dla potrzeb opodatkowania ma przynieść efekt w postaci niskich dochodów a w konsekwencji niskiego obciążenia podatkiem dochodowym.

Powyższe zjawisko jest w praktyce gospodarczej nagminne i w obecnych warunkach gospodarczych i społecznych przybrało szeroki zakres zarówno w małych jak i dużych firmach. Znaczna część podatników podejmuje działania obniżające obciążenia podatkowe, używając prawnie niedozwolonych metod kształtowania przychodów i kosztów, np. zaniżanie wartości obrotów w ewidencji księgowej, zawyżanie wartości kosztów, poprzez nabywanie i fabrykowanie faktur i rachunków dokumentujących koszty na różnego rodzaju usługi od legalnie istniejących i nieistniejących firm, zaliczanie do kosztów wydatków ponoszonych na realizację rodzinnych celów, np.: szkolenia w atrakcyjnych formach i miejscach, wydatki reprezentacyjne, używanie składników majątkowych firmy do celów prywatnych itp. To tylko niektóre przykłady obrazujące patologie występujące w stosowaniu podatków dochodowych.

Szczególnie dyskusyjny jest w systemie podatkowym zbiór różnego rodzaju ulg podatkowych, które obniżają obciążenie podatkowe. Z ulg tych mogą korzystać podatnicy pod warunkiem dokonania wydatków na określone przez ustawodawcę cele. Jest to zatem system dla podatników zasobnych w środki finansowe, i jedynie oni mogą korzystać z tych ulg, natomiast podatnicy nie nabywający dóbr i usług wymienionych przez ustawodawcę z powodu szczupłych środków finansowych nie mogą z nich korzystać.

Złożoność niezrozumiałość regulacji podatkowych jest przyczyną wielu pomyłek merytorycznych i formalnych, które narażają podatników na sankcje. Prawo podatkowe naruszane jest także z powodu małego prawdopodobieństwa wykrycia nieprawidłowości przez organy podatkowe. Prawo pozwala bowiem w wielu kwestiach na dowolne interpretacje i jest płaszczyzną sporów podatników z instytucjami fiskalnymi. Organy podatkowe nie mogą skontrolować poprawności dokumentacji księgowej większości podatników z uwagi na ich znaczną ilość oraz pracochętność tej kontroli.

Podstawowy podatek pośredni, jakim jest podatek od towarów i usług ma jednorodny dla wszystkich podmiotów gospodarczych i konsumentów charakter. Pomimo tego, że ta sama forma opodatkowania obowiązuje wszystkie podmioty, to złożoność jej oraz zróżnicowany sposób opodatkowania, czyni z niej skomplikowaną formę opodatkowania. Stosuje się w tej formie wiele poziomów opodatkowania, od 22 %, poprzez 7%, 3% i 0%. Występuje w niej również szeroki zakres zwolnień podatkowych. Podmioty prowadzące działalność gospodarczą opodatkowane standardową stawką podatkową, tj. 22% mają najprostsze zasady określania obciążenia podatkowego, natomiast te które prowadzą działalność opodatkowaną różnorodnymi stawkami podatkowymi mają nie tylko bardziej złożony sposób określania obciążenia podatkowego, ale spoczywa na nich również obowiązek sprawdzania dokumentów zakupu i sprzedaży pod względem merytorycznym i formalnym / symbole klasyfikacyjne, stawki podatku, rodzaj działalności/. Ryzyko popełnienia pomyłki jest w związku z tym duże. Na podmiotach opodatkowanych spoczywa nie tylko obowiązek podatkowy, ale również dodatkowe czynności rachunkowe i finansowe. Występuje zatem duże ryzyko związane z prowadzeniem ewidencji podatku i z obsługą podatkową. Podmioty zwolnione z podatku nie mają dodatkowych czynności rachunko-

wych i ryzyka popełnienia błędu i wynikających z tego możliwości pogorszenia lub utraty płynności finansowej.

Tak skonstruowany system podatków pośrednich jest korzystniejszy dla podatników bogatszych, mających większą płynność finansową. Łatwiej im regulować zobowiązania podatkowe i wobec kontrahentów. Mogą oni także częściej korzystać z usług doradców rachunkowych i podatkowych którzy zapewnią nie tylko poprawne prowadzenie dokumentacji podatkowej, ale wskażą na możliwości korzystania z ulg podatkowych.

Ta różnorodność opodatkowania jest szczególnie poważnym utrudnieniem dla osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą. Bez rozpoznania form opodatkowania nie można ocenić i wybrać właściwych dla danego rodzaju działalności i warunków prowadzenia działalności zasad opodatkowania. Poznanie tych zasad wymaga czasu i przygotowania prawnego.

Złożoność systemu podatkowego i jego elementów jest skutkiem stosowania skomplikowanych różnorodnych i kosztownych form ewidencji wartości sprzedaży. Podstawą określania obrotu dla potrzeb określania podatku od towarów i usług są: faktury, ewidencja z kasy fiskalnej oraz ewidencja obrotów z natury.

Dokumentowanie zakupów towarów i usług przy pomocy faktur może okazać się ryzykowne, bowiem jeżeli zakup dokonany został od firmy niezarejestrowanej lub firmy, która nie wprowadziła do ewidencji sprzedaży faktury sprzedaży, to kupujący nie może dokonać odliczenia podatku należnego. Organy podatkowe nie ścigają tych wystawiających fałszywe dokumenty, lecz stosują sankcje dla tych tym, którzy dokonali zakupów. System jest także źródłem różnego rodzaju oszustw i manipulacji, np.: dokumentowania wydatków fałszywymi dokumentami, podkładania dokumentów dotyczących wydatków niezwiązanych z działalnością gospodarczą. W związku z tym, że nie jest on zrozumiały i przystępny dla znacznej grupy podatników, to popełniają oni często błędy formalne i merytoryczne, które są następnie przyczyną nieraz kosztownych scysji i sporów z organami podatkowymi o treść i zakres interpretacji regulacji podatkowej oraz o wysokość obciążenia podatkowego.

Sprzedaż na rzecz ludności powszechnie ewidencjonowana jest przy pomocy kas fiskalnych. Przekroczenie określonego limitu powoduje powstawanie obowiązku instalowania kasy fiskalnej oraz ewidencjonowania obrotu przy jej pomocy. Limit ten dotyczy wszystkich przedsiębiorstw, niezależnie czy jest to małe, większe, czy też duże przedsiębiorstwo. Pomimo tego, że małe przedsiębiorstwa mają na ogół niewielkie obroty i mają często problemy z utrzymaniem się na rynku, to przymusza się je do nabywania i instalowania kas fiskalnych. Fiskalizacja obrotu przy pomocy kas jest nieraz znacznym obciążeniem finansowym przedsiębiorstw o niskich dochodach i małych obrotach.

Z kolei ewidencja wartości sprzedaży poprzez spis z natury na zakończenie dnia działalności gospodarczej daje dowolność podatnikom w określaniu kwot utargu. Od uczciwości ich zależy w jakim stopniu kwoty wprowadzone są adekwatne rzeczywistym obrotom. Podatek zależy jednak od wysokości wykazanych w ewidencji kwot wartości sprzedaży, stąd często w tej formie obrotu przyjmowanie do celów opodatkowania są nierealne.

Złożoność systemu podatkowego powoduje małą jego przejrzystość. Podatki muszą być zrozumiałe dla wszystkich. Każdy podmiot podejmujący działalność gospodarczą i konsument powinni rozumieć istotę podatku, który płacą. Zasady określania podatków powinny być zrozumiałe i klarowne. Podatnicy powinni rozumieć przesłanki opodatkowania oraz z jakich przyczyn wynika zróżnicowanie tego opodatkowania, dlaczego jedni płacą wyższe podatki a inni niższe, chociaż nie ma między nimi istotniejszych różnic.

Elementy określonego podsystemu podatkowego lub całego systemu powinny być z sobą nie tylko logicznie powiązane, ale w taki sposób połączone aby jako całość pozwalały uzyskać zamierzone cele. Jeżeli przyjmiemy, że celem systemu podatkowego jest zapewnienie zasilania budżetu w dochody, to wtedy spójność jego nie jest tak istotna. Wpływy do budżetu można osiągnąć przy pomocy zestawu instrumentów podatkowych spełniających jedynie cel fiskalny. Natomiast system podatkowy oprócz tego oddziałuje na zachowania podmiotów rynkowych, wpływa na ich aktywność gospodarczą i decyduje o zdolności akumulowania środków finansowych na bieżącą i długofalową działalność.

Podatki wpływają na racjonalność zachowań ekonomicznych. Ta racjonalność ma inny charakter w podmiotach osób fizycznych i inny w podmiotach osób prawnych. W firmach osób fizycznych postępowanie w działalności gospodarczej zmierza do jednoznacznej maksymalizacji indywidualnych dochodów z wykorzystaniem prawnie dozwolonych a nieraz i niedozwolonych środków i metod. Firma jest dla osób prowadzących działalność podmiotem do osiągnięcia tego celu. Dochody lub przychody prywatne są maksymalizowane, natomiast wielkości te ewidencjonowane w księgowości minimalizowane, gdyż są one podstawą opodatkowania i od nich określa się obciążenie podatkowe. Ujawnia się tu typowy dualizm w zachowaniach, który trudno wyeliminować z systemu podatkowego. Problem ten natomiast nie występuje przy jednej z form opodatkowania firm osób fizycznych, a mianowicie przy karcie podatkowej. Podatek dochodowy określany jest procedurą administracyjną na wniosek podatnika.

Mniej możliwości wpływania na wysokość podatków mają podatnicy rozliczający się za pośrednictwem płatników, dotyczy to tych podatników, którzy nie prowadzą działalności gospodarczej, a są zatrudniani na zasadach umów kodeksu pracy i kodeksu cywilnego. Nie występuje między podatnikiem a państwem swego rodzaju dezintegrujące napięcie pojawiające przy określaniu podatków. Podatnicy nie mają bezpośrednio wglądu w proces opodatkowania, nie mają możliwości wywierania wpływu na wysokość obciążenia podatkowego i na ogół akceptują stosowane podatki. Ten sposób opodatkowania charakteryzuje się wysoką ściągalsnością i nie daje podstaw do manipulowania podstawą opodatkowania. Jest to być może właściwy kierunek poszukiwań konstrukcyjnych efektywniejszych systemów podatkowych.

Z kolei w podmiotach prawnych podstawą opodatkowania firm jest dochód. Występują więc tutaj podobne jak wyżej możliwości kształtowania podstawy opodatkowania. Ma zatem miejsce często tzw. twórczość księgowa, polegająca w ostateczności na zaniżaniu przychodów oraz maksymalizacji kosztów. Kierownictwa firm nie są zainteresowane maksymalizowaniem dochodów, bowiem nie mają na ogół z tego korzyści. Związek dochodów firm z dochodami kierownictwa i pracowników jest często mały. Kierownicy firm są bardziej zainteresowani maksymalizowaniem ich własnych dochodów niż dążeniem do pomnażania zysków firm w długim okresie. Wskazują na to zjawisko wysokie wynagrodzenia menedżerów firm prywatnych i do niedawna także państwowych. Taka strategia bardzo często doprowadza niektóre firmy do trudności płatniczych, niskich możliwości rozwojowych firm, a nierzadko doprowadza także do upadłości.

System podatkowy powinien być tak skonstruowany aby oddziaływał integrująco na podmioty gospodarcze, konsumentów i państwo, aby nie wywoływał negatywnych reakcji i zachowań. Chodzi bowiem o wyeliminowanie występującego dualizmu postępowania w zakresie realizacji celów prywatnych właścicieli i tych samych celów dla potrzeb opodatkowania. Obowiązek podatkowy wobec państwa jest przyjmowany niechętnie, natomiast chętnie występuje się wobec państwa o wypłaty transferowe. System podatkowy powinien być co najmniej neutralny w zakresie realizowania swej funkcji zasileniowej

i dystrybucyjnej Nie powinien wywoływać dezintegracji podatników i państwa. Podatnicy nie powinni traktować podatków jako powinności społecznie i ekonomicznie nieuzasadnionej a realizowanej przy pomocy przymusu prawnego i administracyjnego.

Z punktu widzenia ogólnospołecznej efektywności państwo powinno być dobrem wyższego rzędu i należy także w miarę możliwości poszczególnych podmiotów przyczynić się do jego utrzymania w najwyższej sprawności. Tymczasem w obecnych warunkach przekazywanie części dochodów na rzecz państwa, niezależnie od rodzaju podmiotu oraz formy i rodzaju podatku, jest czynnością wykonywaną pod przymusem, za którą stoi szeroki aparat egzekwowania. Nie ma między podatnikami a państwem zrozumienia celów i środków, przeciwnie występuje głębokie niezrozumienie potrzeb państwa i sposobów ich realizacji. System podatkowy zamiast sprzyjać integrowaniu, powoduje dychozję celów państwa i podmiotów tworzących państwo. Jest to zjawisko frustrujące i zarazem demoralizujące tych podatników, którzy rozumieją sens ekonomiczny i społeczny stosowania podatków.

Podatki powinny mieć charakter powszechny, to jest powinny obejmować wszystkie podmioty, niezależnie od tego do jakiej sfery gospodarki należą, np.: produkcji przemysłowej, produkcji rolnej, usług materialnych, usług niematerialnych itp. i niezależnie od tego przez kogo są ostatecznie dobra konsumowane. Ulgi i zwolnienia powinny być racjonalnie z ekonomicznego i społecznego punktu widzenia określane. Zróżnicowanie opodatkowania dochodów, jeżeli jest konieczne musi być oparte na jednoznacznych ekonomicznych i społecznych kryteriach. Nie może być możliwości unikania płacenia podatków poprzez subiektywne interpretowanie lub ignorowanie regulacji podatkowych. Tam gdzie nie jest stosowana zasada somoopodatkowania, podatnicy płacą więcej i skuteczniej, natomiast tam gdzie pozostawiono podatnikom swobodę w określaniu obciążenia podatkowego występują różnego rodzaju większe lub mniejsze patologie.

W podatku od towarów i usług występuje wiele rozwiązań wprowadzonych pod naciskiem preferencji partii politycznych i organizacji społecznych. Nie można przecież wyjaśnić racjonalnie, dlaczego produkcja dóbr rolnych ma być opodatkowana stawką 3 % a eksport towarów i usług opodatkowany jest stawką 0%, co oznacza, że polscy producenci nie są obciążani tym podatkiem i mają również możliwości odzyskania tego podatku płaconego przy zakupie czynników do wytwarzania dóbr eksportowanych. Można zrozumieć to rozwiązanie tylko na gruncie preferencji dla polskich eksporterów, natomiast nie można go uznać za poprawny z punktu widzenia ekonomicznego. Przy takim rozwiązaniu krajowi konsumenci dotują krajowych eksporterów, a preferencje wynikające z eksportowania towarów i usług nakłaniają do nierealnego tworzenia eksportu przez nieuczciwe podmioty. Chodzi w tym procederze o odzyskanie podatku zapłaconego, występującego przy zakupie czynników wytwórczych. W ten sposób te nieuczciwe czynności eksportowe obciążają również krajowych konsumentów.

Zróżnicowanie pod względem podmiotowym i przedmiotowym powoduje, że podatek od towarów i usług nie ma charakteru powszechnego. Nie wszystkie podmioty są nim obciążone. To, że jedne dziedziny gospodarki mają płacić ten podatek w wysokości 22 % a inne są zwolnione z niego nie jest obiektywną prawidłowością, lecz raczej politycznym rozstrzygnięciem, bowiem władze ustawodawcze pod wpływem władz administracyjnych określają, które towary i usługi mają być odpowiednio opodatkowane. Nie powinno być zbyt dużej rozpiętości w opodatkowaniu, a więc zwolnień i wyraźnie niskich podatków, gdyż wtedy występuje płaszczyzna do poszukiwania możliwości unikania opodatkowania, lub poszukiwania nawet niezgodnych z prawem sposobów omijania lub zaniżania obciążenia podatkowego.

Z założenia podatki dochodowe mają mieć charakter powszechny, tzn. wszyscy podatnicy powinni uiszczać podatek na rzecz państwa, jeżeli uzyskają określony w regulacjach prawnych poziom dochodu lub przychodu. Przychody i koszty ewidencjonowane są jednak przez podatników i oni kształtują ich wielkości, stąd znaczna część podmiotów prowadzących działalność gospodarczą nie wykazuje dochodów lub przychodów do opodatkowania lub wykazuje straty. Te straty to najczęściej straty rachunkowe, bowiem działalność gospodarcza jest dalej prowadzona a z ekonomicznego punktu widzenia powinna być zlikwidowana. Podatnicy natomiast uzyskują przez fakt wykazania w ewidencji strat jeszcze dodatkową korzyść, gdyż mogą tę stratę odjąć od dochodu w następnych okresach podatkowych. W ten sposób można przez długi okres nie płacić podatku dochodowego, albo płacić w obniżonej wysokości. Wystarczy mieć trochę odwagi, znać przepisy podatkowe i praktykę podatkową a korzyści podatkowe mogą być znaczne. Organy skarbowe kontrolę małych podmiotów traktują jako nieracjonalną.

System podatkowy ma istotny wpływ na możliwości kumulowania zysku do podziału, a więc i na możliwości inwestowania oraz ostatecznie na aktywność gospodarczą podmiotów. Określa on więc reguły zachowania się podmiotów na rynku, a ponieważ podmioty wyznaczają swoje zadania oraz środki do ich realizacji na długie okresy, to i reguły rynkowe powinny być z góry określone a instrumenty do podejmowania decyzji inwestycyjnych również powinny być znane na długie okresy i być stabilne. System podatkowy powinien zatem także cechować się kilkuletnią stabilnością, a gdy korekty jego działania są niezbędne, to powinny one być dokonywane ze znacznym wyprzedzeniem.

Praktyka legislacyjna w sferze podatkowej jest zupełnie inna, elementy systemu podatkowego są często zmieniane. Przed nadejściem nowego roku budżetowego dokonuje się corocznie zmian w systemie podatkowym. Zmienia się więc istotne elementy makrootoczenia, które mają wpływ na strategię podmiotów, reguły ich zachowania, aktywność gospodarczą, na plany inwestycyjne itp. Przedsiębiorcy nabierają przekonania, że trzeba bronić się przed podatkami, gdyż państwo nie ma granic fiskalnych, bowiem zakres zmian w prawie podatkowym najczęściej prowadzi do zwiększenia obciążeń podatkowych.

System podatków w Polsce nie jest sprawny z punktu widzenia zasilania, bowiem często organom fiskalnym państwa nie udawało się zrealizować wpływów budżetowych. Przyczyna leżała w trudnościach oszacowania wielkości obrotów, które miały być opodatkowane oraz poszerzaniu się szarej strefy działalności gospodarczej i zwiększającej się ilości podmiotów unikających opodatkowania.

System podatkowy powinien cechować się także racjonalnością, to jest generować niskie koszty obsługi podatkowej w państwie. Chodzi tu zarówno o koszty obsługi aparatu podatkowego, który zajmuje się ściąganiem podatków, jak i koszty obsługi podatkowej ponoszone przez podatników. Ci ostatni muszą przecież, także te koszty ponosić. Prowadzą przecież dla potrzeb podatkowych często odrębne ewidencje i ponoszą koszty wynagrodzeń pracowników księgowych, usług doradztwa podatkowego oraz opłat bankowych i skarbowych. Polski system podatkowy pod tym względem jest nieracjonalny. Rośnie ilość dokumentacji skarbowej i odpowiedzialność za jej adekwatność i przechowywanie.

3. Podsumowanie

Podatki są instrumentami zasilania budżetu państwa i budżetów terenowych. Przy ich pomocy państwo realizuje określone cele gospodarcze i społeczne. Są one zatem ważnymi środkami polityki państwowej. Powinny zatem sprawnie i skutecznie funkcyj-

nować. Efektywność ich będzie tym większa, im bardziej cechować się będą: prostotą, przejrzystością, spójnością, powszechnością, stabilnością, sprawnością oraz racjonalnością. Polski system podatkowy nie posiada tych cech.