

MAREK CZAJKOWSKI

**UWAGI O SPOŁECZNO-EKONOMICZNYCH ASPEKTACH
POLSKIEGO SYSTEMU PODATKOWEGO**

WPROWADZENIE

W każdej gospodarce podatki 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 najwyższą efektywność ekonomiczną czynników wytwórczych. System podatkowy jako taki przeszkadza w racjonalnemu rozdysponowaniu zasobów między różne

¹ Zob. D. Laidler, S. Estrin: *Wstęp do mikroekonomii*. Gebethner i Ska, Warszawa 1991, s. 376–378.

zastosowania, ale dzięki niemu można także uzyskać stany gospodarki zbliżone do efektywnych².

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

Oprócz rygorystycznych kryteriów ekonomii dobrobytu system podatkowy powinien mieć i inne, ważne dla jego sprawności i skuteczności cechy. Wydaje się, że po pierwsze – system podatkowy powinien być prosty, czyli w klarowny i zrozumiały sposób wyodrębniać w podmiotach rynkowych tę część należnych kwot dla budżetów bez możliwości manipulowania wielkościami będącymi podstawą wyznaczania podatków, po drugie – system podatkowy powinien być przejrzysty, czyli precyzyjnie wskazywać, kto i ile swego dochodu powinien wносить do wspólnej kasy państwowej, po trzecie – system podatkowy powinien być spójny, czyli oddziaływać na podmioty podatkowe w sposób integrujący z potrzebami państwa, po czwarte – system podatkowy powinien być powszechny, czyli obejmować swym zasięgiem wszystkie podmioty gospodarujące i konsumpcyjne, po piąte – system podatkowy powinien być stabilny, czyli niezmiennie obowiązywać przez kilka lat, a wszelkie zmiany powinny być dokonywane z uzasadnionym wyprzedzeniem, po szóste – system podatkowy powinien być sprawny, czyli zapewniać budżetowi państwa i budżetom terenowym skuteczne zasilanie w niezbędne dochody, oraz po siódme – system podatkowy powinien być racjonalny, czyli obciążać podatników w stopniu niepowodującym powstawanie trudności w ich rozwoju oraz kreować niskie koszty obsługi podatkowej.

² Zob. H.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 pożądaných właściwości, ale będzie efektywna. Zob. *ibidem*, s. 516.

I. ZARYS OCENY SKUTECZNOŚCI POLSKIEGO SYSTEMU PODATKÓW

Ogół podatków stosowanych w gospodarce jest określany systemem podatkowym. Najczęściej 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, a do podatków pośrednich podatki od wydatków, różne formy podatków konsumpcyjnych i podatki od obrotów⁴.

W polskim systemie podatkowym stosuje się obie 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. Podatkami pośrednimi są natomiast podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy, podatek od gier oraz cło. Najważniejszą jednak pozycję z punktu widzenia dochodów budżetu państwa zajmują dwa podatki: podatek dochodowy i podatek od towarów i usług⁵. Są one niezależne od siebie, a ich celem jest przede wszystkim dostarczenie budżetowi państwa niezbędnych dochodów na pokrycie wydatków.

Chociaż powyższe zadanie jest bardzo istotne, to występują jeszcze inne cele, które powinien spełniać system podatkowy i poszczególne rodzaje podatków. Należy tu zaliczyć możliwość oddziaływania na gospodarkę przez wpływanie na rozwój niektórych sfer działalności gospodarczej⁶ oraz realizowania celów społecznych przez redystrybucję dochodów⁷. Pomimo że systemowi podatkowemu przypisuje się te zadania, to nie jest możliwe jednoczesne wypełnianie tych funkcji w sposób skuteczny i racjonalny. Założone cele mogą być osiągnięte tylko na wybranych odcinkach aktywności gospodarczej i społecznej. Jeżeli zostaną podwyższone stawki podatku od dochodów pewnej grupy osób lub przedsiębiorstw, to faktycznie może spowodować to dopływ środków finan-

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. *ibidem*, s. 463–466.

sowych do budżetu państwa⁸, ale może zarazem wpłynąć na zmniejszenie aktywności gospodarczej niektórych przedsiębiorstw lub ograniczyć konsumpcję 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. Przykładem tych zjawisk jest ograniczanie działalności gospodarczej, prowadzenie jej niezgodnie z określonymi prawami lub zwyczajami społecznymi, na przykład ukrywanie w tak zwanej szarej strefie działalności gospodarczej, niezgodnie z prawem podatkowym i rachunkowym kształtowanie przychodów i kosztów.

Współczesne budżety państw cechują się wieloźródłowym 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, na przykład dochodowych i majątkowych (kastralny), natomiast w państwach o niewysokim poziomie bogactwa obywateli na szerszą skalę stosuje się podatki pośrednie, nie ma bowiem społecznej akceptacji do obciążania dochodów, gdyż są one niskie. W tej sytuacji zasadniczym źródłem dochodów budżetów stają się podatki od konsumpcji.

W zasilaniu polskiego budżetu w dochody główną rolę odgrywają podatki pośrednie i dochodowe. Z podatków pośrednich najważniejszy 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 zakładają one nierównomierność opodatkowania, dopusz-

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

⁹ Zob. R. Gwiazdowski: *Podatki w zakłętym kole przyczyn*. „Gazeta Wyborcza” z 20.12.2001 r.

czają bowiem 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 nich stosuje się inne kryteria opodatkowania. Przy tak zwanej karcie podatkowej podatek jest określany administracyjnie 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 są opodatkowane 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.

Problem złożoności systemu podatkowego wyraźnie ujawnia się przy stosowaniu opodatkowania bezpośredniego, czyli podatków dochodowych, a szczególnie opodatkowania dochodów przedsiębiorstw. Dochody te ustalane są według określonych w prawie podatkowym 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, są przedmiotem intensywnych manipulacji ze strony przedsiębiorców. Minimalizowanie przychodów i maksymalizowanie kosztów na potrzeby opodatkowania ma przynieść efekt w postaci niskich dochodów, a w konsekwencji niskie obciążenie podatkiem dochodowym.

Zjawisko to jest w praktyce gospodarczej nagminne, a w obecnych warunkach gospodarczych i społecznych przybrało szerokie rozmiary zarówno w małych jak i dużych firmach. Znaczna część podatników podejmuje działania obniżające obciążenia podatkowe, używając prawnie niedozwolonych metod

¹⁰ Ustawa z dnia 20 listopada 1998 roku w sprawie zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów ewidencjonowanych oraz od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne. DzU nr 144, poz. 930.

¹¹ *Ibidem*.

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

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

kształtowania przychodów i kosztów, na przykład zaniżanie wartości obrotów w ewidencji księgowej, zawyżanie wartości kosztów przez 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 – szkolenia w atrakcyjnych formach i miejscach, wydatki reprezentacyjne, używanie składników majątkowych firmy do celów prywatnych. To tylko niektóre przykłady obrazujące patologie występujące w stosowaniu podatków dochodowych.

W systemie podatkowym szczególnie dyskusyjny jest 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, bo jedynie oni mogą korzystać z tych ulg, natomiast podatnicy, którzy nie nabywają dóbr i usług wymienionych przez ustawodawcę z powodu szczupłych środków finansowych, nie mogą z nich korzystać.

Złożoność i 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 liczbę i pracochłonność tej kontroli.

Podstawowy podatek pośredni, jakim jest podatek od towarów i usług, ma jednorodny dla wszystkich podmiotów gospodarczych i konsumentów charakter. Pomimo że ta sama forma opodatkowania obowiązuje wszystkie podmioty, to złożoność jej i zróżnicowany sposób opodatkowania czyni z niej skomplikowaną formę opodatkowania. Stosuje się tu wiele poziomów opodatkowania, od 22 %, przez 7, 3 i 0 %. Występuje w niej również szeroki zakres zwolnień podatkowych. Podmioty prowadzące działalność gospodarczą opodatkowane standardową stawką podatkową, czyli 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 dzia-

łałości). W związku z tym ryzyko popełnienia pomyłki jest 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 obsługą podatkową. Podmioty zwolnione z podatku nie mają dodatkowych czynności rachunkowych i ryzyka popełnienia błędów oraz 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 na potrzeby określania podatku od towarów i usług są faktury, ewidencja z kasy fiskalnej i ewidencja obrotów z natury.

Dokumentowanie zakupów towarów i usług za pomocą faktur może okazać się ryzykowne, jeżeli bowiem zakup został dokonany 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 wystawiających fałszywe dokumenty, lecz stosują sankcje wobec tych, którzy dokonali zakupów. System jest także źródłem różnego rodzaju oszustw i manipulacji, na przykład 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, 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 dla ludności jest powszechnie ewidencjonowana za pomocą kas fiskalnych. Przekroczenie określonego limitu powoduje obowiązek zainstalowania kasy fiskalnej i ewidencjonowania obrotu za jej pomocą. Limit ten dotyczy wszystkich przedsiębiorstw, niezależnie czy jest to małe, większe, czy duże przedsiębiorstwo. Pomimo że małe przedsiębiorstwa mają na ogół niewielkie obroty i często walczą o utrzymanie się na rynku, to zmusza się je do nabywania i instalowania kas fiskalnych. Fiskalizacja obrotu za pomocą 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 ich uczciwości zależy, w jakim stopniu wprowadzone kwoty są adekwatne do rzeczywistych obrotów. Podatek zależy jednak od wysokości wykazanych w ewidencji kwot wartości sprzedaży, stąd często obroty w tej formie przyjmowane 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 powinien rozumieć istotę podatku, który płaci. Zasady określania podatków powinny być zrozumiałe i klarowne. Podatnicy powinni rozumieć przesłanki opodatkowania i przyczyny jego zróżnicowania dlatego 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 przyjmie się, że celem systemu podatkowego jest zasilanie budżetu w dochody, to jego spójność nie jest tak istotna. Wpływy do budżetu można osiągnąć za pomocą zestawu instrumentów podatkowych pozwalających osiągnąć jedynie cel fiskalny. System podatkowy nie tylko oddziałuje na zachowania podmiotów rynkowych, lecz 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 nie występuje w jednej z form opodatkowania firm osób fizycznych, a mianowicie przy karcie podatkowej. Podatek dochodowy jest określany 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, lecz są zatrudniani na zasadach umów kodeksu pracy i kodeksu cywilnego. Między podatnikiem a państwem nie występuje 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 ich wysokości. Ten sposób opodatkowania charakteryzuje się wysoką ściągalnością i nie daje podstaw do manipulowania podstawą opodatkowania. Jest to być może właściwy kierunek poszukiwań konstrukcyjnych efektywniejszych systemów podatkowych.

W podmiotach prawnych podstawą opodatkowania firm jest dochód. Występują więc tutaj podobne możliwości kształtowania podstawy opodatkowania. Często zatem stosuje się tak zwaną twórczość księgową, polegającą na ogół na zaniżaniu przychodów i maksymalizacji kosztów. Kierownictwa firm nie są zainteresowane maksymalizowaniem dochodów, ponieważ przeważnie nie mają 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 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 oraz nie wywoływał negatywnych reakcji i zachowań. Chodzi bowiem o wyeliminowanie występującego dualizmu postępowania w realizacji celów prywatnych właścicieli i tych samych celów na potrzeby opodatkowania. Obowiązek podatkowy wobec

państwa jest przyjmowany niechętnie, natomiast jest akceptowany obowiązek państwa wypłat transferowych. System podatkowy powinien być co najmniej neutralny w realizowaniu swej funkcji zasileniowej i dystrybucyjnej. Nie powinien wywoływać dezintegracji podatników i państwa. Podatnicy nie powinni traktować podatków jako powinności społecznie i ekonomicznie nieuzasadnionej, a egzekwowanej za pomocą przymusu prawnego i administracyjnego.

Z punktu widzenia ogólnospołecznej efektywności państwo powinno być dobrem wyższego rzędu i poszczególne podmioty muszą przyczyniać się w miarę możliwości 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. Podatnicy wykazują głębokie niezrozumienie potrzeb państwa i sposobów ich realizacji. System podatkowy zamiast sprzyjać integrowaniu, powoduje dycho- tomię celów państwa i podmiotów tworzących państwo. Jest to zjawisko fru- strujące i zarazem demoralizujące tych podatników, którzy rozumieją sens eko- nomiczny i społeczny stosowania podatków.

Podatki powinny mieć charakter powszechny, czyli obejmować wszystkie podmioty, niezależnie od tego, do jakiej sfery gospodarki należą, na przykład do przemysłu, produkcji rolnej, usług materialnych, usług niematerialnych, i niezależne o tego, przez kogo są ostatecznie konsumowane dobra. Ulgi i zwolnienia powinny być racjonalnie określone z ekonomicznego i społecznego punktu widzenia. Zróżnicowanie opodatkowania dochodów, jeżeli jest koniecz- ne, musi być oparte na jednoznacznych ekonomicznych i społecznych kryte- riach. Nie można bowiem unikać płacenia podatków przez subiektywne inter- pretowanie lub ignorowanie regulacji podatkowych. Tam, gdzie nie jest stosowa- ną zasada somoopodatkowania, podatnicy płacą więcej i skuteczniej, nato- miast 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 wprowadzo- nych pod naciskiem partii politycznych i organizacji społecznych. Nie można przecież wyjaśnić racjonalnie, dlaczego produkcja dóbr rolnych ma być opodat- kowana stawką 3 %, a eksport towarów i usług – 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 prefe-

rencji dla polskich eksporterów, natomiast nie można je uznać za poprawne z punktu widzenia ekonomicznego. W takim rozwiązaniu krajowi konsumenci dotują krajowych eksporterów, a preferencje wynikające z eksportowania towarów i usług nakłaniają do nierealnego tworzenia eksportu przez nieuczciwe podmioty. W tym procederze chodzi o odzyskanie podatku zapłaconego, przy zakupie czynników wytwórczych. W ten sposób te nieuczciwe czynności eksportowe obciążają również krajowych konsumentów.

Zróznicowanie 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 są obciążone podatkiem w wysokości 22 %, a inne są zwolnione z niego, nie jest obiektywną prawidłowością, lecz raczej politycznym rozstrzygnięciem, ponieważ 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 dochodzi do poszukiwania możliwości unikania opodatkowania lub nawet niezgodnych z prawem sposobów omijania czy zaniżania obciążenia podatkowego.

Z założenia podatki dochodowe mają mieć charakter powszechny, czyli 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. Są to najczęściej straty rachunkowe, ponieważ działalność gospodarcza jest nadal prowadzona, a z ekonomicznego punktu widzenia powinna być zlikwidowana. Przez fakt wykazania w ewidencji strat podatnicy uzyskują 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, aby osiągnąć znaczne korzyści podatkowe. Organy skarbowe uznają kontrolę małych podmiotów za nieracjonalną.

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

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

System podatków w Polsce nie jest sprawny z punktu widzenia zasilania, ponieważ często organom fiskalnym państwa nie udawało się zrealizować wpływów budżetowych. Przyczyny leżały w trudnościach z oszacowaniem wielkości obrotów, które miały być opodatkowane, poszerzaniu się szarej strefy działalności gospodarczej i zwiększającej się liczbie 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 ponoszone przez podatników. Ci ostatni muszą przecież także ponieść te koszty. Prowadzą na potrzeby podatkowe często odrębne ewidencje i ponoszą koszty wynagrodzeń pracowników księgowych, usług doradztwa podatkowego oraz opłat bankowych i skarbowych. Polski system podatkowy jest pod tym względem jest nieracjonalny. Rośnie dokumentacja skarbowa i odpowiedzialność za jej adekwatność i przechowywanie.

PODSUMOWANIE

Podatki są instrumentami zasilania budżetu państwa i budżetów terenowych. Za ich pomocą państwo realizuje określone cele gospodarcze i społeczne. Są one zatem ważnym środkiem polityki państwowej. Powinny więc być sprawnie i skutecznie egzekwowane. Efektywność ta będzie tym większa, im będą prostsze, bardziej przejrzyste, spójne, powszechne, stabilne i racjonalne. Polski system podatkowy nie ma jeszcze tych cech.

SOCIO-EKONOMIC ASPECTS OF POLISH TAXATION SYSTEM

Summary

The function of the tax system should not be limited to providing resources for the state budget. From an economic point of view, an important issue is the rationality of the allocation of production factors to various applications in the economy. That rationality is affected to a large extent by the tax system. The construction of the latter should not interfere with the principle of the optimal allocation. The above-presented outline of the Polish tax system suggests that it has a negative impact on the allocation of resources in the economy.

Translated by Marek Czajkowski