

---

A N N A L E S  
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA  
LUBLIN – POLONIA

VOL. L, 1

SECTIO H

2016

---

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie. Kolegium Ekonomiczno-Społeczne

JOANNA MARCZAKOWSKA-PROCZKA

jprocz@sgh.waw.pl

*Uwarunkowania i szanse dla zmian w polskim systemie podatkowym  
– wybrane zagadnienia\**

---

The Conditions and the Opportunities for Changes in Polish Tax System – Selected Issues

**Słowa kluczowe:** podatek; wpływy budżetowe; stawka podatkowa; system podatkowy; ciężary podatkowe; deficyt budżetowy

**Keywords:** tax; budget receipts; tax rate; tax system; tax burden; budget deficit

**Kod JEL:** E62; E64

## **Wstęp**

Ostatni kryzys pokazał, że automatyczne stabilizatory koniunktury okazały się niewystarczające dla zapewnienia stabilnego rozwoju społeczno-gospodarczego. W rządowych programach antykryzysowych w USA, Wielkiej Brytanii i innych krajach Europy zastosowano popytową politykę fiskalną. Kolejne kroki były skierowane na pomoc dla zagrożonych bankructwem instytucji finansowych, aby nie dopuścić do zapaści tego sektora. Do tych instytucji skierowano biliony dolarów, miliardy funtów i euro. Udzielano pomocy także wybranym branżom przemysłowym. Skutki zastosowania takiej polityki dało się szybko zauważyć w postaci zahamowania spadku popytu konsumpcyjnego czy stabilizowania się rynku finansowego. Jeżeli chodzi

---

\* Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/09/B/HS4/03610.

o szeroko pojmowane podatki, to w początkowej fazie kryzysu na wprowadzanie reform w systemach podatkowych rządy poszczególnych państw nie zdecydowały się ze względu na to, że efekty takich zmian dają się odczuć w gospodarce w dłuższym okresie. Negatywne dla gospodarek skutki przeciągającego się kryzysu zwróciły jednak uwagę na możliwość wykorzystania podatków w celu stabilizowania rozwoju społeczno-gospodarczego. W wielu krajach np. podniesiono stawki podatkowe w podatku VAT, podatku akcyzowym i CIT lub wprowadzano nowe podatki.

Funkcjonowanie współczesnych gospodarek to konieczność współpracy rynku z sektorem publicznym<sup>1</sup>. Bardzo ważnym obszarem tej współpracy jest oddziaływanie systemu podatkowego na decyzje gospodarcze przedsiębiorstw i gospodarstw domowych.

Dyskusja na temat fiskalizmu w Polsce nie ogranicza się tylko do wysokości stawek podatkowych, zbyt wysokich obciążeń czy niskich kwot wolnych od podatku, ale dotyczy także skomplikowania, niestabilności i neutralności systemu podatkowego względem gospodarki. Celem niniejszego opracowania jest analiza konsekwencji wybranych zmian w systemie podatkowym, wprowadzonych w latach 2004–2014, z punktu widzenia ich wpływu na dochody budżetu państwa oraz skutki dla podatników.

## 1. Konsekwencje zmian w systemie podatkowym

Rola fiskalna podatków ma podstawowe znaczenie. Jest ona wyrazem funkcji dochodowej, bowiem w ujęciu klasycznym podatki powinny służyć tylko i wyłącznie gromadzeniu funduszy potrzebnych na wydatki państwa, jednocześnie powinny one być neutralne dla gospodarki i budżetu państwa. Obecne systemy podatkowe cechują się wielotorowością oddziaływania na wzrost gospodarczy i rynek pracy. Makroekonomiczna płaszczyzna oddziaływania podatków jest w dużej części efektem decyzji na poziomie mikroekonomicznym. Oddziaływanie podatków jest niejednokrotnie bardzo złożone i dotyczy wielu obszarów. Na przykład pewne rozwiązania systemu podatkowego mogą pobudzać do konsumpcji, ale kosztem inwestycji i oszczędności. Wpływ wprowadzenia konkretnej zmiany w systemie podatkowym może mieć również inny charakter w krótkim i długim okresie.

Tworząc system podatkowy, państwo prowadzi politykę fiskalną. Jej skutki natomiast zależą od wykorzystywanych instrumentów fiskalnych, w tym konstrukcji podatkowych i intensywności ich wykorzystania. Realizacja przez system podatkowy funkcji pozafiskalnych powoduje, że jest on niezgodny z zasadą neutralności. W ciągu ostatnich 25 lat system podatkowy w Polsce znacznie ewoluował, ale

---

<sup>1</sup> Zbyt aktywna interwencja państwa ogranicza przedsiębiorczość, ale z drugiej strony jeżeli rząd nie zauważa problemów i pozostaje bezczynny w sytuacji, gdy rynek sobie nie radzi, może to doprowadzić do kryzysu.

wymaga on dalszych reform, ponieważ stanowi barierę w prowadzeniu działalności gospodarczej. Ocena skali i jakości wpływu konkretnych rozwiązań podatkowych jest jednak niejednokrotnie bardzo trudna.

W ostatnim okresie zarówno ekonomiści, jak i prowadzący działalność gospodarczą, politycy oraz publicyści wymieniają zgodnie kilka obszarów, które powinny ulec zmianom w obowiązującym w Polsce systemie podatkowym. Najczęściej wymienia się:

- podniesienie kwoty wolnej od podatku w PIT,
- wprowadzenie dodatkowej górnej stawki w PIT,
- indeksację progów podatkowych,
- wprowadzenie jednej stawki VAT,
- uszczelnienie systemu podatkowego,
- obniżenie stawki podatku CIT,
- uproszczenie systemu podatkowego.

Żeby zastanawiać się nad zakresem zmian w wymienionych powyżej obszarach, trzeba odpowiedzieć na pytanie, czemu ma służyć zreformowany system podatkowy. Strayaera [1958, s. 205, za: Fedorowicz, 1998, s. 84] zauważył, że „politykę podatkową bardziej niż kiedykolwiek będą wyznaczały względy społeczne i ekonomiczne”. Jaki ma być zakres interwencji państwa, czy reguła wydatkowa dotycząca limitu wydatków sektora publicznego, która pozwoliła na zdjęcie z Polski w 2015 r. procedury nadmiernego deficytu, będzie mogła być naruszona w sytuacji ewentualnego spadku wpływów podatkowych?

Skalę i znaczenie wpływów podatkowych do budżetu państwa, za pomocą których rząd realizuje wydatki w danym roku budżetowym, można zauważyć, analizując dane zamieszczone w tab. 1.

Tab. 1. Dochody podatkowe budżetu państwa w latach 2007–2013 (w mld zł)

|   | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| w mld zł                                |              |              |              |              |              |              |              |
| Dochody ogółem                          | 236,4        | 253,5        | 274,2        | 250,3        | 277,6        | 287,6        | 279,2        |
| <b>Dochody podatkowe</b>                | <b>206,4</b> | <b>219,5</b> | <b>214,9</b> | <b>222,6</b> | <b>243,2</b> | <b>248,3</b> | <b>241,7</b> |
| Podatki pośrednie,<br>w tym:            | 146,5        | 153,7        | 154,9        | 165,2        | 180,3        | 181,9        | 175,4        |
| VAT                                     | 96,3         | 101,7        | 99,5         | 107,9        | 120,8        | 120,0        | 113,4        |
| podatek akcyzowy                        | 49,0         | 50,5         | 53,9         | 55           | 58,0         | 60,4         | 60,7         |
| podatek od gier                         | 1,1          | 1,4          | 1,6          | 1,6          | 1,5          | 1,4          | 1,3          |
| Podatki bezpośrednie,<br>w tym:         | 59,9         | 65,7         | 59,9         | 57,4         | 62,9         | 64,9         | 64,4         |
| CIT                                     | 24,5         | 27,1         | 24,1         | 21,8         | 24,9         | 25,1         | 23,1         |
| PIT                                     | 35,4         | 38,6         | 35,8         | 35,6         | 38,0         | 39,8         | 41,3         |
| podatek od wydobycia niektórych kopalin | –            | –            | –            | –            | –            | 1,4          | 1,9          |
| w %                                     |              |              |              |              |              |              |              |
| Dochody ogółem                          | 100,0        | 100,0        | 100,0        | 100,0        | 100,0        | 100,0        | 100,0        |
| Dochody podatkowe w dochodach ogółem,   | 87,3         | 86,6         | 78,4         | 88,9         | 87,6         | 86,3         | 86,6         |

|   |             |             |             |             |             |             |             |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| w tym:  |             |             |             |             |             |             |             |
| <b>podatki pośrednie w dochodach podatkowych</b>    | <b>70,9</b> | <b>70,0</b> | <b>72,1</b> | <b>74,2</b> | <b>74,1</b> | <b>73,3</b> | <b>72,4</b> |
| VAT w dochodach z podatków pośrednich               | 65,7        | 66,2        | 64,2        | 65,3        | 67,0        | 66,0        | 64,7        |
| akcyza w dochodach z podatków pośrednich            | 33,5        | 32,9        | 34,8        | 33,7        | 32,2        | 33,2        | 34,6        |
| podatek od gier w dochodach z podatków pośrednich   | 0,8         | 0,9         | 1,0         | 1,0         | 0,8         | 0,8         | 0,7         |
| <b>podatki bezpośrednie w dochodach podatkowych</b> | <b>29,1</b> | <b>30,0</b> | <b>27,9</b> | <b>25,8</b> | <b>25,9</b> | <b>26,1</b> | <b>26,6</b> |
| CIT w podatkach z podatków bezpośrednich            | 41,1        | 36,7        | 40,2        | 37,9        | 39,6        | 38,7        | 35,1        |
| PIT w podatkach z podatków bezpośrednich            | 58,9        | 63,3        | 59,8        | 62,1        | 60,4        | 60,2        | 62,1        |
| podatek od wydobycia niektórych kopalin             | –           | –           | –           | –           | –           | 2,1         | 2,8         |

Uwaga: dane w kolumnach się nie sumują ze względu na zaokrąglenia; nie uwzględniono wpływów z podatku tonażowego ze względu na ich minimalną wysokość.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w latach 2007–2013].

Wpływy podatkowe stanowią ponad 86% ogółu dochodów budżetu państwa, np. w 2012 r. stanowiły 86,3% ogółu dochodów budżetowych, a w 2013 r. odpowiednio 86,6%. Dane w tab. 1 wyraźnie pokazują spadek wpływów z podatków dochodowych w 2009 r. w stosunku do 2008 r. Wpływy z podatku CIT spadły o 3 mld zł, a z podatku PIT o 2,8 mld zł. Na tak duży spadek miała wpływ dekoniunktura gospodarcza wywołana kryzysem oraz zmiana stawek w podatku PIT.

Wiele zmian w systemie podatkowym, przeprowadzonych w latach 2004–2014, miało wpływ nie tylko na dochody budżetowe, ale także na decyzje gospodarcze podmiotów. Reakcja na skutki tych zmian po stronie dochodowej budżetu czy skutki dla podatników powinna być wykorzystana podczas wprowadzania nowych reform systemu podatkowego. Obniżka stawki w podatku CIT z 27% do 19% spowodowała spadek wpływów do budżetu z tego podatku. Krajewska [2012, s. 53] szacuje go na ok. 8–10 mld zł rocznie. Dodatkowo istotne jest zmniejszenie składki rentowej od 2006 do 2012 r. o 7 p.p., czego skutkiem w pierwszym okresie był wzrost płac o 5 p.p. i obniżenie kosztu pracy u pracodawcy o 2 p.p. Obniżka składki rentowej spowodowała także natychmiastowe zwiększenie dotacji z budżetu państwa do ZUS o ok. 15 mld zł rocznie, z tendencją rosnącą. W tym wypadku może lepszym rozwiązaniem byłoby podwyższenie kwoty wolnej od podatku w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Kolejna zmiana, która wpłynęła na obniżenie wpływów budżetowych, to wprowadzenie ulgi na wychowanie dzieci (tzw. ulga prorodzinna), której konstrukcję zmieniono dopiero w 2014 r. Z ulgi tej korzysta w każdym roku ok. 17% ogółu podatników, kwota odliczeń co roku wynosi ok. 5,6 mld zł. Ulga ta jest odliczana nie od dochodu, ale od podatku, co odbiega od rozwiązań stosowanych w wielu

krajach UE. Jest to jednak ulga najpopularniejsza i najkorzystniejsza w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Tab. 2. Ulga prorodzinna w latach 2007–2013

|                            | 2007      | 2008      | 2009      | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      |
|----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Liczba podatników          | 3 973 668 | 4 250 909 | 4 337 164 | 4 303 125 | 4 363 599 | 4 334 367 | 4 024 017 |
| Kwota odliczenia w tys. zł | 5 431 984 | 6 043 533 | 5 633 012 | 5 684 317 | 5 740 118 | 5 698 504 | 5 529 539 |

Źródło: [MF, 2014].

W zaproponowanej zmianie w uldze prorodzinnej w 2014 r. ulga na jedno dziecko przysługuje, gdy łączny dochód rodziców nie przekracza 112 tys. zł lub gdy dochód rodzica samotnie wychowującego dziecko nie przekracza 56 tys. zł. Ulga na dwoje i więcej dzieci przysługuje niezależnie od dochodów rodziców.

Tab. 3. Miesięczna wartość odliczeń w ramach ulgi na dzieci w zeznaniu za 2014 r.

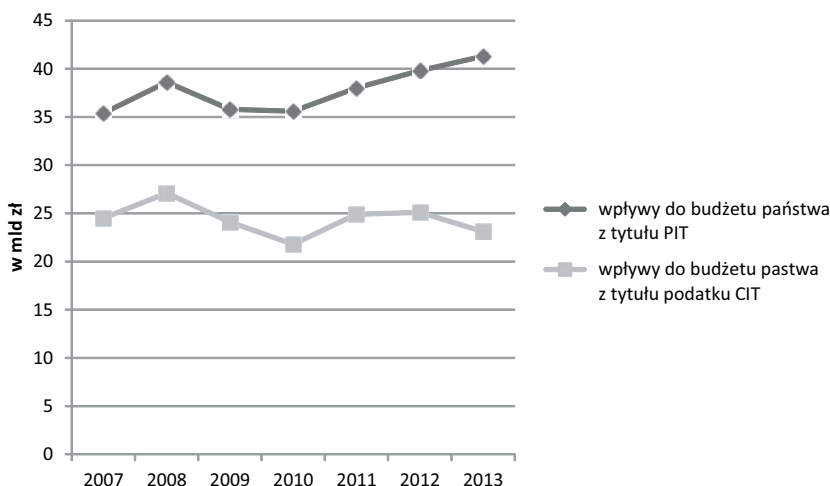
| Posiadam łącznie (liczba dzieci uprawnionych do ulgi) | Jestem  |                                |
|---|---|--------------------------------|
|   | singlem, rozwodnikiem, wdowcem, pozostaję w związku małżeńskim przez część roku | małżonkiem przez cały rok      |
|   | Zarobki < lub = 56 000 zł   | Łączne zarobki < lub = 112 000 |
|   | 92,67 zł/mc   |                                |
|   | Zarobki > 56 000 zł   | Łączne zarobki > 112 000 zł    |
| 1 dziecko   | 0 zł  |                                |
| 2 dzieci  | Pierwsze dziecko  | 92,67 zł/mc 1112,04 zł/r.      |
|   | Drugie dziecko  | 92,67 zł/mc 1112,04 zł/r.      |
| 3 dzieci  | Pierwsze dziecko  | 92,67 zł/mc 1112,04 zł/r.      |
|   | Drugie dziecko  | 92,67 zł/mc 1112,04 zł/r.      |
|   | Trzecie dziecko   | 139,01 zł/mc 1668,12 zł/r.     |
| 4 dzieci  | Pierwsze dziecko  | 92,67 zł/mc 1112,04 zł/r.      |
|   | Drugie dziecko  | 92,67 zł/mc 1112,04 zł/r.      |
|   | Trzecie dziecko   | 139,01 zł/mc 1668,12 zł/r.     |
|   | Czwarte dziecko   | 185,34 zł/mc 2224,06 zł/r.     |
| Więcej dzieci   | Każde kolejne   | 185,34 zł/mc 2224,06 zł/r.     |

Źródło: [www.pit.pl].

Becikowe to jednorazowa pomoc finansowa dla rodziców, którym urodziło się dziecko lub przysposobili dziecko. W 2014 r. wynosiło ono 1000 zł. Przyznanie becikowego zależy do dochodów rodziców. Aby otrzymać to wsparcie, dochód rodziny w roku podatkowym poprzedzającym narodziny nie może przekroczyć kwoty netto 1922 zł na członka rodziny. Od 2015 r. obowiązuje tzw. nowe becikowe w wysokości 1000 zł, wypłacane co miesiąc przez cały rok, przy dochodzie liczonym jak w 2014 r. Zasady nowego becikowego to prawdziwa rewolucja. Podczas gdy w 2015 r. było wypłacane jednorazowo, od 2016 r. ma być wypłacane co miesiąc przez 12 miesięcy.

Kolejna zmiana wprowadzona w 2009 r. dotyczyła zmiany stawek w podatku PIT 18% przy dochodach do 85 528 zł i 32% przy dochodach powyżej tej kwoty.

Spowodowało to spadek wpływów z tego podatku w 2009 r. o ok. 3 mld zł. Najniższe wpływy do budżetu z tytułu podatku PIT i CIT zanotowano w latach 2009–2010, na co miała wpływ, jak już wspomniano powyżej, dekonjunktura gospodarcza wywołana kryzysem światowym. Dlatego np. w 2009 r. Rada Ministrów zdecydowała się na nowelizację ustawy budżetowej, zmniejszając prognozę dochodów o ponad 30 mld zł i zakładając spadek wpływów z tytułu VAT, PIT i CIT.



Rys. 1. Wpływy do budżetu państwa z tytułu PIT i CIT w latach 2007–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w latach 2007–2013].

Wymienione działania wpłynęły na uszczuplenie wpływów podatkowych do budżetu państwa. Ponadto nie wszystkie rozwiązania przyniosły oczekiwane rezultaty. Pomijając ich wpływ na dochody budżetowe, ulga prorodzinna ze społecznego punktu widzenia to krok bardzo dobry, ale przyniosła ona korzyści raczej bogatszym rodzinom. Obniżka stawki w podatku CIT o 8 p.p. nie przełożyła się np. na wzrost liczby miejsc pracy. „Zaoszczędzone” środki finansowe na podatkach przedsiębiorcy, ze względu na niestabilną sytuację gospodarczą, zainwestowali inaczej. Obniżka stawki rentowej zwiększyła co prawda fundusz płac, ale nie przyniosła większych korzyści pracodawcom. Natomiast w budżecie państwa spowodowała ona w kolejnych latach wzrost dotacji do ZUS i wzrost deficytu budżetowego.

Ze względu na spadek dochodów wywołanych kryzysem gospodarczym wprowadzono, przejściowo, podwyżkę stawek w VAT<sup>2</sup>. Stawka podstawowa wynosi 23%, obniżona – 8%, a druga stawka obniżona to 5% (ta stawka nie ma charakteru

<sup>2</sup> Stawki VAT 23% i 8% mają obowiązywać do 2016 r., a następnie wrócą do poziomu sprzed kryzysu, tzn. 22% i 7%.

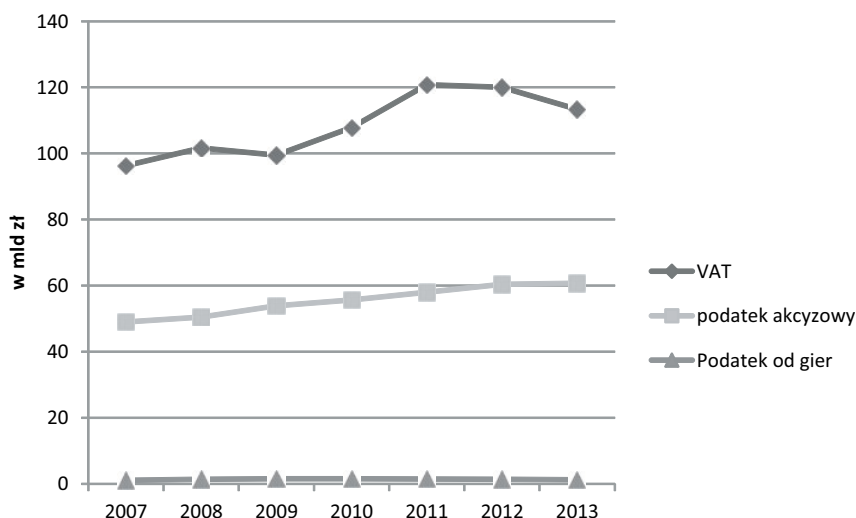
przejściowego)<sup>3</sup>. Pełna lista towarów objętych tą stawką znajduje się w załączniku 10 do ustawy o VAT, który obejmuje podstawowe produkty żywnościowe, np. chleb, nabiał, przetwory mięsne, mąkę, kasze, książki (e-booki i wydawane na dyskach), czasopisma specjalistyczne itd. Wpływy do budżetu państwa z podatku VAT są najwydajniejszym źródłem dochodów podatkowych. Propozycja wprowadzenia jednej stawki (czyli rezygnacja ze stawek obniżonych) VAT na poziomie 18% lub 15% spowoduje wzrost cen wielu towarów, np. produktów żywnościowych, co będzie bardzo dotkliwe szczególnie dla osób o najniższych dochodach. Może to spowodować konieczność zwiększenia wydatków budżetowych mających zrekompensować wyższe wydatki gospodarstw domowych. Przy tej propozycji zatem trzeba wskazać efektywne źródło dodatkowych dochodów budżetowych.

W przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce występuje progresja z dwoma programami podatkowymi i dwiema stawkami: 18% i 32%. Wydaje się jednak, że jest to progresja bardzo spłaszczona, prawie liniowa, zważywszy, że 97,53% podatników rozlicza się według 18-procentowej stawki. Występuje także kwota wolna od podatku (3091 zł), co oznacza, że osoby, które osiągną dochód poniżej tej kwoty, nie muszą płacić tego podatku. Obecnie toczy się dyskusja o ewentualnym podwyższeniu tej kwoty. Propozycje zmierzają w kierunku podwojenia lub potrojenia jej wysokości, jednak – jak się wydaje – cele fiskalne nie pozwalają na przyjęcie tych rozwiązań. Wzrost kwoty wolnej od podatku nawet do 8000 zł to według INFOR spadek wpływów o ok. 21,5 mld zł [Musiał, 2015]. Ta kwota to niewiele mniej niż wpływy z CIT w 2013 r., które wyniosły 23,1 mld zł. Jej uzupełnienie bez podniesienia innych podatków lub wprowadzenia nowych podatków jest niemożliwe.

Uszczelnienie systemu podatkowego i ograniczenie oszustw podatkowych w VAT mogłoby pozwolić na podniesienie kwoty wolnej od podatku w PIT, ale nie do wysokości 8000 zł. Poza tym warto zauważyć, że znaczna część środków finansowych uzyskanych przez podatników wskutek podniesienia kwoty wolnej od podatku wróciłaby zapewne do budżetu państwa w postaci podatków pośrednich. Podniesienie kwoty wolnej od podatku do 8000 zł bez podnoszenia podatków, zmniejszenia wydatków i szybkiego uszczelnienia systemu podatkowego spowodowałoby wzrost deficytu budżetowego, który trzeba by sfinansować, zaciągając nowy dług.

Stawka w podatku CIT na poziomie 19% należy do niskich na tle krajów UE. W podatku tym istnieje wiele możliwości optymalizowania obciążeń podatkowych. Dotyczą one np. korzystnych sposobów liczenia amortyzacji, możliwości zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów wydatków na nabycie środków trwałych (bez budynków, budowli i samochodów osobowych), jednorazowego odpisu w wysokości 50 tys. euro, możliwości rozliczenia straty i wielu innych rozwiązań. Problemem

<sup>3</sup> Zastosowanie stawki VAT w wysokości 0% do danej czynności oznacza brak opodatkowania przy jednoczesnym uznaniu tej transakcji za sprzedaż opodatkowaną, co umożliwia odliczenie podatku naliczonego przy zakupie towarów i usług z nią związanych (stawka 0% działa jak zwolnienie z VAT-u z prawem do odliczenia). W dostawie wewnątrzwspólnotowej towarów oraz w eksporcie towarów stawka podatku wynosi 0%.



Rys. 2. Wpływy do budżetu państwa z tytułu podatków pośrednich w latach 2007–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w latach 2007–2013].

jest jednak różnica w obliczaniu dochodów osób prawnych do celów bilansowych i podatkowych, szczególnie po stronie kosztów. Zazwyczaj dochód dla celów podatkowych jest wyższy niż wykazywany w księgach.

Jedną z propozycji zmian w prawie podatkowym, mających na celu „uszczerbnienie” systemu podatkowego i zwiększenie dochodów budżetu państwa, jest propozycja wprowadzenia przepisów dotyczących zagranicznych spółek kontrolowanych (tzw. CFC) m.in. w zakresie opodatkowania ich zysków zagranicznych. Klauzula ds. unikania opodatkowania, jak informuje Ministerstwo Finansów, nie jest narzędziem ograniczającym optymalizację podatkową przedsiębiorstw, które wykorzystują przewidziany w prawie katalog ulg i zwolnień. Klauzula będzie dotyczyła dużych korporacji ponadnarodowych i będzie stosowana tylko w uzasadnionych przypadkach. Jednocześnie firmy będą mogły skorzystać z tzw. opinii zabezpieczającej, a Rada ds. unikania opodatkowania będzie gwarantem obiektywnego postępowania. Członków Rady będzie obowiązywać tajemnica skarbowa. Decyzje będą wydawane przez ministra finansów, ale w przypadku negatywnej opinii Rady, nie będą wprowadzane sankcje.

Na skomplikowanie systemu podatkowego wpływa fakt istnienia zbyt wielu regulacji, które są bardzo często zmieniane. O skali tego problemu informuje analiza Deloitte’a [European Tax Survey, 2013]. Z tego powodu obecny system podatkowy jest niejasny dla podatnika. Powinien być tak skonstruowany, aby był jasny i przejrzysty i by Ministerstwo Finansów nie musiało wydawać licznych interpretacji w zakresie konkretnych zapisów. Wydaje się także, że ta sytuacja bardziej obciąża



małe i średnie firmy niż duże, ponieważ te pierwsze więcej wydają na uzyskanie dodatkowych interpretacji prawa podatkowego, aby ograniczyć ryzyko podatkowe.

## 2. Uwarunkowania dla proponowanych dalszych zmian w polskim systemie podatkowym

W wyniku przeprowadzonej powyżej krótkiej analizy zmian w wybranych elementach polskiego systemu podatkowego można pokusić się o kilka wniosków. Na pewno trzeba wprowadzić wiele zmian, ale czy trzeba zmienić wszystko? I. Ott i S. Soretz [2004] proponują model<sup>4</sup>, z którego wynika, że redukcja stawek podatkowych powinna być przemyślana, ponieważ nieumiejętne reformowanie systemu może doprowadzić albo do spadku tempa wzrostu gospodarczego, albo do spadku dobrobytu, nawet przy jednoczesnym wzroście PKB.

W szerokim zbiorze prac wskazujących na pozytywne skutki obniżenia stawek podatkowych znajdują się również opinie, że wysokie opodatkowanie ma też swoje dobre cechy. Są to<sup>5</sup>:

- wyższe obciążenia podatkowe, ponieważ zwiększają potrzebę poszukiwania możliwości obniżenia podatków, a przez to dodatkowo motywują do podejmowania działań zarówno produkcyjnych, jak i inwestycyjnych, zmierzających do zwiększenia dochodów netto [Przygodzka, 2006, s. 205],
- stosowanie wysokich ulg i zwolnień – jest to możliwe jedynie w przypadku dużych obciążeń podatkowych, w przeciwnym razie instrumenty te nie spełniają swojej roli [Przygodzka, 2006, s. 206].

Dla zwolenników prowadzenia polityki gospodarczej przez system przywilejów podatkowych, jako instrumentów pobudzających odpowiednie działania podmiotów gospodarczych, wskazane jest uzyskanie znaczącej różnicy w wartości opodatkowania po i przed zastosowaniem ulg i zwolnień. W przeciwnym razie stosowne przywileje podatkowe nie będą atrakcyjne dla podatników i w mniejszym stopniu spełnią pokładane w nich nadzieje dotyczące rozwoju wybranej gałęzi gospodarki.

W kontekście obniżenia stawek w podatku CIT i PIT nie podejmuje się równoległe dyskusji, jak takie rozwiązanie wpłynie na wielkość udziałów w tych podatkach dla jednostek samorządu terytorialnego, a zatem na ich dochody własne, oraz jak zmiany te wpłyną na stabilność finansową gmin w zakresie realizacji rozwoju lokalnego i czy nie obniżą poziomu usług dla społeczności lokalnej.

W ramach ułatwiania współpracy z urzędami skarbowymi projekt zmian w ordynacji podatkowej przewiduje zmiany dotyczące m.in. pełnomocnictw czy do-

<sup>4</sup> Model uwzględniający zaciąganie przez państwo długu publicznego [szerzej: Ott, Soretz, 2004].

<sup>5</sup> Wysokie opodatkowanie przede wszystkim cechuje się tym, że większa stawka efektywna wiąże się z większymi wpływami do budżetu. To ma natomiast znaczenie przy wypełnianiu przez państwo swoich funkcji.

ręczania korespondencji. Rozszerzony ma zostać dostęp urzędów skarbowych do danych bankowych. Wprowadzona ma być możliwość złożenia grupowego wniosku o interpretację. Będzie też możliwa zapłata podatku (do 1000 zł) w imieniu podatnika, a w przypadku małżonka lub innego członka rodziny – podatnika bez limitu kwotowego. W ustawie o administracji podatkowej [Ustawa..., 2015] art. 16 mówi o działaniach polegających na udzielaniu pomocy w samodzielnym, prawidłowym i dobrowolnym wypełnianiu obowiązków podatkowych, realizowanych w szczególności przez:

- zapewnienie jednolitej i powszechnie dostępnej informacji podatkowej oraz podejmowanie działań o charakterze informacyjnym i edukacyjnym,
- centrum obsługi oraz asystenta podatnika.

Proponowane zmiany mogą przyczynić się do postrzegania funkcjonowania administracji podatkowej, a co za tym idzie – także systemu podatkowego.

W ocenie ekspertów Banku Światowego rozliczenia podatkowe zajmują polskiemu przedsiębiorcy zbyt dużo czasu (ok. 286 godzin rocznie). Zmiany powinny prowadzić do zagwarantowania dogodnego, prostego rozliczania się ze zobowiązań podatkowych przy wykorzystaniu nowych elektronicznych i technologicznych rozwiązań. Zmniejszenie biurokracji nie tylko usprawniłoby system poboru podatków, ale też obniżyłoby koszty ich poboru.

Zmiany wymaga – mimo wyraźnego sprzeciwu zarówno teoretyków, jak i praktyków – opodatkowanie nieruchomości, w którym obowiązuje kryterium powierzchniowe. Oderwanie wysokości obciążenia tym podatkiem od wartości nieruchomości czyni ten podatek przestarzałym i niesprawiedliwym. Obecnie na opodatkowanie nieruchomości składają się: podatek od nieruchomości, podatek rolny i podatek leśny. Wobec wyłączenia przychodów z działalności leśnej i rolnej z opodatkowania PIT i CIT podatek rolny i leśny stanowi formę opodatkowania tej działalności. Taka forma opodatkowania, w mojej ocenie, nie zapewnia adekwatności płaconego podatku do osiąganego dochodu. Należy wprowadzić podatek katastralny, którego podstawą opodatkowania byłaby wartość rynkowa nieruchomości. Jak już wspomniano, konieczność wprowadzenia zmian w systemie podatkowym w Polsce jest konieczna, ale powinny one być rozłożone w czasie i mieć charakter raczej ewolucyjny, aby mogły być zaakceptowane przez podatników. W teorii opodatkowania zakłada się konieczność wyprzedzających zapowiedzi zmian. Czas między zapowiedzią zmian a faktycznym ich wprowadzeniem powinien wynosić ok. 2 lata, wtedy społeczne koszty dostosowań są najniższe [Marczakowska-Proczka, 2011, s. 97].

Kolejne ważne uwarunkowanie wynika z tego, że polskie rozwiązania podatkowe w warunkach gospodarki otwartej nie mogą być traktowane autonomicznie, z pominięciem otoczenia zewnętrznego, nie da się bowiem zahamować umiędzynarodowienia procesów gospodarczych.

Przed przystąpieniem do gruntownej przebudowy systemu podatkowego (nie tylko samych podatków, ale także administracji podatkowej, egzekucji podatkowej, prawa podatkowego itd.) trzeba się zastanowić nad skutkami społeczno-gospo-

darczymi tych zmian. Z jednej strony zmniejszanie obciążeń podatkowych może spowodować konieczność ograniczenia wydatków państwa, a z drugiej – obniżając obciążenia podatkowe w jednych obszarach, należy wskazać inne źródła, z których będą pochodziły środki na wydatki publiczne.

W mojej ocenie najszybszych zmian wymaga uproszczenie systemu podatkowego, czyli taka konstrukcja prawna podatków, która budzi najmniej wątpliwości interpretacyjnych, prosty i wykorzystujący nowe techniki system rozliczeń podatkowych oraz sprawne i pomocnicze działanie administracji podatkowej.

## Bibliografia

- European Tax Survey, *The Benefits of Stability*, 2013, [www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-europe-survey-report-2013.pdf](http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-europe-survey-report-2013.pdf) [data dostępu: 06.08.2015].
- Fedorowicz Z., *Polityka fiskalna*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.
- Krajewska A., *Podatki w Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 2012.
- Marczakowska-Proczka J., *System podatkowy w polityce fiskalnej*, [w:] M. Krawczyk, D. Malinowski (red.), *Polityka gospodarcza w warunkach deficytu budżetowego i długu publicznego*, Centrum Doradztwa i Ekspertyz Gospodarczych SGH Sp. z o.o., Warszawa 2011.
- MF, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za lata 2007–2013*, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa 2014.
- Musiał M., *Podniesienie kwoty wolnej w PIT do 8 tys. zł – analiza skutków budżetowych*, [ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/723683,Podniesienie-kwoty-wolnej-w-PIT-do-8-tys-zl-analiza-skutkow-budzetowych.htm](http://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/723683,Podniesienie-kwoty-wolnej-w-PIT-do-8-tys-zl-analiza-skutkow-budzetowych.htm) [data dostępu: 09.08.2015].
- Ott I., Soretz S., *Growth and Welfare Effects of Tax Cuts: the Case of a Productive Public Input with Technological Risk*, Kluwer Academic Publishers, Holandia 2004.
- Przygodzka R., *Fiskalne instrumenty wspierania rozwoju rolnictwa – przyczyny stosowania, mechanizmy i skutki*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2006.
- Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w latach 2007–2013.
- Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o administracji podatkowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 1269). [www.pit.pl](http://www.pit.pl) [data dostępu: 20.11.2014].

## The Conditions and the Opportunities for Changes in Polish Tax System – Selected Issues

The aim of this study was to analyze the effects of changes in Polish tax system in the years 2004–2014. The consequences of the implemented changes were analyzed from the point of view of their impact on the state budget and its impact on economic decisions of businesses and households. Taking the current state of public finances into consideration and the need for changes in the labor market, ensuring a relatively stable economic growth presents the reformers of the tax system in Poland need to find a compromise between efficiency and fairness of tax.

### **Uwarunkowania i szanse dla zmian w polskim systemie podatkowym – wybrane zagadnienia**

Celem niniejszego opracowania była analiza skutków zmian w polskim systemie podatkowym w latach 2004–2014. Konsekwencje wprowadzonych zmian były analizowane z punktu widzenia ich wpływu na dochody budżetowe państwa oraz na decyzje gospodarcze przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Biorąc pod uwagę obecny stan finansów publicznych, konieczność zmian na rynku pracy i zapewnienie w miarę stabilnego wzrostu gospodarczego stawia przed reformatorami systemu podatkowego w Polsce konieczność znalezienia kompromisu między efektywnością a sprawiedliwością podatkową.