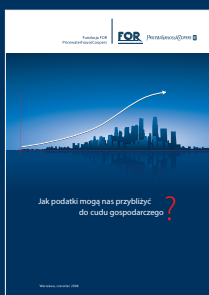




Jak podatki mogą nas przybliżyć do cudu gospodarczego ?



Autorzy:

Andrzej Rzońca (FOR) oraz Katarzyna Czarnecka-Żochowska i Tomasz Pabiański (PwC)

Za merytoryczną pomoc w przygotowaniu raportu autorzy dziękują Magdzie Ciżkowicz, Piotrowi Kaimowi, Jarosławowi Kantorowiczowi, Annie Kurowskiej, Piotrowi Pękale, Szymonowi Pinderakowi i Wiktorowi Wojciechowskiemu.

Raport zawiera tezy odzwierciedlające osobiste poglądy autorów.

opracowanie graficzne i skład: *manfolio*

Warszawa, czerwiec 2008

www.for.org.pl

www.pwc.com/pl

Sponsor strategiczny FOR



SYNTEZA	4
WSTĘP	5
1. JAK PODATKI WPŁYWAJĄ NA ROZWÓJ?	6
1.1. Uwagi wstępne	6
1.2. Opodatkowanie a zatrudnienie	8
1.3. Opodatkowanie a inwestycje	13
1.4. Opodatkowanie a podnoszenie kwalifikacji	17
1.5. Opodatkowanie a wzrost produktywności pracy i kapitału	18
1.6. Korzyści z opodatkowania	22
1.7. Opodatkowanie a saldo sektora finansów publicznych	25
2. JAK WYGLĄDAJĄ PODATKI W POLSCE NA TLE INNYCH KRAJÓW?	26
2.1. Podatki płacone w naszym kraju	26
2.2. Stawki podatkowe w Polsce na tle innych krajów	28
2.3. Podatki wpływające do budżetu państwa i budżetów samorządów	31
2.4. Podatki jako udział w dochodach budżetowych	32
2.5. Uciążliwość podatków: Polska na tle innych krajów	34
3. JAK MOGŁABY WYGLĄDAĆ DUŻA REFORMA PODATKOWA?	36
3.1. Obniżenie opodatkowania pracy	38
3.2. Redukcja opodatkowania dochodów z kapitału	53
3.3. Uproszczenie podatków	63
4. CO KOSZTOWAŁOBY NIEWIELE, CZYLI MAŁA REFORMA ZAMIAST DUŻEJ	68
4.1. Uwagi wstępne	68
4.2. Zmiany w zasadach opodatkowania dochodu: koszty związane z działalnością gospodarczą	68
4.3. Zmiany w VAT	72
4.4. Zmniejszenie uciążliwości oraz opresyjności systemu podatkowego	75
PODSUMOWANIE	79
BIBLIOGRAFIA	82

SYNTEZA

- Podtrzymanie wysokiego tempa wzrostu polskiej gospodarki wymaga zwiększenia odsetka pracujących wśród osób w wieku produkcyjnym oraz większego udziału inwestycji w PKB. Ale aby więcej Polaków pracowało oraz oszczędzało i inwestowało, musi się im to opłacać. Jednym z czynników, który ogranicza korzyści z pracy oraz oszczędzania i inwestowania są wysokie i skomplikowane podatki. Ciężary fiskalne w naszym kraju są nie tylko większe niż w państwach o podobnym co u nas poziomie dochodu na mieszkańca, ale i w krajach wysoko rozwiniętych, w czasie gdy znajdowały się na naszym obecnym poziomie rozwoju, nie mówiąc już o azjatyckich tygrysach gospodarczych. Jeśli zaś chodzi o ich uciążliwość, to dużo bliżej nam do Białorusi niż do Irlandii.
- Nie da się zmniejszyć ciężarów podatkowych bez obniżenia relacji wydatków publicznych do PKB. Propozycje zmian w podatkach przedstawione w tym raporcie zostały zaprojektowane tak, aby przy niewielkim ubytku dochodów sektora finansów publicznych możliwie mocno i szybko podnieść opłacalność zatrudniania oraz oszczędzania i inwestowania.
- Redukcję opodatkowania dochodów z pracy należałoby rozpocząć od obniżenia składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych przez pracodawców. Taka redukcja objęłaby w praktyce wyłącznie sektor rynkowy (mniejsze dochody ZUS-u ze składek opłacanych przez sektor publiczny oznaczałyby jednocześnie mniejsze wydatki budżetu), a więc ten sektor, w którym zatrudnienie zależy od opodatkowania. Ponadto, redukcja spowolniłaby erozję zysków przedsiębiorstw będącą skutkiem obecnej presji na wzrost płac, a tym samym opóźniłaby nadejście cyklicznego spowolnienia i zmniejszyła jego głębokość. Kolejnym krokiem powinno być obniżenie opodatkowania dochodów z pracy uzyskiwanych przez 4 grupy pracowników: młodych, starszych, o niskich i o wysokich dochodach. Te cztery grupy, z jednej strony, stanowią obecnie niewielki odsetek wszystkich pracujących, a z drugiej strony, stosunkowo silnie uzależniają decyzje dotyczące podjęcia i wymiaru pracy od jej opłacalności. W przypadku osób młodych można byłoby ją podnieść zwalniając je najpierw z całości, a w kolejnych latach stażu pracy z coraz mniejszej części składek na ubezpieczenie społeczne. Zachętą dla osób starszych do pozostawiania na rynku pracy byłoby zwalnianie ich – wraz ze zbliżaniem się do wieku emerytalnego – z coraz większej części tych składek. Osoby o wysokich dochodach można byłoby skłonić do dodatkowego wysiłku wprowadzając jednolitą stawkę PIT oraz limit dochodu, powyżej którego nie odprowadzałoby się składki na ubezpieczenie chorobowe (przy jednoczesnym określeniu maksymalnej wysokości zasiłku chorobowego). Bodźcem dla osób o niskich dochodach do utrzymywania się z pracy, a nie z zasiłków, byłoby zwiększenie ryczałtowych kosztów uzyskania przychodu – na tyle duże, aby zarobki niewiele przekraczające płacę minimalną były całkowicie zwolnione z PIT. Dzięki tym wszystkim zmianom dochody z pracy byłyby u nas opodatkowane mniej więcej tak samo jak w Wielkiej Brytanii.
- Aby podnieść opłacalność oszczędzania i inwestowania, należałoby zredukować stawkę CIT, umożliwić odliczanie od przychodów wszystkich racjonalnych wydatków służących działalności gospodarczej, znieść opodatkowanie dywidend, przejść na roczne rozliczenie podatku CIT oraz zlikwidować opodatkowanie zysków kapitałowych i odsetek od lokat bankowych.
- Uproszczenie systemu podatkowego powinno uwzględniać dwa podstawowe elementy: objęcie wszystkich rodzajów działalności gospodarczej jedną ustawą o podatku dochodowym oraz wprowadzenie jednolitej stawki VAT. Z drobniejszych zmian należałoby rozważyć ujednoczenie zasady określania momentu powstania obowiązku podatkowego, zniesienie 30-proc. sankcji VAT oraz ograniczeń odliczania VAT od zakupu samochodów osobowych i paliwa.

WSTĘP

„Są dwie rzeczy na świecie, których nie sposób uniknąć: śmierci i płacenia podatków” – zauważył Benjamin Franklin, jeden z „Ojców Założycieli” Stanów Zjednoczonych. To stwierdzenie nigdy nie było tak prawdziwe jak obecnie, kiedy udział podatków w wielu państwach sięga (lub nawet przekracza) 50 proc. PKB. Niestety Polska należy do grupy krajów o wysokich obciążeniach fiskalnych. Dziś podatki płacimy na każdym kroku – zarówno zarabiając pieniądze, jak i je wydając, czy oszczędzając. W efekcie, oddziałują one na nasze decyzje dotyczące tego, ile pracować, jakie dobra kupować, w co inwestować, ile i gdzie oszczędzać.

Każda z tych decyzji wpływa na rozwój. Od jego dynamiki z kolei zależy tempo, w jakim poprawiają się warunki życia. Poziom dochodu – wynik rozwoju (lub jego braku) – determinuje stopień, w którym ludzie mogą zaspokajać swoje potrzeby, począwszy od odżywiania, a kończąc na dostępie do kultury. Być może dlatego sukces w ostatnich wyborach parlamentarnych zapewniło budowanie kampanii wokół zapowiedzi cudu gospodarczego.

Ten raport dokonuje oceny, na ile polski system podatkowy pozwala na realizację tej zapowiedzi. Zarysowuje teoretyczne tło oddziaływania podatków na rozwój, wskazuje, gdzie tkwią główne słabości polskiego systemu podatkowego oraz zawiera rekomendacje, w jaki sposób te słabości usunąć. Raport składa się z czterech części.

- W części pierwszej przedstawiono główne mechanizmy, za których pośrednictwem podatki oddziałują na cztery czynniki decydujące o wzroście gospodarki: liczbę miejsc pracy, dynamikę inwestycji, bodźce do podnoszenia kwalifikacji oraz produktywność pracowników i kapitału.
- W części drugiej opisano łączną wysokość ciężarów podatkowych w Polsce, ich strukturę oraz stopień komplikacji i związaną z nim uciążliwość dopełniania obowiązków podatkowych. Oceniając stopień fiskalizmu w naszym kraju za punkt odniesienia przyjęliśmy kraje o podobnym do naszego poziomie dochodu na mieszkańca, azjatyckie tygrysy, państwa naszego regionu oraz kraje wysoko rozwinięte w okresie, gdy znajdowały się na naszym obecnym poziomie rozwoju. Strukturę ciężarów podatkowych – głównie ze względu na trudność ze znalezieniem porównywalnych szczegółowych danych dla szerokiej grupy krajów – porównaliśmy wyłącznie do występującej w krajach Unii Europejskiej, kładąc jednak nacisk na nowe kraje członkowskie, zbliżone do nas pod względem poziomu dochodu na mieszkańca. Ocenę uciążliwości regulowania zobowiązań podatkowych dokonaliśmy na tle szerokiej grupy liczącej 178 państw. Akcent położyliśmy jednak na porównanie do krajów o najprzyjaźniejszych systemach podatkowych, w tym na porównanie do liderów w Unii Europejskiej.
- W części trzeciej zarysowano kształt dużej reformy podatkowej, która powinna pomóc w wykorzystaniu potencjału rozwojowego polskiej gospodarki. Reforma zawiera elementy, które – wedle teorii ekonomii i wyników badań przedstawionych w części pierwszej raportu – miałyby przyczynić się do zwiększenia obecnie niskiego odsetka pracujących wśród osób w wieku produkcyjnym oraz podniesienia również niezbyt wysokiego udziału inwestycji w PKB.
- W części czwartej zaproponowano zmiany, których wprowadzenie nie wiązałoby się z dużym uszczerbkiem dochodów dla sektora finansów publicznych, a radykalnie zmniejszyłoby uciążliwość dopełniania obowiązków podatkowych. Ograniczenie się do tej małej reformy podatkowej raczej nie dałoby nam szans na cud gospodarczy, ale bez niej moglibyśmy stać się po pewnym czasie gospodarczym „żółwiem”.

Podatki płacimy dziś na każdym kroku

Oddziałując na nasze decyzje, podatki wpływają na rozwój

To od nich może zależeć, czy w Polsce będzie miał miejsce cud gospodarczy

Ten raport pokazuje, jak podatki oddziałują na rozwój...

...jak wypada polski system podatkowy w porównaniach międzynarodowych...

...jak można go radykalnie zmienić...

...i co zrobić, jeśli nie uda się wprowadzić radykalnych zmian

Główne wnioski z poszczególnych części zostały zebrane w podsumowaniu raportu.

1. Jak podatki wpływają na rozwój?

1.1. Uwagi wstępne

Pod pojęciem podatku rozumie się świadczenie (najczęściej) pieniężne, przymusowe i bezwrotne, ponoszone na rzecz państwa¹.

Podatek ma charakter...

- Obecnie podatek najczęściej uiszcza się w postaci pieniężnej. Jest to jedyna forma płacenia podatku przewidziana np. w polskim prawie. Taki sposób regulowania podatku jest najwygodniejszy zarówno dla większości obywateli, jak i dla państwa. W przeszłości podatek przyjmował także inne formy – bardzo często był pobierany np. w płodach rolnych.
- Przymusowość podatku oznacza, że jego uiszczenie, jak również kwota nie zależą od dobrej woli obywateli. Jeżeli część ludzi próbowałaby nie zapłacić podatku, państwo ma prawo ich do tego zmusić, stosując odpowiednie sankcje. Gdyby podatki nie były przymusowe, państwo szybko przestałoby uzyskiwać jakiegokolwiek dochody. Zadziałałby tzw. efekt gapowicza. Zniesienie przymusu płacenia podatków spowodowałoby, że natychmiast przynajmniej część podatników przestałaby je uiszczać. Brak sankcji ze strony państwa doprowadziłby do rozszerzania się tego zjawiska. Coraz więcej ludzi brałoby przykład z osób odnoszących korzyści z niepłacenia podatków i nie ponoszących za to żadnej kary.
- Z bezzwrotności podatku wynika, że państwo, pobrawszy podatek w wysokości przewidzianej prawem, nie musi po pewnym czasie zwrócić podatnikowi jego równowartości (lub części).

...przymusowy i...

...bezzwrotny

Schemat 1. Cechy podatków



Źródło: Opracowanie własne

Świadczenie, które ma wymienione cechy, jest podatkiem niezależnie od swojej nazwy. Wedle takiej definicji podatkami są więc także cła oraz wszelkiego rodzaju obowiązkowe składki ubezpieczeniowe.

Każde świadczenie, bez względu na swoją nazwę, które ma te cechy, jest podatkiem

¹ Często wśród cech podatku uwzględnia się nieodpłatność. Jest ona równoznaczna z tym, że płacenie podatków nie daje podatnikom prawa do stawiania jakichkolwiek roszczeń pod adresem państwa. Tej cechy nie spełnia część składek (np. opłacając składkę emerytalną nabywa się prawo do emerytury w przyszłości, uiszczając składkę na ubezpieczenie zdrowotne można nieodpłatnie korzystać z usług jednostek ochrony zdrowia, które zawarły odpowiedni kontrakt z NFZ itp.). Ich wpływ na rozwój jest jednak – jakościowo – podobny do innych podatków. Z tego powodu na potrzeby niniejszego raportu postanowiliśmy przyjąć mniej szczegółową definicję podatku.

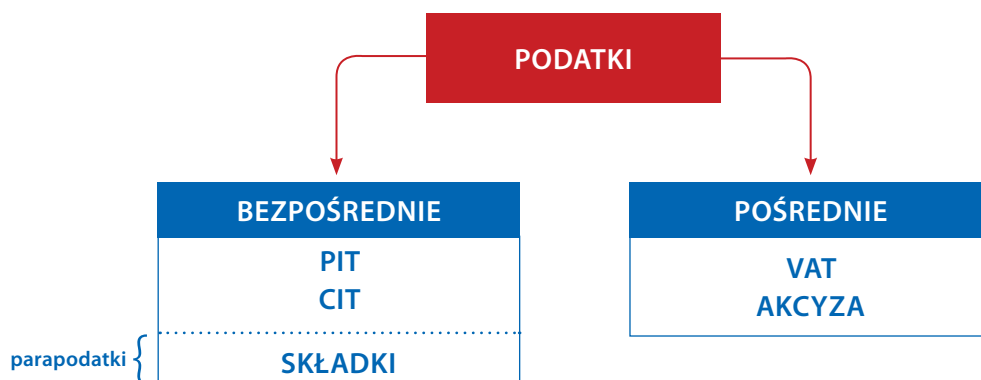
Każdy rodzaj podatku, (wyłączając podatek ryczałtowy, którego kwota byłaby niezależna od jakiejkolwiek decyzji podatnika np. ile pracować, ile oszczędzać, ile wydawać i na co), ma negatywne konsekwencje dla rozwoju². Jednak poszczególne typy podatków z różną siłą osłabiają bodźce do produktywnych działań (pracy, oszczędzania i inwestowania oraz innowacji), od których zależy rozwój gospodarczy.

Praktycznie każdy rodzaj podatku ma negatywne konsekwencje dla rozwoju

Podatki można generalnie podzielić na dwie grupy: bezpośrednie i pośrednie. Te pierwsze są nakładane na wypracowany przez ludzi dochód (ewentualnie na posiadany przez nich majątek), natomiast tymi drugimi są obciążane wydatki, najczęściej konsumpcyjne. Szczególnie te pierwsze są szkodliwe dla rozwoju, zwłaszcza w gospodarce otwartej na przepływy kapitału i pracy³. Np. według Kinga i Rebelo (1990), podniesienie podatków nakładanych na dochód z 20 do 30 proc. mogłoby obniżyć tempo wzrostu gospodarki nawet o 2 pkt. proc⁴. W dalszej części tego rozdziału wyjaśniamy, skąd się bierze różnica w skutkach między poszczególnymi podatkami.

Szczególnie szkodliwe są jednak te podatki, które obciążają dochód

Schemat 2. Podział podatków



Źródło: Opracowanie własne

Już pobieżna analiza pozwala stwierdzić, że wysoki stopień fiskalizmu państwa (mierzony udziałem dochodów sektora finansów publicznych w PKB) hamuje rozwój gospodarki. I tak np. w ostatnich 20 latach spośród 6 krajów wysokorozwiniętych o najwyższym przeciętnym tempie wzrostu gospodarki 4 miały jednocześnie najniższy odsetek podatków w PKB. Z kolei wśród państw, których przeciętna dynamika rozwoju w minionej dekadzie nie przekraczała 2 proc., tylko Japonia miała relatywnie niski udział podatków w PKB.

2 Porównanie skutków wprowadzenia określonego podatku ze skutkami ustanowienia podatku ryczałtowego pozwala oszacować czystą stratę społeczną z opodatkowania. Pokazuje ona wartość dla konsumentów i producentów dóbr, których produkcja została ograniczona na skutek wprowadzenia określonego podatku w porównaniu do sytuacji, w której te same wpływy budżet uzyskiwałby z podatku ryczałtowego. Podatek ryczałtowy nie osłabia bodźców do pracy, oszczędzania i innowacji tylko dopóty, dopóki gospodarstwa domowe nie oczekują żadnych zmian w jego wysokości. Jakikolwiek odniesienie podatku formalnie ryczałtowego do dochodu lub wydatków sprawia, że nabiera on charakteru podatków oddziałujących na skłonność do produktywnych działań. Jednocześnie, nawet stały w czasie podatek ryczałtowy, jeżeli byłby odpowiednio wysoki, mógłby hamować wzrost gospodarki. Stałoby się tak wtedy, gdyby jego wysokość przekroczyła poziom konsumpcji (przed jego wprowadzeniem) chociaż jednego gospodarstwa domowego, w efekcie czego musiałoby ono pokryć jego część ograniczając oszczędności.

3 W niektórych badaniach wyłącznie ich wpływ okazuje się statystycznie istotny (zob. np. Easterly i Rebelo, 1993).

4 Szacunki większości innych ekonomistów są jednak bardziej ostrożne. Według niektórych badań podatki wpływają nie tyle na tempo wzrostu gospodarki co na poziom produktu w długim okresie (zob. np. Koster i Kormendi, 1989). Gdyby tak rzeczywiście było, wtedy ocena skutków podatków na podstawie kalibracji modeli endogenicznego wzrostu nie byłaby właściwym podejściem (a właśnie z kalibracji takiego modelu pochodzą szacunki przytoczone z pracy Kinga i Rebelo, 1990).

Badania przekrojowe – proste, ale izolujące wpływ na wzrost gospodarki innych czynników niż podatki – wskazują, że wzrost relacji podatków do PKB w krajach OECD z około 30 proc. w latach 60. do około 40 proc. w latach 90. obniżył przeciętne roczne tempo wzrostu o około 0,5 pkt. proc. (Leibfritz, Thornton i Bibbee, 1997), tj. o mniej więcej jedną piątą. Kalibracja modeli endogenicznego wzrostu do cech gospodarek krajów OECD daje zróżnicowane wyniki, zależne od konstrukcji modelu, ale wynikający z niej wpływ opodatkowania na rozwój zazwyczaj okazuje się silniejszy prawie 2-krotnie.

Wpływ podatków na wzrost gospodarki można analizować wedle ich oddziaływania na jego główne determinanty: nakłady pracy, nakłady kapitału, kwalifikacje pracowników oraz produktywność czynników wytwórczych⁵.

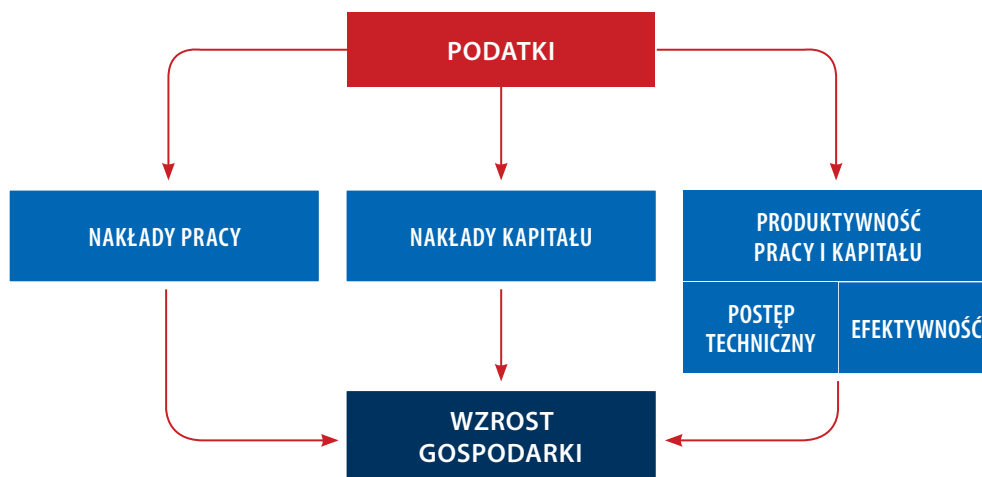
Podatki oddziałują na wzrost gospodarki poprzez...

1.2. Opodatkowanie a zatrudnienie

Zacznijmy od nakładów pracy. W długim okresie zatrudnienie nie może rosnąć w tempie, które różniłoby się wyraźnie od dynamiki liczby mieszkańców. Gdyby zatrudnienie trwale rosło szybciej niż liczba ludności, wtedy relacja liczby pracujących do liczby mieszkańców musiałaby w końcu sięgnąć nieskończoności, mimo że fizycznie nie może nawet zbliżyć się do 100 proc. (bo część populacji, chociażby dzieci i ludzie starsi, nie jest zdolna do pracy). I odwrotnie, gdyby liczba pracujących stale zwiększała się wolniej niż liczba mieszkańców, wówczas odsetek pracujących w populacji w końcu spadłby do zera, czego nie ma w żadnym kraju.

...po pierwsze, nakłady pracy

Schemat 3. Kanały oddziaływania podatków na rozwój



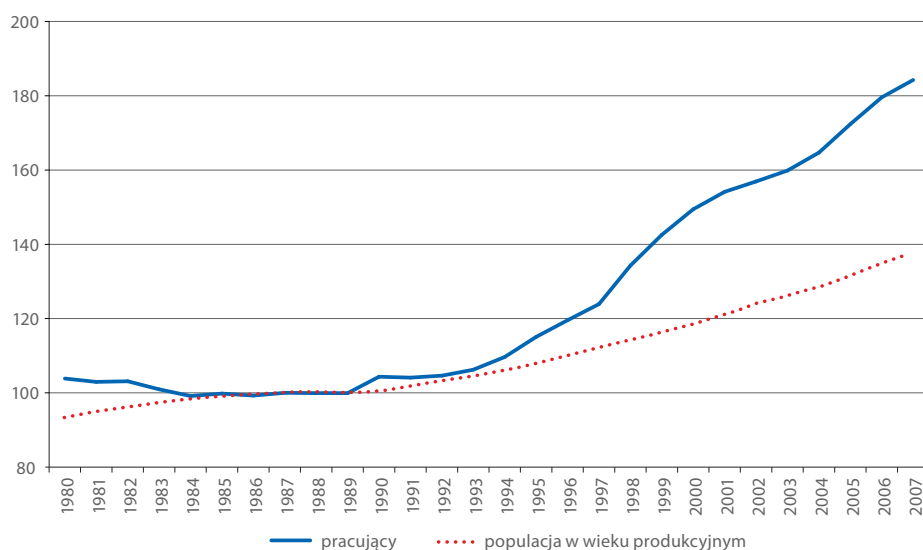
Źródło: Opracowanie własne

⁵ Jeżeli nie zaznaczono inaczej, wnioski przedstawione w dalszej części tego rozdziału pochodzą z następujących prac: Rosen (1980), Auerbach i Kotlikoff (1987), Slemrod (1990, 1992), Aizenman i Marion (1991), Baxter i King (1993), Easterly i Rebelo (1993), Trostel (1993), Feldstein (1995), Hubbard (1997), Leibfritz, Thornton i Bibbee (1997), Heckman, Lochner i Taber (1998), Gerson (1998), Carroll, Holtz-Eakin, Rider i Rosen (1998, 2000a, 2000b), Auerbach i Hines (2001), Prescott (2004) i Stiglitz (2004). W pracach tych można znaleźć bardziej szczegółową analizę poszczególnych kanałów oddziaływania podatków na wzrost gospodarki od przedstawionej w tym raporcie.

Fakt, że zatrudnienie nie może w długim okresie rosnąć w innym tempie niż liczba ludności nie oznacza jednak, że przejściowo jego zmiany nie mogą podnosić albo – odwrotnie – obniżać dynamiki PKB na mieszkańca. Ten przejściowy okres może trwać wiele lat. Tak było np. w Irlandii. Szybki wzrost zatrudnienia był jedną z głównych sił stojących za cudem irlandzkim. Jego przeciętna roczna dynamika w latach dziewięćdziesiątych była o 2,5 pkt. proc. wyższa niż liczby ludności. A jeszcze w latach osiemdziesiątych spadające zatrudnienie obniżało dynamikę PKB na mieszkańca o 1 pkt proc⁶.

Szybki wzrost zatrudnienia był jedną z głównych sił stojących za cudem irlandzkim

Wykres 1. Zmiana liczby pracujących oraz liczby mieszkańców w Irlandii w latach 1980–2007 (1987* = 100)



* 1987 rok to rok zapoczątkowania reformy finansów publicznych w Irlandii

Źródło: OECD

Podatki mogą redukować liczbę miejsc pracy w gospodarce, oddziałując zarówno na podaż pracy, jak i zapotrzebowanie na nią.

Z jednej strony, podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie społeczne, czy też podatek od towarów i usług zmniejszają korzyści, jakie pracownicy mogą osiągnąć z zatrudnienia. Ludzie są zainteresowani tym, ile za swoją pracę będą mogli kupić dóbr, a nie jak wysokie jest ich wynagrodzenie przed zapłaceniem podatków. Jeżeli są zwiększane podatki, to może wzrosnąć płaca progowa, czyli minimalna wysokość wynagrodzenia przed ich opłaceniem, za którą ludzie są skłonni podjąć pracę (liczba osób chętnych do pracy może ulec dodatkowemu zmniejszeniu, jeżeli część uzyskanych wpływów podatkowych państwo przeznaczy na sfinansowanie wyższych świadczeń socjalnych, pozwalających na osiąganie dochodów bez pracy). Pracownicy, chcąc utrzymać poziom swoich dochodów po opodatkowaniu, starają się przerzucić część podatku na pracodawców. Stopień przerzucania tych kosztów jest tym większy, im mniej elastyczny jest rynek pracy, bo większa jest wtedy siła przetargowa zatrudnionych w stosunku do pracodawców⁷.

Podatek dochodowy od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie społeczne oraz podatek od towarów i usług zmniejszają korzyści, jakie pracownicy mogą osiągnąć z zatrudnienia...

⁶ Wzrost odsetka pracujących był też ważnym źródłem szybkiego rozwoju azjatyckich tygrysów – szczególnie na początku (zob. np. Young, 1995).

⁷ Dlatego też uelastycznienie prawa pracy mogłoby, jeżeli nie zneutralizować, to przynajmniej wyraźnie osłabić ujemny wpływ podatków na liczbę miejsc pracy (zob. w dalszej części tekstu uwagę dotyczącą wrażliwości zapotrzebowania firm na pracowników względem zmian kosztów pracy w porównaniu do siły reakcji pracowników na zmiany płacy netto).

Z drugiej strony, dla przedsiębiorcy przy kalkulowaniu opłacalności zatrudnienia dodatkowego pracownika ważne są nie nakłady na wynagrodzenia pobierane przez pracowników, a łączne koszty pracy. Wyższe koszty pracy ograniczają skłonność przedsiębiorców do tworzenia, a także utrzymywania miejsc pracy, bo praca ludzi staje się droższa w stosunku do pracy maszyn. Spadek zapotrzebowania na pracę najmocniej dotyka osoby o niskich kwalifikacjach, zdolnych do wykonywania jedynie prostych prac. Taki rodzaj prac najłatwiej można bowiem zastąpić pracą maszyn; bankomaty zastępują kasjerów, myjnie ręczne są wypierane przez myjnie automatyczne, a zamiast robotników przy taśmach pojawiają się roboty.

Badania wskazują, że przedsiębiorcy silniej reagują na zmiany kosztów pracy niż pracownicy na zmianę płacy netto.

Negatywny wpływ opodatkowania na zatrudnienie jest wzmacniany przez przepływy kapitału. Przy dużej swobodzie tych przepływów między państwami, zapotrzebowanie przedsiębiorstw na pracowników charakteryzuje się dużo większą wrażliwością na zmiany kosztów pracy niż w przeciwnym przypadku. Firmy starają się lokować produkcję tam, gdzie przynosi im ona największe korzyści, a przenoszenie produkcji z jednego kraju do drugiego staje się coraz prostsze (zob. np. OECD, 2000, s. 102–103).

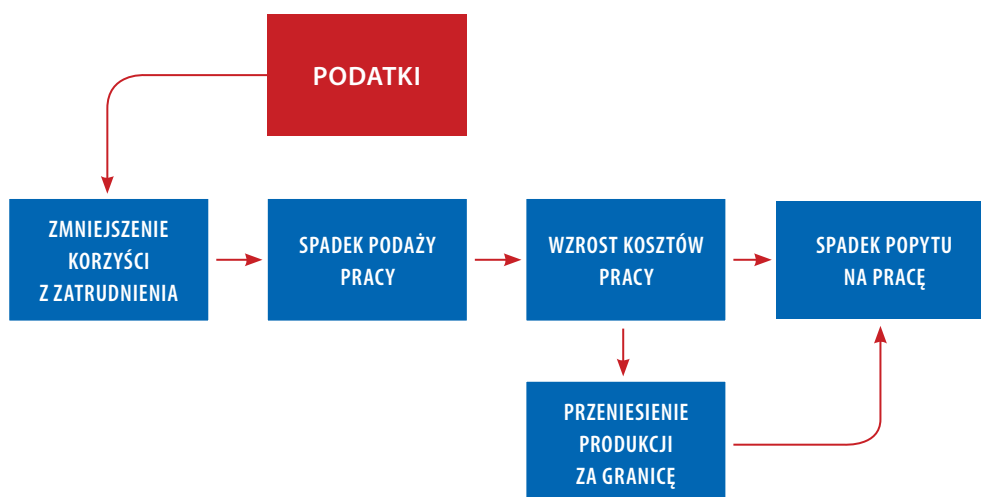
Bodźce do pracy najmocniej osłabia wysokie opodatkowanie dochodów z tego źródła. Adam Smith (1954 – data wydania polskiego, tom II, s. 644–645), ojciec nowoczesnej ekonomii, już w 1776 roku pisał: „Jeżeli podatki bezpośrednie od płacy roboczej nie zawsze wywoływały proporcjonalną podwyżkę tych płac, to działo się tak dlatego, że zwykle obniżały popyt na siłę roboczą. Podatki te sprawiały na ogół, iż przemysł podupadał, zmniejszały się możliwości zatrudniania ubogich i obniżał się roczny produkt ziemi i pracy kraju”.

Jednocześnie, podbijając koszty pracy, ograniczają zapotrzebowanie firm na pracowników

Przepływy kapitału wzmacniają negatywny wpływ opodatkowania na zatrudnienie, bo firmy przenoszą produkcję tam, gdzie przynosi im największe korzyści

Bodźce do pracy najmocniej osłabia wysokie opodatkowanie dochodów z pracy...

Schemat 4. Podatki a nakłady pracy



Źródło: Opracowanie własne

Teoretycznie opodatkowanie dochodów z pracy powinno być równoważne z jednolitym opodatkowaniem konsumpcji. Dwoma ważnymi czynnikami, które decydują o satysfakcji, jaką ludzie czerpią z życia, i na które mają oni wpływ jest, z jednej strony, konsumpcja, a z drugiej strony, czas wolny. Możliwości konsumpcyjne są zdeterminowane przez wielkość dochodów, a te czerpie się głównie z pracy. Z kolei praca pochłania czas. Zarówno opodatkowanie dochodów

...mimo że zarówno opodatkowanie dochodów z pracy jak i opodatkowanie konsumpcji w taki sam sposób zaburzą relację cen między czasem wolnym a konsumpcją

z pracy, jak i opodatkowanie konsumpcji w taki sam sposób zaburza relację cen między czasem wolnym a konsumpcją. Im wyższe są podatki obciążające konsumpcję i dochody z pracy, tym konsumpcja staje się relatywnie droższa, a czas wolny relatywnie tańszy. W efekcie, i jeden, i drugi podatek osłabia bodźce ludzi do pracy⁸. Jednak w praktyce takiej równoważności nie ma co najmniej z 2 powodów.

- Przede wszystkim, opodatkowanie dochodów z pracy z definicji jest nakładane tylko na pracujących. Natomiast podatki od konsumpcji obciążają wydatki wszystkich – także tych, którzy nie pracują. Ta różnica nie musiałaby mieć większego znaczenia, gdyby niepracujący żyli z oszczędności, jakie zgromadzili w czasie swojego zatrudnienia. Ale w praktyce w zdecydowanej większości utrzymują się oni z pracy innych osób (w tym czasem z pracy osób, którzy opłacalnego zatrudnienia musiały szukać za granicą). Tym samym, o ile opodatkowanie konsumpcji nie ma wpływu na relację cen konsumpcji do pracy, odpowiednio, własnej i cudzej (w tym wykonywanej za granicą), o tyle opodatkowanie dochodów z pracy ogranicza możliwości konsumpcyjne tylko pracujących (i to pracujących w kraju).
- Ponadto ani dochody z pracy, ani konsumpcja nie są opodatkowane w sposób jednolity. Z jednej strony, państwa bardzo często szczególnie wysoko opodatkowują dochody ludzi o wysokich kwalifikacjach, którzy w naturalny sposób osiągają duże dochody. Tymczasem, wraz ze wzrostem dochodów, ludzie coraz bardziej cenią sobie czas wolny, a coraz mniejszą wagę przywiązują do dalszego poszerzania swoich możliwości konsumpcyjnych. Rosnąca wrażliwość ludzi na zmiany relacji ceny konsumpcji względem czasu wolnego, kiedy mają zaspokojone podstawowe potrzeby, powoduje, że redukcja opodatkowania dochodów z zatrudnienia mogłaby wyraźnie wzmocnić bodźce do pracy osób o wysokich kwalifikacjach. Z drugiej strony, nisko opodatkowana jest z reguły konsumpcja tych dóbr (np. żywności), na które zapotrzebowanie charakteryzuje się dużą sztywnością. Słaba wrażliwość popytu na te dobra na zmiany ich cen oznacza, że podniesienie ich opodatkowania nie powinno znacząco ograniczyć ich konsumpcji, a więc i osłabić bodźców do pracy potrzebnej do sfinansowania ich zakupów⁹.

Spośród państw OECD w ciągu ostatnich czterdziestu lat opodatkowanie pracy najszybciej rosło w Europie, zaś najwolniej w Stanach Zjednoczonych. W tym okresie, zatrudnienie w Stanach Zjednoczonych zwiększyło się ponad 2-krotnie – wyraźnie mocniej niż liczba mieszkańców, podczas gdy w państwach UE tylko o jedną trzecią – mniej więcej tak, jak liczba mieszkańców¹⁰ (zob. wykres poniżej). Są badania, które większość tej różnicy w dynamice zatrudnienia wiążą właśnie z różnicami w opodatkowaniu pracy (zob. np. Edward C. Prescott, 2004).

Większość badań wskazuje, że podniesienie klina płacowego o 10 pkt. proc. samo w sobie (tj. bez uwzględniania następstw wydatków publicznych finansowanych z podatków) skutkuje zmniejszeniem odsetka pracujących w populacji w wieku produkcyjnym o 1–3 pkt. proc., mimo że duża część gospodarstw domowych nie ma wyboru i musi utrzymywać się z pracy bez względu na to, jak wysoko są opodatkowane uzyskiwane z niej dochody. W polskich warunkach te 1–3 pkt. proc. to 250–750 tys. miejsc pracy.

Podstawowa różnica polega na tym, że podatek od dochodów z pracy obciąża tylko zatrudnionych, natomiast podatek konsumpcyjny – wszystkich

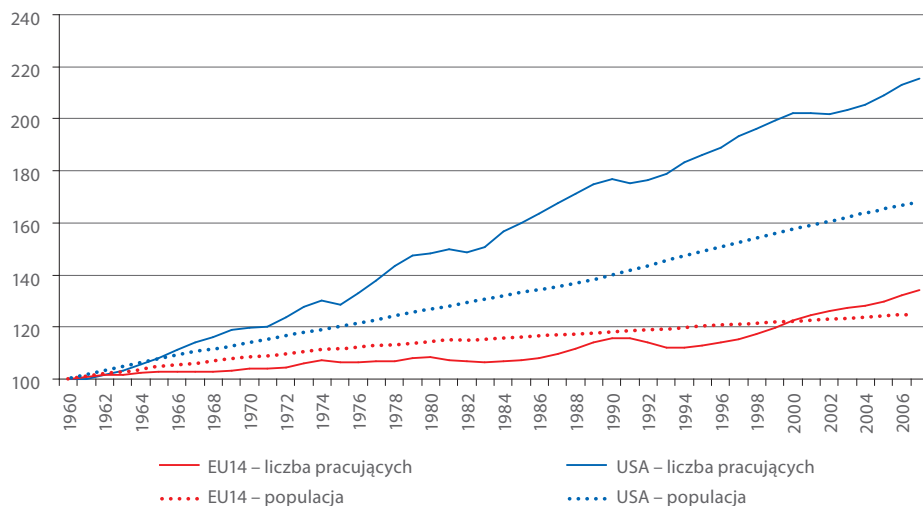
W państwach OECD, gdzie najszybciej rosło opodatkowanie pracy odsetek pracujących w populacji praktycznie się nie zmienił

8 Można jednak wyobrazić sobie sytuację, w której podatek od towarów i usług zwiększałby bodźce do pracy. Byłoby tak, gdyby nakładano go wyłącznie na dobra komplementarne względem czasu wolnego (np. usługi turystyczne), a uzyskane w ten sposób dochody były przeznaczane na dotowanie dóbr komplementarnych względem pracy (np. opieki nad dziećmi) zob. np. Corlett i Hague (1953).

9 Poza tym, aby między opodatkowaniem dochodów z pracy oraz konsumpcji zachodziła – chociażby tylko w teorii – równoważność, nie mogłyby istnieć spadki, ani darowizny lub – inaczej mówiąc – wszyscy musieliby w ciągu swojego życia konsumować dokładnie tyle, ile wypracują.

10 Oczywiście różnice w opodatkowaniu pracy nie są jedynym czynnikiem wyjaśniającym wyższe tempo wzrostu zatrudnienia w Stanach Zjednoczonych niż w krajach UE. Wśród innych należy wymienić także bardziej elastyczne prawo pracy w USA niż w większości państw należących do Unii Europejskiej.

Wykres 2. Wielkość populacji i liczba pracujących w Europie i Stanach Zjednoczonych w latach 1960–2007 (1960=100)



*EU-15 z wyłączeniem Niemiec

Źródło: OECD

Ale nie wszystkie grupy potencjalnych pracowników tak samo reagują na zmiany w opodatkowaniu. Zmiany te mają szczególnie silny wpływ na decyzje co do aktywności zawodowej w przypadku czterech grup.

- Pierwszą z nich tworzą osoby starsze. Mają one możliwość wyjścia z rynku pracy i jednoczesnego utrzymania dochodów na poziomie powiązanim z pobieranym wcześniej wynagrodzeniem. Na skutek odejścia z pracy ich możliwości konsumpcyjne zawężają się, ale znacznie słabiej niż większości innych grup wychodzących z rynku pracy. Tak samo zwiększa się natomiast czas, którym mogą swobodnie dysponować po odejściu z pracy.
- Drugą grupą są osoby młode. Póki nie pracują, są utrzymywane przez rodziców. Wejście na rynek pracy często oznacza dla nich (co najmniej) zmniejszenie tego finansowego wsparcia. Tymczasem, ponieważ nie mają doświadczenia, zazwyczaj nie są w stanie znaleźć dobrze płatnej pracy.
- W skład trzeciej grupy wchodzi osoby mogące uzyskiwać z pracy tylko niewielkie dochody – bądź to ze względu na niskie kwalifikacje, bądź to z powodu obowiązków domowych, utrudniających im dostosowanie czasu do wymagań pracodawców. Dla tych osób atrakcyjną finansowo alternatywą dla utrzymywania się z pracy zawodowej może być życie z zasiłków lub pensji członka rodziny – także dlatego, że podjęcie pracy wiąże się z koniecznością poniesienia pewnych kosztów (np. dojazdu, ale też zakupu usług wykonywanych wcześniej samodzielnie).
- Czwartą grupę stanowią osoby o wysokich dochodach, które pozwalają im zaspokoić wiele potrzeb konsumpcyjnych. Zaspokojone potrzeby konsumpcyjne zwiększają wagę, jaką osoby te przywiązują do czasu wolnego. Systemy podatkowe, zamiast kompensować ten naturalny spadek skłonności do pracy towarzyszący wzrostowi dochodów, zazwyczaj dodatkowo zniechęcają do wysiłku, opodatkowując wysokie dochody coraz wyższymi

Zmiany w opodatkowaniu szczególnie silnie oddziałują na podaż pracy...

...osób starszych,

...osób młodych,

...osób o niskich dochodach i...

...osób o wysokich dochodach

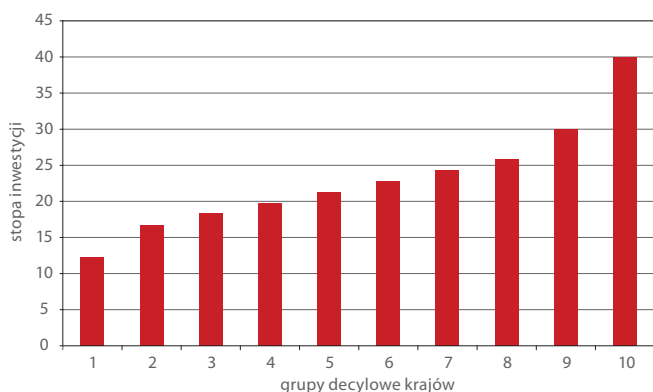
stawkami¹¹. Tymczasem, osoby o wysokich dochodach często pracują na własny rachunek, co daje im swobodę kształtowania swojego czasu pracy. To odróżnia je od pracujących najemnie, którzy nie mogą dowolnie decydować, na jaką część etatu pracować (zob. np. Showalter i Thurston, 1997)¹².

1.3. Opodatkowanie a inwestycje

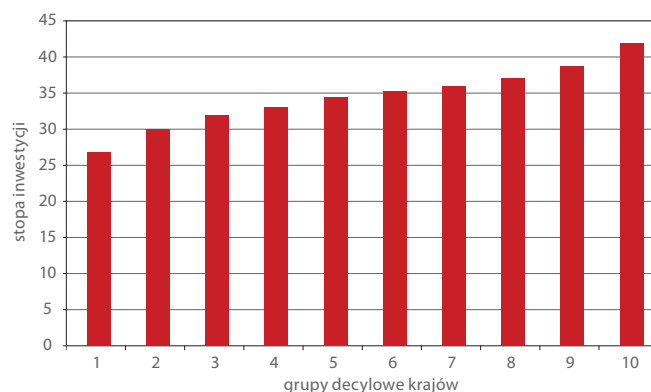
Drugą siłą napędzającą rozwój gospodarczy są nakłady kapitału. Nie mogą one co prawda, podobnie jak zwiększenie zatrudnienia, być trwałym źródłem wzrostu gospodarczego (jeśli nie brać pod uwagę postępu technicznego ucieleśnionego w nowych maszynach), bo każda dodatkowa jednostka kapitału podnosi poziom produktu w coraz mniejszym stopniu¹³, ale okres przejściowy, w którym ich zmiany mogą wyjaśniać znaczną część dynamiki rozwoju, może być jeszcze dłuższy niż w przypadku zmian w zatrudnieniu. Np. w przypadku Singapuru prawie 60 proc. dynamiki rozwoju od początku lat sześćdziesiątych to efekt wzrostu nakładów kapitału (zob. Young, 1992)¹⁴. Możliwości znacznie silniejszego oddziaływania na wzrost gospodarki przez zmiany w nakładach kapitału niż w nakładach pracy wynikają głównie ze znacznie większego przedziału możliwych wahań udziału inwestycji w PKB niż odsetka aktywnych zawodowo w populacji. W krajach, które najwięcej inwestują, odsetek inwestowanego dochodu jest prawie 4-krotnie większy niż w krajach, które inwestują najmniej. Dla porównania, różnica między krajami o, odpowiednio, największym i najmniejszym odsetku aktywnych zawodowo w populacji niewiele przekracza połowę.

W krajach, które najwięcej inwestują, odsetek dochodu jest ponad 5-krotnie większy niż w krajach, które inwestują najmniej

Wykres 3a. Zróżnicowanie stopy inwestycji między krajami



Wykres 3b. Zróżnicowanie stopy aktywności zawodowej między krajami



Źródło: Bank Światowy

11 Warto dodać, że jeżeli progresywne opodatkowanie zmniejszy nakłady pracy osób o wysokich kwalifikacjach, wtedy skutkiem tego będzie obniżenie płac uzyskiwanych przez osoby wykonujące prace proste (zob. np. Feldstein, 1973). Praca osób o wysokich kwalifikacjach, po pierwsze, podnosi produktywność osób o niskich kwalifikacjach (ci pierwsi mogą przekazywać wiedzę tym ostatnim (także bezwiednie), jak wytwarzać efektywniej, w tym poprawiać organizację ich pracy). Po drugie, zwiększa zapotrzebowanie na pracę tych ostatnich (praca zawodowa zmusza tych pierwszych do kupowania wielu usług wykonywanych przez tych ostatnich, a większe dochody pozwalają im na to).

12 Przedstawiony podział na grupy nie jest idealny. Nie wszystkie z grup są bowiem rozłączne – niektóre z osób mogą należeć do dwóch różnych grup jednocześnie. Żadna z grup nie pokrywa się jednak w pełni z inną. Stąd, postanowiliśmy go przytoczyć.

13 Np. jeżeli kopacz dołów uzbroimy w rydel, to długość rowu, jaką będzie w stanie wykopać, gwałtownie wzrośnie w stosunku do tego, ile mógł wykopać mając do dyspozycji wyłącznie własne ręce. Jeżeli dodalibyśmy mu kolejny rydel, długość ta ponownie by wzrosła, bo mógłby z niego skorzystać w momencie, w którym stępiłby się mu pierwszy. Ale gdyby otrzymał dziesiąty lub setny, to owa długość nie wzrosłaby w ogóle. Mogłaby nawet się zmniejszyć, jeżeli kopacz zostałby obciążony obowiązkiem pilnowania i konserwowania rydli.

14 Ta liczba jest dolnym oszacowaniem wkładu dynamiki nakładów kapitału do tempa wzrostu gospodarki. Otrzymano ją na podstawie danych z tabeli VI pracy Younga po odjęciu od dynamiki nakładów kapitału tej jego części, która była napędzana przez wzrost produktywności czynników wytwórczych.

Podatki redukują skłonność ludzi do inwestowania, jeżeli z danej inwestycji mniej pieniędzy trafia do ich kieszeni, bo uzyskanym z niej dochodem muszą dzielić się z państwem. Dochód z inwestycji, aby została podjęta, musi być nie mniejszy od kosztu wynajmu kapitału, potrzebnego do jej sfinansowania. Część projektów, która byłaby opłacalna przy niskich podatkach, nie jest podejmowana, bo nie generuje na tyle dużych dochodów, aby po opłaceniu podatków, pokryć ten koszt.

Opłacalność inwestycji może być ograniczana nie tylko przez opodatkowanie zysków przedsiębiorstw lub dochodów inwestorów. Redukuje ją również opodatkowanie dochodów pracowników, którzy znajdują zatrudnienie w wyniku inwestycji, jeśli chociaż w części uda się im przerzucić jego ciężar na firmy. Wreszcie, obniża ją także opodatkowanie wydatków konsumentów, jeżeli przedsiębiorstwa nie są w stanie podnieść cen swoich produktów o równowartość podatku. Zarówno wyższe koszty pracy, którym nie towarzyszy odpowiednie zwiększenie jej wydajności, jak i odprowadzanie podatku od towarów i usług, nie w pełni wliczonego w cenę, zmniejszają dochody przedsiębiorstw, a tym samym ich zdolność i skłonność do inwestowania.

Wysokość podatków oddziałuje nie tylko na inwestycje przedsiębiorstw krajowych. Ma także istotny wpływ na wielkość bezpośrednich inwestycji zagranicznych (zob. np. Hines, 1996). Mechanizm jest dokładnie taki sam, jak w przypadku inwestycji krajowych. Ponieważ podatki pomniejszają zysk, jaki trafia do firm zagranicznych z dokonanych inwestycji, lokują one swoje środki w tych krajach, w których – przy takich samych przychodach – będą ponosić mniejsze koszty, w tym zapłacać mniejsze podatki. Adam Smith (1954 – data wydania polskiego, tom II, s. 619) pisał: „właściciela kapitału można uważać za obywatela całego świata, nie związanego z żadnym poszczególnym krajem. Będzie on skłonny opuścić kraj, gdzie byłby narażony na przykre badania związane z wymiarem uciążliwego podatku i przenieść swój kapitał do innego państwa, gdzie mógłby prowadzić interesy albo używać swego majątku z większą swobodą. Wycofując kapitał położyłby kres całej działalności gospodarczej, jaką przy jego pomocy prowadził w kraju, który opuścił”. Opinia ta przecenia wpływ podatków na decyzje inwestycyjne firm krajowych (zob. uwagi na temat paradoksu Feldsteina-Horioki w dalszej części tego rozdziału), może jednak dobrze odzwierciedlać sposób podejmowania decyzji o miejscu ulokowania inwestycji przez przedsiębiorstwa wielonarodowe. Np. z badań Międzynarodowego Funduszu Walutowego wynika, że ujednoczenie samych tylko stawek podatku dochodowego od przedsiębiorstw w państwach Unii Europejskiej i ustalenie ich na poziomie średniej dla tych krajów spowodowałoby np. zwiększenie o 1 proc. PKB napływu kapitału zagranicznego do Włoch, gdzie ten podatek jest obecnie najwyższy (a w efekcie, zostałyby najmocniej zredukowany), oraz zmniejszenie o ponad 1,3 proc. PKB – do Irlandii, gdzie opodatkowanie firm zagranicznych jest najniższe (a więc uległoby znacznemu zwiększeniu).

Opłacalność inwestycji może być ograniczana nie tylko przez opodatkowanie zysków, ale i przez opodatkowanie dochodu pracowników oraz wydatków konsumentów

Wysokość podatków oddziałuje na wielkość inwestycji zarówno firm krajowych, jak i zagranicznych

Tabela 1. Zmiany wielkości bezpośrednich inwestycji zagranicznych po symulowanym ujednoczeniu stawki CIT w krajach Unii Europejskiej

Państwo	Stawka CIT uwzględniona w symulacji (w procentach)*	Zmiana wielkości bezpośrednich inwestycji zagranicznych po symulowanym ujednoczeniu stawki CIT
Włochy	51	0,87
Niemcy	47	0,68
Portugalia	40	0,25
Austria	32	-0,14
Szwecja	30	-0,25
Irlandia	10	-1,34

* Dane różnią się od przedstawionych w rozdziale 2, ponieważ badanie zostało przeprowadzone w 2001 roku, a od tamtej pory stawki CIT uległy zmianie.

Negatywny wpływ wysokich podatków na inwestycje jest potęgowany przez wysoką inflację. Prowadzi ona do dodatkowego wzrostu obciążeń podatkowych. W szczególności, ponieważ minister finansów rzadko godzi się na przeszacowanie majątku trwałego, czyli na przywrócenie mu realnej, uwzględniającej inflację, wartości, przedsiębiorcy mogą wliczać w koszty tylko część rzeczywistych nakładów poniesionych na inwestycje. Tym samym, część inwestycji – tym większa, im wyższa jest inflacja (i im dłużej musi być – zgodnie z prawem podatkowym – rozliczana inwestycja) – podlega opodatkowywaniu. Najsilniej tracą na tym te firmy, które najwięcej inwestują. Z szacunków Feldsteina (1996) wynika, że koszt tego dla rozwoju gospodarki w postaci niższych inwestycji jest tak wysoki, że opłaca się obniżyć inflację, nawet wtedy, gdy kształtuje się ona na bardzo niskim poziomie 2 proc. Według jego wyliczeń korzyści ze stabilności cen powinny w krajach o tak niskim poziomie inflacji przekroczyć koszty w postaci spadku – ale tylko w krótkim okresie – łącznego popytu najpóźniej po 6–9 latach.

Wysokie podatki nie tylko redukcją zyskowność inwestycji, ale i podbijają ryzyko ich podejmowania. Przy wysokich ciężarach podatkowych, podmioty gospodarujące mają silną motywację do wynajdywania luk w systemie podatkowym¹⁵. Wysiłki te sprawiają, że wyliczenia rządu odnośnie wpływów podatkowych często okazują się błędne. Dla uzyskania dochodów w planowanej wysokości parlament musi pospieszyć z zmianami w ustawach podatkowych. Brak stabilności prawa podatkowego powoduje, że ludzie nie mają pewności co do wielkości przyszłych obciążeń podatkowych i ich rodzajów, a to nie sprzyja podejmowaniu inwestycji. Kształt systemu podatkowego staje się dodatkowym rodzajem ryzyka, przed którym, co gorsza, trudno się zabezpieczyć. Adam Smith (1954 – data wydania polskiego, tom II, s. 585) pisał: „pewność co do tego, ile każda jednostka ma zapłacić, jest, jeśli chodzi o podatki, sprawą tak wielkiej wagi, iż uważam, że jak to wynika z doświadczenia wszystkich narodów, nawet bardzo nierównomiernie rozłożone podatki nie są w przybliżeniu złem tak wielkim, jak wielkim złem jest nawet mały stopień niepewności w tym względzie”.

Podwyżka podatków może nie tylko zredukować inwestycje, ale także, jeśli nie przewidzi się jej na etapie realizacji inwestycji, zmniejszać istniejący zasób kapitału. Jeżeli szacunki zyskowności inwestycji okazują się zawyżone, wtedy część z istniejącego zasobu kapitału może stać się bezużyteczna. Dochody z niektórych projektów mogą przestać pokrywać koszt wynajmu kapitału, a wiele dóbr kapitałowych można wykorzystać tylko w jednym zastosowaniu. Np. kombajny używane w górnictwie nie mogą być stosowane w innych sektorach.

Podatki mogą ograniczać inwestycje nawet wtedy, gdy dochody generowane przez inwestycje są zwolnione z podatku, a opodatkowany jest wyłącznie dochód z oszczędności.

Opodatkowanie dochodów z oszczędności obniża relatywną cenę bieżącej konsumpcji. Opłaca się zwiększać konsumpcję dziś, bo utracony w ten sposób dochód z oszczędności jest niewielki. Ten negatywny wpływ spadku opłacalności oszczędzania na wielkość oszczędności jest nazywany efektem substytucyjnym (ludzie substytuują, czyli zastępują oszczędności, z których dochód pozwala zwiększyć konsumpcję w przyszłości, przez bieżącą konsumpcję). Z drugiej strony, spadek zyskowności oszczędzania może zmuszać ludzi do zwiększenia oszczędności w celu zapewnienia sobie dochodu, gwarantującego utrzymanie konsumpcji na odpowiednim poziomie także w następnych latach. Ten skutek nazywany jest efektem dochodowym. Mimo że teoretycznie łączny efekt zmiany zyskowności oszczędzania nie jest jednoznaczny, badania wskazują, że efekt substytucyjny przeważa nad efektem dochodowym, co oznacza, że wprowadzenie lub podwyższenie opodatkowania dochodów z oszczędności redukuje ich wielkość.

Negatywny wpływ podatków na inwestycje jest potęgowany przez wysoką inflację

Przy wysokich ciężarach podatkowych, podmioty gospodarujące mają silną motywację do wynajdywania luk w systemie podatkowym. To zmusza rząd do częstych zmian w podatkowych. Niestabilność systemu podatkowego staje się ryzykiem, przed którym trudno się zabezpieczyć

Podwyżka podatków przyczynia się do redukcji istniejącego zasobu kapitału

Podatki ograniczają inwestycje, nawet gdy opodatkowany jest wyłącznie dochód z oszczędności

Opodatkowanie dochodów z oszczędności skłania do natychmiastowego przejadania dochodów

¹⁵ Więcej o działalności nieproduktywnej, powodowanej przez system podatkowy, można przeczytać w dalszej części tego rozdziału, w której został opisany wpływ podatków na efektywność wykorzystania czynników wytwórczych.

Wielkość inwestycji w gospodarce silnie zależy od krajowych oszczędności (zob. np. Feldstein i Horioka, 1980). Mniejsze krajowe oszczędności oznaczają mniej krajowych środków na inwestycje, bo mniej lokat w bankach, to mniej kredytów dla przedsiębiorstw, zaś mniej środków w funduszach powierniczych lub inwestycyjnych, to jednocześnie mniej pieniędzy trafiających do przedsiębiorstw z emisji akcji, czy obligacji itd. Przedsiębiorstwa, konkurujące o skromniejszy strumień oszczędności, podbijają koszt wynajmu kapitału. Wiele projektów, które byłyby zyskowe bez opodatkowania dochodów z oszczędności, nie jest w stanie wygenerować dochodów wystarczających do pokrycia tego podbitego kosztu.

Opodatkowanie dochodu z oszczędności redukuje ich wielkość, ale ze względu na efekt dochodowy ten ujemny wpływ nie musi być silny¹⁶. Mocniej ogranicza je zwiększenie progresji podatkowej, czyli podwyższanie górnych stawek podatku dochodowego. Progresywny system podatkowy polega na tym, że podatnicy muszą wraz ze wzrostem swojego dochodu oddawać coraz większą jego część państwu – w formie podatków. Odpowiedź na pytanie, dlaczego polityka przerzucania ciężarów podatkowych na bogatych redukuje oszczędności jest intuicyjnie oczywista: osoby bogate wykazują wyższą skłonność do oszczędzania niż biedne. Łatwiej jest odłożyć pieniądze, kiedy ma się ich więcej; jeżeli ma się ich niewiele, praktycznie wszystkie wydaje się na bieżące potrzeby (zob. np. Kaldor, 1956). Np. w Kanadzie i w Niemczech najzamożniejsza jedna piąta społeczeństwa odkłada piątą część swego dochodu, a w Wielkiej Brytanii nawet czwartą. We wszystkich tych krajach najbiedniejsza jedna piąta społeczeństwa w ogóle nie ma oszczędności. U nas jest podobnie.

Wreszcie, oszczędności są redukowane przez każdy rodzaj podatku¹⁷, z którego finansuje się wydatki socjalne, czyli w szczególności przez składki na ubezpieczenie społeczne. Wydatki te osłabiają bowiem ważny bodziec do gromadzenia oszczędności, tj. ostrożność. Poszczególne osoby nie muszą się zabezpieczać na wypadek skokowego spadku bieżących dochodów, bo państwo przenosi z nich na ogół podatników wiele rodzajów ryzyka, w tym tak wysokie i absurdalne jak ryzyko niskich dochodów przy braku wysiłku wkładanego w pracę.

Mimo że w ostatnich kilkunastu latach znacznie zwiększyła się mobilność kapitału (zob. np. Blanchard i Giavazzi, 2002), niskie oszczędności krajowe nie są w pełni neutralizowane przez napływ oszczędności zagranicznych. Ludzie, dobrze znający lokalne realia, wolą lokować swoje oszczędności u siebie, nawet jeżeli za granicą mogłyby im one przynieść większy dochód (zob. np. Mussa i Goldstein, 1993). Poza tym, z finansowaniem inwestycji z zagranicznych oszczędności wiążą się co najmniej dwa problemy. Po pierwsze, zagraniczni właściciele kapitału, jak wszyscy inni, oczekują, że będzie on przynosił im dochód. Tak więc jeżeli inwestycje finansuje się z zagranicznych oszczędności, to w dłuższej perspektywie tylko część ze zwiększonego dzięki nim dochodu pozostaje w kraju. Jest to ta część, która służy wynagrodzeniu pracowników zatrudnionych przy produkcji uruchomionej w wyniku nowych inwestycji. Przeciętnie wynosi ona około dwóch trzecich całości dochodu wypracowanego w gospodarce. Pozostałą jedną trzecią dochodu otrzymują zagraniczni właściciele oszczędności. Po drugie, zagraniczni właściciele mogą – w przypadku niekorzystnego rozwoju sytuacji w danym kraju – szybciej zdecydować się na wycofanie z niego swojego kapitału niż właściciele krajowi, pogłębiając tym samym skalę pierwotnych zaburzeń w gospodarce.

Oszczędności i inwestycje redukuje także zwiększenie progresji podatkowej,

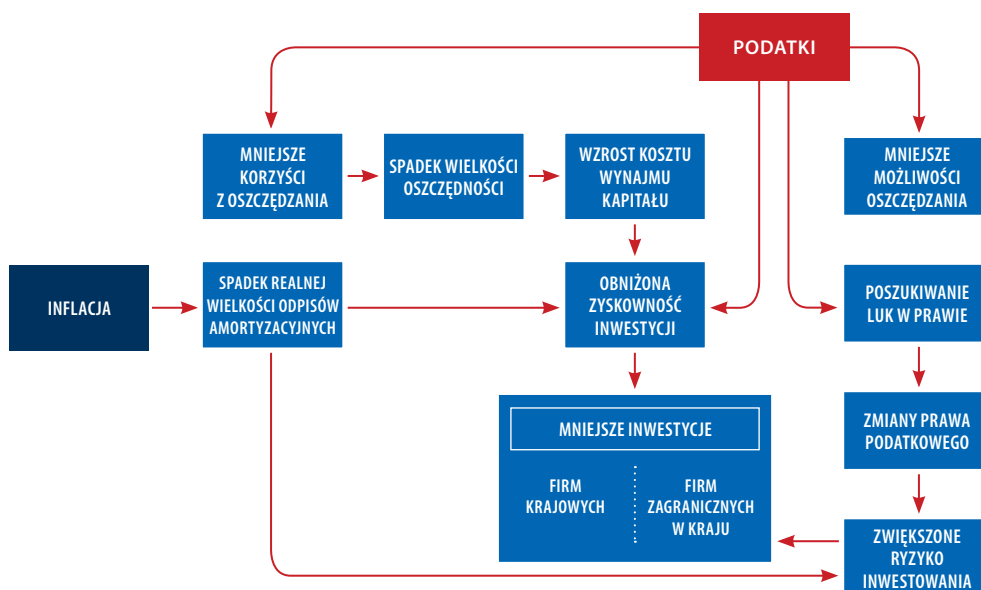
...a także każdy podatek, który finansuje wydatki socjalne, osłabiający ważny bodziec do gromadzenia oszczędności, tzn. ostrożność

Niskie oszczędności krajowe nie są w pełni neutralizowane przez napływ oszczędności zagranicznych

¹⁶ Ze względu na efekt dochodowy, który osłabia ujemny wpływ opodatkowania dochodu z oszczędności na ich wielkość, pierwszym instrumentem, z którego powinny skorzystać osoby odpowiedzialne za prowadzenie polityki gospodarczej, jeżeli chciałyby zwiększyć niedostateczne oszczędności krajowe, byłoby przejście od deficytu do nadwyżki w finansach publicznych. Deficyt oznacza, że państwo zużywa część prywatnych oszczędności, które mogłyby służyć finansowaniu inwestycji przedsiębiorstw, na własne wydatki nie mające pokrycia w jego dochodach. Przy nadwyżce w finansach publicznych inwestycje mogłyby być finansowane nie tylko z oszczędności prywatnych, ale i z oszczędności państwa. Gospodarstwa domowe mogłyby co prawda ograniczyć własne oszczędności w reakcji na przejście od deficytu do nadwyżki w finansach publicznych, bo zniknęłoby ryzyko podniesienia przez państwo podatków w przyszłości na pokrycie kosztów obsługi długu publicznego. Większość badań empirycznych wskazuje jednak, że spadek ten nie powinien przekroczyć 20–50 proc. zmiany salda sektora finansów publicznych (zob. np. Gale i Orszag, 2003), choć to zagadnienie wciąż jest przedmiotem sporów wśród ekonomistów (zob. np. Elmendorf i Mankiw, 1998).

¹⁷ Podatki mogą ograniczać oszczędności, nawet jeśli nie służą finansowaniu wydatków socjalnych, bo redukują dochód do dyspozycji gospodarstw domowych, który jest źródłem gromadzenia oszczędności. Część gospodarstw może, decydując o poziomie oszczędności, stosować proste reguły – np. odkładać określony odsetek dochodu (zob. np. Keynes, 1985 – data wydania polskiego).

Schemat 5. Podatki a inwestycje



Źródło: Opracowanie własne

1.4. Opodatkowanie a podnoszenie kwalifikacji

Trzecią siłą napędzającą rozwój jest podnoszenie kwalifikacji przez pracowników. Wysokie kwalifikacje sprzyjają po pierwsze, wynajdywaniu nowych, bardziej wydajnych technik produkcji, po drugie, często są warunkiem koniecznym wprowadzania i rozwijania technologii, wynalezionej za granicą (zob. np. Nelson i Phelps, 1966). Zależność zdolności kraju do adoptowania nowoczesnych technologii od kwalifikacji pracowników ma szczególnie istotne znaczenie dla gospodarek takich jak polska, niewielkich w skali globalnej i otwartych na przepływy pracowników i kapitałów, a dodatkowo zapóźnionych technologicznie (zob. następny punkt).

Poprawa kwalifikacji pracowników może być hamowana przez podatki. Z jednej strony, redukują one bowiem dochody, jakie przynosi podnoszenie kwalifikacji, a z drugiej strony, mogą podbijać koszty, które się z nim wiążą.

Dochody z podnoszenia kwalifikacji są redukowane w szczególności przez podatek dochodowy, zwłaszcza jeżeli charakteryzuje się on dużą progresją. Osoby lepiej przygotowane do zawodu, potrafią więcej i lepiej wyprodukować; w rezultacie, przedsiębiorcom opłaca się je przyciągać do firmy, oferując im wyższe wynagrodzenie. Podwyższenie górnych stawek podatku dochodowego zmusza osoby o wyższych kwalifikacjach do oddawania państwu większej części swego dochodu. Progresywny podatek dochodowy jest swoistym podatkiem od produktywności. Im wyższe posiada się kwalifikacje i wyższy uzyskuje dochód, tym większa jego część – nie tylko absolutnie, ale i w ujęciu procentowym – jest odbierana przez państwo.

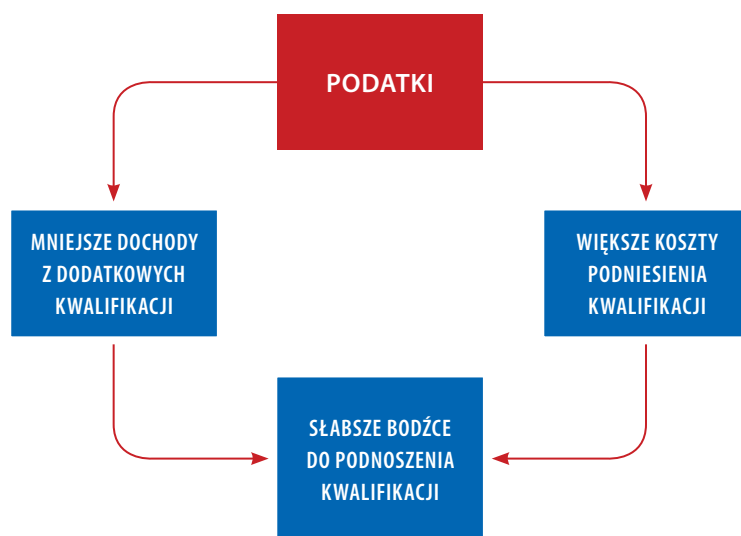
Niskie oszczędności krajowe nie są w pełni neutralizowane przez napływ oszczędności zagranicznych

Ten sam podatek może jednocześnie w następujący sposób podbijać koszty podnoszenia kwalifikacji. Ponieważ podaż dobrych szkoleń nie jest sztywna, opodatkowanie podbija ich cenę tym bardziej im wyższą jakością się charakteryzują, a w efekcie im większe wynagrodzenie (po opodatkowaniu) trzeba zagwarantować osobom, które je prowadzą.

...mogą windować jego koszty

Opodatkowanie, jeżeli prowadzi do zmniejszenia zatrudnienia (zob. punkt 1.2 tego rozdziału), jednocześnie obniża też stopień wykorzystania kwalifikacji społeczeństwa. Spadek zatrudnienia na skutek opodatkowania powoduje ponadto utratę części umiejętności przez osoby bez pracy. Nie mają one możliwości ich wykorzystywania w praktyce, a bez tego trudno je podtrzymać, nie mówiąc o ich doskonaleniu. Poza tym, brak pracy utrudnia im nabywanie zupełnie nowych kwalifikacji. Np. nie poznają one nowych technik wytwarzania.

Schemat 6. Podatki a podnoszenie kwalifikacji



Źródło: Opracowanie własne

1.5. Opodatkowanie a wzrost produktywności pracy i kapitału

Czwartym źródłem rozwoju i jedynym, który nie musi się w końcu wyczerpać, jest wzrost produktywności pracy i kapitału, napędzany, z jednej strony, przez postęp techniczny, a z drugiej strony, przez poprawę efektywności wykorzystania istniejących zasobów.

Podstawowym źródłem postępu technicznego w zdecydowanej większości krajów jest transfer technologii z zagranicy. Według niektórych szacunków wyjaśnia on nawet 90 proc. postępu technicznego w krajach nie należących do frontu technologicznego. Podatki spowalniają postęp techniczny, jeżeli ograniczają inwestycje, w tym bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Szacuje się, że nowe maszyny mogą reprezentować nawet około dwóch trzecich postępu technicznego (zob. np. Jorgenson, 2005). Z tego faktu można wyciągnąć wniosek, że ważnym źródłem postępu technicznego jest międzynarodowa wymiana handlowa i to paradoksalnie nie tyle eksport (choć wymusza on uczenie się zagranicznych standardów), co przede wszystkim import. Daje on krajowym przedsiębiorstwom dostęp, z jednej strony, do najbardziej zaawansowanych maszyn, a z drugiej strony, do komponentów i półproduktów, których w kraju nikt nie potrafi wytworzyć równie tanio lub równie dobrze (Keller, 2005). Wszelkie restrykcje importowe, w tym podatki nakładane na import utrudniają transfer technologii, hamując tym samym rozwój (zob. np. Dasgupta i Stiglitz, 1974).

Podatki ograniczając inwestycje, w tym bezpośrednie inwestycje zagraniczne spowalniają postęp techniczny

Jeżeli natomiast chodzi o drugą z sił napędzających wzrost produktywności, tj. poprawę efektywności wykorzystania pracy i kapitału, to jednym ze sposobów na jej uruchomienie jest znoszenie barier utrudniających przepływ pracowników i kapitału z sektorów i firm o niskiej produktywności do sektorów i firm, w których jest ona wysoka¹⁸.

Przepływ czynników wytwórczych do najbardziej efektywnych zastosowań jest hamowany już przez sam fakt opodatkowania dochodów generowanych przez inwestycje. Państwo, mając poprzez podatki udział w zyskach z udanych przedsięwzięć, a nie partycypując w stratach, kieruje aktywność inwestorów w stronę tradycyjnych, a przez to bezpiecznych form działalności kosztem projektów innowacyjnych, ale ryzykownych. Zawęża bowiem różnicę w zyskowności poszczególnych projektów. Firmy wolą nie ponosić ryzyka inwestowania w nowe potencjalnie bardziej wydajne sposoby produkcji, skoro nie jest ono odpowiednio wysoko wynagradzane.

Osobny problem jest związany z możliwościami unikania podatków. Różnią się one między sektorami. Jeżeli podatki są skomplikowane i wysokie, rozrastają się sektory gospodarki o relatywnie niskiej produktywności, bo w takich sektorach łatwiej się ich unika. Inwestycje konieczne do uruchomienia i rozwijania działalności są w nich co najwyżej niewielkie, a opłacalność nie zwiększa się istotnie wraz ze skalą wytwarzania. Spełniają więc one dwa podstawowe warunki skutecznego unikania podatków – istniejące w nich firmy mają niewielki, a przez to trudny do wykrycia majątek oraz prowadzą działalność na niewielką skalę, a tym samym nie rzucają się w oczy (*zob. dalszą część tego punktu*). Rozrostowi sektorów o niskiej produktywności towarzyszy kurczenie się sektorów, w których jest ona wysoka – z natury ograniczone zasoby gospodarki nie mogą być jednocześnie wykorzystywane w obu rodzajach sektorów. Ponadto, im większe znaczenie w gospodarce zyskują sektory o niskiej produktywności, w których łatwe jest unikanie płacenia podatków, tym mocniej państwo musi opodatkowywać sektory o wysokiej produktywności, aby uzyskać planowane dochody. W ten sposób jednak dodatkowo zwiększa bodźce do przenoszenia działalności przez przedsiębiorców do sektorów o niskiej produktywności w celu zmniejszenia ciężarów podatkowych¹⁹.

Jednak szczególnie silne bariery dla przepływu pracowników i kapitału do najbardziej efektywnych zastosowań mogą powstać wtedy, gdy do systemu podatkowego wprowadza się różnego rodzaju preferencje dla niektórych rodzajów działalności (ulgi, zwolnienia, obniżone stawki itp.). Wtedy o kierunkach inwestycji, czy zwiększania zatrudnienia nie decyduje w pełni opłacalność przedsięwzięcia, ale także, według jakich zasad są opodatkowane użytkiwane z niego wpływy. Ujemny wpływ na efektywność wykorzystania pracy i kapitału mogą mieć przy tym rozwiązania podatkowe, z których pozornie może skorzystać każde przedsiębiorstwo.

- Np. umożliwienie firmom odliczania od przychodów odsetek od kredytów przy jednoczesnym opodatkowaniu dywidend uprzywilejowuje duże przedsiębiorstwa, długo funkcjonujące na rynku. Mają one łatwiejszy dostęp do kredytu niż firmy małe, dopiero wchodzące na rynek. Tymczasem, to zazwyczaj te ostatnie realizują ryzykowne, ale innowacyjne projekty. Na tym jednak nie koniec. Podatkowe uprzywilejowanie finansowania rozwoju firmy kredytem

Hamują również przepływ czynników wytwórczych do najbardziej efektywnych zastosowań...

...szczególnie jeśli do systemu podatkowego wprowadza się różnego rodzaju preferencje

¹⁸ Rząd powinien znosić bariery dla przepływu kapitału i pracowników między sektorami, ale niekoniecznie stymulować rozwój sektorów wykorzystujących najnowsze technologie, raczej pozostawiając moment ich pojawienia się w gospodarce naturalnemu biegowi rzeczy. Próby podnoszenia produktywności kapitału i pracowników przez państwo mogą przynieść odwrotny rezultat do zamierzonego. Dla przykładu, brak wyraźnej poprawy produktywności czynników wytwórczych w Singapurze bywa wyjaśniana przez stosowane w tym kraju zachęty dla inwestycji zagranicznych w najnowsze technologie. Szybkie pojawianie się nowych sektorów w gospodarce nie pozwalało przedsiębiorcom na pełne korzystanie z wiedzy nabywanej przez praktykę (*zob. np. Young, 1992*).

¹⁹ Jednocześnie, pojawiają się bodźce do pozostawiania poza sektorem rynkowym, czyli innymi słowy do wytwarzania różnego rodzaju dóbr na własny użytek. Wytwarzanie dóbr na własne potrzeby z definicji zamyka możliwości zarówno specjalizacji, jak odnoszenia korzyści z dużej skali działania.

w stosunku do finansowania go ze środków udziałowców sprawia, że przedsiębiorstwa wolą inwestować w środki trwałe, które mogą stanowić zabezpieczenie kredytu, niż w kwalifikacje własnych pracowników lub w badania, które są niezbędne do wprowadzania nowych, bardziej wydajnych sposobów produkcji, ale nie da się ich użyć jako takie zabezpieczenie.

- Z kolei reguły amortyzacji podatkowej, czyli sposób wliczania inwestycji w koszty, stwarzają bodźce do inwestowania w środki trwałe o długim okresie życia kosztem tych, które szybko się zużywają. Faktyczne zużycie jest bowiem w przypadku inwestycji w aktywa długowieczne zazwyczaj wolniejsze, zaś w przypadku aktywów o krótkim okresie życia – szybsze od przyjętego dla celów podatkowych. Tymczasem to te ostatnie aktywa są częściej nośnikami postępu technicznego. Sposobem na usunięcie tego zaburzenia byłoby umożliwienie wliczania w koszty wszystkich racjonalnych nakładów na rozwój firmy (w tym wydatków inwestycyjnych) z chwilą ich poniesienia, ale trudno znaleźć kraj, który wprowadziłby takie rozwiązanie.
- Wreszcie np. opodatkowania zysków kapitałowych, czyli dochodu ze wzrostu wartości posiadanego majątku, prowadzi to tzw. efektu zamknięcia. Ludzie mogą odwlekać moment sprzedaży aktywów, chcąc opóźnić powstanie zobowiązania podatkowego. W ten sposób trudniejsze staje się wejście do firm nowych inwestorów, którzy mogliby zdynamizować ich rozwój.

Oprócz barier w przepływie pracowników i kapitału z sektorów i firm o niskiej produktywności do sektorów i firm, w której jest ona wysoka, można wskazać wiele innych źródeł nieefektywności (zob. np. Weil, 2005, s. 280–295):

- po pierwsze, nieproduktywne działania związane z angażowaniem się ludzi nie w pomnażanie łącznego dochodu w gospodarce, a w korzystny dla siebie jego podział;
- po drugie, ograniczenia we wprowadzaniu nowych technologii.
- po trzecie, nie w pełni wykorzystane zasoby pracy i kapitału, czyli moce wytwórcze gospodarki.

Podatki wywołują wiele nieproduktywnych działań, których skala zależy, z jednej strony, od ich wysokości, a z drugiej strony, od stopnia skomplikowania. Przy niskich i prostych podatkach ludzie mają mniej bodźców oraz sposobności do wyszukiwania metod na niepłacenie podatków niż przy wysokich i złożonych. Tracą więc mniej czasu i energii na tego rodzaju działania. Nie tylko uchylanie się od płacenia, ale i dopełnianie obowiązków podatkowych wymaga poniesienia zbędnych nakładów, które w przeciwnym razie mogłyby zostać wykorzystane w produktywny sposób. Przy prostych podatkach mniej uciążliwe jest prowadzenie odpowiedniej dokumentacji niż w przypadku skomplikowanego systemu. Mniej jest niejasnych lub spornych spraw. Rzadsze i krótsze są więc kontrole podatkowe. Rzadziej też podatnicy muszą odwoływać się do sądów od niekorzystnych dla siebie decyzji kontroli skarbowej. Wreszcie, także wydatki państwa na kontrolę podatkową mogą być mniejsze bez ryzyka nasilenia się oszustw podatkowych. Jak zauważył Adam Smith (1954 – data wydania polskiego, tom II, s. 587): „poddając ludność częstym odwiedzinom i nienawistnym badaniom przez poborców podatkowych może on [tj. rząd] narazić ją na wiele niepotrzebnych kłopotów, na udręki i ucisk; a choć udręka, ściśle się wyrażając, nie jest wydatkiem, to przecież z pewnością jest warta tyle, co wydatek, którego kosztem każdy jest skłonny się od niej wykupić”.

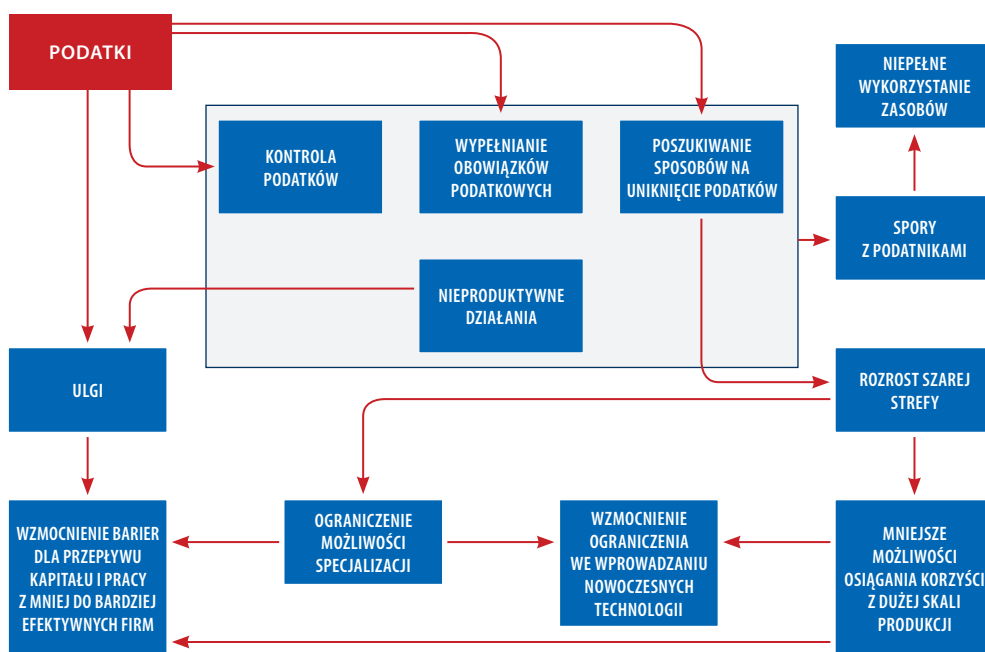
Podatki blokują rozprzestrzenianie się technologii o wysokiej wydajności poprzez te same mechanizmy, które utrudniają przepływ pracowników i kapitału do najbardziej efektywnych zastosowań. Wysokość i stopień skomplikowania podatków w szczególności determinuje atrakcyjność prowadzenia działalności w szarej strefie (lub poza sektorem rynkowym, czyli wytwarzanie dóbr wyłącznie na własne potrzeby, zob. przypis 18). Prowadząc działalność w szarej strefie nie sposób inwestować w najbardziej wydajne technologie co najmniej z dwóch powodów. Z jednej strony, taka działalność nie może być prowadzona na dużą skalę, bo zwiększałoby to

Niskie i proste podatki osłabiają bodźce do wyszukiwania metod na niepłacenie podatków

Wysokość i stopień skomplikowania podatków determinuje atrakcyjność prowadzenia działalności w szarej strefie

ryzyko wykrycia przez aparat skarbowy, a wysoko wydajne technologie często potrzebują dużej skali produkcji, aby opłacało się w nie inwestować. Skalę produkcji w szarej strefie ogranicza także i to, że działając w niej nie można zwrócić się do państwa o wyegzekwowanie należności od nierzetelnych kontrahentów. Stąd, interesy prowadzi się w niej głównie albo bez odraczania płatności, albo z klientami, których dobrze się zna i ma się do nich zaufanie. Pierwsza z tych cech ogranicza wielkość poszczególnych transakcji, natomiast druga – krąg klientów. Z drugiej strony, działając w szarej strefie, wiele się ryzykuje, a ryzyko nie sprzyja inwestycjom koniecznym do uruchomienia technologii o wysokiej wydajności. W przypadku wykrycia oszustw podatkowych przez aparat skarbowy jest się narażonym na wysokie kary. Racjonalnym jest więc nieposiadanie dużego majątku trwałego, który łatwo mógłby zostać przejęty przez Skarb Państwa na poczet kar, bo trudno go zarówno ukryć, jak i szybko spieniężyć. Ponadto, z powodu ryzyka tak wykrycia, jak i trafienia na nierzetelnego klienta, praktycznie niemożliwe jest zawieranie dużych lub długookresowych kontraktów, które gwarantowałyby odzyskanie przynajmniej części nakładów potrzebnych do uruchomienia technologii o wysokiej wydajności.

Schemat 7. Podatki a efektywność wykorzystania pracy i kapitału



Źródło: Opracowanie własne

Podatki redukują również stopień wykorzystania zasobów posiadanych przez gospodarkę. Spory z administracją podatkową często ograniczają zakres działalności przedsiębiorców, a czasami kończą się jej likwidacją i to niezależnie od tego, która ze stron: aparat skarbowy, czy przedsiębiorca ma w nich rację. Tymczasem, część z posiadanych przez firmy zasobów (np. wiedza na temat sposobów docierania do klientów) może być na tyle specyficzna, że innym firmom trudno jest je przejąć i w pełni wykorzystać. Ponadto, te ostatnie mogą być niechętne do zawierania transakcji z przedsiębiorcami mającymi poważne problemy z aparatem skarbowym. Z chwilą zaś, gdy majątek przedsiębiorstw niebędących w stanie zapłacić nałożonych na nie kar przejmuje państwo, słabnie sprawowany nad nim nadzór właścicielski, a w efekcie

Spory między przedsiębiorcami i aparatem skarbowym redukują stopień wykorzystania zasobów istniejących w gospodarce

– dbałość o to, jak jest on wykorzystywany²⁰. Adam Smith (1954 – data wydania polskiego, tom II, s. 586–587) pisał: „wskutek konfiskat i innych kar, jakim podlegają nieszczęśnicy, którzy usiłują bezskutecznie uchylić się od podatku, [rząd] może ich zrujnować i położyć w ten sposób kres korzyściom, jakie społeczeństwo mogło osiągnąć dzięki uruchomieniu ich kapitałów. (...) Wbrew wszelkim zwykłym zasadom sprawiedliwości, prawo najpierw stwarza pokusę, a potem karze tych, którzy jej ulegają; a bardzo często podwyższa jeszcze karę proporcjonalnie do tej właśnie okoliczności, która z pewnością powinna ją łagodzić, to znaczy proporcjonalnie do pokusy, jaka pobudza do przestępstwa”.

1.6. Korzyści z opodatkowania

Dotychczas, opisywaliśmy wyłącznie kanały, za których pośrednictwem podatki hamują wzrost gospodarki. Tymczasem mogą one sprzyjać rozwojowi. Warunkiem tego jest przeznaczenie wpływów podatkowych na przedsięwzięcia, które ułatwiają prowadzenie działalności gospodarczej, a za które nie jest możliwa indywidualna odpłatność obywateli. Chodzi tutaj o tzw. dobra publiczne, obejmujące m. in. bezpieczeństwo wewnętrzne, wymiar sprawiedliwości oraz obronę narodową²¹. Do tej listy można dodać także podstawowe badania naukowe.

Podatki mogą pozytywnie wpływać na rozwój także wtedy, gdy służą współfinansowaniu (a w rezultacie zwiększają dostępność) tzw. *merit goods*, czyli dóbr, które przynoszą korzyści więcej niż tylko bezpośrednim użytkownikom. Do tej grupy dóbr są zaliczane podstawowa infrastruktura, czy ochrona epidemiologiczna. Czasem rozszerza się ten zbiór także o oświatę. Rola udziału wydatków publicznych na edukację w PKB jest jednak często mitologizowana. Symptomatyczny jest przykład Irlandii i Korei Południowej – w ostatnich 20. latach krajów o najwyższej, spośród wszystkich państw OECD, dynamice rozwoju, a jednocześnie najniższych, z wyjątkiem Meksyku, wydatkach publicznych na kształcenie w relacji do PKB.

Do XX wieku obowiązki państwa ograniczały się prawie wyłącznie do dostarczania dóbr publicznych i *merit goods*. Np. w krajach OECD jeszcze na początku XX wieku wydatki publiczne wynosiły przeciętnie niewiele ponad 10 proc.; obecnie są około 4-krotnie wyższe (zob. np. *Tanzi i Schuknecht, 2004*).

Sprzyjać rozwojowi mogą również niektóre wydatki socjalne. Przykładowo, bezrobotnemu, mieszkającemu na odludziu, zakupienie z publicznych środków biletu do miasta może pozwolić na znalezienie pracy. Problem w tym, że trudno jest odebrać raz przyznane przywileje. Bezrobotny (z przykładu powyżej), który dzięki pomocy państwa znalazł pracę, będzie oczekiwał dalszego finansowania swoich dojazdów do miasta ze środków publicznych. Co więcej, jego koledzy z pracy zaczną się domagać podobnej pomocy.

Trzeba przy tym zawsze pamiętać, że przyrost ewentualnych korzyści z wydatków publicznych maleje wraz ze zwiększaniem się ich poziomu, podczas gdy uciążliwość podatków, z których się je finansuje, rośnie. W momencie, w którym podatki zaczną hamować rozwój bardziej niż będą mu sprzyjać wydatki publiczne, zwiększenie stawek podatków będzie skutkowało niższymi – w ujęciu kwotowym – wpływami państwa z tego tytułu w dłuższej

Podatki nie muszą hamować wzrostu gospodarczego pod warunkiem, że są przeznaczane na przedsięwzięcia, które ułatwiają prowadzenie działalności gospodarczej,

... służą współfinansowaniu dóbr, przynoszących korzyści więcej niż tylko bezpośrednim użytkownikom

Korzystne dla rozwoju mogą okazać się również niektóre wydatki socjalne

Wyższe stawki podatków mogą skutkować niższymi wpływami do budżetu państwa z tego tytułu – w dłuższej perspektywie,

²⁰ Co nie oznacza, że efektywność ekonomiczna stoi w sprzeczności ze ściganiem nadużyć podatkowych; jest dokładnie odwrotnie (zob. uwagi nt. barier dla, odpowiednio, przepływu pracowników i kapitału do najbardziej efektywnych zastosowań oraz wprowadzania nowych technologii); jednak państwo nie tylko powinno ścigać oszustwa podatkowe, ale przede wszystkim ograniczać bodźce do ich popełniania (zob. cytaty z Adama Smitha w dalszej części tekstu).

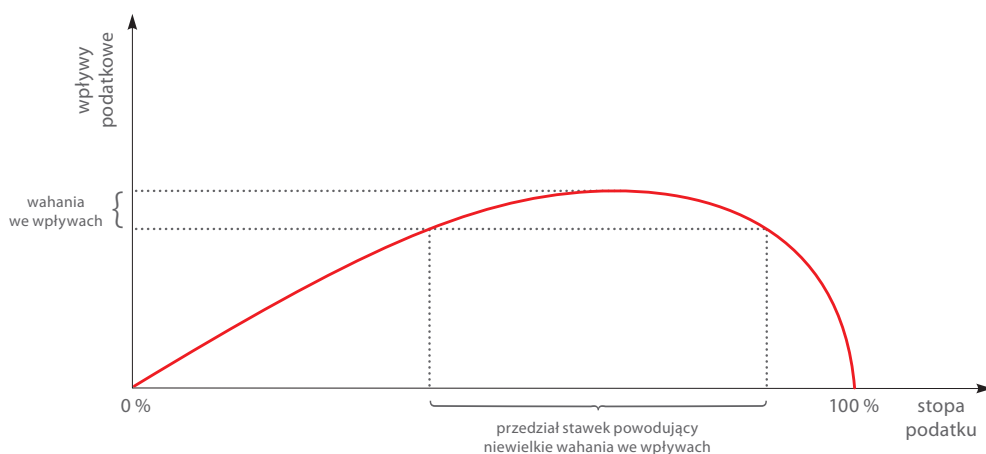
²¹ Finansowanie tych dóbr z podatków nie oznacza, że muszą one koniecznie być dostarczane przez państwo. Bardzo często jest znacznie taniej i efektywniej, gdy aktywność państwa ogranicza się do samego łożenia na dobra publiczne, a ich dostarczaniem zajmują się osoby/przedsiębiorstwa prywatne. Dobrym przykładem są zarządzane przez prywatne przedsiębiorstwa, a finansowane przez państwo niektóre więzienia w Stanach Zjednoczonych. Innym – przekazanie prowadzenia ksiąg wieczystych prywatnym spółkom, na co zdecydowało się wiele państw.

perspektywie. Nawet bowiem niewielkie różnice w tempie wzrostu PKB powodują, jeżeli utrzymują się przez dłuższy czas, duże zróżnicowanie w poziomie dochodu. Łatwo to sobie uświadomić wykorzystując tzw. regułę 69. Pozwala ona szybko obliczyć, w jakim okresie, przy danej przeciętnej rocznej stopie wzrostu gospodarki, PKB w danym kraju ulegnie podwojeniu; wystarczy podzielić liczbę 69 przez tempo wzrostu. Dla przykładu, jeżeli spośród dwóch państw o takim samym początkowo poziomie dochodu, w jednym przeciętna roczna dynamika rozwoju kształtuje się w długim okresie na poziomie 3 proc., natomiast w drugim nie przekracza 1 proc., dochód w pierwszym kraju podwoi się po 23 latach, zaś w drugim dopiero po 69 latach; PKB w pierwszym z państw będzie wtedy wyższy od PKB w drugim aż o 300 proc. Nawet jeżeli w pierwszym z krajów wydatki budżetu nie przekraczałyby 20 proc. PKB, a w drugim stanowiły 50 proc. PKB, to w tym pierwszym byłyby one kwotowo wyższe.

Ale nawet gdyby ujemny wpływ podatków na wzrost gospodarki był słabszy od pozytywnych skutków wydatków publicznych (co nie znajduje potwierdzenia w badaniach – zob. np. Afonso, Schuknecht i Tanzi, 2003), to ciągłe podnoszenie podatków nie byłoby wskazane. Przy wysokich podatkach nie sposób w pełni przewidzieć, jak zachowają się ludzie w reakcji na ich dalszy wzrost. Dwie rzeczy są pewne. Jeżeli stawka podatku będzie wynosić 0 proc., wpływy podatkowe także wyniosą zero. Podobnie będzie jeżeli, państwo zechce w całości przejąć dochód wypracowywany przez ludzi. Któż bowiem byłby wtedy skłonny legalnie pracować? Trzeba też pamiętać, że zwiększenie stawek podatku o taką samą wielkość bardziej zmniejsza (w ujęciu procentowym) dochód dyspozycyjny, tj. po zapłaceniu podatku, osób obciążonych wyższymi stawkami. Dla przykładu, podwyższenie stawki podatku o 1 pkt proc. spowoduje spadek dochodu po opodatkowaniu osoby, która wcześniej była obciążona 20-proc. podatkiem o 1,25 proc., a osoby płacącej 50-proc. podatek o 2 proc. (wyniki te uzyskujemy dzieląc zmianę stawki podatku przez odsetek dochodu dyspozycyjnego przed zmianą stawek). Z tego wynika, że istnieje jakaś wysokość stawki podatku, powyżej której wpływy podatkowe zamiast rosnać, zaczynają maleć. Graficzna ilustracja tej zależności nosi miano krzywej Laffera. Jej łukowaty kształt powoduje, że istnieje stosunkowo szeroki przedział stawek podatkowych, które na dany moment generują zbliżone dochody.

...lub nawet natychmiast

Wykres 4. Krzywa Laffera



Podatki mogą zwiększać dobrobyt ludzi nie tylko poprzez zapewnienie państwu środków niezbędnych do sfinansowania wydatków na dobra publiczne, czy *merit goods*, ale i w bezpośredni sposób. Np. wysokie opodatkowanie używek podnosi zdrowotność społeczeństwa. Z badań przeprowadzonych przez prof. Zatońskiego wynika, że w następstwie zwiększenia w 1999 r. akcyzy na papierosy, a co za tym idzie ich ceny, 7 na 100 palaczy postanowiło zerwać z nałogiem. Z kolei opodatkowanie korzystania ze środowiska naturalnego stanowi bodziec dla przedsiębiorstw do ograniczania zanieczyszczeń²². Dodatkowo, wpływy z tego podatku mogą posłużyć zmniejszeniu ciężarów podatkowych w innych dziedzinach niepowodujących kosztów społecznych. „Zielone” podatki mogą więc przynieść obywatelom podwójną korzyść.

Czasem wskazuje się, że podatki, jeżeli nie są określone ryczałtowo (czyli w stałej kwocie od osoby), pozwalają w połączeniu z wydatkami publicznymi ustalonymi na stałym poziomie, łagodzić przebieg cyklu koniunkturalnego, tzn. ograniczają:

- zarówno głębokość krótkookresowego spadku produkcji wynikającego z tego, że zapotrzebowanie na towary i usługi jest, przy danych cenach, mniejsze niż to, co przedsiębiorstwa wyprodukowały
- jak i prawdopodobieństwo przegrzania gospodarki, do którego może dojść wtedy, gdy zapotrzebowanie na towary i usługi przekracza to, co przedsiębiorstwa są w stanie łącznie wyprodukować.

Gdy w gospodarce ze względu na sztywność cen²³ w pewnym momencie zapotrzebowanie na towary i usługi spada poniżej łącznych możliwości wytwórczych przedsiębiorstw, wtedy jednocześnie zmniejsza się suma podatków wpłacanych do budżetu; bowiem mniejsze wydatki ludzi to z jednej strony mniejsze wpływy do budżetu z podatków pośrednich, a z drugiej mniejsze dochody przedsiębiorstw, a więc także mniejsze wpływy do budżetu z podatku dochodowego od osób prawnych; mniejsze dochody przedsiębiorstw z kolei skutkują mniejszymi dochodami np. ich pracowników, a w efekcie niższymi wpływami do budżetu z podatku dochodowego od osób fizycznych; niższe łączne obciążenia podatkowe przy stałych wydatkach państwa zwiększają możliwości dokonywania zakupów w gospodarce. Kiedy, odwrotnie, zapotrzebowanie na towary i usługi przekracza łączne możliwości wytwórcze przedsiębiorstw, wtedy wzrasta suma podatków, wpłacanych do budżetu, co ogranicza możliwości gospodarstw domowych i przedsiębiorstw dokonywania kolejnych zakupów.

Problem w tym, że wiele cech gospodarki i systemu politycznego ogranicza skuteczność stosowania podatków i wydatków publicznych do stabilizowania przebiegu cyklu koniunkturalnego. Np. trudno w krótkim czasie precyzyjnie określić, jaka część spadku aktywności gospodarczej wynika z przejściowego zmniejszenia łącznych wydatków, a jaka część tego spadku jest trwała. Trwałemu spowolnieniu wzrostu gospodarki zmniejszenie podatków bez ograniczania wydatków publicznych nie jest zaś w stanie przeciwdziałać. Jeśli nie można postawić prawidłowej diagnozy, to próby leczenia mogą doprowadzić do nasilenia choroby (zob. następną punkt).

Podatki nakładane na używki i trucieleli mogą zwiększyć ogólnospołeczny dobrobyt poprzez podniesienie zdrowotności społeczeństwa oraz ograniczenie zanieczyszczeń

Teoretycznie, podatki, które nie są określone ryczałtowo, powinny w połączeniu z wydatkami publicznymi na stałym poziomie, łagodzić przebieg cyklu koniunktury

W praktyce próby stosowania podatków i wydatków publicznych do stabilizowania produkcji mogą doprowadzić do narastania nierównowagi w sferze finansów publicznych

²² Z opodatkowaniem dóbr, które powodują tzw. ujemne efekty zewnętrzne, wiąże się jedna zasadnicza trudność: ciężko jest oszacować te efekty. W rezultacie, podatek może być ustalony na poziomie za wysokim w stosunku do kosztów, jakie w przypadku braku podatku ponosiłoby społeczeństwo zamiast bezpośredniego użytkownika.

²³ Oznacza ona, że ceny z opóźnieniem dostosowują się do zmian w łącznych wydatkach w gospodarce, czyli w popycie. Gdyby w reakcji na zmniejszone wydatki, wszyscy przedsiębiorcy odpowiednio obniżyli ceny, wówczas sprzedaliby wszystko, co wytworzyli. Jednocześnie za zarobione pieniądze, choć nominalnie mniejsze, każdy mógłby kupić dokładnie tyle samo dóbr, co w przeszłości, bo spadłyby nie tylko ceny oferowanych przez niego dóbr, ale i wszystkie inne ceny. Zmniejszenie łącznych wydatków nie prowadziłoby do przejściowego obniżenia produkcji. Jedyń reakcją na mniejsze wydatki w gospodarce byłby spadek cen.

Innym zadaniem podatków, często wskazywanym przez polityków, miałyby być łagodzenie nierówności dochodowych. W ten sposób uzasadnia się np. utrzymywanie progresywnego systemu podatku dochodowego od osób fizycznych, czy zróżnicowane stawki podatku od towarów i usług. Te rozwiązania są szkodliwe dla wzrostu gospodarki, który jest najbardziej potrzebny osobom biednym (zob. np. FOR, 2007). Jednocześnie nie muszą być skutecznym instrumentem przenoszenia dochodu z bogatych na biednych. Zwiększanie progresji podatkowej może prowadzić do spadku dochodów podatkowych wpłacanych przez osoby bogate; i odwrotnie – obniżenie najwyższych stawek podatku często skutkuje zwiększeniem udziału osób bogatych w finansowaniu wydatków państwa²⁴. I tak w Stanach Zjednoczonych w latach 1981–1991, kiedy górna stawka podatku od dochodów osobistych została obniżona z 50 do 28 proc., udział podatków płaconych przez 1 proc. osób najbogatszych w całości dochodów z tego podatku wzrósł z 17,9 proc. w 1981 r. do 21,8 proc. w roku 1984 oraz do 27,6 proc. w 1988 r. Kiedy w 1990 r. górna stawka podatku została podwyższona do 31 proc., rok później udział podatku wpłacanego przez grupę najbogatszych podatników spadł do 24,7 proc. Podobną operację przeprowadzono w Stanach Zjednoczonych wcześniej 2-krotnie: w latach 20. XX w. oraz w 1964 r. za prezydentury Johna F. Kennedy'ego. W obu przypadkach prowadziła ona do podobnych skutków: obniżenie górnych stawek podatkowych powodowało wzrost udziału osób najbogatszych w finansowaniu wydatków państwa.

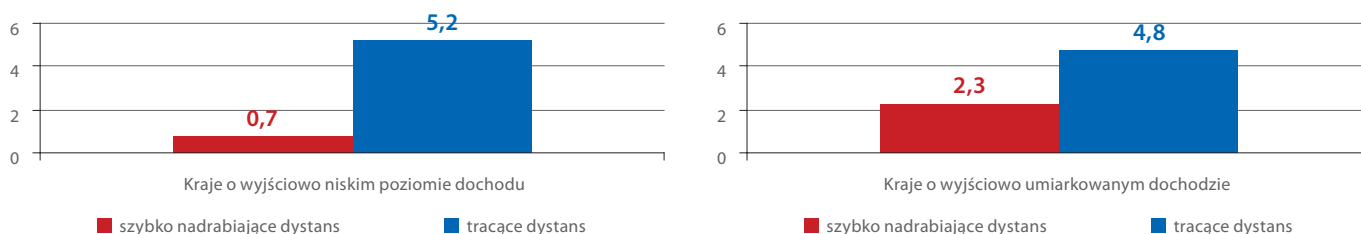
Zwiększanie progresji podatkowej może prowadzić do spadku dochodów podatkowych wpłacanych przez osoby bogate i odwrotnie – obniżenie najwyższych stawek podatku często skutkuje zwiększeniem udziału osób bogatych w finansowaniu wydatków państwa

1.7. Opodatkowanie a saldo sektora finansów publicznych

Mówiąc o wpływie podatków na wzrost gospodarki nie sposób nie uwzględnić wpływu zmian podatkowych na saldo sektora finansów publicznych. Obniżenie podatków, prowadzące do wzrostu deficytu budżetowego (czyli różnicy między wydatkami a dochodami państwa, a więc skali finansowania wydatków publicznych nie z podatków, ale poprzez zapożyczanie się państwa) może zahamować rozwój i to z kilku powodów. Deficyt budżetu oznacza wyższe podatki w przyszłości. Pogarsza strukturę wydatków publicznych i ułatwia kierowanie ich na cele, które nie przynoszą korzyści społeczeństwu. Konsumując prywatne oszczędności, utrudnia finansowanie inwestycji. Podbijając stopę procentową i pogłębiając niepewność, zniechęca do ich podejmowania. Zwiększając wahania kursu walutowego, utrudnia eksport, a w rezultacie osłabia powiązania kraju ze światową gospodarką. Czasami kończy się kryzysem (państwo, podobnie jak rodzina, nie może zapożyczać się w dowolnej skali w nieskończoność; jeżeli długi państwa, z których jest finansowany deficyt, rosną szybciej niż jego dochody, musi dojść do katastrofy; w pewnym momencie nikt nie zechce dłużej państwu pożyczać, a wcześniejsi pożyczkodawcy będą domagać się zwrotu swoich pieniędzy).

Obniżenie podatków, prowadzące do wzrostu deficytu budżetowego, może na wiele sposobów szkodzić rozwojowi

Wykres 5. Deficyt sektora finansów publicznych w krajach szybko nadrabiających dystans dzielący je od krajów wysokorozwiniętych oraz tracących dystans



Źródło: MFW (2000)

²⁴ Po pierwsze dlatego, że wraz ze zmniejszaniem progresji podatkowej wzrasta opłacalność wytężonej pracy; po drugie dlatego, że przy niższych podatkach spada opłacalność unikania ich płacenia.

Tak więc, redukcji podatków, jeżeli ma ona doprowadzić do przyspieszenia tempa wzrostu gospodarki, powinno towarzyszyć ograniczenie bezproduktywnych wydatków państwa. Obniżka podatków, pogłębiająca deficyt budżetu, nie przyspieszy rozwoju. Co więcej, deficyt może mu bardziej zaszkodzić niż podatki, do których wzrostu ostatecznie doprowadzi (zob. np. Herrera i Pang, 2005).

2. Jak wyglądają podatki w Polsce na tle innych krajów?

2.1. Podatki płacone w naszym kraju

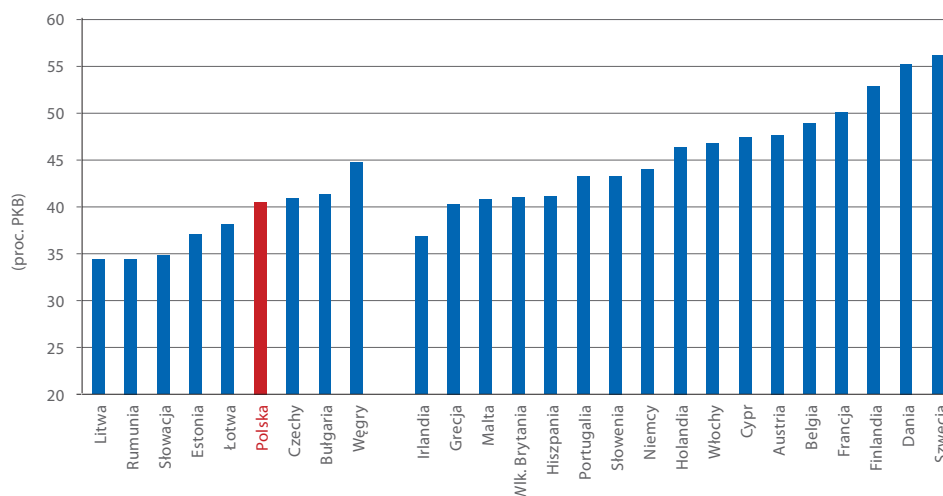
Polski system podatkowy obejmuje 9 podatków bezpośrednich, 3 podatki pośrednie, a także długą listę opłat. Ponadto, wśród obowiązkowych obciążeń są także składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, które mają podobne skutki ekonomiczne jak podatki. W sumie opłacamy 9 rodzajów składek. Sektor finansów publicznych, na który składa się budżet państwa, budżety samorządów oraz różnego rodzaju państwowe fundusze i agencje, czerpie dochody z jeszcze innych źródeł. Do tych ostatnich należą m. in. wpłaty z zysku NBP, dywidendy wypłacane przez przedsiębiorstwa będące (współ)własnością Skarbu Państwa oraz dochody ze sprzedaży ziemi, budynków, czy zapasów z państwowych rezerw.

Polski system podatkowy obejmuje 9 podatków bezpośrednich, 3 podatki pośrednie, a także długą listę opłat

Wymienione powyżej rodzaje dochodów składają się na ogólne obciążenie fiskalne gospodarki, które w 2007 r. wedle danych Eurostatu wyniosło 40,4 proc. polskiego PKB. W tej liczbie 22,9 proc. PKB przypada na podatki, zaś 12,1 proc. PKB – na składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne.

W 2007 r. obciążenia fiskalne w Polsce wyniosły 40,4 proc. PKB

Wykres 6. Dochody sektora finansów publicznych w krajach UE w 2007 r.



Źródło: Eurostat

Sektor finansów publicznych w Polsce ściąga o jedną ósmą większy odsetek PKB niż w krajach o zbliżonym poziomie rozwoju. Różnica ta jest dużo większa, jeżeli porównamy nasz kraj do tych państw, które mając podobny poziom dochodu na mieszkańca, w ostatnich 15 latach rozwijały się szybciej od średniej dla całej grupy. Przy takim porównaniu okazuje się, że u nas państwo zabiera mieszkańcom aż o 40 proc. większą część dochodu. Nie odbiegamy natomiast specjalnie od tej grupy państw o podobnym dochodzie na mieszkańca, które rozwijały się wolniej od średniej. Ich gospodarki rosły w przeciętnym tempie 1,5 proc. rocznie – prawie 3 razy wolniej niż w grupie, w której podatki były niskie. To powinno dać nam do myślenia, co u nas może stać się ze wzrostem gospodarki z chwilą, gdy ustanie pozytywny wpływ impulsów takich, jak przejście od gospodarki nakazowej do wolnorynkowej, otwarcie na wymianę międzynarodową i przepływ kapitału, czy integracja z Unią Europejską.

W zakresie obciążenia podatkami, Polska wypada najgorzej w porównaniu z azjatyckimi tygrysmi. Tam ciężary fiskalne są niemal o połowę mniejsze niż u nas. Ale nie wyglądamy najlepiej także w porównaniu do krajów naszego regionu. Fiskalizm u nas jest większy niż przeciętnie w pozostałych nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Państwo sięga głębiej do naszych kieszeni niż Łotysza, Litwina, Estończyka, Rumuna czy Słowaka, mimo że niskie ciężary fiskalne są nam szczególnie potrzebne, bo z wyjątkiem Bułgarii i Rumunii jesteśmy najsłabiej rozwiniętym krajem Unii.

Nie da się szybko nadrobić dystansu, jaki dzieli nas pod względem dochodu na mieszkańca od krajów starej Unii, tym bardziej że mamy niewiele mniejsze ciężary fiskalne niż kraje wysokorozwinięte. Co prawda dzisiaj w krajach tych są one w relacji do PKB przeciętnie większe niż u nas, ale kiedy znajdowały się one na naszym obecnym poziomie rozwoju było zupełnie inaczej. Dotyczy to także krajów skandynawskich, które bywają błędnie uznawane za dowód braku ujemnego wpływu wysokich podatków na wzrost gospodarki. Np. Szwecja rzeczywiście należała do najszybciej rozwijających się krajów na świecie, ale tylko do lat 50. XX w. Sektor finansów publicznych był wtedy wyraźnie mniejszy od ówczesnej średniej dla wszystkich krajów wysokorozwiniętych, skądinąd średnia była niewielka, nie przekraczała jednej czwartej PKB (zob. np. V. Tanzi i L. Schuknecht, 2000). Przewaga Szwecji nad innymi krajami Europy Zachodniej zniknęła wraz z eksplozją ciężarów fiskalnych ściąganych na pokrycie rozrastających się wydatków publicznych; wzrost ciężarów fiskalnych w pozostałych krajach zachodnioeuropejskich również przyspieszył, ale w wolniejszym niż w Szwecji tempie. W roku 1950 dochód na mieszkańca w Szwecji był prawie o połowę wyższy od średniej dla pozostałych krajów Europy Zachodniej, a na początku lat 90., kiedy ciężary fiskalne w tym kraju osiągnęły swój najwyższy poziom, spadł poniżej tej średniej (Conference Board and GGDC, 2007).

Jedynym krajem wysokorozwiniętym, w którym sektor finansów publicznych angażował większą część PKB niż to ma miejsce dzisiaj w Polsce, była Irlandia, oczywiście w czasach, gdy znajdowała się na naszym obecnym poziomie rozwoju. Ale cud irlandzki rozpoczął się dopiero wtedy, gdy ten kraj, w drugiej połowie lat 80., podjął radykalne reformy fiskalne. Wcześniej nie potrafił on wykorzystać swoich atutów, takich jak członkostwo w Unii Europejskiej, wysoki poziom nauczania, wyż demograficzny wchodzący na rynek pracy czy liberalne prawo pracy²⁵. Duża redukcja wydatków publicznych pozwoliła mocno obniżyć ciężary fiskalne. Np. w ciągu kilkunastu lat klin płacowy, czyli udział podatku dochodowego i wszelkich składek w łącznym koszcie zatrudnienia pracownika ponoszonym przez pracodawcę spadł o 14 pkt. proc. Taka skala redukcji u nas wymagałaby obciążenia PIT-u i wszystkich 9 składek, które płacimy, o ponad jedną trzecią.

Sektor finansów publicznych w Polsce ściąga o jedną ósmą większy odsetek PKB niż w krajach o zbliżonym poziomie rozwoju

Pod względem fiskalizmu Polska wypada gorzej niż inne kraje naszego regionu: Łotwa, Litwa, Estonia, czy Słowacja

W krajach starej UE przez sektor finansów publicznych przechodzi obecnie większa część PKB niż w Polsce...

... ale kiedy znajdowały się one na naszym poziomie rozwoju obciążenia fiskalne były niższe

Cud gospodarczy w Irlandii poprzedziło radykalne zmniejszenie wydatków publicznych

²⁵ Zarówno w późnych latach 80. jak i pod koniec lat 90. niewielka skala prawnej ochrony pracujących sytuowała Irlandię na 4–5 miejscu wśród 20 krajów OECD objętych badaniami, uporządkowanych według usztywnień od najmniejszego do największego ich zakresu (zob. np. Nicoletti, Scarpetta i Boylaud, 2000, s. 51).

Tabela 2. Dochody sektora finansów publicznych w Polsce na tle innych krajów

Lp	Kraje	Dochody sektora finansów publicznych (w proc. PKB) ¹	PKB per capita (PPP w USD) ²	Dochody sektora finansów publicznych w krajach o porównywalnym poziomie dochodu na mieszkańca (w proc. PKB) ¹		
				Cała grupa	Rozwijających się szybciej od średniej	Rozwijających się wolniej od średniej
1.	Polska	38,0	12974	33,6	27,2	37,8
2.	UE-10	36,8	14063			
3.	UE-15	45,3	32465			
4.	OECD o wysokim doch. spoza Europy ³	33,6	32389			
5.	Szybko rosnąca Azja ⁴	19,7	15324			

¹ Średnia z lat 2002–2005.

² Dane dla roku 2004.

³ Średnia nie zawiera danych dla Korei.

⁴ Przeciętna relacja dochodów sektora finansów publicznych do PKB nie zawiera danych dla Korei. Średni PKB na mieszkańca nie zawiera danych dla Tajwanu.

Źródło: Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy

Ciężary fiskalne w Polsce nie tylko są wysokie, ale rosną. W roku 2004 wyniosły 36,9 proc. PKB, rok później 39 proc. PKB, w 2006 r. 40 proc. PKB, a w ubiegłym roku przekroczyły tę granicę. W kolejnych latach, przy braku zmian w polityce fiskalnej, mogą rosnąć dalej, bo Polska, obok Węgier, najbardziej cierpi na brak dyscypliny fiskalnej w naszym regionie. Jeżeli doliczyć do deficytu koszty reformy emerytalnej, które Ministerstwo Finansów pomija przy jego wyliczaniu, to okaże się, że nadal wynosi on około 4 proc. PKB. Taki deficyt nie daje szans na trwałą redukcję podatków, bo oznacza, że już dziś dochody państwa są niewystarczające do pokrycia wszystkich jego wydatków. Aby je sfinansować, państwo zaciąga długi, od których będzie musiało płacić odsetki. Do tego będą mu potrzebne dodatkowe środki. Duży deficyt znacząco odróżnia nas w szczególności od tygrysów azjatyckich. Niektóre z nich, jak Singapur, czy Hongkong, miały przeciętnie nadwyżkę w finansach publicznych przez ponad 30 lat. Oznacza to, że nie tylko nie wydawały one więcej niż uzyskiwały, ale potrafiły część dochodów publicznych zaoszczędzić. W pozostałych tygrysach deficyt był albo niski, albo umiarkowany, tzn. nie przekraczał 3 proc. PKB.

2.2. Stawki podatkowe w Polsce na tle innych krajów

Choć stawki podatku dochodowego (PIT) w Polsce nie odbiegają istotnie od średniej dla wszystkich krajów Unii Europejskiej, to są one jednak wysokie w porównaniu do nowych krajów UE. Nie licząc Cypru, Słowenii i Malty, których poziom rozwoju jest zbliżony do średniej dla wszystkich krajów UE, pozostałe nowe kraje członkowskie stanowią dla Polski dobry punkt odniesienia, bowiem znajdują się na podobnym poziomie rozwoju co Polska²⁶. Ponadto Polska silnie konkuruje z tymi krajami o przyciągnięcie inwestycji zagranicznych. Jeżeli chcemy w rozsądnej perspektywie nadrobić dystans, jaki dzieli nas od poziomu rozwoju państw wysokorozwiniętych, nasze podatki powinny być dużo niższe.

Polskę i Węgry cechuje największy brak dyscypliny fiskalnej w naszym regionie...

...z tego względu ciężary fiskalne w naszym kraju stale rosną

Jeżeli zamierzamy w rozsądnej perspektywie nadrobić dystans, jaki dzieli nas do państw starej Unii...

...to nasze podatki powinny być dużo niższe niż teraz

26 W 2006 r. wśród 12 nowych krajów UE, najwyższy poziom dochodu na mieszkańca w porównaniu do średniej dla wszystkich 27 państw UE (z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej) cechuje Cypr (91,8 proc.), Słowenię (87,7 proc.) i Maltę (76,9 proc.). W 2006 r. dochód na mieszkańca w Polsce stanowił 52,4 proc. średniej unijnej.

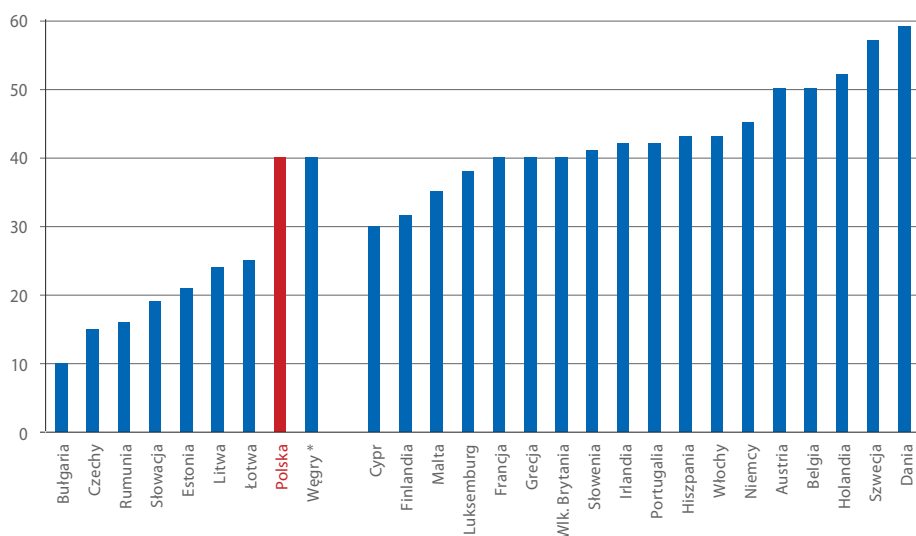
Poniżej przedstawiamy informacje na temat stawek najważniejszych podatków, jakie obowiązują w krajach należących do Unii Europejskiej. W przypadku podatków dochodowych, ograniczyliśmy się do tzw. stawek krańcowych (obowiązujących w najwyższych przedziałach), bowiem to one w największym stopniu hamują tempo rozwoju gospodarczego. Porównujemy także wyłączenie podstawowe stawki VAT, ponieważ dotyczą one większości kupowanych dóbr.

Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)

Na tle nowych krajów członkowskich UE, Polska ma jedną z najwyższych krańcowych stawek PIT. Sytuacja ta nie zmieni się także w 2009 r., kiedy najwyższa stawka podatku PIT w naszym kraju zostanie obniżona do 32 proc.²⁷

Polska ma jedną z najwyższych krańcowych stawek PIT wśród nowych krajów członkowskich

Wykres 7. Krańcowe stawki PIT w krajach UE w 2008 r.



* Stawka PIT na Węgrzech uwzględnia dodatkowy 4-proc. podatek solidarnościowy, który obowiązuje w najwyższym progu.

Źródło: PwC Worldwide Tax Summaries Online oraz CEE-CIS Tax Notes No. 8/1.

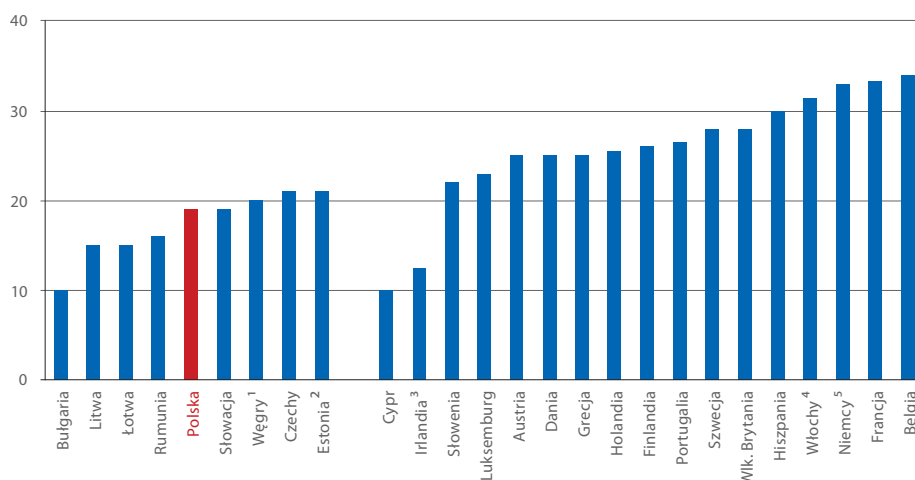
Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)

Relatywnie niska stawka CIT w Polsce (19 proc.) odróżnia nas pozytywnie od większości wysoko rozwiniętych krajów UE. Niestety, w czterech nowych krajach członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej, tj. w Bułgarii, na Litwie, Łotwie i w Rumunii stawka CIT jest niższa niż w Polsce. W pozostałych krajach tego regionu stawki opodatkowania zysków przedsiębiorstw są tylko nieznacznie wyższe niż w naszym kraju. Warto podkreślić, że choć 21-proc. stawka CIT w Estonii sugeruje wyższe opodatkowanie niż w Polsce, to jednak tamtejszy system opodatkowania dochodów korporacyjnych jest znacznie korzystniejszy dla firm niż system obowiązujący w innych krajach UE. W Estonii podatek pobierany jest bowiem wyłącznie przy wypłacie dywidendy, nie ma natomiast opodatkowania zysków, które są reinwestowane w przedsiębiorstwie.

Relatywnie niska stawka CIT w Polsce nie jest wielkim atutem w konkurencji podatkowej z nowymi krajami UE

²⁷ Zgodnie z uchwaloną już nowelizacją ustawy o podatku dochodowego od osób fizycznych, od 1 stycznia 2009 r. będą obowiązywały w Polsce dwie stawki tego podatku: 18 proc. i 32 proc.

Wykres 8. Krańcowe stawki CIT w państwach UE w 2008 r.



- Uwagi:
- ¹ W stawce CIT na Węgrzech uwzględniono także dodatkowy 4 proc. podatek obliczany od nieco innej podstawy niż zwykły CIT.
 - ² W Estonii podatek pobierany jest wyłącznie przy wypłacie dywidendy. Nie ma zatem opodatkowania zysków zatrzymanych. Wypłacając dywidendę netto 79 EEK, spółka uiszcza podatek w wysokości 21 EEK. Można zatem uznać, że jest to opodatkowanie według stawki 21 proc., aczkolwiek jest ono powiązane z dodatkowymi korzyściami, których nie ma w tzw. systemie klasycznym, jaki obowiązuje w Polsce. Po pierwsze, zatrzymanie zysków pozwala odroczyć zapłatę podatku, a po drugie – obok CIT-u pobieranego metodą estońską nie ma dodatkowego podatku od dywidendy.
 - ³ W Irlandii obowiązują różne stawki dla różnych rodzajów dochodów. Zwykle dochody z działalności gospodarczej opodatkowane są stawką 12,5 proc.
 - ⁴ Dane dotyczące stawki CIT we Włoszech obejmują dwa podatki obliczane od nieco innych podstaw.
 - ⁵ Dane dotyczące stawki CIT w Niemczech mają charakter orientacyjny. Obejmują bowiem różne podatki, obliczane od nieco odmiennych podstaw; ponadto, komponent lokalny został uwzględniony w maksymalnej wysokości.

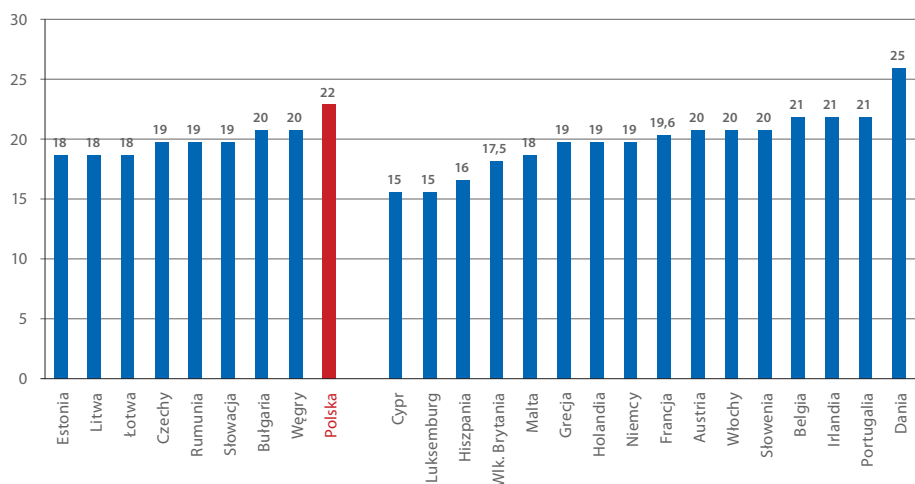
Źródło: PwC Worldwide Tax Summaries Online oraz CEE-CIS Tax Notes No. 8/1.

Podatek od towarów i usług (VAT)

Polska ma niezwykle wysoką stawkę podstawową VAT. Jest ona wyższa niż we wszystkich nowych krajach UE, a także wyższa niż w większości krajów starej Unii. Uzasadnia to reformę polegającą na likwidacji stawek obniżonych (3 proc. i 7 proc.), co pozwoli znacząco zredukować stawkę podstawową. Piszemy na ten temat szerzej w części 3.3.

Polska ma wyższą stawkę podstawową VAT od wszystkich środkowoeuropejskich krajów UE

Wykres 9. Podstawowe stawki VAT w państwach UE w 2008 r.



Źródło: PwC Worldwide Tax Summaries Online oraz CEE-CIS Tax Notes No. 8/1

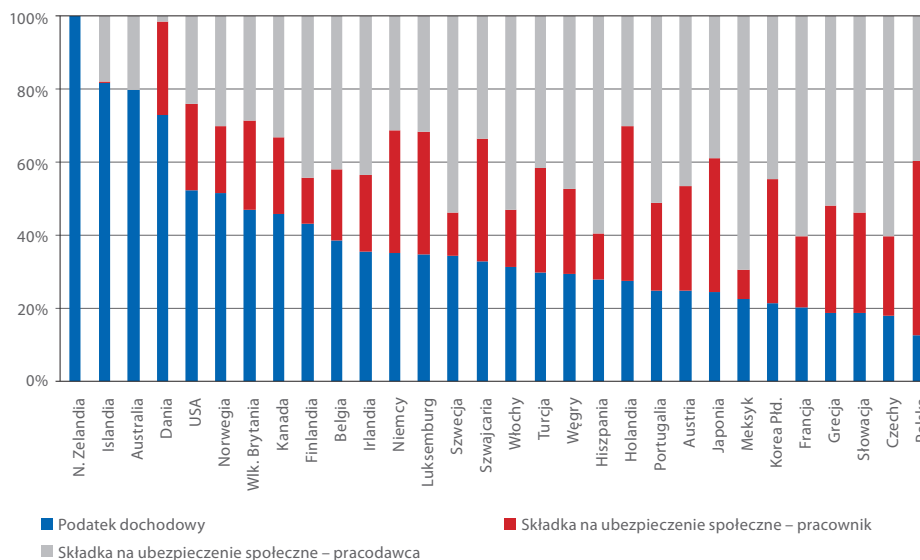
Obowiązkowe składki na ubezpieczenia społeczne

Obowiązkowe składki na ubezpieczenie społeczne znacząco zmniejszają wysokość dochodów uzyskiwanych z pracy. Według statystyk OECD, w większości krajów rozwiniętych składki te stanowią ponad 2/3 całkowitych pozapłatowych kosztów pracy. Pozostała część obciążeń wynika z podatku dochodowego. W Polsce w 2007 r. składki na ubezpieczenie społeczne stanowiły 87 proc. całkowitych pozapłatowych kosztów pracy, najwięcej wśród wszystkich krajów OECD. Wśród nowych krajów UE, które są członkami OECD, równie wysoki jak w Polsce udział składek ubezpieczeniowych w klinie płacowym jest także w Czechach (82 proc.) i na Słowacji (81 proc.). Warto zwrócić uwagę, że w Nowej Zelandii w ogóle nie ma obowiązkowych składek na ubezpieczenie społeczne, a dochody z pracy obciąża wyłącznie podatek dochodowy. Wśród europejskich członków OECD, stosunkowo najmniejszy udział składek na ubezpieczenie społeczne w pozapłatowych kosztach pracy ma Dania (27 proc.).

W 2007 r. składki na ubezpieczenie społeczne w Polsce stanowiły 87 proc. całkowitych pozapłatowych kosztów pracy...

... był to największy odsetek wśród wszystkich krajów OECD

Wykres 10. Struktura pozapłatowych kosztów pracy w krajach OECD w 2007 r.



Dotyczy pracowników najemnych otrzymujących przeciętne wynagrodzenie w gospodarce w danym kraju.

Źródło: OECD

2.3. Podatki wpływające do budżetu państwa i budżetów samorządów

Wpływy podatkowe zasilające budżet państwa są – w przybliżeniu – 4-krotnie większe od przychodów podatkowych zasilających budżety jednostek samorządu terytorialnego²⁸. O takiej proporcji decydują przede wszystkim wpływy z dwóch podatków pośrednich, tj. VAT-u i akcyzy, które stanowią dochód wyłącznie budżetu państwa. Suma wpływów z tych dwóch podatków stanowi ponad połowę wszystkich dochodów podatkowych osią-

Wpływy podatkowe zasilające budżet państwa są 4-krotnie większe od przychodów podatkowych zasilających budżety jednostek samorządu terytorialnego

²⁸ Zgodnie ze sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa za rok 2007 oraz Informacją o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za rok 2007, podatkowe wpływy budżetu państwa wyniosły w 2007 r. ok. 206 mld zł, zaś podatkowe wpływy jednostek samorządu terytorialnego – ok. 52 mld zł.

ganych łącznie przez budżet państwa i budżety samorządowe²⁹. Trzeci podatek pośredni, podatek od gier, także zasila wyłącznie budżet państwa, jednak jego udział w łącznych dochodach podatkowych budżetu państwa i budżetów samorządowych wynosi zaledwie niecałe 0,5 proc³⁰.

Podatki dochodowe stanowią – co do zasady – dochód budżetu państwa, jednak budżet musi się nimi dzielić z jednostkami samorządu terytorialnego³¹. W efekcie, trzy szczeble samorządu (gminy, powiaty i województwa) otrzymują łącznie 51,19 proc. ogólnych dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz 22,11 proc. ogólnych dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT)³². Podatki PIT i CIT zapewniają ok. 36 proc. całkowitych dochodów podatkowych budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Do podatków, które zasilają wyłącznie budżety samorządów należą podatki od nieruchomości, od czynności cywilnoprawnych, od środków transportowych, od posiadania psów, podatki rolne, leśny oraz od spadków i darowizn. Ponadto, do budżetów samorządów wpływają dochody z opłaty skarbowej, targowej, melioracyjnej, elektryfikacyjnej oraz opłaty za korzystanie ze środowiska naturalnego.

Budżet państwa dzieli się z samorządami wpływami z PIT i CIT...

...a szereg podatków i opłat zasila wyłącznie budżety samorządowe.

2.4. Podatki jako udział w dochodach budżetowych

Wyznaczenie kierunków reformy podatkowej musi być poprzedzone analizą udziałów poszczególnych podatków i opłat w ogólnych dochodach budżetowych. Tego rodzaju analiza ma znaczenie dwojakie. Po pierwsze, pozwala ocenić finansowy wymiar proponowanych zmian. Po drugie, pozwala ujawnić niektóre nieuzasadnione komplikacje systemu podatkowego, które mogą być wyeliminowane przy okazji wprowadzania reformy. Chodzi tutaj o komplikacje wynikające z nadmiernego rozmnożenia podatków, które nie przynoszą istotnych wpływów budżetowych. Tego rodzaju podatki, jeżeli nie ma ważnych przeciwwskazań, powinny być likwidowane, bądź konsolidowane z innymi podatkami.

Reforma podatkowa musi zostać poprzedzona wnikliwą analizą udziałów poszczególnych podatków i opłat w ogólnych dochodach budżetowych

Według ustawy budżetowej, w 2008 r. dochody budżetu państwa wyniosą ogółem 281,8 mld zł. Aż 80,9 proc. całkowitych dochodów budżetu stanowią dochody podatkowe (ok. 228,2 mld zł). Największy udział w dochodach budżetu państwa – aż 39,6 proc.³³ przypada na podatek od towarów i usług (VAT). Dalsze miejsca zajmują: akcyza (18,5 proc.), PIT (12,8 proc.), CIT (9,6 proc.) oraz podatek od gier (0,35 proc.). Zgodnie z uzasadnieniem do ustawy budżetowej, wpływy z podatku tonażowego mają w 2008 r. przynieść budżetowi państwa jedynie 0,4 mln zł. Mimo niewielkich dochodów z podatku od gier oraz podatku tonażowego, podatki te mają jednak swoje uzasadnienie: to podatki, które z założenia są dostosowane do bardzo wąskiego kręgu podatników i pełnią funkcje zastępcze. Podatek od gier jest podatkiem pośrednim, który – w zakresie swojego stosowania – zastępuje VAT. Z kolei podatek tonażowy dotyczy niektórych armatorów i jest zryczałtowaną formą podatku dochodowego.

Największy udział w dochodach budżetu państwa przypada na podatek od towarów i usług (VAT)

²⁹ W 2007 r. łączne wpływy budżetowe z VAT-u i akcyzy osiągnęły ponad 145 mld zł, co stanowiło ok. 56 proc. ogólnych wpływów podatkowych zasilających budżet państwa i budżety samorządowe.

³⁰ Podstawą tych obliczeń są również sprawozdania budżetowe za 2007 r.

³¹ Inne reguły dotyczą zryczałtowanych form podatku dochodowego, tj. podatku tonażowego, ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych i karty podatkowej. Podatek tonażowy i ryczałt od przychodów ewidencjonowanych w całości zasilają budżet państwa, zaś karta podatkowa w całości zasila budżety samorządowe.

³² Podział dochodów z tytułu PIT i CIT wynika z ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 203, poz. 1966).

³³ Pragniemy podkreślić, że podawane tutaj wskaźniki procentowe dotyczą udziału w ogólnych dochodach budżetu państwa, a nie wyłącznie w dochodach podatkowych budżetu państwa.

Tabela 3. Struktura dochodów budżetu państwa

Rodzaj dochodów	proc. dochodów
VAT	39,64 proc.
Akcyza	18,52 proc.
Podatek od gier	0,35 proc.
CIT	9,63 proc.
PIT	12,83 proc.
Podatek tonażowy	0,00 proc.
Dochody niepodatkowe (łącznie z dochodami zagranicznymi i wpłatami z UE)	19,02 proc.

Źródło: Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2008 r.*

*www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=32&id=94941

Wśród podatków zasilających budżet państwa nie ma obciążeń, które nadawałyby się do likwidacji tylko dlatego, że przynoszą zbyt małe dochody, nawet po uwzględnieniu uwagi o podatku od gier i podatku tonażowego. Likwidację pewnych podatków warto byłoby natomiast rozważyć – zwłaszcza tych, które zasilają budżety samorządowe.

W 2007 r. dochody własne jednostek samorządu terytorialnego wyniosły ok. 74,1 mld zł, z czego ok. 68,3 proc. przypadło na dochody podatkowe. Największy udział w dochodach jednostek samorządu terytorialnego miał PIT (34,5 proc.)³⁴ oraz podatek od nieruchomości (17,1 proc.). W dalszej kolejności CIT (10,3 proc.), podatek od czynności cywilnoprawnych (3,5 proc.), podatek rolny (1,3 proc.) i podatek od środków transportowych (1,1 proc.).

Największy udział w dochodach jednostek samorządu terytorialnego ma PIT i podatek od nieruchomości

Tabela 4. Struktura dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w 2007 r.

Rodzaj dochodów	proc. dochodów JST
PIT	34,5 proc.
Podatek od nieruchomości	17,1 proc.
CIT	10,3 proc.
Podatek od czynności cywilnoprawnych	3,5 proc.
Podatek rolny	1,3 proc.
Podatek od środków transportowych	1,1 proc.
Podatek leśny	0,2 proc.
Podatek od spadków i darowizn	0,4 proc.
PIT w formie karty podatkowej	0,1 proc.
Oplata skarbową	0,8 proc.
Oplata eksploatacyjna	0,3 proc.
Oplata targowa	0,3 proc.
Pozostałe dochody (przede wszystkim niepodatkowe)	30,0 proc.

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego

³⁴ Podobnie, jak w przypadku podatków zasilających budżet państwa, także tutaj wskaźniki procentowe odnoszą się do ogółu dochodów własnych budżetów samorządów, a nie tylko do ich dochodów podatkowych.

W strukturze dochodów podatkowych samorządów zwraca uwagę liczna grupa podatków i opłat, których samodzielny udział w łącznych dochodach nie przekracza 1 proc. Należą do niej m.in. podatek leśny, PIT opłacany w formie karty podatkowej, podatek od spadków i darowizn, opłata skarbową, opłata eksploatacyjna i targowa. Jeszcze mniejszy udział mają niektóre podatki i opłaty, które w powyższej tabeli zostały uwzględnione w zbiorczej pozycji „Pozostałe dochody”; do wspomnianych podatków i opłat należy podatek od posiadania psów, opłata melioracyjna, opłata elektryfikacyjna oraz opłaty za korzystanie ze środowiska naturalnego. Niewielkie znaczenie tych podatków i opłat daje do myślenia – wydaje się, że przynajmniej niektóre z nich mogłyby zostać zlikwidowane.

Liczna grupa podatków i opłat, dostarcza mniej niż 1 proc. dochodów samorządów

2.5. Uciążliwość podatków: Polska na tle innych krajów

Uciążliwość podatków jest kategorią ulotną i trudno mierzalną. W zależności od metodologii oraz zakresu badań, można otrzymać wyniki dowodzące różnych, nawet przeciwstawnych tez. Jednocześnie, dość powszechne jest w Polsce wrażenie, że podatki są nie tylko zbyt wysokie, ale także źle skonstruowane: jest ich za dużo, przepisy są niejasne, nielogiczne, niesprawiedliwe i dowolnie interpretowane. Tę listę zarzutów, dobrze znaną z publicznego dyskursu oraz doświadczenia osobistego, można znacząco wydłużyć.

Z drugiej strony, mało jest krajów, w których podatki budziłyby same tylko pozytywne skojarzenia. Dlatego też warto zadać pytanie, jak przedstawia się Polska na tle innych państw. Jedną z prób przekrojowego, międzynarodowego ujęcia uciążliwości systemu podatkowego są coroczne raporty Banku Światowego i PricewaterhouseCoopers. Ostatni taki raport, „Paying Taxes 2008. The global picture”³⁵, plasuje Polskę na 125 miejscu w świecie na 178 państw uwzględnionych w badaniach. Oznacza to, że zdaniem autorów raportu aż 124 kraje mają bardziej przyjazny system podatkowy niż Polska. Jednocześnie tylko 53 państwa mają system bardziej uciążliwy.

Polska plasuje się na 125 miejscu pod względem uciążliwości systemu podatkowego

Powyższe dane, a także ich dalsze uszczegółowienia wymagają dodatkowej informacji dotyczącej zakresu badań oraz ich metodologii. Przede wszystkim, raport dotyczył wyłącznie podatków płaconych przez przedsiębiorców, zaś podstawą wszelkich analiz i porównań był stan prawny obowiązujący w 2006 r. Trzeba również podkreślić, że badane systemy podatkowe oceniane były przez pryzmat regulacji odnoszących się do średniej wielkości spółki, będącej odpowiednikiem polskiej spółki z o.o.³⁶

Mierząc uciążliwość podatków w poszczególnych krajach, autorzy raportu uwzględnili trzy komponenty oceny:

- całkowitą (efektywną) stawkę podatkową, czyli ogół kosztów fiskalnych odniesiony do zysku brutto³⁷,
- liczbę płatności podatkowych dokonywanych w roku,
- czas poświęcany na wypełnianie formalności podatkowych³⁸.

³⁵ Zob. www.doingbusiness.org/documents/Paying_Taxes_2008.pdf

³⁶ W raporcie przyjęto szereg dalszych założeń. Po pierwsze uznano, że średniej wielkości spółka to w warunkach polskich spółka wykazująca roczne obroty brutto (z VAT-em) w wysokości ok. 30 200 000 zł. Przyjęto także, że ma ona pięciu udziałowców (krajowe osoby fizyczne) i zatrudnia 60 pracowników, a w tej liczbie 4 menedżerów, 8 asystentów i 48 pracowników fizycznych. Kolejne założenia dotyczyły m.in. wynagrodzeń i innych kosztów. Dla zapewnienia porównywalności wyników, założenia dla wszystkich krajów były identyczne z tym zastrzeżeniem, że modyfikowano wysokość obrotów, wynagrodzeń i innych kosztów w zależności od PKB na głowę mieszkańca w poszczególnych krajach.

³⁷ Chodzi tutaj o daniny takie jak CIT, składki na ZUS w części obciążającej pracodawcę oraz podatki lokalne (np. podatek od nieruchomości i podatek od środków transportowych). Przy obliczaniu całkowitej stawki podatkowej nie uwzględniono tych danin, które są opłacane przez pracowników (PIT od wynagrodzeń i składki na ZUS w części pobieranej od pracownika) oraz osoby trzecie (przede wszystkim VAT, który jest wliczany w cenę towarów i usług).

³⁸ Przy ocenie dwóch ostatnich komponentów, tj. ilości płatności podatkowych oraz czasu potrzebnego na wypełnianie formalności, uwzględniono wszystkie podatki i daniny, z którymi przedsiębiorca ma do czynienia. Dotyczy to w szczególności podatku VAT, PIT i składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych przez pracowników. Mimo że daniny te, przynajmniej bezpośrednio, nie należą do ekonomicznych kosztów przedsiębiorcy, musi on wykonywać liczne obowiązki, które się wiążą z ich uiszczeniem. Należało to uwzględnić przy ocenie liczby płatności podatkowych oraz przy ocenie czasu poświęcanego na formalności.

Zgodnie z przyjętą metodologią, wszystkie trzy komponenty otrzymały równą wagę przy ocenie uciążliwości systemu podatkowego.

O niskiej pozycji Polski w ogólnej klasyfikacji uciążliwości podatków nie zdecydował poziom stawki podatkowej. Tutaj Polska wypadła relatywnie dobrze. Zgodnie z obliczeniami autorów raportu, w 2006 r. średniej wielkości spółka płaciła podatki o łącznej wysokości równej około 38,4 proc. zysku brutto. Gdyby tylko to kryterium decydowało o ogólnej klasyfikacji, Polska znalazłaby się na całkiem przyzwoitym 67 miejscu na świecie³⁹. Spośród nowych krajów UE, lepiej niż Polska wypadła tylko Bułgaria z całkowitą efektywną stawką podatkową wynoszącą 36,7 proc. O złym obrazie polskiego systemu podatkowego zdecydowały pozostałe komponenty oceny. Ilość płatności podatkowych w roku oceniono na 41 i według tego kryterium Polska zajmuje 122 miejsce na świecie. Jeszcze gorzej zaklasyfikowano Polskę w zakresie czasu potrzebnego na wypełnianie formalności podatkowych: oceniono go na 418 godzin w roku, co według tego kryterium dało nam miejsce 146.

Zgodnie z raportem, najbardziej przyjazny system podatkowy mają Malediwy, które są wyspiarskim rajem podatkowym o powierzchni 298 km² i populacji ok. 350 tys. osób. Z uwagi na niewielkie rozmiary tego kraju, trudno go uważać za źródło inspiracji dla rozważań o podatkach w Polsce. Ta sama uwaga, choć z innych powodów, dotyczy krajów naftowych, takich jak Zjednoczone Emiraty Arabskie (4 miejsce w ogólnej klasyfikacji), Oman (5 miejsce) oraz Arabia Saudyjska (7 miejsce). Ciekawsze przykłady to Singapur i Hongkong (odpowiednio: 2 i 3 miejsce).

Wśród krajów Unii Europejskiej, najwyżej sklasyfikowano Irlandię (6 miejsce) i Wielką Brytanię (12 miejsce). Obydwa państwa wypadają korzystniej od Polski pod względem wszystkich trzech komponentów oceny: poziomu stawki podatkowej, liczby płatności podatkowych w roku oraz czasu poświęcanego na wypełnianie formalności⁴⁰.

O niskiej ocenie polskiego systemu podatkowego zdecydowała ilość płatności podatkowych oraz czas poświęcany na wypełnianie formalności

Najbardziej przyjazny system podatkowy mają Malediwy

Irlandia i Wielka Brytania mają najbardziej przyjazny system podatkowy wśród krajów UE

Tabela 5. Porównanie Polski z państwami UE o najbardziej przyjaznych systemach podatkowych

Rodzaj dochodów	Irlandia	Wielka Brytania	Polska
Całkowita stawka podatku (w procentach od zysku)	28,9 proc.	35,7 proc.	38,4 proc.
Liczba płatności podatkowych w roku	9	8	41
Czas wypełniania formalności podatkowych (w godzinach na rok)	76	105	418
Miejsce w ogólnej klasyfikacji na świecie	6	12	122

Źródło: Paying Taxes 2008. The global Picture.

³⁹ Całkowita stawka podatkowa wypadłaby nawet lepiej, gdyby uwzględniono efekty redukcji stawek ubezpieczenia społecznego. Piszemy o tych redukcjach powyżej w części 2.2. W tym miejscu przypominamy, że weszły one w życie 1 lipca 2007 r. i 1 stycznia 2008 r. Nie mogły zostać wzięte pod uwagę w cytowanym raporcie, bowiem dotyczy on stanu prawnego, jaki obowiązywał w 2006 r.

⁴⁰ Na marginesie tych uwag warto odnotować, że wbrew obiegowym opiniom, które czasem padają w debacie publicznej, raczej nie warto kopiować systemu podatkowego USA. W raporcie Paying Taxes 2008. The global Picture, Stany Zjednoczone zostały sklasyfikowane na dość dalekim 76 miejscu. A zatem lepiej niż Polska, ale całkiem przeciętnie na tle innych krajów. Korzystną cechą podatków amerykańskich jest dość mała liczba płatności podatkowych w roku – jest ich 10. Złe wypadają pozostałe komponenty oceny: czas na wypełnianie formalności podatkowych (325 godzin w roku) oraz całkowita stawka podatkowa, która wynosi 46,2 proc.

Dane dotyczące całkowitej stawki podatkowej zamieszczone w Tabeli 5. nie wymagają dodatkowego komentarza. Inaczej rzecz się przedstawia z danymi dotyczącymi liczby płatności w roku. Wyjaśnić należy, że autorzy raportu przyznawali swego rodzaju premię za możliwość deklarowania podatków w sposób elektroniczny. Jeżeli państwo zapewnia taką możliwość, to uznawano, że podatek deklarowany elektronicznie (za pomocą tzw. e-deklaracji) jest płacony tylko raz w roku, nawet jeżeli w rzeczywistości częstotliwość uiszczania takiego podatku jest większa. Takie podejście wynika z przekonania, że e-deklaracje są wielkim ułatwieniem dla podatnika. Niestety, w Polsce korzystają z tego ułatwienia tylko nieliczni, zaś w Wielkiej Brytanii i Irlandii deklaracje elektroniczne są normą. Dla pełności obrazu trzeba jednak przyznać, że w naszej krajowej rzeczywistości pozytywnym wyjątkiem są składki z tytułu ubezpieczeń społecznych oraz wpłaty na PFRON. W tym wąskim zakresie doszło do upowszechnienia e-deklaracji także i u nas.

Analizując wyniki raportu „Paying Taxes”, uwagę przykuwa bardzo niska ocena Polski pod względem czasu poświęcanego na formalności podatkowe. Wydaje się, że to kryterium, nie mniej niż liczba płatności w roku, odsłania nieprzyjazny charakter polskiego systemu podatkowego. Na ten charakter składają się między innymi nadmierna szczegółowość uregulowań, niejasne przepisy, mnożenie niepotrzebnych wymogów oraz gąszcz sprzecznych interpretacji.

3. Jak mogłaby wyglądać duża reforma podatkowa?

Jak wspomnieliśmy w rozdziale drugim, finanse publiczne w Polsce mają dwie słabości: nie tylko wysokie ciężary podatkowe, ale i duży deficyt, utrzymujący się mimo boomu gospodarczego. Duży deficyt oznacza – przypomnijmy – że w przyszłości podatki mogą jeszcze wzrosnąć, bo państwo będzie potrzebowało środków na spłatę odsetek od długu publicznego zaciąganego na pokrycie deficytu. Trwałe usunięcie obu tych słabości wymaga zajęcia się ich przyczyną, czyli ograniczenia relacji wydatków publicznych do PKB. Nasze państwo wydaje za dużo – w tym roku wydatki publiczne mają wynieść prawie 550 mld zł, czyli niemal 45 proc. PKB. W azjatyckich tygrysach nie przekraczają one przeciętnie 20 proc. PKB. W krajach wysoko rozwiniętych, kiedy znajdowały się na naszym obecnym poziomie rozwoju, wynosiły one średnio około 30 proc. PKB.

Bez obniżenia relacji wydatków publicznych do PKB i usunięcia deficytu w finansach publicznych, nie da się radykalnie i trwale obniżyć podatków. Dopóki nasz kraj się szybko rozwija, do obniżenia tej relacji wystarczy spowolnić wzrost wydatków. Rząd powinien nadawać kolejnym ustawom budżetowym taki kształt, jakby istniała reguła określająca nominalne tempo wzrostu wydatków publicznych. Gdyby wydatki publiczne rosły co roku w tempie równym celowi inflacyjnemu powiększonemu o 1 pkt proc., wtedy do 2012 r. można byłoby obniżyć podatki o 4 proc. PKB, a jednocześnie zredukować deficyt fiskalny z 2,5 proc. PKB poniżej 1,5 proc. PKB. Gdyby przyjęto mniej ambitną regułę i wydatki zwiększano o 2 pkt. proc. ponad cel inflacyjny, wtedy przy takiej samej redukcji deficytu można byłoby zmniejszyć ciężary podatkowe o 2,6 proc. PKB. 4 proc. PKB i 2,6 proc. PKB to na dzisiaj ponad, odpowiednio, 50 i 30 mld zł.

Duża reforma podatków powinna obejmować trzy główne elementy:

- obniżenie szeroko pojętego opodatkowania dochodów z pracy;
- redukcję opodatkowania dochodów z kapitału;
- uproszczenie podatków.

E-deklaracje są wielkim ułatwieniem dla podatnika, jednak w Polsce korzystają z nich tylko nieliczni

Źródłem wysokich podatków w Polsce są rozdęte wydatki publiczne

Gdyby ograniczyć tempo ich wzrostu do 3,5 proc. rocznie, wtedy do 2012 roku można byłoby zredukować podatki o 4 proc. PKB, tj. o ponad 50 mld zł

Tabela 6. Skala możliwej redukcji podatków w warunkach alternatywnych reguł określających nominalne tempo wzrostu wydatków publicznych w ciągu roku

Jednostka	Skala możliwej redukcji podatków do przeprowadzenia	Rodzaj reguły wydatkowej	2009	2010	2011	2012
proc. PKB	w danym roku	cel infl.+1 pkt proc.	-0,5	-0,4	-1,5	-1,5
		cel infl.+2 pkt. proc.	-0,2	-0,1	-1,2	-1,2
	do danego roku włącznie	cel infl.+1 pkt proc.	-0,5	-1,0	-2,5	-4,0
		cel infl.+2 pkt. proc.	-0,2	-0,2	-1,4	-2,6
mld zł/ceny bieżące	w danym roku	cel infl.+1 pkt proc.	-7,5	-6,7	-24,0	-25,3
		cel infl.+2 pkt. proc.	-2,1	-1,2	-18,6	-19,9
	do danego roku	cel infl.+1 pkt proc.	-7,5	-14,7	-39,9	-68,3
		cel infl.+2 pkt. proc.	-2,1	-3,5	-22,3	-44,0
mld zł/ceny stałe/warunki 2008 r.	w danym roku	cel infl.+1 pkt proc.	-6,9	-5,7	-19,2	-18,8
		cel infl.+2 pkt. proc.	-2,0	-1,1	-14,8	-14,8
	do danego roku	cel infl.+1 pkt proc.	-6,9	-12,7	-31,8	-50,6
		cel infl.+2 pkt. proc.	-2,0	-3,0	-17,8	-32,6

Założenia przyjęte do symulacji:

- skala możliwych redukcji odnosi się do dodatkowych zmian w podatkach w stosunku do obniżenia składki rentowej w zeszłym i bieżącym roku, wprowadzenia tzw. ulgi prorodzinnej w ubiegłym roku i dwóch stawek PIT w przyszłym roku;
- brak efektów podażowych i popytowych redukcji podatków;
- tempo wzrostu PKB i inflacja do 2010 r. takie, jakie przyjęło Ministerstwo Finansów w „Aktualizacji programu konwergencji”, a po 2010 r. zgodne z prognozami Międzynarodowego Funduszu Walutowego;
- ścieżka deficytu fiskalnego zgodna z „Aktualizacją programu konwergencji”; po 2010 r. deficyt równy 1,4 proc. PKB.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów i Międzynarodowego Funduszu Walutowego

Propozycja skoncentrowania zmian na podatkach dochodowych wynika, z jednej strony, z rekomendacji, jakie w stosunku do kształtu systemu podatkowego dostarcza teoria ekonomii i doświadczenie międzynarodowe, a z drugiej strony z ograniczeń związanych z prawem unijnym. W przeciwieństwie do VAT-u podatki dochodowe są przedmiotem regulacji unijnych w bardzo wąskim zakresie. Wspomniane regulacje to trzy dyrektywy wydane na podstawie art. 95 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską⁴¹. Celem tych dyrektyw było wprowadzenie wspólnych zasad opodatkowania niektórych transakcji z udziałem podmiotów z różnych państw członkowskich⁴². Ich przepisy mają dość wąski zakres stosowania i nie są przeszkodą przy projektowaniu głębokiej reformy podatków dochodowych.

Obniżki powinny dotyczyć podatków nakładanych na dochód...

... także dlatego, że w przeciwieństwie do VAT-u – podatki dochodowe są przedmiotem regulacji unijnych w bardzo wąskim zakresie

41 Art. 94 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską daje kompetencje Radzie UE, by – na wniosek Komisji Europejskiej i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwałała dyrektywy „w celu zbliżenia przepisów (...) Państw Członkowskich, które mają bezpośredni wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie wspólnego rynku.”

42 Dyrektywa z 23 lipca 1990 r. (90/434/EWG), zmieniona dyrektywą z 17 lutego 2005 r., dotyczy wspólnego systemu opodatkowania przekształceń (łączenia, podziału, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów) dokonywanych z udziałem spółek różnych państw członkowskich. Inna dyrektywa wydana również 23 lipca 1990 r. (90/435/EWG), zmieniona dyrektywą z 22 grudnia 2003 r., dotyczy wspólnego systemu opodatkowania dywidend i dochodów zblizonych wypłacanych między spółkami dominującymi i spółkami zależnymi, które są położone w różnych państwach członkowskich. Ostatnią ze wspomnianych dyrektyw jest dyrektywa z 3 czerwca 2003 r. (2003/49/WE), zmieniona dyrektywą z 29 kwietnia 2004 r. (2004/76/WE), dotyczy wspólnego systemu opodatkowania odsetek oraz należności licencyjnych wypłacanych między powiązаныmi spółkami różnych państw członkowskich.

Jest ona potrzebna co najmniej z dwóch powodów:

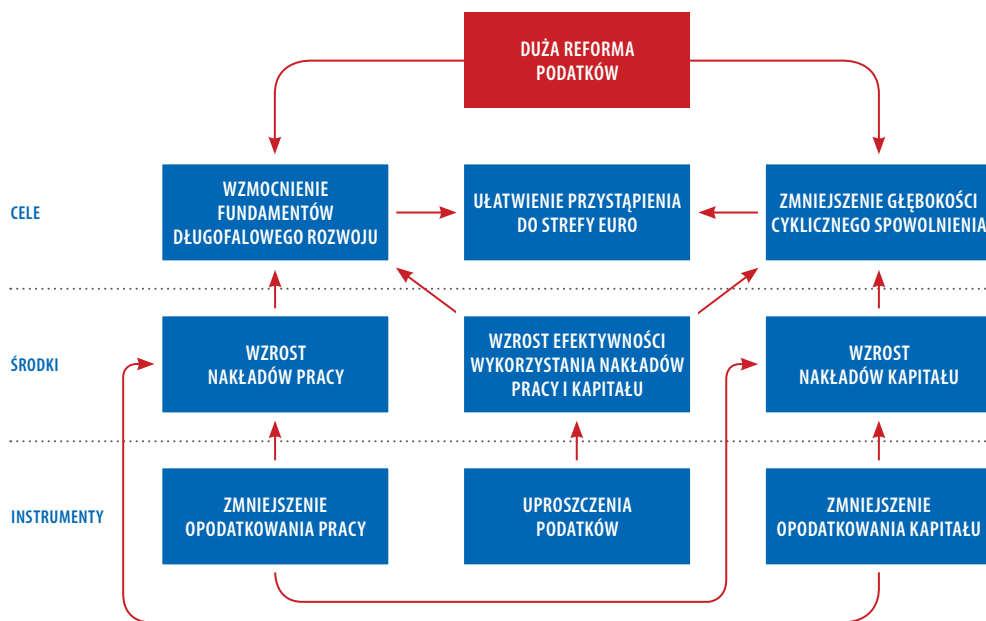
- Po pierwsze, miałyby wzmocnić fundamenty długofalowego rozwoju. Główną obietnicą wyborczą było doprowadzenie do cudu gospodarczego w naszym kraju. Aby ten cud się ziścił, polska gospodarka musi się upodobnić do tygrysów gospodarczych. Podstawową cechą tygrysów są niskie podatki i jednocześnie zrównoważone finanse publiczne (zob. rozdział poprzedni). Podejście rządu do kwestii podatków i – szerzej – finansów publicznych będzie probierzem traktowania przez rząd obietnic wyborczych.
- Po drugie, reforma powinna ograniczyć głębokość spowolnienia gospodarczego, do którego z dużym prawdopodobieństwem dojdzie w ciągu najbliższych 4 lat.

Duża reforma podatkowa przyczyniłaby się do wzmocnienia fundamentów długofalowego rozwoju oraz ograniczyłaby głębokość spowolnienia gospodarczego, które jest prawdopodobne w perspektywie następnych 4 lat

Te dwa powody, dla których trzeba przeprowadzić dużą reformę podatków, są jednocześnie jej naturalnymi/ostatecznymi celami.

Celem pośrednim, który decydowałby o terminarzu wprowadzania poszczególnych elementów reformy, mogłoby być szybkie wprowadzenie euro.

Schemat 8. Kształt dużej reformy podatków



Źródło: Opracowanie własne

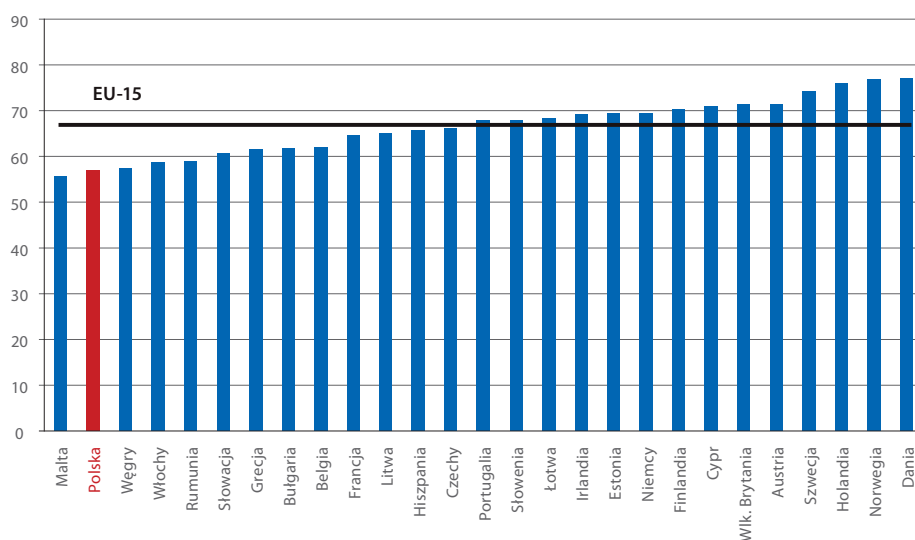
3.1. Obniżenie opodatkowania pracy

Wzrost odsetka osób pracujących w populacji w wieku produkcyjnym mógłby podnieść tempo wzrostu gospodarki na kilkanaście lat (por. doświadczenia Irlandii z lat 90.). Gdyby w ciągu najbliższych 10 lat wskaźnik zatrudnienia wzrósł u nas do poziomu średniej w krajach strefy euro (tj. z 57,0 do 65,7 proc.), to przeciętne tempo wzrostu gospodarki mogłoby

być wyższe o 1,0–1,4 pkt. proc., a luka, jaka dzieli dochód na mieszkańca w naszym kraju od dochodu na mieszkańca w strefie euro, zawężałaby się o $1/10-1/6$ ⁴³. To jest możliwe. Jeszcze 11 lat temu, w 1997 r. odsetek pracujących w Polsce (58,9 proc.) był wyższy niż w krajach strefy euro (58,6). Zarówno opinie przedsiębiorców, jak i wyniki wielu badań empirycznych (zob. rozdział I) wskazują, że do uruchomienia tej rezerwy wzrostu gospodarczego jest potrzebne obniżenie opodatkowania pracy. Zmniejszenie klina podatkowego, czyli różnicy między łącznym kosztem zatrudnienia pracownika a jego płacą na rękę, powinna zwiększyć liczbę, z jednej strony, przedsiębiorców, którym opłacałoby się zatrudnić dodatkowych pracowników, bo koszty ich pracy byłyby niższe, a z drugiej strony, chętnych do pracy, gdyż praca przynosiłaby większe dochody.

Gdyby w ciągu najbliższych 10 lat wskaźnik zatrudnienia wzrósł u nas do poziomu średniej w krajach strefy euro to tempo wzrostu gospodarki mogłoby być wyższe o 1,2-1,7 pkt. proc. Do uruchomienia tej rezerwy potrzebne jest obniżenie opodatkowania pracy

Wykres 11. Współczynnik zatrudnienia osób w wieku 15–64 lat w krajach UE w 2007 r.



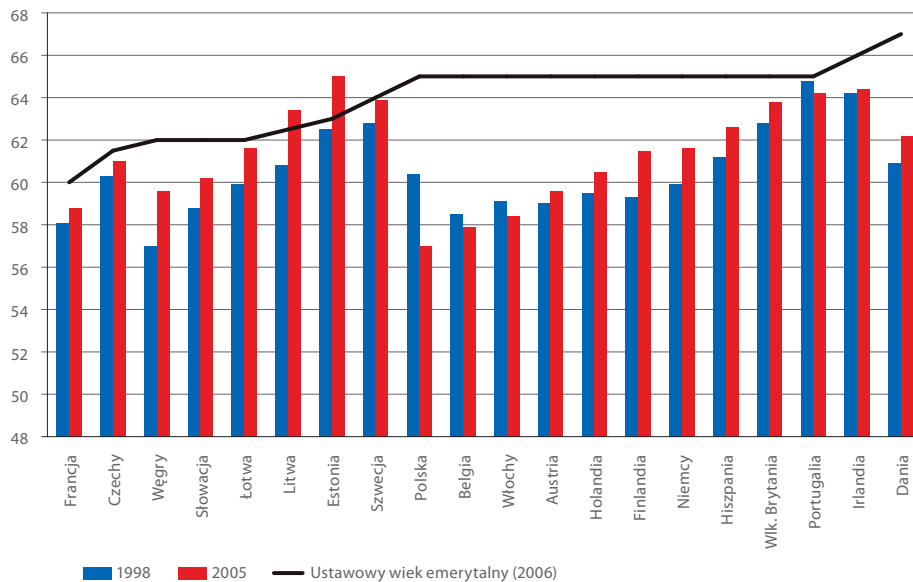
Źródło: Opracowanie własne

Wstępem do obniżenia opodatkowania dochodów z pracy powinno być, po pierwsze, radykalne zawężenie możliwości przechodzenia na wczesne emerytury. Polacy przechodzą na emeryturę najwcześniej spośród krajów OECD – mężczyźni przeciętnie w wieku 57 lat, a kobiety – 55 lat, tj., odpowiednio, na 8 i 5 lat przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego. Dla porównania, w Japonii i Korei Południowej, w których ludzie są najdłużej aktywni zawodowo spośród państw OECD, mężczyźni przechodzą na emeryturę w wieku, odpowiednio, ponad 70 i 69 lat, tj. 10 i 7 lat później niż wynosi ustawowy wiek emerytalny (60 i 62 lata), zaś kobiety – w wieku prawie 68 i ponad 66 lat, choć ustawowy wiek emerytalny dla nich wynosi, jak w Polsce, 60 lat.

Wstępem do obniżenie opodatkowania dochodów z pracy powinno być ograniczenie możliwości przechodzenia na wczesne emerytury

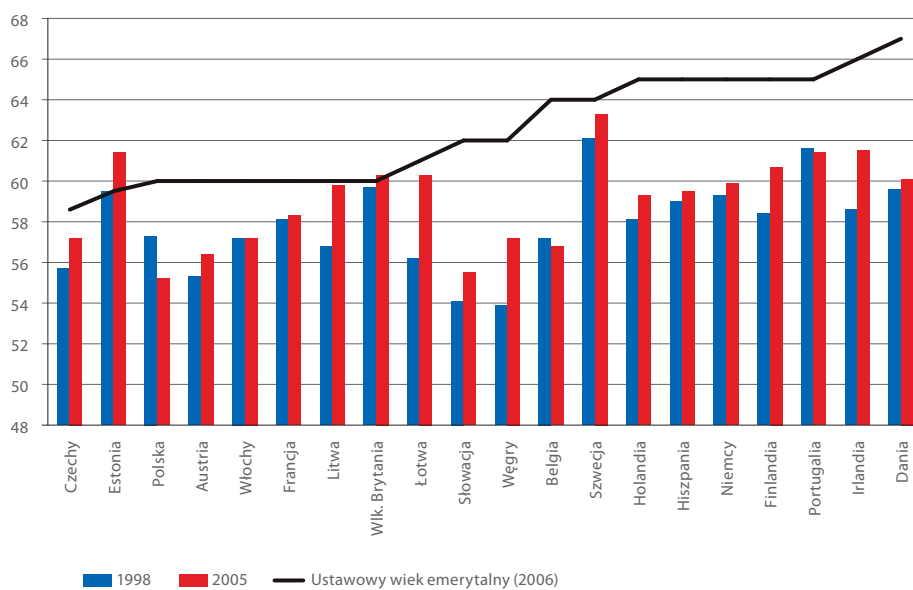
⁴³ Pod warunkiem, że dzięki imigracji udałoby nam się utrzymać obecny odsetek osób w wieku produkcyjnym w ludności ogółem. Bez otwarcia naszego rynku pracy dla obcokrajowców do 2020 r. liczba osób w wieku produkcyjnym może spaść nawet o 2 mln osób, podczas gdy liczba ludności zmniejszy się o 260 tys. Takie zmiany, gdyby do nich doszło, obniżyłyby tempo wzrostu PKB na mieszkańca o 0,7–0,8 pkt. proc.

Wykres 12. Ustawowy wiek emerytalny w 2006 r. i przeciętny wiek dezaktywacji zawodowej mężczyzn w wybranych krajach europejskich w 1998 i 2005 r.



Źródło: Ustawowy wiek emerytalny – MISSOC, przeciętny wiek dezaktywacji zawodowej (Romans, 2007)

Wykres 13. Ustawowy wiek emerytalny w 2006 r. i przeciętny wiek dezaktywacji zawodowej kobiet w wybranych krajach europejskich w 1998 i 2005 r.



Źródło: Ustawowy wiek emerytalny – MISSOC, przeciętny wiek dezaktywacji zawodowej (Romans, 2007)

Przyjęta przed ostatnimi wyborami parlamentarnymi ustawa podtrzymująca dotychczasowe przywileje emerytalne w naszym kraju, obowiązuje jedynie do końca br. Zniesienie tych przywilejów jest więc technicznie łatwe – nie wymaga uzyskania podpisu prezydenta pod odpowiednią ustawą, ani przekonania opozycji do odrzucenia ewentualnego weta. Zachowanie koalicji rządzącej w tej sprawie będzie testem, na ile poważnie podchodzi do obietnicy złożonej w kampanii wyborczej stworzenia warunków dla cudu gospodarczego w naszym kraju.

Po drugie, trzeba byłoby zrównać wiek emerytalny mężczyzn i kobiet oraz związać go z przeciętnym oczekiwanym czasem życia – tak, aby w przyszłości automatycznie dostosowywał się do zmian w zdrowotności społeczeństwa. Równy wiek emerytalny dla kobiet i mężczyzn nie jest niczym wyjątkowym w Europie. W trzech krajach skandynawskich, tj. Islandii, Danii i Norwegii wynosi on aż 67 lat. Na poziomie 65 lat ustalono go m.in. w Niemczech, Irlandii, Holandii, Hiszpanii i Portugalii. W Belgii będzie on obowiązywał od 2009 r., a w Wielkiej Brytanii w 2020 r. Decyzję o zrównaniu wieku emerytalnego podjęto już także w połowie nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej.

Należałoby również zrównać wiek emerytalny mężczyzn i kobiet oraz związać go z przeciętnym oczekiwanym czasem życia

Tabela 7. Zmiany w wieku emerytalnym w nowych krajach członkowskich

Kraje, które wyrównały bądź wyrównują wiek emerytalny	
Cypr	65 lat od 1980 r. (istnieje możliwość przejścia już od 63 roku życia)
Estonia	63 lata dla mężczyzn od 2001 r., dla kobiet od roku 2016
Węgry	62 lata dla mężczyzn od 2001 r., dla kobiet od roku 2009
Łotwa	62 lata od 1996 r. zarówno dla mężczyzn jak i kobiet
Słowacja	62 lata dla mężczyzn od 2006 r., w przypadku kobiet od roku 2015
Malta	65 lat od 2007 r., lecz obejmie jedynie osoby urodzone po roku 1961 dla osób urodzonych w latach 1959–61 wiek wyniesie 64 lata dla osób urodzonych w latach 1956–58 – 63 lata dla osób urodzonych w latach 1952–55 – 62 lata dla kobiet urodzonych przed 1952 – 60 lat, natomiast dla mężczyzn 62 lata
Kraje, które podniosły lub podnoszą wiek emerytalny	
Bułgaria	mężczyźni – 63 lata od 2005 r. kobiety – 60 lat w 2009 r.; wzrost o 6 miesięcy rocznie
Czechy	mężczyźni – 63 lata w 2013 r.; wzrost o 2 miesiące rocznie od 1996 r. kobiety – docelowo 59–63 lata (w zależności od liczby dzieci) w 2013 r.; wzrost o 4 miesiące rocznie od 1996 r.
Litwa	mężczyźni – 62,5 roku od 2003 r. kobiety – 60 lat od 2006 r.
Rumunia	mężczyźni – 65 lat od 2015 r.; wzrost o miesiąc co kwartał kobiety – 60 lat w 2015 r.; wzrost o miesiąc co kwartał
Słowenia	mężczyźni – 63 lata od 2009 r.; wzrost o 6 miesięcy rocznie kobiety – 61 lat w 2023 r.; wzrost o 4 miesiące rocznie;

Źródło: Opracowanie własne

Biorąc pod uwagę, że poparcie dla rządu PO i PSL jest najmniejsze w starszych grupach wiekowych, a największe wśród młodych wyborców (dla których moment przejścia na emeryturę jest na tyle odległy, że nie powinni przypisywać większej wagi do jego przesunięcia), koszty polityczne takiej decyzji dla rządzących nie musiałyby być bardzo wysokie, a więc decyzja nie wymagałaby od nich wielkiego heroizmu. Jeżeli obawiają się weta prezydenta, mogą zawrzeć odpowiednie regulacje w ustawie zawężającej przywileje emerytalne. Wtedy jej zawetowanie skutkowałoby przynajmniej (niemal⁴⁴) całkowitą eliminacją wczesnych emerytur.

⁴⁴ Na mocy odrębnych przepisów, które nie wygasają w br., przywileje emerytalne mają zapewnione służby mundurowe oraz górniczy.

Zablokowanie możliwości dalszego przechodzenia na wcześniejsze emerytury i zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn, z jednej strony działałoby w kierunku obniżenia dynamiki wydatków publicznych, tworząc w efekcie przestrzeń dla redukcji opodatkowania pracy, a z drugiej strony, samo w sobie skutkowałoby zwiększeniem odsetka pracujących wśród osób w wieku produkcyjnym.

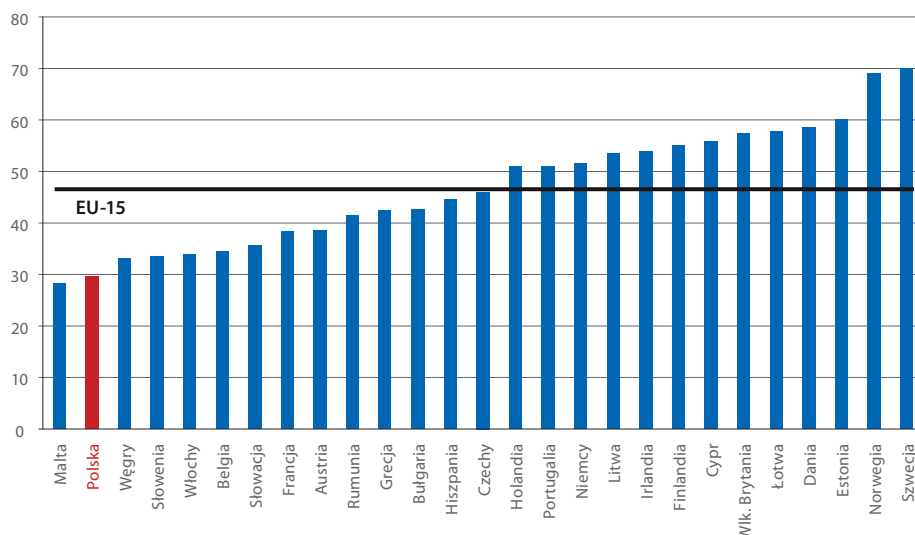
- Taka decyzja już w pierwszym roku obowiązywania zmniejszyłaby wydatki publiczne o około 2 mld zł. W każdym kolejnym roku obniżałyby się one o podobną wielkość (ich spadek wyhamowałby dopiero po 10 latach). Po trzech latach skala ich spadku (w cenach z br.) sięgnęłaby 6 mld zł w skali roku.
- Decyzja ta powinna też pozwolić na zmniejszenie nawet o połowę luki w odsetku pracujących wśród osób w wieku produkcyjnym, jaka dzieli nas od krajów strefy euro. W badaniach ankietowych niemal co drugi emeryt odpowiada, że przeszedł na emeryturę dlatego że osiągnął wiek, który na to pozwalał. Gdyby przyjąć, że wszyscy, którzy kierowali się właśnie takim motywem odchodząc z rynku pracy, pozostaliby na nim po zawężeniu możliwości przechodzenia na wczesne emerytury, to odsetek pracujących wśród osób w wieku 55–64 lata wzrósłby z 28,1 do 48,9 proc., a łączny wskaźnik zatrudnienia zwiększyłby się aż o 5,2 pkt. proc. (gdyby zawężono możliwości przechodzenia na wczesne emerytury chociażby tak, aby odsetek pracujących wśród osób w wieku 55–64 lata wzrósł z obecnych 28,1 proc. do poziomu średniej w strefie euro, tj. do poziomu 41,8 proc., to bezpośrednim skutkiem takiego zawężenia byłoby podniesienie odsetka pracujących w populacji o 3,4 pkt. proc.).

Zmiany te przyczyniłyby się do...

...ograniczenia wydatków publicznych w pierwszym roku ich obowiązywania o ok. 2 mld zł oraz...

...zmniejszenia o połowę luki w odsetku pracujących wśród osób w wieku produkcyjnym, jaka dzieli nas od krajów strefy euro

Wykres 14. Wskaźnik zatrudnienia w grupie osób w wieku 55–64



Źródło: Opracowanie własne

Zmniejszeniu wydatków na wczesne emerytury towarzyszyłby spadek dochodów sektora finansów publicznych z PIT uiszczanego przez emerytów. Jednocześnie jednak zwiększenie odsetka pracujących wśród osób w wieku produkcyjnym skutkowałoby wzrostem dochodów sektora finansów publicznych ze składek na ubezpieczenie społeczne i PIT. Efekt netto dla dochodów budżetu byłby pozytywny: dodatkowe dochody wyniosłyby 0,2 mld w pierwszym roku i 0,7 mld zł po trzech latach. W sumie, zmniejszone wydatki i zwiększone dochody na skutek tej jednej decyzji w polityce gospodarczej pozwoliłyby zredukować opodatkowanie dochodów z pracy do roku 2011 o 6,5 mld zł.

Zwiększenie odsetka pracujących wśród osób w wieku produkcyjnym skutkowałoby z kolei wzrostem dochodów sektora finansów publicznych ze składek na ubezpieczenie społeczne i PIT

Obniżenie opodatkowania dochodów z pracy powinno obejmować trzy elementy:

- redukcję składek opłacanych przez pracodawców;
- zmniejszenie składek uiszczanych przez osoby młode i starsze;
- ograniczenie opodatkowania dochodów z pracy osób o wysokich lub niskich kwalifikacjach.

Poniżej szczegółowo opisujemy każdą z tych zmian. Opis zawiera uzasadnienie oraz oszacowanie kosztów wprowadzenia poszczególnych propozycji. Na końcu przedstawiamy ocenę wpływu wszystkich rozwiązań łącznie na poziom zatrudnienia.

Schemat 9. Etapy redukcji opodatkowania dochodów z pracy

ETAPY REDUKCJI OPODATKOWANIA DOCHODÓW Z PRACY		
1) Redukcja składki na Fundusz Pracy i składki rentowej opłacanych przez pracodawców oraz likwidacji składki na FGSP		
2) Uzależnienie składek rentowej, chorobowej i emerytalnej wśród młodych i starszych pracowników od ich wieku		
3) Wprowadzenie jednolitej stawki PIT	3) Podwojenie kwoty wolnej od podatku dla pracujących	3) Wprowadzenie górnego pułapu składki i zasiłków z Funduszu Chorobowego

Źródło: Opracowanie własne

Obniżenie składek opłacanych przez pracodawców

Biorąc pod uwagę ostateczne cele dużej reformy podatkowej (wzmocnienie fundamentów długofalowego rozwoju i ograniczenie głębokości nadchodzącego spowolnienia) w pierwszej kolejności należałoby zredukować składki na ubezpieczenie społeczne opłacane przez pracodawców.

W krótkim okresie takie rozwiązanie pozwalałoby przedsiębiorcom w warunkach szybko rosnących wynagrodzeń na wolniejsze zawężanie marż lub słabsze przenoszenie kosztów wyższych płac na ceny. W ten sposób łagodziłoby ono narastanie obserwowanej obecnie nierównowagi, a tym samym zmniejszało głębokość ewentualnego przyszłego spowolnienia (spadek opłacalności inwestycji, uruchamiający cykliczne spowolnienie wzrostu gospodarczego, nastąpiłby później i byłby słabszy). Im silniejsza będzie presja na wzrost płac, tym większą ulgę dla przedsiębiorców będzie stanowić redukcja składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych przez pracodawców. To pozytywnie odróżnia to rozwiązanie od innego możliwego sposobu podniesienia opłacalności inwestycji, tj. od obniżenia podatku dochodowego od przedsiębiorstw. W przypadku CIT im bardziej wzrost kosztów pracy (lub innych kosztów) ograniczy zyski przedsiębiorstw, tym mniejszą korzyść będą one odnosić z niższego podatku dochodowego. Warto przy tym dodać, że o ile podatek dochodowy w 52 krajach na świecie stanowi dla przedsiębiorstw mniejszy ciężar niż u nas, to w przypadku składek na ubezpieczenie społeczne uiszczanych przez pracodawców jest tak aż w 128 krajach (Bank Światowy, PwC, 2008).

W wyniku obniżki składek opłacanych przez pracodawców, zmniejszyłaby się różnica między faktycznymi kosztami wydatków socjalnych finansowanych ze składek a ich wielkością odczuwaną przez pracowników. Dzięki temu powinna zwiększyć się społeczna świadomość kosztów wydatków socjalnych, a w efekcie społeczna kontrola nad ich efektywnością.

Redukcja składki na ubezpieczenie społeczne opłacanej przez pracodawców przyczyni się do zmniejszenia głębokości ewentualnego przyszłego spowolnienia,...

...zwiększenia społecznej świadomości kosztów wydatków socjalnych.

Taka redukcja oznaczałaby również mniejszy ubytek dochodów/wzrost wydatków sektora finansów publicznych niż w przypadku obniżki składki na ubezpieczenie społeczne opłacanej przez pracowników (pod warunkiem, że rząd przeznaczyłby tylko część środków wydawanych wcześniej na składki na ubezpieczenie społeczne sfery budżetowej na podwyżki wynagrodzeń w tej sferze) lub podatku dochodowego od osób fizycznych. Inaczej mówiąc, rząd mógłby w ten sposób (choć nie musiałby) ograniczyć zakres podmiotowy redukcji opodatkowania dochodów z pracy do sektora rynkowego, tj. do sektora, w którym wysokość opodatkowania ma znaczenie dla wielkości zatrudnienia. Dodatkowo, ewentualna decyzja o podniesieniu płac w sferze budżetowej, która miałaby jej zapewnić korzyści podobne do odniesionych przez sektor rynkowy z obniżenia składek, przyniosłaby rządowi większe polityczne zyski niż odpowiednia redukcja PIT. Z jednej strony, kwota takiej podwyżki byłaby większa od wzrostu dochodu do dyspozycji w wyniku redukcji PIT (bo odnosiłaby się do zarobków brutto). Z drugiej strony, byłaby ona postrzegana przynajmniej przez część pracowników sfery budżetowej jako poprawiająca ich względną pozycję na drabinię dochodowej w społeczeństwie. Dla ludzi ma ona większe znaczenie niż sama kwota dochodów. Gdyby było inaczej, wtedy mieszkańcy krajów wysokorozwiniętych byłiby wyraźnie szczęśliwsi niż krajów o niskim lub umiarkowanym poziomie dochodu na głowę, a takiej zależności się nie obserwuje.

Wreszcie, ponieważ koszty takiej obniżki opodatkowania pracy obciążąłyby wyłącznie sektor rządowy, mniejsze byłoby ryzyko pogorszenia struktury wydatków publicznych niż w przypadku redukcji PIT, której ciężar w części spadłby na sektor samorządowy charakteryzujący się korzystniejszą niż sektor rządowy strukturą wydatków.

Spośród składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych przez przedsiębiorców proponowalibyśmy, po pierwsze, likwidację składki na Fundusz Pracy. Wynosi ona 2,45 proc. wynagrodzenia. Koszt jej likwidacji dla sektora finansów publicznych (po odjęciu od ubytku przychodów Funduszu Pracy składek opłacanych dotychczas przez jednostki tego sektora) wyniósłby około 5,5 mld zł. Jednak do utrzymania wydatków Funduszu Pracy na tegorocznym poziomie wystarczyłoby powiększyć obecne wydatki sektora finansów publicznych, które trafiają do funduszu, o nieco ponad 3 mld zł. Fundusz Pracy, z jednej strony, uzyskuje bowiem przychody nie tylko ze składek, a z drugiej strony, przy obecnym stanie rynku pracy wydaje tylko 72 proc. przychodów (choć trudno przypuścić, aby był to wynik oszczędnego gospodarowania, któremu nadmiar środków z reguły nie sprzyja). Na koniec br. jego wolne środki mają przekroczyć 2/3 jego tegorocznych wydatków. Przejęcie finansowania wydatków Funduszu Pracy przez budżet państwa zastrzyłoby ograniczenie budżetowe funduszu, a tym samym powinno sprzyjać podniesieniu efektywności gospodarowania publicznymi pieniędzmi (dla przykładu, stopa zwrotu z wolnych środków funduszu nie sięga 4 proc., a więc jest znacznie niższa od rentowności obligacji, które rząd musi emitować na pokrycie deficytu budżetu państwa). Obecny sposób zasilania Funduszu Pracy nadaje dynamice jego dochodów procyklicznego charakteru: jest ona wysoka w okresie boomu, gdy fundusz nie potrzebuje znaczących środków, bo bezrobocie spada, i niska w okresie spowolnienia, kiedy potrzeby funduszu rosną, ponieważ zwiększa się liczba osób bez pracy. Wysokie dochody funduszu w okresie dobrej koniunktury rodzą pomysły w rodzaju podniesienia zasiłków dla bezrobotnych, co, z jednej strony, zmniejszyłoby bodźce do pracy, a z drugiej strony, zwiększyłoby napięcia w finansach publicznych z chwilą pogorszenia koniunktury.

Szacunki zarówno kosztu likwidacji składki na Fundusz Pracy (5,5 mld zł), jak i zasilenia funduszu wystarczającego do utrzymania jego wydatków na tegorocznym poziomie (3 mld zł) nie uwzględniają wzrostu dochodów sektora finansów publicznych z tytułu CIT, albo – gdyby firmy przeznaczyły środki zaoszczędzone na składce na Fundusz Pracy na dodatkowe podwyżki płac – z tytułu PIT i składek na ubezpieczenie społeczne oraz podatków pośrednich (wynikających ze zwiększonych wydatków konsumpcyjnych na skutek wzrostu płac). Ten wzrost dochodów można szacować na 0–2,3 mld zł, gdyby wprowadzono wszystkie zmiany w podatkach, proponowane w niniejszym raporcie, albo na 1–2,5 mld zł, gdyby nie wprowadzono żadnych innych zmian w podatkach poza likwidacją składki na Fundusz Pracy.

Taka redukcja opodatkowania dochodów z pracy doprowadziłaby również do mniejszego ubytku dochodu/wzrostu wydatków sektora publicznego niż inne sposoby obniżenia opodatkowania dochodów z pracy

Należałoby zlikwidować składkę na Fundusz Pracy...

Po drugie, należałoby zlikwidować składkę na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Składka na ten fundusz jest niska (0,1 proc. wynagrodzenia), ale całkowicie zbędna. Dochody funduszu z lokowania wolnych środków wystarczają mu do pokrycia 58,9 proc. wydatków, mimo że z jednej strony, fundusz lokuje swoje środki w mało zyskowe instrumenty (stopa zwrotu przewidywana na ten rok wynosi 3,2 proc.), a z drugiej strony gospodaruje środkami raczej w mało oszczędny sposób (pobór składki i utrzymanie funduszu pochłania 11,6 proc. jego wydatków). Lokaty funduszu przekraczają prawie 19-krotnie jego tegoroczne wydatki. Koszt dla sektora finansów publicznych likwidacji tej składki wyniósłby około 0,2 mld zł.

...składkę na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

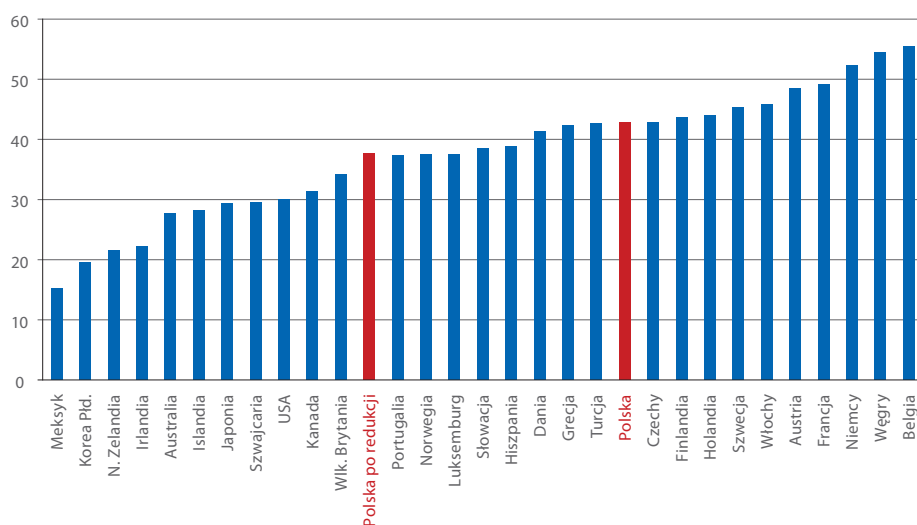
Po trzecie, można byłoby zredukować składkę rentową, opłacaną przez pracodawców. Obecnie wynosi ona 4,5 proc. wynagrodzenia. Gdyby budżet państwa przejął na siebie finansowanie rent rodzinnych, wtedy w dłuższej perspektywie⁴⁵ do zrównoważenia wydatków Funduszu Rentowego z jego dochodami wystarczyłaby składka w wysokości 2,5 proc. od pracodawców i 1,5 proc. od pracowników, i to bez uwzględniania w szacunkach wzrostu odsetka pracujących (ubezpieczonych) w populacji w wieku produkcyjnym wywołanego obniżeniem klina podatkowego. W krótkim okresie koszt redukcji składki rentowej opłacanej przez pracodawców o 2 pkt. proc. wyniósłby około 4,5 mld zł. Te środki powiększyłyby zyski firm lub umożliwiły im sfinansowanie dodatkowych wydatków, w tym w szczególności podwyżek wynagrodzeń. I w jednym, i w drugim przypadku sektor finansów publicznych uzyskałby dodatkowe dochody. Stąd też wielkość kosztów redukcji składki rentowej należałoby skorygować w dół o 0–1,9 mld zł, gdyby wprowadzono wszystkie zmiany w podatkach, proponowane w niniejszym raporcie, albo o 1–2,1 mld zł, gdyby nie wprowadzono żadnych innych zmian w podatkach poza redukcją składki rentowej.

...oraz obniżyć składkę rentową

Likwidacja składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i redukcja składki rentowej opłacanej przez pracodawców obniżyłaby klin podatkowy przeciętnie do 37⁴⁶ proc. z obecnych 40,1 proc. Polska awansowałaby na 12 pozycję z 20 w 2007 r. wśród krajów OECD uporządkowanych od najniższego do najwyższego poziomu opodatkowania dochodów z pracy.

Dzięki temu klin podatkowy spadłby o 3 pkt. proc., co przesunęłoby Polskę w rankingu krajów OECD o 8 pozycji

Wykres 15. Klin podatkowy w Polsce na tle krajów OECD (I)



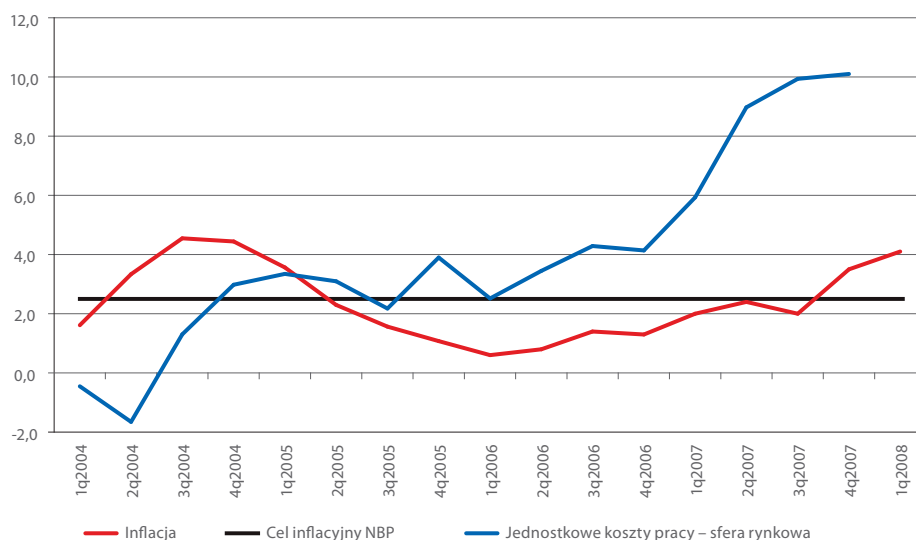
Źródło: Opracowanie własne

45 Tj. do 2020 r.

46 Do obliczeń wykorzystano dane dotyczące przeciętnego wynagrodzenia bez wypłat z zysku w sektorze przedsiębiorstw za maj br. Przyjęto 18-proc. stawkę PIT, która ma obowiązywać od przyszłego roku.

W średnim i długim okresie ten spadek opodatkowania dochodów z pracy sprzyjałby wzrostowi aktywności zawodowej Polaków. W krótkim okresie firmy zyskałyby dodatkowo bufor chroniący ich wyniki finansowe przed presją płacową. Udział zysków w przychodach nie zmniejszałby się, dopóki wzrost wynagrodzeń nie przekroczyłby o 4 pkt. proc. wzrostu wydajności pracy. Obecnie dynamika wynagrodzeń o 5,7 pkt. proc. przewyższa dynamikę wydajności pracy⁴⁷, o czym świadczy różnica między dynamiką jednostkowych kosztów pracy i inflacją (zob. wykres poniżej). Przy utrzymaniu obecnego tempa wzrostu, odpowiednio, płac i wydajności pracy nie zniknęłaby więc presja inflacyjna od strony rynku pracy⁴⁸. Do zachowania udziału zysków w przychodach na obecnym poziomie, firmy nadal musiałyby zwiększać skalę podwyżek cen. Presja ta stałaby się jednak słabsza przy jednoczesnym wolniejszym kurczeniu się marży zysku. Podwyżki stóp procentowych, niezbędne do sprowadzenia inflacji do celu inflacyjnego, mogłyby być mniejsze. Firmy miałyby więcej własnych środków na rozwój, a jednocześnie koszt kredytu byłby niższy niż w przypadku braku redukcji składek opłacanych przez pracodawców.

Wykres 16. Cel inflacyjny, inflacja i dynamika jednostkowych kosztów pracy w gospodarce z wyłączeniem rolnictwa i usług nierynkowych w latach 2004–2008



Źródło: GUS, NBP

Redukcja opodatkowania dochodów z pracy osób młodych i starszych

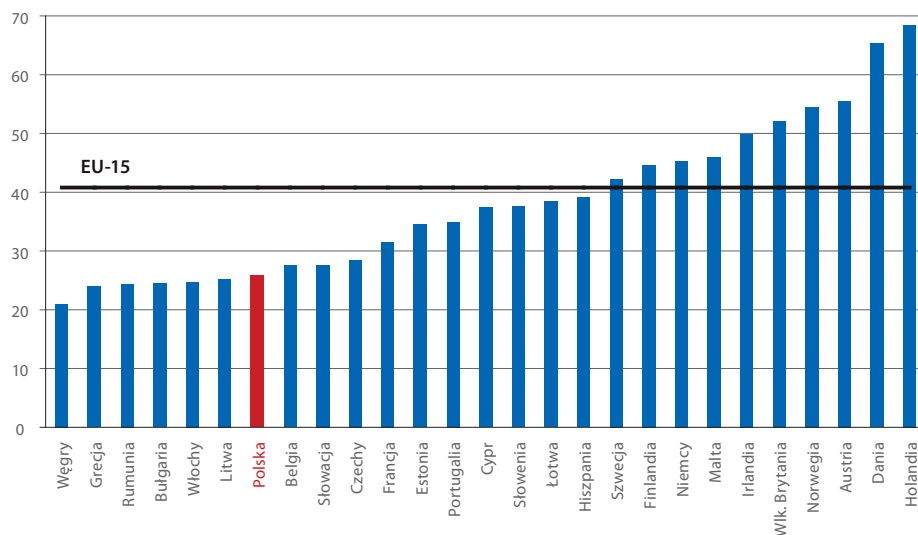
W drugiej kolejności należałoby zmniejszyć składki na ubezpieczenie społeczne opłacane przez osoby młode i starsze.

Te dwie grupy wiekowe w naszym kraju charakteryzują się szczególnie niskim zatrudnieniem na tle innych państw UE (Wykres 14 i 17).

⁴⁷ Dane dotyczą dynamik realnych. Odnoszą się do gospodarki z wyłączeniem rolnictwa i usług nierynkowych

⁴⁸ Zmiany w opodatkowaniu pracy, opisane w dwóch kolejnych punktach, zmierzające do zwiększenia aktywności zawodowej osób młodych i starszych oraz o wysokich i niskich dochodach powinny ograniczyć presję na wzrost wynagrodzeń, a tym samym zmniejszyć różnicę między dynamiką płac i wydajnością pracy.

Wykres 17. Współczynnik zatrudnienia w grupie osób w wieku 15–24 lat



Źródło: Opracowanie własne

Grupy te mają możliwość utrzymywania się z dochodów z innych źródeł niż praca. W efekcie, w ich przypadku efekt substytucyjny zmian w opodatkowaniu nie jest równoważony przez efekt dochodowy. Inaczej mówiąc, to na decyzje tych grup o wejściu na rynek pracy lub wyjściu z niego opodatkowanie dochodów z pracy ma szczególnie silny wpływ (zob. rozdział I). Dlatego też to przede wszystkim na te grupy powinny być nakierowane działania podnoszące opłacalność podejmowania pracy.

Ponieważ ludzie nie mają wpływu na swój wiek, takie zróżnicowanie składek nie powinno powodować dużych zaburzeń w ich wyborach. Ze względu na tzw. problem koordynacji jest mało prawdopodobne, aby np. wynagrodzenia w firmach zaczęły być kształtowane w taki sposób, aby zminimalizować łączne opodatkowanie dochodów z pracy wszystkich pracowników. Aby do takiego minimalizowania ciężarów podatkowych doszło, pracownicy (i pracodawcy) musieliby ściśle ze sobą współpracować: zawiązać oficjalne dochody młodych i starszych pracowników, a następnie dokonywać nieoficjalnych transferów między sobą w celu wyrównania różnic w oficjalnych dochodach powstałych w celu zminimalizowania łącznego opodatkowania.

Poza korzyściami ekonomicznymi, redukcja składek opłacanych przez osoby starsze dodatkowo ograniczyłaby koszty polityczne zawężenia możliwości przechodzenia na wczesne emerytury i zrównania wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Pokazałoby bowiem dobitnie, że celem takiego działania nie jest chęć przerzucenia części kosztów reformy finansów publicznych na osoby starsze, a troska o ich dochody⁴⁹.

Proponowalibyśmy, aby w zredukowanej wysokości młodzi i starsi pracownicy opłacali składki na ubezpieczenie emerytalne w części, która trafia do FUS (2,46 proc.), ubezpieczenie rentowe (1,5 proc.) i chorobowe (2,45 proc.).

Należy również zmniejszyć składki na ubezpieczenie społeczne opłacane przez osoby młode i starsze

⁴⁹ Podobną zmianę wprowadzono w Hiszpanii w okresie rządów Aznara. W 1997 r. obniżono pozapłacowe koszty pracy osób poniżej 30 i powyżej 45 roku życia (a także osób długotrwale bezrobotnych, kobiet zatrudnianych w sekcjach gospodarki, w których odnotowywano nieproporcjonalnie duży udział zatrudniania mężczyzn oraz osób niepełnosprawnych). Zmiany w podatkach uzupełniono o zmiany w prawie pracy, tj. o prawie połowę obniżono koszty tzw. nieuprawnionych zwolnień z pracy (Kugler i in., 2005). Cztery lata po rozpoczęciu reform współczynnik zatrudnienia w Hiszpanii osób w wieku 15–24 lat wzrósł o prawie 8 pkt. proc., a osób w wieku 55–64 lat o 4 pkt. proc.

- W przypadku osób młodych składki te miałyby wynosić jedną piątą standardowej wysokości w pierwszym roku ich kariery zawodowej, a następnie w ciągu kolejnych 4 lat rosnąć do pełnej wartości. Warunkiem skorzystania z tej ulgi byłoby rozpoczęcie pracy przed ukończeniem 24 roku życia. Określając na takim poziomie graniczny wiek uprawniający do skorzystania z ulgi, chcielibyśmy pogodzić ze sobą dwa sprzeczne cele: z jednej strony, ulga powinna zachęcać do wczesnego wchodzenia na rynek pracy, z drugiej jednak strony, nie powinna redukować stopy zwrotu z kształcenia.
- W przypadku osób starszych składki te malałyby o jedną dziesiątą co roku, a począwszy od 64 roku życia wynosiłyby 0 proc.

Nie uwzględniając wzrostu dochodów sektora finansów publicznych wynikającego ze zwiększenia zatrudnienia, koszt takiego rozwiązania wyniósłby 1,7 mld zł, mimo że aż 38 proc. osób w wieku produkcyjnym ma 15–24 lub 55–64 lata (a w ciągu najbliższych trzech lat ta proporcja jeszcze nieco się zwiększy i w roku 2011 wyniesie 38,5 proc.). Ale na te dwie grupy wiekowe przypada tylko 18 proc. zatrudnionych (nawet gdyby zawężono możliwości przechodzenia na wczesne emerytury i zrównano wiek emerytalny kobiet i mężczyzn, za 3 lata przypadałoby na nie nadal tylko 20 proc. zatrudnionych).

Kosztowałoby to niewiele...

Proponowane rozwiązanie zmniejszyłoby klin podatkowy w przypadku osób młodych z 38,9 proc. obecnie do średnio 36,0 proc., a w przypadku osób starszych – z 40,5 proc. do 37,6 proc.⁵⁰ Jeśli do obniżki składek uiszczanych przez młodych i starszych pracowników dodać redukcję składek opłacanych przez pracodawców, opisaną w poprzednim punkcie, wtedy klin podatkowy dla osób młodych wyniósłby przeciętnie 33,4 proc., a dla osób starszych – 35,1 proc.

...a zredukowałoby klin podatkowy w przypadku tych grup o kolejne 3 pkt. proc.

Redukcja opodatkowania dochodów z pracy osób o wysokich lub niskich kwalifikacjach

W trzeciej kolejności należałoby wprowadzić jedną stawkę podatku dochodowego. Na początku br. wprowadzono ją w Albanii, Bułgarii i Czechach⁵¹. W efekcie, grupa państw Europy Środkowej i Wschodniej, które stosują tę formę opodatkowania – wzrosła do 15⁵². Żaden z krajów, który przeszedł ostatnio na jednolitą stawkę podatku dochodowego nie powrócił do kilku stawek. Podatek płaski mają nie tylko kraje naszego regionu, ale i niektóre państwa wysokorozwinięte, w tym o tak różnych gospodarkach jak, z jednej strony, Hongkong, a z drugiej strony, Islandia. Tendencja do łagodzenia progresji jest zresztą obserwowana praktycznie wszędzie. Od połowy lat 80. górne stawki opodatkowania obniżono we wszystkich krajach OECD o wysokim dochodzie na mieszkańca.

W dalszej kolejności trzeba wprowadzić jedną stawkę podatku dochodowego

Wprowadzenie jednolitej stawki podatku dochodowego mogłoby, po pierwsze, mieć pozytywny wpływ na wielkość nakładów pracy. Skorzystaliby z niej niemal wyłącznie ludzie utrzymujący się z pracy zawodowej. Tylko około 500 osób osiąga dochody z rent i emerytur oraz innych świadczeń przekraczające najwyższy próg podatkowy.

Jednolita stawka podatku dochodowego miałaby pozytywny wpływ na wielkość nakładów pracy...

⁵⁰ Różnice w poziomie klina podatkowego wynikają z różnego poziomu przeciętnych zarobków osób młodych i starszych. Do obliczeń wykorzystano przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw za maj br. oraz relację średniej płacy w poszczególnych grupach wiekowych do przeciętnego wynagrodzenia za październik 2006 r. (bardziej aktualne dane nie są publicznie dostępne).

⁵¹ Jednolita stawka PIT wynosi 10 proc. w Albanii, 10 proc. w Bułgarii oraz 15 proc. w Czechach.

⁵² Poza Albanii, Bułgarią i Czechami są to: Czarnogóra, Estonia, Gruzja, Kazachstan, Litwa, Łotwa, Macedonia, Rosja, Rumunia, Serbia, Słowacja i Ukraina. Należy zastrzec, że w niektórych z tych państw, zasada jednolitej stawki PIT bywa stosowana z pewnymi modyfikacjami. Np. w Serbii obowiązują różne stawki procentowe w stosunku do różnych rodzajów dochodów. Niemniej, stawki te nie są różnicowane w zależności od wielkości dochodu.

Tabela 8. Podatek płaski w wybranych krajach

	Aktualna stawka PIT (2008)	Rok wprowadzenia liniowego PIT
Albania	10	2008
Bułgaria	10	2008
Czarnogóra	15	2007
Czechy	15	2008
Estonia	21	1994
Gruzja	12	2005
Guernsey	20	1960
Hongkong	16	1947
Irak	15	2004
Islandia	35,7	2007
Jersey	20	1940
Kazachstan	10	2007
Kirgistan	10	2007
Litwa	24	1994
Łotwa	25	1995
Macedonia	10	2007
Mauritius	15	2009
Mongolia	10	2007
Rosja	13	2001
Rumunia	16	2005
Serbia	12 do 20	2003
Słowacja	19	2004
Ukraina	15	2004

Źródło: Opracowanie własne

- Z jednej strony, rozwiązanie to powinno skłonić do zwiększenia wysiłku osoby, które przed jego wprowadzeniem uzyskiwałyby dochód bliski górnemu progowi. Stanowiłoby ono również zachętę do wejścia na rynek pracy dla kobiet, których małżonkowie zarabiają na tyle dużo, że, mimo wspólnego rozliczania podatku, wpadają w wysokie progi podatkowe (opodatkowane w 2008 r. stawkami 30 lub 40 proc., a od przyszłego roku stawką 32 proc.)⁵³. W obecnych warunkach rozpoczęcie przez nie pracy zarobkowej oznacza w praktyce natychmiastowe opodatkowanie wysoką stawką, mimo że na samym początku aktywności zawodowej uzyskuje się zazwyczaj tylko niewielki dochód.
- Z drugiej strony, zmiana ta mogłaby podnieść popyt na pracę, bo na skutek podniesienia przeciętnej stopy oszczędności (ludzie o wysokich dochodach charakteryzują się zazwyczaj wyższą skłonnością do oszczędzania niż osoby o niskich dochodach – zob. rozdział I) zwiększyłby się zasób kapitału w gospodarce, do którego wykorzystania byłiby potrzebni dodatkowi pracownicy. Wzrost odsetka dochodów oszczędzanych przez gospodarstwa domowe, a tym samym poszerzenie możliwości finansowania inwestycji byłby drugą korzyścią z wprowadzenia jednej stawki podatku dochodowego.

...poprzez zachętę do wejścia na rynek pracy nieaktywnych zawodowo kobiet i zwiększenie wysiłku osób, które przed jego wprowadzeniem uzyskiwały dochód bliski górnemu progowi oraz...

...pośrednio poprzez wzrost inwestycji

⁵³ Oczywiście, demotywny charakter stawek progresywnych dotyczy w równym stopniu mężczyzn, którzy mają dobrze zarabiające żony i nie pracują zarobkowo. Jednak, taka sytuacja zdarza się rzadziej.

Jednak główną zaletą podatku płaskiego byłoby zwiększenie opłacalności podnoszenia kwalifikacji. Oznaczałby on wzrost dochodów po opodatkowaniu osób, które potrafią wnieść w rozwój firmy, dla której pracują, na tyle dużo, że przedsiębiorcom opłaca się je wysoko wynagradzać. Ten efekt ułatwiłby zatrzymanie dobrze wykształconych ludzi w Polsce. Więcej z nich mogłoby uzyskiwać wyższe dochody po opodatkowaniu u nas niż np. kopiąc rowy w Anglii. Obecnie ktoś, kto w Polsce zarabia brutto nieco ponad 7 tys. zł miesięcznie wpada w 40-proc. próg. W Anglii te 7 tys. zł to mniej niż dwie trzecie przeciętnej pensji. Przy takich dochodach pracownik zapłaci tam 22 proc. podatek (ponadto, jego składka na ubezpieczenie społeczne będzie o prawie dwie trzecie niższa niż u nas, a składka opłacana przez pracodawcę – o około jedną trzecią).

Od 2009 r. mają obowiązywać dwie stawki PIT – 18- i 32-procentowa. Likwidacja stawki 32-procentowej kosztowałaby stosunkowo niewiele – 2,5–3 mld zł.

Podobne (jakościowo) skutki, co wprowadzenie podatku liniowego (czyli wzrost nakładów pracy wśród osób o wysokich kwalifikacjach, w tym zachęcenie do powrotu dobrze wykształconych emigrantów oraz zwiększenie stopy oszczędności), miałyby również ustanowienie dla składki na ubezpieczenie chorobowe tego samego limitu, który ma zastosowanie do składek rentowej i emerytalnej. Obecnie płaci się je jedynie od dochodów, które w ciągu roku nie przekraczają 30-krotności przeciętnej pensji. Wprowadzenie limitu dochodów, od których uiszczają się składkę na ubezpieczenie chorobowe, byłoby równoznaczne ze zwiększeniem dochodu po opodatkowaniu osób o wysokich kwalifikacjach. Składka na ubezpieczenie chorobowe wynosi 2,45 proc. płacy brutto i jest opłacana przez pracownika.

Takie rozwiązanie przyniosłoby także dodatkową korzyść – zmniejszyłaby się skala wyłudzeń zasiłku chorobowego przez osoby o wysokich zarobkach. Uzasadnieniem dla wprowadzenia takiego limitu w przypadku składek emerytalnej i rentowej była chęć uniknięcia dużych rozpiętości między świadczeniami emerytalno-rentowymi. Nie ma powodu, dla którego wysokość zasiłków wypłacanych przez Fundusz Chorobowy miałaby być bardziej zróżnicowana niż rent i emerytur. Jednocześnie gdyby zasiłek chorobowy nie mógł przekroczyć 2,5-krotności przeciętnej pensji, wtedy rzadziej ludzie zapadaliby np. na „chorobę powyborczą”. Pozwala ona odchodzącym ludziom władzy przedłużyć sobie o pół roku okres dobrych zarobków.

Wprowadzenie takiego rozwiązania powinno silniej zmniejszyć raczej wydatki funduszu niż jego dochody. Obecnie prawie jedna trzecia zasiłków chorobowych trafia do jednej dziesiątej osób o najwyższym poziomie dochodu (zob. Wykres 16a i 16b). Mają one co prawda zbliżony udział w łącznym dochodzie wypracowanym w gospodarce. Ale ponieważ między poziomem dochodu a zdrowotnością występuje dodatnia zależność (zob. np. Easterly, 2002), brak istotnej różnicy między odsetkiem pobieranych zasiłków i uiszczanych składek sugeruje, że wspomniany proceder wyłudzenia zasiłków jest rzeczywiście w tej grupie praktykowany.

W sumie, likwidacja górnej stawki PIT i wprowadzenie limitu dochodu, do którego płaci się składkę na ubezpieczenie chorobowe, obniżyłoby klin podatkowy w przypadku osób o zarobkach, które dziś są opodatkowane 40-proc. stawką PIT, przeciętnie do 35,1 lub 32,5 proc. z obecnych 48,9 proc., jeśli uwzględnić postulowaną redukcję składek opłacanych przez pracodawców. Do kieszeni tych osób zaczęłby trafiać mniej więcej taki sam odsetek wydatków przedsiębiorców na ich miejsce pracy co w Wielkiej Brytanii.

Aby zwiększyć liczbę pracujących, powinno się obniżyć opodatkowanie dochodów z pracy nie tylko osób o wysokich kwalifikacjach, ale i tych, którzy są słabo wykwalifikowani, a w efekcie – nisko opłacani. Przy niewielkim wynagrodzeniu realną konkurencją dla utrzymywania się z pracy staje się życie z różnego rodzaju zasiłków lub dochodów małżonka. System podatkowy powinien być skonstruowany w taki sposób, aby premiował wejście na rynek pracy. Dlatego proponujemy, po pierwsze, radykalne podniesienie zryczałtowanych

Jedną z głównych zalet podatku płaskiego jest zwiększenie opłacalności podnoszenia kwalifikacji

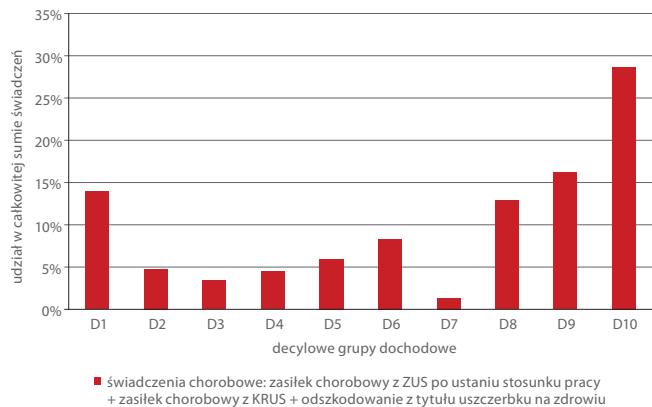
Równie pozytywne skutki miałyby ustanowienie dla składki na ubezpieczenie chorobowe tego samego limitu, który ma zastosowanie do składek rentowej i emerytalnej, ponieważ...

...zmniejszeniu uległaby skala wyłudzeń tego zasiłku przez osoby o wysokich zarobkach

Obecnie prawie jedna trzecia zasiłków chorobowych trafia do jednej dziesiątej osób o najwyższym poziomie dochodu

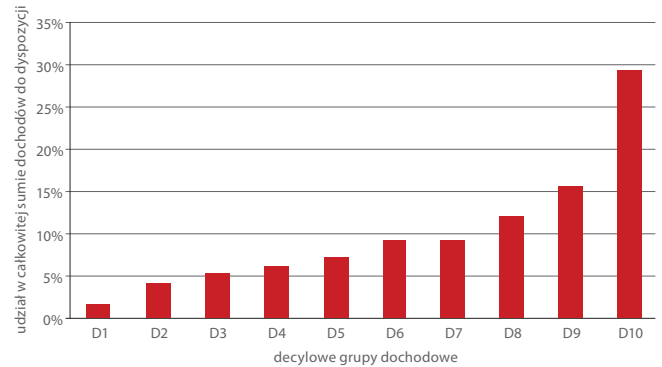
Należy też obniżyć opodatkowanie dochodów z pracy osób słabo wykwalifikowanych, poprzez radykalne podniesienie zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodu

Wykres 16a. Rozdysonowanie sumy świadczeń chorobowych w decylowych grupach dochodowych osób fizycznych



Źródło: Kurowska (2008) na podstawie danych z Europejskiego Badania Warunków Życia Ludności (EU-SILC), wersja z dnia 27.03.2007 r.; badanie współfinansowane przez UE; Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za dane i wnioski zawarte w publikacji

Wykres 16b. Rozdysonowanie łącznej sumy dochodu do dyspozycji pomiędzy decylowe grupy dochodowe osób fizycznych



kosztów uzyskania przychodów (z obecnych 1 335 zł do 4 424 zł), tak, aby w przypadku osób utrzymujących się z własnej pracy kwota wolna od opodatkowania wzrosła 2-krotnie. W wyniku takiej zmiany ludzie, którzy zarabiają niewiele więcej niż płaca minimalna (1 126 zł miesięcznie brutto), przestaliby płacić podatek dochodowy⁵⁴. Klin podatkowy w przypadku tych osób spadłby do 33,9 lub 31,2 proc. z obecnych 36,8 proc., jeśli uwzględnić obniżkę składek opłacanych przez pracodawców.

Po drugie, postulujemy zniesienie możliwości wspólnego rozliczania podatku. Przy jednolitej stawce podatku wspólne rozliczanie małżonków nie skutkuje obniżeniem stawki końcowej podatku (czyli od ostatniego zarobionego złotego), bo cały dochód jest opodatkowany tą samą stawką. Przestaje więc podnosić opłacalność dodatkowego wysiłku. Zaczyna natomiast premiować pozostawanie jednego z współmałżonków poza rynkiem pracy. Nie ma powodu, aby koszt tego rodzaju decyzji był przerzucany na całe społeczeństwo, skoro nie odnosi ono z niej korzyści.

Inaczej jest w przypadku tzw. ulgi prorodzinnej – dlatego proponujemy jej zachowanie. Ze względu zarówno na kształt systemu emerytalnego (w którym, nawet po reformie, składki w większości nie odkłada się na własną emeryturę, a przeznaczają na finansowanie bieżących świadczeń), jak i systemu opieki zdrowotnej (w którym wysokość składek nie zależy od stanu zdrowia ubezpieczonych często silnie powiązanego z wiekiem), dla społeczeństwa nie jest obojętna liczba urodzeń. Trzeba mieć jednak świadomość, że taka ulga nie zwiększy jej znacząco. Jeżeli ludzie, decydując się na rodzicielstwo, kierują się miłością, mając oczywiście świadomość, że utrzymanie dzieci kosztuje, to może ona podnieść liczbę urodzeń głównie w zamożnych rodzinach wielodzietnych. Tylko w tych rodzinach ulga ta będzie w sumie na tyle wysoka, że pozwoli na utrzymanie kolejnego dziecka. Dzieci mogą pojawić się także w rodzinach, które chcą mieć dzieci, a niewiele im brakuje, aby mogły je utrzymać bez ulgi w podatku⁵⁵.

Ulga prorodzinna, choć jest słabym instrumentem podnoszenia liczby urodzin w naszym kraju powinna zostać utrzymana, lecz...

⁵⁴ Nadal uiszczaliby jednak składki na ubezpieczenie społeczne oraz zdrowotne.

⁵⁵ Ulga prorodzinna ma tę przewagę nad zasiłkami kierowanymi do osób mających dzieci, że w odróżnieniu od zasiłków przynosi co najwyżej tylko niewielkie korzyści rodzinom patologicznym, które decydując się na dzieci, kierują się – jak brutalnie by to nie zabrzmiało – rachunkiem ekonomicznym. Po pierwsze, trudno utrzymać dziecko za kwotę ulgi w ciągu roku, bo ewentualna materialna korzyść w postaci niższego podatku nie pokrywa kosztu utrzymania dziecka. Po drugie, rodziny, które mogłyby próbować „zarabiać” na uldze, często nie osiągają na tyle dużych dochodów, aby móc z niej w pełni skorzystać nawet przy jednym dziecku.

Ponieważ traktujemy tę ulgę raczej jako nie najlepiej adresowany bodziec do zwiększania dochodów z pracy⁵⁶ przez osoby mające dzieci niż znaczący instrument podniesienia liczby urodzin w naszym kraju, proponujemy nie zwiększać jej w najbliższym czasie (już w obecnej postaci będzie ona powodowała ubytek dochodów w wysokości około 5–6 mld zł⁵⁷). Dodatkowa intencja, która przyświecała (lub przynajmniej powinna przyświecać) ustawodawcy przy jej wprowadzaniu, tj. zwiększenie wydatków rodzin na wychowanie dzieci, będzie najlepiej realizowana, jeżeli Polska będzie się szybko rozwijać, a w rezultacie, ludzie łatwiej będą mogli znaleźć dobrze płatną pracę. Temu celowi lepiej będą służyć inne zmiany w systemie podatkowym.

Zwiększenie zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów, które miałyby doprowadzić do faktycznego podwojenia kwoty wolnej od podatku dla osób utrzymujących się z własnej pracy, mogłoby uszczuplić dochody sektora finansów publicznych o ponad 8 mld zł. Gdyby z podwojonej kwoty wolnej mogli korzystać wszyscy podatnicy, a nie tylko pracujący, wtedy koszt ten wzrósłby o dodatkowe 5,5 mld zł. Z tej kwoty aż 4,5 mld zł to faktyczne dodatkowe podwyżki rent i emerytur oraz innych świadczeń socjalnych. W rezultacie, nie zmieniłaby się opłacalność utrzymywania się z pracy w porównaniu do życia z zasiłków.

Zniesienie możliwości wspólnego rozliczania podatku przez współmałżonków oraz osoby samotnie wychowujące dzieci zwiększyłoby natomiast dochody sektora finansów publicznych o ponad 1 mld. zł.

Dodatkowe dochody, które miałyby w części pokryć ubytek wywołany zwiększeniem kosztów uzyskania przychodu dla osób utrzymujących się z własnej pracy, przyniosłoby również usunięcie wszystkich obowiązujących ulg i zwolnień podatkowych poza ulgami: prorodzinną i z tytułu wpłat na rzecz organizacji pożytku publicznego. Likwidując ulgi można byłoby zachować konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych oraz interesów w toku, dając podatnikom możliwość wyboru, czy chcą być opodatkowani według starych zasad, podatkiem progresywnym z ulgami, czy też wolą zostać objęci nowym systemem, z jednolitą stawką podatku i wysokimi zryczałtowanymi kosztami uzyskania przychodów, ale tylko z dwiema ulgami: prorodzinną i z tytułu wpłat na rzecz organizacji pożytku publicznego. Opodatkowanie na nowych zasadach niosłoby za sobą na tyle dużo korzyści (o innych poza wprowadzeniem jednolitej stawki i radykalnym zwiększeniem ryczałtowych kosztów uzyskania przychodów dla osób utrzymujących się z własnej pracy piszemy w dalszej części raportu), że naszym zdaniem zdecydowana większość podatników zrezygnowałaby z praw nabytych i przeszłaby do nowego systemu.

Wzrost dochodów sektora finansów publicznych spowodowany zniesieniem większości ulg i zwolnień można ostrożnie szacować na 1,5 mld zł.

Dochody te wzrosłyby dodatkowo na skutek wprowadzenia zasady powszechności opodatkowania na jednolitych zasadach. Oznaczałaby ona w szczególności likwidację 50-proc. zryczałtowanych kosztów uzyskania przychodów, potrącanych przy obliczaniu dochodu z tytułu korzystania z praw autorskich oraz 20-proc. kosztów potrącanych od przychodów zleceniobiorców (nieprowadzących działalności gospodarczej). Wartości tych współczynników nie mają żadnego ekonomicznego uzasadnienia. Oznaczają one de facto zwolnienie od opodatkowania dużej części dochodu. Zważywszy, że w praktyce, osoby z nich korzystające rzadko ponoszą istotne rzeczywiste koszty, można je uznać za przejaw odstępstwa od zasady powszechności opodatkowania, które

...w najbliższym czasie nie należy jej zwiększać

Dodatkowe dochody przyniosłoby budżetowi usunięcie wszystkich obowiązujących ulg i zwolnień podatkowych poza ulgą prorodzinną i ulgą z tytułu wpłat na rzecz organizacji pożytku publicznego

⁵⁶ Nie najlepiej adresowany, bo z ulgi można skorzystać także wtedy, gdy nie uzyskuje się dochodów z pracy.

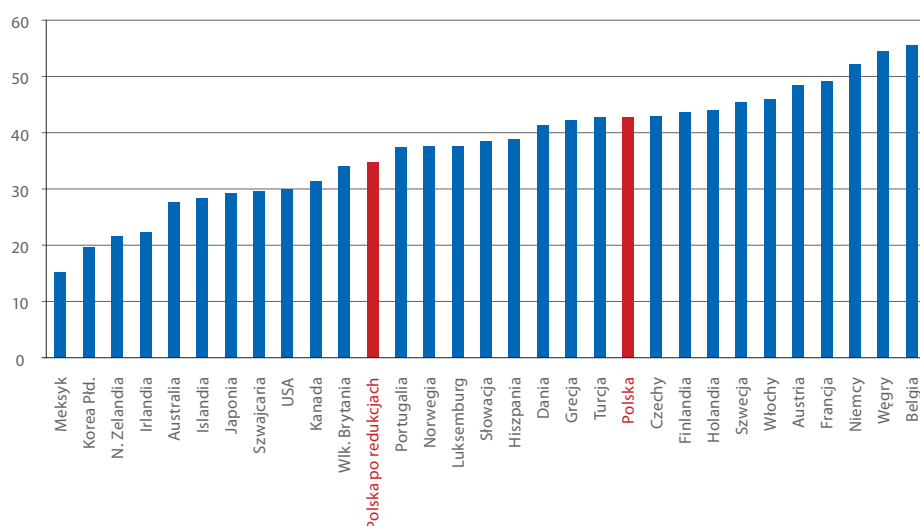
⁵⁷ Nasze szacunki kosztu tej ulgi są niższe od liczby podawanej przez Ministerstwo Finansów o ponad 1–2 mld zł z dwóch powodów: przede wszystkim, nie wszyscy podatnicy, którzy mają dzieci, uzyskują na tyle wysokie dochody, aby skorzystać z pełnego odliczenia; ponadto, część podatników może nie chcieć lub nie potrafić skorzystać z ulgi.

przypomina zwolnienie dla działalności rolniczej (o możliwościach opodatkowania działalności rolniczej piszemy w dalszej części raportu). W obu przypadkach dochodzi do przerzucenia ciężaru podatku na resztę podatników, co utrudnia obniżenie powszechnie obowiązującej stawki.

Likwidacja odrębnego systemu potrącania kosztów uzyskania przychodu dla osób korzystających z praw autorskich oraz zleceniobiorców mogłaby zwiększyć dochody sektora finansów publicznych o ponad 0,8 mld zł.

Podwojenie kwoty wolnej od podatku dla osób utrzymujących się z pracy zawodowej obniżyłoby klin podatkowy przeciętnie z 40,1 proc. obecnie do 38,2 proc. lub, jeśli uwzględnić wszystkie inne postulowane zmiany, do 34,7 proc. Polska sytuowałaby się na 12 miejscu wśród krajów OECD uporządkowanych od najniższego do najwyższego klina podatkowego – tak samo, jak po postulowanej redukcji składek opłacanych przez pracodawców, ale niemal zrównałaby się z Wielką Brytanią, zajmującą 11 pozycję.

Wykres 19. Klin podatkowy w Polsce na tle krajów OECD (II)



Źródło: OECD

3.2. Redukcja opodatkowania dochodów z kapitału

Ten element reformy finansów publicznych miałby przede wszystkim zwiększyć bodźce do oszczędzania i inwestowania. Podniesienie stopy akumulacji kapitału jest drugą ważną rezerwą wzrostu polskiej gospodarki. Stopa oszczędności narodowych w Polsce jest obecnie niemal taka sama jak w strefie euro. Ale jest niższa niż w najszybciej rozwijających się krajach. Gdyby stopa oszczędności w ciągu 10 najbliższych lat stopniowo zwiększała się z obecnych około 20 do 30 proc., to tempo wzrostu gospodarczego przyspieszyłoby o 0,5 pkt. proc., a luka w dochodzie na mieszkańca zawęziłaby się o jedną dwudziestą (i to pomijając postęp techniczny ucieleśniony w kapitale). Jednak w kolejnych latach malałaby – łącznie zmniejszyłaby się o jedną czwartą. Gdyby jednocześnie na skutek złagodzenia presji na wzrost płac (któremu sprzyjałoby obniżenie opodatkowania dochodów z pracy), wzrósł udział wynagrodzenia kapitału w produkcie z około jednej trzeciej do połowy łącznego dochodu, to luka ta zawęziłaby się w sumie o połowę (w tym w ciągu 10 lat o jedną piętnastą; a przeciętne tempo wzrostu gospodarki w tym okresie mogłoby być wyższe o 0,7 pkt. proc.).

Podniesienie stopy akumulacji kapitału jest drugą ważną rezerwą wzrostu polskiej gospodarki. Gdyby stopa oszczędności w ciągu 10 najbliższych lat stopniowo zwiększała się z obecnych około 20 do 30 proc., to tempo wzrostu gospodarczego przyspieszyłoby o 0,5 pkt. proc.

Zmiany podatkowe, które miałyby przyczynić się do zwiększenia udziału inwestycji w PKB, powinny objąć następujące elementy:

- redukcję stawki CIT;
- umożliwienie odliczania od przychodów wszystkich racjonalnych wydatków służących działalności gospodarczej;
- zniesienie opodatkowania dywidend;
- przejście na roczne rozliczenie podatku CIT;
- likwidację opodatkowania zysków kapitałowych oraz dochodów z odsetek od lokat bankowych.

Uzasadnienie takiego kształtu zmian oraz oszacowanie ich kosztów przedstawiamy poniżej.

Schemat 10. Etapy redukcji opodatkowania dochodów z kapitału

ETAPY REDUKCJI OPODATKOWANIA DOCHODÓW Z KAPITAŁU
1) Obniżenie stawki CIT do 18 proc., tj. do poziomu przyszłorocznej stawki PIT
2) Umożliwienie odliczania od przychodów wszystkich racjonalnych wydatków służących działalności gospodarczej z chwilą ich poniesienia
3) Wprowadzenie możliwości przeniesienia straty podatkowej na następne lata bez ograniczeń czasowych ani kwotowych
4) Zniesienie opodatkowania dywidend lub przynajmniej obniżenie ich stopy opodatkowania do 18 proc. i wprowadzenie możliwości ich odliczania od podstawy opodatkowania
5) Zmiana systemu miesięcznych zaliczek na poczet CIT docelowo na roczne rozliczenie podatku
6) Zniesienie opodatkowania zysków kapitałowych lub przynajmniej umożliwienie odliczania strat kapitałowych od dochodów z innych źródeł
7) Zniesienie opodatkowania dochodów z odsetek od lokat bankowych

Źródło: Opracowanie własne

Redukcja stawki CIT

Redukcja stawki CIT byłaby głównym sposobem na obniżenie opodatkowania zysków przedsiębiorstw, jeżeli relację wydatków publicznych do PKB ograniczono by tylko w niewielkim stopniu. W sytuacji, w której opodatkowanie dochodów z działalności gospodarczej byłoby nadal regulowane w dwóch ustawach: ustawie o PIT i ustawie o CIT, planem minimum do przeprowadzenia, byłoby jej obniżenie z 19 do 18 proc., tj. do poziomu przyszłorocznej stawki PIT dla osób rozliczających się według skali podatkowej, tak aby forma prowadzenia działalności gospodarczej wybierana przez przedsiębiorców była możliwie słabo zależna od rodzaju przepisów regulujących związane z nią zobowiązania podatkowe. Ten plan należałoby zrealizować także w przypadku postulowanego przez nas objęcia wszystkich form działalności gospodarczej jedną ustawą (o powodach i skutkach takiej zmiany piszemy w kolejnym punkcie tego rozdziału). Dochód z działalności gospodarczej, obarczonej z natury większym ryzykiem niż praca najemna, nie powinien być opodatkowany wyżej od niej. Zarówno większe ryzyko, jak i szersze możliwości osiągnięcia dochodów z alternatywnych źródeł (jeżeli interes nie wypali, przedsiębiorca zawsze może podjąć pracę najemną) powodują, że decyzja o prowadzeniu działalności gospodarczej jest silnie uzależniona od wysokości ciężarów podatkowych niż praca najemna.

Jeżeli relację wydatków publicznych do PKB ograniczono by tylko w niewielkim stopniu, wtedy głównym sposobem na obniżenie opodatkowania zysków przedsiębiorstw byłaby redukcja stawki CIT

Ubytek dochodów sektora finansów publicznych wywołany taką redukcją wyniósłby około 2,5 mld zł. Ten szacunek nie uwzględnia jednak efektów podażowych obniżenia opodatkowania zysków firm, które powinny działać w kierunku zwiększenia dochodów podatkowych.

Umożliwienie odliczania od przychodów wszystkich racjonalnych wydatków służących działalności gospodarczej

Obniżanie opodatkowania zysków przedsiębiorstw poprzez redukcję stawki CIT można dostosować do dowolnej wielkości założonego dopuszczalnego ubytku dochodów sektora finansów publicznych w wyniku zmian podatkowych. Tej elastyczności nie ma ujednoczenie sposobu określania kosztów dla celów podatkowych z zasadami rachunkowości⁵⁸ (równoznaczne z zawężeniem rodzajów nakładów nie uznawanych za koszty uzyskania przychodów). Ponadto, podczas gdy w przypadku obniżki stawek łatwo można oszacować maksymalny ubytek dochodów (od którego rzeczywisty ubytek powinien być mniejszy ze względu na efekty podażowe redukcji), to w przypadku umożliwienia odliczania od przychodów wszystkich racjonalnych wydatków służących działalności gospodarczej można byłoby próbować oszacować jedynie minimalny spadek dochodów, tj. nie uwzględniający zwiększenia przez firmy tych rodzajów nakładów, które wcześniej nie mogły być wliczane w koszty. Można go szacować na około 4 mld zł⁵⁹.

Jednak takie rozwiązanie nie tylko zmniejszyłoby ciężary podatkowe, ale i uprościło wywiązywanie się ze zobowiązań podatkowych (firmy o przychodach powyżej 800 tys. euro nie musiałyby prowadzić podwójnej księgowości – osobnej dla celów rachunkowych i osobnej dla celów podatkowych).

Alternatywnym rozwiązaniem do ujednoczenia sposobu określania kosztów dla celów podatkowych z zasadami rachunkowości mogłoby być umożliwienie odliczania od przychodów wszystkich racjonalnych wydatków służących działalności gospodarczej z chwilą ich poniesienia⁶⁰. Takie rozwiązanie byłoby jednak trudne do wprowadzenia ze względu na związane z nim wysokie, przejściowo, koszty (o których więcej za chwilę). Wynikałoby one stąd, że powyższa zasada dotyczyłaby także wydatków inwestycyjnych, które obecnie są wliczane w koszty przez okres kilku lat⁶¹. Dzięki temu, zniknęłyby wszystkie komplikacje związane z amortyzacją i rozliczaniem leasingu. Przedsiębiorcy inwestujący w majątek trwały, nie płaciliby podatku dochodowego do czasu wygenerowania znaczących zysków z inwestycji. Takie rozwiązanie byłoby szczególnie pomocne dla przedsiębiorców rozpoczynających działalność, mających tylko niewielkie kapitały własne, a jednocześnie utrudniony dostęp do kredytu, wynikający z braku odpowiedniego zabezpieczenia oraz historii kredytowej. Jednak aby tak się stało, trzeba byłoby wprowadzić możliwość „przeniesienia” straty podatko-

Należałoby rozważyć również ujednoczenie sposobu określania kosztów dla celów podatkowych z zasadami rachunkowości

Alternatywnym rozwiązaniem do ujednoczenia sposobu określania kosztów dla celów podatkowych z zasadami rachunkowości mogłoby być umożliwienie odliczania od przychodów wszystkich racjonalnych wydatków służących działalności gospodarczej z chwilą ich poniesienia

⁵⁸ Rozwiązanie polegające na opodatkowaniu zysku rachunkowego funkcjonuje w czystej formie w niewielu krajach (np. w Makao i Zjednoczonych Emiratach Arabskich). W Europie w praktyce funkcjonuje ono w Estonii. W tym kraju wszystkie rodzaje dochodów firm nie są opodatkowane; opodatkowaniu podlega natomiast wypłata dywidend. Ponieważ dywidendy wypłaca się z zysku rachunkowego, można uznać, że przy określaniu podstawy opodatkowania decydujące znaczenie ma zysk rachunkowy.

⁵⁹ Oszacowaliśmy ten ubytek wykorzystując do obliczeń przeciętną efektywną stopę opodatkowania spółek w latach 2003–2005.

⁶⁰ Nie udało nam się znaleźć kraju, w którym funkcjonowałoby w czystej formie takie rozwiązanie. Istnieją jednak na świecie kraje, w których w ogóle nie ma CIT.

⁶¹ Nakłady inwestycyjne obejmują wydatki na nabycie środków trwałych (w tym budynków), ziemi oraz tzw. wartości niematerialnych i prawnych takich, jak patenty, licencje, know-how itp. W obecnym stanie prawnym wymienione wydatki nie są uważane za koszty uzyskania przychodów. Zamiast tego zakupione środki podlegają tzw. amortyzacji podatkowej, która sprawia, że odliczenie kosztu ulega rozłożeniu w czasie; z reguły jest to okres kilkuletni. Z kolei zakup ziemi w ogóle nie znajduje odzwierciedlenia w kosztach uzyskania przychodu – aż do momentu, w którym podatnik decyduje się na jej sprzedaż; wtedy koszt zakupu pomniejsza dochód ze sprzedaży. Podobnie jest przy sprzedaży pozostałych składników majątku trwałego, które podlegają amortyzacji: przy ich sprzedaży podatnik pomniejsza dochód o niezamortyzowaną część wydatków poniesionych na zakup.

wej na następne lata, bez żadnych ograniczeń czasowych ani kwotowych (strata poniesiona w roku podatkowym mogłaby zostać odliczona w roku/latach przyszłych bez żadnych ram czasowych, aż do wyczerpania straty)⁶². Jednak sam koszt tylko tego ostatniego rozwiązania można szacować na 1,5 mld zł⁶³.

Przy jednoczesnym przeniesieniu do jednej ustawy wszystkich regulacji dotyczących opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej (zob. następny punkt tego rozdziału), otworzyłaby się droga do poszerzenia bazy podatkowej o rolników. Gdyby zdecydowano się wprowadzić w rolnictwie podobne obowiązki podatkowe, jakie ciążą na prowadzących działalność gospodarczą w innych sektorach gospodarki, to powinno się nimi objąć możliwie szeroką grupę gospodarstw. Zastosowanie standardowych zasad wyłącznie do dużych gospodarstw zniechęcałoby rolników do powiększania swoich gospodarstw. W rezultacie spowolniłoby to odpływ ludzi z rolnictwa do innych, bardziej wydajnych sektorów gospodarki oraz wzrost wydajności pracy w samym rolnictwie. A więc ta prosta rezerwa, pozwalająca na dostrzegalne zmniejszenie luki dzielącej nas od państw najzaможniejszych, byłaby wykorzystywana w jeszcze mniejszym stopniu niż obecnie. Tymczasem, gdyby w ciągu kilkunastu następnych lat jedna piąta pracujących w rolnictwie znalazła zatrudnienie poza rolnictwem, podobnie jak to się stało w Irlandii w latach 90., to wyłącznie z tego powodu luka w PKB na mieszkańca między Polską a krajami strefy euro zmniejszyłaby się o około 3 proc⁶⁴.

Umożliwienie odliczania od przychodów wszystkich racjonalnych wydatków służących działalności gospodarczej z chwilą ich poniesienia powinno dotyczyć tylko wydatków poniesionych po terminie określonym w odpowiedniej ustawie. W ten sposób zmniejszyłoby się ryzyko przejściowego spadku dochodów sektora finansów publicznych z tego podatku do zera. Wspomniany termin nie powinien być uzależniony od daty wejścia jej w życie, bo wtedy co najmniej część firm mogłaby odkładać inwestycje do momentu jego nadejścia, a tym samym do gospodarki zostałyby wprowadzone poważne wstrząsy – najpierw ujemny (wynikający z odwołania inwestycji), a następnie dodatni (będący skutkiem spiętrzenia wszystkich inwestycji w jednym czasie).

Ryzyko takich wstrząsów w połączeniu z wysokimi kosztami nawet niezapowiedzianego wprowadzenia możliwości odliczania od przychodów wszystkich racjonalnych wydatków służących działalności gospodarczej z chwilą ich poniesienia sprawia, że szanse na takie rozwiązanie są niewielkie. Związane z nim wysokie koszty powodują, że nie da się go wprowadzić natychmiast. Z kolei jego odwołanie dodatkowo podnosi te koszty, bo dla uniknięcia dużych wstrząsów popytowych wymaga objęcia nowym sposobem rozliczania inwestycji także nakładów poniesionych w okresie od rozpoczęcia dyskusji nad tym rozwiązaniem do jego wprowadzenia. Dodatkowo, pojawia się tutaj trudny do rozwiązania problem wiarygodności: rząd może zapewniać przedsiębiorców, że inwestycje podjęte na etapie dyskusowania tego rozwiązania zostaną objęte nowymi zasadami rozliczania, ale z chwilą jego wprowadzenia będzie miał silne bodźce do niewywiązania się z tych zapewnień. Przedsiębiorcy mogą to przewidywać i w efekcie, mimo zapewnień rządu, odwołają inwestycje do momentu wprowadzenia nowego sposobu rozliczania kosztów.

Przy jednoczesnym przeniesieniu do jednej ustawy wszystkich regulacji dotyczących opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej, otworzyłaby się droga do poszerzenia bazy podatkowej o rolników

62 W obecnym stanie prawnym prawo do odliczenia straty z działalności gospodarczej (zarówno osób fizycznych, jak i prawnych) może być zrealizowane tylko w pięcioletnim okresie następującym po roku poniesienia straty; ponadto, w jednym roku można odliczyć nie więcej niż 50 proc. straty z innego roku. Np. strata z 2007 r. wynosząca 100 zł może być odliczona od dochodu lat 2008–2012, przy czym w pojedynczym roku tego okresu można odliczyć jedynie połowę straty z 2007 r. (tj. 50 zł).

63 Możliwość „przeniesienia” straty podatkowej na następne lata, bez żadnych ograniczeń czasowych ani kwotowych powinna zostać wprowadzona niezależnie od tego, czy ostatecznie zdecydowano by się na umożliwienie firmom odliczania od przychodów wszystkich racjonalnych wydatków służących działalności gospodarczej z chwilą ich poniesienia.

64 Szacunek ten trzeba jednak traktować z dużą ostrożnością ze względu na fakt, że wiele osób pracujących w rolnictwie jednocześnie jest zatrudnionych, często na czarno, poza rolnictwem.

Ubytek dochodów sektora finansów publicznych z tytułu podatku dochodowego od firm spowodowany wprowadzeniem możliwości odliczania od przychodów wszystkich racjonalnych wydatków służących działalności gospodarczej z chwilą ich poniesienia można szacować w pierwszym roku jej wprowadzenia aż na 25–26 mld zł, czyli około trzech czwartych wpływów z tego tytułu⁶⁵. Jednak począwszy od drugiego roku wpływy te powinny szybko rosnać – znacznie szybciej niż gospodarka. Okres niskich wpływów mógłby się wydłużyć do kilku lat, gdyby dynamika inwestycji wzrosła o około 20 pkt. proc., co jednak jest mało prawdopodobne. Te kilka lat musiałyby upłynąć, aby skokowo zwiększone inwestycje, równoznaczne ze skokowym wzrostem kosztów, zaczęły generować dodatkowe dochody. Gdyby proponowane rozwiązanie przyczyniło się do umiarkowanego podniesienia długofalowego tempa wzrostu gospodarki (o 0,5–1 pkt. proc.), to relacja dochodów podatkowych do PKB ustabilizowałaby się po około 5 latach na poziomie o mniej więcej jedną dziesiątą niższym niż przy utrzymaniu obecnego systemu odliczania kosztów. Jednak sama kwota dochodów byłaby w tym czasie (w cenach stałych) już o około jedną ósmą większa niż przed wprowadzeniem nowego sposobu odliczania kosztów.

Przejęciowy ubytek wpływów z podatku dochodowego od przedsiębiorstw nie musiałby być tak głęboki jak przedstawiono powyżej, bo Polska mogłaby zacząć korzystać z cen transferowych stosowanych przez przedsiębiorstwa ponadnarodowe, z czego od dłuższego czasu korzysta np. Irlandia. Wykazując duże zyski w naszym kraju oraz niewielkie zyski lub straty w pozostałych krajach, przedsiębiorstwa te minimalizowałyby łączną wielkość zapłaconych podatków. Jednocześnie jednak, mocno zasilałyby nasz budżet; trafiałyby do niego znacznie większa część płaconych przez nie podatków niż ta, która wynikałaby z rzeczywistej skali ich działalności w naszym kraju, a wszystko kosztem tych państw, które wysoko opodatkowują zyski. Dzięki korzyściom z cen transferowych można byłoby dodatkowo obniżyć opodatkowanie zysków, a w rezultacie zwiększyć zdolność i skłonność przedsiębiorstw do inwestowania (oraz zachęcić je do stosowania cen transferowych korzystnych dla naszego budżetu).

Jednak niezależnie od tego, czy wprowadzono by możliwość odliczania od przychodów wszystkich racjonalnych wydatków służących działalności gospodarczej z chwilą ich poniesienia, czy też postanowiono by, że firmy mogą prowadzić tylko jedną księgowość zgodną w przypadku dużych przedsiębiorstw np. z międzynarodowymi standardami rachunkowości⁶⁶, trzeba byłoby znacznie głębiej zredukować nominalną stawkę opodatkowania zysków, aby nasz kraj mógł odnosić korzyści z cen transferowych. Bez tego, raczej nie byłibyśmy w stanie konkurować z takimi krajami jak Irlandia, nie mówiąc o krajach nadbałtyckich (zob. Wykres 12.).

Ale możliwość odliczania od przychodów wszystkich racjonalnych wydatków służących działalności gospodarczej spowodowałaby ubytek dochodów sektora finansów publicznych w pierwszym roku aż o 25-26 mld zł

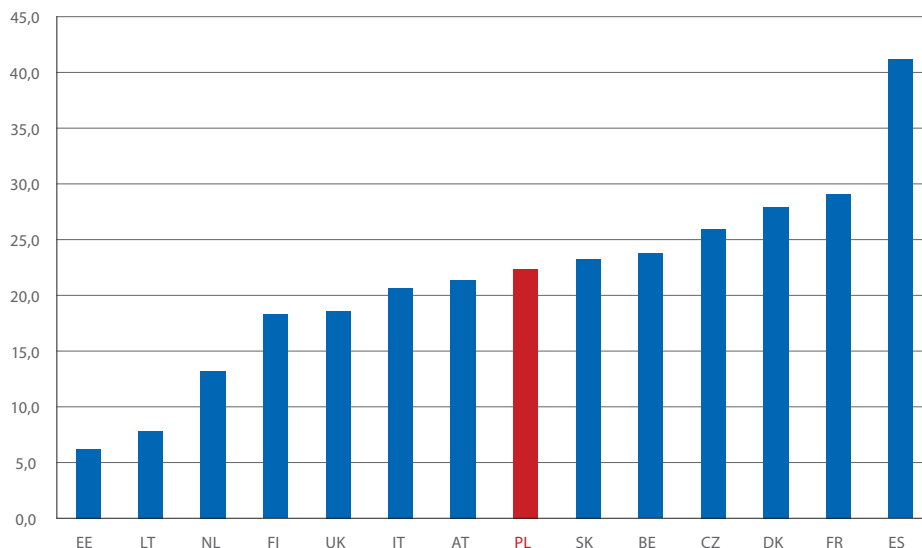
Przejęciowy ubytek wpływów z podatku dochodowego od przedsiębiorstw nie musiałby być równie głęboki, gdyby Polska mogła zacząć korzystać z cen transferowych...

...ale aby tak się stało, stawka CIT musiałaby zostać znacznie obniżona

⁶⁵ Dolna granica przedziału kosztów wynika z założenia, że spadek dochodów z opodatkowania zysków przedsiębiorstw w naszym kraju byłby, w ujęciu procentowym, taki sam, jak w Estonii, uwzględniając korektę z powodu różnicy w fazie cyklu koniunkturalnego między naszym krajem teraz a Estonią w 2000 r. Górną granicę otrzymano mnożąc procentowy ubytek zysku netto, do jakiego by doszło, gdyby proponowane rozwiązanie obowiązywało w 2007 r., a firmy nie zareagowałyby na nie zmianą w strukturach kosztów, przez dochody z CIT przewidywane na 2008 r. Oczywiście szacunki te są obciążone znaczną niepewnością, chociażby dlatego, że w rzeczywistości przedsiębiorstwa zmieniłyby strukturę swoich kosztów zwiększając w nich udział inwestycji, a podjęte inwestycje zaczęłyby po jakimś czasie generować dodatkowe dochody.

⁶⁶ Rozwiązanie to nie powinno obejmować firm o przychodach poniżej 800 tys. euro. Dla nich oznaczałoby ono kilka nowych obowiązków i utratę wprowadzonej od zeszłego roku możliwości wliczenia inwestycji w koszty w całości od razu – bez amortyzacji. Dodatkowe obowiązki to np. ścisła rejestracja obrotu gotówki i operacji bankowych oraz kilka innych rejestrów. W części firm wymagałoby to dostosowania systemów komputerowych, w najmniejszych rejestry robione byłyby ręcznie.

Wykres 12. Efektywna stawka opodatkowania spółek w krajach UE



* Dane za 2005 r.

Źródło: Komisja Europejska

Zniesienie opodatkowania dywidend

Aby objąć opodatkowanie wszystkich firm regulacjami jednej ustawy, trzeba byłoby znieść opodatkowanie dywidend lub – co miałyby ten sam skutek, ale ze względów politycznych mogłoby być łatwiejsze do przeprowadzenia – obniżyć stopę ich opodatkowania do 18 proc. i pozwolić na ich odliczanie od podstawy opodatkowania. Bez zniesienia opodatkowania dywidend, objęcie małych firm tą samą ustawą co dużych i średnich przedsiębiorstw mogłoby dla nich oznaczać faktyczny wzrost ciężarów podatkowych. Dystrybuowane zyski byłyby bowiem opodatkowane stawką 32,76 proc. (firmy płaciłyby 18 proc. podatku dochodowego z chwilą wypracowania zysku i kolejne 18 proc. od zysku po potrąceniu podatku dochodowego z chwilą jego przekazania właścicielom). Ponadto, przy tak wysokiej faktycznej stawce podatku firmy unikałyby jego płacenia. Dokonywałyby zbędnych nakładów, a sektor finansów publicznych nie miałby co liczyć na znaczące dochody z tego podatku.

Zniesienie opodatkowania dywidend byłoby wskazane także ze względu na fakt, iż obecnie są one u nas znacznie mocniej opodatkowane niż w większości pozostałych krajów Unii Europejskiej (zob. Tabela 9). Jest to też kolejna cecha, która odróżnia nas od tygrysów azjatyckich. W większości z nich (Hongkongu, Malezji, Singapurze, Tajlandii, Tajwanie) dywidendy od wszystkich lub przynajmniej niektórych transakcji są zwolnione z opodatkowania.

Aby objąć opodatkowanie wszystkich firm regulacjami jednej ustawy, trzeba byłoby znieść opodatkowanie dywidend lub obniżyć stopę ich opodatkowania do 18 proc. i pozwolić na ich odliczanie od podstawy opodatkowania

Tabela 9. Opodatkowanie dywidend w krajach Unii Europejskiej

Kraj	Podatek od dywidend (osoby prawne)		Podatek od dywidend (osoby fizyczne)		Podatek od dywidend wypłacanych inwestorom zagranicznym (osobom prawnym) ⁹ (proc.)
	od dywidend rezydentów (proc.)	od dywidend zagranicznych (proc.)	od dywidend rezydentów (proc.)	od dywidend zagranicznych (proc.)	
Austria	0	0/25 ¹	25	25	0/25 ²
Belgia	1,7(34) ⁴	1,7 (34) ⁴	15	15	0/25 ²
Bułgaria	0	10	5	5	0/5 ²
Cypr	0	0 ⁵ /15	15	15	0
Czechy	24	24	15	15	0/15 ²
Dania	0 ⁶ /16,5(25) ⁷	0 ⁶ /16,5(25) ⁷	43	43	0/15 ²
Estonia	22	22	22	22	22/43 ⁸
Finlandia	0/26 ⁹	0/26 ⁹	28	28	0/28 ²
Francja	1,7 ¹⁰ /34,4	1,7 ¹⁰ /34,4	48,7	48,7	0/25 ²
Grecja	0	25	0	0	0
Hiszpania	30	30	18	18	0/18 ²
Holandia	0/20/23,5/25,5 ¹⁹	0/20/23,5/25,5 ¹⁹	15	15	0/15 ²⁰
Irlandia	0	12,5	41	41	0/20 ²
Litwa	0/15 ¹	0/15 ¹	0/24 ¹	0/24 ¹	0/15 ²
Luksemburg	0/20/22/26 ⁶	0/20/22/26 ⁶	39 ¹⁷	39 ¹⁷	0/15 ²
Łotwa	0	0/15 ¹⁶	–	–	0/10 ²
Malta	0/35 ¹⁸	0/35 ¹⁸	15	15	0
Niemcy	1,5-1,7 ¹¹ (30-33) ¹²	1,5-1,7 ¹¹ (30-33) ¹²	47,5	47,5	0/15,825 ^{2,13} (21)
Polska	19	19	19	19	0/19 ²
Portugalia	0/13,25 ^{6,21} (26,5)	0/13,25 ^{6,21} (26,5)	20	20	0/20 ²
Rumunia	0	0/16 ²²	15	15	0/15 ²
Słowacja	0	0	16	16	0/16 ²²
Słowenia	0	0/22 ²³	0	0	0
Szwecja	0/28 ²⁴	28	30	30	0/30 ²
Węgry	0	0	35	35	0
Wielka Brytania	0	28	32,5	32,5	0/20 ²⁵
Włochy	0/1,38 ¹⁴	0/1,38 ¹⁴	0/12,5 ¹⁵	0/12,5 ¹⁵	0/27

¹ Zwolnione od podatku, o ile odbierający dywidendę posiada co najmniej 10 proc. udziałów w wypłacającym ją przedsiębiorstwie.

² Dla firm spoza UE oraz firm z UE, które nie spełniają warunków z przypisu trzeciego.

³ Wewnątrz UE obowiązuje zasada, że dochody przedsiębiorstwa osiągnięte z dywidend wypłacanych przez firmę spoza kraju pochodzenia właściciela udziałów są zwolnione z podatku, jeżeli udział ten wynosi co najmniej 15 proc. (od 2009 r. – 10 proc.) i był utrzymywany co najmniej przez dwanaście miesięcy poprzedzających wypłacenie dywidendy; wszędzie, gdzie zaznaczone jest, że podatek dotyczy tylko firm spoza UE należy rozumieć, że nakładany jest on również na firmy z krajów UE niespełniające tego warunku.

⁴ Tylko 5 proc. otrzymanej dywidendy podlega opodatkowaniu (czyli faktyczna stopa podatkowa wynosi 5 proc. * 34 proc. = 1,7 proc.) Jeżeli spełnione są warunki dotyczące wysokości posiadanych udziałów i długości okresu ich utrzymywania (co najmniej 10 proc. udziałów w firmie, 1 rok).

⁵ Jeśli otrzymujący dywidendę posiada co najmniej 1 proc. udziałów w firmie wypłacającej dywidendę.

⁶ Dochody z dywidendy zwolnione od podatku, jeśli odbierający dywidendę posiada co najmniej 10 proc. udziałów w przedsiębiorstwie wypłacającym ją i utrzymywał je przez co najmniej 1 rok poprzedzający wypłacenie. W przeciwnym przypadku podlegają opodatkowaniu według skali CIT.

⁷ Jedynie 66 proc. dochodów z dywidendy podlega opodatkowaniu, więc faktyczna stopa podatkowa wynosi 66 proc. * 25 proc. = 16,5 proc.

⁸ Estonia uzyskała zgodę na nakładanie podatków od dywidend nawet dla firm pochodzących z UE do końca 2008 r. Opodatkowanie jest podwójne – wypłacający dywidendę płaci 22 proc., kolejne 21 proc. podatku od dywidendy odbierane jest przez organy podatkowe w momencie wypłaty świadczenia, jeżeli otrzymujący dywidendę posiada mniej niż 15 proc. udziałów.

⁹ Podatek od dywidend (w wysokości zwykłej stawki CIT) płacą tylko te przedsiębiorstwa, których głównym polem działania są inwestycje (instytucje finansowe, fundusze inwestycyjne, banki), pozostałe przedsiębiorstwa są zwolnione z płacenia podatku od dywidend.

¹⁰ Jeśli przedsiębiorstwo posiada co najmniej 5 proc. udziałów i utrzymywało je przez co najmniej 2 lata, to jedynie 5 proc. dywidendy otrzymanej przez nie podlega opodatkowaniu (5 proc. * 34,4 proc. = 1,7 proc.).

¹¹ Tylko 5 proc. otrzymanej dywidendy podlega opodatkowaniu (czyli faktyczna stopa podatkowa wynosi 0,5 proc. do 1,7 proc.) bez względu na wysokość posiadanych udziałów.

¹² Efektywna stopa podatkowa, jakiej podlegają przedsiębiorstwa niemieckie waha się ze względu na różną wysokość podatków lokalnych i handlowych.

¹³ 40 proc. podatku podlega zwrotowi, stąd faktyczna stopa podatkowa wynosi 40 proc. * 21 proc. = 15,825 proc.

¹⁴ Część firm płaci podatek jedynie od 5 proc. dywidendy otrzymanej w wysokości stawki CIT – 27,5 proc. (efektywna stawka: 5 proc. * 27,5 proc. = 1,38 proc.), pozostałe są całkowicie zwolnione.

¹⁵ Kwalifikowani udziałowcy (utrzymujący odpowiednią część udziałów przez odpowiednio długi okres) nie płacą podatku od 60 proc. dywidendy, pozostałe 40 proc. jest opodatkowane według stawek PIT.

¹⁶ Dywidendy z firm pochodzących z Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EEA) są zwolnione z podatku.

¹⁷ Jedynie część dochodów z dywidend jest opodatkowana.

¹⁸ Standardowo dochody z dywidend podlegają opodatkowaniu według stawki 35 proc., który podlega odliczeniu od podatku CIT. Kwalifikowani udziałowcy (spełniający warunki dotyczące wysokości udziałów i długości okresu ich utrzymywania – zazwyczaj 10 proc. i 1 rok) są zwolnieni z podatku od dywidend.

¹⁹ Jeśli dywidenda pochodzi od przedsiębiorstwa spełniającego specjalne warunki (jego zyski są opodatkowane efektywną stopą nieprzekraczającą 10 proc. obliczaną zgodnie z przepisami holenderskimi i więcej niż połowa jej aktywów to aktywa „pasywne”) to nie jest ona przedmiotem opodatkowania, w przeciwnym wypadku dochody z dywidendy opodatkowane są według progresywnej skali CIT.

²⁰ W zależności od umowy międzynarodowej (stopa obniżona tylko dla firm posiadających powyżej 5 proc. udziałów w przedsiębiorstwie wypłacającym dywidendę).

²¹ Jedynie 50 proc. dochodów z dywidend podlega opodatkowaniu, więc faktyczna stopa podatkowa wynosi 50 proc. * 26,5 proc. = 13,25 proc.

²² Podatek dotyczy dywidend wypłacanych i przyjmowanych spoza granic UE. Przedsiębiorstwo rumuńskie, które pobiera dywidendę od firmy, której siedziba znajduje się poza UE podlega podatkowi, podobnie organy rumuńskie pobiorą podatek, jeśli dywidenda jest wypłacana przez rumuńską firmę przedsiębiorstwu spoza UE.

²³ Jeśli firma wypłacająca ma siedzibę w kraju, który znajduje się na „czarnej liście” publikowanej przez ministerstwo finansów.

²⁴ Firma, która posiada udziały w przedsiębiorstwie pochodzącym z tej samej branży jest zwolniona z podatku od dywidendy.

²⁵ Nakładany na przedsiębiorstwa z branży REIT (Real Estate Investment Trust).

Przejsie na roczne rozliczanie podatku CIT

Niezależnie od przyjętego sposobu odliczania kosztów, wskazane byłoby dodatkowo przejście z systemu miesięcznych zaliczek na poczet CIT docelowo na roczne rozliczenie podatku. Bez tego jest mało prawdopodobne, abyśmy zaczęli korzystać z cen transferowych. Pod względem częstotliwości rozliczania tego podatku jesteśmy bowiem zupełnie niekonkurencyjni (zob. tabelę poniżej).

Do czerpania korzyści z cen transferowych niezbędne byłoby przejście na roczne rozliczanie CIT

Tabela 10. Częstotliwość uiszczania CIT-u

Państwa, w których CIT płacony jest raz do roku (bez zaliczek)

Belgia, Szwajcaria, Wielka Brytania (firmy o dochodzie poniżej 1,5 mln £), Mołdawia¹, Liechtenstein, Singapur

Państwa, w których zaliczki na CIT płaci się nie częściej niż 2 razy do roku

1 zaliczka oraz rozliczenie roczne
Japonia, Korea Pł., Tajwan

2 zaliczki oraz rozliczenie roczne
Włochy, Dania, Norwegia, RPA, Makao, Uzbekistan

Irlandia – 90 proc. podatku wpłaca się na miesiąc przed końcem roku podatkowego, pozostałe 10 proc. przy składaniu zeznania

Tajlandia – rozliczenie półroczne i rozliczenie roczne

Państwa, w których zaliczki na CIT płaci się kwartalnie

Malta, Nowa Zelandia – 3 zaliczki co 4 miesiące

Niemcy, Austria, Francja, Wielka Brytania (firmy o dochodzie powyżej 1,5 mln £), Hiszpania, Portugalia, Czechy, Rumunia, Luksemburg, Cypr, Turcja, Ukraina, Azerbejdżan, Gruzja, Australia, Chiny, Filipiny

¹ Od 2008 r. stawka CIT w Mołdawii wynosi 0 proc., a zatem nie ma obowiązku uiszczania zaliczek; istnieje jednak obowiązek złożenia rocznego zeznania.

Źródło: Opracowanie własne

Takiego przejścia, w czystej formie, można byłoby dokonać tylko stopniowo: wprowadzenie takiej zmiany od razu skutkowałoby całkowitą utratą dochodów z CIT w jednym roku budżetowym. Można byłoby również skorzystać z rozwiązania hybrydowego, takiego, jak np. w Irlandii. Wtedy jednorazowy koszt nie byłby bardzo wysoki, wyniósłby około 3,5 mld zł. Pozostałby jednak problem z zarządzaniem płynnością w ciągu roku.

Likwidacja opodatkowania zysków kapitałowych oraz dochodów z odsetek od lokat bankowych

W dłuższej perspektywie korzystny wpływ na wielkość i jakość inwestycji miałyby również zniesienie opodatkowania zysków kapitałowych lub przynajmniej umożliwienie odliczania strat kapitałowych od dochodów uzyskiwanych z innych źródeł.

Przy obecnej sytuacji na warszawskiej GPW szybkie zniesienie tego podatku nie powinno oznaczać dużego ubytku dochodów budżetu (możliwość odliczania strat kapitałowych od dochodów z innych źródeł można byłoby ograniczyć do inwestycji dokonanych po wprowadzeniu takiej zmiany).

Mogłoby natomiast przyczynić się do przyspieszenia jej rozwoju. Na 105 krajów, dla których są dostępne odpowiednie dane, w 62, a więc w ponad połowie, kapitalizacja giełdy w relacji do PKB jest większa niż w Polsce. Pod względem kapitalizacji ustępujemy w szczególności tygrysom azjatyckim – w Tajlandii jest ona ponad 2-krotnie większa niż u nas, w Korei – prawie 3-krotnie, w Malezji – prawie 4,5-krotnie, w Singapurze – prawie 6-krotnie, a w Hongkongu – ponad 18-krotnie. Jednocześnie jednak jeszcze na początku lat 90. w wielu krajach rozwiniętych (Francji, Niemczech, czy Hiszpanii) kapitalizacja giełdy była niższa niż obecnie w Polsce i to nawet po skorygowaniu relacji cen spółek notowanych na naszej giełdzie do poziomu ich wieloletniej średniej wartości księgowej. Ale te kraje miały znacznie bardziej rozwinięty system bankowy niż nasz kraj.

Zniesienie opodatkowania dochodów z odsetek od lokat bankowych również wiązałoby się ze stosunkowo niewielkimi kosztami (nieprzekraczającymi 1 proc. dochodów budżetu).

Likwidacja barier hamujących rozwój sektora bankowego, jakiegokolwiek by one były, ma duże znaczenie. Na 168 krajów, dla których są dostępne odpowiednie dane, w 102 relacja kredytu do PKB jest wyższa niż u nas. Ustępujemy pod tym względem nawet wielu krajom Ameryki Łacińskiej (np. Argentynie), czy Afryki (np. Kenii), ale porównanie do krajów wysokorozwiniętych i tygrysów azjatyckich jest szczególnie druzgoczące. W krajach o wysokim poziomie dochodu na mieszkańca relacja kredytu do PKB jest przeciętnie ponad 4,5-krotnie wyższa niż u nas. Z wyjątkiem 5 krajów (Grecji, Irlandii, Kanady, Korei Południowej i Nowej Zelandii), w pozostałych była ona wyższa już 50 (i więcej) lat temu. W 5 krajach, w których było inaczej, przekroczyła ona nasz obecny poziom, odpowiednio, w roku 1964, 1966, 1968, 1972 i 1986. W tygrysach azjatyckich relacja ta jest ponad 3-krotnie wyższa niż u nas. Wyższa była zresztą już 30 lat temu. Wyjątek stanowiła tu Indonezja, w której relacja ta przekroczyła nasz obecny poziom pod koniec lat 80.

W krajach Unii Europejskiej zarówno zyski kapitałowe, jak i dochody z odsetek od lokat bankowych bywają opodatkowane mocniej niż w naszym kraju. Można jednak znaleźć i takie kraje, w których opodatkowuje się je łagodniej lub w ogóle zwalnia z opodatkowania, mimo że sektor finansowy jest w nich dużo bardziej rozwinięty niż u nas (zob. Tabela 11.). Takie zwolnienie funkcjonuje również w niektórych tygrysach (np. w Hongkongu i Malezji – w przypadku zysków kapitałowych oraz w Singapurze – w przypadku odsetek od lokat bankowych).

Przy obecnej sytuacji na giełdzie papierów wartościowych szybkie zniesienie opodatkowania zysków kapitałowych nie powinno oznaczać dużego ubytku dochodów budżetu

Zniesienie opodatkowania dochodów z odsetek od lokat bankowych wiązałoby się ze stosunkowo niewielkimi kosztami nie przekraczającymi 1 proc. dochodu budżetu

Tabela 11. Opodatkowanie odsetek z lokat bankowych i zysków kapitałowych w krajach Unii Europejskiej

Kraj	Od osób fizycznych (proc.)			Od osób prawnych (proc.)		
	Od sprzedaży nieruchomości	Od sprzedaży papierów wartościowych	Od odsetek (od lokat) ¹	Od sprzedaży nieruchomości	Od sprzedaży papierów wartościowych	Od odsetek (od lokat)
Austria	b/d	0 ⁴ /23/33,5/50 ²	25	25 ³	25 ³	0
Belgia	0/33 ⁵	0 ⁶ /25/30/40/45/50 ²	15	33 ³	33 ³	0
Bułgaria	10 ²	10 ²	0	10 ³	10 ³	0
Cypr	20	0	10	20	0	10
Czechy	0 ⁷ /12/19/25/32 ²	12/19/25/32 ²	15	21 ³	21 ³	0
Dania	28/43/45	28/43/45	0	25	0 ⁸ /25	0
Estonia	21 ²	21 ²	21 ²	0	0	0
Finlandia	28	28	29	26	0 ⁹ /26	26
Francja	26	0/5,5/14/30/40 ²	25	1,72 ¹⁰ (34,43)	1,72 ¹⁰ (34,43)	16
Grecja	0-20 ¹⁵	20	15	25	25	25
Hiszpania	24/28/37/43 ²	18	25	32,5	32,5	32,5
Holandia	30	30	0	b/d	25,5	25,5
Irlandia	20	20	24	20	0 ⁹ /20	20
Litwa	0 ¹⁹ /15	0 ¹⁴ /15	15	18	18	18
Luksemburg	0-38	0-38	0	b/d	0 ⁹ /20/22/26	0
Łotwa	0 ¹⁸ /25	15	10	15	15	10
Malta	12	0/15/25/35 ²	0	12	35	0
Niemcy	0 ¹³ /7,5-22,5 (15-45) ¹²	0 ¹⁴ /7,5-22,5 (15-45) ¹²	30	1,5-1,65 (30-33) ¹¹	1,5-1,65 (30-33) ¹¹	1,5-1,65 (30-33) ¹¹
Polska	0/19 ⁵	19	19	19 ³	19 ³	19 ³
Portugalia	25	0 ¹⁴ /10	20	13,3 ²⁰ (26,5)	13,3 ²⁰ (26,5)	13,3 ²⁰ (26,5)
Rumunia	2/3	16 ²	16 ²	16 ³	16 ³	16 ³
Słowacja	19 ²	19 ²	15	19 ³	19 ³	19 ³
Słowenia	20	20	20	22	11 ²¹ /22	15
Szwecja	30	30	0	28	0 ²² /28	0
Węgry	25	20	20	20	0 ¹⁶ /20	20
Wielka Brytania	10/22/40	10/22/40	20	28	0 ⁹ /28	28
Włochy	b/d	23/27/38/41/43 ²	27	b/d	1,3 ¹⁷ /27,5	b/d

¹ Dane 2002 r., dotyczą podatków pobieranych bezpośrednio przy wypłacie odsetek, w krajach, gdzie zaznaczono zerowe zyski z lokat rozlicza się jako część dochodu osobistego.

² PIT.

³ CIT.

⁴ Nieopodatkowane, jeżeli papiery wartościowe były w posiadaniu sprzedającego przez okres co najmniej roku.

⁵ Jeśli sprzedaż nastąpiła przed upływem pięciu lat od zakupu danej nieruchomości.

⁶ Zwolnione z podatku, jeśli zyski z obrotu papierami wartościowymi nie kwalifikują się jako „profesjonalne”.

⁷ Nieopodatkowane jeśli nieruchomość była zamieszkała przez sprzedającego przez co najmniej dwa lata, lub w jego posiadaniu przez co najmniej pięć lat.

⁸ Zwolnione z opodatkowania, jeśli aktywa były utrzymywane przez co najmniej trzy lata.

⁹ Zwolnione od podatku, jeśli aktywa były utrzymywane przez co najmniej rok, a udział wynosił co najmniej 10 proc.

¹⁰ Jeśli papiery wartościowe pozostają w posiadaniu sprzedającego co najmniej dwa lata, to obowiązuje 95 proc. zwolnienie, stąd efektywna stawka podatku to 5 proc. * 34,43 proc. = 1,72 proc.

¹¹ Podatki dochodowe różnią się w zależności od landu, jedynie 5 proc. dochodów podlega opodatkowaniu.

¹² Jedynie 50 proc. dochodów podlega opodatkowaniu.

¹³ Zwolnione z podatku, jeżeli nieruchomość jest utrzymywana co najmniej dziesięć lat.

¹⁴ Zwolnione z podatku, jeżeli papiery wartościowe pozostają w posiadaniu sprzedającego co najmniej rok.

¹⁵ W zależności od długości okresu posiadania nieruchomości.

¹⁶ Nieopodatkowane, jeśli sprzedający posiadał co najmniej 30 proc. udziałów w danym przedsiębiorstwie co najmniej rok.

¹⁷ Jeśli sprzedający posiada papiery wartościowe jako aktywa trwale przez co najmniej rok, to obowiązuje 95 proc. zwolnienie.

¹⁸ Nieopodatkowane, jeżeli nieruchomość była głównym miejscem zamieszkania sprzedającego.

¹⁹ Nieopodatkowane, jeśli nieruchomość pozostawała w posiadaniu sprzedającego dłużej niż trzy lata.

²⁰ Jedynie 50 proc. dochodów podlega opodatkowaniu.

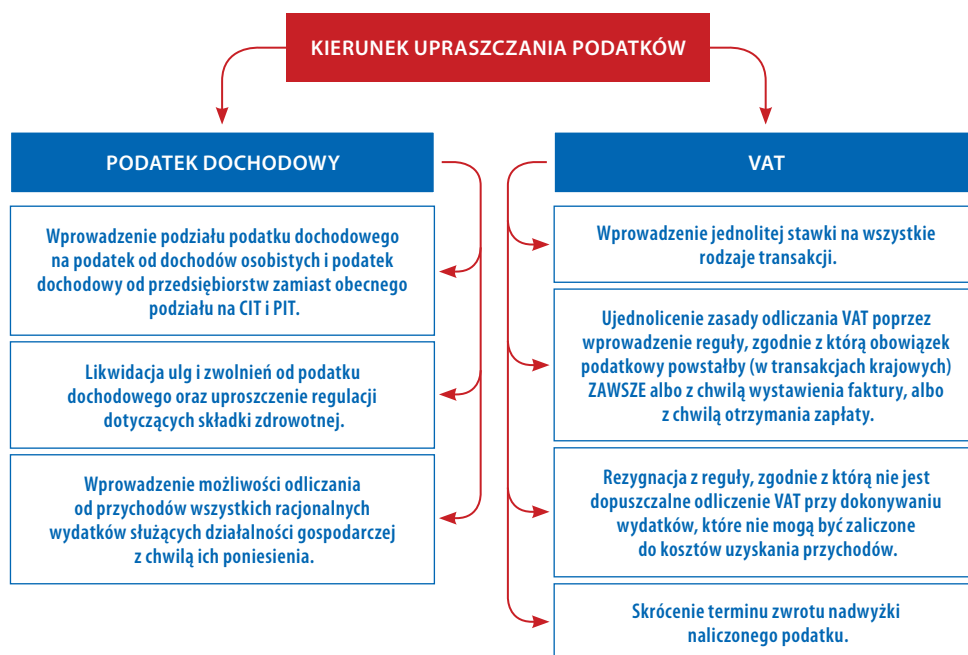
²¹ Jeśli udział wynosił co najmniej 8 proc. i sprzedający miał go w posiadaniu co najmniej sześć miesięcy, obowiązuje 50 proc. zwolnienie.

²² Całkowite zwolnienie obowiązuje w przypadku zbycia udziałów w przedsiębiorstwach z branż pokrewnych.

3.3. Uproszczenie podatków

Do podtrzymania wysokiego tempa wzrostu w następnych kilkunastu latach potrzebne jest nie tylko zwiększenie odsetka pracujących wśród osób w wieku produkcyjnym oraz udziału inwestycji w PKB. Niezbędne jest także utrzymanie wysokiej dynamiki produktywności pracy i kapitału. Temu celowi służyłoby (obok rozwiązań opisanych w poprzednich punktach) uproszczenie podatków.

Schemat 11. Kierunki upraszczania podatków



Źródło: Opracowanie własne

W obecnym stanie prawnym przepisy dotyczące opodatkowania działalności gospodarczej znajdują się zarówno w ustawie o PIT, jak też w ustawie o CIT, a brzmienie bliźniaczych przepisów jest – na ogół – identyczne. W efekcie, ustawa o PIT osiąga rozmiary, które odstraszą od lektury jej właściwych adresatów, tj. osoby osiągające dochody ze stosunku pracy i dochody podobne. Proponujemy usunięcie dotychczasowego podziału na podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) oraz podatek dochodowy od osób prawnych (CIT) i wprowadzenie w miejsce PIT i CIT dwóch podatków: podatku od dochodów osobistych oraz podatku dochodowego od przedsiębiorstw, tj. od działalności gospodarczej, bez względu na formę jej prowadzenia.

Usunięcie przepisów o działalności gospodarczej pozwoliłoby skrócić ustawę o PIT o prawie połowę. Do dalszego, znacznego jej skrócenia doprowadziłaby, wspomniana w punkcie dotyczącym redukcji opodatkowania dochodów z pracy, likwidacja niemal wszystkich ulg i zwolnień od tego podatku. Obecnie samo wyliczenie dochodów wolnych od podatku obejmuje ponad 120 pozycji. Uproszczenia domagają się także regulacje dotyczące składki ubezpieczenia zdrowotnego. W obecnym stanie prawnym składka zdrowotna (9 proc. wynagrodzenia po odliczeniu składek na ubezpieczenie społeczne) jest pobierana, a następnie odliczana od PIT-u. Niestety, odliczenie jest tylko częściowe (odliczyć można tylko składkę w wysokości 7,75 proc.). Efektem tych operacji jest ukryte podwyższenie stawki podatkowej, które odbywa

W miejsce PIT i CIT należałoby wprowadzić nowy podział na podatki od dochodów osobistych oraz podatki dochodowe od przedsiębiorstw

Trzeba byłoby również uprościć regulacje dotyczące składki ubezpieczenia zdrowotnego

się „obok” skali podatkowej, przedstawionej w art. 27 ust. 1 ustawy o PIT. Trzeba mieć jednak świadomość, że koszt dla sektora finansów publicznych wprowadzenia pełnego odliczenia od podatku dochodowego składki zdrowotnej wyniósłby ponad 4 mld zł. Byłby on tak wysoki, bo z odliczenia korzystałby wszyscy podatnicy. Oznaczałoby ono faktyczną podwyżkę rent i emerytur oraz wynagrodzeń w szeroko pojętej sferze budżetowej.

Te wszystkie rozwiązania pozwoliłyby na rezygnację z większości formularzy podatkowych związanych z tym podatkiem. Oryginalna koncepcja podatku liniowego zakłada, że roczna deklaracja podatku dochodowego powinna mieć „objętość pocztówki”. W warunkach polskich należy się liczyć z pewnymi komplikacjami, wynikającymi ze złożonego systemu ubezpieczeń społecznych. Mimo tych komplikacji, deklaracja nie powinna być dużo dłuższa.

Celem wprowadzenia jednolitych zasad opodatkowania dla właścicieli wszystkich przedsiębiorstw: jednoosobowej działalności gospodarczej, spółek osobowych (w tym cywilnych) oraz spółek kapitałowych⁶⁷ byłoby ograniczenie występowania zjawiska podejmowania decyzji gospodarczych pod wpływem przesłanek wynikających z cech systemu podatkowego. Przedsiębiorca powinien mieć możliwość wyboru takiej formy działalności, jaka będzie najlepiej dostosowana do jego potrzeb. Nie powinien natomiast być skazany na rozważania, która forma jest najkorzystniejsza podatkowo⁶⁸. Dotyczy to także formy finansowania rozwoju firmy. Obecne regulacje ustawy o CIT promują model finansowania spółek kapitałowych, który, z niewielką tylko przesadą, można uznać za niezdrowy. Podwójne opodatkowanie udziałowców i akcjonariuszy prowadzi do stanu, w którym inwestycje w kapitał zakładowy lub akcyjny stają się mało opłacalne⁶⁹. W tej sytuacji, atrakcyjną możliwością alternatywną jest finansowanie spółki za pomocą pożyczek udzielanych przez udziałowca. Odsetki, w przeciwieństwie do dywidendy, opodatkowane są tylko raz. Ponadto spółka wypłacająca odsetki może je zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów (dywidendy nie może). Efektem powyższych rozwiązań prawno-podatkowych jest duża liczba spółek kapitałowych o niskim kapitale zakładowym, bowiem wkłady kapitałowe zastępowane są pożyczkami od udziałowców. Ustawodawca stara się zwalczać te tendencje za pomocą przepisów o tzw. niedostatecznej kapitalizacji⁷⁰. Przepisy te są mocno niejasne, a ich skuteczność ograniczona. Zaproponowana w niniejszym raporcie koncepcja podatku dochodowego od przedsiębiorstw pozwoliłaby zniwelować atrakcyjność pożyczkowego schematu finansowania spółek, bo zniknęłoby podwójne opodatkowanie udziałowców.

Istotnym uproszczeniem opodatkowania dochodów przedsiębiorstw byłoby, opisane w poprzednim punkcie, wprowadzenie możliwości odliczania od przychodów wszystkich racjonalnych wydatków służących działalności gospodarczej z chwilą ich poniesienia, w tym w szczególności nakładów inwestycyjnych. Szeroko pojęte przepisy amortyzacyjne zajmują obecnie około jednej piątej ustawy o CIT (przy dyskusji o opodatkowaniu działalności gospodarczej będziemy się odwoływać do tej ustawy). Po wprowadzeniu zasady jednorazowego pełnego odliczania wydatków inwestycyjnych ustawa zostałaby istotnie skrócona. Niezależnie od tego, zniknęłyby

Koncepcja podatku liniowego zakłada, że roczna deklaracja podatku dochodowego powinna mieć „objętość pocztówki”

Przedsiębiorca powinien mieć możliwość wyboru takiej formy działalności, jaka będzie najlepiej dostosowana do jego potrzeb. Nie powinien natomiast być skazany na rozważania, która forma jest najkorzystniejsza podatkowo

67 Zasada jednolitego opodatkowania dotyczy ma nie tylko podmiotów gospodarczych, ale przede wszystkim, ich właścicieli (osób fizycznych). Istota sprawy polega na tym, by przy wyborze formy działalności (indywidualna działalność gospodarcza, spółka cywilna, spółka z o.o., etc.) przedsiębiorca nie musiał w najmniejszym stopniu kierować się przesłankami podatkowymi. Niezależnie bowiem od formy prawnej działalności, wypracowanie oraz wypłata zysku byłyby obciążone identyczną efektywną stopą podatkową. Obecnie jest inaczej: przedsiębiorca prowadzący indywidualną działalność może wybrać liniową stawkę 19 proc. Z kolei działając za pośrednictwem spółki z o.o. lub spółki akcyjnej, opodatkowany jest, w pewnym uproszczeniu, według efektywnej stopy 34,41 proc. (19 proc. CIT od dochodu spółki oraz dodatkowo 19 proc. od wypłaty dywidendy, czyli zysku po opodatkowaniu CIT-em).

68 W obecnym stanie prawnym podobne rozważania są codziennością. Co więcej, dotyczą nie tylko przedsiębiorców, ale także, choć w mniejszym stopniu, podatników PIT, którzy nie prowadzą działalności gospodarczej.

69 Pragniemy jeszcze raz przypomnieć, że udziałowiec (akcjonariusz) jest opodatkowany podwójnie: po pierwsze, spółka kapitałowa płaci CIT po wypracowaniu zysku, a po drugie, zysk netto jest opodatkowany jeszcze raz przy wypłacie dywidendy udziałowcowi (ta zasada działa z pewnymi modyfikacjami). Ponadto, wypłata dywidendy nie jest kosztem uzyskania przychodu dla wypłacającej spółki.

70 Art. 16 ust. 1 pkt 60 i 61 ustawy o CIT.

wszystkie wątpliwości interpretacyjne dotyczące zasad amortyzacji dla celów podatkowych. Jednocześnie procedura podatkowego rozliczania kosztów inwestycyjnych byłaby prosta dla każdego podmiotu gospodarczego i nie wymagałaby odrębnej ewidencji. Podatnicy mogliby amortyzować środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne wyłącznie dla celów księgowych; taka praktyka byłaby przejawem troski o rzetelne odzwierciedlenie stanu majątkowego firmy, ale jej naruszenie nie wiązałoby się z odpowiedzialnością wobec fiskusa. Z kolei mniejsze podmioty, które nie prowadzą pełnej księgowości, mogłyby zupełnie pominąć ewidencję środków trwałych oraz plany amortyzacji⁷¹.

Uproszczenie systemu podatkowego nie powinno się ograniczać do zmian w podatkach dochodowych. Głównym obszarem wymagającym uproszczenia są regulacje dotyczące podatku od towarów i usług.

Podatek ten został w istotnym stopniu, znacznie większym niż inne podatki, uregulowany na gruncie prawa europejskiego⁷². Określa ono granice, w których może się poruszać krajowy ustawodawca. Co do zasady, dyrektywy unijne są wydawane dla osiągnięcia określonego celu wspólnotowego przy jednoczesnym pozostawieniu państwom członkowskim swobody, jeśli chodzi o dobór środków do realizacji tego celu. Jednak przepisy dyrektyw VAT-owskich są, w odniesieniu do wielu kwestii, bardzo szczegółowe, precyzyjne i jednoznaczne. Prawodawca europejski pozostawił jednak państwom członkowskim dość szeroki zakres swobody, jeżeli chodzi o kształtowanie takich elementów konstrukcyjnych VAT, jak wysokość stawki⁷³, wprowadzania stawek obniżonych⁷⁴, czy ustalanie momentu powstania obowiązku podatkowego. Tę swobodę powinno się wykorzystać.

Pierwszą i najważniejszą postulowaną przez nas zmianą w systemie podatku VAT byłoby wprowadzenie jednolitej stawki na wszystkie rodzaje transakcji. Jedynie gdyby zdecydowano się na szybkie wprowadzenie euro, należałoby odłożyć tę zmianę, przynajmniej do momentu obniżenia dynamiki cen żywności, tak, aby zmiany w podatkach nie utrudniały realizacji kryterium niskiej inflacji, jednego z warunków przystąpienia do strefy euro

Jednolita stawka VAT funkcjonuje np. w Danii (przy czym wynosi ona tam aż 25 proc.). W naszym regionie została ona wprowadzona w 2004 r. na Słowacji na poziomie 19 proc., ale ostatnio – z przyczyn mówiąc ogólnie „pozaekonomicznych” – rozbudowano system tego podatku o jedną stawkę obniżoną w wysokości 10 proc.

W Polsce, oprócz stawki podstawowej (22 proc.), funkcjonują trzy stawki obniżone (7, 3 i 0 proc.). Dotyczą one około 200 typów transakcji. Są zazwyczaj nakładane na rodzaje działalności gospodarczej charakteryzujące się generalnie niską (i wolno rosnącą) produktywnością czynników wytwórczych. W ten sposób, podnosi się ich relatywną zyskowność. Z jednej strony, zmniejsza się wymogi kapitałowe dla tych firm (nie muszą one zamrażać

Zmian wymagają również regulacje dotyczące podatku od towarów i usług

Po pierwsze należy wprowadzić jednolitą stawkę podatku VAT na wszystkie rodzaje transakcji

Jedna stawka VAT na poziomie 25 proc. funkcjonuje w Danii

W Polsce, oprócz stawki podstawowej (22 proc.), funkcjonują trzy stawki obniżone (7, 3, 0 proc.), które obejmują około 200 typów transakcji

⁷¹ W obecnym stanie prawnym przepisy podatkowe wymagają prowadzenia ewidencji środków trwałych oraz ustalania planu amortyzacji od wszystkich podmiotów opodatkowanych na ogólnych zasadach podatku dochodowego (PIT i CIT). Z kolei większe podmioty, prowadzące pełną rachunkowość, często są zmuszone do prowadzenia dwóch ewidencji środków trwałych i dwóch planów amortyzacji dla celów podatkowych i księgowych.

⁷² Fundamentem wspólnotowego systemu VAT jest VI dyrektywa Rady z 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji przepisów państw członkowskich dotyczących podatków obrotowych wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednoliconą podstawa wymiaru podatku (77/388/EEC). Została ona zastąpiona przez dyrektywę Rady 2006/112/WE z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. U. UE. L. 06.347.1).

⁷³ Dyrektywa 112 stanowi jedynie, że w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2010 r. stawka podstawowa nie może być niższa niż 15 proc. (art. 97).

⁷⁴ Dyrektywa 112 stanowi, że państwa członkowskie mogą stosować jedną lub dwie stawki obniżone, w wysokości nie niższej niż 5 proc. podstawy opodatkowania. Dodatkowo, stawki obniżone mogą być stosowane wyłącznie w odniesieniu do pozycji wymienionych w załączniku nr 3 do dyrektywy. Od tej reguły w praktyce występuje jednak w państwach członkowskich szereg wyjątków. Przykładowo, na etapie negocjacji przedakcesyjnych Polska uzyskała możliwość czasowego stosowania obniżonych stawek w wysokości 3 proc. oraz 0 proc.

w rozliczeniach z urzędem skarbowym równie dużych kapitałów, jak przedsiębiorstwa działające w sektorach obciążonych stawką podstawową). Z drugiej strony, zwiększa się popyt na dobra wytwarzane przez te firmy, bo stają się one tańsze w porównaniu do dóbr obciążonych stawką podstawową.

Podniesienie stawek obniżonych powinno znacznie słabiej zwiększyć czystą stratę społeczną z opodatkowania (czyli, przypomnijmy, wartość dla konsumentów i producentów dóbr, których produkcja spadła na skutek wprowadzenia podatku zaburzającego ich decyzje co do tego, ile i na co wydawać) niż zmniejszyłoby ją jednoczesne obniżenie stawki podstawowej i to co najmniej z 2 powodów (zob. np. Ramsey, 1927). Po pierwsze, strata ta, analitycznie, jest proporcjonalna do kwadratu stawki. Oznacza to, że wysokie stawki rodzą szczególnie duże koszty, które redukcja tych stawek mogłaby znacząco ograniczyć. Po drugie, przy danej stawce, czysta strata społeczna jest tym mniejsza, im niższą wrażliwością na zmiany ceny charakteryzuje się popyt na opodatkowane dobra. Taka niska wrażliwość na zmiany ceny wyróżnia popyt na wiele dóbr, których zakup jest obecnie obciążony stawkami obniżonymi (np. żywność nieprzetworzona). Stąd też podniesienie tych stawek nie powinno istotnie zredukować zapotrzebowania na te dobra.

Mnogość stawek VAT odstrasza część potencjalnych inwestorów zagranicznych. Badania przeprowadzone przez Komisję Europejską wskazują, że część przedsiębiorców obawia się podejmowania działalności w innych państwach członkowskich niż państwo siedziby ze względu na brak pewności, co do obowiązujących tam stawek właściwych dla konkretnych czynności i wynikające z tego ryzyko sankcji, nawet w przypadku niezawinionych pomyłek⁷⁵.

Propozycja ujednoczenia stawek cieszy się wysokim poparciem wśród przedsiębiorców. Dwie trzecie z nich opowiada się za takim rozwiązaniem.

Wiele firm ma duże problemy z przyporządkowaniem stawek VAT do wykonywanych transakcji. W efekcie często dochodzi do sytuacji, w których na skutek niezamierzonych błędów ze strony podatników produkty o identycznej charakterystyce są sprzedawane z różnymi stawkami. Tymczasem, zastosowanie nieprawidłowej (zbyt niskiej) stawki, nawet w dobrej wierze, naraża przedsiębiorcę na sankcje. Uproszczona struktura stawek przyniosłaby oszczędności zarówno firmom, jak i administracji podatkowej. Obecnie w celu określenia właściwej stawki VAT producent powinien ustalić klasyfikację statystyczną dla każdego ze swoich towarów. Następnie tę samą klasyfikację musi zweryfikować każdy następny uczestnik łańcucha obrotu (z wyjątkiem ostatecznego konsumenta). Nie trzeba dodawać, że kontrola poprawności stosowanych stawek pociąga także koszty po stronie organów podatkowych.

Ale wielość stawek nie tylko powoduje problemy interpretacyjne, na których rozwikłanie traci czas przedsiębiorcy, urzędy statystyczne i urzędy skarbowe. Ułatwia również dokonywanie nadużyć. Dlaczego więc się je utrzymuje? Głównym motywem jest chęć realizowania przez polityków zadań „niefiskalnych”, czyli, mówiąc po ludzku, obrona przywilejów przyznanych własnemu elektoratowi. Ale te „zadania” często mogłyby być z mniejszą szkodą dla rozwoju realizowane za pomocą innych instrumentów, np. wydatków publicznych.

Ujednoczona stawka mogłaby wynosić około 15 proc⁷⁶. Przy takiej jej wysokości zmiana ta powinna być neutralna dla dochodów sektora finansów publicznych i to przy pominięciu pozytywnego wpływu zmniejszenia skali pomyłek i nadużyć przy rozliczaniu podatku oraz efektów podaźowych związanych z redukcją stawki podstawowej.

Podniesienie stawek obniżonych powinno znacznie słabiej zwiększyć czystą stratę społeczną z opodatkowania niż zmniejszyłoby ją jednoczesne obniżenie stawki podstawowej

Mnogość stawek VAT odstrasza inwestorów ze względu na ryzyko sankcji nawet w przypadku niezawinionych pomyłek

Uproszczona struktura stawek VAT przyniosłaby oszczędności zarówno firmom, jak i administracji podatkowej

Wielość stawek VAT ułatwia dokonywania nadużyć

Stawkę podatku VAT w Polsce należałoby ustalić na poziomie około 15 proc.

⁷⁵ KOM(2007)380, s. 10.

⁷⁶ Zastosowane różne metody oszacowania jednolitej stawki VAT gwarantującej utrzymanie obecnych dochodów budżetu z tego tytułu dały bardzo zróżnicowane wyniki. Dlatego do tej liczby należałoby podchodzić ze szczególną ostrożnością. Ministerstwo Finansów dysponuje danymi, które powinny mu pozwolić na precyzyjne określenie właściwego poziomu jednolitej stawki VAT.

Drugą ważną zmianą byłoby ujednoczenie zasady odliczania VAT przy każdym rodzaju transakcji poprzez wprowadzenie reguły, wedle której obowiązek podatkowy powstawałby (w transakcjach krajowych) zawsze albo z chwilą wystawienia faktury, albo otrzymania płatności. System VAT powinien pozwalać na proste, można powiedzieć automatyczne określenie momentu, w którym materializuje się obowiązek podatkowy z tytułu dokonanej sprzedaży⁷⁷. Zgodnie z rozwiązaniem, jakie funkcjonuje obecnie, zasada ogólna podlega tak wielu wyłączeniom⁷⁸, że trudno jest mówić o jakiegokolwiek zasadzie. Obecnie jedne rodzaje transakcji są rozliczane według metody memoriałowej, a inne kasowo, tj. dopiero po dokonaniu płatności (przy czym te same transakcje są rozliczane memoriałowo na potrzeby wymiaru innych podatków).

W efekcie podatnicy mają bardzo często problemy z prawidłowym ustaleniem momentu, w którym powstaje obowiązek podatkowy. Prowadzi to do nieprawidłowości w rozliczeniach, przy czym stają się one udziałem przedsiębiorców działających bez najmniejszego zamiaru naruszenia prawa. Jednak, ze względu na mimowolne uchybienia, są oni narażeni na sankcje lub konieczność częstego korygowania złożonych już deklaracji podatkowych, co zwiększa ich koszty administracyjne.

Skomplikowane przepisy dotyczące momentu powstania obowiązku podatkowego są źródłem jeszcze innych trudności. Nawet jeżeli podatnik wie, jak moment powstania obowiązku przypisać określonej transakcji, to może mieć trudności z prawidłowym ujęciem transakcji w swoim systemie finansowo-księgowym. Innymi słowy, tego typu systemy, mające postać oprogramowania komputerowego, bywają niedostosowane do obsługi transakcji, dla której przewidziano nietypowy moment powstania obowiązku podatkowego.

Różnicowanie zasad odliczania VAT wprowadzono, aby uniemożliwić wyłudzenie podatku przy wykorzystaniu firm-krzaków. Ale taki sam skutek można osiągnąć w inny sposób mniej uciążliwy dla uczciwych przedsiębiorców, rozszerzając np. różnicowanie podmiotowe zamiast przedmiotowego.

Po trzecie wreszcie, postulowalibyśmy zmiany, które ograniczyłyby ujemny wpływ VAT na sytuację finansową firm, w tym ich płynność. W szczególności należałoby zrezygnować z reguły, wedle której nie jest dopuszczalne odliczenie VAT przy dokonywaniu wydatków, które nie mogą być zaliczane do kosztów uzyskania przychodów⁷⁹. Reguła ta stałaby się martwa przy wprowadzeniu proponowanych zmian w podatku dochodowym od firm. Ponadto, wskazane byłoby również istotne skrócenie terminu zwrotu nadwyżki podatku naliczonego⁸⁰. Obecnie, standardowo wynosi on 180 dni, a organ podatkowy może go jeszcze przedłużyć do czasu zakończenia postępowania wyjaśniającego, jeżeli uzna, że zasadność zwrotu wymaga dodatkowego sprawdzenia.

Inne obszary prawa podatkowego, w których są potrzebne uproszczenia, zostały bardziej szczegółowo opisane w kolejnym rozdziale.

System VAT powinien również pozwalać na proste określenie momentu, w którym materializuje się obowiązek podatkowy z tytułu dokonanej sprzedaży

Wreszcie, należałoby także zrezygnować z reguły, wedle której nie jest dopuszczalne odliczenie VAT przy dokonywaniu wydatków, które nie mogą być zaliczane do kosztów uzyskania przychodów

⁷⁷ Przypomnijmy, że moment powstania obowiązku podatkowego decyduje o miesiącu, w którym podatnik deklaruje podatek należny.

⁷⁸ Tego rodzaju wyłączeń jest kilkanaście.

⁷⁹ Wspomniana zasada wynika z art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o VAT. Warto zauważyć, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 30 kwietnia 2008 r. (sygn. III SA/Wa 173/08) uznał, że jest ona niezgodna z prawem UE.

⁸⁰ Nadwyżka podatku naliczonego występuje wtedy, gdy podatek zawarty w fakturach zakupowych przekracza kwotę podatku należnego wynikającego z faktur sprzedaży.

4. Co kosztowałyby niewiele, czyli mała reforma zamiast dużej?

4.1. Uwagi wstępne

W poprzednim rozdziale przedstawiliśmy plan ambitnej reformy podatkowej, której celem byłoby zapewnienie wysokiego wzrostu gospodarczego w dłuższym okresie. Może się jednak zdarzyć, że z różnych powodów do realizacji takiej reformy nie dojdzie. Na taką okoliczność sugerujemy przeprowadzenie zmian skromniejszych, które mimo ograniczonego zakresu przyniosą Polakom realne korzyści.

Przede wszystkim zdecydowana większość propozycji przedstawionych w rozdziale 3.3. może być wprowadzona w życie pojedynczo, w oderwaniu od całości nakreślonego programu reform. Niektóre z tych propozycji są całkowicie neutralne dla budżetu państwa i budżetów samorządów, a zatem mogą być realizowane bez podejmowania trudnych decyzji politycznych.

Powyższa uwaga dotyczy w szczególności propozycji odejścia od obecnego podziału podatków dochodowych w zależności od formy prawnej podatników. Proponujemy, aby ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych (ustawa o CIT) oraz ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych (ustawa o PIT) zostały zastąpione ustawą o podatku dochodowym od przedsiębiorstw (niezależnie od ich formy prawnej) oraz ustawą o podatku od dochodów osobistych. Nowe kryterium podziału odwoływałoby się do rodzaju opodatkowanych dochodów: podatek od dochodów przedsiębiorstw dotyczyłby tylko zysków z działalności gospodarczej, zaś podatek od dochodów osobistych wszelkich dochodów osób fizycznych z wyjątkiem działalności gospodarczej. Taka zmiana znacząco zwiększyłaby przejrzystość i logikę systemu podatkowego.

Poniżej przedstawiamy inne koncepcje o podobnym charakterze. Nie wszystkie z tych koncepcji będą całkowicie neutralne budżetowo. Niemniej ich skutki dla sektora finansów publicznych będą ograniczone. Jednocześnie można się spodziewać, że dadzą podatnikom duże praktyczne korzyści.

4.2. Zmiany w zasadach opodatkowania dochodu: koszty związane z działalnością gospodarczą

Potrącalność wydatków: wyjątki psują zasadę

Zgodnie z ogólną zasadą podatków dochodowych, racjonalne i legalne wydatki związane z działalnością gospodarczą mogą być zaliczane do kosztów uzyskania przychodów⁸¹. Niestety, polski ustawodawca obwarował tę zasadę wyjątkami, których liczba przekracza 60⁸². Taki stan rzeczy to jeden z przejawów nadmiernej nieufności, jaką autorzy przepisów podatkowych okazują polskim przedsiębiorcom, a szerzej – wszystkim podatnikom. Zwróćmy bowiem uwagę, że wyjątki, o których tutaj mowa, dotyczą wydatków, które, zgodnie ze wspomnianą na wstępie zasadą ogólną, muszą spełniać test racjonalności. Jeżeli wydatek tego testu nie spełnia, tj. z samej swojej natury nie przyczynia się do osiągnięcia korzyści gospodarczych, to nie może być zaliczany do kosztów uzyskania przychodów na podstawie zasady ogólnej, która zawsze

Propozycja małej reformy podatkowej, która zakładałaby...

...wprowadzenie ustawy o podatku dochodowym od przedsiębiorstw oraz ustawę o podatku od dochodów osobistych

⁸¹ Powołana zasada, choć sformułowana nieco inaczej, została wyrażona w art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o CIT oraz art. 22 ust. 1 zd. 1 ustawy o PIT.

⁸² Por. art. 16 ust. 1 ustawy o CIT oraz art. 23 ust. 1 ustawy o PIT.

obowiązywała i będzie obowiązywać. Innymi słowy, nie trzeba wprowadzania dziesiątków wyjątków od wspomnianej zasady ogólnej, żeby zamknąć możliwość potrącania wydatków, które mają charakter nieracjonalny.

Polski ustawodawca zdaje się powyższego nie dostrzegać. Uważa zarazem, że ogólny wymóg racjonalnego działania dyscyplinuje podatników w sposób niedostateczny. Postanowił zatem zadekretować, że niektóre rodzaje wydatków niejako z definicji są nieracjonalne, bądź też mają charakter „zbytków”, a co za tym idzie, nie mogą pomniejszać podstawy opodatkowania. W pewnym uproszczeniu, takie właśnie powody decydują o długości katalogu wydatków, które są wykluczane z kosztów uzyskania przychodów wyłącznie ze względu na swój rodzaj.

W rozdziałach 3.2. oraz 3.3. postulujemy całkowite lub niemal całkowite usunięcie wspomnianego katalogu⁸³. Zgodnie z tymi propozycjami, możliwość bezpośredniego zaliczania do kosztów podatkowych dotyczyłaby nawet wydatków inwestycyjnych.

Na wypadek, gdyby ustawodawca uznał, że powyższa koncepcja idzie zbyt daleko, przedstawiamy propozycje skromniejsze. Polegają one na wykreśleniu kilku wyjątków od ogólnej zasady potrącalności; chodzi tutaj o takie wyjątki, które są szczególnie nieuzasadnione lub prowadzą do szczególnych trudności interpretacyjnych.

Wprowadzenie potrącalności wydatków na zaniechane inwestycje

W obecnym stanie prawnym, przedsiębiorca nie może zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów wydatków poniesionych na zaniechane inwestycje⁸⁴. Jesteśmy zdania, że jest to zasada krzywdząca, która powinna być wyeliminowana z systemu podatków dochodowych.

Zaniechanie inwestycji może nastąpić z różnych powodów. Na przykład, po rozpoczęciu projektu inwestycyjnego mogą zmienić się warunki rynkowe, wobec czego dokończenie projektu staje się nieopłacalne. Innym powodem zaniechania inwestycji może być pogorszenie sytuacji finansowej przedsiębiorstwa, które wymusza ograniczenie zakresu działalności. Innymi słowy, decyzje o zaniechaniu inwestycji są najczęściej decyzjami racjonalnymi, a wręcz wymuszonymi przez ekonomiczne realia. W tym kontekście, zakaz zaliczania do kosztów podatkowych wydatków, które zostały poniesione na inwestycje rozpoczęte, ale zaniechane jest nieuzasadniony.

Wprowadzenie tego zakazu tłumaczyć można obawą ustawodawcy, że podstawa opodatkowania będzie się kurczyć na skutek inwestycji podejmowanych w sposób beztroski. Trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że takie obawy kontrastują z istotą gospodarki rynkowej, która polega na tym, że przedsiębiorcy prowadzą działalność nastawioną na zysk. Nikt nie podejmuje kosztownych inwestycji tylko po to, by zaliczyć ewentualne straty do kosztów uzyskania przychodów. Ponadto, nawet jeśli ktoś taki by się znalazł, to wystarczającym zabezpieczeniem interesów budżetu jest wspomniana wyżej zasada ogólna, wedle której potrącalne są tylko te wydatki, które są racjonalne.

Tak więc, jeżeli np. spółka działająca w branży spożywczej bez żadnego przygotowania rozpocznie inwestycje w infrastrukturę hutniczą albo stoczniową, a następnie porzuci te projekty w związku z brakiem odpowiedniego doświadczenia, to wydatki na zaniechane inwestycje nie

Obecnie przedsiębiorca w Polsce nie może zaliczyć do kosztów uzyskania przychodów wydatków poniesionych na zaniechane inwestycje

Tymczasem, nikt nie podejmuje kosztownych inwestycji tylko po to, aby zaliczyć ewentualne straty do kosztów uzyskania przychodów

⁸³ Warto zaznaczyć, że niektóre elementy katalogu wydatków niepotrącalnych mają uzasadnienie systemowe. Dotyczy to zwłaszcza art. 16 ust. 1 pkt 8 ustawy o CIT, który odnosi się m.in. do wydatków na nabycie udziałów i akcji. Należy jednak mieć na uwadze, że przepis ten nie wprowadza zakazu zaliczania tych wydatków do kosztów podatkowych, a jedynie opóźnia moment rozpoznania kosztu do czasu odpłatnego zbycia odpowiednich walorów. Analogiczna regulacja znajduje się w art. 23 ust. 1 pkt 38 ustawy o PIT.

⁸⁴ Zob. art. 16 ust. 1 pkt ust. 41 ustawy o CIT i art. 23 ust. 1 pkt 35 ustawy o PIT.

pomniejszą podstawy opodatkowania, bowiem zostaną ocenione jako nieracjonalne. Żeby uzyskać ten efekt wystarczy stosować ogólne zasady i nie trzeba do tego szczegółowego zakazu odnoszącego się do zaniechanych inwestycji. Zwłaszcza, że zakaz ten, niezależnie od celu, dla którego został wprowadzony, szkodzi przedsiębiorcom, prowadzącym racjonalną gospodarkę nastawioną na osiągnięcie zysku.

Zmiany dotyczące likwidacji środków trwałych

Innym zakazem, który powinien zostać usunięty, jest zakaz potrącania wydatków, jakie zostały poniesione na niektóre środki trwałe. Chodzi tutaj o środki trwałe, które nie zostały w pełni zamortyzowane, a następnie zostały zlikwidowane, bowiem utraciły przydatność gospodarczą na skutek zmiany rodzaju działalności. Niezamortyzowana część wydatków na takie środki nie może być zaliczona do kosztów podatkowych w momencie ich likwidacji. Oznacza to, że ta część wydatków już nigdy później nie będzie mogła być zaliczona do kosztów podatkowych⁸⁵.

Powyższa norma jest równie nieuzasadniona i niesprawiedliwa, jak zakaz zaliczania do kosztów podatkowych wydatków na zaniechane inwestycje. W istocie bowiem, stoi za nią bardzo podobne rozumowanie. Jego podstawą jest domniemanie, że podatnicy mają skłonności do beztroski przy nabywaniu środków trwałych oraz przy zmianach profilu działalności. Efektem tej beztroski mają być niepotrzebne wydatki na bezużyteczne środki trwałe. Takie rozumowanie zupełnie nie pasuje do realiów i zasad gospodarki rynkowej.

Zniesienie restrykcji dotyczących zakupu i eksploatacji samochodów osobowych

Przepisy ustaw o CIT i PIT dotyczące samochodów osobowych to również znakomita ilustracja ogólnej nieufności, z jaką aparat skarbowy w Polsce traktuje przedsiębiorców. Przypomnijmy, że wspomniane przepisy nakładają restrykcje dotyczące odliczania kosztów odnoszących się do samochodów osobowych o wartości przekraczającej 20 tys. euro, czyli w chwili obecnej ok. 68 tys. zł⁸⁶. Chodzi tutaj o koszty amortyzacji oraz ubezpieczenia, które można odliczać od podstawy opodatkowania tylko w części, jaką wyznacza proporcja równowartości 20 tys. euro do wartości nabytego samochodu osobowego⁸⁷.

Powyższe ograniczenia powinny zostać uchylone. Ich wprowadzenie wiązało się z przekonaniem, że drogi samochód osobowy jest dla przedsiębiorcy dobrem luksusowym, które nie jest konieczne do prowadzenia działalności gospodarczej. Wydaje się jednak, że dokonując takich ocen i wyborów, ustawodawca przekroczył granice swoich kompetencji. Nie chodzi rzecz jasna o granice przewidziane w przepisach prawa, ale o takie granice, które wynikają z potocznie rozumianej swobody wyboru środków przy prowadzeniu działalności gospodarczej.

Ponadto, jeżeli nawet pozostawimy na boku te fundamentalne rozważania, trudno zaprzeczyć, że jest wielu przedsiębiorców, którzy autentycznie potrzebują samochodów osobowych o wartości przekraczającej 20 tys. euro.

Niezamortyzowana część wydatków na środki trwałe nie może być zaliczona do kosztów podatkowych w momencie ich likwidacji

W koszty podatkowe można zaliczyć tylko część kosztów związanych z zakupem i ubezpieczeniem samochodów osobowych

... tymczasem wielu przedsiębiorców, potrzebuje samochodów osobowych o wartości przekraczającej limit 20 tys. euro.

85 Zob. art. 16 ust. 1 pkt 6 ustawy o CIT i art. 23 ust. 1 pkt 6 ustawy o PIT.

86 Jeśli chodzi o szczegóły, omawiany próg 20 tys. euro jest dla różnych celów definiowany na różne sposoby. Dla uproszczenia przyjmijmy, że dotyczy on ceny nabycia samochodu osobowego brutto (łącznie z VAT-em).

87 Zob. art. 16 ust. 1 pkt 4 i 49 ustawy o CIT oraz art. 23 ust. 1 pkt 4 i 47 ustawy o PIT.

Wprowadzenie potrażliwości wydatków na reprezentację

W obecnym stanie prawnym wydatki na tzw. reprezentację nie są zaliczane do kosztów uzyskania przychodów⁸⁸. Naszym zdaniem, powyższy zakaz powinien zostać uchylony.

Warto zwrócić uwagę, że ustawy o CIT i PIT nie przewidują ogólnej definicji reprezentacji. W potocznym rozumieniu, wydatki na reprezentację to wydatki ponoszone przy okazji kontaktów handlowych z kontrahentami, gdzie przedsiębiorca spotyka się z jedną, bądź kilkoma wybranymi osobami. Przykładem może być wydatek na tzw. obiad dla klienta, bądź na obiad przedsiębiorcy (lub pracownika przedsiębiorcy), ale zjedzony w towarzystwie klienta. Organy podatkowe definiują pojęcie reprezentacji za pomocą słowników języka polskiego, przy czym, wraz z upływem lat, zmieniają się autorzy oraz wydania słowników, które są traktowane jako autorytatywne⁸⁹. Taki stan rzeczy nie zasługuje na aprobatę.

Jak dotąd ustawodawca nie sformułował definicji reprezentacji. Sformułowanie takiej definicji dla celów podatkowych jest bowiem niezwykle trudne, o ile w ogóle możliwe. Wydaje się bowiem, że każda definicja byłaby naznaczona arbitralnością. W szczególności, płynna jest granica między wydatkami na reprezentację oraz wydatkami na reklamę. Niezależnie od powyższego, przygniatająca większość wydatków na reprezentację to wydatki konieczne dla prowadzenia działalności gospodarczej i przyczyniające się do generowania przychodów. Dotyczy to zwłaszcza wspomnianych powyżej obiadów, które są spożywane w towarzystwie klientów przedsiębiorcy. Z powyższych względów utrzymywanie zakazu potrącania kosztu z tytułu wydatków na reprezentację jest nieuzasadnione.

Ponadto, warto jeszcze raz powtórzyć, że wydatki, które kłócą się z zasadami racjonalnej gospodarki, nie mogą być odliczane od podstawy opodatkowania na podstawie ogólnych zasad, bez konieczności odwoływania się do przepisów szczególnych, jakimi są przepisy o wydatkach na reprezentację.

Zmiany dotyczące remontów przeprowadzonych przy użyciu nowej technologii lub nowych części

Zagadnienie wydatków na remont należy do nieco innej kategorii aniżeli kwestie kosztowe, które omawiamy powyżej. Nie wiąże się ono bowiem ściśle z katalogiem wydatków, które nie mogą być zaliczane do kosztów podatkowych. Powodem, dla którego to zagadnienie przedstawiamy są niejasne przepisy, które sprawiają, że w praktyce organy podatkowe mają nadmierną swobodę przy interpretacji.

Przypomnijmy, że wydatki na remont są zaliczane bezpośrednio do kosztów uzyskania przychodów, co dobrze odpowiada ekonomicznej naturze remontu. Istnieje jednak niejasność dotycząca przypadków, gdy remont w związku z ogólnym postępem technicznym wykonywany jest przy użyciu części wytworzonych w ramach nowszych technologii niż części oryginalne. W takiej sytuacji niektóre organy podatkowe skłaniają się do twierdzenia, że remont ma charakter tzw. ulepszenia. Tymczasem wydatki na ulepszenie nie mogą być zaliczane do kosztów bezpośrednio; zamiast tego powiększają wartość początkową ulepszanego środka i stają się kosztami na raty poprzez odpisy amortyzacyjne. Innymi słowy, zmiana klasyfikacji z remontu na ulepszenie prowadzi do zakwestionowania bezpośredniej potrażliwości odpowiednich kosztów.

Do kosztów uzyskania przychodów nie są zaliczane wydatki na tzw. reprezentację

Większość wydatków na reprezentację to wydatki konieczne dla prowadzenia działalności gospodarczej i przyczyniające się do generowania przychodów

W przypadku wydatków na remont panują niejasne przepisy utrudniające jednoznaczną interpretację

Stosowanie przy remoncie nowszych technologii niż części oryginalne powoduje, że remont ma charakter ulepszenia...

...a wówczas takie wydatki na remont nie są bezpośrednio zaliczane do kosztów

⁸⁸ Zob. art. 16 ust. 1 pkt 28 ustawy o CIT oraz art. 23 ust. 1 pkt 23 ustawy o PIT.

⁸⁹ Oto fragment jednej z ostatnich urzędowych interpretacji na ten temat: „Słownik języka polskiego” pod redakcją profesora Stanisława Dubisza definiuje reprezentację jako okazalność, wystawność w jakimś sposobie życia związaną ze stanowiskiem, pozycją społeczną. Przenosząc tę definicję na grunt ustawy podatkowej, zgodnie z przyjętym od lat poglądem doktryny prawa podatkowego, należy uznać, że reprezentacja to występowanie w imieniu podatnika (firmy) wiążące się z okazalnością, wytwornością, w celu wywołania jak najlepszego wrażenia przy reprezentowaniu firmy.”

Powyższe rozważania prowadzą do dwóch wniosków. Po pierwsze, przedstawione regulacje naznaczone są niejasnością, która daje organom podatkowym nadmierną władzę. Po drugie, w wielu przypadkach regulacje te pozwalają na kwestionowanie bezpośredniej potrącalności niektórych wydatków na remont, co jest niesłuszne niezależnie od innych okoliczności.

Zauważmy, że cały problem, jak wiele innych, w ogóle by nie zaistniał, gdybyśmy przyjęli zasadę bezpośredniej potrącalności wydatków inwestycyjnych (należą do nich także wydatki na ulepszenie środków trwałych). Wprowadzenie tej zasady postulujemy powyżej w częściach 3.2. oraz 3.3. Na wypadek, gdyby tak daleko idąca propozycja nie została przyjęta, proponujemy uszczegółowienie dotychczasowych przepisów, które pozwoliłyby stwierdzić bez żadnej wątpliwości, że odtworzenie środka trwałego przy zastosowaniu nowej technologii nie powinno być traktowane jak ulepszenie. W efekcie, wydatki na takie odtworzenie będą zaliczane do kosztów uzyskania przychodów bezpośrednio (tym samym nie będą powiększać podstawy amortyzacji).

Aby uniknąć niejasności w interpretowaniu przepisów, najlepiej byłoby wprowadzić zasadę bezpośredniej potrącalności wydatków inwestycyjnych

4.3. Zmiany w VAT

Zniesienie 30-proc. sankcji VAT

W obecnym stanie prawnym, zaniżenie zobowiązania podatkowego i inne nieprawidłowości w deklaracjach podatkowych VAT pociągają za sobą zastosowanie tzw. 30-proc. sankcji VAT-owskiej, zwanej też dodatkowym zobowiązaniem podatkowym⁹⁰. Proponujemy całkowite uchylenie tej sankcji, bowiem jest ona środkiem właściwym dla państwa fiskalnego nastawionego na bezwzględną walkę z podatnikami.

Należy znieść 30-proc. sankcję VAT-owską, która nie jest środkiem właściwym dla państwa przyjaźnie nastawionego do podatników

Przypomnijmy, że sankcja VAT naliczana jest, w pewnym uproszczeniu, od kwoty zaniżenia zadeklarowanego zobowiązania⁹¹. Tymczasem ogólne przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, zawarte w ordynacji podatkowej, przewidują, że zaległości podatkowe skutkują obowiązkiem zapłaty odsetek za zwłokę. W efekcie, kiedy występują zaległości w VAT, dochodzi do swego rodzaju kumulowania negatywnych konsekwencji. Uważamy, że taki stan rzeczy wymaga zmiany poprzez zniesienie sankcji VAT⁹².

Koncepcja zniesienia 30-proc. sankcji VAT została uwzględniona w projekcie nowelizacji ustawy o VAT z 26 lutego 2008 r., przygotowanym przez ministra finansów. Należy mieć nadzieję, że parlament nie zrezygnuje z tej koncepcji przy uchwalaniu ostatecznej wersji nowelizacji.

Zniesienie ograniczeń dotyczących nabywania samochodów osobowych

W części dotyczącej podatków dochodowych mieliśmy już okazję wspomnieć o podejrzliwości, z jaką polski ustawodawca podatkowy podchodzi do nabywania samochodów osobowych przez przedsiębiorców. W zakresie podatku od towarów i usług wspomniana podejrzliwość dała o sobie znać w dwójnasób. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, przy zakupie samochodu osobowego przedsiębiorca może odliczyć jedynie 60 proc. podatku naliczonego, przy czym kwota odliczenia nie może przekraczać 6 000 złotych⁹³.

Przy zakupie samochodu osobowego przedsiębiorca może odliczyć jedynie 60 proc. naliczonego podatku VAT, nie więcej jednak niż 6 tys. zł.

⁹⁰ Zob. art. 109 ust. 4-8 ustawy o VAT.

⁹¹ Należy jednak zauważyć, że sankcja nie jest stosowana w stosunku do osób fizycznych, bądź spółek osobowych prowadzonych przez osoby fizyczne. Wynika to z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Por. wyrok TK z 4 września 2007 r. (sygn. akt P 43/06).

⁹² Pragniemy zauważyć, że pomysł zniesienia 30 proc. sankcji VAT został uwzględniony w projekcie nowelizacji ustawy o VAT z 26 lutego 2008 r., przygotowanym przez ministra finansów. Wyrażamy nadzieję, że parlament nie zrezygnuje z tego pomysłu przy uchwalaniu ostatecznej wersji nowelizacji.

⁹³ Zob. art. 86 ust. 3-7a ustawy o VAT.

Stosowanie powyższych restrykcji nie zostało nawet uzależnione od wartości samochodu. Innymi słowy, restrykcje są jeszcze dalej idące niż te, które obowiązują na gruncie ustaw o CIT i PIT. Przypomnijmy, że na gruncie ustaw o podatkach dochodowych, restrykcje w zasadzie nie dotyczą samochodów osobowych o wartości nie przekraczającej 20 tys. euro (ok. 68 tys. zł). Na gruncie ustawy o VAT, nabycie samochodu o wartości równej temu limitowi pociąga za sobą poniesienie dodatkowego kosztu, który jest równy ponad 6 tys. zł.⁹⁴

Jesteśmy zdania, że powyższe ograniczenia są nieuzasadnione i niepotrzebnie ograniczają ogólną zasadę VAT, jaką jest neutralność tego podatku dla przedsiębiorcy. Warto odnotować, że restrykcje, jakie nałożono na odliczanie VAT od samochodów osobowych nie dotyczą aut, które w pewnym uproszczeniu nazwiemy ciężarowymi. Ubocznym skutkiem takiego stanu rzeczy są stałe trudności w ustaleniu, które samochody są objęte restrykcjami, a które są od nich wolne.

Osobnej uwagi wymaga przekonanie ustawodawcy, że samochód ciężarowy lepiej nadaje się do działalności gospodarczej niż samochód osobowy. Trzeba zatem podkreślić, że w odniesieniu do bardzo licznych branż tego rodzaju generalizacja jest całkowicie nietrafiona. Na przykład, trudno sobie wyobrazić, by jakąś korzyść z posiadania ciężarówki odniosła firma konsultingowa lub biuro projektowe. Niemniej ustawodawca preferując jedne zakupy kosztem innych wydaje się uważać odwrotnie.

Podsumowując powyższe uwagi uważamy, że należy uchylić restrykcje dotyczące odliczania VAT od zakupów samochodów osobowych. To samo dotyczy kwestii pochodnej, jaką są restrykcje w zakresie odliczania paliwa do tych samochodów.

Zmiany dotyczące importu towarów

W obecnym stanie prawnym, importer musi wpłacić VAT należny już w momencie dokonywania importu. Dokonuje tego na rachunek urzędu celnego. Następnie, w deklaracji VAT-7, wykazuje ten sam VAT należny jako VAT naliczony do odliczenia. W ten niedoskonały sposób ustawodawca zapewnia neutralność podatkową importu. Niestety, wspomniana neutralność jest zachwiana, bowiem między zapłatą podatku należnego a dokonaniem odliczenia upływa w praktyce co najmniej miesiąc. Innymi słowy, importer zmuszony jest do kredytowania budżetu państwa, co wpływa negatywnie na przepływy pieniężne (cashflow).

Uważamy, że powyższy sposób rozliczeń powinien zostać zmieniony w taki sposób, aby podatnik rozliczał podatek należny z tytułu importu bezpośrednio w miesięcznej deklaracji podatkowej (instytucja postponed accounting), bez konieczności uiszczania kwoty tego podatku do urzędu celnego już w momencie przywozu. W ten sposób zasada neutralności VAT-u przy imporcie zostałaby zrealizowana w pełni.

Przedstawiana tutaj koncepcja została uwzględniona w projekcie nowelizacji ustawy o VAT z 26 lutego 2008 r. Niestety, odpowiednie przepisy projektu są naznaczone nieufnością do podatnika, która, jak już wspominaliśmy, jest charakterystyczna dla polskiego prawodawcy. Zgodnie z projektem, z instytucji postponed accounting skorzystać będą mogli wyłącznie ci importerzy, którzy spełniają kilka warunków. Najważniejszym z nich jest warunek korzystania z celnych procedur uproszczonych. Warunek ten w sposób istotny ograniczy krąg podatników uprawnionych do korzystania z projektowanych rozwiązań. Trudno zrozumieć przesłanki, jakie stoją za takim ograniczeniem, zważywszy że instytucja postponed accounting służy jedynie zapewnieniu rzeczywistej neutralności VAT-owskiej importu. Wydaje się zarazem, że nie ma przeciwwskazań, by taka neutralność dotyczyła wszystkich importerów, niezależnie od tego czy spełniają jakiegokolwiek kryteria.

W wielu firmach posiadanie samochodu osobowego jest bardziej uzasadnione niż samochodu ciężarowego

Importer zmuszony jest do kredytowania budżetu państwa

Podatnik powinien rozliczać podatek należny z tytułu importu w miesięcznej deklaracji podatkowej

⁹⁴ Tyle w przybliżeniu wynosi kwota podatku naliczonego, który nie może być odliczony, więc staje się kosztem obciążającym przedsiębiorcę.

Zmiany dotyczące transakcji typu „call off stock”

Transakcje „call off stock” polegają na tym, że zagraniczny podmiot z UE („podmiot unijny”) dokonuje przemieszczenia własnych towarów do magazynu położonego na terytorium Polski. Towary te przeznaczone są do odsprzedaży polskim podatnikom VAT, przy czym pozostają własnością podmiotu unijnego aż do momentu wyprowadzenia ich z magazynu przez nabywcę. W takim przypadku, na podstawie obowiązujących obecnie przepisów, podmiot unijny musi się zarejestrować w Polsce dla celów VAT w celu rozliczenia wspomnianej na wstępie operacji, która polega na przemieszczeniu towarów do polskiego magazynu. Uważamy, że obciążanie podmiotu unijnego takim obowiązkiem jest niepotrzebnym utrudnieniem, które ogranicza ilość i rozmiary transakcji typu „call off stock”.

Należy zatem wprowadzić procedurę uproszczoną, która funkcjonuje w wielu krajach UE⁹⁵. Istota zmiany polegałaby na tym, że podatek z tytułu omawianych transakcji byłby nadal rozliczany w Polsce, ale nie przez podmiot unijny tylko przez polskiego nabywcę przywożonego towaru. W efekcie zmalałaby liczba podmiotów zagranicznych zobowiązanych do rejestrowania się dla celów polskiego VAT. Ponadto, z uwagi na redukcję utrudnień, rozmiary omawianych transakcji znacząco by wzrosły. Przy okazji nastąpiłoby odciążenie urzędników skarbowych zajmujących się rejestracją podmiotów zagranicznych dla celów VAT.

Pragniemy zauważyć, że proponowane tutaj rozwiązania dotyczące transakcji typu „call off stock” znalazły się w projekcie MF z 26 lutego 2008 r. Podobnie, jak w przypadku koncepcji zniesienia sankcji VAT-owskiej, należy mieć nadzieję, że nie zostaną pominięte przy uchwalaniu ostatecznej wersji ustawy.

Wydłużenie terminu do odliczenia VAT

Podatnik może odliczyć obecnie podatek naliczony co do zasady w miesiącu otrzymania faktury lub w miesiącu następnym⁹⁶. Zdarza się jednak, że z różnych powodów, najczęściej z powodu nieuwagi, podatnicy tego terminu nie dotrzymują. Taka nieuwaga przedsiębiorcy w żaden sposób nie uszczupla należności budżetowych. Czasowe przeoczenie jednej bądź kilku faktur kosztowych bywa zupełnie zrozumiałe, jeżeli podatnik prowadzi wielką działalność i takich faktur otrzymuje tysiące.

W obecnym stanie prawnym jedyną drogą naprawienia skutków wspomnianego powyżej przeoczenia jest korekta deklaracji VAT. Niestety, tego rodzaju korekta wiąże się z niepotrzebnymi kosztami administracyjnymi, zarówno po stronie podatników, jak i urzędów skarbowych. Aby uniknąć tych kosztów należy znacząco wydłużyć termin do odliczenia podatku bez konieczności korekty deklaracji. Proponujemy, by okres, w którym możliwe jest odliczenie podatku naliczonego wynosił sześć miesięcy. Innymi słowy, podatnik mógłby odliczyć podatek naliczony w rozliczeniu za miesiąc, w którym otrzymał fakturę lub w jednym z kolejnych pięciu miesięcy (propozycja „1+5”)⁹⁷.

Obowiązek rejestracji firmy z UE w Polsce w celu rozliczenia VAT od transakcji typu „call off stock” jest niepotrzebnym utrudnieniem

Ciężar rozliczania transakcji typu „call off stock” powinien być przerzucony na nabywcę przywożonego towaru

Podatnik może obecnie odliczyć podatek naliczony w miesiącu otrzymania faktury lub w miesiącu następnym

Jedyną drogą naprawienia skutków czasowych przeoczeń jest korekta deklaracji VAT

95 Np. w Wielkiej Brytanii, Finlandii, Belgii, Holandii, Irlandii i Luksemburgu.

96 Zob. art. 86 ust. 10 i 11 ustawy o VAT.

97 W projekcie Ministerstwa Finansów z 26 lutego 2008 r. przedstawiono rozwiązanie skromniejsze: proponuje się tam wydłużenie terminu na odliczenie podatku naliczonego zaledwie o jeden miesiąc w stosunku do terminu obowiązującego obecnie. Taka zmiana byłaby korzystna, ale na skutek nadmiernej ostrożności rozwiązywałaby tylko część problemów. Dalej idzie równoległy projekt nowelizacji ustawy o VAT przygotowany przez Platformę Obywatelską. Jego autorzy zaproponowali, by podatnik mógł odliczyć podatek naliczony wynikający z faktury w dowolnym okresie roku kalendarzowego, w którym fakturę otrzymał. Propozycja ta bardzo ułatwiłaby rozliczanie faktur otrzymanych na początku roku, ale nie przyniosłaby wielkich zmian, jeśli chodzi o faktury otrzymane pod koniec roku. Dlatego wydaje się, że przedstawiona przez nas propozycja „1+5” jest trafniejsza, bowiem przynosi takie same korzyści niezależnie od momentu, w jakim podatnik otrzymał fakturę; ponadto termin „1+5” wydaje się rozwiązywać przygniatającą większość problemów, jakie wiążą się z terminem obowiązującym obecnie.

4.4. Zmniejszenie uciążliwości oraz opresyjności systemu podatkowego

Zmniejszenie uciążliwości podatków: aspekt niefinansowy

Jak wskazywaliśmy w części 2.5., system podatkowy w Polsce jest uważany za wysoce uciążliwy. Niezależnie od wysokości stawek i zobowiązań podatkowych, na jego negatywną ocenę składają się liczne czynniki powodujące dyskomfort u obywateli, w tym także u przedsiębiorców. Niemal wszystkie regulacje, których zmianę proponowaliśmy powyżej, niosą ze sobą ów czynnik niepotrzebnej uciążliwości. Najczęściej, choć nie zawsze, mają one także wymiar finansowy, czyli wpływają na wysokość zobowiązań podatkowych. Poniżej wskazujemy takie obszary, w których uciążliwość podatków o charakterze niefinansowym występuje w stanie czystym. Oczywiście, przedstawiając takie obszary, proponujemy odpowiednie zmiany.

Zmniejszenie częstotliwości płacenia podatków: VAT, podatki dochodowe i podatki lokalne

Jak wskazano w raporcie „Paying Taxes 2008”, przedsiębiorca w Polsce dokonuje 41 płatności podatkowych rocznie⁹⁸. Większość danin publicznych płaci się kilka razy w roku, przy czym najczęściej płatności są dokonywane w cyklu miesięcznym⁹⁹.

W związku z powyższym, rekomendujemy zmniejszenie częstotliwości płacenia podatków w Polsce. Jak dotąd, w tym zakresie przewidziano jedynie ułatwienia dla mniejszych przedsiębiorców, którzy mogą płacić VAT oraz podatki dochodowe w cyklu kwartalnym. Z punktu widzenia przyjazności systemu podatkowego dla przedsiębiorców, warto byłoby te zasady upowszechnić także na większe firmy. Powszechne wprowadzenie kwartalnego cyklu uiszczania VAT-u oraz podatków dochodowych od działalności gospodarczej wymagałoby pewnej reorganizacji budżetu państwa. Dlatego też celowe byłoby wprowadzanie tego rodzaju zmian stopniowo.

Wydłużanie cyklu płatności należałoby rozpocząć od podatków dochodowych. Przemawiają za tym dwa argumenty. Po pierwsze, mają one, nawet łącznie, mniejsze znaczenie budżetowe niż VAT. Po drugie, podatki dochodowe, z samej swojej natury i konstrukcji prawnej, są podatkami rocznymi. Uważamy zatem, że niezależnie od wymogów ostrożności budżetowej rząd powinien już teraz przygotować harmonogram wydłużania cyklu uiszczania zaliczek na podatki dochodowe od działalności gospodarczej, mając w perspektywie, że, potencjalnie, obowiązek uiszczania tych zaliczek mógłby zostać zupełnie zlikwidowany.

Propozycja zmniejszenia częstotliwości płacenia podatków to dążenie do standardów światowych. Coraz więcej państw odchodzi od systemu, w którym przedsiębiorca ma obowiązek uiszczania miesięcznych zaliczek na podatek dochodowy. Z naszych badań wynika, że w co najmniej 35 państwach podatek CIT płacony jest w cyklu kwartalnym lub dłuższym. Wśród tych państw znajduje się większość krajów europejskich.

Koncepcja zmniejszania częstotliwości płacenia podatków dotyczy także dwóch podatków lokalnych: podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportu. Pierwszy z nich uiszczany jest w 12 ratach miesięcznych¹⁰⁰, a drugi – w 2 ratach. Obydwa podatki powinny być

Większość podatków płaci się kilka razy w roku, najczęściej w cyklach miesięcznych

Z punktu widzenia przyjazności systemu podatkowego dla przedsiębiorców, warto byłoby upowszechnić obecne ułatwienia skierowane wyłącznie do małych firm

Wydłużanie cyklu płatności należałoby rozpocząć od podatków dochodowych

Coraz więcej państw odchodzi od obowiązku płacenia miesięcznych zaliczek na podatek dochodowy

⁹⁸ Więcej na ten temat piszemy w części 2.6., gdzie przedstawiamy także metodologię obliczeń. Uwaga dotycząca metodologii jest konieczna z uwagi na fakt, że gdyby w powołanym raporcie nie zastosowano pewnych metodologicznych założeń, liczba płatności okazałaby się jeszcze wyższa.

⁹⁹ W przypadku przedsiębiorców następujące daniny uiszczane są 12 razy w roku: CIT, VAT, składki na ubezpieczenia społeczne w części pracownika i pracodawcy, wpłaty na PFRON, zaliczki na PIT pobierane od pracowników, składki na ubezpieczenie zdrowotne (NFZ) oraz podatek od nieruchomości. Z kolei podatek od środków transportu płacony jest dwa razy w roku.

¹⁰⁰ Mowa tutaj o podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców, a nie osób prywatnych.

płacone raz do roku. Przejście na system roczny nie powinno nastęcać dużych trudności, bowiem z punktu widzenia przedsiębiorców obydwa obciążenia nie stanowią wielkiego kosztu. Dlatego też system ratalny mógłby zostać stopniowo zastąpiony systemem, w którym przedsiębiorca płaci wymienione dwa podatki z góry za cały rok.

Likwidacja i konsolidacja podatków samorządowych

Jak wykazaliśmy w rozdziale 2.4., Polska ma nieracjonalną strukturę podatków samorządowych. Istnieje bowiem znacząca grupa podatków i opłat, których znaczenie budżetowe jest znikome. W efekcie, głównym skutkiem tych danin jest zbędne komplikowanie systemu. Uważamy zatem, że część z nich powinna ulec likwidacji. W przypadku, gdyby mimo wszystko przeszkodą były aspekty budżetowe, ustawodawca mógłby rozważyć konsolidację: likwidację jednych podatków przy jednoczesnym podniesieniu innych.

W szczególności, celowe wydaje się zlikwidowanie opłaty skarbowej (0,8 proc. wpływów budżetów samorządowych), podatku od spadków i darowizn¹⁰¹ (0,4 proc.) i podatku od posiadania psów (niemal zerowe wpływy w skali rozmiarów budżetów samorządowych)¹⁰². O ile będzie to konieczne, dla zrehabilitowania ubytku w przychodach budżetowych można podnieść stawki podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego (wszystkie trzy pełnią podobną funkcję, ale dotyczą różnych rodzajów nieruchomości).

Mimo pozornej jałowości proponowanych powyżej działań (likwidacji jednych podatków przy jednoczesnym podnoszeniu innych), miałyby one głęboki sens. Ich skutkiem byłoby uproszczenie systemu, niosące ze sobą konkretne korzyści dla podatników i administracji. Zmniejszenie liczby podatków oznaczałoby dla obywateli redukcję czasu poświęcanego na kontakty z organami podatkowymi, zaś dla administracji redukcję obowiązków związanych z ich poborem.

Odejście od zasady natychmiastowej wykonalności decyzji

W obecnym stanie prawnym obowiązuje zasada tzw. natychmiastowej wykonalności decyzji podatkowej. Innymi słowy, organy podatkowe po wydaniu decyzji wymiarowej w pierwszej instancji mogą wyegzekwować zaległy (bądź też rzekomo zaległy) podatek, nie czekając na zakończenie postępowania. Odwołanie to nie wstrzymuje egzekucji zobowiązań podatkowych. Uważamy, że wykonalność decyzji powinna być wstrzymana aż do rozstrzygnięcia sprawy przez sąd administracyjny albo choćby organ podatkowy drugiej instancji.

Część podatków samorządowych mając znikome znaczenie budżetowe przyczynia się do zbędnej komplikacji systemu podatkowego

Należy zlikwidować opłatę skarbową, podatek od spadków i darowizn oraz podatek od posiadania psów

Uproszczenie systemu wiąże się z konkretnymi korzyściami dla podatników i administracji

Odwołanie nie wstrzymuje egzekucji zobowiązań podatkowych

¹⁰¹ Alternatywą dla likwidacji podatku od spadków i darowizn mogłoby być podniesienie jego stawek i objęcie nim znacznie szerszego kręgu osób, tak aby zaczął generować istotne wpływy. Można byłoby je przeznaczyć na redukcję opodatkowania dochodów z pracy lub kapitału. Generalnie, każde zwiększenie wysokości podatku z majątkiem zniechęca do jego gromadzenia, a ponieważ źródłem majątku są dochody z pracy lub z kapitału, osłabia ono bodźce do pracy i oszczędzania. Skoro jednak motywem przekazywania spadków i darowizn jest altruizm, można sobie wyobrazić sytuację, w której ludzie w reakcji na wprowadzenie/podniesienie tego rodzaju opodatkowania, zaczęły więcej pracować i oszczędzać, aby spadek lub darowizna była zbliżona do planowanej przed wprowadzeniem/podniesieniem podatku. Nawet gdyby ten rodzaj podatku zniechęcał do gromadzenia majątku, to siła jego negatywnego wpływu na skłonność do pracy i oszczędzania byłaby dużo bardziej ograniczona niż innych podatków majątkowych lub dochodowych. Dotyczy to w szczególności opodatkowania spadków. Ludzie nie są bowiem w stanie określić momentu swojej śmierci, a wrodzony optymizm sprawia, że rzadko oczekują, że nadejdzie on wkrótce. Ponieważ zazwyczaj traktują śmierć jako zdarzenie mało prawdopodobne, to opodatkowanie spadku nie może mieć istotnego wpływu na ich bieżące decyzje odnośnie ponoszonego wysiłku i oszczędzania.

¹⁰² Dane na podstawie informacji z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za pierwszy kwartał 2008 r., opublikowanej na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, zob. <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=5&dzial=229&id=125044&typ=news>

Upowszechnienie e-deklaracji

E-deklaracje (deklaracje podatkowe składane drogą elektroniczną) są najwygodniejszą formą deklarowania podatków i/lub podstawy opodatkowania. Z formalnego punktu widzenia, prawo do korzystania z e-deklaracji przysługuje w Polsce wszystkim. Niestety, w praktyce korzysta z niego bardzo wąski krąg podatników¹⁰³. Wynika to z tego, że korzystanie z deklaracji elektronicznych jest uzależnione od spełnienia skomplikowanych warunków formalnych i technologicznych. Ponadto, możliwość składania e-deklaracji nie była przedmiotem żadnej większej kampanii informacyjnej.

W efekcie, podatnicy często nie wiedzą, że mają prawo do składania e-deklaracji. Jeżeli zaś wiedzą, to z tego prawa nie korzystają, sądząc nie bez podstaw, że składanie deklaracji w formie tradycyjnej będzie mniej kłopotliwe niż wypełnianie warunków, od których zależy możliwość składania deklaracji w formie elektronicznej. W tej sytuacji nawet nasilona kampania informacyjna przyniesie tylko ograniczone sukcesy. Koniecznym warunkiem upowszechnienia e-deklaracji jest radykalne uproszczenie warunków, jakie trzeba spełnić dla ich stosowania. Można przy tym skorzystać z rozwiązań prawnych innych państw europejskich, w których e-deklaracje stają się normą.

Warto podkreślić, że nieskuteczność polskich prób upowszechnienia e-deklaracji nie wynika z bariery technologicznej. Jediną istotną przeszkodą są nazbyt sformalizowane przepisy prawa, które wymagają zmiany.

Poprawa języka przepisów podatkowych

Polskie przepisy podatkowe są napisane niedbałym i niezrozumiałym językiem. W efekcie podatnicy, którzy próbują ustalić szczegółowy zakres swoich obowiązków wobec fiskusa, często są zdani na informacje publikowane w prasie, poradnikach i komentarzach. Metoda alternatywna i znacznie droższa polega na skorzystaniu z pomocy doradcy podatkowego. Należy podkreślić, że nie piszemy tutaj o sposobach pozyskiwania wiedzy na temat skomplikowanych struktur, pozwalających na tzw. optymalizację (minimalizację) zobowiązań podatkowych. Trudności podatników w Polsce dotyczą znacznie częściej fundamentalnych zagadnień, takich jak ustalanie obowiązków podatkowych wynikających z konkretnych operacji gospodarczych, wykonywanych bez żadnych intencji optymalizacyjnych.

Warto zarazem zauważyć, że niejasne przepisy to defekt systemu podatkowego, który jest łatwy do napiętnowania, ale niezwykle trudny do naprawy. Jednakże reforma podatkowa nie może tego defektu omijać, bowiem w przeciwnym razie będzie, przynajmniej częściowo, nieskuteczna. Dla zilustrowania tego zagadnienia proponujemy lekturę dwóch przepisów ustawy o CIT. Wspomniane przepisy, dotyczące tzw. niedostatecznej kapitalizacji, są dobrze znane i szeroko komentowane w literaturze specjalistycznej. Jednak nawet doradcy podatkowi uzbrojeni w komentarze i swoje własne analizy mają trudności w ustaleniu ich znaczenia. Wątpliwości doradców dotyczą bardzo subtelnych uściśleń, a tymczasem wysiłki osób czytających przepisy bez przygotowania rozbijają się o tasiecową długość zdań, wielokrotne powtarzanie tych samych sformułowań oraz zatarcie granic między różnymi elementami tej samej normy. Prosimy o samodzielną weryfikację tych zarzutów na podstawie pełnego brzmienia krytykowanych powyżej przepisów.

Korzystanie z deklaracji elektronicznych jest uzależnione od spełnienia skomplikowanych warunków formalnych i technologicznych

Podatnicy w Polsce często nie wiedzą, że mają prawo do składania e-deklaracji

Polskie przepisy podatkowe są napisane niedbałym i niezrozumiałym językiem

Reforma podatkowa musi zmierzyć się z defektem językowym systemu podatkowego

¹⁰³ Pozytywnym wyjątkiem są deklaracje związane z rozliczeniami z ZUS-em oraz PFRON-em, które mogą być składane w formie elektronicznej.

Tabela 12. Czy to są zrozumiałe przepisy?

Art. 16. 1. Nie uważa się za koszty uzyskania przychodów:

pkt 60) odsetek od pożyczek (kredytów) udzielonych spółce przez jej udziałowca (akcjonariusza) posiadającego nie mniej niż 25 proc. udziałów (akcji) tej spółki albo udziałowców (akcjonariuszy) posiadających łącznie nie mniej niż 25 proc. udziałów (akcji) tej spółki, jeżeli wartość zadłużenia spółki wobec udziałowców (akcjonariuszy) tej spółki posiadających co najmniej 25 proc. udziałów (akcji) i wobec innych podmiotów posiadających co najmniej 25 proc. udziałów w kapitale takiego udziałowca (akcjonariusza) osiągnie łącznie 3-krotność wartości kapitału zakładowego spółki – w części, w jakiej pożyczka (kredyt) przekracza tę wartość zadłużenia, określoną na dzień zapłaty odsetek; przepisy te stosuje się odpowiednio do spółdzielni, członków spółdzielni oraz funduszu udziałowego takiej spółdzielni,

pkt 61) odsetek od pożyczek (kredytów) udzielonych przez spółkę innej spółce, jeżeli w obu tych podmiotach ten sam udziałowiec (akcjonariusz) posiada nie mniej niż po 25 proc. udziałów (akcji), a wartość zadłużenia spółki otrzymującej pożyczkę (kredyt) wobec udziałowców (akcjonariuszy) tej spółki posiadających co najmniej 25 proc. jej udziałów (akcji) i wobec innych podmiotów posiadających co najmniej 25 proc. udziałów w kapitale tych udziałowców (akcjonariuszy) oraz wobec spółki udzielającej pożyczki (kredytu) osiągnie łącznie 3-krotność wartości kapitału zakładowego spółki – w części, w jakiej pożyczka (kredyt) przekracza tę wartość zadłużenia, określoną na dzień zapłaty odsetek; przepisy te stosuje się odpowiednio do spółdzielni, członków spółdzielni oraz funduszu udziałowego takiej spółdzielni,

Przepisy takie jak powyższe, mimo skomplikowanej materii, jaką regulują, mogą być napisane w sposób zrozumiały. Niemniej, zachowując realizm, założyć można, że rząd i parlament nie będą dokonywać wielkiego przeglądu przepisów tylko po to, by poprawić ich redakcję. Dlatego też poprawa jakości legislacji musi być procesem toczącym się obok, a nie zamiast zmian merytorycznych.

Realizm podpowiada również, że tzw. potworki legislacyjne nie znikną całkowicie z naszego systemu podatkowego, niezależnie od najlepszej woli ustawodawcy. Wystarczającym sukcesem będzie znaczące ograniczenie ich liczby. Jak do niego doprowadzić? Wydaje się, że kwestią podstawową jest możliwie szerokie posługiwanie się ogólnymi zasadami oraz usuwanie wyjątków od tych zasad. Propozycje takich działań przedstawiliśmy w części 3.3. oraz w niniejszym rozdziale. Przypomnijmy niektóre z tych propozycji:

- ujednoczenie stawki VAT;
- ujednoczenie zasad powstawania obowiązku podatkowego w VAT;
- zlikwidowanie różnych wyjątków od ogólnej zasady potrącalności wydatków dla celów podatków dochodowych.

Działania te doprowadziłyby do znaczącego uproszczenia systemu podatkowego. Przy okazji niektóre trudno zrozumiałe przepisy zostałyby uchylone, a inne straciłyby rację bytu. To ostatnie dotyczy np. przepisów warunkujących zastosowanie stawek obniżonych w VAT.

Innym kierunkiem działań powinny być starania o większą logikę systemu podatkowego. W tym kontekście odwołam się do naszej propozycji wprowadzenia nowego podziału podatków dochodowych: na podatek od przedsiębiorstw (działalności gospodarczej) i podatek od dochodów osobistych. Dodatkowym skutkiem urzeczywistnienia tej koncepcji byłaby większa klarowność przepisów regulujących opodatkowanie dochodów osobistych (tj. dochodów z pracy, umów zlecenia oraz umów o dzieło i podobnych). Obecnie przepisy te zawarte są w ustawie o PIT, gdzie sąsiadują z przepisami dotyczącymi działalności gospodarczej, przy czym te ostatnie oparte są na zupełnie innych konstrukcjach prawnych. Takie sąsiedztwo znacząco utrudnia rozumienie przepisów o dochodach osobistych, co szczególnie daje się odczuć przy lekturze regulacji kosztowych.

Poprawa jakości legislacji musi być procesem toczącym się obok, a nie zamiast zmian merytorycznych

Uproszczenie systemu podatkowego doprowadzi do jego większej zrozumiałości i klarowności

Nowy podział podatków na podatek od przedsiębiorstw oraz podatek od dochodów osobistych oznaczałby większą logikę systemu podatkowego

PODSUMOWANIE

Podatki na wiele sposobów mogą hamować rozwój.

- Po pierwsze, mogą ograniczać liczbę miejsc pracy. Podbijają minimalne wynagrodzenie przed opodatkowaniem, za które ludzie są skłonni podjąć pracę, a będący tego wynikiem wzrost kosztów pracy zmniejsza skłonność przedsiębiorców do tworzenia i utrzymywania miejsc pracy, ponieważ praca ludzi staje się droższa od pracy maszyn.
- Po drugie, podatki mogą redukować inwestycje, ponieważ podbijają wymaganą stopę zyskowności inwestycji przed opodatkowaniem. Dochód z inwestycji musi pokryć nie tylko koszt wynajmu kapitału, ale i podatki. Jeżeli rosną ciężary podatkowe, to również część istniejącego zasobu kapitału może stać się bezużyteczna, bo pewne projekty inwestycyjne, które są nieodwracalne (np. kombajnów górniczych nie da się wykorzystać w rolnictwie), mogą generować dochody niewystarczające do pokrycia zwiększonych podatków. Wysokość podatków redukuje inwestycje nie tylko przedsiębiorstw krajowych, ale i firm zagranicznych.
- Po trzecie, podatki mogą zniechęcać ludzi do podnoszenia kwalifikacji. Redukują bowiem oczekiwany dochód z podnoszenia kwalifikacji. Ponadto, czasami podbijają bezpośrednie koszty nabywania kwalifikacji.
- Po czwarte, podatki redukują produktywność pracy i kapitału i to nawet wtedy, gdy każdy rodzaj aktywności jest formalnie opodatkowany taką samą stawką. Przynajmniej część postępu technicznego, który podnosi produktywność pracy i kapitału, przejawia się w nowych maszynach. Im bardziej podatki redukują inwestycje, tym mocniej mogą hamować wzrost produktywności. Poza tym, wysokie podatki popychają ludzi do uchylania się od płacenia podatków, a możliwości unikania podatków różnią się między sektorami. Ponadto, uchylanie się od podatków, z chwilą jego wykrycia, często kończy się zamknięciem działalności podmiotu unikającego podatków i zmarnowaniem przynajmniej części jego czynników wytwórczych. Wreszcie, zarówno wynajdywanie sposobów uniknięcia podatków, jak i wypełnianie zobowiązań podatkowych odciąga czynniki wytwórcze od produktywniej działalności. Kosztowne jest także utrzymanie aparatu skarbowego.

Nikt nie lubi płacić podatków, ale nie da się ich zlikwidować. Pewna, ale ograniczona, grupa czynności społecznie użytecznych nie może być (w pełni) finansowana poprzez indywidualną odpłatność obywateli. Z tego m.in. powodu precyzyjne określenie poziomu opodatkowania, które maksymalizowałoby tempo wzrostu gospodarki, następuje z trudnością. Wynikają one również z tego, że poszczególne rodzaje podatków mogą w różnym stopniu hamować rozwój.

Jednak, jeśli nawet przyjąć bardzo szeroką definicję dóbr publicznych i merit goods, to wydatki państwa na nie wynoszą w Polsce około 15 proc. PKB (czyli jedną trzecią łącznych wydatków publicznych). Jednocześnie, trudno znaleźć przykłady krajów, w których byłyby one wyraźnie większe (zob. np. Heitger, 2001). Można więc bezpiecznie stwierdzić, że poziom opodatkowania maksymalizujący tempo wzrostu gospodarki znajduje się grubo poniżej 30 proc. PKB. Taka wysokość podatków wystarcza również do utrzymania racjonalnego systemu zabezpieczenia socjalnego (zob. Tanzi i Schuknecht, 2000).

Ciężary fiskalne w Polsce są obecnie o jedną trzecią wyższe od tego poziomu. Pod względem ich wysokości źle wypadamy, niezależnie od tego, czy za punkt odniesienia przyjąć kraje o podobnym poziomie dochodu na mieszkańca co u nas, tygrysy azjatyckie, państwa naszego regionu oraz kraje wysokorozwinięte w okresie, w którym znajdowały się na naszym obecnym poziomie rozwoju. Co gorsza, od roku 2004 następuje systematyczny wzrost tych ciężarów. Ta tendencja może się utrwalić, bo nasze państwo, mimo doskonałej koniunktury, nadal się zapożycza.

W teorii ekonomii istnieje wiele kontrowersji na temat poziomu opodatkowania maksymalizującego tempo wzrostu gospodarki

Można jednak bezpiecznie stwierdzić, że znajduje się on grubo poniżej 30 proc. PKB

W Polsce ciężary fiskalne są o jedną trzecią wyższe od tego poziomu

Aby do tego nie doszło, trzeba usunąć źródło choroby polskich finansów publicznych, czyli ograniczyć relację wydatków państwa w stosunku do PKB. W warunkach dobrej koniunktury wystarczy do tego sprowadzenie tempa ich wzrostu wyraźnie poniżej dynamiki PKB.

Gdyby wydatki publiczne rosły co roku w tempie o 1 pkt proc. wyższym od celu inflacyjnego NBP, wtedy do roku 2012 można byłoby obniżyć podatki o 4 proc. PKB, a jednocześnie zredukować deficyt fiskalny z 2,5 proc. do poniżej 1,5 proc. PKB. Obniżenie podatków o 4 proc. PKB oznaczałoby redukcję obciążeń podatników o ponad 50 mld zł, tj. o około 4 tys. na gospodarstwo domowe.

Obniżki powinny objąć, po pierwsze, szeroko pojęte opodatkowanie dochodów z pracy, a po drugie, opodatkowanie dochodów z kapitału. Zmniejszenie tych ciężarów podatkowych pomogłoby pełniej wykorzystać potencjał rozwojowy polskiej gospodarki: zwiększyć obecnie niski odsetek pracujących wśród osób w wieku produkcyjnym oraz podnieść również niezbyt wysoki udział inwestycji w PKB.

Obniżenie opodatkowania dochodów z pracy powinno, z jednej strony, możliwie szybko zwiększyć popyt na pracę, który w świetle wyników badań jest bardziej wrażliwy na zmiany ciężarów podatkowych niż podaź pracy. Z drugiej strony, powinno być adresowane do tych grup osób w wieku produkcyjnym, które elastycznie dostosowują podaź pracy do zmian w opłacalności jej podejmowania. Te warunki spełniałaby obniżka, na którą składałyby się:

- redukcja opodatkowania składek opłacanych przez pracodawców (likwidacja składki na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz redukcja składki rentowej);
- zmniejszenie składek (rentowej, chorobowej i emerytalnej w części trafiającej do ZUS) uiszczanych przez osoby młode i starsze;
- ograniczenie opodatkowania dochodów z pracy osób o niskich kwalifikacjach (ponad 3-krotne podniesienie ryczałtowych kosztów uzyskania przychodów) lub o wysokich kwalifikacjach (zniesienie górnej stawki PIT i wprowadzenie limitu dochodu, powyżej którego nie płaćby się składki na ubezpieczenie chorobowe).

Taka redukcja opodatkowania dochodów z pracy, po pierwsze, częściowo zrekompensowałaby firmom obserwowany od początku 2005 r. szybszy wzrost płac niż wydajności pracy. Po drugie, podniosłaby opłacalność pracy osób młodych i starszych, które są u nas dużo mniej aktywne zawodowo niż przeciętnie w UE. Po trzecie, zbliżyłaby wysokość ciężarów podatkowych nakładanych na osoby o wysokich kwalifikacjach do poziomu, jaki występuje w Wielkiej Brytanii, zwiększając tym samym szanse na ich powrót do kraju. Z drugiej strony, zapoczątkowałaby proces wciągania na rynek pracy osób o niskich kwalifikacjach.

W wyniku tak przeprowadzonej redukcji, klin podatkowy w przypadku przeciętnego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw spadłby z obecnych 40,1 proc. do 34,7 proc., tj. do poziomu niewiele wyższego niż w Wielkiej Brytanii. Polska awansowałaby w rankingu krajów OECD uporządkowanych wedle rosnącej wysokości klina z 20 na 12 pozycję.

Łączny koszt obniżenia opodatkowania dochodów z pracy wyniósłby około 17,5 mld zł.

Na obniżkę opodatkowania dochodów z kapitału złożyłyby się:

- redukcja stawki CIT;
- umożliwienie odliczania od przychodów wszystkich racjonalnych wydatków służących działalności gospodarczej oraz wprowadzenie możliwości „przenoszenia” straty podatkowej na następne lata, bez żadnych ograniczeń czasowych ani kwotowych;

Aby pełniej wykorzystać potencjał rozwojowy powinniśmy obniżyć opodatkowanie dochodów z pracy i kapitału

Proponowane w raporcie redukcje opodatkowania dochodów z pracy

...przybliżyłby klin podatkowy w Polsce do występującego w Wielkiej Brytanii

Kosztowałyby one 17,5 mld zł

Proponowane w raporcie redukcje opodatkowania dochodów z kapitału...

- zniesienie opodatkowania dywidend;
- przejście na roczne rozliczenie podatku CIT;
- likwidacja opodatkowania zysków kapitałowych oraz dochodów z odsetek od lokat bankowych.

W wyniku wprowadzenia tych rozwiązań przede wszystkim zmniejszyłyby się ciężary podatkowe nakładane na zyskowe przedsięwzięcia, co zwiększyłyby zarówno zdolność, jak i skłonność firm do inwestowania. Ponadto osłabłaby zależność wyboru formy prowadzenia działalności gospodarczej od rodzaju przepisów regulujących związane z nią zobowiązania podatkowe. Zniknęłyby bowiem różnice w stawce opodatkowania zysku (w tym zysku dystrybuowanego) między różnymi rodzajami działalności. To otworzyłoby możliwości objęcia małych firm tą samą ustawą co duże i średnie przedsiębiorstwa. Ujednoczenie reguł odliczania kosztów dla celów podatkowych z zasadami rachunkowości pozwoliłoby firmom prowadzić tylko jedną księgowość. Prostsze stałoby się wywiązywanie ze zobowiązań podatkowych. Jednocześnie, w następstwie zawężenia katalogu nakładów, których firmy nie mogą odliczać od przychodów, zmniejszyłby się zaburzający wpływ opodatkowania na strukturę wydatków przedsiębiorstw. Pod względem częstotliwości rozliczania podatku dochodowego od przedsiębiorstw upodobnilibyśmy się do takich krajów, jak Irlandia. Proponowane rozwiązania sprzyjałyby również wzrostowi znaczenia instytucji finansowych w gospodarce.

Łączny koszt obniżenia opodatkowania dochodów z kapitału wyniósłby około 16 mld zł. Ten koszt mógłby (przejściowo) zbliżyć się, a nawet przekroczyć 35 mld zł, gdyby zdecydowano się wprowadzić możliwość odliczania od przychodów wszystkich racjonalnych wydatków służących działalności gospodarczej z chwilą ich poniesienia.

*...kosztowałyby 16
lub nawet 35 mld zł*

Przy takiej możliwości zniknęłyby wszystkie komplikacje związane z amortyzacją i rozliczaniem leasingu. Przedsiębiorcy inwestujący w majątek trwały, nie płaciliby podatku dochodowego do czasu wygenerowania znaczących zysków z inwestycji, co ułatwiłoby rozwój młodym firmom, mającym tylko niewielkie kapitały własne i utrudniony dostęp do kredytu. Otworzyłaby się również droga do poszerzenia bazy podatkowej o rolników.

Mimo tych i wielu innych korzyści, trudno byłoby wprowadzić taki sposób rozliczania kosztów przed rokiem 2012 ze względu na związany z nim wysoki, przynajmniej przejściowo, ubytek dochodów sektora finansów publicznych.

Podatki w naszym kraju są nie tylko wysokie, ale także źle skonstruowane: jest ich dużo, przepisy są niejasne, nielogiczne, niesprawiedliwe i często dowolnie interpretowane. W rankingu uciążliwości systemu podatkowego, publikowanym przez Bank Światowy i PwC Polska zajmuje 125 miejsce na 178 państw uwzględnionych w badaniu. Oznacza to, że aż w 124 krajach na świecie system podatkowy jest mniej uciążliwy niż u nas.

*Podatki w naszym kraju
są nie tylko wysokie, ale
i nieprzyjazne*

Dlatego polski system podatkowy wymaga radykalnego uproszczenia, obejmującego więcej elementów niż te, które należałoby wprowadzić przy okazji redukcji opodatkowania dochodów z kapitału.

*Wymagają one nie tylko
obniżenia, ale i uproszczenia*

W szczególności trzeba byłoby wprowadzić zmiany do konstrukcji podatku VAT. Najważniejszą zmianę stanowiłoby obniżenie podstawowej stawki VAT przy jednoczesnej likwidacji stawek obniżonych. Drugą ważną zmianą byłoby ujednoczenie zasady określania momentu powstania obowiązku podatkowego. Należałoby jednak rozważyć wprowadzenie także wielu innych drobniejszych zmian (jak np. zniesienie 30-proc. sankcji VAT oraz ograniczeń w zakresie odliczania VAT od zakupu samochodów osobowych i paliwa, czy wydłużenie terminu do odliczenia podatku naliczonego o 4 miesiące).

BIBLIOGRAFIA

- Aghion P., Comin D., Howitt P., When does domestic saving matter for economic growth, NBER Working Paper, No. 12275, National Bureau of Economic Research, Cambridge, May, 2006.
- Aizenman J., Marion N., Policy uncertainty, persistence and growth, NBER Working Paper, No. 3848, National Bureau of Economic Research, Cambridge, March, 1998.
- Alesina A., Glaeser E., Sacerdote B., Work and Leisure in the U.S. and Europe: Why So Different?, NBER Working Paper No. 11278, April, 2005.
- Allard G. J., Lindert P. H., Euro-Productivity and Euro-Job since 1960s: Which Institution Really Matters, NBER Working Paper No. 12460, August, 2006.
- Auerbach A. J., Hines J. R. Jr., Taxation and economic efficiency, NBER Working Paper, No. 8181, National Bureau of Economic Research, Cambridge, March, 2001.
- Auerbach A. J., Kotlikoff L. J., Evaluating fiscal policy with a dynamic simulation model, American Economic Review, Vol. 77, No. 2, , Papers and Proceedings of the Ninety-Ninth Annual Meeting of the American Economic Association, May, 1987, pp. 49–55
- Auerbach A. J., The Choice Between Income and Consumption Taxes: A Primer, NBER Working Paper No. 12307, June, 2006.
- Balcerowicz L., Państwo w przebudowie, Wydawnictwo Znak, Kraków 1999.
- Balcerowicz L., Towards a Limited States, World Bank, forthcoming.
- Ballard Ch., Shoven J., Whalley J., General equilibrium computations of the marginal welfare costs of taxes in the United States, American Economic Review, Vol. 75, No. 1, March 1985, pp. 128–138.
- Barro R. J., Makroekonomia, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1997.
- Barro R. J., Sala-i-Martin X., Economic growth, McGraw-Hill, Inc., New York, London, 1995.
- Barro. R. J., Sala-i-Martin X., Public finance in models of economic growth, Review of Economic Studies, Vol. 59, 1992, pp. 645–61.
- Baxter M., King G., Fiscal Policy in General Equilibrium, American Economic Review, Vol. 83, June, 1993, pp. 315–334.
- Bernheim B. D., Taxation and Saving, NBER Working Paper No. 7061, March, 1999.
- Berry Cullen J., Gordon R. H., Taxes and Entrepreneurial Activity: Theory and Evidence for the U.S., NBER Working Paper No. 9015, June, 2002.
- Bleaney M., Gemmell N., Kneller R., Testing the endogenous growth model: public expenditure, taxation, and growth over long run, Canadian Journal of Economics, Vol. 34, No. 1, February, 2001, pp. 26–57
- Callen T., Thimann Ch., Empirical Determinants of Household Saving: Evidence from OECD Countries, IMF Working Paper No. 181, December, 1997.
- Cancian M., Levison A., Labor Supply Effects of the Earned Income Tax Credit: Evidence from Wisconsin's Supplemental Benefit for Families with Three Children, Working Paper No. 11454, June, 2005.
- Carroll R., Holtz-Eakin D., Rider M., Rosen H. S., Entrepreneurs, Income Taxes, and Investment, NBER Working Paper, No. 6374, National Bureau of Economic Research, Cambridge, January, 1998.

- Carroll R., Holtz-Eakin D., Rider M., Rosen H. S., Income Taxes and Entrepreneurs' Use of Labor, NBER Working Paper, No. 6578, National Bureau of Economic Research, Cambridge, May, 2000a.
- Carroll R., Holtz-Eakin D., Rider M., Rosen H. S., Personal Income Taxes and the Growth of Small Firms, NBER Working Paper, No. 7980, National Bureau of Economic Research, Cambridge, October, 2000b.
- Carroll R., Holtz-Eakin D., Rider M., Rosen S. H., Income Taxes and Entrepreneurs' Use of Labor, NBER Working Paper No. 6578, May, 1998.
- Corlett W. J., Hague D. C., Complementarity and the excess burden of taxation, *Review of Economic Studies*, Volume 21, 1953, s. 21–30.
- Corsetti G., Roubini N., Optimal Government Spending and Taxation in Endogenous Growth Models, NBER Working Paper No. W5851, December, 1996.
- Czarł Ch., Przewoźniak K., Porębski M., Chaloupka F., Zatoński W., Wpływ wzrostu podatku akcyzowego na papierosy na postawy wobec palenia tytoniu w Polsce w 1999 roku.
- Dasgupta P., Stiglitz J. E., Benefit-cost analysis and trade policies, *Journal of Political Economy*, Vol. 82, January–February 1974, s. 1–33.
- Diamond P., Mirrlees J., Optimal taxation and public production I: Production Efficiency, *American Economic Review*, Volume 61, s. 8–27.
- Easterly W., Rebelo S., Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation, NBER Working Paper, No. 4499, National Bureau of Economic Research, Cambridge, October, 1993.
- Easterly W., *The Elusive quest for growth, Economists' adventures and misadventures in the tropics*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, 2002.
- Ehrlich I., Kim J., Has Social Security Influenced Family Formation and Fertility in OECD Countries? An Economic and Econometric Analysis, NBER Working Paper No. 12869, January, 2007.
- Eissa N., Jacobsen Kleven H., Thustrup Kreiner C., Evaluation of Four Tax Reforms in the United States: Labor Supply and Welfare for Single Mothers, NBER Working Paper No. 10935, November, 2004.
- Enchautegui M. E., Freeman R. B., Why Don't More Puerto Rican Men Work? The Rich Uncle (Sam) Hypothesis, NBER Working Paper No. 11751, November 2005
- Feldstein M., The effect of marginal tax rates on taxable income: a panel study of the 1986 tax reform act, *Journal of Political Economy*, Vol. 103, No. 3, June, 1995, pp. 551–572.
- Feldstein M., Horioka Ch, Domestic saving and international capital flows, *Economic Journal*, Vol. 90, No. 358, June, 1980, pp. 314–329.
- Feldstein M., On the optimal progressivity of the income tax, *Journal of Public Economics*, Volume 2, 1973, s. 357–376.
- Feldstein M., The Costs and Benefits of Going from Low Inflation to Price Stability, NBER Working Paper 5469, February, 1996.
- Feldstein M., The Effect of Taxes on Efficiency and Growth, NBER Working Paper No. 12201, May, 2006.
- Fischer S., The Role of Macroeconomic Factors in Growth, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 32, 1993, pp. 485–512.
- FOR, Co zrobić, żeby więcej Polaków pracowało?, Warszawa 2008.

- FOR, Ile dzieli Polskę od cudu gospodarczego, Warszawa 2007.
- Gale W. G., Orszag P. R., The economic effects of long-term fiscal discipline, Discussion Paper, No. 8, Urban-Brookings Tax Policy Centre, Urban Institute, Washington D.C., April, 2003.
- Gentry W. M., Glenn Hubbard R., Success Taxes, Entrepreneurial Entry, and Innovation, NBER Working Paper No. 10551, June, 2004.
- Gentry W. M., Hubbard R.G., The Effects of Progressive Income Taxation on Job Turnover, NBER Working Paper No. 9226, September, 2002.
- Gerson P., The Impact of Fiscal Policy Variables on Output Growth, IMF Working Paper, No. 98/1, International Monetary Fund, Washington D.C., January, 1998.
- Gokhale J., Kotlikoff L. J., Sluchynsky A., Does It Pay To Work?, NBER Working Paper No. 9096, August, 2002.
- Gropp R., Kostial K., FDI and Corporate Tax Revenue: Tax Harmonization or Competition?, Finance & Development A quarterly magazine of the IMF, June, 2001, Volume 38, Number 2.
- Hall R. E., Rabushka A., Podatek liniowy, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1998.
- Hauner D., Fiscal policy and financial development, IMF Working Paper, No. 06/26, January, 2006.
- Hazlitt H., Ekonomia w jednej lekcji, Signum, Kraków 1993.
- Heckman J. J., Lochner L., Taber Ch., Tax Policy and Human Capital Formation, NBER Working Paper, No. 6462, National Bureau of Economic Research, Cambridge, March, 1998.
- Herrera S., Pang G., Government expenditure composition and growth, World Bank, June, 2005.
- Hotz V. J., Mullin Ch. H., Scholz J. K., Examining the Effect of the Earned Income Tax Credit on the Labor Market Participation of Families on Welfare, NBER Working Paper No. 11968, January, 2006.
- Hubbard G. R., How different are income and consumption taxes?, Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association, May, 1997, pp. 138–142.
- IMF, A Manual on Government Finance Statistics, International Monetary Fund, Washington D.C., 1986.
- Irwin D. A., Higher Tariffs, Lower Revenues? Analyzing the Fiscal Aspects of the Great Tariff Debate of 1888, NBER Working Paper No. W6239, October, 1997.
- Jappelli T., Pagano M., Saving, growth, and liquidity constraints, Quarterly Journal of Economics, Vol. 109, No. 1, February, 1994, pp. 83-109
- Johnson D. S., Parker J. A., Souleles N. S., Household Expenditure and the Income Tax Rebates of 2001, NBER Working Paper No. 10784, September, 2004.
- Kaplow L., Myopia and the Effects of Social Security and Capital Taxation on Labor Supply, Working Paper No. 12452, August, 2006.
- Kaplow L., Taxation, NBER Working Paper No. 12061, February, 2006
- Keynes J. M., Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1985.
- Leibfritz W., Thornton J., Bibbee A., Taxation and Economic Performance, OECD, Paris, 1997.
- Lensink R., Financial development, uncertainty and economic growth, The Economist, Vol. 149, No. 3, September, 2001.

- Levine R., Renelt D., A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regression, *American Economic Review*, Vol. 82, No. 2, September, 1992.
- Metcalf G. E., Fullerton D., The Distribution of Tax Burdens: An Introduction, NBER Working Paper No. 8978, June, 2002.
- Ministerstwo Finansów, Biała księga podatków. Analiza obecnego systemu podatkowego. Propozycje zmian, Ministerstwo Finansów, Warszawa 1998.
- Ministerstwo Finansów, Reforma podatków, Ministerstwo Finansów, sierpień 1999.
- Ministerstwo Finansów, Strategia finansów publicznych, Polska 2000–2010, Ministerstwo Finansów, Warszawa 1999.
- Moffitt R. A., Wilhelm M., Taxation and the Labor Supply Decisions of the Affluent, NBER Working Paper No. 6621, June, 1998.
- Mussa M., Goldstein M., The integration of world capital markets, in: *Changing capital markets: implications for monetary policy*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City, 1993.
- Poterba J. M., Taxation, Risk-Taking, and Household Portfolio Behavior, NBER Working Paper No. 8340, June, 2001.
- Prescott E. C., Why Do Americans Work So Much More Than Europeans?, *Quarterly Review*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Minneapolis, Vol. 28, No. 1, July, 2004, pp. 2–13.
- Ramsey F., A contribution to the theory of taxation, *Economic Journal*, Volume 37, 1927, s. 47–61.
- Razin A., Sadka E., Tax Burden and Migration: A Political Economy Perspective, NBER Working Paper No. 5850, December, 1996.
- Romer. D., *Makroekonomia dla zaawansowanych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
- Rosen H. S., What is Labor Supply and Do Taxes Affect It?, NBER Working Paper, No. 411, National Bureau of Economic Research, Cambridge, December, 1980.
- Showalter M. H., Thurston N. K., Taxes and labor supply of high income physicians, *Journal of Public Economics*, Volume 66, 1997, s. 73–97.
- Slemrod J., Do taxes matter? Lessons from the 1980's, *American Economic Review*, Vol. 82, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association, May, 1992, pp. 250–256.
- Slemrod J., Optimal taxation and optimal tax systems, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, No. 1, Winter, 1990, pp. 157–178.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, tom I i II, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1954.
- Tanzi V., Zee H. H., Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries, IMF Working Paper, March, 2000.
- Tanzi V., Zee H. H., Taxation and the Household Saving Rate: Evidence from OECD Countries, IMF Working Paper No. 36, March, 1998.
- Thomas A., The Effects of Tax Wedges on Hours Worked and Unemployment in Sweden, IMF Working Paper No. 152, October, 1998.

PricewaterhouseCoopers

Dział doradztwa podatkowego PricewaterhouseCoopers

Dział doradztwa podatkowego PricewaterhouseCoopers to jedna z największych firm doradztwa podatkowego w Polsce: zatrudnia ponad 350 pracowników, w tym ponad stu licencjonowanych doradców podatkowych. W pracy wspierany jest przez inne działy PricewaterhouseCoopers w Polsce i na świecie.

Łącznie PricewaterhouseCoopers zatrudnia ponad 146 tysięcy pracowników w 150 państwach. W Polsce obsługuje ponad 2 000 klientów w tym międzynarodowe koncerny, inwestorów zagranicznych, spółki lokalne z sektora prywatnego i państwowego a także instytucje publiczne.

Usługi działu obejmują szeroko pojęte doradztwo podatkowe (podatki dochodowe, pośrednie, ubezpieczenia społeczne postępowania podatkowe, ceny transferowe, fuzje i przejęcia przedsiębiorstw, podatki ekologiczne itp.).

Od kilku lat dział prowadzi też księgi podatkowe klientów, oferuje doradztwo HR oraz wdraża kompleksowe systemy IT integrujące funkcje podatkowe w przedsiębiorstwach i ograniczające ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej.

Wyspecjalizowane zespoły branżowe zapewniają klientom doradztwo w zakresie CIT i innych podatków, uwzględniając specyfikę branżową. PricewaterhouseCoopers jest zwycięzcą rankingów firm doradztwa podatkowego "Rzeczpospolitej" i "Gazety Prawnej" w 2008 roku.

Serwis podatkowy taxonline.pl

Taxonline.pl to aktualny i kompleksowy internetowy serwis tworzony przez dział doradztwa podatkowego PricewaterhouseCoopers.

Narzędzie kierowane jest głównie do specjalistów podatkowych i pracowników działów księgowości odpowiedzialnych za rozliczenia podatkowe firm. Z taxonline.pl korzysta obecnie kilkaset wiodących polskich i międzynarodowych przedsiębiorstw.

Codziennie użytkownicy taxonline.pl otrzymują do skrzynek pocztowych informacje podatkowe, komentarze oraz podatkowy przegląd prasy. Baza wiedzy taxonline.pl zawiera często niedostępne w innych źródłach informacje na temat istotnych orzeczeń sądowych i interpretacji organów podatkowych.

Fundacja FOR

Fundacja FOR została zarejestrowana w marcu 2007 r. i rozpoczęła swoją działalność we wrześniu 2007 r. Wyłącznym fundatorem FOR jest prof. L. Balcerowicz.

Celem FOR jest zwiększenie obywatelskiego zaangażowania Polaków na rzecz propozycji, które sprzyjają szybkiemu i stabilnemu rozwojowi. Stałym punktem odniesienia dla FOR jest wizja państwa prawa, które tworzy warunki sprzyjające prorozwojowym, produktywnym działaniom ludzi: pracy, przedsiębiorczości i innowacyjności, oszczędzaniu i inwestowaniu oraz zdobywaniu wiedzy. Dostępna wiedza pozwala na określenie generalnych cech ustroju, który w największym stopniu tworzy wymienione warunki. Te cechy to:

- Szeroki zakres indywidualnej wolności w ramach jasnego i dobrze egzekwowanego prawa. **Wolność i praworządność** tworzą podstawy dla sprawnego działania wolnego rynku, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i otwarcia na świat.
- **Niskie podatki** możliwe wyłącznie przy niskich **wydatkach publicznych**. Badania pokazują, że zarówno nadmierne podatki, jak i ich główna przyczyna – rozdęte wydatki budżetu osłabiają bodźce do działań produktywnych, przyczyniając się m.in. do bezrobocia lub bierności zawodowej, a przez to – hamują rozwój i ograniczanie ubóstwa.
- Rozwinięta i odpowiedzialna fiskalnie **samorządność lokalna**. Zmniejsza ona ryzyko błędów związane z centralizacją decyzji w państwie oraz umożliwia porównywanie i rywalizację nie tylko na poziomie przedsiębiorstw, ale i jednostek publicznych.
- **Stabilność makroekonomiczna**, czyli zdrowy pieniądz, stabilny sektor finansowy oraz zrównoważone finanse publiczne. Wymaga ona silnej ochrony niezależności i fachowości takich instytucji jak bank centralny i nadzór finansowy oraz warunków instytucjonalnych zapobiegających zwiększaniu obciążeń fiskalnych i utrzymywaniu się deficytu w finansach publicznych.
- Prężny, innowacyjny **system edukacji i badań**, silnie powiązany ze światową nauką i rynkową gospodarką.

FOR posiada formę prawną fundacji, która nie prowadzi działalności gospodarczej. FOR jest instytucją niezależną i nie uczestniczy w działalności jakiegokolwiek partii politycznej.

Fundacja FOR

ul. Stępińska 13
00-739 Warszawa
telefon: +48 (22) 558 06 70
faks: +48 (22) 558 06 71
e-mail: info@for.org.pl
strona internetowa: www.for.org.pl

PricewaterhouseCoopers

Al. Armii Ludowej 14
00-638 Warszawa
telefon: +48 (22) 523 40 00
faks: +48 (22) 508 40 40
e-mail: pwcpoland@pl.pwc.com
strona internetowa: www.pwc.com/pl