

JANINA PACH

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, Polska  
Pedagogical University of Cracow, Poland

## Dylematy systemu podatkowego w Polsce

### Dilemmas of the Tax System in Poland

**Streszczenie:** Artykuł przedstawia istotę, strukturę oraz główne filary systemu podatkowego funkcjonującego w Polsce. Koncentruje się na wymogach prawno-ekonomicznych, jakie powinien spełniać współczesny system podatkowy, które stały się kryterium oceny jego jakości i problemów. Artykuł z jednej strony przybliża główne dylematy systemu podatkowego, takie jak: uciążliwość i złożoność jego konstrukcji i jego niska przejrzystość, problem ściągальności podatków, niska wydajność podatkowa, nieszczelność systemu podatkowego, funkcjonowanie rajów podatkowych i ich konsekwencje fiskalne oraz szereg innych kwestii. Z drugiej zaś strony artykuł przedstawia konieczność zmian systemu podatkowego w Polsce w kontekście eliminacji i ograniczenia wymienionych problemów oraz unowocześnienia i uproszczenia krajowego systemu podatkowego. Chodzi o to, aby zmiany o charakterze prawno-ekonomicznym i instytucjonalnym przełożyły się na szeroko rozumianą racjonalność systemu podatkowego. Zatem zasadniczym celem artykułu jest próba zaleźnienia odpowiedzi na następujące pytania:

- co to jest system podatkowy kraju i jakie są jego główne elementy,
- jaki charakter ma polski system podatkowy,
- jakie są jego główne słabości i problemy.

**Abstract:** The paper presents the essence, structure and pillars of tax system in Poland. The main focus of the article is on the legal and economic prerequisites for the contemporary tax system, which simultaneously became the criteria of appraisal of the quality and problems of the system. On the one side, there are chief dilemmas such as: arduousness and complexity of construction, as well as low transparency of tax system, the problem of collectability of taxes, low tax effectiveness, leakage of tax system, tax shelters functioning and their consequences, as well as more other dilemmas concerning taxes, displayed in the paper. On the other side, there is the necessity of alteration of the tax system in Poland exposed in terms of running-off and restraining the presented problems, as well as upgrading and simplifying the national tax system. The key of the legal, economic and institutional changes is their translation into the rationality *sensu largo* of the tax system. Therefore, the fundamental aim of the paper is the answer to a number of questions on:

- what is the tax system and its main constituents?
- what is the nature of the tax system in Poland?
- what are its main weaknesses and problems?

**Słowa kluczowe:** dochody budżetu; konstrukcja podatku; optymalizacja podatkowa; podatki; raje podatkowe; system podatkowy

**Keywords:** budget deficit; fiscal optimisation; tax construction; tax heaven; tax system; taxes

Otrzymano: 9 stycznia 2017

Received: 9 January 2017

Zaakceptowano: 21 lipca 2017

Accepted: 21 July 2017

**Sugerowana cytacja / Suggested citation:**

Pach, J. (2017). Dylematy systemu podatkowego w Polsce. *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, 31(3), 229–243. <https://doi.org/10.24917/20801653.313.15>

## WSTĘP

Podatki stanowią szczególnie rodzaj historycznie ukształtowanej daniny publicznej o charakterze pieniężnym, przymusowej, ogólnej, nieodpłatnej i bezzwrotnej. Pełniąc funkcje: alokacyjną w stosunku do części PKB, redystrybucyjną, stymulacyjną i informacyjną, odgrywają ważną rolę w procesach gospodarczych. Dla budżetu państwa (budżetów lokalnych) są strumieniem dochodów, finansującym dobra publiczne, natomiast dla podatników – obciążeniem ich dochodów (określanym mianem ciężaru podatkowego).

Celem zasadniczym artykułu jest przybliżenie istoty i kształtu polskiego systemu podatkowego, jego głównych filarów.

Celem szczegółowym jest uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- co to jest system podatkowy kraju i jakie są jego główne elementy,
- czym cechuje się polski system podatkowy,
- jakie są jego główne słabości i problemy.

Realizacja nakreślonych celów badawczych, których efektem jest przede wszystkim diagnoza systemu podatkowego w Polsce, wydaje się istotna z punktu widzenia przygotowywanych kierunków reform podatkowych.

## ISTOTA PODATKÓW

Daniny publiczne od bardzo dawna odgrywają ważną rolę w dochodach budżetu państwa i budżetów lokalnych. Do najważniejszych z nich zaliczyć należy podatki, opłaty, cła, niepodatkowe należności budżetowe, przymusowe pożyczki na cele publiczne, składki obowiązkowe (Krzywoń, 2011: 47–58). Szczególne znaczenie spośród wymienionych danin ma podatek, stanowiący ważne narzędzie polityki gospodarczej, umożliwiające realizację konkretnych celów. Podatek nie jest zjawiskiem przypadkowym, jest kategorią ukształtowaną ewolucyjnie, historycznie, która znajduje swoje korzenie w życiu społeczno-gospodarczym. Istnieje wiele definicji podatku, a jedna z nich ujęta została także w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.), zgodnie z którą „podatkiem jest publicznoprawne, przymusowe, nieodpłatne oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej”. Podobnie podatek definiuje ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity – Dz.U. z 2013 r., poz. 885). Podatek to danina publiczna, którą wyróżniają następujące cechy konstytutywne:

- przymusowość, oznaczająca możliwość zastosowania sankcji wobec będących w obowiązku podatkowym a uchylających się od jego płacenia;

- pieniężny charakter uiszczenia podatku w przeciwieństwie do stosowanych naturalnych (rzeczowych) form danin publicznych;
- ogólność (powszechność), oznaczająca powinność jego zapłaty przez podmioty będące w obowiązku podatkowym, odstępstwem od powszechności podatku jest system ulg i zwolnień podatkowych;
- bezzwrotność, polegająca na definitywnym pobraniu przez podmiot publiczny podatku należnego;
- nieodpłatność (nieekwiwalentność), wynikająca z braku bezpośredniego świadczenia ze strony państwa na rzecz wpłacającego podatek.

Istota podatku jako szczególnej daniny publicznej i narzędzia polityki gospodarczej wynika z funkcji, jakie pełni. Zaliczyć do nich należy funkcje: fiskalną, redystrybucyjną, stymulacyjną i informacyjną, które ze sobą współistnieją (por. ryc. 1).

Funkcja fiskalna, inaczej dochodowa, to jedna z najstarszych funkcji, jakie pełnią podatki. Podatki bowiem są najważniejszym i najbardziej wydajnym źródłem dochodów budżetowych państwa, niezbędnym do pokrycia potrzeb publicznych.

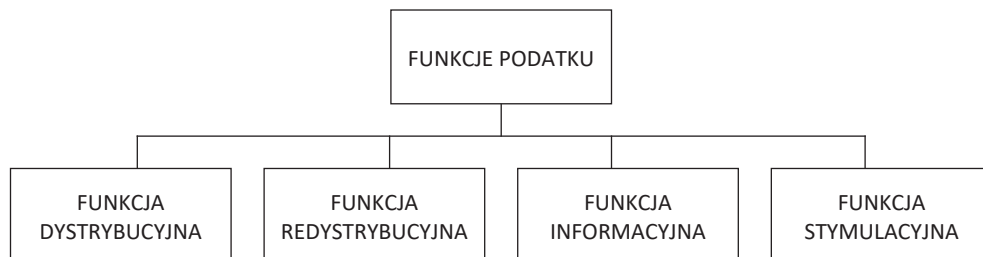
Natomiast funkcja redystrybucyjna, która jest ściśle związana z funkcją fiskalną, polega na podziale wypracowanych dochodów (w zależności od liczby podatków, ich konstrukcji) pomiędzy podatników a państwo.

Obok fiskalnej i redystrybucyjnej funkcji podatki pełnią także funkcję stymulacyjną, polegającą na ich wykorzystywaniu do oddziaływania na zachowania podatników, na podejmowanie przez nich określonych działań. Ważną w tym względzie rolę odgrywają obniżone stawki podatkowe, ulgi i zwolnienia oraz zwwyżki podatkowe. Na podkreślenie zasługuje również funkcja informacyjna podatków. Wielkość wpływów podatkowych informuje o przebiegu procesów gospodarczych w kraju, o jego sytuacji gospodarczej (Pach, 2016: 79–90).

Funkcje podatków nawzajem się warunkują i przenikają, a ich spoiwem są ukształtowane na przestrzeni historii zasady podatkowe. Niezależnie od ich ujęcia (przez różnych autorów), integrują i akcentują cztery zasadnicze aspekty podatków: fiskalny, ekonomiczny, sprawiedliwości i techniczny, istotne z punktu widzenia systemu podatkowego kraju, jego racjonalności. Punktem wyjścia do ich ukształtowania stały się zasady podatkowe sformułowane przez A. Smitha (zasada pewności, dogodności, równości i taniości), uzupełnione i rozbudowane później przez A. Wagnera i innych ekonomistów. A. Wagner wyróżnił cztery grupy zasad podatkowych (por. ryc. 2).

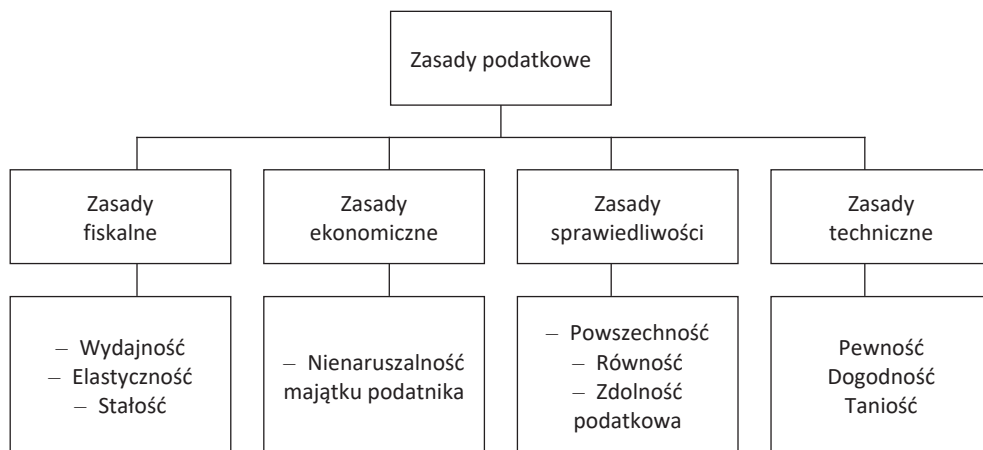
Grupa zasad fiskalnych kładzie nacisk na wydajność podatkową pod kątem wpływów budżetowych, która jest warunkowana konstrukcją podatku oraz kosztami jego poboru (taniością podatku). Ponadto postuluje z jednej strony elastyczność podatku, czyli zdolność reagowania na zmiany koniunktury gospodarczej, a z drugiej strony stałość podatku – ważną zarówno dla podatnika (osób fizycznych i prawnych), jak i dla państwa (Pach, 2016: 79–87). Natomiast zasady ekonomiczne koncentrują się na ekonomicznych implikacjach podatków, akcentując przy tym nienaruszalność majątku podatnika. Oznacza to, iż podatki płaci się z bieżącego dochodu. Jeżeli jest dochód, to pociąga on podatek, jeżeli nie ma dochodu (jest strata), to podatnik nie płaci podatku, a jego majątek jest nienaruszalny. Szczególne znaczenie mają zasady sprawiedliwości szeroko poruszane przez wielu ekonomistów, w tym A. Smitha, J.S. Milla, F.Y. Edgewortha. Podstawą sprawiedliwości podatkowej według A. Wagnera jest powszechność podatku, którą w praktyce naruszają liczne ulgi i zwolnienia podatkowe. Również równość podatkowa budzi wiele kontrowersji pod kątem sprawiedliwości i zdolności

Ryc. 1. Funkcje podatku



Źródło: opracowanie własne

Ryc. 2. Zasady podatkowe według A. Wagnera



Źródło: S. Owsiak (2005: 189)

podatkowej. Bardziej w tym względzie chodzi o równomierność rozłożenia ciężarów podatkowych. W kontekście sprawiedliwości podatkowej zasadą często przywoływaną jest sprawiedliwość pionowa oznaczająca, iż od wyższych dochodów płać należy wyższe podatki, oraz zasada sprawiedliwości poziomej oznaczająca, że od takich samych dochodów podatnicy winni płać takie same podatki. Czy takie same podatki od takich samych dochodów faktycznie są sprawiedliwe? Okazuje się, że nie zawsze, gdyż rzeczywista sytuacja podatników o tych samych dochodach może być różna.

Z kolei pewność jako zasada podatkowa oznacza, że podatnik powinien z góry i jasno wiedzieć, jakie i kiedy zobowiązany jest zapłacić podatki, tak aby uchronić się przed dowolnością działań ze strony aparatu skarbowego. Dla państwa (budżetów) przyjęcie zasady pewności oznacza nakładanie tylko takich podatków, które będą pewnymi źródłami dochodów publicznych. Funkcjonowanie zasady pewności opodatkowania wymaga także stosowania zasady niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*) oraz poszanowania i ochrony praw słusznie nabytych.

Zasada dogodności została sformułowana przez A. Smitha, który – wyjaśniając jej istotę – stwierdził, iż „podatki winny być płacone przez rolników po zbiorach plonów” – bo to jest dogodne dla nich (Owsiak, 2005). Dogodność podatków polegać powinna zatem na tym, że podatki powinny być pobierane w czasie i w sposób możliwie najdogodniejszy dla płacących. Zasada dogodności podatkowej powinna być uwzględniana już

na etapie przygotowywania ustaw podatkowych. Przepisy nie powinny obciążać obywateli obowiązkami należącymi do aparatu skarbowego, odpowiedzialnością za cudze zaniedbania w zakresie uiszczania należności z tytułu podatków. W praktyce zasadę tę narusza niski poziom prawa podatkowego, a zwłaszcza mała komunikatywność podatkowych aktów prawnych.

Z kolei zasada taniości głosi potrzebę dbałości o jak najniższe koszty poboru podatku. A. Smith twierdził, iż nie ma sensu nakładać drogich podatków i wymieniać przy padki, kiedy podatek może stać się drogi (Rosiński, 2010: 34–37):

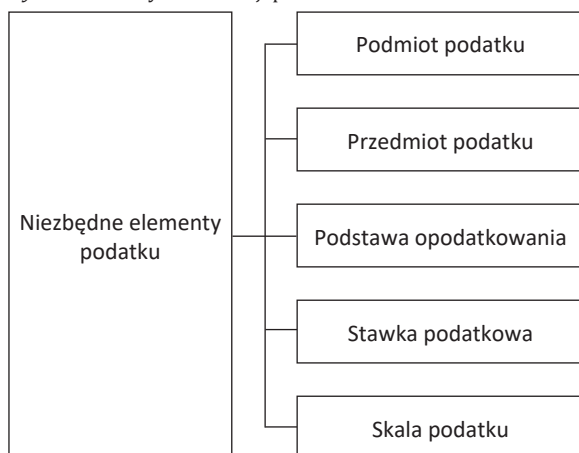
- pobór podatku wymaga rozbudowanego aparatu skarbowego i zatrudnienia dużej liczby urzędników,
- nadmierny fiskalizm wpływa hamująco na podejmowanie działalności gospodarczej w niektórych dziedzinach, a nawet na likwidację pewnych źródeł dochodu,
- represyjność aparatu skarbowego i stosowanych kar jest wysoka wobec podmiotów, które usiłują bezskutecznie uchylić się od podatku, co prowadzi do bankructw i zaniechania działalności gospodarczej,
- podatnicy poddawani są częstym i drogim kontrolom, badaniom ksiąg rachunkowych itp.

Podsumowując omówione zasady, należy podkreślić, że są one ważne, gdyż podatki wpływają nie tylko na dochody, konsumpcję, produkcję i oszczędności w danym kraju, ale także na zwyczaje ludzi. Ustawodawca powinien zatem zgodnie z zasadą moralności podatku nakładać tylko takie podatki, które są raczej zgodne niż sprzeczne z moralnością, czyli ze zwyczajami pożytecznymi dla społeczeństwa (Szczyrowski, 2007: 38–39).

Ważna jest w tym względzie konstrukcja każdego podatku obejmująca następujące elementy (por. ryc. 3):

- podmiot opodatkowania: bierny bądź czynny. Biernym podmiotem jest podatnik podatku, natomiast czynnym są organy władzy, które w swoich kompetencjach mają za zadanie ustalać i pobierać świadczenia podatkowe;
- przedmiot opodatkowania: zdarzenia, zjawiska, rzeczy, które powodują powstanie obowiązku zapłacenia podatku (np. prowadzenie działalności gospodarczej), jak

Ryc. 3. Elementy konstrukcji podatku



Źródło: opracowanie własne

również wypełnienie obowiązków pomocniczych, np. prowadzenia ksiąg rachunkowych;

- podstawa opodatkowania, stanowiąca „wartościowe wyrażenie przedmiotu opodatkowania w pieniądzu lub wielkościowe – w jednostkach naturalnych” (Dolata, 2009: 32). W poszczególnych rodzajach podatku w odmienny sposób liczy się podstawę, np. w podatkach dochodowych jako różnicę przychodów i kosztów ich uzyskania;
- stawka podatkowa, będąca „stosunkiem wysokości podatku do podstawy opodatkowania (wyrażonym najczęściej w procentach). Informuje ona podmiot, jaka część podstawy zostanie przejęta przez państwo, wpływając jednocześnie na jego zachowanie” (Wolański, 2009: 23) oraz decyzje alokacyjne i inwestycyjne;
- ulgi, zwolnienia i zwolnienia podatkowe, nakierowane na realizację celów społeczno-gospodarczych.

Budowa podatków w dużej mierze decyduje o jakości całego systemu podatkowego, gdyż to one stanowią trzon systemu podatkowego każdego kraju.

## SYSTEM PODATKOWY W POLSCE

Systemy podatkowe konkretnych państw generalnie składają się z kilkunastu rodzajów podatków. Używając określenia „system”, uznaje się jego pełne podporządkowanie konkretnej dominującej idei, która jest uporządkowana oraz zorganizowana w znaczeniu prawnym i ekonomicznym (Szołno-Koguc, 2000: 13).

Podstawowe założenia systemu opierają się na bieżących potrzebach finansowych, politycznych i ekonomicznych każdego państwa. System podatkowy w wąskim znaczeniu oznacza zbiór zintegrowanych i wewnętrznie spójnych podatków obowiązujących w danym kraju, całość podatków, które istnieją obok siebie (Ofiarski, 2013: 39). Można wyróżnić trzy skrajne rozwiązania stosowanych systemów:

- systemy o znacznej przewadze podatków przychodowych,
- systemy o znacznej przewadze podatków dochodowych,
- systemy o przewadze podatków konsumpcyjnych (Gomułowicz, Małecki, 2013).

Każdy z tych systemów winien spełniać wymogi prawno-ekonomiczne. Z punktu widzenia prawnego istotne są:

- wewnętrzna zwartość aktów prawnych regulujących poszczególne podatki,
- przejrzystość konkretnych aktów prawnych, które składają się na dany system podatkowy,
- logiczna konstrukcja podatków, jasne określenie: podmiotu i przedmiotu opodatkowania, wyznaczania podstawy opodatkowania, stosowania stawek i skal w danym podatku oraz ulg, zwolnień i zwolnień podatkowych.

Z kolei wymogi ekonomiczne dotyczą:

- wyboru właściwych źródeł podatków,
- momentu poboru podatków oraz ich wysokości,
- właściwego określenia podmiotu podatkowego,
- selekcji formy procesu ekonomicznego do opodatkowania,
- ustalenia samych granic opodatkowania (Gomułowicz, Małecki, 2013).

W szerokim znaczeniu system podatkowy państwa stanowi zbiór reguł, zasad, sposobów i instytucji ustalania i pobierania podatków od podmiotów gospodarki (rzeczowo-pieniężnej), np. przedsiębiorstw, gospodarstw domowych, podmiotów

zagranicznych. Zatem system podatkowy to nie tylko zestaw podatków wzajemnie ze sobą zintegrowanych i obowiązujących w danym kraju, wewnętrznie spójny i zbudowany według uprzednio założonych celów oraz zasad z uwzględnieniem wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań.

W ujęciu szerokim na system podatkowy w Polsce składają się:

- podatki aktualnie obowiązujące;
- aparat skarbowy, który wiąże wszystkie elementy systemu podatkowego. Jego zadaniem jest organizacja wymiaru, poboru, kontroli, egzekucji w zakresie podatków. Aparat skarbowy dzieli się na:
  - aparat poboru podatków (izby skarbowe, urzędy skarbowe itd.),
  - aparat kontroli skarbowej (generalny inspektor kontroli skarbowej, urzędy kontroli podatkowej itd.),
  - aparat celny (izby celne, urzędy celne, oddziały celne, laboratoria celne);
- prawo regulujące sprawy podatków i aparatu skarbowego, na które składa się szereg aktów, w tym konstytucja, ordynacja podatkowa, ustawy podatkowe i szereg innych;
- zasady funkcjonowania systemu podatkowego, w dużej mierze nawiązujące do zasad podatkowych (np. zasady elastyczności, zasady taniości).

System podatkowy może być także definiowany i oceniany w świetle zasad podatkowych, które powinny stanowić podwaliny jego budowy. Wiąże się to z postulatem racjonalnego systemu podatkowego, który winny charakteryzować (Gomułowicz, Małecki, 2013):

- efektywność oraz sprawność w dziedzinie podziału dochodu narodowego,
- neutralność podatkowa,
- efektywność koniunkturalna,
- taniość wymiaru i poboru podatków,
- wewnętrzna zwartość podatków,
- ochrona źródeł opodatkowania,
- łagodny ciężar podatkowy.

Obecny system podatkowy kształtował się wraz z procesem transformacji gospodarczej rozpoczętej po 1990 roku oraz procesem integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą Europejską, zapoczątkowanym układem stowarzyszeniowym z 16 grudnia 1991 roku.

W kształtowaniu się polskiego systemu podatkowego podkreśla się kilka przełomowych wydarzeń, zawartych w tab. 1.

Tab. 1. Czynniki kształtujące polski system podatkowy po 1990 roku

1.	Rozpoczęcie reformy samorządowej wiążącej się z wprowadzeniem podatków i opłat lokalnych, m.in.: podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku od spadku i darowizn oraz podatku od środków transportu (1991) stanowiących dochody budżetu gmin.
2.	Reforma podatków dochodowych obejmująca: wprowadzenie 1 stycznia 1992 roku podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz, nieco później, podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).
3.	Wprowadzenie 5 lipca 1993 roku podatku od towarów i usług (VAT) opodatkowującego konsumpcję oraz podatku akcyzowego. Podatek ten stał się ważnym elementem harmonizacji systemu podatkowego w Polsce do wymogów unijnych.
4.	Uchwalenie ordynacji podatkowej będącej zbiorem przepisów dotyczących ustalania i poboru podatków (1 stycznia 1998 roku).

5.	Harmonizacja polskiego prawa do ustawodawstwa unijnego rozpoczęta od podpisania układu o stowarzyszeniu się Polski ze Wspólnotami Europejskimi, a usankcjonowana układem akcesyjnym.
6	Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 885) regulująca m.in.: zasady finansów publicznych, ich jawność i przejrzystość, środki publiczne, problemy nadwyżki i deficytu budżetowego i szereg innych kwestii.

Źródło: opracowanie własne

Aktualnie polski system podatkowy składa się z 13 podatków, klasyfikowanych w oparciu o różne kryteria, w tym w podziale na podatki podstawowe i uzupełniające (Wolański, 2009: 47).

Tab. 2. Podatki funkcjonujące w Polsce

Podatki podstawowe	Podatki uzupełniające
podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	podatek od spadków i darowizn
podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	podatek od nieruchomości
podatek od towarów i usług (VAT)	podatek rolny
podatek akcyzowy	podatek leśny
	podatek od gier
	podatek od środków transportowych
	podatek od czynności cywilnoprawnych
	podatek tonażowy
	podatek od wydobycia niektórych kopalin

Źródło: opracowanie własne

Podatki podstawowe to te, które z jednej strony dotyczą najszerszej grupy podatników, w tym przedsiębiorców, a z drugiej dostarczają największych dochodów do budżetu państwa oraz budżetów samorządowych i najsilniej oddziałują na decyzje przedsiębiorców.

Z kolei podatki uzupełniające mają funkcję uszczelniającą system podatkowy. Są zróżnicowane przedmiotowo i dotyczą różnych sytuacji i zdarzeń podatkowych, np. nabycia spadku, posiadania nieruchomości. W Polsce stanowią dochód budżetu gmin (poza podatkiem tonażowym i od gier).

Z punktu widzenia sposobu płacenia i techniki poboru podatku funkcjonujące w Polsce podatki można podzielić na (por. ryc. 4):

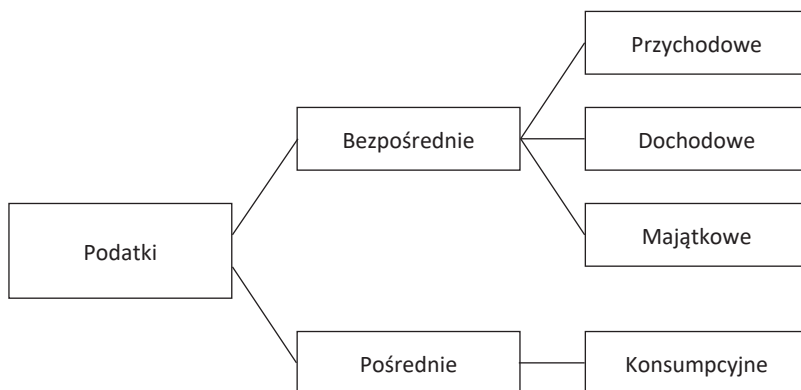
- bezpośrednio, do których należy zaliczyć te opłacane przez podmioty bezpośrednio zobowiązane do zapłacenia podatku. W przypadku podatków bezpośrednich istnieje więc tożsamość między podatnikiem podatku w kategoriach prawnych a podmiotem ponoszącym ciężar opodatkowania. Ciężar podatku ponoszony jest zawsze przez podmiot, na którego ustawodawca nałożył obowiązek podatkowy;
- pośrednie – to taki typ podatków, których konstrukcja rozdziela podmiot gospodarczy zobowiązany do ich naliczania i płacenia od podmiotu, który ponosi ten faktyczny ciężar ekonomiczny. W podatkach pośrednich istnieje możliwość przeliczenia podatku za pomocą cen na inny podmiot.

Natomiast z punktu widzenia przedmiotu opodatkowania wyróżnia się:

1. podatki przychodowe, w których przedmiotem opodatkowania jest przychód podatnika (bez kosztów ich uzyskania);
2. podatki dochodowe – przedmiotem opodatkowania jest dochód podatnika, określany jako różnica przychodów i kosztów uzyskania przychodu,

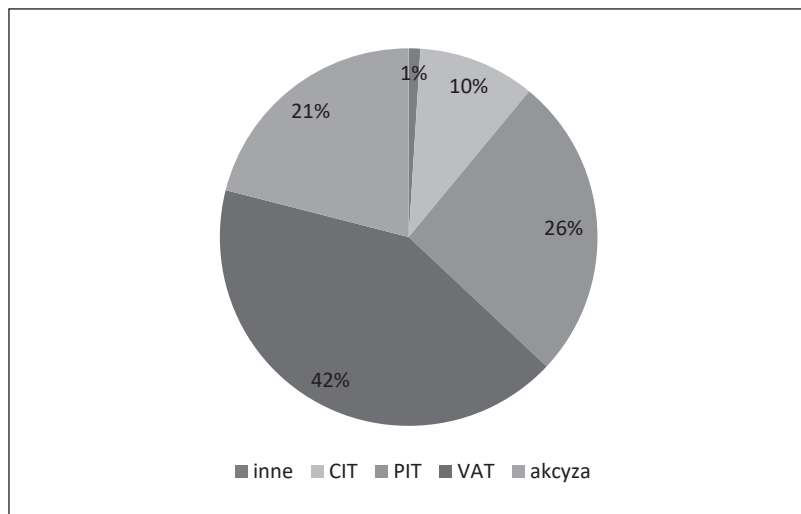


Ryc. 4. Klasyfikacja podatków



Źródło: opracowanie własne

Ryc. 5. Struktura dochodów podatkowych budżetu państwa w Polsce za rok 2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów (2016a)

3. podatki majątkowe – źródłem podatku jest majątek podatnika, odpowiednio określony do celów podatkowych przez ustawodawcę,
4. podatki konsumpcyjne – sięgają do dochodów indywidualnych podatnika w toku ich wydatkowania (na cele konsumpcyjne). Warto nadmienić, iż ta kategoria podatków stanowi największą część wpływów budżetowych.

Istnieje jeszcze wiele klasyfikacji podatków, np. centralne i lokalne z punktu zasiłania określonego budżetu, jednorazowe i ciągłe. Każda z charakteryzowanych grup ma swoją specyfikę, z której mogą wynikać nieprawidłowości dotyczące:

- stosowania zasad podatkowych, unikania opodatkowania,
- oszustw podatkowych,
- niesprawiedliwego rozkładu ciężaru podatków,
- nadmiernego fiskalizmu, optymalizacji podatkowej.

## GŁÓWNE PROBLEMY POLSKIEGO SYSTEMU PODATKOWEGO

Obecny system podatkowy w Polsce kształtował się na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku równoległe z procesem transformacji gospodarczej i integracji Polski z Unią Europejską. Konieczność zmian wzmocnił kryzys finansowy w 1991 roku, a także przejście od gospodarki centralnej do rynkowej. Kolejne aktualizacje prawa podatkowego spowodowane były koniecznością dostosowania systemu fiskalnego do wymogów Unii Europejskiej. Ze względu na dynamikę zmian, które przeprowadzano w polskiej gospodarce, przyjęte rozwiązania podatkowe szybko się dezaktualizowały i wymagały kolejnych zmian, np. PIT w ciągu 20 lat istnienia był nowelizowany ponad 150 razy (Ofiarski, 2013: 44). W 2009 roku opublikowano raport pt. *Fiskalizm oraz efektywność systemu podatkowego*, w którym Ministerstwo Finansów wymieniło m.in. następujące problemy w obecnym systemie podatkowym (Program e-Podatki, 2009):

- niska ściągalność należnych podatków, dotycząca zarówno podatków bezpośrednich, jak i pośrednich, w tym najważniejszego z punktu widzenia dochodów budżetu państwa – podatku od towarów i usług (VAT),
- niska wykrywalność oszustw podatkowych, związanych ze złamaniem prawa podatkowego. Mogą one przyjąć przykładowo w podatku dochodowym od osób fizycznych różne formy, w tym: nieujawniania dochodu do opodatkowania, nieprawidłowej kwalifikacji kosztów uzysku i odliczanych ulg podatkowych itp.;
- skomplikowanie opodatkowania. Znane są przykłady potwierdzające tezę, że uproszczenie podatków skutkuje wzrostem wpływów do budżetu, taki skutek miało uproszczenie opodatkowania od wynajmu nieruchomości oraz obniżka akcyzy na alkohol. Z kolei wysoki podatek akcyzowy na paliwa, zwłaszcza olej napędowy, skutkuje tym, że nawet połowa diesla importowanego do Polski sprowadzana jest nielegalnie, z pominięciem akcyzy i podatku VAT. Ponadto w branży ocenia się, że co dziesięć litr tego paliwa sprzedawany jest nielegalnie (*Nawet połowa diesla...*, 2013);
- wysoki fiskalizm. Według Centrum im. Adama Smitha obciążenie przeciętnego obywatela podatkami pośrednimi i bezpośrednimi w Polsce wynosi 44,8%. Stosunek dochodów podatkowych do dochodów Skarbu Państwa w 2007 roku wynosił w Polsce aż 34,2% (Ministerstwo Finansów, 2016b);
- duża uciążliwość podatkowa po stronie podatników związana z rozliczaniem należności. W rankingu uciążliwości podatkowej Polska została sklasyfikowana na trzecim miejscu (po Włoszech i Turcji) wśród krajów OECD (Bessard, 2009). W związku z tym w 2013 roku redakcja „Rzeczpospolitej”, Krajowa Izba Doradców Podatkowych oraz Konfederacja Pracodawców Lewiatan przygotowały *Białą księgę problemów podatkowych* (2013) dokumentującą najbardziej uciążliwe niespójności polskiej ordynacji podatkowej i skierowały ją do Ministerstwa Finansów;
- zbyt wysokie koszty pobierania podatków. Koszty poboru podatków wyliczone w 2009 roku przez Europejskie Centrum Doradztwa i Dokumentacji Podatkowej wynoszą w Polsce 2,45 euro na każde 100 euro przychodu (dla porównania 1,31 euro w Wielkiej Brytanii, 1,61 euro w Czechach) (*Kosztownie ściąganie podatków*, 2012);
- niska progresywność, czyli relatywnie wysokie obciążenia podatkowe osób mało zarabiających oraz relatywnie niskie osób dużo zarabiających,
- duże zróżnicowanie efektywnych stawek podatkowych między różnymi rodzajami świadczonej pracy, co narusza zasadę sprawiedliwości podatkowej,

- wysokie koszty zewnętrzne nieefektywnego polskiego systemu podatkowego. Według raportu opracowanego w 2010 roku przez Deloitte na zlecenie Ministerstwa Gospodarki obciążenie administracyjne polskich przedsiębiorstw oszacowano na 37,3 mld zł, czyli 2,9% PKB. Przeciętną firmę obsługa obowiązków na rzecz administracji publicznej kosztuje ponad 10 tys. zł, zaś przeciętny przedsiębiorca poświęca na nie jedną trzecią czasu pracy: W wykonanym przez Ministerstwo Gospodarki pomiarze obciążeń administracyjnych (OA) zidentyfikowano łącznie 3712 obowiązków informacyjnych nakładanych na przedsiębiorców przez przepisy prawa, w siedmiu sprawdzonych przez Ministerstwo Gospodarki dziedzinach. Obciążenia te generują w skali całej gospodarki łączne koszty rzędu 77 mld zł (Ministerstwo Finansów, 2016b);
- optymalizacja podatkowa, będąca świadomym i zgodnym z prawem zachowaniem (przedsiębiorcy) przedsiębiorstwa, którego celem jest minimalizacja obciążeń podatkowych oraz ograniczenie ryzyka podatkowego. W praktyce oznacza taki wybór struktury planowanej czynności (np. transakcji), który pozwala na zminimalizowanie obciążeń podatkowych (Wyciśłok, 2013: 30).

Polski system podatkowy charakteryzuje się wysokimi obciążeniami w zakresie podatków pośrednich i bezpośrednich. Dotyczy to m.in. podatku od towarów i usług, będącego największym strumieniem dochodów budżetu państwa w Polsce oraz podatku dochodowego od osób prawnych i podatku dochodowego od osób fizycznych (por. tab. 3).

Tab. 3. Maksymalne stawki podatków w krajach Unii Europejskiej

Kraj	Najwyższe stawki podatku dochodowego od osób prawnych (CIT)	Najwyższe stawki podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT)	Najwyższe stawki podatku od towarów i usług (VAT)
Austria	25%	55%	20%
Belgia	33,99%	50%	21%
Bułgaria	10%	10%	20%
Chorwacja	20%	40%	25%
Cypr	10%	35%	18%
Czechy	19%	22%	21%
Dania	22%	51,7%	25%
Estonia	21%	20%	20%
Finlandia	20%	48% (w tym podatek państwowy i gminny)	24%
Francja	33,33% (15% dla małych biznesów)	45% (+4% dla dochodów rocznych powyżej 500 tys. euro)	20%
Grecja	25%	50%	23%
Hiszpania	30%	47%	21%
Holandia	20%	52%	21%
Irlandia	12,50%	41%	23%
Litwa	15%	15%	21%
Luksemburg	28,59%	40%	15%
Łotwa	15%	23%	21%
Malta	35%	35%	18%
Niemcy	30,175%–33,325%	45%	19%
<b>Polska</b>	<b>19%</b>	<b>32%</b>	<b>23%</b>

Kraj	Najwyższe stawki podatku dochodowego od osób prawnych (CIT)	Najwyższe stawki podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT)	Najwyższe stawki podatku od towarów i usług (VAT)
Portugalia	12,5%–27,5%	56,5%	23%
Rumunia	16%	45%	20%
Słowacja	23%	19%	20%
Słowenia	15%	50%	22%
Szwecja	22%	57%	25%
Węgry	10–19%	15%	27%
Wielka Brytania	20%	45% dla dochodów powyżej 150 tys. funtów	20%
Włochy	31,4%	43%	22%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *2017 European Union VAT rates (2017)*; *Stawki podatku VAT w UE (2017)*; *Stawki podatków, składki ZUS... (2016)*

Z tab. 3 wynika, iż Polska na tle innych krajów Unii Europejskiej nie jest krajem o niskich podatkach. Wiele z krajów ma niższe maksymalne stawki zarówno w podatku dochodowym od osób fizycznych, jak i w podatku dochodowym od osób prawnych. Do najwyższych w Unii należy podniesiona w Polsce w 2011 roku zasadnicza stawka podatku VAT z 22 do 23% i druga stawka z 7 do 8%, co wynikało z faktu nadmiernego wówczas deficytu budżetowego.

Należy podkreślić, iż prezentowane w tabeli maksymalne stawki są jednym z wielu czynników świadczących o obciążeniach podatkowych w danym kraju. W tym względzie istotne są: kolejne stawki w danym podatku (średnie, najniższe), progi dochodowe, ulgi, zwwyżki i zwolnienia podatkowe oraz kwota wolna od podatku<sup>1</sup>. W sumie one decydują o tzw. efektywnej stawce opodatkowania, którą płacą obywatele. W Polsce kwota wolna w podatku dochodowym od osób fizycznych do 2016 roku należała do najniższych w UE (por. tab. 4). W prezentowanych w tab. 4 krajach stanowiła ona wielokrotność polskiej kwoty wolnej w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Tab. 4. Kwota wolna w podatku dochodowym w niektórych krajach Unii Europejskiej

Kraj	Kwota wolna w podatku dochodowym od osób fizycznych (w zł)
Niemcy	32 816
Wielka Brytania	41 336
Francja	24 448
Austria	45 100
Finlandia	66 010
Polska	3 091

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Podatki w Polsce znacznie wyższe niż w krajach Unii Europejskiej (2012)*

<sup>1</sup> Należy podkreślić, że analizowane podatki w poszczególnych krajach Unii Europejskiej mają podobną konstrukcję, ale nie identyczną, a dotyczy to m.in. podmiotu i przedmiotu opodatkowania, skal podatkowych, ulg, zwolnień itd.

<sup>2</sup> 29 listopada 2016 roku sejm – przyjmując poprawki senatu do nowelizacji ustawy PIT, CIT i ordynacji podatkowej – postanowił, że kwota wolna od podatku dla najmniej zarabiających wzrośnie w 2017 roku do 6,6 tys. zł, natomiast zarabiający ponad 127 tys. zł rocznie stracą prawo do tego odliczenia.

W związku z tak wysokimi obciążeniami podatkowymi w Polsce dla wielu przedsiębiorców interesującym rozwiązaniem wydaje się przenoszenie części aktywności gospodarczej do państw o bardzo niskich podatkach i rozbudowanych regulacjach prawnych odnośnie do tajemnicy bankowej – tzw. rajów podatkowych. Są to terytoria (na ogół o wyższym PKB na mieszkańca niż Polska) oferujące:

- ochronę majątku przed przyszłymi wierzycielami,
- minimalizację obciążeń podatkowych,
- elastyczną formułę prowadzenia działalności,
- maksimum poufności finansowej i organizacyjnej.

Według przedsiębiorców lokalizujących działalność w rajach podatkowych są one remedium na zachłanność fiskusa, a szum informacyjny wobec nich to skoordynowana akcja marketingowa państw o wysokich podatkach, wymierzona w wolność ekonomiczną ich obywateli. James Henry z Tax Justice Network, organizacji walczącej z rajami podatkowymi, szacuje, że z Polski wyciekło tam 165 mld dol. Trudno jednak znaleźć odpowiedź, czy te 165 mld to nielegalnie wywiezione pieniądze osób prywatnych, a także straty budżetu wynikające z przeniesienia działalności gospodarczej za granicę. Ponadto na świecie ocenia się, że już prawie dwie trzecie transakcji kapitałowych dokonywanych jest przez firmy, banki czy fundusze w miejscach, w których są korzystniejsze warunki podatkowe (tzw. offshore) niż w krajach ich pochodzenia (*Raje podatkowe...*, 2016).

Dla Polski – ze względu na niższe i dogodniejsze podatki – już Czechy stanowią raj podatkowy, bowiem na koniec 2015 roku w Czechach zarejestrowanych było 2235 spółek, w których udział kapitału polskiego przekraczał 25%. Liczba podmiotów ze 100% kapitału polskiego wynosiła 1805. Najwięcej jest zarejestrowanych w Pradze (791), Ostrawie (525), Brnie (184), czeskim Cieszynie (141), Trzyńcu (95), Havirovie (50) oraz Nachodzie (33). Zdecydowana większość nowych podmiotów to spółki z ograniczoną odpowiedzialnością o najniższym wymaganym wkładzie kapitałowym (od 2014 roku 1 korona czeska) niezbędnym do jej zarejestrowania. Większe pieniądze zaangażowano jedynie w: INNVIGO Agrar CZ, ECOL Industrial, Trade Bridge Czechy, Nutit, BM ČESKO, Zing Czech Republic, Gryniewicz company, EuroKadra CZ, ADAM-POL CZECH, EL-IN Železniční stavby, CHECK BY AUDIT, EVO Payments International oraz BBD IT (Wysota, 2016).

W kontekście wymienionych słabości polskiego systemu podatkowego nasuwa się pytanie, w jaki sposób można je usunąć lub ograniczyć. Na pewno niezbędna jest kompleksowa reforma systemu podatkowego w Polsce opierająca się na zachowaniu równowagi między interesem podatnika i państwa. Niemniej jednak z punktu widzenia przygotowywanej reformy systemu podatkowego w Polsce bardzo ważna jest prawidłowa i wnikliwa diagnoza istniejącego systemu oraz jego głównych słabości. Cel fiskalny Ministerstwa Finansów powinien być realizowany z jednoczesnym zachowaniem prawa podatnika do pełnej swobody układania swoich relacji biznesowych.

## PODSUMOWANIE

W szerokim znaczeniu system podatkowy państwa stanowi zbiór zintegrowanych prawnie i ekonomicznie podatków, obowiązujących w danym kraju, zasad, sposobów i instytucji ustalania i pobierania podatków od przedsiębiorstw, gospodarstw domowych, podmiotów zagranicznych. Jest on zbudowany według uprzednio założonych celów społeczno-gospodarczych oraz z uwzględnieniem wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań.

Obecny system podatkowy kształtował się wraz z procesem transformacji gospodarczej rozpoczętej po 1990 roku oraz procesem integracji gospodarczej Polski z Unią Europejską i związaną z nim harmonizacją i koordynacją podatkowej. W świetle przeprowadzonych analiz systemu podatkowego oraz najważniejszych jego problemów i słabości obecny system nie spełnia wielu wymogów stawianych współczesnym systemom podatkowym, dotyczących przede wszystkim:

- przejrzystości prawnej, będącej źródłem nieprawidłowości w zakresie podatków,
- logicznej konstrukcji niektórych podatków, powodujących wyłudzenie ich zwrotu i szereg innych konsekwencji,
- wyboru właściwych źródeł podatków, powodującego łamanie zasady taniaści podatkowej,
- selekcji formy procesu ekonomicznego do opodatkowania,
- braku ustalenia granic opodatkowania powodującego nadmierny fiskalizm, skutkujący ucieczką przedsiębiorców do rajów podatkowych,
- niskiej uciążliwości podatkowej,
- wysokiej ściągальności podatków oraz eliminacji oszustw podatkowych.

Problemy koniecznych do rozwiązania w polskim systemie podatkowym jest znacznie więcej, co zostało przedstawione szerzej w niniejszym artykule. Funkcjonowanie każdego z podatków wymaga jednakże szczegółowych badań opartych na danych wielu instytucji: w tym Ministerstwa Finansów, urzędów skarbowych, izb skarbowych, jak również badań różnych grup podatników (osób fizycznych, prawnych). Są one trudne do skompletowania, zwłaszcza w sytuacji doraźnie podejmowanych zmian w zakresie wybranych podatków. Na tych szczegółowych wynikach badań, jak również odwołań do praktyki krajów Unii Europejskiej, można budować spójny system podatkowy, eliminujący wiele narosłych w nim problemów, na których tracą państwo i podatnik. Wskazuje to na konieczność podjęcia szeroko zakrojonych badań, będących podstawą gruntownej reformy systemu podatkowego w Polsce.

## Literatura

## References

- 2017 European Union VAT rates (2017, 20 marca). Pozyskano z <http://www.vatlive.com/vat-rates/european-vat-rates>
- Bessard, P. (2009). *Tax burden and individual rights in the OECD: an international comparison*. Institut Constant de Rebecque.
- Biała księga problemów podatkowych (2013). Warszawa: „Rzeczpospolita”, Krajowa Izba Doradców Podatkowych, Konfederacja Pracodawców Lewiatan.
- Dolata, S. (2009). *Podstawy wiedzy o polskim systemie podatkowym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Gomułowicz, A., Małecki, J. (2013). *Podatki i prawo podatkowe*. Wydanie 8. Lexis Nexis. Pozyskano z [www.lex.pl](http://www.lex.pl)
- Kosztowne ściąganie podatków (2012). „Rzeczpospolita”. Pozyskano z <http://www.rp.pl/artykul/934267-Kosztowne-sciaganie-podatkow.html>
- Krzywoń, A. (2011). Podatki i inne daniny publiczne – podstawowe pojęcia konstytucyjne. *Zeszyty Naukowe Sądu Administracyjnego*, 2.
- Ministerstwo Finansów (2016a, 20 stycznia). Pozyskano z [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)
- Ministerstwo Finansów (2016b, 10 listopada). Pozyskano z [www.finanze.mf.gov.pl](http://www.finanze.mf.gov.pl)
- Nawet połowa diesła w Polsce pochodzi z nielegalnego importu? (2013). *Forsal.pl*. Pozyskano z <http://forsal.pl/artykuly/683908,nawet-polowa-diesla-w-polsce-pochodzi-z-nielegalnego-importu.html>

- Ofiarski, Z. (2013). *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialno-prawne i proceduralne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Owsiak, S. (2005). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pach, J. (2016). Podatkowe uwarunkowania przedsiębiorczości w teorii i praktyce gospodarczej. *Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*, 30(1), 76-91.
- Podatki w Polsce znacznie wyższe niż w krajach Unii Europejskiej* (2012). Pox.pl. Pozyskano z <http://zus.pox.pl/pit/podatki-w-polsce-wyzsze-niz-w-krajach-unii.htm>
- Program e-Podatki. Założenia programu* (2009, 4 marca). Ministerstwo Finansów. Pozyskano z [http://web.archive.org/web/20090407040836/http://mf.gov.pl/\\_files/\\_administracja\\_skarbowa/aktualnoci/mf/zalozenia\\_epodatki.pdf](http://web.archive.org/web/20090407040836/http://mf.gov.pl/_files/_administracja_skarbowa/aktualnoci/mf/zalozenia_epodatki.pdf)
- Raje podatkowe – remedium na zachłanność fiskusa* (2016, 15 grudnia). Pozyskano z <http://kancleria-skarbiec.pl/raje-podatkowe>
- Rosiński, R. (2010). *Polski system podatkowy. Poszukiwanie optymalnych rozwiązań*. Warszawa: Difin.
- Stawki podatków, składki ZUS i kwota wolna w Polsce i Europie* (2016, 23 listopada). Forsal.pl. Pozyskano z <http://forsal.pl/galerie/939161,duze-zdjecie,2,stawki-podatkow-w-ue-i-w-polsce-pit-cit-skladki-zus-kwota-wolna.html>
- Stawki podatku VAT w UE* (2017, 10 lipca). Money.pl. Pozyskano z <https://msp.money.pl/archiwum/artykul/stawki;podatku;vat;w;ue,102,0,353126.html>
- Szczodrowski, G. (2007). *Polski system podatkowy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Szołno-Koguc, J. (2000). *Reforma polskiego systemu podatkowego w latach 1990–1995*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Skłodowskiej-Curie.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 885).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. poz. 749, z późn. zm.).
- Wolański, R. (2009). *System podatkowy w Polsce*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wycisłok, J. (2013). *Optymalizacja podatkowa, legalne zmniejszenie obciążeń podatkowych*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Wysota, K., *Podatkowe eldorado tuż za miedzą? Polscy przedsiębiorcy ciągną do Czech* (2016, 9 listopada). Biznes.Onet.pl. Pozyskano z <http://biznes.onet.pl/podatki/wiadomosci/firma-w-czechach/w1b596>

**Janina Pach**, prof. nadzwyczajny Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, dr hab., Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie, Instytut Politologii, Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej. Kierownik Katedry Ekonomii i Polityki Gospodarczej UP w Krakowie. Autorka licznych artykułów naukowych z dziedziny ekonomii, międzynarodowych stosunków gospodarczych, finansów publicznych i polityki gospodarczej, rozdziałów w książkach i książek. Dorobek naukowy ogniskuje się przede wszystkim wokół: międzynarodowych przepływów myśli naukowo-technicznej, międzynarodowych przepływów kapitałowych, w tym bezpośrednich inwestycji zagranicznych i kredytów zagranicznych, różnych aspektów funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw, finansów państwa, ze szczególnym uwzględnieniem polityki budżetowej.

**Janina Pach**, Associate Professor of Economic Sciences, Head of Department of Economics and Economic Policy of the Pedagogical University of Cracow. The author of numerous articles in the field of economics, international economic relations, public finance and economic policy, chapters in books and whole books. Academic achievements focus mainly on: international flows of scientific and technical solution, international capital flows, including foreign direct investments and foreign loans, various aspects of the functioning of small and medium enterprises, public finance, with special emphasis on fiscal policy.

**Adres/address:**

Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie  
Instytut Politologii  
Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej  
ul. Podchorążych 2, 30-084 Kraków, Polska  
e-mail: janina.pach@poczta.onet.pl