

Beata Guziejewska

Uniwersytet Łódzki

Dysfunkcje systemu podatków bezpośrednich i pośrednich w Polsce

1. Wprowadzenie

Warunkiem skutecznej polityki fiskalnej jest oparcie systemu podatkowego i jego elementów na wypracowanych w drodze ewolucji zasadach podatkowych. Zasady te można ująć w trzy podstawowe grupy: zasady skarbowe, zasady ekonomiczne i zasady moralno-polityczne¹. Respektowanie zasad podatkowych warunkuje właściwe spełnianie przez podatki funkcji fiskalnych i pozafiskalnych. Ocena skuteczności polityki i zamierzonych oraz niezamierzonych jej efektów musi uwzględniać rodzaj instrumentów podatkowych w podziale na podatki bezpośrednie i pośrednie. Właściwości podatków w tych dwóch grupach powinny być brane pod uwagę w polityce państwa oraz wykorzystywane jako instrumenty uzupełniające się wzajemnie, stabilizujące wpływy podatkowe w zależności od uwarunkowań makroekonomicznych. Okresy dekonjunktury i niekorzystnych szoków zewnętrznych powodują najczęściej relatywnie większy spadek wpływów z podatków pośrednich, one też najczęściej wykorzystywane są do stabilizacji dochodów budżetowych (zwłaszcza w warunkach wysokiej inflacji). Mniej wrażliwe na spadek PKB są podatki dochodowe, ale jako podatki personalizowane mogą mieć w różnych systemach odmienną konstrukcję prawno-finansową oraz znaczenie w strukturze dochodów podatkowych ogółem. Odrębnym problemem, którego nie można pomijać, jest poziom obciążeń quasi-podatkowych.

Polityka podatkowa ma ogromny wpływ na przebieg procesów w gospodarce oraz podział i redystrybucję dochodu narodowego. Celem rozważań jest próba oceny polskiego systemu podatków bezpośrednich i pośrednich w kontekście

¹ M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna*, Poltext, Warszawa 1993, s. 54.

tradycyjnych cech i funkcji przypisywanych instrumentom podatkowym w obu wymienionych kategoriach.

2. Specyfika podatków bezpośrednich i pośrednich w systemie podatkowym

Pomimo odmiennych właściwości oraz niewątpliwego znaczenia podziału na podatki bezpośrednie i pośrednie, nie ma wśród ekonomistów zgody co do jednego, satysfakcjonującego kryterium ich rozróżnienia. Najczęściej wykorzystuje się trzy kryteria:

- stosunek przedmiotu opodatkowania do źródła podatku,
- moment i związany z tym sposób opodatkowania,
- możliwość przerzucenia ciężaru opodatkowania.

Dwa pierwsze kryteria związane są z techniką nałożenia podatku, którą również uznaje się za podstawę rozróżnienia pomiędzy podatkiem bezpośrednim a pośrednim². W technice bezpośredniej zdolność podatkową podatnika określa się w powiązaniu z jego sytuacją dochodową i majątkową. Natomiast w technice podatku pośredniego zdolność podatkowa określona jest przez działania i operacje podatnika, które często mają charakter przejściowy, sporadyczny.

Nakładając podatki bezpośrednie, sięga się do dochodu w momencie jego uzyskiwania. Ciężar podatku ponosi bezpośrednio podmiot, na który podatek jest nakładany i który najczęściej nie ma możliwości przerzucenia jego ciężaru. Jeśli chodzi natomiast o podatki pośrednie, to skonstruowane są one w ten sposób, że sięga się do dochodów podatnika w sposób niebezpośredni, w momencie wydatkowania dochodu, a nie jego osiągnięcia. Ciężar podatków pośrednich nie jest ponoszony przez podmioty, na które podatek jest nakładany (podatnik formalnoprawny), ale przez osoby trzecie, najczęściej ostatecznego konsumenta (podatnik rzeczywisty). Podmioty, na które nakładane są podatki pośrednie, są więc w rzeczywistości jedynie ich przekąźnikami do budżetu publicznego, gdyż mają możliwość przerzucenia ich ciężaru. Podatki pośrednie stanowią dobrą przeciwwagę dla personalizowanych podatków bezpośrednich. Dotyczy to zwłaszcza osobistych podatków dochodowych, w których jest dużo ulg oraz zwolnień, a podstawowa zasada opodatkowania dotycząca sprawiedliwości podatkowej opartej na zdolności płatniczej, oznaczającej w praktyce progresję opodatkowania, bardzo dyskusyjna. Podział na podatki bezpośrednie i pośrednie jest istotny w procesie harmonizacji podatków w Unii Europejskiej, gdyż podkreśla się bardzo wysoki

² Por. szerzej na ten temat: P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 500 i nast.

stopień ich harmonizacji w przypadku podatków pośrednich i argumenty związane z barierami harmonizacji podatków bezpośrednich. Szczególnie chodzi tu o podatek PIT, uważany za istotny instrument polityki społecznej krajów członkowskich³.

Od wielu dekad władze publiczne poszukują dochodów na sfinansowanie rosnących wydatków poprzez szersze wykorzystanie podatków nakładanych na konsumpcję. Oprócz stałego wzrostu kosztów finansowania usług zwrócić można uwagę na inne okoliczności zmian w polityce fiskalnej. Pierwszą jest rosnąca międzynarodowa konkurencja podatkowa, będąca barierą zwiększania podatków dochodowych, i konieczność większego oparcia systemu podatkowego na podatkach pośrednich. Drugi argument jest poniekąd związany z pierwszym, akcentuje się bowiem tradycyjne zalety niskich podatków dochodowych (zalety te w sytuacji istnienia wielu innych czynników ważnych dla rozpoczęcia i rozwijania działalności gospodarczej są bardzo dyskusyjne i często nie przynoszą w praktyce zakładanych efektów).

Szersze oparcie dochodów publicznych na wpływach z podatków konsumpcyjnych na korzyść ograniczania podatków dochodowych sprzyja inwestowaniu, wzrostowi gospodarstwu, efektywności ekonomicznej, a tym samym prowadzi do wzrostu konkurencyjności i tworzenia nowych miejsc pracy. Argumenty te wpłynęły w ostatnich latach na reformy obniżania obciążeń bezpośrednich (np. składek na ubezpieczenia społeczne) i podwyższania stawek VAT, m.in. w Niemczech i we Francji. Ogólnie jednak polityka fiskalna w poszczególnych krajach OECD jest zróżnicowana, a analiza danych dla całego obszaru OECD nie wskazuje na wyraźną zmianę w strukturze dochodów podatkowych.

Tabela 1 przedstawia udziały procentowe podstawowych kategorii podatków w statystykach OECD w dochodach podatkowych ogółem. W analizowanych latach wzrósł udział wpływów z obciążeń bezpośrednich, natomiast udział wpływów z opodatkowania konsumpcji spadł z 38% do 30%. Było to jednak spowodowane zmianami w samej strukturze obciążeń bezpośrednich i pośrednich. Wpływy z podatków dochodowych od korporacji nieznacznie wzrosły, ogromnie wzrósł natomiast udział wpływów z ubezpieczeń społecznych. Biorąc pod uwagę osobiste podatki dochodowe i podatki od korporacji, jak też ich sumę, nie zauważamy żadnego wyraźnego trendu. Daje się natomiast zaobserwować systematyczny wzrost wpływów z podatków konsumpcyjnych o charakterze ogólnym, co wynika z upowszechnienia podatku VAT w krajach OECD.

Ogólny spadek wpływów z opodatkowania konsumpcji wynikał z kolei z dużego spadku dochodów w kategorii specjalnych podatków konsumpcyjnych

³ S. Owsiak, *Harmonizacja podatków bezpośrednich warunkiem integracji gospodarczej Unii Europejskiej*, 2008, s. 150, http://www.pte.pl/pliki/2/1/s_owsiak_harmonizacja.pdf (25.02.2011).

Tabela 1. Struktura podatków w krajach OECD

Kategorie podatków	1965	1975	1985	1995	2006
Osobiste podatki dochodowe	26	30	30	27	25
Podatki dochodowe od korporacji	9	8	8	8	11
Składki na ubezpieczenia społeczne ^a :	18	23	22	25	25
pracownika	6	7	7	8	9
pracodawcy	10	14	13	14	15
Podatki od funduszu płac	1	1	1	1	1
Podatki od nieruchomości	8	6	5	5	6
Ogólne podatki konsumpcyjne	14	15	16	18	19
Specjalne podatki konsumpcyjne	24	18	16	13	11
Pozostałe	1	0	1	3	3
Ogółem	100	100	100	100	100

^a łącznie ze składkami płaconymi w przypadku samozatrudnienia, braku zatrudnienia, niewyszczególnionymi osobno.

Źródło: *Revenue Statistics 1956–2007*, OECD, 2008.

(*specific consumption taxes* – SCT). W nomenklaturze OECD specjalne podatki konsumpcyjne obejmują różnorodne rodzaje podatków, w tym akcyzy, podatki od wybranych usług, cła importowe i eksportowe, podatki od gier. Wspomniany spadek spowodowany był m.in. znacznym zmniejszeniem dochodów z cel i innych związanych z obrotem międzynarodowym, co było z kolei efektem deregulacji i liberalizacji handlu międzynarodowego. Analiza danych dla wszystkich krajów OECD nie wskazuje na szersze wykorzystanie w polityce fiskalnej opodatkowania konsumpcji na rzecz zmniejszenia obciążeń o charakterze bezpośrednim. W polityce fiskalnej rozważyć należy wszystkie zalety i wady podatków bezpośrednich i pośrednich. Są one szeroko omawiane w literaturze przedmiotu i koncentrują się wokół takich kwestii, jak: wydajność fiskalna, sprawiedliwość podatkowa, koszty aparatu skarbowego, reakcje podatników na opodatkowanie oraz różna wrażliwość na koniunkturę gospodarczą⁴. Brak wyraźnych tendencji w polityce fiskalnej jest wyrazem poszukiwania rozwiązań optymalnych w danym miejscu i czasie. Poszczególne kraje uwzględniają bowiem strukturę konkretnego systemu dochodów publicznych oraz ujawniające się również w tym konkretnym systemie wady i zalety opodatkowania bezpośredniego oraz pośredniego.

W literaturze wymienia się tradycyjne zalety podatków bezpośrednich, takie jak⁵:

⁴ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *op. cit.*, s. 506–519; E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001, s. 130–134.

⁵ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *op. cit.*, s. 508.

- relatywnie stała wydajność fiskalna,
- elastyczność prawna,
- sprawiedliwość opodatkowania,
- oszczędność kosztów poboru.

Do wad opodatkowania bezpośredniego zalicza się z kolei: powolność i ostentacyjność poboru, niesprawiedliwość pobrania i coraz większą złożoność konstrukcji podatków dochodowych.

Tradycyjne zalety podatków pośrednich obejmują również cztery ich cechy, takie jak⁶:

- wysoka wydajność,
- elastyczność, czyli korelacja z koniunkturą gospodarczą,
- znieczulenie podatkowe,
- szybkość poboru.

Jeśli chodzi o wady podatków pośrednich, to najbardziej podkreśla się ich uciążliwość dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, koszty poboru (które jednak nie są wysokie w przypadku podatku od wartości dodanej), a przede wszystkim niesprawiedliwość związaną ze zjawiskiem tzw. odwrotnej progresji. Polega ona na tym, że relatywnie wyższy podatek w odniesieniu do dochodów płać osoby o najniższych dochodach, gdyż to one całość dochodów przeznaczają na wydatki konsumpcyjne. Jednocześnie podatnicy nie odczuwają bezpośrednio ciężaru podatkowego, a podwyższenie podatku nie jest tak widoczne jak w przypadku podatku dochodowego. Takie złudzenie i znieczulenie podatkowe jest oczywiście ze względów psychologicznych i politycznych bardzo wygodne dla władz publicznych⁷.

Systemy podatkowe ukształtowane są pod wpływem bardzo wielu czynników o charakterze ekonomicznym, politycznym i historycznym. Jednocześnie charakteryzują się dużą bezwładnością, związaną z niechęcią podatników do nowych rozwiązań, przywiązaniem do znanych już obciążeń podatkowych, podleganiem iluzjom fiskalnym, oporem administracji skarbowej, oportunistom polityków i cyklami wyborczymi. Bardzo często zwraca się uwagę na charakterystyczne cechy systemów podatkowych w krajach wysoko i słabo rozwiniętych. W tych pierwszych ze względu na wyższy poziom dochodów i majątku społeczeństwa większe znaczenie przypisuje się podatkom bezpośrednim. Z kolei w krajach słabo rozwiniętych nie jest wskazane nakładanie zbyt wysokich oraz skomplikowanych obciążeń podatkowych ze względu na niski poziom wykształcenia społeczeństwa i mało sprawny aparat skarbowy. Czynniki te jednak mają obecnie w praktyce bardzo różne znaczenie, linia podziału nie jest tak oczywista. Istotna

⁶ *Ibidem*, s. 516.

⁷ G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy*, PWN, Warszawa 2007, s. 26.

jest również doktryna państwa opiekuńczego, stopień demokratyzacji życia społecznego, różnorodne warunki polityczne⁸.

3. Wpływy z podatków bezpośrednich i pośrednich w Polsce w latach 2007–2010

System podatkowy w Polsce opiera się na kilkunastu tytułach podatkowych, z których większość stanowią podatki bezpośrednie⁹. Biorąc jednak pod uwagę efektywność (strukturę) wpływów podatkowych, polski system podatkowy zdecydowanie oparty jest na opodatkowaniu pośrednim.

W 2008 r. zarówno dochody podatkowe, jak i niepodatkowe realizowane były w warunkach spowolnienia koniunktury gospodarczej i wieszczonego kryzysu w związku z ogólnosiwiatowym kryzysem finansowym. W I półroczu 2008 r. wzrost PKB wyniósł 6,0%, ale w III kwartale wyniósł on 5%, a w IV już tylko 3%. Wysokość wpływów do budżetu państwa, ich dynamikę w stosunku do 2007 r. oraz wykonanie w 2008 r. przedstawiono w tabeli 2. Do najważniejszych czynników makroekonomicznych należy zaliczyć: niższy, niż zakładano w planach, wzrost gospodarczy, niższe tempo wzrostu spożycia ogółem, wyższy o 1,9 punktu proc. wskaźnik CPI. Na zmianę wielu założeń przyjętych w ustawie budżetowej na 2008 r. wpływ miało otoczenie zewnętrzne.

Realizacja wpływów z poszczególnych źródeł była bardzo zróżnicowana. Niższe od planowanych wykonanie dochodów (w grupach: podatkowe i niepodatkowe) charakteryzuje przede wszystkim dochody podatkowe. Dochody niższe od planowanych dotyczą podstawowych podatków pośrednich: podatku od towarów i usług i podatku akcyzowego, które zwykle są bardziej wrażliwe na koniunkturę gospodarczą niż podatki dochodowe. Ponadto niższe od poziomu zakładanego w ustawie budżetowej wpływy z VAT-u wynikały z niższego, niż zakładano, wykonania dochodów w 2007 r. będącego podstawą prognozy na rok kolejny¹⁰.

⁸ *Ibidem*, s. 28–29.

⁹ W związku z problemem w określeniu jednoznacznego kryterium podziału warto odwołać się do podziału Ministerstwa Finansów. Na stronach internetowych MF wskazano na zasadniczy podział podatków na pośrednie: podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy, podatek od gier, oraz bezpośrednie, do których zaliczono: podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek dochodowy od osób prawnych, podatek od spadków i darowizn, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek rolny i leśny, podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek tonażowy; <http://www.mf.gov.pl/index.php?const=3&dzial=155&wysw=4&sub=subl> (21.02.2011).

¹⁰ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2008 r. Omówienie*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009, s. 57.

Tabela 2. Dochody budżetu państwa w Polsce w 2008 r.

Wyszczególnienie	2007 Wykonanie (I)	2008		III/I	III/II
		Ustawa (II)	Wykonanie (III)		
	w tys. zł			%	
Dochody ogółem	236 367 532	281 891 096	253 547 261	107,3	89,9
I. Dochody podatkowe i niepodatkowe	228 833 456	246 609 986	238 808 295	104,4	96,8
1. Dochody podatkowe	206 385 202	228 194 400	219 499 380	106,4	96,2
1.1. Podatki pośrednie	146 482 093	164 890 000	153 677 716	104,9	93,2
a) podatek od towarów i usług	96 349 847	111 700 000	101 782 739	105,6	91,1
b) podatek akcyzowy	49 025 521	52 200 000	50 490 116	103,0	96,7
c) podatek od gier	1 106 725	990 000	1 404 861	126,9	141,9
1.2. Podatek CIT	24 540 193	27 150 000	27 159 663	110,7	100,0
1.3. Podatek PIT	35 358 533	36 154 000	38 658 537	109,3	106,9
1.4. Podatek tonażowy	–	400	9	–	2,3
1.5. Podatki zniesione	4 383		3 456	78,8	
2. Dochody niepodatkowe	22 448 254	18 415 586	19 308 915	86,0	104,9
2.1. Dywidenda	3 622 531	3 510 000	3 319 843	91,6	94,6
2.2. Wpłaty z zysku NBP	2 478 262				
2.3. Cło	1 747 593	1 993 000	1 728 780	98,8	86,7
2.4. Dochody jednostek budżetowych	11 795 293	9 841 008	11 091 921	94,0	112,7
2.5. Pozostałe dochody niepodatkowe	604 828	730 000	704 842	116,5	96,6
2.6. Wpłaty JST	1 865 951	2 164 645	2 164 825	116,0	100,0
2.7. Dochody zagraniczne	333 796	176 933	298 704	89,5	168,8
II. Środki z UE i z innych źródeł niepodlegające zwrotowi	7 534 076	35 282 110	14 738 966	195,6	41,8

Źródło: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2008 r. Omówienie*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.

Tabela 3 zawiera dane dotyczące dochodów budżetu państwa, w tym dochodów podatkowych w 2009 r. Budżet ten charakteryzuje bardzo niskie wykonanie dochodów w stosunku do ustawy budżetowej na 2009 r. (przed nowelizacją). Dochody budżetu państwa były niższe w stosunku do planu o 9,5%, natomiast dochody podatkowe – aż o 14,5%, czyli ponad 36 mld zł. W sytuacji dużego spadku PKB będącego konsekwencją głównie kryzysu gospodarki na świecie – nowelizacja ustawy budżetowej była więc koniecznością.

Tabela 3. Dochody budżetu państwa w Polsce w 2009 r.

Wyszczególnienie	2008		2009			IV/I	IV/II	IV/III	
	Wykonanie (I)		Ustawa budżetowa (II)	Ustawa po nowelizacji (III)					Wykonanie (IV)
	w tys. zł			w tys. zł					
Dochody ogółem	253 547 262	303 034 805	272 911 504	274 183 500	108,1	90,5	100,5		
I. Dochody podatkowe i nie-podatkowe	238 808 296	269 433 341	231 148 026	242 312 194	101,5	89,9	104,8		
1. Dochody podatkowe	219 499 381	251 434 200	205 812 306	214 878 835	97,9	85,5	104,4		
1.1. Podatki pośrednie	153 677 716	178 064 000	147 462 000	154 957 681	100,8	87,0	105,1		
a) podatek od towarów i usług	101 782 739	118 590 000	94 000 000	99 454 721	97,7	83,9	105,8		
b) podatek akcyzowy	50 490 116	58 110 000	51 900 000	53 926 887	106,8	92,8	103,9		
c) podatek od gier	1 404 861	1 364 000	1 562 000	1 576 073	112,2	115,5	100,9		
1.2. Podatek CIT	27 159 663	33 120 000	24 000 300	24 156 597	88,9	72,9	100,7		
1.3. Podatek PIT	38 658 537	40 250 000	34 350 000	35 763 728	92,5	88,9	104,1		
1.4. Podatek tożazowy	9	200	6	7	77,8	3,5	116,7		
1.5. Podatki zniesione	3 456			822	23,8				
2. Dochody niepodatkowe	19 308 915	17 999 141	25 335 720	27 433 359	142,1	152,4	108,3		
2.1. Dywidenda	3 319 843	3 351 100	7 651 566	8 326 495	250,8	248,5	108,3		
2.2. Cło	1 728 780	2 032 000	1 917 000	1 627 504	94,1	80,1	84,9		
2.3. Dochody jednostek budżetowych	11 091 921	9 022 517	9 568 323	9 753 495	87,9	108,1	101,9		
2.4. Pozostałe dochody nie-podatkowe	704 842	785 000	3 296 794	4 767 351	676,4	607,3	144,6		
2.5. Wpłaty JST	2 164 825	2 702 037	2 702 037	2 702 049	124,8	100,0	100,0		
2.6. Dochody zagraniczne	298 704	106 487	200 000	256 465	85,9	240,8	128,2		
II. Środki z UE i z innych źródeł niepodlegające zwrotowi	14 738 966	33 601 464	41 763 478	31 871 306	216,2	94,9	76,3		

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2009 r. Omówienie, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.

W 2009 r. wpływy z podatków pośrednich do budżetu państwa stanowiły 56,6% dochodów oraz ponad 70% dochodów podatkowych. Podatki pośrednie były niższe, niż zaplanowano, o 23 mld zł, czyli 13%. W relacji do PKB dochody z podatków pośrednich w Polsce wyniosły w 2009 r. 11,5% (7,4% z podatku od towarów i usług, z akcyzy 4%), czyli 0,5 punktu proc. mniej niż w roku poprzednim. Porównując wpływy z podatku od towarów i usług oraz akcyzy, wskazać należy, że w stosunku do ustawy budżetowej na 2009 r. w pierwszym przypadku były one niższe o 16%, natomiast w przypadku akcyzy – o 7,2%. Złożyły się na to uwarunkowania makroekonomiczne oraz systemowe. Zmiany systemowe w VAT służyć miały głównie zwiększeniu płynności finansowej przedsiębiorstw (skrócenie terminu zwrotu podatku, uproszczenie rozliczeń w imporcie) w warunkach spowolnienia gospodarki. Jeśli chodzi o wpływy z podatku akcyzowego, to ich spadek był niższy niż spadek podatku VAT i dużo wyższy, niż przyjęto w nowelizacji budżetu na 2009 r. Było to skutkiem zwiększenia stawek podatku w przypadku paliw silnikowych, wyrobów tytoniowych, oleju opałowego. Natomiast w wielu grupach wyrobów akcyzowych wzrost stawek akcyzy nie przełożył się na zwiększenie dochodów budżetu, głównie na skutek zmniejszonego spożycia¹¹.

Cechą charakterystyczną polskiego systemu podatkowego jest bardzo małe znaczenie fiskalne podatków bezpośrednich w dochodach budżetu państwa. Częściowo wynika to z faktu, że podatek PIT i CIT stanowią obecnie kategorię podatków wspólnych i udziały w nich zasilają budżety jednostek samorządu terytorialnego. Dochody z tytułu podatków bezpośrednich do budżetu państwa w 2009 r. były niższe o ponad 13 mld zł w stosunku do ustawy budżetowej, co stanowiło 4,5% PKB. Bardziej wrażliwy na spadek koniunktury w gospodarce okazał się oczywiście podatek CIT. Wykonanie dochodów z tytułu CIT w stosunku do pierwotnego planu wyniosło, jak wynika z danych zawartych w tabeli 3, 72,9%, natomiast z tytułu PIT 88,9%. Udział podatku dochodowego od osób prawnych w PKB wynosi ok. 1,8% oraz ok. 9% dochodów budżetu państwa. W 2009 r. dochody z tytułu CIT były niższe o 11% w porównaniu z rokiem poprzednim, mimo odnotowanego niewielkiego ożywienia w gospodarce. Podobnie w latach 2000–2001 spadek wpływów z tego podatku był o wiele wyższy niż spadek PKB. Dodatkowo przyczyniła się do tego obniżka stawki podatku (z 30% do 28%). Postawić należy więc pytanie o miejsce i znaczenie podatku od korporacji w polityce fiskalnej. Tradycyjnie uważa się, że niskie podatki dochodowe pobudzają przedsiębiorczość, natomiast wysokie ją ograniczają. Wyniki badań empirycznych nie są jednak często jednoznaczne, gdyż biorąc pod uwagę czynniki warunkujące funkcjonowanie i rozwój przedsiębiorstw, nie docenia się

¹¹ Por. szerzej na ten temat: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2009 r. Omówienie*, Rozdział II: *Dochody Budżetu Państwa*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 52–54.

innych niż podatkowe uwarunkowań. Dotyczyć to może np. obciążeń quasi-podatkowych, które przekładają się na wysokie koszty pracy, czy barier administracyjnych, związanych z nieprzyjaznym systemem i aparatem skarbowym.

Ekonomiści zwracają również uwagę, że w polskich warunkach obniżenie stawek podatku dochodowego od osób prawnych w latach 1998–2001 z 36% do 28% nie tylko zupełnie nie wpłynęło na pobudzenie wzrostu gospodarczego, ale również nie pomogło wpłynąć pozytywnie na niekorzystne tendencje w gospodarce¹². Dynamika inwestycji spadła z 15,3% w 1998 r. do 9,5% w 2002 r., mimo spadku nominalnej stopy podatku mała odsetek podatników wykazujących podatek należny. Znacząco wzrosło w tych latach bezrobocie. Konstrukcja podatku CIT jest wadliwa, gdyż motywuje podmioty gospodarcze do wykazywania nierentownej działalności i wykorzystywania kosztów jako dogodnego instrumentu w polityce unikania obciążeń podatkowych¹³.

Udział wpływów z podatku PIT w PKB wyniósł w 2009 r. 2,7%. W stosunku do planowanych wpływów dochody były niższe o 4,5 mld, czyli ok. 11%. Na niższe wykonanie dochodów wpłynęła również nowa skala podatkowa, zmiany systemowe zadziałały więc po raz kolejny procyklicznie i przyczyniły się do zwiększenia deficytu budżetu. Planując dochody podatkowe budżetu państwa na 2010 r., Ministerstwo Finansów działało już w warunkach pewnej stabilizacji sytuacji gospodarczej w Polsce i na świecie. Dochody z tytułu podatków pośrednich zaplanowano w wysokości ponad 160 mld zł, natomiast z tytułu podatku PIT 36 mld zł, a z tytułu podatku CIT 26 mld zł. Dochody planowane ogółem wyniosły 249 mld zł¹⁴. Należy spodziewać się realizacji zaplanowanych wpływów podatkowych w znacznym zakresie, zakładać bowiem można dużą ostrożność w ich planowaniu po doświadczeniach z 2009 r.

4. Dysfunkcje systemu podatkowego i jego weryfikacja w warunkach kryzysowych

Polska gospodarka nie należy do gospodarek bardzo otwartych, jednak skutki globalnego spowolnienia gospodarczego również jej nie ominęły. Niekorzystne zmiany w danych makroekonomicznych pojawiły się w 2008 r., kiedy to nastąpiło spowolnienie wzrostu gospodarczego do 4,8%, odczuwalne najbardziej w ostatnim kwartale tego roku. Pogarszająca się sytuacja budżetu państwa spowodowała, że Rada Ministrów przyjęła 7.07.2009 r. uchwałę w sprawie projektu

¹² J. Osiatyński, *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, PWN, Warszawa 2006, s. 130.

¹³ G. Szczodrowski, *op. cit.*, s. 160.

¹⁴ Ustawa budżetowa na 2010 r. z 22.01.2010 r., Dz.U. z 5.02.2010 r., nr 19, poz. 102.

ustawy o zamianie ustawy budżetowej na 2009 r. Oparcie systemu podatkowego na podatku od towarów i usług, zaniechanie reform wydatków, wcześniejsze obniżanie podatków dochodowych spowodowało ogromny problem z deficytem i narastającym długiem publicznym w warunkach kryzysu gospodarczego. Międzynarodowe instytucje finansowe tradycyjnie rekomendują oparcie systemu podatkowego na podatkach konsumpcyjnych krajom słabo rozwiniętym, charakteryzującym się niedoskonałym aparatem fiskalnym i małą dyscypliną podatkową. W warunkach wysokich podatków konsumpcyjnych i bardzo niedoskonałego systemu podatków dochodowych pole manewru w polityce fiskalnej jest jednak niewielkie. W polskich warunkach jest to związane z kilkoma okolicznościami. Dyskusja publiczna charakteryzuje się małym poziomem wiedzy ekonomicznej, jest upolityczniona (choć trudno stwierdzić, czy np. bardziej niż w innych krajach UE) oraz brak w niej uwzględnienia wniosków płynących z dotychczasowych doświadczeń. Obniżka podatków dochodowych w Polsce, pewnie „uliniowienie” podatków dochodowych nie przyniosło efektów gospodarczych, a przyczyniło się najprawdopodobniej do jeszcze większego rozwarstwienia dochodowego społeczeństwa. Dyskusja na temat wpływu podatku liniowego od dochodów na dynamikę inwestycji i wzrost gospodarczy oraz jego „sprawiedliwość” pozostaje otwarta¹⁵. Podatki pośrednie zapewniały przez wiele lat gospodarcej *prosperity* wydajność fiskalną, ale nie sposób nie dostrzec ewidentnych błędów polityki dochodów i wydatków publicznych. W zakresie podatków dochodowych od wielu lat akceptuje się ich małe znaczenie fiskalne przy jednoczesnym zaniechaniu reformy opodatkowania dochodów rolników, nieefektywnego systemu ulg i zwolnień podatkowych, bardzo wysokich kosztach pracy, braku reformy podatku od nieruchomości. Małej progresji w opodatkowaniu dochodów towarzyszy relatywnie wyższe opodatkowanie podatkami konsumpcyjnymi osób o niskich dochodach. Na wysoką wydajność wpływów z podatku VAT w Polsce oddziaływało wiele czynników. Do najważniejszych należy zaliczyć wzrost stawek podatku, jego powszechność oraz rozszerzanie bazy podatkowej. Ekonomiści podkreślają jednak regresywny charakter podatków pośrednich oraz ich wpływ na kształtowanie się realnych dochodów poszczególnych grup społecznych w naszym kraju¹⁶. Wyniki badań empirycznych nad konsekwencjami redystrybucyjnymi opodatkowania konsumpcji indywidualnej w Polsce wskazują na¹⁷:

¹⁵ J. Osiałyński, *op. cit.*, s. 131–138; A. Krajewska, *Czy podatek liniowy sprawdzi się w czasie kryzysu?* [w:] *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, red. S. Wieteska, M. Wypych, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2009, s. 137.

¹⁶ A. Krajewska, *Podatki w Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 2010, s. 262.

¹⁷ B. Dobrowolska, *Ekonomiczne konsekwencje opodatkowania konsumpcji indywidualnej w procesie integracji z Unią Europejską*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2008; za: A. Krajewska, *Podatki w Unii Europejskiej...*, s. 265.

1) nierównomierne rozłożenie obciążeń i efektów redystrybucyjnych w przekroju zarówno decylowych grup dochodowych, jak i wyodrębnionych grup społeczno-ekonomicznych,

2) brak założenia konkretnych celów w przypadku obniżonych stawek VAT,

3) niebezpieczeństwo zwiększenia obciążeń podatkowych osób najuboższych i gospodarstw rolników w wyniku dalszego dostosowywania podatku VAT i akcyzy do wymogów UE.

W latach 1995–2006 obciążenia gospodarstw domowych podatkiem VAT i akcyzą systematycznie wzrastały i obciążały głównie gospodarstwa najuboższe, znajdujące się w I decylowej grupie dochodowej. Zmiany w podatku VAT wprowadzone od 2011 r. pogłębiły więc rosnącą od lat regresywność podatków pośrednich w polskim systemie podatkowym. System ten jest nie tyle, w moim przekonaniu, bardzo skomplikowany, ile nieprzejrzysty w kontekście miejsca i roli przypisywanej podatkom bezpośrednim i pośrednim w polityce finansowej władz publicznych.

Raport o preferencjach podatkowych w Polsce opracowany w 2010 r. przez Ministerstwo Finansów wskazuje na dużą liczbę tychże preferencji oraz ich małą skuteczność¹⁸. W polskim systemie podatkowym zidentyfikowano w sumie 473 preferencje, w tym największą ich liczbą charakteryzują się podatki dochodowe (138 w PIT oraz 54 w CIT). Najwyższe preferencje podatkowe pod względem wartościowym dotyczą podatku VAT i związane są z obniżonymi stawkami. Oszacowano je na ponad 34 mld zł. Autorzy raportu podkreślili mały stopień ukierunkowania preferencji na określone cele społeczne i gospodarcze, mało skuteczne adresowanie ulg, niespełnianie pierwotnie stawianych przez ustawodawcę celów, czyli ogólnie rzecz biorąc, niską efektywność systemu preferencji podatkowych. Ocena wszelkich zmian w konstrukcji poszczególnych podatków wymaga uwzględnienia ich znaczenia w systemie opodatkowania bezpośredniego i pośredniego. Likwidacja obniżonych stawek podatku od towarów i usług powinna być oceniana przez pryzmat znaczenia przeciwwagi dla ewentualnej wysokiej progresji w podatku dochodowym, a nie w kontekście pilnej potrzeby równoważenia budżetu. Oparcie struktury dochodów podatkowych w większym stopniu na dochodach z podatków bezpośrednich lub pośrednich musi odzwierciedlać przyjęte zasady, cele i uwarunkowania polityki finansowej, a tego w polityce władz publicznych w Polsce brakuje. Poglądy dotyczące zmiany rozkładu obciążeń z dochodu na konsumpcję i majątek są o tyle dyskusyjne, że podnosi się argument o szkodliwości podatku od dochodów typu CIT, podczas gdy od lat wpływy z CIT w Polsce jako procent PKB i jako procent dochodów podatkowych

¹⁸ *Preferencje podatkowe w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 6.

kształtują się poniżej średniej dla krajów UE¹⁹. W wielu krajach OECD oraz UE znacznie obniżono w ostatnich kilkunastu latach stawki podatku dochodowego od osób prawnych. Zwiększona konkurencja podatkowa oraz baza podatku uchroniły przed znacznym spadkiem dochodów podatkowych z tego źródła, ale na skutek niekorzystnych czynników może to w nieodległej przyszłości powodować dodatkowe problemy ze zrównoważeniem dochodów i wydatków publicznych.

5. Podsumowanie

Z dużym sceptycyzmem należy podchodzić do dotychczasowych prób reformy finansów publicznych, gdyż miały one charakter doraźnych, fragmentarycznych działań. Rządzący wydają się zdawać sobie sprawę z braku przyzwolenia społecznego dla podwyższania podatków, zmian w systemie podatkowym i ograniczania transferów socjalnych, ale nie podejmują żadnych działań w kierunku przedstawienia opinii publicznej całościowego programu sanacyjnego. Program taki, uwzględniający różnorodne ekonomiczne i społeczne skutki, w perspektywie długookresowej mógłby być możliwy do przyjęcia z politycznego punktu widzenia – gdyż pewne zmiany społeczne, demograficzne oraz ekologiczne są nieuniknione i nie ominą również naszego kraju. Tymczasem w Polsce ewidentnie brakuje jasnej koncepcji systemu podatkowego, a propozycje reform podatkowych Centrum im. A. Smitha traktowane są często przez polityków jako niewarta dyskusji ciekawostka.

Nie ulega wątpliwości, że w najbliższych dekadach polityka fiskalna będzie realizowana w zupełnie innym, mniej sprzyjającym otoczeniu. W krajach wysoko rozwiniętych presja na wydatki publiczne nałoży się w najbliższych latach na zmniejszenie dochodów podatkowych. Pojawią się liczne, obiektywne ograniczenia w kształtowaniu polityki gospodarczej wynikające z niekorzystnych zmian demograficznych, obniżenia wydajności pracy, gwałtownych wahań w cenach artykułów rolnych, kurczenia się zasobów naturalnych. Wystąpią dodatkowe problemy związane z globalizacją działalności gospodarczej, opodatkowaniem mobilnych czynników produkcji, napięciami społecznymi. Władze publiczne i ich polityka finansowa staną wobec poważnych wyzwań w polityce wewnętrznej, a szoki zewnętrzne nie ułatwią rozwiązywania problemów ekonomicznych i społecznych.

W polskich warunkach dużym problemem może okazać się petryfikacja systemu podatkowego opartego na regresywnych podatkach pośrednich, mało

¹⁹ Por. *Koordynacja czy harmonizacja – przyszłość podatków w UE, Niebieskie Księgi 2008 nr 23*, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Gdańsk 2008, s. 60, 65 i nast.

wydajnych podatkach bezpośrednich, nieefektywnym opodatkowaniu nieruchomości i dochodów w rolnictwie oraz braku ekologicznej reformy podatkowej²⁰.

Literatura

- Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2001.
- Dobrowolska B., *Ekonomiczne konsekwencje opodatkowania konsumpcji indywidualnej w procesie integracji z Unią Europejską*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2008.
- Gaudemet P.M., Molinier J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.
- Guziejewska B., *Podatek ekologiczny jako instrument nowoczesnej polityki fiskalnej* [w:] *Finanse 2009 – Teoria i praktyka*, *Finanse publiczne I*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 546, Szczecin 2009.
- Koordinacja czy harmonizacja – przyszłość podatków w UE*, *Niebieskie Księgi 2008 nr 23*, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej, Gdańsk 2008.
- Krajewska A., *Czy podatek liniowy sprawdzi się w czasie kryzysu?* [w:] *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, red. S. Wieteska, M. Wypych, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.
- Krajewska A., *Podatki w Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 2010.
- Osiatyński J., *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, PWN, Warszawa 2006.
- Owsiak S., *Harmonizacja podatków bezpośrednich warunkiem integracji gospodarczej Unii Europejskiej*, 2008, http://www.pte.pl/pliki/2/1/s_owsiak_harmonizacja.pdf (25.02.2011).
- Pietrewicz M., *Polityka fiskalna*, Poltext, Warszawa 1993.
- Preferencje podatkowe w Polsce*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.
- Revenue Statistics 1956–2007*, OECD, 2008.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2008 r. Omówienie*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2009 r. Omówienie*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010.
- Szczodrowski G., *Polski system podatkowy*, PWN, Warszawa 2007.
- Ustawa budżetowa na 2010 r. z 22.01.2010 r., Dz.U. z 5.02.2010 r., nr 19, poz.102.

Dysfunctions in Direct and Indirect Taxation in Poland

This article is an attempt to assess the Polish direct and indirect tax system in the context of traditional attributes and functions ascribed to both tax categories. Public revenues in Poland are mainly based on indirect taxes such as VAT and the excise taxes. The fact that income taxes are fiscally less important poses additional problems connected with the regressive character of indirect taxes. Additionally, at the time of crisis it has an adverse impact on the revenue-expenditure

²⁰ Szerzej na ten temat: B. Guziejewska, *Podatek ekologiczny jako instrument nowoczesnej polityki fiskalnej* [w:] *Finanse 2009 – Teoria i praktyka*, *Finanse publiczne I*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 546, Szczecin 2009, s. 115.

balance since indirect taxes are much more sensitive to business cycles. The Polish financial policy lacks a clear concept of the tax system and the willingness to carry out reforms which seem to be necessary in the context of many challenges resulting from demographic changes, high public debt, globalization and global financial crises.

Beata Guziejewska – doktor habilitowany, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Instytut Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń, Katedra Finansów Publicznych.

Zainteresowania naukowo-badawcze: finanse publiczne, decentralizacja, źródła finansowania samorządu terytorialnego.

e-mail: beata.guziejewska@uni.lodz.pl