

Arkadiusz Sieroń¹
Uniwersytet Wrocławski

Polski system podatkowy: diagnoza problemów oraz propozycja reformy²

JEL Classification: H20, H21

Keywords: Polish taxation system, taxation system, tax principles, tax neutrality, tax reform

Abstract

Current situation and proposals for reform of Polish taxation system

The aim of this paper is to present the main challenges of the Polish taxation system and to propose the necessary reforms. Based on the analysis, we conclude that the three main problems of the Polish taxation system are the lack of coherent structure based on clearly defined economic principles, high tax burdens, especially on labor and capital, and its complicated and business unfriendly character. Thus — on the basis of the theory of optimal taxation — we argue that the only role of the taxation should be the fiscal function. Based on the theory and experience of other countries, we suggest also lowering the tax burden on labor and capital, and making the tax system friendlier to taxpayers. This point is crucial, since the instability and complexity of the tax law are also very important issues, although often overlooked by economists who tend to focus on the tax burden. Therefore, this paper attempts to fill this gap.

I. Wprowadzenie

Celem tego artykułu jest omówienie głównych wyzwań stojących przed polskim systemem podatkowym oraz przedstawienie propozycji jego reformy. Ze względu na ograniczoną objętość tego artykułu nie proponujemy szczegółowej (prawnej) konstrukcji polskiego systemu podatkowego, lecz jedynie nakreślamy pożądane kierunki zmian. Istnieją poważne przesłanki za obniżką obciążenia podatkowego w Polsce. Takiej zmianie powinna jednak towarzyszyć redukcja po stronie wydatków. Choć zasadniczo zgadzamy się z potrzebą zmniejszenia wydatków publicz-

¹ Mgr Arkadiusz Sieroń — doktorant w Instytucie Nauk Ekonomicznych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski; arkadiusz.sieron@prawo.uni.wroc.pl.

² Treść artykułu stanowi modyfikację i rozwinięcie treści opublikowanych jako rozdział pt. „System emerytalny” stanowiący część raportu „Młodzi Reformują Polskę” (s. 287–310).

nych (np. Rothbard, 2009), abstrahujemy w niniejszej pracy od strony wydatkowej, zakładając neutralne skutki dla budżetu państwa, aby pokazać, że możliwe są istotne pro wzrostowe efekty wyłącznie w wyniku skonstruowania spójnego i stabilnego systemu podatkowego. Reforma tego typu powinna też być łatwiejsza do zaakceptowania przez decydentów politycznych.

Artykuł jest zorganizowany w następująco. W drugim rozdziale przedstawione zostały teoretyczne zasady stojące za naszą propozycją, takie jak neutralność systemu podatkowego czy zasada pewności. Trzecia część zawiera zwięzłą prezentację historii polskiego systemu podatkowego na przestrzeni ostatnich 25 lat oraz krótki przegląd sformułowanych w tym czasie propozycji jego reformy. W rozdziale czwartym opisujemy główne wyzwania stojące przed polskim systemem podatkowym. W części piątej proponujemy reformy mogące rozwiązać problemy zdiagnozowane wcześniej. Szósty rozdział przedstawia przykłady udanych, zbliżonych charakterem do naszej propozycji, reform podatkowych dokonanych w innych, porównywalnych do Polski, krajach. Artykuł zamyka podsumowanie.

II. Teoretyczne zasady racjonalnego systemu podatkowego

Zgodnie z definicją systemu jako układu i wzajemnie powiązanych jego elementów przez system podatkowy powinno się rozumieć zbiór istniejących w danym czasie i państwie podatków tworzących spójną całość (Walczak, 2003)³. Zatem każda propozycja reformy systemu podatkowego powinna rozpoczynać się od określenia funkcji, jakie ma on pełnić. Trzy główne funkcje systemu podatkowego wymieniane w literaturze to funkcje: fiskalna, redystrybucyjna, stymulacyjna (Mikrut, Poznańska, 2009, s. 227–229). Pomiędzy ekonomistami nie ma zgody co do pełnienia funkcji pozafiskalnych przez system podatkowy (Zbroińska, 2008). Należy jednak zauważyć, iż państwo dysponuje innymi narzędziami służącymi do ich realizacji⁴. Wydaje się nawet, że poprzez wydatki — a nie poprzez podatki — państwo może efektywniej je realizować (IMF, 1998). Tym samym, tak jak ekonomiści klasyczni, uważamy, że główną funkcją systemu podatkowego powinna pozostawać funkcja fiskalna. Choć wygląda to na truizm, w rzeczywistości pociąga za sobą bardzo istotne konsekwencje.

³ Zwięzły przegląd różnych definicji systemu podatkowego można znaleźć w Kosek-Wojnar (2003).

⁴ „Trudno jest oddziaływać sterująco za pomocą podatków, ponieważ podatki są pomyślane jako instrumenty pobierania dochodów, a nie kierowania. System podatkowy to chirurgia, tyle że nie ciała, lecz portfela. Lancetem się nie kieruje, lancetem się tnę” (Gaudemet, Molinier, 2000, s. 363). System podatkowy nie tylko zatem mniej efektywnie realizuje cele gospodarcze i społeczne, ale poprzez obarczenie go takimi celami staje się bardziej skomplikowany i mniej stabilny, co obniża jego wydajność fiskalną.

Przede wszystkim oznacza to, iż — zgodnie z teorią optymalnego opodatkowania (Grądzki, 2006, s. 213) — system podatkowy powinien być jak najbardziej neutralny względem mechanizmu rynkowego, koszty procesu fiskalnego zaś jak najmniejsze. Pełna neutralność nie jest, oczywiście, możliwa, jednak wydaje się zasadne, aby system podatkowy w możliwie najmniejszym stopniu wpływał na alokację rzadkich zasobów i decyzję podmiotów gospodarczych (Opałka, 2011). Im bardziej bowiem podatki wpływają na alokację zasobów, tym większe są zniekształcenia w gospodarce i niższa efektywność systemu podatkowego (Stiglitz, 2004, s. 552–560). Neutralność podatkowa oznaczałaby zatem znikomy wpływ systemu podatkowego na formę transakcji, sposób organizacji działalności gospodarczej, a także na strukturę konsumpcji (w tym alokację międzyokresową) i produkcji (w tym wybór między pracą a kapitałem), co prowadziłoby m.in. do większej stabilności systemu podatkowego.

Oczywiście jak największa neutralność to nie jedyna cecha, którą powinien odznaczać się system podatkowy. Bardzo ważnym jego elementem jest również poziom fiskalizmu. Brak nadmiernego fiskalizmu oraz ochrona źródeł podatkowych stanowi jedną z klasycznych zasad podatkowych (np. Smith, 1954; Say, 1960).

Trzeba jednak zaznaczyć, że wysokość obciążeń podatkowych nie jest jedynym ważnym elementem systemu podatkowego. System podatkowy powinien być także stabilny, nieskomplikowany oraz dogodny dla podatników. Zasada pewności oraz dogodności to kolejne normy podatkowe sformułowane jeszcze przez Smitha (1954). Choć prawdopodobnie Say (1960) miał rację, pisząc, że „nie ma dobrych podatków, są tylko mniej lub bardziej złe”, to jednak nie przekreśla to istotności prób stworzenia jak najbardziej przyjaznego czy dogodnego systemu podatkowego. Według Smitha (1954) stałoby się to korzyścią zarówno dla podatników, jak i dla budżetu państwa, gdyż dogodne warunki płatności ułatwiają płacenie podatków, co mogłoby zwiększyć wpływy podatkowe.

Innymi słowy, reforma systemu podatkowego powinna wykraczać poza modyfikację skali podatkowej i dotyczyć także aparatu administracji skarbowej oraz zasad funkcjonowania systemu podatkowego, które są integralną częścią systemu podatkowego (Walczak, 2003, s. 22). Ważne są więc również poziom skomplikowania i zmienności prawa podatkowego czy też przepisy regulujące relacje pomiędzy administracją skarbową a podatnikami. Przykładowo, naczelną zasadą funkcjonowania szeroko rozumianej administracji skarbowej powinna być łacińska paremia *in dubio pro tributario* (Szewc, Broniecki, 2011).

Podsumowując, należy zaznaczyć, że system podatkowy składa się nie tylko z podatków, ale także z „norm prawnych regulujących ogólne zasady stosowania szczegółowych rozwiązań oraz odpowiedzialność i uprawnienia zarówno podmiotów zobowiązanych do uiszczenia podatku, jak i podmiotów zobowiązanych do jego poboru” (Dolata, 2011, s. 25).

III. Ewolucja polskiego systemu podatkowego w latach 1989–2014 oraz przegląd propozycji jego reform

Na przestrzeni ostatnich 25 lat polski system znacznie ewoluował, przechodząc od systemu charakterystycznego dla gospodarek centralnie planowanych do rozwiązań w zgodzie ze standardami wypracowanymi przez państwa zachodnie o gospodarce rynkowej. Przywrócono przede wszystkim zasadę równości podatników wobec prawa i jednolite opodatkowanie w miejsce różnicowania statusu podatkowego w zależności od np. przynależności do określonej branży.

Wprowadzono także powszechny, progresywny podatek od osób fizycznych (1992) z pierwotnie trzema stawkami podatkowymi (20, 30, 40 proc.) oraz podatek akcyzowy i podatek od towarów i usług (1993), które zastąpiły podatek obrotowy. Oprócz tego w związku z decentralizacją niektórych zadań państwa wzrósł udział dochodów podatkowych na rzecz władz lokalnych. Przykładowo, w latach 1995–2008 udział ten wzrósł z 7,9 proc. dochodów podatkowych sektora finansów publicznych do 15,2 proc. (Żyżyński, 2009, s. 143)⁵.

Zasadniczo zmiany zachodzące w polskim systemie podatkowym były zbieżne z ogólnoswiatową tendencją do zwiększania się roli podatków pośrednich w strukturze dochodów państw oraz obniżania stawek podatków bezpośrednich. Polegały one przede wszystkim na (Ministerstwo Finansów, 2013d; Kurowski, 1998) zwiększeniu udziału dochodów podatkowych dochodach budżetu państwa z 79,7 proc. w 1991 r. do 86,3 proc. w 2012 r. (oczywiście nie był to liniowy wzrost, w ostatnich latach duże znaczenie w kształtowaniu się tego wskaźnika odgrywały fundusze europejskie) oraz zwiększeniu udziału dochodów z podatków pośrednich w dochodach podatkowych z 37,5 proc. w 1991 r. do 73,3 proc. w 2012 r. Ta zmiana odbyła się w istotnej mierze kosztem spadku udziału dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych w dochodach podatkowych z 32 proc. w 1991 r. do 10,1 proc. w 2012 r. oraz spadku udziału dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach podatkowych z 29,4 proc. w 1992 r. (po wzroście z 0 proc. w 1991 r.) do 16 proc. w 2012 r. Ostatnie przytoczone tu zmiany wynikały zarówno z obniżania stawek podatków bezpośrednich — stawkę podatku CIT obniżano stopniowo z 40 proc. w 1989 r. do obecnie obowiązującego (od 2004 r.) 19-procentowego poziomu, zaś stawki podatku PIT obniżono z początkowych 20, 30 i 40 proc. do 18 i 32 proc. w 2009 r. (choć w międzyczasie też je podwyższano: w 1994 r. do 21, 33 i 45 proc.) — jak i ze wzrostu akcyzy, podstawowej stawki VAT w 2011 r. oraz liczby płatników tego podatku. W konsekwencji opisanych zmian oraz zrealizowanej dynamiki wzrostu gospo-

⁵ Całkowite dochody sektora samorządowego w 2012 r. stanowiły 15,6 proc. całkowitych dochodów sektora finansów publicznych (NIK, 2013, s. 185).

darczego udział wpływów podatkowych w PKB spadł z 37,1 proc. w 1995 r. do 32,5 proc. w 2012 r. (Eurostat, 2014a).

Choć polski system podatkowy, jak widać, przeszedł duże zmiany od czasu transformacji ustrojowej i został przystosowany do wymagań gospodarki rynkowej, to jednak wymaga on dalszych reform. Według raportu *Doing Business 2015* (World Bank, 2014) system podatkowy jest jedną z głównych przeszkód w prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce, o czym świadczy zajęcie 87. miejsca w tej kategorii na 189 państw. Ranking uwzględnia nie tylko wysokość płaconych przez przedsiębiorców podatków (efektywna stopa podatkowa wyniosła 38,7 proc.), ale także wymaganą liczbę płatności (18) oraz czas w ciągu roku potrzebny do wypełnienia obowiązków podatkowych (286).

Choć na te problemy wskazuje większość badaczy i praktyków życia gospodarczego, to jednak w literaturze nie istnieje zbyt wiele propozycji kompleksowej reformy systemu podatkowego. Zazwyczaj uwaga skupiana jest na poszczególnych jego elementach, takich jak określone podatki, stawki czy skale podatkowe (np. Żyżyński, 2008), lub wybranych branżach (np. Wołowicz, 2003).

Jak dotychczas, najbardziej radykalną zmianę systemu podatkowego proponowało Centrum im. Adama Smitha (2010), postulując likwidację podatków bezpośrednich oraz wszystkich składek na ubezpieczenia społeczne, a w zamian powszechne wprowadzenie podatku przychodowego oraz podatku od kapitału własnego. Jest to z pewnością propozycja interesująca, która znacząco obniżyłaby opodatkowanie pracy i uprościłaby obecny system podatkowy, jednak wiąże się ona również z licznymi wadami. Po pierwsze, podatek od kapitału własnego negatywnie wpływałby na oszczędności i inwestycje, a także skłaniałby do finansowania się długiem⁶. Po drugie, podatek przychodowy oznacza nierównomierne rozłożenie obciążenia w zależności od rodzaju prowadzonej działalności — m.in. od branży (przykładowo, branże usługowe, raczej niskokosztowe, odznaczają się często wyższymi marżami niż branże przemysłowe) czy od miejsca zajmowanego w pionowej strukturze produkcji (przykładowo, hurtownie często operują na bardzo niewielkich marżach). Ponadto podatek przychodowy mógłby wpływać na skalę działalności i zakres kooperacji z innymi podmiotami gospodarczymi (Rosiński, 2010, s. 169). Można argumentować, że powyższe argumenty nie są istotne, ponieważ system podatkowy powinien pełnić li tylko funkcję fiskalną — trzeba jednak pamiętać także o zasadzie neutralności. Po trzecie, wydaje się, że jest ona niemożliwa do przeprowadzenia bez istotnych zmian w wydatkach publicznych i zasadach funkcjonowania systemu świadczeń socjalnych.

Inną propozycją, choć obecnie już nieaktualną, był pomysł ekspertów Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych ustanowienia jednolitej stawki podatków PIT, CIT i VAT w wysokości 15,5 proc., przy likwidacji wszystkich ulg

⁶ Jednocześnie zlikwidowany zostałby CIT, który poprzez opodatkowanie dywidend oraz obecną klasyfikację kosztów uzyskania przychodów również wpływa na opłacalność finansowania długiem bądź kapitałem.

i kwoty wolnej od podatku. Neneman i Piwowski (2004) zakładali, że spadek przychodów z PIT i CIT wynikający z tej propozycji zostanie zrekompenrowany wzrostem przychodów z VAT, którego ówczesna efektywna stawka wynosiła 11–12 proc.

Najbliższą propozycję do przedstawionej w niniejszej pracy zaproponowali Rzońca *et al.* (2008), również postulując zmniejszenie opodatkowania dochodów z pracy i kapitału, jak też uproszczenie całego systemu podatkowego, a także Ministerstwo Finansów (1998) w *Białej Księdze Podatków*, postulując ujęcie w jednej ustawie opodatkowania dochodów zarówno od osób fizycznych, jak i prawnych, wprowadzenie jednolitej stawki podatkowej, likwidację preferencji podatkowych (przy podwyższeniu jednakowoż kwoty dochodu zwolnionego z opodatkowania) oraz obniżenie stawki podatkowej do 22 proc. (CIT wynosił wtedy 36 proc., natomiast stawki PIT — 19, 30 i 40 proc.)⁷.

IV. Wyzwania polskiego systemu podatkowego

Trzy główne wyzwania polskiego systemu podatkowego to:

- brak jasno zdefiniowanej funkcji i spójnego charakteru;
- wysokie obciążenia podatkowe, przede wszystkim pracy i kapitału;
- skomplikowany, nieprzyjemny i zmienny charakter systemu podatkowego.

Połączenie tych trzech problemów prowadzi wprost do tego, że wiele firm i osób wybiera szarą strefę i unika płacenia podatków, a polski system podatkowy jest nieefektywny. Koszty administracji skarbowej w Polsce stanowiły w 2011 r. 2,73 proc. zbieranych przez nią podatków i — przy pominięciu Słowacji — był to najgorszy wynik spośród państw OECD (OECD, 2013f, s. 180)⁸. Można zatem zaryzykować tezę, iż polski system podatkowy stoi w sprzeczności z klasyczną zasadą taniaści (Smith, 1954, s. 586). Omówimy teraz krótko po kolei przedstawione problemy.

1. Brak jasno zdefiniowanej funkcji i spójnego charakteru

Według powszechnej opinii oraz oceny ekspertów polski system podatkowy należy do najbardziej niejasnych, wewnętrznie sprzecznych i niestabilnych uregulowań legislacyjnych w kraju i Europie. Wynika to z faktu, że funkcje polskiego sy-

⁷ Inne propozycje zmian polskiego systemu podatkowego można znaleźć w np.: Rosiński (2010) oraz częściowo w KPMG (2008) oraz Iniewski (2013).

⁸ W porównaniu z PKB wynik jest nieco lepszy (0,248 proc.), ale wciąż pozostaje relatywnie wysoki. Pośród państw OECD był to siódmy najgorszy rezultat. Dla porównania koszty administracji skarbowej w Estonii wyniosły 0,106 proc. PKB i 0,34 proc. zebranych podatków (OECD, 2013f, s. 180–181).

stemu podatkowego nie zostały nigdzie zdefiniowane⁹. W konsekwencji zespołu obecnie obowiązujących przepisów podatkowych nie powinno się tak naprawdę określać mianem systemu¹⁰, gdyż nie spełnia on kryterium celowości, wewnętrznej logiki i przejrzystości¹¹. Brak jasnej wizji systemu podatkowego sprzyjał nie tylko ciągłym zmianom i nowelizacjom¹², ale także jego stopniowej erozji poprzez wprowadzanie rozmaitych ulg czy zwolnień podatkowych, co często — jak uważa Ministerstwo Finansów (1998) — było motywowane czynnikami bardziej politycznymi aniżeli ekonomicznymi.

Z jednej więc strony silna presja fiskalna budżetu prowadzi do ciągłej rozbudowy podstawy opodatkowania bez niezbędnego zestawiania z sobą fiskalnych efektów ze społecznymi kosztami ich poboru z punktu widzenia celów rozwojowych i minimalizacji zaburzeń w funkcjonowaniu mechanizmu cenowego, z drugiej zaś „polski system podatkowy cechuje znaczne rozbudowanie funkcji pozafiskalnych i zmienność w czasie udostępnianych przywilejów” (Zbroińska, 2009, s. 100). Trudno jednak uznać, aby pozafiskalne funkcje polskiego systemu podatkowego wynikały z jego spójnej wizji. Nie sposób bowiem dopatrzeć się wewnętrznej logiki w — przykładowo — jednoczesnym występowaniu obniżonych stawek VAT na artykuły żywnościowe, mających wspierać najbiedniejszych, oraz relatywnie niskiej kwoty wolnej od podatku, która wpływa w największym stopniu na sytuację najmniej zarabiających. Innym przykładem — z zakresu funkcji stymulacyjnej — może być współwystępowanie przez długi czas ulgi inwestycyjnej oraz brak możliwości zaliczenia zaniechanych inwestycji w koszty uzyskania przychodu.

Można zatem zaryzykować tezę, iż z powodu braku spójności system podatkowy w Polsce nie spełnia satysfakcjonująco żadnej z obecnie przypisywanych mu funkcji. Pobór podatków jest drogi i nie obejmuje znacznej liczby podatników funkcjonujących w szarej strefie, ulgi zaś okazują się często źle adresowane. Przyznaje to samo Ministerstwo Finansów (2013a, s. 4), zauważając, że inwestycje dokonywane przez przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Specjalnych Stref Ekonomicznych (które cieszą się preferencjami podatkowymi) „są ponoszone w regionach atrakcyjnych, które *de facto* nie potrzebują aż takiego wsparcia”. Podobnie bywa w przypadku ulg dla osób fizycznych —

⁹ Grądzki (2006, s. 214) pisze o braku „politycznej deklaracji co do kierunku, w jakim powinna być zorientowana struktura systemu podatkowego z punktu widzenia strategicznych celów rozwojowych Polski”.

¹⁰ W literaturze przedmiotu istnieją spory co do tego, czy systemem podatkowym jest każdy zbiór istniejących w danym czasie i państwie podatków, czy muszą one tworzyć spójną całość. Biorąc jednak pod uwagę definicję „systemu” jako układu i wzajemnie powiązanych jego elementów, wydaje się, że to drugie podejście jest bardziej poprawne metodologicznie (Walczak, 2003).

¹¹ Już Wagner zauważył, że „system podatkowy to bardzo nietrafny eufemizm dla oznaczenia tego, co w rzeczywistości jest chaosem podatków” (Kosek-Wojnar, 2012, s. 162).

¹² Jak jednak zauważa Grądzki (2006, s. 213), „były to jednak zawsze ingerencje w pojedyncze podatki bez sięgania do zmiany logiki samej struktury systemu fiskalnego”.

często z powodu skomplikowanego charakteru (czy specyficznej konstrukcji)¹³ ulgi otrzymują nie zawsze osoby, które ich potrzebują, lecz osoby zamożne, które osiągają wyższe dochody i mają więcej możliwości, by zrozumieć sposób funkcjonowania ulgi¹⁴.

Realizowanie pozafiskalnych funkcji przez polski system podatkowy powoduje, iż jest to system daleki od neutralności. Ponadto zróżnicowane stawki podatkowe, różne preferencje podatkowe oraz warunki dopuszczające ich wykorzystanie, a także częstotliwość ich zmian przyczyniają się do skomplikowania i niestabilności polskiego systemu podatkowego, a przez to do wyższych kosztów związanych z płaceniem oraz poborem podatków (Zbroińska, 2008, s. 108).

2. Wysokie obciążenia podatkowe, przede wszystkim pracy i kapitału¹⁵

Zdefiniowane celu systemu podatkowego nie determinuje kompletnie jego budowy. Na system podatkowy składa się bowiem wiele różnych elementów. Jednym z najważniejszych jest wysokość podatków zbieranych przez państwo. Jest to kluczowa kwestia, gdyż system nie tylko musi być prosty, ale też nie powinien charakteryzować się (nadmiernym) fiskalizmem¹⁶.

W 2012 r. dochody podatkowe (wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne) w relacji do PKB wyniosły w Polsce 32,5 proc. Co prawda było to poniżej średniej dla UE, która wyniosła w tym roku 40,1 proc. (dla OECD było to 34,1 proc.), jednak jest wątpliwe, czy UE jest właściwą grupą porównawczą. Polska, aby zmniejszyć dystans do średniej (pod względem PKB *per capita*) unijnej, powinna bowiem rozwijać się znacznie szybciej od średniej¹⁷. Jednym z czynników wzrostu gospodarczego mógłby być właśnie poziom opodatkowania. Oprócz

¹³ Np. z powodu uzależnienia możliwości jej wykorzystania od tzw. kryterium dochodowego, co występowało w przypadku tzw. ulgi prorodzinnej (Myck *et al.*, 2013).

¹⁴ Burman *et al.* (2008) wykazali w odniesieniu do USA, że wydatki podatkowe (*tax expenditures*) zmniejszające należny podatek dochodowy zmniejszyły zobowiązania podatkowe o 13,5 proc. dochodu 1 proc. najbogatszych obywateli i tylko o 7 proc. w przypadku gospodarstw domowych o niskich lub średnich dochodach. W Polsce w 2012 r. preferencje w podatku PIT zmniejszyły zobowiązanie podatkowe (różnica między podatkiem wynikającym według skali a należnym) osób z II progu przeciętnie o 10,5 tys. PLN (ale 7 proc. przeciętnego dochodu po odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne), podczas gdy osób z I progu o 1,9 tys. PLN (ale 8,5 proc. dochodu).

¹⁵ Szerzej o nadmiernym obciążeniu podatkowym pracy i kapitału w drugim punkcie piątego rozdziału niniejszego artykułu.

¹⁶ Istotne znaczenie zasady unikania (nadmiernego) fiskalizmu i ochrony źródeł podatkowych dostrzegali już ekonomiści klasyczni — zob. np. Smith (1954) czy Say (1960).

¹⁷ Jak uważa Grądzki (2006, s. 218), przy założeniu luki rozwojowej pomiędzy Polską a „starą Piętnastką”, szacowanej w 2006 r. na około 30 lat, racjonalna skala fiskalizmu w Polsce powinna odpowiadać przeciętnemu fiskalizmowi tamtych państw w okresie, gdy były na poziomie zbliżonym do obecnego poziomu rozwoju Polski, czyli powinna być co najmniej o jedną piątą niższa.

Czech i Węgier wszystkie kraje naszego regionu (tzn. Litwa, Łotwa, Estonia, Słowacja, Rumunia, Bułgaria) mają niższy udział dochodów podatkowych w PKB¹⁸. Po uwzględnieniu Polski średnia w 2012 r. wyniosła 29,39 proc., zaś po wzięciu pod uwagę jeszcze Czech i Węgier — 31,1 proc. (Eurostat, 2014a).

Wydaje się zatem, że istnieją poważne przesłanki dla obniżki obciążenia podatkowego. Takiej zmianie powinna towarzyszyć zmiana po stronie wydatków. Nie jest jednak wykluczone — biorąc pod uwagę wielkość szarej strefy w Polsce szacowaną w 2012 r. na 25 proc. PKB (Schneider, 2013) — że obniżka stawek podatkowych (zwłaszcza jeśli towarzyszyłoby jej uproszczenie całego systemu) nie wiązałaby się (przynajmniej w średnim i dłuższym okresie) ze spadkiem wpływów podatkowych.

3. Skomplikowany, nieprzyjazny i zmienny charakter systemu podatkowego

Wydaje się, że obecnie ekonomiści nie doceniają należycie znaczenia powyższych cech polskiego systemu podatkowego, skupiając się często na analizie samych stawek czy skali podatkowych. Tymczasem zasada pewności jest fundamentem, którym powinien charakteryzować się każdy racjonalny system podatkowy¹⁹. Jak bowiem zauważył już Adam Smith (1954, s. 585), „pewność co do tego, ile każda jednostka ma zapłacić, jest sprawą tak wielkiej wagi, że nawet bardzo nierównomierne rozłożone podatki nie są w przybliżeniu złem tak wielkim, jak wielkim złem jest nawet mały stopień niepewności w tym względzie”. Tymczasem polska „praktyka legislacyjna skłania do wniosku, że tworzenie prawa podatkowego jest w dużej mierze procesem chaotycznym” (Mączyński, Sowiński, 2005, s. 44). Na skutek relatywnie częstej zmienności przepisów²⁰ polski system podatkowy jest uważany za jeden z najmniej stabilnych systemów w Europie (Deloitte, 2012).

Zmienność prawa podatkowego prowadzi wprost do „reżimowej niepewności”, która negatywnie oddziałuje na działalność gospodarczą²¹ oraz ilość doko-

¹⁸ Poza tym wiele państw wysoko rozwiniętych ma mniejsze wpływy podatkowe w porównaniu do PKB. Są to m.in. Nowa Zelandia, Japonia, Szwajcaria, Kanada, Australia, Chile, Korea czy USA (OECD, 2013a).

¹⁹ Zwięzłe omówienie zasad podatkowych oraz ich znaczenia w konstrukcji racjonalnego systemu podatkowego można znaleźć w Sosnowski (2012).

²⁰ Jak zauważa Iniewski (2013), od momentu ich uchwalenia do końca 2012 r. „ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych znowelizowano 219 razy, ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych — 154 razy, a ustawę o podatku od towarów i usług — 39 razy. To daje średnią ilość nowelizacji w jednym roku: prawie 10 nowelizacji w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych, ponad 7 w przypadku podatku dochodowego od osób prawnych oraz ponad 4 w przypadku podatku od towarów i usług”. Do tego trzeba doliczyć znaczną liczbę rozporządzeń wykonawczych.

²¹ W badaniu *The Global Competitiveness Report* przepisy podatkowe są od lat wymieniane jako największa przeszkoda w prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce — w 2013 r.

nywanych inwestycji (Higgs, 1997), a także powoduje relatywnie częste korzystanie z interpretacji podatkowych na tle innych krajów europejskich (Deloitte, 2012), co podwyższa koszty zarówno prowadzenia działalności gospodarczej, jak i funkcjonowania administracji skarbowej.

Polski system podatkowy jest nie tylko jednym z najmniej stabilnych, ale także najbardziej skomplikowany spośród wszystkich państw OECD (Sustainable Governance Indicators 2011, 2011). Wiele przepisów jest niejasnych zarówno dla podatników, jak i dla organów podatkowych, a nawet sędziów orzekających w sprawach podatkowych (Oniszczyk, 2001, s. 157 nn.). To prowadzi do powstawania sprzecznych przepisów, braku pewności podatników, czy i jakiej wysokości podatek powinni zapłacić, a także niskiej efektywności administracji skarbowej²². Innymi słowy, częste zmiany i skomplikowany charakter najdobitniej dowodzą, iż polski system podatkowy wymaga radykalnej reformy.

V. Pożądane zmiany polskiego systemu podatkowego

Nakreślone w poprzednim rozdziale problemy determinują pożądane reformy polskiego systemu podatkowego:

- przypisanie systemowi podatkowemu wyłącznie funkcji fiskalnej;
- obniżenie obciążenia podatkowego pracy i kapitału;
- uczynienie systemu podatkowego bardziej przyjaznym dla podatników.

1. Przypisanie systemowi podatkowemu wyłącznie funkcji fiskalnej

Jak stwierdziliśmy w rozdziale drugim, główną funkcją systemu podatkowego powinna pozostawać funkcja fiskalna, a więc pozyskanie środków na finansowanie działalności państwa przy jak najmniejszym koszcie poboru oraz wpływie na rynkową alokację rzadkich zasobów. Nie negujemy w tym artykule celów gospodarczych i społecznych realizowanych przez państwo²³, lecz zauważamy jedynie, że system podatkowy, ponieważ został zaprojektowany w innym celu, realizuje je

uważało tak 22,3 proc. przedsiębiorców-respondentów. Co interesujące, i zgodne z przedstawioną wyżej opinią Smitha, mniej osób (11,3 proc.) uznało za największą przeszkodę wysokość stawek podatkowych (Schwab, 2013, s. 316).

²² Częściowo obrazuje to stopień ściągłości zaległych podatków, który w latach 2002–2011 zmniejszył się z 1,37 proc. do 1,05 proc. Nie chodzi bynajmniej o to, że więcej podatków powinno trafiać do administracji skarbowej — przeciwnie, zwiększając jej skuteczność, można by zmniejszyć stawki podatkowe dla wszystkich podatników. W 2011 r. kwota zaległości podatków przekraczających ponad 1 mln PLN wyniosła 27,87 mld PLN (ECDDP, 2013), czyli — dla porównania — była ponad dwunastokrotnie większa niż wielkość zebranych podatków CIT w 2012 r.

²³ Na temat krytyki interwencjonizmu państwowego — zob. Rothbard (2009).

mniej efektywnie od innych instrumentów polityki społeczno-gospodarczej, poprzez obarczenie go takimi celami zaś staje się bardziej skomplikowany i mniej stabilny, co obniża jego wydajność fiskalną. Funkcja fiskalna oraz związana z nią neutralność podatkowa implikowałaby wiele zmian w systemie podatkowym. Poniżej przedstawiamy najistotniejsze implikacje.

1. a) Brak preferencji podatkowych (ulg, obniżonych stawek, zwolnień, wyłączeń itd.) — należałoby zatem wprowadzić wyłącznie jedną stawkę VAT, PIT, akcyzy²⁴ oraz zlikwidować wszelkie inne preferencje podatkowe występujące szeroko w PIT i CIT.

O tym, że obecny system podatkowy wymaga pilnej reformy, może najlepiej świadczyć właśnie ilość oraz wielkość preferencji podatkowych względem dochodów z podatków. W polskim systemie podatkowym w 2010 r. istniało łącznie 489 preferencji podatkowych (PIT — 145; CIT — 60; VAT — 195; akcyza — 16; podatki lokalne — ponad 70) (Ministerstwo Finansów, 2011, s. 3).

Wartość preferencji w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa w 2011 r. wyniosła 72 mld PLN, czyli aż 4,7 proc. PKB i aż 25,9 proc. dochodów podatkowych, co najdobitniej pokazuje stopień erozji obecnego systemu (Ministerstwo Finansów, 2013a, s. 16–17). Najwyższa wartość preferencji wystąpiła w przypadku VAT — wyniosła 41,1 mld PLN, czyli 2,7 proc. PKB i 34 proc. dochodu z tytułu tego podatku. W przypadku PIT preferencje podatkowe wyniosły 19,2 mld PLN, co stanowiło 1,3 proc. PKB oraz 29 proc. dochodów z tytułu tego podatku. Preferencje podatkowe w odniesieniu do CIT wyniosły 10,7 mld PLN, czyli 0,7 proc. PKB i 34 proc. dochodu z tego podatku (Ministerstwo Finansów, 2013a, s. 16–17, 24–27).

Warto zauważyć w tym miejscu, iż w wielu krajach OECD udział „wydatków podatkowych” (*tax expenditures*) jest znacznie mniejszy. W Holandii w odniesieniu do PIT wyniósł on w 2008 r. 8,4 proc. wpływów z tego podatku oraz 0,95 proc. PKB (OECD, 2010a, s. 194–198). Jednolita stawka VAT funkcjonuje zaś z powodzeniem w Danii oraz w Nowej Zelandii, przyczyniając się w tym drugim kraju do najwyższej efektywności tego podatku pośród wszystkich państw OECD (Dickson, White, 2008). Wiele państw ma także liniowy PIT (np. Islandia czy Hongkong, a spośród państw regionu występuje on m.in. w Estonii, Rosji, Bułgarii, Rumunii czy na Łotwie).

Różne cele polityki gospodarczej czy socjalnej, które rząd realizuje poprzez preferencje podatkowe, mogą być równie dobrze realizowane poprzez wydatki publiczne, tymczasem w wyniku likwidacji rozmaitych ulg, zwolnień czy obniżonych stawek system podatkowy stałby się dużo prostszy, co zmniejszyłoby koszty związane z jego funkcjonowaniem — po stronie zarówno podatnika, jak i administracji skarbowej.

²⁴ W przypadku akcyzy chodzi o objęcie jednolitą stawką tylko dóbr i usług objętych tym podatkiem.

W przypadku VAT te koszty wynikają w istotnej mierze ze sporów interpretacyjnych na temat klasyfikacji poszczególnych dóbr i usług, które nie miałyby racji bytu, gdyby wszystkie dobra i usługi były obłożone tą samą stawką²⁵. Według badania *Doing Business 2014* (World Bank, 2013) na rozliczanie samego podatku VAT przedsiębiorcy poświęcają 100 godzin w ciągu roku, co stanowi 35 proc. czasu poświęcanego na płacenie podatków. Z kolei według Ministerstwa Gospodarki (2010), roczne obciążenia administracyjne dla przedsiębiorców związane z podatkiem VAT to ponad 4 mld PLN (10,72 proc. całości).

Co więcej, zróżnicowanie stawek i wynikające z tego skomplikowanie systemu podatkowego sprzyja różnego rodzaju nadużyciom, stwarzając motywację do nieuprawnionego stosowania niższych stawek lub zachowań korupcyjnych (Gwiazdowski, 2002). To prowadzi nie tylko do strat Skarbu Państwa, lecz także — a może przede wszystkim — do większego rygoru przepisów podatkowych i kontroli skarbowych. Jednak inflacja liczby przepisów i zwiększanie rygoru aparatu skarbowego²⁶ nie dociera do sedna problemu, a jedynie uderza w gros uczciwych podatników. W konsekwencji część z nich zaprzestaje prowadzenia działalności gospodarczej, a inni uciekają do szarej strefy²⁷, co zmniejsza wpływy do budżetu. Bradford (1986) wskazuje na błędne koło preferencji podatkowych. Ponieważ komplikują one system, prowadzą do rosnących kosztów poboru podatków oraz efektywnie wyższego obciążenia podatkowego (np. z powodu konieczności ponoszenia kosztów na doradców podatkowych czy poświęcania czasu na zapoznanie się ze zmieniającymi się co roku ulgami itp.), zwiększając szarą strefę. Te zjawiska zaś skłaniają władzę do jeszcze większego rygoru aparatu skarbowego oraz zwiększenia obciążeń podatkowych, w wyniku czego społeczeństwo domaga się wprowadzenia ulg jako swego rodzaju rekompensaty, po czym cykl się powtarza.

Proponowana zmiana mogłaby także pozytywnie wpłynąć na wzrost gospodarczy. Po pierwsze dlatego, iż preferencyjne stawki „są zazwyczaj nakładane na rodzaje działalności gospodarczej charakteryzujące się generalnie niską (i wolno rosnącą) produktywnością czynników wytwórczych” (Rzońca *et al.*, 2008). Po

²⁵ Przykładowo, w 2013 r. VAT na gotowe dania wynosił 5 proc., a na usługi gastronomiczne 8 proc.

²⁶ W 2011 r. polska administracja skarbową zweryfikowała poprawność ponad 3,3 mln zeznań podatkowych. Pośród państw OECD był to trzeci wynik (za USA i Hiszpanią), choć np. Francja czy Niemcy mają większą liczbę ludności. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż współczynnik kwot użytych w wyniku tejże weryfikacji w porównaniu z kwotą netto zebranych podatków był poniżej średniej (OECD, 2013f, s. 213–215). Chociaż dane te trzeba interpretować ze szczególną ostrożnością, mogą one potwierdzać tezę o tym, że administracja skarbową w Polsce jest jednocześnie rygorystyczna i nieefektywna, gdyż nieproporcjonalnie dużo czasu poświęca na „przeciętnych” podatników (liczba zweryfikowanych zeznań dużych podatników wyniosła ponad 194 tys.).

²⁷ Badania dowodzą, że system podatkowy i jego skomplikowanie oraz niejednoznaczność są głównymi determinantami określającymi wielkość gospodarki nieformalnej — zob. np. Schneider, Enste (2000).

drugie, wielość stawek VAT — czy w ogólności skomplikowany charakter tego podatku — jest jednym z czynników odstrasżających potencjalnych inwestorów zagranicznych²⁸. Po trzecie, obniżenie stawki standardowej i uproszczenie systemu mogłoby poszerzyć bazę poprzez redukcję liczby przedsiębiorców działających w szarej strefie.

Występowanie preferencji podatkowych w zależności od rodzaju dobra lub usługi (zwłaszcza jeżeli dobra są bliskimi substytutami) powoduje, iż decyzje o produkcji i konsumpcji określonych dóbr i usług wynikają nie (wyłącznie) z preferencji konsumentów, lecz (także) z przyczyn podatkowych²⁹. W przypadku podatków dochodowych preferencje podatkowe wpływają na alokację zasobów np. poprzez promowanie inwestycji w Specjalnych Strefach Ekonomicznych. Jest to nie tylko niezgodne z zasadą sprawiedliwości poziomej (równości podatników), ponieważ określone grupy społeczne (np. rodzice, małżeństwa, rolnicy) są preferowane, ale prowadzi także do niższej efektywności ekonomicznej, a nawet może pogłębiać kryzysy. Jak bowiem pokazali Ciżkowicz *et al.* (2012), ulga mieszkaniowa przyczyniła się w Polsce do zwiększonego popytu na mieszkania i przyspieszonego narastania bańki cenowej na rynku nieruchomości.

Likwidacja progresji podatkowej w przypadku PIT również mogłaby przyspieszyć wzrost gospodarczy poprzez zwiększenie opłacalności podnoszenia kwalifikacji (inwestycji w kapitał ludzki) oraz pozytywny wpływ na społeczną stopę oszczędności i inwestycji (ludzie o wyższych dochodach mają na ogół większą skłonność do oszczędzania). Osoby blisko górnego progu zwiększyłyby podaż pracy i przestały poświęcać rzadkie zasoby na próby niewпадnięcia w wyższy próg podatkowy. Progresywne systemy podatkowe prowadzą do większych zniekształceń w gospodarce, większej utraty dobrobytu społecznego i są mniej efektywne (Stiglitz, 2004, s. 719).

Na koniec warto zauważyć, iż przedstawiona propozycja — przy ustaleniu pojedynczych stawek VAT, PIT i CIT na odpowiednim poziomie — mogłaby być neutralna dla budżetu. W przypadku VAT można by było tego dokonać poprzez ustanowienie ujednoliconej stawki podatkowej poniżej obecnej 23-procentowej stawki standardowej, w wysokości ok. 16–17 proc. (Łaszek, 2012). W ten sposób wzrost wpływów budżetowych dzięki likwidacji preferencyjnych stawek byłby rekompensowany obniżeniem stawki standardowej. Potencjalnym zarzutem wobec tej propozycji może być stwierdzenie, że na jej wprowadzeniu ucierpeliłby relatywnie najbiedniejsi, gdyż preferencyjne stawki podatku zostałyby wprowadzone głównie z myślą o nich. Taki argument można odeprzeć dwojako. Po pierwsze, można argumentować, że „na obniżonych stawkach VAT najbardziej korzystają ci, którzy kupują najwięcej, czyli najbogatsze gospodarstwa domowe” (Łaszek, 2012). Po drugie, ewentualny wzrost kosztów życia części osób rząd może ni-

²⁸ Obecna 23-procentowa stawka standardowa VAT jest jedną z najwyższych w UE.

²⁹ W skrajnych sytuacjach prowadzi to do absurdu, kiedy np. książki tradycyjne i elektroniczne są opodatkowane według różnych stawek.

welować poprzez stosowanie innych instrumentów, np. wydatków publicznych (Mirrlees *et al.*, 2011, s. 216–230)³⁰. Poza tym zauważmy, że argumentowanie za istnieniem stawek preferencyjnych podatku oznacza przyznanie, że obecnie istniejąca standardowa stawka podatku jest za wysoka.

Jeśli chodzi o PIT, to — biorąc pod uwagę fakt, iż preferencje podatkowe w przypadku tego podatku wyniosły w 2011 r. 19,2 mld PLN, zaś w drugim progu podatkowym jest znikomy odsetek podatników (w 2012 r. było to 2,37 proc., czyli 553,4 tys. osób o średnim dochodzie 160,12 tys. PLN) — wydaje się, że likwidując wszelkie preferencje podatkowe (w tym kwotę wolną od podatku), można by wprowadzić jedną stawkę podatkową w wysokości ok. 14 proc. (i to zakładając brak oszczędności administracyjnych i efektów podażowych)³¹. Choć można argumentować, że — biorąc pod uwagę specyfikę polskiego rynku pracy i fakt, że klin podatkowy uderza przede wszystkim w osoby zarabiające poniżej przeciętnego wynagrodzenia — pozostawienie kwoty wolnej od podatku nie jest najlepszym pomysłem, to jednak warto zauważyć, iż podobny efekt, a nawet prawdopodobnie lepszy, można by było uzyskać innymi środkami³².

W przypadku CIT — jako że w 2012 r. dochód osób prawnych wyniósł 217,64 mld PLN — likwidacja wszelkich preferencji podatkowych umożliwiłaby obniżenie stawki podatku CIT do ok. 13–14 proc. (przy założeniu braku efektów podażowych i oszczędności administracyjnych)³³. Taka zmiana byłaby neutralna dla budżetu, jednak znacznie uprościłaby system podatkowy. Co więcej, wydaje się, że ze względów społecznych proponowana zmiana byłaby dużo łatwiejsza do wprowadzenia w przypadku tego podatku.

1. b) Brak zróżnicowania stawek podatkowych w zależności od formy i rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej — należałoby zatem objąć

³⁰ Co prawda, w takim wariantcie nastąpiłby wzrost wydatków publicznych, jednak wydaje się, że zostałyby on zrekompensowany relatywnym wzrostem wpływów na skutek efektów podażowych obniżenia stawki standardowej.

³¹ Utracone wpływy z likwidacji drugiego progu to ok. 5 mld PLN. Uzyskane wpływy z likwidacji kwoty wolnej od podatku to ok. 13,3 mld PLN. Utracone wpływy ze zmniejszenia stawki podatkowej dla wszystkich o 1 p.p. to 6,19 mld PLN. Do obliczeń wykorzystano dochód po odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne. Obliczenia oparto na danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów (2013b). Obliczenia są zbieżne z szacunkami Rzońcy *et al.* (2008) dotyczącymi skutków likwidacji II progu w kwocie 2,5–3 mld PLN (ich obliczenia dotyczą jednak okresu sprzed kilku lat, kiedy udział i średnie dochody podatników z II progu były niższe), a także z szacunkami zawartymi w uzasadnieniu ustawy o zmianach w systemie emerytalnym (http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultopisy/8321/2/1/Uzasadnienie_12_11.pdf, s. 53, dostęp: 16.03.2014 r.), według których podwyżka PIT o 3,5 p.p. przyniosłaby wzrost wpływów z tytułu tego podatku o 20 mld PLN. Oczywiście powyższe obliczenia mają charakter jedynie przybliżony.

³² O propozycji reformy tych obciążeń podatkowych będzie jeszcze mowa w dalszej części artykułu.

³³ Powyższe obliczenia są jedynie szacunkowe. Niemniej są zbieżne z tym, że w 2012 r. podatek należny (a więc po wszelkich zwolnieniach i odliczeniach) wyniósł 13,06 proc. dochodu. Obliczenia na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów (2013c).

prowadzenie działalności gospodarczej jednym podatkiem³⁴ oraz znieść podatek od dywidend. Podmioty gospodarcze nie powinny bowiem podejmować swoich decyzji co do formy prowadzenia działalności gospodarczej oraz sposobów jej finansowania, kierując się przesłankami o charakterze podatkowym. Tymczasem obecnie istnieją trzy subsystemy podatkowe dla osób prowadzących działalność gospodarczą: jeden dla osób prawnych, jeden dla osób fizycznych oraz całkowicie osobny dla rolników. Działalność gospodarcza prowadzona przez osoby fizyczne opodatkowana jest — w uproszczeniu — 19-procentową stawką, zaś podejmowana przez osoby prawne stawką w wysokości 34,41 proc. Jest tak, ponieważ dochody wypracowane przez osoby prawne opodatkowane są dwukrotnie, raz na poziomie zysku wypracowanego przez firmę (19 proc.) i drugi raz podczas wypłaty dywidendy (19 proc.). W ten sposób sztucznie wspiera się prowadzenie działalności przez osoby fizyczne względem osób prawnych³⁵, co negatywnie wpływa na akumulację kapitału (której sprzyja konstrukcja spółek kapitałowych) i wzrost gospodarczy.

Co więcej, spółka nie może zaliczyć dywidendy do kosztów uzyskania przychodu, podczas gdy przysługuje jej takie prawo w odniesieniu do odsetek. Taki stan rzeczy wpływa na wzrost zadłużenia podmiotów gospodarczych oraz ich relatywnie niską kapitalizację (Rzońca *et al.*, 2008, s. 63–64).

Nietrudno zauważyć, że brak zróżnicowania stawek podatkowych — czy szerzej: podatków, w zależności od rodzaju (przedmiotu) prowadzonej działalności gospodarczej oznaczałby również objęcie działalności rolniczej podatkiem dochodowym, spod którego obecnie jest wyłączona, co jest niezgodne z zasadą sprawiedliwego opodatkowania, a także hamuje przepływ ludzi między rolnictwem i resztą gospodarki, zachęcając ludzi do pozostawania w mało wydajnym systemie rolnym (Rosiński, 2010, s. 172–175)³⁶. Włączenie rolników w powszechny system emerytalno-zdrowotny i reżim podatku dochodowego oznaczałoby istotne wpływy do budżetu, które można by było wykorzystać na obniżkę obciążeń podatkowych dla wszystkich podatników³⁷.

³⁴ Warto zauważyć, iż objęcie opodatkowania dochodów zarówno osób fizycznych, jak i prawnych z działalności gospodarczej było wpisane już do *Białej księgi podatków* (Ministerstwo Finansów, 1998) oraz *Strategii podatkowej* Ministerstwa Finansów (2004) przyjętej na posiedzeniu Rady Ministrów 6 stycznia 2004 r.

³⁵ W 2011 r. 92 proc. przedsiębiorstw było prowadzonych jako działalność gospodarcza osób fizycznych (Tarnawa, Zadura-Lichota, 2013).

³⁶ Według danych Eurostatu (2014b) na koniec 2012 r. 12,18 proc. zatrudnionych w Polsce pracowało w rolnictwie, podczas gdy średnia dla UE wyniosła 4,62 proc.

³⁷ Według obliczeń Kuli (2012, s. 116) objęcie rolników liniowym podatkiem dochodowym o stawce 19 proc. i opłacaniu przez nich minimalnej stawki na ZUS i NFZ dałoby ok. 13,6 mld PLN wpływów, które trzeba by jednak skorygować o utratę wpływów ze składek płaconych na KRUS (ok. 1,4 mld PLN) i podatku rolnego (ok. 1,23 mld PLN). Przeznaczona kwota pozwoliłaby na np. obniżenie składki rentowej o ok. 3 p. p., co znacząco obniżyłoby klin podatkowy.

Proponowana zmiana nie tylko zwiększyłaby neutralność (a więc i efektywność ekonomiczną systemu), ale też mogłaby go znacznie uprościć poprzez usunięcie przepisów o działalności gospodarczej z ustawy o PIT, a także pozytywnie oddziaływać na wzrost gospodarczy poprzez obniżenie opodatkowania dochodów z kapitału (zniesienie opodatkowania dywidendy).

1. c) Likwidacja podatków i opłat³⁸ nierealizujących funkcji fiskalnych — pozostawienie systemowi podatkowemu wyłącznie funkcji fiskalnej pociąga za sobą likwidację wielu istniejących podatków (bądź opłat), które tej funkcji nie realizują.

Na poziomie budżetu centralnego warto by rozważyć likwidację podatku tożsamego (0,00000252 proc. dochodów budżetu, czyli 7 tys. PLN), podatku od gier (0,44 proc.), podatku od niektórych kopalin (0,72 proc.) (Ustawa budżetowa, 2014) czy podatku od zysków kapitałowych (0,33 proc.) (NIK, 2013). Jednostki płacące dwa pierwsze podatki mogą rozliczać się na ogólnych zasadach dotyczących, odpowiednio, podatku dochodowego oraz VAT. Podatek od niektórych kopalin jest *de facto* podatkiem podmiotowym, co stawia pod znakiem zapytania jego zgodność z zasadą równości. Podatek od zysków kapitałowych, o czym będzie jeszcze mowa, negatywnie wpływa na skłonność do oszczędzania i wielkość inwestycji.

Na poziomie jednostek samorządu terytorialnego warto by rozważyć likwidację (lub konsolidację) co najmniej kilku podatków bądź opłat, których samodzielny udział w dochodach wynosi poniżej 1 proc. Są to: podatek leśny (0,3 proc.), podatek od spadków i darowizn (0,3 proc.), PIT opłacany w formie karty podatkowej (0,1 proc.), opłata skarbową (0,6 proc.), opłata eksploatacyjna (0,4 proc.), opłata targowa (0,2 proc.) oraz inne opłaty, które są uwzględniane w zbiorczej pozycji „pozostałe dochody”, takie jak opłata od posiadania psów, opłata melioracyjna, opłata elektryfikacyjna, opłata za korzystanie ze środowiska naturalnego itd. (Ministerstwo Finansów, 2013e). Pobór tych opłat i podatków wydaje się nieracjonalny z punktu fiskalnego, gdyż wpływy z nich osiąmane są niewielkie, a przyczyniają się do rozbudowy administracji oraz skomplikowania systemu podatkowego (zwłaszcza że występują liczne zwolnienia od pobierania tychże podatków bądź opłat).

Warto tutaj zauważyć, iż podatek od spadków i darowizn osłabia bodźce do pracy lub oszczędzania, gdyż jest podatkiem od majątku (którego źródłem jest dochód z pracy lub z kapitału), co jest kolejnym argumentem na rzecz jego zniesienia (Dubay, 2010).

Jeśli chodzi o podatek leśny, to wydaje się, że właściwą byłaby jego konsolidacja wraz z podatkiem rolnym oraz podatkiem od nieruchomości, gdyż podatki

³⁸ W literaturze przedmiotu nie występuje jednolita definicja podatku, niemniej wydaje się zasadne, by w kontekście rozważań nad systemem podatkowym za podatek z ekonomicznego punktu widzenia uważać także składki na ubezpieczenia społeczne (tzw. parapodatki) oraz przynajmniej część opłat lokalnych (Szczodrowski, 2007, s. 67, przyp. 45).

te pozostają wobec siebie w swoistej konkurencji i przeplatają się zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i przedmiotowym (Etel, 1999)³⁹.

Jak widać, już samo określenie funkcji systemu podatkowego pociąga za sobą radykalne zmiany. Jeśli bowiem jego cel określimy jako efektywny pobór danin publicznych, to przy stałym zadaniem dochodzie do zebrania najlepszy system będzie taki, który uczyni to w możliwie najtańszy sposób. Implikuje to więc budowę jak najprostszego systemu podatkowego, a więc takiego, który składałby się z podatków liniowych o możliwie szerokiej bazie. Neutralny system podatkowy zwiększa bowiem efektywność alokacyjną, co przyczynia się do większej produktywności i standardu życia w długim okresie (Leibfritz *et al.*, 1997, s. 25).

2. Obniżenie obciążenia podatkowego pracy i kapitału

Kluczowe pytanie, które tutaj się pojawia, to kwestia tego, jakie podatki powinny zostać obniżone albo, uogólniając, w jakim stopniu powinny być opodatkowane poszczególne czynniki produkcji. Chodzi zatem o ustalenie zakresu podmiotowego systemu podatkowego. Jest to niezwykle istotne, gdyż decyduje on o alokacji czynników produkcji. Neutralność (rozumiana tutaj z makroekonomicznego punktu widzenia) wymagałaby, aby zarówno praca, jak i kapitał (a także konsumpcja oraz produkcja) były opodatkowane w zbliżony sposób.

Rozważając to zagadnienie, należy mieć jednak na uwadze, że każda reforma systemu podatkowego powinna brać pod uwagę sytuację makroekonomiczną danego kraju (Grądzki, 2006, s. 257). W przypadku Polski jest to nadmierny fiskalizm⁴⁰ — stąd potrzeba obniżenia ciężarów podatkowych, a przynajmniej neutralnego charakteru reformy dla budżetu — relatywnie wysoka stopa bezrobocia i jednocześnie niska stopa zatrudnienia oraz potrzeba długofalowego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego (aby zmniejszyć lukę rozwojową w stosunku do państw Zachodu). Z tego wynika przesłanka za obniżeniem opodatkowania pracy oraz kapitału.

2. a) Obniżenie opodatkowania pracy

Obciążenie pracy jest w Polsce relatywnie wysokie. Po pierwsze, najniższa stawka PIT (18 proc.) w 2010 r. była powyżej średniej OECD, która wyniosła 15,5 proc (OECD, 2012, s. 38–40). Po drugie, drugi próg podatkowy jest relatywnie niski — w 2012 r. wyniósł on tylko 2,6-krotność przeciętnego rocznego wynagrodzenia, podczas gdy średnia dla państw OECD wynosiła 4,2 (OECD, 2013d). Po trzecie,

³⁹ Powodzenie reformy opodatkowania nieruchomości i gruntów, np. wprowadzenie podatku katastralnego, zależałoby jednak od ustalenia odpowiedniej stawki podatkowej i wprowadzenia nieskomplikowanego systemu taksacyjnego.

⁴⁰ Grądzki (2006, s. 218) uważa, że przejawia się on m.in. „w braku społecznej akceptacji dla dalszego wzrostu obciążeń fiskalnych, w niskiej społecznie ocenie oferowanych przez państwo dóbr publicznych i w niepokojąco wysokim udziale szarej strefy w tworzeniu PKB”.

równie nisko plasował się poziom, przy którym podatnik zaczynał płacić podatki (w przypadku Polski równał się on wysokości ryczałtowych kosztów uzyskania przychodu pomniejszonej o kwotę wolną od podatku⁴¹). W Polsce w 2010 r. było to 0,25 przeciętnego wynagrodzenia, podczas gdy średnia dla OECD wynosiła 0,33 (OECD, 2012, s. 50–54).

Wydaje się jednak, że najistotniejsza jest nie sama wysokość obciążeń, która została zredukowana przez liczne ulgi, lecz przede wszystkim ich struktura, a mianowicie to, że w Polsce relatywnie wysokie są składki na ubezpieczenia społeczne, które bezpośrednio opodatkowują pracę⁴². W 2011 r. wynosiły one aż 35,4 proc. wszystkich wpływów podatkowych (11,4 proc. PKB), podczas gdy średnia (nieważona) dla OECD wynosiła 26,2 proc. i 9,1 proc. PKB (OECD, 2013b). Co więcej, udział składek na ubezpieczenia społeczne w pozapłacowych kosztach pracy jest w Polsce od lat bardzo wysoki. Przykładowo, w 2011 r. wyniósł on aż 82,8 proc., podczas gdy średnia dla państw UE należących do OECD wynosiła 67,6 proc. Taka struktura wynikała z bardzo niskiego (najniższego spośród analizowanych państw) udziału podatku dochodowego w przeciętnym wynagrodzeniu w wysokości 5,9 proc., podczas gdy średnia wynosiła 13,6 proc. (Rosiński, 2013, s. 364–365). Tymczasem badania pokazują, że istnieje ujemna korelacja pomiędzy udziałem obciążeń dochodów z pracy w dochodach fiskalnych a tempem wzrostu PKB (Wronowa, Wołowicz, 2007, s. 136–138).

Z tego płynie wniosek, iż obniżka składek płaconych nominalnie przez pracodawców, które są szczególnie wysokie⁴³, powinna być preferowanym sposobem obniżania podatków dla przedsiębiorców (potwierdza to w pewnym sensie ranking *Doing Business* 2014) (World Bank, 2013) — Polska zajęła w nim 81. pozycję pod względem wysokości podatku dochodowego (*profit tax*) i dopiero 154. pod względem wysokości pozapłacowych kosztów pracy (*labor tax and contributions*).

Choć może wydawać się, że klin podatkowy w Polsce nie jest relatywnie wysoki, gdyż w 2012 r. wyniósł 35,5 proc. kosztów pracy, czyli mniej więcej tyle samo ile średnia dla OECD w tym okresie (35,6 proc.), to jednak rzeczywistość jest nieco bardziej złożona. Po pierwsze, powyższe dane dotyczą wysokości klina podatkowego dla samotnego pracownika zarabiającego przeciętne wynagrodzenia. Jednak jego wysokość w Polsce różni się w zależności od wysokości płacy, stanu cywilnego i liczby dzieci pracownika. Przykładowo, wartość klina podatkowego dla samotnego pracownika, ale zarabiającego 67 proc. przeciętne-

⁴¹ Kwota wolna od podatku jest niższa niż w wielu państwach. W Polsce wynosi ona 8,56 proc. przeciętnej płacy, zaś np. przypadku Niemiec 19,17 proc. (OECD, 2012d; OECD, 2012e).

⁴² PIT stanowi podatek od dochodów osób fizycznych, które nie muszą ich osiągać wyłącznie z pracy.

⁴³ W 2012 r. składka płacona po stronie pracodawcy wyniosła 17,8 proc. płacy brutto, podczas gdy średnia dla OECD wahała się między 9,2–9,9 proc. w zależności od poziomu płacy, stanu cywilnego i liczby dzieci pracownika (OECD, 2013c, s. 84).

go wynagrodzenia, wyniosła w Polsce 34,6 proc. w 2012 r., czyli już powyżej średniej dla OECD (32 proc.). Podobnie powyżej średniej dla OECD kształtują się wartości klina podatkowego dla osoby samotnej z dwójką dzieci i zarabiającej 67 proc. przeciętnego wynagrodzenia (29,6 proc. vs. 16,8 proc.)⁴⁴. Po drugie, istnieje wiele państw, które mają znacznie niższą wartość klina podatkowego. W przypadku samotnego pracownika zarabiającego przeciętne wynagrodzenie są to m.in.: Islandia, UK, USA, Japonia, Kanada, Australia, Szwajcaria, Korea, Izrael, Meksyk, Nowa Zelandia czy Chile (OECD, 2013c, s. 15). Po trzecie, Rosiński (2013, s. 362–365) zauważa, że metodologia OECD nie uwzględnia wszystkich obciążeń pozapłacowych, m.in. płatności na rzecz Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych czy PFRON. Szacował on, że płacowy klin podatkowy w 2013 r. wyniesie 40,81 proc. przeciętnego wynagrodzenia. Dodatkowo metodologia OECD obliczania klina podatkowego nie uwzględnia części składki emerytalnej kierowanej do OFE. Według tej organizacji wpłaty na rzecz OFE są bowiem niepodatkowymi płatnościami obowiązkowymi (*non-tax compulsory payments*) (OECD, 2010b).

Jak widać, obecny system podatkowy w porównaniu do innych państw jest niekorzystny dla osób nisko zarabiających. Obniżka opodatkowania pracy powinna zatem polegać na — oprócz omówionej wcześniej obniżki stawki PIT — redukcji składek na ubezpieczenie społeczne⁴⁵, zwłaszcza dla osób o niskich zarobkach. Można by było to osiągnąć poprzez wprowadzenie kwoty wolnej od oskładkowania lub uzależnienie wysokości składek od wieku — osoby młodsze, statystycznie mniej zarabiające, płaciłyby niższe składki (Rzońca *et al.*, 2008, s. 46–48)⁴⁶.

⁴⁴ Poniżej średniej dla krajów OECD kształtuje się również udział pozapłacowych kosztów pracy dla innych kategorii społecznych, takich jak małżeństwo z dwójką dzieci, w którym jedna osoba pracuje i otrzymuje przeciętną płacę (29,6 proc. vs. 26,1 proc.); małżeństwo z dwójką dzieci, w którym jedna osoba zarabia przeciętne wynagrodzenie, zaś druga otrzymuje 33 proc. przeciętnego wynagrodzenia (30,9 proc. vs. 27,9 proc.); małżeństwo z dwójką dzieci, w którym jedna osoba zarabia przeciętne wynagrodzenie, zaś druga otrzymuje 67 proc. przeciętnego wynagrodzenia (32,2 proc. vs. 30,08 proc.); bezdzietne małżeństwo, w którym jedna osoba zarabia przeciętne wynagrodzenie, zaś druga otrzymuje 33 proc. przeciętnego wynagrodzenia (34,6 proc. vs. 32,7 proc.) (OECD, 2013c, s. 76).

⁴⁵ Rzońca *et al.* (2008, s. 43–46) proponują likwidację składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, a także redukcję stawki rentowej. Proponowane zmiany wymagałyby obniżenia wydatków publicznych. Ze względu jednak na prawdopodobne zaistnienie efektów podażowych — warto w tym kontekście zauważyć, iż 4,6 proc. pracujących w pierwszych trzech kwartałach 2010 r. stanowili pracujący w szarej strefie (GUS, 2011) — wymagana skala tego obniżenia byłaby mniejsza, niż by to wynikało po prostu z utraty wpływów na skutek niższych składek.

⁴⁶ To drugie rozwiązanie wydaje się bardziej zgodne z postulowaną w tym artykule neutralnością podatkową, gdyż jednostki nie mają wpływu na swój wiek, a więc powiązanie wysokości składek z wiekiem powinno w relatywnie niewielkim stopniu wpływać na ich decyzje gospodarcze. Ponadto zauważmy, że na kwocie wolnej korzystałby wszyscy płacący składki — zarówno osoby o wysokich, jak i niskich zarobkach. Podobny argument można zastosować wobec kwoty wolnej od

2. b) Obniżenie opodatkowania kapitału

Kapitał w Polsce jest relatywnie wysoko opodatkowany. Co prawda, średnio w OECD generował on 33,5 dochodów podatkowych, podczas gdy w Polsce 20,2 proc., jednak w państwach regionu ten udział był jeszcze niższy: Estonia — 20 proc., Węgry — 16,5 proc., Słowacja — 17,9 proc. (OECD, 2013b). Choć sama stawka podatku CIT nie jest jak na standardy światowe wysoka (jednak wyższa niż w wielu państwach regionu, takich jak np. Rumunia, Bułgaria, Słowenia, Litwa, Łotwa), to już pod kątem całkowitego opodatkowania kapitału Polska wypada gorzej. Jest tak ze względu na istnienie opodatkowania dochodów kapitałowych. Tymczasem w wielu krajach zakres tego rodzaju opodatkowania jest węższy, a ciężar podatkowy niższy. Przykładem może być Estonia, w której odsetki od lokat bankowych nie są obłożone podatkiem, zyski spółek zaś są opodatkowane dopiero w momencie ich dystrybucji udziałowcom, czy Słowacja, w której podatku od dywidend nie ma. W innych państwach regionu należących do OECD — na Węgrzech i w Czechach — zarówno podatek od odsetek od lokat bankowych, jak i podatek od dywidend, jest niższy⁴⁷. To powoduje, iż choć stawka CIT jest wyższa tylko od trzech państw OECD, to obciążenie kapitału uwzględniające podatek od dywidendy jest już wyższe niż w 9 państwach, zaś obciążenie kapitału uwzględniające podatek od zysków kapitałowych⁴⁸ jest wyższe niż w 14 państwach OECD (Harding, 2013).

Struktura systemu podatkowego powinna być neutralna względem alokacji pomiędzy konsumpcją bieżącą a konsumpcją przyszłą (oszczędzaniem). Opodatkowanie kapitału, wpływając na alokację międzyokresową, skutkuje mniejszymi oszczędnościami i inwestycjami, co hamuje tempo wzrostu gospodarczego, którego Polska tak bardzo potrzebuje (Leibfritz *et al.*, 1997, s. 12). Po uwzględnieniu oszczędności jako przyszłej konsumpcji jasno widać, iż podatek od oszczędności oznacza *de facto* podwójne opodatkowanie tego samego strumienia dochodu netto (a więc w sumie nawet potrójne), gdyż zaoszczędzone środki zostaną przecież w przyszłości przeznaczone na konsumpcję i opodatkowane podatkami konsumpcyjnymi.

podatku dochodowego — dlatego lepszym rozwiązaniem, jeśli chodzi o pomoc dla najuboższych, wydają się prawidłowo, selektywnie adresowane wydatki socjalne, a nie powszechna kwota wolna od podatku.

⁴⁷ Obciążenie kapitału jest także niższe na Litwie i Łotwie. Według Eurostatu (2013) efektywne oprocentowanie kapitału w Polsce to w 2011 r. 18,3 proc., na Litwie — 5,5 proc., w Łotwie — 9,9 proc., Słowacji — 14,8, na Węgrzech — 17,3, w Czechach — 17,6 proc.

⁴⁸ Warto zauważyć, iż np. podatek dochodowy z odpłatnego zbycia papierów w 2012 r. wyniósł zaledwie 0,95 mld PLN — według Ministerstwa Finansów (2013, s. 37) podatek należny z tego tytułu wyniósł jeszcze mniej, gdyż 0,63 mld PLN — czyli 0,38 proc. dochodów podatkowych (NIK, 2013, s. 69), a więc jego likwidacja nie pociągałaby istotnych skutków dla budżetu, zaś pozytywnie wpływałaby na tempo wzrostu gospodarczego.

Podatek od dywidend jest równoważny z ekonomicznego punktu widzenia podwójnemu opodatkowaniu zysków, co ogranicza akumulację kapitału, wzrost inwestycji, produktywności, płac i standardu życia. Sprzyja też, jak mówiliśmy, nadmiernemu zadłużaniu się przedsiębiorstw, co naraża je na problemy płynnościowe podczas kryzysu gospodarczego (Ciżkowicz *et al.*, 2012). Opodatkowanie dywidend (czy szerzej: dochodów kapitałowych) preferuje też system bankowy kosztem rozwoju rynku kapitałowego. Może także prowadzić do powstawania błędnych inwestycji podyktowanych tylko chęcią uniknięcia podatku i zatrzymania zysków w spółce (Carroll, 2010). Podatek od zysków kapitałowych nie przynosi istotnych dochodów do budżetu, a jego społeczne koszty są relatywnie wysokie. Rynek kapitałowy jest bowiem fundamentem każdej gospodarki rynkowej, na którym dochodzi do nieustannych zmian alokacji zasobów produkcyjnych społeczeństwa, tak aby jak najlepiej służyły one konsumentom (Machlup, 2013).

Co więcej, trzeba zaznaczyć, iż w Polsce opodatkowany jest relatywnie największy strumień dochodu z kapitału spośród państw UE. Baza podatkowa (chodzi o opodatkowanie kapitału) w stosunku do PKB wyniosła w 2011 r. 40,4 proc., podczas gdy dla większości państw ten współczynnik wahał się pomiędzy 20 a 35 proc. O ile szeroka baza podatkowa przy niskich stawkach wydaje się czymś pożądanym, o tyle jednak w przypadku Polski wysoki ten współczynnik nie wynika raczej z tego, iż przedsiębiorcy nie unikają płacenia podatków (a więc z poszerzenia podmiotowego w odniesieniu do tego samego przedmiotu podatku), lecz z opodatkowania coraz większej liczby strumieni kapitałowych. Wydaje się, że szczególnie uderza to w gospodarstwa domowe i samozatrudnionych. Istotnie, efektywne obciążenie podatkiem dochodów kapitałowych tych grup społecznych wzrosło z 8,5 proc. w 1995 r. do 14,4 proc. w 2011 r., przewyższając arytmetyczną średnią unijną w wysokości 14,3 proc. (Eurostat, 2013, s. 258).

Wydaje się zatem, że opodatkowanie zarówno dochodu z pracy, jak i kapitału powinno zostać obniżone⁴⁹. Zakładając brak redukcji wydatków publicznych, można by było tego dokonać — pomijając efekty podażowe wynikające z uproszczenia systemu — podnosząc VAT (ponad stawkę wynikającą z omówionej wcześniej propozycji zmian w zakresie tego podatku). Za taką zmianą przemawia wiele czynników. Po pierwsze, uważa się, że jest to podatek od konsumpcji i jako takiego jego wpływ na wzrost gospodarczy jest niższy (Leibfritz *et al.*, 1997, s. 12). Tymczasem obniżka przeciętnej stawki CIT o 2,5 p.p. według badań prowadzi do przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego o 0,2–0,3 p.p. rocznie (Engen, Skinner, 1996). Po drugie, koszty poboru tego podatku są relatywnie niskie. Po trzecie, z badań wynika, że główną przeszkodą dla przedsiębiorców

⁴⁹ Nie znaczy to, że nie warto rozważyć redukcji także innych podatków, np. podatku od czynności cywilno-prawnych, który negatywnie oddziałuje na rynek nieruchomości.

nie jest sama wysokość tego podatku, lecz przede wszystkim jego skomplikowany charakter i zmienne przepisy (np. Deloitte, 2013; Grant Thornton, 2013). Po czwarte, wydaje się, że podatek CIT może bardziej wpływać na atrakcyjność inwestycyjną kraju.

3. Uczynienie systemu podatkowego bardziej przyjaznym dla podatników

Postulowane w poprzednich punktach likwidacja niektórych podatków i uproszczenie innych — poprzez likwidację preferencji podatkowych i wprowadzenie podatków liniowych — z pewnością poprawiłyby obecny system podatkowy. Potrzebna jest jednak także modyfikacja wykraczająca poza zmiany stawek podatkowych, zwłaszcza w zakresie dogodności płacenia podatków czy też uprawnień administracji skarbowej oraz podatników. Choć teoretycznie w Polsce obowiązuje zasada rozstrzygająca „w razie wątpliwości na korzyść podatnika”, to jednak w praktyce często istnieje prymat wartości fiskalnych nad sferą praw podmiotowych podatnika (Szewc, Broniecki, 2011). Potrzebne są zatem:

— **Zmiany ordynacji podatkowej polegające m.in. na jasnym określeniu nie tylko praw podatnika, ale także zakresu, czasu trwania i uprawnień organów prowadzących czynności sprawdzające, kontrole oraz postępowania podatkowe.** Innymi słowy, administracja skarbową powinna mieć jak najmniej zakres władzy dyskrecyjnej. Dlatego należy negatywnie ocenić założenia projektu ustawy o zmianie ustawy — Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Ministerstwo Finansów, 2014) w zakresie wprowadzenia ponownego przywrócenia klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. Z kolei nowelizację ordynacji podatkowej wprowadzającą m.in. *explicite* zasadę *in dubio pro tributario* należy ocenić pozytywnie⁵⁰.

— **Złagodzenie kar za przewinienia podatkowe, które często są przejawem fiskalizmu** — chodzi tutaj m.in. o 30-procentową sankcję VAT⁵¹. W wielu krajach ogranicza się relacje o charakterze represyjnym czy sankcyjnym na rzecz wzajemnego zaufania i tolerancji organów dla mniej znaczących uchybień podatkowych (Iniewski, 2013, s. 16).

— **Wydłużenie *vacatio legis***, które obecnie jest bardzo krótkie i standardowo wynosi oficjalnie 14 dni (chyba że akt normatywny określi termin dłuższy), co przy częstych zmianach prawa nie daje podatnikom wystarczająco dużo czasu na zapoznanie, zrozumienie i przygotowanie się do zmian — zmiany w prawie

⁵⁰ Zob. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy — Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015, poz. 1197). Istnieją jednak pewne obawy, czy wprowadzona zmiana poprawi w praktyce sytuację podatników (np. Cipiur, 2015).

⁵¹ Ekonomisci klasycyści uważali, że kary skarbowe stanowią dodatkowe obciążenia dla podatników i jako takie mogą jedynie przyczynić się do spadku działalności gospodarczej (Szczodrowski, 2007, s. 34).

podatkowym absolutnie nie powinny wchodzić w życie w ciągu obowiązującego okresu rozliczeniowego (jak to się dzieje w przypadku np. podatków rozliczanych miesięcznie przy dwutygodniowym *vacatio legis*) czy z zaledwie kilkutygodniowym czy kilkumiesięcznym wyprzedzeniem podyktowanym względami fiskalnymi. W znowelizowanej Ordynacji podatkowej powinien pojawić się zapis ustalający jednolite *vacatio legis* w stosunku do wszystkich zmian w prawie podatkowym (obecnie różni się ono w zależności od ustawy czy rozporządzenia).

— **Zmiany terminów podatkowych** — chodzi tutaj m.in. o zbyt krótkie terminy na zapłatę niektórych podatków (np. tylko dwa tygodnie na zapłatę podatku od czynności cywilno-prawnych), rozliczenie VAT naliczonego czy relatywnie długi termin zwrotu tegoż podatku w porównaniu ze standardami międzynarodowymi, co negatywnie oddziałuje na płynność przedsiębiorstw.

— **Redukcja liczby płatności podatkowych** — przedsiębiorcy w ciągu roku dokonują 18 płatności podatkowych (World Bank, 2014). Są to np. miesięczne zaliczki na podatki dochodowe oraz płatności VAT-u i podatku od nieruchomości. Tymczasem w wielu krajach podatki płacone są w cyklu kwartalnym bądź dłuższym (Rzońca *et al.*, 2008, s. 75–76). Częste płatności powodują wzrost kosztów związanych z ich obsługą oraz poborem (zwłaszcza jeżeli te obciążenia są relatywnie niewielkie, jak to często ma miejsce w przypadku podatku od nieruchomości).

— **Likwidacja wyłączeń z kosztów uzyskania przychodu** — zamiast enumeratywnie wyliczać wyjątki od tego, co można uznać za koszt uzyskania przychodu, powinno się wrócić do ogólnej zasady, że racjonalne i legalne wydatki związane z działalnością gospodarczą mogą być zaliczane do kosztów uzyskania przychodów (Rzońca *et al.*, 2008, s. 68–69). Wyjątki psują bowiem zasadę i gros sporów podatkowych wynika właśnie z różnych interpretacji, czy dany wydatek można zaklasyfikować do kategorii podlegającej wyłączeniu z kosztów uzyskania przychodów, czy też nie. Co więcej, ustawodawca poprzez poszerzanie listy wyłączeń może w niebezpośredni sposób zmniejszać efektywną stopę podatkową. Jak podaje Blikle (2007, s. 2–3), liczba wyłączeń zwiększyła się z początkowych 21 w 1989 r. do ponad 70 w styczniu 2007 r. Za szczególnie cenną zmianę należałoby uznać możliwość jednorazowego zaliczenia wydatków inwestycyjnych w koszty uzyskania przychodu. Zwiększyłoby to skłonność do inwestycji oraz uprościło system podatkowy poprzez eliminację ustawowych stawek amortyzacyjnych i zakończyło spory co do zasad amortyzacji.

— **Wprowadzenie jednolitej interpretacji podatkowej** — chodzi o ujednolicenie polityki fiskalnej we wszystkich izbach skarbowych i ograniczenie często całkowicie odmiennych interpretacji⁵².

Należałoby też rozważyć dokonanie innych usprawnień, takich jak m.in. formułowanie jaśniejszych przepisów, zwiększenie możliwości stosowania metody

⁵² Według 81 proc. respondentów badania „Świadomy podatnik” brak jednoznacznych przepisów stanowi najczęstszą przyczynę naruszania praw podatnika (Iniewski, 2013, s. 5).

kasowej przy VAT, redukcja ograniczeń w odliczeniach VAT związanych z wydatkami inwestycyjnymi, większa zbieżność prawa podatkowego z prawem bilansowym, szersze upowszechnienie możliwości płacenia podatków drogą elektroniczną⁵³, wprowadzenie częściowego (wstępnego) wypełniania zeznań podatkowych przez administrację skarbową⁵⁴.

Zauważmy, że znaczna część przedstawionych propozycji nie wpływałaby bezpośrednio na wysokość zobowiązań finansowych (choć zmniejszałaby w okresie przejściowym płynność Skarbu Państwa w wyniku np. rzadszych płatności), a więc byłaby neutralna dla budżetu (oprócz likwidacji wyłączeń z kosztów uzyskania przychodu), jednak znacznie zmniejszyłaby uciążliwość szeroko rozumianego systemu podatkowego w Polsce. Jak słusznie zauważają Mączyński i Sowiński (2005, s. 44), „lepszą jakością prawa podatkowego przyczyniłaby się również do uniknięcia wielu postępowań podatkowych i wymierzania zwrotu obciążeń fiskalnych z tytułu przegranych spraw, których przyczyną jest błędna wykładania prawa podatkowego lub jego niewłaściwe stosowanie przez organy podatkowe”.

VI. Przykłady udanych reform podatkowych w innych krajach

Przykładem udanej reformy systemu podatkowego mogą być zmiany dokonane w Estonii. Kraj ten ma nie tylko dość niskie stawki podatkowe, ale przede wszystkim bardzo prosty system podatkowy dzięki pionierskiemu wprowadzeniu w 1994 r. podatku liniowego od osób fizycznych i prawnych z tą samą 26-procentową stawką (obecnie 21 proc.). Co więcej, estoński system podatkowy jest wygodny dla podatników, którzy w 2011 r. deklaracje podatku od osób fizycznych złożyli w 94 proc. drogą elektroniczną (w Polsce tylko 11 proc. deklaracji zostało złożonych w ten sposób). System estoński jest jednocześnie tani (koszty poboru stanowiły jedynie 0,34 proc. zebranych podatków w 2011 r.), a także istotnie zachęca do inwestycji, gdyż od 2000 r. zyski zatrzymane w przedsiębiorstwach są całkowicie zwolnione z podatku CIT (obowiązek podatkowy następuje z chwilą dystrybucji zysku, co znacznie też upraszcza system podatkowy, chociażby ze względu na brak problemu szacowania amortyzacji). Dzięki zmianom systemu podatkowego Estonia we wspomnianym rankingu Doing Business 2015 (World Bank, 2015) uplasowała się pod względem płacenia podatków na 28. pozycji (7 płatności, 81 godzin, efektywna stawka podatkowa — 49,3 proc.).

⁵³ W Polsce w 2011 r. tylko 11 proc. deklaracji zostało złożonych w ten sposób (OECD, 2013f, s. 238–240).

⁵⁴ Takie rozwiązanie (*pre-filling*) funkcjonuje z powodzeniem w wielu krajach. W 2011 r. najpóźniej tę metodę stosowała w przypadku PIT Finlandia, w której aż 95 proc. zeznań zostało całkowicie wypełnionych przez administrację skarbową, zaś pozostałe zostały wypełnione częściowo (OECD, 2013f, s. 238).

Choć pomiar wpływu zmian w systemie podatkowym na gospodarkę nigdy nie będzie precyzyjny, należy zauważyć, że estońska gospodarka do czasu reformy była w stagnacji, zaś po jej wdrożeniu cieszyła się niebywałym wzrostem gospodarczym. Wpływy podatkowe się zwiększyły (m.in. na skutek redukcji szarej strefy i większej aktywności gospodarczej), przyczyniając się do powstania i utrzymywania się przez znaczny okres nadwyżki budżetowej, bezrobocie spadło, a kraj zaczął odnotowywać niebywały napływ inwestycji zagranicznych (Basham, Mitchell, 2008).

Na uwagę zasługuje fakt, iż na reformy w 2000 r. zdecydowano się na skutek częściowej erozji systemu z 1994 r., od kiedy to ustawa podatkowa była zmieniana 34 razy, prowadząc do stopniowego zmniejszania się bazy podatkowej. Nie jest trudno zauważyć, iż podobna erozja zdaje się zachodzić w Polsce⁵⁵.

Reformę podobną do tej proponowanej w niniejszej pracy przeprowadzono na Słowacji w 2004 r. Polegała ona na wprowadzeniu stawki podatkowej podatku PIT (a także CIT oraz VAT) w wysokości 19 proc., zastępując skalę podatkową aż z pięcioma stawkami. Co ciekawe, wprowadzenie liniowego podatku zwiększyło progresywność systemu podatkowego, ponieważ istotnie zwiększono kwotę wolną od podatku (World Bank, 2005, s. 83). Zlikwidowano również znaczną ilość ulg oraz zwolnień, dzięki czemu system podatkowy został znacznie uproszczony (Brook, Leibfritz, 2005). Reforma była zatem korzyścią dla podatników, zwłaszcza tych o najniższym dochodzie, a dla budżetu pozostała neutralna (niższe wpływy z podatków dochodowych były rekompensowane wyższymi wpływami z VAT-u oraz akcyzy), choć w wymiarze absolutnym ogólne wpływy podatkowe rosły rok po roku, co można uznać za efekt poszerzenia bazy oraz wyższego tempa wzrostu gospodarczego, wyższego zatrudnienia oraz niższej stopy bezrobocia po reformie (Hinš, 2010, s. 14–16)⁵⁶.

Podsumowując, należy podkreślić, że główne założenia proponowanej w tym artykule reformy nie są wyłącznie teoretycznym konstruktem, lecz leżały u podłoża reform przeprowadzanych przez inne państwa, w tym porównywalne do Polski inne gospodarki postkomunistyczne⁵⁷. Przykłady tych krajów pokazują, że uproszczenie systemu podatkowego poprzez wprowadzenie podatku liniowego, a właściwie *quasi*-liniowego, przynosi pozytywne skutki dla podatników i gospodarki, bez negatywnych konsekwencji dla budżetu państwa⁵⁸.

⁵⁵ Więcej na temat reformy podatkowej w Estonii można znaleźć w Vanasaun (2006).

⁵⁶ Więcej na temat reformy podatkowej na Słowacji można znaleźć w Goliaš, Kičina (2005); Krajčír, Ódor (2005); Moore (2005).

⁵⁷ O reformach w innych krajach niż Estonia czy Słowacja można przeczytać np. w: Basham, Mitchell (2008) czy Saavedra (2007).

⁵⁸ Przykłady innych państw sugerują także, że wysokość stawek podatkowych (czy nawet charakter skali podatkowych) jest bardzo ważnym, ale nie jedynym czynnikiem rzutującym na charakter systemu podatkowego. Przykładowo, choć Rumunia wprowadziła w 2005 r. podatek liniowy (zarówno w odniesieniu do PIT, jak i CIT) w wysokości 16 proc., to jednak wydaje się, że zmiany nie wynikały z przemyślanej, długoterminowej strategii. W rezultacie rumuńskie prawo podatko-

VII. Podsumowanie

W niniejszym artykule przedstawiliśmy główne wyzwania stojące przed polskim systemem podatkowym i kierunki jego pożądaných reform. Choć nasza propozycja nie jest bardzo radykalna — w tym sensie, że przewiduje zmiany w obrębie istniejących podatków (bez wprowadzania nowych)⁵⁹ oraz nie zakłada drastycznych cięć wydatków publicznych — to jednak wierzymy, że przyniosłaby ona wymierne korzyści. Regulacje administracyjno-prawne stanowią bowiem w Polsce istotną barierę wzrostu gospodarczego, która mogłyby zostać w dużej mierze zniesiona bez konieczności poniesienia znacznych nakładów, a wyłącznie poprzez skonstruowanie spójnego i stabilnego systemu podatkowego.

Proponowane zmiany znacznie uprościłyby polski system podatkowy, co zmniejszyłoby koszty płacenia podatków przez podatników, a także koszty poboru przez administrację podatkową. Jednolite, niskie stawki podatkowe bez ulg, wyjątków i wyłączeń powinny zmniejszyć ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej, luki podatkowej oraz zaistnienia pola do nadużyć ze strony podatników, jak też potrzebę kosztownych i nieprzyjemnych kontroli skarbowych i tym samym istotnie zmniejszyć szarą strefę. Uproszczenie systemu podatkowego wraz z obniżeniem opodatkowania pracy oraz likwidacją podatku od dochodów kapitałowych zwiększyłoby poziom zatrudniania oraz oszczędności i inwestycji, pozytywnie kontrybuując do wzrostu gospodarczego.

Bibliografia

- Adrian S., Niculae M. (2013), *Tax Evasion in Romania*, „International Journal of Academic Research in Accounting, Finance and Management Sciences” vol. 3, nr 1.
- Basham P., Mitchell C. (2008), *Lessons from Abroad— Flat Tax in Practice*, [w:] P. Basham, C. Mitchell, *The Impact and Cost of Taxation in Canada: The Case for Flat Tax Reform*, The Fraser Institute, Canada.

we jest, obok polskiego, jednym z najbardziej niestabilnych w Europie (Deloitte, 2012) i podlega częstym zmianom, nierzadko odnosząc się do trwającego roku rozliczeniowego, co prowadzi do istnienia znacznej „podatkowej niepewności” (*tax uncertainty*), zaś administracja skarbową pozostaje piętą achillesową rumuńskiego systemu podatkowego (Deloitte, 2009). Warto jednak oddać Rumunii, że w najnowszym rankingu Doing Business 2015 kraj ten znacznie poprawił swoją pozycję, awansując aż na 52. miejsce (14 płatności, 159 godzin, efektywna stawka podatkowa — 43,2 proc.), głównie za sprawą wprowadzenia elektronicznego systemu płatności podatkowych (World Bank, 2014, cf. World Bank, 2013).

⁵⁹ Jest to motywowane tym, że zmiany w systemach opodatkowania przebiegają na ogół ewolucyjnie — trudno więc spodziewać się, aby „zmiana logiki tradycyjnego systemu skierowanego na opodatkowanie dochodów na logikę systemu zorientowanego na opodatkowanie bieżącej konsumpcji” (co byłoby bardziej neutralne) została przeprowadzana w wyniku jednorazowego aktu i cieszyła się poparciem politycznym i społecznym (Grądzki, 2006, s. 227). Nie można bowiem zapominać, iż w pewnej mierze podatki są jak myśliwi: „najstarsi czynią najmniej szkody” (Rosiński, 2010, s. 169).

- Blikle A. (2007), *Państwo solidarne z fiskusem*, materiał przedstawiony na konferencji Towarzystwa Ekonomistów Polskich „Tendencje i perspektywy rozwoju polskiej gospodarki”, Warszawa, 15 października 2007.
- Bradford D.F. (1986), *Untangling the income tax*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Brook A-M., Leibfritz W. (2005), *Slovakia's Introduction of a Flat Tax as Part of Wider Economic Reforms*, „OECD Economics Department Working Papers”, nr 448.
- Burman L.E., Geissler Ch., Toder E.J. (2008), *How Big Are Total Individual Income Tax Expenditures, and Who Benefits from Them?*, „The American Economic Review” vol. 98, nr 2.
- Carroll R. (2010), *The Economic Effects of the Lower Tax Rate on Dividends*, „Tax Foundation Special Report” nr 181.
- Centrum im. Adama Smitha (2010), *Plan ratunkowy dla finansów publicznych*, „Orędownik ustawodawczy nr 1. Jak zmienić system?”, sierpień 2010 r.
- Cipior J. (2015), *Ostra walka o domniemanie niewinności*, obserwatorfinansowy.pl, 25.08.2015 r., <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/ostra-walka-o-domniemanie-niewinnosci/> (dostęp: 26.09.2015).
- Ciżkowicz P., Opala P., Rzońca A. (2012), *Rola systemu podatkowego przed, w trakcie i po kryzysie finansowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” LXXIV, z. 1.
- Deloitte (2009), *Romanian Taxation. The X-Ray of an Incomplete Reform*, https://www.deloitte.com/assets/Dcom-Romania/Local%20Assets/Documents/EN/Tax%20and%20Legal/ro_RomanianTaxationX-RayIncompleteReform_110909.pdf (dostęp: 22.03.2014).
- Deloitte (2012), *EMEA Tax certainty survey. Survey on the Relationship with tax authorities throughout EMEA*, http://www.deloitte.ghost.pl/RejestracjaDoc/pl_emea-tax-certainty%202012_PL.pdf (dostęp: 19.03.2014).
- Deloitte (2013), *European Tax Survey The benefits of stability*, <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-europe-survey-report-2013.pdf> (dostęp: 21.11.2014).
- Dickson I., White D. (2008), *Tax Design Insights From The New Zealand Goods And Services Tax (GST) Model*, „Centre for Accounting, Governance, and Taxation Research of School of Accounting and Commercial Law of Victoria University of Wellington Working Paper Series” nr 60.
- Dolata S. (2011), *Podstawy wiedzy o polskim systemie podatkowym*, wyd. 2, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Dubay C.S. (2010), *The Economic Case Against the Death Tax*, „Backgrounder” nr 2440, http://thf_media.s3.amazonaws.com/2010/pdf/bg2440.pdf (dostęp: 20.11.2014).
- ECDDP (2013), *Koszty ściąganości podatków w Polsce na tle innych krajów w latach 2002–2011*, http://www.ecddp.pl/download/1362649191_raport_ECDDP-uaktualniony.pdf (dostęp: 19.03.2014).
- Engen E.M., Skinner J. (1996), *Taxation and Economic Growth*, „NBER Working Paper Series” nr 5826.
- Etel L. (1999), *Reforma systemu opodatkowania nieruchomości*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, raport nr 155.
- Eurostat (2013), *Taxation trends in the European Union*, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2013/report.pdf (dostęp: 17.03.2014).
- Eurostat (2014a), *Main national accounts tax aggregates*, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=gov_a_tax_ag&lang=en (ostatnia aktualizacja: 7.03.2014, pobrane: 16.03.2014).
- Eurostat (2014b), *Employment by sex, age and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) — 1000*, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (ostatnia aktualizacja: 12.02.2014, pobrane: 21.03.2014).
- Gaudemet P.M., Molinier J. (2000), *Finanse publiczne*, tłum. W. Kisiel, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

- Goliaś P., Kičina R. (2005), *Slovak tax reform: one year after*, Institute for Economic and Social Reforms Policy Analysis, http://pdc.ceu.hu/archive/00003417/01/Slovak_Tax_Reform.pdf (dostęp: 24.11.2014).
- Grant Thornton (2013), *Barriere rozwoju przedsiębiorstw, czyli co najbardziej hamuje wzrost polskich firm*, <http://grafik.rp.pl/grafika2/1144116> (dostęp: 21.11.2014).
- Grądzki F. (2006), *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Szkoła Główna Handlowa Oficyna Wydawnicza, Warszawa.
- GUS (2011), *Praca nierejestrowana w Polsce w 2010 r., Informacje i opracowania statystyczne*, Warszawa.
- Gwiazdowski R. (2002), *Korupcyjny charakter przepisów podatkowych*, [w:] *Klimaty korupcji*, red. A. Kojdera, A. Sadowski, Semper, Warszawa.
- Harding M. (2013), *Taxation of Dividend, Interest, and Capital Gain Income*, „OECD Taxation Working Papers”, nr 19, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k3wh96w246k-en> (dostęp: 17.03.2014).
- Higgs R. (1997), *Regime Uncertainty Why the Great Depression Lasted So Long and Why Prosperity Resumed after the War*, „The Independent Review” vol. I, nr 4.
- Hinš D. (2010), *Flat Tax Reforms in Estonia and Slovakia as Perspectives for Croatian Tax Reform*, <http://files.lrinka.lt/analitiniai%20darbai/Flat%20Tax%20Reforms%20in%20Estonia%20and%20Slovakia%20as%20Perspectives%20for%20Croatian%20Tax%20Reform.pdf> (dostęp: 24.11.2014).
- IMF (1998), *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?*, „Fiscal Affairs Department”, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues16/> (dostęp: 14.03.2014).
- Iniewski R. (2013), *Model podatkowy MŚP*, projekt *Świadomy Podatnik*, Rada Podatkowa Lewiatan, Warszawa.
- Kosek-Wojnar M. (2003), *Zasady podatkowe — przebrzmiały relikw czy współczesne kryteria oceny podatków?*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” nr 1.
- Kosek-Wojnar M. (2012), *Zasady podatkowe w teorii i praktyce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- KPMG (2008), *Komentarz do raportu Paying Taxes 2009 The global picture. Aneks: Propozycje zmian w zakresie prawa podatkowego — ujęcie syntetyczne*, https://zds.kprm.gov.pl/sites/default/files/analiza_kpmg_dla_zds.pdf (dostęp: 21.03.2014).
- Krajčír Z., Ódor L. (2005), *First Year of the Tax Reform, or 19 Percent at Work*, „Financial Policy Institute Economic Analysis” nr 8.
- Kula G. (2012), *Próba oszacowania wpływów budżetowych z podatków dochodowych w rolnictwie i reformy KRUS*, „Gospodarka Narodowa” nr 5–6, maj–czerwiec 2012.
- Kurowski W. (1998), *Funkcja fiskalna podatków w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” LX, z. 3, 4.
- Leibfritz W., Thornton J., Bibbee A. (1997), *Taxation and Economic Performance*, „OECD Economics Department Working Paper” nr 176.
- Łaszek A. (2012), *Dlaczego obniżone stawki VAT powinny zostać zlikwidowane?*, „Analiza FOR” nr 23/2012, <http://www.for.org.pl/pl/a/2398,Analiza-232012-Dlaczego-obnizone-stawki-VAT-powinny-zostac-zlikwidowane> (dostęp: 15.03.2014).
- Machlup F. (2013), *Gielda, kredyt, kapitał*, tłum. Mateusz Falkowski, Fijorr Publishing, Warszawa.
- Mączyński D., Sowiński R. (2005), *Jasność prawa podatkowego jako warunek poprawnej legislacji podatkowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 68, z. 3, s. 35–45.
- Mikrut A., Poznańska A. (2009), *Strategia podatkowa przedsiębiorstwa*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” nr 2 (13)/2009, t. 2.
- Ministerstwo Finansów (1998), *Biała księga podatków. Analiza obecnego systemu podatkowego — propozycje zmian*, <http://www.logincee.org/file/5635/library> (dostęp: 17.03.2014).

- Ministerstwo Finansów (2004), *Strategia podatkowa*, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2011), *Preferencje podatkowe w Polsce*, nr 2, http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/928600/20110727_preferencje_podatkowe_w_polsce.pdf (dostęp: 16.03.2014).
- Ministerstwo Finansów (2013a), *Preferencje podatkowe w Polsce*, nr 3, <http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/3305219/20130322+preferencje+podatkowe+w+Polsce.pdf> (dostęp: 15.03.2014).
- Ministerstwo Finansów (2013b), *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2012 rok*, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa, <http://www.finance.mf.gov.pl/documents/766655/4733447/Informacja> (dostęp: 16.03.2014).
- Ministerstwo Finansów (2013c), *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za 2012 rok*, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa, <http://www.mf.gov.pl/documents/766655/5848746/Informacja> (dostęp: 16.03.2014).
- Ministerstwo Finansów (2013d), *Szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa za okres styczeń–grudzień 2012 r.*, Departament Budżetu Państwa, http://www.mf.gov.pl/documents/-764034/3220398/20130315_szacunek_XII_2012.pdf (dostęp: 17.03.2014).
- Ministerstwo Finansów (2013e), *Informacja z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za trzy kwartały 2013 r.*, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/6787098/Og_jst_13.11.25_DW.xls (dostęp: 15.03.2014).
- Ministerstwo Finansów (2014), *Projekt o zmianie ustawy — Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw*, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/230100/230108/230109/dokument119926.pdf> (dostęp: 21.11.2014).
- Ministerstwo Gospodarki (2010), *Pomiar obciążeń administracyjnych w przepisach prawa gospodarczego*, <http://www.mg.gov.pl/Prawo+dla+przedsiębiorcy/Redukcja+obciążeń+administracyjnych/Pomiar+obciążeń+administracyjnych> (dostęp: 15.03.2014).
- Mirrlees J., Adam S., Besley T., Blundell R., Bond S., Chote R., Gammie M., Johnson P., Myles G., Poterba J. (2011), *Tax by Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press, Oxford.
- Moore D. (2005), *Slovakia's 2004 Tax and Welfare Reforms*, „IMF Working Paper” nr 133.
- Myck M., Kundera M., Najsztub M., Oczkowska M. (2013), *Finansowe wsparcie rodzin z dziećmi w Polsce w 2013 roku*, Komentarze CenEA, 27.05.2013 r., http://www.cenea.org.pl/images/stories/pdf/commentaries/KomentarzCenEA_FWR_27_05_2013.pdf (dostęp: 17.03.2014).
- Neneman J., Piwowarski R. (2004), *Jaki system podatkowy?*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- NIK (2013), *Analiza Wykonania Budżetu Państwa i Założeń Polityki Pieniężnej w 2012 Roku*, Warszawa.
- OECD (2010a), *Tax Expenditures in OECD Countries*, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/tax-expendituresinoecdcountries-oecdpublication.htm> (dostęp: 20.11.2014).
- OECD (2010b), *Special Feature: Non-tax Compulsory Payments as an Additional Burden on Labour Income Taxing wages 2008–2009*, <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/45120766.pdf> (dostęp: 20.11.2014).
- OECD (2012), *Special Feature: Trends in personal income tax and employee social security contribution schedule*, Taxing wages 2011, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/50131824.pdf> (dostęp: 16.03.2014).
- OECD (2013a), *Total tax revenue as percentage of GDP, 2011*, Revenue Statistics 1965–2012, 2013 Edition, <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics-ratio-change-all-years.htm> (dostęp: 16.03.2014).
- OECD (2013b), *Tax revenue of main headings as percentage of total taxation, 2011*, Revenue Statistics 1965–2012, 2013 Edition, <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics-tax-structures.htm> (dostęp: 16.03.2014).
- OECD (2013c), *Taxing wages 2013*, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2013-en (dostęp: 16.03.2014).

- OECD (2013d), *Table I.7. Top statutory personal income tax rate and top marginal tax rates for employees at the earnings threshold where the top statutory PIT rate*, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm#pir> (dostęp: 16.03.2014).
- OECD (2013e), *Table I.1. Central government personal income tax rates and thresholds*, <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm#pir> (dostęp: 16.03.2014).
- OECD (2013f), *Tax Administration 2013. Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200814-en> (dostęp: 17.03.2014).
- Oniszczyk J. (2001), *Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo KiK, Warszawa.
- Opalka A. (2011), *Neutralność Podatkowa — Zarys Problemu*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 40.
- Rosiński R. (2010), *Polski system podatkowy. Poszukiwanie optymalnych rozwiązań*, wyd. 2, Difin, Warszawa.
- Rosiński R. (2013), *Zmiany placowego klina podatkowego w wybranych krajach Unii Europejskiej w obliczu kryzysu finansów publicznych*, „Zarządzanie i Finanse” nr 2/3, s. 361–373.
- Rothbard M.N. (2009), *Interwencjonizm, czyli władza a rynek*, Fijorr Publishing, Warszawa.
- Rzońca A., Czarnecka-Żochowska K., Pabiański T. (2008), *Jak podatki mogą nas przybliżyć do cudu gospodarczego*, Raport Fundacji FOR i PricewaterhouseCoopers, Warszawa.
- Saavedra P. (2007), *Flat Income Tax Reforms*, [w:] *Fiscal Policy and Economic Growth*, red. C. Gray, T. Lane, A. Vaoroudakis, The World Bank, Washington DC, s. 253–280.
- Say J.B. (1960), *Traktat o ekonomii politycznej*, PWN, Warszawa.
- Schneider F. (2013), *Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2012: Some New Facts*, „Ekonomi-tek - International Economics Journal”, Turkish Economic Association, vol. 2, nr 2, maj, s. 83–116.
- Schneider F., Enste D.H. (2000), *Shadow Economies: Size, Causes and Consequences*, „Journal of Economic Literature” nr 38/2000.
- Schwab K. (red.) (2013), *The Global Competitiveness Report 2013–2014*, World Economic Forum, Genewa, http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf (dostęp: 9.03.2014).
- Smith A. (1954), *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, Warszawa.
- Sosnowski M. (2012), *Znaczenie zasad podatkowych dla systemu podatkowego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 52, s. 59–72.
- Stiglitz J.E. (2004), *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa.
- Sustainable Governance Indicators 2011 (2011), http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Scores_Values.xls (dostęp: 19.03.2014).
- Szczodrowski G. (2007), *Polski system podatkowy*, PWN, Warszawa.
- Szewc W., Broniecki M. (2011), *Jeszcze raz o zasadzie in dubio pro tributa*, Studencka Konferencja Naukowa „Podatnik versus organ podatkowy”, WPAiE UW, 8–9 grudnia 2011 r.
- Tarnawa A., Zadura-Lichota P. (red.) (2013), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2011–2012*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.
- Ustawa budżetowa na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r. (Dz.U. z 2014 r., poz. 162).
- Vanasaun I. (2006), *Experience of Flat Income Tax — The Estonian Case*, „UMAR IB Revija”, vol. 40, nr 1–2, s. 101–106.
- Walczak B. (2003), *Systemy podatkowe: teoria i stan obecny polskiego systemu podatkowego*, PTE, Szczecin.
- Wołowicz T. (2003), *Reforma systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce szansą pobudzenia rozwoju lokalnego i regionalnego samorządów terytorialnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 4 (14).

- World Bank (2005), *The Quest for Equitable Growth In The Slovak Republic*, A World Bank Living Standards Assessment, nr 32433-SK.
- World Bank (2013), *Doing Business 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*. Washington, DC: World Bank Group. DOI: 10.1596/978-0-8213-9984-2. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0, <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/poland#paying-taxes> (dostęp: 15.03.2014).
- World Bank (2014), *Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency*, Washington, DC: World Bank. DOI: 10.1596/978-1-4648-0351-2. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO, <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf> (dostęp: 20.11.2014).
- Wrona B., Wołowicz T. (2007), *Struktura systemu podatkowego a wzrost gospodarczy*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” nr 6.
- Założenia projektu ustawy o zmianie ustawy — Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, 2014, <http://www.krasp.org.pl/pliki/c8c78bb7ea75c6ee6ddadbe3fef9d2623.pdf> (dostęp: 20.03.2014).
- Zbroińska B. (2008), *Pozafiskalne funkcje podatku dochodowego w praktyce gospodarczej*, „Gospodarka Narodowa” nr 1–2, s. 91–110.
- Zbroińska B. (2009), *Publiczne koszty transakcyjne instytucji systemu podatkowego*, „Gospodarka Narodowa” nr 11–12.
- Żyżyński J. (2008), *Progresywny system podatkowy jako czynnik spójności ekonomicznej gospodarki*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy / Uniwersytet Rzeszowski” z. 12.
- Żyżyński J. (2009), *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia*, PWN, Warszawa.

