

1/2020

*H. Siodmok, prof. A. Mariański, J. Bińkowski,
prof. R. Gwiazdowski*

NIEEFEKTYWNY SYSTEM OPODATKOWANIA SPÓŁEK KAPITAŁOWYCH

Warszawa, kwiecień 2020



**Zeszyty Gospodarcze ZPP są publikacją
Departamentu Prawa i Legislacji
Związku Przedsiębiorców i Pracodawców**

Jakub Bińkowski
Dyrektor

Piotr Palutkiewicz
Sekretarz

Autorzy:

Henryk Siodmok, Adam Mariański, Jakub Bińkowski, Robert Gwiazdowski
Redakcja techniczna i skład: Iwona Wardzyńska

Wydawca

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Cezary Kaźmierczak, prezes
Marcin Nowacki, wiceprezes
ul. Nowy Świat 33
00-029 Warszawa
biuro@zpp.net.pl; www.zpp.net.pl

Warszawa, kwiecień 2020

SŁOWO WSTĘPNE

Szanowni Państwo,

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców od lat przygląda się polskiemu systemowi podatkowemu. Staramy się działać w bardzo różnych obszarach, bo również na tym polega nasza rola, jako reprezentatywnej organizacji pracodawców, jednak znaczna część naszych wysiłków skupiona jest wokół recenzowania kolejnych zmian podatkowych i proponowania jego reform. Wystarczy powiedzieć, że jednym z kluczowych dokumentów programowych, które opublikowaliśmy w ciągu ostatnich kilku lat, był dokument zawierający projekt kompleksowej zmiany systemu podatkowego.

Nie ulega wątpliwości, że szczególnie interesująca wydaje się być kwestia opodatkowania spółek kapitałowych będących podatnikami podatku CIT. Stosunkowo niewielkie wpływy z tytułu tej daniny, a także ich struktura, każą przypuszczać, że jest to w zasadzie jedyny w Polsce podatek dobrowolny – bo to właśnie od dobrej woli jego podatników zależy, czy zapłacą choćby złotówkę z jego tytułu. Jesteśmy przekonani, że ten stan rzeczy wynika z podstawowej słabości konstrukcyjnej podatku CIT, którą uzależnienia jego wysokości od tak „plastycznego” czynnika jak dochód.

Mając na uwadze fakt, że coraz więcej działań legislacyjnych ukierunkowanych jest na zwiększenie udziału podatników CIT w podatkowych dochodach budżetu państwa, a także zważając na pojawiające się w przestrzeni publicznej propozycje opodatkowania kolejnych kategorii podmiotów, które zdaniem pomysłodawców nie płacą ich „uczciwego wkładu” w ramach podatku dochodowego, uznaliśmy, że kwestia opodatkowania spółek kapitałowych nabrała w ostatnim czasie szczególnego znaczenia. Celem poniższego dokumentu jest dokonanie gruntownej analizy tego zagadnienia oraz zaproponowanie słusznego w naszym przekonaniu rozwiązania problemu, czyli zastąpienia podatku dochodowego od osób prawnych podatkiem przychodowym – w ramach szerokiej reformy systemu podatkowego. Zachęcam do lektury i zgłaszania wszelkiego rodzaju – również krytycznych – uwag.

Cezary Kaźmierczak



prezes Związku Przedsiębiorców i Pracodawców

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne	3
---------------------	---

UNIKANIE OPODATKOWANIA CIT - SKALA I GENEZA PROBLEMU

(H. Siodmok)	6
Geneza.....	7
Luka CIT	8
Pierwotne powody nieefektywności.....	8
Nieefektywność makroekonomiczna	12
Nieefektywność ekonomiczna	19
Pomiar luki CIT - metody	21
Podsumowanie.....	22

PRZYCZYNY I METODY PRZECIWDZIAŁANIA UNIKANIA OPODATKOWANIA

W PODATKACH DOCHODOWYCH (prof. A. Mariański)	25
Przyczyny powstawania luki w podatkach dochodowych.....	26
Działania oecd i eu w zakresie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania.....	28
Ocena kluczowych rozwiązań służących przeciwdziałaniu unikaniu opodatkowania.....	41
GAAR – ogólna klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania	41
Podatek od niezrealizowanych zysków (exit tax).....	44
Raportowanie schematów podatkowych.....	47
Skuteczność regulacji przeciwdziałających unikaniu opodatkowania	51

PODATKI SEKTOROWE JAKO SZKODLIWY SPOSÓB NA ZWIĘKSZENIE WPŁYWÓW BUDŻETOWYCH (J. Bińkowski)	53
Wstęp – podatki sektorowe i ich natura	54
Podatki sektorowe w świetle zasady powszechności opodatkowania	56
Podatki sektorowe a poziom skomplikowania systemu podatkowego	60
Podatki sektorowe jako element polityki podatkowej w Polsce.....	64
Podsumowanie	81
POSTULAT ZASTĄPIENIA PODATKU CIT PODATKIEM PRZYCHODOWYM (prof. R. Gwiazdowski)	83
Wstęp	84
Podatki – klasyfikacja	85
Istota podatku od działalności gospodarczej	91
Podatek dochodowy a przychodowy	92
Gospodarcze konsekwencje wprowadzenia podatku przychodowego ..	101

Henryk Siodmok
doktor nauk ekonomicznych,
były prezes zarządu Grupy Atlas

UNIKANIE
OPODATKOWANIA CIT -
SKALA I GENEZA
PROBLEMU

GENEZA

Podatek dochodowy należy do najbardziej kontrowersyjnych i nieetycznych relacji pomiędzy państwem a obywatelem. Ten ostatni może być osobą fizyczną lub prawną, czyli spółką kapitałową. Po raz pierwszy podatek dochodowy od dochodów osób fizycznych wprowadzono w XVIII wiecznej Anglii. W 1799 roku obciążano stawką 10. proc. dochody roczne powyżej 200 funtów. Niższymi stawkami były objęte dochody powyżej 60 funtów, przy tym średnie dochody wynosiły 20 funtów rocznie. Podatek ten był wprowadzony na okres przejściowy, w celu finansowania wojen z napoleońską Francją. Kolejne tego podatku były różne, wobec sprzeciwu społecznego został zniesiony w 1816 roku na 26 lat. Parlament nakazał zniszczenie wszystkich deklaracji podatkowych (jednak nie dopełniono tego obowiązku, zostały zarchiwizowane). Co ciekawe, po dziś dzień ten podatek ma charakter tymczasowy - co roku, 5 kwietnia upływa prawo jego ściągania i decyzję w tym zakresie musi każdorazowo podejmować parlament brytyjski.

Podatek ten jest traktowany jako sprzeczny z naturalnymi prawami człowieka, w tym przede wszystkim z prawem do zysku z własnej pracy, ponadto ujawnia stan finansów osób prywatnych, co jest swoistym zamachem na wolność osobistą. W Stanach Zjednoczonych, po zarzuconej próbie w 1812 roku, prezydent Lincoln wprowadził podatek dochodowy w 1862 roku w wysokości 3 proc. od dochodów powyżej 600 USD i 5 proc. powyżej 10.000 USD na finansowanie wojny secesyjnej. Pomimo jego dalszych podwyżek w 1870 roku obejmował on zaledwie około 1 proc. obywateli. Na kanwie powyższych prób w USA, w 1894 roku *Revenue Act* wprowadza korporacyjny podatek dochodowy -

Podatek ten jest traktowany jako sprzeczny z naturalnymi prawami człowieka, w tym przede wszystkim z prawem do zysku z własnej pracy, ponadto ujawnia stan finansów osób prywatnych, co jest swoistym zamachem na wolność osobistą.

do 1936 roku był liniowy, a następnie progresywny. W 1909 roku wynosił 1 proc. dochodów, zaś w 1968 roku (finansowanie wojny w Wietnamie) osiągnął rekordowy poziom

52,8 proc. W 2017 roku prezydent Trump obniża jego wysokość aktem *Tax cuts and Jobs Act* z 35 proc. do 21 proc., do najniższego poziomu od 1939 roku.

LUKA CIT

Luka podatkowa oznacza różnicę pomiędzy kwotą ściąganego podatku, a kwotą, która winna wpływać, np. ze względu na wielkość osiąganego zysku, przychodów, sytuacji makroekonomicznej, itp.

(metody pomiaru będą omówione dalej). Luka jest wynikiem szeregu nieefektywności konstrukcji danej kategorii podatkowej. W zależności od opracowania, luka CIT w Polsce szacowana jest na od 4 do 20 mld zł.¹

PIERWOTNE POWODY NIEEFEKTYWNOŚCI

U podstaw nieefektywności tego podatku, której miarą jest luka podatkowa, leży jego złożoność techniczna oraz, lub przede wszystkim, jego demoralizujący charakter.

Na czym polega nieetyczność tej daniny? Otóż fiskus rości sobie tytuł do zaboru części zysków z pracy przedsiębiorcy. W związku z tym zniechęca przedsiębiorcę do ich

maksymalizacji lub ujawniania. Ten dysonans etyczny jest źródłem konfliktu pomiędzy państwem a obywatelem. W tym konflikcie polsko-polskim, bądź co bądź budzącym wrogie wzajemne emocje, marnujemy energię i talenty wykształconych urzędników i przedsiębiorców. W praktyce państwo zatrudnia aparat skarbowy liczący dziesiątki tysięcy urzędników (ok. 62 tys. w Polsce), który ma

¹ <https://www.parkiet.com/Gospodarka---Kraj/309249868-Jakub-Sawulski-Nie-wolno-ignorowac-luki-CIT.html>.

wykazać, że przedsiębiorstwo ma niższe koszty i wyższe zyski do opodatkowania. W tym samym czasie, w odwrotnym celu, przedsiębiorcy zatrudniają swój aparat pracowników działów księgowych, finansowych i doradców podatkowych, by dowieść, że posiadają wyższe koszty oraz niższe zyski do opodatkowania. W wyniku tej nieustannej konfrontacji wszyscy ponosimy stratę, ponieważ w wyniku tego działania demonstrowana wartość przedsiębiorstw jest zaniżana, a w konsekwencji spada również ich zdolność kredytowa i inwestycyjna. W rezultacie aksjomatycznej sprzeczności zawartej w konstrukcji tego podatku, kwota uiszczanego podatku CIT jest mniejsza niż powinna być, np. efektywna stopa opodatkowania w USA wyniosła 18,6 proc. dla dużych korporacji w 2017 roku, przy maksymalnej stawce prawie 40 proc. W tym czasie ich dochody wyniosły 2,1 biliona USD, a odprowadzony podatek 390 miliardów USD².

Na czym polega złożoność techniczna CIT? Płacona kwota podatku dochodowego od dochodów

przedsiębiorstw jest złożoną wypadkową ogromnej liczby czynników, które ulegają ciągłym wahaniom. Podatek dochodowy dla spółek prawa handlowego został w Polsce wprowadzony w 1989 roku, a następnie zmieniony ustawą z 15 lutego 1992 roku, która była wielokrotnie uściślana rozporządzeniami ministerstwa finansów. Czynniki wpływające na złożoność podatku CIT są m.in. następujące:

W praktyce państwo zatrudnia aparat skarbowy liczący dziesiątki tysięcy urzędników (ok. 62 tys. w Polsce), który ma wykazać, że przedsiębiorstwo ma niższe koszty i wyższe zyski do opodatkowania.

W tym samym czasie, w odwrotnym celu, przedsiębiorcy zatrudniają swój aparat pracowników działów księgowych, finansowych i doradców podatkowych, by dowieść, że posiadają wyższe koszty oraz niższe zyski do opodatkowania.

² <https://www.thebalance.com/corporate-income-tax-definition-history-effective-rate-3306024>.

- definicja przychodów dąży do jak najszerszego ujęcia wszelkich wpływów do firmy – przychodem są wszystkie otrzymane przez podatnika pieniądze, wartości pieniężne (w tym również różnice kursowe walut), wartość otrzymywanych nieodpłatnie świadczeń, wartość przychodów w naturze, wartość umorzonych zobowiązań, wartość zwróconych wierzytelności, itd.;
- definicja kosztów uzyskania przychodów jest kategorią odnoszącą się do kilku tysięcy pozycji, z jednej strony kosztami uzyskania przychodów są koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów, ale z wyjątkiem kosztów wymienionych przez ustawę w artykule 16, który wyraża interes fiskusa, polegający na tym, aby jak najbardziej zawęzić ten obszar. Sądy administracyjne sprowadzają swoje orzecznictwo do indywidualnej oceny bezpośredniego związku każdego wydatku z przychodami - przykładów licznych interpretacji dostarcza kwalifikowanie amortyzacji lub wydatków marketingowych. Ministerstwo finansów wydaje rokrocznie kilkadziesiąt tysięcy indywidualnych interpretacji odnośnie tego, czy dany wydatek stanowi koszt uzyskania przychodu. Wprowadzony w ostatnim okresie *split payment* zwiększa katalog kosztów niestanowiących uzyskania przychodów - jeżeli nie została dochowana należyta staranność przy dokonywaniu płatności (tzw. biała lista podatników), wówczas taki wydatek nie pomniejsza podstawy do opodatkowania;
- podmiotowe przyporządkowanie także zawiera liczne wyłączenia, np. podatku dochodowego nie płacą partie polityczne, samorządy, agendy rządowe, i inne. Zasada rezydencji każe płacić ten podatek wszystkim podmiotom, niezależnie od miejsca prowadzenia działalności, jeżeli siedzibę lub zarząd posiadają na terenie RP. Zasada rezydencji jest najłagodniejszym zastrzeżeniem w stosunku do działalności gospodarczej prowadzonej przez korporacje międzynarodowe, ponieważ są rezydentami jednocześnie w wielu państwach, w części z nich negocjują indywidualne warunki

podatkowe (np. w Irlandii, Szwajcarii, Luksemburgu), zarządy korporacji są rozliczane z maksymalizacji zysków dla akcjonariuszy (czyli po podatku dochodowym), zatem będą prowadzić odpowiednio realokację kosztów i zysków w skali międzynarodowej;

- funkcjonują różne stawki podatku dochodowego ze względu na wielkość przychodów, region działalności, branżę, formę prawną, wiek przedsiębiorstwa, pochodzenie kapitału, itd., które będą odnoszone do ostatecznie ustalonej podstawy podatkowej (czyli dochodu, po potrąceniach o darowizny na cele kultu religijnego i innych);
- wreszcie ostatnią zmienną jest stosowanie w poszczególnych krajach różnych rozwiązań i zasad w stosunku do tak samo nazwanego podatku. Podmioty prowadzące działalność o zasięgu ponadnarodowym będą zatrudniać fachowców podatkowych, których jedynym celem będzie szukanie rozwiązań na maksymalizację kosztów w krajach, gdzie stawki podatkowe są najwyższe

i alokowanie zysków tam, gdzie stawki są najniższe. Temu służyć będą ceny transferowe, kreowanie centrów kosztów i zysków, opłaty licencyjne, itp. Kontrola tych operacji przez lokalnego fiskusa jest niewykonalna. Propozycje zmierzające w kierunku ustanowienia podatków przychodowych dla arbitralnie wybieranych grup podmiotów, świadczą bezpośrednio o tym, że system opodatkowania dochodów firm nie przystaje do współczesnej rzeczywistości, a stosowane mechanizmy kontrolne są bezradne wobec dostępnych możliwości optymalizacyjnych.

Egzekucja podatku dochodowego od osób prawnych jest kosztowna, trudno ująć wszystkie koszty, np. te dotyczących utraconych korzyści, jakie przedsiębiorca mógłby odnieść, gdyby jego uwaga nie została odciągana od zasadniczej działalności przez podatkowe kontrole i procesy sądowe. Korporacje międzynarodowe często płacą niższe podatki niż firmy lokalne, które prowadzą działalność na tych samych rynkach. To zakłóca równość warunków

konkurencyjnych. Powstają nieustannie kancelarie doradztwa podatkowego, które specjalizują się w obniżaniu efektywnej stopy podatkowej, rozwijając tę patologię w świetle prawa. Bardzo często największe firmy audytorskie, które nadzorują poprawność prowadzenia ksiąg finansowych, jednocześnie prowadzą praktykę kreowania cen transferowych, które z kolei służą optymalizacji podatku dochodowego.

Złożoność techniczna tej daniny stwarza nieograniczone pole do nadużyć po stronie podatnika, jak i fiskusa, który wykorzystuje w swoim interesie interpretacje niejedno-znacznych zapisów prawa podatkowego.

Złożoność techniczna tej daniny stwarza nieograniczone pole do nadużyć po stronie podatnika, jak i fiskusa, który wykorzystuje w swoim interesie interpretacje niejednoznacznych zapisów prawa podatkowego.

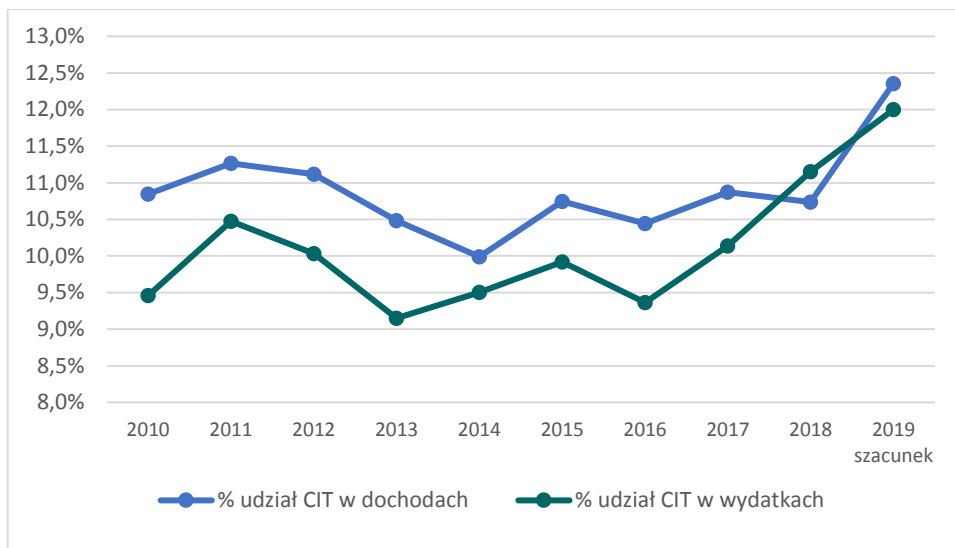
Dysonans etyczny wywołany tym podatkiem jest pierwotnym źródłem wszelkich pozostałych jego nieefektywności. Oddziałuje z jednakowo destrukcyjną siłą na relację pomiędzy państwem a spółkami krajowymi, jak i zagranicznymi. Z tą różnicą, że korporacje międzynarodowe mają nieporównywalnie bogatszy arsenał narzędzi do unikania tego podatku w stosunku do pomiotów lokalnych, a to osłabia pozycję konkurencyjną krajowych firm.

NIEEFEKTYWNOŚĆ MAKROEKONOMICZNA

Kwota zbieranego CIT w okresie 2010 - 2016 była na poziomie 30 mld zł rocznie z odchyleniem +/-3 mld (wykres 2.). Od 2017 roku zarówno suma (w 2019 roku oczekiwane przekroczenie proggu 50 mld zł), jak i udział procentowy w budżecie

zaczyna rosnać z poniżej 10 proc. do ponad 12 proc. (wykres 1.), m.in. na skutek ponad 2-krotnie szybszego wzrostu niż wzrost PKB w tym czasie (wykres 3.).

Wykres 1. Udział proc. CIT w wydatkach i wpływach budżetowych w Polsce (2010-2019)



Źródło: Na podstawie danych MF

W ciągu ostatnich czterech lat podjęto kilkadziesiąt działań uszczelniających, które skutkują obecnie zwiększeniem dochodów sektora finansów publicznych (budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego) z tytułu CIT: nowe przepisy dotyczące leasingu samochodów osobowych, rozdzielenie źródeł przychodów, generalna klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania, minimalny podatek dochodowy od wartości nieruchomości komercyjnych, ograniczenie cienkiej kapitalizacji,

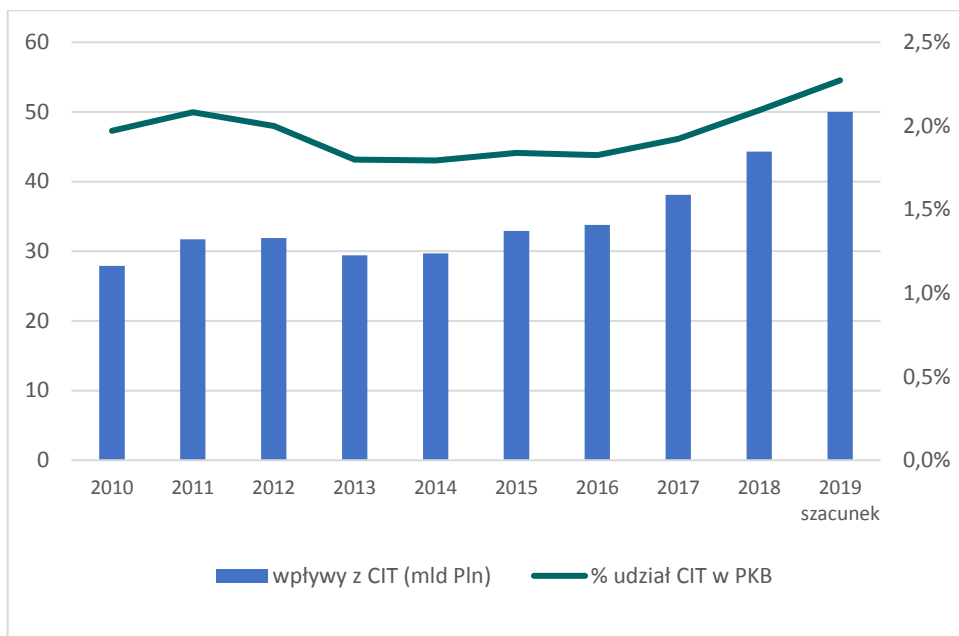
modyfikacja przepisów dotyczących zagranicznej jednostki kontrolowanej, podatkowej grupy kapitałowej, limitowanie wysokości kosztów uzyskania przychodów, jednolity plik kontrolny, inne.

Skutkiem powyższych zdarzeń udział CIT w przychodach budżetowych w Polsce jest najwyższy na tle innych krajów rozwiniętych (wykres 4.), tym niemniej nie jest to kontrybucja znacząca – około 10-12 proc. wpływów budżetowych.

Skutkiem powyższych zdarzeń udział CIT w przychodach budżetowych w Polsce jest najwyższy na tle innych krajów rozwiniętych (wykres 4.), tym niemniej nie jest to kontrybucja znacząca – około 10-12 proc.

wpływów budżetowych. Dla porównania w 2018 roku podatki pośrednie (VAT, akcyza, itp.) odpowiadały za około 6-krotnie większe wpływy budżetowe.

Wykres 2. Wartość nominalna CIT i udział w PKB (2010 – 2019)

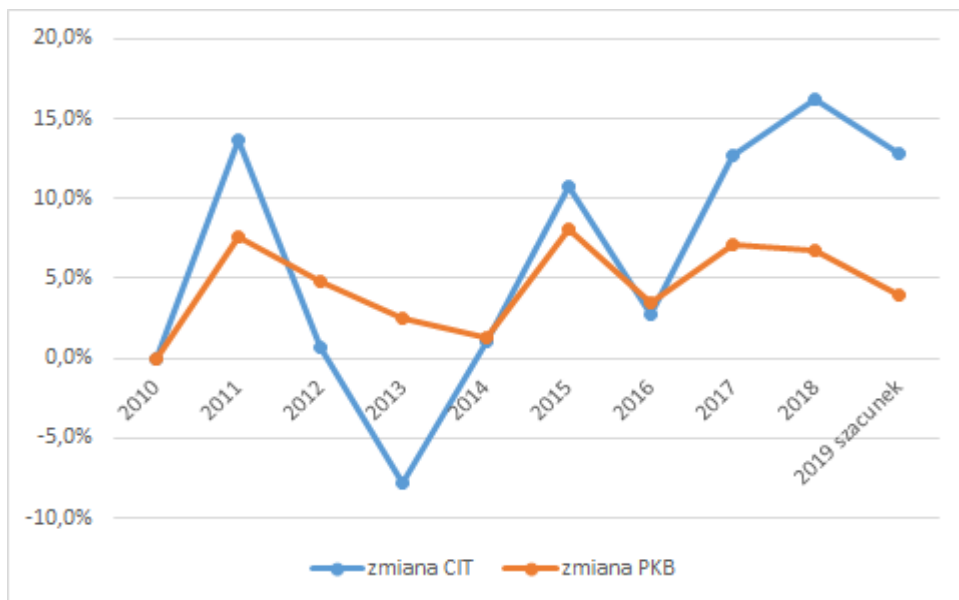


Źródło: Źródło: Na podstawie danych MF

Natomiast procentowy udział CIT w Polsce w relacji do PKB (wykres 2.) jest o około 1 punkt procentowy niższy niż w krajach OECD, gdzie wynosi 3-3,5 proc. (wykres 5.).

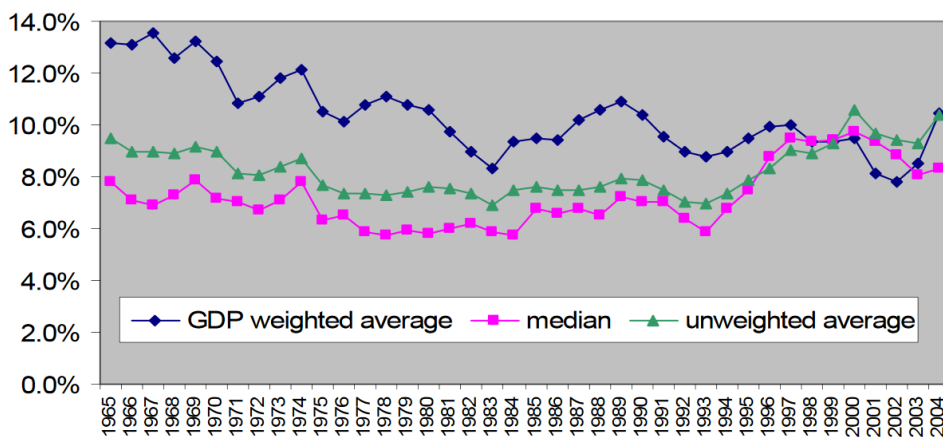
Jednocześnie wskazuje on potencjał dodatkowych wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych, tj. wpływy mogą relatywnie wzrosnąć jeszcze o prawie 30 proc.

Wykres 3. Zmiana proc. CIT i PKB rok do roku (2010-2019)



Źródło: Na podstawie danych MF

Wykres 4. Udział CIT w dochodach podatkowych krajów OECD (1965-2004)

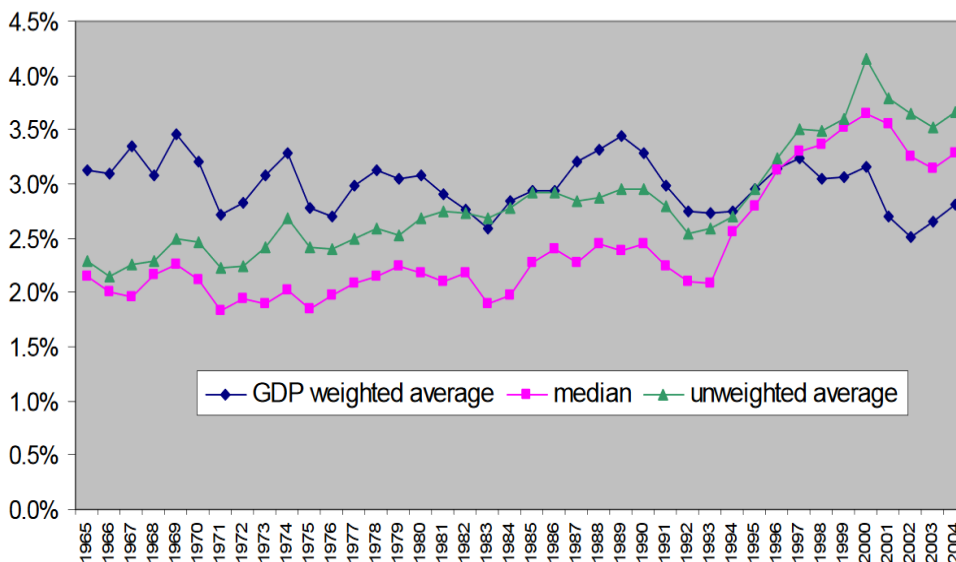


Źródło: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication530_en.pdf

W 2015 roku stawka CIT została zmniejszona z 19 proc. do 15 proc. dla przedsiębiorstw o przychodach poniżej 1,2 mln euro rocznie. Ta ulga objęła około 94 proc. spółek prawa

handlowego. Obecnie ten próg został podniesiony do 2 mln euro, a stawka została obniżona do 9 proc., jednej z najniższych w kapitalistycznym świecie.

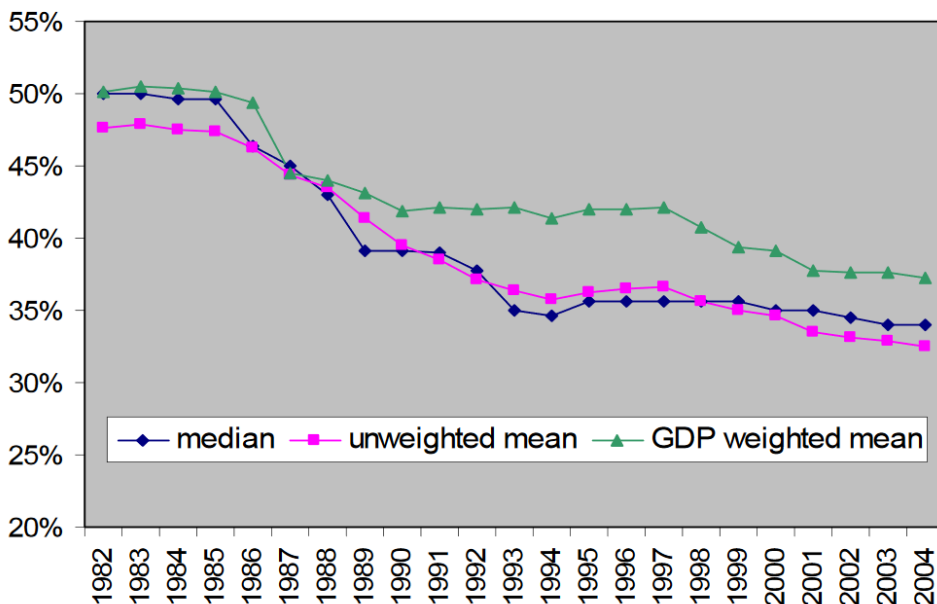
Wykres 5. Udział CIT w PKB krajów OECD (1965-2004)



Źródło: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication530_en.pdf

Nominalne stawki podatku CIT spadają w krajach OECD (wykres 6.) i są o połowę niższe niż w latach 60. Podatki pośrednie (szczególnie VAT) przejęły ciężar zasilania budżetów.

Polska wpisuje się w ten trend, jednocześnie obciążenia z tego tytułu należą do najniższych.

Wykres 6. Średnia nominalna stopa podatkowa CIT w krajach OECD (1965-2004)


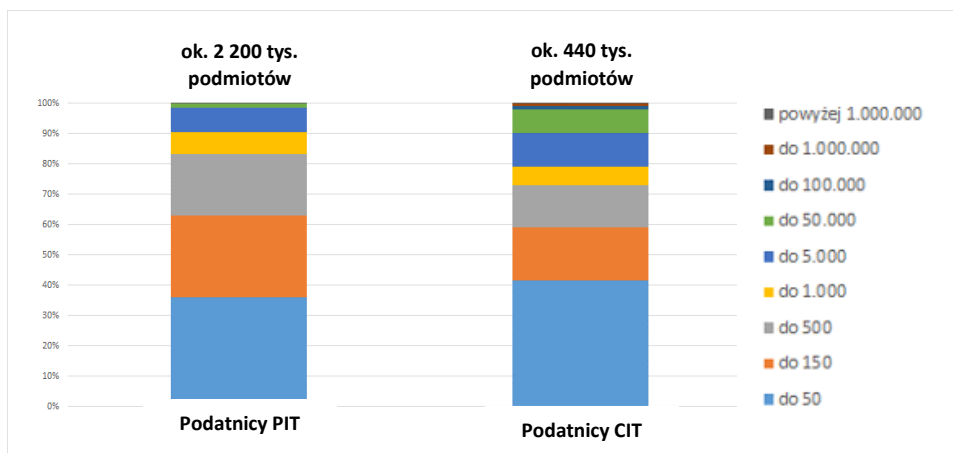
Źródło: https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication530_en.pdf

Zakłócenie konkurencji wewnętrznej różnymi podatkami dochodowymi ze względu na formę prawną prowadzenia działalności jest zjawiskiem szczególnie odczuwalnym w polskiej rzeczywistości gospodarczej (wykres 7.). Mniej więcej 5 razy więcej podmiotów w Polsce funkcjonuje w ramach działalności osób fizycznych, które bardzo często prowadzą działalność w tych samych obszarach co podmioty prawa handlowego, na co wskazują między innymi podobne struktury obu postaci

prawnych wg wielkości przychodów. Stawki PIT 36 wynoszą 17 i 32 proc., 36L 19 proc., a stawki ryczałtowe (podatek przychodowy) PIT 28 od 3 proc. do 20 proc. w zależności od przedmiotu prowadzonej działalności. W tym samym kontekście gospodarczym działają osoby prawne płacące CIT w wysokości 19 proc. i 9 proc. (ok. 94 proc. wszystkich podmiotów prawa handlowego). Jednocześnie obowiązują różne zasady obliczania dochodu do opodatkowania w powyższych podatkach dochodowych. Tak

zróznicowany system podatku dochodowego uniemożliwia zachowanie równości warunków konkurencyjnych.

Wykres 7. Struktura podmiotów gospodarczych w Polsce wg rocznych przychodów w tys. zł (2015)



Niefektywność makroekonomiczna jest wynikiem:

- małego udziału CIT w redystrybucji wypracowanego PKB (pomiędzy 2,5-3,5 proc. wartości PKB),
- relatywnie niskiej kontrybucji do budżetu sektora publicznego – na poziomie ok. 10-12 proc. (jest to w zasadzie najmniejsze źródło dochodów budżetowych, podatki pośrednie przejmują ciężar zasilania budżetu publicznego),
- wysokość stawek CIT maleje, poprzez ich obniżanie państwa konkurują, m.in. o napływ inwestycji zagranicznych lub ograniczają w ten sposób odpływ kapitału, szczególnie z branż wysoko marżowych,
- wreszcie różnorodność stawek podatku dochodowego oraz sposobów jego naliczania ogranicza wolność gospodarczą i równość warunków konkurencyjnych.

NIEEFEKTYWNOŚĆ EKONOMICZNA

Generalnie można przyjąć, że parametry polskiego CIT wpisują się w jego obraz w krajach rozwiniętych. Wszędzie jest to podatek skomplikowany w poborze i relatywnie nie determinujący sytuacji budżetowej państwa. Natomiast co można powiedzieć o efektywności tego podatku, jaki jest koszt jego naliczania i ściągania po stronie państwa i podatnika? Innymi słowy, jakie koszty generuje ten podatek? Czy per saldo jest to podatek dochodowy dla budżetu sektora publicznego? Literatura na

ten temat raczej milczy. Tabela 1. zestawia możliwe koszty obsługi podatkowej po stronie administracji skarbowej i spółek prawa handlowego. To zestawienie nie uwzględnia kosztów ustawodawczych, zmian prawnych, utraconych korzyści po stronie gospodarki. Założenia poniższego szacunku można modyfikować w dół, ale kwoty i tak pozostaną ogromne. To są straty, które są powtarzane rok w rok. Gdyby te fundusze zostałyby zainwestowane w rozwój - o ile wyższy byłby wzrost gospodarczy?

Tabela1. Roczny koszt obsługi CIT w PLN

Liczba urzędników urzędów skarbowych w 2015 roku	62 000
Liczba urzędników zajmujących się obsługą podatkową firm (założenie)	31 000
Miesięczny koszt utrzymania jednego miejsca pracy (wynagrodzenia, biuro, energia, inne)	10 000
Liczba spółek prawa handlowego w 2015 roku	434 000
Miesięczny koszt obsługi podatkowej (jedna osoba w księgowości, biuro, doradztwo prawno-podatkowe, procesy sądowe, inne)	6 000
Łączny miesięczny koszt obsługi podatkowej dla spółek prawa handlowego	34 968 000 000

Źródło: opracowanie własne

Założenia poniższego szacunku można modyfikować w dół, ale kwoty i tak pozostaną ogromne. To są straty, które są powtarzane rok w rok. Gdyby te fundusze zostałyby zainwestowane w rozwój - o ile wyższy byłby wzrost gospodarczy?

Obraz nieefektywności omawianego podatku wyodrębnia struktura płatników tego podatku (tabela 2.). W 2018 roku na około 450 000 spółek

prawa handlowego, 10 podmiotów odpowiadało za 17 proc. wpływów, 0,6 proc. spółek za prawie 60 proc., a 2 proc. za 90 proc. Pozostałe 98 proc. podmiotów dostarcza w najlepszym przypadku 4,4 mld PLN (w 2015 roku było to 1,4 mld PLN) do budżetu z tytułu CIT, czyli 10 proc., co przekłada się na średnie miesięczne obciążenie dla tych spółek na poziomie 1,5 tys. zł miesięcznie. Z tej grupy większość nie płaci CIT w ogóle (w 2015 roku w tej grupie było aż 60 proc. podmiotów).

Tabela 2. Struktura płatników CIT 2018

Najwięksi płatnicy CIT	Wartość CIT w mld PLN	Udział % w CIT narastająco	Średni CIT na spółkę na miesiąc w tys. PLN
10 spółek	7,5	17,0%	62 500,0
2643 spółki	18,5	59,1%	583,3
Ok. 9 000 spółek	13,6	90,0%	125,9
Pozostałe ok. 441 000 spółek	4,4	100,0%	1,5
Razem	44,0		

Źródło: opracowanie własne

Te złożone procedury podatku dochodowego od osób prawnych mogą mieć sens ekonomiczny w przypadku największych 2 proc.

płatników, ale jak oceniać ich stosowanie wobec pozostałych 98 proc. podatników. Czy ta grupa nie osiąga dochodów? Czy jest tak

skuteczna w unikaniu tego podatku? Na skutek obniżenia stawki CIT dla małych spółek do 9 proc., budżet państwa niewiele ucierpi, małe podmioty i tak tego prawie nie płacą podatku. Natomiast mogą dojść do przekonania, że opłacalność prowadzonej tzw. optymalizacji już się nie opłaca, najpewniej z tej grupy podatników wzrosną wpływy pomimo obniżenia stawki. Problem tkwi w tym, że koszt obsługi stawki

19 proc. i 9 proc. jest podobny – to jest główny obszar ekonomicznej nieefektywności tego podatku.

Katastrofalnie słabą ekonomikę podatku dochodowego wyrażają nie tylko wysokie jego koszty, ale przede wszystkim fakt, że w zasadzie tylko 2 proc. potencjalnych podatników go płaci. Tu należy postawić pytanie o sens jego utrzymywania.

POMIAR LUKI CIT - METODY

W poszczególnych krajach są podejmowane próby oszacowania wielkości luki w podatku CIT. Generalnie stosuje się dwie metody: a. „z góry w dół” (*top down*) i b. „z dołu do góry” (*bottom up*). Pierwsza z nich wychodzi od danych makroekonomicznych, na podstawie których jest szacowana potencjalna wielkość dochodu do opodatkowania. Druga metoda analizuje na poziomie mikro błędy i niedoszacowania wielkości podatku, które następnie są uogólniane na większą populację. W tym badaniu można się poruszać branżami, aby precyzyjniej zidentyfikować niedoszacowania i potencjał wzrostu płatności.

Teoretycznie obie metody winne prowadzić do zbliżonych wyników. Obie metody są czasochłonne, wskazują potencjał dodatkowych wpływów na poziomie od kilku do 20 proc. W kontekście negatywnych cech podatku dochodowego, jego niskiej efektywności, użyteczność tych zabiegów jest raczej niska. Z polskiego punktu widzenia odniesienie wielkości ściąganego CIT do PKB w Polsce i innych krajach zagranicznych (wykresy 2. i 5.) wskazują na obiektywny i możliwie najbardziej realny wzrost wpływów z CIT.

PODSUMOWANIE

Podatek dochodowy ze swej natury jest niedoskonały lub wadliwy w swoim zamyśle, co pokazuje zestawienie jego cech z zasadami tworzenia efektywnych podatków (tabela 3.). Większość kryteriów nie jest spełniona. Jego słabości będą

tym bardziej eksploatowane przez podmioty (głównie korporacje międzynarodowe), które są ku temu lepiej wyposażone. Dysponują doświadczeniem w tej dziedzinie oraz odpowiednimi środkami na finansowanie doradców.

Tabela 3. Skuteczne zasady tworzenia podatków

Reguły efektywnych podatków	Komentarz w odniesieniu do CIT
a. powszechność (równość) opodatkowania	Nieprawda stawki PIT i CIT są różne w zależności od formy prawnej choć działalność jest prowadzona na tym samym rynku
b. pewność opodatkowania	Prawda stawki są narzucone choć zróżnicowane
c. dogodność opodatkowania	Prawda / nieprawda rozliczenia roczne, rzadko możliwe inne dostosowania
d. taniość opodatkowania	Nieprawda podatek bardzo drogi w poborze, rodzi poza-podatkowe zobowiązania
a. umiarkowane pod względem ilości, czyli niskie	Nieprawda dochody z podobnej działalności mogą być obciążone różnymi stawkami, np. PIT vs. CIT, ulgi strefowe
b. wolne od ciężarów dodatkowo obciążających podatnika bez korzyści dla skarbu (koszty poboru podatków),	Nieprawda rozliczenie podatków dochodowych kreuje wysokie koszty finansowe i dodatkową odpowiedzialność prawną

Reguły efektywnych podatków cd.	Komentarz w odniesieniu do CIT
c. sprawiedliwie rozłożone, czyli proporcjonalne do dochodu	Nieprawda jak w punkcie a.
d. nieszkodzące reprodukcji	Nieprawda podatek dochodowy uszczupla możliwości reprodukcji
e. sprzyjające zasadom moralności, czyli obyczajom pożytecznym dla społeczeństwa	Nieprawda konstrukcja powoduje dysonans etyczny u płatnika, „naginanie zasad” staje się „normą należytej staranności”
f. podatki muszą być akceptowalne / zaakceptowane przez płatników	Nieprawda podatek dochodowy jest raczej nieakceptowany, świadczy o tym struktura płatników, jego unikanie stało się normą poprawnych zachowań biznesowych, spadające stawki mogą zmienić to zachowanie
g. podatki nie mogą zakłócać konkurencji	Nieprawda różne stawki za tę samą działalność lub możliwość niepłacenia w ogóle, np. działalność strefowa
h. podatki nie powinny konfliktować państwa z przedsiębiorcą	Nieprawda podatek dochodowy jest najbardziej konfliktogenny, bowiem kwestionuje zasadę wolności gospodarczej – zyski i koszty winny być wyłączną odpowiedzialnością przedsiębiorcy
i. podatki powinny być transparentne / łatwe do wyliczenia	Nieprawda podatek dochodowy ze swej natury jest najtrudniejszy do oszacowania
j. podatki winny mieć wyłącznie charakter fiskalny (opłaty za korzystanie z zasobów rynku i korzystanie z dóbr publicznych)	Nieprawda państwo próbuje stymulować rozwój gospodarczy manipulując stawkami, np. niższe stawki dla działalności innowacyjnej

Podatek dochodowy ze swej natury jest niedoskonały lub wadliwy w swoim zamyśle.

Podatek dochodowy w swojej istocie jest szkodliwy dla wszelkiej działalności gospodarczej, ponieważ jest demoralizujący, zakłóca konkurencję i uszczupla potencjał reprodukcyjny, co jest szczególnie ważne dla polskich firm, które są ciągle „na dorobku”, co ilustruje struktura przychodowa przedsiębiorstw w Polsce (wykres 7.), z której wynika, że 90 proc. z nich posiada przychody roczne poniżej 5 mln zł.

Państwo, jako byt prawno-polityczny ma prawo do ściągania podatków, które winny stanowić swoistą zapłatę za usługi, jakie ono świadczy przedsiębiorcy, jak dostęp do rynku, do dóbr publicznych, bezpieczeństwo, edukacja, itp.

edukacja, itp. Jedynie podatek przychodowy może tę rolę spełniać. Forma opodatkowania przychodów eliminuje także omijanie podatków przez korporacje międzynarodowe i prowadzi do przywrócenia równych warunków konkurowania. Zwiększy się także przewidywalność wpływów budżetowych. W konsekwencji zostanie także zredukowany konflikt państwa z przedsiębiorcą, właściwy dla podatku dochodowego.

Państwo, jako byt prawno-polityczny ma prawo do ściągania podatków, które winny stanowić swoistą zapłatę za usługi, jakie ono świadczy przedsiębiorcy, jak dostęp do rynku, do dóbr publicznych, bezpieczeństwo, edukacja, itp. Jedynie podatek przychodowy może tę rolę spełniać.

prof. nadzw. dr hab. A. Mariański
profesor w Katedrze Prawa
Podatkowego UŁ, partner
w Mariański Group, przewodniczący
Krajowej Rady Doradców
Podatkowych

PRZYCZYNY I METODY
PRZECIWDZIAŁANIA
UNIKANIA
OPODATKOWANIA
W PODATKACH
DOCHODOWYCH

PRZYCZYNY POWSTAWANIA LUKI W PODATKACH DOCHODOWYCH

W dynamicznie zmieniającym się otoczeniu gospodarczym końca XX i początku XXI wieku, w którym coraz większą rolę odgrywa międzynarodowy kapitał, a granice między państwami przestają mieć znaczenie, systemy prawne kształtowane przez krajowych ustawodawców nie zawsze spełniają swoje funkcje. Międzynarodowe korporacje, mające swoje oddziały na całym świecie, zaczęły wykorzystywać luki i różnice w przepisach podatkowych państw, dzięki czemu unikały płacenia podatków bądź znacznie zmniejszały podstawę opodatkowania. Wykorzystując różne metody transferowały one przychodów do krajów stosujących niską bądź zerową stawkę podatku (tzw. raje podatkowe). Nie tylko zaburzyło to wolną konkurencję na rynkach licznych krajów, jako że podmioty płacące podatki zgodnie z treścią i celami ustaw podatkowych zaczęły być w gorszej pozycji, lecz zachęciło inne, mniejsze podmioty do praktyk mających na celu zmniejszenie podstawy opodatkowania. W związku

ze skomplikowaniem transakcji, w szczególności transgranicznych, regulacje zapobiegające unikaniu opodatkowania wprowadzane przez poszczególnych krajowych ustawodawców przestały być skuteczne. Brak odpowiednich uzgodnień międzypaństwowych oraz nieodpowiednia współpraca pomiędzy administracjami podatkowymi doprowadziły do powstania ogromnej luki w podatkach dochodowych. Recz jasna jej rozmiar był różny, w zależności od podejmowanych działań przez poszczególne administracje, ale rósł w każdym z krajów rozwiniętych.

W związku ze skomplikowaniem transakcji, w szczególności transgranicznych, regulacje zapobiegające unikaniu opodatkowania wprowadzane przez poszczególnych krajowych ustawodawców przestały być skuteczne.

Jak oszacowano w raporcie OECD i G20 z 2015 r., wielkość luki podatkowej wynosiła od 4 proc. do 10 proc. globalnych przychodów, tj. między 100 a 240 miliardów dolarów rocznie.

Taką lukę w podatku dochodowym od osób prawnych można definiować jako różnicę między podatkiem, który powinien wpłynąć do budżetu państwa, a tym, który faktycznie do niego wpłynął³. Zauważa się, że może to wynikać z:

- przypadkowych pomyłek podatników;
- działań mających na celu ukrycie części przychodów, zawyżenie kosztów lub wyprowadzenie części zysków za granicę;
- niepoprawne zastosowanie odliczeń i zwolnień.

Jak oszacowano w raporcie OECD i G20 z 2015 r.⁴, wielkość luki podatkowej wynosiła od 4 proc. do 10 proc. globalnych przychodów, tj. między 100 a 240 miliardów

dolarów rocznie. Autorzy raportu zauważyli, że luka powstawała z wielu przyczyn, takich jak agresywne planowanie podatkowe, brak transparentności i koordynacji między państwami, ograniczone możliwości egzekwowania przepisów czy szkodliwe praktyki. Z kolei w samej Polsce wielkość luki szacowano w 2017 r. na poziomie od 11 do 21,4 miliardów złotych, co przekładało się aż na 1,08 proc. PKB⁵. Warto jednak zwrócić uwagę, że w 2015 roku luka ta wynosiła ponad 2,5 proc. PKB, w związku z czym widać wyraźnie skalę zmniejszenia luki podatkowej. Choć

Z kolei w samej Polsce wielkość luki szacowano w 2017 r. na poziomie od 11 do 21,4 miliardów złotych, co przekładało się aż na 1,08 proc. PKB1. Warto jednak zwrócić uwagę, że w 2015 roku luka ta wynosiła ponad 2,5 proc. PKB, w związku z czym widać wyraźnie skalę zmniejszenia luki podatkowej.

³ A. Klonowska, *Luka podatkowa, skutki dla finansów publicznych*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2017 r., s. 198-221.

⁴ OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, *Explanatory Statement, 2015 Final Reports*, Paryż 2015.

⁵ „Horyzont optymalizacji – geneza, skala i struktura luki w podatku CIT” Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, kwiecień 2019 r.

jest to ogromna suma, autorzy raportów podkreślają, że faktyczna luka w podatku CIT jest prawdopodobnie znacznie większa, gdyż raporty nie uwzględniają sztucznego zawyżania kosztów przez

przedsiębiorców. Próba oszacowania tych danych wymagałaby nieograniczonego dostępu do danych z kontroli podatkowych, a wszelkie inne dane są obciążone zbyt dużym błędem.

DZIAŁANIA OECD I EU W ZAKRESIE PRZECIWDZIAŁANIA UNIKANIU OPODATKOWANIA

Rosnąca luka w podatkach dochodowych doprowadziła do konieczności podjęcia skoordynowanych działań na szczeblu międzynarodowym oraz unijnym. Pierwsze takie próby były podejmowane przez OECD już w 1998 roku, czego efektem był raport „Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue”⁶, w którym przedstawiono określone wskazówki oraz szkodliwe praktyki. Z kolei w 2009 r. opublikowano „Tax Information Exchange Agreements”⁷, będący wzorem umów o wymianie informacji podatkowych, który miał na celu wsparcie współpracy międzynarodowej w zakresie przeciwdziałania unikaniu

opodatkowania. Jak jednak wynika z powyższych danych w sprawie luki podatkowej, ww. akty nie doprowadziły do jej zlikwidowania, w związku z czym we wrześniu 2013 r. na spotkaniu grupy G20 zadeklarowano chęć stworzenia ambitnego i obszernego planu mającego na celu przeciwdziałanie unikaniu opodatkowania oraz uszczelnienie krajowych systemów podatkowych. Miano tego dokonać w ramach „Planu działania w sprawie BEPS” (**BEPS – Base Erosion Profits Shifting**, czyli erozja podstawy opodatkowania i transfer zysków). Plan ten podkreśla konieczność współpracy rządów wszystkich krajów dla ograniczania możliwości

⁶ OECD, *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, Paryż 1998.

⁷ *Model Template Request for Information. Tax Information Exchange Agreement* zob.

<https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/taxinformationexchangeagreements.htm>.

unikania opodatkowania, gdyż w przeciwnym razie efektywność podatku dochodowego od osób prawnych może się jeszcze obniżyć.

W toku prac zauważono niespotykane wcześniej zainteresowanie tematyką unikania opodatkowania wielu państw, jako że ponad sześćdziesiąt państw bezpośrednio brało udział w grupach technicznych pracujących nad konkretnymi działaniami, a jeszcze więcej uczestniczyło w rozmowach.

Skutkiem przeprowadzonych prac okazał się tzw. **pakiet 15. działań przeciwdziałających erozji opodatkowania i transferowi zysków**. Mają one wyznaczyć minimalny standard, do którego osiągnięcia zobowiązały się wszystkie państwa w szczególności wtedy, gdy zaniechania jakiegokolwiek państwa tworzyłyby negatywne skutki uboczne dla pozostałych państw.

Raport BEPS nie ma charakteru prawnie wiążącego. Został on wydany na podstawie art. 5 lit. b Konwencji Organizacji Współpracy

Gospodarczej i Rozwoju z 14 grudnia 1960 r., która daje OECD uprawnienie wydawania rekomendacji do jej członków, a także zawierania umów i porozumień z członkami oraz państwami niebędącymi jej członkami⁸. W konsekwencji, choć nie powstała możliwość przymuszenia państw do przyjęcia określonych rozwiązań, oczekiwano od krajów pracujących nad raportem wdrożenia zaleceń do własnych systemów prawnych.

W zależności od rodzaju zmian, wytyczne wynikające z raportu BEPS wymagały implementacji do różnych źródeł prawa. W niektórych przypadkach niezbędna była zmiana przepisów w krajowym porządku prawnym (zarówno w formie ustawy, jak i rozporządzenia), część zmian nie wymagała takowej implementacji (choćby przy zmianie wytycznych OECD w sprawie cen transferowych dla przedsiębiorstw wielonarodowych i administracji podatkowych), z kolei w niektórych należało zmienić umowy o unikaniu podwójnego

⁸ M. Dudzic, *Przegląd prac OECD związanych z BEPS w kontekście suwerenności państwa*,

„Kwartalnik Prawa Podatkowego”, 2014, nr. 3, s. 88-89.

opodatkowania⁹. Ostatnie z działań zostało zrealizowane w ramach konwencji wielostronnej, mającej na celu wdrożenie środków przewidzianych w działaniach BEPS związanych z umowami o unikaniu podwójnego opodatkowania, o której szerzej mowa będzie w ramach działania nr 15 BEPS.

W ramach pakietu zidentyfikowano i zaproponowano rozwiązania w 15 aspektach:

1. wyzwania gospodarki cyfrowej¹⁰;
2. neutralizacja efektów hybrydowych struktur wykorzystujących niespójność systemów podatkowych¹¹;
3. wzmocnienie zasad opodatkowania kontrolowanych podmiotów zagranicznych¹²;
4. ograniczenie erozji podstawy opodatkowania poprzez

odliczenie odsetek i innych opłat za usługi finansowe¹³;

5. efektywne zwalczanie szkodliwych praktyk podatkowych przy uwzględnieniu transparentności i treści ekonomicznej transakcji¹⁴;
6. zapobieganie nadużyciom w wykorzystaniu udogodnień traktatowych¹⁵;
7. zapobieganie sztucznemu unikaniu statutu zakładu¹⁶;
8. zapewnienie, by ceny transferowe odpowiadały wartości aktywów niematerialnych¹⁷;
9. zapewnienie zgodności cen transferowych z kreowaniem wartości ryzyka kapitału;
10. zapewnienie zgodności cen transferowych z kreowaniem wartości innych transakcji obciążonych wysokim ryzykiem;
11. ustanowienie metodologii zbierania oraz analizowania danych dotyczących zjawiska

⁹ Dominik Gajewski, *Regulacje z zakresu międzynarodowego prawa podatkowego a wdrożenie działań BEPS*, Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, 2018, nr. 2, s. 116.

¹⁰ OECD, *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy: Action 1: 2015 Final Report*. Paryż 2015.

¹¹ OECD, *Neutralising the Effects of Hybrid Mismatch Arrangements. Action 2: 2015 Final Report*. Paryż 2015.

¹² OECD, *Designing Effective Controlled Foreign Company Rules. Action 3: 2015 Final Report*. Paryż 2015.

¹³ OECD, *Limiting Base Erosion Involving Interest Deductions and Other Financial Payments. Action 4: 2015 Final Report*. Paryż 2015.

¹⁴ OECD, *Countering Harmful Tax Practises More Effectively, Taking Into Account Transparency and Substance. Action 5: 2015 Final Report*, Paryż 2015.

¹⁵ OECD, *Preventing the Granting of Treaty Benefits in Inappropriate Circumstances, Action 6: 2015 Final Report*, Paryż 2015.

¹⁶ OECD, *Preventing the Artificial Avoidance of Permanent Establishment Status. Action 6: 2015 Final Report*, Paryż 2015.

¹⁷ OECD, *Aligning Transfer Pricing Outcomes with Value Creation, Actions 8-10: 2015 Final Report*, Paryż 2015.

- zmniejszania podstawy opodatkowania i transferu zysków;
12. wprowadzenie wymogu ujawniania przez podatników stosowanych agresywnych strategii podatkowych¹⁸;
 13. powtórne zdefiniowanie dokumentacji cen transferowych¹⁹;
 14. usprawnienie mechanizmów rozwiązywania sporów międzynarodowych²⁰;
 15. stworzenie wielostronnej umowy umożliwiającej wprowadzenie planu działań BEPS oraz modyfikacji istniejących umów o unikaniu podwójnego opodatkowania.

Wyżej wskazane działanie nr 15 BEPS zostało wykonane poprzez wejście w życie Multilateral Instrument to Modify Bilateral Tax Treaties (zwana w Polsce Konwencją MLI). Choć ceremonia podpisania Konwencji MLI odbyła się dnia 7 czerwca 2017 r. w Paryżu i uczestniczyło w niej 68 sygnatariuszy,

to konwencja była otwarta do podpisu już od 31 grudnia 2016 r. Konwencja jest umową międzynarodową w rozumieniu konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów i została zawarta w celu jednoczesnej zmiany wielu umów w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i implementowania do nich środków prawnych przewidzianych w raporcie BEPS. Było to uzasadnione, gdyż co do zasady zmiana umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania wymaga bilateralnych negocjacji pomiędzy państwami, co jest czasochłonną procedurą, co byłoby dodatkowo utrudnione biorąc pod uwagę liczbę państw pracujących nad raportem BEPS²¹. Skutki zawarcia konwencji są nietypowe, gdyż nie doszło do wprowadzenia zmian bezpośrednio do tekstów poszczególnych umów zawartych przez Polskę, a każdorazowe odczytanie treści danej umowy będzie wymagało przesłania zastrzeżeń zamieszczonych przez

¹⁸ OECD, *Mandatory Disclosure Rules. Action 12; 2015 Final Report, Paryż 2015.*

¹⁹ OECD, *Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting. Action 13: 2015 Final Report, Paryż 2015.*

²⁰ OECD, *Making Dispute Resolution Mechanisms More Effective, Action 14: 2015 Final Report, Paryż 2015.*

²¹ Rządowy projekt ustawy o ratyfikacji Konwencji wielostronnej implementującej środki traktatowego prawa podatkowego mające na celu zapobieganie erozji podstawy opodatkowania i przenoszeniu zysku, sporządzona w Paryżu dnia 24 listopada 2016 r., Druk nr 1776.

Polskę do treści konwencji²². Została ona podzielona na siedem części: wprowadzającą przepisy ogólne, niezgodności hybrydowe, nadużywanie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania, unikanie powstania stałego zakładu, usprawnienie sposobów rozwiązywania sporów, arbitraż oraz przepisy końcowe.

W samej konwencji przewidziano szereg rozwiązań mających przeciwdziałać erozji podstawy opodatkowania, takich jak opodatkowanie dywidend, klauzula antyabuzywna dotycząca zakładów położonych na terytoriach trzecich jurysdykcji czy przeciwdziałające sztucznemu unikaniu statusu zakładu. Szczególnie istotnymi zmianami była rezygnacja z metody wyłączenia z progresją na rzecz metody zaliczenia. Stwierdzono bowiem, że dotychczas stosowana metoda mogła prowadzić do sytuacji podwójnego nieopodatkowania, czemu postanowiono się sprzeciwić. Konwencja przewidziała trzy możliwości mające na celu ograniczenie lub zastąpienie metody wyłączenia z progresją, z czego

Polska przyjęła wariant przewidujący całkowite zastąpienie metody wyłączenia z progresją metodą zaliczenia.

W samej konwencji przewidziano szereg rozwiązań mających przeciwdziałać erozji podstawy opodatkowania, takich jak opodatkowanie dywidend, klauzula antyabuzywna dotycząca zakładów położonych na terytoriach trzecich jurysdykcji czy przeciwdziałające sztucznemu unikaniu statusu zakładu.

Równolegle Unia Europejska podjęła działania legislacyjne w celu ograniczenia unikania opodatkowania. Zauważono bowiem, że każdy kraj ma własne specyficzne otoczenia prawne i gospodarcze, wobec czego instrumenty o zasięgu międzynarodowym mogą być w pewnych sytuacjach szkodliwe. Unia Europejska dysponuje z kolei możliwością wprowadzenia własnego ustawodawstwa i następczej kontroli prawidłowości jego stosowania przez państwa członkowskie, w związku

²² M. Leconte, M. Raińczuk, *Konwencja wielostronna – wpływ na umowy o unikaniu*

o podwójnego opodatkowania zawarte przez Polskę, Przegląd Podatkowy, 2018, nr. 1, s. 19-25.

z czym reformy mogą być dostosowane do kontekstu UE i usunąć niespójności w skali Unii. Bezpośrednim efektem powyższego był plan „Sprawiedliwy i skuteczny system opodatkowania przedsiębiorstw w Unii Europejskiej: pięć głównych obszarów działania”²³, opublikowany 17 czerwca 2015 r. Komisja Europejska przedstawiła w owym planie cztery główne cele: przywrócenie związku między opodatkowaniem i faktycznym miejscem prowadzenia działalności gospodarczej, zapewnienie państwom członkowskim możliwość prawidłowej wyceny wartości działalności przedsiębiorstw objętych ich jurysdykcją, utworzenie konkurencyjnego i sprzyjającego wzrostowi środowiska opodatkowania przedsiębiorstw na szczeblu unijnym oraz ochrona jednolitego rynku. W związku z tym przedstawiono pięć obszarów działania, które miały doprowadzić do osiągnięcia tych celów:

- CCCTB, czyli skonsolidowana podstawa opodatkowania osób prawnych. Wskazuje się, że jej wprowadzenie mogłoby

znacznie poprawić otoczenie biznesu Unii poprzez zmniejszenie złożoności i obniżenie kosztów przestrzegania przepisów czy możliwość wyrównania strat poniesionych w jednym państwie członkowskim zyskami wypracowanymi w innym państwie. Oprócz tego wprowadzenie CCCTB mogłoby skutecznie przeciwdziałać nadużyciom podatkowym dokonywanym przez przedsiębiorstwa w Unii Europejskiej.

- zapewnienie efektywnego opodatkowania w miejscu generowania zysków. Podkreślono, że choć przedsiębiorstwa powinny płacić podatki od zysków w kraju prowadzenia działalności gospodarczej, niektóre przedsiębiorstwa przenoszą zyski do państw o niższym stopniu opodatkowania. Powołując się na dyskusje w ramach projektu OECD, postanowiono rozwiązać tę kwestię m.in. poprzez dostosowanie definicji „miejsca stałego prowadzenia działalności”, poprawę ram prawnych

²³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Sprawiedliwy i skuteczny system opodatkowania przedsiębiorstw w Unii

Europejskiej: pięć głównych obszarów działania zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX:52015DC0302>.

- dotyczących cen transferowych czy powiązanie systemów preferencyjnych z miejscem wytworzenia wartości ekonomicznej;
- stworzenie lepszego otoczenia podatkowego dla przedsiębiorstw. Podkreślono, że trzeba położyć zdecydowany nacisk na stworzenie środowiska sprzyjającego działalności gospodarczej. Pomóc w osiągnięciu tego celu miała propozycja zwiększenia koordynacji między państwami w zakresie Unii Europejskiej czy usprawnienia mechanizmów rozwiązywania sporów dotyczących podwójnego opodatkowania;
 - postępy w zakresie przejrzystości podatkowej, która miała być traktowana priorytetowo. Działanie to miało polegać na jednolitym podejściu do krajów niechętnych współpracy w kwestiach podatkowych, w ramach którego opublikowano wykaz jurysdykcji państw trzecich niechętnych do współpracy w kwestiach podatkowych czy przeprowadzaniu kontroli państw trzecich pod względem przestrzegania standardów
- dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych. Innym działaniem miało być rozważenie wprowadzenia dodatkowych obowiązków ujawniania niektórych informacji dotyczących podatku od przedsiębiorstw;
- narzędzia służące koordynacji. Współpraca między państwami członkowskimi ma szczególnie istotną rolę dla rozwiązywania problemu unikania opodatkowania, a zdaniem komisji dotychczas istniejące instrumenty nie były wykorzystywane w najlepszy sposób. Poprawa miała nastąpić przede wszystkim w zakresie współpracy między państwami członkowskimi przy przeprowadzaniu audytów i kontroli podatkowych czy zachęty do wymiany najlepszych praktyk pomiędzy organami podatkowymi. Oprócz tego planowano zreformować kodeks postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej oraz platformę ds. dobrego zarządzania w kwestiach podatkowych.

Unia Europejska podjęła działania legislacyjne w celu ograniczenia unikania opodatkowania.

Zauważono bowiem, że każdy kraj ma własne specyficzne otoczenia prawne i gospodarcze, wobec czego instrumenty o zasięgu międzynarodowym mogą być w pewnych sytuacjach szkodliwe.

Kierunek wyznaczony w komunikacie Komisji Europejskiej z 17 czerwca 2015 r. został następnie potwierdzony w kolejnym komunikacie komisji z 28 stycznia 2016 r.²⁴, w którym przedstawiono pakiet środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania. Przypomniano, że agresywne planowanie podważa zasadę nakazującą płacenie podatków w kraju generowania zysków, której część przedsiębiorstw nie przestrzega, co w konsekwencji uderza w fundament jednolitego rynku. W komunikacie wyrażono obawę, że podejmowane przez poszczególne państwa nieskoordynowane środki przeciwdziałające

unikaniu opodatkowania mogą przynieść więcej szkody niż pożytku. Z kolei odnosząc się do wcześniejszego komunikatu stwierdzono, że do czasu przyjęcia wniosku dotyczącego CCCTB, mający charakter długoterminowy, potrzebne są działania krótkoterminowe nastawione na skuteczne opodatkowanie w miejscu generowania zysku, tworzenie lepszego otoczenia podatkowego, poprawianie przejrzystości podatkowej oraz wzmocnienie narzędzi służących koordynacji. Przedstawiono ponadto środki mogące zaradzić agresywnemu planowaniu podatkowemu, którymi miały być: ograniczanie możliwości odliczania odsetek, wyeliminowanie negatywnych skutków rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych, wzmocnienie zasad dotyczących kontrolowanych spółek zagranicznych, opodatkowanie aktywów w przypadku ich przenoszenia do innego państwa, tzw. zasada switchover (rozumiana jako kompetencja do odmowy zwolnienia niektórych przychodów przedsiębiorstw

²⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Pakiet środków przeciwdziałających unikaniu opodatkowania: kolejne kroki na drodze do zapewnienia

skutecznego opodatkowania i zwiększenia przejrzystości podatkowej w UE, zob. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0023>.

z transakcji transgranicznych, w przypadku gdy w innym państwie brak jest efektywnego opodatkowania), wprowadzenie w całej UE ogólnego przepisu dotyczącego zapobiegania nadużyciom oraz zmiana przepisów dotyczących stałego zakładu i nadużyć konwencji.

Istotnym elementem ww. pakietu jest **dyrektywa przeciw unikaniu opodatkowania**, która weszła do obrotu prawnego 12 lipca 2016 r. Dyrektywa Rady (UE) 2016/1164²⁵. Reguluje ona:

- ograniczanie możliwości odliczania odsetek,
- opodatkowanie niezrealizowanych zysków kapitałowych w przypadku przeniesienia aktywów, rezydencji podatkowej lub stałego zakładu (exit tax),
- przepisy ogólne przeciw unikaniu opodatkowania (nazywane też GAAR – general anti abuse rule),
- zasady dotyczące kontrolowanych spółek zagranicznych i obliczanie ich dochodu,
- rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych.

W motywach wskazano na cele dyrektywy, odnoszące się w przeważającej mierze do obserwacji poczynionych przez ekspertów OECD w raporcie BEPS. Unijny ustawodawca stwierdził, że konieczne jest ustanowienie przepisów podnoszących przeciętny poziom ochrony przed agresywnym planowaniem podatkowym, lecz z uwagi na różnice w systemach prawnych 28 państw, przepisy unijne powinny ograniczać się do kwestii ogólnych, a kwestię wdrożenia szczegółowych elementów pozostawić państwom członkowskim. Z uwagi, że wiązałoby się to z koniecznością włączenia do zakresu dyrektywy większej ilości podatków, nie było wskazane rozszerzanie zakresu stosowania przepisów na podmioty niepodlegające podatkowi od osób prawnych. W art. 3 dyrektywy podkreślono ponadto, że zawiera ona jedynie minimalny poziom ochrony, w związku z czym, w celu zapewnienia wyższego poziomu ochrony baz podatkowych, nie wyklucza się implementowania przepisów dyrektywy w sposób bardziej rygorystyczny.

²⁵ Dyrektywa Rady (UE) 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. ustanawiająca przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania

opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, Dz. U. L 193 z 19 lipca 2016 r., s. 1 – 14.

Unijny ustawodawca stwierdził, że konieczne jest ustanowienie przepisów podnoszących przeciętny poziom ochrony przed agresywnym planowaniem podatkowym, lecz z uwagi na różnice w systemach prawnych 28 państw, przepisy unijne powinny ograniczać się do kwestii ogólnych, a kwestię wdrożenia szczegółowych elementów pozostawić państwom członkowskim.

Następnie, w celu realizacji działania 14 raportu BEPS, postanowiono przyjąć na szczeblu unijnym Dyrektywę Rady (UE) 2017/1852 z dnia 10 października 2017 r. **w sprawie mechanizmów rozstrzygnięcia sporów dotyczących podwójnego opodatkowania w Unii Europejskiej** ²⁶. Zauważono, że odmienne interpretowanie przepisów umów i konwencji podatkowych może powodować przeszkody podatkowe dla przedsiębiorców działających

transgranicznie, a także, że mechanizmy przewidziane w tych aktach prawnych mogą nie zapewniać skutecznego rozstrzygnięcia sporów w terminowy sposób. Rozstrzygnięcie sporów powinno następować przy wykorzystaniu niewiążących form pozasądowego rozstrzygnięcia sporów, a gdy porozumienie nie zostanie zawarte w określonym terminie, sprawę należy poddać elastycznej procedurze rozstrzygnięcia sporów.

Dla ulepszenia współpracy administracyjnej między państwami Unii Europejskiej, w przeciągu ostatnich dziesięciu lat wydano **szereg dyrektyw usprawniających wymianę informacji**. Pierwszym takim aktem wspólnotowym była dyrektywa Rady 2011/16/UE ²⁷ w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania (DAC). Zastąpiła ona dyrektywę Rady 77/799/EWG z 1977 roku, uznając, że na skutek upływu czasu środki w niej określone nie są już właściwe, a w konsekwencji, nie spełnia wymogów rynku wewnętrznego.

²⁶ Dyrektywa Rady (UE) 2017/1852 z dnia 10 października 2017 r. w sprawie mechanizmów rozstrzygnięcia sporów dotyczących podwójnego opodatkowania w Unii Europejskiej, Dz. U. L 265 z 14 października 2017 r., s. 1 – 14.

²⁷ Dyrektywa Rady 2011/16/EU z dnia 15 lutego 2011 r., w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG, Dz. U. L 64 z 11 marca 2011 r., s. 1 – 12.

Podkreślano wagę współpracy i konieczność częstszych bezpośrednich kontaktów między organami różnych państw członkowskich, a w związku z tym przyjęcie liberalnego pojęcia wobec jakichkolwiek ograniczeń w tym zakresie. Dyrektywa ta miała charakter *de minimis*, zatem nie narusza prawa państw członkowskich do nawiązywania między sobą szerszej współpracy administracyjnej w ramach umów międzynarodowych. Unijny ustawodawca dokonał podziału wymiany informacji na: udzielane na wniosek, udzielane obowiązkowo i automatycznie oraz tzw. spontaniczną wymianę informacji, gdy organ w jednym państwie przypuszcza, iż skutek określonych działań może dojść do uszczuplenia należności publiczno-prawnych w innym państwie członkowskim.

W związku z pracami OECD oraz Unii Europejskiej, istniała dość pilna konieczność dokonania zmian DAC. W związku z tym, dnia 9 grudnia 2014 r.

przyjęto dyrektywę Rady 2014/107/UE (DAC2)²⁸, która znacząco rozszerzyła zakres obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania. W motywach dyrektywy stwierdzono, że w związku ze zwiększonymi możliwościami inwestowania w szeroką gamę instrumentów finansowych, istniejące mechanizmy współpracy administracyjnej powinny zostać usprawnione. Z kolei z powodu szeregu praktycznych utrudnień związanych ze spontaniczną wymianą informacji dotyczących interpretacji indywidualnych o wymiarze transgranicznym oraz uprzednich porozumień cenowych, unijny ustawodawca przyjął dyrektywę Rady (UE) 2015/2376 z 8 grudnia 2015 r. (nazywana DAC3)²⁹.

Następnie dyrektywa 2011/16/EU została zmieniona na mocy dyrektywy Rady (UE) 2016/881 z dnia 25 maja 2016 r. (DAC4)³⁰. W jej motywach ponownie podkreślono

²⁸ Dyrektywa Rady (UE) 2014/107/UE z dnia 9 grudnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania, Dz. U. L 359 z 16 grudnia 2014 r., s. 1 – 29.

²⁹ Dyrektywa Rady (UE) 2015/2376 z dnia 8 grudnia 2015 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej

automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania, Dz. U. L 332 z 18 grudnia 2015, s. 1 – 10.

³⁰ Dyrektywa Rady (UE) 2016/881 z dnia 25 maja 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania, Dz. U. L 146 z 3 czerwca 2016 r., s. 8 – 21.

konieczność wspólnego reagowania na szkodliwe praktyki podatkowe oraz wprowadzenia większej przejrzystości przedsiębiorstw wielonarodowych wobec organów podatkowych. Zauważono ponadto, że choć kodeks postępowania w sprawie dokumentacji cen transferowych dla przedsiębiorstw stowarzyszonych w Unii Europejskiej nakazuje przedstawianie informacji przez grupy (określane jako dokumentacja grupowa) oraz konkretnych transakcji podmiotu lokalnego (dokumentacja na poziomie lokalnym), nie zapewniono mechanizmu przedstawiającego sprawozdanie według krajów. Określono, jakie informacje powinno zawierać sprawozdanie *country by-country*, od jakiego progu przychodów obowiązek powinien powstawać oraz nakazano określenie sankcji za naruszenie przepisów. Zdaniem twórców dyrektywy, spełnia ona wymagania określone przez działanie 13 raportu BEPS. Niedługo później została wydana dyrektywa Rady (UE) 2016/2258 z dnia 6 grudnia

2016 r. (DAC5)³¹, która w odróżnieniu od wymienionych wyżej dyrektyw nie rozszerzała zakresu automatycznej wymiany informacji, lecz zapewnia dostęp organom podatkowym do informacji na temat beneficjentów rzeczywistych na podstawie przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy.

Dla ulepszenia współpracy administracyjnej między państwami Unii Europejskiej, w przeciągu ostatnich dziesięciu lat wydano szereg dyrektyw usprawniających wymianę informacji.

Kolejnym aktem wydanym w ramach pakietu przeciwdziałającemu unikaniu opodatkowania jest dyrektywa Rady (EU) 2018/822 z dnia 25 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/EU³². Ten akt prawny wprowadził **obowiązek zgłaszania organom podatkowym transgranicznych ustaleń z zakresu potencjalnie agresywnego planowania podatkowego.**

³¹ Dyrektywa Rady (UE) 2016/2258 z dnia 6 grudnia 2016 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE w odniesieniu do dostępu organów podatkowych do informacji dotyczących przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, Dz. U. L 342 z 16 grudnia 2016 r., s. 1 -3.

³² Dyrektywa Rady (UE) 2018/822 z dnia 25 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2011/16/UE

w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych, Dz. U. L 139 z 5 czerwca 2018 r., str. 1-13.

W motywach dyrektywy przytoczono powody konieczności jej wprowadzenia, której podstawą było stosowanie przez podatników skomplikowanych mechanizmów i uzgodnień, które wykorzystując mobilność kapitału, umożliwiają sobie dokonanie erozji podstawy opodatkowania. Z tego powodu istotnym było, żeby organy podatkowe miały pełne i istotne informacje dotyczące uzgodnień, aby móc przeciwdziałać agresywnemu planowaniu podatkowemu. Z kolei z uwagi na transgraniczny charakter wielu takich uzgodnień, dodatkowe korzyści przyniosłoby ujawnianie schematów pomiędzy poszczególnymi krajami, dlatego automatyczna wymiana informacji między organami jest bardzo istotna. Dla zwiększenia efektywności działań, przekazanie informacji organom podatkowym w innych krajach powinno nastąpić wkrótce po zgłoszeniu informacji, nie dalej niż co kwartał. Stwierdzono także, iż aby

zapobiec istnieniu luk w przepisach, obowiązek zgłoszenia powinien obejmować wszystkie podmioty zwykle zaangażowane w opracowywanie, wprowadzenie do obrotu i organizowanie wdrożenia schematu, jak również podmioty udzielające porad w tym zakresie.

Stosowanie przez podatników skomplikowanych mechanizmów i uzgodnień, które wykorzystując mobilność kapitału, umożliwiają sobie dokonanie erozji podstawy opodatkowania.

Autorzy dyrektywy zauważyli konieczność minimalizowania kosztów i obciążeń administracyjnych dla administracji podatkowej i podatników, dlatego zakres automatycznej wymiany informacji podlegających zgłoszeniu powinien odpowiadać rozwojowi sytuacji międzynarodowej.

OCENA KLUCZOWYCH ROZWIĄZAŃ SŁUŻĄCYCH PRZECIWDZIAŁANIU UNIKANIU OPODATKOWANIA

Spośród wielu wymienionych wyżej środków przeciwdziałających erozji podstawy opodatkowania, kilka z nich budzi szczególne zainteresowanie. Część z wprowadzonych mechanizmów

istnieje jako odstępstwa od obowiązujących zasad prawa podatkowego, w związku z czym niezbędna jest ich ocena.

GAAR – OGÓLNA KLAUZULA PRZECIWKO UNIKANIU OPODATKOWANIA

Instytucją znacząco wpływającą na plan unikania jest ogólna klauzula przeciw unikaniu opodatkowania. Mamy ponadto szereg szczególnych klauzul przeciw unikaniu opodatkowania, które dotyczą konkretnych zdarzeń. Klauzula ogólna nie została wprost wymieniona w raporcie BEPS, a jej wprowadzenie jest uzasadnione w ramach 6. działania, sugerującego konieczność wprowadzenia testu głównego celu, działającego jako ogólna zasada przeciwdziałająca nadużyciom. Jak stwierdzono w uzasadnieniu do wniosku dyrektywy Rady, mechanizmy planowania podatkowego są bardzo skomplikowane, a pracodawcy

często nie są w stanie reagować dość szybko, by im przeciwdziałać poprzez wprowadzanie do prawa środków szczególnych koniecznych do przeciwdziałania unikaniu opodatkowania. Zdaniem Rady środkiem wypełniającym tę lukę może być ogólna klauzula unikania opodatkowania, gdyż jej celem jest odmówienie podatnikowi korzyści, pomimo braku przepisów szczególnych zapobiegających unikaniu opodatkowania. Jak z kolei zauważono w dokumencie roboczym służb komisji, ogólna klauzula unikania opodatkowania jest jedynie środkiem uzupełniającym szczegółowe zasady przeciwdziałające nadużyciom, a jej kształt wynika z rekomendacji

komisji w sprawie agresywnego planowania.

Istotną rolę przy przeprowadzaniu wykładni przepisów klauzuli przeciwdziałającej unikania opodatkowania pełni motyw jedenasty. Ważne jest, że przepisy klauzuli mają mieć zastosowanie wyłącznie do nierzeczywistych uzgodnień, a w pozostałych przypadkach podatnik powinien mieć swobodę wyboru takiej struktury podatkowej, która jest najefektywniejsza z punktu widzenia prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Ustawodawca powinien w taki sposób ukształtować przepisy krajowe, by zapewnić ich jednolite stosowanie w sytuacjach wewnątrz krajowych, w obrębie Unii i w relacjach z państwami trzecim – tak by ich zakres i wyniki stosowania były takie same zarówno w przypadku sytuacji wewnętrznych, jak i transgranicznych.

Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania obowiązuje w polskim systemie prawnym od 15.7.2016 r. Celem klauzuli jest stworzenie norm prawnych zapobiegających unikaniu opodatkowania w formach agresyw-

nych. Unikanie opodatkowania - są to zgodne z prawem działania podatnika mające na celu osiągnięcie zamierzonego efektu ekonomicznego, jednak w taki sposób, którego zwykle się nie stosuje głównie w celu zmniejszenia obowiązku podatkowego.

Stosownie do art. 119a OrdPU (Ordynacji podatkowej) czynność dokonana przede wszystkim w celu osiągnięcia korzyści podatkowej, sprzecznej w danych okolicznościach

Ustawodawca powinien w taki sposób ukształtować przepisy krajowe, by zapewnić ich jednolite stosowanie w sytuacjach wewnątrz krajowych, w obrębie Unii i w relacjach z państwami trzecim – tak by ich zakres i wyniki stosowania były takie same zarówno w przypadku sytuacji wewnętrznych, jak i transgranicznych.

z przedmiotem i celem przepisu ustawy podatkowej, nie skutkuje osiągnięciem korzyści podatkowej, jeżeli sposób działania był sztuczny (unikanie opodatkowania). Stosownie do treści art. 119f OrdPU czynność

oznacza także zespół powiązanych ze sobą czynności, dokonanych przez te same bądź różne podmioty.

Definicja sztucznego sposobu działania znajduje się w art. 119c OrdPU, zgodnie z którą sposób działania uznaje się za sztuczny, jeżeli na podstawie istniejących okoliczności należy przyjąć, że nie zostałby zastosowany przez podmiot działający rozsądnie i kierujący się zgodnymi z prawem celami innymi niż osiągnięcie korzyści podatkowej sprzecznej z przedmiotem i celem przepisu ustawy podatkowej.

Przy ocenie, czy sposób działania był sztuczny, należy wziąć pod uwagę w szczególności występowanie:

1. nieuzasadnionego dzielenia operacji lub
2. angażowania podmiotów pośredniczących mimo braku uzasadnienia ekonomicznego lub gospodarczego, lub
3. elementów prowadzących do uzyskania stanu identycznego lub zbliżonego do stanu istniejącego przed dokonaniem czynności, lub
4. elementów wzajemnie się znoszących bądź kompensujących, lub

5. ryzyka ekonomicznego lub gospodarczego przewyższającego spodziewane korzyści inne niż podatkowe w takim stopniu, że należy uznać, iż działający rozsądnie podmiot nie wybrałby tego sposobu działania.

Definicję czynności podjętej przede wszystkim w celu osiągnięcia korzyści podatkowej zawiera art. 119d OrdPU, zgodnie z którym czynność uznaje się za podjętą przede wszystkim w celu osiągnięcia korzyści podatkowej, gdy pozostałe cele ekonomiczne lub gospodarcze czynności, wskazane przez podatnika, należy uznać za mało istotne.

Przepisy klauzuli należy interpretować w zgodzie z dyrektywą 2016/1164 z 12.7.2016 r., która zawiera odpowiednią definicję agresywnego opodatkowania. Stosownie do niej, na użytek obliczania zobowiązania z tytułu podatku od osób prawnych, państwo członkowskie nie uwzględnia jednostkowych ani seryjnych uzgodnień, które - z uwagi na to, że głównym celem lub jednym z głównych celów ich wprowadzenia

było uzyskanie korzyści podatkowej sprzecznej z przedmiotem albo celem mającego zastosowanie prawa podatkowego - są nierzeczywiste, wzięwszy pod uwagę wszystkie

Stosowanie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania wobec małych i średnich przedsiębiorców będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych powinno być wyłączone do przypadków oczywistych, tj. takich działań podatników, które nie mają jakiegokolwiek sensu ekonomicznego, a ich celem w przeważającej części jest tylko osiągnięcie korzyści podatkowej.

stosowne fakty i okoliczności. Jednostkowe uzgodnienie może obejmować więcej niż jeden etap lub więcej niż jedną czynność. Jednostkowe lub seryjne uzgodnienie uznaje się za rzeczywiste w zakresie,

w jakim nie jest ono wprowadzone z uzasadnionych powodów handlowych, które odzwierciedlają rzeczywistość ekonomiczną. Interpretacja w zgodzie z dyrektywą to również interpretacja zgodnie z celem tej dyrektywy.

Należy pamiętać, że dyrektywa dotyczy tylko podatku dochodowego od osób prawnych, a jej głównym celem jest zapobieganie agresywnej optymalizacji podatkowej z wykorzystaniem struktur transgranicznych. Mając to na uwadze, stosowanie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania wobec małych i średnich przedsiębiorców będących podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych powinno być wyłączone do przypadków oczywistych, tj. takich działań podatników, które nie mają jakiegokolwiek sensu ekonomicznego, a ich celem w przeważającej części jest tylko osiągnięcie korzyści podatkowej.

PODATEK OD NIEZREALIZOWANYCH ZYSKÓW (EXIT TAX)

Podatek od wyjścia jest stosowany od lat w wielu krajach należących do OECD czy Europejskiego Obszaru Gospodarczego (dalej: EOG). Co do

zasady obciąża on podatników w przypadku zmiany rezydencji podatkowej. Jego konstrukcja oparta jest na fikcji prawnej, zgodnie z którą

podatnik zbywa swój majątek w momencie opuszczenia kraju zamieszkania (siedziby lub miejsca faktycznego zarządu), w związku z czym uzyskuje określony dochód. Od tego hipotetycznego dochodu podatnik zobowiązany jest do zapłaty podatku.

Obowiązek wprowadzenia do krajowego porządku prawnego podatku od dochodu z niezrealizowanych zysków wynika z regulacji w art. 5 dyrektywy Rady (UE) nr 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. ustanawiającej przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego³³, dalej zwanej: Dyrektywą ATA (*Anti-Tax Avoidance Directive*). Przepisy nakładające ten rodzaj obciążenia weszły w życie z dniem już 1 stycznia 2019 r.³⁴ W ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych regulują go art. 24f-24l, a w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych art. 30da-30di.

W toku legislacji składano istotne zastrzeżenia w zakresie sposobu regulacji podatku, jak i jego zgodności z zasadami swobodnego rynku³⁵. Jak wynika z orzecznictwa TSUE³⁶, natychmiastowa zapłata podatku od niezrealizowanych zysków w przypadku zmiany rezydencji osoby fizycznej w ramach EOG oraz Szwajcarii (umowa w sprawie swobodnego przepływu osób) narusza unijne swobody przedsiębiorczości oraz swobodnego przemieszczania się osób fizycznych. Jednocześnie narusza zasadę równości, albowiem podatnicy decydujący się na emigrację zobowiązani są do natychmiastowej płatności podatku (choćby nawet w systemie ratalnym), bez względu czy posiadają środki pieniężne, ale nawet bez uwzględnienia faktycznego zbycia składników majątku³⁷.

Tym samym, w przypadku zmiany rezydencji w ramach wspólnego rynku, zasadą powinno być odroczenie obowiązku podatkowego

³³ Dz. U. UE L 193 z 19.07.2016.

³⁴ Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2018 r. poz. 2193.

³⁵ Zob. stanowisko KRDP [https://krdp.pl/files/aktystanowiska/109\(1\).pdf](https://krdp.pl/files/aktystanowiska/109(1).pdf), dostęp 15.06.2019r.

³⁶ Szerzej: A.Mariański, Podatek od wyjścia – przykład nieprzemysłanej legislacji podatkowej, Przegląd Podatkowy, 8/2019, s. 21 i n.

³⁷ Ibidem.

do dnia osiągnięcia dochodu ze zbycia znaczących aktywów osoby fizycznej. W polskiej wersji podatek należy zapłacić bez względu na to, czy i kiedy nastąpi zbycie składników

W toku legislacji składano istotne zastrzeżenia w zakresie sposobu regulacji podatku, jak i jego zgodności z zasadami swobodnego rynku¹. Jak wynika z orzecznictwa TSUE¹, natychmiastowa zapłata podatku od niezrealizowanych zysków w przypadku zmiany rezydencji osoby fizycznej w ramach EOG oraz Szwajcarii (umowa w sprawie swobodnego przepływu osób) narusza unijne swobody przedsiębiorczości oraz swobodnego przemieszczania się osób fizycznych.

majątku osobistego, a nawet gdy zbycie z przyczyn obiektywnych już nie nastąpi (np. utrata wartości akcji w wyniku upadłości spółki akcyjnej). A to narusza swobodę przemieszczania osób i przepływu kapitału, które zwłaszcza w ramach UE są prawami fundamentalnymi³⁸.

Najbardziej kuriozalna jest jednak próba naprawiania tego błędu poprzez odroczenie obowiązku podatkowego w drodze rozporządzenia ³⁹ ! Przedłużono termin do wpłaty podatku przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych do:

1. 7. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym podatnik utracił w całości lub w części składnik majątku będący przedmiotem opodatkowania tym podatkiem – w przypadku gdy utrata w całości lub w części tego składnika majątku nastąpiła przed dniem 1 grudnia 2021 r.;
2. dnia 31 grudnia 2021 r. – w pozostałych przypadkach.

Przez utratę składnika majątku rozumie się zbycie składnika majątku, realizację praw wynikających z praw pochodnych lub pochodnych instrumentów finansowych lub inne zdarzenie, skutkujące utratą własności lub prawa do składnika majątku.

Tym samym próbując zapobiec wszczęciu postępowania przez

³⁸ Ibidem.

³⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie przedłużenia terminu do wpłaty przez podatników podatku

dochodowego od osób fizycznych podatku należnego od dochodów z niezrealizowanych zysków, Dz.U. 2019, Poz. 1204.

odpowiednie instytucje unijne w zakresie naruszenia wyżej wskazanych praw fundamentalnych, ministerstwo finansów nie decyduje się na zmianę ustawy, ale odroczenie obowiązku podatkowego w drodze aktu wykonawczego. Abstrahując czy istnieją podstawy do zmiany podstawowych zasad konstrukcyjnych podatku w tej drodze, to nie ma wątpliwości, że taka technika legislacyjna jest wysoce nieudolna.

Mamy zatem do czynienia z rozszerzeniem zakresu implementowanych

przepisów również na osoby fizyczne. Nastąpiło to jednak z naruszeniem szeregu zasad i wzorców wypracowanych w orzecznictwie TSUE. Dodatkowo pisane w pośpiechu przepisy budzą ogromne wątpliwości interpretacyjne.

Najbardziej kuriozalna jest jednak próba naprawiania tego błędu poprzez odroczenie obowiązku podatkowego w drodze rozporządzenia.

RAPORTOWANIE SCHEMATÓW PODATKOWYCH

Obowiązujące od 1 stycznia 2019 r. przepisy rozdziału 11a działu III ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁴⁰ wprowadziły nakaz przekazywania informacji o schematach podatkowych. Ustawa wprowadzająca obowiązek raportowania schematów podatkowych w Polsce wynika z implementacji dyrektywy Rady UE 2018/822 z dnia 25.05.2018 r. zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany

informacji w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych⁴¹ (dalej: Dyrektywa MDR). Zgodnie z rekomendacjami OECD⁴² obowiązkowe raportowanie schematów podatkowych powinno mieć na celu wykrycie schematów planowania podatkowego, które wykorzystują słabość systemu podatkowego, aby umożliwić administracji podatkowej wczesną reakcję (np. wydanie ostrzeżeń, działania edukacyjne,

⁴⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm., dalej: o.p.

⁴¹ Dz. Urz. UE L 139, ze zm.

⁴² <http://www.oecd.org/tax/mandatory-disclosure-rules-action-12-2015-final-report-9789264241442-en.htm>.

podjęcie kontroli) na pojawiające się schematy agresywnego planowania podatkowego bądź luki interpretacyjne przepisów podatkowych, zanim zostaną rozpowszechnione, jako szkodliwa praktyka rynkowa. Obowiązek raportowania schematów podatkowych musi cechować się jasnością i pewnością stosowania przez podmioty obowiązane, uwzględniać poziom ich wiedzy podatkowej lub zakresu dostępnych im informacji o danym schemacie podatkowym, lub sposobie jego wdrożenia.

Dyrektywa MDR nakłada obowiązek ujawniania informacji o transgranicznych schematach podatkowych. Polski prawodawca, jako jeden z nielicznych w UE, był jednak zdania, iż **agresywne planowanie podatkowe dotyka nie tylko uzgodnień międzynarodowych, lecz również tych o charakterze krajowym**. W konsekwencji zdecydował, iż mechanizm raportowy obejmie również schematy, niemające w sobie elementu transgranicznego, o ile dotyczyć będą tych podatników, których działania prowadzić mogą do istotnych

skutków w dochodach budżetu państwa. W przypadku obowiązku raportowania schematów podatkowych dla uzgodnień krajowych ustawodawca zastosował kryterium kwalifikowane korzystającego⁴³.

Polski prawodawca, jako jeden z nielicznych w UE, był jednak zdania, iż agresywne planowanie podatkowe dotyka nie tylko uzgodnień międzynarodowych, lecz również tych o charakterze krajowym. W konsekwencji zdecydował, iż mechanizm raportowy obejmie również schematy, niemające w sobie elementu transgranicznego, o ile dotyczyć będą tych podatników, których działania prowadzić mogą do istotnych skutków w dochodach budżetu państwa.

Autorskim pomysłem projektodawców jest, aby podatnicy **raportowali wszystko, co może skutkować osiągnięciem korzyści podatkowej**, nawet jeżeli działanie podatnika dotyczy korzystania z ulg

⁴³ Art. 86 a § 4 o.p.

i preferencji zgodnych z celem ustawodawcy. W objaśnieniach ⁴⁴ wskazano bowiem, że choć podstawowym celem przepisów MDR jest uzyskiwanie informacji o potencjalnie agresywnych podatkowo schematach podatkowych, to jest to również instrument, który ma dostarczać cennych informacji do analizy funkcjonowania określonych ulg i preferencji pod kątem ich oceny ex-post. Tym samym nie chodzi jedynie o rozwiązania uznawane za agresywną optymalizację podatkową, lecz o wszelkie uzgodnienia ⁴⁵, których efektem jest obniżenie zobowiązania podatkowego, jego niepowstanie bądź odroczenie w czasie, w tym również te dokonywane z uzasadnionych przyczyn ekonomicznych.

Przepisy MDR mają szerszy zakres stosowania niż np. przepisy dotyczące zwalczania unikania opodatkowania. Uzgodnienia kwalifikujące się jako schematy

podatkowe nie muszą spełniać kryterium „sztucznego sposobu działania” czy też zmierzać do obejścia prawa. Oznacza to, że uzgodnienia dokonywane w dominującej mierze z uzasadnionych przyczyn ekonomicznych nie są wyłączone z obowiązku raportowego⁴⁶. Tak szeroka definicja schematu podatkowego powoduje liczne wątpliwości interpretacyjne, co do zakresu działań podlegających raportowaniu, co skłania podmioty do raportowania wszelkich uzgodnień podejmowanych w ramach działalności gospodarczej.

Autorskim pomysłem projektodawców jest, aby podatnicy raportowali wszystko, co może skutkować osiągnięciem korzyści podatkowej, nawet jeżeli działanie podatnika dotyczy korzystania z ulg i preferencji zgodnych z celem ustawodawcy.

⁴⁴ *Objaśnienia podatkowe z dnia 31 stycznia 2019 r. Informacje o schematach podatkowych (MDR)*

<https://www.podatki.gov.pl/media/4417/objasnienia-podatkowe-mdr-z-dnia-31-01-2019.pdf> dostęp 20.08.2019r.

⁴⁵ *Przez uzgodnienie rozumie się czynność lub zespół powiązanych ze sobą czynności, w tym czynność planowaną lub zespół czynności planowanych, których co najmniej jedna strona jest podatnikiem lub które mają lub mogą mieć*

wpływ na powstanie lub niepowstanie obowiązku podatkowego (art. 86a § 1 pkt 16 o.p.).

⁴⁶ *Szerzej: A. Mariański, Raportowanie schematów podatkowych – ingerencyjny charakter norm i nieproporcjonalne obowiązki podatkowe, (w:) A. Kaźmierczyk, A. Franczak (red.), Prawo podatkowe w systemie prawa. Międzygałęziowe związki norm i instytucji prawnych, Warszawa 2019.*

Zgodnie z wytycznymi OECD w zakresie wprowadzenia MDR dodatkowe koszty ponoszone przez podatników w zakresie zapewnienia zgodności z regulacjami muszą być równoważone przez benefity, które osiągnie administracja podatkowa z tytułu pozyskania informacji podatkowych. Przepisy w zakresie ujawniania schematów podatkowych powinny być jasne, użyteczne, a ich zasady nie powinny nadmiernie obciążać podmiotów zobowiązanych do raportowania.

Tak szeroka definicja schematu podatkowego powoduje liczne wątpliwości interpretacyjne, co do zakresu działań podlegających raportowaniu, co skłania podmioty do raportowania wszelkich uzgodnień podejmowanych w ramach działalności gospodarczej.

Wieloznaczne, budzące wątpliwości polskie przepisy dotyczące identyfikacji schematów podatkowych podlegających raportowaniu (w tym objęcie obowiązkiem raportowych ulg i preferencji podatkowych) nie tylko stanowią niezasadny obowiązek po stronie podatników, lecz także skutkują przekazywaniem do organów skarbowych danych nieużytecznych, powodujących wyłącznie chaos informacyjny. Regulacja unijna stanowi niejako usprawiedliwienie w zakresie podejmowanych autorskich działań legislacyjnych, gdzie ciężar realizacji obowiązków raportowych jest na tyle dolegliwy po stronie podatników, że trudno uzasadniać go m.in. potrzebą analizy funkcjonowania ulg i preferencji pod kątem ich oceny ex post. Dodać należy, iż **średnia kara za brak realizacji obowiązku raportowania wynosi w UE około 30 000 euro. W Polsce może przekroczyć 5.000.000 euro**⁴⁷.

⁴⁷ Według przelicznika stawki dziennej w 2019 r, może ona zostać wymierzona do 21.600.000 zł.

SKUTECZNOŚĆ REGULACJI PRZECIWDZIAŁAJĄCYCH UNIKANIU OPODATKOWANIA

Działania podejmowane do tej pory przez Ministerstwo Finansów w zakresie uszczelniania systemu podatkowego w CIT są konsekwentną realizacją omówionych powyżej programów przeciwdziałania unikaniu opodatkowania. Można nawet powiedzieć, iż polski ustawodawca jest pokazywany jako wzór w tempie wprowadzanych zmian.

Niestety często jest także autorem osobliwych rozwiązań w tym zakresie. W szczególności duże zastrzeżenia budzi sposób implementacji, zwłaszcza w odniesieniu do niektórych mechanizmów (m.in. MDR, GAAR, Exit tax, WHT). Jak wielokrotnie wskazywano, w niektórych przypadkach wprowadzono regulacje zbyt rygorystyczne i nakładające obowiązki nieproporcjonalne do zakładanego celu. Co więcej, omawiane przepisy można uznać za niekonstytucyjne (MDR) bądź sprzeczne z prawem międzynarodowym (WHT) lub unijnym (exit tax). Niejedno-znaczność i brak dostatecznej precyzji uchwalonych unormowań

Niestety często jest także autorem osobliwych rozwiązań w tym zakresie. W szczególności duże zastrzeżenia budzi sposób implementacji, zwłaszcza w odniesieniu do niektórych mechanizmów (m.in. MDR, GAAR, Exit tax, WHT). Jak wielokrotnie wskazywano, w niektórych przypadkach wprowadzono regulacje zbyt rygorystyczne i nakładające obowiązki nieproporcjonalne do zakładanego celu. Co więcej, omawiane przepisy można uznać za niekonstytucyjne (MDR) bądź sprzeczne z prawem międzynarodowym (WHT) lub unijnym (exit tax).

budzi poważne problemy w procesie ich stosowania (np. zawiałość przepisów dotyczących raportowania schematów podatkowych doprowadziła do konieczności wydania objaśnień podatkowych, a ogólna klauzula przeciw unikaniu opodatkowaniu budzi zasadnicze wątpliwości

w zakresie możliwości wyboru przez podatnika najmniej kosztownej drogi działania).

Zapobieganie unikaniu opodatkowania służy realizacji sprawiedliwego opodatkowania, ma bowiem zapewnić równy rozkład ciężarów podatkowych. Jednak nie ma pewności co do skuteczności wprowadzonych mechanizmów. Z drugiej strony wielokrotnie zakres nałożonych obowiązków, a także represyjność nowych mechanizmów, wskazują na wyręczanie się podatnikami przez administrację skarbową. Zamiast stworzyć efektywne służby skarbowe, próbuje się przerzucać szereg obowiązków na adresatów tych norm.

Zapobieganie unikaniu opodatkowania służy realizacji sprawiedliwego opodatkowania, ma bowiem zapewnić równy rozkład ciężarów podatkowych. Jednak nie ma pewności co do skuteczności wprowadzonych mechanizmów.

Powyższe wnioski wskazują, iż walka z unikaniem opodatkowania jest bardzo skomplikowanym procesem, którego kosztem ofiarnym mogą stać się niejednokrotnie rzetelni podatnicy. Po raz kolejny potwierdza to wnioski o braku możliwości zbudowania efektywnego i sprawiedliwego systemu opodatkowania dochodu.

Jakub Bińkowski
Dyrektor Departamentu Prawa
i Legislacji ZPP

PODATKI SEKTOROWE
JAKO SZKODLIWY
SPOSÓB NA ZWIĘKSZENIE
WPŁYWÓW
BUDŻETOWYCH

WSTĘP – PODATKI SEKTOROWE I ICH NATURA

Idealny system podatkowy powinien składać się z danin tanich w poborze, niemożliwych do uniknięcia i powszechnych. Tymczasem niedostateczna ściągalność podatku CIT, której powszechność w skali międzynarodowej świadczy o systemowym charakterze problemu (według jednego z dostępnych badań uszczuplenie dochodów państw członkowskich UE związane z unikaniem opodatkowania CIT mogą wynosić nawet 190 mld euro rocznie⁴⁸) generuje szereg różnego rodzaju konsekwencji, zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i legislacyjnym. Jeśli chodzi o ten pierwszy, poza skutkami oczywistymi, takimi jak niższe (niż potencjalne) wpływy do budżetu, wyróżnić można choćby wpływ na konkurencję między podmiotami funkcjonującymi na rynku – dostosowanie struktury działalności w taki sposób, by legalnie zminimalizować wysokość

zobowiązań podatkowych, stanowi istotną przewagę konkurencyjną⁴⁹. Naturalnie, możliwości jej wykorzystywania są w istotnym stopniu uzależnione od wielkości zasobów, którymi dysponuje dany podmiot, można zatem uznać, że pozycja konkurencyjna przedsiębiorców z sektora MŚP może pogarszać się wskutek stosowania mechanizmów optymalizacyjnych. W wymiarze legislacyjnym zaś problemy ze ściągalnością podatku CIT katalizują przede wszystkim dwa rodzaje działań: projektowanie kolejnych „łatek” do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz Ordynacji podatkowej, mających na celu przeciwdziałanie optymalizacji podatkowej oraz wprowadzanie do porządku prawnego nowych danin ukierunkowanych na uzyskanie wyższych wpływów od określonych kategorii podatników, które często – zdaniem

⁴⁸ B. Ferret, D. Gravino, S. Merler, *European added value of legislative report on bringing Transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union*, niepubl., cytat za rezolucją PE z 16 grudnia 2015 r. z zaleceniami dla Komisji dotyczącymi wprowadzenia przejrzystości, koordynacji i konwergencji do polityki

opodatkowania osób prawnych w Unii, dostępna pod adresem: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0457_PL.html [dostęp: 6.12.2019].

⁴⁹ J. Wyciśłok, *Optymalizacja podatkowa. Legalne zmniejszanie obciążeń podatkowych*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 2.

pomysłodawców – nie płacą ich „uczciwego wkładu” w ramach opodatkowania podatkiem CIT.

Naturalnie, możliwości jej wykorzystywania są w istotnym stopniu uzależnione od wielkości zasobów, którymi dysponuje dany podmiot, można zatem uznać, że pozycja konkurencyjna przedsiębiorców z sektora MŚP może pogarszać się wskutek stosowania mechanizmów optymalizacyjnych.

W literaturze pojawia się pogląd, zgodnie z którym już od 2012 roku możliwa jest do zaobserwowania tendencja do wprowadzania kolejnych podatków, których przedmiotem jest działalność prowadzona w konkretnej branży i które jednocześnie ani nie podlegają harmonizacji w ramach przepisów prawa Unii Europejskiej, ani nie mają wobec podatków zharmonizowanych charakteru komplementarnego⁵⁰. Podatki te można sklasyfikować według swoistego kryterium

podmiotowego, tj. obejmują one wyłącznie podmioty wykonujące działalność polegającą na produkcji bądź wydobyciu określonych dóbr lub świadczeniu określonych typów usług⁵¹. Nie ulega wątpliwości, że z uwagi na coraz większą liczbę danin tego rodzaju, podatki sektorowe zażyły już na obecność w typologii obowiązujących w Polsce podatków. Nie bez powodu jedną z komórek organizacyjnych wewnątrz ministerstwa finansów jest Departament Podatków Sektorowych, Lokalnych oraz Podatku od Gier⁵². Zgodnie z opisem dostępnym na stronie internetowej, w ramach swoich kompetencji departament realizuje politykę podatkową w zakresie podatku:

- od niektórych instytucji finansowych,
- od sprzedaży detalicznej,
- od nieruchomości,
- od środków transportowych,
- leśnego,
- rolnego,
- od czynności cywilnoprawnych,
- od spadków i darowizn,
- od gier

⁵⁰ H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe przedsiębiorców, WKP 2017*, dostęp w systemie elektronicznym LEX.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² <https://www.gov.pl/web/finanse/departament-podatkow-sektorowych-lokalnych-oraz-podatku-od-gier> [dostęp: 6.12.2019].

oraz opłaty:

- skarbowej,
- reklamowej,
- targowej,
- miejscowej,
- uzdrowskowej
- od posiadania psów.

Co ciekawe katalog nie zawiera w sobie m.in. podatku od wydobycia niektórych kopalin, który jest w istocie podatkiem sektorowym, ponieważ płać go wyłącznie

podmioty, które w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej wydobywają miedź, srebro, gaz ziemny lub ropę naftową.

Nie ulega wątpliwości, że z uwagi na coraz większą liczbę danin tego rodzaju, podatki sektorowe zasłużyły już na obecność w typologii obowiązujących w Polsce podatków.

PODATKI SEKTOROWE W ŚWIETLE ZASADY POWSZECHNOŚCI OPODATKOWANIA

A. Smith sformułował cztery zasady podatkowe: pewności, dogodności, taniości oraz powszechności opodatkowania. Z punktu widzenia analizy problematyki podatków sektorowych, szczególnie istotna jest ta ostatnia zasada. Smith domagał się zniesienia przywilejów stanowych i wprowadzenia systemu, w ramach którego wszyscy, bez względu na pochodzenie i status społeczny, uiszczaliby daniny proporcjonalne

do swojego dochodu⁵³. Swoistym odzwierciedleniem tej koncepcji mogą być – w kontekście podatkowym – zasady ustanowione w art. 32 oraz art. 84 konstytucji, czyli zasada równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji oraz zasada powszechnego obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych określonych w ustawie. Interesująca wydaje się być relacja między implementowaniem nowych

⁵³ S. Swadźba, *Rozważania o podatkach w „Bogactwie narodów”*. Aktualność myśli, *Studia i Prace WNEiZ US*, nr 44/2 2016, s. 333.

obowiązków podatkowych dotyczących wyłącznie określonych sektorów gospodarki, a wspomnianymi zasadami. Szczególnie, że zasadę powszechności opodatkowania realizuje się poprzez uchwalanie podatków opartych o charakterze powszechnym, tj. opartych na możliwie szerokiej bazie podatkowej⁵⁴ – sektorowy charakter daniny w naturalny sposób tę bazę zawęża. Naturalnie, zgodnie z art. 217 konstytucji, prawodawca ma wyłączne prawo do nakładania podatków oraz określania ich elementów konstrukcyjnych i może je wykorzystać tylko w drodze ustawy. Przepis ten nie odnosi się zatem do materialnych granic opodatkowania, jednak ustanawia zasadę władztwa daninowego państwa⁵⁵. W zakresie tegoż władztwa mieści się m.in. władztwo stanowienia danin publicznych i kształtowania ich (tj. ustanawiania parametrów mających wpływ na wysokość obciążeń, w tym również różnicowania stawek)⁵⁶.

Władztwo to nie ma oczywiście charakteru bezwzględnego – ograniczają je zasady o umocowaniu konstytucyjnym, które można podzielić na:

- zasady systemu prawa daninowego (m.in. wspomniane zasady równości i powszechności opodatkowania),
- zasady prawa daninowego (m.in. niedopuszczalność regulowania danin publicznych w drodze zarządzenia),
- zasady tworzenia prawa daninowego (wynikające z wymogów państwa prawnego, m.in. zasada pewności prawa, czy też zakazu działania prawa wstecz)
- oraz zasady ochrony praw obywatelskich w zakresie prawa daninowego (m.in. zasada określoności czy proporcjonalności)⁵⁷.

⁵⁴ P. Felis, *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2012, s. 376.

⁵⁵ P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, komentarz do art. 217, dostęp elektroniczny w systemie LEX.

⁵⁶ J. Kulicki, *Zakres władztwa podatkowego w obecnym systemie prawnym w Polsce*, Analizy Biura Analiz Sejmowych, nr 16 (41), Warszawa 2010.

⁵⁷ C. Kosikowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe: Zagadnienia egzaminacyjne i seminaryjne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2012, s. 188.

Nie ulega wątpliwości, że prawodawca ma umocowaną konstytucyjnie prerogatywę ustanawiania nowych podatków

Władztwo to nie ma oczywiście charakteru bezwzględnego – ograniczają je zasady o umocowaniu konstytucyjnym, które można podzielić na:

- *zasady systemu prawa daninowego (m.in. wspomniane zasady równości i powszechności opodatkowania),*
- *zasady prawa daninowego (m.in. niedopuszczalność regulowania danin publicznych w drodze zarządzenia),*
- *zasady tworzenia prawa daninowego (wynikające z wymogów państwa prawnego, m.in. zasada pewności prawa, czy też zakazu działania prawa wstecz)*
- *oraz zasady ochrony praw obywatelskich w zakresie prawa daninowego (m.in. zasada określoności, czy proporcjonalności).*

i określania ich przedmiotów oraz zakresu podmiotowego, jednak granice swobody w tym zakresie są ustanowione przez pozostałe zasady konstytucyjne. Granice te nie są oczywiście usankcjonowane w sposób jednoznaczny. Przytaczana zasada równości, w rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego, polega na tym że wszystkie podmioty prawa, które charakteryzują się jakąś istotną cechą w równym stopniu mają być traktowane równo⁵⁸. Jednocześnie realizacja zasady równości nie oznacza zrównania sytuacji wszystkich podmiotów ze względu na cechy, jakimi się charakteryzują – wymaga ona, żeby podmioty były traktowane w równym stopniu równo, jeśli charakteryzują się daną cechą istotną⁵⁹. Podstawowy problem z taką konstrukcją – w szczególności w kontekście omawianego zagadnienia - polega na tym, że bardzo trudne jest określenie adekwatnego katalogu czy też poziomu szczegółowości cech istotnych uzasadniających wyróżnienie danej kategorii podmiotów spośród innych. Wydaje się, że kluczowy jest kontekst pozostałych

⁵⁸ Wyrok TK z 5 listopada 1997 roku, sygn. K 22/97.

⁵⁹ *Ibidem*.

zasad wyrażonych w Konstytucji RP. To, czy prawodawca ma w danym przypadku możliwość różnicowania sytuacji podmiotów i odstępstwa od zasady równości, zależy od kryterium, na podstawie którego dokonano zróżnicowania. Spełnione powinny być następujące kryteria:

- zróżnicowanie to musi mieć charakter racjonalnie uzasadniony,
- waga interesu, któremu ma ono służyć, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych,
- musi ono pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, które uzasadniałyby zróżnicowanie sytuacji podmiotów podobnych⁶⁰.

Za każdym razem, gdy dokonuje się oceny zgodności regulacji z zasadą równości, powinno się ustalić – kolejno – czy mamy do czynienia z podmiotami tożsamymi, na podstawie jakiej cechy dokonano zróżnicowania sytuacji prawnej

adresatów danej normy, w końcu – czy zróżnicowanie było uzasadnione⁶¹.

Reasumując dotychczasowe rozważania, nie sposób jest argumentować za tezę, by niezgodne z zasadą równości (i korelującym z nią zakazem dyskryminacji) było wprowadzanie jakichkolwiek podatków sektorowych. Tego rodzaju kompetencja mieści się w zakresie władztwa daninowego państwa, jednak nie ma ona charakteru bezwzględnego – ograniczona jest zasadami konstytucyjnymi, zaś samo rozróżnienie sytuacji prawno-podatkowej określonego rodzaju podmiotów powinno być zgodne z wymienionymi wyżej kryteriami. Możliwe jest zatem zaprojektowanie

Jednak nie ma ona charakteru bezwzględnego – ograniczona jest zasadami konstytucyjnymi, zaś samo rozróżnienie sytuacji prawno-podatkowej określonego rodzaju podmiotów powinno być zgodne z wymienionymi wyżej kryteriami.

⁶⁰ Wyrok TK z 15 lipca 2010 roku, sygn. K 63/07.

⁶¹ Wyrok TK z 5 lipca 2011 roku, sygn. P 14/10.

takiego podatku sektorowego, który będzie naruszał zakaz dyskryminacji i zasadę równości, w konsekwencji czego będzie niezgodny z konstytucją.

Podstawowym przedmiotem analizy powinno być kryterium, na podstawie którego wyodrębniono grupę podmiotów podlegających

dodatkowym obciążeniom. Im bardziej „szerokie” jest to kryterium, z tym bardziej powszechną daniną mamy do czynienia, a zatem tym mniejsze jest ryzyko dyskryminacji. Jako że w grę wchodzi w tym przypadku interesy finansowe podmiotów gospodarczych, należy ze szczególną uwagą badać każdy tego rodzaju przypadek.

PODATKI SEKTOROWE A POZIOM SKOMPLIKOWANIA SYSTEMU PODATKOWEGO

W literaturze podkreśla się, że mimo iż poziom skomplikowania systemów podatkowych stanowi w istocie problem o charakterze powszechnym i międzynarodowym, brak jest jednolitego podejścia do tego zagadnienia⁶². W zależności od punktu widzenia, można ten poziom skomplikowania postrzegać przez pryzmat zrozumiałości i klarowności tekstu prawnego, czasu potrzebnego na wykonanie wszystkich czynności potrzebnych do zrealizowania obowiązku podatkowego czy też np. nakładu pracy potrzebnego

do udzielenia porady podatkowej, z uwzględnieniem wszelkich zachodzących w tej dziedzinie zmian. Dla przykładu, J. Slemrod (notabene laureat ekonomicznego „antynobla”, którego otrzymał wraz z W. Kopczukiem za wykazanie, że podatnicy w Stanach Zjednoczonych są w stanie opóźnić swoją śmierć w celu obniżenia wysokości podatku od spadku⁶³) wskazuje, że poziom skomplikowania systemu podatkowego można postrzegać w czterech aspektach: przewidywalności, egzekwowalności, trudności i podatności

⁶² C. Evans, B. Tran-Nam, *Towards the Development of a Tax System Complexity Index*, *Fiscal Studies* 2013, s. 342 i następane.

⁶³ <https://www.money.pl/archiwum/gospodarka/arttykul/piekny;nobel,183,0,129463.html>.

na manipulacje⁶⁴. Autor twierdzi również, że miernikiem poziomu skomplikowania systemu jest suma zasobów poświęconych na realizację obowiązków podatkowych⁶⁵.

W czysto finansowym ujęciu, koszty wynikające z konieczności dostosowania się do nowych obowiązków i bieżącego monitorowania zmian w systemie (compliance cost) stanowią dla gospodarki środki stracone, ponieważ alternatywnie mogłyby zostać wykorzystane dla wygenerowania wartości dodanej. Ponadto skomplikowanie systemu podatkowego sprzyja unikaniu opodatkowania (a zatem realizuje cel sprzeczny z pierwotną przyczyną komplikacji), sprawia że trudno jest rozróżnić celowe działanie podatnika w złej wierze od popełnionego nieświadomie błędu, a także generuje wysoki poziom niepewności prawnej.

W literaturze wyróżnia się wiele negatywnych skutków skomplikowania systemu podatkowego. W czysto finansowym ujęciu, koszty wynikające z konieczności dostosowania się do nowych obowiązków i bieżącego monitorowania zmian w systemie (*compliance cost*) stanowią dla gospodarki środki stracone, ponieważ alternatywnie mogłyby zostać wykorzystane dla wygenerowania wartości dodanej⁶⁶. Ponadto skomplikowanie systemu podatkowego sprzyja unikaniu opodatkowania (a zatem realizuje cel sprzeczny z pierwotną przyczyną komplikacji), sprawia że trudno jest rozróżnić celowe działanie podatnika w złej wierze od popełnionego nieświadomie błędu, a także generuje wysoki poziom niepewności prawnej⁶⁷. Na poziomie behawioralnym badania wskazują, że mimo iż poziom skomplikowania prawa podatkowego nie stanowi kluczowego czynnika kształtującego podstawy podatków, to poziom skomplikowania przepisów wpływa na stosunek podatników do ich

⁶⁴ J. Slemrod, *Complexity, Compliance Costs and Tax Evasion*, *Taxpayer Compliance: Social Science Perspectives* Vol. 2, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 1989.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ T. Budak, S. James, *The level of tax complexity: a comparative analysis between the UK and Turkey Based on the OTS Index*, *International Tax Journal*, Vol. 44 (1), 2018, s. 22-36.

⁶⁷ *Ibidem*.

naginania na swoją korzyść⁶⁸. Mniej skomplikowane przepisy mogą skłaniać do częstszego uznawania takiej aktywności za niemoralną i nieakceptowalną.

Mniej skomplikowane przepisy mogą skłaniać do częstszego uznawania takiej aktywności za niemoralną i nieakceptowalną.

Źródła skomplikowania systemu podatkowego są rozmaite. Wyróżnić można wśród nich m.in. chęć ochrony wpływów budżetowych i stanowiące jej refleks minimalizowanie ryzyka strat we wpływach, wykorzystywanie systemu podatkowego dla celów pozafiskalnych, poszerzanie bazy podatkowej, częstotliwość zmian prawa podatkowego itd.⁶⁹ Nie ulega wątpliwości, że również liczba danin składających się na system i przepisów szczególnych wpływa na poziom jego skomplikowania. Z tego punktu widzenia, wprowadzanie dedykowanych, sektorowych podatków, obok obowiązującego

powszechnie podatku CIT, wpływa oczywiście na zwiększenie poziomu skomplikowania systemu.

Poziom skomplikowania oceniany jest na skali od 0 (nie skomplikowany) do 1 (ekstremalnie skomplikowany). Polski system opodatkowania korporacji został oceniony na 0,41 i zajął 76 miejsce wśród 100 badanych państw (1 miejsce zajmuje państwo o najmniej skomplikowanym systemie).

Nie powinno zatem dziwić, że dodatkowe (poza CIT) podatki obciążające m.in. określone sektory gospodarki, to jeden z kryteriów uwzględnionych w metodologii Tax Complexity Index – bodaj jedyne go rankingu kompleksowo oceniającego poziom skomplikowania systemu opodatkowania korporacji w różnych państwach świata⁷⁰. Poziom skomplikowania oceniany jest na skali od 0 (nie skomplikowany) do 1 (ekstremalnie skomplikowany). Polski system opodatkowania

⁶⁸ D. A. Nugent, *Legislating morality: the effects of tax law complexity on taxpayers' attitudes*, *The Journal of Applied Business Research* –

September/October 2013, vol. 29, number 5, s. 1488.

⁶⁹ C. Evans, B. Tran-Nam, *op. cit.*, s. 348.

⁷⁰ <https://www.taxcomplexity.org/>.

korporacji został oceniony na 0,41 i zajął 76 miejsce wśród 100 badanych państw (1 miejsce zajmuje państwo o najmniej skomplikowanym systemie). Mniej skomplikowanym systemem opodatkowania korporacji może pochwalić się m.in. Słowenia, Hiszpania, Rumunia, Wielka Brytania czy Norwegia, ale również Francja uznawana za jedną z najbardziej przeregulowanych gospodarek Europy. Pod względem kryterium, jakim są „dodatkowe” względem CIT podatki, Polska zajęła 41 miejsce, a zatem plasuje się w połowie stawki.

Pod względem kryterium, jakim są „dodatkowe” względem CIT podatki, Polska zajęła 41 miejsce, a zatem plasuje się w połowie stawki.

Przykładem państwa, w którego polityce podatkowej w ciągu ostatnich lat coraz większą rolę odgrywać zaczęły podatki sektorowe są Węgry. Wśród wprowadzonych tam danin o ściśle ograniczonej bazie, wymienić można między innymi specjalny podatek obciążający

dostawców energii, podatek od sprzedawców żywności, podatek telekomunikacyjny, podatek od instytucji finansowych czy podatek od maszyn do gier hazardowych⁷¹. W rezultacie, w ciągu zaledwie czterech lat (od 2009 do 2013 roku), stosunek wpływów z podatków sektorowych do węgierskiego PKB wzrósł pięciokrotnie – z 0,5 proc. do 2,5 proc.⁷² Międzynarodowy Fundusz Walutowy w 2015 roku rekomendował rządowi w Budapeszcie stopniowe eliminowanie „zaburzających” (w domyśle – sytuację na rynku) podatków sektorowych, które obniżają poziom prostoty i przewidywalności polityki

Międzynarodowy Fundusz Walutowy w 2015 roku rekomendował rządowi w Budapeszcie stopniowe eliminowanie „zaburzających” (w domyśle – sytuację na rynku) podatków sektorowych, które obniżają poziom prostoty i przewidywalności polityki podatkowej.

⁷¹ https://www.ahkungarn.hu/fileadmin/AHK_Un_garn/Dokumente/Publikationen/Standort/StandortU_2019_EN_web.pdf.

⁷² https://www.tax-news.com/news/EU_Warns_Hungary_On_SectoralTaxes___60442.html.

podatkowej⁷³. Co znamienne, węgierskie podatki sektorowe

w dużej mierze obciążają przychód, a nie dochód podatników⁷⁴.

PODATKI SEKTOROWE JAKO ELEMENT POLITYKI PODATKOWEJ W POLSCE

W 2016 roku w Polsce zdecydowano się wprowadzić dwa podatki sektorowe.

Pierwszym z nich jest tzw. **podatek bankowy** wprowadzony w ramach ustawy z 15 stycznia 2016 roku o podatku od niektórych instytucji finansowych⁷⁵. Konstrukcja podatku jest następująca. Podatnikami podatku są rozmaite instytucje finansowe, enumeratywnie wymienione w art. 4 ustawy:

1. banki krajowe,
2. oddziały banków zagranicznych,
3. oddziały instytucji kredytowych,
4. spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe,
5. krajowe zakłady ubezpieczeń,
6. krajowe zakłady reasekuracji,
7. oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń i zagranicznych zakładów reasekuracji,

8. główne oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń i zagranicznych zakładów reasekuracji,
9. instytucje pożyczkowe.

Przedmiotem opodatkowania są aktywa podatników podatku. Stawka podatku to 0,0366 proc., a podstawa opodatkowania ustalana jest w rozmaity sposób, w zależności od podatników – dla przykładu:

- podstawą opodatkowania podatnika będącego bankiem krajowym będzie nadwyżka sumy wartości aktywów wynikająca z zestawienia obrotów i sald, ustalona na ostatni dzień miesiąca na podstawie zapisów na kontach księgi głównej ponad kwotę 4 mld zł;
- w przypadku instytucji ubezpieczeniowych podstawą

⁷³ <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Hungary-Staff-Report-for-the-2015-Article-IV-Consultation-42828>.

⁷⁴ <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2010-12-29/hungarys-risky-economic-strategy>.

⁷⁵ Dz. U. z 2019 roku poz. 1836.

opodatkowania będzie analogicznie liczona nadwyżka sumy wartości aktywów ponad kwotę 2 mld zł,

- zaś dla instytucji pożyczkowych – nadwyżka ponad kwotę 200 mln zł.

Trzeba podkreślić, że Polska nie jest jedynym państwem, w którym zdecydowano się na wprowadzenie tego rodzaju obciążenia. Jak zauważył sam projektodawca w uzasadnieniu do projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych, podobne daniny funkcjonują w Wielkiej Brytanii, na Węgrzech, w Portugalii czy we Francji⁷⁶. Działania poszczególnych państw były jednak poprzedzone pracami na poziomie międzynarodowym – już w 2010 roku Międzynarodowy Fundusz Walutowy, na wniosek grupy G20, opracował raport dotyczący opodatkowania sektora finansowego⁷⁷. Bezpośrednią przyczyną, dla której rozpoczęto prace nad dokumentem, była chęć znalezienia sposobu na to, by sektor finansowy w „uczciwy

sposób” partycypował w kosztach związanych z państwowymi interwencjami ukierunkowanymi na ratowanie go w czasie kryzysu gospodarczego 2007 - 2009 roku. Koszty te sięgały, według przedstawionych w raporcie szacunków, od 2,8 proc. do nawet 6 proc. PKB państw dotkniętych recesją. Podstawowym celem przygotowania nowego podejścia do opodatkowania sektora finansowego było zatem zapewnienie „adekwatnej” do poniesionych w czasie kryzysu wydatków państwowych kontrybucji do budżetu, a jednocześnie zminimalizowanie ryzyka wystąpienia podobnych problemów w przyszłości. Analogiczną argumentację można było odnaleźć w projekcie dyrektywy Rady UE w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych i zmieniającej dyrektywę 2008/7/WE⁷⁸. Jak stwierdzono w uzasadnieniu wniosku – „sektor finansowy miał znaczący udział w spowodowaniu kryzysu gospodarczego, natomiast koszty tego kryzysu ponieśli ogólnie obywatele Europy i rządy”.

⁷⁶ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/7CC013AC735F9C3AC1257F1500603C30/%24File/75.pdf>.

⁷⁷ *Financial Sector Taxation: The IMF's Report to the G-20 and Background Material.*

⁷⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011PC0594&from=PL>.

Polska sytuacja była odmienna o tyle, że kryzys finansowy, którego skutki odczuliśmy łagodniej niż większość gospodarek zachodnich, o czym świadczyć może choćby brak recesji gospodarczej w okresie 2007 – 2009, miał z naszego punktu widzenia przyczyny egzogeniczne, a nie endogeniczne. Innymi słowy, kryzys objawił się w Polsce niejako rykoszetem. O ile w państwach zachodnich był on – jak się przyjmuje – konsekwencją błędnej polityki monetarnej, braku ładu na rynkach finansowych, a także ekspansywną polityką banków, w szczególności w zakresie udzielania ryzykownych kredytów hipotecznych, o tyle w Polsce nie występowały zjawiska, które uznaje się za bezpośrednie przyczyny kryzysu⁷⁹. Nic zatem dziwnego, że i argumentacja wykorzystywana do poparcia propozycji wprowadzenia nowego podatku była w Polsce inna niż w znacznej części państw zachodniej Europy. We wspomnianym już uzasadnieniu projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych, cel ustawy określony jest wprost – chodziło o pozyskanie

dodatkowego źródła finansowania wydatków budżetowych, w tym w szczególności przewidzianych w programie rządu wydatków społecznych.

We wspomnianym już uzasadnieniu projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych, cel ustawy określony jest wprost – chodziło o pozyskanie dodatkowego źródła finansowania wydatków budżetowych, w tym w szczególności przewidzianych w programie rządu wydatków społecznych.

W ramach opisu przewidywanych skutków finansowych i gospodarczych podatku od niektórych instytucji finansowych, wpływy do budżetu oszacowano na 6,5 – 7 mld zł w 2016 roku. Stwierdzono ponadto, że wprowadzenie daniny nie będzie miało istotnego wpływu na zdolność do udzielania kredytu przez banki, a także że podatek – z uwagi na swój majątkowy charakter – nie powinien być przerzucany na klientów banków.

⁷⁹ *Polski rynek finansowy w obliczu kryzysu finansowego w latach 2008 – 2009, raport Komisji Nadzoru Finansowego, 2010.*

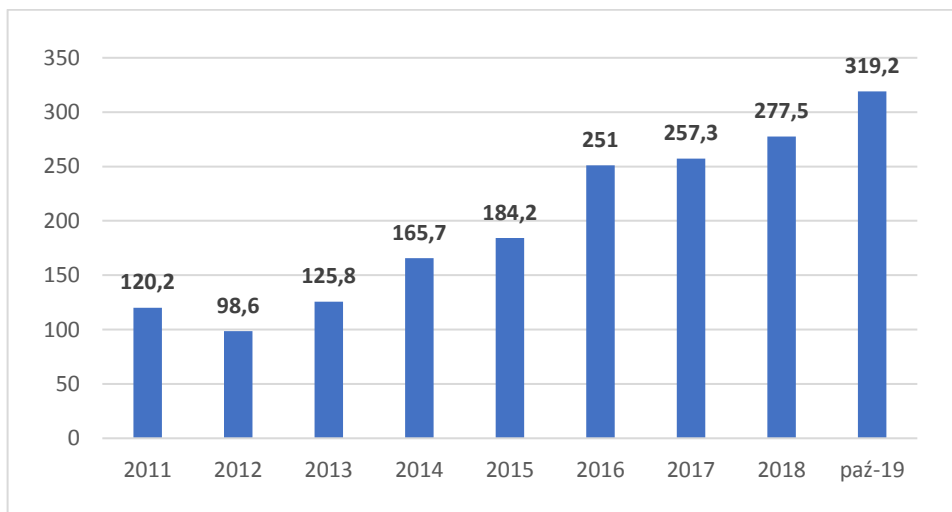
Z perspektywy kilku lat łatwo można dostrzec, że te prognozy były mylne.

W 2016 roku wpływy z podatku sięgnęły 3,5 mld zł, w 2017 było to 4,3 mld zł⁸⁰, zaś w 2018 4,5 mld zł.⁸¹ Tym samym, w istocie wpływy planowane na jeden rok obowiązywania daniny, udało się uzyskać dopiero w ciągu dwóch lat od jego wprowadzenia. Jedną z przyczyn niższej, niż zakładana, efektywności fiskalnej nowej daniny może być jej

konstrukcja, w ramach której z podstawy opodatkowania wyłączone są obligacje skarbowe znajdujące się w portfelu banków. Reakcja sektora była stosunkowo prosta – wzrósł popyt na obligacje skarbowe. W rezultacie, w październiku 2019 roku (ostatnie dostępne dane) dług Skarbu Państwa wobec krajowego sektora bankowego wynosił 319 mld zł, podczas gdy w 2015 roku były to 184 mld zł.⁸²

Wykres 8. Dług Skarbu Państwa wobec krajowego sektora bankowego (w mld zł)

83



⁸⁰ <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/pobor-podatku-od-instytucji-finansowych.html>.

⁸¹ Omówienie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za rok 2018, Ministerstwo Finansów.

⁸² <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-skarbu-panstwa>.

⁸³ *Ibidem*.

Na wykresie widać, że wzrost w okresie od 2015 do 2019 był znacznie bardziej dynamiczny niż w okresie od 2011 do 2015. Stosowanie przez banki narzędzia optymalizacji w postaci inwestowania w obligacje skarbowe zostało zauważone w literaturze⁸⁴, jednak ocena tego zjawiska pozostaje niejednoznaczna. Z jednej bowiem strony wpływa na obniżenie wpływów z tytułu podatku od niektórych instytucji finansowych, z drugiej zaś powoduje, iż krajowy sektor bankowy w większym stopniu partycypuje w finansowaniu polskiego długu publicznego, co pozwoliło na ograniczenie udziału w nim zagranicznych inwestorów. Ten stan faktyczny stanowi w zasadzie refleks trudnego do rozstrzygnięcia dylematu, przed którym stał projektodawca – uwzględniając bowiem obligacje skarbowe w podstawie opodatkowania, zniechęciłby sektor bankowy do inwestowania w skarbowe papiery dłużne, zaś przyjęte ostatecznie rozwiązania redukują skuteczność fiskalną podatku.

Uwzględniając obligacje skarbowe w podstawie opodatkowania, zniechęciłby sektor bankowy do inwestowania w skarbowe papiery dłużne, zaś przyjęte ostatecznie rozwiązania redukują skuteczność fiskalną podatku.

Trzeba ponadto zauważyć, że z danych NBP wynika, że o ile np. przez cały 2015 rok mieliśmy do czynienia z tendencją do łagodzenia kryteriów udzielania kredytów oraz obniżania marż, o tyle od 2016 roku, szczególnie w zakresie kredytów dla przedsiębiorców, zaobserwować można wyraźne zaostrzenie kryteriów udzielania kredytów⁸⁵. Dodatkowo w okresie następującym po wprowadzeniu omawianego podatku zauważalne staje się obniżanie oprocentowania nowych depozytów (szczególnie gospodarstw domowych). Z danych NBP wynika, że w listopadzie 2019 roku przeciętne oprocentowanie depozytu gospodarstwa domowego wynosiło 1,3 proc., podczas gdy

⁸⁴ M. Wojciuk, *Wpływ podatku od niektórych instytucji finansowych na zachowania banków komercyjnych w Polsce*, *Optimum. Studia ekonomiczne*, nr 6/2017 (90), s. 39, dostrzeżone również w raporcie NBP pt. *Rozwój systemu finansowego w Polsce*

w 2018 r., dostępnym pod adresem: <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemfinansowy/rozwoj.html>.

⁸⁵ <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemfinansowy/kredytowy.html>.

jeszcze w grudniu 2015 roku było to 1,8 proc.⁸⁶ W tym samym czasie stopy procentowe NBP pozostawały niezmiennie, zaś wskaźnik WIBOR

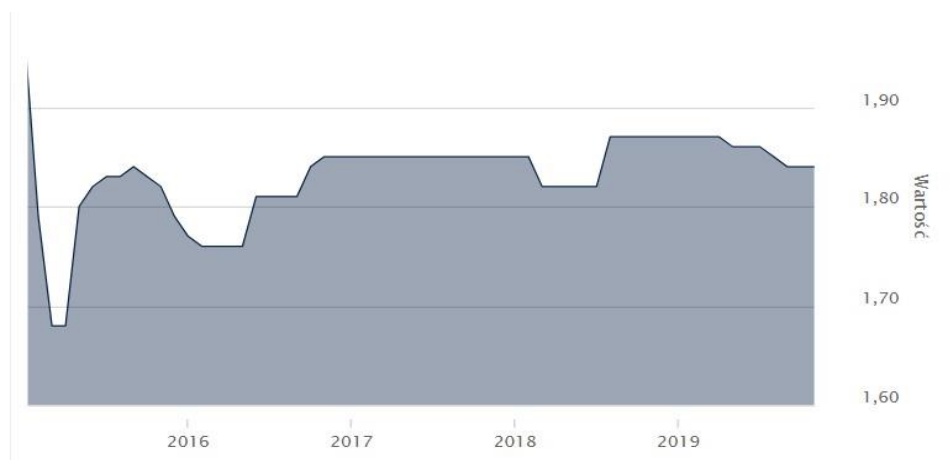
(odzwierciedlający koszt pożyczek międzybankowych) oscylował w granicach od 1,7 proc. do niespełna 1,9 proc.

Tabela 4. Stopy procentowe obowiązujące od 5 marca 2015 roku do chwili obecnej

Stopa procentowa	Oprocentowanie	Obowiązuje od dnia
Stopa referencyjna	1,50	2015-03-05
Stopa lombardowa	2,50	2015-03-05
Stopa depozytowa	0,50	2015-03-05
Stopa redyskonta weksli	1,75	2015-03-05

Źródło: www.nbp.pl

Wykres 9. Wskaźnik WIBOR w okresie od stycznia 2015 do listopada 2019



Źródło: www.money.pl

⁸⁶ https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/statystyka/pieniezna_i_bankowa/oprocentowanie.html.

W konsekwencji obniżki oprocentowania depozytów oraz wzrostu cen niektórych usług dosyć powszechna stała się opinia, że końcowe koszty podatku bankowego ponieśli w dużej mierze konsumenci⁸⁷.

Z danych NBP wynika, że w listopadzie 2019 roku przeciętne oprocentowanie depozytu gospodarstwa domowego wynosiło 1,3 proc., podczas gdy jeszcze w grudniu 2015 roku było to 1,8 proc. W tym samym czasie stopy procentowe NBP pozostawały niezmiennie, zaś wskaźnik WIBOR (odzwierciedlający koszt pożyczek międzybankowych) oscylował w granicach od 1,7 proc. do niespełna 1,9 proc.

Reasumując, wprowadzenie podatku od niektórych instytucji finansowych przyniosło efekt fiskalny (mniej spektakularny, niż to pierwotnie zakładano), wywołując jednocześnie szereg efektów ubocznych.

W tym wariantcie rezultatem wprowadzenia podatku sektorowego stało się uzyskanie krajowego źródła finansowania długu publicznego oraz uzyskanie dodatkowych wpływów do budżetu, poprzez faktyczne opodatkowanie klientów instytucji finansowych wchodzących w zakres podmiotowy nowej daniny.

Innym podatkiem wprowadzonym w 2016 roku był **podatek od sprzedaży detalicznej**. Ustawa z 6 lipca 2016 roku o podatku od sprzedaży detalicznej⁸⁸ stanowi, że podatnikami podatku są sprzedawcy detaliczni, przedmiotem opodatkowania jest przychód ze sprzedaży detalicznej, zaś podstawę opodatkowania stanowi osiągnięta w danym miesiącu nadwyżka przychodów ze sprzedaży detalicznej ponad kwotę 17 mln zł. W przypadku podatku od sprzedaży detalicznej mamy do czynienia z progresywną skalą podatkową – przychód do 170 mln zł jest opodatkowany stawką 0,8 proc., zaś do nadwyżki ponad tę kwotę stosuje się stawkę 1,4 proc.

⁸⁷ Por. np. <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1448433,podatek-bankowy-sutki->

<https://wei.org.pl/article/kto-zaplaci-za-CHF/>.
⁸⁸ Dz. U. 2019 poz. 1433.

Zaproponowana konstrukcja podatku ma dwie charakterystyczne cechy.

Wprowadzenie podatku od niektórych instytucji finansowych przyniosło efekt fiskalny (mniej spektakularny, niż to pierwotnie zakładano), wywołując jednocześnie szereg efektów ubocznych.

Po pierwsze, podatek od sprzedaży detalicznej jest podatkiem przychodowym. Przepisy wprowadzające daninę zostały co prawda

zakwestionowane przez Komisję Europejską (co przybliżone zostanie w następnych akapitach), jednak nie z powodu przedmiotu opodatkowania. Jest to jeden z dowodów na to, że podnoszone niejednokrotnie tezy, jakoby wprowadzenie do porządku prawnego podatku przychodowego było jakkolwiek sprzeczne z prawem Unii Europejskiej, są fałszywe⁸⁹.

Po drugie, podatek ma charakter progresywny, a skala podatkowa wygląda następująco jak w poniższej tabeli.

Tabela 4. Skala podatkowa w podatku od sprzedaży detalicznej.

Przychód ze sprzedaży detalicznej	Stawka podatku
<17 mln PLN	Zwolniony
>17 mln PLN<170 mln PLN	0,8 proc.
>170 mln PLN	0,8 proc. x 170 mln PLN + 1,4 proc. x nadwyżka ponad 170 mln PLN

W uzasadnieniu do projektu⁹⁰, projektodawca wyróżnił kilka celów proponowanej regulacji. Artykułując oczywisty cel fiskalny, stwierdził

jednocześnie, że uzyskanie dodatkowych dochodów z tytułu nowej daniny ma „wyrównać uszczerbek budżetowy, który

⁸⁹ Por. np. <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/zludny-urok-podatku-obrotowego/>.

⁹⁰ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/6E4B8F10C4A7AA01C1257FD3003ABA69/%24File/615.pdf>.

powstaje w wyniku stosowania praktyk optymalizacyjnych dotyczących podatku dochodowego od osób prawnych". Jest to interesujący przykład stwierdzenia wprost, że jednym z głównych powodów wprowadzenia regulacji jest nieskuteczność fiskalna przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Dodatkowe komplikowanie systemu podatkowego w celu uszczelnienia poboru jakiegokolwiek daniny jest, jak już zaznaczono, zdecydowanie niepożądanym kierunkiem kształtowania polityki podatkowej.

Co ciekawe, projektodawca zawarł w uzasadnieniu tezę analogiczną do tej, którą można było znaleźć w uzasadnieniu do projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych. Stwierdził mianowicie, że podatek od sprzedaży detalicznej ma charakter podatku bezpośredniego, a zatem nie będzie przerzucany na konsumenta, a jego ekonomiczny koszt poniosą sprzedawcy detaliczni. W przypadku podatku od niektórych instytucji finansowych teza ta została zweryfikowana negatywnie, mamy dodatkowo wszelkie przesłanki by

przypuszczać, że i podatek od sprzedaży detalicznej będzie przerzucany na klientów sklepów.

Projektodawca zawarł w uzasadnieniu tezę analogiczną do tej, którą można było znaleźć w uzasadnieniu do projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych. Stwierdził mianowicie, że podatek od sprzedaży detalicznej ma charakter podatku bezpośredniego, a zatem nie będzie przerzucany na konsumenta, a jego ekonomiczny koszt poniosą sprzedawcy detaliczni.

Trudno w tej chwili powiedzieć, kiedy będzie można ocenić słuszność tej prognozy, jako że w pobór podatku od sprzedaży detalicznej został zawieszony w związku z toczącym się postępowaniem Komisji Europejskiej przeciwko Polsce.

19 września 2016 roku Komisja Europejska poinformowała Polskę o wszczęciu postępowania w sprawie niedozwolonej pomocy publicznej, na podstawie art. 108 ust. 2 Traktatu

o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE). Art. 107 ust. 1 TFUE ustanawia zasadę niezgodności z rynkiem wewnętrznym wszelkiej pomocy przyznawanej przez państwo członkowskie przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, w zakresie w jakim wpływa ona na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi. Przepisy art. 107 ust. 2 i 3 określają przypadki, w których pomoc państwa jest lub może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

Zgodnie ze wstępną oceną Komisji, wyrażoną m.in. w zaproszeniu do zgłoszenia uwag opublikowanym 4 listopada 2016 roku⁹¹, sam podatek nie rodzi wątpliwości w kontekście dopuszczalności pomocy państwa, jednak progresywne stawki podatkowe taką pomoc stanowią. Według oceny Komisji, wprowadzają one niejednakowe traktowanie przedsiębiorstw prowadzących

sprzedaż detaliczną i znajdujących się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej oraz przyznają selektywną korzyść przedsiębiorstwom osiągającym niższe przychody. Komisja podkreśliła, że stosowanie progresywnych stawek może być uzasadnione, jeśli służyć ma konkretnemu celowi. W opinii Komisji, Polska takiego celu nie określiła, w związku z czym organ postanowił skorzystać z uprawnienia przysługującego mu na podstawie art. 13 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589 z 13 lipca 2015 roku ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁹², tj. wydać nakaz zawieszenia niezgodnej z prawem pomocy do momentu podjęcia przez Komisję decyzji w sprawie zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym.

Postępowanie zostało zakończone decyzją 2018/160 z dnia 30 czerwca 2017 roku w sprawie pomocy państwa SA.44351 (ex 2016/NN) wdrożonej przez Polskę w odniesieniu do podatku od sprzedaży detalicznej⁹³.

⁹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:406:FULL&from=EN>.

⁹² https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.248.01.0009.01.POL&toc=OJ:L:2015:248:TOC.

⁹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32018D0160>.

Komisja stwierdziła w decyzji, że progresywna skala podatku od sprzedaży detalicznej stanowi pomoc publiczną niezgodną z rynkiem wewnętrznym. Argumentacja Komisji była następująca. Podatek od sprzedaży detalicznej został ustanowiony ustawą przyjętą przez Sejm, zaś przyjęta progresywna skala podatkowa prowadzi do rezygnacji przez Polskę z dochodów podatkowych, które w innym przypadku państwo mogłoby pobrać od małych sprzedawców detalicznych o niskim przychodzie, gdyby były opodatkowane analogicznie do dużych przedsiębiorstw. Tym samym, zastosowany środek (tj. podatek od sprzedaży detalicznej o konstrukcji przewidzianej w ustawie) może być przypisany państwu polskiemu oraz jest finansowany z zasobów państwa (niezrealizowane potencjalne dochody budżetowe).

Komisja stwierdziła w decyzji, że progresywna skala podatku od sprzedaży detalicznej stanowi pomoc publiczną niezgodną z rynkiem wewnętrznym.

Zdaniem Komisji, konstrukcja podatku (tj. progresywna struktura stawek) generuje po stronie przedsiębiorstw handlu detalicznego o niewielkich przychodach korzyść w postaci niższych efektywnych stawek podatkowych, niż te obowiązujące dla dużych przedsiębiorstw z tego sektora. Dalej Komisja stwierdziła, że środek jest - w świetle systemu odniesienia, za który przyjęła liniowe opodatkowanie wszystkich przedsiębiorstw w sektorze - selektywny i wprowadza dyskryminujące zróżnicowanie przedsiębiorców znajdujących się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej, poprzez preferowanie mniejszych podmiotów w sposób nieuzasadniony charakterem lub ogólną strukturą podatkowego systemu odniesienia. Z faktu tego Komisja wywodzi, że środek (podatek) zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem, ponieważ umacnia pozycję finansową niewielkich przedsiębiorstw na polskim rynku sprzedaży detalicznej. Tym samym, jako że nie zachodzą – w opinii Komisji – żadne okoliczności wskazujące na to, by pomoc była zgodna z zasadami rynku

wewnętrznego, środek został uznany za pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym.

Dalej Komisja stwierdziła, że środek jest - w świetle systemu odniesienia, za który przyjęła liniowe opodatkowanie wszystkich przedsiębiorstw w sektorze - selektywny i wprowadza dyskryminujące zróżnicowanie przedsiębiorców znajdujących się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej, poprzez preferowanie mniejszych podmiotów w sposób nieuzasadniony charakterem lub ogólną strukturą podatkowego systemu odniesienia.

Polska zaskarżyła obie z przytoczonych decyzji Komisji Europejskiej do Sądu Unii Europejskiej. Wyrok w połączonych sprawach T-836/16 oraz T-624/17 zapadł 16 maja 2019 roku ⁹⁴. Sąd stwierdził, że Komisja błędnie przyjęła, iż systemem odniesienia dla oceny selektywności środka

powinien być systemem z niewskazaną wprost, jednolitą stawką, pozbawiony kwoty wolnej. Tym samym, sąd przychylił się do argumentacji rządu polskiego, utrzymującego, że stawki opodatkowania nie mogą być wyłączone z treści systemu podatkowego. Sąd argumentował, że system przytoczony przez Komisję jako system „normalny” jest systemem hipotetycznym, nieistniejącym, przez co nie może być wykorzystany jako system odniesienia. Tym samym Sąd orzekł, że systemem odniesienia powinien być istniejący podatek od sprzedaży detalicznej sam w sobie, z uwzględnieniem całej jego struktury. W istocie niemożliwa do zignorowania oś sporu dotyczy zagadnienia, które zasygnalizowane zostało już w poprzednich akapitach, w kontekście konstytucyjnych wątpliwości dotyczących zakresu podatkowego władztwa państwa. Otóż Komisja Europejska stoi na stanowisku, iż Polska nie zastosowała „normalnego”, „domyślnego” rozwiązania w postaci liniowego opodatkowania przychodów

⁹⁴ <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62016TJ0836&lang1=pl&type=TEXT&ancre=>.

wszystkich przedsiębiorstw z sektora handlu detalicznego, które w opinii Komisji znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. W zamian za to, zdecydowała się na arbitralne wprowadzenie preferencji dla mniejszych podmiotów. Sąd tymczasem przychylił się do argumentacji strony polskiej i stwierdził, że podstawowym celem rządu było pozyskanie wpływów budżetowych za pomocą wprowadzenia podatku sektorowego zgodnego z zasadą redystrybucji podatkowej. Sąd nie zgodził się również z oceną Komisji dotyczącą selektywnej korzyści przyznanej mniejszym podmiotom w ramach podatku od sprzedaży detalicznej. Przytaczając bogate orzecznictwo z przeszłości stwierdził, że jeżeli mechanizmy modulacji podatku, których skutkiem może być nawet zwolnienie z niego określonej grupy podmiotów (tak, jak ma to miejsce w przypadku Polski), nie ignorują celu podatku i nie są z nim sprzeczne, przy jednoczesnym zachowaniu zasady, zgodnie z którą porównywalne sytuacje traktowane

są w porównywalny sposób, to nie można analizować przepisów w tym zakresie jako generujących selektywną korzyść.

Sąd przychylił się do argumentacji rządu polskiego, utrzymującego, że stawki opodatkowania nie mogą być wyłączone z treści systemu podatkowego. Sąd argumentował, że system przytoczony przez Komisję jako system „normalny” jest systemem hipotetycznym, nieistniejącym, przez co nie może być wykorzystany jako system odniesienia.

Ostatecznie Sąd UE stwierdził nieważność obu decyzji Komisji Europejskiej, która w lipcu zaskarżyła orzeczenie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁹⁵. W toku postępowania wszczętego przez KE, a następnie toczących się sporów sądowych, pobór podatku był zawieszany na kolejne okresy – w tej chwili, zgodnie z postanowieniami ustawy z 12 grudnia 2019 roku o zmianie

⁹⁵ <https://www.money.pl/gospodarka/podatek-handlowy-w-polsce-ke-odwoluje-sie-do-tsue-6406420813850753a.html>

ustawy o podatku od sprzedaży detalicznej, podatkiem miałyby zostać obciążone przychody ze sprzedaży detalicznej osiągnięte od dnia 1 lipca 2020 roku⁹⁶. Należy jednak przypuszczać, że data faktycznego obciążenia przychodów ze sprzedaży detalicznej podatkiem będzie uzależniona od tempa procedowania skargi KE przez TSUE.

Sąd UE stwierdził nieważność obu decyzji Komisji Europejskiej, która w lipcu zaskarżyła orzeczenie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Jako że podatek nie jest jeszcze pobierany, trudno jest w tej chwili jednoznacznie wskazać na jego gospodarcze skutki. Już teraz w analizach wskazuje się m.in. na potencjalny wzrost cen, czyli faktyczne przerzucenie ekonomicznego ciężaru opodatkowania na końcowych konsumentów⁹⁷. Jednocześnie trudno nie wyrazić wątpliwości odnoszących się do zamierzonego przez ustawodawcę

celu regulacji, jakim ma być rekompensowanie ubytków we wpływach do budżetu wynikających z zabiegów optymalizacyjnych stosowanych przez podatników CIT. Nie ulega wątpliwości, że różnego rodzaju mechanizmy optymalizacyjne powodują faktyczne uszczuplenie wpływów do budżetu, ustawodawca nie podał jednak wystarczającego uzasadnienia dla objęcia szczególną daniną akurat sektora handlowego. Nie wskazano żadnego rodzaju informacji, z których wynikałoby że stosowanie mechanizmów optymalizacyjnych jest w sektorze handlowym powszechniejsze niż w pozostałych branżach. Tym samym zasadne wydaje się być pytanie o celowość podatkowego wyodrębnienia akurat tej grupy przedsiębiorstw.

Już teraz w analizach wskazuje się m.in. na potencjalny wzrost cen, czyli faktyczne przerzucenie ekonomicznego ciężaru opodatkowania na końcowych konsumentów.

⁹⁶ Dz. U. 2019 poz. 2497.

⁹⁷ http://jagiellonski.pl/files/other/Podatek_od_sprzedaYy_detalicznej_Skutki_ekonomiczno-prawne_RAPORT_UJ.pdf.

W ostatnim czasie Polska rozważała wprowadzenie do swojego systemu jeszcze jednego podatku sektorowego, czyli tzw. podatku cyfrowego. Nowa danina została zapowiedziana w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa⁹⁸. Zgodnie z treścią dokumentu, opodatkowane miały zostać przychody przedsiębiorstw cyfrowych świadczących usługi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Pomysł opodatkowania sektora cyfrowego nie jest wyłącznie polski – genezą dyskusji na ten temat było opublikowanie przez OECD raportu dotyczącego erozji bazy podatkowej i transferu zysków, wobec którego zaproponowano piętnaście działań mających na celu ograniczenie tego problemu⁹⁹. Jednym z zaproponowanych działań było zaadresowanie podatkowych wyzwań wynikających z gospodarki cyfrowej. W 2015 roku opublikowany został osobny raport poświęcony analizie wyłącznie tego zagadnienia¹⁰⁰. Podstawową konkluzją z niego było stwierdzenie, że obowiązujący model opodatkowania firm, zaprojektowany z myślą o tradycyjnych przedsiębiorstwach,

nie przystaje do realiów gospodarki cyfrowej, co widoczne jest choćby w regulacjach odnoszących się do zasad ustalania rezydencji podatkowej. OECD wprost wskazała jednak, że wyodrębnienie gospodarki cyfrowej na potrzeby podatkowe byłoby bardzo trudne, jeśli nie niemożliwe, i wymagałoby arbitralnego oddzielenia „cyfrowych” i „nie cyfrowych” firm.

Podstawową konkluzją z niego było stwierdzenie, że obowiązujący model opodatkowania firm, zaprojektowany z myślą o tradycyjnych przedsiębiorstwach, nie przystaje do realiów gospodarki cyfrowej, co widoczne jest choćby w regulacjach odnoszących się do zasad ustalania rezydencji podatkowej.

Inicjatywę w zakresie, w którym prace zainicjowała OECD, podjęła w 2017 roku Komisja Europejska, która wydała komunikat pt. „Sprawiedliwy i wydajny system

⁹⁸ <https://www.gov.pl/web/finanse/wieloletni-plan-finansowy-panstwa>.

⁹⁹ <https://www.oecd.org/ctp/beps-actions.htm>.

¹⁰⁰ [https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/addressing-the-tax-](https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy-action-1-2015-final-report_9789264241046-en#page144)

[challenges-of-the-digital-economy-action-1-2015-final-report_9789264241046-en#page144](https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy-action-1-2015-final-report_9789264241046-en#page144).

podatkowy dla Jednolitego Rynku Cyfrowego w Unii Europejskiej”¹⁰¹. Komisja postawiła w nim tezę, że konieczne jest wypracowanie międzynarodowych regulacji precyzujących, gdzie w obrocie cyfrowym kreowana jest wartość i jak powinna ona zostać opodatkowana. Generalny tok rozumowania Komisji ukierunkowany był na wprowadzenie dodatkowych danin obciążających sektor cyfrowy lub szerzej – cyfrowy model świadczenia usług. Uzasadniając konieczność wprowadzenia nowego podatku, Komisja Europejska powoływała się na raport Digital Tax Index (2017) opracowany przez PWC i Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. Komisja stwierdziła, że z raportu wynika, iż efektywna stopa opodatkowania firm cyfrowych jest w państwach Unii Europejskiej nawet trzykrotnie niższa niż efektywna stopa opodatkowania firm „tradycyjnych”. Tymczasem już w 2018 roku autorzy opublikowali specjalne wyjaśnienie, w którym stwierdzili, że przedstawione w raporcie dane nie odzwierciedlają rzeczywistej stopy opodatkowania jakiegokolwiek grupy firm, w związku

z czym nie można na ich podstawie porównywać obciążeń podatkowych przedsiębiorstw „cyfrowych” i „tradycyjnych”¹⁰². Tym samym można stwierdzić, że inicjatywa Komisji Europejskiej - która następnie przerodziła się w dwa projekty dyrektyw stanowiące odpowiednio: propozycję docelową opodatkowania przedsiębiorstw cyfrowych oraz propozycję przejściową - oparta została na wynikającym z błędnych przesłanek przeświadczeniu, że przedsiębiorstwa z sektora cyfrowego nie płacą ich „uczciwego wkładu” do budżetów państw unijnych.

Inicjatywa Komisji Europejskiej oparta została na wynikającym z błędnych przesłanek przeświadczeniu, że przedsiębiorstwa z sektora cyfrowego nie płacą ich „uczciwego wkładu” do budżetów państw unijnych.

Samo w sobie przeświadczenie również jest fałszywe. Potwierdzają to badania dr Matthiasa Bauera,

¹⁰¹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/communication_taxation_digital_single_market_en.pdf.

¹⁰² <https://www.pwc.com/us/en/press-releases/2018/understanding-the-zew-pwc-report.html>.

eksperta European Centre for International Political Economy¹⁰³, w ramach których obliczono efektywne stawki opodatkowania przedsiębiorstw z trzech różnych grup:

1. „tradycyjne” korporacje z indeksu EuroStoxx50,
2. duże i uznane korporacje cyfrowe,
3. mniejsze korporacje cyfrowe.

Wyniki okazały się być następujące. Duże korporacje cyfrowe płaciły minimalnie wyższe efektywne stawki podatku niż korporacje tradycyjne (26,8 proc. vs. 27,1 proc.). Jednocześnie, wszystkie badane firmy cyfrowe płaciły przeciętnie więcej niż firmy tradycyjne (29,1 proc. vs. 27,1 proc.). Trudno zatem mówić o jakiegokolwiek niesprawiedliwości polegającej na nieuiszczaniu przez przedsiębiorstwa cyfrowe ich „uczciwego” wkładu do wpływów budżetowych z tytułu podatku CIT.

Sektorowe podejście do opodatkowania, tj. dodatkowe obciążenie

Duże korporacje cyfrowe płaciły minimalnie wyższe efektywne stawki podatku niż korporacje tradycyjne (26,8 proc. vs. 27,1 proc.). Jednocześnie, wszystkie badane firmy cyfrowe płaciły przeciętnie więcej niż firmy tradycyjne (29,1 proc. vs. 27,1 proc.).

arbitralnie wskazanej branży, jest zatem w omawianym przypadku całkowicie pozbawione jakichkolwiek racjonalnych przesłanek. Dodatkowo podatek cyfrowy – jak wszystkie dotychczas omówione podatki sektorowe – jest podatkiem przerzucalnym. Jak wynika z doświadczenia francuskiego, niemal 60 proc. kosztów tej daniny jest ponoszonych przez konsumentów¹⁰⁴. Ponadto ewentualne wprowadzenie podatku cyfrowego wiązałoby się z szeregiem zaburzeń na rynku, w tym m.in. spowolnieniem procesów cyfryzacyjnych oraz dodatkowym obciążeniem firm z sektora MSP¹⁰⁵. Ostatecznie we wrześniu 2019 roku polski rząd

¹⁰³ https://ecipe.org/wp-content/uploads/2018/02/ECL_18_OccasionalPaper_Taxing_3_2018_LY08.pdf.

¹⁰⁴ <https://taj-strategie.fr/content/uploads/2020/03/dst-impact-assessment-march-2019.pdf>.

¹⁰⁵ Więcej na temat podatku cyfrowego i potencjalnych konsekwencji jego wprowadzenia można przeczytać w raporcie Związku Przedsiębiorców i Pracodawców dostępnym pod adresem: <https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2019/11/Podatek-cyfrowy-i->

zapowiedział, że w tej chwili nie prowadzi żadnych prac dotyczących podatku cyfrowego, zaś jakkolwiek aktywność w tym zakresie ma zamiar podjąć dopiero po osiągnięciu konsensusu na poziomie UE bądź OECD¹⁰⁶.

Jak wynika z doświadczenia francuskiego, niemal 60 proc. kosztów tej daniny jest ponoszonych przez konsumentów

PODSUMOWANIE

Podatki sektorowe stanowią interesujący przedmiot analizy, ponieważ wiążą się z nakładaniem obciążeń na selektywnie wybraną grupę firm, w reżimie odrębnym od „podstawowego”, powszechnego opodatkowania przedsiębiorstw. Wydaje się, że z dotychczasowych rozważań można wysnuć następujące wnioski:

1. państwo ma prawo, w ramach władztwa podatkowego, do nakładania danin sektorowych; granice tegoż władztwa wyznaczają konstytucyjne zasady powszechności ponoszenia ciężarów podatkowych i zakazu dyskryminacji;
2. wprowadzanie dodatkowych danin sektorowych wpływa na zwiększenie poziomu skompli-

kowania systemu podatkowego, co wpływa na koszty dostosowania działalności przedsiębiorstw do wymogów stawianych przepisami prawa oraz na zachowania podatników;

3. przedmiotem podatków sektorowych często bywa przychód przedsiębiorstwa, co może świadczyć o tym, że danina ta służy wyrównaniu strat we wpływach do budżetu wynikających z nieuczestnej konstrukcji podatku CIT;
4. podatki sektorowe powodują istotne zaburzenia na rynku – z pewnością wpływają na konkurencję między podatnikami, uprzywilejowując tych, którzy nie są objęci zakresem podmiotowym danej daniny

wynikaj%C4%85ce-z-niego-zagro%C5%BCenia.pdf.

¹⁰⁶ <https://gospodarka.dziennik.pl/podatki/artykuly/606794,podatek-cyfrowy-wycofanie-sie-pence-pis-rzad-sasin-dworczyk-podatki.html>.

- bądź np. podlegają stawce
niższej niż podstawowa;
5. wbrew twierdzeniom podno-
szonym przez projektodawców,
podatki przychodowe są

zdecydowanie przerzucalne,
a znakomitą część kosztów
z nich wynikających ponoszą
konsumenci.

**Prof. nadzw. dr hab. R.
Gwiazdowski**

Doktor habilitowany nauk prawnych,
profesor na Uczelni Łazarskiego,
doradca podatkowy

POSTULAT ZASTĄPIENIA
PODATKU CIT
PODATKIEM
PRZYCHODOWYM

WSTĘP

Każda władza od początku istnienia każdego państwa stawiała i staje przed problemem pozyskania środków finansowych na swoje działanie. Cezary Kosikowski twierdzi, że „walka o władzę państwową i z władzą państwową staje się walką podatkową”, a „pamięć słynnych władców kojarzy się nie tyle z wygranymi przez nich bitwami lub wojnami, co z zapewnieniem dobrobytu państwa i społeczeństwa poprzez reformy gospodarcze i podatkowe”¹⁰⁷.

W większości współczesnych państw stosuje się równolegle różne sposoby pozyskiwania środków finansowych w postaci podatków, opłat, dopłat i ceł, a nawet tak zwanych „składek” na różne fundusze celowe. W nauce niemieckiej wszystkie te świadczenia nazywa się daninami publicznymi¹⁰⁸. Wydaje się, że z uwagi na kontekst historyczny, pojęciem tym można się posługiwać również w Polsce¹⁰⁹. Wąska koncepcja danin sensu stricto przyjmuje, że świadczenie służyć

musi celom fiskalnym, co wyłącza poza obręb danin publicznych różnego rodzaju kary pieniężne i grzywny. Szeroka koncepcja danin sensu largo przyjmuje, iż jest nią każde świadczenie pieniężne na rzecz podmiotu publicznoprawnego. Zwolennicy wąskiej definicji podkreślają, że kary i grzywny mają cel i charakter represyjny. Daninami są instrumenty, które w zamierzeniu służą finansowaniu państwa. Trudno zaś przyjąć, by państwo świadomie chciało utrzymywać się z niegodziwości obywateli¹¹⁰. W odpowiedzi można stwierdzić, że wcale nie jest trudno przyjąć takie założenie. Dlatego daniną publiczną jest każde przymusowe świadczenie pobierane pod groźbą przymusu państwowego bez względu na motywy i przyczyny takiego pobrania.

Daniny mogą być różne. Spór dotyczy ich charakteru ekonomicznego według kryterium efektywności i charakteru politycznego według kryterium sprawiedliwości.

¹⁰⁷ C. Kosikowski, *Podatek jako instytucja ustrojowoprawna*, w: *System Podatkowy. Zagadnienia teoretycznoprawne*, *Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica* 54, Łódź 1992, s. 17.

¹⁰⁸ *Abgabenrecht*.

¹⁰⁹ *Mianem daniny określane były od czasów średniowiecza wszystkie świadczenia zarówno na rzecz panującego, jak i przez ludność zależną na rzecz feudałów.*

¹¹⁰ I. Mirek, *Daniny publiczne w prawie niemieckim*, Warszawa 1999, s. 26-37.

PODATKI – KLASYFIKACJA

Spośród różnego rodzaju danin publicznych bezwzględnie najważniejsze znaczenie mają podatki.

Główne kryteria podziału podatków to kryterium przedmiotu opodatkowania. Jak piszą Andrzej Gomułowicz i Jerzy Małecki, „nawiązuje ono do ekonomicznego procesu powstawania i użytkowania dochodu. W procesie gospodarczym dochód najpierw kształtuje się („przychód”), następnie zostaje ustalony („przychód minus koszty”) i w końcu zużyty („konsumpcja”)”¹¹¹. Opodatkowanie poszczególnych stanów faktycznych i prawnych powstających w trakcie tego procesu pozwala wyodrębnić **podatki przychodowe, dochodowe, majątkowe i konsumpcyjne**.

Drugim kryterium podziału jest, jak pisze Hanna Litwińczuk, „kryterium stosunku przedmiotu opodatkowania do źródła podatku”¹¹² pozwalające wyodrębnić **podatki bezpośrednie i pośrednie**. Według najczęściej spotykanej, choć nie

jedynej, teorii odróżniania podatków bezpośrednich i pośrednich „przedmiotem podatków bezpośrednich jest dochód uzyskiwany przez podatnika (lub przychód jako zjawisko świadczące o uzyskiwaniu dochodu) oraz posiadany przez niego majątek (lub przyrost tego majątku), a zatem przedmiot podatku nawiązuje bezpośrednio do źródła podatku, którym jest dochód lub majątek”. Podatkami pośrednimi są zaś te podatki, „których przedmiotem jest inne zjawisko niż uzyskiwanie dochodu lub posiadanie majątku”¹¹³. Według takiego kryterium podatkami bezpośrednimi będą: podatki przychodowe, dochodowe i od majątku lub przyrostu majątku, a pośrednimi podatki od obrotu majątkiem i od wydatków, czyli od konsumpcji.

W praktyce decydujące znaczenie ma podział podatków na bezpośrednie i pośrednie. Zdaniem Adama Smitha pojawienie się podatków pośrednich miało swoją przyczynę w tym, że „nie wiedząc w jaki sposób opodatkować

¹¹¹ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Poznań 1995, s. 76.

¹¹² H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe podmiotów gospodarczych*, Warszawa 1996, s. 18.

¹¹³ H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe... op. cit.* s. 19.

bezpośrednio i proporcjonalnie dochody swych poddanych, państwo opodatkowało je pośrednio obciążając ich wydatki, które, jak się przypuszcza, są prawie zawsze mniej więcej proporcjonalne do dochodów”¹¹⁴.

Podatki pośrednie wywołują o wiele mniej emocji politycznych, są bowiem mniej odczuwalne. Wielu podatników nie dostrzega ich w cenie nabywanych towarów. Już Monteskiusz zauważył, że „podatki od towarów najmniej dają się ludowi odczuć, gdyż nie ściąga się ich wprost. Mogą być tak roztropnie rozmieszczone, iż lud nie wie prawie, że je płaci. Dlatego ważne jest, aby ten, kto sprzedaje towar, płacił daninę. Wie dobrze, że nie płaci za siebie, kupujący zaś, który w gruncie płaci, miesza to z ceną towaru. Niektórzy autorzy podają, iż Neron zniósł podatek dwudziestej piątej części przy sprzedaży niewolników; a on zarządził tylko, że płacić ma sprzedający, a nie kupujący: zostawił podatek w całości, a zniósł go na pozór”¹¹⁵.

Wśród podatków bezpośrednich najczęściej spotykane są podatki od przychodu, od dochodu i od majątku.

W praktyce decydujące znaczenie ma podział podatków na bezpośrednie i pośrednie. Zdaniem Adama Smitha pojawienie się podatków pośrednich miało swoją przyczynę w tym, że „nie wiedząc w jaki sposób opodatkować bezpośrednio i proporcjonalnie dochody swych poddanych, państwo opodatkowało je pośrednio obciążając ich wydatki, które, jak się przypuszcza, są prawie zawsze mniej więcej proporcjonalne do dochodów”.

Podatki przychodowe opodatkowują przychód podatnika, który najczęściej jest utożsamiany z osiągniętym przez podatnika obrotem ze sprzedaży towarów i/lub usług, choć może też być podatkiem od przychodu z pracy. I z ekonomicznego punktu widzenia takim jest polski podatek dochodowy od osób fizycznych z przychodów osiąganych ze stosunku pracy. Jest niby koszt uzyskania przychodu i jest nawet kwota wolna od opodatkowania, ale w wysokościach symbolicznych.

¹¹⁴ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Tom 2, PWN, Warszawa 1954, s. 651.

¹¹⁵ Monteskiusz, *O duchu praw*, Kęty 1997, s. 185.

Podatek przychodowy może być podatkiem od przychodów rzeczywistych lub podatkiem zryczałtowanym. Podatkiem przychodowym jest także podatek dochodowy od przychodów ewidencjonowanych. Choć nazywa się go podatkiem dochodowym i analizuje przy okazji analizy podatku dochodowego. Wymiar tego podatku jest ustalany przy zastosowaniu stawki procentowej do przychodu i nie bierze pod uwagę rzeczywistych kosztów podatnika, jest więc de facto podatkiem przychodowym.

Najpowszechniejszym podatkiem bezpośrednim jest jednak podatek dochodowy. Z uwagi na kryterium podmiotowe podatki dochodowe można podzielić na podatki od osób fizycznych w skrócie, z języka angielskiego określane mianem PIT (Personal Income Tax) i podatki od osób prawnych CIT (Corporate Income Tax), choć w tym drugim przypadku nazwa angielska może być myląca – nie wszystkie korporacje są bowiem osobami prawnymi w polskim rozumieniu tego słowa.

Generalnie podatki dochodowe mogą być unitarne, cedularne lub mieszane¹¹⁶. Podatek unitarny opodatkowuje globalnie cały dochód podatnika na tych samych zasadach, bez względu na źródła uzyskiwanych przychodów. Podatek cedularny oznacza odrębne opodatkowanie dochodów z różnych źródeł, najczęściej różną stawką podatkową. Przez wiele lat praktyczniej było obliczać dochód dla poszczególnych źródeł przychodów, gdyż można było opodatkowywać dochód u samego źródła i stosować różne stawki podatkowe¹¹⁷. W systemie cedularnym różne dochody wyodrębniane głównie w oparciu o różne źródła uzyskiwanych przychodów opodatkowywane są odrębnie, posiadają własną konstrukcję podatkową i nawet różne stawki. Podatki unitarne są konieczne z uwagi na różne możliwości ustalenia i kontroli wysokości dochodów z różnych źródeł przychodów¹¹⁸. Jednak w przypadku podatków cedularnych opodatkowanie dochodu u źródła daje pewność ściągnięcia danego podatku, co w przypadku podatku unitarnego,

¹¹⁶ *Możliwe są dla nich także inne nazwy – Gaudement i Molinier te pierwsze nazywają syntetycznymi, a te drugie analitycznymi.*

¹¹⁷ R. Rybarski, *Nauka skarbowości, Warszawa 1933, s.277.*

¹¹⁸ M. Kalinowski, *Współczesne systemy podatkowe, Toruń 1996, s. 50.*

opartego na deklaracjach samych podatników, jest trudniejsze. W przypadku cedularnego opodatkowania odsetek od lokat bankowych, podatek potrącają i wypłacają same banki, w przypadku podatku unitarnego banki mogą co najwyżej, jako płatnicy, pobrać od podatnika zaliczkę na podatek dochodowy. Całość podatku podatnik i tak będzie musiał rozliczyć sam. Podatek cedularny nie może być jednak powszechnie zastosowany w warunkach progresji podatkowej. To wprowadzenie progresji zrodziło konieczność odejścia od opodatkowania cedularnego na rzecz unitarnego. Gdyby podatek dochodowy był proporcjonalny byłoby rzeczą obojętną, gdzie się go potrąca i gdzie się go pobiera.

Poza podatkami przychodowymi i dochodowymi, podatkami bezpośrednimi są także podatki majątkowe. Wśród nich można wyodrębnić podatki od posiadania majątku, od przyrostu majątku i od obrotu majątkiem, aczkolwiek te ostatnie mogą być uważane już za podatki pośrednie.

Podatek cedularny nie może być jednak powszechnie zastosowany w warunkach progresji podatkowej. To wprowadzenie progresji zrodziło konieczność odejścia od opodatkowania cedularnego na rzecz unitarnego. Gdyby podatek dochodowy był proporcjonalny byłoby rzeczą obojętną, gdzie się go potrąca i gdzie się go pobiera.

W przypadku podatków od posiadania majątku i od przyrostu majątkiem można mówić albo o podatkach nakładanych na majątek, albo o podatkach pobieranych z majątku¹¹⁹. W pierwszym przypadku są to podatki, w których przedmiotem opodatkowania jest co prawda majątek, ale pokrywane są one z dochodu, w drugim przypadku natomiast podatki majątkowe są tak skonstruowane, głównie z uwagi na wysokość stawki podatkowej, że uszczuplają tenże majątek, co zbliża je do konfiskaty.

Podobnie jak podatki dochodowe, także podatki majątkowe mogą być unitarne (syntetyczne) - nakładane

¹¹⁹ P.M. Gaudement, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 474-475.

na cały majątek podatnika oraz cedularne (analityczne) - nakładane na poszczególne elementy majątku. Podatki od posiadania majątku, a zwłaszcza najpowszechniejszy z nich - podatek od nieruchomości, mogą mieć za podstawę opodatkowania albo powierzchnię nieruchomości, albo jej wartość. Podatkami pośrednimi są wszelkie podatki od obrotu (w tym także od obrotu majątkiem) i od wydatków – czyli konsumpcji.

Możliwe są różne klasyfikacje podatków obrotowych, opierające się na różnych kryteriach teoretycznych i praktycznych. Podobnie jak w przypadku podatków dochodowych i majątkowych, tak i w przypadku podatków pośrednich można mówić o podatku unitarnym od wydatków globalnych, który obciąża całość wydatków podatnika, jak i o podatku cedularnym obciążającym poszczególne wydatki. Podatkami pośrednimi unitarnymi są podatki obrotowe mające za podstawę opodatkowania globalną wartość sprzedaży. Hanna Litwińczuk wyodrębnia podatki obrotowe stosując kryterium ilości faz obrotu

podlegających opodatkowaniu i sposobu ustalania podstawy opodatkowania¹²⁰. Na pierwszej podstawie odróżnia podatki wszechfazowe - pobierane we wszystkich fazach obrotu, podatki wielofazowe - pobierane w niektórych (wielu, ale nie wszystkich) fazach obrotu i wreszcie podatki jednofazowe - pobierane tylko w jednej fazie obrotu. Na drugiej podstawie różnicuje podatki od obrotu brutto, w których podstawą opodatkowania jest cały obrót zrealizowany w danej fazie i podatki od obrotu netto, w których podstawą opodatkowania jest jedynie wartość obrotu dodana w danej jego fazie. Podatki wszechfazowe są zawsze „wielofazowe”, gdyż - jak sama nazwa wskazuje - obejmują wiele faz obrotu gospodarczego. Bardziej uzasadnione w ramach podatku wielofazowego byłoby więc wyodrębnianie dwóch podgrup: kilkufazowe i wszechfazowe. Jako że podatki jednofazowe i wielofazowe są w praktyce podatkami od obrotu brutto, a podatek wszechfazowy jest podatkiem od obrotu netto można pokusić się o nieco bardziej

¹²⁰ H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe... op. cit.* s. 222.

praktyczne wyodrębnienie podatków obrotowych i podzielić je generalnie na podatki: a. jednofazowe, b. wielofazowe, c. od wartości dodanej.

Podatki wszechfazowe są zawsze „wielofazowe”, gdyż - jak sama nazwa wskazuje - obejmują wiele faz obrotu gospodarczego. Bardziej uzasadnione w ramach podatku wielofazowego byłoby więc wyodrębnienie dwóch podgrup: kilkufazowe i wszechfazowe.

Podatek obrotowy jednofazowy czy używając innej nazwy jednokrotny - pobierany jest tylko raz, w jednej fazie obrotu gospodarczego - najczęściej u producenta, choć zdarza się również, że i w handlu. Jego podstawę stanowi jednak zawsze wartość brutto dokonywanej sprzedaży. Podatek obrotowy wielofazowy, także naliczany jest od obrotu brutto, dlatego nazywany bywa wielokrotnym lub kaskadowym. Obciąża on w sposób skumulowany każdą fazę obrotu gospodarczego osobno. Podatek ten

ma charakter kaskadowy, gdyż pobierany jest od każdorazowej wartości sprzedaży brutto. Podstawą opodatkowania jest cena powiększona o podatek już wcześniej zapłacony. Jest on bowiem, podobnie jak większość podatków, całkowicie przerzucalny. Każdy przedsiębiorca wlicza go w cenę sprzedaży, co powoduje, że w następnej fazie obrotu podatek naliczany jest od wartości sprzedaży powiększonej nie tylko o własną marżę przedsiębiorcy, ale także wcześniej zapłacony podatek. Rzeczywiście oznacza to de facto pobieranie podatku od podatku. Konstrukcja taka ma z całą pewnością charakter cenotwórczy, więc stawka takiego podatku musi być bardzo umiarkowana. Zasady tej nie przestrzegano jednak w czasach, gdy nie było jeszcze podatku od wartości dodanej (VAT), który w Polsce nazywa się podatkiem od towarów i usług¹²¹ i dlatego podatek obrotowy przyczyniał się do narastania inflacji.

Podatek VAT obciąża tylko wartość tworzoną w danej fazie obrotu gospodarczego. Jak pisze Hanna Litwińczuk „jest to powszechny

¹²¹ *I jest bardziej podatkiem od towarów i usług bo czasami opodatkowuje nie tylko wartość dodaną.*

podatek konsumpcyjny obciążający finalnego nabywcę dóbr i usług. Suma wartości dodanych w poszczególnych fazach odpowiada cenie wyrobu finalnego bez podatku (tzw. cena netto). Suma podatków do zapłacenia (częstkowych) uiszczonych w poszczególnych fazach odpowiada kwocie podatku obciążającego wyrób finalny. Cena sprzedaży wyrobu finalnego jest sumą ceny netto i należnego podatku¹²².

Podatek obrotowy pobierany jest tylko raz, w jednej fazie obrotu gospodarczego - najczęściej u producenta, choć zdarza się również, że i w handlu. Jego podstawę stanowi jednak zawsze wartość brutto dokonywanej sprzedaży.

ISTOTA PODATKU OD DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Aby określić od kogo, od czego, kiedy i w jakiej wysokości najlepiej pobierać podatek warto uświadomić sobie za co jest on pobierany. Podatek od działalności gospodarczej pobierany jest za możliwość jej prowadzenia. Atrakcyjność danego kraju, jako miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, zależy od:

- a. zasobów naturalnych,
- b. zasobów ludzkich (ilość i jakość),
- c. położenia geograficznego (odległość od szlaków handlowych, źródeł zaopatrzenia i rynków zbytu),
- d. kosztów energii,
- e. infrastruktury technicznej (dróg, kolei, lotnisk i portów),
- f. infrastruktury instytucjonalnej i prawnej.

Jak się w jakimś kraju chce mieć dostęp do jego zasobów ludzkich, infrastrukturalnych i renty geograficznej, to powinno się za to płacić.

Za dostęp do tych zasobów powinno się płacić! Jak się w jakimś kraju wydobywa surowce, to się płaci

¹²² H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe... op. cit.*, s. 228-229.

podatki od kopalin! Więc jak się w jakimś kraju chce mieć dostęp do jego zasobów ludzkich, infrastruktu-

ralnych i renty geograficznej, to też powinno się za to płacić.

PODATEK DOCHODOWY A PRZYCHODOWY

Największe wpływy państwo otrzymuje z podatku VAT, składek na ubezpieczenia społeczne, akcyzy, podatku dochodowego od osób fizycznych oraz - dopiero na piątym miejscu - z podatku dochodowego od osób prawnych. I to jest niewłaściwa struktura.

Co prawda nie ma dobrych podatków - jak pisał Jean Baptiste Say. Wszystkie są złe. Ale niektóre są gorsze od innych. Najgorszy jest podatek od wynagrodzeń, na który składa się podatek dochodowy od wynagrodzeń oraz składki ubezpieczeniowe. Czasem prowadzi do bezrobocia, zawsze rodzi konflikty pomiędzy pracodawcami i pracownikami, którzy nie dostrzegają, ile pracodawców kosztuje ich praca. Mniej zły jest podatek od działalności gospodarczej - przede wszystkim od osób prawnych. Tymczasem wpływy z płaconego przez nie podatku w porównaniu z przychodami, które one uzyskują przy wykorzystaniu tych

zasobów, do których mają w Polsce dostęp, są niskie. Bez względu na to, ile wynosiła stawka podatku, przychody państwa przez całe lata nie przekraczały 0,5 proc. przychodów osiąganym przez podatników tego podatku! I to bez względu na to, czy jego stawka wynosiła 40 proc. (jak w latach 1992-1996) czy 19 proc. - jaka jest obecnie. Dopiero w ostatnim czasie wzrosły do 0,8-0,9 proc. A opodatkowanie przychodów uzyskiwanych przez pracowników tych firm z ich „działalności gospodarczej” - jaką w ich przypadku jest praca - wynosi 40 proc.!

Nie ma dobrych podatków - jak pisał Jean Baptiste Say. Wszystkie są złe. Ale niektóre są gorsze od innych.

Dlaczego tak się dzieje? Przecież działalność gospodarczą prowadzi się dla zysku! Więc generowanie

ciągłych strat albo zysku symbolicznego jest siłą rzeczy podejrzane. Ludzie nie zakładają spółek żeby stworzyć miejsca pracy. Oni liczą na zyski. Skoro więc tak wiele spółek nie płaci w Polsce podatku dochodowego, bo nie osiąga zysku, tylko stratę, to znaczy, że prowadzą działalność charytatywną? Czy może ich realny zysk jest ukryty w kosztach podatkowych?

Przychód jest kategorią ekonomiczną – to jest wartość sprzedaży netto. Sprzedaż jest czynnością prawną, ale odzwierciedlającą zdarzenie gospodarcze. Ukrywanie sprzedaży – nie wystawianie faktur – jest prostym przestępstwem. Natomiast dochód jest kategorią jurydyczną – bo kategorią jurydyczną są koszty uzyskania przychodu, a dochód to ekonomiczny przychód pomniejszony o koszty jego uzyskania, zdefiniowane nie ekonomicznie tylko prawnie. To przepis prawa, a nie zdarzenie gospodarcze, rozstrzyga dziś, co jest, a co nie jest kosztem uzyskania przychodu – ergo rozstrzyga o tym, jaki jest dochód.

Dochód jest kategorią jurydyczną – bo kategorią jurydyczną są koszty uzyskania przychodu, a dochód to ekonomiczny przychód pomniejszony o koszty jego uzyskania, zdefiniowane nie ekonomicznie tylko prawnie. To przepis prawa, a nie zdarzenie gospodarcze, rozstrzyga dziś, co jest, a co nie jest kosztem uzyskania przychodu – ergo rozstrzyga o tym, jaki jest dochód.

Zgodnie z art. 7 ustawy z 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych („u.p.d.o.p.”) - „dochodem ze źródła przychodów, z zastrzeżeniem art. 11c, art. 11i, art. 24a, art. 24b, art. 24d i art. 24f, jest nadwyżka sumy przychodów uzyskanych z tego źródła przychodów nad kosztami ich uzyskania, osiągnięta w roku podatkowym”. Jak podnosił Naczelny Sąd Administracyjny¹²³ istota podatków dochodowych sprowadza się do obłożenia tą daniną przyrostu mienia z określonego źródła przychodów. Natomiast „koszt” jest kategorią

¹²³ Np. w wyrokach z 29.01.2015 (II FSK 3246/12) i z 17.11.2015 (II FSK 1875/13) Co prawda wyroki te odnoszą się do podatku dochodowego od osób fizycznych ale istota dochodu jest taka sama także w przypadku osób prawnych,

zwłaszcza, że ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych stosowana jest także do dochodów z prowadzonej przez nich działalności gospodarczej - takiej samej, jaką prowadzi osoby prawne.

jurydyczną. To ustawodawca określa, co kosztem jest, a co nim nie jest. W efekcie niektóre ekonomiczne koszty uzyskania przychodu są rozkładane w czasie (amortyzacja) albo w ogóle nie są uznawane za koszt uzyskania przychodu. Ale są też takie zdarzenia i czynności prawne, które choć nie są bezpośrednim kosztem podatnika bądź nie są bezpośrednio związane z uzyskaniem przychodu, bądź choć są związane, przychód mógłby zostać osiągnięty w ogóle bez ich poniesienie lub przy ich mniejszej wysokości, są niekiedy kosztem uzyskania przychodu.

Ustawy o podatku dochodowym zarówno od osób prawnych, jak i fizycznych przewidują po kilkudziesiąt wyłączeń kosztów nie uznawanych za koszty podatkowe. W roku 1993 było ich znacznie mniej. W przypadku osób fizycznych wyłączenia ujęte były w 49 punktach i w nieco ponad 11 tys. znaków pisarskich. Dziś jest to 70 punktów (numerów jest 63, ale niektóre zostały uchylone, a niektóre mają podpunkty) i ponad 27 tys. znaków pisarskich. I to stanowi główny problem.

W ostatnich latach rządy większości państw podjęły działania w celu powstrzymania różnych optymalizacji podatkowych związanych z istotą podatku dochodowego prowadzących do „erozji podstaw opodatkowania”.

W przypadku osób fizycznych wyłączenia ujęte były w 49 punktach i w nieco ponad 11 tys. znaków pisarskich. Dziś jest to 70 punktów (numerów jest 63, ale niektóre zostały uchylone, a niektóre mają podpunkty) i ponad 27 tys. znaków pisarskich. I to stanowi główny problem.

Najczęściej stosowane są trzy rodzaje środków mających zapobiegać optymalizacji podatkowej: klauzule ogólne oraz klauzule szczególne - jak przepisy dotyczące cen transferowych, zagranicznych spółek kontrolowanych czy cienkiej kapitalizacji¹²⁴ - oraz przepisy ad-hoc, kierowane przeciwko określonym zachowaniom podatników. Taką doraźną zmianę ustawy podatkowej,

¹²⁴ Pojęcie związane z finansowaniem działalności spółki pożyczkami udzielanymi przez jednostki z nią powiązane, przy ograniczeniu możliwości

zaliczenia do kosztów uzyskania przychodu odsetek od tych pożyczek.

uchwaloną w celu wyeliminowania określonego schematu podatkowego, trudno jednak uznać za szczególnie środek prawny. Niemniej w kolejnych latach podatkowych ustawodawca dokonuje wiele takich zmian komplikując jedynie system podatkowy, utrudniając przy okazji działalność podatnikom, którzy z optymalizacji podatkowych nie korzystają albo robią to nader rzadko.

Podstawowym mankamentem podatku dochodowego jest określanie jego wysokości na podstawie otwartego stanu faktycznego, gdzie obowiązek podatkowy i zobowiązanie podatkowe nie powstają równocześnie, tj. zobowiązanie podatkowe jest ustalane na podstawie całego szeregu zdarzeń¹²⁵. Rezultatem jest przejście z modelu jednostronnego nakładania podatku przez państwo do konsensualnego określania zobowiązań podatkowych przez samych podatników, przy pomocy instrumentów optymalizacji podatkowej¹²⁶.

Dlatego podatek dochodowy od osób prawnych to podatek zły. Mniej zły jest podatek przychodowy. On też jest zły. Ale nie tak zły jak podatek dochodowy. A już zwłaszcza, że zwiększenie wpływów podatkowych od firm za sprawą podatku przychodowego pozwoli zmniejszyć najgorszy ze wszystkich podatków, jakim jest podatek od wynagrodzeń osób fizycznych.

Podatkowi przychodowemu stawianych jest pięć podstawowych zarzutów:

- a. nastąpi masowe ukrywanie przychodów,
- b. nastąpi masowa koncentracja pionowa firm dla uniknięcia kolejnych etapów sprzedaży opodatkowanej i zniknie outsourcing,
- c. część firm upadnie, bo mają marże niższe niż planowany podatek,
- d. towary i usługi wytwarzane w Polsce staną się droższe, a więc niekonkurencyjne, na czym ucierpi polska gospodarka,
- e. nie zgodzi się na to rozwiązanie Komisja Europejska.

¹²⁵ Por. M. Kondej, *Problematyka intertemporalna stosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania*, [w:] *Przegląd Podatkowy nr 7/2017*, s.21.

¹²⁶ A. Nita, *Konsensualne kształtowanie powinności podatkowej w wyniku wyboru opcji podatkowej*, [w:] *Kwartalnik Prawa Podatkowego nr 1/2012*, s.10 i 11.

Zacznijmy od zarzutu piątego. Jeśli KE się nie zgodzi, to nie będzie problemu z czterema pozostałymi zarzutami. Aczkolwiek nie bardzo wiadomo dlaczego KE miałyby się nie zgodzić na taki podatek, skoro: a. podatki bezpośrednio nie są przedmiotem regulacji prawa unijnego, b. taki podatek przychodowy już w Polsce istnieje i nie protestowano przeciwko przyjęciu nas do Unii - jest to podatek zryczałtowany od przychodów ewidencjonowanych. Reguluje go ustawa z dnia 20 listopada 1998 roku o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne. Opodatkowaniu nim podlegają przychody osób fizycznych z pozarolniczej działalności gospodarczej. Ściągalność tego podatku jest zdecydowanie wyższa niż podatku dochodowego rozliczanego na zasadach ogólnych.

Podatek przychodowy nie jest dobry dla tych, którzy dziś nie płacą podatku dochodowego, tylko dla tych którzy go płacą.

Co do zarzutu pierwszego - jeśli nastąpi masowe ukrywanie

przychodów, to nie ziszczą się zarzuty drugi, trzeci i czwarty. Aczkolwiek nie bardzo wiadomo, jak można legalnie ukryć przychód. A nawet jeśli, to dziś obowiązujący podatek dochodowy od przychodu pomniejszonego o koszty jego uzyskania też daje możliwość ukrywania przychodów plus możliwość manipulowania kosztami. Podatek przychodowy jest pod tym względem dla państwa lepszy, bo daje możliwość manipulowania tylko jedną stroną „równania podatkowego”. Co to zresztą za różnica, czy spółki nie płacą podatku dochodowego, czy nie będą płaciły przychodowego? Podatek przychodowy nie jest dobry dla tych, którzy dziś nie płacą podatku dochodowego, tylko dla tych którzy go płacą.

Co do zarzutu drugiego - jeśli nastąpi masowa koncentracja pionowa firm dla uniknięcia kolejnych etapów sprzedaży opodatkowanej, to nie ziszczą się zarzuty pierwszy, trzeci i czwarty. Ponoć przedsiębiorstwa będą się łączyły w struktury pionowe, by wyeliminować szczeble, które wystawiają faktury i które byłyby opodatkowane podatkiem przychodowym i powstaną wręcz koreańskie czebole, byle tylko uniknąć

konieczności jego płacenia. Nie bardzo jednak wiadomo, jak koncerny światowe, które głównie korzystają z optymalizacji kosztowej, miałyby dokonywać integracji swoich poddostawców na poziomie globalnym w celu zredukowania podatku płaconego w Polsce o kilka punktów procentowych. Ponieważ stawka tego podatku będzie w granicach 1-2 proc., to cała operacja, ze względu na skomplikowanie struktury operacyjnej i niejednoznaczność zarządczą w znacznej większości przypadków zniechęci do takiego działania. W przedsiębiorstwach dochodzi do outsourcingu szeregu procesów, gdy oszczędności wynikające z takiego rozwiązania wynoszą 15-20 proc. Dlatego podatek 1-2 proc. nie zahamuje tego procesu, ani nie spowoduje procesów odwrotnych.

Gdyby dla zaoszczędzenia 1-2 proc. kosztów jakiegoś działu robiono outsourcing, to by go nie robiono w ogóle, bo to nie byłoby opłacalne. Co więcej, podatek przychodowy w wysokości 1-2 proc. byłby, jeśli chodzi o konkretne sumy odprowadzane do urzędu skarbowego, de facto niższy od dzisiejszego podatku dochodowego dla tych,

którzy go płacą. Jeśli bowiem porównujemy deklarowaną wartość sprzedaży różnych firm z rzeczywiście zapłaconym przez nie podatkiem dochodowym, to się okazuje, że wysokość tego podatku wynosi średnio około 2 proc. ich przychodów – oczywiście z wyłączeniem tych, które mają straty, bo wprowadzenie podatków dochodowych uczyniło ze straty, która jest z gospodarczego punktu widzenia absurdem, „mroczny przedmiot pożądania”.

Ponieważ stawka tego podatku będzie w granicach 1-2 proc., to cała operacja, ze względu na skomplikowanie struktury operacyjnej i niejednoznaczność zarządczą w znacznej większości przypadków zniechęci do takiego działania.

Co do zarzutu trzeciego - że część firm upadnie, bo mają marże niższe niż planowany podatek, trzeba zwrócić uwagę, że ta marża dotyczy podatku dochodowego, w przypadku którego część marży ukryta jest w wysokich kosztach działalności gospodarczej. Argument ten może zatem dotyczyć tych, którzy prowadzą działalność

nie gospodarczą tylko charytatywną, bo osiągają podatkową stratę. Ale skoro i tak działają charytatywnie, to niepotrzebnie posługują się argumentem opłacalności.

Dziś ryczałt wynosi od 2 proc. w przypadku przychodów ze sprzedaży przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych i zwierzęcych pochodzących z własnej uprawy, hodowli lub chowu; 3 proc. w przypadku działalności gastronomicznej i handlowej; przez 5,5 proc. w przypadku działalności wytwórczej, budowlanej i przewozowej; 8,5 proc. w przypadku usług wychowania przedszkolnego czy prowadzenia ogrodów botanicznych lub zoologicznych; 17 proc. w przypadku niektórych innych usług do nawet 20 proc. w przypadku wolnych zawodów. I się podatnikom opłaca. Nie upadają. Wielu robi co może, aby płacić ten ryczałt, a nie bardziej opłacalny podatek dochodowy według zasad ogólnych. Na przykład, gdy zbliżają się go granic obrotu pozwalającego stosować ryczałt, dzielą działalność z innym osobami (najczęściej bliskimi). Rząd, który przez lata walczył z tym procederem, zarzucając stosującym go

podatnikom firmancie skutkujące niezwykle istotnymi konsekwencjami w zakresie podatku od towarów i usług polegającymi na zerowaniu stanu magazynów i zakazie odliczenia podatku, zdecydował właśnie o zdecydowanym podwyższeniu limitu obrotu uprawniającego do stosowania ryczałtu. Więc jak stawka podatku wynosiłaby 1-2 proc. to się będzie opłacało jeszcze bardziej i ściągalsność byłaby jeszcze lepsza.

Jeśli będzie to podatek powszechny, to wszyscy będą się musieli do niego dostosować. Podawany jest przykład „wielkich sieci handlowych” zaopatrujących się bezpośrednio u producentów i małych sklepów zaopatrujących się w hurtowniach, co wydłuża łańcuch dostaw i replikuje podatki.

Może podatek przychodowy zamiast do nielegalnego „ukrywania przychodów” doprowadzi do legalnej konsolidacji zakupów przez handlowców lub konsolidacji producentów, w celu bezpośredniego dotarcia do handlowców lub konsolidacji hurtowni? Podatek powszechny jest neutralny - bo jest dla wszystkich taki sam.

Może podatek przychodowy zamiast do nielegalnego „ukrywania przychodów” doprowadzi do legalnej konsolidacji zakupów przez handlowców lub konsolidacji producentów, w celu bezpośredniego dotarcia do handlowców lub konsolidacji hurtowni? Podatek powszechny jest neutralny - bo jest dla wszystkich taki sam.

Co do zarzutu czwartego - że przez wprowadzenie podatku przychodowego towary i usługi wytwarzane w Polsce staną się droższe i niekonkurencyjne, trzeba stanowczo podkreślić, że gdyby podatek ten zastąpił obowiązujący podatek dochodowy drastycznie spadną koszty dostosowania się podatników do obowiązków podatkowych i wdrażania standardów MSSF. To są koszty idące w setki milionów złotych. Po drugie, mówimy o hipotetycznym podniesieniu ceny o kilka procent versus znacznie wyższe koszty wytwarzania we wszystkich innych krajach, poza krajami Azji i Afryki. Ale wówczas dochodzą koszty transportu. Więc te kilka procent doliczane do ceny, gdyby to miało nastąpić w ten

sposób, że każdy wytwórca w Polsce doliczy do swojej ceny ten nowy podatek, to jest to tak mały poziom wrażliwości dla kształtowania ceny, że nie wart rozważania.

Funkcja dochodów podatkowych państwa to funkcja liniowa pierwszego stopnia:

$$Wp = sP \times d$$

$$d = (p - k)$$

$$Wp = Sp \times (p - k)$$

gdzie:

Wp – wpływy podatkowe; sP - stopa podatkowa; d – dochód; p – przychód; k – koszty

Lepiej nadać funkcji dochodów podatkowych państwa następującą postać:

$$Wp = Sp \times p$$

Weźmy pod uwagę, że pozycja „k” (koszty) to nieograniczona ilość pozycji kwalifikowanych. Podatnik musi prowadzić dwie księgowości - zarządczą i podatkową, gdyż głównym imperatywem jest dla niego zarządzanie pozycją „k”. Jest to całkowicie kontrproduktywne. Służy jedynie eliminowaniu ryzyka prawnego, że coś zostanie doliczone albo wyłączone z „k”. Dlatego warto

zlikwidować „k”, aby ograniczyć koszty zarówno dla podatnika, jak i dla państwa i wykluczyć ryzyka prawne po stronie podatnika, które też mają swoją „cenę”.

Ustawodawca sięgał już po konstrukcje prawne zakładające opodatkowanie przychodu/majątku podatnika w celu przeciwdziałania optymalizacji podatkowej w podatku dochodowym. W roku 2016 uchwalono podatek od sprzedaży detalicznej, w przypadku którego przedmiotem opodatkowania jest przychód¹²⁷. Zrobiono to jednak skrajnie źle. Wbrew zaleceniom popularyzatorów tego podatku, by był on powszechny - dla wszystkich, liniowy i by zastąpił podatek dochodowy, ustawodawca zdecydował się na objęcie nim tylko pewnej grupy podatników, wprowadził progresję podatkową i pozostawił podatek dochodowy. Podstawę opodatkowania stanowi osiągnięta w danym miesiącu nadwyżka przychodów ze sprzedaży detalicznej ponad kwotę 17 000 000 zł. Stawki podatku wynoszą 0,8 proc.

(przychód ze sprzedaży w przedziale 17 000 000-170 000 000 zł) i 1,4 proc. (przychód ze sprzedaży ponad kwotę 170 000 000 zł). Celem wprowadzenia nowej daniny publicznej było wyrównanie ubytku dochodów z CIT w związku ze stosowaniem przez duże międzynarodowe sieci handlowe praktyk optymalizacyjnych, skutkujących płaceniem stosunkowo niskich podatków przy dużych przychodach. Prosty sposób na jego obejście może być wyodrębnienie przez sieci handlowe poszczególnych punktów sprzedaży jako samodzielnych podatników, osiągających przychody niższe od opodatkowanych.

Drugim rozwiązaniem było wprowadzenie bezpośrednio do u.p.d.o.p. minimalnego podatku od nieruchomości komercyjnych, którego konstrukcja zakładała opodatkowanie wartości początkowej środka trwałego będącego nieruchomością komercyjną w części przekraczającej kwotę 10 mln zł.¹²⁸ Sposobem jego uniknięcia może być wyodrębnienie

¹²⁷ Ustawa z 6 lipca 2016 roku od podatku od sprzedaży detalicznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1155).

¹²⁸ Stosownie do art. 24b ust. 1 u.p.d.o.p. podatek dochodowy od przychodów z tytułu własności nieruchomości komercyjnej położonej na

terytorium RP, którego wartość początkowa przekracza 10.000.000 zł, wynosi miesięcznie 0,035% od wartości początkowej środka trwałego ustalonej na 1. dzień każdego miesiąca wynikającej z prowadzonej ewidencji pomniejszonej o kwotę 10 mln zł.

z wartości początkowej nieruchomości budynkowej oddzielnych składników majątkowych - jak centrale wentylacyjne czy rozdzielnie elektryczne - w wyniku czego wartość początkowa budynku ulegnie obniżeniu do poziomu poniżej 10 mln zł.

A wszystko to tylko po to, aby nie wprowadzić powszechnego podatku przychodowego od księgowej wartości przychodu.

Sposobem jego uniknięcia może być wyodrębnienie z wartości początkowej nieruchomości budynkowej oddzielnych składników majątkowych - jak centrale wentylacyjne czy rozdzielnie elektryczne - w wyniku czego wartość początkowa budynku ulegnie obniżeniu do poziomu poniżej 10 mln zł.

GOSPODARCZE KONSEKWENCJE WPROWADZENIA PODATKU PRZYCHODOWEGO

Reforma podatkowa musi być kompleksowa – zgodnie z teorią szwedzkiego socjalisty – Gunara Myrdala, nota bene laureata nagrody Nobla z ekonomii z 1974 roku, którą otrzymał wraz z przedstawicielem liberalnej szkoły austriackiej – Friedrichem Hayekiem. Gdybyśmy wprowadzali podatek przychodowy, a wszystkie inne podatki zostawili w dotychczasowej postaci, to nie przyniósłby on oczekiwanych rezultatów. Nie warto byłoby więc zwracać sobie nim głowy. Trzeba więc zmienić cały system fiskalny, a nie tylko niektóre jego elementy.

Wprowadzeniu podatku przychodowego zamiast dochodowego od osób prawnych powinna towarzyszyć likwidacja podatku dochodowego od osób fizycznych i składek ubezpieczeniowych i zastąpienie ich liniowym podatkiem od funduszu wynagrodzeń oraz jednolitą stawką podatku VAT na poziomie 16-20 proc. Jeśli niektórzy podatnicy coś tracą, to też - ci sami podatnicy - coś zyskują. Duża sieć handlowa podawana przez lata jako przykład uzyskiwania wysokich przychodów i płacenia niskich podatków zatrudnia około 45 tys. pracowników. Zmiana

systemu opodatkowania ich pracy sprawi, że za zatrudnianie każdego z nich się ta zapłaci mniej. Jeśli średnio będzie to 75 zł miesięcznie na pracownika, to rocznie da jej to oszczędności rzędu 40 mln zł z tytułu samych kosztów zatrudnienia. Nie wiadomo, ile się ta wydaje na doradców podatkowych, ale po zmianach będzie wydawała znacznie mniej. Podobnie będzie z personelem zajmującym się rozliczeniami składek i podatków pracowników¹²⁹. Średnia stawka firm zajmujących się zewnętrzną rachubą płac i tych wszystkich podatków i składek wynosi ok. 50 zł za pracownika miesięcznie. Nie trudno policzyć, że przy 45 tys. pracowników jest to koszt 27 mln zł rocznie. Za samo

prowadzenie rachuby płac. Tymczasem podatek od funduszu wynagrodzeń obliczy jedna osoba za średnie wynagrodzenie krajowe.

Reforma podatkowa musi być kompleksowa – zgodnie z teorią szwedzkiego socjalisty – Gunara Myrdala, nota bene laureata nagrody Nobla z ekonomii z 1974 roku, którą otrzymał wraz z przedstawicielem liberalnej szkoły austriackiej – Friedrichem Hayekiem.

Przy wynagrodzeniu brutto 4 000 zł – wynagrodzenie netto wynosi 2 850 zł netto. Przyjmijmy, że całe

¹²⁹ Jest osiem różnych tytułów, które albo obniżają wynagrodzenie brutto pracownika, albo zwiększają koszt pracodawcy. Ale to dopiero początek komplikacji. Składka na ubezpieczenie emerytalne wynosi 19,52% podstawy wymiaru. Połowę, czyli 9,76% płaci pracownik, drugą połowę pracodawca. Ale czy ktoś, kto nie prowadzi działalności gospodarczej płaci składkę emerytalną? Nie! Całość płaci pracodawca, tylko że połowę odlicza od kwoty wynagrodzenia brutto, a drugą połowę dodaje – tak pewnie dla ułatwienia. Podobnie jest ze składką na ubezpieczenie rentowe, tylko rozkład procentowy jest inny. Składka wynosi 8% podstawy wymiaru, ale 6,5% przypada na pracodawcę, a 1,5% na pracownika. Składkę chorobową w wysokości 2,45% płaci „niby” tylko pracownik, a wypadkową – w wysokości od 0,40% do 3,60% (w zależności od wypadkowości branży) pracodawca. Pracownik płaci składkę chorobową tylko na „niby”, bo odprowadza ją za niego i tak pracodawca, pomniejszając wynagrodzenie brutto pracownika. Składki na fundusz pracy

w wysokości 2,45% i fundusz gwarantowanych świadczeń pracowniczych w wysokości 0,1% płaci pracodawca. Po potrąceniu od wynagrodzenia brutto składek na ubezpieczenia społeczne otrzymujemy podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne. Wynosi ona 9%. A na koniec trzeba obliczyć zaliczkę na PIT. W przypadku wynagrodzenia mieszczącego się w pierwszym progu podatkowym wynosi ona 18% podstawy opodatkowania. Podstawą opodatkowania jest wynagrodzenie brutto pomniejszone o składki na ubezpieczenia społeczne i o określoną ustawowo kwotę kosztów uzyskania przychodu. Ale od obliczonej w ten sposób zaliczki na podatek dochodowy odejmuje się składkę na ubezpieczenie zdrowotne – jednak nie w pełnej wysokości 9% tylko w wysokości 7,75%. Płacimy więc zaliczkę 18% na PIT, ale w tej kwocie jest już składka na ubezpieczenie zdrowotne. Ale jednak nie cała, którą możemy odliczyć, tylko jej część! Dodatkowo niektórzy pracownicy mają urlop, raz płatny, raz bezpłatny, niektórzy chorują sami, inni opiekują się chorym dzieckiem.

wynagrodzenie jest wydawane. Po uwzględnieniu VAT (średnia stawka VAT wynosi dziś 16 proc.) siła nabywca netto wynosi 2 456,50 zł. Przyjmijmy dla uproszczenia, że dobra kupowane za to wynagrodzenie dostarczane są przez jedyne go producenta wszystkiego (producent), który wszystko sprzedaje w jednej sieci (sklep). Jeśli cena netto w sklepie wynosi 2 456,50 zł, a jego marża jedynie 1 proc. (dlatego nie może płacić podatku przychodowego w wysokości 1-2 proc.) to producent musi sprzedać to wszystko sklepowi, co ma kupić nabywca za 2 432,20 zł. Przyjmijmy teraz, że producent ma dziesięciu dostawców. Każdy z nich ma po trzech kolejnych, a każdy z tych trzech po 2 dalszych, z których każdy ma jeszcze jednego. Upraszczając przyjmijmy, że wartość sprzedaży każdego z nich jest taka sama, że każdy dokłada 10 proc. wartości do tego co sam nabył i też ma marżę 1 proc. Jeśli producent sprzedał do sklepu towary i usługi za 2 432,20 zł z 1 proc. marżą, a sam dołożył do łańcucha wartości 10 proc., to wartość sprzedaży każdego z jego dziesięciu dostawców wyniosła około 219 zł. Jeżeli każdy z nich też miał marżę 1 proc. i sam dołożył 10 proc.

wartości do tego co nabył od swoich trzech poddostawców, to oni musieli mu to wszystko sprzedać za około 65,60 zł, żeby on sam mógł, po zwiększeniu wartości o 10 proc. i dodaniu swojej marży 1 proc. dokonać sprzedaży za 73 zł. Z kolei oni od swoich dwóch dostawców musieli to kupić za 29 zł, a każdy z nich od swojego jednego dostawcy za 26,55 zł. Po zmianach, na najniższym piętrze łańcucha, cena z 26,55 zł zwiększa na 26,80 zł. Na następnym z 29 zł na 29,80 zł. Na trzecim – z 65,60 zł na 66,30 zł, na czwartym z 219 zł na 220,80 zł, na piątym u producenta z 2 190 zł na 2 453 zł. Jak teraz sklep podwoi swoją dotychczasową marżę z 1 proc. na 2 proc., to cena netto wzrośnie z 2 456,50 na 2 502 zł. O 45,50 zł. Jeśli VAT wzrósłby do 20 proc., to cena brutto tego wszystkiego co się kupuje w Sklepie wyniesie 3 002 zł. A wynosiła 2 850 zł. Wzrost będzie o 152 zł – niespełna 5 proc. A zarobki netto wzrosną co najmniej o 15 proc. (427 zł) - z 2 850 zł. do 3 277 zł.

Może zakrzyknąć, że życie gospodarcze jest bardziej skomplikowane i poddostawców i kooperantów jest znacznie więcej. Zgoda. Ale statystyczny obywatel ma do

wydania miesięcznie tyle, ile ma. I ta kwota limituje wzrost cen. Kawior może podrożeć więcej. Ale nie rybki w puszcze. Choć wszystkie podatki są przerzucalne, nie wszystkie są przerzucalne w tym samym stopniu. Decyduje o tym elastyczność cenowa popytu. Nawet jak on się zwiększy, to nie wszystkim uda się podwyższyć ceny o ten 1 proc. Wielu nie będzie nawet próbowało, bo o klienta w dzisiejszej Polsce rywalizuje się ceną. Nie będzie też musiało, bo sami zyskają na obniżeniu kosztów pracy, kosztów obsługi księgowej i prawnej i na wyeliminowaniu ryzyk podatkowych.

Może zakrzyknąć, że życie gospodarcze jest bardziej skomplikowane i poddostawców i kooperantów jest znacznie więcej. Zgoda. Ale statystyczny obywatel ma do wydania miesięcznie tyle, ile ma. I ta kwota limituje wzrost cen.

Ale na tym nie koniec sprzężenia zwrotnego istotnego dla gospodarki. Sami pracownicy wspomnianej sieci handlowej, po obniżeniu opodatkowania ich wynagrodzeń, będą dysponować kwotą ponad 225 mln zł rocznie większą niż

dotychczas. Można założyć, że większość wydadzą w Polsce. Część pewnie w tej samej sieci handlowej, w której pracują. Do budżetu wpłynie z tego powodu 32-40 mln zł podatku VAT (jak będzie jednolita stawka 16-20 proc.) i prawie 2,5-4,5 mln podatku przychodowego (1-2 proc.) od tych podatników, u których pracownicy tej sieci wydadzą te swoje 225 mln zł.

Z przepływem pieniędzy w gospodarce jest jak z przepływami wody w przyrodzie. Liczy się nie tylko ile wpływa jej do jakiegoś zbiornika, ale także którędy i jak silnymi strumieniami.

Z przepływem pieniędzy w gospodarce jest jak z przepływami wody w przyrodzie. Liczy się nie tylko ile wpływa jej do jakiegoś zbiornika, ale także którędy i jak silnymi strumieniami. Dotychczasowy rwący strumień pieniędzy płynący do budżetu i ZUS od zatrudnionych pracowników „wymywa” ich do Londynu. Dlatego właśnie te strumienie pieniężne należy zrównoważyć.