

**Marta Postuła**

Ministerstwo Finansów

Departament Reformy Finansów Publicznych

## **System podatkowy – rozwiązania Unii Europejskiej i Polski w okresie po kryzysie**

### **Wstęp**

Finanse publiczne to ogół zjawisk ekonomicznych związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem zasobów pieniężnych dla zaspokojenia społecznych potrzeb oraz wypełnianie konstytucyjnych obowiązków organów władzy państwowej, rządowej i samorządowej wobec obywateli. Ustawa o finansach publicznych wskazuje wśród wymienionych procesów w szczególności:

- pobieranie i gromadzenie dochodów,
- wydatkowanie środków publicznych,
- finansowanie deficytu,
- zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne,
- zarządzanie środkami publicznymi,
- zarządzanie długiem publicznym.

W związku z powyższym reforma finansów publicznych i skuteczne nimi zarządzanie wymagają poważnych zmian zarówno po poddawanej szerokiej dyskusji stronie wydatkowej, jak również na płaszczyźnie dochodowej. Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie zmian zachodzących w Unii Europejskiej w odniesieniu do polityki podatkowej, a w tym kontekście również Polski, w najbliższych latach w związku z działaniami zmierzającymi do przezwyciężenia skutków kryzysu.

Jak powszechnie wiadomo, główne zadanie, które ma wykonać system podatkowy, to zgromadzenie określonych wpływów przy minimalizacji niedogodności i negatywnych konsekwencji dla podatników, a także przy niskich kosztach poboru. Od systemu podatkowego oczekuje się przede wszystkim wypełniania funkcji fiskalnych, gdyż temu służyć powinny podatki. Funkcje społeczne czy propagowanie pewnych działań gospodarczych należy realizować innymi efektywniejszymi narzędziami. Główną przesłanką do podjęcia zmian w systemie podatkowym powinno być stworzenie optymalnej struktury dochodów podatkowych oraz paropodatkowych dla zachowania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, a w odniesieniu do poszczególnych podatków określenie przede

wszystkim bazy podatkowej i wysokości stawek. Następnie należy przystąpić do prac legislacyjnych, zwracając szczególną uwagę na prostotę, jednoznaczność i przejrzystość tworzonego prawa. Istotne znaczenie ma również promowanie takich rozwiązań w mechanizmie ustalania i pobierania podatku, które będą jak najmniej uciążliwe dla podatnika. Przewidywane zmiany w systemie prawa podatkowego każdego kraju członkowskiego UE powinny wynikać również z ujednoczenia prawa podatkowego w ramach Unii Europejskiej, przy zachowaniu zagwarantowanej w Traktacie o Unii Europejskiej<sup>1</sup> niezależności prowadzenia polityki fiskalnej. Niniejszy artykuł ma charakter teoretyczny i jest oparty na analizie planowanych zmian w systemie podatkowym na poziomie Unii Europejskiej i w Polsce, w kontekście krajowych uwarunkowań wynikających z obecnej sytuacji makroekonomicznej.

## **System podatkowy na poziomie Unii Europejskiej – wyzwania polskiej prezydencji**

Kryzys finansowy i gospodarczy spowodował poważne wyzwania dla finansów publicznych w wielu państwach członkowskich UE. Dochody podatkowe jednostek sektora finansów publicznych, które zostały wsparte w latach boomu przez wzrost gospodarczy i wzrost cen aktywów, spadły w związku z osłabieniem automatycznych stabilizatorów związanych z systemem podatkowym, zmniejszyły się także planowane dochody wynikające z cen aktywów. Do spadku dochodów jednostek sektora finansów publicznych przyczyniły się także uznaniowe działania krajów członkowskich UE podjęte w celu wsparcia popytu wewnętrznego (ulgi, odliczenia). W związku z powyższym należy zastanowić się – zarówno w kraju, jak też na poziomie ponadnarodowym – w jaki sposób kwestie związane z polityką podatkową mogą przyczynić się do wprowadzenia gospodarek poszczególnych krajów z powrotem na ścieżkę zrównoważonego wzrostu. W warunkach postępującej globalizacji<sup>2,3</sup> niezbędne jest takie kształtowanie systemu podatkowego, aby zachęcał on do inwestowania, innowacji i tworzenia miejsc pracy. Istotną kwestią jest optymalny poziom fiskalizmu. Badania empiryczne potwierdzają istnienie negatywnego wpływu nadmiernego

---

<sup>1</sup>Wersje Skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy C 83 z 30.03.2010, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>2</sup>STIGLITZ J.E.: *Globalizacja*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.; KOŁODKO G.W. (red.): *Globalizacja – marginalizacja – rozwój*. Wydawnictwo WSPiZ, Warszawa 2003; SZYMAŃSKI W.: *Sprzeczności i interesy globalizacji*. Difin, Warszawa 2004.

<sup>3</sup>GUPTA S., CLEMENTS B., INCHAVSTE G.: *Helping Countries Develop, the Role of Fiscal Policy*. IMF, Washington 2004.

poziomu fiskalizmu na wzrost gospodarczy. Analizy takie, prowadzone w latach 80. na podstawie doświadczeń krajów OECD, wskazują na ujemny związek między udziałem sektora publicznego w PKB a długookresowym tempem wzrostu gospodarczego. Badanie przeprowadzone przez Roberta Barro [1989] wykazało m.in., że wzrost udziału sektora finansów publicznych w PKB o 1 punkt procentowy oznacza zmniejszenie tempa wzrostu gospodarczego o 0,12 punktu procentowego rocznie<sup>4</sup>. Potwierdza to istnienie ważnych przesłanek dla unikania zbyt wysokiego poziomu fiskalizmu. Zwiększanie podatków powyżej pewnego pułapu może prowadzić do obniżenia poziomu inwestycji prywatnych w związku z ograniczeniem środków własnych, co powoduje negatywne konsekwencje dla potencjału wzrostu gospodarczego<sup>5</sup>. Nadmierny fiskalizm podobnie niekorzystnie wpływa na rynek pracy zwiększając koszty pracy. Prowadzić to może też do sytuacji, w której część aktywności gospodarczej efektywnego sektora prywatnego będzie przejmowana przez sektor publiczny, co odbije się również negatywnie na wzroście gospodarczym. Nadmierny wzrost fiskalizmu może zatem prowadzić do łącznego zmniejszenia się poziomu dochodów podatkowych w związku ze spadkiem faktycznej aktywności gospodarczej oraz przenoszenia działalności do szarej strefy.

Zagrożenia te są szczególnie istotne w sytuacji wychodzenia gospodarek światowych ze skutków ostatniego kryzysu. Spowolnienie gospodarcze wynikające z globalnych zjawisk ekonomicznych ostatnich lat uwypukliło słabości zarządzania gospodarczego na poziomie Unii Europejskiej. W dyskusjach dotyczących niezbędnej poprawy koordynacji polityki gospodarczej skoncentrowano się na rozwiązaniach, których implementacja nie wymagałaby wprowadzenia zmian traktatowych. Potrzeba wzmocnienia nadzoru budżetowego i makroekonomicznego w celu zapobieżenia istotnym problemom fiskalnym i strukturalnym nie ogranicza się do strefy euro – podejmowane inicjatywy obejmują swym zasięgiem całą Unię Europejską. W dniu 15 marca 2011 r. Rada ECOFIN (Economic and Financial Affairs Council) uzgodniła projekt zmian Paktu Stabilności i Wzrostu. Wszystkie państwa członkowskie zgodziły się m.in. na: silniejsze egzekwowanie obowiązku osiągnięcia przez kraje ich średniookresowych celów budżetowych, przyznanie większego znaczenia długowi publicznemu w ramach

---

<sup>4</sup>*Strategia podatkowa*. Ministerstwo Finansów, [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl).

<sup>5</sup>W literaturze finansowej przyjmuje się, że za podatki od podmiotów gospodarczych należy uznać te, które mają wpływ na decyzje podejmowane przez te podmioty w zakresie wyboru formy prawnej lub miejsca wykonywania działalności i w płaszczyźnie funkcjonalnej (np. dotyczące kierunków inwestowania, źródeł finansowania, rynków zbytu). Zob. MAJCHRZYCKA-GUZOWSKA A.: *Finanse i prawo finansowe*. Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 385.

procedury nadmiernego deficytu, zwiększenie sankcji dla krajów strefy euro za nieprzestrzeganie rekomendacji Rady w ramach wspomnianej procedury<sup>6</sup>.

Polska może odegrać szczególną rolę w tym procesie ze względu na przejście od 1 lipca 2011 r. przez nasz kraj prezydencji w Unii Europejskiej. Mając na uwadze, że prezydencja obejmuje zaledwie okres półroczny, wszystkich problemów związanych z systemem podatkowym nie da się rozwiązać, możliwe jest jednak rozwiązanie kilku z nich, a także rozpoczęcie dyskusji o innych. W związku z tym polska prezydencja powinna kontynuować prace między innymi w obszarze polityki podatkowej bazując na dorobku poprzednich prezydencji.

Wydaje się, że istnieje szeroki konsensus w odniesieniu do poglądu, że kryzys został wywołany przede wszystkim przez czynniki, które były i są poza domeną polityki podatkowej. Niemniej jednak poszczególne elementy systemów podatkowych mogły przyczynić się do kryzysu w niektórych krajach. Dotyczy to w szczególności obecnych systemów opodatkowania przedsiębiorstw w UE na rzecz finansowania długu przez „equityfinancing”. Taki sposób finansowania mógł doprowadzić do zwiększenia dźwigni finansowej dla firm, szczególnie w okresie boomu gospodarczego, a także do ograniczenia w płynności finansowej, kiedy gospodarka zwalnia. W chwili obecnej rozważa się dwa sposoby rozwiązania tego problemu i wzmocnienia firm: przez przyznawanie możliwości odliczenia zwrotu z kapitału własnego lub uniemożliwiając odliczenie odsetek od długu. Połączenie obu tych środków może złagodzić skutki z obu stron i może a priori być podstawą zaprojektowania dochodów sektora finansów publicznych. Analiza pokazuje również, że zachęty podatkowe mogą odegrać rolę w rozwoju rynku mieszkaniowego, choć negatywnym aspektem niedopasowanych do potrzeb rozmiarów takich zachęt może być powstanie spekulacyjnej bańki mieszkaniowej. W związku z tym w sprawie podatków bezpośrednich na poziomie UE przewidziano także dalsze prace w zakresie dobrego zarządzania, zmierzające do osiągnięcia porozumienia w sprawie opodatkowania dochodów z oszczędności. W okresie polskiej prezydencji Rada ECOFIN będzie kontynuować prace w zakresie rozwiązań w obszarze opodatkowania sektora finansowego (zgodnie z decyzją Rady Europejskiej z października 2010 r.). W zakresie podatków pośrednich natomiast spodziewane jest przedstawienie przez Komisję Europejską projektów aktów legislacyjnych dotyczących współpracy administracyjnej w zakresie podatku akcyzowego oraz zmiany dyrektywy w sprawie opodatkowania wyrobów energetycznych i energii elektrycznej. W obszarze podatku od wartości dodanej polska prezydencja będzie kontynuowała prace zmierzające do uprosz-

---

<sup>6</sup>Uchwała Rady Ministrów nr 36 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2011–2014; [www.kprm.gov.pl](http://www.kprm.gov.pl).

czenia regulacji, zmniejszenia obciążeń administracyjnych, a także przeciwdziałania nadużyciom.

Ponadto, bardzo istotną kwestią są propozycje zmian w podatkach zawarte w komunikacie Komisji Europejskiej *Single Market Act* przyjętym w dniu 27 października 2010 r. Według opinii polskich instytucji rządowych, horyzontalny wymiar dokumentu i liczba zapowiedzianych w nim szczegółowych inicjatyw pozwalają na wyrażenie przekonania, że zamierzeniem Komisji Europejskiej jest przyspieszenie realizacji polityki rynku wewnętrznego i nadanie jej nowej dynamiki. W tym kontekście warto zwrócić szczególną uwagę na koordynację polityki podatkowej w Unii Europejskiej. Pomimo negatywnego stosunku wielu państw członkowskich do koncepcji ustanowienia elementów koordynacji podatkowej na obszarze UE, Komisja Europejska podjęła propozycje – zawarte w opublikowanym 9 maja 2010 r. raporcie prof. Mario Montiego<sup>7</sup> – i zaproponowała rozpoczęcie dyskusji na wskazany temat. Polska zadeklarowała uczestnictwo w debacie na temat wspólnej podstawy opodatkowania przedsiębiorstw, w szczególności po przedłożeniu przez KE konkretnych projektów legislacyjnych.

W zakresie zapowiedzi podjęcia przez Komisję Europejską kroków zmierzających do poprawy koordynacji narodowych polityk podatkowych, m.in. przez przedstawienie projektu dyrektywy CCCTB (*Common consolidate corporate tax base* – wspólna skonsolidowana baza podatkowa), należy zauważyć, że dotychczas strona polska aktywnie uczestniczyła w prowadzonych pracach nad wspólną skonsolidowaną podstawą opodatkowania osób prawnych i pozostaje otwarta wobec inicjatywy mającej na celu przedstawienie konkretnych propozycji legislacyjnych dotyczących CCCTB. W opinii rządu polskiego wprowadzenie wspólnej podstawy opodatkowania nie powinno być łączone z kwestią harmonizowania stawek podatkowych. Ewentualne prace nad CCCTB powinny się koncentrować nad wypracowaniem jednolitych zasad ustalania podstawy opodatkowania, bez konieczności konsolidacji dochodów grup spółek. Oficjalne stanowisko Polski w sprawie regulacji zawartej w projekcie dyrektywy CCCTB zostanie przedstawione po jej upublicznieniu i uzyskaniu informacji na temat kształtu przyjętych przez KE rozwiązań.

Dodatkowo Komisja Europejska zdążyła do zidentyfikowania i wyeliminowania przeszkód natury podatkowej w odniesieniu do swobodnego przemieszczania się, osiedlania, zakupu towarów oraz korzystania z usług w UE. Przyczyn istnienia tego typu zjawisk Komisja Europejska upatruje w braku pełnej sieci umów dwustronnych między państwami członkowskimi, ich ograniczonego zakresu,

---

<sup>7</sup>MONTI M.: *Sprawozdanie dla przewodniczącego Komisji Europejskiej Jose Manuela Barroso. Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku w służbie gospodarki i społeczeństwa Europy*. 9 maja 2010 r., [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

w rozbieżnościach interpretacyjnych postanowień umów oraz w trudnościach dochodzenia zwrotów podatku z państw członkowskich. Jednakże planowane rozwiązania nie powinny ingerować w kwestie regulowane w dwustronnych umowach o unikaniu podwójnego opodatkowania. Należy bowiem zauważyć, że m.in. przez zawieranie lub niezawieranie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania państwa członkowskie realizują własną politykę w tym zakresie. Polska zawarła umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania ze wszystkimi państwami UE i EOG, oparte na Modelowej Konwencji OECD. Umowy te przewidują procedurę wzajemnego porozumiewania się, która znajduje zastosowanie m.in. w sytuacji dokonania przez organy państw-stron umowy odmiennej oceny danego stanu faktycznego. Nie można jednak wykluczyć, że w pewnych sytuacjach może dojść do faktycznego podwójnego opodatkowania działających w ramach UE podmiotów. Niewykluczone jest również, że wypracowanie pewnych rozwiązań między państwami członkowskimi może ułatwić ich obywatelom funkcjonowanie na obszarze UE.

Wprowadzenie jednolitych rozwiązań w odniesieniu do kwestii regulowanych obecnie w drodze dwustronnych umów mogłoby być odczytane jako próba ingerencji w kompetencje zastrzeżone wyłącznie dla państw członkowskich. Wprowadzenie „scentralizowanych umów o unikaniu podwójnego opodatkowania” spowodowałoby, iż państwa członkowskie nie byłyby w stanie realizować własnej polityki w tym zakresie, a ponadto takie umowy nie mogłyby odzwierciedlać występujących w poszczególnych krajach różnic w systemach podatkowych, które nie podlegają harmonizacji na szczeblu UE. Stworzyłyby to warunki do nadużyć i wykorzystywania przez podatników takich mechanizmów w celu uchylania się od opodatkowania.

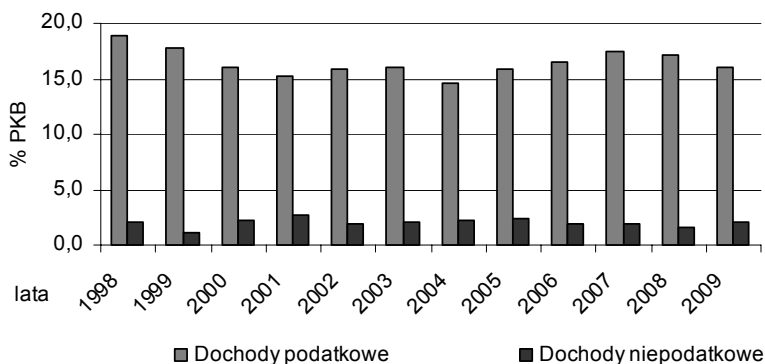
Polska prezentuje negatywne stanowisko w sprawie ewentualnej harmonizacji przepisów dotyczących opodatkowania samochodów osobowych. Projekt był przedmiotem obrad już w 2005 r., ale na skutek długotrwałych prac i sprzeciwu części państw członkowskich prace nad nim ostatecznie zostały zaniechane. Wprowadzenie nowych rozwiązań z zakresu opodatkowania może nie zagwarantować obecnych wpływów z tytułu podatku akcyzowego od samochodów osobowych, a ponadto może narazić podatników na dodatkowe obciążenie.

Z powyższych informacji wynika, że obszar działania Komisji Europejskiej w zakresie polityki podatkowej jest szeroki, a Polska stara się utrzymać oryginalne rozwiązania tam, gdzie to jest niezbędne dla ochrony racjonalnie zdefiniowanych, partykularnych interesów, co nie zawsze jest w pełnym zakresie zgodne z proponowanymi rozwiązaniami. Taki stan rzeczy wynika z przyjętych w Polsce zasad i potencjalnych zmian w systemie podatkowym uwarunkowanych względami gospodarczymi i prawnymi, które w pewnym zakresie zostaną zaprezentowane w następnej części artykułu.

## **Polski system podatkowy dziś i zmiany planowane w latach 2011–2014**

Istniejący obecnie w Polsce system podatkowy powstał w wyniku procesu zainicjowanego na początku lat 90. Od tego czasu warunki gospodarowania ulegały systematycznym zmianom, a w ich rezultacie ukształtował się dość skomplikowany i relatywnie drogi w administrowaniu system podatkowy. Ułatwienie podatnikom wywiązywania się z obowiązku podatkowego, dążenie do uproszczenia całego systemu i zwiększenia jego czytelności oraz usunięcia nieścisłości interpretacyjnych przemawia za koniecznością zmian w przepisach. Wychodząc temu naprzeciw zaproponowano, i obecnie są realizowane w ramach różnych uszczegółowianych programów, rozwiązania w zakresie podatków, które mają na celu unowocześnienie i uproszczenie systemu podatkowego, poszerzenie bazy podatkowej i harmonizację przepisów podatkowych z regulacjami Unii Europejskiej. Zmiany te są podporządkowane dążeniu do zbudowania stabilnego systemu podatkowego, który stworzy korzystne warunki działania dla przedsiębiorców, zachęci do zwiększania oszczędności gospodarstwa domowe oraz umożliwi decentralizację finansów. Aktualny kształt systemu obciążeń podatkowych w Polsce na rzecz budżetu państwa zawiera się w trzech podstawowych grupach dochodów: dochodach podatkowych, dochodach niepodatkowych oraz środkach z Unii Europejskiej i z innych źródeł niepodlegających zwrotowi. Dochody podatkowe wynikają z dwóch podstawowych elementów – podatków bezpośrednich i pośrednich. Podatki pośrednie to podatek od towarów i usług (VAT), podatek akcyzowy, podatek od gier oraz podatek tonażowy (o bardzo niewielkim rozmiarze i znaczeniu). Podatki bezpośrednie to podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) oraz podatek dochodowy od osób prawnych (CIT). Na dochody niepodatkowe składają się: cło, dywidendy (od udziałów Skarbu Państwa w spółkach) i wpłaty z zysku (od przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa), wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego. Ponadto do dochodów niepodatkowych zaliczane są opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe (wcześniej określone jako tzw. dochody jednostek budżetowych) oraz wpłaty jednostek samorządu terytorialnego. Ostatnią grupą dochodów ewidencjonowanych w budżecie państwa są środki europejskie i środki na realizację projektów pomocy technicznej oraz środki Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004–2009, jak też środki pozostałych programów finansowanych z udziałem środków UE, nieujętych w budżecie środków europejskich. Zgodnie z wyżej zaprezentowaną strukturą obecnie w Polsce budżet państwa uzyskuje różne typy dochodów. Dwie podstawowe grupy (dochody podatkowe

i niepodatkowe), które stanowią transfer od podmiotów gospodarczych i ostatecznych konsumentów przedstawiono w relacji do PKB (rys. 1). Na wykresie pominięto środki z UE, co pozwala również na zachowanie porównywalności w dłuższym okresie.



**Rysunek 1**

Dochody budżetu państwa w latach 1998–2009

Źródło: Ministerstwo Finansów, [www.mofnet.gov.pl](http://www.mofnet.gov.pl).

W przypadku podatków bezpośrednich istotnym zwieńczeniem kolejnych etapów zmian było wprowadzenie opcji opodatkowania dochodów osobistych z działalności gospodarczej podatkiem 19% oraz obniżenie do tej właśnie wysokości stawki podatku dochodowego od osób prawnych. W porównaniu do innych krajów europejskich polski system podatkowy charakteryzuje się względnie niskimi stawkami podatków. Potwierdza to m.in. porównanie stawek podatkowych występujących w Polsce ze stawkami innych państw Unii Europejskiej (tab. 1).

**Tabela 1**

Stawki CIT w 2010 r. (w %)

Kraj	Stawka CIT	Kraj	Stawka CIT	Kraj	Stawka CIT
Bułgaria	10,0	Węgry	20,6	Wielka Brytania	28,0
Cypr	10,0	Estonia	21,0	Luksemburg	28,6
Irlandia	12,5	Grecja	24,0	Niemcy	29,8
Litwa	15,0	Austria	25,0	Hiszpania	30,0
Łotwa	15,0	Dania	25,0	Włochy	31,4
Rumunia	16,0	Holandia	25,5	Belgia	34,0
Czechy	19,0	Finlandia	26,0	Francja	34,4
<b>Polska</b>	<b>19,0</b>	Szwecja	26,3	Malta	35,0
Słowacja	19,0	Portugalia	26,5	<b>EU-27</b>	<b>23,2</b>
Słowenia	20,0				

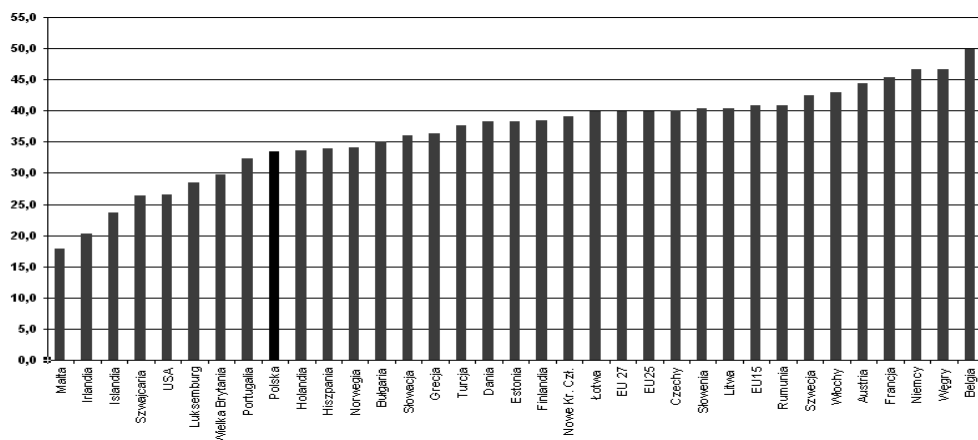
Źródło: *Taxation Trends in the European Union 2010*, [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).



Z powyższego zestawienia wynika, że w Polsce mamy do czynienia z jednym z najniższych stawek podatkowych wśród państw partycypujących w rynku wspólnotowym, co wzmacnia zainteresowanie potencjalnych inwestorów.

Kolejnym ruchem w końcu 2006 r., ale ze skutkiem dopiero w 2009 r. było zmniejszenie progresji podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz obniżenie i ograniczenie stawek podatkowych do dwóch – 18 i 32%.

Niski poziom opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce (PIT) w porównaniu do innych państw UE plasuje nasz kraj w grupie państw o stawkach niższych niż wynosi średnia unijna (rys. 2).



**Rysunek 2**

Klin podatkowy (udział podatków i składek na ubezpieczenie społeczne w kosztach pracy) dla osoby samotnej, osiągającej wynagrodzenie w wysokości 2/3 przeciętnego wynagrodzenia (2008 r.)

Źródło: Eurostat, [www.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes](http://www.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes).

Wydaje się, że na dalszą obniżkę podatków dochodowych nie pozwala jednak kondycja finansów publicznych państwa. Obecnie konieczne jest dokonanie konsolidacji fiskalnej państwa, która powinna odbywać się dwutorowo – przez „cięcie” wydatków budżetowych przy jednoczesnym zwiększaniu wpływów podatkowych. Trend ten dominuje obecnie w polityce fiskalnej większości państw UE.

W odniesieniu do podatków pośrednich Polska ma wprawdzie obecnie wysoką nominalną stawkę VAT (23%), niemniej jednak uśredniona (efektywna) stawka tego podatku plasuje nasz kraj w okolicach średniej unijnej. W związku z kryzysem oraz koniecznością ograniczenia nierównowagi finansów publicznych, zapobieżenia przyrastaniu długu publicznego i spełnienia wymogów związanych z unijną procedurą nadmiernego deficytu od 2011 r. wprowadzono podwyżkę stawek podatku VAT z 22 do 23%. W celu zminimalizowania społecznych skutków tej podwyżki część towarów żywnościowych została objęta obniżoną 5-procentową stawką VAT.

Jako dodatkowy mechanizm zabezpieczenia finansów publicznych po stronie dochodowej, a konkretnie podatków pośrednich, wprowadzono dodatkowe podwyżki stawek VAT, których wejście w życie jest jednak warunkowe i obecnie nie przewiduje się, żeby taka sytuacja miała nastąpić. Dotyczyłoby to w szczególności przypadku, w którym relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczyłaby 55% w 2011 r. – wówczas nastąpiłyby dodatkowe dwie podwyżki stawek VAT, każda o kolejny 1 p.p. Pierwsza z nich od lipca 2012 r., kolejna od lipca 2013 r. Gdyby zaś relacja państwowego długu publicznego do PKB przekroczyła poziom 55% w 2012 r., to pierwsza z wyżej wymienionych podwyżek nastąpiłaby od lipca 2013 r., a kolejna od lipca 2014 r. W każdym przypadku podwyższona stawka VAT byłaby utrzymana maksymalnie przez 3 lata.

Dodatkowy aktualny katalog proponowanych zmian w polskim systemie podatkowym zawarto w uchwalonym w kwietniu 2011 r. przez Radę Ministrów Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2011–2014. Zgodnie z powyższym dokumentem, system podatkowy jest jednym z wielu instrumentów służących ograniczeniu szarej strefy. Aktualnie funkcjonujące rozwiązania podatkowe wydają się być przyjazne dla potencjalnego przedsiębiorcy i nie skłaniają go do podjęcia czy też prowadzenia działalności w szarej strefie. Polski system podatkowy, oprócz relatywnie niskich obciążeń podatkowych, cechują liczne rozwiązania proceduralne, których celem jest stworzenie jak najlepszych warunków do funkcjonowania przedsiębiorcy, m.in. przez obniżanie kosztów wypełniania zobowiązań podatkowych. Planowane zmiany prawa podatkowego będą więc ukierunkowane na dalszą poprawę efektywności, prostoty i przejrzystości systemu podatkowego. Wprowadzanie nowych rozwiązań będzie też miało za zadanie zachęcać do aktywnego uczestnictwa w życiu gospodarczym naszego kraju.

Planowane w latach 2011–2014 zmiany w systemie podatkowym będą dotyczyły również rozwiązań uregulowanych w ustawie Ordynacja podatkowa, które istotnie usprawnią wypełnianie zobowiązań podatkowych przez rozwój elektronicznych form kontaktu z administracją podatkową oraz wydawanie indywidualnych i ogólnych interpretacji przepisów prawa podatkowego – w tej kwestii planowane jest wprowadzenie w ustawie Ordynacja podatkowa zmian o charakterze doprecyzowującym i uściślającym tryb wydawania takich interpretacji. Deklarowanym celem zmian ze strony administracji skarbowej jest budowanie pozytywnego wizerunku oraz przychylnych opinii u podatników na temat polskiej administracji skarbowej.

W latach 2011–2014 przewidziane są zmiany w systemie podatkowym, które będą dotyczyć głównie podatku akcyzowego. W 2012 r. zostaną wprowadzone zmiany w podatku akcyzowym, związane z wdrożeniem regulacji wynikających

z dyrektywy w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej.

Od 2011 r. zostały podwyższone stawki podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe. Na papierosy i tytoń do palenia wprowadzono 4-procentową podwyżkę akcyzy. Z dniem 1 maja 2011 r. przestały obowiązywać obniżone stawki podatku akcyzowego od benzyn silnikowych i oleju napędowego z tytułu dodawania do tych paliw biokomponentów oraz dla biokomponentów stanowiących samoistne paliwa, przeznaczone do napędu silników spalinowych spełniających określone wymagania. Jednocześnie w okresie od 1 maja 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. zostały wprowadzone obniżone stawki akcyzy dla wyrobów powstałych ze zmieszania benzyn silnikowych lub olejów napędowych z biokomponentami, zawierających powyżej 80% biokomponentów. W 2012 r. przewiduje się podobną podwyżkę akcyzy na wyroby tytoniowe, co umożliwi utrzymanie dochodów z tego tytułu na poziomie dochodów z roku poprzedniego. Zmiany nastąpią również w zakresie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie energii elektrycznej zużywanej przez przedsiębiorstwa energochłonne. W okresie do 31 października 2013 r. przewiduje się zwolnienia od akcyzy gazu ziemnego i pozostałych węglowodorów gazowych przeznaczonych do celów opałowych. W związku z zakończeniem okresu przejściowego od 2012 r. wzrośnie stawka akcyzy na olej napędowy. Ponadto, zmianom ulegnie zasada zaokrąglania podstawy opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dla niektórych przychodów z kapitałów pieniężnych.

W Polsce wciąż pozostaje nierozwiązana kwestia opodatkowania nieruchomości. Przygotowana kilka lat temu i nadal, jak się okazuje, aktualna reforma systemu opodatkowania nieruchomości zakładała wprowadzenie kompleksowej ewidencji nieruchomości – tzw. katastru – i skorelowanie obciążeń z tytułu opodatkowania nieruchomości z wartością majątku i dochodami podatników oraz etapowe wdrażanie systemu docelowego. Konieczne jest uproszczenie systemu opodatkowania nieruchomości w wyniku zastąpienia jednym podatkiem trzech obecnie obowiązujących oraz ujednoczenie zasad jego wymiaru. Przeprowadzenie tego etapu pozwoli na ocenę całego systemu opodatkowania nieruchomości, przeprowadzenie analizy rozkładu wartości nieruchomości w skali kraju, a także wysokości obciążeń podatkowych w odniesieniu do wartości posiadanego majątku. Wszystko to umożliwi przygotowanie docelowego etapu reformy i ustalenie właściwej wysokości podatku zgodnie z kryterium wartości katastralnej nieruchomości. Z reformą opodatkowania nieruchomości powinny zostać skorelowane zmiany w opodatkowaniu nabycia, co ma na celu uproszczenie przepisów prawa podatkowego oraz zmniejszenie kosztów działania aparatu skarbowego obciążających budżet państwa.

## Podsumowanie

Podjęte działania związane ze stymulowaniem i z utrzymaniem wysokiego tempa wzrostu gospodarczego muszą być powiązane z prowadzeniem racjonalnej polityki fiskalnej. Konieczność ta w czasie ostatniego kryzysu szczególnie mocno się odzwierciedliła w aktualnej sytuacji w sektorze finansów publicznych Polski i innych krajów UE, a w szczególności w postaci utrzymywania się – niebezpiecznego dla gospodarki – wysokiego deficytu budżetowego i związanego z nim szybkiego wzrostu zadłużenia publicznego. System podatkowy może się przyczynić do zmniejszenia skutków kryzysu gospodarki światowej i europejskiej, stąd tak istotne jest podejmowanie przemyślanych działań w tym zakresie na szczeblu Unii Europejskiej i poszczególnych krajów członkowskich.

## Literatura

- GUPTA S., CLEMENTS B., INCHAUSTE G.: *Helping Countries Develop, the Role of Fiscal Policy*. IMF, Washington 2004.
- KOŁODKO G. W. (red.): *Globalizacja – marginalizacja – rozwój*. Wyd. WSPiZ, Warszawa 2003.
- MAJCHRZYCKA–GUZOWSKA A.: *Finanse i prawo finansowe*. Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 1999.
- MONTI M.: *Sprawozdanie dla przewodniczącego Komisji Europejskiej Jose Manuela Barroso. Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku w służbie gospodarki i społeczeństwa Europy*. 9 maja 2010 r., [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).
- STIGLITZ J. E.: *Globalizacja*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- SZYMAŃSKI W.: *Sprzeczności i interesy globalizacji*. Difin, Warszawa 2004.
- Wersje Skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy C 83 z 30.03.2010, [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).
- Uchwała Rady Ministrów nr 36 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2011–2014*; [www.kprm.gov.pl](http://www.kprm.gov.pl).

## The tax system – a solution the European Union and Polish in the period after the crisis

### Abstract

Financial and economic crisis faced public finances in many EU Member States with serious challenges. There is no doubt that activities designed to stimulate and maintain high economic growth rate must be accompanied by con-

ducting a rational fiscal policy. As tax system can contribute to reducing the impact of global and European economic crisis – it is important to take deliberate actions in this respect at the level of European Union and individual member states. Therefore, this article outlines the planned changes in this field in Poland and on EU level.

