

*Hanna Kuzińska\**

## WZROST ROLI PODATKÓW POŚREDNICH W POLSCE

Polski system podatkowy dzięki finansowo efektywnym podatkom pośrednim stanowi wydajne źródło finansowania zadań publicznych. Po ponad 10 latach od wprowadzenia VAT w Polsce (w połowie 2003 r.) można już powiedzieć, że podatek ten wraz z podatkiem akcyzowym stał się najważniejszą podporą budżetu państwa, ale jest także największym obciążeniem budżetów gospodarstw domowych.

### 1. FISKALNA FUNKCJA PODATKÓW POŚREDNICH

Podatki bezpośrednie i pośrednie wraz ze składkami na ubezpieczenie społeczne stanowiły w 2003 r. w Polsce 35,8% PKB, tj. o 5,7 punktu procentowego mniej niż wynosi średnia dla krajów Unii Europejskiej. Ta relacja sytuuje Polskę na przedostatnim miejscu listy państw UE, na czele której znajduje się Szwecja z najwyższym wskaźnikiem w wysokości 51,4%, a na ostatnim – Irlandia – ze wskaźnikiem 31,2% PKB<sup>1</sup>.

Jednocześnie Polska znajduje się w czołówce listy krajów o najwyższych podatkach pośrednich. Długookresowa polityka przesuwania punktu ciężkości finansowania wydatków państwa na podatki pośrednie spowodowała, że Polskę można zaliczyć do krajów o „południowej” mentalności podatkowej<sup>2</sup>

---

\* Prof. dr hab. w Katedrze Finansów i Bankowości Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie.

<sup>1</sup> K. Wach, *Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 35.

<sup>2</sup> A. Komar, *Systemy podatkowe krajów Wspólnot Europejskich*, PWE, Warszawa 1989, s. 148.

(takich jak Grecja, czy Portugalia). Przeciętne obciążenie podatkami pośrednimi w 25 krajach UE w 2003 r. wyniosło 33,8% dochodów budżetowych. Najwyższy udział w 2003 r. odnotowano na Cyprze – 49,4%, Węgrzech – 42,3% oraz w Portugalii i Polsce, odpowiednio – 41,9% oraz 41,8%<sup>3</sup>. Popularność VAT wynika przede wszystkim z taniości<sup>4</sup>, dogodności poboru (zawarty jest w cenie) i powszechności. Podatki od wydatków, takie jak VAT, są płacone niezależnie od sytuacji dochodowej podatnika. Nie można ich uniknąć.

Są to jednocześnie kraje, w których udział podatków bezpośrednich (dochodowych) w dochodach budżetowych jest niższy niż podatków pośrednich od 10 punktów procentowych (Cypr) do 22 punktów (Polska). W 18 krajach UE w systemie zasilania budżetów dominują podatki pośrednie, a w 7 krajach – podatki bezpośrednie.

Przewaga podatków bezpośrednich występuje w Wielkiej Brytanii, Danii, Belgii, Finlandii, Luksemburgu, Szwecji i we Włoszech. Trzeba jednak zauważyć, że w niektórych krajach nie ma aż tak dużej różnicy między udziałem podatków pośrednich i bezpośrednich w zasilaniu budżetu państwa. Na przykład dotyczy to Wielkiej Brytanii, w której podatki pośrednie były wyższe niż przeciętne w UE, i wynosiły w 2003 r. 36,9% dochodów budżetowych, a podatki bezpośrednie – 42%, zatem różnica wynosiła 5,1 punktu procentowego.

Najwyraźniej preferowane są podatki bezpośrednie w systemie zasilania budżetu Danii, gdzie ich udział w dochodach budżetowych w 2003 r. był najwyższy spośród krajów UE i wynosił 59,6%, przy podatkach pośrednich wynoszących 34,9%<sup>5</sup>.

Wzrost roli podatków pośrednich<sup>6</sup> w dochodach budżetu państwa w Polsce ilustruje tab. 1.

<sup>3</sup> K. Wach, *op. cit.*, s. 35.

<sup>4</sup> Por. J. Lewandowski, W. B. Szyber, *Ekonomia polityczna*, PWN, Warszawa 1987, s. 315.

<sup>5</sup> K. Wach, *op. cit.*, s. 35.

<sup>6</sup> W opracowaniu pomija się podatek od gier losowych i zakładów wzajemnych, który w 2003 r. stanowił 0,5% dochodów budżetu państwa (*Rocznik statystyczny 2005 r.*, s. 618). Dane przedstawione w tab. 1 nie są porównywalne z relacjami przedstawianymi w książce K. Wach, *op. cit.* Autor dokonał obliczeń własnych na podstawie: *Tax revenue in EU Member States: Trends, Level and Structure 1995–2003*, „Statistics in Focus – Economy and Finance” 2005, no 3.

Tabela 1

Dochody budżetu państwa z tytułu podatków pośrednich, ich udział w dochodach budżetowych i w PKB oraz tempo wzrostu w latach 1994–2004

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Dochody z tytułu VAT i podatku akcyzowego (w mln zł)	24 015,6	32 806,8	43 538,9	54 804,7	63 937,1	74 019,7
Udział VAT i akcyzy w dochodach budżetowych (bez prywatyzacji) (w %)	39,0	40,5	45,4	48,4	50,5	58,8
Udział VAT i akcyzy w PKB (w %)	11,4	10,0	11,2	11,6	11,6	12,0
Tempo wzrostu wpłat z VAT i akcyzy (w %)	x	136,6	132,7	125,9	116,7	115,8
Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	
Dochody z tytułu VAT i podatku akcyzowego (w mln zł)	79 061,8	81 753,6	88 931,4	94 746,5	100 227,2	
Udział VAT i akcyzy w dochodach budżetowych (bez prywatyzacji) (w %)	58,3	58,2	62,0	62,3	64,1	
Udział VAT i akcyzy w PKB (w %)	10,9	10,7	11,4	11,6	11,3	
Tempo wzrostu wpłat z VAT i akcyzy (w %)	106,8	103,4	108,8	106,5	105,8	

U w a g a: W latach 1994–1997 od dochodów budżetowych odjęto wpływy z prywatyzacji, by dane były porównywalne z danymi za lata następne.

Ź r ó d ł o: *Rocznik statystyczny GUS 1995*, s. 497, 528; *1998*, s. 468; *1999*, s. 498; *2000*, s. 482, 526; *2003*, s. 533; *2004*, s. 618 i 671 oraz *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r.*, t. 1.

Jeszcze w 1994 r. udział podatków pośrednich w dochodach budżetu państwa wynosił 39% a po 10 latach już przekroczył 64%. Na tak szybko wzrastającą fiskalną rolę podatków pośrednich w systemie zasilania budżetu państwa ogromny wpływ miało administracyjne przenoszenie dochodów z podatków bezpośrednich do budżetów lokalnych i na sfinansowanie zadań w zakresie ochrony zdrowia, a w szczególności:

– reforma administracyjna w 1999 r. i przekazanie do budżetów samorządowych zamiast 5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych – 5,5% tych wpływów i w 2004 r. – 24,01%;

– przekazanie do budżetów samorządowych, w związku z reformą administracyjną w 1999 r. zamiast 17% podatku dochodowego od osób fizycznych – 30,1%, w 2004 r. – 45,74% i następnie łącznie 51,19%<sup>7</sup>;

<sup>7</sup> Art. 4 i n. Ustawy z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2003, nr 203, poz. 966).

– przeniesienie od 1999 r. do kas chorych (później NFZ) części podatku dochodowego od osób fizycznych; w 2004 r. składka potrącana od podatku wynosiła 7,75% płacy brutto (po odliczeniu składek na ZUS), co oznaczało, że od 1000 zł z podatku wynoszącego 90,90 zł, do NFOZ przekazywano 63 zł (70%);

– relatywna łatwość obejmowania coraz większej grupy dóbr i usług stawkami podstawowymi zamiast obniżonymi;

– obniżanie stawek podatku dochodowego od osób prawnych w następujący sposób (w %):

Lata:	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Stawka	40	38	36	34	30	28	28	27	19

– obniżanie stawek podatku dochodowego od osób fizycznych, w I szczeblu skali (w %):

Lata:	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Stawka	21	20	19	19	19	19	19	19	19

– obniżanie, ale początkowo podwyższanie, stawki w II przedziale skali podatkowej z 30% w 1995 r. (w %):

Lata:	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Stawka	33	32	30	30	30	30	30	30	30

– obniżanie w III przedziale skali podatkowej (w %):

Lata:	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Stawka	45	44	40	40	40	40	40	40	40

Wysokie tempo wzrostu wpływów z VAT i akcyzy utrzymywało się do 1999 r., natomiast od 2000 r. wyraźnie uległo osłabieniu. Przeciętne roczne tempo wzrostu wpływów z podatków pośrednich w latach 1994–1999 wyniosło 123,5%, a w latach 2000–2004 tylko 108,7%. W pierwszych latach wdrażania VAT uzyskiwano szybki przyrost wpływów, przede wszystkim poprzez obejmowanie podatkiem coraz większej liczby podatników oraz poprzez stopniowe upowszechnianie 22-procentowej stawki podstawowej

tego podatku. Była to droga w przeciwnym kierunku niż ta, którą w ponad trzydziestoletnim okresie odbywały kraje OECD oraz kraje Unii Europejskiej. Przeciętnie, udział podatków pośrednich w dochodach budżetowych zmniejszał się w krajach UE, z 38,2% w 1965 do 30% w 2000 r.<sup>8</sup>

Gdy w dochodach budżetu państwa bardzo dużą rolę odgrywa VAT, wskazane jest pobudzanie popytu konsumpcyjnego, nawet wówczas gdy dąży się do wygaszania impulsów inflacyjnych. Z badań wyniknęło bowiem, że wskaźnik korelacji dochodów z VAT z popytem krajowym w latach 1995–2000 wyniósł 0,9954<sup>9</sup>, a wskaźnik korelacji tempa wzrostu dochodów z VAT i wskaźnika cen ogółem, choć był niższy, to wynosił 0,8546<sup>10</sup>. Praktyka lat następnych pokazała, że ożywienie popytu konsumpcyjnego nawet przy malejącej inflacji i tak może skutkować wzrostem tempa wpływów z tytułu VAT. Taka sytuacja zdarzyła się w 2002 r. oraz w latach 2002–2003, gdy średnioroczna inflacja zmalała o 10,4% i o 0,8%, a pomimo to tempo wpływów z VAT było wysokie: 106% w 2000 r., 108,6% w 2002 r., 105,1% w 2003 r. Natomiast w 2001 r., gdy popyt krajowy zmniejszył się do 98,3%, przy ciągle wysokiej inflacji – 105,5% – tempo wpływów z VAT było najmniejsze i wyniosło 102,2%.

Tabela 2

Porównanie tempa wzrostu wpływów z VAT ze wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług oraz tempem wzrostu popytu konsumpcyjnego (w %)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004
Tempo wzrostu wpływów z VAT	106,0	102,2	108,6	105,1	103,2
Średnioroczny wzrost cen towarów i usług ogółem	110,4	105,5	101,8	100,8	103,5
Tempo wzrostu popytu krajowego	102,8	98,3	100,8	102,6	105

Źródło: *Rocznik statystyczny GUS 2004*, s. 353 i *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2004 r.* Omówienie i obliczenia własne.

Natomiast zjawiska zachodzące w 2004 r. nie bardzo nadają się do porównań z latami ubiegłymi, gdyż był to rok wstąpienia do UE i stosowania nieco innych technik zaliczania odliczeń podatku naliczonego,

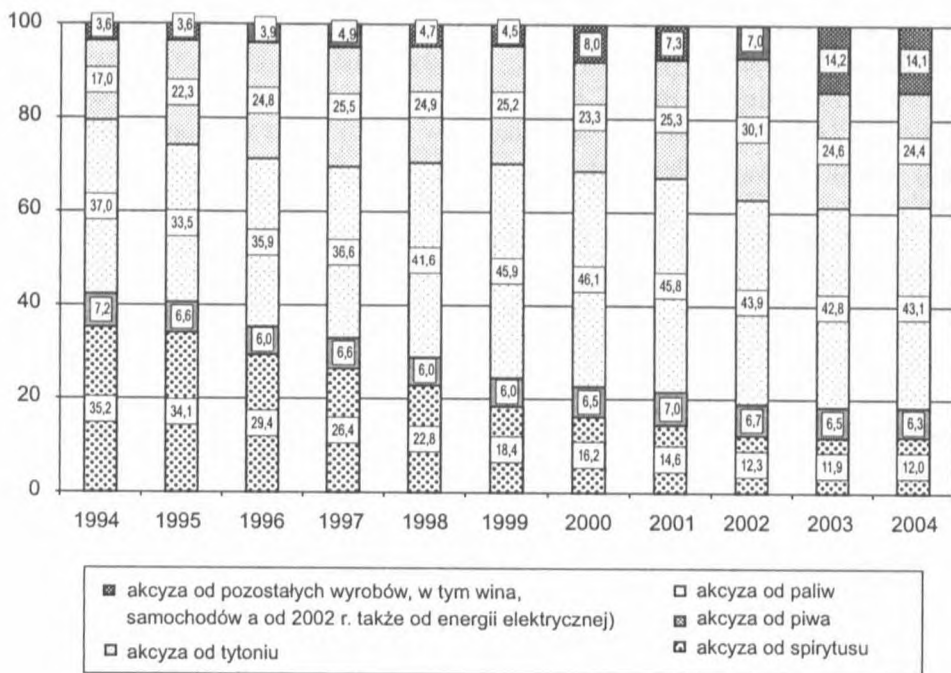
<sup>8</sup> A. Krajewska, *Podatki. Unia Europejska, Polska, kraje nadbałtyckie*, PWE, Warszawa 2004, s. 68 i n.

<sup>9</sup> H. Kuzińska, *Rola podatków pośrednich w Polsce*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2002, s. 123.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 128.

poniejszających wpływy z VAT (zwroty od 1 do 25 stycznia 2005 r. zaksięgowano na rzecz 2004 r.).

Podatki akcyzowe w Polsce znakomicie uzupełniają wpływy z VAT. Są one zwykle społecznie akceptowane wtedy, gdy obciążają konsumpcję luksusową. W polskim prawie akcyzą obciąża się cały szereg tego rodzaju wyrobów (futra, perfumy, jachty dalekomorskie, broń palną itp.), ale także – podobnie jak w UE – paliwa, których cena bezpośrednio oddziałuje na koszty funkcjonowania gospodarki.



Rys. 1. Struktura dochodów akcyzowych w latach 1994–2004 (w %)

Źródło: Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1994–2004. Omówienia.

Wydajność podatków akcyzowych jest wysoka, realnie w latach 2002–2004 wzrosły one odpowiednio: o 7,1%, 8,3%, 6,7%<sup>11</sup>. Miały na to wpływ zarówno wprowadzenie w Polsce od marca 2002 r. akcyzy na energię elektryczną w wysokości 0,02 zł za 1 kW, jak i podwyżki akcyzy na papierosy<sup>12</sup>, tytoń do samodzielnego skręcania papierosów, od sprowadzonych

<sup>11</sup> Sprawozdania z wykonania... za lata 2002–2004, s. 86, 73 i 79.

<sup>12</sup> Sprawozdanie z wykonania... za 2004 r., s. 87.



z zagranicy używanych samochodów. Jednak największe dochody akcyzowe pochodzą od paliw. Dają one budżetowi państwa pewność i stabilność zasilania, gdyż popyt na te dobra nie jest tak elastyczny jak na towary luksusowe. Podobnie tak dużych i stabilnych wpływów nie osiągnięto by, podnosząc akcyzę na wyroby spirytusowe i tytoniowe (z powodu nasilającego się wówczas oddziaływania szarej i czarnej sfery gospodarczej).

Z rys. 1 wynika, że największa część wpływów akcyzowych pochodzi nie z opodatkowania dóbr luksusowych (na wykresie akcyza od pozostałych wyrobów), lecz paliwa, których udział w dochodach akcyzowych wzrastał w latach 1994–2001 z 37 do 45,8%.

W latach 2002–2004 nastąpiło odwrócenie tej tendencji i spadek udziału akcyzy od paliw w łącznych wpływach akcyzowych. To zmniejszenie wpływów akcyzowych od paliw w strukturze dochodów akcyzowych jest

Tabela 3

Dochoady z akcyzy w latach 1994–2004 (w mln zł)

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Wpływy z akcyzy w tym	9 001,7	12 139,9	15 524,0	17 890,2	21 068,5	25 208,1
akcyza od spirytusu	3 167,9	4 137,9	4 563,8	4 720,0	4 812,5	4 636,1
akcyza od piwa	644,5	803,4	935,7	1 181,2	1 260,6	1 523,5
akcyza od paliw	3 332,2	4 061,2	5 570,0	6 556,5	8 763,6	11 571,7
akcyza od energii elektrycznej	–	–	–	–	–	–
akcyza od tytoniu	1 533,1	2 701,9	3 850,5	4 563,8	5 249,2	6 345,1
akcyza od pozostałych wyrobów, w tym od samochodów i wina	324,0	435,5	604,0	868,7	983,6	1 131,7
Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	
Wpływy z akcyzy w tym	27 312,0	28 860,5	31 489,8	34 387,7	37 964,0	
akcyza od spirytusu	4 420,1	4 199,8	3 876,0	4 092,6	4 561,6	
akcyza od piwa	1 772,8	2 029,8	2 104,5	2 238,8	2 410,7	
akcyza od paliw	12 577,2	13 213,1	13 821,9	15 217,6	16 379,4	
akcyza od energii elektrycznej	–	–	1 557,4	2 524,5	2 643,7	
akcyza od tytoniu	6 356,0	7 305,2	9 484,6	10 981,0	11 919,5	
akcyza od pozostałych wyrobów, w tym od samochodów i wina	2 185,9	2 112,6	2 202,8	1 857,7	2 692,9	

Źródło: Jak na rys. 1.

dostrzegalne dopiero w zestawieniach dotyczących długich okresów, jak na rys. 1. Z tab. 3 wynika bowiem inny obraz wpływów akcyzowych, tj. nominalny stały wzrost dochodów z akcyzy paliwowej, które w 2004 r. były o 392% wyższe niż w 1994 r.

W omówieniach sprawozdań z wykonania ustaw budżetowych za lata 2002–2004 nie znajdujemy objaśnienia tego relatywnego zmniejszenia wydajności akcyzy paliwowej. Jeśli w latach 2002–2004 nie obniżono akcyzy na paliwo, popyt na to dobro powinien zwiększyć się choćby z powodu zwiększenia w 2004 r. akcyzy na gaz do tankowania samochodów oraz odnotowanego większego importu samochodów z krajów UE. Zwiększone zapotrzebowanie na paliwo występuje zwykle równocześnie ze wzrostem tempa PKB, które w latach 2002–2004<sup>13</sup> było wyższe niż w 2001 r. Tymczasem krajowe zużycie ropy naftowej zmniejszyło się w 2002 r. w porównaniu z 2001 r. o 1,3%<sup>14</sup>, a w 2003 r. w porównaniu z 2001 r. o 3,6%<sup>15</sup>. W GUS odnotowano także zmniejszenie w latach 2002–2003 w porównaniu z 2001 r. krajowego zużycia benzyn silnikowych odpowiednio o 9,6% oraz o 11,2%<sup>16</sup>. Natomiast krajowe zużycie olejów napędowych zmniejszyło się w relacji do zużycia z 2000 r. odpowiednio: w 2001 r. o 6,3%, w 2002 r. – o 16,5% i w 2003 r. – o 3,5%. Przedstawione dane statystyczne skłaniają do przypuszczeń, iż zbyt wolno rosnące wpływy z akcyzy paliwowej są efektem poszerzania się szarej i czarnej sfery gospodarczej w tej dziedzinie.

W latach 1994–2004 udział akcyzy od wyrobów spirytusowych we wpływach akcyzowych ogółem zmniejszył się z 35,2% w 1994 r. do 12% w 2004 r. Malejące nominalnie wpływy w latach 1999–2001 objaśniano w dużej mierze wzrostem szarej sfery. Dlatego postulowano, by obniżyć wielkość akcyzy, zatem ceny wyrobów, zmniejszając w ten sposób atrakcyjność przemytu<sup>17</sup>. Po obniżeniu w 2002 r. akcyzy na wyroby spirytusowe o około 30% wpływy budżetowe z tego tytułu ukształtowały się na najniższym poziomie od 1995 r. Jednakże już od IV kw. 2002 r. zaczęto obserwować wzrost sprzedaży wyrobów spirytusowych. W następnych latach 2003–2004, pomimo niższej akcyzy, wpływy wzrastały i w 2004 r. już były wyższe niż w 2000 r. (przy akcyzie wyższej)<sup>18</sup>. Jeśli tendencja wzrostowa

<sup>13</sup> Realny wzrost PKB w 2004 r. wyniósł 105,4%, w 2003 r. – 103,8%, w 2002 r. – 101,4%, a w 2001 r. – 101,0%: *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2003–2004*. Omówienie.

<sup>14</sup> *Rocznik statystyczny GUS 2003*, s. 416.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 416 i 2004, s. 498.

<sup>16</sup> *Rocznik statystyczny GUS 2003*, s. 417 i 2004, s. 499.

<sup>17</sup> H. Kuzińska, *op. cit.*, s. 236.

<sup>18</sup> Po ogłoszeniu zamierzonej obniżki akcyzy 1.08.2002 r. nastąpił spadek sprzedaży, ale już w IV kw. ponowny jej wzrost. *Sprawozdanie z wykonania... za 2002 r.*, s. 80.



utrzyma się w następnych latach, można by tę statystykę uznać za przekonujący argument przemawiający za obniżaniem stawek akcyzy właśnie w celu ograniczenia szarej i czarnej sfery gospodarczej.

## 2. ZALEGŁOŚCI PODATKOWE

Niestety, w Polsce nie udaje się powstrzymać narastania zaległości podatkowych. W stosunku do dochodów budżetu państwa wzrosły one z 9,1% w 1995 r. do 11,9% dochodów budżetowych w 2004 r., tj. o 1,3 punktu procentowego, co odpowiada nominalnemu przyrostowi w wysokości 12 270,5 mln zł. Największą ich część stanowią zaległości z tytułu podatków pośrednich, które w relacji do dochodów budżetu państwa wzrosły z 1,17% w 1995 r. do 7,07% w 2004 r., tj. o 5,9 punktu procentowego. Nominalnie zaległości z podatków pośrednich wzrosły w tym okresie o 10 790,7 mln zł, tj. prawie dwunastokrotnie.

Ministerstwo Finansów dopatruje się przyczyn tego zjawiska m. in. w<sup>19</sup>:

- toczących się postępowaniach restrukturyzacyjno-naprawczych;
- upadłościach firm przy braku trudno zbywalnych lub zbyt małych składników majątkowych, mogących być przedmiotem egzekucji;
- trudnościach w ustaleniu miejsca zamieszkania dłużników;
- przewlekłości prowadzonych postępowań sądowych (o wyjawienie majątku, wpisów hipotek przymusowych, postępowań karnych wobec podatników uchylających się od płacenia podatków).

Najbardziej niepokojący jest fakt narastania zjawiska, świadczący o trwającej nieporadności aparatu skarbowego wobec pomysłowości podatników unikających płacenia zobowiązań. Szczególnie, że 11,7 mld zł łącznych zaległości dotyczyło w 2004 r. VAT i akcyzy, tj. podatków, które przecież w większości wypadków zasiliły konto sprzedawców. Wydaje się, że inne kraje UE nie mają aż tak poważnych problemów z egzekucją podatków pośrednich, gdyż omawiane w literaturze metody uszczelniania systemu podatkowego dotyczą przede wszystkim podatków bezpośrednich. Może ukrócenie praktyk unikania podatków będzie bardziej możliwe wówczas, gdy podobnie jak w Belgii (od 2004 r.), wprowadzi się do systemu komputerowego wszystkich podatników, a informacje będą dostępne *on line*.

<sup>19</sup> M. Bouvier, *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*, KiK, Warszawa 2000, s. 36.

Tabela 4

Zaległości w podatkach pośrednich na tle budżetowych zaległości podatkowych i niepodatkowych  
w latach 1995–2000, stan na 31 grudnia

Wyszczególnienie	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Razem zaległości	7 610,6	8 008,2	8 176,3	8 265,2	9 392,6	12 608,9	14 947,4	x	19 634,4	19 881,1
Udział zaległości ogółem (wg starej metodologii) w dochodach budżetu państwa (w %)	9,1	8,0	6,8	6,2	7,0	7,8	10,2	x	12,7	11,9
Razem zaległości według nowej metodologii (w mln zł)	x	x	x	x	x	x	12 930,4	14 800,6	15 941,1	x
w tym podatki pośrednie (w mln zł)	981,0	1 630,5	2 302,7	2 859,5	4 407,1	6 614,8	8 988,4	x	11 030,6	11 771,7
Udział zaległości w podatkach pośrednich w zaległościach ogółem (w %)	12,9	20,4	28,2	34,6	46,9	52,5	60,1	x	x	59,2
Udział zaległości z podatków pośrednich (wg starej metodologii) w dochodach budżetowych ogółem (z prywatyzacją) (w %)	1,17	1,64	1,92	2,14	3,29	4,07	6,11	x	x	7,07

U w a g a: W 2001 r. zaległości podatkowe wykazano zgodnie z wcześniej stosowaną metodą oraz według nowej metody polegającej na ich pomniejszeniu o zaległości niewymagalne z tytułu odroczenia (w tym ustawowego) oraz rozłożenia na raty. Następnie w latach 2002–2003 zaległości wykazywano według nowej metody. W *Sprawozdaniu...* za 2004 r. ponownie zaległości z 2003 i 2004 r. wykazano tylko według starej metody: płatne w ratach i odroczone, w postępowaniu egzekucyjnym, wobec których wydano decyzje o zawieszeniu poboru, w postępowaniu ugodowym, układowym, objęte egzekucją sądową, w stosunku do których nie podjęto żadnych czynności.

Ź r ó d ł o: *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 1996 r.*, s. 816; *za 1997 r.*, s. 756; *za 1998 r.*, s. 165; *za 1999 r.*, s. 760; *za 2000 r.*, s. 431, 509; *za 2001 r.*, s. 304; *za 2002 r.*, s. 332; *za 2003 r.*, s. 375; *za 2004 r.*, s. 431 i obliczenia własne.

Refleksje na temat struktury i dynamiki dochodów budżetu państwa nie odpowiadają na pytanie o wielkość obciążeń gospodarki podatkami pośrednimi (zarówno gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorstw). W ogólnym zarysie wielkość tych obciążeń przedstawia zestawienie pokazujące sumę podatków wpływających na rzecz budżetu państwa, budżetów samorządowych oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne.

Tabela 5

Podatki bezpośrednie i pośrednie w Polsce w 1994, 2002 i 2003 r. (w mln zł)  
i ich relacja (w %)

Wyszczególnienie	1994	2002	2003
1. Podatki od towarów i usług	15 013,9	57 441,6	60 359,5
2. Akcyza	9 001,7	31 489,8	34 387,7
<b>Razem podatki pośrednie</b>	<b>24 015,6</b>	<b>88 931,4</b>	<b>94 747,2</b>
3. Od osób fizycznych	20 430,0	<b>58 090,6</b>	61 538,4
4. Od osób prawnych	7 194,0	<b>15 877,3</b>	14 893,3
<b>Razem podatki bezpośrednie</b>	<b>27 624,0</b>	<b>73 967,9</b>	<b>76 431,7</b>
Relacja podatków pośrednich do bezpośrednich	86,9	120,2	124,0

Źródło: *Rocznik statystyczny GUS 2004*, s. 618 i 626; 2000, s. 482 i 490; 1996, s. 501 i 506; *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2003 r.*, s. 129 i obliczenia własne.

W 1994 r. kwoty pobrań z podatków pośrednich były niższe od bezpośrednich o 13%, natomiast w 2003 r. były już wyższe o 24%.

### 3. SPOŁECZNA FUNKCJA PODATKÓW POŚREDNICH

Powód, dla którego warto zahamować dalszy wzrost roli podatków pośrednich, wynika z potrzeby wypełniania przez system pobrań podatkowych także funkcji społecznych, polegających na bardziej sprawiedliwym ich rozkładaniu. Nieprzypadkowo podatki pośrednie są bardziej lubiane przez ekonomistów i polityków niż podatki bezpośrednie. O podatkach dochodowych plastycznie i nieco przesadnie powiada się, że są one „dotkliwe, arbitralne, inkwizytorskie i znieważające [...] trzeba zdradzać sekrety swoich spraw, niedostatków, zysków i pożyczek”<sup>20</sup>, a o podatkach pośrednich, że

<sup>20</sup> *Ibidem*.

„najlepiej utożsamia się [je] z wydatkami pierwszej potrzeby, ponoszonymi na co dzień bez poczucia żalu”<sup>21</sup>. Jednocześnie zdarzało się, że w podatkach pośrednich upatrywano istoty niesprawiedliwych obciążeń na rzecz państwa. Dlatego np. zniesiono je w okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej, by z powrotem przywrócić w okresie Dyrektoriatu<sup>22</sup>. Faktem jest, że zalety i wady obu rodzaju podatków nie pozwalają wybrać tylko jednego z nich. We Francji utarło się nawet powiedzenie, że podatek jedyny to podatek niegodziwy. Prawdopodobnie dlatego, że każdy podatek ma inne działanie, zatem negatywne skutki kilku podatków powinny wzajemnie się znosić lub być co najmniej łagodzone<sup>23</sup>.

Najbardziej istotna różnica między oddziaływaniem podatków bezpośrednich i pośrednich na dochody podatników polega na tym, że przy progresywnej skali opodatkowania dochodów osobistych i regresywnym przebiegu obciążenia podatkami pośrednimi oddziaływanie tych podatków wzajemnie się znosi. Jeśliby zastosować proporcjonalne obciążenie dochodów osobistych, to przy regresywnym obciążeniu podatkami pośrednimi łączne obciążenie będzie tak regresywne jak obciążenie podatkami pośrednimi. Wydaje się, że jest to ważki argument w trwającej od lat dyskusji o wadach i zaletach liniowego opodatkowania dochodów osobistych. Stosowanie jednej stawki zamiast kilku stawek podatku dochodowego nie jest dużą dolegliwością wobec niesprawiedliwego nakładania największych ciężarów podatkowych na najmniej zamożne gospodarstwa domowe, a więc nie spełnia zasady nakładania ciężarów podatkowych w proporcji do zdolności podatkowej<sup>24</sup>. Trzeba dodać, że przez obciążenie rozumie się procentowy udział podatku w przychodach brutto<sup>25</sup>, a nie jego nominalną kwotę wyrażoną w złotych. Przy regresywnym obciążeniu podatkami pośrednimi, im zamożniejsze gospodarstwo domowe, tym wyższa kwota wpłacanego podatku, ale niższe obciążenie odnoszone także do dochodów nie wydanych na konsumpcję (a więc nieopodatkowanych VAT), lecz zaoszczędzonych.

W badaniach przeprowadzonych w latach 1994–1999<sup>26</sup> uwidoczniła została tendencja wzrostu obciążeń gospodarstw domowych łącznie podat-

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Por. H. Kuzińska, *op. cit.*, s. 24.

<sup>24</sup> Zdolność podatkowa jest też określana jako „wytrzymałość podatkowa”, „zdolność do poniesienia podatku”, „zdolność ekonomiczna podatnika” – por. A. Gomułowicz, *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001, s. 36.

<sup>25</sup> Por. metodologia obliczeń: H. Kuzińska, *op. cit.*, s. 241 i n.

<sup>26</sup> Wyniki badań za lata 1994–1999 opublikowano m. in. w: I. Bolkowiak, H. Kuzińska, M. Majewicz, *Obciążenia podatkowe przychodów gospodarstw domowych w latach 1994–1999*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Badań Społecznych i Międzynarodowych Fundacji im. Kazimierza Kelles-Krauza”, Wydawnictwo Naukowe „Scholar” Sp. z o.o., Warszawa 2003. Częściowo zostały one wykorzystane w: H. Kuzińska, *op. cit.*

kami bezpośrednimi i pośrednimi, z 15,9% w latach 1994–1998 do 16,5% w 1999 r. W latach 2000–2001 obciążenia te zmniejszyły się i w 2001 r. wyniosły 14,6%<sup>27</sup>, lecz wynikało to ze zmniejszenia obciążeń podatkami bezpośrednimi, przy stałym wzroście obciążeń podatkami pośrednimi<sup>28</sup>. W latach 2002–2003, przy względnej stabilizacji obciążeń podatkami bezpośrednimi, w dalszym ciągu wzrastał poziom obciążeń podatkami pośrednimi<sup>29</sup>. Zjawisko to oznacza w polityce fiskalnej osłabianie zdolności państwa do sprawowania społecznej funkcji regulacyjnej systemu podatkowego.

Dodatkowo na osłabienie tego oddziaływania może wpływać fakt bardziej regresywnego opodatkowania gospodarstw ekonomicznie słabszych, np. emerytów i rencistów. W latach 1995–1998 (gdy badano obciążenia podatkowe gospodarstw domowych w grupach decylowych a nie kwintylowych, zatem pomiar był bardziej precyzyjny) przeciętne obciążenie najzamożniejszych gospodarstw emerytów i rencistów, wykazywanych w dziesiątym decylnu, było o 15% mniejsze niż najuboższych – ujętych w pierwszym decylnu, a w gospodarstwach pracowników tylko o 7%<sup>30</sup>.

Dwukrotnie większa regresywność obciążenia podatkami pośrednimi gospodarstw emerytów i rencistów oznaczać może, że przy łącznym wzroście obciążeń podatkami pośrednimi, w największym stopniu będą one odczuwane przez uboższe gospodarstwa domowe z pierwszych grup decylowych. Proces, polegający na oddawaniu pola regresywnym podatkom pośrednim, może przyspieszać zjawisko przesuwania dochodów pomiędzy rodzajami gospodarstw domowych. Ilustracją tego może być porównanie badanych gospodarstw emerytów i rencistów silniej regresywnie obciążonych podatkami pośrednimi niż gospodarstw pracowników. W latach 1994–2003 gospodarstwa emerytów i rencistów zubożały w porównaniu z gospodarstwami pracowników. Na przykład przeciętne miesięczne dochody rozporządzalne na 1 osobę w gospodarstwach emerytów i rencistów w 1994 r. były wyższe o 4,8%<sup>31</sup> niż w gospodarstwach pracowników, a po 10 latach – w 2003 r. odwrotnie – dochody rozporządzalne na 1 osobę w gospodarstwie emerytów były o 1,4% niższe niż w gospodarstwach pracowników<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> I. Bolkowiak, *Reforma podatkowa a struktura dochodów budżetu państwa i rozkład obciążeń podatków*, Studia Finansowe Nr 73, Instytut Finansów Wyższej Szkoły Ubezpieczeń i Bankowości, Warszawa 2005.

<sup>28</sup> Ogółu gospodarstw wzrosły z 7,25% w 1997 do 8,24% w 1999 r., gospodarstw pracowników wzrosły z 6,06% w 1994 do 8,23% w 1999 r., gospodarstw emerytów i rencistów wzrosły z 5,52% w 1994 do 7,98% w 1999 r.

<sup>29</sup> Poziom obciążeń w następnych latach został obliczony już inną metodą, potwierdzającą jednak tendencję z badań budżetów gospodarstw domowych – por. *ibidem*, s. 44.

<sup>30</sup> H. Kuzińska, *op. cit.*, s. 166 i 169.

<sup>31</sup> *Rocznik statystyczny GUS 1996*, s. 165.

<sup>32</sup> *Rocznik statystyczny GUS 2004*, s. 290–291.



#### 4. FUNKCJA GOSPODARCZA

W Polsce badania potwierdziły<sup>33</sup> regresywne opodatkowanie podatkami pośrednimi ogółu gospodarstw domowych oraz największej ich grupy – gospodarstw pracowniczych oraz emerytów i rencistów. Wynika z nich dodatkowo inna ważna informacja: „niezauważalnymi” przez konsumentów podatkami pośrednimi gospodarstwa domowe były opodatkowane niemalże w takim samym stopniu jak podatkami bezpośrednimi. W 1999 r. 50,3% podatków wpłacanych przez ogół gospodarstw domowych było podatkami bezpośrednimi, a 49,7% – podatkami pośrednimi. W 2001 r. relacja ta wynosiła odpowiednio: 41,1% (bezpośrednie) oraz 58,9%<sup>34</sup> (pośrednie). Kolejne lata były kontynuacją długofalowej polityki odciążania gospodarki i przenoszenia coraz większych danin na gospodarstwa domowe<sup>35</sup>. Jej kontynuacja jest po części wymuszona harmonizacją polskich i unijnych przepisów podatkowych, np. zmierzających do ograniczania stosowania stawek preferencyjnych<sup>36</sup>. O wiele ważniejsza jednak niż szczegóły tej proporcji jest konstatacja o niezauważalnych przez podatników, ale bardziej finansowo istotnych niż podatki bezpośrednie – obciążeniach podatkami pośrednimi.

Tylko na pozór te obliczenia o podobnym obciążeniu podatników podatkami bezpośrednimi i pośrednimi są sprzeczne z danymi zawartymi w tab. 1, świadczącymi o dużej przewadze podatków pośrednich w systemie zasilania budżetu państwa. Dlatego, że jak już wspomniano, znaczna część podatków bezpośrednich trafia do budżetów lokalnych i do NFOZ zamiast do budżetu państwa. Ponadto w dochodach budżetowych z tytułu podatków pośrednich tkwią także wpłaty podatku naliczonego VAT, stanowiącego przejściowe obciążenie przedsiębiorstw a nie konsumentów<sup>37</sup>. Przedsiębiorstwa „odzyskują” ten podatek, gdy sprzedają swoje wyroby i nabywają prawo do

<sup>33</sup> H. Kuzińska, *op. cit.*, s. 150 i n.

<sup>34</sup> I. Bolkowiak, *op. cit.*, s. 43.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 47.

<sup>36</sup> Harmonizacja polskich i unijnych przepisów spowodowała opracowanie nowych tekstów ustaw i oddzielenie przepisów prawnych dotyczących VAT od przepisów dotyczących akcyzy. Poszerzono w nowych definicjach katalog czynności objętych VAT oraz definicję podatnika. Niektóre zmiany spowodowały sporo kontrowersji, np. opodatkowanie umów zlecenia i umów o dzieło wykonywanych na rzecz pracodawcy, z którym podatnika nie łączy stosunek pracy. Pomimo tych zmian w 2004 r. nie odnotowano znacznego przyrostu wpływów z VAT. Natomiast zmiana w sposobie rozliczania VAT od nabyć wewnątrzspółnotowych spowodowała czasowe obniżenie dochodów budżetowych z powodu wprowadzenia instytucji składów podatkowych, ale nie o 2 mld zł, lecz o 2,8 mld zł – por. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r.* Omówienie, s. 85.

<sup>37</sup> Łącznie w 1999 r. udział podatków pośrednich wpłaconych przez przedsiębiorstwa stanowił około 59% wszystkich podatków pośrednich – por. tabela w H. Kuzińska, *op. cit.*, s. 211.



dokonania takiego odliczenia podatku naliczonego. Jednocześnie dokonując zakupów, uiszczają kolejne wpłaty do budżetu państwa, które z czasem będą mogły odliczyć. Z tego wynika, że harmonijnie działające przedsiębiorstwo zawsze będzie miało „zamrożone” w naliczonym podatku VAT jakieś kwoty tego podatku, które w statystyce dochodów budżetowych eksponują rolę podatków pośrednich w Polsce.

Oznacza to, że teza o potrzebie równoważenia roli podatków bezpośrednich i pośrednich jest nie tylko postulatem dotyczącym obniżania cen i wykreowania wyższego popytu konsumpcyjnego<sup>38</sup>, dającego ożywczy impuls dla wzrostu produkcji. Jest także propozycją stopniowego zmniejszania stawki podstawowej VAT w Polsce po to, by „uwolnić” na cele rozwojowe część środków zamrożonych aktualnie w budżecie (w podatku naliczonym VAT). Wydaje się to o wiele ważniejszym przedsięwzięciem niż dalsze obniżanie stawki podatku dochodowego od osób prawnych, która to 19% stawka należy aktualnie do najniższych w Unii Europejskiej. Niższe stawki mają tylko Cypr – 15%, Irlandia – 12,5%, Łotwa – 15% i Węgry – 16%, przy przeciętnej dla wszystkich krajów UE wynoszącej 26,43%<sup>39</sup>.

Zmniejszanie stawki podatku od korporacji zawsze ma służyć zwiększaniu skłonności do inwestowania zarówno podmiotów krajowych, jak i zagranicznych. Nie należy jednak zbyt dużych nadziei pokładać w podatkach jako głównej inspiracji dla zachowań inwestorów. Pomimo systematycznego obniżania stawki podatku dochodowego od osób prawnych od 40% w 1996 r. do 19% w 2004 r. nie obserwowano zwiększenia napływu kapitału do Polski z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich. W 1999 r., gdy stawka podatku wynosiła 34%, inwestycje te wyniosły 7269,6 mln USD<sup>40</sup>, a w latach 2000–2003 odpowiednio: 9341 mln<sup>41</sup>, 5713 mln USD i 4131 mln USD<sup>42</sup>, gdy stawka podatku od osób prawnych wynosiła zaledwie 27%.

O braku bezpośredniej zależności między stawką podatkową od osób prawnych i wielkością inwestycji może świadczyć także fakt, że w 1996 r., gdy obowiązywała 40% stawka podatku, dynamika nakładów inwestycyjnych (w cenach stałych) wynosiła 119,2%<sup>43</sup> i była wyższa od dynamiki z roku 2003 – 100,6%<sup>44</sup>, gdy stawka wynosiła 27%. Ponadto w latach 1997–2002,

<sup>38</sup> Zarówno w 2004 r., jak i w 2003 r. spożycie krajowe ukształtowało się poniżej oczekiwań. Realny wzrost spożycia krajowego w 2004 r. w stosunku do 2003 r. wyniósł 2,8%, podczas gdy planowano wzrost w wysokości 3,3% – por. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2004 r. do 31 grudnia 2004 r.*, s. 85, a w 2003 r. wyniósł 2,5% wobec oczekiwanego – 2,8% – *Sprawozdanie z wykonania... za 2003 r.*, s. 72.

<sup>39</sup> K. Wach, *op. cit.*, s. 51.

<sup>40</sup> *Rocznik statystyczny GUS 2001*, s. 478.

<sup>41</sup> *Rocznik statystyczny GUS 2003*, s. 513.

<sup>42</sup> *Rocznik statystyczny GUS 2004*, s. 596.

<sup>43</sup> *Rocznik statystyczny GUS 2000*, s. 501.

<sup>44</sup> *Rocznik statystyczny GUS 2004*, s. 641.

a więc, gdy z roku na rok stawka podatku sukcesywnie obniżała się, malała także dynamika nakładów inwestycyjnych w cenach stałych<sup>45</sup>. Może by więc spróbować poprawić płynność przedsiębiorstw przez obniżanie podstawowej stawki VAT.

Pojawiająca się teza o konieczności stopniowego obniżania podstawowej stawki VAT<sup>46</sup> ze względu na potrzebę zwiększenia konkurencyjności polskich wyrobów nie dotyczy oficjalnego eksportu z zerową stawką podatku, z możliwością odliczenia całego podatku naliczonego. Dotyczy zakupów detalicznych, szczególnie w strefach przygranicznych (np. zakupy Niemców w miastach przygranicznych). Z tych samych powodów, Polacy chętnie kupują niektóre artykuły w Czechach lub na Słowacji. Na razie, ze względu na relatywnie niższe niż w Unii Europejskiej koszty siły roboczej, nie wydaje się to być pilnym postulatem. Jednakże finansowa skala operacji ze względu na dominujące zasilanie budżetu VAT jest tak duża, że należałoby już teraz rozpocząć proces, zaczynając od corocznego obniżania stawki podstawowej choćby o ułamek procenta po to, by różnica między polską stawką podstawową i preferencyjną była nie większa od 10 punktów procentowych (unijne minimalne stawki wynoszą 5 i 15%). Po uzyskaniu, np. po 10 latach, 7% i 17% stawki VAT można by zastanowić się nad ścieżką dochodzenia do jednej stawki i założyć ona powinna od kondycji budżetu, gospodarki i gospodarstw domowych.

## WNIOSKI

1. Polska, w porównaniu z krajami UE, należy do grupy państw o najmniejszych obciążeniach fiskalnych (podatkami bezpośrednimi, pośrednimi i składkami na ubezpieczenie społeczne). Jednocześnie należy do grupy krajów o najwyższych obciążeniach składkami na ubezpieczenie społeczne i podatkami pośrednimi. Dlatego, w celu przywrócenia proporcji, nie należy zmniejszać obciążeń podatkami bezpośrednimi (należałoby rozważyć sposób zmiany struktury obciążeń).

2. Dla stabilnego zasilania budżetu państwa VAT, ze względu na wrażliwość tego podatku na wzrost popytu konsumpcyjnego, ważne jest stymulowanie tego popytu, szczególnie wówczas, gdy polityka finansowa nastawiona jest na ograniczanie inflacji.

<sup>45</sup> *Ibidem*. Dynamika nakładów inwestycyjnych w cenach stałych w latach 1997–2002 wynosiła odpowiednio: 115,3%, 105,9%, 101,4%, 90,5%, 90,0%.

<sup>46</sup> H. Kuzińska, *op. cit.*, s. 217.

3. Wyjaśnienia wymaga powód zmniejszania w latach 2002–2004 zużycia paliw i w związku z tym potencjalnych wpływów z podatku akcyzowego, skoro w latach tych wzrastał PKB i zwiększał się import samochodów.

4. Zmniejszenie akcyzy na wyroby spirytusowe w 2002 r. potwierdziło w następnych latach słuszność stosowania tej metody wówczas, gdy w państwie nie udaje się ograniczanie przemytu towarów objętych daną akcyzą.

5. Konieczne jest opracowanie i wdrożenie programu zmniejszania zaległości podatkowych. Stały ich wzrost pokazuje bowiem bezradność administracji państwowej w tym względzie.

6. Nie należy zwiększać obciążeń podatkami pośrednimi ze względów społecznych, gdyż są one w największym stopniu przerzucane na najmniej zasobne gospodarstwa domowe.

7. Należy zmniejszać obciążenia podatkami pośrednimi przez redukcję stawki podstawowej. Poprawia się w ten sposób płynność przedsiębiorstw, a więc także i dynamikę inwestycji, stymuluje popyt konsumpcyjny (przez obniżanie cen) a także podnosi konkurencyjność polskich wyrobów w handlu wewnętrznym.

8. Warto by przyjąć program rozłożonego na 10 lat stopniowego obniżania podstawowej stawki VAT z 22 do 17% (o 5 punktów procentowych). Zmniejszyłaby się wówczas różnica między stawką podstawową i preferencyjną do 10 punktów procentowych (obecnie różnica ta wynosi  $22\% - 7\% = 15$  punktów). Łatwiejszy społecznie i gospodarczo byłoby dalszy proces dochodzenia w Polsce do jednolitej stawki VAT, tj. bez stawki preferencyjnej.

*Hanna Kuzińska*

## THE INCREASED ROLE OF INDIRECT TAXES IN POLAND

Fifteen years into its economic transformation, Poland has emerged as the European Union member state with the lowest level of fiscalism (in terms of GNP percentage accounting for taxes and social security contributions). At the same time, Poland is among countries with the highest social security premiums and indirect taxes (VAT and excise tax). If this tax structure in Poland were to be retained, or, worse still, if the tax burden were to be further increased, this could have adverse social and economic consequences.

The nature of indirect taxes is such that the less affluent the household, the greater the tax burden on the household's income. The ever increasing level of indirect taxation results in the least affluent households in Poland having to bear the greatest tax burdens, a fact fully confirmed by studies of household expenditures in the years 1994–1999.

Contrary to the popular perception of the role of indirect taxes in economy (and of VAT in particular), this role is not neutral. Accordingly, it is being proposed to gradually lower

the basic VAT rate during the next, say, 10 years, from the current 22% to 17%. One result of this move will be improved corporate liquidity, thanks to the "liberation" of part of the taxes due. These "liberated" sums could be used to finance company development or investments. Lowering the basic VAT rate will also boost consumer demand by lowering prices. In turn, the stimulation of consumer demand will improve the fiscal efficiency of VAT, ensuring a steady flow of receipts into the state budget.

An urgent problem that requires resolving is the growing volume of tax arrears, especially arrears of indirect taxes. It appears that the development and implementation of a suitable remedial program is called for, considering that tax arrears in 2004 (close to 20 billion PLN) were almost 12 times the figure in 1995.

It is also advisable to discover why excise tax on fuels is accounting for a constantly decreasing percentage of total excise tax income in Poland. While income from excise tax on fuels was constantly rising (nominally) in the period from 1994 to 2004, its share in the total income is constantly dwindling, and this despite the healthy GNP growth rate experienced by this country.