

## Sprawność fiskalna podatków dochodowych

Michał Sosnowski\*

**Streszczenie:** *Cel* – Celem artykułu jest zaprezentowanie podatków dochodowych w aspekcie warunków zapewniających sprawność i skuteczność realizacji ich fiskalnej funkcji.

*Metodologia badania* – Dokonano klasyfikacji podatków, omówiono znaczenie ich funkcji fiskalnej, przedstawiono cechy, zalety i wady podatków dochodowych oraz przeprowadzono analizę dochodów budżetu z tytułu podatków dochodowych na tle pozostałych podatków w latach 2006–2016.

*Wynik* – Rzeczona analiza pokazuje, że rola podatków dochodowych we wpływach podatkowych budżetu państwa jest dominująca, dlatego też tym większa jest potrzeba dbania przez władzę publiczną o właściwą wewnętrzną konstrukcję tych podatków, aby mogły spełniać swe funkcje w sposób sprawny i skuteczny.

*Oryginalność/wartość* – W konkluzji stwierdzono, że tylko optymalna i spójna konstrukcja podatków oraz skoordynowane działanie służb skarbowych, które mogą ograniczać negatywne zjawiska w sferze realizacji celów polityki fiskalnej, to jest szarą strefę, stosowanie cen transferowych i inne działania w obszarze nielegalnej optymalizacji podatków, a tym samym stabilizować dochody podatkowe oraz zredukować negatywny efekt ponoszenia danin publicznych przez społeczeństwo.

**Słowa kluczowe:** podatek dochodowy, polityka fiskalna, budżet, luka podatkowa

### Wprowadzenie

Podatek jest podstawową i jedną z najstarszych kategorii ekonomicznych, fiskalnych, prawnych, politycznych i społecznych, którą cechuje duży stopień złożoności.

Pobierane na rzecz podmiotów prawa publicznego podatki pełnią bardzo istotne i ważne dla gospodarki państwa i społeczeństwa funkcje, będąc dogodnym instrumentem realizacji ustalonych przez władzę rozmaitych celów. Z upływem czasu podatki nabierały znaczenia i w konsekwencji zyskiwały walor pewnej stałości co do ich roli w systemie podatkowym i ekonomicznym, ulegały także zmianom pod wpływem wydarzeń politycznych, gospodarczych i społecznych. W literaturze wymienia się następujące funkcje podatków: fiskalną, redystrybucyjną, stymulacyjną oraz kontrolno-informacyjną.

Funkcja fiskalna podatków zwana jest również funkcją skarbową bądź dochodową (Majchrzycka-Guzowska, 2011, s. 99), co niejako wprost określa jej znaczenie, a sprowadza się do przejmowania od różnych podmiotów na rzecz państwa bądź innego związku publiczno-prawnego środków pieniężnych służących wypełnianiu zadań państwa

\* dr Michał Sosnowski, Katedra Ekonomii i Polityki Ekonomicznej, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, e-mail: m.sosnowski@onet.eu.

(Brzeziński, Dębowska-Romanowska, Kalinowski, Wójtowicz, 1997, s. 156). Jest ona jedną z najstarszych funkcji pełnionych przez podatki, a jej kluczowe znaczenie wyraża się w gromadzeniu większości dochodów budżetu państwa oraz samorządów, a tym samym bezpośrednio potwierdza sens ustanawiania podatków (Głuchowski, 2006, s. 16; McKenzie, 1986, s. 256 i n.).

W różnych okresach historycznych, odmiennych warunkach ustrojowo-politycznych oraz różnych koncepcjach społeczno-gospodarczego rozwoju państwa fiskalna funkcja była realizowana w niejednakowy sposób, a nawet podejmowano próby jej ograniczenia na rzecz innych funkcji podatku, mimo to nigdy nie doszło do jej całkowitego wyeliminowania (Wójtowicz, 2002, s. 37). Kardynalne znaczenie tej funkcji wiąże się z faktem, że na ogół podporządkowuje się jej cele społeczno-gospodarcze, co z kolei wymaga ciągłego monitoringu sfery makro- i mikroekonomicznej w gospodarce ze względu na wywoływane skutki (Kuzińska, 2002, s. 32–33). Bez wątplenia podatki stanowiły i stanowią podstawowe źródło dochodów publicznych, a ich pozostałe funkcje mają w odniesieniu do funkcji fiskalnej charakter komplementarny, choć nie mniej istotny.

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie podatków dochodowych w aspekcie warunków zapewniających sprawność realizacji ich funkcji fiskalnej, przy czym dla opisanego zagadnienia posłużono się najważniejszymi w polskim systemie podatkowym podatkami dochodowymi, jakimi są podatek dochodowy od osób fizycznych oraz podatek dochodowy od osób prawnych.

## **1. Miejsce podatków dochodowych w systemie podatkowym**

System podatkowy to całokształt istniejących i pobieranych w danym czasie i państwie podatków. Innymi słowy, to ogół prawnych i organizacyjnych form opodatkowania, którego składowymi są poszczególne podatki o zróżnicowanej konstrukcji (Wojciechowski, 1985, s. 115). Bardzo szeroki wachlarz różnorodnych podatków wchodzących w skład danego systemu podatkowego wymaga – w celu opisanego mechanizmu oddziaływania podatków na procesy społeczno-ekonomiczne – dokonania ich klasyfikacji i uporządkowania za pomocą określonych kryteriów. Najczęściej stosowanymi w nauce o podatkach kryteriami klasyfikacji podatków są:

- kryterium przedmiotu opodatkowania,
- kryterium stosunku przedmiotu opodatkowania do źródła podatku,
- kryterium podziału dochodów podatkowych pomiędzy państwo a samorząd.

Zgodnie z pierwszym kryterium dotyczącym przedmiotu opodatkowania podatki można podzielić na podatki sięgające do dochodu czy przychodu podatnika oraz do jego majątku. Dochody (przychody) podatnika mogą zostać opodatkowane w fazie ich tworzenia bądź w fazie ich wydatkowania, to jest konsumpcji. Według tego kryterium można zatem wyróżnić: podatki dochodowe, podatki przychodowe, podatki majątkowe oraz podatki od wydatków (konsumpcyjne).

Klasyfikacja podatków wedle niniejszego kryterium umożliwia określenie specyfiki systemów podatkowych z punktu widzenia roli, jaką odgrywają w nich wymienione grupy podatków. W przeszłości (XIX w.) w systemach podatkowych przeważały podatki przychodowe, zaś obecnie mamy do czynienia z systemami, w których dominują podatki dochodowe i podatki od wydatków (konsumpcji) (Litwińczuk, 2008, s. 23). Klasyfikacja ta, choć najbardziej powszechna w literaturze, jawi się być dość umowną i najmniej precyzyjną, bowiem niektóre z podatków trudno jest zakwalifikować w sposób jednoznaczny do jednej z wymienionych kategorii. Przyczyną jest między innymi to, że owe podatki nie odnoszą się do jednorodnie ukształtowanego przedmiotu opodatkowania. Zauważa to L. Etel (2000, s. 23), przywołując przykład podatku od towarów i usług (VAT), który może być w równej mierze zaliczany do podatków od konsumpcji, jak i do podatków przychodowych, a nawet – w pewnym stopniu – jako podatek od obrotu majątkiem. Podobnie jest z podatkiem rolnym klasyfikowanym do podatków przychodowych, a przez niektórych do podatków majątkowych.

Stanowiące tu główny przedmiot analizy podatki dochodowe, w odróżnieniu do podatków przychodowych, obciążają ostateczny dochód podatnika uwzględniający koszty uzyskania przychodów oraz pewne czynniki określające sytuację osobistą podatnika. Opodatkowaniu podlega nadwyżka przychodów nad kosztami ich uzyskania, to jest dochód podatnika, który stanowi tu podstawę opodatkowania. Ważną wadą tak ustalanego dochodu jest wspomniana kategoria kosztów uzyskania przychodu. Polskie ustawy podatkowe wymieniają enumeratywnie jedynie, co nie może stanowić tych kosztów, pozostawiając jednocześnie – ze względu na ogólne sformułowanie, czym są te koszty – dość szerokie pole manewru dla nadużywania tej kategorii ekonomicznej. Także liczne zwolnienia i ulgi stosowane w podatkach dochodowych powodują w znaczny sposób zwiększenie stopnia skomplikowania całego systemu podatkowego. Dość stwierdzić, że tylko w podatku dochodowym od osób fizycznych występuje obecnie aż 173, a w podatku dochodowym od osób prawnych 50 różnego rodzaju zwolnień przedmiotowych<sup>1</sup>. Ponadto w obu wymienionych podatkach jest około kilkudziesięciu odliczeń od dochodu i od kwoty samego podatku. Niejednokrotnie poziom przychodów uzyskiwanych przez podatnika stanowi podstawę opodatkowania, czyli koszty uzysku przychodu nie są wówczas w ogóle uwzględniane. Tak jest w przypadku dochodów z tytułu otrzymanych dywidend, odsetek od lokat bankowych i obligacji, rent czy emerytur. Co warto podkreślić, przy tak pobieranych podatkach niekiedy może wystąpić sytuacja podwójnego opodatkowania tego samego dochodu. Po raz pierwszy, niejako wstępnie, podatkiem przychodowym bądź sprowadzającym się *de facto* do takiego podatku, a następnie, w sposób ostateczny, podatkiem dochodowym. Przykładem jest tu właśnie opodatkowanie dywidend. Oprócz podatków dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych do podatków dochodowych w polskim systemie podatkowym można zaliczyć jeszcze podatek tonażowy, który z fiskalnego punktu widzenia ma znaczenie marginalne<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Por. art. 21 ustawy z 26.07.1991 o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2012, poz. 361, z późn. zm.) oraz art. 17 ustawy z 15.07.1992 o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. 2014, poz. 851, z późn. zm.).

<sup>2</sup> Ustawa z 24.08.2006 o podatku tonażowym. Dz.U. nr 183, poz. 1353.

Natomiast podatki przychodowe cechuje opodatkowanie wszystkich przychodów danego podatnika otrzymywanych z działalności podlegającej opodatkowaniu, nie bacząc na koszty uzyskania przychodów, które nie są tu uwzględniane. Podatki przychodowe często przedstawia się – ze względu na ich charakter – jako alternatywę dla podatków dochodowych przy opodatkowywaniu dochodów uzyskiwanych przez przedsiębiorców z działalności gospodarczej. Jest to szczególnie ważne w kontekście eliminacji negatywnego zjawiska gospodarczego określanego mianem „ucieczki w koszty” oraz symplifikacji systemu podatkowego i redukcji luki podatkowej<sup>3</sup>. W Polsce do podatków przychodowych można zaliczyć podatek rolny, podatek leśny oraz ryczałt od przychodów ewidencjonowanych.

Podatki majątkowe to kolejna kategoria podatków, która jest mniej jednolita niż omówione poprzednio. Wynika to stąd, że znajdują się pośród tej grupy podatki, które albo wiążą się z opodatkowaniem całości bądź części posiadanego majątku, albo obciążają przyrost wartości majątku, albo też wynikają z jego obrotu. W polskim systemie podatkowym do kategorii podatków majątkowych zaliczyć można podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od spadków i darowizn<sup>4</sup>. We współczesnych systemach podatkowych podatki majątkowe mają funkcję komplementarną w odniesieniu do podatków dochodowych, choć rozważa się też w literaturze przedmiotu możliwość substytucji podatków dochodowych przez podatki majątkowe.

Z kolei podatki od wydatków (konsumpcyjne) obciążają dochód (majątek) podatnika w fazie jego wydatkowania, a kwota podatku w kalkulowana jest najczęściej w cenę dóbr i usług (podatek od wartości dodanej – VAT, podatek akcyzowy, podatek od gier). Oznacza to, że ciężar podatkowy w praktyce ponosi konsument, jednak należną państwu kwotę podatku odprowadza zobowiązany do tego prawem podmiot prowadzący działalność usługową bądź produkcyjną.

Na temat opodatkowania toczy się od lat dyskusja związana z jego zakresem i wysokością, a także z miejscem określonych podatków w systemie podatkowym oraz ich znaczeniem dla budżetu. Często formułowana jest teza mówiąca, że o wiele łatwiej jest obciążać podatkiem dochód wydatkowany na zakup dóbr i usług, niż opodatkowywać dochody uzyskiwane z działalności gospodarczej. Zwolennicy podatków konsumpcyjnych twierdzą, że za pomocą klasycznych podatków dochodowych między innymi oszczędności podlegają podwójnemu opodatkowaniu: po raz pierwszy jako dochód otrzymany, a po raz drugi jako dochód odsetkowy z zysku od lokowanych oszczędności. Co należy jednak zauważyć, stosowanie podatków obciążających wydatki realizowane przez danego podatnika nie bierze pod uwagę jego sytuacji osobistej, tak jak to ma miejsce w odniesieniu do podatków dochodowych.

<sup>3</sup> Luka podatkowa stanowi różnicę między podatkiem rzeczywiście zapłaconym i podatkiem, który powinien być zapłacony, jeśli wszystkie osoby fizyczne i prawne zadeklarowały swoje czynności i transakcje we właściwy sposób, w zgodzie z literą prawa i intencją prawodawcy. Luka podatkowa jest kalkulowana po uwzględnieniu kosztów kontroli podatkowej przez administrację podatkową (Novysedlák, Palkovičová, 2012, s. 7).

<sup>4</sup> Niekiedy w literaturze do grupy podatków majątkowych zalicza się również opłatę skarbową, zwłaszcza w sytuacji, gdy opłata ta posiada wszelkie istotne cechy podatków, tj. koszty wytworzenia danego świadczenia, za które się ją wnosi, są niewspółmiernie niskie w relacji do wysokości tej opłaty (por. Owsiak, 1999, s. 162–163; Etel, 2000, s. 14).

W tym kontekście bardzo istotny społecznie i ekonomicznie jest podział podatków ze względu na stosunek przedmiotu opodatkowania do źródła podatku. Według tego kryterium podatki dzieli się na dwie kategorie: podatki bezpośrednie i podatki pośrednie. Podział ten odwołuje się do zaistnienia dwóch różnych sytuacji. Pierwszej, gdy występuje wyraźna tożsamość osoby podatnika nominalnego (formalnego) i realnego (rzeczywistego) – wówczas mamy do czynienia z podatkami bezpośrednimi. I drugiej, gdy jest brak takiej tożsamości, to znaczy formalne źródło podatku nie pokrywa się ze źródłem rzeczywistym – oznacza to opodatkowanie podatkami pośrednimi, które są wliczane w cenę dóbr i usług. Należy stwierdzić, że ekonomicznym prąźródłem podatku jest zawsze dochód lub majątek, czyli dochód otrzymany i zamieniony w majątek. W przypadku, gdy przedmiotem indywidualnie obliczanego podatku jest dochód lub wielkość zbliżona do dochodu, to podatek możemy określić jako bezpośredni, to znaczy w sposób bezpośredni sięgający do źródła. Jeżeli zaś przedmiot podatku nie jest zjawiskiem świadczącym o istnieniu dochodu (majątku), to mamy podatek pośredni (Elel, 2000, s. 24). W literaturze dość często występuje inny rodzaj kryterium podziału podatków na bezpośrednie i pośrednie, a mianowicie jest nim występowanie zjawiska przierzucalności (incydencji) obciążeń podatkowych na inny podmiot (Harasimowicz, 1988, s. 123–124; Komar, 1995, s. 121). W takiej sytuacji formalnie podatek płacony jest przez jednego podatnika, ale jego ekonomiczny ciężar przenoszony jest na inne osoby (podmioty).

Od razu trzeba wyraźnie podkreślić, iż to kryterium nie jest wystarczająco ostre i jednoznaczne i od dawna stanowi przedmiot merytorycznej dyskusji i badań naukowych. Pierwotnie bowiem zakładano, że podatki bezpośrednie, dokładniej podatki dochodowe osobiste, nie są przierzucalne, natomiast podatki pośrednie – przede wszystkim podatki konsumpcyjne – są. Jednak jak dowodzą badania, ani pogląd głoszący, iż podatki bezpośrednie nie są w ogóle przierzucalne, ani ten, że podatki pośrednie są w pełni przierzucalne, nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości. Warto tylko dodać, że stopień przierzucalności obciążeń podatkowych na inne osoby w podatkach bezpośrednich jest bardziej utrudniony i skomplikowany niż w przypadku podatków pośrednich, gdyż te ostatnie kwotę podatku mają zawartą w cenie dóbr i usług (Musgrave, Krzyżaniak, 1963, s. 37; Roskamp, 1963, s. 20; Sokołowski, 1991, s. 10 i 94; Wittmann, 1975, s. 115).

Należy zauważyć, że łatwość przenoszenia obciążeń podatkowych na inne podmioty uzależniona jest od warunków rynkowych, a dokładniej od: elastyczności popytu ( $E_D$ ) na dane dobro (główny czynnik), elastyczności podaży ( $E_S$ ), formy gospodarki rynkowej, mobilności kapitału oraz – w mniejszym stopniu – konstrukcji podatków<sup>5</sup>. W przypadku, gdy rynek danego dobra (towaru, usługi) cechuje sztywny popyt ( $E_D = 0$ ) przy określonej elastyczności

<sup>5</sup> Sztywny popyt ułatwia zjawisko przierzucalności podatków, dlatego dotyczy ono w głównej mierze artykułów pierwszej potrzeby, co wyjaśnia szerokie zastosowanie w systemach podatkowych podatków obrotowych konsumpcyjnych. Podobnie duża skala zmonopolizowania rynku stanowi czynnik sprzyjający przesuwaniu obciążeń podatkowych na inne podmioty. Wpływ mobilności kapitału na przierzucalność podatków jest wprost proporcjonalny do możliwości przeniesienia środków z jednego obszaru podatkowego do drugiego lub z jednej gałęzi gospodarki do drugiej. Ponadto – jak zauważył E.R.A. Seligman (1902) – łatwiejsze jest przierzucanie podatków selektywnych niż ogólnych (te pierwsze są bezpośrednio wliczane w cenę dóbr), przierzucanie podatku progresywnego jest trudniejsze w porównaniu z proporcjonalnym, a skłonność do przierzucenia podatku jest tym silniejsza, im podatek jest wyższy.

cenowej podaży  $E_s$ , przy czym  $E_s \in (0, \dots, +\infty)$ , podatek obciążający każdą jednostkę dobra w całości zostanie poniesiony przez konsumentów. Z kolei w sytuacji, gdy rynek danego dobra cechuje sztywna podaż ( $E_s = 0$ ) przy określonej elastyczności cenowej popytu  $E_D$ , przy czym  $E_D \in (0, \dots, +\infty)$ , ciężar podatkowy w całości zostanie poniesiony przez sprzedawcę.

W praktyce życia gospodarczego niezwykle rzadko można spotkać tak skrajne przypadki. W zależności od tego, która elastyczność jest większa, nałożony podatek w większym stopniu będą ponosić albo konsumenci, albo sprzedawcy. W przypadku, gdy elastyczność cenowa podaży jest większa niż elastyczność cenowa popytu, wówczas większa część nałożonego podatku zostanie przerzucona na konsumenta. Kiedy natomiast to bardziej elastyczny będzie popyt, to ciężar podatkowy w większym stopniu obciążą sprzedawcę.

Do zalet podatków dochodowych niewątpliwie można zaliczyć, po pierwsze, ich selektywność i znaczny stopień równomierności w nakładaniu obciążeń podatkowych w relacji do zdolności podatkowej podatnika (co jawi się jako bardziej sprawiedliwe społecznie), po drugie, że ich konstrukcja – zwłaszcza znaczna możliwość elastycznego kształtowania stawek podatkowych – umożliwi realizację wyznaczonych przez władzę publiczną celów gospodarczych (zwłaszcza fiskalnych), a po trzecie, zapewniają świadomą więź pomiędzy obywatelem płacącym podatki a państwem je nakładającym. Z kolei pośród wad podatków dochodowych wymienić należy spowolnione i nieregularne wpływy podatkowe z ich tytułu; znaczne koszty poboru oraz złożony charakter (duży stopień skomplikowania) procedur związanych z poborem, a tym samym potrzebę angażowania wyspecjalizowanych urzędników (także do celów kontrolnych); przy wysokich stawkach podatkowych antybodźcowy wpływ na proinwestycyjne i prorozwojowe zachowania przedsiębiorców i zmniejszenie skłonności do oszczędzania, co może skutkować ograniczeniem aktywności gospodarczej, a także możliwość unikania opodatkowania w przypadku dużych obciążeń podatkowych (np. poprzez transfer dochodów za granicę) (por. Sobiech, 2000, s. 163 i 166).

Warto też przytoczyć wyniki badań przeprowadzonych przez W. Easterly'ego i S. Rebelę (1993, s. 15 i n.), którzy stwierdzili, iż występuje pewna współzależność poziomem rozwoju a strukturą systemu podatkowego danego państwa. W krajach mniej zamożnych, o niskich dochodach *per capita*, zachodzi konieczność uzyskiwania wpływów podatkowych na podstawie podatków pośrednich, natomiast w krajach rozwiniętych istotne znaczenie dla budżetu państwa mają podatki bezpośrednie, a zwłaszcza podatki dochodowe. Nie bez znaczenia jest również świadomość podatkowa samych podatników, bowiem stosowanie podatków bezpośrednich w systemie podatkowym wymaga od nich większego przygotowania w zakresie obliczania należnych państwu ciężarów fiskalnych.

## 2. Znaczenie fiskalne podatków dochodowych dla budżetu państwa

Opisane cechy podatków dochodowych przekładają się na ich znaczenie dla wpływów podatkowych budżetu państwa. Dotyczy to szczególnie podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), a w mniejszym stopniu podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).

Należy jednak zauważyć zmniejszenie udziału obu podatków w dochodach podatkowych budżetu państwa na rzecz podatku od towarów i usług (VAT) i podatku akcyzowego (zob. tabela 1). W latach 2006–2016 udział podatku PIT we wszystkich dochodach podatkowych zmalał o 7,2 p.p. (czyli niemal 30%). Natomiast dla podatku CIT zmiana *in minus* wyniosła ponad 3 p.p. (tj. prawie 25%). Oczywiście dynamika zmian w analizowanym okresie była zróżnicowana, przy czym dla podatku PIT i CIT największe zmniejszenie wystąpiło w latach 2008–2010, co można wiązać z początkiem ogólnoświatowego kryzysu finansowego, a tym samym redukcją zarówno dochodów osobistych, jak i tych uzyskiwanych z działalności gospodarczej (zyski są zazwyczaj bardziej zmienne niż konsumpcja).

Trudno nie dostrzec, że wzrost znaczenia fiskalnego podatku VAT, który cechuje między innymi nieuwzględnianie zdolności podatkowej danego podatnika, dzieje się „kosztem” podatków dochodowych, zwłaszcza podatku dochodowego od osób fizycznych.

**Tabela 1**

Dochody podatkowe budżetu państwa w latach 2006–2016

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Źródło	Dochody podatkowe budżetu państwa [mln zł]										
Podatki pośrednie	127412	146482	153678	154958	165190	180273	181892	175369	187067	187267	194149
CIT	25343	32166	27160	24156	21770	24862	25146	23075	23266	25813	26067
PIT	48691	60959	38658	35764	35593	38075	39809	41291	43022	45040	46894
Podatki ogółem	201445	239607	219499	214879	222553	243211	248274	241651	254781	259674	276140
	Dynamika zmian w % [poprzedni rok = 100]										
Podatki pośrednie	10,15	14,97	4,91	0,83	6,60	9,13	0,90	-3,59	6,67	0,11	3,67
CIT	21,91	26,92	-15,56	-11,06	-9,88	14,20	1,14	-8,24	0,83	10,95	0,98
PIT	15,42	25,20	-36,58	-7,49	-0,48	6,97	4,55	3,72	4,19	4,69	4,12
Podatki ogółem	12,76	18,94	-8,39	-2,10	3,57	9,28	2,08	-2,67	5,43	1,92	6,34
	Struktura dochodów podatkowych budżetu państwa [%]										
Podatki pośrednie	63,25	61,13	70,01	72,11	74,23	74,12	73,26	72,57	73,42	72,12	70,31
CIT	12,58	13,42	12,37	11,24	9,78	10,22	10,13	9,55	9,13	9,94	9,44
PIT	24,17	25,44	17,61	16,64	15,99	15,66	16,03	17,09	16,89	17,34	16,98
Podatki ogółem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

\* Według ustawy budżetowej na 2016 rok.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Departamentu Budżetu Państwa Ministerstwa Finansów.

Warto zaznaczyć, iż przytoczone wcześniej zalety podatków dochodowych dotyczą przypadku, gdy zostały one skonstruowane właściwie, przy dopełnieniu zasady rzetelności w stanowieniu prawa. Niestety, w Polsce bywa z tym różnie, zatem jakość przepisów prawnych pozostawia wiele do życzenia, czyniąc często okazję do nadużyć gospodarczych, a przez to do występowania tak zwanej luki podatkowej, szczególnie przy wykorzystaniu mechanizmu transferu zysków za granicę (ceny transferowe), ukrywaniu źródeł przychodów podatkowych (ucieczka w szarą strefę) czy wykorzystywaniu optymalizacji podatkowej powodującej zaniżanie podstawy opodatkowania (por. Piekarczyk, Miarkowski, 2015). Opisana wcześniej sytuacja malejących udziałów dochodów z tytułu podatków dochodowych we wszystkich dochodach podatkowych budżetu oraz obserwowana w bieżącym roku relatywnie niewielka dynamika wzrostu tych dochodów na tle dochodów podatkowych ma miejsce mimo ciągłego wzrostu liczby podatników obu analizowanych podatków (szczególnie podatku CIT) oraz stopniowej poprawy koniunktury gospodarczej<sup>6</sup>. Daje to podstawy sądzić, że przyczyną takiego stanu rzeczy jest wzrost wspomnianej luki podatkowej. Według danych łączna wydajność poboru podatku PIT, CIT i VAT w Polsce osiągnęła wysokość około 16% PKB w 2008 roku i spadła do 14% w 2009 roku. Przez kilka lat wydajność poboru podatków była stabilna, ale w 2013 roku spadła do 13,1% oraz do 13,5%. Dane dla Polski są odmienne od wyników innych krajów w Europie, w których wysokość dochodów z podatków w stosunku do PKB powróciła do poziomów odnotowanych przed kryzysem finansowym (Toro, Jensen, Thackray, Kidd, Russell, 2015).

Na występowanie oraz rozmiary rzeczowej luki podatkowej ma wpływ szereg czynników, wśród których można wymienić: 1) działalność gospodarczą podatników, która zostaje ukryta przed aparatem skarbowym, obejmująca zarówno tak zwaną szarą strefę, jak i oszustwa podatkowe; 2) działalność skierowaną wyłącznie na obniżenie wysokości zobowiązania poprzez optymalizację podatkową; 3) brak wydajności aparatu skarbowego w kontroli i poborze należnych podatków; 4) błędy w samowymiarze podatku niewychwycone przez aparat skarbowy (*Straty...*, 2013). Rzeczony czynniki nie wynikają wprost z istoty podatków dochodowych, ale poziomu legislacji. To właśnie w trakcie stanowienia prawa dochodzi do komplikowania konstrukcji podatku przez wprowadzania doń dodatkowych ulg i zwolnień. *Notabene* prawidłowość ta dotyczy wszystkich podatków w polskim systemie podatkowym.

Bez wątplenia dla polepszenia stanu rzeczy i zwiększenia sprawności fiskalnej podatków dochodowych należy podjąć kierunkowe i skoordynowane działania w obszarze zarządzania ryzykiem w zakresie wypełniania obowiązków podatkowych przez podatników. Ponadto niezbędne staje się skupienie pełnej odpowiedzialności za wszystkie kontrole i dochodzenia związane z podatkami powinny w jednym departamencie ministerstwa finansów. Konieczna jest większa niż dotychczas specjalizacja urzędów skarbowych w zakresie dużych podmiotów gospodarczych czy też podmiotów stosujących ceny transferowe oraz stworzenie jednej

---

<sup>6</sup> W 2006 r. liczba podatników podatku dochodowego od osób fizycznych wynosiła 24 063 759, zaś w 2014 r. było to już 24 764 126 (wzrost o 2,9%). Natomiast dla podatku dochodowego od osób prawnych wielkości te wynosiły odpowiednio 276 169 w 2006 r. i 434 398 w 2014 r. (wzrost o 57,3%). Obliczenia własne na podstawie danych Departamentu Podatków Dochodowych Ministerstwa Finansów.



bazy informatycznej, która gromadziłaby dane dotyczące podatników, w tym dokonywane przez nich operacje gospodarcze (wprowadzenie obowiązkowej e-faktury oraz wymogu stosowania przelewów bankowych dla płatności związanych z działalnością gospodarczą dla kwot od 10 tys. zł). Należy także wzmocnić wywiad skarbowy w celu bardziej efektywnego wykrywania nieujawnionych źródeł dochodów, co pomogłoby ograniczyć zjawisko szarej strefy gospodarczej.

## **Uwagi końcowe**

Kluczowe cechy zarówno podatków dochodowych, jak i pozostałych podatków dowodzą niezbicie, że w systemie podatkowym muszą występować wielorakie formy opodatkowania, ponieważ warunkuje to, że dany system jest elastyczny i bardziej akceptowany społecznie (Litwińczuk, 2008, s. 27–28), a tym samym można efektywnie realizować przypisane podatkowi funkcje, w tym funkcję fiskalną. Dokonując wyboru określonej docelowej postaci systemu podatkowego, władza publiczna musi uwzględniać pewne cechy podatków istotne ze względu na realizację ich funkcji fiskalnej, to jest:

- a) wydajność fiskalną podatków, czyli możliwość uzyskania za ich pomocą dochodów publicznych wynikających z uznanej za niezbędną w określonych warunkach wielkości wydatków i oczekiwanego udziału w ich pokryciu rodzaju podatku;
- b) niskie relatywne koszty poboru podatku (wyrażone w procencie wpływów);
- c) odporność na uchylanie się od opodatkowania i oszustwa podatkowe;
- d) szybkość i łatwość realizacji dochodów publicznych z podatku;
- e) zdolność do samoregulacji, czyli automatycznego dostosowania się do sytuacji ekonomicznej kraju.

Przywołane dane wskazują, że rola podatków dochodowych we wpływach podatkowych budżetu państwa jest ciągle istotna, dlatego też tym większa jest potrzeba dbania przez władzę publiczną o właściwą wewnętrzną konstrukcję tych podatków, aby mogły spełniać swe funkcje w sposób sprawny i skuteczny. Tworząc sprawny system podatkowy, należy przestrzegać konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa oraz eliminować czynniki destrukcyjnie oddziałujące na sytuację prawną i ekonomiczną podatnika. Jest rzeczą oczywistą, że nadmierny fiskalizm zniechęca podatników do płacenia podatków w danym kraju oraz zwiększa zjawisko delokalizacji działalności gospodarczej. Wpływa to ujemnie na produktywność czynników wytwórczych i całość procesów gospodarczych, na czym traci państwo, ponieważ zmniejszają się wpływy podatkowe do budżetu, zanika aktywność przedsiębiorstw oraz maleje konsumpcja. Stanowi to klasyczny przykład niszczenia źródeł podatkowych. Jest to szczególnie ważne w dobie nasilającej się w świecie konkurencji podatkowej i globalizacji procesów gospodarczych umożliwiających przemieszczanie podmiotów gospodarczych, kapitału, a wreszcie i ludzi – zwłaszcza wysoko wykwalifikowanych – do państw o łagodniejszym reżimie podatkowym.

## Literatura

- Brzeziński, B., Dębowska-Romanowska, T., Kalinowski, M., Wójtowicz, W. (1997). *Prawo finansowe*. Warszawa: C.H. Beck.
- Easterly, W., Rebelo, S. (1993). *Fiscal Policy and Economic Growth. An Empirical Investigation*. Working Paper 4499. Cambridge: NBER.
- Ellel, L. (2000). System podatkowy. W: E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe* (s. 13–26). T. 2. Warszawa: Wyd. KiK.
- Głuchowski, J. (2006). *Polskie prawo podatkowe*. Warszawa: LexisNexis.
- Harasimowicz, J. (1988). *Finanse i prawo finansowe*. Warszawa: PWE.
- Komar, A. (1995). *Finanse publiczne*. Warszawa: PWE.
- Kuzińska, H. (2002). *Rola podatków pośrednich w Polsce*, Warszawa: Wyd. WSPiZ im. L. Koźmińskiego.
- Litwińczuk, H. (red.). (2008). *Prawo podatkowe przedsiębiorców*. T. 1. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Majchrzycka-Guzowska, A. (2011). *Finanse i prawo finansowe*. Warszawa: LexisNexis.
- McKenzie, R.B. (1986). *Macroeconomics*. Boston: HMC.
- Musgrave, R., Krzyżaniak, M. (1963). *The Shifting of the Corporation Income Tax*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Novyosedlák, V., Palkovičová, J. (2012). *The Estimate of the Value Added Tax Revenue Loss, Institute for Financial Policy*. Economic Analysis 25, The Ministry of Finance of the Slovak republic. Pobrane z: [www.finance.gov.sk/ifp](http://www.finance.gov.sk/ifp) (24.01.2016).
- Owsiak, S. (1999). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: PWN.
- Piekarz, R., Miarkowski, A. (2015). Znikające miliardy. Jak transfer dochodów za granicę drenuje polski budżet. *Raport Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego*, 1, 1–24.
- Roskamp, T. (1963). The Distribution of Tax Burden in a Rapidly Growing Economy. *National Tax Journal*, 16, 20–35.
- Seligman, E.R.A. (1902). *The Shifting and Incidence of Taxation*. London: The Macmillan Company.
- Sobiech, J. (2000). Wzajemne powiązania pomiędzy opodatkowaniem bezpośrednim a opodatkowaniem pośrednim. W: E. Czerwińska (red.), *Finanse, banki i ubezpieczenia w Polsce u progu XXI wieku* (s. 161–174). T. 4: *Opodatkowanie*. Poznań: Wyd. AE w Poznaniu.
- Sokołowski, J. (1991). *Oddziaływanie podatków dochodowych i od wartości dodanej na procesy gospodarcze*. Wrocław: Wyd. AE we Wrocławiu.
- Straty Skarbu Państwa w VAT – luka podatkowa, oszustwa, wyłudzenia oraz problematyka podatku od towarów i usług w Polsce* (2013). PricewaterhouseCoopers.
- Toro, J., Jensen, A., Thackray, M., Kidd, M., Russell, B. (2015). *Administracja podatkowa – wyzwania Modernizacyjne i priorytety strategiczne*. Międzynarodowy Fundusz Walutowy Departament ds. Podatkowych. Pobrane z: <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents> (15.02.2016).
- Ustawa z 26.07.1991 o podatku dochodowym od osób fizycznych. Dz.U. 2012, poz. 361, z późn. zm.
- Ustawa z 15.07.1992 o podatku dochodowym od osób prawnych. Dz.U. 2014, poz. 851, z późn. zm.
- Ustawa z 24.08.2006 o podatku tonażowym. Dz.U. nr 183, poz. 1353.
- Wittmann, W. (1975). *Einführung in die Finanzwissenschaft*. Stuttgart: Gustav Fischer Verlag.
- Wojciechowski, E. (1985). Systemy podatkowe. W: M. Weralski (red.), *System instytucji prawno-finansowych PRL*. T. 3: *Instytucje budżetowe* (s. 114–150). Cz. 2. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Wójtowicz, W. (2002). Pojęcie i charakter podatku jako dochodu publicznego. W: W. Wójtowicz (red.), *Prawo podatkowe* (s. 11–43). Bydgoszcz: Branta.

## **FISCAL EFFICIENCY OF INCOME TAXES**

**Abstract:** *Purpose* – The aim of this article is to present the income tax in terms of conditions ensuring the efficiency and effectiveness of the implementation of their fiscal functions.

*Design/methodology/approach* – For this purpose, there were made classification of taxes, discussed the importance of their fiscal function, presented the principles and techniques of tax features, advantages and disadvantages of income taxes, features, advantages and disadvantages of indirect taxes and their place in the tax system. There were also analyzed budget revenues from income taxes on the background of other taxes in the years 2006 to 2016.

*Findings* – The said analysis shows that the role of income taxes in the tax revenues of the state budget is dominant, therefore, so the government should take care of the proper internal structure of indirect taxes in order to fulfill their functions efficiently and effectively.

*Originality/value* – The conclusion is that only optimal and consistent form of taxes and coordinated action of the treasury services, which may limit the negative phenomena in the sphere of implementation of the objectives of fiscal policy, ie. the shadow economy, the use of transfer pricing and other activities in the area of illegal tax optimization and reduce the negative effect of incurring public levies by society.

**Keywords:** income tax, fiscal policy, budget, tax gap

### **Cytowanie**

Sosnowski, M. (2016). Sprawność fiskalna podatków dochodowych. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 5 (83), 43–53. DOI: 10.18276/frfu.2016.5.83/1-04.