

PODATKI W UJĘCIU RETROSPEKTYWNYM I PERSPEKTYWICZNYM

Redakcja naukowa
Edyta Małecka-Ziemińska

WYDAWNICTWO UEP

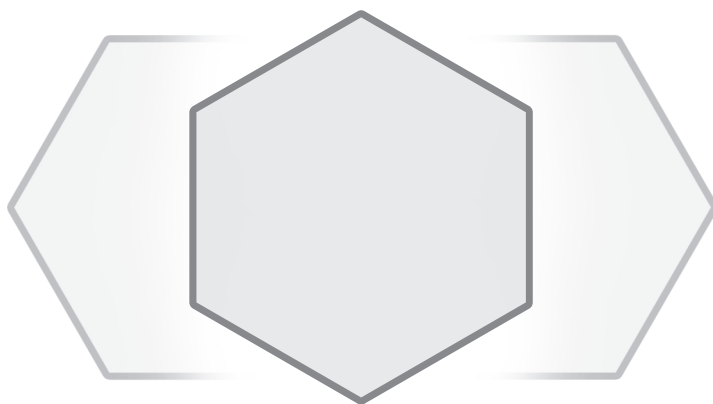


UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W POZNANIU

PODATKI
W UJĘCIU
RETROSPEKTYWNYM
I PERSPEKTYWICZNYM

PODATKI

W UJĘCIU
RETROSPEKTYWNYM
I PERSPEKTYWICZNYM



Redakcja naukowa
Edyta Małecka-Ziemińska

WYDAWNICTWO UEP



UNIwersytet
EKONOMICZNY
W POZNANIU

Poznań 2022

Komitet Redakcyjny

*Barbara Borusiak, Szymon Cyfert, Bazyli Czyżewski, Aleksandra Gawel (przewodnicząca),
Tadeusz Kowalski, Piotr Lis, Krzysztof Malaga, Marzena Remlein,
Eliza Szybowicz (sekretarz), Daria Wieczorek*

Recenzent

Adam Adamczyk

Projekt okładki

Boobry Group

Marta Brzóstowicz

Redakcja i korekta

Elżbieta Turzyńska

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Poznań 2022

ISBN 978-83-8211-115-6

eISBN 978-83-8211-116-3

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

WYDAWNICTWO UNIwersytetu Ekonomicznego w POZNANIU

ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań

tel. 61 854 31 54, 61 854 31 55

www.wydawnictwo.ue.poznan.pl, e-mail: wydawnictwo@ue.poznan.pl

adres do korespondencji: al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań

Skład: Wydawnictwo eMPI²

Druk: Zakład Graficzny Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

ul. Towarowa 53, 61-836 Poznań, tel. 61 854 38 06

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie (<i>Edyta Malecka-Ziembińska</i>).....	9
--	---

CZĘŚĆ I

Podatki w ujęciu retrospektywnym

Audyt podatkowy jako zewnętrzny mechanizm nadzorczy (<i>Edyta Malecka-Ziembińska</i>).....	15
Wstęp	16
1. Składowe Programu Współdziałania oraz jego podstawy normatywne i proceduralne	16
2. Audyt podatkowy jako element Programu Współdziałania.....	18
3. Audyt podatkowy jako element wewnętrznego nadzoru podatkowego	22
Podsumowanie	24
Bibliografia	26

Opodatkowanie produktów spożywczych w świetle nowej matrycy stawek VAT (<i>Wiktoria Walkowiak</i>).....	27
Wstęp	27
1. Problemy związane z poprawną klasyfikacją produktów spożywczych	29
2. Matryca stawek VAT obowiązująca od 1 lipca 2020 r. oraz wiążąca informacja staw- kowa.....	35
Podsumowanie	40
Bibliografia	41

Opodatkowanie towarów i usług w obliczu cyfryzacji gospodarki i społeczeństwa (<i>Aleksandra Skiers</i>).....	44
Wstęp	44
1. Ewolucja opodatkowania VAT e-handlu	47
2. Wybrane problemy na gruncie VAT związane ze sprzedażą towarów i usług drogą elektroniczną.....	51
3. Aspekty podatkowe <i>sharing economy</i>	55
Podsumowanie	59
Bibliografia	59

Digitalizacja rozliczeń VAT na tle zasady proporcjonalności (<i>Mateusz Bujak</i>).....	62
Wstęp	62
1. Koncepcja Jednolitego Pliku Kontrolnego.....	63
2. Digitalizacja podatków na świecie	66
3. Zasada proporcjonalności w polskim prawie podatkowym.....	67
4. Warunki w polskim VAT przed wprowadzeniem nowego JPK_VDEK	69
5. Konsekwencje wprowadzenia nowego JPK_VDEK i jego niezgodność z zasadą pro- porcjonalności.....	71
Podsumowanie	76
Bibliografia	78

Oplata cukrowa jako wyzwanie dla podmiotów rynkowych oraz czynniki zmian zachowań konsumenckich (<i>Antonina Misiewicz, Julia Nowak</i>)	80
Wstęp	80
1. Otyłość w Polsce i na świecie	81
2. Mechanizm opłaty cukrowej	84
3. Reakcja producentów na opłatę cukrową	86
4. Mechanizmy wdrożone przez detalistów	89
5. Zachowania nabywców po wprowadzeniu opłaty cukrowej – model 3M	91
Podsumowanie	92
Bibliografia	94
Efektywność działania Krajowej Administracji Skarbowej (<i>Arkadiusz Raducki</i>)	97
Wstęp	98
1. Struktura i dynamika dochodów podatkowych i celnych budżetu państwa	100
2. Efektywność ekonomiczna Krajowej Administracji Skarbowej	103
3. Skuteczność kontroli podatkowych oraz celno-skarbowych	105
4. Efektywność egzekwowania zaległości podatkowych	108
5. Rola narzędzi informatycznych w poprawie efektywności działania Krajowej Administracji Skarbowej	112
Podsumowanie	115
Bibliografia	116

CZĘŚĆ II

Podatki w ujęciu perspektywicznym

Nowe ramy efektywnego opodatkowania dochodu przedsiębiorstw w Unii Europejskiej (<i>Anna Siwiec</i>)	121
Wstęp	121
1. Efektywność opodatkowania przedsiębiorstw w UE	124
2. Nowe rozwiązania w kwestii opodatkowania przedsiębiorstw w UE	126
3. Projekt OECD opodatkowania globalnego	129
4. Potencjalne skutki reformy podatkowej CIT dla państw UE	132
Podsumowanie	136
Bibliografia	136
Koncepcje opodatkowania zysku w sektorze cyfrowym (<i>Szymon Mamajek</i>)	140
Wstęp	140
1. Kreowanie wartości ekonomicznej w przestrzeni cyfrowej jako wyzwanie dla systemów podatkowych	142
2. Proponowane koncepcje opodatkowania sektora cyfrowego	146
3. Podatek cyfrowy w wybranych państwach	152
Podsumowanie	157
Bibliografia	158

Potencjalne implikacje podatku od transakcji finansowych dla rynku i inwestorów na Gieldzie Papierów Wartościowych w Warszawie (<i>Przemysław Gerschmann, Anna Siwiec, Wojciech Świder</i>)	161
Wstęp	162
1. Przegląd literatury w zakresie opodatkowania transakcji finansowych.....	164
2. Różne formy opodatkowania sektora finansowego	167
3. Projekt FTT w Unii Europejskiej.....	168
4. Koncepcje opodatkowania transakcji finansowych w Polsce.....	173
5. Potencjalne obciążenie FTT inwestorów na Gieldzie Papierów Wartościowych w Warszawie i próba oszacowania dochodów	179
Podsumowanie	183
Bibliografia	184
Podatki i opłaty ekologiczne jako instrumenty polityki środowiskowej (<i>Wojciech Malolepszy</i>).....	189
Wstęp	189
1. Podatki i opłaty ekologiczne – geneza, pojęcie i istota.....	192
2. Rola i perspektywy opodatkowania ekologicznego.....	196
3. Ekologiczne obciążenia podatkowe w państwach Unii Europejskiej.....	200
4. Nowe rozwiązania w zakresie opodatkowania ekologicznego.....	203
Podsumowanie	205
Bibliografia	206
Wpłaty od plastikowych odpadów opakowaniowych niepodlegających recyklingowi – nowe źródło dochodów budżetowych Unii Europejskiej (<i>Maciej Cieślukowski</i>)	210
Wstęp	211
1. Źródła finansowania działalności wspólnot europejskich i Unii Europejskiej w latach 1951–2020	211
2. Konstrukcja wpłat od odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepodlegających recyklingowi.....	215
3. Obciążenia państw członkowskich z tytułu wpłat	217
4. Wpłaty z tytułu tworzyw sztucznych na tle systemu zasobów własnych UE.....	220
Podsumowanie	224
Bibliografia	225
Opodatkowanie nieruchomości w Polsce – symulacja zmiany na podatek katastralny (<i>Joanna Dąbrowska, Agnieszka Górka</i>)	226
Wstęp	226
1. Obecna konstrukcja podatku od nieruchomości	228
2. Wysokość i struktura dochodów w wybranych gminach województwa kujawsko-pomorskiego.....	228
3. Zalety i wady podatku katastralnego w Polsce.....	233
4. Symulacja zmian obciążeń podatkowych wybranych nieruchomości.....	236
Podsumowanie	247
Bibliografia	248

WPROWADZENIE

Podatki i systemy podatkowe podlegają ciągłej ewolucji. Z jednej strony ich konstrukcje i struktury uwzględniają i dostosowują się do zmian gospodarczych i społecznych, a z drugiej one same te zmiany implikują, oddziałując na zachowania i decyzje podatników. Natura rozwiązań podatkowych wymaga zatem holistycznego podejścia, a więc zarówno rozważań retrospektywnych i analiz *ex post*, jak i ujęcia perspektywicznego i analiz *ex ante*.

W konsekwencji monografia dzieli się na dwie części. W pierwszej części rozważania koncentrują się na procedurach, instytucjach oraz instrumentach podatkowych już zaimplementowanych, a sformułowane wnioski mają głównie charakter *de lege lata*.

Książkę otwiera rozdział poświęcony relatywnie nowej instytucji podatkowej, jaką jest audyt podatkowy, który w ujęciu normatywnym pojawił się od 1 lipca 2020 r. wraz z Programem Współdziałania. W opracowaniu zidentyfikowano, scharakteryzowano i porównano rodzaje audytu podatkowego oraz umiejscowiono je w strukturze ram wewnętrznego nadzoru podatkowego. Ponadto w procesie tym wyeksponowano rolę spółek doradztwa podatkowego, firm audytorskich, doradców podatkowych i biegłych rewidentów.

Kolejne trzy rozdziały dotyczą najbardziej wydajnego w polskim systemie podatkowym podatku, czyli podatku od towarów i usług. W rozważaniach uwzględniono wprowadzoną od 1 lipca 2020 r. zmianę w zakresie matrycy stawek tego podatku wskutek zaimplementowania Nomenklatury scalonej i podjęto próbę oceny skutków tych zmian w aspekcie kształtowania ciężaru podatkowego oraz prostoty i pewności rozliczeń. W dalszej kolejności przedstawiono regulacje dotyczące podatku od towarów i usług związane z handlem elektronicznym i świadczeniem usług na odległość. Szczególną uwagę zwrócono na ustalenie miejsca świadczenia. Przybliżono także specjalne procedury podatkowe, wynikające m.in. z tzw. pakietu *e-commerce*. Na przykładach interpretacji podatkowych pokazano różnice między świadczeniem usług elektronicznych i usług internetowych. Nakreślony został także problem na gruncie podatkowym związany z rozwojem gospodarki współdzielenia. Ostatni z rozdziałów dotyczących podatku od towarów i usług odnosi się do digitalizacji rozliczeń z jego tytułu i wynikających stąd utrudnień w kontekście zgodności z ugruntowaną w polskim prawie administracyjnym zasadą proporcjonalności.

Sugerowane cytowanie:

Małecka-Ziemińska, E. (2022). Wprowadzenie. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Podatki w ujęciu retrospektywnym i perspektywicznym* (s. 9–11). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/0>

W tej części monografii nie zabrakło również rozważań na temat wprowadzonej w Polsce z początkiem 2021 r. na mocy ustawy o zdrowiu publicznym opłaty od napojów słodzonych, która – w zamyśle ustawodawcy – miała zmienić nawyki żywieniowe polskiego społeczeństwa i zniwelować problem otyłości. Celem badania było ukazanie odpowiedzi rynku na wprowadzoną daninę. Skupiono się na działaniach wdrożonych przez producentów napojów wysokosłodzonych, mechanizmach praktykowanych przez detalistów oraz modelu wypracowanym przez nabywców. W działaniach wyróżniono te prewencyjne, polegające na dostosowywaniu się do wytycznych, które pozwalają uniknąć obowiązku podatkowego, oraz te, które manipulują ceną produktu.

Ostatni rozdział pierwszej części monografii dotyczy pomiaru i oceny efektywności działania Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2017–2020.

W drugiej części rozważania skupiają się albo na niedawno wprowadzonych rozwiązaniach podatkowych lub parapodatkowych, których skutki dla gospodarki lub społeczeństwa dopiero w przyszłości będą odczuwalne, albo na propozycji rozwiązań podatkowych, stąd dominują tutaj wnioski o charakterze *de lege ferenda*. Przyjęty podział nie ma jednak w pełni charakteru dychotomicznego. Niektóre z poruszanych w tej części tematów są obecne w dyskursie naukowym od wielu lat, jednak nie zostały wyczerpane ani nie osiągnięto w ich zakresie konsensusu (np. podatek katastralny czy opodatkowanie ekologiczne) bądź dane rozwiązanie ma charakter koncepcyjny w Polsce, podczas gdy w innych państwach zostało już zaimplementowane (np. podatek od transakcji finansowych).

Tę część monografii otwiera rozdział traktujący o najnowszej propozycji reformy podatku dochodowego od przedsiębiorstw (CIT), opracowywanej przez Komisję Europejską we współpracy z Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Jej waga wynika nie tylko z zaproponowania zupełnie nowych, przystających do scyfryzowanej, globalnej gospodarki zasad w opodatkowaniu międzynarodowym przedsiębiorstw, lecz również z faktu popierania jej przez większość państw UE.

W kolejnym rozdziale zmierzono się z wyzwaniem, jakie przed systemami podatkowymi stawiają przedsiębiorstwa funkcjonujące w przestrzeni wirtualnej. Przedstawiono i porównano zarówno projektowane, jak i dotychczas wdrożone modele podatku cyfrowego w wybranych państwach, ze szczególnym uwzględnieniem Polski.

W ciągu ostatnich dekad można obserwować rosnące zainteresowanie badaczy tematyką transakcji finansowych, a idea opodatkowania sektora finansowego powraca w różnych formach najczęściej w okresie kryzysów gospodarczych i finansowych. W związku z kryzysem wywołanym pandemią COVID-19, a co za tym idzie – znacznym wzrostem deficytu budżetowego i długu publicznego większości państw, należy spodziewać się ponownego ożywienia debaty doty-

czącej wprowadzenia podatku od transakcji finansowych (FFT). Dlatego autorzy kolejnego rozdziału poruszyli to zagadnienie. Przybliżyli ideę oraz aktualny stan prac nad FFT, zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. Podjęli próbę oszacowania obciążenia nim inwestorów na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie i dokonali oceny zasadności wprowadzenia tego podatku z punktu widzenia krajowego rynku kapitałowego.

Kolejne dwa rozdziały dotyczą wybranych aspektów opodatkowania ekologicznego. W pierwszym z nich zaprezentowano doktrynalne założenia opodatkowania ekologicznego, a także ukazano rolę podatków i opłat ekologicznych jako instrumentów polityki ochrony środowiska. W drugim rozdziale skupiono się na wprowadzonej od 2021 r. wpłacie państw członkowskich, obliczonej na podstawie odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi, jako nowym rodzaju zasobu własnego. Nowe źródło dochodów ma poprawić funkcjonowanie obowiązującego systemu zasobów własnych, przede wszystkim poprzez zwiększenie spójności z polityką ekologiczną Unii Europejskiej. W opracowaniu przedstawiono konstrukcję nowego źródła dochodów oraz podjęto próbę jego oceny na tle systemu zasobów własnych Unii według określonych kryteriów.

Monografię kończy rozdział poświęcony koncepcjom opodatkowania nieruchomości. Oceniono w nim wydajność fiskalną podatku od nieruchomości na przykładzie czterech wybranych gmin położonych w województwie kujawsko-pomorskim. Ocena została przeprowadzona w dwóch wariantach: przy założeniu pobierania podatku według aktualnej konstrukcji podatku (opartej na powierzchni nieruchomości) oraz według wartości nieruchomości.

Autorami rozdziałów są pracownicy naukowcy Katedry Finansów Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, studenci i absolwenci tej uczelni. Monografia jest adresowana do osób zainteresowanych aktualnymi wyzwaniami i trendami w opodatkowaniu na poziomie krajowym, europejskim i światowym, w tym studentów kierunków prawnych i ekonomicznych.

Edyta Małecka-Ziemińska

CZĘŚĆ I

Podatki w ujęciu retrospektywnym

AUDYT PODATKOWY JAKO ZEWNĘTRZNY MECHANIZM NADZORCZY

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/1>



Edyta Małecka-Ziembińska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Edyta.Malecka-Ziembinska@ue.poznan.pl

Tax audit as an external supervisory mechanism

Abstract

Purpose: The purpose of the chapter is to identify, characterize and compare types of tax audit and their location in the structure of the internal tax supervision framework. In addition, the role of tax advisory companies, audit companies, tax advisers and statutory auditors in this process was highlighted.

Design/methodology/approach: To achieve the purpose, an analysis of legal acts was used, including in particular the Tax Ordinance, as well as the documents of the National Revenue Administration (KAS) operationalizing the shape of the Cooperation Programme and its components. Initial data on the number of cooperation agreements and entities submitting applications for such agreements were also collected and analysed.

Findings: In the light of the presented analyses and statistics, the tax audit institution is at the initial stage of development. In the case of an audit carried out by the Head of KAS, only pre-audit procedures are developed and verified, which is aimed at checking the taxpayer's settlements in terms of potential risks related to the fulfillment of tax obligations and allows to determine whether the taxpayer has not only the willingness, but also the ability to effectively supervise tax function. There is no—so far—practice of monitoring audits aimed at ensuring that the Head of KAS can exercise effective and efficient supervision over the correct implementation of the cooperation agreement. There is a strong feedback loop between the latter type of audit and the audit of the tax function. The higher the level of effectiveness and adequacy of internal tax supervision, and the higher the level of tax function audit, the lower will be the scope and form of supervision carried out by the Head of KAS, especially in the form of a monitoring audit. Taking into account the complexity, high dynamics, as well as interpretative divergences and ambiguous jurisprudence of tax law, the development of the tax audit service can be expected in the near future—not only within the framework of the cooperation agreement, but also outside such an agreement.

Keywords: Cooperation Programme, internal tax supervision framework, tax audit.

Sugerowane cytowanie:

Małecka-Ziembińska, E. (2022). Audyt podatkowy jako zewnętrzny mechanizm nadzorczy. W: E. Małecka-Ziembińska (red.), *Podatki w ujęciu retrospektywnym i perspektywnym* (s. 15–26). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/1>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wstęp

Od 1 lipca 2020 r. do Ordynacji podatkowej wprowadzono nową konsensualną formę działania organów podatkowych w ramach Programu Współdziałania, która może przyczynić się do szybszego i skutecznego załatwiania spraw podatkowych¹.

Zawarcie umowy o współdziałanie, stanowiącej element Programu Współdziałania, jest poprzedzone weryfikacją dojrzałości mechanizmów samokontroli podatkowej wdrożonej przez podatnika oraz poprawności dotychczasowego realizowania obowiązków podatkowych. Weryfikacja ta jest dokonywana w ramach wstępnego audytu podatkowego przeprowadzonego przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (KAS), który w swej ocenie opiera się m.in. na niezależnym audycie funkcji podatkowej wykonanym przez doradców podatkowych lub biegłych rewidentów i stanowiącym obligatoryjny element ram wewnętrznego nadzoru podatkowego. Wprowadzony na potrzeby Programu Współdziałania audyt podatkowy jest nową formą nadzoru nad mechanizmami wewnętrznymi u podatnika, dotychczas niepraktykowaną przez organy skarbowe. Z kolei wytyczne normatywne oraz wypracowane procedury i standardy niezależnego audytu funkcji podatkowej mogą być stosowane także przez podatników nieprzystępujących do Programu Współdziałania, lecz dążących do zwiększenia swojego bezpieczeństwa prawnego i finansowego. Celem rozdziału jest identyfikacja, charakterystyka i porównanie rodzajów audytu podatkowego oraz ich umiejscowienie w strukturze ram wewnętrznego nadzoru podatkowego. W procesie tym wyeksponowano rolę spółek doradztwa podatkowego, firm audytor-skich, doradców podatkowych i biegłych rewidentów.

1. Składowe Programu Współdziałania oraz jego podstawy normatywne i proceduralne

Normatywna definicja audytu podatkowego pojawiła się wraz z nową instytucją podatkową, jaką jest Program Współdziałania. W tabeli 1 przedstawiono zakres regulacji poszczególnych elementów składowych tego Programu, na który składają się: umowa o współdziałanie, porozumienia podatkowe i audyt podatkowy.

W Ordynacji podatkowej zawarto jedynie najważniejsze przepisy stanowiące ramy prawne Programu Współdziałania. Zoperacjonalizowany kształt Programu

¹ Szerzej na temat założeń Programu Współdziałania i jego powiązań z koncepcją Horizontal Monitoring Compliance w: (Małecka-Ziemińska, 2020).

Tabela 1. Struktura działu IIB Współdziałanie w Ordynacji podatkowej i zakres jego regulacji

Tytuł rozdziału	Zakres przepisów	Zakres regulacji
Rozdział 1 Umowa o współdziałanie	art. 20s–art. 20za	– cel, zakres podmiotowy i przedmiotowy, warunki, forma i czas zawarcia umowy – obowiązki stron umowy – warunki wypowiedzenia umowy
Rozdział 2 Porozumienia podatkowe	art. 20zb–art. 20zf	– zakres przedmiotowy porozumień – zasady zawierania i wypowiedzania porozumień – zakres i zasady ochrony z tytułu zastosowania się do porozumień
Rozdział 3 Audyty podatkowy	art. 20zg–art. 20zq	– rodzaje, cele, zasady i zakres audytu podatkowego – zasady postępowania z dokumentami i informacjami zawierającymi tajemnicę przedsiębiorstwa – korzyści wynikające z zastosowania się do zaleceń audytu podatkowego – uprawnieni do przeprowadzania audytu podatkowego – cele niezależnego audytu funkcji podatkowej – zakres podmiotowy niezależnych audytorów podatkowych
Rozdział 4 Przepisy wspólne	art. 20zr	– odesłania do odpowiedniego stosowania niektórych przepisów Ordynacji podatkowej w celu zawarcia i wykonywania umowy o współdziałanie, porozumień podatkowych i audytu podatkowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., Dział IIB, art. 20s–20zr).

i jego elementów składowych determinuje natomiast praktyka wypracowana przez administrację skarbową. Stąd też oprócz regulacji normatywnych Krajowa Administracja Skarbowa opublikowała również dokumenty związane z Programem Współdziałania (KAS, 2020a):

- wniosek o zawarcie umowy o współdziałanie (ma na celu ustandaryzowanie informacji w nim zawartych i może być wykorzystany przez podmioty aplikujące do Programu);
- kwestionariusz samooceny przedsiębiorcy (wypełniany dobrowolnie; może posłużyć podatnikowi do przeprowadzenia wstępnej oceny poziomu wdrożenia ram wewnętrznego nadzoru podatkowego);
- *Wytyczne w zakresie Ram Wewnętrznego Nadzoru Podatkowego* (nie mają mocy obowiązującej i dlatego nie niosą za sobą nakazów i zakazów egzekwowanych przez organy KAS; w przypadku, gdy podatnik nie stosuje danej zasady, powinien zgodnie z regułą *comply or explain* („stosuj albo wyjaśnij”) wskazać: przyczyny odstąpienia od danego wymogu, czy zostało wdrożone alternatywne rozwiązanie albo czy w przyszłości przewidywane

są zmiany w danym zakresie, a jeśli tak, to kiedy i w jaki sposób planowane jest ich wdrożenie);

- *Podręcznik dla uczestnika Programu Współdziałania* (KAS, 2020b) wraz z załącznikami (zawiera wytyczne w zakresie: ram wewnętrznego nadzoru podatkowego, których skuteczność i adekwatność wdrożenia i funkcjonowania są oceniane przed podpisaniem umowy między podatnikiem a Szefem KAS oraz w trakcie jej trwania; przyjęcia zasad audytu podatkowego i niezależnego audytu funkcji podatkowej; przyjęcia zasad współpracy po podpisaniu umowy o współdziałanie).

Choć wskazane wytyczne, co do zasady, są skierowane do przyszłych uczestników Programu, mogą mieć praktyczne znaczenie dla ogółu podatników, stanowiąc proponowany przez KAS wzorzec procedur rozliczeń podatkowych, a także odegrać rolę edukacyjną, podnosząc świadomość podatkową społeczeństwa. I tak *Otwarty katalog przykładowych ryzyk*, stanowiący załącznik nr 1 do *Podręcznika dla uczestnika Programu Współdziałania*, choć został opracowany na potrzeby badania podatnika w ramach niezależnego audytu funkcji podatkowej, może być przydatny w codziennej weryfikacji poprawności rozliczeń podatkowych. Wskazano w nim na możliwe ryzyka nieprzestrzegania przepisów prawa podatkowego, które mogą wystąpić w związku z wykonywaniem obowiązków podatkowych, a także w zakresie funkcjonowania ram nadzoru nad procesem rozliczeń podatkowych w danym przedsiębiorstwie. Z kolei w samym *Podręczniku dla uczestnika Programu Współdziałania* opisano metody analizy ryzyka oraz wyboru próby do audytu.

Uniwersalnym elementem Programu Współdziałania, wykraczającym poza jego ramy, jest audyt podatkowy. Choć stanowi on filar tej procedury podatkowej, to jednak coraz powszechniej jest oferowany i świadczony przez firmy doradztwa finansowego oraz coraz częściej jest zamawiany przez podatników chcących ograniczyć ryzyko podatkowe.

2. Audyt podatkowy jako element Programu Współdziałania

W tabeli 2 przedstawiono rodzaje i ogólną charakterystykę audytów podatkowych wyróżnionych w Ordynacji podatkowej. Instytucji tej poświęcono rozdział 3 w dziale IIB Ordynacji podatkowej, zatytułowany „Audyt podatkowy”.

Zawarcie umowy o współdziałanie i jej realizacja wymagają od podatnika poddania się audytowi podatkowemu. Taki audyt przeprowadza Szef KAS wobec podatnika przed zawarciem umowy o współdziałanie (audyt wstępny) oraz w trakcie obowiązywania umowy o współdziałanie (audyt monitorujący) w celu

Tabela 2. Rodzaje i charakterystyka audytu podatkowego w Ordynacji podatkowej

Rodzaj	Przeprowadzający	Czas przeprowadzenia	Cel	Zakończenie	Zakres przepisów w dziale IIB Ordynacji podatkowej
Audyt wstępny – pozytywna opinia z audytu wstępnego warunkuje zawarcie umowy o współdziałanie	Szef KAS	przed zawarciem umowy o współdziałanie	sprawdzenie: 1) prawidłowości wypełniania obowiązków podatkowych; 2) skuteczności i adekwatności ram wewnętrznego nadzoru podatkowego	Szef KAS sporządza: 1) opinię pozytywną albo 2) zalecenia wskazujące, jakie czynności podatnik powinien podjąć w celu usunięcia stwierdzonych w ramach tego audytu nieprawidłowości, wraz z uzasadnieniem, albo 3) opinię negatywną	art. 20s § 4; art. 20zg; art. 20zi § 1
Audyt monitorujący	Szef KAS	w trakcie obowiązywania umowy o współdziałanie; w sposób ciągły	jw.	jw.	art. 20zg; art. 20zi § 1 i 2
Niezależny audyt funkcji podatkowej	niezależny audytor podatkowy (spółka doradztwa podatkowego, firma audytorska, doradca podatkowy lub biegły rewident, z wyjątkami) – na zlecenie podatnika	jw.	jw.	raport zawierający wynik niezależnego audytu funkcji podatkowej	art. 20zo § 1 i 2; art. 20zp § 1 i 2

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., dział IIB, rozdział 3, art. 20zg-20zq).

sprawdzenia: 1) prawidłowości wypełniania obowiązków podatkowych; 2) skuteczności i adekwatności ram wewnętrznego nadzoru podatkowego (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., art. 20zg, art. 20zk, art. 20zl). Audyt podatkowy w zakresie prawidłowości wypełniania obowiązków podatkowych obejmuje analizę ryzyka i badanie dokumentacji dotyczącej zidentyfikowanych u podatnika obszarów ryzyka podatkowego. Natomiast audyt podatkowy w zakresie ram wewnętrznego nadzoru podatkowego obejmuje ocenę możliwości prawidłowego wykonywania obowiązków podatkowych poprzez weryfikację poziomu wdrożenia i funkcjonowania:

- systemu zarządzania ryzykiem;
- kontroli wewnętrznej;
- audytu wewnętrznego;
- nadzoru nad zgodnością działalności z przepisami prawa, regulacjami wewnętrznymi i dobrowolnie przyjętymi standardami;
- mechanizmów nadzoru zewnętrznego, w tym niezależnego audytu funkcji podatkowej, w odniesieniu do spraw podatkowych.

Samo złożenie przez podatnika wniosku o zawarcie umowy o współdziałanie nie jest równoznaczne z obowiązkiem przeprowadzenia wstępnego audytu podatkowego. O jego przeprowadzeniu i zakresie decyduje Szef KAS, biorąc pod uwagę ocenę ryzyka podatkowego zidentyfikowanego u podatnika wnioskującego o zawarcie umowy o współdziałanie. Audyt wstępny w zakresie poprawności wypełniania obowiązków podatkowych obejmuje 2 lata podatkowe poprzedzające rok, w którym podatnik wystąpił z wnioskiem o podpisanie umowy o współdziałanie, oraz okres od początku roku podatkowego, w którym podatnik wystąpił z wnioskiem, do dnia zakończenia tego audytu (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., art. 20zj § 1 i 4).

Podatnik jest zobowiązany do przekazywania na wniosek Szefa KAS dokumentów i informacji niezbędnych do przeprowadzenia audytu podatkowego. Jednocześnie – na wzór rozwiązań przyjętych we Francji – przepisy Ordynacji podatkowej przewidują procedurę niszczenia dokumentacji uzyskanej w wyniku audytu podatkowego, co ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa pozyskiwanych danych, a tym samym zwiększenie zaufania przedsiębiorców uczestniczących w Programie do organów administracji podatkowej (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., art. 20zh § 1 i 2; Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy z dnia 23 sierpnia 2019 r., s. 62).

W Polsce przyjęto centralizację działań audytowych. Regionalizacja tych działań niosła bowiem ryzyko konieczności konsultowania zgłoszonych wątpliwości podatkowych z administracją centralną w celu zapewnienia jednolitości udzielanych odpowiedzi. Czynności w zakresie audytu podatkowego wykonują

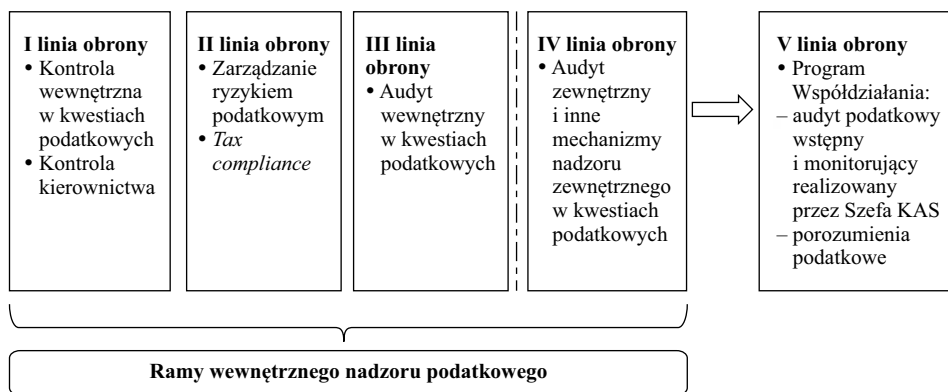
zasadniczo pracownicy zatrudnieni w wyodrębnionej komórce organizacyjnej urzędu obsługującego Szefa KAS, działający z jego upoważnienia. Jednak z uwagi na dobrowolność przystąpienia do Programu Współdziałania i – co za tym idzie – na trudności dokładnego określenia liczby osób niezbędnych do realizacji zadań audytowych wprowadzono możliwość zwiększenia liczby tych osób (Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy z dnia 23 sierpnia 2019 r., s. 68). W konsekwencji czynności w zakresie audytu podatkowego mogą także być wykonywane z upoważnienia Szefa KAS przez pracowników i funkcjonariuszy jednostek KAS. Jednocześnie w celu zapewnienia bezpieczeństwa informacji pozyskanych podczas czynności audytowych pracownicy i funkcjonariusze wykonujący te czynności nie mogą uczestniczyć w przeprowadzaniu kontroli podatkowej, kontroli celno-skarbowej oraz w postępowaniu podatkowym wobec podatnika objętego tym audytem przez okres 3 lat od dnia jego zakończenia (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., art. 20zn. § 1–3).

Audyt podatkowy przeprowadzany jest w sposób ukierunkowany na usprawnienie działania organizacji, a nie wskazanie nieprawidłowości, czym różni się od kontroli. Powinien służyć kreowaniu pozytywnego wizerunku administracji skarbowej i kształtowaniu wzajemnych relacji opartych na dobrej woli i zaufaniu (KAS, 2020b, s. 11).

Korzyści przystąpienia do współdziałania wynikają także z preferencyjnych zasad naliczania bądź pomijania odsetek od zaległości podatkowych. W przypadku stwierdzenia w trakcie audytu podatkowego prowadzonego przed podpisaniem umowy o współdziałanie (audyt wstępny) nieprawidłowości w zakresie realizacji obowiązków podatkowych i złożenia – w terminie 14 dni od dnia otrzymania zaleceń – deklaracji lub korekty deklaracji usuwającej te nieprawidłowości oraz wpłacenia związanej z tą korektą zaległości podatkowej w terminie 7 dni od daty złożenia tej deklaracji albo korekty deklaracji – odsetki naliczane są w połowie wysokości. Preferencja ta dotyczy także deklaracji i korekt deklaracji złożonych za okresy nieobjęte audytem wstępnym, jeżeli złożone zostały w celu usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku tego audytu (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., art. 20zm § 1 pkt 1 oraz § 2). Ponadto przepisy przewidują uprawnienie nienaliczania odsetek za zwłokę w przypadku skorygowania nieprawidłowości za okres rozliczeniowy objęty audytem monitorującym, jeżeli podatnik dokona wpłaty zaległości podatkowych w ciągu 7 dni od dnia złożenia deklaracji lub jej korekty. Wówczas nie wszczynają się także postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., art. 20zm § 1 pkt 2 oraz § 3). Rozwiązania te mają zachęcać do podpisania umowy o współdziałanie i są zgodne z istotą współdziałania, które wymaga od podatnika pełnej transparentności i stałego monitoringu ze strony organów KAS.

3. Audyt podatkowy jako element wewnętrznego nadzoru podatkowego

Strukturę ram wewnętrznego nadzoru podatkowego proponowaną przez KAS zaprezentowano na rysunku 1. Pionowa linia oddziela działania wdrażane w ramach własnej struktury organizacyjnej i te poza tą strukturą – zewnętrzne. Audyt funkcji podatkowej może być wspierany innymi – zlecanymi podmiotom zewnętrznym – czynnościami nadzorczymi w stosunku do funkcji podatkowej, np. korzystaniem z zewnętrznych usług doradztwa podatkowego, zasięgnięciem opinii prawnej w przypadku wątpliwości w zakresie stosowania prawa podatkowego czy badaniem sprawozdania finansowego. W przypadku przystąpienia do Programu Współdziałania niezależny audyt funkcji podatkowej jest obligatoryjny. Korzyść ze stosowania audytu podatkowego mogą jednak odnieść także podmioty nieaspirujące do Programu Współdziałania czy wręcz niekwalifikujące się do niego (np. nieosiągające odpowiednich przychodów), gdyż przyczynia się on do podniesienia bezpieczeństwa prawnego i finansowego podatników. Jego wymiernym rezultatem jest bowiem ocena ryzyka podatkowego i stanowiąca podstawę tej oceny analiza całości lub części (próbki) dokumentacji źródłowej oraz szczegółowy przegląd procesów i procedur wdrożonych i faktycznie stosowanych przez podatnika w celu prawidłowego realizowania obowiązków podatkowych.



Rysunek 1. Ramy wewnętrznego nadzoru podatkowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie (KAS, 2020b, s. 7).

W przypadku zawarcia umowy o współdziałanie niezależny audyt funkcji podatkowej jest obligatoryjnym elementem ram wewnętrznego nadzoru podatkowego, a jego warunki są obwarowane prawnie. Jest on przeprowadzany na zlecenie podatnika przez niezależnego audytora podatkowego, którym może

być: spółka doradztwa podatkowego, firma audytorska, doradca podatkowy lub biegły rewident. Aby zapewnić niezależność i obiektywność tego audytu, wprowadzono dodatkowe kryteria, zawężające zakres podmiotów uprawnionych do jego przeprowadzenia. Służą one przede wszystkim wyeliminowaniu sytuacji konfliktu interesu między podatnikiem a przeprowadzającym audyt funkcji podatkowej. Z kolei ograniczenie podmiotowe grupy niezależnych audytorów jest uzasadnione posiadaniem przez te grupy zawodowe niezbędnej wiedzy i umiejętności, które zapewnią wysoką jakość świadczonej usługi, wzmacniając tym samym skuteczność ram wewnętrznego nadzoru podatkowego (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., art. 20zo; Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy z dnia 23 sierpnia 2019 r., s. 68).

Celem niezależnego audytu funkcji podatkowej – analogicznie jak audytów przeprowadzanych przez Szefa KAS – jest sprawdzenie prawidłowości wykonywania obowiązków podatkowych oraz skuteczności i adekwatności wdrożonych ram wewnętrznego nadzoru podatkowego. Niezależny audyt funkcji podatkowej kończy się raportem, który zawiera jego wynik i podpis przeprowadzającego go audytora, poświadczający rzetelność badania audytowego. Co więcej, planowane jest wprowadzenie w odrębnych przepisach odpowiedzialności dyscyplinarnej za niedopełnienie należytej staranności w realizacji przedmiotowego audytu. Raport wraz z dokumentacją audytu zawierającą testy i procedury przeprowadzone w jego trakcie są przekazywane niezwłocznie podatnikowi (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., art. 20zp § 1–3; Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy z dnia 23 sierpnia 2019 r., s. 69).

Stosownie do ukonstytuowania nowej usługi podatkowej, od 1 lipca 2020 r. rozszerzono zakres czynności doradztwa podatkowego o wykonywanie niezależnego audytu funkcji podatkowej. Analogicznie jak w Ordynacji podatkowej zastrzeżono, że podmiotami uprawnionymi do zawodowego wykonywania tych czynności są jedynie osoby fizyczne wpisane na listę doradców podatkowych i biegli rewidentów (Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r., art. 2 ust. 1 pkt 5 oraz art. 3 ust. 3). Ponadto do zawodowego wykonywania niezależnego audytu funkcji podatkowej uprawniono:

- firmy audytorskie uprawnione na podstawie odrębnych przepisów do badania sprawozdań finansowych oraz
- spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, które spełniają łącznie następujące warunki: 1) większość członków zarządu stanowią doradcy podatkowi, a jeżeli zarząd składa się z nie więcej niż dwóch osób, to jedna z nich jest doradcą podatkowym, 2) większość głosów w zgromadzeniu wspólników (akcjonariuszy) oraz w organach nadzoru przysługuje doradcom podatkowym, 3) w spółce akcyjnej wydawane są wyłącznie akcje imienne, 4) zbycie akcji lub udziałów albo ustanowienie na nich zastawu wymaga zezwolenia udzielonego przez zarząd spółki;

przy czym wykonywanie tych czynności zastrzeżono wyłącznie dla doradców podatkowych lub biegłych rewidentów zatrudnionych w tych podmiotach (Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r., art. 4 ust. 3).

Podobnie jak w przypadku innych sporządzanych na piśmie opinii, kopie raportów z niezależnego audytu funkcji podatkowej doradca podatkowy jest obowiązany przechowywać przez okres 5 lat (Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r., art. 39).

Wskazane wytyczne odnośnie do procedur i standardów audytu funkcji podatkowej są wymagane przy zawieraniu umowy o współdziałanie. W przypadku audytu zlecanego przez podatnika, który takiej umowy nie zawarł, ich implementacja jest dobrowolna. Warto jednak rozważyć poniesienie zarówno kosztów finansowych, jak i organizacyjnych, warunkujących spełnienie tych norm, gdyż służą one jakości i skuteczności audytu jako zewnętrznego mechanizmu nadzorczego. Jakość tę determinują (KAS, 2020b, s. 12):

- procedury wyboru niezależnego audytora;
- jego niezależność i obiektywizm w wydawaniu opinii;
- raport wraz z pełną dokumentacją zawierającą przeprowadzone testy i procedury, który w swej treści powinien zawierać w szczególności: obszary i okres objęty badaniem; zidentyfikowane obszary oceny ryzyka podatkowego wraz z informacją o zmianie oceny poszczególnych obszarów ryzyka w toku badania i przyczynach dokonanych zmian; ustalenia, zalecenia oraz wynik; poziom wdrożenia ustaleń wynikających z niezależnego audytu.

Podsumowanie

Szef KAS został zobowiązany do prowadzenia ewidencji podatników, z którymi zawarł umowę o współdziałanie. Ewidencja ta jest jawna i udostępniana w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., art. 20za § 1 i 3). Przepis ten realizuje zasadę transparentności i ma na celu promowanie wśród obywateli i podmiotów gospodarczych podatników wiarogodnych i realizujących zasady społecznej odpowiedzialności w zakresie podatków (Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy z dnia 23 sierpnia 2019 r., s. 54).

Według stanu na wrzesień 2021 r. ewidencja ta nie była jeszcze dostępna. Z informacji Ministerstwa Finansów wynika, że prowadzone są audyty wstępne w podmiotach, które wniosły o zawarcie umowy o współdziałanie (Pokojska, 2021). Według stanu na styczeń 2021 r. podatników o strategicznym znaczeniu, którzy złożyli wniosek o zawarcie takiej umowy, było 15 (Ministerstwo

Finansów, 2020; Musiał, 2021). Jest to liczba bliska przewidzianemu możliwemu ograniczeniu liczbowemu podmiotów uczestniczących w tym Programie na jego początkowym etapie. Szef KAS ma bowiem prawo do ograniczenia w okresie trzech lat od dnia wejścia w życie instytucji współdziałania do 20 liczby podmiotów, z którymi zostanie podpisana umowa. Jako przesłankę takiej decyzji wskazano zapewnienie sprawnego i terminowego wykonywania zadań Krajowej Administracji Skarbowej, natomiast jako kryterium doboru podatników podano ich gospodarcze i społeczne znaczenie oraz zróżnicowanie pod względem prowadzonej działalności gospodarczej, a także kolejność wpływu wniosków. Początkowe ograniczenie liczby uczestników Programu nadaje mu charakter pilotażowy i pozwala na lepszą współpracę między stronami i ustalenie praktyki działania Szefa KAS na wstępnym etapie obowiązywania tych przepisów (Ustawa z dnia 16 października 2019 r., art. 127; Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy z dnia 23 sierpnia 2019 r., s. 77).

W świetle przedstawionych statystyk instytucja audytu podatkowego jest na początkowym etapie rozwoju. W przypadku audytu prowadzonego przez Szefa KAS wypracowywane i weryfikowane są dopiero procedury audytu wstępnego, który ma na celu sprawdzenie rozliczeń podatnika pod względem potencjalnych ryzyk związanych z wypełnianiem obowiązków podatkowych oraz pozwala ustalić, czy podatnik ma nie tylko chęć, lecz także możliwość sprawowania skutecznego nadzoru nad funkcją podatkową. Nie ma – jak dotąd – praktyki audytu monitorującego, który ma umożliwić sprawowanie przez Szefa KAS skutecznego i efektywnego nadzoru nad prawidłową realizacją umowy o współdziałanie. Między tym ostatnim typem audytu i audytem funkcji podatkowej występuje silne sprzężenie zwrotne. Im wyższy będzie bowiem poziom skuteczności i adekwatności wewnętrznego nadzoru podatkowego, a w jego ramach audytu funkcji podatkowej, tym niższe będą zakres i forma nadzoru realizowanego przez Szefa KAS, w tym zwłaszcza audyt monitorujący.

Złożoność, duża dynamika oraz rozbieżności interpretacyjne i niejednoznaczne orzecznictwo prawa podatkowego skutkują istotnym wzrostem ryzyka podatkowego. Zapewnienie prawidłowości rozliczeń podatkowych (*tax compliance*) wymaga nie tylko dobrej woli czy zaangażowania podatnika, lecz często także profesjonalnej obsługi. W celu zwiększenia bezpieczeństwa podatkowego (prawnego i finansowego) podatnika, osób kierujących tym podmiotem i uczestniczących w jego rozliczeniach podatkowych może być m.in. przeprowadzony audyt podatkowy (formalnie określany przez ustawodawcę jako niezależny audyt funkcji podatkowej), stanowiący zewnętrzny mechanizm nadzorczy. Biorąc pod uwagę wskazane okoliczności, w najbliższej przyszłości można spodziewać się rozwoju tej instytucji.

Bibliografia

- KAS (Krajowa Administracja Skarbowa). (2020a). *Dokumenty Programu Współdziałania*. Pobrane z <https://www.podatki.gov.pl/program-wspoldzialania/dokumenty-programu-wspoldzialania/>
- KAS (Krajowa Administracja Skarbowa). (2020b). *Podręcznik dla uczestnika Programu Współdziałania*. Pobrane z <https://www.podatki.gov.pl/program-wspoldzialania/dokumenty-programu-wspoldzialania/>
- Małecka-Ziembińska, E. (2020). Istota i perspektywy współdziałania jako nowej procedury podatkowej. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 20(1), 117–129. Pobrane z <http://piz.san.edu.pl/index.php?id=290>
- Ministerstwo Finansów. (2020). Pobrane z <https://www.podatki.gov.pl/program-wspoldzialania/ogloszenia-i-informacje-biezace/aktualny-stan-realizacji-programu-wspoldzialania/>
- Musiał, M. (2021). *Umowa o współdziałanie z Szefem KAS – 15 firm zainteresowanych*. Infor. Pobrane z <https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/5164776,Umowa-o-wspoldzialanie-z-Szefem-KAS-15-firm-zainteresowanych.html>
- Pokojska, A. (2021, 1 marca). Umowa o współdziałanie z fiskusem: Próżno szukać podatników, którzy ją podpisali. *Dziennik Gazeta Prawna*. Pobrane z <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/8107825,umowy-o-wspoldzialanie-kas-ministerstwo-finansow.html>
- Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 130 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1540).
- Ustawa z dnia 16 października 2019 r. o rozstrzyganiu sporów dotyczących podwójnego opodatkowania oraz zawieraniu uprzednich porozumień cenowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2200).
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy z dnia 23 sierpnia 2019 r. o rozstrzyganiu sporów dotyczących podwójnego opodatkowania oraz zawieraniu uprzednich porozumień cenowych. Druk nr 3788. Pobrane z <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=3788>

OPODATKOWANIE PRODUKTÓW SPOŻYWCZYCH W ŚWIELE NOWEJ MATRYCY STAWEK VAT

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/2>

Wiktorja Walkowiak

studentka Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu
wiktoria.a.walkowiak@gmail.com

Taxation of food products in the light of the new VAT rates matrix

Abstract

Purpose: The introduction of the new matrix of VAT rates was a significant change in the Polish tax system. The aim of the chapter is to attempt to assess the effects of the introduction of this solution in terms of simplification and certainty of VAT settlements for entrepreneurs.

Design/methodology/approach: The study analyses the system of classification of goods and services for VAT purposes, taking into account the legal status before and after 1 July 2020. A comparison of VAT rates for selected foodstuffs and the adopted principles for assessing product similarity based on selected court decisions and individual interpretations was also performed.

Findings: An unambiguous assessment of the impact of the introduced solutions on the economy and real improvement in the transparency of regulations is not possible due to the short period of their functioning. The positive effects include, among others, significant unification of the Polish tax system with the European standards or elimination of numerous inaccuracies with regard to VAT rates. Binding Rate Information, as a tool in which the authority classifies goods and services, determines the correct VAT rate and guarantees protection, is an economically useful solution. Unfortunately, not all the changes introduced by the new VAT rates matrix are fully understood.

Keywords: new matrix of VAT rates, Binding Rate Information, tax on goods and services, food products, similarity of food products.

Wstęp

„Każdy chce żyć na koszt państwa, zapominając, że to państwo żyje na jego koszt” to słynne słowa francuskiego ekonomisty Frédérica Bastiata (z książki

Sugerowane cytowanie:

Walkowiak, W. (2022). Opodatkowanie produktów spożywczych w świetle nowej matrycy stawek VAT. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Podatki w ujęciu retrospektywnym i perspektywnym* (s. 27–43). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/2>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

L'État z 1848 r.), z którymi nie sposób się nie zgodzić (Wikiquote.org, 2018). W funkcjonowaniu każdego państwa istotną rolę odgrywają podatki. Są one głównym źródłem dochodów budżetowych, a podatek od towarów i usług, zwany dalej VAT (*value added tax*), zdecydowanie dominuje w osiągniętych wpływach. W Polsce w 2020 r. dochody podatkowe ogółem stanowiły 88% wszystkich dochodów budżetu państwa, a ich największą część, bo prawie 50%, tworzyły wpływy z VAT, które od lat utrzymują tendencję wzrostową (Ministerstwo Finansów, 2020).

Początków VAT można doszukiwać się już w starożytnym Rzymie, gdzie od cen sprzedaży brutto towarów, żywności, domów czy niewolników pobierano podatek *centesima rerum venalium*. Dotyczył on zarówno sprzedaży prywatnej, jak i handlu zawodowego i stał się pierwowzorem współczesnych podatków obrotowych. Jednak współczesny VAT, funkcjonujący jako podatek od wartości dodanej, jest stosunkowo młodym podatkiem. Jego podstawy stworzył w latach 20. XX w. Niemiec Carl Friedrich von Siemens. Zyskał nazwę „uszlachetnionego podatku obrotowego”, gdyż likwidował podstawową wadę funkcjonującego wówczas podatku kaskadowego, czyli powiększanie podstawy opodatkowania o zapłacony wcześniej podatek, co powodowało wzrost inflacji. Założenia Siemens'a udoskonalili w 1952 r. Maurice Laure, a w 1954 r. podatek od wartości dodanej został wprowadzony we Francji (Lipniewicz, 2010, s. 19–21).

Dalszy rozwój VAT jest związany z powstaniem w 1957 r. Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (późniejszej Wspólnoty Europejskiej). Jednym z głównych założeń tej organizacji było m.in. stworzenie wspólnego rynku czy unii celnej. Takie podejście wymagało wypracowania rozwiązań zapewniających neutralność podatkową w handlu między państwami członkowskimi. Pojawiła się zatem konieczność harmonizacji podatków pośrednich. Droga do harmonizacji nie była łatwa, gdyż aż pięć z sześciu państw założycielskich stosowało podatki o charakterze kumulacyjnym, których działanie zbliżone było do wskazanego wcześniej podatku kaskadowego (Oręziak, 2009, s. 260–261). Ostatecznie w latach 60. XX w. Komisja Wspólnot Europejskich zarekomendowała przyjęcie VAT przez wszystkie kraje Wspólnoty, a jego formalne podstawy zawarto w sześciu dyrektywach ustanowionych w latach 1967–1977. Z czasem liczne nowelizacje dokumentów wpłynęły na utratę ich przejrzystości, dlatego zdecydowano się na ich uchylenie i zaimplikowanie w nowych przepisach, wprowadzonych Dyrektywą 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Więckowska, 2016, s. 7).

Podatek od towarów i usług został wprowadzony w Polsce na mocy Ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym. Aby zrozumieć różnicę w nazwie podatków, warto podkreślić, że jest on polską odmianą podatku od wartości dodanej, który potocznie nazywa się VAT. Zastąpił on obowiązujące wcześniej dwa odrębne podatki obrotowe.

Pierwszy z nich dotyczył jednostek gospodarki uspołecznionej, był jednofazowy, czyli obciążał podatnika wyłącznie w jednej fazie obrotu, i charakteryzował się dużą liczbą ulg oraz zwolnień. Drugi odnosił się do podatników nieuspołecznionej gospodarki pozarolniczej, miał podobne stawki (generalny przedział 5–15%), lecz działał wielofazowo (Szcudrowski, 2007, s. 59–60, s. 111).

Obecnie obowiązującą podstawę prawną dla VAT w Polsce stanowi ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (dalej: u.p.t.u.). Jej wprowadzenie było związane przede wszystkim z koniecznością dostosowania podatku do wymogów unijnych w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Mimo że nowa ustawa poprawiała przejrzystość regulacji, to sam podatek uważa się za wyjątkowo skomplikowany (Wolański, 2016, s. 138). Jednym z aspektów podatku, który okazuje się być szczególnie trudny do stosowania w praktyce, jest właściwa klasyfikacja towarów i usług na potrzeby VAT, a tym samym wybór odpowiedniej stawki podatku przez przedsiębiorców, którzy ponoszą odpowiedzialność za prawidłowe opodatkowanie. Problem ten dotyczy zwłaszcza produktów objętych stawkami obniżonymi 5% i 8%, a więc produktów tzw. pierwszej potrzeby, których największą część stanowią artykuły spożywcze. Warto podkreślić, że stosowanie preferencyjnych stawek jest uregulowane na poziomie Unii Europejskiej zarówno w kwestii zakresu towarów i usług, jak i samych wysokości stawek. W Polsce na wspomniany zakres wpłynęła wprowadzona od 1 lipca 2020 r. nowa matryca stawek VAT. Celem rozdziału jest próba oceny skutków tych zmian w aspekcie uproszczenia i pewności rozliczeń.

1. Problemy związane z poprawną klasyfikacją produktów spożywczych

Przepisy zmieniające sposób klasyfikacji towarów i usług na cele VAT weszły w życie od 1 lipca 2020 r., jednak część z nich (w zakresie opodatkowania VAT e-książek i e-prasy) obowiązuje już od 1 listopada 2019 r. Jedną z istotniejszych zmian, jakie wprowadziła tzw. nowa matryca stawek VAT, jest zastąpienie dotychczas stosowanej w zakresie towarów Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) 2008 Nomenklaturą scaloną (CN), a w zakresie usług – PKWiU 2015. Pełne zrozumienie istoty i celu zmian, a także ich ocena wymagają zapoznania się z wcześniej obowiązującymi regulacjami.

Do 30 czerwca 2020 r. identyfikacja towarów i usług odbywała się na podstawie PKWiU 2008, czyli klasyfikacji statystycznej wprowadzonej Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 października 2008 r., która miała służyć

m.in. klasyfikacji wyrobów i usług dla celów opodatkowania podatkiem od towarów i usług czy podatkiem dochodowym (Główny Urząd Statystyczny [GUS], 2019). Zastosowanie zwolnienia podatkowego lub obniżonej stawki VAT wymaga dokładnej identyfikacji towaru lub usługi, czego efektem jest duże znaczenie klasyfikacji statystycznych przy określaniu prawidłowej stawki VAT. Zjawisko odwoływania się do norm technicznych w różnych aktach prawnych skutkuje przekształcaniem ich w normy prawnopodatkowe (Bartosiewicz, 2015, s. 524). Nie uzyskało to jednak pełnego poparcia interpretacyjnego. Dla przykładu Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Poznaniu w wyroku z dnia 19 września 2008 r. (I SA/Po 994/08) wskazał, że choć tylko ustawa podatkowa może regulować obowiązek opodatkowania danej czynności i adekwatną do niej stawkę, to w przypadku, kiedy przepisy odwołują się do klasyfikacji statystycznych, mają one rzeczywisty wpływ na ustalenie stawki podatku. WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 27 maja 2008 r. (I SA/Gd 1126/07) wskazał jednak, że wyłączne opieranie się na klasyfikacji organu statystycznego jest podejściem nieprawidłowym, bo PKWiU nie może decydować o wysokości podatku. Istotne w zakresie wspomnianych niejasności wydaje się być postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 20 listopada 2006 r. (II FPS 3/06), w którym sąd wskazał, że opinie organów statystyki publicznej nie są formalnie wiążące, gdyż nie są źródłem prawa. Mogą jedynie stanowić dowód w danym postępowaniu, a nie decydować o jego rozstrzygnięciu.

Podstawą opracowania PKWiU 2008 była klasyfikacja CPA, czyli europejska Klasyfikacja Produktów według Działalności. Na symbol grupowania PKWiU wpływa 7 poziomów klasyfikacji, oznaczonych literami lub cyframi, z których pierwsze 6 odpowiada CPA. Ostatni poziom, czyli pozycja, grupowany jest zgodnie z potrzebami krajowymi. Warto wspomnieć, że sam system grupowania wyrobów i usług na poszczególnych poziomach jest ściśle powiązany z innymi klasyfikacjami statystycznymi. Pierwsze cztery poziomy dotyczą pochodzenia produktów zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD 2007) i jej europejskim odpowiednikiem, czyli NACE (Nomenklatura Działalności we Wspólnocie Europejskiej). Kolejne dwa poziomy odpowiadają CPA, a podstawą grupowania na ostatnim poziomie są potrzeby krajowe (Pałka, 2009, s. 15–16). Szczegółową strukturę grupowań PKWiU 2008 przedstawia rysunek 1.

Podstawową trudnością związaną z klasyfikacją towarów i usług na podstawie PKWiU jest konieczność dokładnego zrozumienia zasad jej działania. Oprócz tego należy wykazać się szczegółową wiedzą techniczną na temat budowy, przeznaczenia, a w przypadku produktów spożywczych nawet zapachu, smaku czy wartości prozdrowotnych produktów, o czym szerzej w dalszej części rozdziału. Niewątpliwie istotna w tym zakresie jest wspomniana linia interpretacyjna sądów, dla których jednoznacznie klasyfikacja statystyczna nie decyduje o prawidłowości zastosowanej stawki VAT.

Symbole grupowań	Ogólne nazwy grupowań
A	sekcja
XX	dział
XX.X	grupa
XX.XX	klasa
<hr/>	
XX.XX.X	PKD 2007 – 4 cyfry
XX.XX.XX	kategoria
XX.XX.XX.X	podkategoria
<hr/>	
XX.XX.XX.X	CPA 2008 – 6 cyfr
XX.XX.XX.X.X	pozycja
<hr/>	
	PKWiU 2008 – 7 cyfr

Rysunek 1. Budowa PKWiU 2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Pałka, 2009, s. 21).

Odrębny problem stanowią wątpliwości związane z przypisaniem prawidłowej stawki VAT. Obecnie w polskim systemie podatkowym wyróżnia się 6 stawek VAT oraz dwa oznaczenia na fakturach. Stawka podstawowa wynosi 23%. Stawka 0% jest przeznaczona dla transakcji transgranicznych, stawka 7% obejmuje rolników ryczałtowych sprzedających swoje produkty rolne, a zryczałtowaną stawkę 4% mogą wybrać przedsiębiorcy świadczący usługi taksówek osobowych. Stawka 5% dotyczy produktów podstawowych, nieprzetworzonych, takich jak m.in.: oleje roślinne i zwierzęce, mięso, ryby, makarony, pieczywo, wyroby mleczarskie czy soki owocowe i warzywne. Pełny wykaz zawiera załącznik nr 10 do u.p.t.u. Stawka 8% obejmuje produkty nieco bardziej przetworzone, np. mąki, buliony, zupy, sosy, suszone warzywa czy wyroby cukiernicze. Ich dokładna lista znajduje się w załączniku nr 3 do u.p.t.u. Dla wszystkich pozostałych produktów, nieobjętych preferencją, zastosowanie znajduje stawka podstawowa 23%.

Wspomniane oznaczenia na fakturach to: NP, przeznaczone dla dokumentacji sprzedaży nieopodatkowanej w Polsce, oraz ZW, stosowane przy zwolnieniu podmiotowym lub przedmiotowym (Poradnik Przedsiębiorcy, 2021).

Porównując listy towarów w poszczególnych załącznikach, można zauważyć, że część z nich pojawia się jednocześnie w kilku wykazach. Odpowiedź na pytanie, który przepis w takiej sytuacji jest wiążący, zawiera zastrzeżenie nr 1 do załącznika nr 3 do u.p.t.u. Jego treść brzmi: „Wykaz nie ma zastosowania dla zakresu sprzedaży towarów i usług zwolnionych od podatku lub opodatkowanych stawkami niższymi niż stawka, której dotyczy załącznik”. Należy więc uznać, że pierwszeństwo w zastosowaniu mają kolejno: zwolnienie podatkowe, stawka obniżona 5% i stawka obniżona 8% (Ustawa z dnia 11 marca 2004 r.).

Warto w tym miejscu wyjaśnić, że ustalenie stawek VAT nie jest indywidualną decyzją każdego państwa. Kraje członkowskie, przystępując do Unii Europejskiej, godzą się na ograniczenia swobody w tym zakresie (Każmierczyk, 2011,

s. 156). Dokumentem regulującym minimalny poziom stawek VAT jest dyrektywa 2006/112/WE. Artykuł 97 ust. 1 tej dyrektywy wskazuje, że stawka podstawowa nie może być ustalona na poziomie niższym niż 15%. Artykuły 98–99 dopuszczają z kolei stosowanie maksymalnie dwóch stawek obniżonych, jednak nie niższych niż 5% i wyłącznie w zakresie opodatkowania towarów i usług wymienionych w dyrektywie. Nie jest to jednak dokładna lista towarów i usług, lecz wskazanie ogólnej grupy produktów, klasyfikowanych zgodnie z systemem Nomenklatury scalonej (CN) (Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r.). Jak już zostało wspomniane, w Polsce do 30 czerwca 2020 r. obowiązującym systemem klasyfikacyjnym była PKWiU 2008. Mimo że pojawiały się w tym zakresie spory prawne, to dominującą linię orzeczniczą przedstawił NSA w wyroku z dnia 24 lipca 2013 r. (I FSK 754/13). Uznał wówczas, że wykorzystywanie przy klasyfikacji towarów Nomenklatury scalonej ma na celu dokładne zdefiniowanie zakresu poszczególnych kategorii. Stosowanie przez Polskę własnej definicji środków spożywczych nie narusza przepisów dyrektywy, jeśli zachowane zostają zakresy kategorii, tym bardziej że takie podejście nie zostało zakwestionowane przez Komisję Europejską lub Radę Unii Europejskiej.

Wątpliwości co do zasadności stosowania PKWiU dla celów klasyfikowania towarów i usług na potrzeby VAT nie są jedyną rzeczą, która uwydatnia poziom skomplikowania polskich przepisów podatkowych. Odrębną kwestię stanowią trudności przedsiębiorców związane z klasyfikowaniem własnych produktów do odpowiednich stawek VAT. Kategoriami, która w sposób szczególny zostanie przeanalizowana w dalszej części rozdziału, są artykuły spożywcze. Wystarczy bowiem spojrzeć na zawartość spiżarni lub lodówki przeciętnej polskiej rodziny, aby po krótkiej weryfikacji wskazać długą listę zaskakujących różnic w stawkach VAT między podobnymi produktami, zgodnie ze stosowaną do 30 czerwca 2020 r. PKWiU 2008.

Zagadnieniem problemowym, jakie wyłania się po analizie rysunku 2, jest podobieństwo produktów. Z linii interpretacyjnej organów podatkowych i linii orzeczniczej sądów wynika, że przy ocenie podobieństwa najczęściej bierze się pod uwagę zapach, smak, skład i przeznaczenie towarów. Dalsze przykłady wyroków sądowych wskazują jednak na wiele innych kryteriów, które wpłynęły na ocenę poprawności klasyfikacji produktów. Pierwszym z nich jest wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2016 r. (I FSK 1533/14). Podatnik zamierzał rozszerzyć swoją ofertę o sprzedaż pieczywa i wyrobów ciastkarskich. W momencie sprzedaży produkty miały być utrzymywane w formie głębokiego zamrożenia, jednak sama konsumpcja miała odbywać się po rozmrożeniu, a nierzadko także dodatkowym opiekaniu pieczywa, w celu poprawy walorów smakowych. Co ciekawe, spółka otrzymała opinię Ośrodka Klasyfikacji i Nomenklatur Urzędu Statystycznego w Łodzi, który wskazał, że mimo stosowanego procesu mrożenia pieczywo i wyroby ciastkarskie kwalifikują się do grupowań produktów świeżych. Ich

Pączki dietetyczne 5%	Pączki tradycyjne 8%	Pączki z długim terminem do spożycia 23%	
Pieczywo z terminem spożycia do 14 dni 5%	Pieczywo z terminem spożycia pow. 14 dni 8%	Ciastka z terminem spożycia do 45 dni 8%	Ciastka z terminem spożycia pow. 45 dni 23%
Czipsy ziemniaczane 8%	Czipsy kukurydziane 23%	Woda mineralna 8%	Woda źródłana 23%
Kawa zbożowa 8%	Kakao 23%	Sos musztardowy 8%	Musztarda 23%
Brzoskwinia 5%	Banan 8%	Kmin 5%	Tymianek 23%

Rysunek 2. Porównanie stawek VAT dla wybranych artykułów spożywczych

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ustawa z dnia 11 marca 2004 r.).

przydatność do spożycia po rozmrożeniu wynosiła bowiem kilka dni. Podatnik zwrócił także uwagę, że ani Nomenklatura scalona, ani dyrektywa 2006/112/WE nie wymieniają daty minimalnej trwałości jako kryterium kwalifikacyjnego. Taka argumentacja nie przekonała jednak NSA, który uznał, że ustawodawca ma prawo wspierać sprzedaż produktów świeżych, a sam termin przydatności do spożycia ma duże znaczenie dla konsumentów. Widoczna jest bowiem coraz większa świadomość społeczeństwa w tym zakresie i popularyzacja zdrowego stylu odżywiania się.

Argumenty związane z aspektami zdrowotnymi artykułów spożywczych wysunął także WSA w Krakowie w wyroku z dnia 20 grudnia 2013 r. (I SA/Kr 1532/13), w którym utrzymał decyzję dyrektora izby skarbowej. W obowiązującym do 30 czerwca 2020 r. stanie prawnym napoje owocowe objęte były stawką VAT 23%, a soki owocowe preferencyjną stawką 5%. Zdaniem spółki, soki i napoje są konkurencyjne wobec siebie, więc powinny być równo traktowane na

gruncie VAT, a tym samym objęte stawką 5%. Sąd wskazał jednak, że o podobieństwie produktów nie przesądza wyłącznie pełniona przez nie funkcja, czyli zaspokajanie pragnienia. Istotniejszym kryterium jest ich skład, gdyż w napojach niegazowanych i sokach o masowym udziale soku owocowego, warzywnego lub owocowo-warzywnego nie niższym niż 20% znajdują się m.in. witaminy, minerały czy kwasy tłuszczowe, które mogą wspomagać leczenie. Napoje gazowane nie mają takich właściwości.

Kryterium właściwości prozdrowotnych okazuje się istotne, jednak nie ma ugruntowanej linii interpretacyjnej. Świadczy o tym wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2016 r. (III SA/Wa 833/15), który dotyczy stawki VAT stosowanej dla musztardy oraz innych podobnych artykułów, np. sosów musztardowych. Należy wyjaśnić, że wymienione produkty zostały zgrupowane wspólnie pod pozycją PKWiU 10.84.12.0 (obejmuje ona: sosy; mieszanki przypraw; mąkę i mączkę z gorczycy oraz gotową musztardę), jednak sama musztarda nie została wskazana w załączniku nr 3 lub 10 do u.p.t.u. i dlatego zastosowanie dla niej miała stawka podstawowa. Sąd utrzymał argumentację organu podatkowego, który wskazał znaczące różnice w składzie musztardy i sosów musztardowych, keczupów czy majonezu, powołując się także na osobiste preferencje konsumentów. Szczególnie podkreślone zostały walory lecznicze musztardy i jej niska kaloryczność, dzięki czemu zyskuje ona większe uznanie u dietetyków. Trudno zatem wytłumaczyć, dlaczego do 30 czerwca 2020 r. objęta była wyższą stawką VAT niż bardziej przetworzone sosy.

Niektóre spory interpretacyjne mogą wydawać się bezpodstawne, gdyż dotyczą spraw, wydawałoby się, bardzo błahych. Przykładem może być zawartość wody w wafelach i prawidłowe opodatkowanie andrutów. Zgodnie z klasyfikacją PKWiU wafle o zawartości wody poniżej 10% masy w swoim składzie objęte były stawką 23%, a te o wyższej zawartości wody – stawką 8%. Producent wskazał, że takie różnicowanie narusza zasadę konkurencyjności, z czym ostatecznie zgodził się WSA w Warszawie w wyroku z dnia 24 marca 2017 r. (III SA/Wa 1252/16) i NSA w wyroku z dnia 30 października 2019 r. (I FSK 1140/17). Naczelny Sąd Administracyjny uznał oba rodzaje wafli za podobne, gdyż różna zawartość wody nie wpływa w sposób istotny na walory produktu. Ponadto konsument nie zawsze ma dostęp do tak szczegółowych informacji o produkcie, stąd nie może na tej podstawie podejmować decyzji.

Warto uświadomić sobie, jak wielkim problemem dla podatników mogą być takie spory prawne. Niektóre spółki nie są w stanie dotrzeć do pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy. Głośnym przykładem jest proces małego producenta lodów ze Starych Bogaczowic. Organ podatkowy uznał bowiem, że produkowane przez niego lody są w rzeczywistości napojami owocowymi, więc prawidłową stawką VAT jest stawka podstawowa, a nie preferencyjna. Zaległy VAT wyniósł niemal milion złotych, a sam przedsiębiorca musiał zamknąć firmę (Wyszowski,

2015). Spór dotyczył przede wszystkim formy, w jakiej sprzedawano lody do dystrybutorów. Dostarczane były bowiem w stanie niezamrożonym, co klasyfikowało je do grupowania „Pozostałe napoje bezalkoholowe”. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 sierpnia 2015 r. (I SA/Wr 309/15) wskazał jednak, że prawidłowa klasyfikacja towarów nie może polegać wyłącznie na przyporządkowaniu statystycznym. Konsument nabywa lody w formie zamrożonej i w takiej formie są one przeznaczone do spożycia. Sposób dystrybucji nie ma wpływu na ich podstawową funkcję spożywczą. Niestety w tym przypadku wygrana sprawa była jedynie otwarciem drogi do dochodzenia o odszkodowanie.

2. Matryca stawek VAT obowiązująca od 1 lipca 2020 r. oraz wiążąca informacja stawkowa

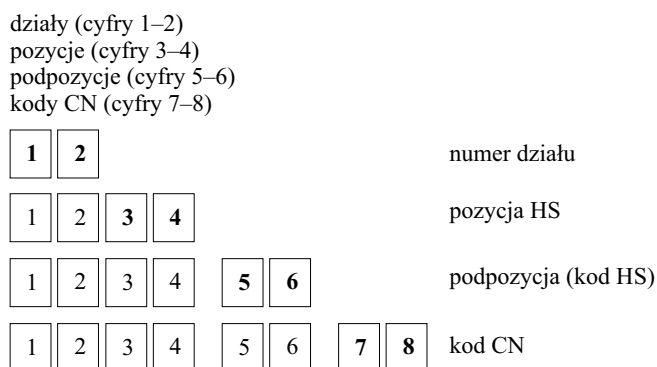
Do 30 czerwca 2020 r. identyfikacja towarów i usług korzystających z preferencyjnych stawek VAT odbywała się za pomocą Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług w wersji z 2008 r. Zgodnie z art. 5a u.p.t.u., jeżeli towary i usługi stanowiące przedmiot czynności opodatkowanych wymienione są w klasyfikacjach stworzonych na podstawie przepisów o statystyce publicznej, a przepisy ustawy lub przepisy wykonawcze do ustawy w celu klasyfikacji powołują się na symbole statystyczne, to są one identyfikowane za pomocą tych klasyfikacji. Jednak zgodnie z wcześniejszymi rozważaniami, mimo wskazania, że podatnik powinien kierować się PKWiU 2008, opinie statystyczne nie są traktowane przez sądy jako dowód rozstrzygający, lecz jedynie jako element pomocniczy przy ustalaniu prawidłowej stawki VAT.

Uproszczeniem i ujednoczeniem systemu klasyfikacji towarów i usług dla celów opodatkowania VAT ma być nowa matryca stawek VAT, obowiązująca od 1 lipca 2020 r., a dla e-książek już od 1 listopada 2019 r. Jej podstawę prawną stanowi Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw. Oprócz nowego systemu klasyfikacji produktów, który ma ułatwić poprawne stosowanie stawek obniżonych VAT, ustawa wprowadziła także m.in. rozszerzenie katalogu produktów rolnych dla rolnika ryczałtowego czy wiążącą informację stawkową (WIS), czyli nową procedurę potwierdzania prawidłowości stosowanej stawki na cele VAT (Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r.).

Nowa matryca stawek VAT to przede wszystkim zmiana metody klasyfikacji towarów i usług bazującej na PKWiU 2008 na Nomenklaturę scaloną lub Polską Klasyfikację Obiektów Budowlanych (PKOB) w zakresie towarów, a dla usług –

na Polską Klasyfikację Wyrobów i Usług w wersji z 2015 r. (Ministerstwo Finansów, 2019). Znowelizowany art. 5a u.p.t.u. stanowi, że jeżeli dla towarów lub usług będących przedmiotem czynności wskazanych w art. 5 u.p.t.u. i wymienionych w klasyfikacji w układzie odpowiadającym Nomenklaturze scalonej lub w klasyfikacjach wydanych na podstawie przepisów o statystyce publicznej przepisy ustawy lub przepisy wykonawcze do ustawy powołują działy, pozycje, podpozycje lub kody Nomenklatury scalonej bądź symbole klasyfikacji statystycznych, to są według nich identyfikowane (Ustawa z dnia 11 marca 2004 r.).

Nomenklatura scalona jest systemem pozwalającym na jednolitą identyfikację i klasyfikację towarów na potrzeby Wspólnej Taryfy Celnej oraz prowadzenia statystyki handlu w ramach UE. CN jest regularnie nowelizowana, a jej wersja z 2021 r. obowiązywała na podstawie Rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2020/2159 z dnia 16 grudnia 2020 r. zmieniającego załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej. Jej budowa opiera się na Zharmonizowanym Systemie Oznaczania i Kodowania Towarów (*harmonized system*, HS), stworzonym przez Światową Organizację Celną (WCO). Składa się z 8 cyfr, z których pierwszych 6 jest zbieżnych z HS (Jaros, 2020). Ogólną budowę kodu CN przedstawiono na rysunku 3.



Rysunek 3. Struktura kodów CN

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Kucharski, 2014, s. 6).

Do 30 czerwca 2020 r. obniżone stawki VAT obejmowały przede wszystkim pojedyncze towary. Zmianą związaną z wprowadzeniem Nomenklatury scalonej jest zastosowanie konkretnych stawek VAT dla całych grup towarowych, co ma ułatwić klasyfikację towarów. Takie rozwiązanie znacząco zredukowało liczbę pozycji wykazanych w załącznikach nr 3 i 10 do u.p.t.u. Ułatwieniem ma być także wprowadzenie zasady generalnego obniżania stawek w sytuacjach, kiedy pojawiają się różnice między PKWiU a CN, tzw. równanie w dół (Ministerstwo

Finansów, 2019). Przykładem jest pieczywo, które zgodnie z klasyfikacją PKWiU 2008 było opodatkowane stawką 5% lub 8% w zależności od terminu przydatności do spożycia. W CN pieczywo jest klasyfikowane w jednej pozycji (CN 19), stąd stawka VAT w nowej matrycy wynosi 5%. Warto jednak wspomnieć, że w celu zmniejszenia budżetowego efektu wprowadzonych zmian uproszczenia zostały zrównoważone podwyżkami stawek VAT na wybrane towary. Zaliczyć można do nich m.in. kawior czy homary, dla których stawka wzrosła z 5% do 23% (Ustawa z dnia 11 marca 2004 r.). Inne przykłady podwyżek i obniżek stawek VAT dla wybranych pozycji towarów przedstawiają tabele 1 i 2.

Tabela 1. Przykłady obniżek stawek VAT dla wybranych produktów

Towary/usługi	Stawka obowiązująca do 30.06.2020 r. (przed zmianą)	Stawka obowiązująca od 1.07.2020 r. (ew. od 1.11.2019 r.) według nowej matrycy VAT
Owoce tropikalne i cytrusowe	8%	5%
Pieczywo	23%, 8% lub 5% (w zależności od terminu przydatności do spożycia)	5%
Buliony, zupy, żywność homogenizowana	8%	5%
Musztarda, przyprawa słodka papryka, niektóre przyprawy przetworzone, np. pieprz, tymianek	23%	8%
Artykuły higieniczne (podpaski, tampony, pieluchy)	8%	5%
E-booki, e-prasa	23%	5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ustawa z dnia 11 marca 2004 r.).

Klasyfikacja usług nadal odbywa się z zastosowaniem PKWiU, jednak od 1 lipca 2020 r. należy stosować wersję z 2015 r. Nie jest to jednak istotna zmiana, gdyż weryfikując ogólną strukturę grupowań, można zauważyć, że zarówno ich symbole, sposób zapisu, jak i nazwy pozostały bez zmian w porównaniu ze starszą wersją klasyfikacji. Podstawowym założeniem budowy PKWiU jest powiązanie klasyfikacji wyrobów i usług z klasyfikacją dotyczącą działalności gospodarczych PKD 2007. Każda usługa powinna być przyporządkowana do jednego rodzaju działalności gospodarczej, a więc zgodnie z kryterium pochodzenia, według rodzajów działalności i rodzaju świadczonych usług. Co ważne, klasyfikacja usług powinna uwzględniać ich rzeczywisty charakter, bez względu na symbol PKD, pod którym dany podmiot został wpisany w krajowym rejestrze

Tabela 2. Przykłady podwyżek stawek VAT dla wybranych produktów

Towary/usługi	Stawka obowiązująca do 30.06.2020 r. (przed zmianą)	Stawka obowiązująca od 1.07.2020 r. (ew. od 1.11.2019 r.) według nowej matrycy VAT
Wybrane przyprawy nieprzetworzone (np. kurkuma, kmin)	5%	8%
Homary i ośmiornice oraz inne skorupiaki, mięczaki i bezkręgowce wodne (m.in. krewetki, ostrygi, małże, ślimaki), przetwory z nich, kawior i jego namiastki, posiłki sprzedawane w lokalach gastronomicznych, których składnikiem są ww. produkty	5%	23%
Lód używany w celach spożywczych i do innych celów chłodniczych	8%	23%

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ustawa z dnia 11 marca 2004 r.).

urzędowym podmiotów gospodarki narodowej REGON, gdyż wpływa to na prowadzone badania statystyczne i korelowanie grupowań z klasyfikacjami międzynarodowymi (Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 września 2015 r.).

Drugą szczególnie istotną zmianą wprowadzoną Ustawą z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw jest wiążąca informacja stawkowa. Jak wspomniano, WIS ma stanowić potwierdzenie prawidłowości stosowanej przez podatnika stawki VAT, a co najważniejsze – zapewniać w tym zakresie ochronę prawną. Wiążąca informacja stawkowa jest wydawana w formie decyzji Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej (KIS) i składa się z trzech elementów (Biznes.gov.pl, 2020):

- opisu towaru lub usługi;
- wskazania odpowiedniego symbolu według adekwatnej klasyfikacji: Nomenklatury scalonej (CN), Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB) lub Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU 2015);
- odpowiedniej stawki VAT.

Decyzja ta jest wiążąca dla organów podatkowych, które nie mogą zakwestionować stawki VAT stosowanej na podstawie WIS. W przypadku zawyżenia lub zaniżenia przez podatnika zobowiązania podatkowego nie będzie ponosił on odpowiedzialności w formie odsetek za zwłokę, dodatkowego zobowiązania podatkowego lub kary wynikającej z Kodeksu karnego skarbowego (Biznes.gov.pl, 2020).

O WIS można ubiegać się już od 1 listopada 2019 r., choć obowiązuje ona dopiero od momentu wejścia w życie nowej matrycy VAT, tj. od 1 lipca

2020 r. (wyjątkiem są gazety, czasopisma, broszury, książki elektroniczne lub drukowane, dla których WIS obowiązuje już od 1 listopada 2019 r.). Wniosek o WIS mogą złożyć:

- podatnicy posiadający NIP;
- podmioty, które dokonują lub zamierzają dokonywać dostawy towarów, importu towarów, WNT lub świadczenia usług;
- zamawiający w rozumieniu Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych w zakresie wpływającym na sposób obliczenia ceny w związku z udzielanym zamówieniem publicznym.

Sam wniosek powinien z kolei zawierać:

- dane identyfikacyjne podatnika;
- dokładny opis towaru lub usługi;
- wskazanie klasyfikacji, według której ma nastąpić przyporządkowanie (CN, PKOB lub PKWiU 2015);
- potwierdzenie wniesienia odpowiedniej opłaty za wydanie WIS.

Opłata za wydanie decyzji wynosi 40 zł bądź wielokrotność tej kwoty, jeśli wniosek dotyczy tzw. świadczenia złożonego, czyli kilku towarów lub usług tworzących jedną czynność podlegającą opodatkowaniu. Ogólne założenie zakłada bowiem, że jeden wniosek powinien dotyczyć klasyfikacji jednego towaru lub jednej usługi. Decyzja wydawana jest w terminie maksymalnie 3 miesięcy, jednak termin ten może ulec wydłużeniu w przypadku konieczności uzupełnienia wniosku lub przeprowadzenia bardziej szczegółowej analizy towaru czy usługi. Ostatecznie decyzja wraz z wnioskiem jest publikowana w Biuletynie Informacji Publicznej Krajowej Informacji Skarbowej, tworząc bazę WIS (Biznes.gov.pl, 2020).

Warto mieć na uwadze, że WIS może wygasnąć lub ulec zmianie, co reguluje art. 42h u.p.t.u. Wygaśnięcie WIS jest związane ze zmianą przepisów prawa podatkowego, w sytuacji gdy decyzja staje się z nimi niezgodna. Zmiana WIS może nastąpić z kolei na skutek decyzji Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) lub Dyrektora KIS, m.in. w przypadku wprowadzenia zmian w CN czy utraty zgodności z interpretacją CN, np. w wyniku wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE lub zmian do Nomenklatury Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów (Ustawa z dnia 11 marca 2004 r.).

Przed wprowadzeniem WIS narzędziem, z którego mógł skorzystać podatnik w razie różnych wątpliwości podatkowych, była interpretacja indywidualna. Od 1 marca 2017 r., kiedy weszły w życie przepisy Ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej oraz Ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, interpretacje indywidualne są wydawane przez Dyrektora KIS, działającego jako wyspecjalizowany organ KAS (Krajowa Informacja Skarbo- wa [KIS], 2017). Od 1 lipca 2020 r. oba rozwiązania funkcjonują równolegle,

jednak dla zagadnień objętych WIS, a więc ustalenia prawidłowej stawki VAT dla towarów i usług, nie wydaje się interpretacji indywidualnych i odwrotnie – dla zagadnień podlegających pod interpretacje indywidualne nie wydaje się WIS. Szczególnym tego przykładem jest kwestia zwolnień z VAT. WIS ma za zadanie wskazać prawidłową klasyfikację produktu i odpowiednią stawkę VAT, jednak nie bada możliwości zastosowania ewentualnego zwolnienia z podatku. To zagadnienie należy bowiem do zakresu interpretacji indywidualnej (Ordynacja Podatkowa, 2020).

Różnic między wskazanymi narzędziami jest więcej. Część z nich dotyczy wyłącznie kwestii technicznych, np. typu druku do składania wniosku, jednak najważniejszą różnicą jest związana z nimi ochrona. Niewątpliwą zaletą WIS, w porównaniu do interpretacji indywidualnej, jest rozszerzenie ochrony z wnioskodawcy (wnioskodawców) na wszystkich podatników, których przedmiotem transakcji są towary lub usługi tożsame z tymi w wydanych już WIS. Z zabezpieczenia można korzystać po dniu publikacji decyzji w Biuletynie Informacji Publicznej, gdyż opublikowane WIS tworzą otwartą bazę (Ordynacja Podatkowa, 2020).

Podsumowanie

Zarówno wiążąca informacja stawkowa, jak i nowa matryca stawek VAT są rozwiązaniami nowymi i dlatego trudno jednoznacznie ocenić ich wpływ na gospodarkę i realną poprawę przejrzystości przepisów. Zastosowanie Nomenklatury scalonej do klasyfikacji towarów z pewnością znacząco ujedynoliciło polski system podatkowy ze standardami europejskimi. W wielu przypadkach nowa matryca stawek VAT zlikwidowała istniejące od wielu lat niejasności stosowania różnych stawek, jednak pojawiły się przypadki nie do końca zrozumiałych zmian. Jak bowiem uzasadnić sens opodatkowania wody stawką 8%, a lodu stosowanego do celów chłodniczych i spożywczych stawką 23%? W polskim systemie podatkowym nadmierne tworzenie wyjątków od wyjątków powoduje komplikację całego systemu. Podstawowa stawka VAT to 23%. Dla żywności (generalnie) przewidziana jest stawka 8%, jednak w przypadku produktów o większych walorach zdrowotnych, np. owoców, stawka została obniżona do 5%. Z kolei w przypadku, gdy dane dobra zostaną uznane za luksusowe, prawidłową stawką jest 23%.

Wprowadzenie narzędzia, w którym to organ dokonuje klasyfikacji towarów i usług, wskazuje prawidłową stawkę VAT i udziela w tym zakresie ochrony, to niewątpliwie bardzo potrzebne i wygodne dla przedsiębiorców rozwiązanie. Trudno obecnie dotrzeć do statystyk dotyczących ogólnego zainteresowania

przedsiębiorców WIS, jednak w porównaniu do interpretacji indywidualnej decyzja Dyrektora KIS wydaje się być bardzo praktyczna gospodarczo, a szeroki zakres ochrony może ułatwić przedsiębiorcom funkcjonowanie na rynku.

Bibliografia

- Bartosiewicz, A. (2015). *VAT*. Warszawa: Wolters Kluwer SA.
- Biznes.gov.pl. (2020, 7 kwietnia). *Złóż wniosek o wydanie Wiążącej Informacji Stawkowej*. Pobrano z https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/podatki-i-ksiegowosc/chce-rozliczacvat/proc_707-wiazaca-informacja-stawkowa
- Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2008 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347/1 z 11.12.2006).
- GUS (Główny Urząd Statystyczny). (2019). *Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług (PKWiU 2008)*. Warszawa. Pobrano z https://stat.gov.pl/Klasyfikacje/doc/pkwiu_08/index.html
- Jaros, J. (2020, 18 lutego). *Nowa matryca stawek VAT oraz wiążąca informacja stawkowa – ułatwienia i wyzwania dla podatników*. Pobrano z <https://www.russellbedford.pl/o-nas/rb-biuletyn/item/1701-nowa-matryca-stawek-vat-oraz-wiazaca-informacja-stawkowa-ulatwienia-i-wyzwania-dla-podatnikow.html>
- Każmierczyk, A. (2011). *Podatek od towarów i usług*. Warszawa: Difin.
- KIS (Krajowa Informacja Skarbowa). (2017, 27 lutego). *Wydawanie indywidualnych interpretacji prawa podatkowego*. Pobrano z <https://www.kis.gov.pl/zalatwanie-spraw/wydawanie-interpretacji>
- Kucharski, W. (2014). *Ogólne Reguły Interpretacji HS/CN. Wiążąca Informacja Taryfowa (WIT)*. Warszawa: Izba Celną w Warszawie. Pobrano z http://www.kic.gov.pl/documents/766655/2856261/Regu%C5%82y_WIT_prezentacja+11-04-2014.pdf
- Lipniewicz, R. (2010). *Docelowy system VAT w Unii Europejskiej. Harmonizacja opodatkowania transakcji wewnątrzspółnotowych*. Warszawa: Wolters Kluwer S.A.
- Ministerstwo Finansów. (2019, 30 grudnia). *Nowa matryca stawek VAT*. Pobrano z <https://www.gov.pl/web/finanse/nowa-matryca-stawek-vat>
- Ministerstwo Finansów. (2020). *Sprawozdania (roczne)*. Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrano z <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-roczne>
- Ordynacja Podatkowa. (2020, 10 kwietnia). *WIS a interpretacja indywidualna – różne zasady wydawania i skutki dla podatników VAT*. Pobrano z <http://www.ordynacjapodatkowa.pl/artukul,1682,18789,wis-a-interpretacja-indywidualna-rozne-zasady-wydawania-i.html>
- Oręziak, L. (2009). *Finanse Unii Europejskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pałka, M. (2009). *Polska Klasyfikacja Wyrobów i Usług (PKWiU – 2008): obowiązująca od 1.01.2009 r.* (t. 1). Wrocław: „Ekspert”.

- Poradnik Przedsiębiorcy. (2021, 28 września). *Adnotacja ZW lub NP a stawki VAT na fakturze*. Pobrano z <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-adnotacja-zw-lub-np-a-stawki-vat-na-fakturze>
- Postanowienie NSA z dnia 20 listopada 2006 r., sygn. akt II FPS 3/06. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Pobrano z <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/DBB9B4F4E6>
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU), zał. 1 (Dz. U. z 2015 r., poz. 1676).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 października 2008 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU) (Dz. U. z 2008 r. Nr 207, poz. 1293).
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2020/2159 z dnia 16 grudnia 2020 r. zmieniającego załącznik I do rozporządzenia Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 r. w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie Wspólnej Taryfy Celnej (Dz. Urz. UE L 431/34 z 21.12.2020).
- Szczodrowski, G. (2007). *Polski system podatkowy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2017 r., poz. 1221 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1948).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1947).
- Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1751).
- Więckowska, A. (2016). *Harmonizacja VAT w Unii Europejskiej*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Krakowska Szkoła Biznesu. Studia podyplomowe. Pobrano 20 sierpnia 2021 r. z <https://www.ksb.biz.pl/Content/uploaded/files/stud%20podypl/mechanizmy%20Euro%20-%20prace%202016/Wi%C4%99ckowska%20Anna.pdf>
- Wikiquote.org (2018, 2 września). *Państwo*. Pobrano z <https://pl.wikiquote.org/wiki/Pa%C5%84stwo>
- Wolański, R. (2016). *System podatkowy w Polsce*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wyrok NSA z dnia 24 lipca 2013 r., sygn. akt I FSK 754/13. Pobrano z <http://www.lex-ge.pl/orzeczenie/162570/i-fsk-754-13-wyrok-naczelnego-sadu-administracyjnego>
- Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2016 r., sygn. akt I FSK 1533/14. Pobrano z <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/i-fsk-1533-14-wyrok-naczelnego-sadu-administracyjnego-522157458>
- Wyrok NSA z dnia 30 października 2019 r. sygn. akt I FSK 1140/17. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Pobrano z <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F10CE7EA56>
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 maja 2008 r., sygn. akt I SA/Gd 1126/07. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Pobrano z <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/8EC8925976>
- Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. akt I SA/Kr 1532/13. Pobrano z <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2ABAA5007D>

-
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2008 r., sygn. akt I SA/Po 994/08. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Pobrano z <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3EC21FE01E>
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 lutego 2016 r., sygn. akt III SA/Wa 833/15. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Pobrano z <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CAFE4A9960>
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 marca 2017 r., sygn. akt III SA/Wa 1252/16. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Pobrano z <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E09DE97087>
- Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2015 r. sygn. akt I SA/Wr 309/15. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych. Pobrano z <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/428F0D7B65>
- Wyszowski, M. (2015, 6 marca). *Skarbowy cud: Zamienili lody w wodę*. Pobrano z <https://www.radiowroclaw.pl/articles/view/41021/Skarbowy-cud-Zamienili-lody-w-wode-i-naliczyli-przedsiębiorcy-milionowy-podatek>

OPODATKOWANIE TOWARÓW I USŁUG W OBLCZU CYFRYZACJI GOSPODARKI I SPOŁECZEŃSTWA

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/3>

Aleksandra Skiers

absolwentka Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu
aleksandraskiers@wp.pl

Taxation of goods and services in the face of digitization of the economy and society

Abstract

Purpose: Evaluation of value added tax (in Poland: goods and services tax) regulations in terms of their adaptation to changes resulting from the development of digitization of the economy, as well as to socio-economic processes.

Design/methodology/approach: An analysis of legal acts, a review of tax rulings and proposed solutions concerning VAT taxation presented in the literature. The study addresses issues related to e-commerce and the provision of services at a distance. It also outlines the problem of taxation of the sharing economy.

Findings: On the basis of the analysis it may be concluded that the regulations on indirect taxation of digital activity, although they are not without flaws, can be applicable to modern trade and provision of services. However, there are still issues which require developing new solutions (such as taxation of the sharing economy).

Keywords: value added tax (VAT), e-commerce, digitalization, digital economy, sharing economy.

Wstęp

Na początku XXI w. doszło do znaczących zmian o charakterze globalnym. Nastąpił niespotykany rozwój technologii cyfrowych, rewolucja w przestrzeni informacyjnej i przyspieszenie globalizacji gospodarki. Informacja zyskała status kluczowego zasobu w procesach biznesowych. Postęp w dziedzinie mikroelektroniki, telekomunikacji i technologii informatycznych spowodował, że wiele

Sugerowane cytowanie:

Skiers, A. (2022). Opodatkowanie towarów i usług w obliczu cyfryzacji gospodarki i społeczeństwa. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Podatki w ujęciu retrospektywnym i perspektywnym* (s. 44–61). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/3>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

elementów ludzkiej codzienności przybrało formę cyfrową. Duża liczba przedsiębiorstw musiała dostosować się do zdigitalizowanej rzeczywistości. Ponieważ nie w każdej branży było to możliwe, wywołało to oburzenie tradycyjnych przedsiębiorców, którzy wskutek pozostawienia regulacji prawnych w niezmiennym kształcie poczuli się pokrzywdzeni w stosunku do cyfrowych potentatów. Przeniesienie działalności do sieci i świadczenie różnego rodzaju innowacyjnych usług na odległość zaczęły więc stanowić wyzwania dla ustawodawców.

Obecne ramy międzynarodowego i krajowego prawa podatkowego pochodzą z czasów, w których wykorzystanie technologii informacyjnych przez większość przedsiębiorstw było niewielkie. Od tamtej pory pojawiły się (i nadal się pojawiają) zupełnie nowe modele biznesowe, a także przedsiębiorstwa. Dlatego można spotkać się z opiniami, że przepisy podatkowe są przestarzałe i nadszedł czas, aby radykalnie zmodyfikować obecne ramy i regulacje podatkowe.

Digitalizacja w połączeniu z globalizacją wpływają na kanały dystrybucyjne w handlu, m.in. w relacjach B2C. Dystrybucja realizowana przez internet, zarówno przez samych producentów, jak i wyspecjalizowanych pośredników, zdobywa coraz więcej zwolenników. E-handel niekiedy wypiera tradycyjne możliwości zakupu danego produktu. Z danych statystycznych wynika, że obecnie 1,6 mld konsumentów robi zakupy online, a do 2022 r. liczba ta może wzrosnąć do 2,2 mld. Nic więc dziwnego, że według szacunków przychody ze światowego e-handlu wynoszą ok. 2 bln dolarów rocznie. W Europie można zaobserwować działania, których celem jest rozwój handlu elektronicznego. Przykładem jest chociażby zainicjowana w 2015 r. przez Komisję Europejską Strategia Jednolitego Rynku Cyfrowego dla Europy. Do założeń tej strategii należy m.in. zwiększenie dostępu konsumentów i przedsiębiorców do towarów sprzedawanych przez internet. W kontekście opodatkowania warte uwagi jest założenie polegające na zmniejszeniu obciążeń i przeszkód związanych z podatkiem od wartości dodanej (VAT, w Polsce – podatek od towarów i usług) przy obrocie transgranicznym. W ostatnich latach szczególną rolę zaczęły odgrywać platformy elektroniczne, dzięki którym przedsiębiorstwa mogą dotrzeć do klientów na całym świecie. Skorzystanie z oferty przez klienta z danego państwa może oznaczać także konieczność wzięcia pod uwagę regulacji w zakresie prawa podatkowego tego państwa. Wraz z rozwojem *e-commerce* doszło do zderzenia nowoczesnego handlu z tradycyjnymi przepisami dotyczącymi VAT. Rozbieżności w tym zakresie między państwami zaczęły się pogłębiać. Wskutek braku odpowiednich, dostosowanych do nowej rzeczywistości gospodarczej przepisów często dochodziło do uchylania się od VAT. Poza tym taka sytuacja prowadzi do nierównych zasad konkurencji rynkowej, dyskryminacji między firmami na świecie oraz zauważalnych strat w dochodach budżetowych z tytułu VAT wśród państw. Według

szacunków, oszustwa w VAT w UE z tytułu sprzedaży dokonywanej na odległość są warte 5 mld euro rocznie.

Jedną z najważniejszych spraw pojawiających się w kontekście opodatkowania VAT jest określenie miejsca świadczenia. Zgodnie z międzynarodowymi standardami, podatek od obrotu w relacji B2C pobierany jest w miejscu konsumpcji. Celem takiego rozwiązania jest zapobieżenie nierównym zasadom konkurencji i przenoszeniu firm do państw stosujących niższe stawki VAT. W praktyce jednak reguła polegająca na opodatkowywaniu obrotu w państwie konsumpcji rodzi wiele problemów, szczególnie gdy przedsiębiorcy zawierają transakcje z konsumentami z różnych państw. Muszą oni wówczas respektować przepisy tych państw. Stanowi to jedną z barier rozwoju handlu elektronicznego (Kołodziej, 2020, s. 21). Warto jednak wspomnieć, że taki sposób opodatkowania usług elektronicznych obowiązuje w Unii Europejskiej (UE) od 1 stycznia 2015 r. i wynika z art. 5 Dyrektywy Rady 2008/8/WE z dnia 12 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do miejsca świadczenia usług. Wcześniej regułą było opodatkowywanie tego typu usług w kraju, w którym usługodawca ma swoją siedzibę. Kiedy w 1992 r. wypracowywano reguły handlu i opodatkowania wewnątrz Unii Europejskiej, postanowiono na okres przejściowy zastosować pobór podatku od wartości dodanej w miejscu zakupu. W rzeczywistości rozwiązanie to pozostało w przepisach unijnych ponad 20 lat. Nowa metoda miała być bardziej sprawiedliwa dla niewielkich przedsiębiorstw, które nie są wystarczająco mobilne, by zmienić państwo siedziby ze względu na obowiązujące w nim stawki VAT. Te nadal jednak, mimo harmonizacji podatku od wartości dodanej w UE, pozostają różnicowane. Uważa się to za przeszkodę w rozwoju handlu wewnątrzunijnego.

Celem rozdziału jest próba oceny regulacji w zakresie podatku od wartości dodanej (w Polsce – podatku od towarów i usług) pod względem ich dostosowania do zmian wynikających z rozwoju cyfryzacji gospodarki, a także do procesów o charakterze socjoekonomicznym. Podstawą oceny będzie przegląd aktów prawnych, interpretacji indywidualnych prawa podatkowego oraz propozycji rozwiązań pojawiających się w literaturze.

W opracowaniu zostaną przedstawione regulacje podatkowe związane z handlem elektronicznym i świadczeniem usług na odległość. Szczególna uwaga będzie zwrócona na ustalenie miejsca świadczenia. Przybliżone zostaną również specjalne procedury podatkowe, wynikające m.in. z tzw. pakietu *e-commerce*. Na przykładach interpretacji indywidualnych będzie pokazana różnica między świadczeniem usług elektronicznych a świadczeniem usług internetowych. Nakreślony zostanie także problem na gruncie podatkowym, związany z rozwojem gospodarki współdzielenia.

1. Ewolucja opodatkowania VAT e-handlu

Handel elektroniczny jest relatywnie młodą branżą, jej początki bowiem sięgają lat 90. XX w. Wtedy to, w 1995 r., uruchomiono w USA pierwszy sklep internetowy Amazon, który najpierw był księgarnią internetową, jednak bardzo szybko rozszerzył ofertę. W międzyczasie powstał również jeden z najsłynniejszych amerykańskich sklepów internetowych – Ebay. Przedsiębiorstwa z USA niezmiennie przodują w tej dziedzinie (Krzak, 2009, s. 1–4).

Handel elektroniczny może być definiowany jako sprzedaż lub zakup towarów bądź usług za pośrednictwem sieci komputerowych, przy użyciu specjalnie zaprojektowanych metod przyjmowania lub składania zamówień. Towary lub usługi są zamawiane za pomocą tych metod, lecz płatność i ostateczna dostawa towarów lub usług nie muszą odbywać się przez internet. Transakcja w handlu elektronicznym może być zawarta między przedsiębiorstwami, gospodarstwami domowymi, osobami fizycznymi, rządami i innymi organizacjami publicznymi lub prywatnymi (OECD, 2011, s. 72).

Z najnowszych badań wynika, że 57% transgranicznych dostaw towarów jest realizowanych za pośrednictwem tylko trzech największych platform cyfrowych, przy czym funkcjonuje wiele innych platform na poziomie krajowym. W rezultacie szacuje się, że około dwie na trzy dostawy towarów w ramach handlu elektronicznego odbywają się za pośrednictwem platform cyfrowych, a tylko jedna na trzy odbywa się w drodze sprzedaży bezpośredniej. W efekcie systematycznie rosnącej transgranicznej sprzedaży towarów przez internet coraz większym wyzwaniem stało się dostosowanie konstrukcji VAT i organów celnych. W wielu jurysdykcjach stosuje się zwolnienie z VAT w przypadku importu towarów o niskiej wartości, ponieważ koszty administracyjne związane z poborem podatku od tych towarów mogłyby przewyższać korzyści. Zwolnienia dotyczące importu towarów o niskiej wartości stały się coraz bardziej kontrowersyjne w kontekście rozwijającej się gospodarki cyfrowej. W czasie, gdy wprowadzono większość z tych zwolnień, nie istniały jeszcze zakupy przez internet, a poziom importu objętego preferencją był stosunkowo niski. Administracje podatkowe i celne stoją również w obliczu wyzwań związanych z pobieraniem daniny przy przywozie powyżej określonego progu. W badaniu Copenhagen Economics z 2016 r. oszacowano, że aż 65% dostaw zrealizowanych w ramach handlu elektronicznego spoza UE do konsumentów w UE drogą wysyłkową było niezgodnych z przepisami (OECD, 2019).

Handel elektroniczny ma również duży wpływ na rozwój polskiego sektora IC/ICT. W 2018 r. rynek ten był wart 10 mld euro i był trzynastym najszybciej rozwijającym się w tej dziedzinie na świecie. Liczba sklepów internetowych przekroczyła 30 tys. (Rutkowski, 2019, s. 13).

Zgodnie z ogólną zasadą w przypadku sprzedaży wysyłkowej towary powinny zostać opodatkowane w państwie przeznaczenia. Jednak z uwagi na rozwój handlu internetowego i docieranie sprzedawców do klientów z różnych państw UE rozwiązanie to byłoby bardzo skomplikowane. W praktyce oznaczałoby konieczność rejestracji do celów VAT w każdym państwie, z którego może pochodzić potencjalny klient będący osobą fizyczną. Przedsiębiorca musiałby przejść szereg procedur, nawet jeśli sprzedaż w danym państwie miałaby incydentalny charakter. Z tego powodu wprowadzono do unijnych regulacji ułatwienie – do określonego przez dane państwo limitu sprzedawca nie musi opodatkowywać transakcji w kraju nabywcy. Jeżeli jednak unijny dostawca przekroczy ustalony próg sprzedaży na rzecz konsumentów pochodzących z innego państwa UE, wówczas musi on zarejestrować się do celów VAT w takim państwie. Nadwyżka wartości sprzedaży ponad próg zostaje opodatkowana stawką obowiązującą w państwie konsumentów i dostawca musi składać odpowiednie deklaracje VAT.

Ustawodawca wyróżnił sprzedaż wysyłkową – z terytorium kraju i na terytorium kraju. Zgodnie z art. 23 Ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (dalej: u.p.t.u.), w brzmieniu obowiązującym do końca czerwca 2021 r., dostawę uważało się za dokonaną na terytorium Polski, jeżeli suma towarów wysłanych do danego państwa UE w ramach sprzedaży wysyłkowej nie przekroczyła w poprzednim roku podatkowym ustalonego przez to państwo progu wartościowego. Analogicznie wyglądał przepis odnoszący się do sprzedaży wysyłkowej na terytorium Polski – można było zaklasyfikować tak dostawę wówczas, jeśli unijny sprzedawca przekroczyłby ustalony przez polskiego ustawodawcę próg 160 tys. zł. Do niedawna progi ustalone w poszczególnych państwach członkowskich były różne, co zakłócało wymianę handlową.

Unia Europejska zmagają się także z problemem braku opodatkowania niektórych towarów pochodzących z państw trzecich. Budżety państw członkowskich UE tracą na imporcie do UE towarów o niewielkiej wartości. Ich przywóz wzrósł znacząco w ostatnich latach, czego przykładem może być popularna platforma Aliexpress. Brak opodatkowania takich przedmiotów wynika z przepisów Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. Na jej mocy przesyłki o wartości nieprzekraczającej 22 euro (dawniej ECU) zostały zwolnione z cła i VAT-u. Trzeba pamiętać, że próg ten został ustanowiony w 1983 r. Nie było wówczas mowy o jednolitym rynku ani o pojęciu cyfryzacji gospodarki. Limit ten jest pewnego rodzaju reliktem. Unijny próg wynosił do niedawna 10 euro, przy czym państwa członkowskie UE mogły go podwyższyć do 22 euro. Większość państw zdecydowało się zastosować to zwolnienie. Polska przewidziała je dla przesyłek nieprzekraczających wartości 22 euro. Ustawodawca zastosował jednak pewien warunek – zwolnienie nie mogło dotyczyć towarów, których importu dokonano poprzez zamówienie wysyłkowe.

Odpowiedzią na problemy podatkowe pojawiające się w konsekwencji prowadzonej działalności elektronicznej i handlu internetowego ma być zestaw unijnych rozwiązań, tzw. pakiet VAT *e-commerce*. W jego skład wchodzi przede wszystkim: Dyrektywa Rady (UE) 2019/1995, Dyrektywa Rady (UE) 2017/2455, Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2017/2454 oraz Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2019/2026. Celem jest wprowadzenie w państwach członkowskich następujących zmian (Kołodziej, 2020, s. 22–23):

- zniesienie zwolnienia od opodatkowania VAT importu przesyłek o niewielkiej wartości (do 22 euro);
- wprowadzenie jednolitego unijnego progu dla sprzedaży wysyłkowej w wysokości 10 000 euro;
- określenie zasad sprzedaży na odległość towarów importowanych (SOTI);
- zmiany w wewnątrzwspólnotowej sprzedaży towarów na odległość (WSTO) – reorganizacja systemu MOSS i jego rozszerzenie na kolejne rodzaje transakcji transgranicznych;
- dopuszczenie nowej procedury importu (IOSS) dla SOTI z państw trzecich do konsumentów z UE w przypadku przesyłek o wartości do 150 euro;
- dopuszczenie uproszczonych rozwiązań dotyczących deklaracji i zapłaty VAT w przypadku importu przesyłek o niewielkiej wartości (do 150 euro), w sytuacji gdy nie zostanie wykorzystana procedura IOSS; osoba przedstawiająca towary organom celnym (np. firma kurierska) może dokonać zgłoszenia i zapłaty VAT w imieniu osoby, która jest nabywcą towarów.

Polska ustawa implementująca te rozwiązania (Ustawa z 20 maja 2021 r.) weszła w życie 1 lipca 2021 r.

Spośród wymienionych zmian najczęściej mówi się o pociągnięciu do odpowiedzialności platform internetowych, które przodują w handlu internetowym w ostatnich latach. Dodany do Dyrektywy Rady 2006/112/WE art. 14a umożliwia zastosowanie swojego rodzaju fikcji prawnej, polegającej na założeniu, że podatnik prowadzący platformę sprzedażową otrzymał dostawę i samodzielnie jej dokonał. W ten sposób niejako podzielono transakcję między dostawcą bazowym a konsumentem na dwa etapy:

- 1) dostawa od dostawcy bazowego do właściciela platformy (transakcja B2B);
- 2) dostawa od właściciela platformy do klienta (transakcja B2C).

W takiej sytuacji należy rozpoznać dwie dostawy – ruchomą i nieruchomą. Stosownie do art. 36b Dyrektywy Rady 2006/112/WE w przypadku dostaw określonych w art. 14a wysyłka lub transport towarów powinny zostać przypisane do dostawy dokonanej przez administratora platformy internetowej. Dostawa w relacji B2B uważana jest za nieruchomą i zgodnie z zasadą generalną powinna zostać opodatkowana tam, gdzie towar znajduje się w momencie dostawy. W relacji B2C dochodzi do transportu i towary są opodatkowane, z uwzględnieniem nowych zasad, w kraju konsumenta.

Pakiet zmian wprowadził także pojęcie wewnątrzspółnotowej sprzedaży towarów na odległość, które zastępuje i doprecyzowuje dotychczas istniejącą w regulacjach sprzedaż wysyłkową. WSTO odnosi się do dostawy towarów wysyłanych lub transportowanych przez dostawcę lub na jego rzecz, także wtedy, kiedy dostawca uczestniczy w transporcie lub wysyłce towarów jedynie pośrednio. Słowo „pośrednio” jest w nowej definicji kluczowe. Państwa nabywców (konsumentów) przy sprzedaży wysyłkowej, po przekroczeniu określonego progu, roszczą sobie prawo do pobrania VAT-u. Dostawcy jednak często ustalają warunki dostawy w taki sposób, że to nabywca organizuje transport. W definicji sprzedaży wysyłkowej obowiązującej przed 1 lipca 2021 r. nie było jednak mowy o takim rozwiązaniu. Tego typu sytuacje często prowadziły do sporów z organami podatkowymi. Dla podatników była to furta do tego, aby nie płacić VAT-u w państwie siedziby konsumenta, gdzie stawka tego podatku jest niekorzystna. WSTO ma rozwiązać ten problem.

Należy zauważyć, że w efekcie ustanowienia jednolitego progu dla sprzedaży wysyłkowej podatek w kraju siedziby będą rozliczać tylko najmniejsi przedsiębiorcy. Pozostali albo skorzystają z procedury VAT-OSS (rozszerzonego systemu VAT-MOSS), albo będą musieli rozliczać VAT w każdym z państw, w którym zlokalizowani są ich klienci, osoby prywatne.

Bez względu na status i kraj siedziby usługodawcy w przypadku świadczenia usług nadawczych, telekomunikacyjnych lub elektronicznych (TNE) na rzecz podmiotów niebędących podatnikami jako miejsce ich świadczenia rozpoznaje się miejsce, w którym konsument (ostateczny nabywca usług) ma siedzibę, stałe miejsce zamieszkania lub zwykle miejsce pobytu. Bezwarunkowe trzymanie się tej zasady oznaczałoby dla podatników wiele komplikacji. Z tego powodu wprowadzono ułatwienie w postaci alternatywnej metody rozliczania podatku od tego typu usług – *mini one stop shop* (MOSS). Usługi świadczone drogą elektroniczną mają tę zaletę, że mogą być odbierane na dużym obszarze geograficznym. Usługodawca musiałby rozpoznawać obowiązek podatkowy w każdym państwie, w którym konsument odebrał od niego usługę. Procedura MOSS częściowo rozwiązywała ten problem. Umożliwiała ona podatnikowi złożenie jednej kwartalnej deklaracji VAT w państwie identyfikacji dla celów MOSS. W informacji tej wskazywano nie tylko usługi świadczone w tym kraju, lecz także w innych państwach członkowskich UE. Dzięki tej metodzie można było także obliczyć jedną, łączną kwotę podatku należnego z tytułu usług TNE. Spowodowało to znaczne obniżenie obciążeń administracyjnych dla podatników, jednak postanowiono dodatkowo rozszerzyć przepisy. Procedurę uproszczoną VAT-OSS mogą zastosować również podatnicy z krajów UE niemający siedziby w państwie członkowskim przeznaczenia, świadczący różnorodne usługi na rzecz osób niebędących podatnikami. Z mechanizmu można skorzystać w przypadku dostarczania wszystkich usług transgranicznych w relacji B2C. Ułatwienie

w pewnym zakresie przewidziano też dla podatników spoza UE, świadczących usługi na rzecz unijnych konsumentów. Przedsiębiorcy zagraniczni mają możliwość zarejestrowania się w dowolnym państwie członkowskim, aby skorzystać z procedury szczególnej. Także w takim przypadku sprzedawca jest zobligowany do złożenia deklaracji w państwie identyfikacji w każdym kwartale, nawet wówczas, jeśli nie doszło do żadnej dostawy.

Nowością jest specjalna procedura VAT-IOSS (*import one stop shop*). Podatnicy dokonujący SOTI nie muszą składać zeznań i płacić podatku w każdym państwie członkowskim, z którego pochodzą konsumenci. Pojawiła się możliwość rozliczenia podatku należnego w państwie identyfikacji. Nie ma już zatem konieczności pobierania podatku przez organy celne w momencie importu. Przedsiębiorca handlujący towarami o niskiej wartości, znajdującymi się poza UE, może w momencie sprzedaży zadeklarować i odprowadzić VAT globalnie, przy wykorzystaniu procedury IOSS. Rozwiązanie ma charakter dobrowolny.

W zainicjowanych przez Komisję Europejską rozwiązaniach z pewnością można dostrzec pozytywne aspekty. Niektóre jednak, np. likwidacja zwolnienia z opodatkowania przesyłek o niskiej wartości, mogą spowodować wzrost kosztów w branży *e-commerce*.

2. Wybrane problemy na gruncie VAT związane ze sprzedażą towarów i usług drogą elektroniczną

Globalizacja wraz z rozwojem technologii powodują, że coraz łatwiejsze staje się dotarcie do usługobiorców z różnych miejsc świata. Szczególnie ważne okazuje się to w trakcie pandemii COVID-19, gdy nie zawsze jest możliwość skorzystania z danej usługi stacjonarnie. Oferowanie usług przy wykorzystaniu technologii komunikacyjnych wiąże się jednak z koniecznością ustalenia miejsca potencjalnego opodatkowania. Na przykładzie podatku od towarów i usług można zauważyć, że kwestia ta bywa dla podatników problematyczna.

Często używa się w wypowiedziach sformułowania „usługa elektroniczna”. Wydawać by się mogło, że skoro do świadczenia pewnej usługi na odległość korzysta się z internetu czy łącza telefonicznego, to wystarcza to do określenia tejże usługi jako elektronicznej. Jak się okazuje, niekoniecznie tak musi być i należy zwrócić uwagę na definicje, które są stosowane w międzynarodowym prawie podatkowym (Janicki i Kociak, 2019, s. 9–10).

Aby zbadać, czy na gruncie podatkowym dana czynność jest zaliczana do usług elektronicznych, należy odnieść się do art. 7 ust. 1 Rozporządzenia

wykonawczego Rady (UE) nr 282/2011 z dnia 15 marca 2011 r. W myśl tej regulacji, do „usług świadczonych drogą elektroniczną” można zaklasyfikować usługi, które spełniają łącznie następujące cechy:

- 1) są świadczone z wykorzystaniem internetu lub sieci elektronicznej;
- 2) z uwagi na ich charakter są zautomatyzowane;
- 3) wykonanie ich wymaga jedynie minimalnego wkładu ze strony człowieka;
- 4) nie jest możliwe wykonanie ich bez wykorzystania technologii informacyjnej.

Dodatkowo w załącznikach do rozporządzenia wskazano szeroki katalog czynności, których wymieniony przepis w szczególności dotyczy. Nie jest to jednak zamknięty katalog, w związku z czym podatnicy składają wnioski o interpretacje indywidualne, by upewnić się, że świadczone przez nich usługi można uznać za usługi elektroniczne lub wykluczyć taką możliwość.

Coraz częściej pojawiają się pytania dotyczące usług edukacyjnych świadczonych za pomocą internetu. Pewien nauczyciel chciał dowiedzieć się, czy jego usługi adresowane do uczniów mieszkających na terenie Unii Europejskiej będą należeć do usług elektronicznych. Wówczas wnioskodawca skorzystałby z procedury MOSS. Nauczyciel wskazał, że odpłatnie udziela dostępu osobom z całego świata do strony internetowej, na której zamieszcza filmy instruktażowe w zakresie malarstwa. Poza udostępnianiem materiałów nauczyciel może także komentować prace uczniów i rozwiewać wątpliwości. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej (KIS) stwierdził, że taka usługa nie jest usługą elektroniczną w rozumieniu Rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 282/2011, ponieważ usługi e-learningowe są objęte wyłączeniem ze względu na to, że wymagają zaangażowania ze strony nauczyciela. Udziela on wsparcia merytorycznego i jego rola jest znacząca. Fakt udostępniania usługi za pośrednictwem platformy internetowej nie jest wystarczającą przesłanką do uznania usługi za elektroniczną (Interpretacja indywidualna... z 20.11.2018 r.).

Podobne stanowisko zajął organ w przypadku podatnika, który planował świadczyć usługi w zakresie malarstwa cyfrowego. Wnioskodawca miał zamiar pozyskiwać klientów przez własną stronę internetową z portfolio jego prac i za pośrednictwem stron poświęconym artystom. Dyrektor KIS stwierdził, że proces powstawania danej pracy jest długotrwały i na każdym etapie wymaga wrażliwości i umiejętności twórcy. Usługa ta więc bynajmniej nie wymaga minimalnego udziału człowieka (Interpretacja indywidualna... z 14.12.2016 r.).

Coraz popularniejsze staje się także udzielanie konsultacji medycznych na odległość. W ten sposób można zasięgnąć fachowej opinii nawet z drugiego końca świata. W pewnej interpretacji organ musiał określić, gdzie powinien zostać odprowadzony VAT z tytułu usługi pośrednictwa w konsultacji medycznej udzielonej telefonicznie przez obywatela UE. W przytoczonej sprawie podatek prowadził platformę internetową, za pośrednictwem której pacjenci mogli umawiać wizyty u wybranego specjalisty w preferowanej formie i czasie i od razu

dokonać płatności. Rozliczenie wyglądało w ten sposób, że najpierw lekarz wystawiał fakturę serwisowi, a następnie ten przygotowywał fakturę dla pacjenta z dwoma pozycjami:

- 1) dotyczącą usługi medycznej (zwolnionej z VAT);
- 2) dotyczącą usługi pośrednictwa (opodatkowanej stawką 23%).

Zdaniem dyrektora KIS usługa medyczna świadczona za pośrednictwem platformy nie jest usługą elektroniczną. Sam fakt wykonania usług z wykorzystaniem internetu czy telefonu nie zmienia ich charakteru. Internet i telefon stanowią jedynie narzędzia, dzięki którym dochodzi do udzielenia konsultacji pacjentom. W tej sytuacji miejscem świadczenia opisanych usług i zarazem ich opodatkowania – w myśl art. 28c ust. 1 u.p.t.u. – jest miejsce, w którym usługodawca ma siedzibę działalności gospodarczej, czyli terytorium Polski. Nie ma w takiej sprawie znaczenia, czy miejsce zamieszkania pacjenta (usługobiorcy) jest w kraju członkowskim Unii Europejskiej, czy też poza nią (Interpretacja indywidualna... z 13.04.2018 r.).

Analogicznie wyglądała interpretacja w przypadku podatnika oferującego za pośrednictwem strony internetowej plany dietetyczne. Na podstawie podanych w ankiecie informacji i po dokonaniu wpłaty specjaliści przygotowywali na rzecz klienta indywidualny plan dietetyczny, który następnie był mu udostępniany na koncie użytkownika. Choć usługa była całkowicie wykonywana na odległość i udostępniana za pomocą internetu, nie wystarczyło to, aby organ uznał, że jest to usługa elektroniczna (Interpretacja indywidualna... z 18.12.2018 r.).

Robienie zakupów przez internet cieszy się obecnie dużą popularnością. Sprzedaży elektronicznej sprzyjają także obostrzenia dotyczące działalności galerii handlowych w związku z pandemią COVID-19. Podatnik musi rozważyć wiele kwestii podatkowych przed rozpoczęciem działalności gospodarczej – także tej, która ma miejsce w internecie. Przedsiębiorcy oferują coraz to nowsze i bardziej zautomatyzowane usługi. Użytkownik może sam wybrać interesującą go usługę i zapłacić bezgotówkowo w wybrany przez siebie sposób. Często pojawiającym się problemem we wnioskach o interpretacje indywidualne jest to, czy podatnik ma obowiązek ewidencjonowania sprzedaży za pomocą kasy fiskalnej lub czy może skorzystać z któregoś zwolnienia z tego obowiązku (Janicki i Kociak, 2020, s. 10–11).

W art. 111 ust. 1 u.p.t.u. sformułowano generalną zasadę, zgodnie z którą każdy podatnik, który prowadzi sprzedaż na rzecz osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami i rolników ryczałtowych, jest zobowiązany do prowadzenia ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kasy rejestrującej. Minister finansów w Rozporządzeniu z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących określił jednak katalog usług, których wykonywanie przez podatnika nie powoduje powstania takiego obowiązku. W załączniku do rozporządzenia wymieniono

49 rodzajów czynności, oznaczonych za pomocą stosownych kodów Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług.

W jednej ze spraw wnioskodawca opisał, że prowadzi działalność polegającą na tworzeniu gry internetowej. Jest ona, co prawda, bezpłatna, jednak w planach jest wprowadzenie płatności za specjalne punkty, które gracz może kupić, aby wykorzystać je do zdobycia przewagi w grze. Kwota miałaby być uiszczana przez gracza za pośrednictwem systemu mikropłatności (przelewy bankowe, karty płatnicze, PayPal, blik itp.). Przedsiębiorca będzie dysponować odpowiednią ewidencją, z której będzie jasno wynikać, której indywidualnej transakcji dotyczy dana płatność. Wnioskodawca ponadto prowadzi własną ewidencję wskazującą, który użytkownik dokonał zapłaty za punkty premium. Podatnik zaznaczył, że wcześniej nie powstał u niego obowiązek ewidencjonowania sprzedaży za pomocą kasy rejestrującej na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych. Zdaniem wnioskodawcy świadczone przez niego usługi to usługi elektroniczne w rozumieniu art. 2 pkt 26 u.p.t.u. Dyrektor KIS zgodził się z podatnikiem, że spełnia on wszystkie przesłanki do skorzystania ze zwolnienia z obowiązku prowadzenia ewidencji za pomocą kasy rejestrującej, z poz. 37 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących, odnoszącej się do usług, w przypadku których świadczący otrzymuje zapłatę za dokonaną czynność w całości za pośrednictwem poczty, banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej. Z ewidencji i dowodów dokumentujących zapłatę musi jednak jednoznacznie wynikać, jakiej konkretnie czynności płatność dotyczyła (Interpretacja indywidualna... z 8.06.2020 r.).

Podobna sprawa dotyczyła właściciela sklepu internetowego sprzedającego odzież i akcesoria domowe. Towary są wysyłane pocztą, kurierem lub istnieje możliwość odbioru osobistego przez kupującego. Sklep oferuje użytkownikom duży wybór płatności bezgotówkowych. Spółka gromadzi dokumentację, z której wynika, jakiego zakupu dokonał dany użytkownik i w jakiej wysokości. Nie stanowi problemu sprawdzenie, której transakcji dotyczyła dana płatność. Tym razem organ interpretacyjny także podzielił zdanie wnioskodawcy, że może on skorzystać ze zwolnienia – w tym przypadku z poz. 36 załącznika do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2018 r. dotyczącego dostawy towarów w trybie wysyłkowym (Interpretacja indywidualna... z 14.08.2019 r.).

Kwestia możliwości zastosowania zwolnienia z obowiązku posiadania kasy rejestrującej to niejedyny zagadnienie, nad którym muszą zastanowić się podatnicy chcący prowadzić działalność online. W przypadku sklepu internetowego może pojawić się dylemat, jak prawidłowo zaraportować czynność w deklaracji VAT, gdy klient wybrał przesyłkę za pobraniem, po czym nie odebrał towaru

i nie uścił ceny. Z wnioskiem o interpretację indywidualną w takiej sprawie wystąpiła pewna perfumeria internetowa. Z regulaminu spółki wynikało, że jest ona właścicielem towaru aż do momentu zapłaty przez klienta za zamówienie. Wątpliwości podatnika dotyczyły konieczności dokonywania korekty deklaracji VAT w sytuacji, gdy transakcja z winy klienta nie doszła do skutku. Organ interpretacyjny, aby odpowiedzieć na pytanie wnioskodawcy, zwrócił uwagę na podstawowe pojęcia w zakresie VAT. Dana czynność powinna zostać opodatkowana w momencie powstania obowiązku podatkowego, który w odniesieniu do towarów powstaje w momencie ich dostawy. Za dostawę towarów uważa się z kolei prawo do rozporządzania tymi towarami jak właściciel (art. 7 ust. 1 u.p.t.u.). Podatnik powinien więc wykazać transakcję w okresie rozliczeniowym, w którym klient uzyskał prawo do rozporządzania towarami jak właściciel. Jeżeli klient nie zapłacił za zamówione artykuły i nie odebrał ich od kuriera, do dostawy nie doszło. Taka czynność jest więc neutralna na gruncie ustawy o podatku od towarów i usług (Interpretacja indywidualna... z 13.02.2020 r.).

Z czasami nie do końca przemyślane przepisy nie pozwalają przedsiębiorcom unowocześnić procesu sprzedaży. Przykładem jest art. 111 ust. 3a pkt 1 u.p.t.u., który pozwala sprzedawcy na wydanie konsumentowi paragonu fiskalnego w postaci elektronicznej, jeżeli tylko wyrazi on na to zgodę. Powołał się na niego podatnik, który prowadził sklep internetowy i chciał wysyłać swoim klientom paragony w postaci zabezpieczonego pliku PDF. Sprzedawca zaznaczał, że dostarczałby paragon w taki sposób jedynie, jeśli nabywca wyraziłby zgodę. Dyrektor KIS nie przyznał jednak racji podatnikowi. Organ stwierdził, że właściciel sklepu internetowego będzie mógł wysyłać paragony elektronicznie dopiero wówczas, gdy na rynku pojawią się kasy fiskalne online, które będą umożliwiały wysyłanie paragonów klientom i gdy taka funkcjonalność zostanie zatwierdzona przez Główny Urząd Miar. Do tego czasu podatnicy muszą jednak pozostać przy paragonach w formie papierowej (Interpretacja indywidualna... z 16.04.2021 r.).

3. Aspekty podatkowe *sharing economy*

Coraz bardziej zauważalnym segmentem gospodarki jest *sharing economy*. Trudno znaleźć odpowiednie tłumaczenie na język polski, które oddawałoby sens i charakter tego zjawiska. Najczęściej jednak spotyka się określenie „gospodarka współdzielenia”. W tym wyrażeniu kładzie się nacisk na dzielenie się, a więc przekazywanie komuś należącemu do pewnej wspólnoty swoich nadwyżkowych zasobów. Ogólnie rzecz biorąc, działania w ramach gospodarki współdzielenia

polegają w szczególności na tymczasowym zastępowaniu własności nie w pełni wykorzystywanych aktywów/zasobów w przeciwieństwie do przenoszenia własności. Przykładem może być współdzielenie mieszkania w ramach krótkoterminowego (wakacyjnego) wynajmu. Działania te ostatecznie mijają się z ideą obecną przy ich inicjacji. Prędzej czy później jednostki upatrują w nich możliwość osiągnięcia zysku. Gospodarka współdzielenia zamienia się wówczas w gospodarkę dostępu (Papińska-Kacperek i Polańska, 2018, s. 85).

Obok *sharing economy* często wymienia się także *gig economy*. Trudno znaleźć trafne tłumaczenie na język polski tego terminu. Odnosi się on do systemu wolnorynkowego, w którym powszechne są stanowiska tymczasowe, a organizacje zatrudniają niezależnych pracowników na krótkoterminowe kontrakty. Pojęcie to stosuje się w odniesieniu do pracy, która trwa przez określony czas. Termin jest zazwyczaj używany przez muzyków. Może też dotyczyć freelancerów, niezależnych wykonawców, pracowników zatrudnionych w ramach projektu oraz pracowników zatrudnionych na czas określony lub w niepełnym wymiarze godzin.

Szybki rozwój gospodarki opartej na dzieleniu się jest zjawiskiem globalnym. W wielu jurysdykcjach na całym świecie działa szereg platform związanych z *sharing* i *gig economy*. Nie ma jeszcze wielu dostępnych danych, które dawałyby wiarygodny obraz tego zjawiska, mierzonych liczbą użytkowników czy wysokością przychodów. Przyczyną może być fakt, że te segmenty gospodarki jeszcze dojrzewają, a platformy je reprezentujące są zróżnicowane i bardzo złożone. Gromadzenie danych statystycznych służących do pomiaru jej rozmiarów, wzrostu i działalności okazało się wyzwaniem, lecz podejmowane są wysiłki w celu opracowania ram i metodyki, które pozwolą lepiej oszacować skalę tego zjawiska. Mimo tych trudności z dostępnych badań wynika, że działalność w zakresie *sharing* i *gig economy* w 2018 r. była warta 204 mld dolarów, i przewiduje się, że do 2023 r. osiągnie wartość 455 mld dolarów, ponieważ konsumenci wraz ze wzrostem digitalizacji stają się bardziej otwarci na ideę dzielenia się.

W badaniach OECD wyróżnia się cztery główne sektory związane z *sharing* i *gig economy*:

- 1) Sektor transportu – zazwyczaj platforma łączy kierowców, którzy mogą nie być profesjonalistami, tzn. nie muszą mieć oficjalnych zezwoleń, innych niż prawo jazdy. Celem jest odbycie podróży na krótką lub dłuższą odległość z pasażerami. Przykładem mogą być działające także w Polsce firma Uber i serwis BlaBlaCar. Należy zauważyć, że jurysdykcje coraz częściej wdrażają środki, które wymagają od kierowców uzyskania zawodowych uprawnień na prowadzenie działalności w zakresie przewozu pasażerów, zwłaszcza w kontekście internetowego systemu udostępniania przejazdów. Działania te często wymuszane są przez protesty przedstawicieli tradycyjnych branż.

- 2) Sektor zakwaterowania – zazwyczaj platforma łączy potencjalnych gości z profesjonalnymi lub nieprofesjonalnymi gospodarzami oferującymi usługi zakwaterowania. Przykładami w tej kategorii są platformy Airbnb i Couchsurfing. Platformy coraz częściej oferują inne usługi, takie jak podróże lotnicze, wynajem samochodów i usługi wakacyjne, we własnym imieniu lub w imieniu innych platform lub osób trzecich.
- 3) Sektor usług na żądanie – w tym przypadku platforma często umożliwia osobom prywatnym zlokalizowanie wysoko lub nisko wykwalifikowanej siły roboczej o wolnych mocach produkcyjnych w celu świadczenia danej usługi. Świadczenia te mogą obejmować pracę fizyczną, np. wykonywaną w ramach sprzątnania, przeprowadzek, wyrobu mebli, co w większości wiąże się z fizycznym świadczeniem usług, lecz mogą także obejmować specjalistyczne usługi, takie jak projektowanie stron internetowych, doradztwo, usługi prawne, informatyczne, wprowadzanie danych. Często jest to tzw. praca na kliknięcie, która wiąże się z cyfrowym świadczeniem usług.
- 4) Finansowanie oparte na współpracy – zazwyczaj platforma łączy osoby fizyczne i przedsiębiorstwa w celu inwestowania, udzielania i pożyczania pieniędzy bezpośrednio między sobą i od siebie nawzajem bez udziału tradycyjnych instytucji finansowych, takich jak banki. Do platform tego typu zalicza się głównie platformy crowdfundingowe i platformy pożyczek *peer-to-peer* (pożyczki konsumenckie od osób indywidualnych lub pożyczki od inwestorów dla małych i średnich przedsiębiorstw [MŚP] czy też dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność).

Problem nie dotyczy tylko pozwoleń na tego typu działalności. Pojawia się dylemat, w jaki sposób je opodatkować. Działalność leżąca u podstaw *sharing* i *gig economy* zasadniczo nie jest nowa (np. usługi transportowe, wynajem mieszkań), lecz powstanie platform gospodarki napędzanych technologią cyfrową sprawiło, że ich rozwój przybrał niespotykane dotąd rozmiary. Niektóre z tych rodzajów działalności mogły być zazwyczaj nieopodatkowane lub nie podlegały w ogóle opodatkowaniu w ramach istniejących systemów VAT. Dostawcami usług opartych na współdzieleniu często są osoby fizyczne, które mogą przeprowadzać dużą liczbę transakcji o niskiej wartości, w szczególności w branżach *gig economy*, takich jak transport (*ride-sourcing*). Celem podejmowanych przez nich czynności może być jedynie uzupełnienie swojego podstawowego źródła dochodu. Ich zaangażowanie może mieć zatem charakter sporadyczny, a działania mogą być rozłożone na wiele platform. Usługodawcy ci mogą często korzystać z aktywów, które wykorzystują również częściowo do celów prywatnych. Wiedza tych osób w zakresie obowiązków na gruncie VAT może nie być wystarczająca. Ponadto profil i status podmiotów świadczących usługi w ramach *sharing* i *gig economy* są zróżnicowane i stale się zmieniają. Można tutaj posłużyć się przykładem kierowcy, który specjalnie wynajmuje

samochód, aby oferować przejazdy, w przeciwieństwie do kierowcy, który może mieć wolne moce przerobowe w swoim samochodzie i planuje pokonać określoną trasę z pasażerami, którzy wybierają się w podróż w tym samym kierunku. To samo dotyczy niewykorzystywanych aktywów w sektorze zakwaterowania – coraz mniej jasne jest, czy działalność w zakresie wynajmu krótkoterminowego dotyczy części akurat niewykorzystywanej nieruchomości, czy też nieruchomość została nabyta jako inwestycja właśnie w celu wynajmu krótkoterminowego. Niewątpliwie jest to wyzwanie dla ustawodawców. W zależności od konstrukcji VAT w danej jurysdykcji rozwój gospodarki opartej na dzieleniu się może stanowić zarówno szansę na wzrost, jak i zagrożenie dla podstawy VAT. Plusem w tej sytuacji może być powszechne stosowanie elektronicznych środków płatności. Organy mogą w ten sposób czerpać dane ułatwiające monitorowanie działalności w zakresie *sharing* i *gig economy*. Może to być też okazja do oceny zgodności z przepisami VAT świadczenia usług w ramach *sharing* i *gig economy*. W tym celu administracje podatkowe coraz częściej wspierają platformy podejmujące obowiązki w zakresie zgodności z regulacjami w imieniu dostawców. Z drugiej strony w wielu krajach występują zwolnienia z rozliczania VAT, jeżeli działalność nie przekracza określonego progu istotności. Wielu usługodawców w ramach *sharing* czy *gig economy* może pozostać w ten sposób poniżej progu. Jeśli w gospodarce usługi świadczone przez tradycyjnych usługodawców, zarejestrowanych na potrzeby VAT, są w większości zastępowane przez usługi świadczone przez liczne podmioty reprezentujące gospodarkę współdzielenia, wówczas pojawia się duże ryzyko erozji podstawy opodatkowania VAT (OECD, 2021).

W literaturze można znaleźć różne propozycje rozwiązania tego problemu. Jednym z nich jest tzw. hybrydyzacja. Polegałaby ona po części na rozszerzeniu definicji podatnika, która dodatkowo obejmowałaby nieciągłe świadczenie usług, a po części na wprowadzeniu elementów podatku od sprzedaży skierowanych do małych podmiotów. Z jednej strony drobni przedsiębiorcy podlegaliby nowemu systemowi *pay-only* na wzór podatku od sprzedaży, podczas gdy z drugiej strony wszyscy pozostali podatnicy rozliczaliby się z VAT na ogólnych zasadach. W praktyce drobni dostawcy byłiby w związku z tym zobowiązani do obciążenia konsumentów podatkiem analogicznym do VAT, bez możliwości odzyskania podatku naliczonego. Gospodarze Airbnb stosowaliby zatem stawkę VAT odpowiadającą stawce stosowanej przez hotele, a kierowcy Uber – stawkę równoważną stawce stosowanej przez taksówkarzy. Dzięki rozszerzeniu w ten sposób podstawy opodatkowania transakcje dokonywane regularnie i nieregularnie byłyby równo traktowane pod względem VAT, co zapobiegłoby asymetrii między cenami ustalonymi przez podmioty działające w gospodarce współdzielenia i w konwencjonalnych przedsięwzięciach (Lidström, 2020, s. 61–64).

Podsumowanie

Gospodarka cyfrowa postawiła nowe wyzwania przed ustawodawstwami. Rozwinęły się technologie, które przyczyniły się do pojawienia się cyfrowych platform, rozwoju *e-commerce* i rozpowszechnienia świadczenia usług zdalnie. Na podstawie dokonanej analizy można wywnioskować, że regulacje dotyczące opodatkowania działalności cyfrowej podatkiem od wartości dodanej (VAT), choć nie są pozbawione wad, dają się zastosować w odniesieniu do współczesnego handlu i świadczenia usług. Niektóre kwestie nadal wymagają wypracowania nowych rozwiązań (jak chociażby opodatkowanie *sharing economy*), jednak opodatkowanie handlu elektronicznego czy usług świadczonych drogą elektroniczną wydaje się mniej problematyczne niż próba opodatkowania dochodów cyfrowych potentatów. Pozytywnie należy ocenić pomysły wchodzące w skład pakietu *e-commerce*, które mogą z jednej strony przyczynić się do uszczelnienia poboru podatku od towarów i usług, a z drugiej uprościć funkcjonowanie podmiotów działających na rzecz konsumentów z różnych państw UE.

Bibliografia

- Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347/1 z 11.12.2006).
- Dyrektywa Rady 2008/8/WE z dnia 12 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do miejsca świadczenia usług (Dz. Urz. UE L 44/11 z 20.02.2008).
- Dyrektywa Rady (UE) 2017/2455 z dnia 5 grudnia 2017 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE i dyrektywę 2009/132/WE w odniesieniu do niektórych obowiązków wynikających z podatku od wartości dodanej w przypadku świadczenia usług i sprzedaży towarów na odległość (Dz. Urz. UE L 348/7 z 29.12.2017).
- Dyrektywa Rady (UE) 2019/1995 z dnia 21 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących sprzedaży towarów na odległość i niektórych krajowych dostaw towarów rzecz osób niebędących podatnikami, dokonujących sprzedaży towarów na odległość oraz niektóre krajowe dostawy towarów (Dz. Urz. UE L 310/1 z 29.12.2019).
- Interpretacja indywidualna Dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy z 14.12.2016 r., 0461-ITPP2.4512.792.2016.1.AK.
- Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 13.04.2018 r., 0111-KDIB3-2.4012.23.2018.1.SR.
- Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 20.11.2018 r., 0112-KDIL1-3.4012.600.2018.1.KS.

- Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 18.12.2018 r., 0112-KDIL1-3.4012.675.2018.2.KS.
- Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 14.08.2019 r., 0115-KDIT1-1.4012.350.2019.2.AJ.
- Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 13.02.2020 r., 0114-KDIP1-3.4012.620.2019.1.MT.
- Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 8.06.2020 r., 0111-KDIB3-2.4012.174.2020.2.MN.
- Interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z 16.04.2021 r., 0114-KDIP1-3.4012.109.2021.1.JG.
- Janicki, T. i Kociak, J. (2019). Opodatkowanie usług internetowych. *Przegląd Podatkowy*, (4), 9–10.
- Janicki, T. i Kociak, J. (2020). Prawa i obowiązki podatkowe związane ze sprzedażą elektroniczną. *Przegląd Podatkowy*, (9), 10–11.
- Kołodziej, B. (2020). Rewolucja VAT w e-handlu. Unijny pakiet VAT *e-commerce* i rola platform elektronicznych. *Przegląd Podatkowy*, (9), 21–23.
- Krzak, J. (2009). Handel elektroniczny w Polsce. *Studia Biuro Analiz Sejmowych*, 3(19). Pobrane z [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/EB81270217388EC2C1257A30003C-C44A/\\$file/6_19.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/EB81270217388EC2C1257A30003C-C44A/$file/6_19.pdf)
- Lidström, C. (2020). *EU VAT and the sharing economy. The relationship between the concept of “taxable person” and Airbnb and Uber*. Uppsala: Uppsala University. Pobrane z <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1477987/FULLTEXT01.pdf>
- OECD. (2011). *OECD guide to measuring the information society*. Pobrane z https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oecd-guide-to-measuring-the-information-society-2011_9789264113541-en#page1
- OECD. (2019). *The role of digital platforms in the collection of VAT/GST on online sales*. Pobrane z <https://www.oecd.org/tax/consumption/the-role-of-digital-platforms-in-the-collection-of-vat-gst-on-online-sales.pdf>
- OECD. (2021). *The impact of the growth of the sharing and gig economy on VAT/GST Policy and administration*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/51825505-en>
- Papińska-Kacperek, J. i Polańska, K. (2018). Problemy i sposoby legalizacji przedsięwzięć *sharing economy*. *Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych. Szkoła Główna Handlowa*, (49), 85–95.
- Rutkowski, E. (red.) (2019). *IT/ICT sector in Poland*. Warsaw: Polish Agency for Enterprise Development. Pobrane z https://www.trade.gov.pl/pl/f/v/570995/PPE_PL_IT%20ICT%20SECTOR%20IN%20POLAND.pdf
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących (Dz. U. z 2018 r., poz. 2519 ze zm.).
- Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 282/2011 z dnia 15 marca 2011 r. ustanawiające środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 77/1 z 23.03.2011).
- Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2017/2459 z dnia 5 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 282/2011 ustanawiające środki wykonawcze

-
- do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 348/32 z 29.12.2019).
- Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2019/2026 z dnia 21 listopada 2019 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 282/2011 w odniesieniu do dostaw towarów lub świadczenia usług ułatwianych przez interfejsy elektroniczne oraz specjalnych procedur dla podatników świadczących usługi na odległość (Dz. Urz. UE L 313/14 z 4.12.2019).
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 106 i tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 685).
- Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 1163).

DIGITALIZACJA ROZLICZEŃ VAT NA TLE ZASADY PROPORCJONALNOŚCI

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/4>

Mateusz Bujak

student Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu
mbujak5@gmail.com

Digitization of vat settlements on the background of the proportionality principle

Abstract

Purpose: The main objective of the following article is an analysis of the newest digitization tools included in Polish legislation with emphasis on their compliance with proportionality principle expressed in the jurisprudence of courts.

Design/methodology/approach: In the study, the author used methods such as the analysis of legislative solutions, VAT gaps, and VAT settlements obligations across the Europe. The author also cites opinions of tax law experts to indicate their attitude to new solutions.

Findings: The incompatibility of new digitization solutions with the proportionality principle has been demonstrated, mainly in the scope of imposing too much information burdens that are largely unjustified in terms of combating the VAT gap or complying with VAT obligations. The introduced solutions made the fulfillment of obligations even more complicated and introduced uncertainty relative to the legal basis of the new solutions. However, positive changes emerged, leading to some extent to compliance with the principle of proportionality in the simplifying changes in the last amendment to the law.

Keywords: VAT, SAF-T, JPK_VDEK, proportionality principle, taxes, tax legislation, tax system, VAT gap, digitization.

Wstęp

Jednym z głównych trendów w digitalizacji podatków jest proponowane przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wprowadzenie jednolitych plików kontrolnych, tzw. SAF-T. Od 1 października 2020 r. w Polsce obowiązuje deklaracja elektroniczna JPK_VDEK, która zastąpiła deklarację

Sugerowane cytowanie:

Bujak, M. (2022). Digitalizacja rozliczeń VAT na tle zasady proporcjonalności. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Podatki w ujęciu retrospektywnym i perspektywnym* (s. 62–79). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/4>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

VAT 7 (składaną do tej pory w formie formularza) oraz część ewidencyjną Jednolitego Pliku Kontrolnego (JPK), która zawiera ewidencję faktur sprzedażowych i zakupowych. JPK_VDEK zastąpił również formularze o zwrot VAT (VAT-ZZ), wniosek o ulgę na złe długi (VAT-ZD) i wniosek o przyspieszenie zwrotu VAT (VAT-ZT). Jedną z głównych przyczyn wprowadzenia elektronicznej deklaracji było ograniczenie luki VAT, która według danych (Sarnowski i Selera, 2018, s. 13) na 2015 r. wynosiła aż 50,4 mld zł, ale również zamiar zmniejszenia kosztów wypełniania obowiązków podatkowych przez podatnika i zmniejszenie kosztów utrzymania administracji skarbowej. W konsekwencji zwiększono jednak obowiązki związane z implementacją rozwiązania, koszty zewnętrznego oprogramowania, doradztwa podatkowego, wprowadzono konieczność szkoleń w zakresie stosowania nowych kodów GTU i oznaczeń specjalnych; pojawiły się wątpliwości związane z brakiem uregulowania nowych przepisów w Kodeksie karnym skarbowym (Ustawa z dnia 10 września 1999 r.), a także wątpliwości co do tego, czy elektroniczny schemat deklaracji (schema XML) jest aktem prawa powszechnie obowiązującego i może stanowić tytuł wykonawczy do egzekucji zobowiązania podatkowego. XML jest językiem znaczników, który służy do prezentowania danych w uporządkowany sposób. W tym kontekście schema oznacza wymagane przez autora dane, bez których walidacja pliku jest niemożliwa. Dodatkowo powstaje pytanie, czy działania w celu digitalizacji rozliczeń VAT, takie jak wprowadzenie JPK, nie naruszają zasady proporcjonalności ugruntowanej w polskim prawie administracyjnym.

Celem rozdziału jest przedstawienie Jednolitego Pliku Kontrolnego V7M w kontekście zasady proporcjonalności, a także próba odpowiedzi na pytanie, czy przyczyni się on do zapobiegania przestępstwom skarbowym. Zastosowano metodę analizy – rozbito elementy schemy na mniejsze części i przeanalizowano je. Posłużono się również opiniami praktyków branżowych. W tym celu wykorzystano takie dane jak: schema JPK_V7M, liczba godzin poświęcona na wypełnianie obowiązków związanych z VAT, dane dotyczące luki VAT, tezy wysnute w orzecznictwie.

1. Koncepcja Jednolitego Pliku Kontrolnego

W polskim prawie podatkowym koncepcja JPK pojawiła się wraz z Ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw i dodanym art. 193a, który obliguje podatników prowadzących księgi rachunkowe przy użyciu programów komputerowych do przekazania całości lub części tych ksiąg oraz dowodów księgowych za pomocą środków komunikacji

elektronicznej lub na informatycznych nośnikach danych. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określa w drodze rozporządzenia sposób przesyłania takich danych oraz wymagania techniczne dla elektronicznych nośników danych. Na stronie Podatki.gov.pl Ministerstwo Finansów opublikowało struktury logiczne elektronicznych ksiąg rachunkowych w języku XML (*extensible markup language*) – uniwersalnym języku znaczników. Używanie tego języka do reprezentacji danych w uporządkowany sposób jest powszechną praktyką wśród organów skarbowych na całym świecie; wykorzystywany jest on m.in. w Hiszpanii czy Maroku na cele VAT. Pliki JPK udostępniane na żądanie zawierają struktury logiczne, takie jak m.in. księgi rachunkowe, wyciągi bankowe czy ewidencja wystawionych faktur (także dla rolników ryczałtowych).

Organy podatkowe mogą żądać przekazania plików w ramach czynności sprawdzających, kontroli podatkowej, kontroli celno-skarbowej, postępowania podatkowego, a czas na ich przekazanie nie może być krótszy niż 3 dni. Ordynacja podatkowa stanowi o tym, że tylko podatnicy prowadzący księgi rachunkowe przy użyciu oprogramowania przekazują je w formie elektronicznej, więc nie jest ono obowiązkowe dla każdego, jednak podatnicy nadal prowadzący rachunkowość w formie papierowej są w praktyce rzadkością. Jednolity Plik Kontrolny w zakresie VAT stał się obowiązkowy od 1 października 2020 r. dla każdego czynnego podatnika VAT i w tym przypadku nie ma możliwości złożenia deklaracji w formie papierowej. JPK_VAT składa się z dwóch części:

- 1) ewidencyjnej, zawierającej rejestry zakupów i sprzedaży;
- 2) deklaracyjnej, która obejmuje dawną deklarację VAT-7 i VAT-7K, a także formularze VAT-ZZ, VAT-ZD, VAT-ZT.

Elementy nowego JPK_VAT określono w Rozporządzeniu Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 15 października 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych zawartych w deklaracjach podatkowych i w ewidencji w zakresie podatku od towarów i usług. Standardowe dane, które zawiera ewidencja, to: numer faktury, nazwa kontrahenta/dostawcy, NIP, data wystawienia, data sprzedaży/data wpływu, wartość netto, wartość VAT-u dla poszczególnej stawki.

Część ewidencyjna VAT została rozbudowana o kody GTU, którymi oznacza się transakcje sprzedażowe (tabela 1).

W oznaczeniach GTU występuje wiele odniesień do innych aktów prawnych, takich jak: ustawa o podatku akcyzowym, Prawo farmaceutyczne, ustawa o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Nie są to jedyne obowiązki, jakie dołożył nowy JPK_VDEK. Ustawodawca wprowadził także oznaczenia procedur specjalnych, dotyczące transakcji takich jak:

- sprzedaż wysyłkowa;
- transakcje między podmiotami powiązаныmi w myśl ustawy o VAT (odwołującej się do ustawy o podatku dochodowym);

Tabela 1. Kody GTU dotyczące oznaczeń sprzedaży towarów i usług występujące w JPK_VDEK

Numer kodu GTU	Opis kodu
01	dostawa napojów alkoholowych: alkoholu etylowego, piwa, wina, napojów fermentowanych i pośrednich w rozumieniu przepisów o podatku akcyzowym
02	benzyny, gazy, oleje opałowe, paliwa ciekłe, biopaliwa ciekłe
03	olej opałowy, oleje smarowe, pozostałe oleje
04	wyroby tytoniowe, susz tytoniowy, płyny do papierosów elektronicznych i wyroby nowatorskie w rozumieniu przepisów o podatku akcyzowym
05	odpady, wraki przeznaczone do złomowania, odpady radioaktywne, surowce wtórne
06	urządzenia elektroniczne oraz części i materiały do nich, wyłącznie te wymienione w określonych pozycjach załącznika nr 15
07	pojazdy oraz części samochodowe o kodach wyłącznie CN 8701-8708 oraz CN 8708 10
08	wyłącznie określone w poz. 1–3 załącznika nr 12 do Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług oraz w poz. 12–25, 33–40, 45, 46, 56 i 78 załącznika nr 15 do ustawy (np. srebro, złoto, platyna, odpady i złom zawierające metale szlachetne, artykuły jubilerskie z metali szlachetnych, monety)
09	leki oraz wyroby medyczne, produkty lecznicze, środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyroby medyczne, objęte obowiązkiem zgłoszenia, o którym mowa w art. 37av ust. 1 Ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne
10	budynki, budowle i grunty (w tym również przeniesienie wieczystego prawa użytkowania)
11	usługi w zakresie przenoszenia uprawnień do emisji gazów cieplarnianych
12	usługi niematerialne, wyłącznie księgowo, doradcze, prawne, zarządcze, szkoleniowe, marketingowe, firm centralnych, reklamowe, badania rynku i opinii publicznej w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych
13	usługi transportowe i gospodarki magazynowej

Źródło: opracowanie własne.

- procedury specjalne, takie jak VAT marża;
- transfery bonu jednego lub różnego przeznaczenia;
- transakcje podlegające obowiązkowemu mechanizmowi podzielonej płatności (niezależnie, czy takie oznaczenie występuje na fakturze, czy nie).
Dodatkowo wprowadzono kody dowodów sprzedaży, takie jak:
 - FP – faktura wystawiona do paragonu;
 - WEW – dokument wewnętrzny;
 - RO – dokument zbiorczy wewnętrzny z kas rejestrujących.

2. Digitalizacja podatków na świecie

Polski ustawodawca jest pierwszym na świecie, który wprowadził całkowicie elektroniczną deklarację podatkową. Choć przesyłanie elektronicznych rejestrów zakupów i sprzedaży jest powszechną praktyką na świecie, to wielu ustawodawców zdecydowało się pozostać przy deklaracjach papierowych. Podejście to zmienia się. OECD proponuje pewne rozwiązanie w zakresie digitalizacji rozliczeń podatków, zwane SAF-T (*standard audit file for tax*), a w Polsce – Jednolity Plik Kontrolny. Ma on formę schemy XML (plikiem SAF-T jest polski JPK_VDEK). Rozwojem tej koncepcji zajmuje się powołane w lipcu 2002 r. FTA (Forum on Tax Administration). Celem tego organu jest stworzenie forum, na którym organy skarbowe mogą identyfikować istotne globalne trendy, dyskutować na ich temat, wpływać na nie oraz zgłaszać nowe pomysły, by wspomóc administracje skarbowe na całym świecie. Organ ten przedstawił swoją wizję pliku, zalecenia, a także korzyści związane z wprowadzeniem tego rozwiązania dla interesariuszy, takie jak (OECD, 2010):

- 1) redukcja kosztów *compliance* dla podatników, którzy musieliby zatrudniać konsultantów, by dostosować dane do formatu wymaganego przez organy skarbowe;
- 2) zmniejszenie kosztów współpracy i wymiany danych między różnymi jurysdykcjami podatkowymi;
- 3) redukcja kosztów administracyjnych w administracjach podatkowych.

Przykładowym krajem, który zdecydował się na zastąpienie deklaracji papierowej deklaracją elektroniczną, jest Norwegia. Państwem, w którym obowiązkowo przesyła się elektroniczne rejestry, jest Hiszpania. Funkcjonuje tam SII (*Suministro Inmediato de Información*), czyli natychmiastowe przesyłanie danych. Obciążenie weszło w życie 1 lipca 2018 r. i dotyczy podatników rozliczających podatek miesięcznie, czyli firm uzyskujących obroty powyżej 6 mln euro i zarejestrowanych w grupach VAT, firm zarejestrowanych w systemie zwrotu miesięcznego oraz podatników, którzy zdecydowali się na dołączenie do tego reżimu dobrowolnie (Deloitte, b.d.). Księgi elektroniczne dla celów VAT w Hiszpanii składają się z: rejestru faktur wystawionych, rejestru faktur zakupowych, rejestru dóbr inwestycyjnych, rejestru operacji wewnątrzspółnotowych. Trudnością w odpowiedniej realizacji obowiązków administracyjnych związanych z wprowadzeniem SII jest krótki termin przesyłania danych, a mianowicie 4 dni od zaksięgowania faktury zakupowej oraz 4 dni od wystawienia faktury sprzedażowej. Rejestr zawiera nie tylko informacje, takie jak: numer faktury, datę faktury, datę transakcji, kwotę brutto, netto, kwotę podatku, stawki, opis usług lub towarów, lecz także klucze specjalnych oznaczeń procedur, takich jak: reżim generalny, eksport, VAT marża, reżim dla złota inwestycyjnego, marża dla usług

turystycznych, reżim dla grup vatowych, metoda kasowa, transakcje podległe na terenie Ceuty i Melilli, Wysp Kanaryjskich, leasing lokali użytkowych (podległych podatkowi u źródła lub niepodległych). Łącznie występuje 16 oznaczeń specjalnych dla faktur sprzedażowych i 14 dla faktur zakupowych. Istnieją również oznaczenia dla różnych typów faktur i faktur korygujących.

Korzystanie ze schemy XML w celu przesyłania rejestru faktur zakupowych obowiązuje także w niektórych państwach nienależących do OECD, takich jak Maroko. Schema marokańska wymaga raportowania faktur, z których podatnik obniża podatek należny o kwotę podatku naliczonego. Raportuje się informacje takie jak: kategoria zakupu, kolejny chronologiczny numer, opis towaru lub usługi, numer faktury, kwota netto, kwota VAT, numer identyfikacji fiskalnej, nazwa dostawcy, numer ICE (numer identyfikacji przedsiębiorcy), stawka podatku, metoda płatności, data płatności i data faktury. Wszystkie wymagania są istotne, by prawidłowo rozliczyć należność publiczną, brak jest natomiast obowiązku podawania danych nieistotnych. Wskazanie rozwiązań funkcjonujących w innych krajach pozwala porównać rozwiązania na świecie i zorientować się, jak inne państwa radzą sobie w walce z luką VAT.

3. Zasada proporcjonalności w polskim prawie podatkowym

W najogólniejszym, normatywnym ujęciu zasada proporcjonalności mówi o tym, aby korzyści z nakładanych rozwiązań (w tym także obowiązków instrumentalnych, co istotne z punktu widzenia tego rozdziału) były większe niż to, co poświęcane. Można ją interpretować również w trzech aspektach (Mikuła, 2019, s. 104–105):

- 1) norma prawna o określonej treści;
- 2) dyrektywa interpretacyjna w wykładni prawa;
- 3) metoda rozstrzygnięcia konfliktu między zasadami, prawami lub wartościami.

Aby zasada proporcjonalności była zachowana, dane rozwiązanie musi spełnić trzy kryteria: przydatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*. O spełnieniu kryterium przydatności można mówić, gdy dane rozwiązanie osiąga zamierzony cel. Nie może to być cel dowolny, lecz prawnie uzasadniony, legitymizowany. Kryterium konieczności jest spełnione, gdy dane rozwiązanie jest niezbędne do osiągnięcia danego celu. Należy sprawdzić, czy przy możliwościach technicznych, materialnych nie da się wdrożyć danego rozwiązania w inny sposób (Mikuła, 2019, s. 108–109). Badacz tematu i zwolennik zasady proporcjonalności, Paweł Mikuła, używa do zilustrowania przykładu konieczności składania deklaracji podatkowych osobiście przez podatnika jako

niezgodnej z zasadą proporcjonalności, gdyż możliwe jest składanie ich elektronicznie lub drogą pocztową. Rozwiązanie to, przy wykorzystaniu dostępnej platformy elektronicznej, jest prostsze i mniej ingerujące w wolności i prawa podatnika. Trzecie kryterium w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jest określane jako test weryfikujący, czy efekty wprowadzanej regulacji pozostaną w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r.). Zasada proporcjonalności była niejednokrotnie rozpatrywana przez sądy w kontekście Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (dalej: u.p.t.u.). W orzecznictwie podkreśla się element utraty należności na rzecz Skarbu Państwa. Wskazuje się, że „Zasada proporcjonalności sprzeciwia się temu, aby podatnika podatku od towarów i usług obciążać odsetkami za zwłokę od zaległości podatkowych w sytuacji, gdy Skarb Państwa *de facto* dysponował już wcześniej należnościami z tytułu podatku” (Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r.). Orzecznictwo pojawiło się także w odniesieniu do Jednolitego Pliku Kontrolnego przekazywanego na żądanie w związku z art. 193a Ordynacji podatkowej – o przekazywaniu ksiąg za pomocą środków komunikacji elektronicznej (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r.). Do tej kwestii ustosunkował się Minister Finansów w interpretacji ogólnej z dnia 20 czerwca 2016 r., w której podkreślił, że

Przy dokonywaniu wykładni art. 6 ust. 2 ustawy nowelizującej z dnia 13 maja 2016 r. konieczne jest uwzględnienie zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Istotą zasady proporcjonalności jest zestawienie celu regulacji z jej treścią, a więc ze środkami, przy użyciu których cel regulacji ma być osiągnięty. [...] Jeśli istnieje wybór pomiędzy środkami, które nadają się do osiągnięcia danego celu, należy wybierać środki najmniej restrykcyjne, niedogodności natomiast wynikające z ich zastosowania powinny pozostawać w odpowiedniej relacji do urzeczywistnienia celu.

Wiele obowiązków nałożonych przez ustawodawcę nie jest zgodnych z zasadą proporcjonalności. Przykładem jest kod GTU_09, służący oznaczeniu dostawy leków oraz wyrobów medycznych objętych obowiązkiem zgłoszenia. Być może jest to istotne w zwalczaniu tzw. mafii lekowej, lecz nakładanie takiego obowiązku na podstawie prawa podatkowego jest dyskusyjne.

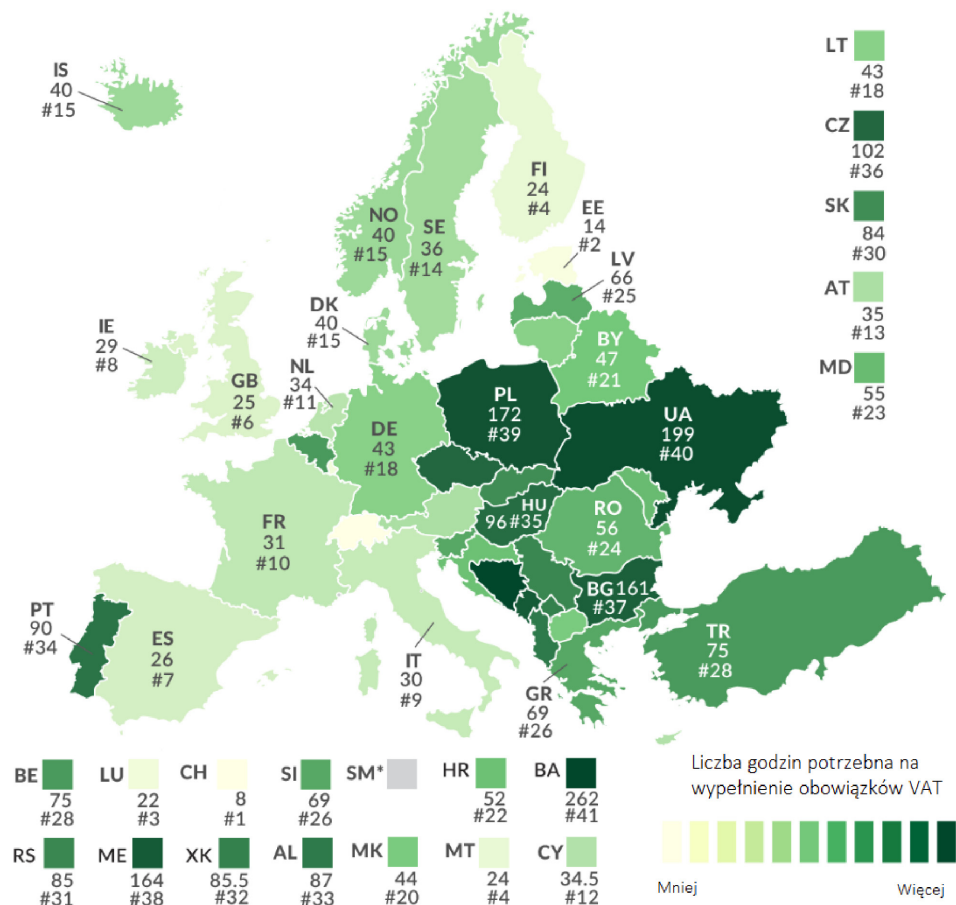
Obowiązki instrumentalne w polskim prawie podatkowym stanowiły także przedmiot rozstrzygnięcia Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA), w którym powołano się na zasadę proporcjonalności. Kwestię tę uregulował NSA uchwałą w składzie siedmiu sędziów z dnia 11 października 2020 r. (sygn. akt I FPS 1/10), w której odniesiono się do obowiązków instrumentalnych wymienionych w art. 42 ust. 3 u.p.t.u., dotyczących wewnątrzspółnotowej dostawy towarów, a także art. 180 Ordynacji podatkowej, mówiącym, że „jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem” (Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r.). Sprawa dotyczyła możliwości zastosowania stawki 0% w przypadku braku spełnienia obo-

wiązków formalnych, mimo że podatnik ma inne dokumenty potwierdzające wywóz towarów. NSA powołał się na wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z dnia 27 września 2007 r. w sprawie C-409/04, w którym wskazano, że realizacja celu w postaci zapobiegania oszustwom podatkowym, której służyć ma wprowadzenie obowiązku udokumentowania wywozu poza terytorium kraju, musi odpowiadać zasadzie proporcjonalności, tak żeby przepisy regulujące kwestie dokumentacyjne nie stały w sprzeczności z ustawą o podatku od towarów i usług. TSUE stwierdził, że zasada proporcjonalności jest jedną z ogólnych zasad prawa wspólnotowego i wymaga, aby środki prawne, które podejmuje ustawodawca, nie wykraczały poza to, co jest odpowiednie i konieczne do realizacji założonych celów. NSA wskazał również, powołując się na orzecznictwo TSUE, że w sytuacji, gdy można wybierać spośród większej liczby działań, należy stosować te najmniej dotkliwe, aby przy osiągnięciu zamierzonych celów przeważały korzyści (Golec, 2018, s. 241–242).

4. Warunki w polskim VAT przed wprowadzeniem nowego JPK_VDEK

Aby rozstrzygnąć, czy dane rozwiązanie jest konieczne i proporcjonalne, należy uwzględnić ogólne warunki występujące w danym systemie prawnym. Istotnym problemem polskiego systemu podatkowego jest nie tyle sama wysokość stawek i obciążeń o charakterze podatkowym, ile poziom skomplikowania systemu, liczba obowiązków instrumentalnych, których podatnicy muszą dopilnować, oraz ogólny wysoki poziom formalizmu w prawie polskim. PwC i Bank Światowy w 2018 r. przeprowadziły badania, na podstawie których obliczono średnią liczbę godzin, jaką przedsiębiorstwa europejskie średniej wielkości muszą poświęcać na wypełnianie obowiązków vatowskich (rysunek 1). Polska zajęła w tym rankingu 39. miejsce (z liczbą godzin wynoszącą 172), ustępując tylko Ukrainie (40. miejsce, 199 godzin) oraz Bośni i Hercegowinie (41. miejsce, 262 godziny).

Należy podkreślić, że VAT jest podatkiem zharmonizowanym w prawie Unii Europejskiej (UE), zatem pewne jego elementy są do siebie podobne. Mimo tego występują ogromne dysproporcje między państwami członkowskim pod względem liczby godzin poświęconych na wypełnianie obowiązków podatkowych. W czołówce państw UE pierwsze miejsce zajmuje Estonia – z czasem 14 godzin. Powstaje pytanie: czy różnice gospodarcze, społeczne i kulturowe uzasadniają aż dwunastokrotną dysproporcję między czasem wywiązywania się z obowiązków podatkowych w zakresie VAT w Polsce i Estonii? Zdaniem autora

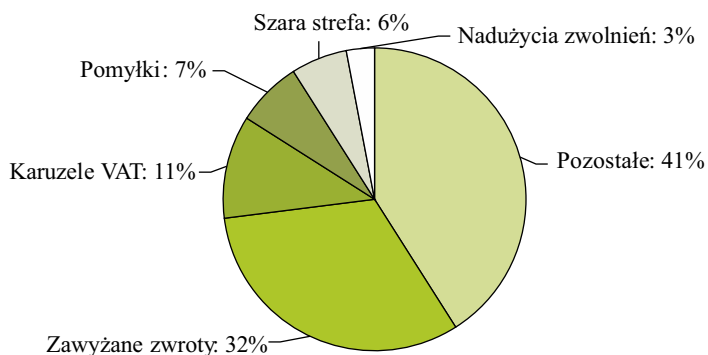


Rysunek 1. Liczba godzin potrzebna średnim przedsiębiorcom do wywiązania się z obowiązków instrumentalnych w podatku od wartości dodanej w Europie (2018)

Źródło: (Asen, 2020).

istotne jest również zweryfikowanie przyczyn luki VAT, by ocenić, czy podjęte przez ustawodawcę działania doprowadzą do jej zmniejszenia.

Istotnym czynnikiem luki są zawyżane zwroty, które wśród przyczyn luki vatowskiej są na drugim miejscu po pozostałych czynnikach (rysunek 2). Karuzele VAT znajdują się dopiero na trzecim miejscu, jednak należy podkreślić, że dokładanie obowiązków instrumentalnych podatnikom, które wymagają rzetelnego podawania danych od osób skłonnych do oszustw, nie przyniesie rezultatu w postaci obniżenia luki VAT. Jeżeli podatnik nie wskaże kodu GTU (sprzedażowego), organ nie może zweryfikować tego u nabywcy, gdyż ten nie podaje kodu GTU w przypadku zakupów. Obowiązkowe raportowanie w obecnej schemie nie pomoże również w piątym przypadku, jakim jest szara strefa, gdyż podmioty



Rysunek 2. Procentowy udział różnych czynników w luce VAT w Polsce w 2016 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie (CASE, 2018 – dane za lata 2012–2016).

prowadzące działalność w szarej strefie nie będą składać plików JPK_V7M lub JPK_V7K. Jak podano w raporcie NIK z 2016 r. w zakresie ściągalności podatków, przytoczonym przez Edytę Małecką-Ziembińską, wśród proponowanych rozwiązań brak było takich, które odnosiłyby się do oznaczeń transakcji znajdujących się w ewidencji. Wskazano na konieczność powszechnej standaryzacji ewidencji danych (dotyczących dokumentów, księgowoń, płatności) (Małecka-Ziembińska, 2017, s. 56), jednak cel ten spełnia wprowadzenie Jednolitych Plików Kontrolnych, bez żadnych dodatkowych oznaczeń lub kodów.

5. Konsekwencje wprowadzenia nowego JPK_VDEK i jego niezgodność z zasadą proporcjonalności

Schema wprowadzona od 1 października 2020 r. różni się od tej początkowo zaproponowanej przez Ministerstwo Finansów i poddanej konsultacjom publicznym. Istotna różnica występuje w przypadku kodów GTU, które najpierw miały funkcjonować jako kod grupy towarowej i składały się z 19 pozycji (tabela 2).

Należy ocenić pozytywnie zredukowanie liczby oznaczeń specjalnych przez Ministerstwo Finansów z planowanych 19 do ostatecznych 13. Zniknęły oznaczenia takie jak: produkty rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa i rybołówstwa, produkty górnictwa i wydobywania, artykuły spożywcze i napoje bezalkoholowe, energia elektryczna, roboty budowlane, usługi turystyki (zastąpiono je oznaczeniem MR_T), a także związane z gramami losowymi. Należy ocenić to pozytywnie, jednak warto postawić pytanie: czy obecność tych oznaczeń w pierwotnej wersji

Tabela 2. Kody GTU oraz ich zastosowanie w pierwotnej wersji schemy JPK_VDEK

Wartość	Znaczenie
01	produkty rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa i rybactwa
02	produkty górnictwa i wydobywania
03	artykuły spożywcze i napoje bezalkoholowe
04	wyroby alkoholowe
05	wyroby tytoniowe
06	paliwa stałe i płynne
07	leki i wyroby farmaceutyczne
08	metale
09	komputery, wyroby elektroniczne i optyczne
10	pojazdy samochodowe, przyczepy i naczepy
11	energia elektryczna
12	budynki, budowle i grunty
13	roboty budowlane
14	transport i gospodarka magazynowa
15	usługi związane z obsługą rynku nieruchomości
16	usługi w zakresie przenoszenia uprawnień do emisji gazów cieplarnianych
17	usługi niematerialne
18	usługi świadczone przez organizatorów turystyki, pośredników i agentów turystycznych oraz pozostałe usługi rezerwacji i usługi z nią związane
19	usługi związane z grami losowymi i zakładami wzajemnymi, obejmujące także usługi o charakterze niematerialnym

Źródło: (Deloitte, 2019).

schemy była w jakikolwiek sposób uzasadniona? Nie dotyczyły one jednak towarów wrażliwych. W wyniku konsultacji nastąpiło również usunięcie wymogu podawania adresu kontrahenta, które nie było konieczne do identyfikacji (powiązania danych ze sobą), usunięcie wymogu podawania terminu płatności, daty i sposobu. Dane dotyczące płatności istotne są w takich krajach jak Francja czy Maroko, w których główną metodą rozliczeń jest metoda kasowa, a nie memoriałowa. Metoda kasowa jest w Polsce dostępna jedynie w stosunku do tzw. małych podatników, których przychody nie przekraczają 1 200 000 euro.

Pierwszą konsekwencją wprowadzenia nowego pliku JPK_VDEK było zaimplementowanie do systemu prawnego sankcji w postaci nałożenia kary 500 zł w przypadku wykrycia błędów przez organ skarbowy. Zgodnie z art. 109 ust. 3f u.p.t.u. przedsiębiorca ma 14 dni na przesłanie skorygowanej ewidencji. Wobec nieścisłości dotyczących stosowania niektórych nowo wprowadzonych kodów jest to sankcja budząca duży sprzeciw. Jednak nie jest ona nakładana

w każdym przypadku. Podatnik, który poprawi swój błąd, może jej uniknąć. Sankcja ta ma pełnić funkcję mobilizującą podatników do poprawiania błędów, które mogłyby uniemożliwić wykorzystanie nowego pliku JPK_VDEK w celu kontroli, np. krzyżowej. Wprowadzenie nowej schemy wiązało się z kosztami implementacji nowego oprogramowania, zintegrowania go z systemami ERP (*enterprise resource planning*) spółki, doradztwa podatkowego w zakresie stosowania nowych oznaczeń procedur specjalnych lub kodów GTU.

Wątpliwości wzbudza jednak sama podstawa prawna. O ile deklaracje VAT i JPK mają cechy deklaracji podatkowej w świetle Ordynacji podatkowej, o tyle problem stanowi przesunięcie wielu elementów wymaganych przez nowy JPK_VDEK na elementy pozakonstytucyjne, takie jak schemy XML, co wskazywane jest przez ekspertów w branży. Powstały wątpliwości, czy ta podstawa prawna jest wystarczająco silna. W doktrynie pojawiają się głosy specjalistów branżowych uważających, że nowa schema JPK_VDEK nie ma wystarczająco stabilnego podłoża konstytucyjnego i nie może stanowić tytułu wykonawczego do egzekucji należności podatkowych (Pogroszewska, 2020). Wątpliwości na gruncie prawa były podnoszone już w trakcie konsultacji w sprawie nowego JPK_VDEK przez kancelarię podatkową Deloitte i nie zostały usunięte.

Kontrowersje budzi także ogrom nowych danych, które nie służą w żaden sposób do rozliczeń VAT, takich jak wcześniej wspomniane oznaczenie GTU_09. Nie jest to jedyne oznaczenie GTU, które budzi wątpliwości. Przykładowo, wprowadzając GTU_10 stosowane przy dostawie gruntów, budowli i budynków, ustawodawca wymaga raportowania danych, które dotyczą towarów wrażliwych. Autor nie znalazł żadnych informacji na temat występowania karuzel watońskich w przypadku budynków, budowli lub gruntów i obowiązku oznaczenia kodem GTU_10 takich dostaw wydaje się zupełnie zbędny. Problematyczna dla księgowych okazała się również konieczność księgowania faktur uproszczonych, gdyż paragon dokumentujący sprzedaż do kwoty 450 zł brutto lub 100 euro, zawierający NIP nabywcy i pozostałe dane wymagane dla faktury z wyłączeniem danych wskazanych w art. 106e ust. 5 pkt 3 u.p.t.u., stanowi fakturę uproszczoną. Początkowo prawo przewidywało, że zgodnie z § 11a Rozporządzenia Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 15 października 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych zawartych w deklaracjach podatkowych i w ewidencji w zakresie podatku od towarów i usług w okresie od 1 października do 31 grudnia 2020 r. paragony fiskalne uznane za faktury uproszczone nie muszą być wykazywane odrębnie w JPK_VAT z deklaracją. Niepewność w prawie wprowadził także brak nowelizacji art. 16a Kodeksu karnego skarbowego, który wyłącza odpowiedzialność za przestępstwa lub wykroczenia skarbowe podmiotów, które złożyły prawnie skuteczną korektę deklaracji podatkowej i uiściły tę należność publicznoprawną. W związku z tym, że deklaracja jest składana obecnie z ewidencją, przy korekcie części ewidencyjnej należy dodatkowo złożyć czynny żal,

co powoduje ryzyko wystąpienia konsekwencji na gruncie Kodeksu karnego skarbowego dla podatników. Wiele kodów GTU dotyczy towarów znajdujących się w załączniku nr 15 do u.p.t.u., tzw. towarów i usług wrażliwych powiązanych z art. 108a u.p.t.u., który wprowadził mechanizm podzielonej płatności (*split payment*). Polega on na tym, że zapłata za podatek od towarów i usług następuje na osobny rachunek rozliczeniowy, zwany rachunkiem VAT (zakładany automatycznie przez bank), należący do kontrahenta, z którego środków nie może on korzystać dowolnie. Zapłata za towar i usługę następuje na standardowy rachunek rozliczeniowy. Środki z rachunku VAT mogą zostać wykorzystane do płatności nadwyżki podatku należnego nad naliczony na rzecz urzędu skarbowego lub płatności podatku na rzecz kontrahenta. *Split payment* występuje w dwóch wariantach: fakultatywnym i obligatoryjnym. Obowiązkowy mechanizm podzielonej płatności stosuje się w sytuacji, gdy kwota należności ogółem przekracza 15 tys. zł w obrotach między podatnikami i dostawa lub świadczenie usług dotyczy tych wymienionych w załączniku nr 15 do u.p.t.u. Mechanizm ten jest promowany przez Komisję Europejską jako narzędzie do walki z oszustwami i nadużyciami podatkowymi (Michalik, 2021). Ma on zapobiec ryzyku nieuregulowania podatku należnego wynikającego z wprowadzanych do obrotu tzw. pustych faktur. Warto zauważyć, że kody GTU pokrywają się w dużej mierze z towarami z załącznika nr 15 do u.p.t.u. (tabela 3).

Na podstawie tabeli 3 można zauważyć, że kody GTU pokrywają się z elementami załącznika nr 15 w ponad połowie. Z dużym prawdopodobieństwem zatem w przypadku kodu takiego jak GTU_11 i kwoty należności ogółem przekraczającej 15 tys. zł można dopisać również kod MPP, gdyż transakcja taka będzie podlegać mechanizmowi podzielonej płatności. Wprowadzenie oznaczenia MPP informuje organ, że dokonano transakcji dotyczącej towaru wrażliwego, skąd zatem potrzeba dodatkowego wyszczególnienia, że jest to towar wrażliwy? W przypadku usług takich jak przenoszenie uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w rozumieniu Ustawy z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych przewidziane są następujące działania w celu zapobieżenia oszustwom podatkowym:

1. Weryfikacja kontrahenta pod kątem obecności na tzw. białej liście – zgodnie z art. 96b u.p.t.u.
2. Umieszczenie oznaczenia MPP na fakturze – zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 106e ust. 1 pkt 18a u.p.t.u.
3. Oznaczenie tej transakcji w ewidencji kodem GTU_11.
4. Oznaczenie tej transakcji kodem specjalnym MPP.
5. Przesłanie ewidencji JPK_V7M/JPK_V7K do odpowiedniego naczelnika urzędu skarbowego.

Jak można zauważyć, na podatnika nałożono wiele obowiązków związanych z rzetelnym rozliczaniem podatku należnego. Nieuzasadnione jest dokładanie

Tabela 3. Elementy ewidencji podlegające oznaczeniom GTU oraz informacja o ich występowaniu w załączniku nr 15 do u.p.t.u.

Towar/usługa	Kod GTU	Załącznik nr 15
Alkohol etylowy	01	brak
Benzyny silnikowe (CN 2710 12 25)	02	tak
Olej opałowy (w rozumieniu przepisów o podatku akcyzowym)	03	tak
Wyroby tytoniowe	04	brak
Odpady (poz. 79–91 załącznika nr 15)	05	tak
Urządzenia elektroniczne oraz części i materiały do nich (poz. 7–9, 59–63, 65, 66, 69, 94–96)	06	tak
Pojazdy oraz części samochodowe (CN 8701–8708)	07	pojazdy – brak, części samochodowe – tak
Metale szlachetne oraz nieszlachetne	08	tak
Leki oraz wyroby medyczne	09	brak
Budynki, budowle i grunty	10	brak
Usługi w zakresie przenoszenia uprawnień do emisji gazów cieplarnianych	11	tak
Usługi niematerialne	12	brak
Usługi transportowe i gospodarki magazynowej	13	brak

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ustawa z dnia 11 marca 2004 r.).

dwoch oznaczeń specjalnych (których brak jest sankcjonowany), ponieważ obecność tylko jednego z nich sugeruje, że dostarczono towar lub sprzedano usługę wrażliwą. Obowiązek ten nie spełnia kryterium konieczności, gdyż ustawodawca otrzymuje takie informacje w inny sposób – poprzez sam kod GTU_11. Do podobnych wniosków doszedł ustawodawca w nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług, w której zdecydowano się na likwidację oznaczenia MPP. Takie zmiany należy ocenić pozytywnie, gdyż zmierzają one do wyeliminowania nadmiernych obowiązków i sprzeczności z zasadą proporcjonalności.

Analiza JPK_VDEK dokonana w określonym czasie może bardzo szybko się zdezaktualizować, gdyż zawartość schemy podlega dynamicznym zmianom. Wraz z wejściem w życie Rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 29 czerwca 2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu danych zawartych w deklaracjach podatkowych i w ewidencji w zakresie podatku od towarów i usług wprowadzono wiele istotnych zmian w rozliczaniu podatku od towarów i usług:

- paragony fiskalne uznawane za faktury uproszczone przestały podlegać dłużej obowiązkowi osobnego wykazywania w ewidencji; faktury takie należy

- obecnie wykazać zbiorczo na podstawie raportu okresowego z kasy rejestrującej, a wyciąg taki oznaczyć RO;
- oznaczenia TP nie będą wymagane w ewidencji, gdy powiązania między podmiotami mają charakter wynikający jedynie z posiadanych udziałów jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa;
 - wykazywanie zmniejszenia podatku naliczonego, wynikającego z art. 86 u.p.t.u., tzw. ulgi na złe długi z oznaczeniem WEW;
 - zlikwidowano konieczność oznaczania *split payment* znacznikiem MPP (znacznik ten został całkiem zlikwidowany);
 - dokumenty takie jak bilety za autostradę czy za przewóz środkami komunikacji publicznej, do których nie wystawiono faktur, nieobjęte obowiązkiem prowadzenia ewidencji sprzedaży w formie kasy fiskalnej, będą mogły zostać ujęte zbiorczym wejściem (z podziałem na stawki) i oznaczeniem WEW;
 - zmieniono zakres pozycji, jakie objęte są obowiązkiem stosowania znaczników GTU_01, GTU_03;
 - znacznik GTU_12 dotyczący usług niematerialnych będzie się również odnosić do usług audytu finansowego i pozaszkolnych form edukacji.

Ministerstwo Finansów wraz z nowelizacją Kodeksu karnego skarbowego zlikwidowało konieczność składania czynnego żalu w przypadku złożenia korekty części ewidencyjnej JPK_VDEK. Zmiany należy ocenić w większości pozytywnie, gdyż odpowiadają na oczekiwania przedsiębiorców. Likwidacja znacznika MPP ograniczy nakłady pracy księgowych, a także doradców podatkowych. Przyjęto stosowanie znacznika TP tylko w sytuacji, gdy powiązania wynikają z zależności ze Skarbem Państwa. Pozwoli to ograniczyć nakłady pracy związane z rozliczeniami podatkowymi w jednostkach samorządu terytorialnego. Usługi audytu finansowego zostały objęte obowiązkiem oznaczania kodem GTU_12. Uzasadniono to tym, że usługi tego typu mogą być przedmiotem sztucznego zawyżania kosztów działalności gospodarczej. Pozostałe zmiany mają charakter głównie porządkujący.

Podsumowanie

JPK_VDEK wprowadzony 1 października 2020 r. należy ocenić negatywnie. Przede wszystkim wątpliwe są podstawy prawne. Wiele elementów wymaganych przez JPK zostało przesuniętych do regulacji na akty, które nie są wymienione w Konstytucji jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, takie jak schemy XML. Wątpliwości te były sygnalizowane przez osoby zawodowo zajmujące się VAT. Zastrzeżenia systemowe budzi także sprzeczność przepisów prawa wpro-

wadzających JPK z zasadą proporcjonalności, wynikająca ze zbyt dużej liczby obowiązków, których większość nie przyczynia się w żaden sposób do zabezpieczenia wpływów budżetowych. Zasada proporcjonalności może stanowić skuteczną broń w walce z nadmiernymi obowiązkami formalnymi i instrumentalnymi. Wdrożenie JPK_VDEK przysporzyło wiele pracy związanej z tworzeniem nowych procedur, identyfikowaniem sprzedawanych towarów lub usług, zwiększyło także koszty implementacji nowego oprogramowania. Warto wziąć pod uwagę to, że już w 2018 r. Polska była w czołówce państw, w których wypełnianie obowiązków podatkowych zajmowało najwięcej czasu. Porównując schemy XML w innych państwach, nasuwa się wniosek, że polska schema jest skomplikowana i ma wiele niepotrzebnych oznaczeń. Przed nowelizacją rozporządzenia autor rozdziału sformułował następujące postulaty, mające się przyczynić do zmniejszenia liczby niepotrzebnych obowiązków formalnych obciążających podatników w związku z JPK_VDEK:

1. Usunięcie oznaczeń GTU niedotyczących towarów wrażliwych w VAT, takich jak GTU_09/GTU_10 (postulat niezrealizowany, zmieniono jedynie jego zakres).
2. Zmniejszenie liczby oznaczeń specjalnych; niektóre z nich mogą zostać usunięte, np. TP, które wymaga czasochłonnych analiz (oznaczenie nie zostało zlikwidowane, wyłączono jedynie część jego zakresu, istotnie ułatwiając realizację obowiązków informacyjnych podatnikom VAT, takim jak gminy).
3. Wyeliminowanie oznaczenia MPP (postulat zrealizowany).
4. Nowelizacja art. 16a Kodeksu karnego skarbowego, aby uwzględniał także złożenie korekty części ewidencyjnej (postulat zrealizowany).
5. Wyłączenie obowiązku wykazywania paragonów do 450 zł jako faktur uproszczonych, a zamiast tego uwzględnienie ich w części zbiorczej RO (postulat zrealizowany).

Część postulatów została przez Ministerstwo Finansów uwzględniona, co świadczy o dążeniu do ograniczenia niezgodności dla podatników. Ponadto postulaty zostały zrealizowane w wyniku dialogu z przedsiębiorcami, bez udziału sądów i orzeczeń o niezgodności. JPK_VDEK po nowelizacji z lipca 2021 r. jest prostszy. Analiza efektów wprowadzonych rozwiązań sugeruje, że pewne konsekwencje nie zostały przewidziane (takie jak zwiększenie liczby czynnych żali przy składaniu korekt) i zaskoczyły ustawodawcę, powodując konieczność dodatkowych prac. Negatywne skutki nie zostały wyeliminowane i nadal powodują one zwiększenie obowiązków podatników. Nie wydaje się, by taki stan rzeczy był celowy, jednak w przyszłości ustawodawca powinien uwzględnić skutki wprowadzonych legislacji i prognozować ich efekty, czego zabrakło w przypadku JPK_VDEK. Biorąc pod uwagę prace legislacyjne przy innych podatkach (podatek dochodowy od osób fizycznych i od osób prawnych) zmieniające zasady tzw. podatku u źródła, które weszły w życie od 1 stycznia 2019 r., a zostały

zawieszono do 30 czerwca 2021 r., można zaobserwować zdecydowanie negatywne zjawisko wprowadzania przepisów i obserwowania ich skutków w praktyce gospodarczej.

Bibliografia

- Asen, E. (2020, 11 czerwca). Pobrane z <https://taxfoundation.org/value-added-tax-administrative-tax-burden-europe-2020/#.XxpvLbx3aAc.linkedin>
- CASE. (2018). *Study and reports on the VAT gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report*. Pobrane z <https://www.econstor.eu/handle/10419/227641>
- Deloitte. (b.d.). *Suministro Inmediato de Información (SII)*. Pobrane 13 marca 2021 r. z <https://www2.deloitte.com/es/es/pages/technology/solutions/suministro-inmediato-informacion-sii.html>
- Deloitte. (2019). *Konsultacje podatkowe w sprawie propozycji nowej schemy JPK_VDEK – Stanowisko Deloitte*. Warszawa. Pobrane z <https://www.gov.pl/attachment/5a043ed8-a80f-4dcf-baca-57574731ca74>
- Golec, S. (2018). *Zasada proporcjonalności jako podstawa rozstrzygnięcia sądu administracyjnego w sprawach podatkowych* (niepublikowana rozprawa doktorska). Białystok: Uniwersytet w Białymstoku.
- Interpretacja ogólna nr PK4.8012.55.2016 Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2016 r. w sprawie zakresu podmiotowego stosowania przepisów art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 13 maja 2016 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw oraz art. 29 ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. Urz. Min. Fin., 28.06.2016, poz. 49).
- Małecka-Ziembińska, E. (2017). Luka w podatku od towarów i usług oraz sposoby jej ograniczania. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace*, (1), 45–60. <https://doi.org/10.33119/KKESiP.2017.1.3>
- Michalik, T. (2021). *Ustawa o podatku od towarów i usług. Komentarz 2021*. Warszawa: C.H. Beck.
- Mikuła, P. (2019). *Obowiązki dokumentacyjne i formalne w prawie podatkowym, granice formalizmu*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- OECD. (2010). *Guidance for the standard audit file – Tax version 2.0*. Pobrane z <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/45045602.pdf>
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94.
- Pogroszewska, M. (2020, 29 września). *Zdzisław Modzelewski: W nowym JPK dostrzegam tylko minusy*. Pobrane z <https://www.rp.pl/VAT/309289993-Zdzislaw-Modzelewski-W-nowym-JPK-dostrzegam-tylko-minusy.htm>
- Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 29 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu danych za-

- wartych w deklaracjach podatkowych i w ewidencji w zakresie podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2021 r., poz. 1179).
- Rozporządzenie Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 15 października 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych zawartych w deklaracjach podatkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1988).
- Sarnowski J. i Selera P. (2018). *Zmniejszenie luki VAT w Polsce w latach 2016–2017*. Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny.
- Wyrok NSA z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt I FSK 2035/08.
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (trzecia izba) z dnia 27 września 2007 r. w sprawie C-409/04, ECLI:EU:C:2007:548.
- Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 11 października 2010 r., sygn. akt I FPS 1/10.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r., poz. 1540).
- Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2021 r., poz. 408).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2021 r., poz. 1977).
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 685).
- Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz. U. z 2019 r., poz. 499 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1649).

OPŁATA CUKROWA JAKO WYZWANIE DLA PODMIOTÓW RYNKOWYCH ORAZ CZYNNIK ZMIAN ZACHOWAŃ KONSUMENCKICH

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/5>

Antonina Misiewicz

studentka Uniwersytetu Ekonomicznego
w Poznaniu
misiewiczantonina@gmail.com

Julia Nowak

studentka Uniwersytetu Ekonomicznego
w Poznaniu
nowak_j@onet.pl

Sugar tax as a challenge for economic entity and adjustment factor of consumers behaviour

Abstract

Purpose: The chapter identifies purposes and resonances of implementing new sugar-sweetened beverages tax. The empirical part presents responses of particular economic entity, such as manufacturers, brokers and retailers. In addition, in response to new conditions the model of consumers behavior was specified. Due to economic realignment, it is attempted to predict community-related after effects.

Design/methodology/approach: Text indicates key issues related to implementation new regulations. It analyses challenges, which entities have to overcome toward prevention of potential losses.

Findings: Sugar-sweetened beverage tax exerted the necessity on economic subjects to implement new counter-measures, which repeatedly were connected with enormous process changes in organizations. Additionally, it is seen, that new tax is being passed-through on final consumers, which influence on increasing their purchasing vulnerability.

Keywords: sugar-sweetened beverages tax, obesity, manufacturer, package downsizing, consumers behaviour, pass-through, 3M model.

Wstęp

Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) uznała otyłość za światową epidemię XXI w. (Baran i Nackiewicz, 2018, za WHO, 2006). Badania Hannah Ritchy i Maksa Rosera (2017) pokazują skutki wynikające z problemu otyłości na ska-

Sugerowane cytowanie:

Misiewicz, A. i Nowak, J. (2022). Opłata cukrowa jako wyzwanie dla podmiotów rynkowych oraz czynnik zmian zachowań konsumenckich. W: E. Małecka-Ziembińska (red.), *Podatki w ujęciu retrospektywnym i perspektywnym* (s. 80–96). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/5>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

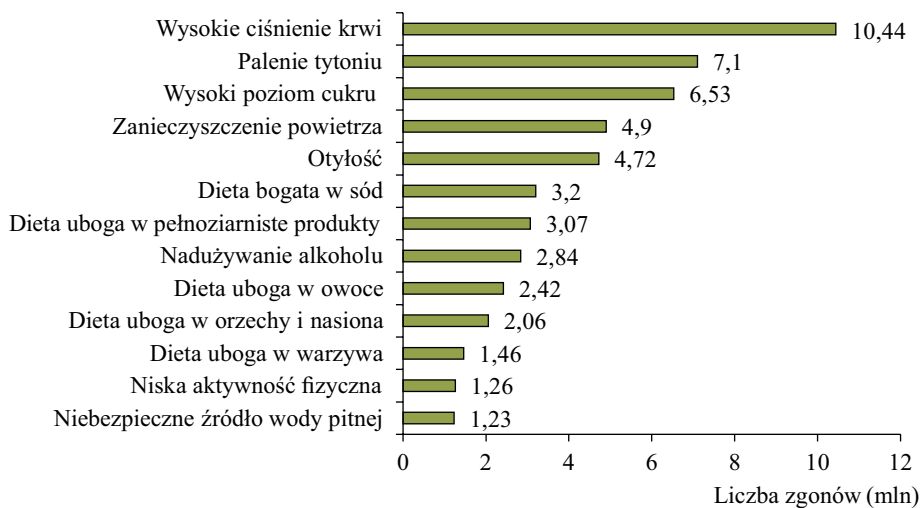
łą światową. Jest to piąty w hierarchii czynnik przyczyniający się do śmierci ludności na naszej planecie (IHME, 2018). Blisko 5 mln przedwczesnych zgonów rocznie jest spowodowanych zbyt dużą masą ciała. Czynnikiem, który najczęściej doprowadza do śmierci, jest wysokie ciśnienie, które również może wynikać ze zbyt dużej konsumpcji cukru. W 2016 r. aż 39% dorosłych ludzi na świecie miało wskaźnik BMI powyżej 25 (WHO, 2021), co kwalifikowało ich jako ludzi z nadwagą lub otyłych, a więc z wysokim stopniem ryzyka powikłań związanych ze złym trybem życia (Ritchy i Roser, 2017).

W Polsce z początkiem 2021 r. na mocy Ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym wprowadzono opłatę od napojów słodzonych, która ma zmienić nawyki żywieniowe polskiego społeczeństwa i zniwelować problem otyłości. Celem badania jest ukazanie odpowiedzi rynku na wprowadzoną daninę. Skupiono się na działaniach wdrożonych przez producentów napojów wysokosłodzonych, mechanizmach praktykowanych przez detalistów i modelu wypracowanym przez nabywców. W działaniach wyróżniono te prewencyjne, które poprzez dostosowywanie się do wytycznych pozwalają uniknąć obowiązku podatkowego, oraz te, które manipulują ceną produktu. Ze względu na specyfikę tematyki i jej wysoką aktualność wnioski bazują na obserwacji zachowań rynku i są zbiorem studiów przypadku. W niedalekiej przyszłości zaleca się poszerzenie projektu, opartego na danych liczbowych oraz innych studiach przypadku. W podsumowaniu rozdziału wymieniono skutki wprowadzenia opłaty i ukazano ich wpływ na zachowania i normy polskiego społeczeństwa.

1. Otyłość w Polsce i na świecie

Na rysunku 1 przedstawiono liczbę zgonów, wskazując czynniki, które przyczyniły się do śmierci ludności na świecie. W tym zestawieniu otyłość okazała się piątym najczęstszym powodem śmierci w skali globalnej. Największą korelację między śmiercią biologiczną a występującymi chorobami można zaobserwować w przypadku nadciśnienia tętniczego, palenia papierosów i zbyt dużego stężenia cukru we krwi. Większość czynników wyszczególnionych na rysunku 1, podobnie jak otyłość, również wynika ze złego trybu życia, a w szczególności z nieodpowiedniej diety. Wskazuje to na niepokojący problem nieracjonalnego odżywiania się społeczeństwa, które przyczynia się do wielu chorób, a w konsekwencji do zwiększenia odsetka zgonów.

Główny Urząd Statystyczny przeprowadził badania w latach 1996, 2004 i 2009, aby ocenić częstotliwość występowania otyłości wśród osób powyżej 15. roku życia (GUS, 2011). „Wyniki badania wykazały, że w 1996 r. otyłość



Rysunek 1. Przyczyny śmierci na świecie

Źródło: (Ritchy i Roser, 2017).

występowała u 10,3% mężczyzn i wzrosła w następnych latach kolejno do wartości 12,6% i 16,6%. Analogiczną sytuację odnotowano u kobiet, wśród których w 1996 r. otyłych było 12,4%, a w kolejnych latach już 12,5% i 15,2% osób płci żeńskiej” (Bieniek, Brończyk-Puzoń, Dittfeld, Koszowska i Nowak, 2014, s 4). Świadczy to o stałej tendencji wzrostowej, która wymaga wdrożenia środków zaradczych w celu zmniejszenia tempa wzrostu odsetka ludzi otyłych w Polsce.

Napoje słodzone są obecnie głównym czynnikiem przyczyniającym się do otyłości i cukrzycy. Artykuły spożywcze, a w szczególności napoje słodzone, dostępne w sprzedaży zawierają znaczne ilości cukru, który powoduje wiele niepożądanych skutków w organizmie człowieka. Międzynarodowa Organizacja Zdrowia zaleca, aby codzienne spożycie cukru nie przekraczało 10% zapotrzebowania kalorycznego (WHO, 2017). W przeliczeniu dla osoby dorosłej jest to liczba 12 łyżeczek cukru. Napoje słodzone często są głównym źródłem cukru w diecie dzieci i młodzieży i bardzo szybko mogą się przyczynić do przekroczenia zalecanej przez WHO normy. Problem otyłości narastał w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat w znaczącym tempie. Od 1975 do 2016 r. odsetek ludzi otyłych zwiększył się aż trzykrotnie. Ponadto, wyszczególniając grupę osób młodych, statystyki pokazują jeszcze większą skalę problemu. W tym samym przedziale czasowym odsetek otyłych dzieci wzrósł z 11 mln do 124 mln w 2016 r., co pokazuje, jak wielkim problemem stało się zwiększenie spożycia cukrów szczególnie wśród najmłodszej grupy społecznej (WHO, 2017). Nie można zapominać, że konsekwencjami zbyt dużego spożycia cukrów w diecie jest nie tylko

otyłość, lecz także większe ryzyko chorób serca czy nowotworów. To samo badanie wskazuje również na szereg problemów ekonomicznych niosących niebezpieczne konsekwencje dla gospodarki. Szacuje się, że w przedziale czasowym od 2011 do 2030 r. w związku z wydatkami dotyczącymi tego problemu światowe PKB zmniejszy się o ok. 1,7 tryliona USD.

Aby zapobiec tej sytuacji, rządy państw mogą wdrożyć działania wspomagające poprawę nawyków żywieniowych społeczeństwa i redukcję konsumpcji cukru. Jednym z takich narzędzi jest wprowadzenie opłaty od napojów słodzonych, która daje wiele benefitów. Głównym założeniem tej daniny jest zmniejszenie spożycia cukru, co w konsekwencji wpłynie na oszczędności w służbie zdrowia. Przychody uzyskane z opłaty mogą być użyte w ramach promowania zdrowego stylu życia i ciągłego zachęcania do eliminowania cukru z diety. Aby zredukować problem nadmiernego spożycia cukrów i zahamować światową epidemię otyłości, rządy powinny skupić się na trzech podstawowych filarach: podatki od szkodliwych artykułów spożywczych, ograniczenie marketingu produktów słodzonych, w szczególności dla dzieci, a także ciągła edukacja.

Według Banku Światowego „Dobrze skonstruowany podatek od słodkich napojów może zwiększać dobrobyt w kraju” (Shekar i Popkin, 2020). Opłaty nakładane na cukier sięgają okresu przed II wojną światową, kiedy to był on obciążony podatkiem akcyzowym. Na świecie projekt ten wprowadziło już blisko 40 krajów, a w Unii Europejskiej 10 (Ptak-Iglewska, 2020).

Wprowadzenie podatku cukrowego w wielu państwach przyniosło zamierzony pierwotnie skutek – korzyści ekonomiczne i socjologiczne. W Wielkiej Brytanii spowodowało, że średnia zawartość cukru w napojach słodzonych zmalała o 29% (Conolly i Craig, 2019). Przykładem innego kraju, w którym wprowadzenie opłat od słodkich napojów przyczyniło się do wielu korzystnych zmian, jest Meksyk. W 2014 r. zaimplementowano nowy podatek w wysokości 1 peso na litr napoju. Spowodowało to średni wzrost cen tego typu produktów o ok. 11% (Fernandez i Raine, 2019). Badania Colchero, Popkina, Rivery i Ng (2016) wykazały największe różnice w zachowaniach nabywczych wśród najmniej zamożnych grup społecznych. Sprzedaż napojów niesłodzonych cukrem wzrosła w ciągu roku o 4%, w szczególności wody butelkowanej. Powtórzone po dwóch latach badania wykazały spadek zakupów słodzonych napojów wśród najuboższych mieszkańców Meksyku o blisko 10% (Colchero i in., 2017). Pokazuje to korelację wprowadzenia nowej opłaty i zmian w częstotliwości nabywania napojów słodzonych cukrem przez konsumentów. Potwierdza również, że największymi beneficjentami implementacji nowego prawa są najuboższe warstwy społeczne, które pomimo największych strat ekonomicznych związanych z tymi regulacjami zyskują coś cenniejszego – nowe nawyki zakupowe, które przyczyniają się do znacznie lepszego odżywiania się, a co za tym idzie – mniejszej podatności na wiele niebezpiecznych chorób (Fernandez i Raine, 2019). Świadczą

o tym również wcześniejsze badania WHO (2017), które wykazały największe korzyści wynikające z tej opłaty dla najmniej zamożnej warstwy społecznej i ludzi młodych, mających najbardziej elastyczne preferencje zakupowe, nieuważane długoterminowymi nawykami zakupowymi.

Patrząc na kraje, które wprowadziły opłatę cukrową, można wyciągnąć kilka wniosków. Od wprowadzenia tej opłaty do pojawienia się jej skutków w postaci poprawy zdrowia społeczeństwa i kondycji służby zdrowia w danym kraju musi minąć dłuższy czas, który pozwoli na zaadaptowanie zmian do gospodarki. *Modelling studies* przewidują, że wprowadzenie takich opłat będzie miało zdecydowany wpływ na zmniejszenie liczby lat przeżytych w niepełnosprawności, wskaźnika otyłości i cukrzycy typu drugiego czy problemów stomatologicznych. Według WHO (2017) wprowadzenie podatku od napojów wysokosłodzonych jest potrójnym zwycięstwem (*triple win*). Po pierwsze, poprawia ogólny stan zdrowia społeczeństwa, po drugie, redukuje koszty służby zdrowia, a po trzecie, jest to źródło dochodu dla budżetu państwa i zwiększenie produktywności wśród producentów (WHO, 2017).

Analizując sytuację w Polsce, należy zwrócić uwagę na zderzenie pokoleniowe. Społeczeństwo jest podzielone pod względem nabytych lub nieustannie nabywanych nawyków. Starsze generacje są przyzwyczajone do spożywania dużej ilości cukru. Wychowały się w czasach, kiedy cukier dodawano do prawie każdego posiłku. Głównym hasłem wówczas było: „Cukier krzepi”. Obecnie znaleźć można wiele przykładów reklam z wcześniejszych lat, na których dzieci, aby zachować zdrowie, są karmione łyżkami cukru. Jednocześnie obserwuje się aktywność fitmianiaków – przedstawicieli młodego pokolenia, którzy nawołują do ograniczenia cukru do minimum, a najlepiej całkowitej rezygnacji z niego. Moda na unikanie cukru przeradza się w skrajnych przypadkach w zachowania ortoreksyjne, czyli takie, kiedy to osoby panicznie boją się zjedzenia choćby ziarnka słodzika. Pogodzenie przedstawicieli każdej grupy społecznej, którzy mają odmienne zdania na temat cukru, jest stosunkowo trudne. Opłata cukrowa może pogłębiać konflikty na tym tle.

2. Mechanizm opłaty cukrowej

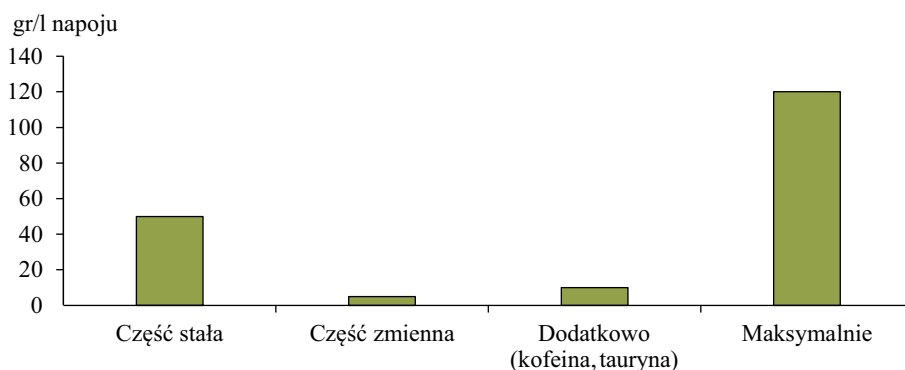
W Polsce od 1 stycznia 2021 r. została wprowadzona – na mocy Ustawy z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów – opłata nakładana na środki spożywcze, zwana potocznie opłatą lub podatkiem cukrowym. Jest ona nakładana na napoje z dodatkiem cukrów, substancji słodzących, które zastępują cukier, a także

kofeiny lub tauryny (Sobecki i Rocznik, 2021). Otrzymane środki są przekazywane na działania edukacyjne o charakterze profilaktycznym i na świadczenia opieki zdrowotnej, które mają związek z poprawą stanu zdrowia społeczeństwa, w szczególności przeciwdziałaniu otyłości i nadwadze. Głównym beneficjentem tej opłaty jest Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ). W 96,5% opłata zasila NFZ, a 3,5% trafia do budżetu państwa. Skierowanie tej składki do konkretnego podmiotu i wykorzystanie jej w jasno określonych celach uzasadniają nazwanie jej opłatą, a nie podatkiem, który nie wskazuje sprecyzowanego, głównego beneficjenta (Ustawa z dnia 11 września 2015 r.).

Z założenia obowiązek zapłaty należy do podmiotów, które produkują napoje obciążone tą opłatą, importera lub podmiotu, który kupuje napoje w ramach wewnątrzspółnotowej dostawy towarów (Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, 2021).

Opłata cukrowa została nałożona na wszystkie napoje, które zawierają w swoim składzie powyżej 5 g cukru na 100 ml napoju. Na wysokość tej opłaty wpływa wiele czynników – składa się ona z części stałej i zmiennej. Część stała to 50 gr za litr napoju zawierającego cukier lub słodzik. Jeśli napój zawiera więcej niż 5 g cukru w 100 ml, dodatkowo za każdy gram naliczana jest część zmienna w wysokości 5 gr. W sytuacji, gdy napój zawiera kofeinę lub taurynę, do wysokości opłaty dolicza się 10 gr. Maksymalna wysokość opłaty nie może przekroczyć 1,20 zł/l. Zwolnione z tej opłaty są soki i nektary zawierające minimum 20% wsadu owocowego, napoje na bazie mleka, izotoniki oraz wyroby medyczne, takie jak syropy (Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, 2021). Na rysunku 2 przedstawiono ilość wskazanych czynników wpływających na wysokość opłaty cukrowej.

Opłatę cukrową rozlicza się miesięcznie i należy zapłacić ją do 25. dnia kolejnego miesiąca. Rozliczenie trzeba wykonać poprzez złożenie informacji o wy-



Rysunek 2. Składowe opłaty cukrowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Skonieczna, 2020).

sokości opłaty CUK-1, która jest rodzajem deklaracji podatkowej. W razie niezapłacenia w terminie przewidziane są sankcje w wysokości 50% kwoty, którą miał zapłacić podmiot (Sobecki i Rocznik, 2021).

Po wejściu w życie opłaty cukrowej przedstawione założenia w niektórych przypadkach okazały się odmienne od rzeczywistej wysokości opłaty. Chodzi tu konkretnie o maksymalną kwotę, która według ustawy nie powinna przekraczać 1,20 zł na litr napoju. Natomiast aplikacja CUK oraz informacje publikowane przez Ministerstwo Finansów (Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, 2021) wskazywały, że maksymalna wysokość opłaty powinna być stosowana zbiorczo do wszystkich napojów wprowadzanych przez podatnika na rynek w danym okresie, co oznacza, że stawka opłaty stosowana w odniesieniu do poszczególnych napojów może przekraczać ten limit. Podejście takie w oczywisty sposób prowadziło w wielu przypadkach do zwiększenia opłaty ze względu na „uśrednienie” opłaty dla poszczególnych napojów (Sobecki i Rocznik, 2021).

Ważnym wskaźnikiem pokazującym efektywność opłaty cukrowej jest *pass-through rate*, tj. współczynnik tranzytu. Wskazuje on, w jakim stopniu nałożona na producentów danina jest przeliczana na konsumentów ostatecznych w postaci wzrostu cen detalicznych. W skali światowej w krajach, które wprowadziły taką opłatę, wskaźnik wahał się w granicach od 50% do aż 100% (Hattersley i in., 2020).

Poprzez wprowadzenie opłaty cukrowej można również regulować popyt na produkty substytucyjne dla napojów wysokosłodzonych. Opłata tego typu powinna być zaprojektowana w taki sposób, aby jednocześnie ograniczyć zakup produktów wysokosłodzonych, a także umożliwić nabycie zdrowych zamienników, takich jak woda czy napoje niskokaloryczne bez dodatku cukru (Hattersley i in., 2020).

3. Reakcja producentów na opłatę cukrową

Na nową daninę reagują wszystkie ogniwa łańcucha dostaw. Starając się dostosować do zmiany, podejmują różne kroki, których nadrzędnym celem jest podporządkowanie się wymogom nałożonym przez instytucje państwowe. Wiele działań jest wdrażanych na pierwszym etapie łańcucha – produkcji.

Producenci to taki człon współtworzący rynek, którego zadaniem jest wyprodukować dany produkt. Z jednej strony wywierają oni wpływ na rynek, a z drugiej – są pod wpływem czynników rynkowych. Konieczne jest, aby producent oferował taki produkt, który stanie się potrzebą nabywców, przy jednoczesnym dostosowaniu się do rynkowych warunków. Wyzwaniem, jakie stoi przed produ-

centem, jest znalezienie punktu optymalnego między kosztem produkcji i ceną jednostkową produktu. Rozważa się takie czynniki jak: trendy rynkowe, tendencje zakupowe czy wysokość wydatków ponoszonych przez nabywców w danej grupie produktowej. Dostrzegając mechanizmy działania gospodarki, producenci podejmują optymalne dla nich kroki, aby zachować płynność finansową. Chcąc zapobiec niepożądanym dla przedsiębiorstw skutkom, wyróżniono trzy główne działania, których celem jest osiągnięcie zadowolających i zaplanowanych wyników przez pierwsze ogniwo łańcucha dostaw, a które zostały wdrożone w ramach odpowiedzi na opłatę cukrową.

Przywołując teorię wyboru konsumenta, można zauważyć, że gospodarstwa domowe mają ograniczone zasoby finansowe, które rozdysponowują w taki sposób, aby uzyskać jak najwyższą użyteczność i zaspokojenie swoich potrzeb. Kluczowym czynnikiem do monitorowania są dochody konsumentów oraz ich skłonności nabywcze. Tym samym producenci muszą odpowiadać na zaistniałe warunki i pewne ograniczenia ze strony nabywców. Zdarzyć się może, że nabywca – mimo punktu odniesienia, jakim jest pozytywna relacja z daną marką – musi zrezygnować z dalszego kupowania produktów oferowanych przez tę markę ze względu na zbyt drogie produkty. Stąd też, aby zapobiec podobnej sytuacji na rynku, po nałożeniu na produkty dodatkowej opłaty cukrowej część producentów zmniejsza ich opakowania, co pozwala zachować niezmienną cenę. Mechanizm ten określa się downsizingiem.

Podkreśla się, że nabywcy podczas zakupów rzadko sprawdzają wysokość ceny w przeliczeniu na 1 jednostkę (Binkley i Bejnarowicz, 2003; Granger i Billson, 1972; Raghurir i Krishna, 1999; Russo, 1977). Skutkiem tego jest brak porównywalności ceny między produktami na jednostkę (np. w przeliczeniu na 100 ml), a raczej porównywanie półkowej ceny produktu do półkowej ceny innego produktu. Producenci wykorzystują znajomość tego mechanizmu zachowań nabywców i decydują się na zmianę wielkości opakowania na mniejsze bez zmiany ceny sklepowej produktu. Cakir i Balagtas (2014) podkreślają, że ceny w przeliczeniu na daną jednostkę są ignorowane przez nabywców, dlatego producenci wolą zmienić wielkość produktu, a nie jego cenę. Zauważa się również, że klienci podczas zakupów nie dysponują dostateczną ilością czasu, aby przeliczać i porównywać ceny jednostkowe. To może wpływać na podniesienie przychodów przedsiębiorstwa przy niezwiększaniu poniesionych kosztów, a tym samym przekładać się na zwiększenie zysków (Ellison i Ellison, 2009). Jednocześnie warto wspomnieć o awersji do ryzyka, która cechuje nabywców (Erdem, Imai i Keane, 2003; Erdem i Keane, 1996; Kahneman i Tversky, 1979; Meyer i Arvind, 1985; Roberts i Urban, 1988). Według Shoemakera i Shoafa (1975) osoby, które wcześniej zapoznały się z daną marką i stały się wobec niej lojalne, nie zrezygnują z zakupu produktów przez tę markę oferowanych. Autorzy ci podkreślają, że nabywcy chętniej kupują produkty o mniejszej

pojemności i znanej im marki niż o większej pojemności, jednak marki niezna-nej. W ten sposób minimalizowane jest ewentualne rozczarowanie zakupowe, związane np. ze smakiem czy funkcjonalnością nabytego dobra.

Z jednej strony kupujący są wyczuleni na zmiany ceny dóbr. Sprzyja temu dobra widoczność cen towarów na półkach sklepowych. Z drugiej jednak strony producenci nieczęsto informują o zmianie wielkości produktu, nie chcąc tracić nabywców (Yonezawa i Richards, 2016). Poszukując rozwiązania optymalnego, należy kierować się transparentnością i brać pod uwagę spostrzegawczość konsumentów.

Niektórzy producenci wdrażają narzędzia zapobiegawcze. Wyjątkiem, który zwalnia producentów od opłaty cukrowej, jest zawartość w napoju słodzonym minimum 20% wsadu owocowego. Przedsiębiorcy widząc tę możliwość, postanowili zmodyfikować skład swoich produktów w taki sposób, aby były one zwolnione z opłaty.

Przykładem takiego zabiegu jest nowa zawartość napoju Oshee (tabela 1). Oprócz zmniejszenia ilości cukru w produkcie, na drugim miejscu w składzie napoju znalazł się sok jabłkowy. Jest to ciekawy przypadek, ponieważ smak tego produktu zupełnie się zmienił. Widać, że producent celowo wprowadził 20% soku jabłkowego, aby uzyskać korzyści finansowe. Dzięki temu producent jest zwolniony z opłaty cukrowej. Taki zabieg jest korzystny nie tylko dla producenta. Konsument po wypiciu 250 ml napoju nie dostarcza bowiem sobie aż 20 g cukru, lecz jedynie 11,8 g, co jest redukcją tej ilości o prawie połowę.

Tabela 1. Porównanie składu napoju Oshee przed wprowadzeniem zmian i po nim

Wartość odżywcza	Skład pierwotny (250 ml)	Skład determinowany opłatą cukrową (250 ml)
Wartość energetyczna	80 kcal	60 kcal
Węglowodany	20 g	12,3 g
Węglowodany, w tym cukry	20 g	11,8 g

Źródło: (Kinasiewicz i Kokoszkiwicz, 2021).

Na rysunku 3 zaprezentowano skład napoju po wprowadzeniu zmian. Należy zwrócić uwagę, że na końcu opisu pojawił się komunikat zachęcający do prowadzenia aktywnego trybu życia, co podkreśla istotę przeprowadzonego rebrandingu.

Innym zabiegiem producentów jest proponowanie wersji standardowego napoju w formie *light*. Taka odmiana cieszy się dużą popularnością od dłuższego czasu. Jednak, co ciekawe, nowa opłata zachęciła kolejnych odbiorców do spróbowania napoju w wersji *light* i pozostania przy nim, wskutek czego zwiększyła się liczebność grupy docelowej. Producenci znacznie chętniej niż przed wprowa-

Napój gazowany o smaku pomarańczowym z dodatkiem witamin oraz minerałów. Pasteryzowany. Składniki: woda, sok jabłkowy z zagęszczonego soku (20%), cukier, dwutlenek węgla, kwas: kwas cytrynowy; regulator kwasowości: cytryniany sodu; naturalne aromaty, glukonian cynku, selenian (IV) sodu, przeciwutleniacz: kwas askorbinowy; barwnik: karoteny; witaminy: niacyna, biotyna. Tworzenie się osadów jest zjawiskiem naturalnym. Najlepiej spożyć przed: data i numer partii produkcyjnej podano na spodzie puszki. Przechowywać w suchym i chłodnym miejscu, nie zamrażać. OSHEE zachęca do prowadzenia zdrowego trybu życia i odżywiania się w sposób zrównowagony.

Rysunek 3. Skład Oshee po wprowadzeniu zmian

Źródło: opracowanie własne.

dzeniem opłaty cukrowej stosują zamienniki wysokosłodzonych napojów. Założeniem tego działania jest obniżenie kaloryczności produktu i zawartości w nim cukru. Przykładem takiego zachowania jest zabieg producenta oranżady Helena, który bardzo dynamicznie, zaraz po wprowadzeniu opłaty cukrowej, zaprezentował oranżadę w nowej odsłonie, ze znacznie mniejszą zawartością cukru. Przez kilkadziesiąt lat oranżada Helena była produkowana w niezmienionej formie, jednak wprowadzenie nowej daniny zmusiło producenta do dostosowania się do rynku i zaproponowania zdrowszej wersji. Marka opisywanego napoju od lat wypracowuje swoją rynkową tożsamość, chcąc być produktem niezbędnym na polskim stole. Jej celem jest utrzymanie tego wizerunku. Mimo to chętnie informuje o zmianie receptury swoich produktów, wierząc, że odbiór marki nie zmieni się na negatywny, a nawet, być może, będzie lepszy. Do nowej narracji firma wykorzystuje medialnych celebrytów, którzy podkreślają nowy charakter produktu.

4. Mechanizmy wdrożone przez detalistów

Kolejnym etapem łańcucha dostaw są wszelkiego typu pośrednicy, których zadaniem jest zgromadzenie produktów, na które jest zapotrzebowanie, i sprzedanie ich osobom fizycznym po optymalnych dla nich cenach. Część tych pośredników określić można mianem detalistów. Dostrzegają oni komplikacje związane z utrzymaniem typowego poziomu sprzedaży po wprowadzeniu opłaty cukrowej. Stąd też, aby jak najbardziej zmniejszyć lukę powstałą w wynikach, wykształcili mechanizmy zapobiegawcze.

Coraz częstszym zjawiskiem, z jakim mają styczność klienci sklepów, jest możliwość zakupu produktów w zestawie (tzw. wielosztukach/wielopak) po cenie ustalonej jako niższa. Pojawiają się oferty dwupaków, czteropaków, sześciopaków, a przed większymi krajowymi wydarzeniami niektórzy proponują także opcję dwunastopaków. Dzięki temu zabiegowi cena produktu w przeliczeniu na jedną sztukę spada. Nierzadko osiąga poziom sprzed wprowadzenia opłaty, czyli taki, do którego nabywca jest przyzwyczajony. Dodatkowo angażujące kampanie udostępniane wieloma kanałami (np. w gazetkach sklepowych, telewizji, na internetowych bannerach czy w mediach społecznościowych) powodują, że nabywca czuje potrzebę kupienia napojów wysokosłodzonych w większych ilościach. Warto również podkreślić, że sama promocja nie zachęca do konsumowania wielu sztuk w krótkim czasie. Można zatem produkty z długim terminem ważności kupić w danym momencie po niższej cenie i zachować na inne wydarzenie odległe w czasie. Sam czas nie powinien być jednak kluczową kwestią dla nabywcy, ponieważ zauważa się dużą częstotliwość kampanii z wielosztukami na rynku w ostatnim czasie. Detaliści prześcigają się wzajemnie z nadzieją wyprzedzenia konkurencji. Takie koncepcje jak wielosztuki z okazji walentynek, pierwszego dnia wiosny, Wielkanocy czy zakończenia szkoły weszły już w życie i założyć można, że będą oczekiwane przez społeczeństwo coraz bardziej. Daje to możliwość częstszego zaopatrzenia się w produkty wysokosłodzone. Jest to także mechanizm, który ma zachęcić duże grono nabywców do zakupów u konkretnego detalisty.

Wielopaki to nie jedyne narzędzie sprzedaży pobudzające apetyt konsumenta, które zauważono w ostatnim okresie. Promocje cenowe są częstym zjawiskiem w sklepach detalicznych, a szczególnie w dyskontach. W momencie podwyższenia wartości napojów wysokosłodzonych ich ceny sklepowe również zostały podwyższone. Warto rozważyć kwestię przyzwyczajenia nabywców w korelacji z nowym mechanizmem – specyficzną promocją cenową. Tę promocję można określić eksceną. Sprzedawcy w swoich strategiach posiłkują się cenami sprzed wprowadzenia opłaty. Nowe promocje bezpośrednio do nich nawiązują. Oznacza to, że można kupić napój wysokosłodzony po cenie sprzed stycznia 2021 r. Wydaje się to korzystnym rozwiązaniem dla wielu nabywców, którzy są przyzwyczajeni do wartości produktów. Tym samym zastosowany mechanizm wprowadza stan, który panował jeszcze w 2020 r., i nie powoduje cenowego szoku zakupowego.

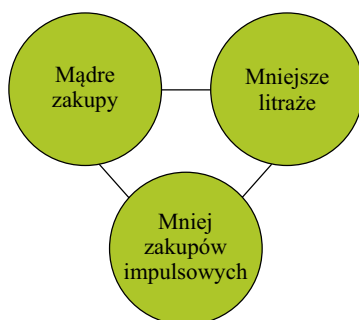
Na podejmowanie decyzji przez nabywców, w jakiej sieci sklepów kupić dany produkt, wpływ mają m.in. internetowe porównywarki. Za ich pośrednictwem można wyszukać najbardziej korzystne dla decydenta oferty. Dzięki szerokiej dostępności do Internetu taki benchmarking można wykonać prawie w każdym miejscu i czasie. Nie jest konieczne badanie cen offline przez udanie się do wybranych sklepów, zatem jest to także duża oszczędność czasu. Wśród ofert są

takie, które uwzględniają promocje cenowe czy łączące produkty w wielosztuki. Porównywarki oferują również swoje wewnętrzne rabaty, co także uwzględniają decydenci w procesie zakupowym. To narzędzie wydaje się korzystne nie tylko dla kupujących, lecz również detalistów, którzy mogą monitorować status konkurencji pod kątem aktualnych promocji czy po prostu cen. Dla sprzedawców pojawia się możliwość wpływania na konsumentów przez zamieszczanie personalizowanych propozycji promocyjnych. Internetowe gazetki benchmarkingowe są rozwiązaniem bardzo wygodnym, co warto uwzględnić w procesie tworzenia strategii marketingowej.

Relatywnie skomplikowane wydaje się zmierzenie siły wpływu przedstawionych mechanizmów na zachowania nabywców czy wyniki sprzedażowe detalistów ze względu na ograniczone dane i badania po 1 stycznia 2021 r. Należałoby jednak monitorować te mechanizmy, ponieważ ich działanie w dużej mierze bazuje na ekonomii behawioralnej, która w tej kwestii może okazać się pomocna podczas analizy.

5. Zachowania nabywców po wprowadzeniu opłaty cukrowej – model 3M

Opłata cukrowa wpływa na zachowania nabywców dotyczące kupowania napojów słodzonych (rysunek 4). Klient może przyjąć jedno, dwa lub wszystkie z przedstawionych zachowań. W społeczeństwie można zaobserwować trzy główne zmiany zachowań, między którymi występuje korelacja. Pierwszym zjawiskiem jest *smartsopping*, czyli nastawienie konsumenta na przemyślane i rozsądne zakupy (Google, 2019). Nabywca zwraca uwagę nie tylko na cenę pojedynczego produktu, lecz jest także przygotowany do zakupu jego więk-



Rysunek 4. Koncepcja 3M

Źródło: opracowanie własne.

szych ilości w sytuacji, gdy występuje promocja, aby zaoszczędzić więcej pieniędzy. Jest również skłonny do korzystania z programów lojalnościowych, pozwalających mu zmniejszyć koszty zakupu. Co więcej, przed podjęciem decyzji zakupowej konsument często czerpie z wiedzy dostępnej w przestrzeni internetowej, która pomaga mu kształtować opinie na temat stosunku ceny do użyteczności produktu. W tym celu korzysta z wyszukiwarek internetowych lub opinii innych użytkowników w mediach społecznościowych. Co więcej, konsument może sprawdzić miejsca, w których będzie mógł dokonać najlepszego zakupu z ekonomicznego punktu widzenia. Drugą prawidłowością wynikającą z wprowadzonej opłaty cukrowej jest zakup mniejszych litraży. Wiąże się to z psychologiczną barierą zakupu. Jeśli klient przed wprowadzeniem tej opłaty przyzwyczajony był do wydania określonej kwoty za dany produkt, to po podwyżce ceny nie będzie skłonny do zwiększenia wydatków. Z dużym prawdopodobieństwem zdecyduje się wybrać mniejsze opakowanie danego produktu. Trzecią zmianą w zachowaniach nabywców jest kupowanie mniejszej ilości napojów bezalkoholowych pod wpływem impulsu. Wzrosła świadomość klientów odnośnie do wzrostu cen napojów, co przełożyło się na mniejszą beztróskę w podejmowaniu decyzji nabywczych, a co za tym idzie – mniejszą liczbę decyzji podejmowanych pod wpływem emocji czy bodźców w środowisku sklepowym.

Podsumowanie

Wprowadzenie opłaty cukrowej ma służyć promowaniu zdrowego stylu życia, zmianie nawyków konsumenckich Polaków zarówno na płaszczyźnie świadomości, edukacji, jak i podświadomości, a co za tym idzie – zmniejszeniu konsumpcji białego cukru. Już można zaobserwować spadek wolumenu sprzedaży napojów słodzonych cukrem (Wprost Biznes, 2021). Jest to pozytywny skutek wprowadzenia opłaty cukrowej. Popyt na napoje objęte tą daniną jest elastyczny, co oznacza, że wzrost ceny powoduje zmniejszenie ilości kupowanych towarów. Jednak przede wszystkim opłata jest źródłem finansowania przez NFZ walki z problemem otyłości i cukrzycy. Dzięki takiemu wsparciu można przeznaczać pieniądze na pracę nad nowymi lekami, zwiększać świadomość społeczeństwa i dofinansowywać zajęcia sportowe dla dzieci.

Opłata cukrowa niekoniecznie musi oddziaływać regresywnie. Z jednej strony zmniejsza ona dochód rozporządzalny podmiotów uzyskujących najniższe wynagrodzenia czy posiadających najmniejszą ilość pieniędzy. Z drugiej jednak strony to właśnie ta grupa najbardziej skorzysta pod względem zdrowotnym. Według Banku Światowego (WHO, 2017) osoby mało zamożne mają

zwykle najmniejszą wiedzę na temat zdrowego odżywiania się i zdecydowanie częściej sięgają po produkty zawierające dużą ilość cukru. Nałożenie opłaty i wzrost cen tych produktów mogą przyczynić się do powstania bariery psychologicznej i ekonomicznej, które zapoczątkują nowe nawyki żywieniowe wśród grupy dotychczas decydującej się na produkty z wysoką zawartością cukru. Ma to duży związek z ekonomią behawioralną, która kształtuje zachowania nabywców poprzez tworzenie strategii cenowych i marketingowych (Ptak-Igłęwska, 2020).

Wprowadzenie opłaty cukrowej wiąże się również z negatywnymi skutkami dla społeczeństwa i biznesu. Należy wspomnieć o pogłębiających się nierównościach społecznych. Zauważa się, że osoby z niższymi dochodami chętniej sięgają po produkty wysoko przetworzone, w tym napoje wysokosłodzone. Osoby z uboższych warstw społecznych przykładają także mniejszą wagę do jakości spożywanych produktów. Wynika to często z braku wiedzy i świadomości na temat konsumpcji spożywczej oraz ewentualnych negatywnych konsekwencji z nią związanych. Dodatkowo warto przywołać wysokość cen produktów naturalnych, BIO czy z żywnościowymi certyfikatami. Te często są wyższe niż ceny tych samych produktów w wersji „normalnej”. Tym samym osoby z niskim budżetem mają ograniczone możliwości odżywiania się na tym samym poziomie co osoby o wyższych dochodach. I choć w Polsce odchodzi się od warstwowych podziałów społecznych, tak w przypadku konsumpcji napojów wysokosłodzonych te podziały mogą występować. Brak wykształconych odpowiednich nawyków żywieniowych, które nagle nie zmieniają się na lepsze, ponieważ jest to długotrwały proces, oraz ceny napojów są kluczowymi czynnikami powodującymi ten skutek. Zachowując tę samą ilość wypitych napojów przy wyższych cenach, gospodarstwo domowe poniesie większy koszt, czyli w budżecie domowym pozostanie mniej środków do dalszego rozdysponowania. Tworzą się zatem większe nierówności społeczne.

Kwestia braku odpowiedniej edukacji dotyczącej produktów wysokosłodzonych może także sprawić, że produkowanych będzie więcej odpadów, co może zachwiać ekosystem. Wniosek ten powstaje przy założeniu, że konsumpcja napojów wysokosłodzonych mimo większych kosztów nie zmienia się oraz że duża część producentów wprowadza na rynek mniejsze opakowania swoich produktów. Przy spełnieniu obu tych warunków można zauważyć, że osoba, która przyzwyczajona jest do spożycia danej ilości, będzie musiała kupić więcej niż jedno opakowanie produktu. Tym samym kumulują się większe ilości odpadów. Dla przykładu można założyć, że osoba X spożywa na co dzień 2 l napoju wysokosłodzonego. Do tej pory nabywała 1 butelkę o pojemności 2 l. Wprowadzenie opłaty spowodowało, że producent tego napoju zmniejszył wielkość opakowania do półtoralitrowego. W związku z tym przykładowy nabywca musi kupić 1 butelkę półtoralitrową i dokupić kolejną (np. półlitrową). Po spożyciu obu tych

produktów powstaje odpad w postaci dwóch plastikowych opakowań zamiast jednego. Istotna w dzisiejszych czasach jest dbałość o planetę i minimalizacja jej zanieczyszczenia. Producenci, chcąc zoptymalizować swoje działania i dopasować do nowych warunków związanych z opłatą, mogą powodować większe szkody dla środowiska.

Społeczeństwo również wykształca zachowania zapobiegawcze. Uwzględniając opłatę cukrową w krzywej Laffera, można przypuszczać, że ceny napojów wysokosłodzonych, które dynamicznie wzrosły, przyczynią się do szukania rozwiązań alternatywnych. Konsumenci mogą szukać dóbr substytucyjnych na innych, sąsiednich rynkach, co w przyszłości może doprowadzić do powstania szarej strefy cukrowej (Ptak-Iglewska, 2020). Szczególną uwagę skupić należy na Czechach, które mają relatywnie atrakcyjne ceny swoich produktów rodzimych. Szara strefa obniży dochody w budżecie państwa. Zastanawiająca jest kwestia – na jaką skalę.

Działania w zakresie edukacji społeczeństwa prowadzone przez rząd są wciąż zbyt ubogie. Samo nałożenie opłaty nie zlikwiduje problemu, który przez tyle lat narastał wśród Polaków. Oprócz narzędzi finansowych potrzebna jest kampania społeczna, która w obrazowy i kreatywny sposób pokazałaby, jak niebezpieczne skutki może nieść za sobą zbyt duże spożycie cukru. W ten sposób kompleksowo można by zniwelować ten problem. Kluczowy wydaje się czynnik czasu, dzięki któremu edukacja byłaby efektywniejsza. Aby porównać stan zdrowia ludności w poprzednich latach ze stanem obecnym i przyszłym, powinno się przeprowadzać cykliczne badania. Optymalnym odniesieniem są dane monitorujące stopień otyłości społeczeństwa. Takie wyniki można porównywać ze światowymi, wykorzystując raporty dostarczane przez WHO, które obrazują szerszy zakres geograficzny danego problemu.

Konkludując, można wnioskować, że nie ma wyłącznie dobrych lub wyłącznie złych skutków wprowadzenia opłaty. Każde państwo działa na swój sposób, każda narodowość cechuje się innymi nawykami i zwyczajami. Można debatować na temat skutków zauważonych w innych krajach, można się na nie powoływać. Jednak ważniejszą kwestię stanowi ciągle monitorowanie rynku i społeczeństwa lokalnego, polskiego, aby móc wyciągać własne wnioski i szybko reagować na potencjalne negatywne skutki, próbując im zapobiec.

Bibliografia

- Bieniek, J., Brończyk-Puzoń, A., Dittfeld, A., Koszowska A. i Nowak, J. (2014). Epidemiologia otyłości na świecie i w Polsce. *Forum Zaburzeń Metabolicznych*, 5(1), 1–5.

- Binkley, J. K. i Bejnarowicz, J. (2003). Consumer price awareness in food shopping: the case of quantity surcharges. *Journal of Retailing*, 79(1), 27–35. [https://doi.org/10.1016/S0022-4359\(03\)00005-8](https://doi.org/10.1016/S0022-4359(03)00005-8)
- Cakir, M. i Balagtas, J. V. (2014). Consumer response to package downsizing: Evidence from the Chicago Ice Cream Market. *Journal of Retailing*, 90(1), 1–12. <https://doi.org/10.1016/j.jretai.2013.06.002>
- Colchero, M. A., Popkin, B. M., Rivera, J. A. i Ng S. W. (2016). Beverage purchases from stores in Mexico under the excise tax on sugar sweetened beverages: observational study. *BMJ*, 352(9). <https://doi.org/10.1136/bmj.h6704>
- Colchero, M. A., Rivera-Dommarco, J., Popkin, B. M. i Ng, SW. (2017). In Mexico, evidence of sustained consumer response two years after implementing a sugar-sweetened beverage tax. *Health Aff*, 36(3), 564–571. <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2016.1231>
- Conolly, A. i Craig, S. Public Health England. (2018). *Health survey for England. Overweight and obesity in adults and children*. Health and Social Care Information Centre. Pobrane z <http://healthsurvey.hscic.gov.uk/media/81625/HSE18-Adult-Child-Obesity-rep.pdf>
- Ellison, G. i Ellison, S., F. (2009). Search, obfuscation, and price elasticities on the internet. *Econometrica*, 77(2), 427–52. <https://doi.org/10.3982/ECTA5708>
- Erdem, T. i Keane, M., P. (1996). Decision-making under uncertainty: capturing dynamic brand choice processes in turbulent consumer goods markets. *Marketing Science*, 15(1), 1–20. <https://doi.org/10.1287/mksc.15.1.1>
- Erdem, T., Imai, S. i Keane, M., P. (2003). Brand and quantity choice dynamics under price uncertainty. *Quantitative Marketing and Economics*, 1(1), 5–64. <https://doi.org/10.1023/A:1023536326497>
- Fernandez, M. A. i Raine, K., D. (2019). Insights on the influence of sugar taxes on obesity prevention efforts. *Current Nutrition Reports*, 8, 333–339; <https://doi.org/10.1007/s13668-019-00282-4>
- Google. (2019). *Journey of Smart Shopper*: <https://www.thinkwithgoogle.com/intl/en-ccc/consumer-insights/consumer-journey/journey-smart-shopper-consumer-electronics-ccc/>
- Granger, C. i W.J., Billson, A. (1972). Consumers' attitudes toward package size and price. *Journal of Marketing Research*, 9(3), 239–248. <https://doi.org/10.1177/002224377200900301>
- GUS (Główny Urząd Statystyczny). (2011). *Stan zdrowia ludności w 2009*. Warszawa. Pobrane z https://stat.gov.pl/download/cps/rde/xbcr/gus/ZO_stan_zdrowia_2009.pdf
- Hattersley, L., Thiebaud, A., Fuchs, A., Gonima, A., Silver, L. i Mandeville, K. (2020). *Taxes on sugar-sweetened beverages: International evidence and experiences*. World Bank Group. Health, Nutrition and Population Global Practice. Pobrane z <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35186/Taxes-on-Sugar-Sweetened-Beverages-International-Evidence-and-Experiences.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- IHME. (2018). *Findings from the Global Burden of Disease Study 2017*. Seattle, WA: IHME. Pobrane z: https://www.healthdata.org/sites/default/files/files/policy_report/2019/GBD_2017_Booklet.pdf
- Kahneman, D. i Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2), 263–291. <https://doi.org/10.2307/1914185>

- Kinasiewicz, A. i Kokoszkiewicz, M. (2021, 29 stycznia). Producenci znaleźli sposób na podatek od cukru. Przejrzeliśmy produkty Oshee i Zbyszko. *Wiadomości Handlowe*. Pobrane z <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/artykul/producenci-znalezli-sposob-na-podatek-od-cukru-przejrzeliśmy-produkty-oshee-i-zbyszko-tylko-u-nas>
- Meyer, R. J. i Arvind, S. (1985). A multiattribute model of consumer choice during product learning. *Marketing Science*, 4(1), 41–61.
- Ptak-Iglewska, A. (2020, 6 lutego). Bank Światowy: podatek od słodkich napojów działa. *Rzeczpospolita*. Pobrane z <https://www.rp.pl/budzet-i-podatki/art897921-bank-swiatowy-podatek-od-slodkich-napojow-dziala>
- Raghubir, P. i Krishna, A., (1999). Vital dimensions in volume perception: can the eye fool the stomach?. *Journal of Marketing Research*, 36(3), 313–326. <https://doi.org/10.2307/3152079>
- Ritchy, H. i Roser, M. (2017). *Obesity*. Pobrane z <https://ourworldindata.org/obesity>
- Roberts, J. H. i Glen, L. U. (1988). Modeling multiattribute utility, risk, and belief dynamics for new consumer durable brand choice. *Marketing Science*, 34(2), 167–185. <https://doi.org/10.1287/mnsc.34.2.167>
- Russo, J. E. (1977). The value of unit price information. *Journal of Marketing Research*, 14(2), 193–201.
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej. (2021, 4 stycznia). Pobrane z <https://www.gov.pl/web/ijhars/podatek-cukrowy>
- Shekar, M. i Popkin, B. (2020). *Obesity. Health and economic consequences of an impending global challenge*. World Bank Group.
- Shoemaker, R. W. i Shoaf, R. F. (1975). Behavioral changes in the trial of new products. *Journal of Consumer Research*, 2(2), 104–109.
- Skonieczna, A. (2020). 2021: Podatek od sprzedaży detalicznej i podatek cukrowy wchodzi w życie. PMR. Pobrane z <https://retailmarketexperts.com/aktualnosci/2021-podatek-od-sprzedazy-detalicznej-i-podatek-cukrowy-wchodzi-w-zycie/>
- Sobecki, Z. i Rocznik, R. (2021, czerwiec). Podatek cukrowy. *Frontiers in tax. Edycja Polska. KPMG*. Pobrane z <https://home.kpmg/pl/pl/home/insights/2021/06/frontiers-in-tax-podatek-cukrowy.html>
- Ustawa z dnia 14 lutego 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z promocją prozdrowotnych wyborów konsumentów (Dz. U. z 2020 r., poz. 1492).
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1916).
- WHO. (2006). *Obesity and overweight*. Fact Sheets no. 311. Pobrane z https://www.mclveganway.org.uk/Publications/WHO_Obesity_and_overweight.pdf
- WHO. (2021). *Obesity and overweight*. Pobrane z <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>
- WHO. (2017). *Taxes on sugary drinks, Why do it?*. Pobrane z <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/260253/WHO-NMH-PND-16.5Rev.1-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Wprost Biznes. (2021, 21 lutego). Podatek cukrowy działa. Sprzedaż słodzonych napojów spadła. Pobrane z <https://biznes.wprost.pl/finanse-i-inwestycje/podatki/10423321/podatek-cukrowy-dziala-sprzedaz-slodzonych-napojow-spadla.html>
- Yonezawa, K. i Richards, T. J. (2016). Competitive package size decisions. *Journal of Retailing*, 92, 445–469.

EFEKTYWNOŚĆ DZIAŁANIA KRAJOWEJ ADMINISTRACJI SKARBOWEJ¹

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/6>

Arkadiusz Raducki

absolwent Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu
raducki.arkadiusz@gmail.com

Effectiveness of the national tax administration

Abstract

Purpose: The solution to the low efficiency of the tax administration in Poland in the last decade was to consolidate the entire tax apparatus in 2017. The main objective of the study is to determine the impact of fiscal administration consolidation on the effectiveness of its operations. The conducted analysis will allow to assess whether the tax administration reform of 2017 resulted in an increase in the effectiveness of its operation in 2017–2020 compared to previous years.

Design/methodology/approach: The data used here was based on materials published by the Supreme Audit Office and reports of international financial advisory companies, including taxes. The opinions of administrative law and tax law experts on legislative changes affecting the effectiveness of the National Tax Administration were also taken into account. Therefore, the analyses carried out in the study are of secondary nature to a large extent.

Findings: The conducted analysis showed that in 2017–2020 there was a significant improvement in most of the analysed performance indicators of the National Tax Administration compared to previous years. Disadvantageous phenomena in taxation, such as the shadow economy or the VAT and CIT gap, were significantly reduced, which resulted in an increase in the amount of tax and customs revenues in the state budget. The increase in efficiency is also measured in the increased effectiveness of tax and customs-fiscal audits in recent years. The efficiency of the enforcement of tax arrears has also increased significantly. Innovative IT systems played a major role in increasing the efficiency of the consolidated fiscal administration. However, it should be remembered that in the analysed years, i.e. 2017–2020, Poland had a good general economic climate, which significantly facilitated the National Tax Administration to achieve better results. In addition, many factors influence the increase in the efficiency of the tax authorities' activities, example.g. in combating tax crime, so it should be noted that the existing relationships may be of a coincidence.

Keywords: National Tax Administration, efficiency, effectiveness, reform, tax administration.

¹ Rozdział powstał na podstawie pracy magisterskiej autora.

Sugerowane cytowanie:

Raducki, A. (2022). Efektywność działania Krajowej Administracji Skarbowej. W: E. Małecka-Ziembińska (red.), *Podatki w ujęciu retrospektywnym i perspektywnym* (s. 97–118). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/6>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wstęp

Odpowiedzialne kształtowanie polityki fiskalnej nie może odbywać się bez silnej administracji skarbowej. Istotnie kształtuje ona nie tylko sytuację finansową kraju, lecz również bezpośrednio wpływa na sytuację uczestników rynku danego państwa. Niezbędnym elementem pozwalającym państwu osiągnąć zrównoważony rozwój w perspektywie średnio- i długoterminowej jest efektywnie działająca administracja skarbowa, gwarantująca wysoki i pewny dochód do budżetu publicznego. Aby tę efektywność zapewnić, rządy muszą nieustannie dostosowywać strukturę administracji skarbowej i jej zasoby do szybko zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej. W Polsce wraz z początkiem marca 2017 r. doszło do skonsolidowania administracji podatkowej, służby celnej i kontroli skarbowej, które realizowały swoje zadania w różnych strukturach organizacyjnych oraz według innych strategii i kierunków działań. Obowiązujący model aparatu skarbowego przez blisko 20 lat nie podlegał znacznym modyfikacjom i dlatego ostatecznie przestał być skuteczny i efektywny. Aby temu zaradzić, utworzono Krajową Administrację Skarbową (KAS), czyli wyspecjalizowaną administrację rządową w zakresie poboru należności podatkowych i niepodatkowych.

Reforma administracji skarbowej była przeprowadzona w 2017 r. na niespotykaną dotychczas skalę, gdyż zakres wprowadzonych zmian objął ok. 65 tys. pracowników i funkcjonariuszy administracji skarbowej. Izby skarbowe zostały zastąpione przez izby administracji skarbowej, z kolei urzędy celno-skarbowe przejęły zadania urzędów kontroli skarbowej oraz izb i urzędów celnych. Tym samym zniesiono system trzech odrębnie funkcjonujących kontroli, które zostały zastąpione przez dwie – kontrolę podatkową i kontrolę celno-skarbową. Rozszerzono także zakres wykonywanych przez organy skarbowe obowiązków. Najistotniejsza zmiana dotyczyła naczelników urzędów skarbowych, którzy po reformie zaczęli odgrywać rolę podstawowych organów egzekucyjnych. Ze względu na szczególne znaczenie przeprowadzonej reformy oraz jej skalę istotne jest zwrócenie uwagi na skutki skonsolidowania trzech odrębnych pionów administracji: podatkowej, skarbowej i celnej w kontekście efektywności działania administracji skarbowej.

Głównym celem rozdziału jest zatem określenie wpływu skonsolidowania administracji skarbowej na efektywność jej działania. Przeprowadzona analiza pozwoli ocenić, czy reforma administracji skarbowej z 2017 r. skutkowałą zwiększeniem efektywności jej działania w latach 2017–2020 względem lat poprzednich. W związku z tym w opracowaniu skupiono uwagę na najistotniejszych obszarach działalności KAS. W pierwszym punkcie przeanalizowano strukturę dochodów podatkowych i celnych oraz dynamikę ich wzrostu. W dru-

gim przedstawiono koszty funkcjonowania administracji skarbowej i ich udział we wpływach podatkowych, a zatem zbadano efektywność KAS z perspektywy ekonomicznej. W trzecim punkcie zwrócono uwagę na skuteczność przeprowadzania kontroli podatkowych i celno-skarbowych przez organy skarbowe, a w czwartym zbadano efektywność egzekwowania zaległości podatkowych przez organy egzekucyjne. Z kolei w ostatnim punkcie przedstawiono zmiany, które zaszły w kontekście wykorzystywanych przez administrację skarbową systemów informatycznych.

Główny cel rozdziału jest realizowany za pomocą celów szczegółowych, które bezpośrednio nawiązują do kwestii badanych w punktach. Istotne jest zatem zbadanie wpływu utworzenia KAS na wielkość poziomu luki VAT i CIT w Polsce oraz ich znaczenie dla kształtowania się dochodów podatkowych w budżecie państwa. Ponadto szczegółowym celem rozdziału jest analiza liczby przeprowadzonych kontroli podatkowych i celno-skarbowych oraz czynności sprawdzających, jak również przedstawienie zmian legislacyjnych wpływających na ich skuteczność. Do osiągnięcia głównego celu przyczynią się także rozważania na temat wielkości zaległości podatkowych i efektywności ich egzekwowania przez organy egzekucyjne. Ważnym aspektem rozważań jest także ocena znaczenia nowoczesnych systemów informatycznych dla efektywności działania KAS. W osiągnięciu celów rozdziału niezbędne okazały się szczegółowe informacje o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK), dotyczące przede wszystkim skuteczności i efektywności administracji skarbowej w poborze podatków oraz egzekwowania zaległości podatkowych. Wykorzystano również analizy wykonania budżetu państwa publikowane co roku przez NIK, a także raporty międzynarodowych firm doradczych w zakresie finansów, w tym podatków. Uwzględniono także opinie ekspertów prawa administracyjnego i prawa podatkowego dotyczące zmian legislacyjnych, wpływających na efektywność działania KAS.

Kluczowym zagadnieniem prowadzonej analizy jest określenie pojęcia efektywności. W niniejszym rozdziale jest ona rozpatrywana w kategorii ekonomicznej i oznacza stosunek poniesionych nakładów do uzyskanych efektów. W przypadku analizowania efektywności działania administracji skarbowej efekt najczęściej przypisywany jest do wartości osiągniętych dochodów podatkowych, natomiast koszt poboru tych podatków stanowi poniesiony nakład. Niestety z uwagi na niewielką liczbę danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów w tym zakresie trudno jest prowadzić dogłębną analizę efektywności ekonomicznej KAS. Jedynym wskaźnikiem rozpatrzonym w rozdziale należącym bezpośrednio do tak rozumianej efektywności jest wskaźnik udziału kosztów funkcjonowania administracji skarbowej w dochodach podatkowych. Dlatego też mierzoną efektywność poszerzono o inne wskaźniki, które zostały ujęte w dalszej części rozważań. Zalicza się do nich przede wszystkim wskaź-

nik efektywności egzekucji administracyjnej i wskaźnik skuteczności kontroli podatników. Ponadto w rozdziale zwrócono uwagę także na efektywność KAS w walce z przestępczością podatkową.

1. Struktura i dynamika dochodów podatkowych i celnych budżetu państwa

Podstawową funkcją finansów publicznych jest funkcja fiskalna, która polega na zapewnieniu państwu dochodów, dzięki którym można sfinansować wydatki poniesione na wykonywanie zadań publicznych w imię i na rzecz obywateli (Wołowicz, 2021, s. 25). Państwo posiada wiele źródeł dochodów budżetowych, jednak najważniejszym są podatki. Stanowią one ok. 90% całego budżetu Polski. W obecnym systemie prawnym za pobór należności podatkowych i celnych odpowiada KAS. W zakresie badania efektywności jej działania przydatne jest zatem ukazanie zmian w kształtowaniu się dochodów podatkowych w Polsce. To właśnie administracja skarbową odpowiada za wykorzystywanie wszystkich instrumentów, które mają przynosić wymierny skutek w postaci większych dochodów podatkowych w budżecie państwa. Dlatego też analizując efektywność działania KAS, należy wskazać, jak zmieniały się wysokość i struktura dochodów podatkowych i celnych budżetu państwa. W tabeli 1 przedstawiono wysokość i strukturę dochodów podatkowych i celnych w latach 2014–2020.

Zarówno dochody podatkowe, jak i celne sukcesywnie zwiększały się od 2014 r. Suma uzyskanych dochodów podatkowych między rokiem 2014 a 2020 zwiększyła się o ponad 45%. Jednakże na wzrost dochodów podatkowych nie wpływa jedynie efektywnie działająca administracja skarbową. Choć ma ona szczególne znaczenie w kształtowaniu struktury dochodów podatkowych w budżecie państwa, to należy pamiętać także o innych czynnikach, które bezpośrednio wpływają na ich wielkość. W literaturze przedmiotu wymienia się trzy czynniki, które poza działaniem administracji skarbowej wpływają na zwiększenie dochodów podatkowych. Istotne jest zatem uwzględnienie, czy w badanym kraju nastąpił wzrost dochodów ludności wskutek wzrostu płac, wzrostu zatrudnienia i wzrostu cen (Żyżyński, 2009, s. 88). Analizując wzrost dochodów podatkowych w Polsce w latach 2014–2020, należy mieć na względzie to, że wymienione trzy czynniki występowały w każdym badanym roku. Dobra koniunktura gospodarcza w ostatnich latach w Polsce znacznie przyspieszyła wzrost dochodów podatkowych, jednak największy wzrost nastąpił w 2017 r., czyli w roku, w którym utworzono KAS. Trend silnego wzrostu utrzymał się także w kolejnych latach, poza rokiem 2020, w którym

Tabela 1. Dochody podatkowe i celne w latach 2014–2020

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(mln zł)							
Podatek od towarów i usług	124 262,2	123 120,8	126 584,1	156 801,2	174 947,1	180 891,8	184 551,9
Podatek akcyzowy	61 570,4	62 808,6	65 749,3	68 261,3	72 108,5	72 395,9	71 787,3
Podatek od gier	1 234,7	1 337,1	1 406,9	1 640,2	1 901,9	2 336,6	2 337,9
PIT	43 022,0	45 040,0	48 232,4	52 668,8	59 558,7	65 444,9	63 797,4
CIT	23 266,2	25 813,4	26 381,4	29 758,5	34 640,9	39 984,7	41 293,1
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	1 425,0	1 553,5	1 277,5	1 786,2	1 689,1	1 536,5	1 672,1
Podatek od niektórych instytucji finansowych	–	–	3 506,8	4 341,2	4 507,4	4 700,4	4 822,1
CŁO	2 440,7	2 929,1	3 177,8	3 555,7	4 034,6	4 409,0	4 557,7
Suma (bez cła)	254 780,5	259 673,4	273 138,4	315 257,4	349 353,6	367 290,8	370 262,8
(%)							
Podatek od towarów i usług	48,8	47,4	46,3	49,7	50,1	49,2	49,8
Podatek akcyzowy	24,2	24,2	24,1	21,6	20,6	19,7	19,4
Podatek od gier	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
PIT	16,8	17,3	17,7	16,7	17,0	17,8	17,2
CIT	9,0	9,9	9,7	9,4	9,9	10,9	11,1
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	0,6	0,6	0,5	0,6	0,5	0,4	0,4
Podatek od niektórych instytucji finansowych	–	–	1,2	1,4	1,3	1,3	1,3
Suma (bez cła)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

PIT – podatek dochodowy od osób fizycznych

CIT – podatek dochodowy od osób prawnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie (NIK, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020a, 2021a).

pandemia wirusa SARS-CoV-2 zahamowała tę tendencję. Istotne jest zatem zwrócenie uwagi na przyczynę zmianę struktury dochodów podatkowych od 2017 r. Szczególne znaczenie dla wzrostu dochodów podatkowych w latach 2014–2020 miały podatek od towarów i usług, podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek dochodowy od osób prawnych i podatek akcyzowy. W tabeli 2 została ukazana dynamika wzrostu dla tych podatków, jak również dla dochodów z cła.

Tabela 2. Dynamika dochodów podatkowych i z cła w latach 2014–2020

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	(%)						
Podatek od towarów i usług	100,00	99,08	101,86	126,18	140,78	145,57	148,51
PIT	100,00	104,69	112,11	122,42	138,43	152,11	148,29
CIT	100,00	110,94	113,38	127,90	148,88	171,85	177,48
Podatek akcyzowy	100,00	102,01	106,78	110,86	117,11	117,58	116,59
Cło	100,00	120,01	130,20	145,68	165,30	180,64	186,73

Źródło: opracowanie własne.

Największa dynamika wzrostu wystąpiła w przypadku podatków dochodowych, dla PIT w 2019 r. bowiem był to wzrost o ponad 50%, natomiast dla CIT – wzrost o ponad 70%. Równie dynamicznie wzrastały dochody z tytułu podatku od towarów i usług (VAT). W tym przypadku należy zauważyć, że wzrost o ponad 48% względem roku 2014 odpowiadał za blisko 60 mld zł więcej w budżecie państwa. W tym samym okresie nastąpił także znaczny wzrost dochodów z cła, w budżecie państwa bowiem znalazło się o 86% środków więcej z tego tytułu. Najmniejsza dynamika wzrostu wystąpiła w przypadku podatku akcyzowego. Tak duży wzrost podatków dochodowych oraz podatku od towarów i usług ma związek z realizacją zadań przez KAS, której jednym z celów jest uszczelnianie systemu podatkowego i walka z przestępczością podatkową. Większe wpływy z tytułu podatku od towarów i usług to przede wszystkim efekt zmniejszania się luki VAT w Polsce. W latach 2012–2015 Polska co roku traciła z tytułu VAT ok. 40 mld zł. Wówczas stosunek luki VAT do całkowitej wartości należnej wynosił ponad 24%. Natomiast wartości luki VAT w tych latach były jednymi z największych wśród 28 państw Unii Europejskiej (Center for Social and Economic Research [CSER], 2018, s. 47). Z kolei od 2016 r. następował trend spadkowy w wielkości luki VAT w Polsce, by ostatecznie w 2019 r. wielkość ta wyniosła ok. 19 mld zł (CSER, 2020, s. 52). W 2020 r. stosunek luki VAT do całkowitej wartości należnej wynosił ok. 10%, a zatem nastąpił spadek o 14 punktów procentowych względem lat 2012–2015. Niestety, pomimo zdecydowanego zmniejszenia poziomu luki VAT

Polska zajmuje odległe, 17. miejsce wśród wszystkich państw UE (CSER, 2020, s. 25). Skuteczne działania KAS w zakresie uszczelniania systemu podatkowego znalazły także odzwierciedlenie w zmniejszającej się luce CIT. Jak wskazuje bowiem Polski Instytut Ekonomiczny (2020, s. 4), luka CIT w 2018 r. była mniejsza o 35% w porównaniu do 2014 r. Było to także skutkiem zmniejszenia się szarej strefy w Polsce. Według badań przeprowadzonych przez Ernest&Young rozmiar szarej strefy jako procent PKB w 2009 r. wyniósł 14,4%, natomiast w 2018 r. – 10,8% (EY, 2020, s. 16). Warto odnotować, że utworzenie KAS wpłynęło pozytywnie na wzrost wskaźnika relacji wpływów podatkowych do PKB. W 2014 r. relacja ta wyniosła 17,2%, w 2016 r. – 17,4%, a w 2017 r. – 18,5%. Z kolei w 2018 r. nastąpił wzrost o 0,9 punktu procentowego i osiągnięto poziom relacji 19,4% (NIK, 2020b, s. 15). Przytoczone dane wskazują, że do zwiększenia dochodów podatkowych w budżecie państwa pośrednio przyczyniło się utworzenie KAS. Ponadto dzięki skuteczniejszej walce z przestępczością podatkową obecny system podatkowy jest szczelniejszy, na co wskazuje zmniejszenie się luki VAT i CIT. Zatem przeprowadzenie reformy administracji skarbowej pozytywnie wpłynęło na zabezpieczenie interesów finansowych Skarbu Państwa.

2. Efektywność ekonomiczna Krajowej Administracji Skarbowej

Rozważania na temat efektywności działania KAS są skoncentrowane nie tylko na najważniejszych aspektach jej działalności, a zatem na poborze podatków i ceł, walce z przestępczością podatkową, egzekucją zaległości podatkowych czy prowadzeniem kontroli, lecz również na ocenie wykorzystywania przez KAS dostępnych jej zasobów w relacji do osiągniętych rezultatów. Zatem istotne jest, jak KAS gospodaruje środkami, by osiągnąć założone cele statutowe. Aby móc zbadać efektywność ekonomiczną KAS, należy zidentyfikować wydatki ponoszone w związku z prowadzoną działalnością. Do najistotniejszych wydatków ponoszonych przez KAS zalicza się koszty poboru podatków i ceł, wynagrodzeń dla pracowników i funkcjonariuszy, najmu lokali, koszty ponoszone na infrastrukturę techniczną oraz koszty sądowe. Szczególnie ważnym wydatkiem jest ten związany z poborem podatków i ceł, lecz Ministerstwo Finansów nie prowadzi szczegółowych statystyk w tym zakresie. Dlatego też, badając efektywność ekonomiczną KAS, możliwe jest korzystanie jedynie z danych NIK o całkowitych wydatkach poniesionych na sfinansowanie działalności administracji skarbowej w danym roku budżetowym.

Publikowana co roku przez NIK analiza wykonania budżetu państwa zawiera informacje dotyczące kosztów funkcjonowania administracji skarbowej. Jak wskazuje NIK, administracja skarbowa rozumiana jest szeroko, gdyż koszty jej działalności dotyczą Ministerstwa Finansów, izb administracji skarbowej z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi, Krajowej Szkoły Skarbowości i Krajowej Informacji Skarbowej. Korzystając z tych danych, warto zbadać, jak zmieniała się wielkość ponoszonych kosztów na funkcjonowanie administracji skarbowej w latach 2014–2020, oraz obliczyć i przeanalizować wskaźnik udziału kosztów we wpływach podatkowych w latach 2014–2020.

Tabela 3. Dochody podatkowe i z cła oraz poniesione koszty na sfinansowanie działalności administracji skarbowej, a także udział tych kosztów we wpływach w latach 2014–2020

Rok	Dochody (mln zł)	Koszty funkcjonowania administracji skarbowej (mln zł)	Udział kosztów w dochodach (%)
2014	296 329,8	5956,9	2,01
2015	304 854,4	5984,8	1,96
2016	321 690,4	6298,9	1,96
2017	368 535,7	6609,9	1,79
2018	410 309,3	6558,6	1,60
2019	431 507,3	7229,1	1,68
2020	441 586,1	7795,9	1,77

Źródło: opracowanie własne na podstawie (NIK, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020a, 2021a).

Jednym z celów reformy aparatu skarbowego było zredukowanie kosztów jego funkcjonowania. Dane w tabeli 3 jednoznacznie wskazują, że po utworzeniu KAS w 2017 r. wydatki te gwałtownie wzrosły i trend ten utrzymał się również w następnych latach. Jednocześnie znacznie wzrastały dochody podatkowo-celne, dlatego też wydatki na sfinansowanie działalności administracji skarbowej stanowiły coraz mniejszy procent zrealizowanych dochodów. Wyjątek stanowią lata 2019 i 2020, kiedy koszty funkcjonowania administracji skarbowej rosły szybciej niż dochody podatkowe wraz z cłem. Najlepszym pod tym względem okazał się rok 2018, ograniczono bowiem wówczas koszty względem poprzedniego roku, natomiast dochody podatkowe i z tytułu cła istotnie wzrosły.

Analizując wskaźnik udziału kosztów w dochodach podatkowych i dochodach z cła, można zauważyć, że efektywność ekonomiczna KAS wzrosła względem roku 2016 i lat poprzednich. Z danych zawartych w tabeli 3 można również obliczyć, jaka kwota dochodów podatkowych i celnych przypada na każdy wydany

złoty na funkcjonowanie administracji skarbowej. W 2014 r. każdy wydany złoty przyniósł 49,7 zł wpływów do budżetu. Tendencja wzrostowa utrzymała się również w 2017 r., kwota ta bowiem wyniosła wówczas 55,8 zł. Istotna zmiana zaszła w 2018 r., ponieważ złoty wydany na działalność administracji skarbowej przyniósł aż 62,6 zł. Niestety trend ten nie utrzymał się w latach 2019 i 2020, gdyż wydanie jednego złotego przyniosło kolejno 59,7 zł i 56,6 zł. Zebrane dane świadczą o rosnącej efektywności ekonomicznej KAS, mimo niepokojącego faktu, że zarówno w roku 2019, jak i 2020 wskaźnik udziału kosztów w dochodach podatkowych i celnych znacznie wzrósł względem roku 2018. Powodem wzrostu kosztów funkcjonowania administracji skarbowej w ostatnich dwóch latach był wzrost kosztów związanych z podwyżką wynagrodzeń pracowników i funkcjonariuszy KAS, jak również usprawnianie zasobów technologicznych KAS. Mimo ciągłego wzrostu wpływów podatkowych do budżetu państwa Ministerstwo Finansów powinno nadal dążyć do ograniczania kosztów poniesionych na działalność administracji skarbowej, przy jednoczesnym maksymalizowaniu osiągniętych efektów.

3. Skuteczność kontroli podatkowych oraz celno-skarbowych

Zabezpieczanie interesów finansowych państwa przez KAS odbywa się m.in. poprzez kontrolę podatników. Skuteczność kontroli przyczynia się do zwiększenia efektywności poboru zaległości podatkowych i do ograniczania, a nawet eliminowania przypadków przestępstw podatkowych. Warto dodać, że do 2017 r. obowiązywały trzy kontrole, które były prowadzone przez organy podatkowe, celne i kontroli skarbowej. Praktyka pokazała, że organy te nie były spójne w swoich działaniach, co powodowało częste powielanie zadań oraz rozproszenie kompetencji i odpowiedzialności między nimi. Ponadto występujące różnice proceduralne między trzema typami kontroli nie wpływały pozytywnie na kształtowanie obowiązków i praw podatników (Gorgol i Bielecki, 2018, s. 7). Przeprowadzona w 2017 r. reforma zmieniła nie tylko struktury organizacyjne aparatu skarbowego, lecz także wprowadziła wiele zmian legislacyjnych, w tym w zakresie kontroli podatników przez organy skarbowe i podatkowe.

Choć w ustawodawstwie polskim zmodyfikowano cały szereg przepisów dotyczących kontroli podatkowych i celno-skarbowych, to uwagę należy skupić na tych zmianach, które pozytywnie wpłynęły na wzrost ich skuteczności. Pierwszą istotną zmianą było zrezygnowanie z zawiadomienia kontrolowanego podatnika o zamiarze wszczęcia kontroli celno-skarbowej. Wpływ tej zmiany na wzrost skuteczności kontroli celno-skarbowych przejawia się szczególnie w pełniejszej

ochronie źródeł dochodów budżetu państwa i ograniczaniu zjawiska unikania opodatkowania (Podsiadły i Zawiejska-Rataj, 2018, s. 348). Kolejna istotna zmiana pozwoliła organom KAS przeprowadzać kontrolę pod nieobecność kontrolowanego podatnika. W takim przypadku organy KAS są zobowiązane jedynie do okazania legitymacji służbowej. Zmiana ta spowodowała przede wszystkim usprawnienie przebiegu kontroli i ograniczenie przestępstw podatkowych, w tym szarej strefy, poprzez szybsze zabezpieczenie ewentualnych dowodów w sprawach karnoskarbowych. Nowe regulacje przewidują również, że w przypadku prowadzenia kontroli celno-skarbowej organy KAS mogą zobowiązać banki do przekazania wrażliwych danych podatników, wobec których istnieje podejrzenie o prowadzenie dodatkowej, niezarejestrowanej lub ukrytej działalności. Organy KAS mają zatem możliwość sprawdzenia rachunków bankowych podatników, co uskuteczni zabezpieczenie środków zgromadzonych na tych rachunkach, które mogłyby zaspokoić interesy Skarbu Państwa przy ewentualnym prowadzeniu egzekucji administracyjnej.

Organy skarbowe wyposażono także w narzędzia umożliwiające analizę ryzyka związanego z wystąpieniem nieprawidłowości oraz ustaleniem i oceną środków niezbędnych do jego zwalczania, o czym stanowi art. 58 Ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej. Analiza ryzyka ma szczególne znaczenie na etapie wszczynania kontroli, ponieważ pozwala organom skarbowym wytypować tych podatników, którzy stanowią realne zagrożenie dla finansów publicznych. Dzięki analizie ryzyka organy KAS coraz częściej zastępują prowadzenie kontroli podatkowych i celno-skarbowych czynnościami sprawdzającymi. W ten sposób mogą już na wczesnym etapie wykryć z dużym prawdopodobieństwem naruszenie przepisów prawa przez podatników. Potwierdzeniem tego jest fakt, że liczba wykonanych czynności sprawdzających wzrosła z 2220 tys. w 2015 r. do 2634,5 tys. w 2020 r. (NIK, 2020b, s. 12). Jednocześnie zmalała liczba podejmowanych kontroli podatkowych i celno-skarbowych, co przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Liczba kontroli podatkowych oraz celno-skarbowych w latach 2015–2020

Rok	Liczba kontroli podatkowych	Liczba kontroli celno-skarbowych*
2015	49 837	5 956
2016	38 421	5 775
2017	27 226	4 271
2018	23 036	3 066
2019	20 374	2 621
2020	b.d.	2 337

* Dane dla lat 2015 i 2016 dotyczą kontroli skarbowych przeprowadzanych przez urzędy kontroli skarbowej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (NIK, 2020b, s. 54).

Dane ukazane w tabeli 4 potwierdzają nowe podejście organów skarbowych do kontroli podatników. Od 2015 r. liczba przeprowadzonych kontroli wyraźnie zmalała. Ma to związek przede wszystkim z utworzeniem KAS, dla której najważniejsze było kontrolowanie dużych podatników, których działania często o wiele bardziej uszczuplały dochody budżetu państwa. Jednocześnie, jak wskazano w odpowiedzi na interpelację nr 25239 w 2018 r., kontrola dużych podatników może przynieść więcej korzyści finansowych dla Skarbu Państwa. Stąd też organy KAS nie podejmują działań kontrolnych wobec tych podatników, u których wykryte nieprawidłowości można ograniczyć już na wczesnym etapie postępowania kontrolnego. Tendencję spadkową przeprowadzanych kontroli podatkowych potwierdzają także dane NIK (2020b, s. 56) dotyczące kontroli podatkowych przypadających na jednego kontrolera urzędu skarbowego. W 2015 r. średnio kontroler przeprowadzał 12,9 kontroli podatkowych w roku kalendarzowym. W 2017 r. wartość ta wynosiła już zaledwie 7,3 kontroli podatkowych, natomiast w 2019 r. liczba kontroli podatkowych przypadająca na jednego kontrolera urzędu skarbowego wyniosła 6,8. W przypadku kontroli skarbowych przypadających na jednego kontrolera urzędu kontroli skarbowej w 2015 r. wartość ta wynosiła 1,7, a rok później kontroler przeprowadził średnio 2 kontrole. W 2017 r. średnia liczba kontroli celno-skarbowych przypadających na jednego kontrolera urzędu celno-skarbowego wyniosła 1,9, a w 2018 r. zmalała do 1,4 (NIK, 2020b, s. 57).

W przypadku czynności sprawdzających warto uwzględnić fakt, że powszechne korzystanie z tego instrumentu przez pracowników urzędów skarbowych przyczyniło się również do wzrostu ujawnionych kwot nieprawidłowości. W 2015 r. kwota ta wyniosła 1052,6 mln zł, a w 2017 r. wzrosła do 1103,0 mln zł. W latach późniejszych pracownicy urzędów skarbowych także ujawniali większe kwoty nieprawidłowości, w 2018 r. bowiem kwota ta wyniosła 2412,4 mln zł, a rok później 3573,8 mln zł (NIK, 2020b, s. 12). Z kolei w 2020 r. kwota ta zmniejszyła się o 26,8% i wyniosła 2623,1 mln zł (NIK, 2021b, s. 136). Należy przywołać także wartość wskaźnika skuteczności kontroli, który rozumie się jako stosunek kontroli, w których stwierdzono nieprawidłowości, do ogólnej liczby przeprowadzonych kontroli. Wartość wskaźnika w 2015 r. osiągnęła poziom 85,8%, a w 2017 r. wzrosła do poziomu 89,9%. W następnych latach tendencja wzrostowa utrzymała się i wskaźnik skuteczności wyniósł 90,1% w 2018 r., a rok później 93,9% (NIK, 2020b, s. 63). Jednocześnie wzrastała kwota nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli podatkowych, w 2015 r. bowiem kwota ta wyniosła 5830,5 mln zł, w 2017 r. – 5891,9 mln zł, natomiast w 2018 r. nastąpił wzrost do 6150,3 mln zł. Tendencja ta nie znalazła odzwierciedlenia w przypadku kontroli celno-skarbowych, gdyż w tym przypadku kwota stwierdzonych nieprawidłowości zmalała w 2018 r. o 39,1% względem roku 2015 i wyniosła 11 291,3 mln zł (NIK, 2020b, s. 54).

Opierając się na danych Ministerstwa Finansów i NIK, należy uznać, że skuteczność kontroli podatkowych i celno-skarbowych wzrosła, odkąd zreformowano struktury administracji skarbowej w 2017 r. Według Ministerstwa Finansów kontrole celno-skarbowe wpłynęły na wzrost wpłat o 7,6% do budżetu państwa w 2019 r. względem roku poprzedniego. Analogicznie w przyjętym okresie wyglądała sytuacja kontroli podatkowych, które przyczyniły się do wzrostu wpłat o 19,8% do budżetu państwa (Ministerstwo Finansów, 2020). Zatem mimo spadku liczby przeprowadzonych kontroli podatkowych i celno-skarbowych wielkość wpłat do budżetu państwa wzrosła w obu przypadkach. Tym samym wzrost skuteczności kontroli podatkowych oraz celno-skarbowych przełożył się na wzrost efektywności działania kontrolerów oraz całej KAS.

4. Efektywność egzekwowania zaległości podatkowych

Najistotniejszym zagadnieniem w analizie efektywności działania KAS jest egzekwowanie zaległości podatkowych przez jej organy. Sposobem na zapewnienie bezpieczeństwa finansowego państwa jest skuteczne i efektywne pobieranie zaległości podatkowych i niepodatkowych od wszystkich podatników. Sprawnie i wydajnie działająca administracja skarbowa zapewnia państwu środki, dzięki którym może ono realizować zadania na rzecz jego obywateli. Ponadto, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 grudnia 2003 r., egzekucja należności publicznoprawnych stanowi obowiązkowy element demokratycznego państwa prawnego. Natomiast efektywność w tym zakresie bezpośrednio przyczynia się do rozwoju gospodarczego kraju. Dlatego też badanie efektywności działania KAS nie może odbyć się z pominięciem tej kwestii.

Według strategii KAS głównym kierunkiem działań jest przede wszystkim zapewnienie stabilnych finansów publicznych. Realizacja tego celu odbywa się poprzez wzrost efektywności poboru należności podatkowych i niepodatkowych. Jednakże określenie efektywności jest złożone, ponieważ przy ocenie trzeba brać pod uwagę wiele elementów, jak choćby stan infrastruktury technicznej administracji skarbowej, efektywność zatrudnienia administracji skarbowej, rozwój gospodarczy kraju, moralność podatników i regulacje prawne. Najczęściej jednak największy wpływ na efektywność działań podejmowanych przez organy skarbowe i organy egzekucyjne mają uwarunkowania legislacyjne. Podobnie jak w przypadku badania skuteczności kontroli podatkowych i celno-skarbowych w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na najważniejsze zmiany legislacyjne, które wpłynęły na poprawę efektywności egzekucji należności podatkowych.

W przepisach Ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej: u.p.e.a.) nakazano organom egzekucyjnym stosować jak najmniej uciążliwy środek egzekucyjny wobec zobowiązanego. Dotychczas przepis ten pozwalał zobowiązanemu wnieść zarzuty za każdym razem, kiedy ten uznał, że organ egzekucyjny nie zastosował najmniej uciążliwego środka egzekucji. W tym miejscu warto dodać, że ustawodawca nie wskazuje środków egzekucyjnych o najmniejszym stopniu uciążliwości, każdy zobowiązany bowiem znajduje się w innej, jednostkowej sytuacji. Skutkiem istnienia tego przepisu było przede wszystkim wydłużanie się postępowań egzekucyjnych, a czasem dochodziło do niewykonania obowiązku przez zobowiązanego. Aby zapobiec tym negatywnym skutkom i zwiększyć efektywność organów egzekucyjnych, dokonano zmiany w przepisach, w wyniku której zobowiązani nie mają już możliwości wnoszenia zarzutów, lecz jedynie skargę na czynności egzekucyjne. W tym przypadku ewentualne wniesienie skargi na czynności egzekucyjne nie wstrzymuje dalszego stosowania środka egzekucyjnego.

Kolejną ważną zmianą, która przyczyniła się do wzrostu efektywności działania KAS w egzekucji zaległości podatkowych, było umożliwienie przekazania drogą elektroniczną tytułu wykonawczego wystawionego przez wierzyciela organowi egzekucyjnemu. Z kolei na mocy art. 37b u.p.e.a. organ egzekucyjny i wierzyciel mogą wezwać zobowiązanego do złożenia oświadczenia o posiadaniu majątku jeszcze przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego. W wyniku tej regulacji zarówno organ egzekucyjny, jak i wierzyciel dysponują pełniejszą informacją o majątku zobowiązanego, co pozwala na lepsze dostosowanie środka egzekucyjnego. Skutkuje to zwiększeniem pewności, że zobowiązany wykona ustawowy obowiązek (Jędrzejewski, Masternak i Rączka 2020, s. 648). Udoskonalono również sposób poboru należności pieniężnych od zobowiązanego w przypadku, kiedy nie posiada on gotówki, poprzez dokonanie zapłaty za pomocą terminala płatniczego (Piątek i Skoczylas, 2020, s. 602). Ponadto ustawodawca zwiększył katalog czynności, których wykonanie powoduje wszczęcie egzekucji przed dostarczeniem zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego. W myśl art. 26 u.p.e.a. organ egzekucyjny może zająć ruchomości lub nieruchomości zobowiązanego przed doręczeniem mu odpisu tytułu wykonawczego (Hauser i Wierzbowski, 2020, s. 207–208). Wskazane zmiany legislacyjne według doktryny wpływają na zwiększenie się efektywności egzekwowania zaległości podatkowych przez organy egzekucyjne. Należy jednak podjąć próbę analizy działań administracji skarbowej, by określić, na jakim poziomie kształtuje się efektywność egzekwowania zaległości podatkowych.

Powszechnie przyjmowanym wskaźnikiem pozwalającym określić efektywność egzekwowania zaległości podatkowych przez organy egzekucyjne jest wskaźnik efektywności egzekucji administracyjnej (Małecka-Ziemińska, 2012,

s. 201). Miarą tego wskaźnika jest stosunek kwoty zaległości podatkowych wyegzekwowanych w drodze egzekucji administracyjnej do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi do realizacji (NIK, 2020b, s. 7). A zatem wskaźnik efektywności egzekucji pokazuje, w jakim stopniu zmniejszono kwotę zaległości objętych egzekucją należności publicznoprawnych w stosunku do poprzedniego roku. Tabela 5 przedstawia wartości wskaźnika efektywności egzekucji w latach 2013–2020.

Tabela 5. Wskaźnik efektywności egzekucji w latach 2013–2020 (%)

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
23,0	25,3	27,9	31,9	39,4	41,9	43,8	33,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie (NIK, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020a, 2021a).

Dane zamieszczone w tabeli 5 obrazują tendencję wzrostową wskaźnika efektywności egzekucji administracyjnej. Do roku 2015 wzrost jego wartości nie przekraczał 3 punktów procentowych względem roku poprzedniego. Pierwszy znaczący wzrost wskaźnika nastąpił w roku 2016, w którym zaczęła zmieniać się rzeczywistość legislacyjna w zakresie egzekucji administracyjnej. Z kolei wzrost o 7,5 punktu procentowego nastąpił w roku 2017, w którym zreformowano administrację skarbową. Silny trend wzrostowy utrzymał się także w następnych dwóch latach, po czym drastycznie spadł w 2020 r. do poziomu 33,8%. Powodem była sytuacja pandemiczna związana z COVID-19, która nie sprzyjała realizowaniu zadań przez organy egzekucyjne. Biorąc pod uwagę jedynie wartości wskaźnika efektywności egzekucji do roku 2019, należy stwierdzić, że znacznie się on poprawił, a efektywność organów egzekucyjnych w egzekwowaniu zaległości podatkowych istotnie się zwiększyła.

W przypadku analizy efektywności egzekucji zaległości podatkowych stosuje się różne wskaźniki i mierniki. W 2019 r. Ministerstwo Finansów opracowało dwa nowe wskaźniki. Pierwszy z nich to wskaźnik udziału podatkowych tytułów wykonawczych zapłaconych w zakończonych podatkowych tytułach wykonawczych. Wskaźnik ten w 2019 r. został zrealizowany na poziomie 78,52% przy planowanym jego osiągnięciu na poziomie równym lub wyższym 75%. Drugi wskaźnik dotyczy sprawności wszczynania egzekucji podatkowych tytułów wykonawczych czynnych. W tym samym okresie został on zrealizowany na poziomie 1,56%, przy planowanej wartości niższej niż 6% (NIK, 2021b, s. 61). Równie istotnym wskaźnikiem pozwalającym ocenić efektywność egzekucji zaległości podatkowych przez organy egzekucyjne jest wskaźnik obejmujący średnią kwotę zaległości podatkowych, jaką wyegzekwował pracownik komórki egzekucyjnej urzędu skarbowego w ciągu roku. W 2015 r. średnia

kwota zaległości podatkowych wyegzekwowana przez pracownika komórki egzekucyjnej wynosiła 637,1 tys. zł. W 2016 r. wzrosła do 784,5 tys. zł, z kolei w 2017 r. osiągnęła wartość 844,8 tys. zł. Tendencja wzrostowa utrzymała się w 2018 r., kiedy pracownik komórki egzekucyjnej wyegzekwował średnio 1013,1 tys. zł, natomiast w 2019 r. kwota ta wyniosła 1208,1 tys. zł (NIK, 2021b, s. 16). Warto także dodać, że począwszy od 2017 r., wzrastała liczba załatwionych tytułów wykonawczych obejmujących zaległości podatkowe przez pracowników komórek egzekucyjnych w urzędach skarbowych. W 2017 r. pracownik załatwiał średnio 252 tytuły wykonawcze obejmujące zaległości podatkowe w ciągu roku. W 2018 r. nastąpił wzrost do 265 tytułów wykonawczych, a w 2019 r. liczba ta wzrosła do 283 (NIK, 2021b, s. 15). Utworzenie KAS pozytywnie wpłynęło również na zmniejszenie się kwoty zaległości podatkowych, wobec których umorzono postępowanie egzekucyjne z uwagi na bezskuteczność egzekucji. W 2016 r. kwota ta wynosiła 17 615 mln zł, natomiast rok później nastąpił spadek do 16 283,3 mln zł. W 2018 r. kwota zmniejszyła się do 13 143 mln zł, a w 2019 r. nastąpił spadek do 9942,6 mln zł (NIK, 2021b, s. 64). Z kolei w 2020 r. kwota zaległości podatkowych, wobec których umorzono postępowanie egzekucyjne z uwagi na bezskuteczność egzekucji, wyniosła 6726,7 mln zł (NIK, 2021b, s. 135).

Przedstawione wskaźniki świadczą o zwiększeniu efektywności organów egzekucyjnych w egzekucji zaległości podatkowych. Jednak głównym problemem wciąż pozostaje duża kwota zaległości z tytułu podatków. W 2013 r. kwota ta wynosiła 45 925 mln zł, w 2016 r. – 76 776,4 mln zł, natomiast w 2019 r. kwota zaległości podatkowych zwiększyła się do 105 295,5 mln zł. Jednocześnie wzrastała kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych, choć poziom ten nie był zadowalający. W 2013 r. kwota ta wynosiła 2988,4 mln zł, w 2016 r. – 3129,2 mln zł, natomiast w 2019 r. kwota wyegzekwowanych zaległości podatkowych przez organy egzekucyjne zwiększyła się do 4996,7 mln zł. Relacja wyegzekwowanych kwot do ogólnej kwoty zaległości w latach 2013, 2017 i 2019 wyniosła odpowiednio 6,5%, 4,1% i 4,7% (NIK, 2014, 2018, 2020a). Ponadto w ciągu ostatnich lat wzrastała kwota należności podatkowych odpisanych z powodu przedawnienia. W 2017 r. kwota ta wyniosła 2955,5 mln zł, w 2018 r. – 5184,5 mln zł, w 2019 r. – 6953,1 mln zł, natomiast w 2020 r. wzrosła aż do 8766,4 mln zł (NIK, 2021b, s. 136). Najczęściej wymienianymi przyczynami nieskuteczności w egzekwowaniu zaległości podatkowych: są trudna sytuacja finansowa zobowiązanych, brak posiadania przez dłużników składników majątku, z których można prowadzić egzekucję, błędy i zaniedbania ze strony organów egzekucyjnych (Małecka-Ziemińska, 2012, s. 203–204). Dlatego też organy KAS wciąż powinny szukać rozwiązań pozwalających im ograniczać wzrost kwoty zaległości z tytułu podatków. W szczególności należy zminimalizować ryzyko popełniania błędów przez organy egzekucyjne oraz zwiększyć efektywność

prowadzonych postępowań, by kwota możliwa do wyegzekwowania przewyższała koszty postępowania egzekucyjnego. Pomimo wskazanych problemów należy uznać, że utworzenie KAS pozytywnie wpłynęło na efektywność egzekucji zaległości podatkowych.

5. Rola narzędzi informatycznych w poprawie efektywności działania Krajowej Administracji Skarbowej

Reforma z 2017 r. zakładała, że nowo utworzona KAS będzie odznaczać się w szczególności nowoczesnością i przyjaznością. KAS może zyskać miano przyjaznej poprzez edukację społeczeństwa w celu zwiększenia dobrowolnego wypełniania zobowiązań podatkowych, jak również dzięki usprawnieniu kontaktu między organem a podatnikiem. Choć obie te cechy składają się na efektywność działania KAS, to większe znaczenie ma nowoczesność. Ta bowiem odwołuje się bezpośrednio do wyposażenia organów KAS w innowacyjne narzędzia informatyczne, które mają zwiększyć ich efektywność działania w zakresie poboru należności podatkowych i niepodatkowych. Potwierdzenie tej tezy można znaleźć w wywiadzie przeprowadzonym w 2016 r. z szefem Służby Celnej, Marianem Banasiem, który stwierdził, że jednym z głównych elementów składających się na efektywność administracji skarbowej są systemy informatyczne (Rochowicz, 2016). Ponadto o znaczeniu narzędzi informatycznych świadczy to, że drugim największym wydatkiem ponoszonym na sfinansowanie funkcjonowania administracji skarbowej jest technologia informacyjna (OECD, 2017, s. 123). Nowoczesna infrastruktura technologiczna wykorzystywana przez organy KAS ma szczególne znaczenie w walce z przestępczością podatkową. Dlatego w ostatnich latach w Polsce znacząco zwiększono wydatki na narzędzia informatyczne. W 2015 r. wydano na ten cel 8,5 mln zł, natomiast w 2019 r. ponad 70 mln zł (Sarnowski i Selera, 2020, s. 31). Przywołane dane uwzględniają jedynie wydatki poniesione przez Skarb Państwa, natomiast w procesie wdrażania technologii informatycznych główną rolę odgrywają fundusze unijne. Jak wskazuje Edyta Małecka-Ziemińska (2018, s. 263), wydatki poniesione na technologię informatyczną w administracji skarbowej pokrywane są w przeważającym stopniu ze środków unijnych. Potwierdzeniem tego są kwoty dofinansowania na poszczególne e-projekty administracji skarbowej. Na e-deklaracje, e-podatki oraz e-rejestrację otrzymano dofinansowanie równe kolejno – 90,4 mln zł, 150,7 mln zł i 40,2 mln zł w okresie realizacji 2009–2015. Z kolei na projekt

CVP² przyznano ponad 90 mln zł w okresie realizacji od 2016 r. do 2019 r., natomiast na Platformę Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych w okresie realizacji 2018–2021 łączna wartość przyznanego dofinansowania wyniosła ponad 140 mln zł (Małecka-Ziemińska, 2018, s. 268). Przyznane środki unijne przyczyniły się do wdrożenia wielu systemów informatycznych, które poprawiły efektywność działania KAS.

Do najważniejszych systemów informatycznych związanych z przeprowadzoną reformą administracji skarbowej należy zaliczyć te, które odegrały kluczową rolę w uszczelnianiu systemu podatkowego. Pierwszym z nich jest system podzielonej płatności, wprowadzony w 2018 r., który dotyczy podatników VAT dokonujących między sobą transakcji. Utworzenie systemu podzielonej płatności miało w szczególności wspomóc KAS w przeciwdziałaniu oszustwom podatkowym. Opiera się on bowiem na prewencyjnym działaniu organów KAS polegającym na monitorowaniu środków na rachunkach podatników VAT, jak również na ich blokowaniu w przypadkach uregulowanych prawnie (NIK, 2020b, s. 100). Mechanizm podzielonej płatności skutecznie wpływa na ograniczanie oszustw w VAT, a zatem przyczynia się do zmniejszenia luki VAT. W 2019 r. wykonano ponad 27 mln transakcji w ramach systemu podzielonej płatności (Sarnowski i Selera, 2020, s. 38). W walce z przestępczością podatkową istotną rolę odegrał także System Elektronicznego Nadzoru Towarów (SENT), który dotyczy kontroli przewozu tzw. wrażliwych towarów, np. paliwa, suszu tytoniowego, lekarstw czy alkoholu. SENT zapewnia organom kontrolnym dostęp do pełnej informacji o tym, kto, co, ile i gdzie przewozi. Dzięki temu w razie wystąpienia sytuacji niezgodnych z prawem organy kontrolne mogą szybciej reagować i ograniczać szarą strefę. W ramach SENT przeprowadzono ponad 515 tys. kontroli w 2019 r., co stanowi wzrost o 10% względem 2018 r., wskutek czego wykryto 1766 nieprawidłowości (Sarnowski i Selera, 2020, s. 42–43).

Nowoczesna administracja skarbowa powinna być wyposażona w innowacyjne systemy analizy ryzyka, ponieważ są one niezwykle pomocne w typowaniu podatników do kontroli, zwalczaniu przestępczości podatkowej i prowadzeniu egzekucji administracyjnej. Dlatego rok przed dokonaną reformą administracji skarbowej wprowadzono system Jednolitego Pliku Kontrolnego (JPK), polegający na rejestrowaniu zakupów i sprzedaży dokonywanych przez podatników VAT. Dzięki systemowi JPK organy KAS, w tym organy podatkowe, sprawniej odkrywały nieprawidłowości w rozliczeniach podatników. Wpływ na to miał przede wszystkim fakt, że system JPK rozszerzył bazy danych o szczegółowe informacje dotyczące działalności gospodarczej przedsiębiorców (Zdunek, 2018, s. 313). W ramach systemu JPK organy skarbowe zbadały ok. 1,8 mld

² Projekt CVP to rozwój katalogu usług cyfrowych dla klientów KAS w zakresie centralizacji obsługi podatków CIT i VAT oraz obsługi Jednolitego Pliku Kontrolnego (JPK).

transakcji w rejestrach zakupów oraz ok. 6,4 mld transakcji w rejestrach sprzedaży w 2019 r. Przyczyniło się to do zabezpieczenia na poczet należności podatkowych ok. 554 mln zł w 2019 r., natomiast od 2017 r. kwota ta wyniosła 1,6 mld zł (Sarnowski i Selera, 2020, s. 35). Pozytywny aspekt systemu JPK widać także w przypadku zajęć wierzytelności przez organy egzekucyjne, w 2017 r. bowiem dokonano skutecznego zajęcia wierzytelności w 22 674 przypadkach na łączną kwotę 352,1 mln zł. Natomiast w pierwszej połowie 2018 r. dokonano zajęcia wierzytelności w 26 246 przypadkach na łączną kwotę 208,2 mln zł (NIK, 2020b, s. 10).

Znaczącą rolę we wzroście efektywności działania KAS odegrało także utworzenie innowacyjnego Systemu Teleinformatycznego Izby Rozliczeniowej, który nazywany jest systemem STIR. Zadaniem tego systemu, jak wskazuje NIK (2020b, s. 23), jest przetwarzanie przez organy skarbowe danych przekazywanych przez banki i SKOK-i, dotyczących podatników i wykonywanych przez nich transakcji bankowych. Według informacji KAS liczba banków i SKOK-ów objętych systemem STIR wyniosła 614 w 2019 r. Zaraportowano wówczas 11 537,64 mln transakcji do systemu, a więc o ponad 3 mln więcej niż w 2018 r. Zwiększyła się również liczba podmiotów objętych grupą podwyższonego ryzyka wykorzystywania sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych z 29 tys. do 58 tys. w analogicznym okresie. W 2019 r. zablokowano 537 rachunków bankowych na kwotę 67,2 mln zł, co stanowiło odpowiednio 496 zablokowanych rachunków więcej i o 57 mln większą łączną wartość zablokowanych środków finansowych względem 2018 r. (KAS, 2020, s. 11). Dzięki zwiększonej liczbie danych o podatnikach, przekazywanych przez banki w ramach systemu STIR, wzrosła efektywność egzekucji administracyjnej przez organy egzekucyjne (NIK, 2020b, s. 23–24). Na przykład w 2019 r. organy egzekucyjne zajęły ponad 81 tys. wierzytelności z rachunków bankowych, z czego ponad 53 tys. zajęć było skutecznych. Łączna kwota wyegzekwowana z zajęć rachunków bankowych wyniosła ponad 323 mln zł (KAS, 2020, s. 13).

Opisane systemy informatyczne znalazły zastosowanie w wielu aspektach działalności KAS. Wykorzystywanie danych podatników pozyskanych z tych systemów spowodowało znaczący wzrost efektywności KAS w obszarze prowadzenia egzekucji administracyjnej, walki z szarą strefą i luką podatkową oraz w zakresie kontroli podatkowych i celno-skarbowych. Znacząco zmniejszyły się także koszty funkcjonowania KAS, gdyż uzyskiwane dane pozwalały organom skarbowym pracować sprawniej i wydajniej. Wartość wprowadzonych systemów informatycznych do polskiej administracji skarbowej uznaje także NIK (2020b, s. 6), która stwierdziła, że dzięki nowym narzędziom technologicznym poprawiła się efektywność działań organów KAS.

Podsumowanie

Za sprawą reformy przeprowadzonej w 2017 r. rzeczywistość skarbowa w Polsce znacząco się zmieniła. Dlatego też niezbędne było przeanalizowanie wpływu tych zmian na efektywność działania KAS. Choć niniejszy rozdział nie wyczerpuje w całości tego zagadnienia, gdyż efektywność administracji skarbowej można rozpatrywać pod wieloma względami, to skupiając się na najważniejszych obszarach działalności KAS, należy uznać, że reforma z 2017 r. stworzyła warunki do lepszego korzystania z zasobów finansowych i kadrowych administracji skarbowej, co przełożyło się na wzrost efektywności jej funkcjonowania.

Przeprowadzona analiza wykazała, że między rokiem 2014 a 2020 wzrosła wielkość dochodów podatkowych o ponad 45%. Szczególnie wzrosły dochody z podatku od towarów i usług oraz podatków dochodowych. Ma to związek przede wszystkim ze spadkiem wartości luki VAT w Polsce. W 2014 r. wartość luki VAT wyniosła ok. 40 mld zł, natomiast w 2019 r. sięgnęła poziomu 19 mld zł. Jednocześnie spadła wartość luki CIT. Do kształtowania się tych wielkości przyczyniła się nie tylko pozytywna sytuacja gospodarcza w Polsce, lecz również większa efektywność w zakresie zwalczania przestępczości podatkowej przez KAS. Obniżenie się poziomu luki VAT i CIT oraz zapobieganie przestępczości ekonomicznej bezpośrednio wpłynęły na zmniejszenie się szarej strefy. Utworzenie KAS przyczyniło się również do wzrostu efektywności ekonomicznej działania całego aparatu skarbowego. W 2014 r. każdy wydany złoty na funkcjonowanie administracji skarbowej przyniósł 49,7 zł wpływów do budżetu, natomiast w 2018 r. wartość ta osiągnęła poziom 62,6 zł. Miarą wzrostu efektywności jest także większa w ostatnich latach skuteczność kontroli podatkowych i celno-skarbowych. Wartość wskaźnika skuteczności kontroli między rokiem 2015 a 2019 wzrosła o 8,1 punktu procentowego i wyniosła 93,9%, co wpłynęło na wzrost wpłat do budżetu państwa. Istotnie zwiększyła się również efektywność w zakresie egzekucji zaległości podatkowych. Wskazują na to wszystkie wskaźniki stosowane przez Ministerstwo Finansów, w szczególności wskaźnik efektywności egzekucji, gdyż między rokiem 2013 a 2019 wzrósł on o 20 punktów procentowych. Dodatkowo między rokiem 2015 a 2020 znacząco zwiększyła się średnia kwota wyegzekwowana przez pracownika komórki egzekucyjnej urzędu skarbowego w ciągu roku. W 2015 r. pracownik średnio egzekwował ponad 600 tys. zł, natomiast w 2019 r. ponad 1,2 mln zł. Dużą rolę w zwiększaniu efektywności działania KAS odegrały innowacyjne systemy informatyczne, a także zmiany legislacyjne w latach 2016–2019.

Należy jednak pamiętać, że ze względu na mnogość czynników wpływających na ograniczanie skali oszustw podatkowych w Polsce, a tym samym na zmniejszanie się luki podatkowej i szarej strefy, zwiększanie wpływów podatko-

wych w budżecie państwa czy lepszą egzekucję zaległości podatkowych przez organy skarbowe, niewłaściwe jest twierdzenie, że wymienione tendencje występujące w latach 2017–2020 były spowodowane wyłącznie utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej. Znajduje to potwierdzenie szczególnie z końcem 2020 r., kiedy pandemia koronawirusa znacznie pogorszyła sytuację gospodarczą w Polsce. Wówczas efektywność działania KAS znacząco spadła w porównaniu z rokiem 2019. Należy zatem wyraźnie zaznaczyć, że przedstawiony związek między utworzeniem Krajowej Administracji Skarbowej a zwiększeniem efektywności jej funkcjonowania we wszystkich obszarach jej działalności może mieć charakter koincydencji. Dlatego też KAS powinna zintensyfikować swoje wysiłki zmierzające do zwiększenia dochodów podatkowych w budżecie państwa przez dalsze ograniczanie skali oszustw podatkowych, efektywniejszą egzekucję zaległości podatkowych, skuteczniejszą kontrolę podatników i ciągłe ulepszanie infrastruktury technicznej. Jednak wizja efektywnie działającej KAS w przyszłości powinna opierać się szczególnie na edukacji społeczeństwa w zakresie dobrowolnego wypełniania obowiązków podatkowych, administrowanie systemem podatkowym bowiem jest bardziej kosztowne i czasochłonne, kiedy więcej podatników uchyla się od opodatkowania. Zatem najwyższy poziom efektywności da się osiągnąć, jeśli moralność podatkowa obywateli rozwinie się w sposób znaczący.

Bibliografia

- CSER (Center for Social and Economic Research). (2018). *Study and reports on the VAT gap in the EU-28 Member States. 2018 Final report*. Warsaw. Pobrane z https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2018-10/2018_vat_gap_report_en.pdf
- CSER (Center for Social and Economic Research). (2020). *Study and reports on the VAT gap in the EU-28 Member States: 2020 Final report*. European Commission. Pobrane z <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/48f32ee9-f3dd-11ea-991b-01aa75ed71a1>
- EY (Ernest&Young). (2020). *Szara strefa w Polsce*. Warszawa: Zespół Analiz Ekonomicznych EY. Pobrane z https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_pl/topics/eat/pdf/03/ey-szara-strefa-w-polsce-final.pdf
- Gorgol, A. i Bielecki, L. (2018). *Ustawa o Krajowej Administracji Skarbowej. Komentarz*. Warszawa: C.H Beck.
- Hauser, R. i Wierzbowski, M. (2020). *Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz*. Warszawa: C.H Beck.
- Jędrzejewski, T., Masternak, M. i Rączka, P. (2020). *Zasady prowadzenia egzekucji administracyjnej*. W: D. Kijowski (red.), *Administracyjne postępowanie egzekucyjne*

- i zabezpieczające. Zagadnienia ogólne* (t. III, cz. I, s. 547–743). Warszawa: Wolters Kluwer.
- KAS (Krajowa Administracja Skarbowa). (2020). *Sprawozdanie za 2019 rok w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych do celów mających związek z wyłudzeniami skarbowymi*. Warszawa. Pobrane z www.gov.pl/sprawozdanie_STIR_2019
- Małecka-Ziemińska, E. (2012). *Efektywność fiskalna podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Małecka-Ziemińska, E. (2018). European Union funds in IT deployment for the Polish tax administration. *European Journal of Service Management*, 3(27/2), 263–269. <https://doi.org/10.18276/ejasm.2018.27/2-32>
- Ministerstwo Finansów. (2020, 31 stycznia). *KAS zmniejszyła liczbę kontroli*. Pobrane z <https://www.gov.pl/web/kas/kas-zmniejszyla-liczbe-kontroli>
- NIK (Najwyższa Izba Kontroli). (2014). *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2013 roku*. Nr ewid. 138/2014/KBF i 139/2014/KBF. Pobrane z <https://www.nik.gov.pl/plik/id,6907.pdf>
- NIK (Najwyższa Izba Kontroli). (2015). *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2014 roku*. Nr ewid. 160/2015/KBF i 161/2015/P/15/002/KBF. Pobrane z <https://www.nik.gov.pl/plik/id,8696.pdf>
- NIK (Najwyższa Izba Kontroli). (2016). *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2015 roku*. Nr ewid. 81/2016/P/16/001KBF i 82/2016/P/16/002/KBF. Pobrane z <https://www.nik.gov.pl/plik/id,11415.pdf>
- NIK (Najwyższa Izba Kontroli). (2017). *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2016 roku*. Nr ewid. 78/2017/P/17/001KBF i 79/2017/P/17/002/KBF. Pobrane z <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14230.pdf>
- NIK (Najwyższa Izba Kontroli). (2018). *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 roku*. Nr ewid. 88/2018/P/18/001/KBF i 89/2018/P/18/002/KBF. Pobrane z <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17136.pdf>
- NIK (Najwyższa Izba Kontroli). (2019). *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2018 roku*. Nr ewid. 111/2019/P/19/001/KBF i 112/2019/P/19/002/KBF. Pobrane z <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20794.pdf>
- NIK (Najwyższa Izba Kontroli). (2020a). *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 roku*. Nr ewid. 148/2020/P/20/001/KBF i 149/2020/P/20/002/KBF. Pobrane z <https://www.nik.gov.pl/plik/id,22414.pdf>
- NIK (Najwyższa Izba Kontroli). (2020b). *Skuteczność i efektywność administracji skarbowej w poborze podatków*. Nr ewid. 36/2020/P/19/011/KBF. Pobrane z <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/19/011/>
- NIK (Najwyższa Izba Kontroli). (2021a). *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku*. Nr ewid. 123/2021/P/21/001/KBF i 124/2021/P/21/002/KBF. Pobrane z <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24240.pdf>
- NIK (Najwyższa Izba Kontroli). (2021b). *Egzekwowanie zaległości podatkowych*, nr ewid. 19/2021/P/20/010/KBF. Pobrane z <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/20/010/>
- Odpowiedź na interpelację nr 25239 w sprawie działań administracji skarbowej – Paweł Cybulski podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów z 10.09.2018 roku. Pobrane z <https://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/ATTB4HHBF/%24FILE/i25239-o1.pdf>

- OECD. (2017). *Tax administration: Comparative information on OECD and other advanced and emerging economies*. Pobrane z https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2017_tax_admin-2017-en#page123
- Piątek, W. i Skoczylas, A. (2020). *Postępowanie egzekucyjne w administracji*. W: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo procesowe administracyjne* (s. 470–677). Warszawa: C.H. Beck.
- Podsiadły, A. i Zawiejska-Rataj, J. (2018). *Krajowa Administracja Skarbowa – proceduralne aspekty wykrywania unikania opodatkowania*. (s. 315–367). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Polski Instytut Ekonomiczny. (2020). *Luka CIT w Polsce w latach 2014–2018*. Pobrane z https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2020/07/PIE-Raport_Luka_CIT_PL.pdf
- Rochowicz, P. (2016, 5 kwietnia). Skarbowka przed wielką reformą. *Rzeczpospolita*. Pobrane z <https://archiwum.rp.pl/artykul/1304856-Skarbowka-przed-wielka-reforma.html>
- Sarnowski, J. i Selera, P. (2020). Narzędzia informatyczne wykorzystywane w administracji skarbowej i ich wpływ na szczelność systemu podatkowego w Polsce w latach 2015–2019. *Studia BAS*, 4(64), 29–50. <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2020.29>
- Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1427).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 422).
- Wołowicz, T. (2021). *Finanse publiczne*. Lublin: Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji. Pobrane z https://wydawnictwo.wsei.eu/wp-content/uploads/2021/05/finanse_publiczne_tom_1.pdf
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2003 r., sygn. K 5/02.
- Zdunek, A. (2018). *Krajowa Administracja Skarbowa – konsolidacja służb skarbowych i celnych w celu uszczelnienia systemu podatkowego*. W: B. Brzeziński, K. Lasiński-Sulecki i W. Morawski (red.), *Nowe narzędzia kontrolne, dokumentacyjne i informatyczne w prawie podatkowym. Poprawa efektywności systemu podatkowego* (s. 295–314). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Żyżyński, J. (2009). *Budżet i polityka podatkowa. Podstawowe zagadnienia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

CZĘŚĆ II

Podatki w ujęciu perspektywicznym

NOWE RAMY EFEKTYWNEGO OPODATKOWANIA DOCHODU PRZEDSIĘBIORSTW W UNII EUROPEJSKIEJ

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/7>



Anna Siwec

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Anna.Siwec@phd.ue.poznan.pl

A new framework for effective business income taxation in the European Union

Abstract

Purpose: The aim of the chapter is to present the latest corporate income tax (CIT) reform proposal developed by the European Commission in cooperation with the OECD. The proposed reform provides for the introduction of new rules in international corporate taxation, which are to contribute to increasing the efficiency of this taxation. As the initiative is supported by most OECD countries, including most EU countries, it is highly probable that it will be implemented. The chapter also presents a preliminary assessment of the implementation of the reform in the European Union countries.

Design/methodology/approach: The used research method was the analysis of materials published by the European Commission and OECD by the end of August 2021, as well as their comparison with the currently applicable legal solutions or the current proposals regarding the taxation of transnational corporations (TNCs) in the EU.

Findings: As a result of the analysis of the materials presented by the European Commission and OECD, the chosen direction of changes was recognized as justified, however, requiring consideration of the interests of less digitized economies.

The chapter presents the potential positive and negative effects of the reform for the EU countries, as well as indicates the countries that can lose the most in terms of budget revenues from CIT.

Keywords: taxation of enterprises, effective tax rates, investments.

Wstęp

Efektywne opodatkowanie przedsiębiorstw działających w skali międzynarodowej jest jednym z kluczowych problemów większości współczesnych państw. Globalizacja i cyfryzacja gospodarek, umiędzynarodowienie produkcji

Sugerowane cytowanie:

Siwec, A. (2022). Nowe ramy efektywnego opodatkowania dochodu przedsiębiorstw w Unii Europejskiej. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Podatki w ujęciu retrospektywnym i perspektywicznym* (s. 121–139). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/7>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

i działalności przedsiębiorstw sprawiają, że fizyczne granice państw tracą na znaczeniu. Korporacje transnarodowe (KTN) obejmują swoją działalnością wiele krajów, optymalizując swoje procesy produkcji, łańcuchy dostaw i rynki zbytu. Optymalizacja działalności korporacji znajduje również swoje odbicie w stosowaniu przemysłanej polityki podatkowej, mającej na celu zmniejszenie bądź unikanie ciężaru podatkowego. Łatwość w przenoszeniu wartości niematerialnych, mobilność kapitału, oderwanie miejsca wytwarzania produktów lub usług od miejsca osiągania zysku nie tylko stanowią wyzwanie dla międzynarodowych statystyk i analiz ekonomicznych, lecz przede wszystkim znacznie utrudniają opodatkowanie dochodów korporacji transnarodowych.

Już w 2013 r. z raportu UNCTAD wynikało, że 80% handlu odbywa się w „łańcuchach wartości” powiązanych z korporacjami transnarodowymi, co przełożyło się na wzrost ich dochodów, które niejednokrotnie przekraczają wartość PKB średnio rozwiniętych gospodarczo krajów. Zgodnie z danymi z Europejskiego Banku Centralnego (Di Nino, Habib i Schmitz, 2020) aktywa największych spółek giełdowych w najbardziej rozwiniętych gospodarkach mają wartość kilkuset miliardów dolarów, co oznacza, że są one w przybliżeniu równe produktowi krajowemu brutto (PKB) wielu mniejszych gospodarek. Jednocześnie Virginia Di Nino, Maurizio Michael Habib i Martin Schmitz (2020) zauważają, że na znaczeniu zyskują działania KTN mające na celu optymalizację podatkową. Chodzi m.in. o wykorzystanie cen transferowych i przenoszenie zysków do jurysdykcji o niskim opodatkowaniu, tworzenie złożonych struktur finansowych i zakładanie w rajach podatkowych spółek celowych (SPE, *special-purpose entities* lub SPV, *special purpose vehicles*), umożliwiających minimalizację ryzyka finansowego, ale również unikanie opodatkowania. Podobnie jest w przypadku korzystania przez korporacje transnarodowe z tzw. spółek przykrywkowych (*shell corporations*), służących m.in. do stosowania agresywnej polityki podatkowej. Wykrycie takich działań optymalizacyjnych jest trudne i wymaga od administracji podatkowych poszczególnych państw zacieśnionej współpracy. Jednocześnie zauważalne jest międzynarodowe dążenie rządów państw do uszczelniania luki podatkowej w podatku dochodowym od przedsiębiorstw (CIT)¹. W 2018 r. lukę z tytułu tego podatku w Unii Europejskiej (UE) oszacowano na kwotę 36 mld euro, co stanowi ok. 7,7% łącznych dochodów w UE z CIT (Álvarez-Martínez i in., 2021). W 2021 r. Polski Instytut Ekonomiczny oszacował lukę z tego podatku w skali światowej na kwotę 240 mld dolarów, czyli 9,5% globalnych dochodów z tego podatku (Błoński, 2021).

Wysiłki przedsiębrane dla uszczelnienia luki polegają na podejmowaniu działań zapobiegających erozji podstawy opodatkowania dochodu przedsię-

¹ Autorka używa terminu „podatek dochodowy od przedsiębiorstw”, nie zaś „podatek dochodowy od osób prawnych”, który występuje w polskiej ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych, mimo że dotyczy ona osób prawnych i jednostek nieposiadających osobowości prawnej.

biorstw, zwłaszcza poprzez implementację przepisów o unikaniu opodatkowania (dyrektywy ATAD, *anti-tax avoidance directives*), na zacieśnianiu współpracy administracji podatkowych (dyrektywy DAC, *directives on administrative cooperation*) oraz na próbach harmonizacji CIT. Takie próby w UE były podejmowane kilkakrotnie przez Komisję Europejską (KE), począwszy od lat 60. XX w. i wdrożenia rozwiązań *soft law*, czyli środków unijnych niemających charakteru prawnie wiążącego (wytyczne, zalecenia, deklaracje, opinie), poprzez raporty komitetów ekspertów powoływanych do zbadania wpływu różnych systemów podatkowych na wspólny rynek (raporty: Bolkestein, 2000; Neumark Committee, 1963; Ruding Report, 1992; Segrè, 1966; Van den Tempel, 1970) i unijne projekty dyrektyw w zakresie harmonizacji podatku korporacyjnego (Commission of the European Communities, 1975; CCCTB² 2001, 2011, 2016), po pierwsze akty prawne w latach 90. XX w. częściowo ujednolicające podatki bezpośrednio³. W związku z blokowaniem projektu CCCTB przez kilka państw członkowskich UE oraz pilną potrzebą zwiększenia wpływów budżetowych po pandemii COVID-19 w maju 2021 r. KE ogłosiła komunikat zawierający strategię podatkową *Business Taxation for the 21st Century* (European Commission, 2021a). Strategia zawiera m.in. propozycję nowej reformy podatkowej *business in Europe: framework for income taxation* (BEFIT). Równolegle OECD we współpracy z grupą G-20 zaproponowała porozumienie w sprawie globalnego minimalnego opodatkowania dochodu KTN (minimalny globalny CIT). Rozwiązanie OECD zostało już zaakceptowane przez ponad 130 państw, w tym Polskę. Obie propozycje reform będą miały wpływ na sposób opodatkowania przedsiębiorstw w UE. Pokazują one także, że odpowiedzią na globalizację działalności KTN powinna być globalizacja systemu ich opodatkowania, ponieważ tylko takie opodatkowanie będzie efektywne.

Celem rozdziału jest zatem przedstawienie najnowszej propozycji reformy podatkowej CIT opracowywanej przez Komisję Europejską we współpracy z OECD. Jej waga wynika nie tylko z zaproponowania zupełnie nowych,

² CCCTB – *common consolidated corporate tax base*, czyli wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania przedsiębiorstw.

³ Chodzi o Konwencję 90/436/EEC w sprawie eliminowania podwójnego opodatkowania w przypadku korekty zysków przedsiębiorstw powiązanych i trzy dyrektywy z 1990 r. Aktualne wersje dyrektyw to: Dyrektywa Rady 2003/49/WE z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych Państw Członkowskich; Dyrektywa Rady 2009/133/WE z dnia 19 października 2009 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, podziałów przez wydzielenie, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów dotyczących spółek różnych państw członkowskich oraz przeniesienia statutowej siedziby SE lub SCE z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego; Dyrektywa Rady 2011/96/UE z dnia 30 listopada 2011 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich.

przystających do scyfryzowanej, globalnej gospodarki zasad w opodatkowaniu międzynarodowym przedsiębiorstw, lecz również z tego, że popiera ją większość państw UE. Zastosowane metody badawcze polegały na analizie materiałów opublikowanych przez KE i OECD do końca sierpnia 2021 r., jak również na ich zestawieniu z aktualnie obowiązującymi rozwiązaniami bądź dotychczasowymi propozycjami dotyczącymi opodatkowania KTN w UE. W części pierwszej rozdziału zaprezentowano kluczowe dla opodatkowania zagadnienie jego efektywności, ze szczególnym uwzględnieniem przedsiębiorstw w UE. W części drugiej przedstawiono propozycję KE w zakresie reformy opodatkowania przedsiębiorstw międzynarodowych działających w UE. W części trzeciej scharakteryzowano propozycję OECD globalnej reformy opodatkowania koncernów międzynarodowych. Ideę reformy OECD popiera KE, która zapowiedziała jej implementację w UE po odpowiednim dostosowaniu do aktualnie obowiązującego w UE prawa wspólnotowego. Część czwarta opisuje potencjalne skutki dla państw UE kompleksowej reformy podatkowej, będącej kompilacją propozycji Komisji i OECD. Rozdział kończy się podsumowaniem wskazującym na zasadność obranego kierunku zmian w opodatkowaniu przedsiębiorstw, z zastrzeżeniem potrzeby uwzględnienia interesów gospodarek scyfryzowanych w mniejszym stopniu.

1. Efektywność opodatkowania przedsiębiorstw w UE

Efektywność ekonomiczna opodatkowania to jedna z najczęściej wskazywanych cech optymalnego systemu podatkowego (Mazurek-Chwiejczak, 2016). Można przyjąć, że efektywność fiskalna oznacza stopień sprawności administracji podatkowej w zabezpieczeniu wpływów z podatków, a tym samym zmniejszanie luki podatkowej, co przekłada się na redystrybucję dochodów zapewniającą długotrwały zrównoważony rozwój gospodarczy kraju. Drugim istotnym elementem wpływającym na efektywność fiskalną jest przejrzystość i prostota systemu podatkowego, który wówczas jest postrzegany przez podatników jako sprawiedliwy i umożliwia łatwiejsze wywiązywanie się podatników z obowiązków podatkowych (Raczkowski, 2016).

Efektywność fiskalna systemu podatkowego może być również definiowana, wzorem raportów *Mirrless Review* z lat 2010 i 2011, jako utrzymanie stałego poziomu poboru podatków ogółem, czyli stałego poziomu fiskalizmu (udziału wpływów podatkowych i składek na ubezpieczenia społeczne w PKB) i stałego poziomu redystrybucji dochodu (progresywność systemu) w bardziej efektywny sposób (Neneman, 2018). Bardziej efektywny sposób może oznaczać np. niższe

koszty po stronie administracji podatkowej albo po stronie podatników (Małecka-Ziemińska, 2012).

Efektywność systemu podatkowego w jednym kraju jest przedmiotem działań rządu danego kraju. Zupełnie innego wymiaru nabiera efektywność opodatkowania w gospodarczo-politycznym związku państw, jakim jest Unia Europejska. Po pierwsze, jest to związek oparty wprawdzie na ogólnych ramach polityki gospodarczej i ogólnych rozwiązaniach prawnych (traktatach), jednakże każde z państw jest suwerenem, a kwestie podatkowe, co do zasady, należą do ich kompetencji. Zatem UE to 27 zróżnicowanych systemów podatkowych służących rządowi do realizacji różnych państwowych celów społeczno-gospodarczych. Po drugie, UE to również jeden wspólny rynek wewnętrzny, na który oddziałują krajowe systemy podatkowe państw członkowskich, co nie pozostaje bez wpływu na efektywność opodatkowania w UE.

Biorąc pod uwagę to, że za główne wyznaczniki efektywności systemu podatkowego uważa się jego neutralność, progresywność, stabilność (Neneman, 2018), prostotę i transparentność (Neneman, 2018; Raczkowski, 2016), można stwierdzić, że opodatkowanie w UE do efektywnych nie należy. Chodzi zwłaszcza o podatki dochodowe od przedsiębiorstw i osób fizycznych, dlatego że podatki konsumpcyjne (VAT, akcyza) zostały co do zasady zharmonizowane. Według rankingu podatków OECD, pokazującego poziom ich szkodliwości dla wzrostu gospodarczego, za najbardziej szkodliwy dla takiego wzrostu został uznany podatek dochodowy od przedsiębiorstw (OECD, 2010). Powoduje on najwięcej nieprawidłowości w procesie alokacji zasobów, czyli nie spełnia kryterium neutralności opodatkowania. W przypadku UE oznacza to, że przedsiębiorcy swoje decyzje o miejscu ulokowania inwestycji na wspólnym rynku opierają w dużej mierze na kwestii poziomu ciężaru podatkowego, jakiemu będą podlegać, nie zaś na samej efektywności ekonomicznej (np. korzyści z ekonomii aglomeracji, zasobów surowcowych itd.). Opodatkowanie przedsiębiorstw w UE nie spełnia również kryterium prostoty i transparentności, zwłaszcza jeśli podatnikiem jest KTN czy grupa kapitałowa.

Również kryterium kosztowe nie jest spełnione i dla przedsiębiorstw (koszt przestrzegania przepisów podatkowych, czyli *compliance* w różnych systemach podatkowych UE), i dla państwowych administracji podatkowych, mimo ich współpracy. Biorąc pod uwagę nieefektywność opodatkowania w UE, Komisja Europejska podejmuje próby zharmonizowania podatków korporacyjnych państw członkowskich. Zgodnie z endogenicznymi teoriami wzrostu gospodarczego opodatkowanie wpływa na jego tempo (Baranová i Janíčková, 2012; Franek i Adamczyk, 2016; Johansson, Heady, Arnold, Brys i Vartia 2008). Szczególną rolę odgrywa tu poziom obciążeń podatkowych, które są ujemnie skorelowane z tempem wzrostu gospodarczego (Angelopoulos, Economides i Kammas, 2007; Grajewska, 2013; Konopczyński, 2012). Na ich wy-

sokość wpływają m.in. stawki podatkowe, ze szczególnym uwzględnieniem efektywnej stawki podatkowej (ETR), szerokość podstawy opodatkowania i możliwość skorzystania z ulg podatkowych czy odliczeń. Celem nowego projektu reformy podatkowej w UE jest przede wszystkim uzyskanie efektywności w opodatkowaniu przedsiębiorstw osiągających najwyższe zyski, ale również najskuteczniej unikających opodatkowania.

2. Nowe rozwiązania w kwestii opodatkowania przedsiębiorstw w UE

Biorąc pod uwagę sytuację gospodarczą wywołaną pandemią COVID-19, nieefektywność opodatkowania przedsiębiorstw oraz fakt, że powoduje ono najwięcej zniekształceń w alokacji zasobów, w maju 2021 r. KE opublikowała *Komunikat w sprawie opodatkowania przedsiębiorstw na XXI wiek* (European Commission, 2021a). Nowy projekt reformy podatkowej i wspólny zbiór zasad BEFIT zamieszczone w *Komunikacie* zawierają krótko- i długoterminowy plan wspierania odbudowy Europy po pandemii COVID-19, m.in. przez zwiększenie wysokości dochodów z podatku dochodowego od przedsiębiorstw, stworzenie dla przedsiębiorstw stabilnego otoczenia biznesowego przyczyniającego się do zrównoważonego wzrostu gospodarczego, a także zwiększenie liczby miejsc zatrudnienia.

Projekt przewiduje ujednoczenie zasad płacenia CIT przez korporacje transnarodowe. BEFIT ma zastąpić propozycję CCCTB, jednakże jego założenia są częściowo na niej oparte. Podobnie jak propozycja harmonizacji podatku od przedsiębiorstw z 2016 r., BEFIT również przewiduje ujednoczenie zasad ustalania podstawy opodatkowania w CIT przez ustanowienie wspólnego systemu jej obliczania (*formula apportionment*). Identyczne w BEFIT i CCCTB są też przesłanki reformy: zmniejszenie kosztów biurokracji i kosztów przestrzegania przepisów podatkowych w państwach członkowskich UE, a także ograniczenie zjawiska unikania opodatkowania i zapewnienie większej transparentności i jawności publicznej w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw. Chodzi tutaj głównie o obowiązek publikowania przez największe przedsiębiorstwa efektywnych stawek procentowych zapłaconego przez nich CIT. Projekt BEFIT nie podaje, jak dużych przedsiębiorstw ma to dotyczyć. W CCCTB obowiązek stosowania zharmonizowanych przepisów miał odnosić się do przedsiębiorstw czy ich grup kapitałowych prowadzących działalność w UE i osiągających rocznie globalne przychody przekraczające 750 mln euro. Takie przedsiębiorstwa miały być, zgodnie z CCCTB, opodatkowane w kraju, w którym rzeczywiście osiągają

zyski. Odejście od zasady rezydencji podatkowej i podatku u źródła na rzecz opodatkowania w miejscu faktycznej aktywności przedsiębiorstwa, czyli miejsca sprzedaży i osiągnięcia zysku, jest rozwiązaniem przewidzianym w CCCTB, BEFIT i w porozumieniu OECD dotyczącym globalnego minimalnego CIT. Brak adekwatności i przestarzałość tych dwóch zasad zostały mocniej uwidocznione w czasie pandemii, która przyczyniła się do wzrostu sprzedaży na odległość i większej liczby transakcji zawieranych przez internet. Komisja w swoim *Komunikacie* wykazuje, że pozostawienie opodatkowania na poziomie krajowym przy coraz bardziej złożonych, scyfryzowanych międzynarodowych modelach biznesowych powoduje po stronie przedsiębiorstw nie tylko wyższe koszty przestrzegania prawa podatkowego 27 krajów członkowskich UE, lecz również podnosi ryzyko podwójnego opodatkowania bądź braku opodatkowania.

Z przykładem braku efektywnego opodatkowania mamy do czynienia w przypadku koncernów Amazon i Apple. W sprawie obydwu spółek toczyło się postępowanie sądowe dotyczące zapłaty zaległych podatków, w przypadku Amazona – 250 mln euro należnych Luksemburgowi, natomiast w przypadku Apple – 13 mld euro należnych Irlandii. Postępowania sądowe wszczęto na wniosek Komisji Europejskiej, która wcześniej prowadziła dochodzenia w sprawie przyznania koncernom nielegalnej, jej zdaniem, pomocy państwowej. Postępowania sądowe zakończyły się wyrokami korzystnymi dla koncernów. Koncerny nie tylko nie muszą zapłacić CIT, lecz także każdy z nich ma prawo do rozliczania wykazanej straty przez kilka następnych lat. Przychody obydwu koncernów osiągnięte z tytułu działalności na platformach cyfrowych wzrosły znacznie w związku z pandemią COVID-19. W przypadku Amazona w 2020 r. przychody w samej Europie wyniosły 44 mld euro. Jednakże spółka zależna Amazona w Luksemburgu wykazała za ten rok stratę w wysokości 1,2 mld euro, która powiększy dotychczas wykazywaną i przenoszona na następne lata (*carry forward*) stratę w wysokości 2,7 mld euro⁴. Stratę koncern będzie mógł wykorzystać na pokrycie wszelkich podatków należnych od przyszłych zysków. Dodatkowo spółka uzyskała możliwość skorzystania z ulgi podatkowej w wysokości 56 mln euro, którą również będzie mogła wykorzystać w ciągu kilku następnych lat, przy założeniu wykazywania za ten okres dochodu. W przypadku Apple skarga Komisji opierała się na zarzucie, że spółka uzyskała uprzywilejowującą ją względem innych przedsiębiorstw pomoc od rządu Irlandii. W 2014 r. efektywna stawka podatku dla Apple w Europie wyniosła 0,005%. Sąd pierwszej instancji uznał, że KE nie przedstawiła wystarczających dowodów preferencyjnego potraktowania Apple przez rząd irlandzki. Biorąc pod uwagę te dwa postępowania, można stwierdzić, że aktualnie obowiązujące rozwiązania podatkowe nie umożliwiają skutecznego

⁴ Na podstawie bilansu Amazon EU Sarl w Luksemburgu za rok 2020, sporządzonego przez ERSNT&Young (Neate, 2021).

i efektywnego opodatkowania koncernów międzynarodowych. Komisja prowadzi również podobne dochodzenia w sprawie Nike i Inter Ikea w Holandii.

Szczegółowy plan opodatkowania działalności gospodarczej w UE Komisja Europejska ma przedstawić do 2023 r. Takie jednolite zasady opodatkowania mają m.in. zapewnić bardziej sprawiedliwy podział praw do opodatkowania zysków przedsiębiorstw międzynarodowych między państwami członkowskimi UE.

Nowym elementem w stosunku do CCCTB, jaki pojawił się w propozycji reformy z maja 2021 r., jest możliwość wstecznego rozliczenia straty do wysokości 3 mln euro (*loss carry-backward*). Możliwość takiego rozliczenia, w związku z COVID-19, przewiduje aktualnie większość ustawodawstw państw członkowskich UE⁵. Należy jednak zaznaczyć, że do roku 2019 regułą w państwach UE było rozliczenie straty podatkowej do przodu (*loss carry-forward*), zazwyczaj w kolejnych następujących po sobie latach. Możliwość rozliczenia straty wstecz przewidywało wtedy siedem państw UE: Belgia, Niemcy, Irlandia, Francja, Węgry, Holandia i Wielka Brytania⁶. Zgodnie z nową propozycją KE przedsiębiorstwa mają możliwość rozliczenia wstecz straty poniesionej przez nie w latach 2020 i 2021 w związku z pandemią COVID-19. Projekt nie podaje, kiedy można uznać za spełnioną przesłankę, że strata została poniesiona w związku z COVID-19. Za stosowne należałoby przyjąć założenie, że taka strata będzie przede wszystkim polegać na spadku przychodów przedsiębiorstwa lub wzroście kosztów ich uzyskania oraz że te zdarzenia muszą pozostawać w związku przyczynowo-skutkowym z pandemią i muszą zaistnieć w roku 2020 i/lub 2021. Projekt definiuje w ten sposób lata podatkowe (w tym przypadku kalendarzowe) dotyczące wystąpienia straty, którą można wstecznie rozliczyć.

Następnym istotnym punktem nowej reformy podatkowej mającym przełożenie na kondycję finansową przedsiębiorstw jest podjęcie przez Komisję Europejską kwestii dotychczasowego preferencyjnego traktowania finansowania przedsiębiorstw kapitałem obcym poprzez zadłużanie się i możliwość odliczania odsetek od takiego kapitału od kwoty podatku (*debt-bias financing*). Takie asymetryczne, uprzywilejowane traktowanie od strony podatkowej kosztów związanych z finansowaniem za pomocą długu w porównaniu z kosztami związanymi z finansowaniem za pomocą kapitału własnego powoduje, że przedsiębiorcy inwestycyjni często kierują się w swoich decyzjach chęcią ob-

⁵ W Polsce możliwość taką wprowadziła Ustawa z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (tzw. tarcza 1.0).

⁶ Rozliczenie takie obejmowało od jednego roku wstecz (Niemcy, Irlandia, Francja, Holandia, Wielka Brytania), dwóch lat w przypadku Węgier, po trzy lata podatkowe wstecz (Belgia). W przypadku Niemiec i Francji obowiązuje dodatkowo limit kwotowy do 1 mln euro.

niżenia kosztów podatkowych finansowania przedsiębiorstwa, nie zaś ryzykiem związanym z niespłaceniem zobowiązania. Większość obecnych systemów podatkowych w UE akceptuje odsetki od zadłużenia jako koszt podlegający odliczeniu, zmniejszając podstawę opodatkowania do celów podatku dochodowego od przedsiębiorstw. Jednocześnie koszty związane z finansowaniem kapitałem własnym w większości państw nie podlegają odliczeniu od podatku. Na początku 2019 r. możliwość dokonania odpisu na finansowanie kapitałem własnym (ACE, *allowance for corporate equity*; NID, *notional interest deduction*) przewidywały ustawodawstwa trzech państw członkowskich UE: Belgii, Włoch i Portugalii, następnie dołączyły do nich Malta, Cypr i Polska. Reforma z maja 2021 r. przewiduje wprowadzenie ulgi zmniejszającej uprzywilejowanie finansowania dłużnego względem finansowania kapitałowego (DEBRA, *debt equity bias reduction allowance*). Ulga miałaby dotyczyć nowych inwestycji finansowanych kapitałem własnym, co w rezultacie miałyby prowadzić do zmniejszenia poziomu zadłużenia przedsiębiorstw w UE. O istotności proponowanego rozwiązania świadczy m.in. fakt, że w 2019 r. wskaźnik zadłużenia do finansowania kapitałem własnym (dźwignia finansowa) w UE wynosił 53,3%, natomiast poziom zadłużenia przedsiębiorstw w UE wzrósł w tym roku do 99,8% PKB z 97,7% w roku 2009 (Eurostat, 2021). Należy zauważyć, że zbliżone do nowej propozycji KE rozwiązanie przewiduje projekt dyrektywy CCCTB z 2016 r., jednakże problem niewypłacalności przedsiębiorstw, zwłaszcza finansujących się długiem, zyskał dodatkowo na znaczeniu w okresie kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 i wymaga skutecznych działań zapobiegających dalszemu osłabianiu finansów publicznych, stąd został na nowo podjęty w roku 2021.

Ostatnim z istotniejszych punktów nowego projektu reformy jest zapowiedź przygotowania i wdrożenia nowych, skuteczniejszych środków przeciwdziałających nadużyciom podatkowym przez korzystanie przez przedsiębiorstwa z tzw. spółek przykrywkowych dla unikania opodatkowania. Zagadnienie to zostało podjęte w projekcie nowej dyrektywy ATAD III przedstawionym pod koniec grudnia 2021 r. (European Commission, 2021b). Implementacja poszczególnych punktów reformy jest rozłożona na okres dwóch lat.

3. Projekt OECD opodatkowania globalnego

Na reformę podatkową w UE złoży się nie tylko projekt przyjęty przez KE, lecz również propozycja reformy OECD ogłoszona w lipcu 2021 r., na której BEFIT jest mocno osadzony. Zarys planu OECD dotyczący reformy międzynarodowego

systemu podatkowego jest zawarty w dokumencie *Statement on a two-pillar solution to address the tax challenges arising from the digitalisation of the economy* (OECD, 2020a, 2021), odnoszącym się do wcześniejszego dokumentu *Tax challenges arising from digitalisation – Report on pillar two blueprint: inclusive framework on BEPS* (OECD, 2020b). Pod wspólnym oświadczeniem będącym punktem wyjścia do dalszych negocjacji w kwestii kształtu reformy podatkowej podpisały się rządy ponad 130 państw.

Plan reformy dotyczy nowego sposobu opodatkowania przedsiębiorstw i opiera się na dwóch filarach, z których pierwszy odnosi się do sposobu opodatkowania dochodów koncernów międzynarodowych w krajach, w którym osiągają one zysk, nawet bez ich fizycznej obecności w tych państwach. Jest to innowacyjna zasada w porównaniu do obowiązującej dotąd zasady rezydencji w opodatkowaniu międzynarodowym, oznaczającej, co do zasady, nieograniczony obowiązek podatkowy w państwie rezydencji. Obowiązek ten oznacza, że podatnik powinien uiścić w danym kraju podatek od swoich wszystkich ogólnoswiatowych dochodów, niezależnie od tego, gdzie te przychody zostały osiągnięte. Należy oczywiście brać pod uwagę umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania. W przypadku korporacji transnarodowych rejestrujących swoje siedziby w jurysdykcjach oferujących niskie opodatkowanie większa część ich dochodu osiąganego w krajach z wyższym CIT pozostaje nieopodatkowana.

Pierwszy filar reformy podatkowej przygotowanej przez OECD zakłada zastosowanie wspólnych zasad określania alokacji zysków przedsiębiorstw i przyznania poszczególnym państwom prawa do opodatkowania KTN. Rozwiązanie OECD daje państwu możliwość opodatkowania dochodu KTN nawet bez fizycznej w nim obecności przedsiębiorstwa, wystarczy prowadzenie przez nie w danym kraju operacji i osiąganie określonego zysku brutto (tzw. jurysdykcje rynkowe). Chodzi o spółki osiągające globalne przychody powyżej 20 mld euro oraz o wskaźniku rentowności (tzn. udziale zysku brutto w przychodach w ujęciu księgowym) powyżej 10%. Przedsiębiorstwa spełniające kryterium obrotów i rentowności będą musiały realokować swój zysk rezydualny⁷ do krajów, w których sprzedają towary lub usługi. Z grona podmiotów objętych nowym rozwiązaniem zostały wyłączone firmy wydobywcze i prowadzące regulowane usługi finansowe.

Przewidywany mechanizm opodatkowania będzie się składał się z trzech elementów:

- kwoty A – zawierającej mechanizm realokacji zysków rezydualnych przedsiębiorstw prowadzących działalność w zakresie zautomatyzowanych usług cyfrowych (ADS, *automated digital services*) i przedsiębiorstw dostarczających dobra kierowane do konsumenta (CFB, *consumer-facing business*);

⁷ To jest zysk przekraczający zysk wymagany do zachowania wartości kapitału.

- kwoty B – oznaczającej uproszczony mechanizm takiej realokacji zysków dla dystrybutorów;
- mechanizmu „pewności podatkowej” – przewidzianego dla zapobiegania i ewentualnego rozstrzygnięcia sporów podatkowych.

Kluczowe znaczenie będzie miała reguła specjalnego powiązania (*special purpose nexus rule*), umożliwiająca alokację zysków przedsiębiorstw z kwoty A do określonych jurysdykcji podatkowych. Warunkiem takiego przypisania będzie uzyskanie przez przedsiębiorstwo w danej jurysdykcji przychodów w wysokości co najmniej 1 mln euro. W przypadku państw o PKB niższym niż 40 mld euro wystarczające będzie uzyskanie przez spółkę przychodów w wysokości 250 tys. euro.

W ramach drugiego filaru propozycja wypracowana przez OECD przewiduje globalny podatek dochodowy od przedsiębiorstw o efektywnej stawce minimalnej 15%. Będzie on obowiązywał w przypadku korporacji międzynarodowych o rocznych przychodach od 750 mln euro wzwyż.

Joseph E. Stiglitz (2021) zauważa słuszość wprowadzenia minimalnej stawki CIT, jednakże zaznacza, że powinno temu towarzyszyć wprowadzenie ujednoczonych zasad księgowania i definicji dotyczących opodatkowania, np. definicji zysków korporacyjnych ograniczającej katalog wydatków upoważniających do dokonywania odpisów podatkowych. Autor zwraca również uwagę na problematyczność pierwszego filaru porozumienia OECD, czyli kwestii podziału prawa do nakładania podatków. Po pierwsze, Stiglitz zauważa, że pierwszy filar dotyczy jedynie KTN lub grup kapitałowych o największych globalnych przychodach, po drugie, jego wątpliwości budzi sam wybór formuły podziału. W przypadku CCCTB *formula apportionment* również okazała się najbardziej problematycznym punktem, mimo że jest oparta w równym stopniu na wielkości sprzedaży, zatrudnienia i kapitału. W przypadku nowej propozycji OECD formuła ma być oparta na wielkości sprzedaży, co może okazać się mniej korzystne dla krajów rozwijających się, w których głównie taniej wytwarza się towary, natomiast rynki zbytu są mniejsze. W związku z cyfryzacją sprzedaż odbywa się w coraz większym stopniu przez internet, dlatego formuła taka może faktycznie przyczynić się do sprawiedliwszego opodatkowania takiej sprzedaży. Stiglitz wyciąga jednak trafny wniosek, że formuła podziału praw do opodatkowania może nie tylko nie sprawdzić się w przypadku gospodarek mniej rozwiniętych, ale również w przypadku branż mniej rozwiniętych cyfrowo.

Drugi filar ma się opierać na trzech zasadach GloBE (*global anti-base erosion rules*), które wejdą w życie od 2023 r. Są to:

- zasada włączenia dochodu (IIR, *income inclusion rule*), przewidująca nałożenie dodatkowego podatku na spółkę matkę w przypadku zbyt niskiego opodatkowana jej spółek zależnych;

- zasada zbyt nisko opodatkowanych płatności (UTPR, *undertaxed payment rule*), w przypadku których miałyby obowiązywać zakaz ujmowania ich w kosztach uzyskania przychodów;
- zasada podlegania opodatkowaniu (*subject to tax rule*), pozwalająca państwu źródła na nałożenie podatku u źródła na płatności wykonywane na rzecz podmiotów powiązanych i opodatkowanych poniżej minimalnej stawki podatku.

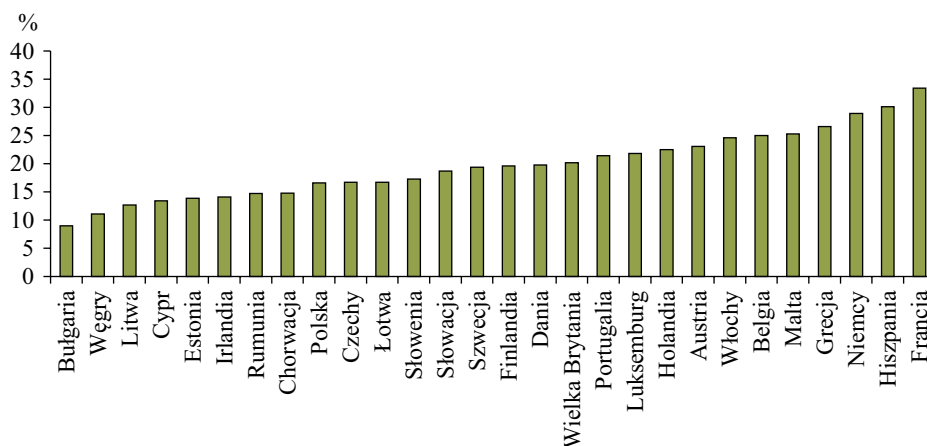
Kalkulacja dodatkowego podatku w danej jurysdykcji odbywałaby się na podstawie stawki minimalnej i dotyczyłaby części dochodu nieefektywnie opodatkowanego.

4. Potencjalne skutki reformy podatkowej CIT dla państw UE

Komisja Europejska zapowiedziała wdrożenie reformy zaproponowanej przez OECD. Dla spójnego wdrożenia pierwszego filaru w UE Komisja przewiduje przygotowanie specjalnej dyrektywy. Również w przypadku drugiego filaru, mimo że do wdrożenia minimalnego 15-procentowego CIT potrzebna jest jedynie zmiana krajowej legislacji w poszczególnych państwach członkowskich, spójność zapewnić ma dyrektywa unijna odzwierciedlająca zasady modelu OECD z uwzględnieniem niezbędnych dostosowań. Projekt dyrektywy Rady w sprawie zapewnienia globalnego minimalnego poziomu opodatkowania grup wielonarodowych w Unii został przedstawiony przez Komisję Europejską pod koniec grudnia 2021 r. (European Commission 2021c). Zasady GloBE, które miałyby obowiązywać od 2023 r., dotyczą obszaru regulowanego przez zasady CFC. Zdaniem Komisji Europejskiej interakcja między zasadami CFC ATAD i zasadą IIR nie wymaga zmian w dyrektywie ATAD. Należy zatem stosować zasady ATAD CFC równoległe z zasadami modelowymi GloBE, przyznając ATAD pierwszeństwo.

Znaczące skutki dla państw UE będzie miało również ewentualne wprowadzenie minimalnej stawki efektywnej CIT w wysokości 15%. Na rysunku 1 przedstawiono średnie efektywne stawki CIT (stawki EATR, *effective average tax rates*) w państwach UE. Wybór roku podyktowany był tym, że stawki EATR są publikowane przez Eurostat z opóźnieniem. Dostarczają one potencjalnemu inwestorowi informacji o hipotetycznym obciążeniu podatkowym (*tax burden*) jego inwestycji w danym kraju. Informacja taka może stanowić dla przedsiębiorcy zachętę do podjęcia bądź zaniechania inwestycji w danym państwie.

Z rysunku 1 wynika, że osiem państw unijnych (czyli niemal 1/3 państw członkowskich UE) oferuje przedsiębiorstwom stawki EATR na poziomie poniżej



Rysunek 1. Średnia efektywna stawka CIT (EATR) w UE w 2019 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie (European Commission, 2021d).

15%. Niższe stawki oznaczają atrakcyjniejsze warunki podatkowe. Stawka EATR jest miarą *ex ante* hipotetycznego ciężaru podatkowego dla inwestycji, wynikającą z czynników związanych z samą konstrukcją podatku (np. z wysokością jego stawki nominalnej czy stawki amortyzacji), jak również z innych parametrów ekonomicznych (np. poziomu inflacji czy sposobu finansowania przedsiębiorstwa). W przypadku implementacji dyrektywy Rady dotyczącej zapewnienia globalnego minimalnego poziomu opodatkowania grup wielonarodowych w Unii i wprowadzeniu minimalnego CIT 15% stawka ta straci na swoim znaczeniu informacyjnym, stanowiącym rodzaj zachęty inwestycyjnej w przypadku przedsiębiorstw spełniających kryterium globalnego przychodu 750 mln euro. Przedsiębiorstwa takie, mimo niższej stawki EATR w danym kraju, będą musiały zapłacić podatek w wysokości nie niższej niż 15%. Brana będzie pod uwagę stawka efektywna (ETR, *effective tax rate*) zapłaconego przez nie podatku.

ETR to stosunek kwoty ostatecznie należnego podatku do wartości podstawy opodatkowania. Jeżeli ETR danego przedsiębiorstwa wyniesie mniej niż 15%, będzie ono zobowiązane do zapłaty podatku wyrównawczego w danej jurysdykcji podatkowej. Wynika to z samego założenia minimalnej stawki efektywnej, która ma zapobiegać dalszemu obniżaniu opodatkowania i zjawisku *race to the bottom*.

Sytuacja taka wpłynie na pogorszenie konkurencyjnej pozycji tych państw UE, które przyciągają inwestorów jedynie ich potencjalnie niższym obciążeniem podatkowym, a to z kolei spowoduje obniżenie wpływów budżetowych z CIT w tych państwach. Z tego względu część państw unijnych biorących udział w negocjacjach w sprawie wprowadzenia globalnego CIT początkowo sprzeciwiła się wprowadzeniu takiej stawki podatku. Chodzi tu o Węgry, Irlandię i Estonię.

Sprzeciw tego ostatniego kraju podyktowany był dodatkowo tym, że bez wprowadzenia przepisów szczególnych dla państw stosujących system opodatkowania korporacyjnego jedynie zysków dystrybuowanych kraj ten musiałby zrezygnować z aktualnie obowiązującego w nim CIT na rzecz rozwiązania OECD. W Estonii opodatkowaniu podlegają tylko zyski, które są wypłacane, najczęściej w postaci dywidend. Zyski reinwestowane opodatkowaniu nie podlegają, poza kilkoma wyjątkami, np. w sytuacji przekroczenia kosztów finansowania kapitałem zewnętrznym czy obniżenia kapitału zakładowego. Takie odroczenie w czasie momentu opodatkowania jest rozwiązaniem bardzo atrakcyjnym dla inwestorów. Nie dziwi zatem fakt, że Estonia sprzeciwiła się propozycji OECD.

W tabeli 1 przedstawiono nominalne i średnie efektywne stawki CIT w UE w roku 2019.

Tabela 1. Stawki podatku dochodowego od przedsiębiorstw w UE w 2019 (%)

Państwo UE	Nominalna stawka CIT	Średnia efektywna stawka CIT-EATR	% PKB	Państwo UE	Nominalna stawka CIT	Średnia efektywna stawka CIT-EATR	% PKB
Bułgaria	10,0	9,0	2,0	Finlandia	20,0	19,6	2,5
Węgry	10,8	11,1	1,2	Dania	22,0	19,8	3,0
Litwa	15,0	12,7	1,6	Wielka Brytania	19,0	20,2	2,6
Cypr	12,5	13,4	5,9	Portugalia	31,5	21,4	3,1
Estonia	20,0	13,9	1,8	Luksemburg	24,9	21,8	5,9
Irlandia	12,5	14,1	3,1	Holandia	25,0	22,5	3,7
Rumunia	16,0	14,7	2,1	Austria	25,0	23,1	2,8
Chorwacja	18,0	14,8	2,4	Włochy	27,8	24,6	1,9
Polska	19,0	16,6	2,2	Belgia	29,6	25,0	3,7
Czechy	19,0	16,7	3,3	Malta	35,0	25,3	5,7
Łotwa	20,0	16,7	0,2	Grecja	28,0	26,6	2,2
Słowenia	19,0	17,3	2,0	Niemcy	29,9	28,9	2,7
Słowacja	21,0	18,7	3,0	Hiszpania	25,0	30,1	2,1
Szwecja	21,4	19,4	3,0	Francja	34,4	33,4	2,8

Uwagi: EATR, metodyka Devereux/Griffith.

Źródło: (European Commission, 2021d).

O ile stawki nominalne dają jedynie szybki wgląd w potencjalny ciężar podatkowy CIT obowiązujący w danym kraju, o tyle stawki efektywne pokazują ciężar ponoszony, po uwzględnieniu stawek amortyzacji, poziomu inflacji, wszelkiego rodzaju ulg, odliczeń, a rzadziej domiaru podatku.

Kolumna % PKB przedstawia udział dochodów z CIT w PKB każdego kraju. Im jest on wyższy, tym większą stratę z tytułu wprowadzenia minimalnego CIT może ponieść dane państwo z aktualną stawką EATR poniżej 15%. W przypadku ośmiu państw ze średnią efektywną stawką poniżej 15% uwagę zwraca Irlandia ze wskaźnikiem 3% i Cypr, w którym udział CIT w PKB wynosi niemal 6%. Jest to wskaźnik zbliżony do tego w Luksemburgu i na Malcie, jednakże te dwa ostatnie kraje utrzymują EATR powyżej 15%. Wynika to najczęściej z tego, że w państwach tych, nazywanych „inteligentnymi rajami podatkowymi” (Gajewski, 2014), dla przyciągnięcia inwestorów stosuje się zamiast niskich stawek ulgi podatkowe, a w przypadku największych koncernów – indywidualne porozumienia między rządem państwa a zarządem koncernu (sprawa Amazona w Luksemburgu, Apple w Irlandii).

Poza negatywnym skutkiem dla państw UE z aktualnie niższymi stawkami efektywnymi CIT wdrożenie nowej reformy podatkowej, zarówno BEFIT, jak i reformy OECD, powinno przynieść wiele skutków pozytywnych, m.in.:

- wyeliminowanie przestarzałych zasad podatkowych nieprzystających do rzeczywistości cyfrowej;
- ujednoczenie definicji i zasad podziału opodatkowania zysku koncernów w skali globalnej;
- zapewnienie większej przejrzystości podatkowej i zasad otrzymywania indywidualnych ulg i pomocy rządowej przez koncerny;
- zneutralizowanie nadużywania struktur podatkowych (spółek fasadowych, *shell companies*) dla celów podatkowych;
- zmniejszenie rozmiarów luki podatkowej w większości państw UE;
- bardziej stabilną kondycję przedsiębiorstw finansowanych kapitałem własnym;
- niższe koszty przestrzegania prawa przez koncerny i niższe koszty administracji podatkowych;
- sprawniejsze rozliczanie dochodów KTN (jedno rozliczenie dla wszystkich spółek unijnych grupy kapitałowej) w UE;
- gotowy mechanizm kompensowania strat przez przedsiębiorstwa w dobie kryzysów (*loss carry-backward*).

Rodrik (2021) zauważa, że wprowadzenie minimalnego globalnego CIT zmienia reguły hiperglobalizacji, zmuszające kraje do konkutowania między sobą stawkami i ulgami podatkowymi powodującymi wyścig na dno (*race to the bottom*). Jednakże, zdaniem autora, różnice w rozwoju gospodarczym występujące między krajami są na tyle znaczące, że rozwiązanie sprawdzające się w jednej gospodarce może stanowić skuteczną barierę rozwoju dla innej gospodarki. Mniej rozwinięte gospodarki przyciągają inwestorów niższymi stawkami podatkowymi, gospodarki bardziej rozwinięte oferują np. odpowiednią infrastrukturę i tzw. rentę aglomeracyjną.

Podsumowanie

Wprowadzenie w UE szerokiej reformy w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw powinno przynieść więcej skutków pozytywnych niż negatywnych. Przede wszystkim nastąpiłoby ujednoczenie i uporządkowanie definicji i zasad rozliczania tego podatku w skali międzynarodowej. Stare zasady obowiązujące w opodatkowaniu międzynarodowym i nieprzystające do rzeczywistości cyfrowej zostałyby zastąpione nowymi zasadami, co zwiększyłoby efektywność w opodatkowaniu przedsiębiorstw, zwłaszcza KTN.

Propozycję OECD zaakceptowało ponad 130 państw wytwarzających łącznie 90% światowego PKB, co daje większą szansę na wdrożenie reformy i skuteczniejsze przestrzeganie jej założeń. W konsekwencji powinna zmniejszyć się luka podatkowa CIT w znacznej części państw UE, a to z kolei powinno się przełożyć na lepsze zabezpieczenie finansowania usług publicznych starzejącego się społeczeństwa, jak i na wygospodarowanie środków finansowych na czas kryzysu.

Z jednej strony należy zgodzić się z Rodrikim (2021), który zauważa, że wprowadzenie minimalnego CIT może stanowić skuteczną barierę rozwoju dla mniej rozwiniętych gospodarek. Z drugiej jednak strony, biorąc pod uwagę skalę unikania opodatkowania przez KTN i jego nieefektywność, jeśli chodzi o przedsiębiorstwa międzynarodowe, wydaje się, że globalne opodatkowanie, oparte na jednolitych zasadach, jest jednym z lepszych rozwiązań umożliwiających wprowadzenie takiej efektywności.

Bibliografia

- Álvarez-Martínez, M., Barrios, S., d'Andria, D., Gesualdo, M., Nicodème, G. i Pycroft, J. (2018). How large is the corporate tax base erosion and profit shifting? A general equilibrium approach. *Economic Systems Research*. <https://doi.org/10.1080/09535314.2020.1865882>
- Angelopoulos K., Economides G. i Kammass P. (2007). Tax-spending policies and economic growth: Theoretical predictions and evidence from the OECD. *European Journal of Political Economy*, 23(4), 885–902.
- Baranová V. i Janíčková L. (2012). Taxation of Corporations and Their Impact on Economic Growth: The case of EU countries. *Journal of Competitiveness*, 4(4), 96–108. <https://doi.org/10.7441/joc.2012.04.07>
- Błoński, Ł. (2021). *Global taxes in the post-COVID-19 era*. Warsaw: Polish Economic Institute. Pobrane z <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2021/06/PIE-Raport-Global-taxes.pdf>

- Bolkestein, F. (2000). Taxation and competition: The realisation of the internal market. *European Taxation*, 40(9), 401–406.
- Commission of the European Communities. (1975). Proposal for a Council Directive concerning the harmonization of systems of company taxation and of withholding taxes on dividends. COM (75) 392 final, 23 July 1975. *Bulletin of the European Communities, Supplement*, 10/75. Pobrane z <http://aei.pitt.edu/5570/1/5570.pdf>
- Di Nino, V., Habib, M. M. i Schmitz, M. (2020). Multinational enterprises, financial centres and their implications for external imbalances: a euro area perspective. *EBC Economic Bulletin*, 2. Pobrane z https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2020/html/ecb.ebart202002_01~1a58c02776.en.html
- Dyrektywa Rady 2003/49/WE z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych Państw Członkowskich (Dz. Urz. UE L 157 z 26.06.2003).
- Dyrektywa Rady 2009/133/WE z dnia 19 października 2009 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, podziałów przez wydzielenie, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów dotyczących spółek różnych państw członkowskich oraz przeniesienia statutowej siedziby SE lub SCE z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego (Dz. Urz. UE L 310/34 z 25.11.2009).
- Dyrektywa Rady 2011/96/UE z dnia 30 listopada 2011 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 345/8 z 29.12.2011).
- European Commission (2021a). *Communication on business taxation for the 21st Century*. Pobrane z https://ec.europa.eu/taxation_customs/communication-business-taxation-21st-century_en
- European Commission. (2021b). Proposal for a Council Directive on laying down rules to prevent the misuse of shell entities for tax purposes and amending Directive 2011/16/EU. COM(2021) 565 final. Pobrane z https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2021-12/COM_2021_565_1_EN_ACT_part1_v7.pdf
- European Commission. (2021c). Proposal for a Council Directive on ensuring a global minimum level of taxation for multinational groups in the Union. COM(2021) 823 final. Pobrane z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:823:FIN>
- European Commission. (2021d). *Taxation Trends in the European Union. 2021 edition Data for the EU Member States, Iceland, Norway and United Kingdom*, DG. Taxation and Customs Union. Pobrane z <https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=d5b94e4e-d4f1-11eb-895a-01aa75ed71a1&format=pdf&language=en&productionSystem=cellar&part=>
- Eurostat. (2021). *Non-financial corporations – statistics on financial assets and liabilities*. Pobrane z https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Non-financial_corporations_-_statistics_on_financial_assets_and_liabilities&oldid=509555
- Franek, S. i Adamczyk, A. (2016). Zmiany struktur systemów podatkowych – podobieństwa i różnice między krajami OECD. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia*, 50(1), 51–60. <https://doi.org/10.17951/h.2016.50.1.51>

- Gajewski, D. J. (2014). Combating international tax avoidance. *Infos*, 22(182), 1–4. Pobrane z [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/C9482C8AF0FE6DA3C1257DCB004CE351/\\$file/Infos_182EN.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/C9482C8AF0FE6DA3C1257DCB004CE351/$file/Infos_182EN.pdf)
- Grajewska, M. (2013). *Redukcja obciążeń fiskalnych a stabilność wzrostu gospodarki polskiej* (niepublikowana rozprawa doktorska). Białystok: Uniwersytet w Białymstoku. Pobrane z https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/1737/1/Rozprawa%20doktorska_Monika_Grajewska.pdf
- Johansson, Å., Heady, C., Arnold, J., Brys B. i Vartia, L. (2008). Tax and economic growth. *OECD Economics Department Working Paper*, 620. <https://doi.org/10.1787/241216205486>
- Konopczyński, M. (2012). *Wpływ opodatkowania na wzrost gospodarczy*. *Ekonomista*, 1, 689–711.
- Konwencja 90/436/EEC w sprawie eliminowania podwójnego opodatkowania w przypadku korekty zysków przedsiębiorstw powiązanych (Dz. Urz. UE C 160/11 z 30.06.2005).
- Małecka-Ziembińska, E. (2012). *Efektywność fiskalna podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce*. Poznań: Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.
- Mazurek-Chwiejczak M. (2016). Efektywny ekonomicznie system podatkowy – w poszukiwaniu modelowych rozwiązań. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 4(82/1), 781–791. <https://doi.org/10.18276/frfu.2016.4.82/1-65>
- Neate, R. (2021, 4 maja). Amazon had sales income of €44bn in Europe in 2020 but paid no corporation tax. *The Guardian*. Pobrane z <https://www.theguardian.com/technology/2021/may/04/amazon-sales-income-europe-corporation-tax-luxembourg>
- Neneman, J. (2018, 14 listopada). *Efektywny system podatkowy. Rozważania na kanwie Mirrless Review*. Pobrane z <http://www.case-research.eu/pl/efektywny-system-podatkowy-100784>
- Neumark Committee. (1963). *EEC Reports on Tax Harmonisation*. International Bureau for Fiscal Documentation.
- OECD. (2010). Tax policy reform and economic growth. *OECD Tax Policy Studies*, 20. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en>
- OECD. (2020a). *Statement by the OECD/G20 inclusive framework on BEPS on the two-pillar approach to address the tax challenges arising from the digitalisation of the economy*. As approved by the OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS on 29–30 January 2020. Paris. Pobrane z <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-by-the-oecd-g20-inclusive-framework-on-beps-january-2020.pdf>
- OECD. (2020b). *Tax challenges arising from digitalisation – Report on pillar one blueprint: Inclusive framework on BEPS*. Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/beba0634-en>.
- OECD. (2021). *Statement on a two-pillar solution to address the tax challenges arising from the digitalisation of the economy*. OECD. Pobrane z <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2021.pdf>
- Raczkowski, K. (2016). Determinanty efektywności fiskalnej systemu podatkowego. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia*, 50(1), 71–80. <http://dx.doi.org/10.17951/h.2016.50.1.71>

-
- Rodrik, D. (2021). *The G7 tax clampdown and the end of hyper-globalization*. Pobrane z <https://www.project-syndicate.org/commentary/g7-corporate-tax-agreement-end-of-hyper-globalization-by-dani-rodrik-2021-06>
- Ruding Report. (1992). *Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation*. Pobrane z: <https://op.europa.eu/o/opportal-service/download-handler?identifier=0044caf0-58ff-4be6-bc06-be2af6610870&format=pdf&language=en&productionSystem=cellar&part=>
- Segrè C. (1966). *The development of a European capital market*. Report of a group of experts appointed by the EEC Commission. Pobrane z: http://aei.pitt.edu/31823/1/Dev_Eur_Cap_Mkt_1966.pdf.
- Stiglitz, J. E. (2021). *Global tax: The devil is in the details*. Pobrane z <https://www.project-syndicate.org/commentary/problems-with-global-tax-reform-proposals-by-joseph-e-stiglitz-2021-07>
- Ustawa z 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 568).
- UNCTAD. (2013). *Trade and development report, Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. New York–Geneva.
- Van den Tempel A.J. (1970). *Corporation tax and individual income tax in the EEC*. Commission of the Brussels: European Communities.

KONCEPCJE OPODATKOWANIA ZYSKU W SEKTORZE CYFROWYM

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/8>

Szymon Mamajek

student Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

Approaches to profit taxation in the digital sector

Abstract

Purpose: The purpose of the chapter is to present and compare the proposed, as well as so far implemented digital tax models in selected countries, with particular emphasis on Poland. To the extent necessary, the issue of economic value creation using digital interfaces and the digital business models based on them will be discussed, which will be necessary for further consideration of the tax challenges associated with the digital economy.

Design/methodology/approach: The goal was accomplished by analysing the literature on the subject, researching legislation or drafts thereof, and other sources, including reports, policy papers, and Internet sources. The study examined, among other things, the European Commission's draft directives, as well as Austrian, Spanish, Polish and Turkish legislation on the taxation of digital services.

Findings: Digital taxes in the countries that were the focus of this chapter show numerous commonalities with the DST model developed by the European Commission. In those tax jurisdictions, the biggest changes can be observed in terms of the object of taxation, which was restricted for Austria, Spain and Poland and expanded for Turkey. Significant differences are also observed in the definitions of the taxpayer with threshold values for local income, as well as tax rates. Of the analysed digital tax models, the Spanish ISDS had the most in common with the DST model and the Polish VOD tax had the least. As far as the Polish proposal for a full DST model is concerned, some doubts about the legal quality of this solution have been raised in the literature.

Keywords: taxation, digital economy, digital tax, DST.

Wstęp

Mianem czwartej rewolucji przemysłowej lub przemysłu 4.0 (*industry 4.0*), pierwotnie zainicjowanej przez niemiecki rząd oraz przedstawiciele środowisk

Sugerowane cytowanie:

Mamajek, S. (2022). Koncepcje opodatkowania zysku w sektorze cyfrowym. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Podatki w ujęciu retrospektywnym i perspektywicznym* (s. 140–160). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/8>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

biznesowych i naukowych, określa się w piśmiennictwie i dyskusjach postępujące zmiany w kierunku cyfryzacji przemysłu (Gajdzik i Grabowska, 2018, s. 222–223). Z terminami tymi nieodłącznie są związane szerokie wykorzystanie internetu i powszechna komunikacja za jego pośrednictwem. Czwarta rewolucja przemysłowa to m.in. upowszechnienie internetu rzeczy (*internet of things*) czy przetwarzania danych w chmurze obliczeniowej (*cloud computing*), co nie tylko umożliwiło automatyzację przemysłu na niespotykaną wcześniej skalę, lecz także wykształcenie się zupełnie nowych rodzajów usług i całego sektora gospodarki związanej z nimi.

Jednym z nowo powstałych podczas czwartej rewolucji przemysłowej modeli biznesowych jest model przedsiębiorstwa cyfrowego, które Bożena Gajdzik i Sandra Grabowska (2018, s. 227) zdefiniowały jako oparte na nowych formach relacji biznesowych i waloryzacji zasobów cyfrowych, funkcjonujące w ramach internetu i komunikowania się na odległość. Usługi przedsiębiorstw cyfrowych odgrywają znaczną rolę w społeczeństwie, wpływając istotnie na podejmowane interakcje, zmieniając schematy konsumpcji czy sposoby prowadzenia działalności gospodarczej (Komisja Europejska, 2018a, s. 1).

Przedsiębiorstwa cyfrowe, w przeciwieństwie do swoich tradycyjnych odpowiedników, mogą osiągać dochody w poszczególnych państwach przy ograniczonej fizycznej obecności lub bez jakiegokolwiek obecności na ich terytorium i tym samym bez przypisywania tych dochodów do osiągniętych w danym państwie. Cyfrowe przedsiębiorstwa kojarzone są ze stosowaniem agresywnej optymalizacji podatkowej (Szczepański, 2020). Czynniki te zainicjowały międzynarodową debatę publiczną dotyczącą wyzwań, jakie przed systemami podatkowymi stawiają przedsiębiorstwa funkcjonujące w wirtualnej przestrzeni. Jednym z rozwiązań proponowanych na forach organizacji międzynarodowych było opodatkowanie wybranych form działalności cyfrowych tzw. podatkiem cyfrowym. Koncepcja ta spotkała się z uznaniem niektórych ustawodawców, zwłaszcza europejskich, którzy zdecydowali się wprowadzić podatek cyfrowy do poszczególnych krajowych systemów podatkowych.

Celem rozdziału jest przedstawienie i porównanie projektowanych i dotychczas wdrożonych modeli podatku cyfrowego w wybranych państwach, ze szczególnym uwzględnieniem Polski. Osiągnięciu tego celu ma służyć analiza literatury przedmiotu, badanie aktów prawnych lub ich projektów, a także innych źródeł, w tym raportów, *policy paper* czy źródeł internetowych.

W pierwszej kolejności autor przedstawi zagadnienie kreowania wartości ekonomicznej z wykorzystaniem interfejsów cyfrowych i opartych na nich modelach działalności cyfrowych przedsiębiorstw, co będzie niezbędne do dalszych rozważań na temat wyzwań podatkowych związanych z cyfrową gospodarką. Następnie przedstawione zostaną koncepcje opodatkowania działalności

cyfrowej oraz proponowane lub funkcjonujące konstrukcje podatku cyfrowego w wybranych państwach.

Podjęte zagadnienie opodatkowania usług cyfrowych jest istotne ze względu na znaczenie sektora cyfrowego dla światowych gospodarek, w tym dla gospodarki polskiej. Według szacunków Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (Organizacja Narodów Zjednoczonych, 2019, s. 4) w zależności od przyjętej definicji sektora cyfrowego stanowi on od 4,5% do nawet 15,5% światowego PKB. W Stanach Zjednoczonych Ameryki udział gospodarki cyfrowej w PKB w 2018 r. wyniósł 9% i odpowiadał za 5,7% zatrudnienia (Nicholson, 2020). Odsetek PKB tworzony przez cyfrową gospodarkę w Polsce w 2016 r. wyniósł 6,2%, a wedle szacunków z 2018 r. do 2025 r. odsetek ten ma wynosić od 9% do 15% (Novak i in., 2018, s. 4).

1. Kreowanie wartości ekonomicznej w przestrzeni cyfrowej jako wyzwanie dla systemów podatkowych

Pojęcie usługi lub platformy cyfrowej w literaturze przedmiotu i aktach prawnych jest związane z interfejsami cyfrowymi, które można szeroko zdefiniować jako dowolne oprogramowanie, w tym strony internetowe, aplikacje czy aplikacje mobilne, które są dostępne dla użytkowników. Wyróżnić należy również wielostronne interfejsy cyfrowe, które umożliwiają dodatkowo użytkownikom odnajdywanie innych użytkowników, wzajemną wymianę informacji czy wchodzenie w interakcje (Komisja Europejska, 2018a). Jednym z celów interfejsu wielostronnego może być umożliwienie jego użytkownikom dokonywanie bezpośrednio między nimi dostaw towarów lub świadczenia usług.

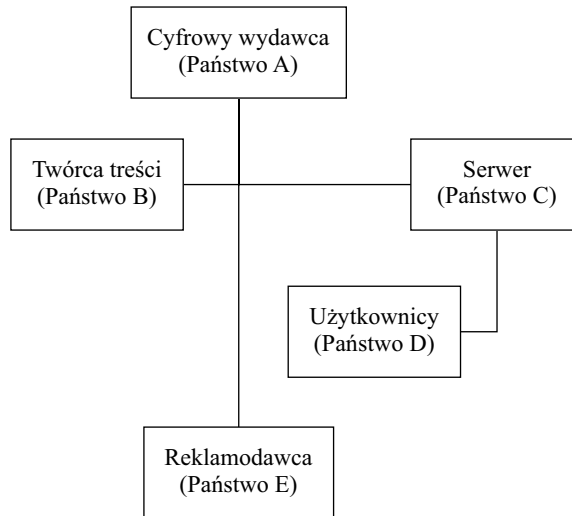
Na potrzeby regulacji tzw. jednolitego rynku cyfrowego w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/770 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie niektórych aspektów umów o dostarczanie treści cyfrowych i usług cyfrowych ustawodawca unijny zdefiniował wprost usługę cyfrową jako „usługę pozwalającą konsumentowi na wytwarzanie, przetwarzanie i przechowywanie danych lub dostęp do nich w postaci cyfrowej” lub „usługę pozwalającą na wspólne korzystanie z danych w postaci cyfrowej, które zostały przesłane lub wytworzone przez konsumenta lub innych użytkowników tej usługi, lub inne formy interakcji przy pomocy takich danych” (art. 2). Definicje te trudno byłoby jednak wykorzystać w prawie podatkowym, gdyż mimo szerokiego zakresu są one silnie ugruntowane w prawie konsumenckim i bezpośrednio związane z osobą konsumenta. Do celów fiskalnych Komisja Europejska (2018b, art. 3) zaproponowała definicję usług cyfrowych jako „usług świadczonych za pomocą internetu lub

sieci elektronicznej, których świadczenie – ze względu na ich charakter – jest zasadniczo zautomatyzowane i wymaga minimalnego udziału człowieka, a ich wykonywanie bez wykorzystania technologii informacyjnej jest niemożliwe”, dodatkowo uzupełniając tę definicję katalogami szczególnych usług cyfrowych i usług niebędących usługami cyfrowymi.

Komisja Europejska (2018a, 2018b) i niektórzy autorzy (Hadzhieva, 2019; Szczepański, 2020; Zygmuntowski, Chojcecka i Roy, 2020) jako jedno z głównych wyzwań podatkowych gospodarki cyfrowej wskazują zjawisko oderwania miejsca opodatkowania zysków od miejsca wytwarzania wartości. Tradycyjne przedsiębiorstwo (zwane w anglojęzycznym piśmiennictwie *brick and mortar*), dokonując dostawy towarów lub świadcząc usługi do państwa innego niż państwo rezydencji, co do zasady wykorzystuje w tym celu obecny tam podmiot powiązany, podmiot niepowiązany lub utworzony zakład zagraniczny. Każdy podmiot tradycyjnego łańcucha tworzenia wartości jest zatem fizycznie obecny na terytorium, gdzie dana wartość jest kreowana i podlega opodatkowaniu z tytułu zysków osiągniętych w danej jurysdykcji podatkowej (KPMG, 2018, s. 2). Wspomniana fizyczna obecność to chociażby posiadanie nieruchomości czy zatrudnianie pracowników na danym terytorium.

Przedsiębiorstwa należące do sektora cyfrowego charakteryzują się możliwością tworzenia wartości ekonomicznej na danym terytorium i uzyskiwania tam zysków przy ograniczonej fizycznej obecności lub jej całkowitym braku, co zostało wspomniane już we wstępie rozdziału. Działania te bywają określane postawą gapowicza (Komisja Europejska, 2017), gdyż do celów podatkowych nie uznaje się obecności w danym państwie przedsiębiorstwa cyfrowego, które mimo wirtualnej działalności wykorzystuje chociażby materialną infrastrukturę tego państwa. Zobrazowaniu tego zjawiska posłuży przedstawiony na rysunku 1 przykładowy model wydawcy cyfrowego (rezydenta w państwie A), który stworzył i zarządza interfejsem cyfrowym umożliwiającym jego użytkownikom (rezydentom państwa D) nieodpłatne wyświetlanie treści od twórcy z państwa B, umieszczonych na serwerach znajdujących się fizycznie w państwie C. Użytkownicy mogą również wchodzić za pomocą interfejsu w interakcję bezpośrednio z treściami lub między sobą. Głównym źródłem przychodów cyfrowego wydawcy nie jest jednak udostępnianie użytkownikom dostępu do treści umieszczonych na zarządzanym interfejsie, które określono jako nieodpłatne. Wydawca czerpie zyski przede wszystkim z umieszczania na swoim interfejsie reklam pochodzących od reklamodawcy zlokalizowanego w państwie E.

Przy założeniu braku jakiegokolwiek formy podatku cyfrowego lub innej metody opodatkowania usług cyfrowych, w przedstawionym modelu wydawca cyfrowy przypisze całość lub znaczną część uzyskanych zysków do miejsca swojej rezydencji podatkowej – państwa A, mimo że wartość w ramach przykładowego łańcucha była wytwarzana również na innych terytoriach. Wirtualny



Rysunek 1. Schemat przykładowego modelu funkcjonowania przedsiębiorstwa cyfrowego

Źródło: na podstawie (Komisja Europejska, 2017; KMPG, 2018, s. 3).

charakter działalności bowiem nie wymaga fizycznej obecności na danym terytorium i tym samym przypisywania do niego części zysków. Przedstawiony przykładowy model funkcjonowania cyfrowego przedsiębiorstwa pozwala na zobrazowanie zniekształceń łańcucha tworzenia wartości w gospodarce cyfrowej względem tradycyjnej oraz sposobu, w jaki działalność cyfrowych przedsiębiorstw wymyka się dotychczasowym ramom opodatkowania i zasadzie opodatkowania zysków w miejscu wytworzenia wartości (Komisja Europejska, 2018a).

W powiązaniu ze zjawiskiem rozłączenia miejsca tworzenia wartości ekonomicznej od miejsca opodatkowania zysków wskazuje się również na znaczenie tzw. pracozabawy (*playbour*) w modelach biznesowych przedsiębiorstw cyfrowych (Fuchs, 2016, za: Zygmuntowski i in., 2020, s. 11). Mianem pracozabawy określa się niezauważalną pracę, jaką użytkownicy interfejsów cyfrowych wykonują na rzecz zarządzających nimi przedsiębiorstw, np. tworzenie treści czy dostarczanie wartościowych danych (*user-generated content*). W opisanym przykładowym modelu wydawca cyfrowy może wykorzystywać do świadczenia usługi reklamowej utworzone bazy danych zawierające informacje o interakcjach i preferencjach użytkowników, które służą do ich późniejszego profilowania. Dzięki dostarczaniu reklamodawcom tych informacji wydawca jest w stanie zwiększyć konkurencyjność swoich usług (Hadzhieva, 2019, s. 19). Część autorów ze względu na korzyści wynikające z pracozabawy dla

przedsiębiorstw sektora cyfrowego postuluje, aby zyski z interfejsów cyfrowych alokować również do krajów rezydencji użytkowników danego interfejsu (Komisja Europejska, 2018a; Zygmuntowski i in., 2020, s. 11).

Komisja Europejska (2017) jako argument za reformą opodatkowania gospodarki cyfrowej wskazuje również, że średnia efektywna stawka podatkowa (EATR) w Unii Europejskiej jest znacznie niższa dla przedsiębiorstw sektora cyfrowego niż dla przedsiębiorstw tradycyjnych, co przedstawiono w tabeli 1. Należy jednak w tym miejscu nadmienić, że są to stawki wyłącznie teoretyczne. Komisja Europejska, która podała za PwC i Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) wykorzystane do opracowania tabeli 1 wartości jako rzeczywiste średnie efektywne stawki podatkowe w UE dla przedsiębiorstw działających w poszczególnych modelach biznesowych, została przez autorów badania będącego źródłem tych danych skrytykowana w publikacji następnej edycji badania za błędną interpretację wyników i wniosków (PwC, ZEW, 2018, s. 7). Jednymi z głównych czynników wpływających na niższą teoretyczną EATR dla przedsiębiorstw cyfrowych w UE są bowiem ulgi lub zwolnienia podatkowe wprowadzone przez poszczególnych europejskich ustawodawców związane z pracami badawczo-rozwojowymi (R&D) i prawami własności intelektualnej (tzw. IP-Box). W niektórych jurysdykcjach podatkowych, np. Irlandii, na Łotwie, Węgrzech czy we Włoszech, EATR dla sektora cyfrowego przyjmuje wręcz wartości ujemne, co oznacza subsydiowanie i większą opłacalność inwestycji cyfrowej po uwzględnieniu opodatkowania niż przed jego uwzględnieniem (PwC, ZEW, 2018, s. 4–5). Teza Komisji Europejskiej o niedostatecznym opodatkowaniu przedsiębiorstw cyfrowych nie znajduje uznania również w pozostałej literaturze przedmiotu (Hadzhieva, 2019, s. 16; Szczepański, 2020, s. 2).

Tabela 1. Teoretyczne średnie efektywne stawki podatkowe w UE

Model biznesowy	Średnia efektywna stawka podatkowa (%)
Tradycyjny krajowy	20,9
Tradycyjny międzynarodowy	23,2
Cyfrowy krajowy	8,5
Cyfrowy międzynarodowy (B2C)	10,1
Cyfrowy międzynarodowy (B2B)	8,9

Źródło: na podstawie: (PwC, ZEW, 2017, za: Komisja Europejska, 2017).

Duże transgraniczne przedsiębiorstwa cyfrowe, które można określić mianem cyfrowych korporacji, kojarzy się z agresywnym transgranicznym planowaniem podatkowym (Hadzhieva, 2019, s. 10) i wskazuje na wyjątkową łatwość, z jaką cyfrowe korporacje mogą w tym celu wykorzystywać słabe strony prawa podatkowego (Zygmuntowski i in., 2020, s. 12).

Najważniejsze aktywa wykorzystywane w ramach działalności opartych na cyfrowych modelach biznesowych to wartości niematerialne i prawne, wśród których wyróżnić można m.in. algorytmy, bazy danych, *know-how*, licencje, patenty, programy komputerowe czy znaki towarowe. Aktywa te z racji swojego niematerialnego charakteru są wysoce mobilne i łatwe do transferu między poszczególnymi jurysdykcjami podatkowymi, co umożliwia cyfrowym korporacjom przesuwanie aktywów i kształtowanie struktury organizacyjnej w taki sposób, aby jak najbardziej sposób minimalizować zobowiązania podatkowe (Zygmuntowski i in., 2020, s. 12). Cyfrowe korporacje do agresywnej optymalizacji podatkowej mogą również w większym stopniu niż tradycyjne przedsiębiorstwa wykorzystywać ceny transferowe poprzez alokację przychodów do jurysdykcji o niskim poziomie opodatkowania, a kosztów do jurysdykcji o wysokim poziomie opodatkowania, obniżając tym samym zobowiązania podatkowe na poziomie całej grupy (Szczepański, 2020, s. 2). Ceny transferowe między podmiotami powiązаныmi powinny być kształtowane zgodnie z zasadą ceny rynkowej tak, jak gdyby podmioty te były niezależne od siebie. Mechanizm ten ma ograniczać manipulowanie cenami w celu unikania opodatkowania. Niematerialność i jednostkowość kluczowych dla cyfrowych korporacji aktywów, które najczęściej mają wartość wyłącznie dla danego przedsiębiorstwa, utrudniają jednak administracjom podatkowym weryfikowanie cen transferowych i stosowania zasady ceny rynkowej.

2. Proponowane koncepcje opodatkowania sektora cyfrowego

W odpowiedzi na wyzwania stawiane administracjom podatkowym przez sektor gospodarki cyfrowej Unia Europejska i Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) rozpoczęły niezależne od siebie działania na rzecz wypracowania ponadnarodowych rozwiązań w zakresie opodatkowania usług cyfrowych.

Komisja Europejska opracowała i przedstawiła w marcu 2018 r. dwa projekty dyrektyw, zwane rozwiązaniem tymczasowym i rozwiązaniem długoterminowym (Makowska, 2019). Rozwiązanie tymczasowe zostało określone w projekcie dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od usług cyfrowych pobieranego od przychodów wynikających ze świadczenia niektórych usług cyfrowych (Komisja Europejska, 2018a), natomiast rozwiązanie długoterminowe – w projekcie dyrektywy Rady ustanawiającej przepisy dotyczące opodatkowania osób prawnych, których obecność na rynku cyfrowym jest znacząca (Komisja

Europejska, 2018b). Rozwiązanie długoterminowe, które można również określić mianem docelowego, miało stanowić głęboką reformę podatków dochodowych od osób prawnych (CIT) w UE, uwzględniającą uwarunkowania rynku cyfrowego i współczesnych modeli biznesowych. Komisja Europejska, świadoma trudności negocjacyjnych przy wypracowywaniu konsensusu na forum państw członkowskich UE, zaproponowała także prostsze w implementacji rozwiązanie tymczasowe – konstrukcję DST (*digital service tax*), czyli podatek od usług cyfrowych), zwany powszechnie podatkiem cyfrowym (*digital tax*) (Komisja Europejska, b.d.).

Proponowana reforma w ramach rozwiązania długoterminowego zakłada rozszerzenie pojęcia stałego zakładu do celów CIT w państwach członkowskich UE, aby objąć nim znaczącą obecność cyfrową, za pośrednictwem której przedsiębiorstwa prowadzą działalność gospodarczą, a także ustanowienie do celów CIT zasad przypisywania zysków do znaczącej obecności cyfrowej (Komisja Europejska, 2018b, art. 1). Komisja Europejska przyjęła, że przedsiębiorstwo jest znacząco obecne cyfrowo na terytorium danego państwa członkowskiego UE, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą polegającą całkowicie lub częściowo na świadczeniu usług cyfrowych z wykorzystaniem interfejsu cyfrowego oraz, wraz z podmiotami powiązаныmi w nim w jedną całość, spełnia co najmniej jeden z następujących warunków:

- część przychodów przedsiębiorstwa uzyskanych ze świadczenia usług cyfrowych użytkownikom znajdującym się w danym państwie przekroczyła w danym okresie rozliczeniowym kwotę 7 mln euro;
- liczba użytkowników usług cyfrowych przedsiębiorstwa na terenie danego państwa w danym okresie rozliczeniowym przekroczyła 100 tys.;
- liczba umów handlowych (tj. związanych z działalnością gospodarczą) na świadczenie usług cyfrowych zawartych w danym okresie rozliczeniowym z użytkownikami znajdującymi się na terenie danego państwa przekroczyła 3 tys.

Przedsiębiorstwa podlegałyby obowiązkowi przypisywania zysków do znaczącej obecności cyfrowej w danym państwie członkowskim UE na zasadach przewidzianych dla tradycyjnych stałych zakładów, co byłoby podejściem zgodnym z wytycznymi OECD. Wysokość zysków do przypisania byłaby domyślnie ustalana w sposób analogiczny dla stałego zakładu, tj. z wykorzystaniem metody podziału zysków na bazie analizy funkcjonalnej (Komisja Europejska, 2018b). Instytucja cyfrowej obecności w żaden sposób nie ograniczałaby ani nie zmieniała obowiązujących testów służących ustaleniu istnienia stałego zakładu w państwach członkowskich, a w sposób komplementarny służyłaby identyfikowaniu cyfrowego śladu przedsiębiorstwa i ustalaniu jego więzi podatkowej z daną jurysdykcją. Według szacunków Komisji Europejskiej (2018b) wartości progowe służące stwierdzeniu znaczącej obecności cyfrowej zostały ustalone

tak, aby nie obejmować małych przedsiębiorstw, dla których koszty przestrzegania przedmiotowych regulacji mogłyby przewyższać zyski uzyskiwane z cyfrowej działalności. Dyrektywa Rady ustanawiająca przepisy dotyczące opodatkowania osób prawnych, których obecność na rynku cyfrowym jest znacząca, miałaby zastosowanie do podatników niezależnie od tego, czy są oni rezydentami do celów CIT w państwie członkowskim UE, czy rezydentami państwa trzeciego. Przewidziano jednak wyłączenia dla przypadków niekompatybilności postanowień dyrektywy z treściami poszczególnych umów o unikaniu podwójnego opodatkowania zawartych między państwami członkowskimi UE a państwami trzecimi (Komisja Europejska, 2018b, art. 2).

Nowy podatek cyfrowy w modelu DST ma stanowić doraźne rozwiązanie państw członkowskich UE dotyczące usług cyfrowych najbardziej wymykających się obowiązującym ramom opodatkowania i związanych z istotnym udziałem użytkowników w tworzeniu wartości (Komisja Europejska, b.d.). Podatek cyfrowy według projektu rozwiązania tymczasowego przyjąłby formę pośredniego podatku przychodowego, którego elementy konstrukcyjne zostaną poddane analizie na bazie propozycji Komisji Europejskiej (2018a).

Przedmiotem unijnego podatku cyfrowego jest świadczenie usług cyfrowych określonych w zamkniętym katalogu (Komisja Europejska, 2018a, art. 3):

- umieszczanie na interfejsie cyfrowym reklamy skierowanej do użytkowników tego interfejsu;
- udostępnianie użytkownikom wielostronnego interfejsu cyfrowego, który pozwala użytkownikom na wyszukiwanie innych użytkowników i wchodzenie z nimi w interakcje oraz może ułatwiać dokonywanie dostaw towarów lub świadczenie usług bezpośrednio między użytkownikami;
- przekazywanie zgromadzonych danych o użytkownikach, wygenerowanych w wyniku aktywności użytkowników na interfejsach cyfrowych.

Wskazane definicjami legalnymi usługi cyfrowe odnoszą się odpowiednio do usług reklamy internetowej (np. Google Ads, Facebook Ads), usług pośrednictwa, w tym platformy *e-commerce* typu *marketplace* (np. Allegro, Amazon, Ebay), a także odpłatnego przekazywania danych o użytkownikach (np. sprzedaż baz danych). Z przedmiotu opodatkowania wyłączono świadczenie z wykorzystaniem interfejsu cyfrowego usług komunikacyjnych i płatniczych oraz świadczenie niektórych usług finansowych, w tym finansowania społecznościowego (*crowdfunding*). Wyłączono również usługi cyfrowe świadczone między podmiotami należącymi do jednej skonsolidowanej grupy do celów rachunkowych. Podstawą wymiaru podatku są przychody brutto wynikające ze świadczenia opodatkowanych usług cyfrowych, bez podatku od wartości dodanej lub innych podobnych podatków. Przychody do celów podatku cyfrowego uznaje się za uzyskane w momencie wymagalności, niezależnie od faktycznego zapłacenia podatnikowi należnych kwot.

Zwraca się uwagę, że konstrukcja podatku cyfrowego oparta na przychodach stworzy liczne trudności w przestrzeganiu umów o unikaniu podwójnego opodatkowania i z pewnością wiązać się będzie z podwójnym opodatkowaniem przedsiębiorstw cyfrowych (KPMG, 2018, s. 9).

Jako podmioty podlegające obowiązkowi podatkowemu wskazano osoby prawne lub inne tożsame rodzaje podmiotów, które w danym roku podatkowym wykazały w skali światowej przychody w kwocie co najmniej 750 mln euro i uzyskały opodatkowane przychody na terytorium UE w łącznej kwocie co najmniej 50 mln euro (Komisja Europejska, 2018a, art. 4). Przedsiębiorstwo może kwalifikować się jako podatnik podatku cyfrowego, nawet jeżeli jego siedziba znajduje się w jurysdykcji poza UE. Jeżeli podmiot funkcjonuje w ramach skonsolidowanej grupy do celów rachunkowości, wartości progowe służące ustaleniu statusu podatnika rozpatruje się wobec przychodów całej skonsolidowanej grupy. Skonsolidowana grupa może również wyznaczyć jeden z należących do niej podmiotów jako odpowiedzialny za obowiązki z tytułu podatku cyfrowego w imieniu każdego z podatników z tej grupy (Komisja Europejska, 2018a, art. 9). W projekcie Dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od usług cyfrowych pobieranego od przychodów wynikających ze świadczenia niektórych usług cyfrowych przewidziano wyjątek dla świadczenia usług reklamy internetowej w przypadku, gdy właściciel interfejsu cyfrowego, na którym umieszczane są reklamy, i umieszczający reklamy nie są tym samym podmiotem. W takiej sytuacji za podatnika uznaje się podmiot umieszczający reklamę na interfejsie cyfrowym, a nie właściciela interfejsu cyfrowego.

Podnosi się argument, że definicje podatnika i przedmiotu opodatkowania w DST zostały określone zbyt szeroko, a możliwość interpretowania tego prawa w różny sposób spowoduje niepewność podatkową, czy wręcz doprowadzi do sytuacji, w której opodatkowane zostaną podmioty inne, niż zakładała Komisja Europejska (Hadzhieva, 2019, s. 57–58).

Miejscem opodatkowania są poszczególne państwa członkowskie UE według miejsca uzyskania przychodu. Przychód uznaje się za uzyskany w danym państwie członkowskim, jeżeli znajdowali się w nim użytkownicy powiązani z opodatkowanymi usługami cyfrowymi, co ustala się według metod wskazanych w dyrektywie (Komisja Europejska, 2018a, art. 5):

- dla usług reklamy internetowej uwzględnia się użytkowników, na których urządzeniach wyświetlono reklamy;
- dla usług typu *marketplace* uwzględnia się użytkowników, którzy poprzez interfejs cyfrowy zawarli ze sobą transakcję dostawy towarów lub świadczenia usług;
- dla pozostałych interfejsów wielostronnych innych niż *marketplace* uwzględnia się użytkowników, którzy w danym okresie rozliczeniowym mieli ak-

tywne konto umożliwiające dostęp do interfejsu, według miejsca utworzenia konta;

- dla przekazywania danych zgromadzonych o użytkownikach uwzględnia się użytkowników, których obejmują dane przekazywane według miejsca dostępu do interfejsu cyfrowego w momencie zarejestrowania tych danych.

Do celów ustalenia miejsca opodatkowania w przypadku usług cyfrowych typu *marketplace* nie uwzględnia się miejsc dokonywania płatności ani miejsc dostawy towarów lub świadczenia usług. Lokalizacji użytkowników interfejsów cyfrowych dokonuje się na podstawie adresów protokołu internetowego (IP) ich urządzeń lub innej dostępnej dla podatnika metody globalizacji, jeżeli umożliwi ona uzyskanie dokładniejszych wskazań. Niniejszy aspekt projektu dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od usług cyfrowych pobieranego od przychodów wynikających ze świadczenia niektórych usług cyfrowych wzbudził wiele kontrowersji ze względu na nałożenie znacznego obciążenia administracyjnego na podatników, jakim byłaby konieczność dokładnego weryfikowania lokalizacji części lub wszystkich użytkowników zarządzanego interfejsu cyfrowego, a także z powodu technicznych niedoskonałości adresu IP i jego podatności na manipulowanie (Hadzhieva, 2019, s. 59).

Stawkę unijnego podatku cyfrowego określono jako 3% podstawy opodatkowania. Wymagalność podatku w każdym państwie członkowskim UE ustalono jako następny dzień roboczy po zakończeniu okresu rozliczeniowego podatnika (Komisja Europejska, 2018a, art. 6 i 7). Podatnicy byłiby zobowiązani do zgłaszania każdemu państwu członkowskiemu UE obowiązku zapłaty podatku w danym państwie lub kilku państwach członkowskich UE, natomiast państwa członkowskie byłyby zobowiązane do nadawania numerów identyfikacji do celów DST i prowadzenia rejestrów podatników. Projekt dyrektywy DST określa również m.in. zasady identyfikowania podatników, wymogi konstrukcji numeru identyfikacyjnego, wymogi w zakresie deklaracji podatkowych i zasady płatności podatku.

Propozycję w zakresie opodatkowania sektora cyfrowej gospodarki przedstawiła również OECD (KPMG, 2018). Dwufilarowe podejście opracowała grupa robocza projektu BEPS (*base erosion and profit shifting* – erozja podstawy opodatkowania i transfer zysków), w ramach którego 139 jurysdykcji współpracuje na rzecz przeciwdziałania unikaniu opodatkowania przez przedsiębiorstwa wielonarodowe (MNE, *multinational enterprises*). Przedmiotem obu filarów propozycji OECD jest reforma opodatkowania osób prawnych w sposób uwzględniający cyfryzację światowych gospodarek. Projekty OECD nie zakładają implementacji podatku cyfrowego lub innego pośredniego rozwiązania, w przeciwieństwie do rozwiązania tymczasowego Komisji Europejskiej (KPMG, 2018). Propozycje OECD są przedmiotem bieżących konsultacji, w związku z czym zmieniają się.

Głównym celem pierwszego filaru propozycji OECD jest dostosowanie międzynarodowych mechanizmów opodatkowania dochodu osób prawnych do nowych modeli biznesowych, w tym modeli przedsiębiorstw cyfrowych, poprzez implementację zmian w zakresie alokacji zysku przedsiębiorstw wielonarodowych (OECD, 2020, s. 9). Filar pierwszy przewiduje transfer prawa do opodatkowania części zysków MNE z jurysdykcji właściwych dla siedzib tych przedsiębiorstw do jurysdykcji właściwych dla miejsca prowadzenia działalności gospodarczej i osiągania zysków (tzw. jurysdykcji rynkowych) niezależnie od fizycznej obecności w nich, w rezultacie obejmując również przedsiębiorstwa sektora cyfrowego. Osiągnięciu założeń filaru pierwszego mają służyć opracowane przez OECD trzy mechanizmy: kwoty A, kwoty B i pewności opodatkowania (OECD, 2020, s. 10).

Mechanizm kwoty A, zwany również nowym prawem do opodatkowania, opiera się na transferze części praw do opodatkowania (OECD, 2020, s. 11). Przedmiotem tego mechanizmu początkowo będą MNE o światowych przychodach powyżej kwoty 20 mld euro, przy czym próg ten będzie stopniowo obniżany co najmniej po 7 latach od implementacji mechanizmu, tak aby w pierwszych fazach implementacji nie nałożyć zbyt dużych obciążeń na administracje podatkowe (OECD, 2021, s. 8). W ramach kwoty A, na podstawie skonsolidowanych sprawozdań finansowych MNE objętych mechanizmem, wyznaczana będzie kwota zysku podlegająca alokacji do jurysdykcji rynkowych, przy czym kwota ta ma stanowić od 20% do 30% zysku rezydualnego MNE, rozumianego jako dochód przekraczający próg 10% przychodów (OECD, 2021, s. 8). W zakresie miejsca opodatkowania alokacja części zysków przysługuje jurysdykcjom, na terenie których objęte kwotą A MNE uzyskało co najmniej 1 mln euro przychodu, a dla jurysdykcji charakteryzujących się PKB poniżej 40 mld euro próg ten obniżono do kwoty 250 tys. euro (OECD, 2021, s. 8).

Mechanizm kwoty B ma znormalizować wynagrodzenia dla podmiotów powiązanych zajmujących się podstawową działalnością dystrybucyjną lub marketingową celem uproszczenia działań administracji podatkowych w zakresie cen transferowych i zmniejszenia kosztów przestrzegania przepisów podatkowych (*compliance*) wśród MNE (OECD, 2020, s. 14). Uproszczenie stosowania zasady ceny rynkowej ma dotyczyć podmiotów pełniących funkcje, które zostaną wskazane poprzez definicje pozytywne lub zamknięte katalogi funkcji stanowiących podstawową działalność dystrybucyjną lub marketingową. OECD wskazuje jednak na znaczne trudności w konsensualnym ustaleniu stosownych definicji i katalogów (OECD, 2020, s. 14).

Na pewność opodatkowania składają się mechanizmy zapobiegania sporom podatkowym oraz ich rozwiązywania, szczególnie w zakresie przeciwdziałania podwójnemu opodatkowaniu (OECD, 2020, 2021). Zapobieganiu konfliktom mają służyć przede wszystkim uzgodnione przez zainteresowane jurysdykcje

precyzyjne testy i procesy służące ustaleniu kwalifikowaniu podmiotów do objęcia kwotami A lub B oraz ustaleniu tych kwot (OECD, 2020, s. 15).

Drugi z filarów propozycji OECD jest ściślej zintegrowany z pozostałymi obszarami prac projektu BEPS i dotyczy mechanizmu określanego jako międzynarodowy podatek minimalny (Zygmuntowski i in., 2020, s. 13). Filar drugi ma zapewnić opodatkowanie dochodów MNE w ujęciu globalnym na minimalnym przyjętym poziomie, niezależnie od jurysdykcji siedziby czy jurysdykcji prowadzenia działalności gospodarczej. Realizacji celów filaru drugiego mają służyć zasady określone skrótowcem GloBE (*global anti-base erosion* – globalne przeciwdziałanie erozji bazy opodatkowania). Dla MNE o globalnych przychodach przekraczających 750 mln euro, wyznaczanych zgodnie z zasadami *BEPS Action 13* dotyczącymi raportowania według krajów (*country-by-country reporting*), minimalna EATR miałaby wynosić 15% (OECD, 2021, s. 10–11).

Prace organów UE nad opodatkowaniem rynku cyfrowego zostały zawieszono w związku z pracami OECD nad analogicznymi regulacjami (Szczepański, 2020, s. 7). Wobec uznania konsensusu na forum OECD za priorytetowy państwa członkowskie i organy UE w okresie zawieszenia prac własnych zaangażowały się w prace nad dwufilarową propozycją OECD. Liczni autorzy (Hadzhieva, 2019, s. 62; Makowska, 2019; Szczepański, 2020, s. 7; Zygmuntowski i in., 2020, s. 13–14) zwracają uwagę na trudności w osiągnięciu porozumienia zarówno na forum UE, jak i OECD ze względu na odmienne interesy poszczególnych państw w kontekście gospodarki cyfrowej. Za największych europejskich oponentów nowych regulacji w zakresie opodatkowania usług cyfrowych uznaje się Irlandię i Luksemburg, które korzystają na obecności w nich europejskich siedzib cyfrowych korporacji (Makowska, 2019). Wobec przedłużających się prac na forach organizacji międzynarodowych część państw zdecydowała się na jednostronną implementację podatku cyfrowego jako środka tymczasowego (Makowska, 2019). Wdrażane jednostronnie w państwach UE konstrukcje podatku cyfrowego są oparte w znacznym stopniu na projekcie Komisji Europejskiej dotyczącym DST (Zygmuntowski i in., 2020, s. 14).

3. Podatek cyfrowy w wybranych państwach

Od 1 lipca 2020 r. weszła w życie nowelizacja Ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii, która wprowadziła obowiązek dokonywania wpłat na rzecz Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej (PISF) przez podmioty dostarczające audiowizualne usługi medialne na żądanie (Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r., art. 19 ust. 6a), zwany opłatą od VOD (*video on demand* – wideo na

żądanie). W związku z tym w piśmiennictwie można spotkać się ze stanowiskiem, że Polska należy do jurysdykcji, które zaimplementowały w pewnym stopniu podatek cyfrowy, gdyż opłata od VOD przejawia cechy podatku pobieranego od przychodów z obecności cyfrowej w Polsce (Koślicki i Sobczak, 2020; Marton, 2020). Opłatę od VOD wprowadzono Ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2, a implementację opłaty ustawodawca argumentował zwiększonym zainteresowaniem usługami VOD w okresie pandemii COVID-19 i premierowym publikowaniem w usługach VOD treści tworzonych przy wsparciu finansowym PISF, które z racji niedostępności w zamkniętych ze względów sanitarnych kinach nie były w poprzednim stanie prawnym objęte opłatami na rzecz PISF (Rządowy projekt z dnia 28 kwietnia 2020 r.).

Opłatą od VOD objęto podmioty dostarczające audiowizualne usługi medialne na żądanie, mające siedzibę w Polsce lub w innym państwie członkowskim UE, z wyłączeniem mikroprzedsiębiorców i podmiotów dostarczających te usługi do znikomej liczby użytkowników (mniej niż 1% abonentów szerokopasmowego internetu w Polsce) (Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r., art. 19 ust. 6a–6c). Wysokość opłaty ustalono jako 1,5% od wyższej z wartości – przychodu uzyskanego z tytułu opłat za dostęp do udostępnianych publicznie audiowizualnych usług medialnych na żądanie albo przychodu uzyskanego z tytułu emisji przekazów handlowych. W przypadku podmiotów z siedzibą w innym państwie członkowskim UE niż Polska podstawę naliczania opłaty ustala się wyłącznie na podstawie przychodów uzyskiwanych na terytorium Polski (Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r., art. 19 ust. 6a i 6b). Opłata od VOD przekazywana jest do PISF w okresach kwartalnych w terminie do 30 dni po upływie danego kwartału i stanowi koszt uzyskania przychodu. Do tych należności stosuje się przepisy działu III Ordynacji podatkowej z zastrzeżeniem, że organem podatkowym jest dyrektor PISF, a uprawnienia organu odwoławczego przysługują ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r., art. 19 ust. 7–9).

Przychód PISF z tytułu objęcia opłatą na jego rzecz również usługodawców VOD szacowano na 20 mln zł rocznie przy objęciu opłatą ok. 150 podmiotów (Rządowy projekt z dnia 28 kwietnia 2020 r.). Zwraca się uwagę, że opłata od VOD nie była przedmiotem standardowych konsultacji i nie powinna być implementowana ustawą w zakresie działań osłonowych przeciw wirusowi SARS-CoV-2 (Koślicki i Sobczak, 2020). Pojawiały się również głosy krytyczne wobec nieprecyzyjnego określenia podmiotów objętych opłatą od VOD.

Do prac polskiego Sejmu skierowano również projekt ustawy o podatku od niektórych usług cyfrowych i Funduszu Technologii Cyfrowych. Podatek ten w znacznym stopniu opiera się na modelu DST zaproponowanym przez

Komisję Europejską (Kulicki, 2021). Wpływy z podatku od niektórych usług cyfrowych mają zasilać Fundusz Technologii Cyfrowych, który jako fundusz celowy gromadzi środki finansowe na realizację zadań operatora Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej i na prowadzenie działalności naukowej w zakresie informatyki, matematyki i innych dyscyplin związanych z wykorzystaniem uczenia maszynowego lub przetwarzania cyfrowego dużych zbiorów danych (Poselski projekt z dnia 12 listopada 2020 r., art. 16 i 18).

Przedmiot opodatkowania polskim podatkiem cyfrowym pokrywa się z propozycją Komisji Europejskiej, z wyjątkiem usług cyfrowych związanych z umieszczaniem na interfejsie reklam skierowanych do użytkowników. W projekcie poselskim zawężono ten przedmiot do prowadzenia kampanii z wykorzystaniem reklam profilowanych, zdefiniowanych jako reklamy kierowane do danych użytkowników na podstawie danych pozyskiwanych o nich lub ich urządzeniach (Poselski projekt z dnia 12 listopada 2020 r., art. 3). Wskazuje się również na redundancję w definiowaniu przedmiotu podatku, chociażby poprzez wymienienie prowadzenia kampanii z wykorzystaniem reklam profilowanych w katalogu pozytywnym, a następnie zbędne wyłączenie z przedmiotu opodatkowania prowadzenia kampanii z wykorzystaniem reklam innych niż profilowanych (Kulicki, 2021, s. 209).

Jak zauważył Kulicki (2021, s. 207), definicja podatnika w projekcie ustawy jest niejasna, a jej poszczególne elementy wykluczają się nawzajem. W ramach określenia podatnika jako podmiotu o znaczącej obecności cyfrowej na terytorium Polski połączono części definicji dotyczące znaczącej obecności cyfrowej i podatnika DST z obu projektów dyrektyw proponowanych przez Komisję Europejską. Podmiot będzie znacząco obecny cyfrowo na terytorium Polski, jeżeli „dokonał jednej lub więcej transakcji z użytkownikami zlokalizowanymi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a skonsolidowana wartość tych transakcji przekracza w okresie rozliczeniowym 4 mln euro oraz jego skonsolidowany przychód brutto w skali światowej przekracza w okresie rozliczeniowym 750 mln euro” (Poselski projekt z dnia 12 listopada 2020 r., art. 5 ust. 2). Przytoczona definicja nie określa, że w kontekście wartości progowej 4 mln euro należy rozpatrywać wyłącznie świadczenie usług cyfrowych, co pozwoliłoby uznać za podatników podatku od niektórych usług cyfrowych również podmioty spoza sektora cyfrowego (Kulicki, 2021, s. 207).

Wśród budzących wątpliwości elementów zróżnicowanych względem projektu DST opracowanego przez Komisję Europejską należy również wskazać znacznie podwyższoną stawkę podatku cyfrowego, która miałaby w Polsce wynosić 7% (Poselski projekt z dnia 12 listopada 2020 r., art. 9). W ocenie Kulickiego (2021, s. 210) podatek cyfrowy o takiej stawce przestałby pełnić funkcje substytucyjne wobec unikanego podatku dochodowego, a zaczęłaby stanowić dodatkowe obciążenie dla przedsiębiorstw sektora cyfrowego.

Podatek cyfrowy oparty na proponowanym przez Komisję Europejską modelu DST wszedł w życie m.in. w Austrii, Francji i Hiszpanii. Austriacki ustawodawca implementując jednostronnie do krajowego systemu podatkowego *Digitalsteuer* (podatek cyfrowy), zdecydował się na opodatkowanie wyłącznie świadczenia na terenie Austrii usług reklamy internetowej, które jako przedmiot opodatkowania zostały określone w sposób tożsamy do proponowanego brzmienia unijnej dyrektywy w sprawie DST (Bundesministerium für Finanzen [BMF], 2020). Z przedmiotu opodatkowania wyłączono usługi podlegające dotychczasowej opłacie reklamowej (*Werbeabgabe*). Ze względu na przedmiot opodatkowania, uwzględniający jedynie świadczenie usług reklamy internetowej, austriacki podatek cyfrowy bywa nazywany w węższym znaczeniu podatkiem od reklamy internetowej. Podatnikami *Digitalsteuer*, określanymi jako reklamodawcy internetowi, są podmioty świadczące odpłatnie usługi reklamy internetowej lub przyczyniające się do świadczenia takich usług, które w danym roku podatkowym wykazały obroty na poziomie globalnym o wartości co najmniej 750 mln euro, a obroty w Austrii z tytułu przedmiotu opodatkowania – o wartości co najmniej 25 mln euro. Dla MNE w rozumieniu austriackiej ustawy o dokumentacji cen transferowych stosuje się obliczenia na podstawie obrotu całej grupy (BMF, 2020). Od podatników nieposiadających siedziby, zarządu lub stałego zakładu na terenie UE lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego wymaga się powołania przedstawiciela podatkowego do celów realizacji obowiązków związanych z *Digitalsteuer*.

Podstawą opodatkowania w *Digitalsteuer* jest kwota wynagrodzenia netto, którą podatnik otrzymuje od nabywcy opodatkowanej usługi, pomniejszona o koszty poniesione na świadczenia pośrednie innych reklamodawców internetowych, jeżeli nie są oni członkami tej samej grupy co podatnik. Przyjęta przez ustawodawcę austriackiego konstrukcja podstawy opodatkowania nie obciąża w nadmiernym stopniu podmiotów będących niezależnymi brokerami reklamy internetowej, tj. podmiotów, które nie są właścicielami interfejsu cyfrowego, na którym umieszczają reklamy na rzecz innych podmiotów. Stawka *Digitalsteuer* wynosi 5% wartości podstawy opodatkowania. Obowiązek podatkowy powstaje z końcem miesiąca, w którym świadczono opodatkowane usługi. *Digitalsteuer* jest przez podatnika obliczany i uiszczany do 15. dnia drugiego miesiąca od powstania obowiązku podatkowego (BMF, 2020).

Hiszpański ISDS (*impuesto sobre determinados servicios digitales* – podatek od niektórych usług cyfrowych) jest również – śladem innych europejskich implementacji podatku cyfrowego – w znacznej mierze oparty na modelu DST. Przedmiot opodatkowania ISDS jest analogiczny do konstrukcji proponowanej w Polsce, przyjęto bowiem również przedstawiony przez Komisję Europejską katalog usług cyfrowych, z wyjątkiem świadczenia usługi reklamy internetowej, którą zawężono do świadczenia usługi reklamy internetowej profilowanej. Podatnikami ISDS są podmioty globalne o znacznej obecności cyfrowej w Hiszpanii,

tj. spełniające warunek wykazania globalnych przychodów na poziomie minimum 750 mln euro oraz wykazania przychodów ze świadczenia opodatkowanych usług na terytorium Hiszpanii w kwocie co najmniej 3 mln euro (KPMG, 2020). Podstawą opodatkowania są przychody netto uzyskane przez podatnika z każdego pojedynczego świadczenia opodatkowanych usług w części przypadającej na użytkowników interfejsu cyfrowego zlokalizowanych na hiszpańskim terytorium. ISDS jest obliczany przy każdej transakcji, której dotyczy, i staje się wymagalny z chwilą wykonania opodatkowanej usługi. Uiszczany jest kwartalnie do właściwego organu podatkowego. Hiszpański ustawodawca za nieprowadzenie systemu umożliwiającego określenie miejsca świadczenia usług cyfrowych, co zostało sklasyfikowane jako poważne naruszenie przepisów prawa podatkowego, przewidział karę w wysokości 0,5% rocznych przychodów netto za poprzedni rok podatkowy, jednak nie niższą niż 15 tys. euro i nie wyższą niż 400 tys. euro (KPMG, 2020).

Turecki ustawodawca wprowadził podatek cyfrowy pod nazwą DHV (*dijital hizmet vergisi* – podatek od usług cyfrowych) (Gelir İdaresi Başkanlığı [GIB], 2020), który również jest oparty częściowo na modelu DST opracowanym przez Komisję Europejską, jednakże w jego konstrukcji zawarto większe zmiany niż w przypadku innych przedstawionych państw, szczególnie o charakterze definicyjnym.

Przedmiotem opodatkowania w DHV jest świadczenie w Turcji lub na rzecz tureckich obywateli (GIB, 2020):

- wszelkiego rodzaju usług reklamy internetowej, w tym usługi powiązanych jak pomiar czy przesył danych dotyczących użytkowników;
- usług w zakresie dostępu, pobierania lub odtwarzania treści audialnych, wizualnych lub cyfrowych, w tym programów komputerowych, muzyki, filmów i gier komputerowych, a także sprzedaż tych treści;
- usług związanych z platformami cyfrowymi, w ramach których użytkownicy mogą wchodzić ze sobą w interakcję, w tym platformami umożliwiającymi dostawę towarów lub świadczenie usług między użytkownikami;
- wszelkich usług pośrednictwa w zakresie wymienionych przedmiotów opodatkowania.

Podatnikami DHV są wszystkie podmioty świadczące opodatkowane usługi cyfrowe, niezależnie od tego, czy podlegają w Turcji ograniczonemu, czy nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu. Co jest niezwykle istotną różnicą względem innych konstrukcji podatku cyfrowego, wszystkie strony transakcji lub ich pośrednicy są solidarnie odpowiedzialni za obowiązki z tytułu DHV, w przypadku gdy podatnik nie ma siedziby na terytorium Turcji, oddziału lub innej formy fizycznej obecności (GIB, 2020). Podatnikom przysługuje zwolnienie z DHV, jeżeli wykażą globalne przychody w wysokości nie wyższej niż 750 mln euro lub przychody osiągnięte w Turcji nie wyższe niż 20 mln lir tureckich.

Podstawą wymiaru 7,5-procentowej stawki podatku są przychody brutto osiągnięte ze świadczenia usług objętych przedmiotem opodatkowania. Z podstawy opodatkowania DHV nie można odliczyć poniesionych kosztów ani innych zobowiązań podatkowych, jednakże sam podatek może stanowić koszt uzyskania przychodu do celów podatków dochodowych. DHV nie powinien być ponadto przedmiotem osobnej pozycji na fakturze lub jej substytucie (GIB, 2020). Turecki ustawodawca przyznał ministrowi właściwemu do spraw skarbu i finansów uprawnienia do blokowania dostępu do usług cyfrowych w ciągu 24 godzin, jeżeli ich właściciele nie wywiążą się z obowiązków podatkowych z tytułu DHV (GIB, 2020).

Podsumowanie

Rynek cyfrowy charakteryzuje się znacznym tempem wzrostu i ma coraz większe znaczenie dla światowych gospodarek, w których sektor cyfrowy może odpowiadać nawet za 15,5% PKB. Zdobycze technologiczne czwartej rewolucji przemysłowej, takie jak internet czy przetwarzanie chmurowe, stymulują powstawanie nowych usług i modeli biznesowych obecnych wyłącznie w przestrzeni wirtualnej. Jak wykazano w rozdziale, przedsiębiorstwa cyfrowe i ich nowatorska działalność stanowią wyzwanie dla administracji podatkowych i dotychczasowych ram opodatkowania.

Koncepcje opodatkowania cyfrowej gospodarki na poziomie ponadnarodowym można podzielić na propozycje w zakresie reformy opodatkowania osób prawnych i na propozycję wprowadzenia tymczasowego podatku cyfrowego. Konsensus na forum organizacji międzynarodowych w zakresie kształtu reform lub nowych podatków jest trudny do osiągnięcia, a tempo procedowania multilateralnych rozwiązań nie satysfakcjonuje wielu państw. Projekt rozwiązania tymczasowego Komisji Europejskiej w postaci podatku od usług cyfrowych, mimo zawieszenia prac nad nim, stał się wzorcem dla konstrukcji podatków cyfrowych implementowanych jednostronnie przez niektóre państwa.

Podatki cyfrowe w państwach, które były przedmiotem zainteresowania w niniejszym rozdziale, wykazują liczne cechy wspólne z opracowanym przez Komisję Europejską modelem DST. W poszczególnych jurysdykcjach podatkowych największe zmiany można zaobserwować pod względem przedmiotu opodatkowania, który dla Austrii, Hiszpanii i Polski był ograniczany, a dla Turcji rozszerzany. Znaczne różnice obserwuje się także w definicjach podatnika przy wartościach progowych dla osiąganych lokalnie dochodów, a także stawkach podatku. Z poddanych analizie konstrukcji podatków cyfrowych najwięcej

cech wspólnych z modelem DST przejawiał hiszpański ISDS, a najmniej polska opłata od VOD, która w piśmiennictwie jest uznawana za formę podatku cyfrowego. W odniesieniu do polskiej propozycji w zakresie podatku od wybranych usług cyfrowych wskazano na występujące w literaturze przedmiotu wątpliwości co do jakości prawnej tego rozwiązania.

Zdaniem autora specyfika pojęcia cyfrowej obecności w danym państwie i niepewność mechanizmów określających miejsce opodatkowania są potencjalnymi przeszkodami w skuteczności egzekwowania podatków cyfrowych. Jak wskazano, adresem IP mającym stanowić podstawę określania lokalizacji użytkowników można łatwo manipulować; problemy stwarza też precyzyjne ustalenie położenia użytkownika. Wobec technicznego skomplikowania przedmiotu opodatkowania i ogromnej ilości danych gromadzonych przez cyfrowe korporacje należy również podać w wątpliwość możliwości administracji skarbowych, zwłaszcza mniejszych państw, poprawnej weryfikacji stanu faktycznego i podstawy opodatkowania.

W zakresie przysyłanych badań nad opodatkowaniem cyfrowej gospodarki istotne byłoby zweryfikowanie skutków fiskalnych implementacji DST w poszczególnych państwach oraz przeprowadzenie symulacji wdrożenia tych podatków w innych jurysdykcjach, która pozwoliłaby przewidzieć ich skutki.

Bibliografia

- BMF (Bundesministerium für Finanzen). (2020, 30 czerwca). *Digital Tax Act 2020*. Federal Ministry Republic of Austria. Finance. Pobrane z <https://www.bmf.gv.at/en/topics/taxation/digital-tax-act.html>
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/770 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie niektórych aspektów umów o dostarczanie treści cyfrowych i usług cyfrowych (Dz. Urz. UE L 136 z 22.05.2019).
- Gajdzik, B. i Grabowska, S. (2018). Leksykon pojęć stosowanych w przemyśle 4.0. *Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie / Politechnika Śląska*, 132, 221-238. <https://doi.org/10.29119/1641-3466.2018.132.14>
- GIB (Gelir İdaresi Başkanlığı). (2020). *Digital Service Tax Office*. Pobrane z <https://digitalservice.gib.gov.tr>
- Hadzhieva, E. (2019). *Impact of digitalisation on international tax matters. Challenges and remedies*. European Parliament. Pobrane z <https://www.europarl.europa.eu/cms-data/161104/ST%20Impact%20of%20Digitalisation%20publication.pdf>
- Komisja Europejska. (2017, 21 września). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Sprawiedliwy i skuteczny system podatkowy w Unii Europejskiej dla jednolitego rynku cyfrowego*. COM(2017) 547 final. Pobrane z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A52017DC0547>

- Komisja Europejska. (2018a, 21 marca). *Wniosek Dyrektywa Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od usług cyfrowych pobieranego od przychodów wynikających ze świadczenia niektórych usług cyfrowych*. COM(2018) 148 final. Pobrane z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0148>
- Komisja Europejska. (2018b, 21 marca). *Wniosek Dyrektywa Rady ustanawiająca przepisy dotyczące opodatkowania osób prawnych, których obecność na rynku cyfrowym jest znacząca*. COM(2018) 147 final. Pobrane z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM:2018:0147:FIN>
- Komisja Europejska. (b.d.). *Fair taxation of the digital Economy*. Pobrane z https://ec.europa.eu/taxation_customs/fair-taxation-digital-economy_en
- Koślicki, K. i Sobczak, K. (2020, 30 kwietnia). *Przy okazji walki z epidemią dostawcy VOD zapłacą na fundusz filmowy*. Pobrane z <https://www.prawo.pl/podatki/netflix-zaplaci-oplate-podatek-na-rzecz-pisf-ceny-netflixa-i-vod,499826.html>
- KPMG. (2018). *Observations on OECD interim paper and EU Commission Digital Tax Proposals*. Pobrane z https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/be/pdf/2018/08/GM-FTS-0440-Digital-Tax-report_V5.pdf
- KPMG. (2020). *Guide to the new tax on certain digital services*. Pobrane z <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/us/pdf/2020/11/tnf-spain-nov12-2020.pdf>
- Kulicki, J. (2021). Ocena skutków regulacji zawartych w poselskim projekcie ustawy o podatku od niektórych usług cyfrowych i Funduszu Technologii Cyfrowych. *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu*, 2(70), 201–212. <https://doi.org/10.31268/ZPBAS.2021.32>
- Makowska, M. (2019). Perspektywy wprowadzenia podatku cyfrowego w UE. *Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych*, 30(1778).
- Marton, A. (2020, 24 listopada). Nowy podatek cyfrowy uderzy w konsumentów. *Dziennik Gazeta Prawna*. Pobrane z <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1497089,podatek-cyfrowy-konsumenci-rynek-gospodarka-cyfrowa.html>
- Nicholson, J. R. (2020). *New digital economy estimates*. Pobrane z <https://www.bea.gov/system/files/2020-08/New-Digital-Economy-Estimates-August-2020.pdf>
- Novak, J., Purta, M., Marciniak, T., Ignatowicz, K., Rozenbaum i K., Yearwood, K. (2018). *Polska jako Cyfrowy Challenger. Cyfryzacja nowym motorem wzrostu dla kraju i regionu*. Pobrane z https://www.mckinsey.com/pl/~/_media/mckinsey/locations/europe%20and%20middle%20east/polska/raporty/polska%20jako%20cyfrowy%20challenger/raport-mckinsey_polska-jako-cyfrowy-challenger.pdf
- OECD. (2020). *Addressing the tax challenges arising from the digitalisation of the economy*. Pobrane z <http://www.oecd.org/tax/beps/brochure-addressing-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2020.pdf>
- OECD. (2021). *OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors – July 2021*. Paris: OECD. Pobrane z www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-july-2021.pdf
- Organizacja Narodów Zjednoczonych. (2019). *Digital 2019 economy report. Value creation and capture: Implications for developing countries*. Geneva: United Nations Publications.
- Poselski projekt ustawy o podatku od niektórych usług cyfrowych i Funduszu Technologii Cyfrowych z dnia 12 listopada 2020 r. Druk nr 1376. Pobrane z <https://orka.sejm.gov.pl>

[gov.pl/Druki9ka.nsf/0/CAA12BFAFD2D1850C125870B003960ED/%24File/1376.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/CAA12BFAFD2D1850C125870B003960ED/%24File/1376.pdf)

PwC, ZEW (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung). (2018). *Digital tax index 2018: Locational tax attractiveness for digital business models. Executive summary*. Pobrane z https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/Digital_Tax_Index_2018.pdf

Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 z dnia 28 kwietnia 2020 r. Druk nr 344. Pobrane z <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/C684B92443AA2086C1258558002D9D50/%24File/344.pdf>

Szczepański, M. (2020). *Digital taxation. State of play and way forward*. Bruksela: European Parliamentary Research Service.

Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 257).

Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r., poz. 875).

Zygmuntowski, J., Chojecka, K. i Roy, S. A. (2020). *Podatek cyfrowy od gigantów. Ekspertyza w zakresie wprowadzenia w Polsce podatku cyfrowego (DST)*. Warszawa: In-
strat – Fundacja Inicjatyw Strategicznych. Pobrane z <https://instrat.pl/podatek-cyfrowy>

POTENCJALNE IMPLIKACJE PODATKU OD TRANSAKCJI FINANSOWYCH DLA RYNKU I INWESTORÓW NA GIEŁDZIE PAPIERÓW WARTOŚCIOWYCH W WARSZAWIE

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/9>

Przemysław Gerschmann

Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie
p.gerschmann@gmail.com

 Anna Siwiec

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu,
Anna.Siwiec@phd.ue.poznan.pl

 Wojciech Świder

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
wojciech.swider@ue.poznan.pl

Potential implications of the financial transaction tax for the market and investors on the Warsaw Stock Exchange

Abstract

Purpose: The main aim of the chapter was to present the idea and the current state of work on the financial transaction tax (FTT) at the national and EU level. Moreover, in the empirical part, it was decided to estimate the burden of this tax on investors on the Warsaw Stock Exchange in order to assess the legitimacy of introducing FTT from the point of view of the domestic capital market.

Design/methodology/approach: The research method used in this chapter is the review of the literature and legal acts concerning the financial transaction tax (FTT). In the empirical part, the tax burden on investors on the Warsaw Stock Exchange (WSE) was estimated. Additionally, based on data collected from the WSE and the tax rate proposed in the 2015 Polish FTT project, a simulation of the state budget revenues from this tax was carried out.

Findings: The amount of the state budget revenues from the financial transaction tax on the Warsaw Stock Exchange estimated in the chapter is between PLN 416.1 and 654.4 million. The estimates were made taking into account the stock exchange turnover in 2015–2020 and assuming the tax burden only on individual investors trading instruments on their own behalf. The introduction of the tax with the rate proposed in the 2015 FTT project was assessed negatively, taking into account the further development of the Polish capital market and the competitiveness of GPW S.A. compared to other European exchanges.

In the event of a possible implementation of the FTT in the future, it is the amount of the tax rate that is important. FTT should be introduced with a lower rate than the proposed one, and

Sugerowane cytowanie:

Gerschmann, P., Siwiec, A., Świder, W. (2022). Potencjalne implikacje podatku od transakcji finansowych dla rynku i inwestorów na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Podatki w ujęciu retrospektywnym i perspektywnym* (s. 161–188). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/9>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

bearing in mind the time—tax should be proposed in the period of high volume and low volatility on the WSE. Thereafter, the tax rate could be increased if turnover and volatility were not distorted.

Keywords: financial transaction tax (FTT), Tobin tax, stock market, taxation.

Wstęp

W ciągu ostatnich dekad można obserwować rosnące zainteresowanie badaczy tematyką transakcji finansowych (Abad-Segura i González-Zamar, 2020). Idea opodatkowania sektora finansowego powraca w różnych formach najczęściej w okresie kryzysów gospodarczych i finansowych. W związku z kryzysem wywołanym pandemią COVID-19, a co za tym idzie, znacznym wzrostem deficytu budżetowego i długu publicznego w większości państw, należy spodziewać się ponownego ożywienia debaty dotyczącej wprowadzenia podatku od transakcji finansowych (*financial transaction tax*, FTT) również w Polsce, tym bardziej że projekt ustawy o podatku od transakcji finansowych został przygotowany w naszym kraju już w 2015 r., a wiele z państw Unii Europejskiej (UE) podatek taki wprowadziło lub wyraziło wyraźną chęć jego wprowadzenia.

Portugalia, która w styczniu 2021 r. objęła prezydencję w Radzie UE, zaproponowała otwartą dyskusję wśród państw członkowskich UE w sprawie konstrukcji podatku od transakcji finansowych na szczeblu unijnym. W grudniu 2019 r. niemiecki minister finansów zaproponował natomiast przyjęcie unijnego projektu dyrektywy dotyczącego FTT przez państwa zainteresowane wzmocnioną współpracą w tym zakresie (KPMG, 2021). Warto zaznaczyć, że UE przygotowała dwa projekty dotyczące takiego podatku. Pierwszy – przewidziany dla wszystkich państw UE w roku 2011, drugi – zawężony do państw zainteresowanych – w roku 2013. W podatku od transakcji finansowych upatruje się nowego źródła finansowania budżetów państw i UE oraz narzędzia zmniejszenia skali spekulacyjnych działań na rynku finansowym. Ma on przyczynić się również do wyrównania warunków działalności gospodarczej przedsiębiorstw finansowych, które są nieopodatkowane VAT, z przedsiębiorstwami niefinansowymi ponoszącymi taki ciężar podatkowy. Podatek od transakcji finansowych był w literaturze wielokrotnie analizowany z racji tego, że duża liczba państw UE już takie rozwiązanie wprowadziła i również wiele państw planuje jego wprowadzenie. Polskiemu projektowi ustawy o podatku od transakcji finansowych z dnia 15 września 2015 r. nie nadano oficjalnego trybu legislacyjnego. Projekt ten był

przygotowywany równolegle z poselskim projektem ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych (z 3 grudnia 2015 r.), przewidującym opodatkowanie aktywów instytucji finansowych. Ten ostatni projekt został uchwalony w formie ustawy już w styczniu 2016 r. (Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r.). Wpływy z tytułu tzw. podatku bankowego na rok 2016 oszacowano w projekcie poselskim na kwotę 6,5–7 mld zł (Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych, 3 grudnia 2015 r., s. 5), podczas gdy FTT miałyby zasilić budżet państwa w pierwszym roku jego obowiązywania na kwotę 1,7 mld zł (Projekt z dnia 15 września 2015 r. Uzasadnienie do ustawy o podatku od transakcji finansowych, s. 31).

Mając to na uwadze, w ramach rozdziału postawiono następujące cele:

- 1) przybliżenie idei i aktualnego stanu prac nad FTT, zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym;
- 2) próba oszacowania obciążenia daniną inwestorów na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie (GPW);
- 3) ocena zasadności wprowadzenia podatku z punktu widzenia polskiego rynku kapitałowego.

Metodą badawczą zastosowaną w rozdziale jest przegląd literatury, aktów prawnych i symulacje dochodów przeprowadzone na podstawie danych pobranych ze strony internetowej GPW (2021).

W części pierwszej rozdziału dokonano przeglądu literatury związanej z FTT, w sekcji drugiej zawarto przykład udanej implementacji podatku w Wielkiej Brytanii i nieudanej w Szwecji oraz klasyfikację FTT zaproponowaną w 2010 r. przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). Część trzecia zawiera charakterystykę zablokowanego projektu Unii Europejskiej zharmonizowanego FTT i krótkie przedstawienie podatku wprowadzonego w trzech krajach, które były zainteresowane wzmocnioną współpracą w tym obszarze. Francja, Włochy i Hiszpania wprowadziły FTT po roku 2011, czyli po zablokowaniu pierwszej propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej zharmonizowanego FTT. Zamieszczona w tej części tabela zawiera zestawienie podstawowych cech FTT w trzech krajach UE, które go zaimplementowały.

W części czwartej dokonano przeglądu koncepcji opodatkowania transakcji finansowych w Polsce i przeanalizowano polski projekt FTT z 15 września 2015 r. W części piątej (empirycznej) oszacowano obciążenie inwestorów na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie potencjalnym podatkiem od transakcji finansowych i tym samym dochody budżetowe z tego segmentu. Rozdział zamyka podsumowanie skutków implementacji FTT dla rynku i inwestorów GPW w Warszawie.

1. Przegląd literatury w zakresie opodatkowania transakcji finansowych

Ożywiona debata o podatku od transakcji finansowych powróciła w literaturze po kryzysie finansowym z 2008 r. (International Monetary Fund [IMF], 2010a; Millar, 2012), który również swoją genezę nawiązuje do zderegulowanego rynku finansowego (Kaminsky i Reinhart, 1999; Tornell i Westermann, 2005), nieregulowanej spekulacji i przerostu sfery finansowej nad realną, określanego mianem finansyzacji lub finansjalizacji. Procesy te współwystępowały z bańką na rynku nieruchomości, uznawaną za główną przyczynę turbulencji gospodarczych w owym czasie (Aizenman i Jinjarak, 2009; Reinhart i Reinhart, 2008).

W USA w 1914 r. wprowadzono podatek od transakcji akcjami, który został zwiększony dwukrotnie podczas wielkiego kryzysu w 1932 r. Podatek co prawda został zlikwidowany w 1965 r. (Pekanov i Schratzenstaller, 2019), jednak sama koncepcja opodatkowania transakcji finansowych została spopularyzowana po wielkiej depresji z 1929 r. przez Johna Maynarda Keynesa w książce z 1936 r. *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza* (Keynes, 2018). Keynes zaproponował opodatkowanie obrotu kapitałowego na giełdzie nowojorskiej. Taka forma opodatkowania miała zmniejszyć skalę spekulacji, która może wpływać na destabilizację rynków, najpierw powodując hossę napędzaną irracjonalnym optymizmem, aż do znacznego przewartościowania rynków akcji, a następnie do gwałtownego przejścia w stan bessy. Szybki spadek wycen akcji ma negatywny wpływ na nastroje w gospodarce (efekt majątkowy), zdolność kredytową podmiotów (akcje jako zabezpieczenie) i zwiększa prawdopodobieństwo bankructw (efekt lewarowanej spekulacji).

Również James Tobin w pracy *The new economics one decade older* (1974) zaproponował opodatkowanie transakcji finansowych, jednak w tym pomysł nacisk położono na wymianę walutową. W kontekście załamania się systemu z Bretton Woods w 1971 r. zapewnienie stabilności kursów walut i ograniczenie spekulacyjnych operacji było wyzwaniem. Taki podatek miałby obejmować zakup walut zagranicznych i instrumentów w nich denominowanych.

Podatek od transakcji finansowych ma zarówno zwolenników, jak i przeciwników. Zwolennicy FTT twierdzą, że jest on korzystny dla rynków finansowych, ponieważ przyczynia się do obniżenia poziomu zmienności cen i zwiększa efektywność rynków¹ (Tobin, 1978). Podkreśla się jednak, że FTT, aby dobrze spełniał swoją funkcję, powinien być wprowadzony globalnie, by uniknąć arbitrażu podatkowego (Szołno-Koguc i Twarowska, 2014). Przyjęcie FTT w sposób

¹ Czyli zdolność do szybkiego i poprawnego uwzględniania w cenach informacji.

unilateralny może być wręcz przeciwnie skuteczne, stąd kluczowa jest współpraca państw należących do danego regionu (Allevato i De Vito, 2020).

Wśród powodów do wprowadzenia FTT wymieniana jest konieczność finansowania globalnych dóbr publicznych, takich jak walka ze zmianami klimatycznymi (Pekanov i Schratzenstaller, 2019). Przywoływany jest również argument konieczności partycypacji sektora finansowego w kosztach budżetowych łagodzenia skutków gospodarczych kryzysu finansowego z lat 2008–2009 (IMF, 2010b). Wskazuje się na korzystną rolę podatku w łagodzeniu nieefektywności rynku, mających często charakter behawioralny (Haldane, Aikman, Kapadia i Hinterschweiger 2017; Yellen, 2017). Skrajne wyceny, dynamiczne zmiany cen instrumentów finansowych i nadmierna skłonność do ryzyka prowadzą do kryzysów (Acharya, Cooley, Richardson i Walter, 2011; Constâncio, 2017), których zażegnanie spada na barki państw. Opodatkowanie transakcji finansowych pozwala zmniejszyć wolumeny obrotu na skomplikowanych instrumentach finansowych i ograniczyć nadmierną spekulację (Shiller, 2006), zapobiegając w ten sposób powstawaniu baniek rynkowych (Eichengreen, Tobin i Wyplosz, 1995; Stiglitz, 1989; Summers i Summers, 1989). Opodatkowanie transakcji finansowych powinno przyczynić się do tego, że wykorzystujący krótki termin spekulanci będą partycypowali w budowaniu społeczeństwa dobrobytu i przestaną angażować się w jałowe aktywności spekulacyjne (Veryzhenko, Jonath i Harb, 2020). Trend skupiania się uczestników rynku na coraz krótszym terminie inwestycyjnym nie sprzyja stabilnemu finansowaniu przedsiębiorstw (Haldane, 2010).

Skrajną formą krótkoterminowej spekulacji są fundusze *high frequency trading* (HFT). Opierają się one na algorytmach dokonujących transakcji często w ułamku sekundy. Ich przewagą upatruje się w ekstremalnie szybkiej egzekucji zleceń, do czego konieczne jest szybkie połączenie internetowe, bliskość siedziby giełdy i automatyzacja handlu. Co prawda niektóre badania wskazują na pozytywną stronę funduszy HFT, gdyż dzięki nim zwiększa się płynność na rynku (Hruska i Linnertova, 2015; Sun, Kruse i Yu, 2012). Również wybrane giełdy, w tym Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie, oferują usługę kolokacji, polegającą na udostępnieniu przez giełdę fizycznej przestrzeni i zapewnieniu możliwości instalacji w bezpośrednim sąsiedztwie systemu transakcyjnego giełdy sprzętu i oprogramowania klientów GPW. Jej celem jest rozszerzenie oferty związanej z dostępem do rynków obsługiwanych przez GPW, a co za tym idzie, zwiększenie płynności instrumentów finansowych notowanych na rynkach prowadzonych przez giełdę. Jednak fundusze HFT mogą powodować większe ryzyko rynkowe (Hautsch, Noe i Zhang, 2017), które może objawiać się w zjawisku *flash crash*, czyli nagłym spadku notowań giełdowych w oderwaniu od fundamentów. Na przykład 6 maja 2010 r. w ciągu kilku minut notowania w USA uległy drastycznemu załamaniu, a następnie wróciły do poziomu sprzed krachu bez

żadnego oczywistego powodu. Powodem tego zdarzenia były masowe zlecenia składane przez fundusze HFT (Demirer, Leggio i Lien, 2019).

Wprawdzie część badaczy twierdzi, że FTT może przynosić znaczne dochody bez wywoływania znaczących zakłóceń w efektywności rynku i zmienności cen (McCulloch i Pacillo, 2011), jednak większość uczonych zauważa jego negatywny wpływ na efektywność rynku (Campbell i Froot, 1994). Thöni (2020) wykazał, że FTT prowadzi do zwiększenia spreadów *bid-ask* i obniżenia głębokości rynku, czyli pokrycia zleceniami danych poziomów cenowych.

W literaturze panuje również zgodne przekonanie, że FTT wpłynie negatywnie na wolumen obrotów papierami wartościowymi. Wang i Yau (2012) twierdzą, że nałożenie podatku od transakcji finansowych może mieć skutki odwrotne do tych, na które liczyli jego zwolennicy. Zdaniem autorów istnieje odwrotna zależność między kosztem transakcji (*spread bid-ask*) a wolumenem ich obrotu. FTT przyczyniając się do podwyższenia kosztów transakcji finansowych, spowoduje spadek takiego wolumenu. Na podstawie badania potencjalnego wpływu FTT na rynek instrumentów *futures* w USA badacze wykazali, że podatek ten nie tylko nie przyniesie zakładanych wpływów budżetowych, lecz także spowoduje przeniesienie biznesu z giełdy w USA na nieopodatkowane rynki zagraniczne. Podobnie uważa Umlauf (1993), badający wprowadzenie 0,5% FTT w Szwecji, gdzie opodatkowanie obrotu akcjami spowodowało przeniesienie ponad połowy jego wielkości za granicę i przyczyniło się również do załamania rynku kontraktów terminowych i bonów.

O zmniejszeniu wolumenu handlu na rynku opodatkowanym i zachęcie dla podmiotów rynkowych do przeniesienia się na rynki nieopodatkowane, zwłaszcza do rajów podatkowych, pisali również Hanke, Huber, Kirchler i Sutter (2010). Na spadek płynności i wolumenu obrotów po wprowadzeniu FTT wskazują także Ehrenstein, Westerhoff (2003), Westerhoff i Dieci (2006), Westerhoff i Stauffer (2005).

Z kolei Aliber, Chowdhry i Yan (2003) na podstawie pośrednich miar FTT, takich jak wyprowadzanie kosztów transakcyjnych z cen kontraktów terminowych, stwierdzili, że wyższe koszty transakcji są związane nie tylko z niższym wolumenem obrotu na rynkach walutowych, lecz również z większą zmiennością cen instrumentów finansowych. Podobną zależność zauważyli Wang i Yau (2012), co zdaniem autorów sugeruje, że nałożenie podatku od transakcji może w rzeczywistości przyczynić się do niestabilności rynku finansowego i zwiększyć w ten sposób prawdopodobieństwo kryzysu finansowego.

W literaturze można napotkać prace, których autorzy wydają się nie brać po uwagę możliwości migracji kapitału. Miller i Tyger (2020) sugerują, że szeroko zakrojony FTT w USA mógłby być znacznym źródłem dochodów budżetowych. Inicjatywa Berniego Sandersa zawierająca propozycję FTT o stawce 0,5% na akcje, 0,1% na obligacje i 0,005% na derywaty zapewniłaby wpływy budżetowe

między 60 a 220 mld dolarów rocznie. Jednak wspomniani badacze nie mają złudzeń, że podatek obniżyłby PKB, pisząc: „FTT zwiększy koszt kapitału, redukując zarówno stopy zwrotu z kapitału właścicieli, jak i dochody pracowników z pracy. W rezultacie FTT przyczyniłby się do zredukowania poziomu PKB” (Miller i Tyger, 2020).

2. Różne formy opodatkowania sektora finansowego

Należy zauważyć, że zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy FTT mają możliwość powoływania się na doświadczenia konkretnych krajów, które wprowadziły taki podatek.

Często przywoływanymi przykładami państw, w których przetestowano funkcjonowanie takiego podatku, są Wielka Brytania i Szwecja. Opodatkowanie w nich transakcji finansowych w formie FTT zasługuje na uwagę chociażby z tego względu, że te dwa kraje mają w tym zakresie zupełnie odmienne doświadczenie.

W 1984 r., a więc jeszcze przed przystąpieniem do UE, Szwecja wprowadziła opodatkowanie transakcji papierami wartościowymi (*securities transaction tax*, STT) o stawce 0,5%. Podatek był pobierany zarówno od zakupu, jak i od sprzedaży papierów wartościowych, nie pobierano go natomiast od przeniesienia ich własności, jeśli w transakcji takiej nie uczestniczyło biuro maklerskie (darowizna, zapisy). Podatek dotyczył usług zarejestrowanych szwedzkich biur maklerskich. Usług takich wymagały lokalne transakcje giełdowe, zawierane zarówno między podmiotami szwedzkimi, jak i między podmiotami szwedzkimi i zagranicznymi. W odniesieniu do transakcji giełdowych zawieranych jedynie przez podmioty zagraniczne podatek był pobierany w przypadku papieru wartościowego zarejestrowanego w Szwecji. Przeprowadzenie przez biuro maklerskie szybkiej operacji zakupu i sprzedaży papieru skutkowało opłatą w wysokości 1% jego wartości. Wartość podatku została dodatkowo podwojona w 1986 r. Podatek nie tylko nie przyniósł spodziewanych wpływów do budżetu państwa, ale przyczynił się również do spadku kursów akcji na giełdzie w Sztokholmie, ograniczenia obrotów i przeniesienia znacznej części operacji giełdowych za granicę (Umlauf, 1993). Z tego względu po zmianie władzy na centroprawicową w 1991 r. FTT został zniesiony.

W Wielkiej Brytanii FTT funkcjonuje z powodzeniem od 1694 r., kiedy został wprowadzony w Anglii w formie opłaty skarbowej (*stamp duty*). Opłata jest naliczana w wysokości 0,5% od wartości transakcji. Dotyczy ona transferów papierów wartościowych wydawanych przez podmioty zarejestrowane w Wielkiej Brytanii. Transfery takie muszą powodować zmianę tytułu własności papieru wartościowego.

Biorąc pod uwagę doświadczenie Wielkiej Brytanii i Szwecji, Burman i in. (2016) zwracają uwagę na to, że skuteczność FTT w osiągnięciu założonych celów bez nadmiernych kosztów ekonomicznych zależy w dużej mierze od odpowiedniego projektu ustawodawczego. Zdaniem autorów podatek szwedzki został źle zaprojektowany, dlatego przyniósł stosunkowo niewielkie dochody, wyrządził natomiast strukturalne szkody na szwedzkiej giełdzie. Natomiast w przypadku Wielkiej Brytanii okazał się rozwiązaniem niezwykle trwałym i przynoszącym rocznie dochody wynoszące ok. 4 mld funtów.

W roku 2010 Międzynarodowy Fundusz Walutowy zaproponował następujący podział opodatkowania sektora finansowego (IMF, 2010a):

- podatek od obrotu papierami wartościowymi (*securities transactions tax*, STT) – dla opodatkowania obrotu wszystkimi lub niektórymi rodzajami papierów wartościowych na rynku pierwotnym i wtórnym (akcje, papiery dłużne i ich instrumenty pochodne);
- podatek od transakcji walutowych zwany podatkiem Tobina (*currency transaction tax*, CTT);
- podatek od kapitału (*capital levy* lub *registration tax*) – nakładany w przypadku podwyższania kapitału przedsiębiorstwa w formie wkładów kapitałowych, pożyczek i/lub emisji akcji i obligacji;
- podatek od transakcji bankowych (*bank transaction tax*, BTT) – pobierany przy wpłatach i/lub wypłatach z rachunków bankowych;
- podatek od składek ubezpieczeniowych (*insurance premium tax*);
- podatek od obrotu nieruchomościami (*real estate transaction tax*).

Na szczycie G-20 w 2010 r. MFW zaproponował, aby największe światowe gospodarki wprowadziły opodatkowanie pasywów w bilansie banków. W ten sposób podatek obciążałby podejmowane przez banki ryzyko. Według szacunków MFW wpływy z tytułu takiego podatku miałyby wynosić co najmniej 2–4% PKB w każdym z krajów, który go wprowadził, i mogłyby być przeznaczone na ewentualne sytuacje kryzysowe. Fundusz zastrzegł jednak, że podatek powinien być wprowadzony globalnie, w sposób skoordynowany, ponieważ różne opodatkowanie w różnych krajach skutkuje spekulacjami na rynku (IMF, 2010a).

3. Projekt FTT w Unii Europejskiej

Po odrzuceniu propozycji MFW o wprowadzeniu podatku bankowego Komisja Europejska rozważała dwie opcje opodatkowania sektora finansowego: podatkiem od transakcji finansowych (FTT) lub podatkiem od działalności finanso-

wej (FAT). Powodem wyboru FTT była, według szacunków Komisji Europejskiej, możliwość osiągnięcia wyższych dochodów z tej formy opodatkowania. Ponadto FTT miał, zdaniem Komisji Europejskiej, zmniejszać bodźce do podejmowania przez instytucje finansowe nadmiernego ryzyka, czyli zawierania transakcji o krótkiej zapadalności i kontraktów na instrumenty pochodne posługujące się dźwignią finansową. Pierwszy krok w kierunku FTT w całej UE (EU-FTT), nazywanego również podatkiem Tobina lub podatkiem Robin Hooda, Komisja Europejska podjęła w 2011 r. Został wtedy przygotowany projekt dyrektywy w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych i zmieniającej dyrektywę 2008/7/WE (European Commission, 2011). Przewidywał on wprowadzenie zharmonizowanego FTT dla wszystkich państw UE. Opodatkowane miały zostać wszystkie transakcje, których przedmiotem były instrumenty finansowe i co najmniej jedna strona transakcji miałaby siedzibę w państwie członkowskim UE, niezależnie od miejsca transakcji. Zgodnie z przewidywaną zasadą rezydencji podatek obejmowałby również instytucje finansowe spoza UE, jeśli działałyby one w imieniu strony mającej siedzibę na terytorium Wspólnoty. Spod opodatkowania byłyby wyłączone małe przedsiębiorstwa finansowe i osoby prywatne oraz typowe dla nich transakcje na rynku konsumenckim, takie jak pożyczki bankowe, umowy ubezpieczenia czy kredyty hipoteczne.

W ramach projektu dyrektywy FTT przewidziano również wyłączenie spod opodatkowania akcji i obligacji na rynku pierwotnym i nieopodatkowywanie instytucji mających wpływ na możliwości refinansowania i ogólną politykę pieniężną, jak np. Europejski Bank Centralny czy narodowe banki centralne. Propozycja dyrektywy przewidywała ustanowienie wspólnej podstawy opodatkowania i minimalnych stawek podatku w wysokości 0,1% dla obrotu akcjami i obligacjami, natomiast 0,01% dla obrotu instrumentami pochodnymi. Państwa członkowskie UE miałyby możliwość ustalania swoich stawek podatku powyżej zaproponowanych stawek minimalnych.

W związku z brakiem osiągnięcia w Radzie wymaganej jednomyślności dla wprowadzenia nowego podatku w UE (wymóg art. 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) projekt został zablokowany. Największy sprzeciw zgłosiły Wielka Brytania i Szwecja, które miały już doświadczenie związane z FTT. Jednakże jedenaście państw wyraziło wtedy zainteresowanie tzw. wzmocnioną współpracą. Były to: Belgia, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Austria, Portugalia, Słowenia, Słowacja i Estonia². W związku z tym inicjatywa ustawodawcza z 2011 r. w zakresie FTT została zmodyfikowana przez projekt dyrektywy w sprawie wdrożenia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji z 2013 r. (European Commission, 2013).

² Ten ostatni kraj wycofał się z projektu w 2016 r.

Projekt z 2013 r. opiera się w znacznej mierze na propozycji dyrektywy z roku 2011, a proponowane w nim zmiany ograniczają się głównie do zawężenia kręgu państw, które miałyby być objęte podatkiem w ramach wzmocnionej współpracy (*enhanced cooperation*). Cele i zakres projektu pozostały, co do zasady, takie same jak w wersji pierwotnej dla całej UE, natomiast zaostreniu uległy przepisy dotyczące zwalczania nadużyć podatkowych i możliwości relokacji transakcji. Na uwagę zasługuje wprowadzenie do projektu „zasady miejsca emisji”, która umożliwi opodatkowanie stron transakcji, nawet jeżeli nie mają one siedziby w strefie objętej podatkiem. O opodatkowaniu decyduje w tym przypadku miejsce emisji instrumentu finansowego.

Brak uzgodnienia wspólnego tekstu satysfakcjonującego wszystkie zainteresowane kraje i przedłużające się negocjacje sprawiły, że w międzyczasie część państw członkowskich UE (w tym państwa zainteresowane wzmocnioną współpracą) wdrożył swoją wersję FTT. Projekt, którego celem było zapewnienie wspólnego zharmonizowanego podejścia UE w kwestii FTT i uniknięcie zakłóceń spowodowanych różnymi przepisami podatkowymi państw członkowskich, został wstrzymany. Trzy spośród krajów, które były w 2011 r. zainteresowane wzmocnioną współpracą, wprowadziły podatek od transakcji finansowych. Są to: Francja (FTT od 2012 r.), Włochy (FTT od 2013 r.) i Hiszpania (FTT od 2021 r.). Kraje te częściowo oparły swoje rozwiązania w zakresie FTT na projektach unijnych z 2011 i 2013 r. Na uwagę zasługuje sposób, w jaki FTT wpłynął w tych państwach na wolumen obrotów i ceny papierów wartościowych. Analiza taka może okazać się przydatna dla polskiego ustawodawcy i regulatora. W tabeli 1 dokonano porównania pod kątem kilku wybranych kryteriów FTT zaimplementowanego w trzech unijnych krajach z podatkiem zaproponowanym przez Radę UE. Ostatnia kolumna dotyczy polskiego projektu FTT z 2015 r.

Zastosowane w trzech krajach stawki podatku wahają się od 0,01% dla HFT i swapu we Francji do 0,3% dla obrotu papierami wartościowymi w tym samym kraju. Na uwagę zasługuje fakt, że mimo najwyższej, w porównaniu do innych państw, stawki podatkowej i spadku wolumenu obrotów wpływy budżetu państwa z tytułu FTT we Francji wykazują tendencję wzrostową. Dochód osiągniany z tego podatku w 2012 r., czyli roku jego implementacji, przyniósł 200 mln euro, w roku 2013 było to już 700 mln euro, natomiast w roku 2020 dochód z FTT stanowił 1,7 mld euro. Większość obrotu tworzą transakcje na akcjach. Wynik z 2020 r. jest wyższy od szacowanego przez francuskie ministerstwo finansów (Ouest-France, 2021). Warto wspomnieć, że w roku 2020, w związku z większymi wydatkami państwa spowodowanymi pandemią COVID-19 we Francji złożono projekt ustawy zawierający propozycję podwyższenia stawki podatku na obrót papierami wartościowymi z 0,3% do 0,5% i obniżenie wymaganego poziomu kapitalizacji spółek, których akcje objęte są podatkiem z 1 mld euro do 0,5 mld euro (Assemblée Nationale, 2020).

Tabela 1. Porównanie rozwiązań FTT po 2011 r. w UE w zakresie wybranych kryteriów

Rok implementacji FTT	EU-FTT (projekt 2011, 2013)	Francja	Hiszpania	Włochy	Polska (projekt ustawy, 2015)
Stawka	x 0,01–0,1%	2012 0,01–0,3%	2021 0,2%	2013 0,1–0,2%	x 0,07–0,14%
Zakres	0,01% na obrót instrumentami pochodnymi; 0,1% na obrót akcjami i obligacjami	0,01% dla HFT i swap na CDS*; 0,3% na papiery wartościowe emitowane przez podmioty o kapitalizacji rynkowej powyżej 1 mld euro; wyłączenie obligacji skarbowych, korporacyjnych i instrumentów pochodnych poza swap	Papiery wartościowe wyemitowane przez hiszpańskie podmioty o kapitalizacji rynkowej powyżej 1 mld euro	0,1% od wartości instrumentów emitowanych przez włoskie podmioty z kapitalizacją rynkową min. 500 mln euro, dot. papierów wartościowych i instrumentów pochodnych na rynkach regulowanych lub MTF**	0,14% od papierów wartościowych, 0,07% od wartości in. instrumentów, w tym pochodnych; brak wymogu określonej kapitalizacji rynkowej
Struktura obrotu	x	W 2012 r.: 99,5% z obrotu akcjami, 0,5% z ubezpieczenia kredytu niefinansowego; żaden z przychodów nie pochodził z HFT (Capelle-Blancard i Havrylchik, 2013)	b.d.	b.d.	57% obrotów stanowią papiery wartościowe, głównie akcje; 43% przypada na instrumenty pochodne (opracowanie własne na podstawie GPW, 2021)
Wpływy budżetowe/szacowane wpływy	Szacowane wpływy łączne dla 11 państw: 31 mld euro rocznie (European Commission, 2013)	Dochód 200 mln euro w drugiej połowie 2012 r., 700 mln euro w 2013 r. (Capelle-Blancard i Havrylchik, 2013); 1,7 mld euro w 2020 r.	Według rządowych prognoz w 2019 r. FTT ma przynieść 850 mln euro rocznie (KPMG 2020)	b.d.	Dochód FTT ze wszystkich rynków 1,7 mld zł (Projekt z dnia 15 września 2015 r. Uzasadnienie..., s. 31)

Rok implementacji FTT	EU-FTT (projekt 2011, 2013)	Francja	Hiszpania	Włochy	Polska (projekt ustawy, 2015)
Wolumen obrotów	x	2012 Spadek obrotów (Capelle-Blancard i Havrylechuk, 2016; Colliard i Hoffmann, 2017; Eichfelder, Lau i Noth, 2018; Gomber, Haferkorn i Zimmermann, 2016; Meyer, Wagner i Weinhardt 2015)	2021 b.d.	2013 Brak zmian w wolumenie obrotu (Cappelletti, Guazzarotti i Tommasino, 2017)	x b.d.
Ceny papierów wartościowych	x	Nie odnotowano negatywnego wpływu na poziom cen akcji (European Commission, 2017); spadek cen akcji (Colliard i Hoffmann, 2017; Eichfelder, Lau i Noth, 2017)	b.d.	Podatek nie miał negatywnego wpływu na koszty obrotu dla inwestorów instytucjonalnych (koszt dużych transakcji pozostał zasadniczo niezmienny). Znacząco wzrósł koszt zawierania małych transakcji, zwłaszcza w przypadku średnich firm (Galvani i Ackman, 2021)	b.d.
Dynamika zmienności cen	b.d.	Brak zmian w dynamice (Colliard i Hoffmann, 2017; European Commission 2017; Gomber, Haferkorn i Zimmermann, 2016); spadek zmienności (Eichfelder, Lau i Noth, 2018)	b.d.	Nie odnotowano wzrostu zmienności (Hvozdyk i Rustanov, 2016); odnotowano wzrost zmienności (Cappelletti, Guazzarotti i Tommasino, 2017)	b.d.

* Swap na *CDS-credit default swap* – umowa na instrument pochodny mający zabezpieczać ryzyko niewywiązania się ze spłaty zadłużenia. Pożyczkodawca, strona umowy, płaci drugiej stronie określoną kwotę w zamian za jej zobowiązanie się do pokrycia zadłużenia pożyczkobiorcy w momencie, gdyby stał się niewypłacalny.

** MTF – *multilateral trading facility*, wielostronna platforma transakcyjna alternatywna dla tradycyjnego obrotu giełdowego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie publikacji przywołanych w tabeli.

W Hiszpanii FTT wprowadzono na początku 2021 r. i dlatego nie są jeszcze dostępne kompletne dane ani pierwsze oceny skutków wprowadzenia tego podatku. Jest to kraj, który zastosował jedną stawkę podatku – 0,2% dla wszystkich transakcji finansowych, które są objęte opodatkowaniem. Hiszpania, podobnie jak Francja (poza jednym rodzajem swapu), nie opodatkowała FTT instrumentów pochodnych.

Odmiennej sposób opodatkowania stosują Włochy. W tym kraju wysokość stawki podatku jest uzależniona nie od rodzaju instrumentu finansowego, jak w pozostałych krajach, lecz od tego, czy dotyczy obrotu na rynku regulowanym lub na wielostronnej platformie transakcyjnej, alternatywnej dla tradycyjnego obrotu giełdowego (MTF), czy też dotyczy zakupów poza rynkiem regulowanym lub MTF. Podatkiem od transakcji finansowych są opodatkowane we Włoszech transakcje na akcjach emitowanych przez spółki o minimalnej kapitalizacji rynkowej o wartości 0,5 mld euro. Oznacza to, że transakcje na akcjach spółek o niższej kapitalizacji nie podlegają takiemu opodatkowaniu.

W przypadku Francji i Włoch dostępne były również dane dotyczące wpływu FTT na: wolumen obrotów transakcji finansowych, ceny papierów wartościowych i dynamikę zmienności cen instrumentów finansowych. W przypadku Francji wyniki badań wskazują na spadek wolumenu obrotów papierami wartościowymi, natomiast jeśli chodzi o wpływ FTT na ceny papierów wartościowych, zdania są podzielone. We Włoszech nie odnotowano wprawdzie zmian w wolumenie obrotu ani kosztach transakcji dla inwestorów instytucjonalnych, ale koszty takie znacznie wzrosły w przypadku średniej wielkości spółek. Było to jedną z przyczyn rozważania przez rząd włoski czasowego zniesienia FTT.

Projekt polski, częściowo wzorowany na rozwiązaniu wspólnotowym, przewiduje umiarkowanie wyższe stawki podatku. Propozycja polskiego FTT, w przeciwieństwie do rozwiązania francuskiego i hiszpańskiego, zakłada opodatkowanie zarówno papierów wartościowych, jak i instrumentów finansowych niebędących papierami wartościowymi. Ponadto FTT miałby dotyczyć rynków regulowanych i nieregulowanych. Zastosowanie szerokiej podstawy opodatkowania miałoby przeciwdziałać próbom uniknięcia opodatkowania.

4. Koncepcje opodatkowania transakcji finansowych w Polsce

Polska nie znalazła się wprawdzie w 2011 r. wśród krajów zainteresowanych wzmocnioną współpracą w zakresie FTT, niemniej również w naszym kraju podjęto próby opodatkowania sektora finansowego i transakcji finansowych.

W okresie od 1 stycznia 1995 r. do 1 stycznia 1996 r. w polskim systemie podatkowym obowiązywała Ustawa z dnia 21 października 1994 r. o podatku od sprzedaży akcji w publicznym obrocie. Miała ona konstrukcję zbliżoną do FTT, regulowała bowiem zasady opodatkowania publicznego obrotu wtórnego akcjami (ich sprzedaży, z wyjątkiem sprzedaży w pierwszej ofercie publicznej). Należy również wskazać na obowiązujący podatek od czynności cywilnoprawnych (PCC), regulowany Ustawą z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (dalej: u.p.c.c.). Podatek ten dotyczy obrotu prawami majątkowymi (także instrumentami finansowanymi), ale ustawa przewiduje bardzo szeroki katalog wyłączeń (art. 2) i zwolnień od podatku (art. 8 i 9). Warto zaznaczyć, że sprzedaż praw majątkowych będących instrumentami finansowymi dokonywana w ramach obrotu zorganizowanego, czyli na giełdzie, jest zwolniona z PCC. Podobne zwolnienie znajduje zastosowanie w przypadku zakupu udziałów czy akcji poza giełdą, ale za pośrednictwem domu maklerskiego (zgodnie z art. 9 u.p.c.c., interpretacją Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z 8 września 2010 r. nr IPPB2/436-235/10-2/AF oraz interpretacją Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z 25 czerwca 2010 r. nr IBPBII/1/436-85/10/MZ). Natomiast zakup tych samych papierów wartościowych samodzielnie poza giełdą skutkuje obowiązkiem opłacenia podatku od czynności cywilnoprawnych.

W 2016 r. Ustawą o podatku od niektórych instytucji finansowych został wprowadzony tzw. podatek bankowy, który dotyczy opodatkowania aktywów wskazanych w niej instytucji finansowych, takich jak: banki krajowe, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, krajowe zakłady ubezpieczeń i reasekuracji, instytucje pożyczkowe i oddziały banków zagranicznych, oddziały instytucji kredytowych, oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń i reasekuracji. Stawka podatku wynosi 0,0366% podstawy opodatkowania miesięcznie.

W roku 2012 został również przygotowany bardzo zaawansowany poselski projekt ustawy o podatku od usług finansowych. Nawiązywał on do unijnego projektu dyrektywy z 2011 r. (European Commission, 2011). Zaproponowany podatek przewidywał jednak szerszą podstawę opodatkowania od FTT ustalonego przez UE, dotyczył bowiem usług finansowych, a więc nie ograniczał się wyłącznie do czynności, których przedmiotem są instrumenty finansowe. Projekt zawierał oprócz propozycji regulacji prawnych również szczegółowe uzasadnienie wprowadzenia podatku i wstępne oszacowanie wpływów budżetowych z jego tytułu. W uzasadnieniu do projektu podano, że proponowany podatek przyczyni się do ograniczenia transakcji o charakterze spekulacyjnym, głównie HFT, i stanowić będzie nowe źródło dochodów budżetowych. Przy zakładanych stawkach 0,1% w przypadku większości usług finansowych i 0,05% w przypadku usług dotyczących instrumentów pochodnych, przy założeniu opodatkowania obydwu stron transakcji, wpływy do budżetu państwa w okresie pierwszych czterech lat obowiązywania ustawy oszacowano na kwotę 4 077 551 940 zł (Poselski projekt

ustawy o podatku od usług finansowych, 11 czerwca 2012 r.). Projekt wpłynął do sejmu 11 czerwca 2012 r., jednak został odrzucony w jego pierwszym czytaniu z powodu wstrzymania się od głosowania większości posłów PiS.

We wrześniu 2015 r. został przygotowany nowy projekt ustawy o podatku od transakcji finansowych (Projekt z dnia 15 września 2015 r. Ustawa o podatku od transakcji finansowych; dalej: projekt FTT). Przeprowadzono również wstępną analizę skutków wprowadzenia takiego podatku w Polsce. Wpływy z podatku, które miałyby zasilić budżet państwa, zostały oszacowane w czasie przygotowywania projektu na 1,7 mld zł (Projekt z dnia 15 września 2015. Uzasadnienie..., s. 31).

W projekcie FTT przewiduje się opodatkowanie transakcji na instrumentach finansowych w rozumieniu art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (dalej: u.o.i.f.). Podatek miałby zatem dotyczyć zarówno papierów wartościowych (np. akcji, obligacji, certyfikatów inwestycyjnych czy innych zbywalnych papierów wartościowych), jak i instrumentów niebędących papierami wartościowymi (m.in. tytułów uczestnictwa w instytucjach wspólnego inwestowania, instrumentów rynku pieniężnego, takich jak bony skarbowe, czek, weksle czy certyfikaty depozytowe i różnego rodzaju instrumenty pochodne).

Uwzględnienie instrumentów pochodnych jako przedmiotu opodatkowania FTT nie jest rozwiązaniem stosowanym powszechnie. Ich opodatkowanie nie przewiduje Francja (poza transakcjami swap na CDS mającymi zabezpieczać ryzyko niewywiązania się ze spłaty zadłużenia) ani Hiszpania. Taki podatek jest trudniejszy w administrowaniu, ale może zmniejszyć ryzyko migracji handlu z segmentu papierów wartościowych do segmentu instrumentów pochodnych. Należy jednak wziąć pod uwagę, że spore zróżnicowanie stawek podatku może przyczynić się do zmiany struktury obrotów na instrumentach finansowych. Transakcje na instrumentach pochodnych są zazwyczaj opodatkowane niższą stawką niż transakcje na papierach wartościowych.

Projekt FTT różnicuje stawki w zależności od tego, czy dotyczą opodatkowania instrumentów pochodnych, czy innych instrumentów niemających charakteru pochodnego (art. 18). Planowana stawka podstawowa podatku wynosi 0,14%, jednakże w przypadku instrumentów pochodnych wynosi 0,07%. Zgodnie z art. 14 projektu FTT podatek jest naliczany od podstawy opodatkowania, którą stanowi w odniesieniu do dokonanej czynności:

- kwota zobowiązania (przy odpłatnym nabyciu instrumentu);
- kwota należna (przy odpłatnym zbyciu instrumentu);
- wartość nominalna (w przypadku wymiany instrumentów finansowych, udzielenia i zaciągnięcia pożyczki papierów wartościowych, zawarcia umowy skutkującej powstaniem instrumentów pochodnych lub ich dotyczącej, jak również przy transakcjach zawieranych między podmiotami z grupy

kapitałowej, których przedmiotem są prawa do dysponowania instrumentami finansowymi albo prowadzące do przekazania ryzyka związanego z tymi instrumentami).

Takie zróżnicowanie stawek występuje również w projektach unijnych z 2011 i 2013 r. oraz we wzorującym się na nich francuskim FTT. Różnica w stawkach dla transakcji z udziałem papierów wartościowych i instrumentów pochodnych wynika z różnego charakteru tych operacji, różnych reakcji rynku przewidywanych przez projektodawców oraz różnic w stosowanych metodach ustalania kwot podlegających opodatkowaniu (European Commission, 2011, s. 9).

Zgodnie z art. 4 projektu FTT podatkiem od transakcji finansowych miałyby zostać objęte:

- odpłatne nabycie, odpłatne zbycie i wymiana instrumentów finansowych,
- wymienione wcześniej transakcje zawarte z przyrzeczeniem odkupu,
- udzielenie i zaciągnięcie pożyczki papierów wartościowych,
- zawarcie umowy powodującej powstanie aktywów finansowych lub dotyczącej instrumentów pochodnych,
- transakcje zawierane między podmiotami z grupy kapitałowej, polegające na czynnościach prawnych lub faktycznych i mające za przedmiot prawa do dysponowania instrumentami finansowymi albo prowadzące do przekazania ryzyka z nimi związanego,
- zmiany każdej z wcześniej wymienionych umów, której następstwem jest zmiana co najmniej jednej ze stron umowy, okresu jej obowiązywania, przedmiotu świadczenia lub podwyższenie podstawy opodatkowania podatkiem.

Zakresem opodatkowania nie objęto transakcji, które służą celom konsumpcyjnym lub bezpiecznemu gromadzeniu oszczędności, tylko transakcje o charakterze inwestycyjnym z podwyższonym ryzykiem spekulacji.

Każda z wymienionych w art. 4 projektu FTT transakcji miałaby podlegać opodatkowaniu:

- przed jej rozliczeniem lub rozrachunkiem,
- jeżeli co najmniej jedna ze stron transakcji ma siedzibę na terytorium Polski (zasada rezydencji),
- jeżeli instrument finansowy będący przedmiotem transakcji został wyemitowany w Polsce (zasada miejsca emisji instrumentu finansowego).

Warto zaznaczyć, że zasada miejsca emisji instrumentu finansowego będzie miała pierwszeństwo przed zasadą rezydencji w przypadku, kiedy żadna ze stron transakcji nie miałaby siedziby w Polsce. Bez znaczenia pozostałoby natomiast miejsce przeprowadzania transakcji. Zabieg taki miałby zabezpieczyć wpływy podatkowe i chronić przed unikaniem opodatkowania poprzez przeniesienie transakcji do krajów, w których operacje finansowe nie podlegają opodatkowaniu. Jest to powtórzenie rozwiązania z aktualnie zablokowanego projektu unijnego.

Rozliczeniem transakcji (projekt FTT odwołuje się do art. 45b ust. 1 u.o.i.f.) jest ustalenie wysokości świadczeń pieniężnych i niepieniężnych wynikających z zawartych transakcji. Do takiego rozliczenia są zobowiązane bądź uprawnione podmioty będące stronami transakcji lub inne podmioty rozliczające zobligowane do tego ustawą. Rozrachunek transakcji (zgodnie z art. 45b ust. 2 u.o.i.f.) stanowi obciążenie lub uznanie konta depozytowego, rachunku zbiorczego lub rachunku papierów wartościowych prowadzonego przez Krajowy Depozyt, spółkę, której Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych przekazał prowadzenie depozytu papierów wartościowych, lub przez izbę rozrachunkową. Odpowiednio w związku z transakcją zbycia lub nabycia instrumentów finansowych następuje uznanie lub obciążenie rachunku bankowego lub rachunku pieniężnego wskazanego przez uczestnika będącego stroną transakcji albo stroną rozliczenia.

Obowiązek podatkowy powstaje, co do zasady, z chwilą zawarcia transakcji (art. 8 ust. 1 projektu FTT) lub skojarzenia ofert w przypadku transakcji na instrumentach finansowych na rynku zorganizowanym (art. 8 ust. 3 projektu FTT). Instytucja finansowa zatem podlega obowiązkowi podatkowemu już w pierwszym etapie realizacji transakcji. Tak zwany łańcuch transakcyjny obejmuje cykl przetwarzania transakcji od momentu jej zawarcia, poprzez rozliczenie, po rozrachunek, który kończy realizację transakcji przekazaniem zbywającemu środków pieniężnych, a nabywcy papierów wartościowych (NBP, KDPW, GPW [Narodowy Bank Polski, Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych, Giełda Papierów Wartościowych], 2009). Powstanie obowiązku podatkowego przed rozliczeniem i rozrachunkiem transakcji oznacza, że podatek staje się należny z chwilą zawarcia umowy lub – w przypadku instrumentów finansowych w obrocie zorganizowanym, czyli giełdowym – z chwilą skojarzenia ofert (art. 8 ust. 3 projektu FTT). Rozwiązanie to umożliwia płynny obrót instrumentami finansowymi, ale jednocześnie ogranicza zyskowność spekulacji na licznych transakcjach wykonywanych w bardzo krótkich odstępach czasu (transakcje HFT).

Podatek miałby obciążyć instytucje finansowe i osoby fizyczne, prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, których podstawowym lub głównym przedmiotem działalności jest dokonywanie transakcji finansowych. W szczególności chodzi o instytucje, u których co najmniej 50% obrotu tworzą transakcje finansowe polegające m.in. na przyjmowaniu depozytów lub udzielaniu kredytów, wydawaniu pieniądza elektronicznego, nabywaniu i zbywaniu udziałów i akcji, udzielaniu pożyczek ze środków własnych, świadczeniu usług płatniczych, usług w zakresie nabywania i zbywania wierzytelności, udzielania poręczeń i gwarancji czy emitowania instrumentów płatniczych.

Dodatkowo podatek miałby obciążać transakcje instytucji działających nie tylko na rachunek własny, lecz również na rachunek innego podmiotu,

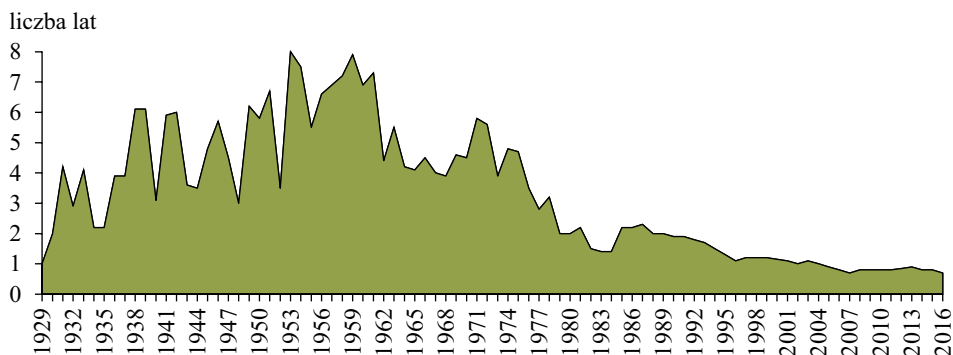
m.in. w zakresie obrotu instrumentami rynku pieniężnego, papierami wartościowymi, terminowymi operacjami finansowymi czy w zakresie świadczenia usług doradztwa finansowego lub usług polegających na wykonywaniu zleceń na rynku pieniężnym. W projekcie nie jest określone wprost, czy opodatkowane są wszystkie strony transakcji. Artykuł 9 projektu FTT przewiduje jedynie, że zwolnienie jednej ze stron transakcji nie wyklucza opodatkowania pozostałych stron tej transakcji.

Zakres przedmiotowy podatników FTT jest szeroki i nie stanowi zbioru zamkniętego. Projekt FTT określa również, które podmioty są z opodatkowania FTT wyłączone. Są to m.in.: Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, Narodowy Bank Polski, Bank Gospodarstwa Krajowego, Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Centralny, banki centralne państw członkowskich UE i państw trzecich, Unia Europejska i jej organy oraz Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych. Wyłączenie wymienionych w art. 6 projektu FTT instytucji z opodatkowania dotyczy tych ich zadań, których realizacja nie jest uznawana za działalność handlową. Wyłączenie ma na celu zminimalizowanie negatywnego wpływu FTT na politykę pieniężną i możliwość refinansowania instytucji finansowych. Oprócz wyłączeń podmiotowych projekt FTT przewiduje również zwolnienia przedmiotowe, np. transakcje dokonywane w obrocie pierwotnym i usługi świadczone na podstawie zawartych umów o submisję inwestycyjną lub usługową i innych umów o podobnym charakterze. Opodatkowanie transakcji na rynku pierwotnym przyczyniłoby się do zwiększenia kosztów pozyskania kapitału przez przedsiębiorców, a tym samym ograniczyłoby poziom inwestycji.

Uregulowany został również przypadek zbiegu opodatkowania FTT z transakcjami opodatkowanymi PCC. Celem uniknięcia podwójnego opodatkowania tych samych operacji wskazano, że transakcje opodatkowane PCC nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od transakcji finansowych. Warunkiem wyłączenia z opodatkowania FTT miałyby być jednak tylko efektywne opodatkowanie podatkiem od czynności cywilnoprawnych. Oznacza to faktyczne poniesienie przez instytucję finansową ciężaru podatkowego z tytułu PCC, czyli transakcje podlegające PCC, lecz z podatku zwolnione, nie mogłyby zostać wyłączone spod opodatkowania FTT. Artykuł 9 u.p.c.c. przewiduje zwolnienie dla sprzedaży praw majątkowych będących instrumentami finansowymi w obrocie zorganizowanym, jakim jest obrót giełdowy. Wprowadzenie FTT spowodowałoby opodatkowanie czynności, które były dotąd z PCC zwolnione. Proponowane stawki FTT są niższe od PCC, jednak przyczyniają się do wzrostu kosztów transakcji, mogą znacząco wpłynąć na wolumen obrotu transakcji na giełdzie.

5. Potencjalne obciążenie FTT inwestorów na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie i próba oszacowania dochodów

Rynki finansowe stają się coraz bardziej zmienne i inwestorzy nastawieni są na coraz krótszy termin utrzymywania pozycji na rynku akcji. Zależność tę zobrazowano na rysunku 1. Średni czas utrzymywania akcji na giełdzie nowojorskiej w czasie wielkiego kryzysu z 1929 r. wynosił rok. Następnie okres utrzymywania akcji wydłużał się do lat 50. XX w., osiągając wartość 8 lat, a następnie zaczął spadać poniżej 1 roku od 2005 r.

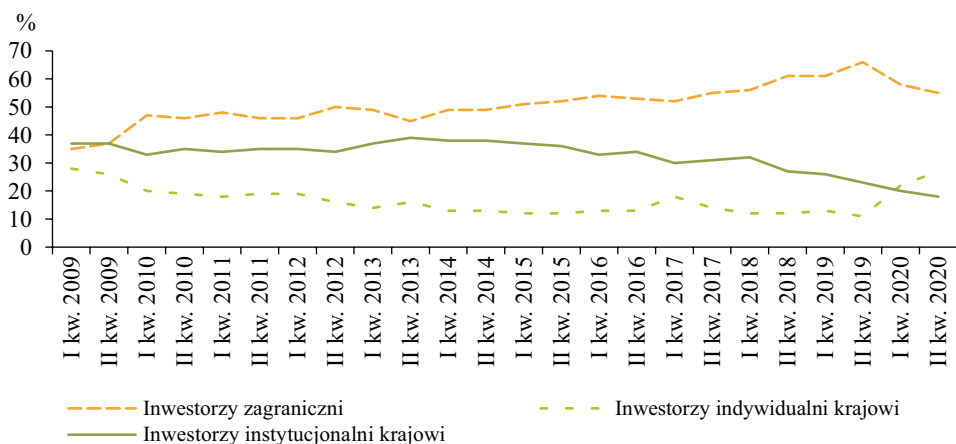


Rysunek 1. Średni czas utrzymywania akcji na giełdzie nowojorskiej w latach 1929–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ned Davis Research, 2017, za Development Finance, 2021).

Podczas dużej zmienności cen w 2020 r. można było obserwować zjawisko, które roboczo można nazwać „robinhoodyzacją” obrotu. Nazwa pochodzi od aplikacji Robinhood, która umożliwia użytkownikom kupno i sprzedaż akcji jednym kliknięciem oraz bez prowizji. Firma zarabia, sprzedając m.in. dane swoich klientów do instytucji finansowych. Taki model przyczynia się do oderwania wycen od zmiennych fundamentalnych spółki (zyski, aktywa, zadłużenie itp.) na rzecz spekulacyjnej losowości i destabilizacji rynku, co systemowo nie jest zjawiskiem pożądanym przez zwiększenie ryzyka zarówno inwestora, jak i firm – przez drastyczne wahania wycen. Warto podkreślić, że wpływ na długość utrzymywania pozycji w portfelu ma również zmienność rynkowa. Zarówno kryzys wywołany przez pandemię w marcu 2020 r., jak i ten z 2008 r. przyczyniły się do skrócenia czasu utrzymywania pozycji w portfelu.

Jak zaprezentowano na rysunku 2, w 2020 r. w Polsce również można zaobserwować większe zainteresowanie giełdą wśród inwestorów indywidualnych

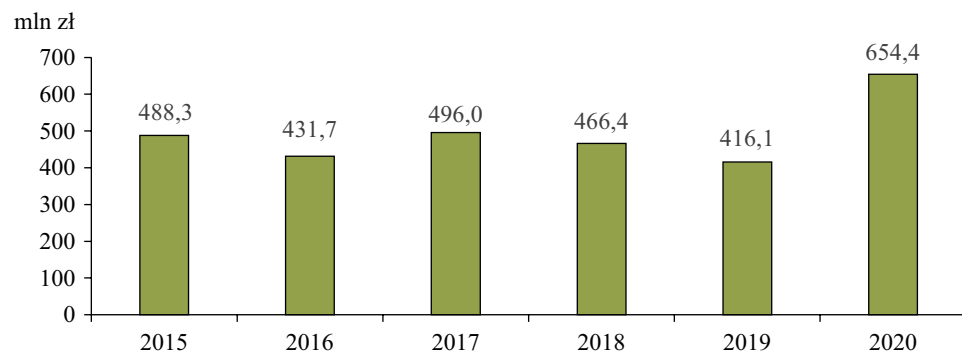


Rysunek 2. Udział poszczególnych grup inwestorów na rynku głównym GPW w obrocie akcyjnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GPW (2021).

krajowych. Bez danych o średnim okresie utrzymywania transakcji trudno jednak rozstrzygnąć, czy są to w większej części pozycje spekulacyjne, czy długoterminowe. Ta druga możliwość nie jest wykluczona, ponieważ w pierwszej połowie 2020 r. Rada Polityki Pieniężnej znacznie złagodziła parametry polityki monetarnej (obniżka stopy referencyjnej z 1,5% do 0,1%), co skłoniło wiele osób do umieszczenia środków poza lokatami bankowymi. Ponadto częściowo wstrzymana konsumpcja w okresie pandemii przełożyła się na wzrost nadwyżek budżetowych, które również mogły być skierowane na krajowy rynek papierów wartościowych.

Chcąc oszacować dochody budżetowe z FTT, posłużono się danymi z *Rocznika Gieldowego* (GPW, 2021), pobierając dane o rocznych obrotach na



Rysunek 3. Szacowane dochody podatkowe z FTT z GPW

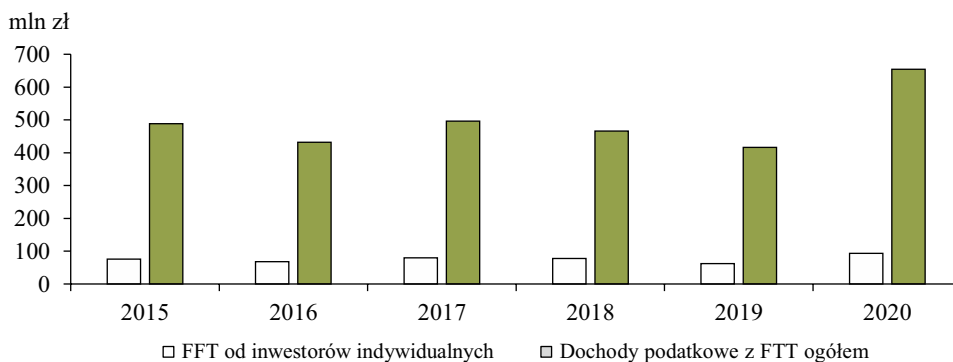
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GPW (2021).

rynku głównym z podziałem na rynek kasowy i terminowy. Dodatkowo pobrano obroty z rynku NewConnect (NC) dla spółek. Roczne obroty podlegały mnożeniu przez odpowiednią stawkę podatku, tzn. 0,14% dla akcji i 0,07% dla rynku terminowego.

Dochody podatkowe z samej GPW (rynek główny, kasowy i terminowy oraz akcje z NC) oscylują poniżej 0,5 mld zł. Obliczenia te zostały wykonane z założeniem, że inwestorzy w przyszłości nie unikaliby podatku, np. przez zmniejszenie wolumenu obrotu. W praktyce zapewne takie działania miałyby miejsce, jednak niewiadoma pozostaje ich skala. Warto zwrócić uwagę na rok 2020, który okazał się wyjątkowy pod względem zwiększonych obrotów. Miało to związek z dużą zmiennością na rynkach i ucieczką kapitału z lokat na skutek polityki zerowych stóp procentowych.

Szacunek ten nie obejmuje całego rynku finansowego. Nie brano tu pod uwagę np. rynku obligacji, obrotu pozagiełdowego i rynku OTC (*over-the-counter*), na których instytucje handlują między sobą bezpośrednio z pominięciem giełdy.

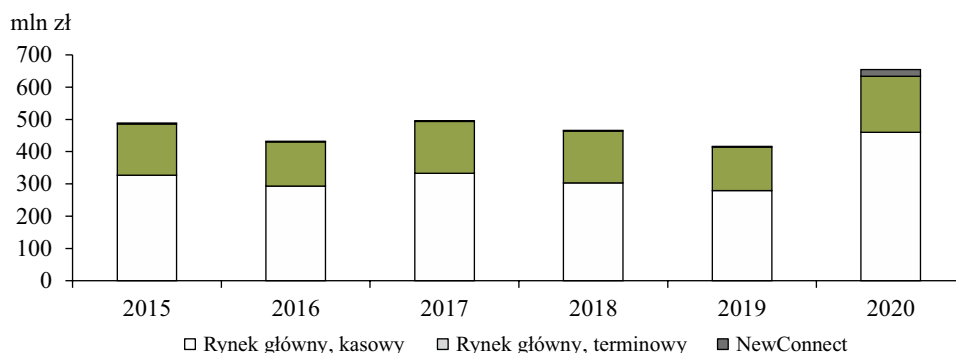
Na rysunku 4 zobrazowano obciążenie FTT inwestorów indywidualnych. Nie jest ono szczególnie duże. Zdecydowaną większość tej daniny zapłacą inwestorzy instytucjonalni – krajowi i zagraniczni.



Rysunek 4. Obciążenie inwestorów indywidualnych FTT względem dochodów z FTT ogółem

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GPW (2021).

Chcąc przybliżyć skalę obciążenia, można podzielić 93,18 mln zł, które przypadłyby potencjalnie do zapłaty, przez 1,3 mln rachunków inwestycyjnych inwestorów indywidualnych (dane: Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych [KDPW], 2021). Średnie obciążenie podatkiem na rachunek inwestycyjny wyniesie wówczas 71,68 zł w skali roku. Oczywiście indywidualne obciążenie zależałoby od częstotliwości i wielkości zawieranych pozycji.



Rysunek 5. Udział poszczególnych segmentów rynku w tworzeniu dochodów z FTT

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GPW (2021).

Na rysunku 5 przedstawiono udział poszczególnych segmentów rynku w potencjalnym tworzeniu dochodów z FTT. Jak można zauważyć, dominuje kasowy segment rynku głównego, jednak rynek terminowy również odpowiada za znaczną część dochodów.

NewConnect jest rynkiem o małych obrotach, zatem jego rola jako źródła dochodów z FTT byłaby niska. Dopiero w 2020 r., kiedy to obroty były zaskakująco wysokie, rynek NC dostarczyłby niemal 21 mln zł dochodów. W pozostałych latach udział NC jest ledwo widoczny.

Potencjalny wpływ FTT na inwestorów instytucjonalnych i indywidualnych na GPW oraz sam rynek można przedstawić w następujących punktach:

1. Zmniejszenie liczby zawieranych transakcji finansowych.
2. Zmniejszenie liczby transakcji *high frequency*.
3. Spadek wolumenu obrotów.
4. Spadek płynności.
5. Spadek opłacalności pozycji spekulacyjnych.
6. Wydłużenie średniego okresu utrzymywania transakcji.
7. Wzrost kosztów zawierania transakcji.
8. Zmniejszenie efektywności informacyjnej rynków, ponieważ koszt zawarcia transakcji będzie wyższy.
9. Prawdopodobna zmiana struktury obrotów giełdowych (np. zamiast transakcji wyżej opodatkowanych na akcjach i obligacjach – transakcje niżej opodatkowane na instrumentach pochodnych).

Zmiany zarysowane w punktach 1, 3 i 4 mogą być przejściowe, jak pokazują doświadczenia innych krajów, wskazane w poprzednich sekcjach rozdziału.

Podsumowanie

Unifikacja rozwiązań podatkowych na poziomie wspólnotowym staje się coraz ważniejszym obszarem współpracy gospodarczej w UE. Jednym z jej wymiarów jest podatek od transakcji finansowych.

W rozdziale oszacowano dochody budżetowe, które mogłyby zostać uzyskane z obrotów na GPW. Oscylują one między 416,1 a 654,4 mln zł. Obliczenia przeprowadzono na podstawie lat 2015–2020. Warto pamiętać, że ostatni rok z tej próby charakteryzował się wyjątkowo dużymi obrotami.

Szacując obciążenie jedynie inwestorów indywidualnych na GPW oraz dzieląc tę wartość przed ogólną liczbę rachunków inwestycyjnych, uzyskano przeciętną wartość obciążenia podatkowego na rachunek. Wartość ta wynosi 71,68 zł w skali roku. Należy pamiętać, że nie każdy rachunek jest aktywnie używany, co zaniża średnią. Podatek prawdopodobnie byłby doliczany do kosztów zawarcia transakcji, np. do prowizji maklerskiej, która wynosi aktualnie ok. 0,3–0,4% wartości transakcji. Co więcej, jest to obciążenie jedynie inwestorów indywidualnych, obracających instrumentami we własnym imieniu. W przypadku zakupu jednostek uczestnictwa funduszy inwestycyjnych wpływ FTT na portfele inwestorów indywidualnych nie został tu ujęty, ponieważ fundusz inwestycyjny klasyfikowany jest jako inwestor instytucjonalny.

Nowy podatek obciążający uczestników polskiego rynku kapitałowego może negatywnie wpłynąć na dalszy rozwój tego rynku i stoi w sprzeczności z podstawowymi założeniami Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego. Kwoty uzyskane z tytułu nałożenia podatku są niskie w porównaniu np. do podatku od zysków kapitałowych i stanowiłyby minimalne wsparcie dla budżetu państwa.

Nowy podatek obniżyłby konkurencyjność GPW na tle innych europejskich giełd. Warto pamiętać, że warszawski parkiet zaczął ponownie funkcjonować dopiero w 1991 r. Mimo szybkiego tempa rozwoju nadal potrzeba czasu, aby nadrobić dystans do innych, zachodnich giełd. Wysokość unijnego podatku może być niewspółmiernie wysoka w stosunku do krajowego rynku.

Jednak brak harmonizacji podatku ogranicza jego fiskalną wydajność, dlatego byłoby potrzebne zróżnicowanie stawek czy wprowadzenie wyłączeń w zależności od rozwoju rynku kapitałowego, co czyni tę kwestię znacznie bardziej złożoną. W przypadku wdrażania FTT w przyszłości ważny jest czas implementacji. Należałoby to czynić stopniowo, w okresach dużego wolumenu i niskiej zmienności. Następnie stawka może być podnoszona, jeśli obrót i zmienność nie zostałyby zaburzone (Dieler, Biswas, Calzolari i Castigliosesi, 2022).

Bibliografia

- Abad-Segura, E. i González-Zamar, M. D. (2020). Global research trends in financial transactions. *Mathematics*, 8(4), 614. <https://doi.org/10.3390/math8040614>
- Acharya, V. V., Cooley, T., Richardson, M. i Walter, I. (2011). *Market failures and regulatory, failures: Lessons from past and present financial crises*, Asian Development Bank Institute, ADBI Working Paper Series. Pobrane z <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/156119/adbi-wp264.pdf>
- Aizenman, J., Jinjarak, Y. (2009). Current account patterns and national real estate markets. *Journal of Urban Economics*, 66(2), 75–89. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2009.05.002>
- Aliber, R., Chowdhry, B. i Yan, S. (2003). Some evidence that a Tobin tax on foreign exchange transactions may increase volatility. *European Finance Review*, 7(3), 481–510. <https://doi.org/10.1023/B:EUFI.0000022143.77321.20>
- Allevato, G. i De Vito, A. (2020). Regulating the financial industry through taxation: Consequences of the financial transaction tax. *Funcas SEFO*, 9(5), 71–78. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2020/10/Allevato_9-5.pdf
- Assemblée Nationale. (2020, 28 kwietnia). *Proposition de loi visant à augmenter les recettes de la taxe sur les transactions financières afin de participer au financement des mesures d'urgence prises pour faire face à l'épidémie de COVID19*. Pobrane z https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b2850_proposition-loi#
- Burman, L. E., Gale, W. G., Gault, S., Kim, B., Nunns, J. i Rosenthal, S. (2016). Financial transaction taxes in theory and practice. *National Tax Journal*, 69(1), 171–216. <http://dx.doi.org/10.17310/ntj.2016.1.06>
- Campbell, J.Y., Froot, K. A. (1994). International experiences with securities transaction taxes. W: J. Frankel (red.), *The internationalization of equity market* (s. 277–308). University of Chicago Press.
- Capelle-Blancard, G. i Havrylchyk, O. (2013). *The impact of the French securities transaction tax on market liquidity and volatility*. Pobrane z: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00940251/document>
- Capelle-Blancard, G. i Havrylchyk, O. (2016). The impact of the French securities transaction tax on market liquidity and volatility. *International Review of Financial Analysis*, 47, 166–178. <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2016.07.002>
- Cappelletti, G., Guazzarotti, G. i Tommasino, P. (2017). The stock market effects of a securities transaction tax: Quasi-experimental evidence from Italy. *Journal of Financial Stability*, 31, 81–92. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jfs.2017.05.003>
- Colliard, J. i Hoffmann, P. (2017). Financial transaction taxes, market composition, and liquidity. *ECB Working Paper*, (2030). <http://dx.doi.org/10.2866/820552>
- Constâncio, V. (2017). *The future of finance and the outlook for regulation*. The European Central Bank, at the Financial Regulatory Outlook Conference, organised by the Centre for International Governance Innovation and Oliver Wyman, Rome, November, 2017. Pobrane z <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/ecb.sp171109.en.html>

- Demirer, R., Leggio, K. B., Lien, D. D. (2019). Herding and flash events: evidence from the 2010 flash crash. *Finance Research Letters*, 31. <https://doi.org/10.1016/j.frl.2018.12.018>
- Development Finance (2021). *New York Stock Exchange average holding periods, 1929–2016*. Pobrane z <https://developmentfinance.un.org/chart/902>
- Dieler, T., Biswas, S., Calzolari, G. i Castigliosesi, F. (2022, 24 stycznia). Asset trade, real investment and a tilting financial transaction tax. *SSRN*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2739357>
- Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach. (2010). Interpretacja z 25 czerwca 2010 r. nr IBPBII/1/436-85/10/MZ, Pobrano z <https://lexlege.pl/interpretacja/6474/ibpbii-1-436-85-10-mz-interpretacja-indywidualna/>
- Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie. (2010). Interpretacja z 8 września 2010 r. nr IPPB2/436-235/10-2/AF, Pobrano z <https://nowy.inforlex.pl>
- Ehrenstein, G., Westerhoff, F. i Stauffer, D. (2005). Tobin tax and market depth. *Quantitative Finance*, 5(2), 213–218. <https://doi.org/10.1080/14697680500041064>
- Eichengreen, B., Tobin, J. i Wyplosz, C. (1995). Two Cases for Sand in the Wheels of International Finance. *The Economic Journal*, 105(428), 162–172.
- Eichfelder, S., Lau, M. i Noth, F. (2017). Financial transaction taxes: Announcement effects, short-run effects, and long-run effects. *IWH Discussion Papers*, (4). Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale). Pobrane z <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/149885/1/879246561.pdf>
- Eichfelder S., Lau, M. i Noth, F. (2018). The impact of financial transaction taxes on stock markets: Short-run effects, long-run effects, and migration. *Arqus Discussion Paper*, (228), Arbeitskreis Quantitative Steuerlehre (arqus), Berlin. Pobrane z <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/182540/1/1031254358.pdf>
- European Commission. (2011). Proposal for a Council Directive on common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC, COM/2011/0594 final. Pobrane z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0594&from=EN>
- European Commission. (2013). Proposal for a Council Directive implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax, COM/2013/071 final. Pobrane z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013PC0071&from=EN>
- European Commission. (2017). *Did the new French tax on financial transactions influence trading volumes, price levels and/or volatility on the taxed market segment? A trend analysis*. Pobrane z https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/default/files/docs/body/effect_french_ftt.pdf
- Galvani, V., Ackman, M. (2021). Financial transaction tax, liquidity, and informational efficiency: Evidence from Italy. *Heliyon*, 7(3), 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2021.e06416>
- Gomber, P., Haferkorn, M. i Zimmermann, K. (2016). Securities transaction tax and market quality – the case of France. *European Financial Management*, 22(2), 313–337. <https://doi.org/10.1111/eufm.12062>
- GPW (Giełda Papierów Wartościowych). (2021). *Rocznik Giełdowy 2021*.

- Haldane, A. (2010, 2 września). *Patience and finance*. Speech at the Oxford China Business Forum, Beijing. Pobrane z <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2010/patience-and-finance-speech-by-andrew-haldane.pdf?la=en&hash=65EFC080D7B019521F9D84CAD5F03B4AD89573F7>
- Haldane, A., Aikman, D., Kapadia, S. i Hinterschweiger, M. (2017, 12 October). *Rethinking financial stability*. Speech. “Rethinking Macroeconomic Policy IV” Conference, Washington D.C., Peterson Institute for International Economics. Pobrane z <https://www.bis.org/review/r171013f.pdf>
- Hanke, M., Huber, J., Kirchler, M. i Sutter, M. (2010). The economic consequences of a Tobin tax: An experimental analysis. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 74(1), 58–71.
- Hautsch, N., Noe, M. i Zhang, S. S. (2017). The ambivalent role of high-frequency trading in turbulent market periods. *CFS Working Paper*, (580). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3020142>
- Hruska, J. i Linnertova, D. (2015). Liquidity of the European stock markets under the influence of HFT. *Procedia Economics and Finance*, 26, 375–381. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(15\)00867-9](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(15)00867-9)
- Hvozdyk, L. i Rustanov, S. (2016). The effect of financial transaction tax on market liquidity and volatility: An Italian perspective. *International Review of Financial Analysis*, 45, 62–78. <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2016.01.018>
- IMF (International Monetary Fund). (2010a). *Financial sector taxation: The IMF’s Report to the G-20 and background material*. Pobrane z <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2010/paris/pdf/090110.pdf>
- IMF (International Monetary Fund). (2010b). *A fair and substantial contribution by the financial sector*. Final Report for the G-20, Washington. Pobrane z <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/062710b.pdf>
- Kaminsky, G. i Reinhart, C. (1999). The twin crises: the causes of banking and balance-of-payments problems. *American Economic Review*, 89(3), 473–500.
- KDPW (Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych). (2021). Informacje prasowe. Pobrano z http://www.kdpw.pl/pl/press_room/informacje-prasowe/Strony/default.aspx
- Keynes, J. M. (2018). *The general theory of employment, interest, and money*. Palgrave Macmillan, Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-70344-2>
- KPMG. (2020). *Ley del Impuesto sobre las Transacciones Financieras*. Pobrane z <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/es/pdf/2020/10/tax-alert-itf.pdf>
- KPMG. (2021, 22 lutego). *EU: Update on proposal for financial transaction tax*. Pobrane z <https://home.kpmg/us/en/home/insights/2021/02/tnf-eu-update-proposal-financial-transaction-tax.html>
- McCulloch, N. i Pacillo, G. (2011). The Tobin Tax: A Review of the Evidence. *IDS Research Reports*, (68), 1–77. https://doi.org/10.1111/j.2040-0217.2011.00068_2.x
- Meyer, S., Wagener, M. i Weinhardt, C. (2015). Politically motivated taxes in financial markets: The case of the French Financial Transaction Tax. *Journal of Financial Services Research*, 47(2), 177–202
- Millar, A., (2012). *Financial Transaction Tax – Review of impact assessments. Report prepared for the International Regulatory Strategy Group*. City of London Economic

- Development. Pobrane z https://www.admadvisory.com/wp-content/uploads/2020/01/BC_RS_FinancialTransactionTax_ForWeb.pdf
- Miller, C. i Tyger, A. (2020). The Impact of a Financial Transactions Tax. *Fiscal Fact*, (690). Pobrane z <https://taxfoundation.org/financial-transaction-tax/>
- NBP, KDPW, GPW (Narodowy Bank Polski, Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych, Giełda Papierów Wartościowych). (2009). *Systemy rozrachunku papierów wartościowych w Polsce i Unii Europejskiej*. Pobrane z http://www.kdpw.pl/pl/press_room/Documents/Publikacje/090303SysRozPubl.pdf
- Ouest-France. (2021, 16 lutego). *Les recettes de la taxe sur les transactions financières battent des records en 2020*. Pobrane z <https://www.ouest-france.fr/economie/impots-fiscalite/les-recettes-de-la-taxe-sur-les-transactions-financieres-battent-des-records-en-2020-7156632>
- Pekanov, A. i Schratzenstaller, M. (2019). A global Financial Transaction Tax – theory, practice and potential revenues. *WIFO Working Papers*, (582). Pobrane z <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/207155/1/166860552X.pdf>
- Poselski projekt ustawy o podatku od usług finansowych, 11 czerwca 2012 r. Druk nr 1225. Pobrane z <https://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1225>
- Projekt z dnia 15 września 2015 r. Ustawa o podatku od transakcji finansowych. Pobrane z https://doc.rmf.pl/rmf_fm/store/Ustawa_FTT.pdf
- Projekt z dnia 15 września 2015 r. Uzasadnienie do ustawy o podatku od transakcji finansowych. Pobrane z https://doc.rmf.pl/rmf_fm/store/Uzasadnienie_FTT.pdf
- Reinhart, C. M. i Reinhart, V. R. (2008). Capital Flow Bonanzas: An Encompassing View of the Past and Present. *NBER International Seminar on Macroeconomics*, (14321).
- Shiller, R. J. (2006). *Irrational exuberance* (wyd. 2). Crown Business.
- Stiglitz, J. (1989). Markets, market failure and development. *The American Economic Review*, 79(2), 197–203.
- Summers, L. H. i Summers, V. P. (1989). When financial markets work too well: a cautious case for a securities transactions tax. *Journal of Financial Services Research*, 3, 261–286. <https://doi.org/10.1007/BF00122806>
- Sun, E. W., Kruse, T., i Yu, M. T. (2012). High frequency trading, liquidity, and price impact. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2024599>
- Szołno-Koguc, J. i Twarowska, M. (2014). Taxation of the financial sector in the European Union – an attempt to find the best solution. *Journal of Economics & Management*, 18, 179–191.
- Thöni, P. (2020). On the non-homogeneous effect of financial transaction taxes. *Economics and Business Letters*, 9(3), 230-239. <https://doi.org/10.17811/ebl.9.3.2020.230-239>
- Tobin, J. (1974). *The new economics one decade older*. Princeton University Press. Pobrane z <http://www.jstor.org/stable/j.ctt13x1cdj>
- Tobin, J. (1978). Proposal for international monetary reform. *Eastern Economic Journal*, 4(3/4), 153–159.
- Tornell, A. i Westermann, F. (2005). *Boom-bust cycles and financial liberalization*. MIT Press Books.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana). (2012). Dz. Urz. UE C/326/47 z 26.10.2010.

- Umlauf, S. R. (1993). Transaction taxes and the behavior of the Swedish stock market. *Journal of Financial Economics*, 33(2), 227–240. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(93\)90005-V](https://doi.org/10.1016/0304-405X(93)90005-V)
- Ustawa z dnia 21 października 1994 r. o podatku od sprzedaży akcji w publicznym obrocie (Dz. U. z 1994 r. Nr 123, poz. 602).
- Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 101, poz. 649 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2005 r. Nr 183, poz. 1538).
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 68).
- Uzasadnienie do poselskiego projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych, 3 grudnia 2015 r. Druk 75. Pobrane z <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=75>
- Veryzhenko, I., Harb, E. i Jonath, A. (2020). Non-Value-Added Tax to improve market fairness. *Working Papers, HAL*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.33550.79680>
- Wang, G. i Yau, J. (2012, 9 lipca). Would a Financial Transaction Tax affect financial market activity? Insights from Future Markets. *Policy Analysis*, (702), 1–18.
- Westerhoff, F. (2003). Speculative markets and the effectiveness of price limits. *Journal of Economic Dynamics & Control*, 28(3), 493–508. [https://doi.org/10.1016/S0165-1889\(02\)00185-9](https://doi.org/10.1016/S0165-1889(02)00185-9)
- Westerhoff, F. H. i Dieci, R. (2006). The effectiveness of Keynes-Tobin transaction taxes when heterogeneous agents can trade in different markets: A behavioral finance approach. *Journal of Economic Dynamics & Control*, 30(2), 293–322. <https://doi.org/10.1016/j.jedc.2004.12.004>
- Yellen, J. L. (2017, 25 sierpnia). *Financial stability a decade after the onset of the crisis*. At “Fostering a Dynamic Global Recovery,” a symposium sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming. Pobrane z <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/yellen20170825a.htm>

PODATKI I OPŁATY EKOLOGICZNE JAKO INSTRUMENTY POLITYKI ŚRODOWISKOWEJ

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/10>

Wojciech Małolepszy

absolwent Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu
wojciech.malolepszy@icloud.com

Ecological taxes and fees as environmental policy instruments

Abstract

Purpose: Contemporary world's challenges related to the emerging environmental issues imply a necessity of developing an appropriate set of environmental management tools. The aims of the chapter are to present general principles of ecological taxation and to demonstrate the role of ecological taxes and fees as instruments that contribute effectively to the achievement of environmental protection policy objectives.

Design/methodology/approach: The chapter presents a critical review of the academic and institutional research on ecological taxation and the results of a data analysis on environmental taxes in the European Union countries in 2019. It has been divided into four sections. The first and the second ones were devoted to the theoretical, functional and developmental aspects of ecological taxes and fees. Then, the indicators showing size of environmental tax burden in European Union countries were evaluated. The last section focused on a wide range of tax mechanisms and tools that would potentially improve environmental policy around the world.

Findings: Ecological taxes and fees play a leading role when it comes to the use of the economic instruments for environmental policy. It is indicated that appropriately designed and implemented ecological tax system can provide comprehensive and effective support for achieving environmental objectives. It is essential to create new ecological tax mechanisms, as well as to modify existing ones to adapt them to the upcoming climate, environmental and energy challenges.

Keywords: ecological taxes, ecological fees, environmental policy, ecologisation of the tax system.

Wstęp

Rozwój gospodarczy i cywilizacyjny oprócz korzyści o charakterze społecznym i ekonomicznym przynosi także szkody w środowisku naturalnym. Znaczna część

Sugerowane cytowanie:

Małolepszy, W. (2022). Podatki i opłaty ekologiczne jako instrumenty polityki środowiskowej. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Podatki w ujęciu retrospektywnym i perspektywnym* (s. 189–209). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/10>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

problemów środowiskowych ma swoje źródło w działalności antropogenicznej. Człowiek wykorzystując i przetwarzając nieodnawialne zasoby naturalne w sposób niezrównoważony i ograniczając zdolności środowiska do regeneracji, przyczynia się do ciągłego pogarszania stanu środowiska. Zmiany zachodzące w ekosystemach bezpośrednio wpływają na dobrostan społeczeństwa, dlatego istotne jest uwzględnianie bezpieczeństwa ekologicznego w działaniach inicjowanych przez władze publiczne. Kryzys ekologiczny stanowi obecnie jedno z największych wyzwań dla współczesnych gospodarek, toteż konieczne jest podejmowanie działań służących środowisku i wdrażanie odpowiednich narzędzi wspierających ekorozwój.

Wszelka aktywność państwa polegająca na kompleksowej ochronie środowiska naturalnego i regulowaniu wykorzystywania jego komponentów w sposób racjonalny skupia się wokół polityki ekologicznej¹. Jest ona nastawiona przede wszystkim na rozwiązywanie problemów środowiskowych, a jej umiejscowienie w ogólnej polityce państwa różni się między poszczególnymi krajami. Zróżnicowane nastawienie wobec ekopolityki jest związane z podejściem władz publicznych do kwestii środowiskowych.

W zdecydowanej większości przypadków działalność środowiskowa jest prowadzona w ramach polityki gospodarczej i społecznej, jednak coraz częstszą praktyką państw na całym świecie jest regulowanie stanu środowiska naturalnego za pomocą oddzielnej polityki. Wyeksponowanie polityki ekologicznej nadaje jej wysoką rangę w ogólnej polityce państwa danego kraju, a jednocześnie zastosowanie skoordynowanego i wieloobszarowego systemu zarządzania procesami ochrony środowiska umożliwia poprawę stanu otoczenia przyrodniczego i ograniczanie zagrożeń ekologicznych.

Polityka ekologiczna służy wyznaczaniu obszarów ochrony środowiska i doborze odpowiednich instrumentów jej realizacji. Głównymi uczestnikami tej polityki są władze państwowe, władze samorządowe i podmioty gospodarcze. Działania podejmowane w ramach polityki ekologicznej mają charakter celowy i świadomy. Wśród nich wymienia się wszelkie czynności związane z kształtowaniem ekosystemów lub wybranych elementów biosfery i gospodarowaniem środowiskiem, a więc użytkowaniem jego zasobów i walorów (Górka, Poskrobko i Radecki, 2001, s. 64). Celem polityki środowiskowej jest stworzenie odpowiednich warunków funkcjonowania środowiska przyrodniczego i niezakłócania jego procesów ewolucyjnych. Oprócz tego dąży się do wypracowania odpowiedniego systemu pozyskiwania korzyści z bogactw naturalnych, zgodnego z prawami przyrody, ekonomicznymi i społecznymi (Niedźwiedz, 2020, s. 103).

¹ W literaturze przedmiotu można spotkać również takie pojęcia jak: polityka środowiskowa, polityka ochrony środowiska, polityka ekorozwoju, ekopolityka. Ich znaczenie jest jednak tożsame i w niniejszym rozdziale terminy te są stosowane zamiennie.

Chęć zahamowania negatywnego wpływu działalności antropogenicznej na ekosystem, próba poprawy stanu środowiska naturalnego i zachęcenie społeczeństwa do podejmowania działań przyjaznych środowisku wymagają odpowiedzialnego i racjonalnego prowadzenia polityki ekologicznej. Przez skuteczną politykę środowiskową rozumie się wyznaczanie możliwych do spełnienia celów, przestrzeganie przyjętych zasad, określanie i wdrażanie narzędzi służących realizacji celów tej polityki. Efektywnie prowadzona polityka środowiskowa powinna opierać się na (Kozuch, 2008, s. 85–86):

- jednakowym znaczeniu polityki ekologicznej, gospodarczej i społecznej;
- warunkowaniu procesów gospodarczych i pozagospodarczych od potencjału i pojemności środowiska naturalnego oraz jego zdolności do regeneracji;
- ujednocnianiu i upowszechnieniu praw do korzystania ze środowiska dla wszystkich podmiotów;
- powszechnym obowiązku dbania o stan środowiska naturalnego;
- wykorzystaniu ekonomicznych instrumentów rynkowych w celach środowiskowych.

Realizowanie celów środowiskowych, będących przedmiotem zainteresowania polityki ekologicznej, jest możliwe przez zastosowanie różnego rodzaju instrumentów, oddziałujących na zachowania podmiotów gospodarczych i skłaniających jednostki do częstszych działań o charakterze proekologicznym (tabela 1). Wśród instrumentów polityki ekologicznej największe znaczenie przypisuje się instrumentom ekonomicznym. Są one szczególnie wykorzystywane ze względu na ich działanie pośrednie o charakterze rynkowym. Instrumenty ekonomiczne oddziałują na podmioty gospodarcze poprzez internalizację negatywnych efektów zewnętrznych, a więc poprzez uwzględnianie kosztów ochrony środowiska w cenie sprzedaży produktów i usług. Oprócz tego stanowią bodziec cenowy i dlatego mogą wpływać na decyzje jednostek gospodarczych, gospodarstw domowych i instytucji publicznych, ograniczając zachowania szkodliwe dla środowiska i zachęcając do inicjatyw proekologicznych. W przeciwieństwie do instrumentów prawnoadministracyjnych, instrumenty ekonomiczne nie wskazują na określony sposób zachowania. Ich elastyczność umożliwia podmiotom gospodarczym dostosowanie się do określonej rzeczywistości i indywidualne dopasowanie konsumpcji lub produkcji.

W ramach instrumentów ekonomicznych polityki środowiskowej szczególną rolę przypisuje się podatkom i opłatom ekologicznym. Jako narzędzia pośrednie wchodzi one w skład zorganizowanego systemu rynkowych zachęt, a więc wpływają na zachowania i preferencje producentów i konsumentów. Odpowiednio zaprojektowany i skutecznie wdrożony system podatkowy umożliwia jednocześnie realizowanie celów środowiskowych, społecznych i ekonomicznych. W związku z tym opodatkowanie ekologiczne może wspomagać politykę środowiskową w sposób istotny i stwarzać warunki dla rozwoju gospodarczego zgodnego z koncepcją zrównoważoności.

Tabela 1. Instrumenty polityki ekologicznej

Instrumenty prawno-administracyjne	Instrumenty ekonomiczne	Instrumenty dobrowolnego stosowania	Instrumenty społecznego oddziaływania
<ul style="list-style-type: none"> – standardy emisji – standardy imisji – normy związane z zanieczyszczeniami powstającymi przy procesie produkcji – normy techniczno-technologiczne – pozwolenia prawno-administracyjne 	<ul style="list-style-type: none"> – podatki i opłaty ekologiczne – subwencje ekologiczne – depozyty ekologiczne – zastawy ekologiczne – ubezpieczenia ekologiczne – handel uprawnieniami do korzystania ze środowiska 	<ul style="list-style-type: none"> – zalecenia ekologiczne – dobrowolne umowy ekologiczne – oświadczenia 	<ul style="list-style-type: none"> – formalna i nieformalna edukacja ekologiczna – nacisk społeczny – programy inicjatyw ochronnych i wdrażania rozwiązań ekologicznych – programy rozwojowe

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Bartniczak i Ptak, 2011, s. 40–41; Molak, 2004, s. 787–788).

Stale pogarszający się stan otoczenia przyrodniczego, postępująca utrata bioróżnorodności oraz wzrastająca intensywność i częstotliwość ekstremalnych zjawisk pogodowych to tylko niektóre z wyzwań, z którymi współcześnie mierzyć się musi człowiek. Próba ograniczenia negatywnych zmian w ekosystemach naturalnych i chęć adaptacji do zmian klimatycznych polegają przede wszystkim na doborze odpowiednich narzędzi zarządzania środowiskiem. Stąd celem rozdziału jest zaprezentowanie doktrynalnych założeń opodatkowania ekologicznego, a także wykazanie roli podatków i opłat ekologicznych jako instrumentów polityki ochrony środowiska. Problem badawczy koncentruje się na odpowiedzi na pytanie: czy odpowiednio skonstruowany system podatkowy może stanowić wsparcie dla działań podejmowanych w ramach polityki środowiskowej? Realizacji założonego celu i próby odpowiedzi na pytanie badawcze dokonano za pomocą krytycznej analizy literatury przedmiotu i badania empirycznego, polegającego na ocenie wskaźników obrazujących wielkość ekologicznych obciążeń podatkowych w państwach Unii Europejskiej.

1. Podatki i opłaty ekologiczne – geneza, pojęcie i istota

Środowisko naturalne stanowi podstawę rozwoju życia społecznego i kulturowego. Ze względu na jego charakter działania ochronne i minimalizujące zagrożenia ekologiczne powinny być podejmowane zarówno przez władze publiczne, podmioty gospodarcze, jak i jednostki. Przeciwdziałanie szkodliwym zmianom

w środowisku naturalnym i jego ochrona są jednymi z kluczowych zadań realizowanych przez państwo. Wśród nadrzędnych funkcji państwa wymienia się także zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego obywateli, związanego przede wszystkim ze stworzeniem odpowiednich warunków, umożliwiających rozwój społeczeństwa przy jednoczesnym uwzględnianiu kwestii środowiskowych (Korzeniowski, 2012, s. 53). Zdecydowana większość celów środowiskowych może być skutecznie osiągnąta za pomocą systemu podatków i opłat ekologicznych², dlatego coraz częściej narzędzia te są uwzględniane w polityce rozwojowej, strategiach krajowych czy programach ochrony środowiska poszczególnych państw.

Koncepcja wykorzystania instrumentów podatkowych w ochronie środowiska przyrodniczego była już postulowana i wdrażana z początkiem XX w. Podstawy teoretyczne i metodyczne podatków ekologicznych zostały po raz pierwszy sformułowane przez brytyjskiego ekonomistę Arthura Cecila Pigou. W pracy *Ekonomika dobrobytu* w sposób prekursorski dokonał oceny degradacji ekologicznej, wynikającej z oddziaływania czynników zewnętrznych (Pigou, 2009). Tym samym zaproponował stosowanie podatków wobec sprawców szkód środowiskowych w myśl zasady „zanieczyszczający płaci” (Głuchowski, 2002, s. 18). Punktem wyjścia do rozważań nad rolą polityki fiskalnej w ochronie środowiska były obserwowane w ciągu lat nierekompensowane straty w lasach, powstałe w wyniku pożarów wywoływanych przez iskry przejeżdżających pociągów (Pigou, 2009, s. 134).

Ważnym aspektem związanym z opodatkowaniem ekologicznym jest wyraźne rozróżnienie między społecznymi kosztami działalności gospodarczej a wykazywanymi w rachunku zysków i strat indywidualnymi kosztami przedsiębiorstwa. Pigou zauważył, że koszty społeczne znacznie przewyższają koszty produkcji, a powstająca między tymi wielkościami różnica świadczy o efektach zewnętrznych działalności gospodarczej. Do efektów tych zalicza się przede wszystkim hałas oraz zanieczyszczenie gleby, powietrza i wody. Zgodnie z koncepcją podatku Pigou, efekty zewnętrzne są traktowane jako koszt zastosowania przez przedsiębiorcę czynnika wytwórczego w postaci środowiska. W przeciwieństwie do nakładów pracy i kapitału, koszt ten nie jest wliczany do indywidualnego rachunku przedsiębiorstwa, lecz jest przerzucany na ogół społeczeństwa. Dochodzi tym samym do procesu eksternalizacji, czyli zaangażowania konsumentów w ponoszenie kosztów środowiskowych i jednoczesnego ograniczania możliwości osiągnięcia przez nich dobrobytu (Grądalski, 2002, s. 28).

Opodatkowanie ekologiczne według Pigou powinno powodować internalizację kosztów efektów zewnętrznych, prowadząc do przypisania kosztów środowiskowych przedsiębiorcy, który jest bezpośrednio odpowiedzialny za ich powstanie. Kwota podatku powinna w sposób adekwatny odzwierciedlać koszty

² Instrumenty te nazywane są także podatkami (opłatami) środowiskowymi, ekopodatkami (ekoopłatami), „zielonymi” podatkami (opłatami) i podatkami (opłatami) powiązаныmi ze środowiskiem.

zużycia środowiska przez dany podmiot gospodarczy. Rolą podatku ekologicznego jest korygowanie rozbieżności między indywidualnymi kosztami przedsiębiorstwa a społecznymi kosztami wytworzenia. Pełna internalizacja efektów zewnętrznych zakłada, że obie wielkości zostaną zrównane. Koncepcja podatku Pigou wskazuje również na potrzebę harmonizacji celów przedsiębiorstwa (maksymalizacja zysku) z celami społecznymi (maksymalizacja dobrobytu) (Mazurek-Chwiejczak, 2014, s. 60). Rozważania Pigou nad znaczeniem instrumentów podatkowych w ochronie środowiska stały się podstawą rozbudowy koncepcji ekologicznej reformy podatkowej oraz rozwoju systemu podatków i opłat ekologicznych na świecie.

Jednoznaczne określenie terminologiczne podatków ekologicznych jest bardzo trudne. Brak jednolitej i powszechnie obowiązującej definicji i różne spojrzenia na problem opodatkowania ekologicznego w literaturze przedmiotu sprawiają, że próba wyjaśnienia znaczenia podatków ekologicznych w spójny i zrozumiały sposób często kończy się niepowodzeniem. Aby zrozumieć istotę podatków ekologicznych, można posłużyć się definicjami tworzonymi zarówno przez ekspertów w dziedzinie ekonomii środowiska, jak i instytucje międzynarodowe (tabela 2).

Tabela 2. Definicje podatków ekologicznych

Autor / Instytucja	Definicja podatków ekologicznych
Famielec (2000, s. 69)	Podatki ekologiczne to płatności za każdą jednostkę wprowadzonych do środowiska zanieczyszczeń lub za każdą jednostkę zanieczyszczenia środowiska.
Śleszyński (2000, s. 208)	Podatki ekologiczne to obciążenia finansowe powstające w wyniku bezpośredniego zanieczyszczenia środowiska lub w przypadku produktów, których użytkowanie i wytwarzanie przyczyniają się do degradacji środowiska naturalnego.
Głuchowski (2002, s. 21–22)	Podatki ekologiczne to przymusowy ciężar fiskalny, oddziałujący na zachowania podatników poprzez połączenie nakazu rozważnego korzystania z dóbr środowiska oraz zakazu szkodliwego oddziaływania.
Małecki (2011, s. 80)	Podatki ekologiczne to obciążenia finansowe nakładane przez władze publiczne na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa w sytuacji zaistnienia zjawiska lub rzeczy, które negatywnie oddziałują na środowisko przyrodnicze. Podatki te trafiają do budżetu państwa bez kontrświadczenia.
Giergiczny i Śleszyński (2003, s. 125)	Podatki ekologiczne obciążają te formy działalności gospodarczej i społecznej, które wywierają negatywny wpływ na środowisko przyrodnicze.
OCDE (2001, s. 16).	Podatek ekologiczny to obowiązkowa i bezzwrotna płatność na rzecz państwa, która nakładana jest na przedmiot opodatkowania znacząco oddziałujący na środowisko przyrodnicze.
Eurostat (2013, s. 9)	Podatek ekologiczny to świadczenie pieniężne, którego podstawą jest jednostka naturalna (lub jej odpowiednik) pewnego zjawiska lub działania, które skutkuje uzasadnionym i dowiedzionym negatywnym wpływem na środowisko naturalne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie publikacji wymienionych w tabeli.

Elementem wspólnym wszystkich definicji podatków ekologicznych jest ich stosunek do zmian zachodzących w środowisku naturalnym. Aby można było uznać podatek za ekologiczny, musi on wiązać się z wystąpieniem niekorzystnego oddziaływania na gospodarkę naturalną i ekosystem. Warto również zaznaczyć, że podatek ekologiczny obejmuje te zjawiska, czynności i przedmioty, co do których istnieje pewność lub zgoda, że mają szkodliwy wpływ na przyrodę.

Kolejnym instrumentem polityki ochrony środowiska są opłaty ekologiczne. Ich główną funkcją jest wywieranie pośredniego wpływu na podmioty, które zanieczyszczają i degradują środowisko naturalne. Wprowadzona i egzekwowana opłata może zostać uznana za skuteczną w sytuacji, gdy zachowania negatywnie wpływające na otoczenie przyrodnicze zostaną ograniczone, a podejmowanie inicjatyw proekologicznych stanie się powszechniejsze. Oprócz oddziaływania na decyzje podmiotów opłaty mogą stanowić ważne źródło finansowania funduszy służących ochronie środowiska (Kastrau, 2011, s. 97). W ten sposób może zwiększyć się liczba realizowanych projektów i przedsięwzięć mających na celu ogólną poprawę stanu ekosystemów naturalnych, zwiększanie świadomości ekologicznej wśród społeczeństwa czy ograniczanie działań wyniszczających środowisko przyrodnicze i nadmiernie wyczerpujących bogactwa naturalne.

Podatki i opłaty są zaliczane do danin publicznych o charakterze pieniężnym. Obie kategorie łączy przymusowy i bezzwrotny charakter, natomiast różnicuje ekwiwalentność. Zrozumienie różnicy konstrukcyjnej między opłatą a podatkiem środowiskowym stanowi istotę opodatkowania ekologicznego. W przypadku opłaty występuje bezpośrednie świadczenie zwrotne ze strony władz publicznych w zamian za nałożone na podmiot obciążenie finansowe, przy podatku zaś takie kontrświadczenie nie występuje. Celem podatku ekologicznego nie jest zapewnienie transferu ze strony władz publicznych, dlatego nie powinno się go identyfikować ze świadczeniem usługi. Według Małeckiego (2011, s. 81), aby odróżnić podatek od opłaty ekologicznej, należy oszacować wartość świadczenia wzajemnego względem zaistniałego obciążenia. Można mówić o podatku ekologicznym w sytuacji, gdy kontrświadczenie jest nieproporcjonalnie małe w stosunku do wysokości powstałego obciążenia. Jeżeli jednak obie wielkości są sobie równe lub ich wartość jest do siebie zbliżona, mamy do czynienia z opłatą ekologiczną. W wielu przypadkach ustalenie tej relacji może być bardzo problematyczne, co wiąże się z płynną granicą określającą faktyczne wystąpienie lub niewystąpienie świadczenia ze strony państwa.

Należy zaznaczyć, że podatki ekologiczne są zdecydowanie praktyczniejszym instrumentem w realizacji celów polityki środowiskowej. W przeciwieństwie do opłat, które oddziałują na zachowania podmiotów jedynie w sposób pośredni, podatki ekologiczne poprzez zniekształcanie sygnałów cenowych bezpośrednio wpływają na zmianę struktury konsumpcji konsumentów. Niekwestionowaną zaletą podatków ekologicznych jest również ich powszechność. Pozwalają one

na masowe obciążenie produktów, które są użytkowane w sposób rozproszony i zdekoncentrowany (Ogonowska, 2016, s. 267). Opłaty ekologiczne natomiast mają ograniczony zasięg stosowania, co wynika z obejmowania przez nie jedynie produkcji skoncentrowanej w większych przedsiębiorstwach. Ponadto podatki o charakterze ekologicznym zapewniają efektywniejszą ochronę środowiska, co ma związek z tworzeniem i wdrażaniem ich na podstawie nowej filozofii ekonomii ekologicznej. Oznacza to, że przedmiotem opodatkowania nie są bezpośrednio wytworzone produkty, lecz negatywne efekty zewnętrzne (Ogonowska, 2016, s. 267).

2. Rola i perspektywy opodatkowania ekologicznego

Podstawowym elementem determinującym działania państwa i społeczności jest system prawny. Analizując porządek prawny w obszarze ochrony środowiska, należy zwrócić szczególną uwagę na jego dynamiczny i adaptacyjny charakter. W związku ze stale pojawiającymi się zagrożeniami i wyzwaniem środowiskowymi oraz koniecznością dostosowania się do nowej rzeczywistości obowiązujące dotychczas prawa i zasady zmieniają się. Istotną rolą systemu prawnego jest kształtowanie pożądanego zachowań w społeczeństwie, a więc określanie wzorca odpowiedniego podejścia. W kontekście ochrony środowiska prawo kreuje oczekiwane zachowania i ogranicza postępowanie szkodliwe dla ekosystemów. Mając to na uwadze, należy zaznaczyć, że decyzje władz publicznych znacząco oddziałują na podmioty korzystające ze środowiska naturalnego. Zarządzanie ochroną środowiska staje się coraz ważniejszą częścią polityki państwa, dlatego wszelkie decyzje w tym obszarze powinny symultanicznie uwzględniać aspekty społeczne i gospodarcze. Jednym z elementów składowych systemu prawnego jest prawo podatkowe. Wskazuje się, że odpowiednio zaprojektowany i wdrożony system podatkowy, mający na względzie problemy środowiskowe, może efektywnie przyczynić się do poprawy stanu otoczenia przyrodniczego i nie pogarszać przy tym sytuacji ekonomicznej podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (Więckowska, 2014, s. 419–420). Głuchowski (2002) trafnie zauważa, że ekologiczny system podatkowy nie powinien ograniczać dobrowolności procesu decyzyjnego jednostek, i podkreśla jednocześnie kluczowe znaczenie interesu społecznego przy konstruowaniu prawa podatkowego (s. 22).

Podatki odgrywają fundamentalną rolę w życiu publicznym i dlatego przypisuje się im określone funkcje. Podobnie do ogólnego systemu prawnego podlegają one ciągłej ewolucji. Zmiany w funkcjach podatków są związane z przemianami systemu podatkowego, bezpośrednio wynikającymi z procesów

dostosowawczych porządku prawnego do zmieniającego się otoczenia. Obecnie podatki ekologiczne spełniają wiele funkcji. Z jednej strony stanowią pokrycie zapotrzebowania na dochód publiczny, a z drugiej umożliwiają osiąganie celów środowiskowych zgodnych z polityką ekologiczną państwa.

Najstarszą i zarazem najważniejszą funkcją podatków jest funkcja fiskalna. Zgodnie z nią rola podatków polega na zaopatrywaniu władzy administracji państwowej i samorządowej w środki finansowe, będące podstawą do realizacji zadań publicznych (Jaszczyński, 2017, s. 219). W związku z tym strumień wartości pieniężnych ulega transformacji własności – pieniądź o charakterze prywatnym jest oddawany do całkowitej dyspozycji władzy publicznej. Istotą funkcji fiskalnej jest uzależnienie wielkości dochodów podatkowych nie tylko od zapotrzebowania budżetowego, lecz także od możliwości dochodowej podatników. W ten sposób można uniknąć nadmiernego fiskalizmu podatkowego, polegającego na systematycznym spadku dochodów z opodatkowania w wyniku obniżenia aktywności gospodarczej jednostek (Olejniczak, 2010, s. 223).

Grądałski (2002, s. 25) podkreśla, że realizacja celów środowiskowych powinna być podstawowym założeniem każdego podatkowego instrumentu ekologicznego. W związku z tym traktowanie funkcji fiskalnej jako podstawowej funkcji podatków i opłat ekologicznych może mijać się z pierwotną przesłanką ich nałożenia. Pojawiające się zatem dochody podatkowe z tych instrumentów powinny stanowić „produkt uboczny” (Ogonowska, 2016, s. 263). W odniesieniu do opodatkowania ekologicznego zdecydowanie większe znaczenie przypisuje się funkcjom нефiskalnym, często determinującym próśrodowiskowy charakter instrumentu. Wśród nich wymienia się funkcję stymulacyjną, fundusową i informacyjną.

Ochrona środowiska naturalnego to zasadniczy cel podatków i opłat ekologicznych. Dlatego za najważniejszą funkcję tych instrumentów uznać można funkcję stymulacyjną (bodźcową, motywacyjną). Wyraża się ona w stanowieniu zachęty do podejmowania działań sprzyjających ekosystemom naturalnym, a także motywowaniu do przestrzegania zasad ochrony środowiska czy eksploataowania otoczenia przyrodniczego w sposób zrównoważony. Bogacka-Kisielska (1992) wskazuje, że istotnym aspektem podatków i opłat ekologicznych jest ich zdolność do oddziaływania na podmioty gospodarcze, a więc zmuszania ich „do racjonalnego i oszczędnego korzystania z zasobów naturalnych, do stosowania technologii przyjaznych dla środowiska i instalowania urządzeń ochronnych” (s. 75). Funkcja stymulacyjna może być realizowana poprzez wprowadzenie nowego podatku lub wykorzystanie technik podatkowych, wśród których wyróżnić można stosowanie ulg i zwolnień czy różnicowanie stawek podatkowych (Walczak, 2010, s. 426).

W literaturze przedmiotu wyodrębnia się gospodarczy i pozagospodarczy stymulacyjny charakter podatków (Głuchowski, 2002, s. 21). Stymulacja gospodarcza

odpowiada za zmiany w ramach struktury gospodarki narodowej, rozmieszczenie i rodzaje prowadzonych działalności gospodarczych czy kształtowanie funkcji akumulacji i konsumpcji (Olejniczak, 2010, s. 223). Stosowanie sankcji i instrumentów ochronnych wobec określonych grup społecznych lub preferencji względem poszczególnych działalności rzemieślniczych i artystycznych wynika ze stymulacji pozagospodarczej (Głuchowski, 2002, s. 21–22). Jeżeli chodzi o podatki o charakterze ekologicznym, to spełniona zostaje gospodarcza funkcja stymulacyjna. Należy jednak zaznaczyć, że postępujący stymulacyjny charakter podatków będzie prowadził do regularnego zmniejszenia wielkości dochodów podatkowych. Będzie to wynikać ze zmian zachowań podatników i próby dostosowania się do wzorca proponowanego przez władze publiczne.

Funkcja funduszowa jest spełniona, gdy środki finansowe gromadzone za pomocą podatków ekologicznych są przeznaczane na finansowanie (współfinansowanie, dofinansowanie) przedsięwzięć, programów i działań o charakterze środowiskowym, inicjowanych i realizowanych przez podmioty publiczne lub prywatne (Bartniczak i Ptak, 2011, s. 53). Funkcja ta polega na wtórnym podziale uzyskanych środków budżetowych i przeznaczeniu ich na cele związane z funduszami ekologicznymi. Wsparcie finansowe może dotyczyć ich działalności statutowej, intensyfikacji działań na rzecz ochrony środowiska czy poszerzenia zakresu organizacji pracy. Środki mogą zostać również przeznaczone na tworzenie nowych pozabudżetowych funduszy celowych, ukierunkowanych na rozwiązywanie problemów środowiskowych i podejmowanie inwestycji ekologicznych. Umożliwia to rozszerzenie działalności służącej środowisku naturalnemu, zwiększenie liczby i jakości realizowanych projektów prośrodowiskowych czy rozbudowanie oferty edukacji ekologicznej. Jeszcze innym sposobem na wykorzystanie środków pozyskanych z ekopodatków jest rozdysponowanie ich wśród osób ubogich, których sytuacja ekonomiczna pogorszyła się na skutek wprowadzenia podatków środowiskowych (Jaszczyński, 2017, s. 222). Takie podejście wchodzi jednak w zakres funkcji redystrybucyjnej finansów publicznych (Olejniczak, 2010, s. 223).

Funkcja informacyjna podatków ekologicznych jest związana ze zdolnościami tych instrumentów do dostarczania wiadomości na temat zmieniającego się otoczenia. Struktura i wysokość dochodów z tytułu podatków w określonym czasie mogą wskazywać na procesy zachodzące w danej gospodarce narodowej. Podatki ekologiczne mogą również sygnalizować zagrożenia środowiskowe, a także wskazywać na potrzebę dostosowania zachowań podmiotów do określonej sytuacji (Bartniczak i Ptak, 2011, s. 54). Funkcja informacyjna podatków ekologicznych pozwala wyznaczać cele polityki środowiskowej zgodnie z zastaną sytuacją, a więc przy uwzględnieniu zarówno rzeczywistości gospodarczej, jak i problemów otoczenia przyrodniczego.

Stosowanie instrumentów podatkowych w ramach polityki ekologicznej staje się coraz bardziej powszechne. Działania podejmowane przez władze publiczne w obszarze ochrony środowiska są ukierunkowane na korygowanie niedoskonałości rynkowych, takich jak niewielki udział inwestycji w zakresie badań i rozwoju czy ekologiczne efekty zewnętrzne. Skutecznie zaprojektowany system podatkowy może stanowić ważne narzędzie w procesie stymulowania innowacyjności i przedsiębiorczości, a także poprawić jakość życia społeczeństwa. Podatki i opłaty ekologiczne dzięki bazowaniu na mechanizmach rynkowych stają się ekonomicznym bodźcem lub stymulatorem. Narzędzia te mają zdolność do wpływania nie tylko na proces produkcyjny, lecz również na wybory konsumentów. Za ich sprawą podmioty gospodarcze chętniej wybierają rozwiązania proekologiczne i częściej rezygnują z działalności szkodzących środowisku, a jednostki uwzględniają uwarunkowania środowiskowe w swoich decyzjach.

Perspektywy wdrożenia podatków środowiskowych należy wiązać z ekologiczną reformą podatkową (*environmental tax reform, green tax reform*). Jej głównym założeniem jest przekierowanie całego systemu podatkowego na działania prośrodowiskowe, z czym wiąże się całkowita lub częściowa modyfikacja struktury obowiązujących podatków (Bartniczak i Ptak, 2011, s. 84). W długim okresie ekologiczna reforma podatkowa polega na stopniowym ograniczaniu opodatkowania pracy, kapitału i konsumpcji oraz zwiększeniu obciążeń podatkowych względem zachowań szkodliwych dla środowiska (emisje zanieczyszczeń, nieracjonalne wykorzystanie bogactw naturalnych). W ramach tego procesu wskazuje się także na zmniejszenie fiskalnych obciążeń pracodawcy (obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne), czego efekt społeczny można upatrywać w zwiększeniu liczby miejsc pracy (Burzyńska, 2007, s. 34).

Prawidłowo przeprowadzona reforma podatkowa w zakresie ochrony środowiska pozwala osiągnąć korzyści nie tylko w obszarze środowiskowym, lecz również gospodarczym. Jest to związane z hipotezą podwójnej dywidendy (Bartniczak i Ptak, 2011, s. 86). Dywidenda o charakterze ekonomicznym wynika z obniżenia kosztów tradycyjnego systemu opodatkowania, a dywidenda ekologiczna pozwala na poprawę stanu środowiska naturalnego (Kudelko i Pękała, 2008, s. 17). W konsekwencji może dojść do ograniczenia negatywnego oddziaływania na otoczenie przyrodnicze (np. przez zmniejszenie zanieczyszczeń atmosferycznych) przy jednoczesnym stabilnym wzroście gospodarczym. Wprowadzenie ekologicznej reformy podatkowej niesie zatem za sobą poprawę wielu obszarów ważnych dla gospodarki narodowej i życia społecznego. Należy jednak zaznaczyć, że przeprowadzenie tej reformy nie polega jedynie na restrukturyzacji systemu podatkowego. Głuchowski postuluje (2002):

- likwidację lub ograniczenie subwencji i dotacji niekorzystnych z punktu widzenia polityki ekologicznej,
- współdziałanie ze związkami zawodowymi, grupami biznesu i lobbystami,

- nowelizowanie przepisów prawnych w obszarze ochrony środowiska i aktualizowanie ich zgodnie z zaleceniami ekspertów w dziedzinie ekologii,
- przeprowadzanie akcji informacyjnych w związku ze zmianami w obszarze prawnopodatkowym,
- inicjowanie działań dostosowawczych i restrukturyzacyjnych najbardziej energochłonnych sektorów gospodarki (s. 176).

Główną przesłanką ekologizacji systemu podatkowego jest stworzenie takiego zestawu instrumentów rynkowych, który będzie umożliwiał jednoczesne osiągnięcie celów środowiskowych, społecznych i ekonomicznych. Takie założenie jest bezpośrednio powiązane z koncepcją zrównoważonego rozwoju. Integralną częścią tej filozofii jest podejmowanie działań z myślą o przyszłych pokoleniach, co wiąże się z nieograniczaniem ich możliwości do zaspokajania potrzeb bytowych i nieumniejszaniem szans rozwojowych. Wskazuje się, że zrównoważony rozwój wymaga integrowania polityk poszczególnych obszarów gospodarki z celami i wymaganiami środowiskowymi (Poczta-Wajda i Sapa, 2017, s. 132–133). Uwzględnianie wzrostu gospodarczego, postępu społecznego i ładu środowiskowego na tym samym poziomie może zostać osiągnięte przez stworzenie odpowiedniego systemu regulacji pośrednich. Kluczowym elementem wspomagającym realizację założeń zrównoważonego rozwoju jest system podatkowy.

3. Ekologiczne obciążenia podatkowe w państwach Unii Europejskiej

W 2020 r. odnotowano najwyższe średnie temperatury powietrza w Europie, dlatego też rok ten został uznany za najcieplejszy w historii pomiarów tego regionu (Copernicus Climate Change Service, 2021). Wpływ na taki stan rzeczy mogła mieć zwiększona emisja gazów cieplarnianych, będąca wynikiem szkodliwej działalności antropogenicznej. Nadmierne uwalnianie zanieczyszczeń do atmosfery należy wiązać ze zjawiskiem globalnego ocieplenia. Obserwuje się jego gwałtowny wzrost, a związane z tym ekstremalne zjawiska pogodowe stają się bezpośrednim zagrożeniem dla człowieka i gatunków zwierząt. W związku z tym Unia Europejska zaczyna kłaść szczególny nacisk na ograniczanie negatywnego oddziaływania człowieka na środowisko naturalne i zaostrzanie polityki klimatycznej. Jednym z działań Wspólnoty jest zachęcanie państw członkowskich do przeprowadzania ekologicznej reformy podatkowej, a więc zastępowania tradycyjnych form opodatkowania typowymi podatkami środowiskowymi.

Mimo że Unia Europejska dąży do harmonizacji systemów podatkowych państw do niej należących, opodatkowanie ekologiczne w poszczególnych pań-

stwach członkowskich nadal jest zróżnicowane. Rozbieżności w funkcjonowaniu podatków i opłat ekologicznych są naturalne i wynikają przede wszystkim z nierównomiernego rozwoju gospodarczego. Co więcej, różnice mogą być także związane ze stopniem postępu społecznego, świadomością ekologiczną i moralnością podatkową społeczeństwa oraz odmiennymi kierunkami strategii krajowych (Małecki, 2016, s. 6).

Dochody budżetowe z tytułu podatków ekologicznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej wyniosły w 2019 r. niecałe 390 mld euro (tabela 3). Według danych Eurostatu (2021) największe znaczenie fiskalne miały podatki energetyczne – ponad 77% całości dochodów z ekologicznych instrumentów podatkowych pochodziło z podatków oddziałujących na obszar energetyczny i paliwowy. Natomiast za prawie 20% ogółu wpływów odpowiedzialne były podatki transportowe, stanowiąc tym samym dochód w wysokości ok. 76 mld euro. Podatki związane z emisjami zanieczyszczeń i wykorzystywaniem zasobów naturalnych, mimo największej korelacji z problematyką ochrony środowiska, miały najmniejszy udział w całości dochodów z podatków ekologicznych. Relatywnie wysokie obciążenia z tytułu tych podatków występowały w Holandii, Estonii, na Malcie i na Węgrzech (Eurostat, 2021). Może to wynikać z krajowej polityki redystrybucji, wskazującej na bezpośredni przydział dochodów z tego tytułu organizacjom lub instytucjom odpowiedzialnym za działania służące ochronie i poprawie stanu środowiska naturalnego.

Interpretacja odpowiednio dobranych miar względnych umożliwia przeprowadzenie analizy porównawczej opodatkowania ekologicznego obowiązującego w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej (Małecki, 2016, s. 5). W tym celu wykorzystuje się głównie wskaźniki makroekonomiczne, które pozwalają przeprowadzić badanie w sposób rzetelny i zgodny z sytuacją gospodarczą. Jedną z popularniejszych metod jest zestawianie wpływów z podatków środowiskowych z ogólnymi dochodami podatkowymi i produktem krajowym brutto (tabela 3). Pozwala to ocenić poziom fiskalizmu ekologicznego, a mianowicie wskazać na zakres wykorzystania rozwiązań podatkowych w obszarze ochrony środowiska naturalnego.

W 2019 r. stosunek podatków ekologicznych do produktu krajowego brutto (mierzony średnią arytmetyczną) w państwach Unii Europejskich wyniósł 2,4%. Tym samym ekopodatki stanowiły 6% ogólnych dochodów podatkowych. Dla porównania – wskaźniki te w 1999 r. wynosiły odpowiednio 2,7% i 6,9% (Eurostat, 2021). Obniżenie się wartości tych mierników na przestrzeni lat może świadczyć o spadku znaczenia opodatkowania ekologicznego w ogólnej polityce państw i podejmowaniu działań niezgodnych z koncepcją ekologizacji systemów podatkowych.

Najmniejszy udział środków z podatków ekologicznych w dochodach podatkowych ogółem w 2019 r. występował w Niemczech, Luksemburgu i Szwecji,

Tabela 3. Dochody z podatków ekologicznych w państwach Unii Europejskiej w 2019 roku

Państwo	Dochody z podatków ekologicznych ogółem (mln euro)	Dochody z podatków ekologicznych jako odsetek dochodów z podatków ogółem	Dochody z podatków ekologicznych jako odsetek produktu krajowego brutto
		(%)	
Austria	9 150	5,4	2,3
Belgia	12 559	6,1	2,6
Bułgaria	1 904	10,3	3,1
Chorwacja	1 922	9,2	3,5
Cypr	578	7,3	2,6
Czechy	4 595	5,7	2,1
Dania	10 237	7,1	3,3
Estonia	890	9,6	3,2
Finlandia	6 730	6,6	2,8
Francja	56 207	5,1	2,3
Grecja	7 085	9,8	3,9
Hiszpania	22 050	5,1	1,8
Holandia	27 439	8,6	3,4
Irlandia	5 019	6,4	1,4
Litwa	921	6,3	1,9
Luksemburg	1 094	4,4	1,7
Łotwa	900	9,6	3,0
Malta	346	8,3	2,6
Niemcy	61 111	4,4	1,8
Polska	14 070	7,5	2,6
Portugalia	5 410	7,3	2,5
Rumunia	4 732	8,1	2,1
Słowacja	2 246	7,0	2,4
Słowenia	1 605	8,9	3,3
Szwecja	9 779	4,8	2,1
Węgry	3 299	6,2	2,3
Wielka Brytania	58 830	6,9	2,3
Włochy	58 701	7,8	3,3
UE-28	389 409	6,0*	2,4*

* Średnia arytmetyczna.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (European Commission, 2021).

a największy w pięciu krajach – Bułgarii, Grecji, Łotwie, Estonii i Chorwacji. Wskaźnik ten przekroczył 10% jedynie w przypadku Bułgarii. Jeśli chodzi o stosunek podatków ekologicznych do produktu krajowego brutto, to zdecydowanie najwyższą wartość wskaźnika wykazują Grecja, Chorwacja i Holandia. Najniższy udział ekopodatków w produkcie krajowym brutto odnotowano w Irlandii, Luksemburgu i Niemczech. Na podstawie tych danych można stwierdzić, że opodatkowanie ekologiczne ma największe znaczenie w krajach bałtyckich i państwach Półwyspu Bałkańskiego. Zastanawiające są jednak niskie wartości analizowanych wskaźników w Niemczech. Kraj ten na arenie międzynarodowej wyróżnia się szczególnymi działaniami na rzecz ochrony środowiska i promocji innowacji proekologicznych, dlatego dziwi fakt niewielkiego wykorzystania podatkowych instrumentów ekologicznych. W przypadku Polski wartości wskaźników obrazujących znaczenie opodatkowania ekologicznego były zbliżone do średniej unijnej.

4. Nowe rozwiązania w zakresie opodatkowania ekologicznego

Współcześnie istotne znaczenie w ochronie środowiska przypisuje się rozwiązaniom ekonomiczno-rynkowym. Potrzeba znalezienia nowych narzędzi w tym obszarze jest nadal bardzo silna, co wiąże się z dynamicznym charakterem zmian zachodzących w środowisku naturalnym. W odniesieniu do koncepcji zrównoważonego rozwoju poszukiwania skupiają się również nad wypracowaniem mechanizmów, które oprócz realizowania celów ekologicznych będą uwzględniały potrzeby społeczne i uwarunkowania gospodarcze.

Ciekawym rozwiązaniem regulującym problem zanieczyszczenia atmosferycznego jest zaproponowany przez Jamesa E. Hansena podatek w formule „opłata i 100% dywidendy”³ (2015, s. 640–641). Kwota obciążenia podatkowego jest bezpośrednio związana z emisją dwutlenku węgla, powstałą przy wytworzeniu konkretnego produktu lub usługi. Taki mechanizm umożliwia oddziaływanie na ceny poszczególnych towarów i usług w zależności od ich szkodliwości środowiskowej. Podatek sprawia, że produkty lub usługi, których wytworzenie wiąże się z niską emisją, są korzystniejsze cenowo. Elementem różniącym ten instrument od innych podatków, jest sposób jego redystrybucji. Wpływy z tego podatku są dzielone między wszystkich obywateli danego państwa. W ten spo-

³ To rozwiązanie podatkowe zostało po raz pierwszy wprowadzone w Szwajcarii i Kanadzie, gdzie skutecznie przyczyniło się do redukcji emisji dwutlenku węgla i zyskało uznanie na arenie międzynarodowej (Johnson, 2019).

sób faworyzowane są zachowania konsumpcyjne odpowiadające za relatywnie mniejszą ilość emisji zanieczyszczeń. Mechanizm ten przyczynia się do poprawy jakości życia obywateli, popularyzuje zachowania konsumenckie przyjazne środowisku i ogranicza emisję dwutlenku węgla do atmosfery.

Obecnie ważną rolę w kształtowaniu praktyk w obszarze ochrony środowiska odgrywają instytucje międzynarodowe. Jedną z nich jest Unia Europejska, uznawana za światowego lidera w zakresie wysiłków na rzecz poprawy jakości środowiska naturalnego oraz przeciwdziałania zmianom klimatu. Szczególne znaczenie przypisuje się jej w kształtowaniu międzynarodowego systemu zarządzania klimatem, motywowania gospodarek światowych do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań proekologicznych i wykorzystywania nowatorskich środków w celach środowiskowych. Mimo że Unia Europejska nie uczestniczy bezpośrednio w kreowaniu polityki podatkowej państw członkowskich, to wśród jej zaleceń często znaleźć można modyfikację struktury systemu podatkowego i wprowadzanie ekologicznych instrumentów podatkowych.

Jednym z narzędzi związanych z próbą transformacji gospodarki w kierunku niskoemisyjności i koniecznością przeciwdziałania zjawisku ucieczki emisji jest mechanizm dostosowawczy ceny dwutlenku węgla na granicy (*carbon border adjustment mechanism*). Rozwiązanie to, popularnie nazywane cłem węglowym lub granicznym podatkiem węglowym, ma zacząć obowiązywać w Unii Europejskiej od 2026 r. Podstawowym zadaniem tego mechanizmu jest ograniczenie przenoszenia produkcji charakteryzującej się wysoką emisją dwutlenku węgla z regionów o wysokich standardach regulacji środowiskowych do obszarów o niższych standardach (United Nations Conference on Trade and Development, 2021, s. 8–10). Zostanie to osiągnięte poprzez wyrównanie cen emisji w Unii Europejskiej i poza nią. W ramach cła węglowego planowane jest wdrożenie opłaty na import towarów, co do których istnieje wysokie ryzyko ucieczki emisji: produkty żelazne i stalowe, cement, nawozy, aluminium i energia elektryczna. Cena płacona przez importerów spoza państw Unii Europejskiej będzie zależeć od ilości dwutlenku węgla wyemitowanego podczas produkcji poszczególnego towaru i od różnicy ceny wynikającej z unijnego systemu handlu uprawnień do emisji (EU ETS) oraz systemu opłat węglowych w kraju produkcji (Dumitru, Kölbl i Wijffelaars, 2021). Z granicznego podatku węglowego będą zwolnione państwa należące do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, co wynika z ich uczestnictwa lub powiązania z EU ETS. Węglowy mechanizm dostosowawczy jest zatem elementem wspomagającym realizację celów klimatycznych Unii Europejskiej przy jednoczesnym zapewnianiu równych szans w handlu międzynarodowym.

Jeszcze innym instrumentem Unii Europejskiej, którego wprowadzenie również można wiązać z celami polityki ochrony środowiska, jest opłata od opakowań plastikowych niepoddawanych recyklingowi (*plastic tax, plastic levy*), okre-

ślana także podatkiem od plastiku. Opłata dotyczy plastiku wykorzystywanego do produkcji tworzyw sztucznych, który nie został objęty procesem recyklingu. Zgodnie z założeniami mechanizm tego instrumentu pozwala na realizację zasady „zanieczyszczający płaci”, co w konsekwencji zmotywuje społeczeństwo do selektywnej gospodarki odpadami i recyklingu tworzyw sztucznych⁴.

W debacie międzynarodowej coraz częściej poruszonym tematem jest negatywny wpływ produkcji mięsa i produktów odzwierzęcych na środowisko naturalne. Wskazuje się przede wszystkim na znaczne obciążanie ekosystemów przez nieracjonalne zużywanie zasobów naturalnych, nieumiarkowane karczowanie lasów i duże emisje gazów cieplarnianych (Godfray i in., 2018, s. 4–5). Nadmierne spożycie mięsa może również negatywnie wpływać na zdrowie, dlatego obserwuje się stopniowe ograniczanie jego konsumpcji w poszczególnych państwach⁵. Podatek mięsny przyczyniłby się do redukcji spożycia mięsa i w konsekwencji ograniczyłby jego produkcję. Oprócz tego opodatkowanie umożliwiłoby regulowanie zachowań konsumenckich w taki sposób, aby zdrowsze alternatywy były chętniej wybierane. W związku z tym popularniejsze stałyby się diety wegetariańskie i wegańskie, bardziej przyjazne środowisku naturalnemu. Kwota podatku byłaby zależna od rodzaju mięsa oraz jego śladu węglowego. Wprowadzenie podatku od mięsa pozwoliłoby zredukować emisję dwutlenku węgla i poprawić ogólną zdrowotność społeczeństwa. Zwolennikami takiego rozwiązania są obecnie jedynie organizacje proekologiczne i „zielone” partie polityczne. Wprowadzenie podatku od mięsa wiąże się z wieloma kontrowersjami, jednak największym zarzutem jest ograniczanie swobody wyboru.

Podsumowanie

Katastrofa klimatyczna i wyzwania ekologiczne to dwa terminy, które będą towarzyszyły społeczeństwu przez najbliższe dekady. Zmiany zachodzące w środowisku naturalnym stały się jednym z głównych przedmiotów zainteresowania władz publicznych na całym świecie, dlatego coraz większe znaczenie przypisuje się polityce ekologicznej państwa. Jej zasadniczym celem jest przeciw-

⁴ Według Ministerstwa Klimatu i Środowiska (2021) nałożenie podatku od plastiku sprawiło, że roczne zużycie toreb foliowych w Polsce zmniejszyło się 30-krotnie. Skala odejścia od plastikowych toreb świadczy o prośrodowiskowym charakterze opłaty.

⁵ Spadek konsumpcji mięsa jest szczególnie obserwowany w Niemczech. Dane Federalnego Instytutu Rolnictwa i Wyżywienia w Niemczech wskazują (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 2021, s. 16), że w 2020 r. średnie spożycie mięsa na mieszkańca było mniejsze o 750 g niż w roku poprzednim. Ze wstępnych analiz wynika, że tendencja ta będzie się utrzymywała.

działanie negatywnemu wpływowi działalności antropogenicznej na środowisko przyrodnicze, a także poprawa stanu ekosystemów naturalnych i przywrócenie różnorodności biologicznej. Współcześnie prowadzona polityka ekologiczna wykorzystuje szeroki wachlarz instrumentów ekonomicznych, wśród których fundamentalną rolę odgrywa system podatków i opłat ekologicznych. Odpowiednio zaprojektowany może stanowić kompleksowe i efektywne wsparcie dla wysiłków podejmowanych w ramach ochrony środowiska.

Opodatkowanie ekologiczne, rozumiane jako narzędzie wykorzystywane do stymulowania wynalazczości i przedsiębiorczości proekologicznej oraz wpływanie na wybory przedsiębiorców i zachowania konsumentów, stanowi innowacyjny instrument realizujący cele środowiskowe. Zadaniem podatkowych instrumentów ekologicznych jest zachęcanie do podejmowania działań korzystnych z punktu widzenia ochrony środowiska, wspieranie realizacji projektów proekologicznych i dostarczanie środków, które mogą zostać wykorzystane na realizację przedsięwzięć służących poprawie jakości ekosystemów naturalnych.

W toku przeprowadzonych rozważań nad koncepcją zrównoważonego rozwoju istotna okazała się ekologizacja systemu podatkowego. Zgodnie z jej założeniami modyfikacja struktury systemu podatkowego powinna oprócz uwarunkowań środowiskowych uwzględniać także potrzeby gospodarcze i społeczne. Takie podejście umożliwia przeprowadzenie zmian w obszarze prawnopodatkowym, które będą akceptowane społecznie i nie spotkają się z powszechną krytyką.

W związku z ciągłym występowaniem zagrożeń środowiskowych i pojawianiem się nowych wyzwań katalog ekologicznych instrumentów podatkowych nie jest zamknięty. Wskazuje się na potrzebę projektowania i wdrażania nowych narzędzi, najbardziej odpowiadającym wymaganiom polityki środowiskowej. Współcześnie tworzone instrumenty są ukierunkowane przede wszystkim na walkę ze skutkami zmian klimatycznych, a także na naprawę powstałych szkód środowiskowych. Kluczowe jest także modyfikowanie istniejących już mechanizmów i dostosowanie ich do potrzeb współczesnego świata. Wśród takich praktyk można wyróżnić wprowadzanie nowych ulg i zwolnień, zarówno przedmiotowych, jak i podmiotowych oraz różnicowanie stawek podatkowych.

Bibliografia

- Bartniczak, B. i Ptak, M. (2011). *Opłaty i podatki ekologiczne. Teoria i praktyka*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Bogacka-Kisiel, E. (1992). *Finansowe aspekty działalności państwa na rzecz ochrony środowiska*. Wrocław: Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu.

- Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung. (2021). *Bericht zur Markt- und Versorgungslage mit Fleisch 2021*. Bonn: Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung. Pobrano z: https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/BZL/Daten-Berichte/Fleisch/2021BerichtFleisch.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Burzyńska, D. (2007). Ekopodatki podstawą reformy systemu podatkowego. *Acta Universitatis Lodzensis*, (208), 25–38.
- Copernicus Climate Change Service. (2021, 8 stycznia). *Copernicus: 2020 warmest year on record for Europe; globally, 2020 ties with 2016 for warmest year recorded*. Pobrane z <https://climate.copernicus.eu/2020-warmest-year-record-europe-globally-2020-ties-2016-warmest-year-recorded>
- Dumitru, A., Kölbl, B. i Wijffelaars, M. (2021, 16 lipca). *The carbon border adjustment mechanism explained*. Rabobank. Pobrane z <https://economics.rabobank.com/publications/2021/july/cbam-carbon-border-adjustment-mechanism-eu-explained/>
- European Commission. (2021). *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland, Norway and United Kingdom*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2778/732541>
- Eurostat. (2013). *Environmental taxes – a statistical guide*. Luxemburg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2785/47492>
- Eurostat. (2021). *Environmental tax revenues*. Pobrane z https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=env_ac_tax&lang=en
- Famielec, J. (2000). Instrumenty polityki ekologicznej w krajach OECD. *Ekonomia i Środowisko*, 1(16), 65–75.
- Giergiczny, M. i Śleszyński, J. (2003). „Zielone podatki” jako instrument polityki ochrony środowiska w krajach Unii Europejskiej. W: Poskrobko B. (red.), *Zarządzanie środowiskiem – teraźniejszość i przyszłość* (s. 125–148). Białystok: Wydawnictwo Politechniki Białostockiej.
- Głuchowski, J. (2002). *Podatki ekologiczne*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.
- Godfray, H. C. J., Aveyard, P., Garnett, T., Hall, J. W., Key, T. J., Lorimer, J., Pierrehumbert, R. T., Scarborough, P., Springmann, M. i Jebb, S. A. (2018). Meat consumption, health, and the environment. *Science*, 361(6399), 1–8. <http://dx.doi.org/10.1126/science.aam5324>
- Górka, K., Poskrobko, B. i Radecki, W. (2001). *Ochrona środowiska*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Grądalski, F. (2002). Teoretyczne podstawy proekologicznego systemu podatkowego. *Gospodarka Narodowa. The Polish Journal of Economics*, 179(10), 25–51. <https://doi.org/10.33119/GN/113864>
- Hansen, J. E. (2015). Environment and development challenges: the imperative of a carbon fee and dividend. W: L. Bernard i W. Semmler (red.), *The Oxford handbook of the macroeconomics of global warming*. (s. 639–646). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199856978.013.0026>
- Jaszczyński, M. (2017). Funkcje podatków w gospodarce. *Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne*, 25, 215–230. [https://doi.org/10.19251/ne/2017.25\(14\)](https://doi.org/10.19251/ne/2017.25(14))
- Johnson, S. (2019, 19 stycznia). *Proposed carbon tax plan would return proceeds to people once goals are met*. Big Think. Pobrane z <https://bigthink.com/politics-current-affairs/carbon-tax-climate-dividends>

- Kastrau, E. (2011). Ewolucja przepisów dotyczących opłat za składowanie odpadów w polskim prawie ochrony środowiska. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Ekonomia*, 5(17), 95–109.
- Korzeniowski, P. (2012). *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Kożuch, M. (2008). Rozwój polityki ekologicznej w warunkach gospodarki rynkowej w Polsce. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, (771), 83–98.
- Kudelko, M. i Pękała, E. (2008). Ekologiczna reforma podatkowa – wyzwania i ograniczenia. *Problemy Ekologii*, 12(1), 17–24.
- Małecki, P.P. (2011). Podatki ekologiczne w Polsce w latach 2002–2008. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*, (875), 79–90.
- Małecki, P.P. (2016). Podatki ekologiczne w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej. *Optimum Studia Ekonomiczne*, 2(80), 3–15. <https://doi.org/10.15290/ose.2016.02.80.01>
- Mazurek-Chwiejczak, M. (2014). Podatki ekologiczne. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica*, 1(299), 59–69.
- Ministerstwo Klimatu i Środowiska. (2021). *Ocena funkcjonowania ustawy (OSR EX-POST). Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi*. Pobrane z <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//6/12349652/12807391/dokument515620.pdf>
- Molak, D. (2004). Propedeutyka polityki środowiskowej. *Studia Ecologiae et Bioethicae*, 2(1), 783–796. <https://doi.org/10.21697/seb.2004.2.1.51>
- Niedźwiedz, M. (2020). Wybrane aspekty współczesnej polityki ekologicznej Rzeczypospolitej Polskiej. *Facta Simonidis*, (13), 99–114.
- OCDE. (2001). *Les taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE: Problèmes et stratégies*. Paris: Organisation de Coopération et de Développement Économiques. <https://doi.org/10.1787/9789264293656-fr>
- Ogonowska, A. (2016). Ekologiczne aspekty w polskim systemie prawnym. W: W. Bożek (red.), *System podatkowy w Polsce. Jego rola i znaczenie w procesach gospodarowania* (s. 263–277). Szczecin: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Olejniczak, A. (2010). Pojęcie, funkcje i klasyfikacja podatku. W: M. Podstawka (red.), *Finanse. Instytucje, instrumenty, podmioty, rynki i regulacje* (s. 221–227). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Pigou, A.C. (2009). *Economics of Welfare*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Poczta-Wajda, A. i Sapa, A. (2017). Paradygmat rozwoju zrównoważonego – ujęcie krytyczne. *Progress in Economic Sciences*, (4), 131–141. <https://doi.org/10.14595/PES/04/009>
- Śleszyński, J. (2000). *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska*. Warszawa: Agencja Wydawnicza ARIES.
- United Nations Conference on Trade and Development. (2021). *A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for developing countries*. UNCTAD. Pobrane z https://unctad.org/system/files/official-document/oginf2021d2_en.pdf
- Walczak, B. (2010). Podatki ekologiczne jako instrumenty polityki państwa w zakresie ochrony środowiska. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*, (60), 424–433.

-
- Więckowska, M. (2014). Wykorzystanie mechanizmów systemu podatkowego w finansowaniu inwestycji proekologicznych w Stanach Zjednoczonych. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, (65), 419–427.

WPLĄTY OD PLASTIKOWYCH ODPADÓW OPAKOWANIOWYCH NIEPODLEGAJĄCYCH RECYKLINGOWI – NOWE ŹRÓDŁO DOCHODÓW BUDŻETOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/11>



Maciej Cieślukowski

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
m.cieslukowski@ue.poznan.pl

Payments from non-recyclable plastic packaging waste – a new source of budgetary revenue of the European Union

Abstract

Purpose: To present the construction of a new source of EU budget revenues (contributions from non-recyclable plastic packaging waste) and its assessment against the EU's own resources system from the point of view of the set criteria.

Design/methodology/approach: The study is of a literature and empirical character. The research consists of four stages. The first stage presents the evolution of the EU's own resources in the period 1951–2020. Domestic literature and EU source documents in Polish and English were used. In the second stage, the construction of a new source of revenue was presented. The legal regulations of the EU were used. The third stage is the presentation of the proposed burden-sharing for the new resource between Member States in 2022. For this purpose, internal regulations and EU statistical data was used. In the final stage of the research, the new source of revenue was assessed against other own resources according to the criteria set (simple structure, transparency, fiscal stability and efficiency, link with the EU policy, low collection costs, fair burden sharing, financial autonomy). EU source material was used for this. The study mainly uses the method of descriptive analysis, and for the assessment of own resources—also the method of qualitative multi-criteria analysis.

Findings: The analysis shows that the new source of revenue is primarily characterized by a simple structure, low collection costs, is also closely related to the EU environmental policy, and ensures a relatively fair burden-sharing between the Member States. On the other hand, the weaknesses of the new source are poor transparency and poor fiscal efficiency. As a result, it provides the Union with little financial independence. The new source of revenue generally improves the quality of the entire system of UE own resources.

Keywords: EU own resources, payments from plastic waste, EU budget, evaluation criteria.

Sugerowane cytowanie:

Cieślukowski, M. (2022). Wpłaty od plastikowych odpadów opakowaniowych niepodlegających recyklingowi – nowe źródło dochodów budżetowych Unii Europejskiej. W: E. Małecka-Ziembińska (red.), *Podatki w ujęciu retrospektywnym i perspektywnym* (s. 210–225). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/11>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wstęp

W 2020 r. Rada UE podjęła decyzję o wprowadzeniu nowego rodzaju zasobu własnego¹ – wpłat państw członkowskich obliczonych na podstawie odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddawanych recyklingowi (Decyzja Rady (UE, Euratom), 2020/2053). Nowe źródło dochodów ma poprawić funkcjonowanie obowiązującego systemu zasobów własnych, przede wszystkim poprzez zwiększenie spójności z polityką ekologiczną UE.

W rozdziale opisano konstrukcję nowego źródła dochodów i podjęto próbę jego oceny na tle systemu zasobów własnych Unii z punktu widzenia stawianych kryteriów. W pierwszej części opracowania przedstawiono źródła finansowania działalności wspólnot europejskich i Unii Europejskiej w latach 1951–2020. W punkcie drugim scharakteryzowano konstrukcję nowego źródła dochodów. W trzeciej części zaprezentowano kalkulację obciążeń państw członkowskich z tytułu nowego zasobu w 2022 r. W ostatniej części rozdziału przeprowadzono ocenę nowego źródła dochodów w kontekście funkcjonowania całego systemu zasobów własnych UE.

1. Źródła finansowania działalności wspólnot europejskich i Unii Europejskiej w latach 1951–2020

W latach 1951–1970 wspólnoty europejskie dysponowały odrębnymi budżetami i funduszami zasilanymi różnymi rodzajami dochodów. Źródła tych dochodów można podzielić na: zasoby własne, udziały państw członkowskich oraz pożyczki i kredyty. Przez zasoby własne należy rozumieć różnego rodzaju dochody (podatki, cła, opłaty, wpłaty itp.) przyznane Unii Europejskiej na stałe należne jej automatycznie bez żadnych dodatkowych decyzji organów państw członkowskich (HLG, 2016, s. 22; European Commission, 1999, s. 16). Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS) powołano w traktacie paryskim z 1951 r. i nadano jej suwerenność finansową polegającą na prawie do nakładania podatku od obrotu węglem i stalą. Wysokość tego podatku nie mogła przekroczyć 1% wartości tego obrotu. Środki były przeznaczone na wydatki administracyjne Wspólnoty oraz tzw. wydatki operacyjne związane z tworzeniem wspólnego rynku węgla i stali, np. na bezwrotną pomoc dla przemysłu, rozwój gospodarczy i techniczny

¹ Zasoby własne UE stanowią główne źródła dochodów budżetu ogólnego UE. W powszechnym rozumieniu zasoby te można traktować jako rodzaje dochodów budżetowych UE.

sektora, obsługę zadłużenia (Komar, 1989, s. 28 i n.). Ponadto EWWiS od samego początku prowadziła również działalność kredytową polegającą na zadłużaniu się na międzynarodowych rynkach kapitałowych i lokowaniu pozyskanych środków w formie pożyczek lub bezzwrotnych dotacji w rozwój górnictwa i hutnictwa. Zabezpieczeniem zaciąganych pożyczek były środki budżetowe pochodzące z podatku.

Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG) i Europejska Wspólnota Energii Atomowej (EWEA, Euratom) powstały na mocy traktatów rzymskich w 1957 r. Budżety i specjalne fundusze obu wspólnot były zasilane udziałami państw członkowskich ustalonymi według różnych kluczy odzwierciedlających polityczne i gospodarcze relacje między państwami. Podział tych obciążeń przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Podział obciążeń państw członkowskich wspólnot w przekroju obowiązujących budżetów i funduszy w latach 1952–1970 (%)

Państwa członkowskie	EWG						Euratom	
	Budżet	Fundusz socjalny	Fundusz rolny 1965 i 1966	Fundusz rolny 1970	Europejski Fundusz Rozwoju 1958–1962*	Europejski Fundusz Rozwoju 1964–1969*	Budżet administracyjny	Budżet badań i inwestycji
Belgia	7,90	8,80	7,95	8,25	12,04	9,45	7,90	9,90
Francja	28,00	32,00	32,58	28,00	34,41	33,77	28,00	30,00
Holandia	7,90	7,00	9,58	10,35	12,04	9,04	7,90	6,90
Luksemburg	0,20	0,20	0,22	0,20	0,22	0,27	0,20	0,20
RFN	28,00	30,00	31,67	31,70	34,41	33,77	28,00	30,00
Włochy	28,00	23,00	18,00	21,50	6,88	13,70	28,00	23,00

* Fundusz na rzecz pomocy państwom i terytoriom zamorskim.

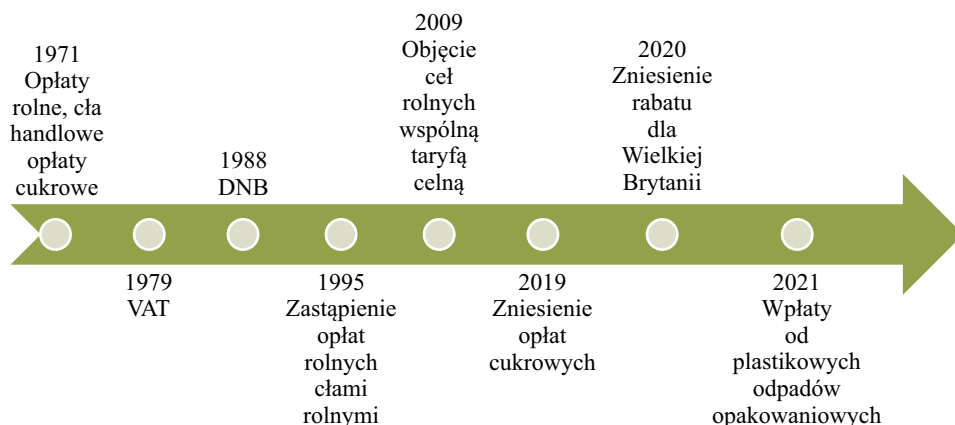
Źródło: opracowanie własne na podstawie (Komar, 1989, s. 26 i 27).

Od samego początku badane wspólnoty, podobnie jak EWWiS, mogły również prowadzić działalność pożyczkową i kredytową. Warto podkreślić, że w 1958 r. w ramach EWG, działalność rozpoczął Europejski Bank Inwestycyjny, który do tej pory udziela pożyczek i kredytów na różnego rodzaju przedsięwzięcia inwestycyjne istotne z punktu widzenia rozwoju wspólnego rynku.

Przedstawiony w skrócie system finansowania wspólnot był dość skomplikowany i nie sprzyjał integracji europejskiej. System ten zreformowano w istotny sposób w latach 1965 i 1970. Najpierw w tzw. traktacie fuzyjnym (traktat brukselski) skonsolidowano system instytucjonalny, tworząc jedną Komisję i jedną Radę dla trzech wspólnot europejskich. Jednocześnie do budżetu EWG

włączono budżety administracyjne EWWiS oraz Euratomu². Następnie traktatem luksemburskim z 1970 r. zastąpiono udziały państw członkowskich zasobami własnymi, jednocześnie włączając do budżetu ogólnego wspólnot budżet badań i inwestycji Euratomu. Poza budżetem ogólnym pozostały budżet operacyjny EWWiS i Europejski Fundusz Rozwoju. Ten pierwszy został zlikwidowany wraz z rozwiązaniem EWWiS w 2002 r. Natomiast Europejski Fundusz Rozwoju nadal funkcjonuje i finansowany jest bezpośrednimi wpłatami państw członkowskich na podstawie ustalonych udziałów w okresach wieloletnich.

Od 1971 r. budżet ogólny wspólnot (UE) zasilany jest głównie zasobami własnymi. Zasoby te ustala Rada UE jednomyślnie (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 311). Od 1988 r. system zasobów własnych jest ustalany w okresach wieloletnich. Na rysunku 1 przedstawiono ewolucję systemu zasobów własnych UE.



Rysunek 1. Ewolucja zasobów własnych wspólnot europejskich i Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Cieślukowski, 2013, s. 128 i 129; Decyzja Rady [UE, Euratom] 2020/2053; European Commission, 1999, s. 25 i 42).

W okresie 2021–2027 system zasobów własnych UE obejmuje cła, wpłaty z tytułu VAT, wpłaty od odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepodlegających recyklingowi oraz wpłaty z tytułu dochodu narodowego brutto (DNB) (Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053). Dochody, zgodnie z zasadą uniwersalności, są przeznaczone na finansowanie całości wydatków budżetowych.

Cła mogły stać się dochodem budżetu ogólnego wspólnot po ustanowieniu unii celnej w 1968 r. i wprowadzeniu wspólnych zasad poboru ceł. Cła są nakładane na towary importowane spoza UE na podstawie wspólnej taryfy celnej

² Od czasu wprowadzenia tej reformy funkcjonuje nazwa „budżet ogólny” wspólnot europejskich, a później Unii Europejskiej.

i mają na celu ochronę unijnego rynku. Można je podzielić na: konwencyjne, autonomiczne, antydumpingowe i antysubwencyjne. W 2009 r. wspólną taryfą celną objęto również cła rolne. Było to możliwe po przeprowadzeniu reformy organizacji wspólnego rynku rolnego w 2007 r., polegającej na ujednoczeniu zasad funkcjonowania i ochrony dla większości sektorów rolniczych. Opłaty cukrowe były nakładane na produkcję cukru, izoglukozy i inuliny. Miały one charakter celowy, gdyż były narzędziem regulowania podaży produktów cukrowych na wspólnym rynku i miały zapewnić samofinansowanie się sektora. Środki z tych opłat przeznaczano na dofinansowanie eksportu i dopłaty do cukru wykorzystywanego w przemyśle chemicznym. Można wyróżnić wiele rodzajów opłat cukrowych (Cieślukowski, 2013, s. 116 i 117). W 2019 r. opłaty cukrowe zniesiono w wyniku uwolnienia rynku cukrowego.

Należne cła są pobierane przez administracje celne państw członkowskich. Z tego tytułu (tj. na pokrycie kosztów administracyjnych) państwa mogą zatrzymać 25% zebranych środków. W poprzednim okresie programowania 2014–2020 koszty te były niższe o 5 punktów procentowych.

Wpłaty z tytułu VAT mogły być wprowadzone do budżetu ogólnego wspólnot po harmonizacji tego podatku we wszystkich państwach członkowskich. Obecnie należną kwotę dla każdego państwa oblicza się odrębnie poprzez zastosowanie ujednoczonej stawki 0,3% do podstawy opodatkowania, która stanowi iloraz przewidywanego dochodu z VAT w danym roku i średniej ważonej stawki VAT w danym państwie. Podstawa ta nie może jednak przekraczać 50% DNB danego państwa. W poprzednim okresie programowania niektórym państwom przyznano ulgi w ujednoczonej stawce.

Wpłaty z tytułu DNB ustalane są w sytuacji, gdy dochody z ceł, VAT i opłat od opakowań są niewystarczające na pokrycie wydatków budżetowych. W budżecie UE obowiązuje zasada równowagi między dochodami i wydatkami. Wpłaty z tytułu DNB uzupełniają zatem dotychczas zgromadzone dochody i jednocześnie zawsze gwarantują osiągnięcie równowagi budżetowej. Należną kwotę dla każdego państwa oblicza się odrębnie poprzez zastosowanie ujednoczonej stawki do podstawy odpowiadającej udziałowi danego państwa w DNB UE. W okresie 2021–2027 dla kilku państw zastosowano roczne obniżki w tych wpłatach: 565 mln euro dla Austrii, 377 mln euro dla Danii, 3671 mln euro dla Niemiec, 1921 mln euro dla Holandii i 1069 mln euro dla Szwecji. Obniżki te wynikają z przestrzegania zasady sprawiedliwego podziału obciążeń i są pokrywane przez pozostałe państwa proporcjonalnie do ich udziałów w DNB UE. W poprzednim okresie również występowały ulgi we wpłatach dla wybranych państw.

Trzeba też podkreślić, że po wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej w systemie zasobów własnych zniesiono tzw. rabat brytyjski. Przysługiwał on Wielkiej Brytanii od 1984 r. z powodu niekorzystnej sytuacji finansowej

względem unijnego budżetu w porównaniu z innymi podobnymi pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego państwami członkowskimi, tj. głównie Niemcami, Francją i Włochami. Kwota rabatu była dość znaczna (np. w 2019 r. wynosiła ona prawie 5,1 mld euro, co stanowiło 22,3% wpłat Wielkiej Brytanii do budżetu ogółem przed rabatem) i była finansowana przez pozostałe państwa członkowskie. Kalkulacja rabatu była zagmatwana i w znacznym stopniu komplikowała cały system zasobów własnych. Szczególnie w ostatnich dwóch dekadach rabat stał się też przedmiotem kontrowersji i dyskusji w kontekście zasadności jego dalszego utrzymania.

Poza zasobami własnymi budżet ogólny UE zasilany jest także dodatkowymi dochodami, pochodzącymi głównie z szeroko rozumianej działalności administracyjnej unijnych instytucji. Zalicza się do nich przede wszystkim: nadwyżki budżetowe z lat poprzednich, dochody od osób pracujących w unijnych instytucjach (podatek dochodowy, składki ubezpieczeniowe itp.), dochody z działalności unijnych instytucji, odsetki od zaległych płatności i grzywny, i inne.

2. Konstrukcja wpłat od odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepodlegających recyklingowi

Należną kwotę wpłat dla każdego państwa ustala się poprzez zastosowanie jednolitej stawki poboru do ilości (masy) odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytworzonych w poszczególnych państwach członkowskich, która nie została poddana recyklingowi. Jednolita stawka poboru wynosi 0,80 euro za kilogram tych odpadów.

Pojęcie „tworzywo sztuczne” oznacza polimer, do którego mogły zostać dodane dodatki lub inne substancje (Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006, art. 3, pkt 5). „Odpady” oznaczają wszelkie substancje lub przedmioty, które posiadacz usuwa lub powinien usunąć zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa krajowego (Dyrektywa 2006/12/WE, art. 1, pkt 1, lit. a). Z kolei „odpady opakowaniowe” oznaczają wszelkie opakowania lub materiały opakowaniowe stanowiące odpady, z wyjątkiem pozostałości powstających w procesie produkcji (Dyrektywa 94/62/WE, art. 3, pkt 2). W końcu przez „recykling” należy rozumieć powtórne przetwarzanie materiałów odpadowych w procesach produkcyjnych w celu uzyskania materiałów o przeznaczeniu pierwotnym lub o innym przeznaczeniu, w tym recykling organiczny, z wyjątkiem odzysku energii (Dyrektywa 94/62/WE, art. 3, pkt 7).

Masę odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, które nie są poddawane recyklingowi, oblicza się jako różnicę między masą odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytwarzanych w państwie członkowskim w danym

roku a masą odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, które są poddawane recyklingowi w danym roku. Szczegółowe zasady gospodarowania odpadami zawiera Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych. Warto jednak wskazać, że do końca 2025 r. każde państwo członkowskie zobowiązane jest poddać recyklingowi połowę odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych, a do końca 2030 r. wskaźnik ten powinien wynieść 70%.

Masę odpadów stanowiących podstawę obliczenia wpłat ustala się na podstawie prognozy na dany rok budżetowy. Każde państwo jest zobowiązane do przesyłania danych statystycznych na temat odpadów oraz do sporządzenia prognoz za dany rok i rok następny do 15 kwietnia danego roku.

W odniesieniu do państw słabiej rozwiniętych (z DNB na mieszkańca poniżej średniej unijnej w 2017 r.) zastosowano roczną obniżkę ryczałtową w celu ograniczenia nadmiernego obciążenia na rzecz unijnego budżetu. Obniżka powinna odpowiadać 3,8 kg odpadów pomnożonym przez liczbę ludności danego państwa członkowskiego w 2017 r. Wykaz państw wraz z kwotą przyznanej obniżki przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Kwota rocznej obniżki ryczałtowej opłaty opakowaniowej dla wybranych państw członkowskich UE w latach 2021–2027 (mln euro)

Państwo członkowskie	Kwota rocznej obniżki
Malta	1,4159
Cypr	3,0
Estonia	4,0
Łotwa	6,0
Słowenia	6,2797
Litwa	9,0
Chorwacja	13,0
Słowacja	17,0
Bułgaria	22,0
Węgry	30,0
Portugalia	31,3220
Czechy	32,1876
Grecja	33,0
Rumunia	60,0
Polska	117,0
Hiszpania	142,0
Włochy	184,0488

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Decyzja Rady [UE, Euratom], 2020/2053).

Należne kwoty z tytułu rozpatrywanej opłaty są wpłacane na rachunek Komisji Europejskiej pierwszego roboczego dnia każdego miesiąca w wysokości jednej dwunastej prognozowanej należnej kwoty ogółem za cały rok budżetowy. Do 31 lipca każdego roku państwa członkowskie zobowiązane są również do sporządzania rocznych raportów za rok poprzedzający dany rok budżetowy ($n - 2$) na temat dokonanych wpłat.

3. Obciążenia państw członkowskich z tytułu wpłat

W tabeli 3 przedstawiono sposób kalkulacji obciążeń państw członkowskich UE z tytułu analizowanych wpłat w 2022 r.

Tabela 3. Kalkulacja obciążeń państw członkowskich UE w 2022 r. z tytułu wpłat od plastikowych odpadów opakowaniowych (euro)

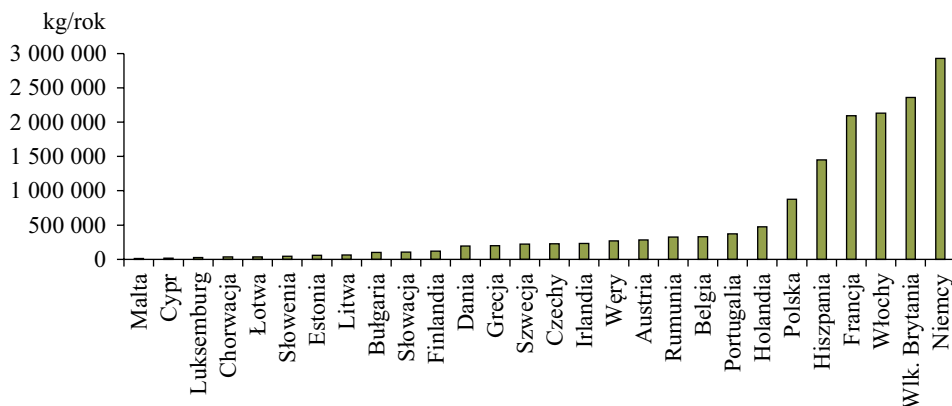
Państwo	Podstawa obliczenia	Stawka	Kwota brutto	Ulga	Kwota netto
Cypr	8 297 800	0,80	6 638 240	3 000 000	3 638 240
Malta	11 171 900	0,80	8 937 520	1 415 900	7 521 620
Słowenia	21 692 700	0,80	17 354 160	6 279 700	11 074 460
Litwa	25 889 700	0,80	20 711 760	9 000 000	11 711 760
Luksemburg	17 446 600	0,80	13 957 280	–	13 957 280
Łotwa	26 599 500	0,80	21 279 600	6 000 000	15 279 600
Chorwacja	37 229 900	0,80	29 783 920	13 000 000	16 783 920
Estonia	33 667 500	0,80	26 934 000	4 000 000	22 934 000
Bułgaria	57 810 700	0,80	46 248 560	22 000 000	24 248 560
Słowacja	68 817 500	0,80	55 054 000	17 000 000	38 054 000
Gracja	105 128 000	0,80	84 102 400	33 000 000	51 102 400
Czechy	119 133 400	0,80	95 306 720	32 187 600	63 119 120
Finlandia	86 362 400	0,80	69 089 920	–	69 089 920
Szwecja	132 261 400	0,80	105 809 120	–	105 809 120
Rumunia	228 429 800	0,80	182 743 840	60 000 000	122 743 840
Dania	155 601 100	0,80	124 480 880	–	124 480 880
Austria	186 835 500	0,80	149 468 400	–	149 468 400
Irlandia	186 968 000	0,80	149 574 400	–	149 574 400
Belgia	191 746 900	0,80	153 397 520	–	153 397 520
Węgry	235 760 800	0,80	188 608 640	30 000 000	158 608 640

cd. tabeli 3

Państwo	Podstawa obliczenia	Stawka	Kwota brutto	Ulga	Kwota netto
Portugalia	251 307 400	0,80	201 045 920	31 322 000	169 723 920
Holandia	266 608 200	0,80	213 286 560	–	213 286 560
Polska	622 554 000	0,80	498 043 200	117 000 000	381 043 200
Hiszpania	838 296 600	0,80	670 637 280	142 000 000	528 637 280
Włochy	1 193 677 700	0,80	954 942 160	184 048 000	770 894 160
Francja	1 572 486 200	0,80	1 257 988 960	–	1 257 988 960
Niemcy	1 706 755 000	0,80	1 365 404 000	–	1 365 404 000
Ogółem	8 388 536 200	–	6 710 828 960	711 253 200	5 999 575 760

Źródło: opracowanie własne na podstawie (European Commission 2021, s. 6).

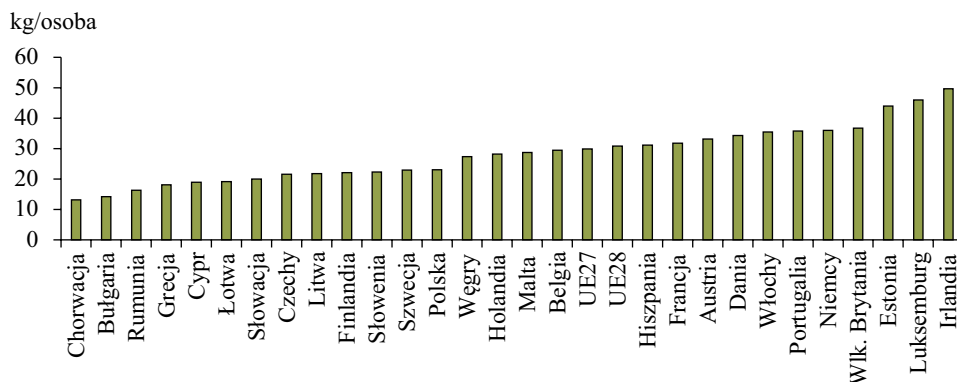
Z tabeli 3 wynika, że największymi płatnikami będą państwa o największej liczbie ludności, które jednocześnie wytwarzają najwięcej plastikowych odpadów opakowaniowych. Do państw tych należą: Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania i Polska. Z kolei najmniejsze obciążenia będą odczuwać państwa z relatywnie niewielką liczbą ludności i wytwarzające najmniej odpadów. Na rysunku 2 przedstawiono przeciętną produkcję odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych w państwach UE w latach 2009–2018.



Rysunek 2. Przeciętna produkcja odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych w państwach członkowskich UE w latach 2009–2018

Źródło: na podstawie (Eurostat, b.d.).

Ranking państw jest bardziej zróżnicowany w przeliczeniu na produkcję odpadów na mieszkańca oraz pod względem stopnia recyklingu. Na rysunku 3 przedstawiono przeciętną produkcję odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych



UE 27 – bez Chorwacji

UE 28 – z Chorwacją od 2013 r.

Rysunek 3. Przeciętna produkcja odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych w państwach członkowskich UE w latach 2009–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Eurostat, b.d.).

w państwach członkowskich UE w latach 2009–2018 w przeliczeniu na mieszkańca.

W tym przypadku najwięcej odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych wytwarza się w Irlandii, Luksemburgu i Estonii, a najmniej w Chorwacji, Bułgarii i Rumunii. Z rysunku 3 wynika również, że w krajach Europy Zachodniej zużycie tych opakowań, z nielicznymi wyjątkami, jest generalnie wyższe niż w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Może to wynikać z większego stopnia zamożności, jednak przede wszystkim z mało ekologicznego sposobu produkcji i konsumpcji. Za taką opinią mogą w części przemawiać również wskaźniki recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych. Na rysunku 4 przedstawiono te wskaźniki w ujęciu przeciętnym w państwach UE w latach 2009–2018.

Stopień recyklingu analizowanych odpadów jest wypadkową wielu czynników, nie tylko wytycznych unijnych i determinacji danego państwa. Racjonalna gospodarka wymaga określenia jakości dostępnych odpadów, istniejących technologii i rachunku ekonomicznego (Cichy i Sobczyk, 2014, s. 352). Niski stopień recyklingu odpadów w UE wynika właśnie z niskiej jakości powstałych produktów po recyklingu i ich niskiej ceny. W konsekwencji proces recyklingu jest słabo opłacalny dla firm europejskich, a znaczna część odpadów jest wywożona do utylizacji poza Unię (np. do Chin). W celu zwiększenia stopnia recyklingu plastikowych odpadów Parlament Europejski proponuje wprowadzenie następujących działań (Parlament Europejski, 2021):

- tworzenie norm jakości wtórnych tworzyw sztucznych;
- zachęcanie do certyfikacji produktów recyklingowych w celu zwiększenia zaufania konsumentów do przemysłu;



UE 27 – bez Chorwacji

UE 28 – z Chorwacją od 2013 r.

Rysunek 4. Przeciętny stopień recyklingu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych w państwach członkowskich UE w latach 2009–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Eurostat, b.d.).

- wprowadzenie obowiązkowych zasad dotyczących minimalnej zawartości materiałów pochodzących z recyklingu w niektórych produktach;
- zachęcanie państw członkowskich do ewentualnego obniżenia VAT na produkty pochodzące z recyklingu.

4. Wpłaty z tytułu tworzyw sztucznych na tle systemu zasobów własnych UE

Literatura przedmiotu zawiera wiele postulatów dotyczących kryteriów i zasad, jakie powinny spełniać zasoby własne UE (Cieślukowski, 2013, s. 75 i n.). Dotychczasowe oceny tych zasobów zawarte w literaturze są zróżnicowane w zależności od przedmiotu oceny, doboru kryteriów i okresu oceny (Cieślukowski 2013, s. 153 i n.). Dochody tradycyjne (cła i opłaty cukrowe) stanowią typowe zasoby własne i są powiązane z polityką unijną, jednak charakteryzują się relatywnie niewielką wydajnością fiskalną i wysokimi kosztami poboru (HLG, 2016, s. 22). Wpłaty z tytułu VAT odznaczają się porównywalną z zasobami tradycyjnymi wydajnością fiskalną, niskimi kosztami poboru, pośrednim powiązaniem z rynkiem i polityką unijną i sprawiedliwym podziałem obciążeń. Jednak ich konstrukcja jest dość skomplikowana z powodu sposobu ustalania podstawy wpłat i ulg w stawce dla wybranych państw.

Zaletami wpłat z tytułu DNB są bardzo wysoka wydajność fiskalna i niskie koszty poboru. Ponadto uwzględniają one korekty, które z jednej strony zapewniają relatywnie sprawiedliwe obciążenia ogółem państw członkowskich, a z drugiej strony zmniejszają przejrzystość konstrukcji. Główna wada tego źródła tkwi w bardzo słabym powiązaniu z polityką unijną i rynkiem. Ponadto w system zasobów własnych wkomponowany był tzw. rabat brytyjski, który w znacznym stopniu komplikował kalkulację należnych wpłat dla państw członkowskich.

Wielu autorów z zasobami własnymi wiąże też kwestię autonomii finansowej UE. Prawdziwe zasoby własne mają bowiem gwarantować Unii niezbędne środki finansowe i niezależność od państw członkowskich w realizacji ponadnarodowych celów. Za prawdziwe zasoby własne najczęściej uznaje się zasoby tradycyjne, gdyż dochody z tych źródeł pochodzą bezpośrednio od przedsiębiorstw. Jednak słaba wydajność fiskalna tych zasobów spowodowała, że w ciągu lat do budżetu Unii wprowadzono wpłaty z VAT i DNB. Wpłaty te pochodzą bezpośrednio z budżetów narodowych państw członkowskich, a wpływy z DNB stanowią obecnie główne źródło finansowania unijnego budżetu (w 2020 r. stanowiły one ponad 70% dochodów budżetowych ogółem). Stąd też pojawiają się wątpliwości, czy transfery te rzeczywiście zapewniają Unii niezależność. W tabeli 4 przedstawiono wielkość i strukturę dochodów z zasobów własnych wspólnot europejskich i UE w wybranych latach.

Obecnie Rada UE przy ocenie nowych zasobów własnych szczególnie naciska na: prostą konstrukcję i przejrzystość, stabilność i wydajność fiskalną, spójność z celami unijnej polityki, w tym pozytywny wpływ na konkurencyjność i zrównoważony wzrost, niskie koszty poboru oraz sprawiedliwe obliczanie obciążeń państw członkowskich (Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053, s. 1, pkt 4). W tabeli 5 przedstawiono ocenę wpłat z tytułu plastikowych odpadów opakowaniowych pod względem wybranych kryteriów.

Nowy zasób własny spełnia większość kryteriów w stopniu bardzo dobrym. Wpłaty charakteryzują się dość prostą konstrukcją. Sposób kalkulacji jest łatwy, oparty na danych statystycznych regularnie gromadzonych i przekazywanych Unii Europejskiej przez państwa członkowskie. Wpłaty te są jednak przejrzyste tylko dla państw członkowskich i UE, natomiast nie są one jasne dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych, gdyż nie są z nimi bezpośrednio powiązane. Wiedza społeczeństwa na temat tego zasobu będzie prawdopodobnie znikoma.

Stabilność i wydajność fiskalną nowego źródła trzeba ocenić odpowiednio na poziomie przeciętnym i słabym. Unia może być pewna dochodów z tego źródła w kolejnych okresach programowania, gdyż całkowity stopień recyklingu plastikowych odpadów opakowaniowych jest raczej niemożliwy. Nie da się też całkowicie zastąpić opakowań plastikowych opakowaniami papierowymi lub szklanymi. Przewidywane dochody mogą jedynie podlegać pewnym wahaniom w zależności od stopnia recyklingu w poszczególnych państwach.

Tabela 4. Wielkość i struktura dochodów budżetowych wspólnot europejskich i UE w wybranych latach

Rodzaje dochodów	Rok													
	1971		1979		1988		2000		2014		2020		2022 (projekt)	
	mln euro	%	mln euro	%	mln euro	%	mln euro	%	mln euro	%	mln euro	%	mln euro	%
Cła rolne i opłaty cukrowe	713,8	30,6	2 143,5	14,4	2 605,8	6,2	2 155,7	2,7	17 372,4	12,1	19 866,5	11,4	17 912,6	10,6
Cła handlowe	582,3	25,0	5 189,1	34,8	9 310,2	22,3	1 311,5	1,6						
VAT	–	–	4 737,7	31,8	23 927,6	57,2	35 192,5	43,4	17 667,4	12,3	17 834,2	10,2	19 071,4	11,3
Plastik	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	5 999,6	3,5
DNB	–	–	–	–	4 445,8	10,6	37 580,5	46,4	97 921,6	68,0	122 389,2	70,2	113 645,7	67,1
Pozostałe dochody	1 033,2	44,4	2 821,2	18,9	1 554,0	3,7	4 755,2	5,9	10 978,8	7,6	14 215,7	8,2	12 762,6	7,5
Ogółem	2 329,3	100,0	14 891,5	100,0	41 843,4	100,0	80 995,4	100,0	143 940,2	100,0	174 305,6	100,0	169 391,9	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie (European Commission, 2021, s. 11 i 12; European Commission, 1999, s. 42 i 43).

Tabela 5. Ocena wpłat od plastikowych odpadów opakowaniowych według wybranych kryteriów

Kryterium	Ocena
Prosta konstrukcja	+++
Przejrzystość	+
Stabilność fiskalna	++
Wydajność fiskalna	+
Powiązanie z polityką UE	+++
Niskie koszty poboru	+++
Sprawiedliwy podział obciążeń	+++
Autonomia finansowa	+

+++ – bardzo dobrze

++ – przeciętnie

+ – słabo

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Decyzja Rady (UE, Euratom), 2020/2053; European Commission, 2021; HLG, 2016).

Z przewidywanej struktury dochodów budżetowych w 2022 r. (tabela 4) wynika, że nowe źródło nie będzie zbyt wydajne. UE przewiduje również stały wzrost stopnia recyklingu odpadów w kolejnych latach, wskutek czego dochody powinny dalej spadać.

Mocną stroną nowego źródła natomiast jest powiązanie z polityką UE, a przede wszystkim z ochroną środowiska naturalnego. W obecnym i kolejnych okresach programowania ochrona środowiska naturalnego i przeciwdziałanie zmianom klimatycznym będą stanowić jedne z priorytetów UE. Szacuje się, że na całym świecie w 2019 r. wskutek produkcji i spalania plastiku do atmosfery trafiło ponad 850 mln t gazów cieplarnianych. Do 2050 r. emisje te mogą wzrosnąć do 2,8 mld t, jednak części z nich można uniknąć dzięki lepszemu recyklingowi (Parlament Europejski, 2021). W Zielonym Europejskim Ładzie Komisja Europejska (b.d.) zakłada, że do 2050 r. Unia Europejska stanie się obszarem neutralnym dla klimatu. Zielony Ład ma też pomóc państwom w wyjściu z kryzysu po pandemii COVID-19. Celem nowego zasobu jest więc zachęcenie państw członkowskich do zwiększenia stopnia recyklingu plastiku, a wówczas obciążenia dla państw członkowskich będą niższe.

Nowy zasób charakteryzuje się też niskimi kosztami zapłaty i poboru. Należne kwoty szacowane są przez państwa członkowskie na podstawie danych statystycznych, więc pobór nie wiąże się z funkcjonowaniem szczególnie rozbudowanej administracji. Kalkulacja obciążeń zawiera również ulgi we wpłatach dla państw słabiej rozwiniętych. Wysokość ulgi wzrasta proporcjonalnie wraz ze wzrostem liczby mieszkańców. Można więc przyjąć, że nowy zasób uwzględni sprawiedliwe obliczanie obciążeń państw członkowskich.

Analizowane wpłaty są jednak kontrowersyjne, jeśli chodzi o zapewnienie niezależności finansowej UE od państw członkowskich. Z tabeli 4 wynika co prawda, że zastępują one wpłaty z tytułu DNB, jednak nadal stanowią bezpośrednie transfery środków z budżetów narodowych państw członkowskich, a nie są nakładane bezpośrednio na przedsiębiorstwa lub gospodarstwa domowe.

Podsumowanie

Obowiązujący system zasobów własnych UE od 2021 r. jest lepszy od systemów w latach poprzednich. Wyraża się to przede wszystkim w silniejszym powiązaniu z celami unijnymi, uproszczeniu konstrukcji wybranych zasobów i tym samym zwiększeniu przejrzystości systemu dla państw członkowskich i UE. Silniejsze powiązanie z celami unijnymi wynika z wprowadzenia wpłat od plastikowych odpadów opakowaniowych i zastąpieniu przez nie części wpłat z tytułu DNB. Trzeba jednak podkreślić, że na tym etapie trudno jest przewidzieć, w jakim stopniu nowe opłaty przyczynią się do redukcji użycia plastiku w przyszłości. Niemniej teoria i praktyka finansów publicznych wskazują wyraźnie, że problemy ochrony środowiska mają charakter ponadnarodowy i powinny być rozwiązywane wspólnymi decyzjami. Uproszczenie i zwiększenie przejrzystości systemu wynikają z likwidacji rabatu brytyjskiego i zniesienia ulg w stawce wpłat z tytułu VAT dla danych państw. Sposób kalkulacji wpłat od opakowań plastikowych, mimo zastosowania ulg dla wybranych państw, jest prostszy od kalkulacji wpłat z tytułu VAT. Natomiast nowy system pozostaje neutralny z punktu widzenia pozostałych kryteriów.

W kolejnych latach system zasobów własnych będzie dalej ewoluować w kierunku lepszego powiązania z polityką i ponadnarodowymi celami UE kosztem wpłat z tytułu DNB. Świadczą o tym propozycje Komisji Europejskiej w zakresie nowych potencjalnych zasobów:

- 1) podatku nakładanego na produkt importowany do UE, którego cena nie uwzględnia opłaty za emisję gazów cieplarnianych;
- 2) opłaty cyfrowej od działalności gospodarczej, która czerpie zyski głównie z wartości niematerialnych i prawnych;
- 3) dochodów ze sprzedaży uprawnień unijnym przedsiębiorcom do emisji CO₂,
- 4) podatku od transakcji finansowych;
- 5) podatku dochodowego od międzynarodowych korporacji.

Propozycje te są przedmiotem dyskusji między Komisją Europejską, Radą UE i Parlamentem Europejskim. Niektóre z nich mogą jeszcze zostać wprowadzone w obecnym okresie programowania 2021–2027. Dochody z nowych źró-

deł w pierwszej kolejności mają być przeznaczone na spłatę pożyczek zaciągniętych w związku z realizacją strategii przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19 (strategia NextGenerationUE).

Bibliografia

- Cichy, J. i Sobczyk, W. (2014). Odpady z tworzyw sztucznych i ich recykling. *Edukacja – Technika – Informatyka*, (5/1), 348–353.
- Cieślukowski, M. (2013). *Wielokryterialna ocena systemu zasobów własnych Unii Europejskiej*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz. Urz. UE L 424/1 z 15.12.2020).
- Dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz. Urz. UE L 114/9 z 27.04.2006).
- Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz. Urz. UE L 365 z 31.12.1994 ze zm.)
- European Commission. (1999). *The Community budget: the facts in figures*. Luksemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission. (2021). *Draft Union's annual budget for financial year 2022*, European Commission Documents, COM (2021) 300.
- Eurostat. (b.d.). *Waste streams*. Pobrane 10 sierpnia 2021 r. z www.ec.europa.eu/eurostat/web/waste/data/database
- HLG. (2016). *Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, December.
- Komar, A. (1989). *Systemy podatkowe krajów Wspólnot Europejskich*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Komisja Europejska. (b.d.). *Europejski Zielony Ład*. Pobrane 16 sierpnia 2021 r. z www.ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl
- Parlament Europejski. (2021, 1 lipca). *Odpady z tworzyw sztucznych i recykling w UE: fakty i liczby*. Pobrane z www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20181212STO21610/odpady-z-tworzyw-sztucznych-i-recykling-w-ue-fakty-i-liczby.
- Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz. Urz. UE L 396 z 30.12.2006).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana). (2012). Dz. Urz. UE C/326/47 z 26.10.2010.

OPODATKOWANIE NIERUCHOMOŚCI W POLSCE – SYMULACJA ZMIANY NA PODATEK KATASTRALNY

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/12>

Joanna Dąbrowska

studentka Uniwersytetu Ekonomicznego
w Poznaniu
joanna.dabrowska3@gmail.com

Agnieszka Górka

studentka Uniwersytetu Ekonomicznego
w Poznaniu
agnieszkagorska941@gmail.com

Property tax in Poland – simulation of cadastral tax reform

Abstract

Purpose: For many years, there has been talk of a real estate tax reform that could positively affect the financial situation of local governments. The aim of the study is to assess the fiscal efficiency of real estate tax on the example of four selected communes located in the Kujawsko-Pomorskie voivodeship.

Design/methodology/approach: At the beginning, the current structure of the analysed tax is shown. Then, the structure of revenues of local government units was presented and the importance of revenues from real estate tax was indicated. Cadastral tax has been defined and its essence explained. The advantages and disadvantages of *ad valorem* tax, both from the taxpayer's and the commune's point of view, have been identified. In order to achieve the aim of the study, the authors used a simplified simulation of a few selected real estates from given communes. Different percentages were used to determine the potential income in an *ad valorem* tax situation. The basis for the analysis is the literature on the subject, legal acts, statistical data and conclusions from the study.

Findings: The result of the considerations described is the assessment of the effectiveness of the real estate tax reform implementation.

Keywords: property tax, cadastral tax, municipality, municipality income.

Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne na rzecz mieszkańców danych obszarów. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niez-

Sugerowane cytowanie:

Dąbrowska, J. i Górka, A. (2022). Opodatkowanie nieruchomości w Polsce – symulacja zmiany na podatek katastralny. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Podatki w ujęciu retrospektywnym i perspektywnym* (s. 226–250). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/12>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

strzeżone dla innych jednostek (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 164). Wyróżnia się gminy wiejskie, wiejsko-miejskie i miejskie, w tym miasta na prawach powiatu. Budżet gmin stanowią dochody i wydatki oraz przychody i rozchody. Jednym z takich dochodów są wpływy z podatku od nieruchomości (PON) i dlatego zmiany wprowadzane w jego konstrukcji mają swoje odzwierciedlenie również w budżetach gmin.

Do większych wyzwań jednostek samorządu gminnego należy znalezienie wydajnych i wystarczających źródeł finansowania ich zadań. Ostatnie lata nie sprzyjają wzrostowi dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, lecz wręcz je uszczuplają (np. zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2019 r. czy sytuacja wywołana pandemią COVID-19), natomiast wydatki nieprzerwanie rosną. Reforma podatku od nieruchomości mogłaby poprawić sytuację finansową gmin, a tym samym wynik sektora finansów publicznych. Budżety gminne potrzebują dochodu, który byłby stabilny i wydajny fiskalnie, by gminy mogły w sposób należyty wykonywać zadania publiczne. Podatek od nieruchomości jest drugim najbardziej wydajnym dochodem budżetów gmin, zaraz po podatku dochodowym od osób fizycznych. Wpływy z podatku stanowią ok. 1/4 dochodów własnych gminy (tabela 2), a jego modyfikacja z systemu powierzchniowego na katastralny (*ad valorem*) mogłaby to poprawić. Nie bez powodu uważa się, że jednym z najważniejszych pozytywnych aspektów wprowadzenia podatku *ad valorem* byłby wzrost dochodów gmin.

Najważniejszą funkcją podatków jest funkcja fiskalna (Głuszak i Marona, 2015, s. 37). Polega ona na zagwarantowaniu państwu lub innemu związkowi publicznoprawnym środków pieniężnych, które są niezbędne do wykonywania zadań publicznych na należytych poziomach, a tym samym do poprawy jakości życia ludności i rozwoju terenów gminnych. Obecny, powierzchniowy system opodatkowania nieruchomości nie sprzyja pełnej realizacji tej funkcji. Aktualna konstrukcja podatku jest przestarzała, nieelastyczna i nie sprzyja powiększaniu dochodów gmin (Kopyściańska, 2016, s. 387–388).

Celem rozdziału jest ocena wydajności fiskalnej podatku od nieruchomości na przykładzie czterech wybranych gmin położonych w województwie kujawsko-pomorskim. Ocena została dokonana w dwóch wariantach: według aktualnej konstrukcji podatku (opartej na powierzchni nieruchomości) oraz przy założeniu pobierania podatku według wartości nieruchomości. Przyjęto przy tym hipotezę, że pobór podatku od nieruchomości według ich wartości spowoduje wzrost obciążeń poszczególnych nieruchomości, a tym samym wzrost dochodów budżetów. Wybór podanych gmin jako obszaru badań nie jest przypadkowy, są to bowiem różnorodne jednostki. Przeanalizowane zostały gminy każdego typu: wiejskie, wiejsko-miejskie, miejska i miasto na prawach powiatu. Ponadto w tych regionach znajduje się centrum interesów życiowych autorek rozdziału.

Opracowanie składa się z dwóch głównych części. W pierwszej scharakteryzowano obecne opodatkowanie nieruchomości i dochody gmin, natomiast w drugiej podatek katastralny wraz z symulacjami dochodów.

1. Obecna konstrukcja podatku od nieruchomości

W Polsce przedmiotami podatku od nieruchomości, do których stosowany jest system powierzchniowy, są: grunty, budynki lub części budynków (Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r., art. 2 ust. 1).

Przy opodatkowaniu wykorzystywanych w działalności gospodarczej budowli lub ich elementów przyjmuje się ich wartość jako podstawę opodatkowania, a nie powierzchnię.

Wysokość stawek podatkowych obowiązujących w danej gminie ustala rada gminy w drodze uchwały, jednak nie mogą być one wyższe niż stawki ogłoszone na dany rok przez ministra finansów. Stawki z 2021 r. zostały zamieszczone w tabeli 1.

Budowle wykorzystywane w działalności gospodarczej są jedynymi elementami podlegającymi PON, których podstawą opodatkowania jest wartość. Od 2003 r. według art. 5 ust. 2–4 Ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych stawki mogą zostać zróżnicowane przez radę gminy według takich kryteriów, jak: lokalizacja, stan techniczny czy wiek budynku. Są to cechy, które mają duży wpływ na wartość nieruchomości, więc wprowadzenie możliwości takiego różnicowania stawek można uznać za krok w stronę podatku *ad valorem*.

2. Wysokość i struktura dochodów w wybranych gminach województwa kujawsko-pomorskiego

Dochody jednostek samorządu terytorialnego według źródeł ich pochodzenia dzieli się na: dochody własne, subwencję ogólną oraz dotacje celowe z budżetu państwa (Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r., art. 3).

Na podstawie Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego do dochodów własnych gmin zalicza się również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).

Tabela 1. Ustawowe stawki podatku od nieruchomości na rok 2021

Przedmiot opodatkowania	Stawka podatku
Grunty	
a) Związane z działalnością gospodarczą, bez względu na ich sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków	0,99 zł od 1 m ²
b) Pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami płynącymi jezior i zbiorników sztucznych	4,99 zł od 1 m ²
c) Pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej działalności pożytku publicznego	0,52 zł od 1 m ²
d) Niezabudowane dotyczące rewitalizacji, wspomniane w Ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, oraz znajdujące się na obszarach, w których miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje budowę lokali mieszanych, usługowych lub o mieszanym przeznaczeniu i od czasu stworzenia planu minęły 4 lata, a nie ukończono budowy	3,28 zł od 1 m ²
Od budynków lub ich części	
a) Mieszkalnych	0,85 zł od 1 m ² powierzchni użytkowej
b) Związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej	24,84 zł od 1 m ² powierzchni użytkowej
c) Zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	11,62 zł od 1 m ² powierzchni użytkowej
d) Związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń	5,06 zł od 1 m ² powierzchni użytkowej
e) Pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	8,37 zł za 1 m ² powierzchni użytkowej

Źródło: (Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r.).

Gminy uzyskują dochody własne z wpływów z (Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r., art. 4):

- a) podatków, w tym z podatku od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego, podatku od środków transportowych, podatku dochodowego od osób fizycznych (opłacanego w formie karty podatkowej), podatku od spadków i darowizn oraz od czynności cywilnoprawnych;

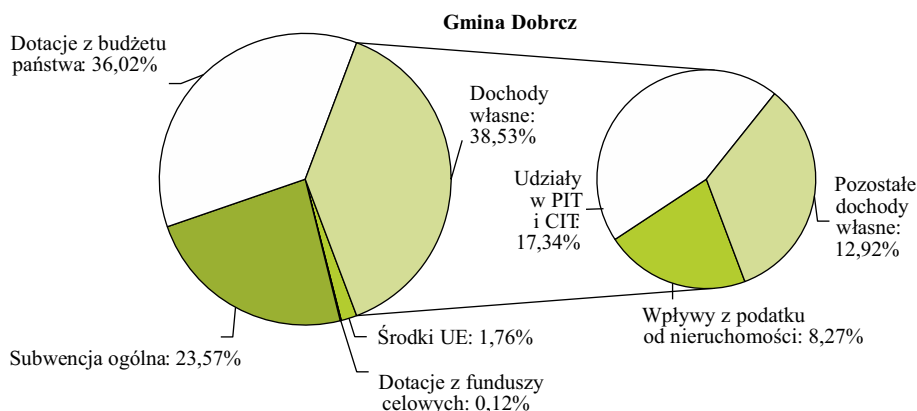
- b) opłat, w tym z opłaty skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowskiej, od posiadania psów, reklamowej i eksploatacyjnej oraz innych opłat stanowiących dochody gminy;
- c) gminnych jednostek budżetowych i gminnych zakładów budżetowych w wysokości uzyskiwanych przez nie dochodów;
- d) majątku gminy;
- e) darowizn, spadków i zapisów na rzecz gminy;
- f) kar pieniężnych i grzywien;
- g) realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w wysokości 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa;
- h) odsetek od pożyczek udzielanych przez gminę;
- i) odsetek od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy;
- j) odsetek od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy;
- k) dotacji z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego;
- l) innych dochodów należnych gminie.

Do badania wybrano cztery gminy: Dobrcz, Koronowo, Grudziądz i Bydgoszcz. Są to jednostki samorządowe różnego typu, tj. kolejno gmina: wiejska, wiejsko-miejska, miejska i miasto na prawach powiatu. Aby zachować jednorodność, wybrano jednostki położone na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, czyli podlegające porównywalnym czynnikom i właściwościom terytorialnym.

Wydajność poszczególnych dochodów w gminach różnego typu jest odmienna. Na rysunkach od 1 do 4 przedstawiono dane o strukturze dochodów wybranych gmin w 2020 r.

Analizując strukturę dochodów gminy wiejskiej Dobrcz, można stwierdzić, że wpływy z dochodów własnych są bardzo istotne dla budżetu tej gminy, bo wynoszą blisko 25 mln zł i stanowią aż 38,53% dochodów ogółem. Ich kwota przekracza wpływy z dotacji z budżetu państwa. Wpływy z PON to drugie w kolejności świadczenie przynoszące największe dochody zaraz po udziale gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych. W 2020 r. dochody z PON wyniosły 5 422 254,81 zł, co stanowiło 8,27% wszystkich dochodów, podczas gdy dochody z PIT i CIT stanowiły 17,34% dochodów ogółem. W dochodach własnych rozpatrywany podatek stanowił 21% i aż 60% dochodów z podatków i opłat lokalnych.

Na rysunku 2 przedstawiono strukturę dochodów gminy miejsko-wiejskiej Koronowo w 2020 r. W tym wypadku również można stwierdzić, że wpływy z dochodów własnych są najważniejsze dla badanej jednostki samorządu terytorialnego. W gminie Koronowo sięgały one 54 mln zł i stanowiły aż 41,6% dochodów ogółem. Ich udział w tych dochodach był największy, przekraczał

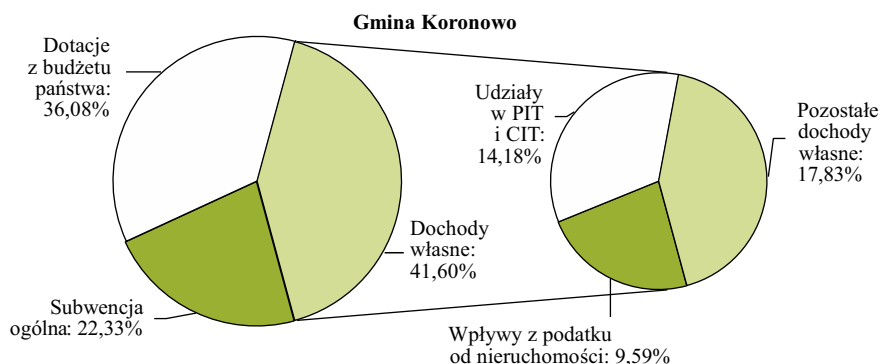


Rysunek 1. Struktura dochodów gminy Dobrcz w 2020 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zarządzenia nr 12/2021 Wójta Gminy Dobrcz z dnia 31 marca 2021 r.

o 7 mln wpływy z dotacji z budżetu państwa, które plasują się na drugim miejscu. Na rysunku 2 ukazana została również struktura dochodów własnych. Można zauważyć, że na drugim miejscu jest także ulokowany PON. Wpływy z tego podatku wyniosły 12 559 453,35 zł, co stanowiło 9,59% wszystkich dochodów, a dochody z PIT i CIT – 14,18% dochodów ogółem. Podatek od nieruchomości stanowił 23% dochodów własnych ogółem i aż 71% wpływów z podatków i opłat lokalnych.

Rysunki 3 i 4 przedstawiają strukturę dochodów dwóch gmin miejskich. W obu gminach stwierdzono największy udział dochodów własnych w dochodach ogółem. W przypadku Grudziądza było to 246,56 mln zł, co daje 37,72%, a w przypadku Bydgoszczy – 1,24 mld zł, co stanowiło aż 52%

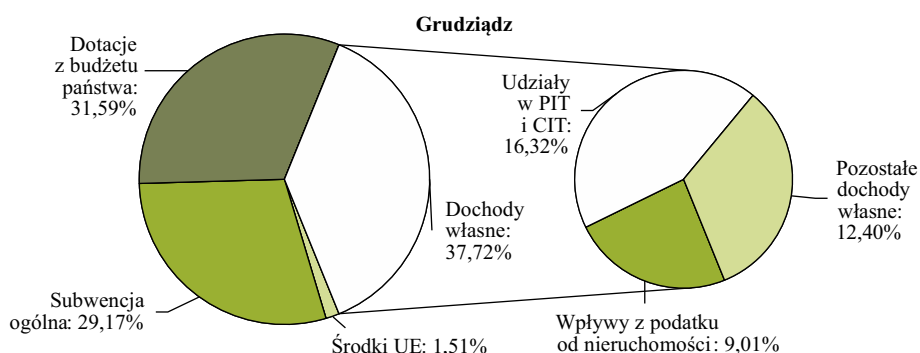


Rysunek 2. Struktura dochodów gminy Koronowo w 2020 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zarządzenia nr OR-S.0050.54.2020 Burmistrza Koronowa z dnia 25 marca 2020 r.

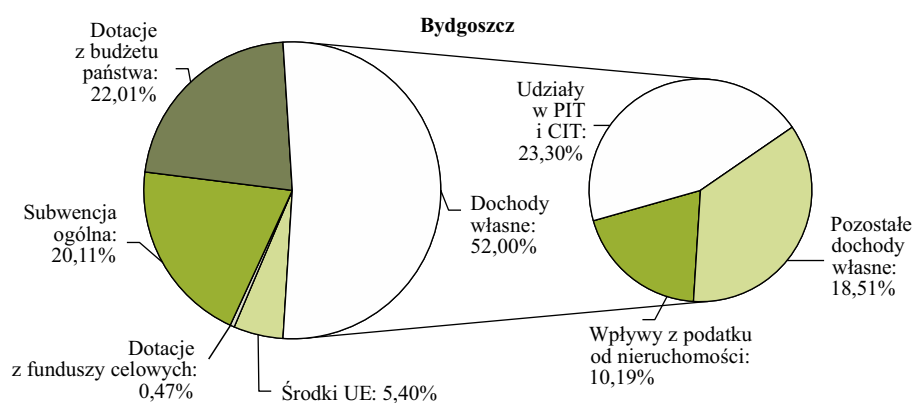
łącznych wpływów. Dotacje z budżetu państwa dla tych gmin wynosiły kolejno 206,5 mln zł i 524 mln zł. Niezmiennie PON plasuje się na drugim miejscu jako źródło dochodów gmin. Wpływy z podatku od nieruchomości w Grudziądzu stanowiły 58 892 109,6 zł, czyli 9,01% wszystkich dochodów, 24% dochodów własnych ogółem i 58% wpływów z podatków i opłat lokalnych. W Bydgoszczy dochody z tego tytułu stanowiły 242 637 634,40 zł, czyli 10,19% wszystkich dochodów, 20% dochodów własnych ogółem i 62% wpływów z podatków i opłat lokalnych.

W związku z tym, że rok 2020 był rokiem bardzo specyficznym z uwagi na pandemię COVID-19, dodatkowo porównano udział PON w dochodach własnych i ogółem gmin według ich rodzajów w latach 2012–2019 (tabela 2).



Rysunek 3. Struktura dochodów gminy Grudziądz w 2020 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zarządzenia nr 151/21 Prezydenta Grudziądza z dnia 31 marca 2021 r.



Rysunek 4. Struktura dochodów gminy Bydgoszcz w 2020 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zarządzenia nr 190/2021 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 30 marca 2021 r.

Tabela 2. Udział podatku od nieruchomości w dochodach gmin w latach 2012–2019 (%)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych								
Gminy miejskie	28,8	28,9	27,8	27,5	27,1	26,5	25,0	23,8
Gminy wiejskie	27,9	28,3	27,6	26,9	27,4	27,4	25,7	23,5
Gminy miejsko-wiejskie	30,4	30,7	29,7	29,8	29,3	29,3	27,8	25,9
Udział podatku od nieruchomości w dochodach ogółem								
Gminy ogółem	13,5	14,2	14,0	14,0	12,4	12,0	11,4	10,6

Źródło: (Rada Ministrów [RM], 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020).

Analizując tabelę 2, można wnioskować, że wpływy z podatku od nieruchomości, zarówno w dochodach własnych, jak i ogółem gmin, charakteryzują się trendem malejącym. W Bydgoszczy i Grudziądzu, gminach typowo miejskich, w roku 2019 podatek od nieruchomości w dochodach własnych wynosił odpowiednio 34,9% i 16,5%. Wpływy z PON w Bydgoszczy wynosiły o 11,1 punktu procentowego (p.p.) więcej niż udział ogólny PON w gminach miejskich w Polsce, natomiast w Grudziądzu o 7,3 p.p. mniej. W Dobrczu wpływy z PON w dochodach własnych stanowiły 21,2%, jedynie o 2,3 p.p. mniej w stosunku do średniej gmin wiejskich. W gminie Koronowo wpływy z PON stanowiły 21,5% dochodów własnych, czyli o 4,4 p.p. mniej niż średnio w gminach miejsko-wiejskich w 2019 r. Analizując przeciętne środki finansowe pochodzące z PON w dochodach ogółem wszystkich gmin oraz opisane wcześniej struktury dochodów badanych gmin, można dojść do wniosku, że każda ze zbadanych gmin charakteryzuje się mniejszym udziałem PON, niż wynosi średnia krajowa. Największa różnica wystąpiła w Grudziądzu (mniej o 3,1 p.p.), następnie w Dobrczu (mniej o 2,6 p.p.), Koronowie (0,7 p.p.) i w Bydgoszczy (0,5 p.p.).

3. Zalety i wady podatku katastralnego w Polsce

Czynnikami, które powodują zróżnicowanie w ujęciu bezwzględny i w przeliczeniu na jednego mieszkańca wpływów z podatku od nieruchomości do budżetów gmin, są: wielkość (powierzchnia) danej gminy i jej typ (wiejska, miejsko-wiejska, miejska, w tym miasto na prawach powiatu), liczba zamieszkujących ją mieszkańców i liczba aktywnych podmiotów gospodarczych na jej obszarze. Nie bez znaczenia jest także zamożność mieszkańców. Im więcej jest podatników, im większe mają nieruchomości oraz im bardziej wartościowe są należące do nich budowle na terenie gminy, tym większe są dochody własne z podatku od

Tabela 3. Zalety podatku od wartości nieruchomości

Z punktu widzenia podatnika	Z punktu widzenia gminy
<ul style="list-style-type: none"> – Świadczenia proporcjonalnie obciążające podatników – jeśli weźmiemy pod uwagę dwie nieruchomości o tym samym metrażu, to właściciel domu o większej wartości będzie płacił proporcjonalnie większy podatek, co będzie sprawiedliwe względem tych podatników, których domy mają mniejszą wartość (Jasińska i Preweda, 2017, s. 3). 	<ul style="list-style-type: none"> – Większe dochody dla gmin – podatek <i>ad valorem</i> raczej będzie (a przynajmniej tak się domniemywa), jak zmieni się podstawę, efektywnym i stabilnym źródłem finansów dla gmin. Większe wpływy pokrywałyby wzrastające koszty działalności gmin (Jasińska i Preweda, 2017, s. 3).
<ul style="list-style-type: none"> – Jeśli nastąpi połączenie trzech podatków i wprowadzenie jednego podatku <i>ad valorem</i>, podatnik będzie miał tylko jedno zobowiązanie, a za tym idzie – mniej obowiązków. – Podatek oparty na wartości mógłby pomóc dostrzec podatnikom, że płacone przez nich podatki lokalne są wydatkowane na zaspokajanie ich potrzeb, że większe wpływy z tytułu opodatkowana dadzą gminom większe możliwości wykonywania zadań publicznych o wyższym standardzie. Podatnicy mieliby poczucie, że płacenie tych świadczeń ma sens i przynosi im korzyści (Gnat, 2016, s. 371–380). – Zwiększenie dostępności mieszkań i domów na rynku nieruchomości (Rek, 2021). 	<ul style="list-style-type: none"> – Uregulowanie kwestii własności i praw dotyczących nieruchomości (Niezurawski i Sobków, 2016, s. 316–318). – Lepsze zagospodarowanie powierzchni – wzrost obciążeń dotyczący nieruchomości wywołany zmianą metody będzie korzystnie wpływał na strukturę budynków w miastach, a szczególnie w centrach, gdzie kwota podatku katastralnego będzie największa. Właściciele zaczną wykorzystywać lokale i działki, które do tej pory były niezagospodarowane. Będzie to również impuls do pozbycia się budynków i budowli nieużywanych oraz nienadających się do remontu i dalszego użytkowania. Rozbiórka tych nieruchomości oczyści przestrzeń w miastach i umożliwi wybudowanie nowych lokali. Ponadto likwidacja budynków popadających w ruinę przyczyni się do poprawy krajobrazu miasta (Jasińska i Preweda, 2017, s. 3). – Uproszczenie systemu podatkowego dzięki połączeniu podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości. Być może (wszystko zależy od konstrukcji) nie trzeba będzie spierać się o to, kiedy mamy do czynienia z budynkiem, a kiedy z budowlą.

Źródło: opracowanie własne na podstawie publikacji wymienionych w tabeli.

nieruchomości (Pindyk, 2014, s. 184). Jednak przestarzała konstrukcja, skupiająca się głównie na powierzchni, pociąga za sobą bardzo małą wydajność finansową, a przecież podatek powinien przede wszystkim spełniać funkcję fiskalną oraz stanowić stabilne i pewne źródło dochodu.

Wprowadzenie podatku od nieruchomości opartego na wartości powinno zostać poprzedzone wykonaniem powszechnej taksacji, mającej na celu określenie wartości nieruchomości. W większości państw Unii Europejskiej wybiera

Tabela 4. Wady podatku od wartości nieruchomości

Z punktu widzenia podatnika	Z punktu widzenia gminy
<ul style="list-style-type: none"> • Wzrost kosztów wynajmu mieszkań i innych lokali, spowodowany tym, że właściciele inwestujący w swoje posiadłości poprzez wynajmowanie ich innym podmiotom będą chcieli wynagrodzić sobie płacenie wyższych kwot podatku, podwyższając opłaty swoim najemcom. • Większe obciążenia podatkowe mogą zniechęcać inwestorów do inwestycji i wynajmowania nieruchomości. Mogą również wpływać na ilość środków, które wydają właściciele na inwestycje w nieruchomości, ich remonty i modernizacje. Właściciele nie będą się starać zwiększać wartości wynajmowanych posiadłości (Rek, 2021). 	<ul style="list-style-type: none"> • Bardziej skomplikowane obliczenia kwoty podatku, nieopierające się już na technicznej wielkości, jaką jest powierzchnia nieruchomości wyrażona w metrach kwadratowych. Informacje o metrażu nieruchomości łatwiej i taniej uzyskać (obowiązują dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków), a podatek znacznie szybciej obliczyć. Obecnie powierzchnię nieruchomości mnoży się jedynie przez stawkę. W przypadku świadczenia <i>ad valorem</i> należy oszacować wartość budynku, lokalu, gruntu i odnieść ją do odpowiedniej stawki lub nawet kilku stawek (Polny, 2014, s. 45).
	<ul style="list-style-type: none"> • By przeprowadzić reformę, trzeba przygotować do niej odpowiednie warunki, m.in. stworzyć odpowiednią ewidencję nieruchomości (kataster), co jest kosztowne. Koszty te szacuje się na 2 mld zł, co przekracza możliwości pojedynczych gmin, a nawet stanowi wyzwanie dla państwa. Szacuje się, że coroczne uaktualnianie katastru i zapewnienie odpowiedniego systemu informatycznego kosztowałoby 155 mln zł (Polny, 2014, s. 45). • Wadą jest również to, że wartość nieruchomości zmienia się, stąd pojawia się potrzeba jej aktualizowania. Nie można odwlekać aktualizacji, ponieważ wielkość podatku powinna jak najbardziej oddawać stan rzeczywisty, ale nie można również aktualizować wartości zbyt często, by nie tworzyć dużych kosztów. Sugeruje się, aby wartość posiadłości sprawdzać raz na 4–6 lat (Polny, 2014, s. 45). • Duże koszty poboru podatku <i>ad valorem</i> w porównaniu do podatku opierającego się na powierzchni (Polny, 2014, s. 45), • Pogłębienie dysproporcji dochodowej między gminami biednymi a bogatymi (Rek, 2021).

Źródło: opracowanie własne na podstawie publikacji wymienionych w tabeli.

się jako podstawę opodatkowania wartość rynkową nieruchomości, definiowaną jako cena nieruchomości uzyskiwana przez nią w obrocie (cena sprzedaży, wartość odtworzeniowa, zdyskontowane dochody), lub wartość czynszową, bazującą na przypuszczalnym dochodzie, jaki przyniosłaby nieruchomość, gdyby została wynajęta w standardowo przyjętych warunkach (Felis, 2013, s. 4). Niezbędne byłoby również stworzenie odpowiedniej ewidencji, tzw. katastru nieruchomości, w którym zawarta byłaby m.in. oszacowana podczas taksacji wartość nieruchomości. Obejmowałby on wszystkie nieruchomości pod względem fizycznym, ekonomicznym i prawnym (Kańduła i Kotlińska, 2007, s. 556). Kataster w Polsce co do zasady powinien opierać się na pięciu regułach (Ciak i Wąsiewicz, 2014, s. 8–17):

- a) powszechności – wszystkie grunty, budynki i budowle w Polsce powinny być w nim zawarte;
- b) jednolitości – każda działka musi być wpisana do katastru tą samą metodą;
- c) zupełności – wszystko, co zostało wpisane do katastru, powinno być kompletne i w razie występowania zmian aktualizowane;
- d) jawności – zebrane wiadomości o gruntach powinny być podane do informacji publicznej, a dane podmiotowe wydawane za opłatą lub nieodpłatnie;
- e) wiarygodności – dane muszą być zgodne z rzeczywistością.

Decydując się na zmianę metody obliczania podatku, należałoby rozważyć argumenty za i przeciw z tabel 3 i 4. Obie metody wymiaru podatku od nieruchomości mają zarówno swoich zwolenników, jak i przeciwników. Jednak w większości państw Unii Europejskiej zdecydowano się na podatek od wartości i ich doświadczenia dowodzą, że jest on sprawiedliwszy i bardziej efektywny, co ceni się w nim najbardziej.

4. Symulacja zmian obciążeń podatkowych wybranych nieruchomości

Podstawowym celem rozdziału jest ocena wydajności fiskalnej podatku od nieruchomości, dlatego przeprowadzono symulację, jak zmiana konstrukcji PON wpływa na wysokość dochodów własnych w czterech wybranych gminach. W celu zróżnicowania badanej próby zostały przeanalizowane gminy każdego typu: wiejskie, wiejsko-miejskie, miejska oraz miasto na prawach powiatu. Symulacja jest uproszczona, pominięto bowiem zasady ustalenia wartości nieruchomości i ewentualne zwolnienia. W badaniu zakłada się, że wartość nieruchomości pozostanie niezmienna niezależnie od metody opodatkowania. Nie udało się określić wpływu zmiany w konstrukcji tego podatku na wysokość

dochodów budżetowych tych gmin, ponieważ nie uzyskano zbiorczych danych dotyczących przedmiotów podlegających opodatkowaniu. Do symulacji w każdej z badanych gmin wybrano po 10 domów, działek i lokali mieszkalnych, z wyjątkiem jednej gminy, w której udało się uzyskać informację jedynie o 3 mieszkaniach. Próba takiej wielkości pozwala na wyciągnięcie wniosków i ma wartość poznawczą. Dane zostały pobrane 20 kwietnia 2021 r. z portalu internetowego zajmującego się handlem nieruchomościami – Otodom.pl. Dla każdej nieruchomości wyliczono aktualną kwotę podatku od nieruchomości przy zastosowaniu stawek maksymalnych obowiązujących w 2021 r. Do symulacji przyjęto stawki podatku katastralnego w wysokości 0,1%, 0,5% i 1%, wykorzystywane przez Elwirę Pindyk (2016).

W gminie Dobrcz do symulacji dobrano 3 mieszkania zamiast 10, co wynika z ich małej liczby na tym terenie. Liczba domów i działek pozostała bez zmian. Według obliczeń z tych 23 nieruchomości do budżetu gminy przy aktualnym systemie podatkowym wpłynęłoby 21 182,95 zł (tabela 5). Przy zastosowaniu podatku *ad valorem* w wymiarze 0,1% wartości nieruchomości byłyby obciążone łagodniej. Podatek z ich tytułu wyniósłby tylko 10 848,76 zł, czyli 49% mniej niż obecnie. Przy opodatkowaniu stawką 0,5% obciążenie podatkowe wyniosłoby 54 243,78 zł, co oznacza, że byłoby wyższe od aktualnego o 156,07%. Nakładając na te nieruchomości podatek w wysokości 1%, uzyskano by dochody budżetowe 108 487,55 zł i byłyby one wyższe od obecnych o 412,15%.

W gminie Koronowo aktualnie stosowany podatek dostarczyłby 18 520,13 zł dochodów własnych (tabela 6). Na tym terenie, podobnie jak w gminie Dobrcz, podatek katastralny w wysokości 0,1% wartości przyniósłby znacznie mniej środków niż obecny podatek od nieruchomości, bo jedynie 7472,80 zł, a zatem wpływy zmniejszyłyby się o 59,65%. Stawka o wysokości 0,5% wartości nieruchomości skutkowałaby dochodami o wysokości 37 363,99 zł, czyli wzrosłyby one o 101,75%, a opodatkowanie w wymiarze 1% przyniosłoby 74 727,97 zł, co równa się wzrostowi o 303,50%.

W Bydgoszczy wystąpiły najbardziej wyraźne wzrosty, jeśli chodzi o zmiany między opodatkowaniem bazującym na powierzchni i na wartości nieruchomości (tabela 7). Wpływy z bieżącej metody opodatkowania wynosiłyby 13 933,52 zł, natomiast z metody *ad valorem* przy najniższej przyjętej w badaniu stawce – 21 779,88 zł, czyli wystąpiłby wzrost o 56,31%. Stawka 0,5% dałaby 108 899,39 zł wpływu do budżetu gminy, czyli wzrost dochodów o 681,56%. Najwyższa stawka wniosłaby 217 798,77 zł, czyli nastąpiłby wzrost o 1463,13%. Zmiana procentowa między podatkiem powierzchniowym a katastralnym w żadnej innej gminie nie była tak znaczna.

Nieruchomości dobrane do symulacji w gminie miejskiej Grudziądz przyniosłby tej gminie dochód w wysokości 22 509,22 zł (tabela 8). Przyjęcie

Tabela 5. Szacowanie podatku od nieruchomości w gminie Dobrcz

Rodzaj nieruchomości	Miejscowość	Powierzchnia mieszkalna (m ²)	Powierzchnia działki (m ²)	Obecna kwota podatku (zł)	Cena rynkowa (zł)	Wysokość podatku (zł) przy stawce 0,1%	Wysokość podatku (zł) przy stawce 0,5%	Wysokość podatku (zł) przy stawce 1%
Mieszkanie	Stronno	163,40	-	138,89	199 000	199	995	1 990
Mieszkanie	Dobrcz	75,41	-	64,10	259 000	259	1 295	2 590
Mieszkanie	Kotomierz	36,42	-	30,96	105 000	105	525	1 050
Suma				233,95	-	563	2 815	5 630
Dom	Dobrcz	512,00	3425	2 216,20	2 560 000	2 560	12 800	25 600
Dom	Dobrcz	222,00	9051	4 895,22	1 300 000	1300	6 500	13 000
Dom	Dobrcz	230,00	3101	1 808,02	1 299 000	1299	6 495	12 990
Dom	Dobrcz	260,00	2388	1 462,76	949 000	949	4 745	9 490
Dom	Dobrcz	180,00	1000	673,00	850 000	850	4 250	8 500
Dom	Pyszczyń	180,00	750	543,00	690 000	690	3 450	6 900
Dom	Pyszczyń	220,00	768	586,36	409 900	409,9	2 049,5	4 099
Dom	Stronno	140,00	1600	951,00	360 000	360	1 800	3 600
Dom	Kotomierz	188,40	1500	940,14	399 000	399	1 995	3 990
Dom	Kotomierz	170,00	171	233,42	579 000	579	2 895	5 790
Suma				14 309,12	-	9 395,9	46 979,5	9 395,9
Działka	Wudzyn	-	1085	564,20	75 950	75,95	379,75	759,5
Działka	Wudzyn	-	3000	1 560,00	100 000	100	500	1 000
Działka	Dobrcz	-	1005	522,60	75 000	75	375	750
Działka	Borówno	-	1244	646,88	99 000	99	495	990
Działka	Borówno	-	1135	590,20	125 000	125	625	1 250
Działka	Borówno	-	1244	646,88	115 000	115	575	1 150

Działka	Nekla	-	1071	556,92	66 400	66,4	332	664
Działka	Nekla	-	844	438,88	67 500	67,5	337,5	675
Działka	Nekla	-	1055	548,60	79125	79,125	395,625	791,25
Działka	Nekla	-	1086	564,72	86880	86,88	434,4	868,8
Suma				6 639,88	-	889,86 zł	4 449,28	8 898,55
Łącznie kwoty PON			obecnie	21 182,95	symulacja zmian	10 848,76	54 243,78	108 487,55
Zmiana (%)						-49	156,07	412,15

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6. Szacowanie podatku od nieruchomości w gminie Koronowo

Rodzaj nieruchomości	Miejscowość	Powierzchnia mieszkalna (m ²)	Powierzchnia działki (m ²)	Obecna kwota podatku (zł)	Cena rynkowa (zł)	Wysokość podatku (zł) przy stawce 0,1%	Wysokość podatku (zł) przy stawce 0,5%	Wysokość podatku (zł) przy stawce 1%
Mieszkanie	Stopka	65,60	-	55,76	259 000	259,00	1 295,00	2 590,00
Mieszkanie	Koronowo	62,35	-	53,00	299 000	299,00	1 495,00	2 990,00
Mieszkanie	Koronowo	48,62	-	41,33	280 000	280,00	1 400,00	2 800,00
Mieszkanie	Koronowo	66,00	-	56,10	259 000	259,00	1 295,00	2 590,00
Mieszkanie	Koronowo	45,00	-	38,25	248 000	248,00	1 240,00	2 480,00
Mieszkanie	Koronowo	120,00	-	102,00	200 000	200,00	1 000,00	2 000,00
Mieszkanie	Koronowo	23,00	-	19,55	180 000	180,00	900,00	1 800,00
Mieszkanie	Nowy Jasiniec	34,00	-	28,90	114 000	114,00	570,00	1 140,00
Mieszkanie	Łąsko Wielkie	55,00	-	46,75	95 000	95,00	475,00	950,00
Mieszkanie	Krapiewo	52,70	-	44,80	150 000	150,00	750,00	1 500,00
Mieszkanie	Stopka	65,60	-	55,76	259 000	259,00	1 295,00	2 590,00
Suma				486,43	-	2084,00	10 420,00	20 840,00
Dom	Koronowo	156,00	140	205,40	97 000	97,00	485,00	970,00
Dom	Koronowo	120,00	233	223,16	200 000	200,00	1 000,00	2 000,00
Dom	Koronowo	35,00	771	430,67	210 000	210,00	1 050,00	2 100,00
Dom	Koronowo	120,00	233	223,16	220 000	220,00	1 100,00	2 200,00
Dom	Koronowo	108,00	288	241,56	349 000	349,00	1 745,00	3 490,00
Dom	Koronowo	785,00	500	326,73	399 000	399,00	1 995,00	3 990,00
Dom	Koronowo	130,00	900	578,50	589 000	589,00	2 945,00	5 890,00
Dom	Koronowo	174,00	2000	1 187,90	899 999	900,00	4 500,00	8 999,99
Dom	Pieczyska	100,00	300	241,00	250 000	250,00	1 250,00	2 500,00
Dom	Stary Dwór	163,00	13000	6 898,55	850 000	850,00	4 250,00	8 500,00
Suma				10 556,63	-	4064,00	20 320,00	40 639,99

Działka	Koronowo	-	1800	936,00	90 000	90,00	450,00	900,00
Działka	Koronowo	-	3214	1 671,28	86 000	86,00	430,00	860,00
Działka	Koronowo	-	1075	559,00	100 000	100,00	500,00	1 000,00
Działka	Koronowo	-	1000	520,00	125 000	125,00	625,00	1 250,00
Działka	Koronowo	-	3000	1 560,00	159 000	159,00	795,00	1 590,00
Działka	Koronowo	-	1057	549,64	210 000	210,00	1 050,00	2 100,00
Działka	Koronowo	-	771	400,92	228 000	228,00	1 140,00	2 280,00
Działka	Pieczyska	-	500	260,00	139 000	139,00	695,00	1 390,00
Działka	Pieczyska	-	800	416,00	96 000	96,00	480,00	960,00
Działka	Pieczyska	-	1162	604,24	91 798	91,80	458,99	917,98
Suma				7 477,08	-	1324,80	6 623,99	13 247,98
Łącznie kwoty PON			obecnie	18 520,13	symulacja zmian	7472,80	37 363,99	74 727,97
Zmiana (%)						-59,65	101,75	303,50

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 7. Szacowanie podatku od nieruchomości w gminie miejskiej Bydgoszcz

Rodzaj nieruchomości	Miejscowość	Powierzchnia mieszkalna (m ²)	Powierzchnia działki (m ²)	Obecna kwota podatku (zł)	Cena rynkowa (zł)	Wysokość podatku (zł) przy stawce 0,1%	Wysokość podatku (zł) przy stawce 0,5%	Wysokość podatku (zł) przy stawce 1%
Mieszkanie	Bydgoszcz	44,00	-	37,40	259 000	259,00	1 295,00	2 590,00
Mieszkanie	Bydgoszcz	37,50	-	31,88	239 900	239,90	1 199,50	2 399,00
Mieszkanie	Bydgoszcz	28,00	-	23,80	230 000	230,00	1 150,00	2 300,00
Mieszkanie	Bydgoszcz	29,40	-	24,99	225 000	225,00	1 125,00	2 250,00
Mieszkanie	Bydgoszcz	39,18	-	33,30	207 654	207,65	1 038,27	2 076,54
Mieszkanie	Bydgoszcz	25,00	-	21,25	139 000	139,00	695,00	1 390,00
Mieszkanie	Bydgoszcz	28,80	-	24,48	165 000	165,00	825,00	1 650,00
Mieszkanie	Bydgoszcz	27,00	-	22,95	189 500	189,50	947,50	1 895,00
Mieszkanie	Bydgoszcz	28,48	-	24,21	224 992	224,99	1 124,96	2 249,92
Mieszkanie	Bydgoszcz	32,89	-	27,96	259 831	259,83	1 299,16	2 598,31
Suma				272,21	-	2 139,88	10 699,39	21 398,77
Dom	Bydgoszcz	46,00	300	195,10	229 000	229,00	1 145,00	2 290,00
Dom	Bydgoszcz	110,00	1000	613,50	299 000	299,00	1 495,00	2 990,00
Dom	Bydgoszcz	96,34	277	225,93	399 000	399,00	1 995,00	3 990,00
Dom	Bydgoszcz	420,00	3223	2 032,96	414 000	414,00	2 070,00	4 140,00
Dom	Bydgoszcz	160,00	700	500,00	520 000	520,00	2 600,00	5 200,00
Dom	Bydgoszcz	246,00	1000	729,10	600 000	600,00	3 000,00	6 000,00
Dom	Bydgoszcz	150,00	2000	1 167,50	760 000	760,00	3 800,00	7 600,00
Dom	Bydgoszcz	169,00	914	618,93	1 460 000	1 460,00	7 300,00	14 600,00
Dom	Bydgoszcz	275,00	672	583,19	2 200 000	2 200,00	11 000,00	22 000,00
Dom	Bydgoszcz	602,05	913	986,50	3 500 000	3 500,00	17 500,00	35 000,00
Suma				7 652,71	-	10 381,00	51 905,00	10 3810,00

Działka	Bydgoszcz	-	1289	670,28	399 000	399,00	1 995,00	3 990,00
Działka	Bydgoszcz	-	1595	829,40	990 000	990,00	4 950,00	9 900,00
Działka	Bydgoszcz	-	961	499,72	990 000	990,00	4 950,00	9 900,00
Działka	Bydgoszcz	-	1441	749,32	714 000	714,00	3 570,00	7 140,00
Działka	Bydgoszcz	-	982	510,64	812 000	812,00	4 060,00	8 120,00
Działka	Bydgoszcz	-	1823	947,96	1 900 000	1 900,00	9 500,00	19 000,00
Działka	Bydgoszcz	-	382	198,64	199 000	199,00	995,00	1 990,00
Działka	Bydgoszcz	-	1581	822,12	200 000	200,00	1 000,00	2 000,00
Działka	Bydgoszcz	-	671	348,92	555 000	555,00	2 775,00	5 550,00
Działka	Bydgoszcz	-	830	431,60	2 500 000	2 500,00	12 500,00	25 000,00
Suma				6 008,60	-	9 259, 00	46 295,00	92 590,00
Łącznie kwoty PON			obecnie	13 933,52	symulacja	21 779,88	108 899,39	217 798,77
Zmiana (%)					zmian	56,31	681,56	1463,13

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 8. Szacowanie podatku od nieruchomości w gminie miejskiej Grudziądz

Rodzaj nieruchomości	Miejscowość	Powierzchnia mieszkalna (m ²)	Powierzchnia działki (m ²)	Obecna kwota podatku (zł)	Cena rynkowa (zł)	Wysokość podatku (zł) przy stawce 0,1%	Wysokość podatku (zł) przy stawce 0,5%	Wysokość podatku (zł) przy stawce 1%
Mieszkanie	Grudziądz	50,65	–	43,05	340 000	340,00	1 700,00	3 400,00
Mieszkanie	Grudziądz	30,00	–	25,50	194 000	194,00	970,00	1 940,00
Mieszkanie	Grudziądz	27,89	–	23,71	145 028	145,03	725,14	1 450,28
Mieszkanie	Grudziądz	28,90	–	24,57	148 999	149,00	745,00	1 489,99
Mieszkanie	Grudziądz	45,74	–	38,88	221 839	221,84	1 109,20	2 218,39
Mieszkanie	Grudziądz	66,47	–	56,50	317 062	317,06	1 585,31	3 170,62
Mieszkanie	Grudziądz	69,60	–	59,16	299 000	299,00	1 495,00	2 990,00
Mieszkanie	Grudziądz	32,80	–	27,88	167 280	167,28	836,40	1 672,80
Mieszkanie	Grudziądz	56,73	–	48,22	299 000	299,00	1 495,00	2 990,00
Mieszkanie	Grudziądz	60,50	–	51,43	255 000	255,00	1 275,00	2 550,00
Suma				398,89	–	2 387,21	11 936,04	23 872,08
Dom	Grudziądz	123,94	742	491,19	450 000	450,00	2 250,00	4 500,00
Dom	Grudziądz	139,50	399	326,06	465 000	465,00	2 325,00	4 650,00
Dom	Grudziądz	200,00	1100	742,00	670 000	670,00	3 350,00	6 700,00
Dom	Grudziądz	186,21	367	349,12	424 000	424,00	2 120,00	4 240,00
Dom	Grudziądz	370,00	740	699,30	850 000	850,00	4 250,00	8 500,00
Dom	Grudziądz	120,00	750	492,00	199 000	199,00	995,00	1 990,00
Dom	Grudziądz	145,00	472	368,69	585 000	585,00	2 925,00	5 850,00
Dom	Grudziądz	93,67	519	349,50	393 414	393,41	1 967,07	3 934,14
Dom	Grudziądz	228,00	1550	999,80	1 050 000	1 050,00	5 250,00	10 500,00
Dom	Grudziądz	120,00	400	310,00	555 000	555,00	2 775,00	5 550,00
Suma				5 127,65	–	5 641,41	28 207,07	56 414,14

Działka	Grudziądz	-	1600	832,00	100 000	100,00	500,00	1 000,00
Działka	Grudziądz	-	1212	630,24	70 500	70,50	352,50	705,00
Działka	Grudziądz	-	15274	7 942,48	1 832 880	1 832,88	9 164,40	18 328,80
Działka	Grudziądz	-	500	260,00	32 000	32,00	160,00	320,00
Działka	Grudziądz	-	1009	524,68	68 000	68,00	340,00	680,00
Działka	Grudziądz	-	3209	1 668,68	700 000	700,00	3 500,00	7 000,00
Działka	Grudziądz	-	1231	640,12	150 000	150,00	750,00	1 500,00
Działka	Grudziądz	-	1902	989,04	249 000	249,00	1 245,00	2 490,00
Działka	Grudziądz	-	5000	2 600,00	540 000	540,00	2 700,00	5 400,00
Działka	Grudziądz	-	1722	895,44	420 000	420,00	2 100,00	4 200,00
Suma				16 982,68	-	4 162,38	20 811,90	41 623,80
Łącznie kwoty PON			obecnie	22 509,22	symulacja zmian	12 191,00	60 955,01	121 910,02
Zmiana (%)						-45,84	170,80	441,60

Źródło: opracowanie własne.

podatku katastralnego w wysokości 0,1% wniosłoby 12 191,00 zł, czyli o 45,84% mniej. Stawka 0,5% profitowałaby wpływem 60 955,01 zł, a zatem wyższym o 170,80% niż w przypadku aktualnego podatku. Najwyższa wartość podatku katastralnego przyjęta w symulacji przyniosłaby 121 910,02 zł, a zatem nastąpiłby wzrost o 441,60%.

Opodatkowanie nieruchomości stawką w wysokości 0,1% z badanych nieruchomości powodowało obniżenie wpływów do budżetu od –59,65% w Koronowie do –45,84% w Grudziądzu (tabela 9). W trzech analizowanych gminach

Tabela 9. Wpływy z podatku od nieruchomości według różnych stawek w badanych gminach

Wyszczególnienie	Obecne stawki	Wysokość podatku przy stawce 0,1%	Wysokość podatku przy stawce 0,5%	Wysokość podatku przy stawce 1%
Dobrcz				
Wpływy (zł)	21 182,95	10 848,76	54 243,78	108 487,55
Zmiana (%)	–	–49,00	156,07	412,15
Koronowo				
Wpływy (zł)	18 520,13	7 472,80	37 363,99	74 727,97
Zmiana (%)	–	–59,65	101,75	303,50
Bydgoszcz				
Wpływy (zł)	13 933,52	21 779,88	108 899,39	217 798,77
Zmiana (%)	–	56,31	681,56	1463,13
Grudziądz				
Wpływy (zł)	22 509,22	12 191,00	60 955,01	121 910,02
Zmiana (%)	–	–45,84	170,80	441,60

Źródło: opracowanie własne.

na cztery wartości wyszła ujemna, jedynym wyjątkiem była Bydgoszcz, gdzie mimo tak niskiej stawki dochody wzrosły o 56,31%. Podatek w wysokości 0,5% wywołałby zmiany od 101,75% w Koronowie do 170,80% w Grudziądzu, a w przypadku Bydgoszczy 681,56%. Tak duże różnice między Bydgoszczą a pozostałymi badanymi gminami są spowodowane tym, że to właśnie w Bydgoszczy wystąpiły najwyższe ceny rynkowe nieruchomości dobranych do symulacji, natomiast najniższe były w gminie Koronowo. Również w przypadku stawki w wysokości 1% do Bydgoszczy wpłynęło w symulacji o 143 070,80 zł więcej niż w Koronowie. Zmiany wahały się od 303,50% w Koronowie do 1463,13% w Bydgoszczy.

Biorąc pod uwagę wyniki symulacji dla wszystkich gmin, należy stwierdzić, że pobieranie podatku według wartości rynkowej nieruchomości i stawki 0,1%

w większości gmin przyniosłoby wpływy znacznie mniejsze niż aktualnie. Póbobór podatku katastralnego według stawki 1% wartości rynkowej od każdej nieruchomości dałby badanym gminom łącznie dochody wyższe o 446 778,49 zł, czyli o 587%, niż w obecnym systemie. Taka podwyżka mogłaby zbyt obciążać mieszkańców i nie spotkać się z ich aprobatą. Spośród czterech badanych gmin najbardziej wyróżnia się gmina miejska Bydgoszcz, w której wpływy z podatku od nieruchomości wzrosłyby znacząco od 56,31% do 1463,13%, w zależności od przyjętej stawki podatku katastralnego.

Podsumowanie

Podsumowując rozważania zawarte w tym rozdziale, należy stwierdzić, że podatek od nieruchomości jest bardzo istotnym źródłem dochodów gmin. Zajmuje on drugie miejsce pod względem wysokości wpływów budżetowych, a tym samym stanowi znaczną część dochodów ogółem (ok. 10,6%) i dochodów własnych (ok. 23–25%) w zależności od typu gminy. Dominuje on w dochodach z podatków i opłat lokalnych (średnio stanowi 62% tych dochodów). Obecnie podatek ten jest obliczany według stawek kwotowych za 1 m² powierzchni lub powierzchni użytkowej, czyli brana jest pod uwagę jedynie powierzchnia nieruchomości (poza budowlami). Wpływy z jego tytułu są więc uzależnione od wielkości danej gminy, liczby zamieszkujących ją mieszkańców, liczby i rodzaju nieruchomości. Wielu autorów badających PON uważa, że obowiązująca konstrukcja podatku jest jednak przestarzała i podatek nie jest tak wydajny fiskalnie, jak mógłby być, gdyby był pobierany od wartości nieruchomości. Wśród zalet podatku od wartości nieruchomości wymienia się przede wszystkim większe wpływy do budżetów gmin, co z kolei wspomogłoby rozwój gmin i poprawę jakości świadczonych przez nie usług. Podatek katastralny uznawany jest za podatek efektywny i sprawiedliwy dla podatników, ponieważ zachowuje proporcjonalność względem wartości posiadanych nieruchomości. Wśród jego wad należy wymienić wysokie koszty wprowadzenia takiej zmiany oraz aktualizowania wartości ujętych w ewidencji (katastrze). Mogą występować także większe obciążenia podatkowe, których obawiają się mieszkańcy. Przeprowadzona symulacja pokazała, że zmiana tego podatku (przy przyjętych założeniach) niesłaby za sobą znaczące, pozytywne skutki dla budżetów gmin, a wysokość podatku od nieruchomości wzrosłaby diametralnie, choć nie w przypadku każdej z rozpatrywanych stawek. W przypadku stawki najniższej, wynoszącej 0,1%, dochody wzrosłyby jedynie w Bydgoszczy, a w pozostałych trzech gminach widać byłoby wyraźny ich spadek. Natomiast przy stawce 0,5% i 1% wpływy z PON wzrosły

już w każdej gminie. Nie jest jednak pewne, że podatek ten po wprowadzeniu zmian pozostałby w całości do dyspozycji gmin. Przyjęte założenie o wpływach PON do budżetów gmin może zostać zmienione wraz z reformą konstrukcji opodatkowania nieruchomości, a wpływy mogłyby zasilać częściowo Skarb Państwa zamiast w całości finansować jednostki samorządu terytorialnego. Podatek katastralny ma cechy nowoczesnego podatku. Jego wprowadzenie nie jest jednak prostym zadaniem, ale doświadczenia innych państw europejskich pokazują, że zmiana na system *ad valorem* jest czymś, co może czekać Polskę w przyszłości. PON nie został jeszcze zharmonizowany przez Unię Europejską, więc każdy kraj ma niezależność w tworzeniu tego podatku. Ponadto w lutym 2021 r. Ministerstwo Finansów poinformowało, że nie są na razie prowadzone w Polsce żadne działania mające na celu wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości.

Podejmując decyzję o reformie opodatkowania nieruchomości, nie należy jednak wzorować się całkowicie na konkretnym kraju już stosującym metodę *ad valorem*. Mimo wielu podobieństw kraje różnią się m.in. historią, strukturą gospodarczą i społeczną, toteż metody zastosowane w jednym państwie nie będą działać w innym tak samo i mogą przynieść odmienne skutki (Etel, 1998, s. 219). Podatek katastralny powinno się wprowadzić przy uwzględnieniu polskich warunków i zwyczajów, chociażby takich jak posiadanie własnej nieruchomości, nawet za cenę kredytu hipotecznego. Należałoby także wyeliminować potencjalne wady tego rozwiązania wymienione w rozdziale. Podatek *ad valorem* nie jest doskonałym rozwiązaniem, jednak jest lepszy od aktualnie stosowanego systemu (Gnat, 2021). Wprowadzenie podatku katastralnego byłoby dużym wyzwaniem i z pewnością nie wydarzy się to z dnia na dzień. Ilość niezbędnych do zaangażowania środków każe przypuszczać, że nie nastąpi to w najbliższej przyszłości (Rzeczyńska, 2020, s. 52).

Bibliografia

- Ciak, J., Wąsewicz, B. (2014). Kataster jako warunek reformy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 4(2), 9–29. <https://doi.org/10.12775/PBPS.2014.035>
- Etel, L. (1998). *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*. Białystok: Temida 2.
- Felis P. (2013). Podatek od nieruchomości w Europie. *Infos*, 1(138), 1–4.
- Głuszak, M. i Marona, B. (2015). *Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reformy opodatkowania nieruchomości*. Warszawa: Politeks.
- Gnat, S. (2016). Powierzchniowy a katastralny system opodatkowania nieruchomości – symulacja wybranych skutków finansowych. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*. *Sectio H (Oeconomia)*, 50(1), 371–380.

- Gnat, S. (2021). Powierzchniowy a katastralny system opodatkowania nieruchomości w Polsce. *Studia BAS*, 65(1), 127–146. <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.08>
- Jasińska, E. i Preweda, E. (2017). *Determining the cadastral-tax areas for the real estate premises based on the model of qualitative and quantitative*. Environmental Engineering 10th International Conference, Lithuania, 27–28 April 2017.
- Kańduła, S., Kotlińska, J. (2007). Kiedy będzie w Polsce podatek katastralny?. W: J. Ostaszewski (red.), *O nowy ład podatkowy w Polsce* (s. 555–565). Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Kopyściańska, K. (2016). *Koncepcja podatku katastralnego w Polsce na tle doświadczeń wybranych krajów*. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Nieżurawski, L. i Sobków, C. (2016). Podatek katastralny jako potencjalny czynnik konkurencyjności i rozwoju regionalnego. *Marketing i Rynek*, 10, 313–326.
- Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2021 (M.P. z 2020 r., poz. 673).
- Pindyk, E. (2014). Podatek od nieruchomości jako źródło dochodów a rozwój gminy. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 346, 181–191. <https://doi.org/10.15611/pn.2014.346.17>
- Pindyk, E. (2016). Wpływy zmian systemu opodatkowania nieruchomości od osób fizycznych na budżet gminy. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 451, 330–346. <https://doi.org/10.15611/pn.2016.451.27>
- Polny, L. (2014). Prediction Cadastral Tax Implementation in the Aspect of Experience Other Countries. *Geomatics and Environmental Engineering*, 8(4), 43–53. <http://dx.doi.org/10.7494/geom.2014.8.4.43>
- Rada Ministrów. (2013). Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa: Rada Ministrów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Rada Ministrów. (2014). Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa: Rada Ministrów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Rada Ministrów. (2015). Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa: Rada Ministrów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Rada Ministrów. (2016). Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa: Rada Ministrów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>

- Rada Ministrów. (2017). Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa: Rada Ministrów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Rada Ministrów. (2018). Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa: Rada Ministrów. Pobrane z https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=fc17a437-2a92-48c7-a0aa-f5b77cfd8dee&groupId=764034
- Rada Ministrów. (2019). Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa: Rada Ministrów. Pobrane z <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2018>
- Rada Ministrów. (2020). Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa: Rada Ministrów. Pobrane z <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2019-rok>
- Rek, D. (2021, 15 października). *Podatek katastralny – co to jest? Czy zostanie wprowadzony w Polsce w 2021 roku?*. Pobrane z <https://www.totalmoney.pl/artykuly/podatek-katastralny-co-to-jest-czy-zostanie-wprowadzony-w-polsce>
- Rzeczyńska, A. (2020). The Prospect of introducing cadastral tax in the context of the history of real estate taxes in Poland. *Geomatics, Landmanagement and Landscape*, 3, 43–53. <https://doi.org/10.15576/GLL/2020.3.43>
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015 r., poz. 1777).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 1991 r. Nr 9, poz. 31).
- Zarządzenie nr 12/2021 Wójta Gminy Dobrecz z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Dobrecz za 2020 r. Pobrane z <https://dobrecz.bip.net.pl/?a=14864>
- Zarządzenie nr 151/21 Prezydenta Grudziądza z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu miasta za 2020 r. Pobrane z <http://bip.grudziadz.pl/strony/23310.dhtml>
- Zarządzenie nr 190/2021 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie przedstawienia Radzie Miasta Bydgoszczy sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Bydgoszczy za 2020 r., informacji o wykonaniu planu finansowego rachunku Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz informacji o stanie mienia Miasta. Pobrane z https://prawomiejscowe.pl/UrządMiastaBydgoszczy/document/720448/Zarz%C4%85dzenie-190_2021
- Zarządzenie nr OR-S.0050.54.2020 Burmistrza Koronowa z dnia 25 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Koronowo za 2019 r. Pobrane z http://www.bip.koronowo.pl/?cid=801&bip_id=12127

Monografia obejmuje aktualne zagadnienia z zakresu polskiego, unijnego i międzynarodowego prawa podatkowego. W pierwszej części książki rozważania koncentrują się na procedurach, instytucjach i instrumentach podatkowych już zaimplementowanych. Druga część dotyczy niedawno wprowadzonych rozwiązań podatkowych lub parapodatkowych, których skutki dla gospodarki lub społeczeństwa dopiero w przyszłości będą odczuwalne, bądź propozycji rozwiązań podatkowych. Niektóre z poruszanych tematów są obecne w dyskursie naukowym od wielu lat, jednak nie zostały wyczerpane ani nie osiągnięto w ich zakresie konsensusu (np. podatek katastralny czy opodatkowanie ekologiczne) lub dane rozwiązanie ma charakter koncepcyjny w Polsce, podczas gdy w innych państwach zostało już wdrożone (np. podatek od transakcji finansowych).

Publikacja jest adresowana do osób zainteresowanych aktualnymi wyzwaniami i trendami w opodatkowaniu na poziomie krajowym, europejskim i światowym, w tym studentów kierunków prawnych i ekonomicznych.

System podatkowy jest organizmem podlegającym ciągłej ewolucji, dlatego poświęcone mu opracowania naukowe zwykle rejestrują jego stan na dany moment. Autorzy recenzowanej publikacji podjęli trud zarówno oceny stanu zastanego, jak i analizy przyszłych scenariuszy rozwoju regulacji podatkowych. Szczególnym walorem pracy jest jej aktualność i bardzo trafny dobór tematyki. Autorzy z powodzeniem zidentyfikowali najważniejsze współczesne problemy opodatkowania. [...] atutem prowadzonych badań jest wykorzystanie eksperckiej wiedzy Autorów. To właśnie umiejętność interpretacji regulacji podatkowych oraz przewidywania ich skutków tworzą wartość dodaną opracowania.

Z recenzji dra hab. Adama Adamczyka, prof. US

ISBN 978-83-8211-115-6



9 788382 111156