

Lech Jędrzejewski*

Optymalizacja podatkowa przedsiębiorców w PIT i CIT oraz jej skutki dla finansów jednostek samorządu terytorialnego

Wstęp

Wykorzystywanie prawnych możliwości optymalizacji obciążeń podatkowych¹ jest zjawiskiem coraz częściej stosowanym w praktyce gospodarczej. Wraz z akcesją do Unii Europejskiej, w ramach tzw. harmonizacji przepisów prawa, Polska wprowadziła znaczną liczbę regulacji dostosowawczych przepisów podatkowych. W świetle wprowadzonych zmian należy zauważyć, że część z nich dotyczy optymalizacji podatkowej będącej jednym z narzędzi polityki finansowej możliwej do stosowania przez główne ogniwa obiegu gospodarczego, którymi są przedsiębiorcy.

Ciężar podatkowy nie jest wielkością stałą, ustaloną przez otoczenie przedsiębiorstwa, lecz wielkością, na którą można wpływać przez kształtowanie lub tworzenie określonych zachowań w kreowaniu procesów gospodarczych umiejętnym zarządzaniem finansami przedsiębiorstwa. Wysokość opodatkowania stanowi zazwyczaj jeden z istotnych czynników decydujących o rentowności. Działający racjonalnie przedsiębiorca, zainteresowany maksymalizacją zysku po opodatkowaniu, nie powinien pomijać aspektów podatkowych przy podejmowaniu decyzji zarządczych.

W niniejszym artykule zasygnalizowano możliwości wpływania przez optymalizację podatkową na podstawę opodatkowania dochodów przedsiębiorstw. Jego celem jest ustalenie, w jakim stopniu zmiany w podstawie opodatkowania i zmniejszenie stawek podatkowych w podatkach dochodowych wpływają na wysokość dochodów samorządu terytorialnego. Z punktu widzenia praktyki za istotne można uznać wskazówki, jak przedsiębiorcy będący zarazem podatnikami mogą w ramach obowiązującego prawodawstwa minimalizować swoje obciążenia podatkowe. Warto jednak pamiętać o tym, że jednostki samorządu terytorialnego w Polsce swoje dochody budżetowe w znacznej części czerpią z wpływów podatkowych

* Dr, Katedra Analizy Ekonomicznej i Finansów, Wydział Zarządzania i Ekonomii, Politechnika Gdańska, 80-233 Gdańsk, ul. Narutowicza 12/13, lcj1@wp.eu.

¹ Optymalizację podatkową określa się też jako zarządzanie podatkami polegające na świadomym i zgodnym z prawem postępowaniu, którego celem jest minimalizacja obciążeń podatkowych oraz ograniczenie ryzyka podatkowego.

przysługujących im w ramach partycypacji w CIT i PIT. W związku z tym polityka podatkowa rozumiana jako przywilej przedsiębiorców niekoniecznie wpływa korzystnie na wysokość dochodów budżetowych gmin, powiatów i samorządowych województw.

Zanim jednak przejdziemy do analizowania wybranych ustaw regulujących obowiązki podatkowe przedsiębiorców i źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego, należy zdefiniować pojęcie polityki podatkowej opracowane na potrzeby niniejszego tekstu. Autor pragnie wyjaśnić, że politykę podatkową przedsiębiorców rozumie jako: „świadome działania podejmowane przez przedsiębiorców, zmierzające do osiągnięcia założonych celów dotyczących optymalizacji zobowiązań podatkowych, przy zastosowaniu dostępnych i odpowiednio dobranych metod wynikających z norm finansowo-prawnych” [Jędrzejewski, 2007, s. 37].

1. Partycypacja samorządu terytorialnego w dochodach podatkowych

Przełomowym momentem dla finansów polskiego samorządu okazał się 2003 rok. Wtedy to uchwalono długo oczekiwaną nową ustawę o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, j.t. Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.). Ustawa ta wprowadziła zmiany w strukturze dochodów przez zwiększenie udziału dochodów własnych i zmniejszenie dotacji oraz subwencji. Wzrost dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli wynikał przede wszystkim ze zwiększenia ich udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych. Udział gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych został zwiększony z 27,6% do 39,34%, a udziały w podatku dochodowym od osób prawnych wzrosły z 5% do 6,71%. W powiatach udziały te wzrosły odpowiednio z 1% do 10,25% oraz z 0% do 1,4%. Województwa uzyskały wzrost udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych z 1,5% do 1,6% i od osób prawnych z 0,5% do 15,9%. W konsekwencji zmian ustawowych wszystkie jednostki samorządu terytorialnego otrzymywały corocznie sukcesywnie powiększone wpływy podatkowe. Zwiększenia udziałów i zmiany proporcji w strukturze dochodów omawianych jednostek spowodowały, że zasadniczym sposobem finansowania samorządu terytorialnego stały się dochody własne i subwencja ogólna.

Wypada jednak przypomnieć, że wspomnianym zmianom finansowania jednostek samorządu terytorialnego, poczynając od 2004 roku, towarzyszyło obniżenie stawek podatkowych w CIT: z 27% w 2003 roku

do 19%. W latach 2005–2007 z inicjatywy rządu ustawodawca stworzył możliwość wyboru 19% tzw. liniowego podatku dochodowego dla osób fizycznych, wprowadzono nową dwustopniową skalę podatkową i ulgi prorodzinne, które pozbawiły samorzady dochodów, nie pozostawiając im ekwiwalentu. Udział podatków PIT i CIT w strukturze dochodów budżetowych samorządu terytorialnego przedstawiono w tabelicy 1.

Tablica 1. Struktura dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego wg źródeł w latach 2003–2011 (w %)

Wyszczególnienie	Lata								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dochody ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Dochody własne	36	34	34	32	33	31	30	30	29
Udziały w PIT i CIT	12	15	15	15	17	19	16	15	16
Subwencja ogólna	41	39	35	33	31	32	34	31	31
Dotacje celowe	11	12	16	20	19	18	20	24	24
Miasta na prawach powiatu									
Dochody ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Dochody własne	37	36	38	39	39	37	36	37	36
Udziały w PIT i CIT	20	28	28	29	31	32	30	27	27
Subwencja ogólna	32	25	23	21	20	21	23	22	22
Dotacje celowe	11	11	11	11	10	10	11	14	15
Powiaty									
Dochody ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Dochody własne	11	14	15	16	16	15	14	15	14
Udziały w PIT i CIT	1	11	14	15	16	17	14	13	14
Subwencja ogólna	56	51	49	46	46	45	46	44	43
Dotacje celowe	32	24	22	23	22	23	26	28	29
Województwa									
Dochody ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Dochody własne	4	3	9	15	16	13	6	6	8
Udziały w PIT i CIT	12	56	56	49	52	45	26	34	36
Subwencja ogólna	33	19	19	22	19	18	14	21	17
Dotacje celowe	51	22	16	14	13	24	54	39	39

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata podane w tabelicy.

Z danych zawartych w tablicy 1 wynika, że zmiany w strukturze dochodów gmin nie są dla nich korzystne. Dotyczy to dochodów własnych (łącznie z udziałami w PIT i CIT). Szczególnie jest zauważalne załamanie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych po roku 2007. W latach 2009–2011 wpływy gmin z PIT i CIT nie osiągnęły poziomu z roku 2008. Udziały dochodów miast na prawach powiatów z podatków dochodowych wykazują najwyższy poziom w strukturze dochodów w roku 2008 (32%). W kolejnych latach (2009–2011) jest widoczny spadek i jednostkom tego szczebla nie udaje się osiągnąć poziomu z roku 2008. Podobną sytuację można zaobserwować w przypadku powiatów, gdzie najwyższy poziom uzyskano w roku 2008. Za to w latach 2009–2011 występuje spadek udziałów w podatkach centralnych w porównaniu z rokiem 2008. W wyniku zmian wprowadzonych do systemu zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego w 2004 roku udziały w PIT i CIT stały się jednym z najważniejszych dochodów samorządowych regionów. Udziały te w latach 2004–2005 osiągnęły najwyższy poziom w strukturze dochodów (56%). W kolejnych latach nie udaje się województwom osiągnąć tego poziomu, a poczynając od roku 2009, wyraźnie widać efekt spowolnienia gospodarczego. Przyczyny wykazanych tendencji związanych ze zmniejszaniem się dochodów z udziałów podatkowych w budżetach samorządu terytorialnego obejmują również wspomniane już zmniejszenia spowodowane zmianą skali podatkowej PIT z trzystopniowej (19,30 i 40%) na dwustopniową (18 i 32%) obowiązującą od 1 stycznia 2009 roku. Według szacunków autora artykułu w wyniku tych zmian zaobserwowano ubytki z tytułu udziału w dochodach jednostek samorządu terytorialnego w granicach 7 mld zł rocznie².

2. Legalność polityki podatkowej

Obciążenia podatkowe potrafią być dotkliwe i nie powinno dziwić to, że przedsiębiorcy poszukują skutecznych metod unikania opodatkowania przy wykorzystaniu dostępnych instrumentów prawnych w taki sposób, aby zapłacić możliwie jak najmniej zobowiązań podatkowych. W przeciwieństwie do uchylania się od opodatkowania, które może być uznane za przestępstwo podatkowe, w unikaniu opodatkowania nie ma nic nielegalnego. Ale żaden z przepisów nie przyznaje organom podatkowym prawa kierowania żądania od podatnika wywiązania się z obowiązku działania

² Szacunkowe obliczenie oparto na danych zamieszczonych w: [Sprawozdanie z wykonania budżetu..., 2010, s. 9 i 14], [Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach..., 2012, s. 17].

dla powstania zobowiązania podatkowego w najwyższej możliwej wysokości.

Polityka podatkowa mająca na celu optymalizację podatkową, czyli wybór modelu działania pozwalającego na płacenie możliwie niskich zobowiązań podatkowych, nie jest prawem zabroniona. Jej granice wyznaczają poszczególne ustawy podatkowe oraz Ordynacja podatkowa [ustawa, 2007] określająca skutki działań pozornych i obejścia przepisów prawa. Po ich przekroczeniu podatnicy są narażeni na odpowiedzialność karną. Stosowanie narzędzi polityki podatkowej wymaga przeprowadzenia analizy, której punktem wyjścia winna być wykładnia obowiązujących przepisów. Należy uwzględnić w niej historię zmian, a w tym także to, jak te zmiany wpłynęły na aktualnie obowiązujący kształt przepisów i ich sens. Ważne jest też, jaką wykładnię prezentują organy podatkowe, przy czym nie można tu polegać na statystycznej analizie dostępnych interpretacji, gdyż praktyka organów podatkowych może się okazać nieprzewidywalna. Z pewnością warto zbadać, jak poglądy tych organów kształtowały się w czasie i kto w danej sprawie się wypowiadał. Pogląd administracji musi być oceniony również przez pryzmat orzecznictwa sądów, które po wprowadzeniu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego stało się bardziej czytelne i jednoznaczne. Z racji na częste zmiany prawa podatkowego szczególne znaczenie mają też standardy wypracowane przez Trybunał Konstytucyjny³. Również orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości są znakomitym materiałem pozwalającym nie tylko formułować poprawną interpretację przepisów, ale często wskazującym ogólne kierunki interpretacji, które muszą być przestrzegane przez polskie organy.

3. Instrumenty optymalizacji podatkowej

Instrumenty optymalizacji podatkowej dają się podzielić na co najmniej trzynastępkategorię: fundamentalne, kompleksowe, bieżące. Pierwsze z wymienionych mające fundamentalne znaczenie obejmują na przykład

³ Dnia 11 maja 2004 r. Trybunał Konstytucyjny uznał za sprzeczny z ustawą zasadniczą ówczesny art. 24b § 1 Ordynacji podatkowej nadający organom podatkowym uprawnienia do pominięcia skutków podatkowych czynności prawnych, jeżeli udowodnią, że z dokonania tych czynności nie można było oczekiwać innych istotnych korzyści niż wynikające z obniżenia wysokości zobowiązania podatkowego, zwiększenia straty, podwyższenia nadpłaty lub zwrotu podatku. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego należy ocenić jako uznanie generalnej zasady, że podatnicy mogą optymalizować swoje zobowiązania podatkowe, jeśli czynią to zgodnie z przepisami prawa i mogą układać swoje stosunki gospodarcze według zasady swobody umów i jeśli określone zdarzenie nie jest objęte obowiązkiem podatkowym, uznawać, że nie został on przez ustawodawcę nałożony.

zmianę formy prawnej lub przeniesienie siedziby przedsiębiorstwa do kraju stosującego łagodniejszą politykę podatkową. Modną w ostatnich latach formą tego rodzaju legalnej optymalizacji stało się przekształcanie spółek kapitałowych w spółki komandytowo-akcyjne. Jej założenie (lub przekształcenie z innej spółki) kosztuje od kilkunastu do kilkudziesięciu tysięcy złotych – w zależności od skali prowadzonej działalności. Korzyści podatkowe z prowadzenia działalności w tej formie są jednak znaczne i w ocenie zainteresowanych podatników mogą nawet zmniejszyć odczuwane przez spółkę negatywne skutki globalnego kryzysu gospodarczego. Korzyści te wynikają z faktu, że wspólnicy spółki komandytowo-akcyjnej nie muszą płacić zaliczek od dochodu z bieżącej działalności. Termin powstania zobowiązania podatkowego można przesunąć aż do dnia podjęcia uchwały o wypłacie dywidendy lub w ogóle uniknąć podatku, przyjmując bardziej skomplikowane procedury optymalizacyjne, np. wprowadzając do spółki zamknięty fundusz inwestycyjny.

Zastosowanie instrumentów kompleksowych wymaga przeprowadzenia określonych czynności formalnych. Ich konstrukcja nie jest tak rozbudowana jak w pierwszym przypadku, ale również muszą być poprzedzone zaplanowanym działaniem trwającym co najmniej kilka miesięcy. Należą do nich na przykład zmiana roku podatkowego z kalendarzowego na inny okres kolejno po sobie następujących dwunastu miesięcy, wybór okresu rozliczania straty podatkowej i inne. Trzecia i ostatnia z wymienionych kategorii dotyczy bieżących instrumentów optymalizacji podatkowej. Można je zastosować w konkretnych sytuacjach gospodarczych w trakcie roku podatkowego.

W zarządzaniu podatkami przedsiębiorstwa niezbędne jest planowanie, podobnie jak w obniżaniu na przykład kosztów produkcji. Należy pamiętać, że płatności podatkowe mają znaczący wpływ na utrzymanie płynności finansowej i dlatego w kompletnym planie finansowym należy uwzględnić efekty związane z tym zakresem. Planowanie podatkowe polega na podejmowaniu celowego i świadomie ukierunkowanego działania zmierzającego do redukcji obciążeń podatkowych. Chodzi tu o optymalizację wysokości zobowiązań podatkowych związanych z przedmiotem opodatkowania oraz o tworzenie instytucjonalnej struktury zarządzania aktywami przedsiębiorstwa skutkującymi minimalizowaniem kwot odprowadzanych podatków.

Właściwie przeprowadzone planowanie podatkowe może się przyczynić do odszukania w gąszczu przepisów podatkowych możliwości skorzystania z przewidzianych tam zwolnień, odliczeń, obniżek podstawy opodatkowania lub kwoty podatku, z zachowaniem odpowiednich form

i prawem wyznaczonych uwarunkowań. Pozwala to nie tylko na zmniejszenie obciążeń podatkowych, ale czasami może w ogóle warunkować opłacalność prowadzonej działalności. Korzyści dla przedsiębiorców z podejmowania takich działań mogą mieć znaczący wymiar rekompensujący ryzyko finansowe towarzyszące działalności gospodarczej. W państwie prawa wykorzystywanie narzędzi optymalizacji podatkowej nie jest postrzegane przez organy podatkowe jako działanie naganne, a jego granice są wyznaczane przez cel gospodarczy, do którego zmierza będący podatnikiem przedsiębiorca, oraz przez obowiązujące prawodawstwo.

Uprawianie polityki finansowej jest związane z możliwościami wyboru. Tam, gdzie nie ma możliwości wyboru, nie ma polityki. Prawo podatkowe w sposób ściśle sformalizowany wyznacza określone przepisami normy postępowania. Normy te mają charakter generalny i abstrakcyjny, pozostawiają zatem podatnikowi możliwości wyboru niektórych rozwiązań dotyczących sposobu rozliczeń podatkowych. Możliwości te wynikają z treści ustaw regulujących zasady opodatkowania dochodu. Przed rozpoczęciem wykonywania działalności gospodarczej każdy przedsiębiorca ma prawo się zastanowić nad rozmiarami prowadzonego przedsiębiorstwa i nad wyborem sposobu opodatkowania dochodu. Polski system podatkowy przewiduje dwa sposoby opodatkowania dochodu podatników – w formie zryczałtowanej i na zasadach ogólnych.

Zryczałtowane opodatkowanie jest przeznaczone dla osób fizycznych, osiągających przychody indywidualnie, w ramach spółki cywilnej lub jawnej osób fizycznych oraz z pozarolniczej działalności gospodarczej i obejmuje ryczałt od przychodów ewidencjonowanych i kartę podatkową⁴. Karta podatkowa zaś jest przewidziana dla wymienionych w ustawie rodzajów działalności głównie rzemieślniczej, usługowej i wytwórczo-usługowej, handlowej oraz wykonywania niektórych wolnych zawodów.

Do zalet opodatkowania w formach zryczałtowanych można zaliczyć brak obowiązku prowadzenia rozbudowanej ewidencji księgowej i składania deklaracji zaliczkowych na podatek oraz stosunkowo niewielkie stawki podatkowe. W przypadku karty podatkowej w ogóle nie ma obowiązku dokumentowania dowodami księgowymi wartości zakupionych towarów i usług.

Podjmując decyzję o wyborze opodatkowania dochodu w formie zryczałtowanej, przedsiębiorca może zminimalizować obciążenie podatkowe przychodów ze swojej działalności wtedy, gdy rodzaj tej działalności nie wymaga ponoszenia zbyt wielu kosztów zakupów towarów, materiałów lub usług. Jednak gdy rodzaj działalności wymaga ponoszenia znacznych

⁴ Formy zryczałtowane reguluje [ustawa, 1998].

kosztów uzyskania przychodu, to lepszym rozwiązaniem będzie wybór opodatkowania dochodu na zasadach ogólnych. W tym przypadku podatek obliczony według skali podatkowej, wynikającej z ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych [ustawa, 1991, dalej uopdf], będzie mniej dolegliwy dla podatnika.

Należy pamiętać, że od 2004 roku do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych [Uopdf, art. 9a i 30c] wprowadzono prawo wyboru możliwości opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej – jest nim 19% podatek liniowy. Warunkiem zastosowania omawianego rozwiązania jest złożenie właściwemu organowi podatkowemu do 20 stycznia każdego roku pisemnego oświadczenia o wyborze tego sposobu opodatkowania, jeżeli rozpoczęcie działalności nastąpi w trakcie roku podatkowego do dnia poprzedzającego dzień rozpoczęcia działalności, nie później jednak niż w dniu uzyskania pierwszego przychodu.

Wybór właściwej w danych warunkach opcji opodatkowania nie stanowi znamion unikania opodatkowania i jako zjawisko prawne jest związane z systemem podatkowym. O jego legalności lub nielegalności decydują konkretne normy prawne obowiązującego systemu prawa [Kalinowski, 2001, s. 11].

Możliwość wyboru niektórych zachowań podatników związanych z rozliczeniami podatków przewiduje także ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych [ustawa, 1992, dalej uopdp]. Po nowelizacjach obie ustawy jednakowo regulują kwestie płacenia zaliczek na podatek oraz rozliczanie straty podatkowej. Polega to na tym, że podatnicy podatku dochodowego przy opodatkowaniu na zasadach ogólnych sami mogą zdecydować o wyborze opcji obliczania zaliczek na podatek obciążający wykonywanie działalności gospodarczej, przyjmując bądź to wyliczenie wielkości należnej zaliczki na podstawie prowadzonej ewidencji księgowej, bądź formę uproszczoną polegającą na odniesieniu do poprzednich okresów.

Omawiane ustawy o podatkach dochodowych przewidują możliwość odliczenia straty poniesionej w roku podatkowym przez obniżenie podstawy opodatkowania w najbliższych kolejno po sobie następujących pięciu latach podatkowych. Jednak wysokość tego obniżenia w którymkolwiek z tych lat nie może przekroczyć 50% kwoty straty. Zatem ustawodawca pozostawia podatnikowi możliwość decydowania, w jakim czasie będzie odliczał od dochodu stratę podatkową z lat ubiegłych.

Zgodnie z art. 22k ust. 7 updof oraz art. 16k ust. 7 updop podatnicy w roku podatkowym, w którym rozpoczęli działalność, oraz mali podatnicy mogą dokonywać jednorazowo odpisów amortyzacyjnych od warto-

ści początkowej środków trwałych zaliczonych do grupy 3–8 Klasyfikacji, z wyłączeniem samochodów osobowych, w roku podatkowym, w którym środki te zostały wprowadzone do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Amortyzacji tej można dokonywać do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym równowartości kwoty 50 000 euro łącznej wartości tych odpisów amortyzacyjnych. Zastosowanie metody jednorazowych odpisów amortyzacyjnych powoduje szybsze niż według innych metod zaliczenie wartości środków trwałych do kosztów uzyskania przychodów. Możliwość wyboru tej metody nie została uwarunkowana formą nabycia środka trwałego. Nie ma przeszkód do jej stosowania, gdy nabycie nastąpiło w sposób inny niż w drodze kupna.

Poprawne prowadzenie ewidencji księgowej jest jednym z istotnych uwarunkowań prawidłowego funkcjonowania działalności przedsiębiorstwa. Od właściwego ewidencjonowania występujących zdarzeń gospodarczych zależy należyte rozliczanie się z urzędem skarbowym i innymi związkami publiczno-prawnymi. Wybór stosownej ewidencji też może mieć wpływ na sposób rozliczania podatku dochodowego⁵. Przykładowo, wybierając podatkową księgę przychodów i rozchodów wydatki na zakup towarów lub materiałów zgodnie z zasadą kasową stosowaną w tym rodzaju ewidencji są zaliczane w całości do kosztów uzyskania przychodów. Koszty uzyskania przychodów kształtują wysokość podstawy opodatkowania, w związku z tym zaliczka na podatek w miesiącu rozliczenia takiego zakupu będzie miała stosowny wymiar. Weryfikacja kosztów uzyskania przychodów rozliczonych w trakcie roku podatkowego następuje na koniec okresu obrachunkowego i jest przeprowadzana w formie spisu z natury [§ 27 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 152, poz. 1475 z późn. zm.)]. Zatem w końcowym rozliczeniu podatku dochodowego od osób fizycznych jego wysokość będzie ustalana zgodnie z faktyczną wielkością poniesionych wydatków uznanych przez prawo podatkowe za koszty uzyskania przychodów. Korzyścią dla podatnika w omawianym przykładzie może być płacenie zaliczek na podatek w wymiarze mniejszym niż wynikający z rozliczenia rocznego.

Pozostające w związkach kapitałowych spółki mające osobowość prawną (z o.o. i akcyjna) mogą w myśl postanowień art. 1a uopdp tworzyć podatkowe grupy kapitałowe. Analiza regulacji dotyczących funkcjonowania tej formy organizacyjno-prawnej nie pozostawia wątpliwości, że głównym założeniem przyjętym tu przez ustawodawcę jest zachowanie

⁵ Szerzej zagadnienia uproszczonej księgowości i formy opodatkowania dochodu omawia [Szczęsny, 2001, s. 123].

neutralności podatkowej w podatku dochodowym w zakresie transakcji dokonywanej wewnątrz grupy. Tym samym spółki tworzące podatkową grupę kapitałową mogą między sobą stosować wewnętrzne ceny rozliczeniowe, zawierać umowy o nieodpłatnym świadczeniu itp. bez konsekwencji w podatku dochodowym⁶.

Z obserwacji zachowań przedsiębiorców wynika zwiększone zainteresowanie prowadzeniem działalności gospodarczej w formie spółek osobowych. Potwierdzają to dane zamieszczone w tabeli 2. Zwłaszcza spółki komandytowe i komandytowo-akcyjne wykazują w badanym okresie obejmującym lata 2002–2010 wysoką dynamikę.

Tablica 2. Spółki ujęte w rejestrze REGON w wybranych latach okresu 2004–2010

Wyszczególnienie	Rok								Dynamika (%)
	2004		2006		2008		2010		
1	2	%	3	%	4	%	5	%	6
Ogółem	497 059	100	521 675	100	545 054	100	574 909	100	115,6
Spółki handlowe	220 162	44,3	243 338	46,6	268 942	49,2	303 040	52,7	137,6
z tego:									
spółki akcyjne	8633	3,9	8614	3,5	8842	3,3	9322	3,1	107,9
spółki z o.o.	186 431	84,7	205 558	84,5	224 345	83,4	252 411	83,3	135,4
spółki partnerskie	730	0,3	971	0,38	1203	0,4	1428	0,5	195,6
spółki jawne	23 381	10,6	26 429	10,9	30 298	11,3	32 390	10,7	138,5
spółki komandytowe	964	0,4	1657	0,68	3737	1,4	6439	2,1	667,9
spółki komandytowo-akcyjne	23	0,1	109	0,04	517	0,2	1050	0,3	456,5
Spółki cywilne	276 897	55,7	278 337	53,4	276 112	50,8	271 869	47,3	98,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Rocznik Statystyczny, 2003, 2011; *Zmiany...*, 2012, s. 31].

Przekonanie się przedsiębiorców do zalet spółek osobowych oparte jest na tym, że spółki te w przeciwieństwie do spółek kapitałowych są sprawiedliwie opodatkowane. Oznacza to, że nie podlegają tzw. ekonomicznemu podwójnemu opodatkowaniu. W przypadku spółek osobowych podatek występuje bowiem tylko na jednym poziomie (wspólników). W spółkach

⁶ Z informacji uzyskanej w Ministerstwie Finansów wynika, że w Polsce liczba podatkowych grup kapitałowych wykazuje tendencję wzrostową. W latach 2004–2006 zarejestrowano ich odpowiednio 5, 8, 13. W 2010 r. było ich 16, a w roku 2011 – 22.

kapitałowych zaś podatek występuje na dwóch poziomach – opodatkowany jest dochód spółki oraz dywidenda wypłacana wspólnikom⁷.

Transparentność polskiego prawa podatkowego jest często negatywnie oceniana przez podatników. Krytyczne uwagi dotyczą zarówno niejasności przepisów, jak i zagmatwanego sposobu prowadzenia rozliczeń podatkowych niepotrzebnie absorbujących znaczną ilość czasu przedsiębiorców, który mógłby być lepiej wykorzystany na cele związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Istotną bolączką jest również brak spójności interpretacji podatkowych stosowanych przez organy podatkowe z orzecznictwem sądów. Jako przykład można podać przekształcenie spółki kapitałowej w spółkę osobową. Decyzja o takim przekształceniu ma bowiem swoje następstwa podatkowe. Do najważniejszych z nich należą te, które wynikają z ustaw: o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 8 ustawy o CIT oraz art. 24 ust. 5 pkt 8 ustawy o PIT w przypadku dokonania takiego przekształcenia opodatkowaniu podlega wartość niepodzielonych zysków. Ustawy podatkowe nie definiują pojęcia „niepodzielone zyski”, w związku z tym od kilku lat toczy się spór interpretacyjny o ustalenie zakresu tego określenia⁸.

Na istotne konsekwencje wynikające z nieprecyzyjnych przepisów prawa podatkowego zwraca uwagę M. Kalinowski. Autor ten, powołując się na Trybunał Konstytucyjny, nadmienia: „[...] że w demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad prawa podatkowego powinno być dokładne, niebudzące wątpliwości określenie przez ustawę przedmiotu opodatkowania. Z zasady tej – zdaniem Trybunału – wynika zakaz interpretacji rozszerzającej na niekorzyść podatnika” [Kalinowski 2001, s. 57–58].

Zakończenie

Polityka podatkowa, tak jak każda inna polityka, obejmuje stanowiącą podmiot, cel (lub cele) wyznaczany przez podmiot polityki oraz metody i środki dobrane do jej realizacji. Z przywołanych i omówionych norm prawnych wyraźnie wynikają warunki stworzone przez ustawodawcę do uprawiania polityki podatkowej na szczeblu przedsiębiorstwa.

⁷ Z tą podatkowo korzystną cechą spółek osobowych łączą się jednak inne ustrojowe konsekwencje wynikające z prawnego charakteru tej formy. Dotyczy to m.in. nieograniczonej odpowiedzialności wspólników.

⁸ Por. np. Interpretacja z 12 października 2012 r. Izby Skarbowej w Warszawie, IPPB3/423-510/12/4/DP oraz wyrok WSA w Rzeszowie z 6 listopada 2012 r., I SA/Rz 891/12; wyrok WSA we Wrocławiu z 18 maja 2012 r.; wyrok NSA z 19 kwietnia 2012 r., II FSK 1863/10.

Podatki dochodowe stanowią ważną pozycję dochodów jednostek samorządu terytorialnego, dlatego każda zmiana w ich konstrukcji prawnej ma istotny wpływ na sytuację finansową tych podmiotów. Analizując możliwości minimalizowania obciążeń podatkowych przedsiębiorców, należy uwzględnić to, w jaki sposób omawiana optymalizacja podatkowa oddziałuje na finanse jednostek samorządu terytorialnego, a zwłaszcza na dochody tych jednostek w części przysługującej im z udziałów w podatkach PIT i CIT. Skutki finansowe są dla wymienionych podmiotów samorządu terytorialnego niekorzystne, lecz z zastrzeżeniem, że przeprowadzanie dokładnych analiz tego zjawiska i wyciąganie z nich stosownych wniosków powinno uwzględniać również korzyści społeczne i gospodarcze, jakie zakładano przy uchwalaniu stosownych ustaw. Nie można zatem bez przeprowadzenia dokładnych badań uwzględniających wieloaspektowość tych zagadnień jednoznacznie określić wartości oddziaływania wszystkich przewidzianych prawem form optymalizacji podatkowej stosowanych przez przedsiębiorców na finanse jednostek samorządu terytorialnego. Z pewnością jednak można przyjąć, że zwiększenie zainteresowania stosowaniem narzędzi polityki podatkowej przez przedsiębiorców może znacząco wpływać na zwiększenie rentowności przychodów z działalności gospodarczej, przyczyniać się do rozwoju przedsiębiorczości w Polsce i wpływać na zmniejszanie skutków bezrobocia.

Literatura

1. Jędrzejewski L. (2007), *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz–Gdańsk.
2. Kalinowski M. (2001), *Granice legalności opodatkowania w polskim systemie podatkowym*, Dom Organizatora, Toruń.
3. Roczniki Statystyczne GUS (2003, 2011), Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
4. Szczęsny W. (2001), *Firma o otoczeniu fiskalnym*, Difin, Warszawa.
5. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 361 z późn. zm.
6. Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 z późn. zm.
7. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2007 r. Ordynacja podatkowa, t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 749.
8. Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz. U. Nr 144, poz. 930 z późn. zm.

9. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów, Dz. U. Nr 152, poz. 1475 z późn. zm.
10. Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia 2009 do 31 grudnia 2009 oraz za okres od 1 stycznia 2010 do 31 grudnia 2010 r. Informacje o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów, 2010 i 2011 r.
11. *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej, I półrocze 2012 r.* (2012), Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

Streszczenie

Przepisy polskiego prawa podatkowego zawierają instrumenty umożliwiające przedsiębiorcom prowadzenie ich własnej polityki podatkowej. Ma ona na celu optymalizację obciążeń podatkowych. Zmniejszone dochody budżetowe mogą jednak niekorzystnie wpływać na finanse jednostek samorządu terytorialnego, którym przysługują udziały w dochodach z CIT i PIT. W okresie kryzysu gospodarczego, skutkującego wzrostem bezrobocia, tworzenie odpowiednich ekonomicznych i prawnych warunków do zarządzania podatkami na szczeblu podatników wykonujących działalność gospodarczą należy ocenić pozytywnie, gdyż dobrze rokuje to dla rozwoju przedsiębiorczości.

Słowa kluczowe

polityka podatkowa, finanse samorządu terytorialnego

Tax optimization of the entrepreneurs in the PIT and CIT and its impact on the local government finance (Summary)

Polish tax laws contain instruments for entrepreneurs to run their own fiscal policy. It is designed to optimize the incidences of taxes. Reduced budget revenues may, however, affect adversely the finances of the local government units, which are entitled to have incomes from shares in CIT and PIT. During the economic crisis, resulting in rising unemployment, creating the appropriate economic and legal conditions for tax management at taxpayers engaged in business activity is a positive fact, it bodes well for the development of entrepreneurship.

Keywords

tax policy, local government finance