Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 04:35:33

DOI:10.17951/h.2016.50.1.601

ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. L, 1 SECTIO H 2016

Ministerstwo Finansów

TOMASZ TRATKIEWICZ

tomasz.tratkiewicz@mf.gov.pl

W kierunku jednej stawki VAT – korzyści i wyzwania na przykładzie Polski

Towards Single VAT Rate – Benefits and Challenges on the Example of Poland

Słowa kluczowe: VAT; podatek od towarów i usług; struktura stawek; średnia stawka; jedna stawka

Keywords: VAT; goods and services tax; rate structure; average rate; single rate

Kod JEL: H320; H210; H250

Wstęp

Zagadnienie stawek w VAT, ich wysokości, liczby i zakresu zastosowania budzi w ostatnich latach coraz bardziej ożywione dyskusje zarówno na forum unijnym, jak i krajowym. Przyczyn zainteresowania tym tematem jest co najmniej kilka. Podatek VAT jest w Unii Europejskiej najbardziej zharmonizowany i stanowi istotne źródło dochodów budżetu państw członkowskich (w źródle tym nadal tkwią zresztą istotne rezerwy większych dochodów). Ponadto kwestia wysokości opodatkowania konsumpcji jest wrażliwa i podatna na bardziej polityczne, a mniej merytoryczne dyskusje i zwykle nabiera znaczenia, gdy rządy chcą zwiększyć wykorzystanie tego jednego z najwydajniejszych narzędzi fiskalnych. Szerszą debatę w ramach Unii Europejskiej na temat stawek podatku wywołała w 2010 r. Komisja Europejska w tzw. Zielonej Księdze [Komisja Europejska, 2010], stwierdzając, że zróżnicowane modele stawek w poszczególnych państwach członkowskich zdają się nie zakłócać jednolitego rynku, ale w znacznym stopniu przyczyniają się do jego złożoności [Rogowska-Rajda, 2014,

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 04:35:33

s. 279–286][1]. Komisja, nie zajmując w tym dokumencie jednoznacznego stanowiska na temat stawek VAT, przytacza jedynie ogólne argumenty za uproszczeniem w tej materii, wskazując jako najlepsze rozwiązanie z punktu widzenia maksymalizacji efektywności ekonomicznej jedną stawkę VAT. Jednocześnie Komisja wysuwa argumenty za utrzymywaniem obniżonych stawek jako instrumentu polityki umożliwiającego zapewnienie łatwiejszego i równiejszego dostępu do treści edukacyjnych i kulturalnych oraz stanowiącego bodziec do innowacji w dziedzinie ekologii i przyczyniającego się do wzrostu gospodarczego opartego na wiedzy i wydajnym wykorzystaniu zasobów. Debatę nad stawkami VAT Komisja kontynuuje w dokumencie przedłożonym do dyskusji dotyczącym przeglądu stawek obniżonych [Komisja Europejska, *Przegląd*...]. Efektów prac w tym obszarze, przykładowo w postaci projektu legislacyjnego, do chwili obecnej Komisja jednak nie przedstawiła. Nie czekając na wynik analiz podejmowanych przez Komisję Europejską, wydaje się potrzebne i konieczne zaprezentowanie wniosków płynących z dotychczasowych dyskusji nad najbardziej optymalną strukturą stawek w systemie VAT w wymiarze nie tylko unijnym.

Celem niniejszego opracowania jest – z uwagi na ograniczenia publikacyjne – przedstawienie jedynie ogólnych wniosków z badań nad istniejącymi różnymi modelami stawek, scharakteryzowanie funkcjonującego obecnie w Polsce modelu oraz przedstawienie wstępnych wniosków dotyczących jego efektywności, ewentualnie zasygnalizowanie potrzeby jego zmiany.

1. W poszukiwaniu efektywnej struktury stawek podatkowych w VAT – perspektywa międzynarodowa

VAT został po raz pierwszy skutecznie wprowadzony w 1954 r. we Francji i stał się prototypem podatku od wartości dodanej upowszechnianego od 1967 r. w ramach harmonizacji podatków obrotowych w krajach ówczesnej EWG [Famulska, 2007, s. 21]. Liczba krajów stosujących ten podatek przekroczyła 140 [Charlet, 2010, s. 2] i nadal rośnie. Wśród państw OECD stosujących VAT można wyróżnić ze względu na strukturę stawek dwie grupy. Pierwsza obejmuje państwa (większość członków Unii Europejskiej) charakteryzujące się stosunkowo wąską bazą towarów i usług opodatkowanych stawką podstawową, oprócz której stosuje się z reguły w dość istotnym zakresie stawki obniżone oraz niekiedy stawkę zero. Druga grupa państw ma znacznie szerszą bazę towarów i usług opodatkowanych stawką podstawową. Do tej grupy państw należą: Australia, Kanada, Korea, Singapur, RPA i Nowa Zelandia. W państwach z jedną stawką jest ona z reguły kalkulowana niżej niż najniższa dopuszczona prawem unijnym dla państw członkowskich Unii Europejskiej stawka

[1] Komisja wskazuje na mechanizmy korygujące przeciwdziałające zakłóceniom jednolitego rynku. Na podkreślenie – moim zdaniem – zasługują tutaj zmiany w prawie unijnym w zakresie miejsca świadczenia usług, zwłaszcza elektronicznych.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 04:35:33

podstawowa (15%). Kraje rozwijające się przyjmują w ostatnich latach raczej ten drugi model. Z 21 krajów afrykańskich, które wprowadziły w latach 1990–1999 VAT, 14 ma jedną stawkę, a z dziewięciu krajów, które wprowadziły VAT od 2000 r., jedną stawkę ma osiem [Charlet, 2010, s. 2].

W tym kontekście rodzi się pytanie na temat podstaw ukształtowania się różnych modeli struktury stawek VAT. Można zasadniczo podzielić pogląd, że wytłumaczenia stosowania dwóch lub więcej stawek VAT nie należy doszukiwać się w logice wynikającej ze względów ekonomicznych lub administracyjnych, lecz w historii wprowadzania tego podatku. Tak zwane dobra podstawowe były z reguły opodatkowane w obowiązujących przed systemem VAT podatkach obrotowych według stawek obniżonych, logiczne wydawało się zatem kontunuowanie tego podejścia na gruncie VAT [Cnossen, 2003, s. 437]. Podobnie było również w przypadku Polski. Preferencyjne traktowanie niektórych towarów w podatku obrotowym było kontynuowane w podatku od towarów i usług. Przykładem może być odzież dla niemowląt, w odniesieniu do której rząd polski w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej argumentował o kontynuacji w VAT preferencyjnego traktowania tych towarów w podatku obrotowym [Wyrok TSUE, 2010, pkt 33].

Pomijając historyczne uwarunkowania, należy również zgodzić się z poglądem, że zróżnicowanie poziomu stawek w VAT wynika z różnych potrzeb finansowych poszczególnych państw, nie bez znaczenia jest też preferowanie przez dany kraj określonej strategii podatkowej, dotyczącej przykładowo relacji między podatkami pośrednimi a bezpośrednimi [Owsiak, 2013, s. 781].

W ocenie modelu stosującego różne stawki wydaje się przeważać pogląd, że z makroekonomicznego punktu widzenia korzystniejsze dla państwa zmniejszenie niekorzystnych cech VAT, takich jak regresywność, nie powinno następować w ramach samego systemu tego podatku, lecz za pomocą innych środków dostępnych w systemach, które lepiej rozwiązują ten problem. Jako przykład systemów, które można byłoby tutaj wykorzystać, wymienia się system podatków dochodowych, składek na ubezpieczenie społeczne czy dopłat wspierających konkretne projekty czy cele. Z sukcesem stosuje takie podejście od momentu wprowadzenia VAT przykładowo Nowa Zelandia (według OECD ma ona najwyższy wskaźnik dochodów z VAT) [Owens, Battiau, Charlet, 2011]. Podejście to konsekwentnie stosowane jest w tym państwie obecnie i towarzyszyło również zwiększeniu stawki VAT w 2010 r. (do 15%), kiedy to jednocześnie zmniejszono progresję w stawkach PIT i wprowadzono specjalnie dedykowane środki socjalne i ulgi adresowane do gospodarstw o niskich dochodach. Reforma zaowocowała wzrostem całkowitych dochodów podatkowych w 2011 r. i renesansem gospodarki [Lejeune, Daou, Maeijer, 2012, s. 4].

Stosowanie różnych stawek VAT stanowi mitręgę administracyjną nie tylko dla służb skarbowych, lecz przede wszystkim dla przedsiębiorców. Różne stawki VAT komplikują system księgowy u podatnika, wymagają dodatkowego nadzoru kontroli, zwiększają liczbę rozliczeń ze zwrotami podatku, prowadzą do problemów klasyfikacyjnych i zachęcają do nadużyć w klasyfikacji danych dóbr. W Wielkiej Brytanii

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 04:35:33

podatnicy, którzy wykazują sprzedaż opodatkowaną wieloma stawkami podatku ponoszą – w porównaniu z podatnikami sprzedającymi dobra opodatkowane jedynie jedną stawką – podwójne koszty przestrzegania obowiązków podatkowych [Cnossen, 2003, s. 438]. Niektórzy komentatorzy zwracają również uwagę na niepewność polityki gospodarczej opartej na zróżnicowaniu stawek podatku od konsumpcji, wywołanej nieprzewidywalnym charakterem zjawiska przerzucania podatku [Gaudemet, Molinier, 2000, s. 543]. Trudno jest bowiem ocenić, czy przerzucenie nastąpi w stronę konsumenta, czy producenta.

Jaki może być zatem cel utrzymywania stawek obniżonych, skoro istnieją dość istotne argumenty przeciwko ich stosowaniu, zwłaszcza dotyczące skomplikowania systemu i zwiększonych kosztów jego przestrzegania. Analiza tego zjawiska została przeprowadzona w studium dotyczącym efektywności struktury stawek wykonanym w 2011 r. na zlecenie Komisji Europejskiej, w którym tłumacząc przyczyny utrzymywania zróżnicowanych stawek, wskazywano kwestie równości (regresywny charakter VAT-u), wydajności (rozumianej jako eliminowanie zakłóceń występujących w różnych miejscach w systemie podatkowym) czy odziaływanie na konsumpcję/produkcję (przykładowo przez wspieranie konsumpcji określonych dóbr) [*A Study on the Economic Effects…*, 2013, s. 28–34]. Konkluzja analizy wskazywała jednak na to, że zróżnicowane stawki VAT zakłócają wybory konsumpcyjne i mogą mieć przez to odwrotny wpływ na wydajność tego podatku.

Problem struktury stawek podatkowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej podjęła Komisja Europejska w wydanym w 2011 r. po szerokich konsultacjach Komunikacie w sprawie przyszłości podatku VAT. Odniesiono się w nim do dokonywanej przez państwa członkowskie intensywnej konsolidacji fiskalnej budżetów krajowych, dla których to działań Komisja rekomendowała zamiast podnoszenia stawek podstawowych – ograniczanie stawek obniżonych. Komisja zauważyła także możliwe korzyści płynące z ograniczonego wykorzystywania stawek obniżonych. Było to przyczyną do uznania konieczności kompleksowej weryfikacji obecnej struktury stawek podatku VAT w ramach Unii Europejskiej, obejmującej wszystkie kwestie, jak również następujące zasady przewodnie:

- zniesienie tych stawek obniżonych, które stanowią przeszkodę we właściwym funkcjonowaniu jednolitego rynku. Stawki obniżone, których istnienie było uzasadnione w przeszłości, mogą dzisiaj – zdaniem Komisji – stanowić czynniki zakłócające, bowiem w międzyczasie zmianie uległo otoczenie ekonomiczne, gospodarcze i prawne,
- zniesienie stawek obniżonych na towary i usługi, na które popyt jest niewskazany w związku z polityką Unii Europejskiej w innych obszarach. Dotyczyłoby to – zdaniem Komisji – głównie towarów i usług szkodliwych dla środowiska i zdrowia,
- podobne towary i usługi powinny podlegać takiej samej stawce podatku, przy czym należy w tej mierze wziąć pod uwagę postęp technologiczny, tak aby uzyskać zbieżność pomiędzy środowiskiem *online* i światem fizycznym.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 04:35:33

Jak już wskazano, w chwili obecnej Komisja nie przedstawiła żadnej inicjatywy legislacyjnej, która dałaby impuls do reformatorskich działań państw członkowskich w zakresie stawek VAT.

2. Struktura stawek VAT w Polsce

W Polsce w VAT obowiązuje stawka podstawowa w wysokości 23% oraz dwie stawki obniżone w wysokości 8% i 5%. Stosowana jest również stawka 0% w odniesieniu do transakcji związanych z obrotem międzynarodowym, nie dotyczy ona jednak konsumpcji ostatecznej. Należy również wymienić stawkę ryczałtową stosowaną do usług taksówek osobowych (4%), którą skalkulowano na podstawie stawki 8%, z uwzględnieniem braku odliczenia VAT. Stawki 23%, 8% i 4% mają charakter przejściowy i obowiązują do 31 grudnia 2016 r. Po tej dacie zostaną obniżone o 1 p.p. [Ustawa…, 2004, art. 146a]. Stawka 5% obejmuje książki oraz takie artykuły żywnościowe, jak pieczywo, mięso, mleko, warzywa i znaczną część owoców, oleje i tłuszcze zwierzęce i roślinne, gotowe posiłki i dania, część przypraw, jajka, soki i makarony. Stawka 8% obejmuje takie artykuły żywnościowe, jak ciastka, cukier, niektóre owoce, część przypraw, towary związane z ochroną zdrowia (takie jak sprzęt medyczny, leki), usługi przewozów pasażerskich, dostarczanie wody, odbiór ścieków, usługi gastronomiczne, wstęp na imprezy kulturalne czy sportowe. Wstępna analiza grup towarowych objętych stawką 5% i 8% wskazuje, że niektóre pozycje z danych grup towarowych mogą być opodatkowane według dwóch czy nawet trzech stawek podatkowych, przykładowo żywność. Bogactwo życia gospodarczego powoduje, że na tle kwalifikacji poszczególnych artykułów żywnościowych dochodzi do sporów podatników z organami podatkowymi, które często swój finał znajdują dopiero w sądzie administracyjnym [Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2015 r.]. Spory w zakresie wysokości opodatkowania powstają również na tle kwalifikacji świadczeń złożonych [Wyrok NSA z dnia 6 maja 2015 r.]. Trudność w przypisaniu właściwej stawki do danego świadczenia powoduje, że koszty przestrzegania obowiązków podatkowych z tym związane są wysokie. Problemem jest również rozbudowany w Polsce system stawek obniżonych i wysoka z tym związana wartość preferencji podatkowych [Tratkiewicz, 2014, s. 318]. Ze studium dotyczącego efektywności struktury stawek wynika, że likwidacja stawek obniżonych w Polsce przyniosłaby zwiększenie dochodów z VAT o 3,3% PKB (obok Portugalii – najwięcej w Unii Europejskiej), podczas gdy średnia wartość dla 27 państw członkowskich Unii Europejskiej wyniosła 1,6% [*A Study on the Economic Effects*…, 2013, s. 20 i n.].

Interesująca jest analiza wpływu ujednolicenia stawek VAT na średnią stawkę VAT, która obciąża gospodarstwa domowe. Na podstawie wspomnianego studium przy stawce podstawowej 23% (pod względem jej wysokości w 2011 r. Polska była na piątym miejscu w Unii Europejskiej) średnia stawka, która obciąża gospodarstwo domowe wyniosła 11,9% (14. miejsce w Unii Europejskiej). W sytuacji zlikwidowania

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 04:35:33

stawek obniżonych w Unii Europejskiej (scenariusz 1) średnia stawka obciążająca gospodarstwa domowe w Polsce wyniosłaby 18,2% (wzrost o 6,3 p.p. byłby najwyższy ze wszystkich państw członkowskich) i usytuowałaby Polskę na czwartym miejscu pod względem średniej stawki obciążającej gospodarstwa domowe w Unii Europejskiej. W scenariuszu 2, w którym likwidacji stawek towarzyszyłoby obniżenie stawki podstawowej do wysokości zapewniającej całej operacji neutralność budżetową (w Polsce taka neutralność zostałaby zapewniona na poziomie stawki 17%), średnia stawka obciążająca gospodarstwa domowe wyniosłaby 13,4% (13. miejsce wśród państw członkowskich). Odnosząc wyniki otrzymane w obydwu scenariuszach do kwoty VAT płaconego przez gospodarstwa domowe w rachunkach, oznaczałoby to w przypadku scenariusza 1 wzrost średniej kwoty VAT o ponad 50% (z 988 euro do 1516 euro), zaś w scenariuszu 2 kwota ta wzrosłaby o nieco ponad 13%. Analizując na podstawie omawianego studium przeciętne płatności VAT-u w gospodarstwach domowych w proporcji do wydatków przez nie ponoszonych w rozbiciu na kwintyle dochodowe, można zaobserwować, że obecna struktura stawek w Polsce zapewnia podatkowi jego proporcjonalny charakter, a wprowadzenie scenariusza 1 lub 2 nie zmienia tego charakteru, ale proporcjonalność dość istotnie spłaszcza, szczególnie w scenariuszu 2. Oznacza to, że wprowadzenie jednego z tych scenariuszy generalnie bardziej odczują gospodarstwa o niższych dochodach. W kwotach nominalnych w scenariuszu 1 podwyżki VAT-u bardziej odczują gospodarstwa o wyższych dochodach, ale już w scenariuszu 2 gospodarstwa o największych dochodach poniosą mniejszy ciężar podatku wynikający z ujednolicenia stawek niż gospodarstwa o najniższych dochodach.

3. Propozycje racjonalizacji stawek VAT w Polsce z uwzględnieniem finansowego, gospodarczego i społecznego celu tego podatku

Wydaje się, że obniżenie stawek przejściowo podniesionych od 2011 r. do 8% (4%, jeśli chodzi o ryczałt) i 23% jest przesądzone [Odpowiedź Ministra Finansów na interpelację poselską nr 33628][2]. Skutek budżetowy tej operacji wyniósłby w skali roku ok. 7 mld zł. Otwartą kwestią pozostaje, czy mimo wcześniejszych deklaracji ministra finansów [Odpowiedź Ministra Finansów z dnia 15 października 2013 r.] istnieje uzasadnienie utrzymania stawki 5% w dotychczasowym kształcie. Stawka 5% została wprowadzona, aby złagodzić konsekwencje społeczne podwyżki stawek 22% i 7% [*Wieloletni plan finansowy*..., 2011, s. 15]. W tym kontekście w sytuacji powrotu do „starych" stawek utrzymywanie tej super obniżonej stawki VAT nie ma już uzasadnienia. Analizując strukturę stawek w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, należy zauważyć, że tylko Malta ma dwie stawki obniżone

[2] Największa partia opozycyjna również wydaje się być za obniżką przynajmniej stawki podstawowej [zob. *Oto pomysły PIS-u na gospodarkę*, 2015].

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 04:35:33

o różnicy 2 p.p. (5% i 7%). Sytuacja Malty jest jednak odmienna od polskiej, gdyż jedną ze stawek obniżonych (7%) stosuje jedynie do usług hotelowych, podczas gdy w Polsce zakres stawek obniżonych zachodzi na siebie, szczególnie w jednej grupie towarowej (w artykułach żywnościowych) [European Commission, 2015]. W mojej ocenie brak jest racjonalnych przesłanek do utrzymywania dwóch stawek obniżonych o tak niskiej rozpiętości.

Jedną z ciekawszych koncepcji racjonalizacji stawek VAT jest jedna stawka w wysokości nie wyższej niż 15%, której wprowadzenie zostałoby rozłożone na wiele lat. Koncepcja zakłada obniżanie o pół punktu procentowego stawki obniżonej i podwyższanie o tę samą wielkość stawki obniżonej [Kuzińska, 2015]. Przyjęcie proponowanego dojścia do jednej stawki w wysokości 15% wymagałoby jednak co najmniej 16 lat na jej osiągnięcie. Nie popieram takiego rozwiązania z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, rodzi ono podwyższone koszty przestrzegania obowiązków podatkowych w okresie przejściowym (co roku zmieniają się trzy stawki podatkowe, co roku należy „przestawiać" blisko dwa miliony kas fiskalnych, „pilnować" w szczególności rozliczeń „na styku" zmian stawek, pamiętać przy korektach dotyczących poprzednich okresów rozliczeniowych o obowiązujących stawkach podatku, utrzymywać rozbudowane deklaracje podatkowe ze względu na możliwe korekty). Po drugie, rozwój systemu VAT w Unii Europejskiej wydaje się zmierzać w kierunku opodatkowania czynności na rzecz konsumenta w państwie członkowskim, w którym mieszka (zasada przeznaczenia). Oznaczałoby to dla podatników z innych państw członkowskich, dostarczających towary i usługi polskim konsumentom, ogromne wyzwanie w prawidłowym stosowaniu w ciągu okresu przejściowego właściwych stawek VAT obowiązujących w Polsce. Ponadto wdrożenie tej koncepcji spowodowałoby, że system VAT w Polsce, który wymaga istotnych zmian, jeśli chodzi o stosowaną strukturę i wysokość stawek, pozostałby w wielostawkowej postaci przez kilkanaście lat.

Minister finansów Mateusz Szczurek opowiada się za jedną stawką VAT, choć zdając sobie sprawę z „misji", jaką niosą ze sobą stawki obniżone, uważa, że wprowadzenie jednej stawki VAT należałoby powiązać przykładowo ze zmianą w podatkach dochodowych [Szczurek, 2015]. W podobnym tonie wypowiada się wiceminister odpowiedzialny za podatki. O jednej stawce VAT zaczynają mówić organizacje przedstawicielskie przedsiębiorców, wskazując, że wśród najbardziej oczekiwanych zmian w VAT przez mikroprzedsiębiorców jest wprowadzenie właśnie jednej stawki VAT[3]. Ujednolicenie stawek z perspektywy przedsiębiorców nie jest generalnie kwestionowane, jedna stawka niewątpliwie przyczyniłaby się do zmniejszenia kosztów przestrzegania obowiązków oraz zmniejszyłaby ryzyko prowadzenia działalności. Kwestią istotną, dla której prawdopodobnie nie udało się do tej pory podjąć zmian w kierunku uproszczenia struktury stawek VAT w Polsce, jest zapewnienie, przynajmniej względnej, neutral-

[3] Taki wniosek wynika z badania, ale pytanie ankietowe było sformułowane nieprecyzyjnie (chyba że taka była intencja) o wprowadzeniu jednej stawki podatku VAT 18% z wyłączeniem produktów pierwszej potrzeby [por. *Podatek VAT w Polsce…*, 2014, s. 8].

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 04:35:33

ności tej operacji z punktu widzenia osób o niższych dochodach. Niespełnienie tego warunku wydaje się, że nie pozwoli na poparcie przez żadną z głównych sił politycznych takiej reformy. Konieczne jest zatem, aby elementem reformy stawek VAT były stosowne zmiany „osłonowe", najlepiej w podatkach dochodowych, być może również w systemie zasiłków, gdyż PIT nie obejmuje zasadniczo rolników. Patrząc realnie na możliwość przeprowadzenia reformy stawek, wydaje się, że należałoby początkowo ograniczyć liczbę stawek obniżonych przez likwidację stawki 5% i pozostawienie stawki 8% na obecnym poziomie. Ta operacja dałaby wzrost dochodów budżetowych o ok. 3 mld zł, a brak obniżki do 7% obecnej stawki 8% dałby oszczędności rzędu 2 mld zł[4]. Pozwoliłoby to na obniżkę stawki podstawowej o 2 p.p. do 21%. Te 5 mld zł wystarczyłoby na sfinansowanie głębszej, niż zakładano od 2017 r., obniżki stawki podstawowej. Tym zmianom powinien towarzyszyć stosowny transfer środków, przykładowo przez ulgę dla najmniej dochodowych gospodarstw domowych. Transfer ten powinien być ograniczony i wstępnie nie powinien przekraczać 100 mln zł (kwota ta wymaga jeszcze precyzyjnego przeliczenia). Kwotę transferu można byłoby sfinansować z ograniczenia stosowania stawki obniżonej, przykładowo na usługi wstępu związanego z rozrywką i rekreacją. Kolejny etap reformy polegałby na dalszym obniżeniu stawki podstawowej do 18–19% i ograniczeniu zakresu stosowania stawki obniżonej jedynie do niewielkiej liczby towarów i usług. Pozwoliłoby to wygospodarować środki na dalsze wspieranie najmniej zarabiających przez system podatków dochodowych. Przy bardzo ograniczonym stosowaniu stawki obniżonej kwestia wprowadzenia jednej stawki nie byłaby już moim zdaniem priorytetowa.

Podsumowanie

Polski model stawek VAT nie odbiega od stosowanych w większości państw członkowskich Unii Europejskiej, jeśli chodzi o liczbę stawek obniżonych, różni się natomiast od zdecydowanej większości państw członkowskich, jeśli chodzi o zakres stosowania tych stawek, który w Polsce jest generalnie znacznie szerszy niż w innych państwach członkowskich. Istnieje zatem uzasadnienie do podjęcia prac nad racjonalizacją stawek i należałoby to zrobić już przy okazji zmian, które mają nastąpić zgodnie z ustawą o podatku od towarów i usług od 2017 r. Zmiany powinny być przeprowadzone równolegle ze zmianami „osłonowymi" dla najmniej zarabiających, co pozwoliłoby zyskać polityczną aprobatę rządzących, zwłaszcza przy założeniu neutralnego budżetowo charakteru tych zmian. Przeprowadzenie reformy podatkowej uprościłoby przede wszystkim stosowanie VAT w Polsce, przyczyniając się do bardziej przejrzystego i przyjaznego systemu dla przedsiębiorców, a co najważniejsze – do zmniejszenia u nich kosztów jego obsługi. Ograniczenie

[4] Obliczenia własne na podstawie danych Departamentu Podatku od Towarów i Usług Ministerstwa Finansów (skutki kasowe, w warunkach 2016 r.).

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 04:35:33

stawek obniżonych i adresowanie określonych celów gospodarczych i społecznych nie za pomocą podatku od towarów i usług, ale za pośrednictwem bezpośrednich transferów z wykorzystaniem przykładowo podatku dochodowego, poprawiłoby również skuteczność realizowanych polityk.

Bibliografia

A Study on the Economic Effects of the Current VAT Rates Structure, TAXUD/2012/DE/323, Vienna, 17 October 2013, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications / studies/vat_rates_structure_final_report.pdf [data dostępu: 10.08.2015].

Charlet A., Owens J., *An international perspective on VAT*, "tax notes international" 2010, Vol. 59, No. 12, www.oecd.org/ctp/consumption/46073502.pdf [data dostępu: 10.08.2015].

Cnossen S., *Is the VAT's Sixth Directive Becoming an Anachronism?*, "VAT Monitor" 2003, December.

European Commission, *VAT Rates Applied in the Member States of the European Union*, 1st January 2015, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation /vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf [data dostępu: 10.08.2015].

Famulska T., *Teoretyczne i praktyczne aspekty funkcjonowania podatku od wartości dodanej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2007.

Gaudemet P., Molinier J., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000.

Komisja Europejska, *Przegląd istniejącego prawodawstwa w zakresie obniżonych stawek VAT. Dokument do dyskusji*, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/ consultations/ tax/vat_rates/consultation_document_pl.pdf [data dostępu: 10.08.2015].

Komisja Europejska, *Zielona księga w sprawie przyszłości podatku VAT. W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT*, 1 grudzień 2010, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1439476232168&uri=CELEX:52010DC0695

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości podatku VAT w stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT, COM (2011) 851, 6 grudnia 2011.

Kuzińska H., *Jeśli menadżerowie chcą norweskich płac, to niech zgodzą się na norweskie podatki*, „Krytyka Polityczna", 14 lipca 2015, www.krytykapolityczna.pl/artykuly/gospodarka/20150714/kuzinska-jak-menadzerowie-chca-norweskich-plac-niech-zgodza-sie-na [data dostępu: 10.08.2015].

Lejeune I., Daou J., Maeijer S. de, *The European Commission's Communication on the future of VAT: a recipe for growth?*, "VAT Monitor 2" 2012.

Odpowiedź Ministra Finansów na interpelację poselską nr 33628, www.sejm.gov.pl [data dostępu: 10.08.2015].

Odpowiedź Ministra Finansów z dnia 15 października 2013 r. w sprawie uwag do projektu noweli ustawy o VAT, http://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/175779/175782/175786/dokument88287.pdf [data dostępu: 10.08.2015].

Oto pomysły PIS-u na gospodarkę, 3 lipca 2015, www.bankier.pl/wiadomosc/Oto-pomysly-PiS-u-na-gospodarke-3373966.html [data dostępu: 10.08.2015].

Owens J., Battiau P., Charlet A., *VAT's Next Half Century: Towards a Single-Rate System?*, "OECD Observer" 2011, No. 284, www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/3509/VAT_s_next_half_century:_Towards_a_single-rate_system_.html [data dostępu: 10.08.2015].

Owsiak S., *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013.

Podatek VAT w Polsce – problemy przedsiębiorstw sektora MŚP. Raport z badań, Pracodawcy RP, Warszawa 2014, www.komitetpodatkowy.pl/pobierz/134.html [data dostępu: 10.08.2015].

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 25/11/2026 04:35:33

Rogowska-Rajda B., *Podatek VAT a swoboda świadczenia usług w Unii Europejskiej*, [w:] T. Famulska, K. Znaniecka (red.), *Finanse – problemy – decyzje 2014*, cz. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice 2014.

Szczurek M., *Jestem zwolennikiem jednej stawki VAT*, 27 luty 2015, www.ekonomia.rp.pl/artykul/1182650.html [data dostępu: 10.08.2015].

Tratkiewicz T., *Podatek od towarów i usług jako narzędzie polityki fiskalnej w latach 2004–2013*, [w:] T. Famulska, K. Znaniecka (red.), *Finanse – problemy – decyzje 2014*, cz. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice 2014.

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r., nr 177, poz. 1054 z późn. zm.).

Wieloletni plan finansowy państwa 2011–2014, Warszawa, kwiecień 2011, www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/wieloletni-plan-finansowy-panstwa [data dostępu: 10.08.2015].

Wyrok NSA z dnia 6 maja 2015 r., sygn. akt I FSK 2105/13.

Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2015 r., sygn. akt I FSK 854/14.

Wyrok TSUE z dnia 28 października 2010 r. w sprawie C-49/09 *Komisja Europejska przeciwko Polsce* (EU:C:2010:644).

Towards Single VAT Rate – Benefits and Challenges on the Example of Poland

The aim of the study is to present proposals related to the effectiveness of most widespread models of VAT rates, characterize the current model in Poland and formulate initial proposals regarding its capacity or, possibly, the necessity to change. Furthermore, since the study seeks to formulate highly desirable GST (goods and services tax) rate model in Poland, an attempt was also made to evaluate the possibility of its introduction.

W kierunku jednej stawki VAT – korzyści i wyzwania na przykładzie Polski

Celem opracowania jest przedstawienie wniosków dotyczących efektywności najbardziej rozpowszechnionych modeli stawek w VAT, scharakteryzowanie funkcjonującego obecnie w Polsce modelu oraz sformułowanie wstępnych wniosków dotyczących jego wydajności, ewentualnie potrzeby jego zmiany. Podjęto również próbę sformułowania najbardziej pożądanego modelu stawek w podatku od towarów i usług w Polsce oraz ocenę możliwości jego wprowadzenia.