



Estoński CIT dla Polski

Potencjał, model wdrożenia i oczekiwane efekty

Ze szczególnymi podziękowaniami dla:

Kaliny Długosz, Bartosza Gazdy, Bartosza Gryziaka, Huberta Palewskiego,
Krzysztofa Piwódzkiego, Antoniego Rytla, Mateusza Soszyńskiego, Hanny Toczko,
Jacka Turka i Łukasza Więclawskiego

Warszawa, sierpień 2020 r.

Autorzy: Jan Sarnowski, Aleksander Łożykowski, Paulina Domaszczyńska

Współpraca: Anna Bartosiak, Jakub Chowaniec, Aleksander Gautier, Michał Polewiak

Redakcja: Jakub Nowak, Małgorzata Wieteska

Projekt graficzny: Anna Olczak

Współpraca graficzna: Liliana Gałązka, Tomasz Gałązka, Sebastian Grzybowski

Polski Instytut Ekonomiczny

Al. Jerozolimskie 87

02-001 Warszawa

© Copyright by Polski Instytut Ekonomiczny

ISBN 978-83-66306-88-2

Szanowni Państwo

Najwybitniejsi ekonomiści świata powtarzają, że bramą do rozwoju gospodarczego są inwestycje. Z kolei do wzrostu poziomu inwestycji prowadzi mądra polityka państwa, a do niej – innowacyjny system podatkowy. Dlatego tak cieszy mnie, że niedługo w Polsce pojawi się klucz uniwersalny do wszystkich tych zamków – maksymalnie proinwestycyjny system opodatkowania dochodów, czyli tzw. „Estoński CIT”.



Pod tymi dwoma słowami kryje się nie tylko zmiana fiskalna, ale też filozoficzna, bo oznacza ona całkowitą rewolucję w kontaktach państwa z przedsiębiorcami. Zyskają oni trzy rzeczy, najważniejsze dla rozwoju firmy: płynność, czas i stabilność. Przedsiębiorcy, którzy inwestują w rozwój własnej firmy zasługują na to by mieć zero innych zmartwień i to daje im właśnie system estoński – zero podatku CIT, zero godzin spędzonych na prowadzeniu odrębnej ewidencji podatkowej i zero zbędnych formalności. Dalekie od zerowych są natomiast korzyści z systemu. W ciągu kilku lat będą to setki tysięcy firm, które dzięki zaoszczędzeniu miliardów złotych oraz dziesiątek godzin potrzebnych na rozliczenie podatków stworzą dziesiątki tysięcy nowych miejsc pracy. Miejsc pracy w prężnie rozwijających się firmach, bezpiecznych od zawirowań związanych z kryzysami.

Od zawsze wyznajemy zasadę, że to co dobre dla przedsiębiorców jest dobre również dla Państwa. Przyjazny system podatkowy to najmocniejsze znane ludzkości paliwo napędzające inwestycje – zarówno te lokalne, jak i te strategiczne, pozwalające osiągnąć firmom nawet kilkukrotnie szybszy wzrost. Od Via Carpathia po Centralny Port Komunikacyjny i od walki o czyste powietrze po przekop Mierzei Wiślanej – system estoński nie tylko wspiera inne projekty ale też sam jest strategiczną inwestycją w przyszłość naszej gospodarki.

Nie jest to zresztą pierwszy raz kiedy estoński system wspiera kluczowe polskie inwestycje. 4 lutego 1937 roku jeden z najważniejszych wówczas strategicznych projektów – port w Gdyni – zamarzł na skutek mroźnej zimy. To specjalnie przystany estoński lodołamacz „Tasuja” odblokował wtedy polskim statkom możliwość żeglugi, a już rok później gdyński port obsłużył 30 razy więcej pasażerów niż większy port w Gdańsku.

Jak estoński lodołamacz kruszył lód, tak – wierzę – że Estoński CIT usunie bariery z drogi polskich przedsiębiorców, uodparniając ich na kryzysy i umożliwiając im wypływanie w poszukiwaniu nowych rynków, wynalazków i partnerów. Autorom raportu dziękuję za to, że przyjęli na siebie rolę nawigatorów po możliwościach jakie daje polskim przedsiębiorcom ten innowacyjny system. Jestem przekonany, że będzie on źródłem inspiracji dla wszystkich, którym na sercu leży to, by Państwo w innowacyjny sposób realizowało swój kluczowy gospodarczy cel – aby pomysł, praca i pasja nie znały ograniczeń w budowie Polski przyszłości.

Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów

Spis treści

Raport w liczbach	6
Kluczowe wnioski	7
Korzyści z reformy podatkowej	9
Wprowadzenie	15
Estoński CIT w Polsce – moment przełomu?	19
Bariery rozwoju sektora MŚP w Polsce i Europie	21
Otoczenie regulacyjne i koszty <i>tax compliance</i>	22
Płynność finansowa i dostęp do finansowania dłużnego	26
Uniwersalne rozwiązanie – Estoński CIT	29
CIT przyszłości – wyzwania i trendy	30
Reforma CIT w Estonii	37
Cele reformy	37
Założenia konstrukcyjne	37
Skutki ekonomiczne	41
<i>Distributed Profit Tax</i> w innych krajach	48
Chile	49
Austria	50
Mołdawia	51
Macedonia	52
Węgry	53
Gruzja	54
Łotwa	56
Ukraina	58
Niemcy	59

Efekty modelu estońskiego a sytuacja Polski	62
Inwestycje w kapitał rzeczowy	63
Inwestycje w kapitał ludzki i zmniejszenie bezrobocia	66
Produktywność	68
Forma prawna prowadzenia działalności	68
Propozycja rozwiązania dla Polski	70
Warunki wejścia do systemu estońskiego	70
Ścieżki przyspieszonego rozwoju	76
Oczekiwany koszt i efekty wdrożenia w Polsce systemu estońskiego	81
Wizja przyszłości	82
Podsumowanie	83
Spis infografik, map, tabel i wykresów	86
Bibliografia	88

Raport w liczbach

ok. 527 tys.

liczba MŚP, które w 2017 r.
nie pozyskały potrzebnego im
finansowania dłużnego

1,4 mln

liczba firm zmagających się
z problemami płynnościowymi

ok. 200 tys.

liczba polskich spółek,
które w 2021 r. będą mogły wybrać
estoński model rozliczenia CIT

2 mln

potencjalna liczba firm,
które mogą skorzystać z systemu
estońskiego (biorąc pod uwagę
zmianę formy z jednoosobowej
działalności gospodarczej
osoby fizycznej
na formę korporacyjną)

118 tys. PLN

średnia kwota, która co roku
zostanie na kontach firm
wybierających system estoński
w 2021 r.

+ 120 tys.

szacowany efekt w zatrudnieniu

+ 2 proc. PKB

szacowany efekt w wydatkach
inwestycyjnych w Polsce

Kluczowe wnioski

→ W 2000 r. Estonia wdrożyła innowacyjny sposób opodatkowania osób prawnych.

Klasyczny system CIT, oparty na pobieranych co miesiąc zaliczkach i corocznym rozliczeniu podatku, zastąpiono opodatkowaniem na etapie wypłaty zysku ze spółki. System ten obowiązuje w Estonii już 20 lat i jest bardzo pozytywnie oceniany, o czym świadczy zajmowanie przez Estonię wysokich pozycji w międzynarodowych rankingach konkurencyjności systemów podatkowych.

→ Czym jest Estoński CIT? To zobowiązanie podatkowe ściśle powiązane ze zdolnością płatniczą podatnika, w którym nie występuje ingerencja w proces inwestycyjny przedsiębiorcy, a samo rozliczenie jest maksymalnie proste. W efekcie zwiększa się płynność firm, powstaje dla nich zachęta do reinwestycji zysków, a czas poświęcany na rozliczenie podatku jest kilkukrotnie krótszy niż w przypadku klasycznego modelu CIT. Skutkuje to istotnym ułatwieniem prowadzenia działalności i dużymi oszczędnościami dla przedsiębiorców.

- **Estoński CIT zwiększa płynność.** Prawie 1/3 wszystkich spółek w Estonii posiadała w 2011 r. ponad pięćdziesięcioprocentowy wskaźnik płynności gotówkowej (stosunek gotówki do aktywów). Udział zysków zatrzymanych wzrósł średnio o 3,4 p.p. – porównując wartości dla okresu sprzed reformy (1995-1999) i po niej (2000-2004). Dato to firmom „poduszkę bezpieczeństwa” i uczyniło je bardziej odpornymi na dekonstrukcję.
- **Estoński CIT zmniejsza zadłużenie.** Udział zobowiązań (w tym kredytowych) w kapitale ogółem spadł w Estonii

średnio o 12,2 p.p. w porównaniu z wartościami dla okresu sprzed reformy (1995-1999) i po niej (2000-2004). Zadłużenie z tytułu pożyczek (udział kapitału pożyczkowego w aktywach ogółem) spadło średnio o 17 p.p. porównując okres sprzed reformy (1996-1999) i po niej (2000-2003). Firmy stały się dzięki temu mniej zależne od finansowania dłużnego i mogły pokryć znaczną część potrzebnych inwestycji finansowaniem własnym. Ponadto większy kapitał własny przełożył się na wyższą zdolność kredytową spółek, co dodatkowo poprawiło ich zdolność inwestycyjną. Na nowych regulacjach najbardziej skorzystały firmy sektora MŚP, które wcześniej borykały się z największymi trudnościami w dostępie do kapitału.

○ Estoński CIT wzmacnia konkurencyjność gospodarki i napędza inwestycje.

W wyniku reformy w latach 2000-2002 nastąpiło podwojenie stopy inwestycji, tj. zmiana o 17 p.p. Pozostawienie zysku w spółkach uwolniło potencjał rozwojowy firm co przełożyło się na ich szybki wzrost, a co za tym idzie – poprawę kondycji całej gospodarki. Reforma podatkowa doprowadziła do 9,1 procentowego wzrostu w bilansie obrotów kapitałowych, wzrostu konsumpcji o 1,4 proc. i wzrostu PKB o 2,9 proc. Wyniki badań ankietowych wśród podatników estońskich potwierdziły, że konstrukcja systemu podatkowego pozytywnie wpłynęła na decyzję o reinwestycji zysków u co drugiej spółki.

○ Estoński CIT jako tarcza antykryzysowa. Wzrost stopy oszczędności i zwiększenie

szenie płynności firm poprawia ich odporność na wahania koniunktury. Jest to szczególnie ważne przy niespodziewanych załamaniach na rynkach, takich jak w przypadku epidemii koronawirusa. Badania ankietowe wśród estońskich przedsiębiorców wskazują, że zwiększone oszczędności pomogły w przetrwaniu kryzysu gospodarczego 2008 r. aż 99 proc. firm.

- **Estoński CIT to szczelniejszy system podatkowy.** Odejście od roczności poboru podatku znacznie zmniejszyło optycalność agresywnej optymalizacji podatkowej. Efektem ubocznym była istotna poprawa jakości dokonywanej przez firmy sprawozdawczości i znaczne ograniczenie praktyki ukrywania zysków w sprawozdaniu finansowym.
- **Estonia liderem światowych rankingów.** Dzięki szczególnie korzystnemu modelowi opodatkowania Estonia jest od wielu lat liderem światowych rankingów jakości systemu podatkowego. Przekłada się to na zwiększenie jej atrakcyjności inwestycyjnej dla zagranicznego biznesu. W rankingu *Paying Taxes 2020* Estonia zajęła 12. miejsce spośród 189 badanych państw, a w rankingu *International Tax Competitiveness Index 2019* – drugie miejsce na 36. Zgodnie z badaniem *Doing Business 2020*, Estonia zajęła 12. miejsce spośród wszystkich wysoko rozwiniętych gospodarek krajów OECD pod względem łatwości rozliczenia podatków, a 14. miejsce pod kątem łatwości rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej. Estonia zajęła

również czwarte miejsce pod względem średniej ilości czasu potrzebnego do wypełnienia obowiązków podatkowych (zajęła pierwsze miejsce zaraz po liderach rankingu, którymi są raje podatkowe: Bahrajn, Hong Kong i Katar).

- **Estoński CIT dla przedsiębiorców i polskiej gospodarki.** Wdrożenie w Polsce estońskiego modelu opodatkowania dochodu spółek kapitałowych (tzw. Estońskiego CIT) jest odpowiedzią na szereg wyzwań stojących przed polską gospodarką. Stanowi impuls fiskalny zwiększający poziom inwestycji oraz lekarstwo na wiele problemów firm sektora MŚP, takich jak utrudniony dostęp do finansowania, zagrożenie utratą płynności, a także konieczność dostosowania się do skomplikowanego i szybko zmieniającego się otoczenia regulacyjnego.
- **Korzyści płynące z reformy CIT w Polsce.** Celem wdrożenia w Polsce Estońskiego CIT jest zapewnienie mniejszym firmom możliwości swobodnego rozwoju biznesu, w jak najmniejszym stopniu skrępowanego obciążeniami podatkowymi i administracyjnymi, przy jednoczesnym zachowaniu szczelności systemu podatkowego. Zmniejszenie barier rozwojowych, w szczególności wynikających z braku płynności finansowej, umożliwi firmom sektora MŚP realizację nieosiągalnych dotychczas inwestycji oraz wejście na drogę przyspieszonego wzrostu. Zapewnienie firmom stabilnego, przyjaznego otoczenia regulacyjnego sprawi, że decyzje gospodarcze będą w coraz większym stopniu podejmowane przez przedsiębiorców ze względów czysto ekonomicznych, bez obaw o ich konsekwencje podatkowe.

KORZYŚCI Z REFORMY PODATKOWEJ

**Zapewnienie mniejszym firmom
otoczenia podatkowego
maksymalnie sprzyjającego
swobodnemu rozwojowi biznesu**



Eliminacja barier rozwojowych
wynikających z obciążeń
podatkowych i administracyjnych

Zachowanie szczelności systemu
podatkowego

Umożliwienie MŚP realizacji
nieosiągalnych dotychczas
inwestycji

Umożliwienie MŚP wejście
na drogę przyspieszonego wzrostu
skali prowadzonej działalności

Zapewnienie firmom
stabilnego i przyjaznego otoczenia
regulacyjnego

Decyzje gospodarcze
będą w coraz większym stopniu
podejmowane
przez przedsiębiorców
ze względów
czysto ekonomicznych,
bez obaw o ich konsekwencje
podatkowe

Bariery rozwoju MŚP w Polsce	Niski poziom inwestycji prywatnych. Poziom inwestycji w Polsce jest nie tylko niższy od średniej krajów Unii Europejskiej, ale też znacząco odbiega od poziomu odnotowanego w Estonii, a nawet w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. W 2018 r. w Estonii firmy przeznaczyły na inwestycje 14,3 proc. PKB, w Unii Europejskiej 12,9 proc. PKB, a w Polsce – jedynie 9,8 proc. PKB. Odejście od tradycyjnego CIT polegającego na opodatkowaniu dochodów w momencie ich powstania na rzecz nałożenia podatku dopiero w chwili wypłaty zysków ma silnie proinwestycyjny charakter i przyczynia się do wzrostu kapitałów własnych przedsiębiorstw, poprawy ich płynności, zdolności kredytowej i produktywności, a tym samym stanowi akcelerator wzrostu gospodarczego i konkurencyjności całej gospodarki. Ten efekt jest szczególnie pożądanym w przypadku mniejszych przedsiębiorców, którzy w swojej codziennej działalności zmagają się z trudnościami w pozyskaniu finansowania na nowe przedsięwzięcia inwestycyjne.
	Bariery w dostępie do kapitału. Co trzeciej firmie z sektora MŚP nie udaje się pozyskać potrzebnego jej kapitału. Proponowany w Polsce Estoński CIT kierowany jest do sektora MŚP i będzie stanowić ułatwienie dostępu do finansowania dla firm, które najbardziej potrzebują kapitału. Rozwiązanie ma na celu wsparcie firm w ich rozwoju przez stworzenie rozwiązań ukierunkowanych na zachętę do akumulacji kapitału i inwestycji.
	Czasochłonne i skomplikowane rozliczenia CIT. Brak konieczności prowadzenia rachunkowości podatkowej przez estońskie spółki i obowiązek złożenia deklaracji podatkowej jedynie wtedy, gdy zysk jest ze spółki wypłacany, znacznie skróci czas potrzebny podatnikom na rozliczenie CIT, a w wielu przypadkach zredukuje go do zera. Nawet w przypadku wypłaty dywidendy, na wypełnienie całości obowiązków podatkowych z nią związanych wystarczy w Estonii 5 godzin rocznie, podczas gdy w Polsce rozliczenie CIT na zwykłych zasadach zajmuje prawie 12 razy tyle (59 godzin).
Mankamenty rozwiązania estońskiego	Brak wpływu na duże podmioty. Badania wskazują, że reforma miała niewielki wpływ na sytuację ekonomiczną dużych podatników. Zmiana konstrukcji podatku CIT miała największe przełożenie na przedsiębiorstwa mikro, małe i średnie. Z tego względu wdrażany w Polsce Estoński CIT został skierowany w pierwszej kolejności do mniejszych przedsiębiorstw. W ten sposób zapewnia się efektywną alokację środków budżetowych w sektorze, który najbardziej potrzebuje wsparcia.

	Unikanie opodatkowania: korzyści i zagrożenia. Powszechność zastosowania nowego modelu CIT w Estonii jest czynnikiem który zapewnia tam prostotę systemu podatkowego. Zmniejsza również opłacalność agresywnej optymalizacji podatkowej przez co przyczynia się do uszczelnienia systemu podatkowego. Z drugiej strony brak uzależnienia korzystania z Estońskiego CIT od spełnienia minimalnych warunków wejścia naraża jednak ten podatek na na ryzyko jego wykorzystania w międzynarodowych schematach optymalizacyjnych, na których zastosowaniu tracą również inne kraje UE. Z tego względu w polskiej propozycji przyjęto założenie, że zasady estońskie skierowane będą tylko do spółek bez zaangażowania kapitałowego w innych podmiotach i o prostej strukturze udziałowej (osoby fizyczne są wyłącznymi udziałowcami/akcjonariuszami spółki).
	Suboptymalna alokacja zasobów. W Estonii brakuje bezpieczników, które nakładałyby na przedsiębiorstwa obowiązek reinwestowania zysków. Jest to paradoks tego systemu, który choć maksymalnie proinwestycyjny (znoszący wiele barier i ograniczeń), jednocześnie nie gwarantuje, że firmy będą faktycznie przeznaczać zyski na nowe, innowacyjne projekty. Z tego względu w Polsce proponuje się równoległe utrzymanie dwóch systemów CIT i dopuszczenie do systemu estońskiego jedynie tych firm, które wykażą odpowiedni wzrost nakładów inwestycyjnych i zatrudnienia oraz utrzymają odpowiednią strukturę przychodów (z przewagą przychodów o charakterze innym niż pasywny).
Zasady Estońskiego CIT w Polsce	Firmy które wejdą w Estoński CIT nie będą płacić podatku od osiąganego na bieżąco zysku. CIT zostanie nałożony dopiero w momencie dystrybucji zysku. Jeśli zysk pozostanie w spółce. Podatek zostanie nałożony dopiero w momencie dystrybucji zysku. Jeśli zysk pozostanie w spółce (nie będzie wypłacony na rzecz udziałowca/akcjonariusza), wówczas co do zasady nie powstanie obowiązek zapłaty podatku (wyjątkiem jest sytuacja opuszczenia systemu). A zatem im dłużej środki pozostaną w firmie (zwiększając jej płynność i zdolność inwestycyjną oraz odporność na dekonstrukcję), tym wyższa korzyść podatkowa dla przedsiębiorstwa. Brak podatku to brak odrębnej rachunkowości podatkowej i minimum obowiązków administracyjnych. To także większa pewność prawa, mniejsza skłonność do optymalizacji podatkowej i więcej czasu na prowadzenie biznesu.

	Okres stosowania systemu estońskiego. Nowy sposób opodatkowania jest wybierany na czas czterech kolejnych lat podatkowych (zbieżnych z rokiem obrotowym w rozumieniu ustawy o rachunkowości). Jeśli po czterech latach podatnik nadal spełnia warunki wejścia w Estoński CIT, jego zastosowanie przedłuża się automatycznie na kolejne czteroletnie okresy, chyba że podatnik sam z tego zrezygnuje (złoży informację o rezygnacji w deklaracji składanej za ostatni rok podatkowy, w którym rozliczał się na preferencyjnych zasadach). Przekroczenie przez przedsiębiorcę progu 50 mln PLN rocznych obrotów w trakcie stosowania Estońskiego CIT nie oznacza automatycznego opuszczenia systemu. Podatnik może kontynuować rozliczanie na zasadach „estońskich” do końca rozpoczętego czteroletniego okresu. Stawki podatkowe. Prowadzenie działalności poprzez spółkę kapitałową oznacza teraz objęcie wypłacanych zysków CIT (na poziomie spółki) oraz PIT (na poziomie wspólnika). Łączne obciążenie to 34,39 proc. w przypadku „większego podatnika” (objętego standardową, 19-procentową stawką CIT) i 26,29 proc. w przypadku tzw. „małego podatnika” (stosującego preferencyjną, 9-procentową stawkę CIT). System estoński skierowany jest do przedsiębiorstw o prostej strukturze udziałowej, w której wspólnik będący osobą fizyczną jest blisko spółki i często aktywnie uczestniczy w prowadzonej przez nią działalności. Z tego względu wypłacany ze spółki zysk zostanie objęty preferencyjną, łączną stawką podatku (CIT i PIT) wynoszącą 25 proc. dla małego podatnika i 30 proc. w przypadku większych firm. Dla spółek najbardziej aktywnych inwestycyjnie, przewidziana została specjalna obniżona stawka „na wyjściu”, która będzie zachęcać firmy do jeszcze szybszego rozwoju.
Kryteria udziału w akceleracji	Próg przychodowy. Estoński CIT będzie skierowany do spółek z sektora MŚP, których przychody nie przekraczają 50 mln PLN. Oznacza to, że będą mogły z niego skorzystać prawie wszystkie spółki – próg przychodowy spełniony jest przez około 97 proc. spółek kapitałowych. W Polsce działa ok. 200 tys. spółek kapitałowych, w których udziałowcami są wyłącznie osoby fizyczne. Na Estońskim CIT zyskają nie tylko przedsiębiorcy, ale także pracownicy i cała gospodarka. Największym beneficjentem będą ci podatnicy, którzy mają relatywnie największe problemy z pozyskaniem kapitału na rozwój – mniejsze przedsiębiorstwa, które poszukują środków na nowe inwestycje i rozwój swojego biznesu. Obok przedsiębiorców beneficjentem będą także pracownicy, ponieważ zwiększy się popyt na ich pracę, a dzięki inwestycjom wzrośnie także jej efektywność (pracownicy dostaną lepsze narzędzia pracy). Poprawi to wysokość wynagrodzeń, a nowo stworzone miejsca pracy, dzięki wzmocnionej płynności firm, będą lepiej zabezpieczone przed skutkami wahań koniunktury. Skorzysta również gospodarka, dla której motorem napędowym są szybko rozwijające się przedsiębiorstwa – dokonywane przez nie inwestycje, rosnące zatrudnienie i skala ich działalności.

	Udziałowcy spółki. Z opodatkowania na estońskich zasadach mogą skorzystać spółki kapitałowe, w których wspólnikami są wyłącznie osoby fizyczne. Wynika to z celu projektowanej regulacji. Jej założeniem jest wsparcie płynności i danie impulsu inwestycyjnego u określonej grupy przedsiębiorców. Przedsiębiorstwa większe i należące do grup kapitałowych mają szerokie możliwości pozyskania finansowania. Nie są one dostępne dla podmiotów o prostej strukturze własnościowej. Firmy w systemie estońskim nadal posiadają możliwość ekspansji zagranicznej przez zakładanie oddziałów czy filii w innych państwach. Wyłączone jest jedynie bezpośrednie zaangażowanie kapitałowe spółki w innych podmiotach. Warto wskazać, że osoby fizyczne, będące udziałowcami /akcjonariuszami spółek korzystających z systemu estońskiego, mogą posiadać udziały w innych spółkach i prowadzić za ich pośrednictwem działalność w Polsce i za granicą. System estoński ma stanowić akcelerację wzrostu małego biznesu o prostej strukturze. Dopuszczenie do systemu skomplikowanych struktur powiązań kapitałowych, rodzi poważne ryzyka związane z unikaniem opodatkowania – firma korzystająca z systemu estońskiego mogłaby pełnić rolę spółki pośredniczącej w łańcuchu transakcji optymalizacyjnych. w szczególności zaś mogłoby skutkować tym, iż spółka korzystająca z systemu estońskiego pełniłaby rolę spółki pośredniczącej w łańcuchu transakcji optymalizacyjnych.
	Warunek zatrudnienia. Warunkiem skorzystania z nowych zasad opodatkowania jest zatrudnianie co najmniej 3 pracowników. Mając na uwadze trudności finansowe mniejszych podmiotów w pierwszych latach prowadzenia działalności, warunek dotyczący zatrudnienia nie musi być spełniony w roku rozpoczęcia działalności i w dwóch latach podatkowych bezpośrednio po nim następujących, jeśli zostaje spełniony w wyniku systematycznego wzrostu zatrudnienia (tj. corocznie o co najmniej jednego zatrudnionego począwszy od drugiego roku podatkowego), aż do osiągnięcia wymaganego poziomu 3 pracowników. Próg zatrudnienia ustalono na podstawie danych PARP, które wskazują, że przeciętna wielkość przedsiębiorstwa w Polsce to 4,7 osoby pracujące i 3,3 osoby zatrudnione. Warunek ten nie będzie stanowił przeszkody dla spółek, które chcą się intensywnie rozwijać. Elementem zrównoważonego wzrostu jest bowiem zaangażowanie minimalnego kapitału ludzkiego. Wprowadzenie modelu estońskiego jest elementem strategii mającej na celu przeciwdziałanie negatywnym następstwom ekonomicznym koronawirusa, w tym zwiększenie zatrudnienia w gospodarce. Obok przedsiębiorców beneficjentem Estońskiego CIT będą również pracownicy, ponieważ w efekcie jego wdrożenia powstaną w Polsce nowe miejsca pracy: lepiej płatne, odporne na kryzysy gospodarcze, a dzięki dynamicznie powiększającej się skali działalności firm – oferujące szybką ścieżkę rozwoju.

	Brak zaangażowania kapitałowego, obowiązek prowadzenia głównie działalności operacyjnej i reinwestycji. Warunkiem skorzystania z systemu estońskiego jest nieposiadanie zaangażowania kapitałowego w innych podmiotach. Celem tego zastrzeżenia jest zapewnienie maksymalnie prostej struktury firmy oraz prowadzenia działalności gospodarczej bezpośrednio przez spółkę. Warunek ten jest wzmacniany przez obowiązek wykazania, że przychody operacyjne są przeważające w działalności firmy oraz że spółka wykazuje systematyczny wzrost nakładów inwestycyjnych.
Niższe opodatkowanie na wyjściu	Spółki objęte Estońskim CIT skorzystają z korzystnych zasad opodatkowania przy wyjściu z systemu. Jego przedmiotem będą kategorie prawa bilansowego (zysk księgowy), a płatność rozłożona będzie na nieobciążone opłatami raty. Aby dodatkowo przyspieszyć wzrost firm rozliczających się w sposób estoński, te z nich które wykazą znaczne nakłady inwestycyjne, skorzystają z preferencyjnej, obniżonej stawki podatku.
Oczekiwane skutki regulacji w Polsce	Lepszy dostęp do finansowania wynikający z oszczędności podatkowej będzie miał istotny wpływ na budowanie kapitałów własnych spółek, poprawę ich płynności, wzmocnienie aktywności inwestycyjnej, dodatkowe zatrudnienie i zwiększenie produktywności pracy. Spółki objęte systemem estońskim będą mieć wyższą niż obecnie zdolność kredytową i większą odporność na kryzysy. Gdyby efekty reformy CIT były w Polsce takie jak w Estonii, skutkowałyaby ona wzrostem zatrudnienia o blisko 120 tys. osób oraz byłaby źródłem dodatkowych inwestycji, których roczna wartość odpowiadałaby blisko 2 proc. PKB. System estoński to także potencjalna oszczędność ok. 11 mln roboczogodzin poświęconych rocznie przez małe firmy na rozliczanie CIT w Polsce. Zwiększenie płynności firm oraz przekładający się na wzrost zatrudnienia impuls inwestycyjny są szczególnie istotne dla przeciwdziałania skutkom spowolnienia gospodarczego wywołanego pandemią COVID-19. Czyni to wdrożenie w Polsce Estońskiego CIT priorytetowym i kluczowym elementem programu podatkowego restartu polskiej gospodarki.

Wprowadzenie

Celem opracowania jest wskazanie ścieżki wdrożenia modelu estońskiego do polskiego systemu podatkowego przy uwzględnieniu doświadczenia Estonii oraz innych państw stosujących podatkowe narzędzia wsparcia reinwestycji zysków.

System podatkowy jest kluczowym narzędziem wspierania polityki gospodarczej. Pomimo, że jego głównym zadaniem jest realizacja celów fiskalnych, tzn. zabezpieczenie koniecznych dla sprawnego działania państwa wpływów budżetowych, realizacja przy pomocy systemu podatkowego innych polityk, np. społecznej czy gospodarczej, prowadzi często do efektu synergii, szczególnie gdy skutkiem tych działań jest poszerzenie bazy podatkowej, a w ślad za tym zwiększenie środków pozostających do dyspozycji władzy publicznej.

Ocena systemu podatkowego stanowi jedną z głównych przesłanek wpływających na chęć przedsiębiorców do inwestowania. Podejmując decyzję o zaangażowaniu kapitału, biorą oni pod uwagę zarówno wysokość i strukturę obciążeń podatkowych oraz dostępność różnorodnych zachęt fiskalnych, jak również czynniki takie jak pewność i przewidywalność prawa, złożoność przepisów podatkowych, a także czasochłonność i koszt wykonania nakładanych na firmy obowiązków sprawozdawczych i administracyjnych (tzw. *compliance costs*) (OECD, 2010).

Proinwestycyjne zachęty podatkowe przyjmują najczęściej formę ulg i zwolnień podatkowych, np. zmniejszenia podstawy opodatkowania, stawki lub samego podatku. Mogą jednak mieć również postać alternatywnego systemu opodatkowania, tak jak np. gwarantujący maksymalną prostotę

rozliczenia działalności gospodarczej ryczałt od przychodów ewidencjonowanych czy karta podatkowa. Taki ogólny charakter ma również wdrożony w Estonii, na Łotwie i w Gruzji prosty, proinwestycyjny system opodatkowania dochodów osób prawnych (tzw. Estoński CIT).

Wadą większości obserwowanych na świecie zachęt podatkowych wspierających inwestycje jest skomplikowanie i czasochłonność obsługi ich stosowania (Holland, Vann, 1998; Toder, 2011; Abeler, Jäger, 2013). Przejawia się ona w konieczności realizacji szeregu dodatkowych obowiązków administracyjnych i sprawozdawczych. Dodatkowym utrudnieniem jest podatność dostępnych ulg na nadużycia, co stawia uczciwe firmy przed koniecznością szerokiego uzasadniania ekonomicznego tła ich stosowania. O ile nie jest to barierą dla wielkich inwestorów, ryzyka związane ze stosowaniem podatkowych narzędzi wspierania inwestycji znacznie utrudniają korzystanie z ulg firmom sektora MŚP, dla których koszt stałej, profesjonalnej obsługi stosowanych ulg stanowić może wysoki i trudny do przekroczenia próg wejścia. Z drugiej strony przeznaczone dla firm sektora MŚP uproszczone sposoby rozliczenia podatków, w szczególności ryczałty, utrudniają lub wręcz uniemożliwiają zastosowanie u ich beneficjentów ulg wspierających inwestycje. Estoński CIT jest modelem opodatkowania, który łączy

w sobie maksymalną proinwestycyjność | osiągniętych przez spółki, a przy tym zdejmując z przedsiębiorstw szereg obowiązków z prostotą rozliczenia. Gwarantuje najwyższy stopień wsparcia dla reinwestycji zysków sprawozdawczych.

Estoński CIT to uzupełnienie ekosystemu wspierania inwestycji w Polsce

Preferencje podatkowe są odstępstwem od standardowych rozwiązań przyjętych w danym systemie podatkowym (Ministerstwo Finansów, 2018). Przez kilkadziesiąt preferencji działających w polskim systemie podatkowym, państwo realizuje szereg funkcji pozafiskalnych, w tym zachęca do inwestycji i innowacyjności. Preferencje podatkowe mogą przybierać różne formy: są to najczęściej ulgi, zwolnienia, obniżone stawki czy zaniechania poboru. Spośród preferencji w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT), ukierunkowane na pobudzanie inwestycji i innowacji są w szczególności:

- ulga na badania i rozwój (dodatkowe odliczenie od podstawy opodatkowania);
- IP-Box (obniżona stawka);
- 9-procentowa stawka CIT dla małych podatników (obniżona stawka);
- specjalne strefy ekonomiczne i Polska Strefa Inwestycji (zwolnienie);
- hipotetyczny koszt kapitału własnego (dodatkowe koszty);
- przyspieszona lub jednorazowa amortyzacja (szybsze rozpoznanie kosztów);
- jednorazowe odliczenie straty lub rozliczanie straty wstecz (szybsze wykorzystanie strat);
- ulga na złe długi (urealnienie przychodów przez pomniejszenie podstawy opodatkowania).

Jest to skomplikowana siatka wzajemnie uzupełniających się preferencji podatkowych. Korzystanie z nich wymaga nakładów oraz sprawnego aparatu służącego ich obsłudze – zarówno po stronie przedsiębiorcy, jak i administracji skarbowej. Stanowi to znaczne utrudnienie dla mniejszych firm i jest szczególnie odczuwalne przez te z nich, które znajdują się w fazie szybkiego rozwoju i pilnie potrzebują zarówno proinwestycyjnego impulsu fiskalnego, jak i braku czasochłonnych obciążeń administracyjnych.

W Estonii nie występują żadne z wyżej wymienionych ulg. CIT nie jest płacony tak długo, jak długo zyski są reinwestowane. Zobowiązanie podatkowe powstaje dopiero

w momencie dystrybucji zysku, czyli przeznaczenia go na cele konsumpcyjne. Wyłącznie od woli wspólników zależy czy i kiedy powstanie zobowiązanie podatkowe spółki. Dzięki temu konstrukcja podatku estońskiego jest maksymalnie ukierunkowana na wsparcie inwestycji. Ewentualne dodatkowe preferencje mogą powstawać tylko na etapie realizacji zysku z dokonanych inwestycji, ale ceniąc prostotę systemu, w Estonii nie wprowadzono żadnych dodatkowych ulg w CIT.

System estoński to nie tylko wsparcie inwestycji, ale również znaczne uproszczenie rozliczeń podatkowych przedsiębiorców. W Polsce takie systemowe uproszczenia realizowane są jedynie względem osób fizycznych i przyjmują formę tzw. ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych oraz tzw. karty podatkowej. Stosując ryczałt podatnik nie musi przejmować się ustalaniem kosztów uzyskania przychodów, które jest czasochłonne i powiązane z ryzykiem. Podatek jest obliczany jedynie w powiązaniu z uzyskanym przychodem. Przy rozliczeniu za pomocą karty podatkowej obowiązek podatkowy oderwany jest od faktycznie uzyskanego przychodu czy dochodu, zależy jedynie od takich okoliczności jak rodzaj wykonywanej działalności, miejsce jej prowadzenia (populacja na danym obszarze) oraz stan zatrudnienia. W przypadku korzystania z karty podatkowej podatnik nie śledzi swoich przychodów i kosztów na potrzeby rozliczeń podatkowych.

W Polsce, w przeciwieństwie do innych krajów (np. Japonii czy Łotwy), ryczałtowe rozliczenia nie dotyczą tzw. małych podatników CIT. Obejmują ich jedynie wybrane uproszczenia dotyczące terminów rozliczeń, amortyzacji podatkowej, ulgi badawczo-rozwojowej, wsparcia w ramach Polskiej Strefy Inwestycji oraz zasad rachunkowych. System estoński dla podatników CIT jest więc rewolucją w podejściu do opodatkowania korporacyjnej formy prowadzenia biznesu w Polsce.

“ W wyniku szeregu modyfikacji obecne brzmienie ustawy o podatku dochodowym straciło wiele ze swojego pierwotnego znaczenia. [...] W szczególności szereg ulg i zwolnień podatkowych, które dziś można uznać za niespełniające swoich celów, należy wymienić jako niedociągnięcia w obowiązującym prawie dotyczącym podatku dochodowego. Włączenie do prawa dużej liczby specjalnych przepisów doprowadziło do sytuacji, w której stosunkowo łatwo jest znaleźć sposoby na uniknięcie podatku dochodowego. Z punktu widzenia państwa szczególnym problemem okazało się korzystanie przez przedsiębiorstwa z rajów podatkowych w celu uniknięcia zapłaty podatku dochodowego w Estonii. ”

Siim Kallas, estoński minister finansów w czasie przemówienia w parlamencie podczas pierwszego czytania założeń reformy CIT w 2000 r.
<http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199911101300> [dostęp: 30.05.2020].

Istotą tzw. Estońskiego CIT jest brak poboru podatku (zaliczek i wpłat rocznych) tak długo, jak długo dochód pozostaje w firmie wzmacniając jej płynność i ułatwiając inwestycje. Jego konsekwencją jest redukcja rozliczeń i sprawozdawczości podatkowej do minimum. Ponad dwudziestoletnie stosowanie tego rozwiązania w Estonii potwierdziło jego pozytywny wpływ na kondycję firm sektora MŚP i całej gospodarki. Co istotne jest to wpływ stały, niezależny od przemian geopolitycznych (wejście Estonii do UE w 2004 r. i przyjęcie przez nią Euro w 2011 r.) czy stadium cyklu koniunkturalnego. Jego wdrożenie skutkowało dokapitalizowaniem firm, co doprowadziło do zwiększenia ich produktywności, skali prowadzonej przez nie działalności i wzrostu zatrudnienia, a także wsparło racjonalizację struktury organizacyjnej i właścicielskiej przedsiębiorstw. Największymi beneficjentami systemu – w krajach, w których już funkcjonuje – są firmy sektora MŚP, którym system otworzył ścieżkę szybkiego rozwoju. System estoński stanowi również istotny czynnik zachęcający do podjęcia działalności gospodarczej – jest jedną z przyczyn, dla których Estonia charakteryzuje się jedną z najwyższych w Unii Europejskiej liczbą *start-upów* w ujęciu *per capita*.

Zwiększenie płynności finansowej firm uczyniło gospodarkę Estonii szczególnie odporną na wahania koniunktury. Estonia pomyślnie przeszła kryzys finansowy 2007-2009 i zamrożenie gospodarki będące skutkiem epidemii COVID-19. W dobrym stanie są nie tylko zarejestrowane

w Estonii firmy ale i jej finanse publiczne. Napływ krajowych i zagranicznych inwestycji prowadzi do intensyfikacji i wzrostu efektywności prowadzonej w kraju działalności gospodarczej, co przekłada się na uzyskanie wyższych wpływów podatkowych. W warunkach niskiego opodatkowania oraz prostoty i przejrzystości rozliczeń zmniejsza się opłacalność agresywnych optymalizacji podatkowych i nieopodatkowanego transferowania zysku za granicę, co skutkuje zwiększeniem szczelności systemu podatkowego.

Podjęta przez Polskę decyzja o wdrożeniu podatku estońskiego dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców ma na celu uzupełnienie systemu CIT o rozwiązania, które pozwolą na uwolnienie potencjału rozwojowego polskich firm. Podstawą dla stworzenia polskiego modelu Estońskiego CIT są doświadczenia Estonii, Łotwy i Gruzji, a także innych państw stosujących narzędzia wsparcia reinwestycji zysków. Oczekiwane efekty estońskiej drogi w zakresie wspierania nowych inwestycji, wzmocnienia płynności i produktywności przedsiębiorstw oraz wzrostu gospodarczego stanowią koło zamachowe programu podatkowego restartu polskiej gospodarki po okresie jej zamrożenia w związku z epidemią COVID-19. Stworzenie systemu podatkowego wspierającego powstawanie nowych oraz rozwój już istniejących inwestycji będzie skutkowało powstawaniem nowych miejsc pracy, a wzmocnienie płynności finansowej firm zapewni im stabilność, zabezpieczając je przed dekoniunkturą.

“

Dopóki przedsiębiorstwo nie generuje zysków większych niż koszt zaangażowanego kapitału, dopóty nie tworzy bogactwa, ale niszczy je. Nieważne, że płaci podatki, tak jakby uzyskiwało rzeczywiste dochody. Przedsiębiorstwo wciąż oddaje gospodarce mniej niż od niej bierze.

”

Peter Drucker, *The Information Executives Truly Need*, 1995.

ESTOŃSKI CIT W POLSCE – MOMENT PRZEŁOMU?

Planowane wprowadzenie w Polsce systemu opodatkowania dochodów w momencie dystrybucji będzie momentem przełomowym dla trendu wdrażania na świecie nowych, alternatywnych sposobów opodatkowania osób prawnych. Od wypracowania koncepcji budowy systemu opartego na przepływach pieniężnych (*cash-flow*) minęły ponad cztery dekady, a od jego bardzo wysoko ocenianego wdrożenia w Estonii dzieli nas już jedno pokolenie. Mimo to, do tej pory było to rozwiązanie wdrażane jedynie przez mniejsze gospodarki, często znajdujące się w fazie kryzysu. Wraz z jego przyjęciem w Polsce, podatek od dystrybuowanych zysków pierwszy raz zastąpi zwykły CIT w dużym kraju o stabilnej gospodarce i dużym, czekającym na uwolnienie potencjale rozwojowym.

Jego wdrożenie da polskim przedsiębiorcom znaczną przewagę, zarówno wobec konkurentów z regionu, jak i z terenu całej Unii Europejskiej. W 2021 r. nawet ponad połowa firm na świecie stosujących tę nowoczesną formę opodatkowania dochodów może być zarejestrowana właśnie w Polsce. Światowa liczba firm rozliczających się w najbardziej innowacyjny, proinwestycyjny i niekłopotliwy sposób wzrośnie dzięki temu w bardzo krótkim czasie ponad dwukrotnie.

Tak duża zmiana w strukturze globalnego opodatkowania dochodu na korzyść firm zarejestrowanych w Polsce będzie również impulsem dla wielu krajów do dokonania reewaluacji rodzimych systemów podatkowych oraz podjęcia decyzji o dołączeniu do grupy państw – pionierów stosujących to rozwiązanie. Biorąc pod uwagę bardzo wysokie lokaty krajów stosujących estoński model opodatkowania w rankingach konkurencyjności systemów podatkowych oraz oczekiwany skokowy wzrost skali jego zastosowania, wdrożenie tego rozwiązania w Polsce pozwala oczekiwać jego dalszego, szybkiego rozprzestrzeniania się w innych krajach świata. Byłby to naturalny i oczekiwany proces transformacji krajowych systemów opodatkowania dochodów w kierunku wytyczonym przez Estonię i Polskę. Alternatywnie, jeśli inne państwa nie podążą tą drogą, nowe podejście do opodatkowania dochodów w Polsce stworzy trwałą przewagę konkurencyjną polskich firm. Skutkiem takiego scenariusza będzie – podobnie jak ma to miejsce od 20 lat w Estonii – skokowe wzmocnienie polskiej gospodarki przez przyływ kapitału inwestycyjnego i znacznie szybszy, szczególnie wobec innych państw regionu, wzrost konkurencyjności i produktywności polskich firm.

Wpływ estońskiego CIT na inwestycje w przedsiębiorstwach

Według badań amerykańskiego think tanku National Bureau of Economic Research (NBER) opodatkowanie zatrzymanych zysków działa destabilizująco na sytuację przedsiębiorstw (Hsieh, Parker, 2006). Zmniejszenie funduszy wewnętrznych przekłada się na zmniejszenie inwestycji i pogorszenie sytuacji konkurencyjnej tych podmiotów, które w prowadzonej działalności natrafiają na bariery w pozyskaniu finansowania.

» **Tabela 1.** Porównanie wybranych elementów systemu podatkowego Estonii i Polski

Wybrane dane dotyczące systemu podatkowego	Estonia	Polska
Data wprowadzenia systemu CIT ukierunkowanego na wsparcie reinwestycji zysków	2000	2021 ¹
Liczba spółek kapitałowych, które obejmie estoński CIT (wg kryterium przychodowego) (dane MF w Polsce i Estonii)	102 400	257 168
Procentowy udział spółek kapitałowych kwalifikujących się do objęcia estońskim modelem CIT (kryterium przychodowe)	100 proc.	97 proc.
Czas niezbędny do wypełniania obowiązków podatkowych przez przeciętne przedsiębiorstwo, dane za rok 2018 (World Bank Group, PwC, 2020)	50 h rocznie	334 h rocznie
Czas poświęcony na wypełnienie obowiązków podatkowych przez przeciętne przedsiębiorstwo wyłącznie w zakresie CIT, dane za 2018 r. (PWC, 2020)	5 h rocznie	59 h rocznie
Miejsce w rankingu <i>Paying Taxes 2020</i> (na 189 miejsc)	12	77
Miejsce w rankingu <i>International Tax Competitiveness Index</i> 2019 pod względem oceny systemu CIT (na 36 miejsc) (Bunn, 2019; World Bank Group, PwC, 2020)	2	13

¹ Dane Ministerstwa Finansów w Polsce i Estonii.

Bariery rozwoju sektora MŚP w Polsce i Europie

Małe i średnie firmy pełnią kluczową rolę w gospodarce Unii Europejskiej. 25 mln małych i średnich przedsiębiorstw stanowi ok. 99 proc. wszystkich firm działających w Europie (Komisja Europejska, 2020) i w sumie wytwarza ponad 50 proc. europejskiego PKB. W sektorze MŚP zatrudnienie znajduje ok. 100 milionów pracowników, co odpowiada za 2/3 miejsc pracy w sektorze prywatnym (Parlament Europejski, 2016). Stopa wzrostu zatrudnienia utrzymywana jest w nich na dwukrotnie wyższym poziomie niż w przypadku dużych przedsiębiorstw. W okresie 2012-2016 sektor MŚP wytworzył 85 proc. nowych miejsc pracy. Dobra kondycja sektora MŚP ma kluczowe znaczenie dla europejskiej gospodarki.

Działając w jednym otoczeniu gospodarczym z dużymi podmiotami, małe firmy napotykają na charakterystyczne dla nich trudności. Do kluczowych przeszkód w rozwoju sektora MŚP należą: znalezienie klientów (25 proc.), dostęp do wykwalifikowanej kadry roboczej lub zarządzającej (18 proc.), konkurencja (14 proc.), otoczenie regulacyjne (13 proc.), koszty produkcji lub pracy (13 proc.) oraz dostęp do finansowania (10 proc.) (Komisja Europejska, 2016). W efekcie ich występowania, w porównaniu z dużymi firmami,

podmioty mniejsze (mikro, małe i średnie) osiągają gorsze wyniki w zakresie rentowności, rotacji pracowników, czy innowacyjności. Aby ułatwić rozwój sektora MŚP, Komisja Europejska rekomenduje państwom podjęcie następujących działań (Komisja Europejska, 2020):

- redukcję obciążeń administracyjnych i zwiększenie dostępu do rynku,
- zaspokojenie potrzeb finansowych (zwiększenie dostępu do finansowania),
- wsparcie w zakresie transformacji cyfrowej i wejścia na ścieżkę zrównoważonego rozwoju.

Wnioski z analiz przeprowadzonych przez Komisję Europejską znajdują odzwierciedlenie w badaniach przeprowadzonych w Polsce. W 2018 r. wśród największych barier w rozwoju sektora MŚP respondenci wymienili niestabilność prawa (76 proc.), nadmiar obowiązków biurokratycznych (67 proc.), koszty pracy (67 proc.), skomplikowane prawo gospodarcze (54 proc.), wysokie podatki (46 proc.), samowolne i arbitralne decyzje urzędników (44 proc.), powolne rozstrzyganie sporów sądowych (33 proc.), kontrole urzędu skarbowego i innych instytucji (22 proc.) oraz bariery inwestycyjne (11 proc.) (Komisja Europejska, 2020).



▼ **Tabela 2. Wybrane dane na temat polskiego sektora MŚP**

2,19 mln	liczba przedsiębiorstw w sektorze MŚP (GUS, 2020a; 2020b)
68 proc. PKB	powstaje w sektorze MŚP (Eurostat, 2020)
6,2 mln	osób znajduje zatrudnienie w sektorze MŚP (dane za 2017 r.)
99,5 mld PLN	nakłady inwestycyjne sektora MŚP w 2018 r. (45,6 proc. wartości nakładów całego sektora przedsiębiorstw)
45,4 tys. PLN	nakłady inwestycyjne ogółem sektora MŚP w przeliczeniu na jedną firmę w 2018 r.
67 proc.	odsetek nakładów inwestycyjnych w sektorze MŚP sfinansowanych środkami własnymi w 2016 r.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych GUS i Eurostatu.

OTOCZENIE REGULACYJNE I KOSZTY TAX COMPLIANCE

Wyniki badań Parlamentu Europejskiego wskazują, że dla europejskich przedsiębiorstw coraz bardziej uciążliwe stają się bariery administracyjne (Komisja Europejska, 2016). Na skomplikowane otoczenie regulacyjne uskarża się aż 13 proc. przedsiębiorców. W 2015 r. na bariery administracyjne skarżyło się o 7 p.p. więcej firm niż w 2009 r. W 2014 r. aż 97 proc. respondentów wskazało na potrzebę uproszczenia procedur podatkowych dla nowych spółek oraz identyfikowania i eliminowania innych przeszkód w ustawodawstwie krajowym (Komisja Europejska,

2015). Z kolei z poparciem na poziomie 95 proc. spotkała się inicjatywa rozpoczęcia unijnej kampanii na rzecz ograniczenia biurokracji dla MŚP.

Badania udziału całkowitych kosztów obciążenia administracyjnego (w stosunku do PKB) pokazują, że Włochy, Hiszpania, Polska, Grecja i Węgry znajdują się w grupie najbardziej zbiurokratyzowanych państw (udział od 4,6 proc. do 6,8 proc.). Najniższe wyniki zaobserwowano w Finlandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Danii i Irlandii (1,5-2,4 proc.) (Komisja Europejska, 2016).

Całkowite koszty przestrzegania przepisów podatkowych (tax compliance costs): suma wszystkich kosztów przestrzegania przepisów i powiązanych z nimi obowiązków administracyjnych. Składają się na nie koszty bezpośrednie i pośrednie, m.in. wydatki na rejestrację, fakturowanie, prowadzenie księgowości i ewidencji podatkowej, koszty kontroli podatkowych i sporów sądowych, koszty uzyskania informacji na temat przepisów podatkowych oraz obowiązującej praktyki lub linii interpretacyjnej, koszty zewnętrznych usługodawców i własnego personelu (w tym wynagrodzenia, ubezpieczenia społeczne i świadczenia dodatkowe) oraz koszty inne niż osobowe (np. komputery).

W 2018 r. Komisja Europejska, we współpracy z KPMG oraz GfK, przeprowadziła pogłębianą analizę porównawczą w zakresie kosztów przestrzegania przepisów podatkowych (*tax compliance costs*) (Komisja Europejska, 2018). Konkluzje z badania były następujące:

Małe firmy są szczególnie wrażliwe na dynamiczne zmiany w przepisach podatkowych.

Nakłada się na nie średnio większy ciężar wynikający z konieczności wypełnienia obowiązków podatkowych. Przyczyną są częste zmiany przepisów i ich złożoność, skomplikowany język przepisów podatkowych, istnienie wielu różnych aktów prawnych regulujących kwestie podatkowe, napięte terminy płatności i wysokie koszty doradztwa podatkowego.

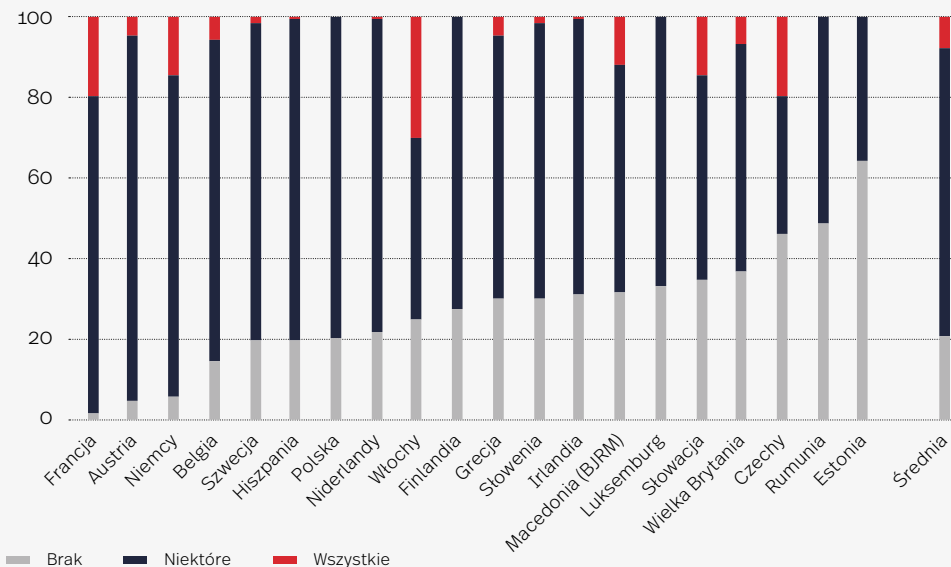
Rozliczenie podatków jest kłopotem dla firm. Prawie 40 proc. polskich przedsiębiorstw

uważa rozliczenia CIT za bardzo dokuczliwe (jest to poziom zbliżony do średniej UE, w Estonii jest to 12 proc). Ogólne wymagania w zakresie dokumentacji w Polsce jako uciążliwe ocenia aż 75 proc. respondentów, a około 50 proc. uważa zawartość przepisów podatkowych za barierę w prowadzeniu działalności gospodarczej.

Skomplikowanie przepisów podatkowych wymusza na firmach korzystanie z pomocy zewnętrznych specjalistów. Jedynie 20 proc. przedsiębiorstw w Polsce rozlicza się w sposób pełni samodzielny (nie dokonuje *outsourcingu* rozliczeń podatkowych). Wartość ta jest zbliżona dla średniej dla wszystkich 20 państw, jednak znacznie odbiega od danych dla Estonii, gdzie pełnych rozliczeń na zasadzie *full in house* dokonuje ponad 60 proc. podatników. Poziom *outsourcingu* jest największy w firmach dużych, a najmniejszy w małych.

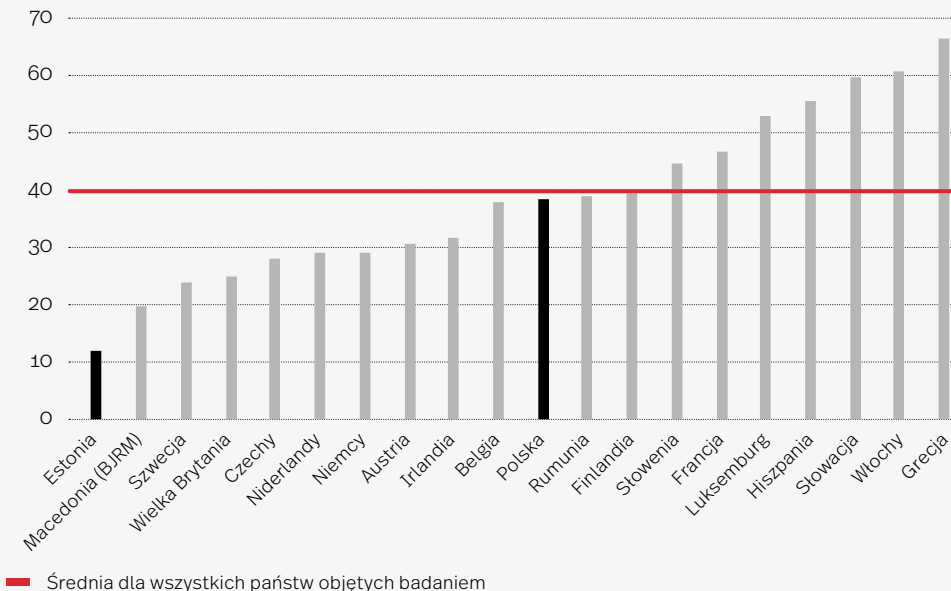
Rozliczenie podatków jest większym obciążeniem dla małych firm. O ile koszty przestrzegania przepisów podatkowych w ujęciu bezwzględnym rosną wraz z wielkością przedsiębiorstwa, to proporcjonalny udział całkowitych kosztów przestrzegania przepisów podatkowych w obrocie przedsiębiorstwa jest zdecydowanie większy w mniejszych firmach. Średnio mikro-przedsiębiorstwa muszą poświęcić 2,6 proc. obrotu na koszty *tax compliance*, podczas gdy duże – jedynie 0,7 proc. Estonia należy do grupy państw z najniższym poziomem tego wskaźnika (ok. 1 proc.), a Polska odnotowała najwyższą wartość z grupy badanych państw (prawie 4 proc.). Średnia wyniosła 2,5 proc. Również udział całkowitych kosztów przestrzegania przepisów podatkowych w przychodach podatkowych przedsiębiorstwa jest zdecydowanie większy w mniejszych firmach. Estonia należy do grupy państw z najniższym poziomem tego wskaźnika (ok. 0,2 proc.), a Polska odnotowała najwyższą wartość z grupy badanych państw (ponad 1 proc.). Średnia wyniosła ok. 0,5 proc.

▼ **Wykres 1. Decyzje przedsiębiorstw w zakresie outsourcingu rozliczeń podatkowych – porównanie międzynarodowe (w proc.)**



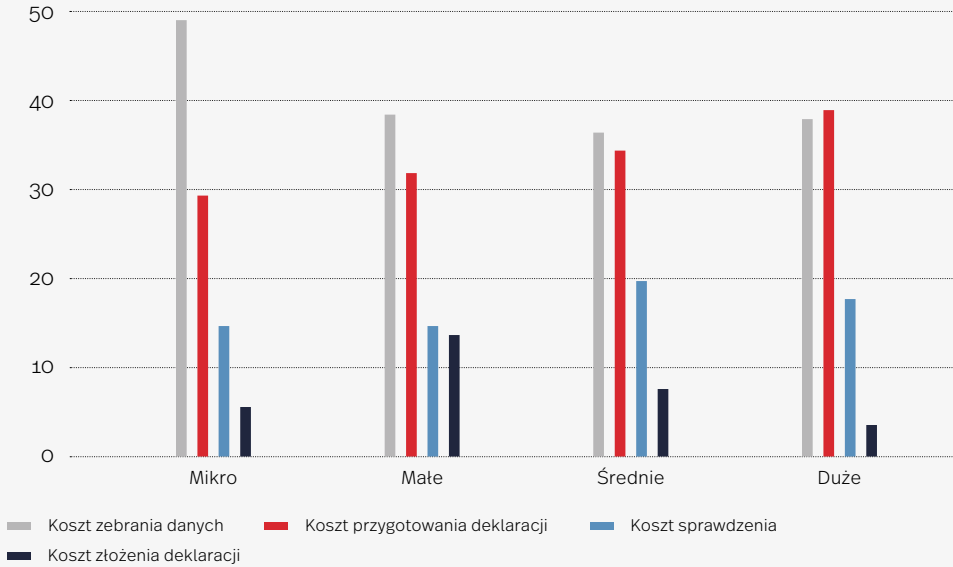
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Komisja Europejska (2018).

▼ **Wykres 2. Udział odpowiedzi twierdzących na pytanie o uciążliwość rozliczeń podatkowych w CIT – porównanie międzynarodowe (w proc.)**



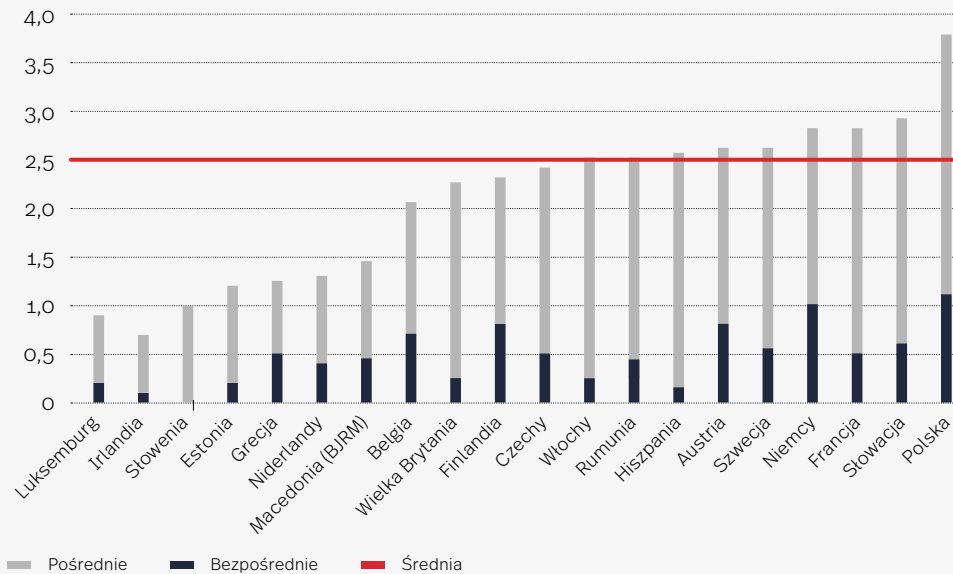
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Komisja Europejska (2018).

▼ **Wykres 3.** Struktura kosztów *compliance* w podziale na przedsiębiorstwa mikro, małe, średnie i duże (w proc.) – wynik średni w grupie badanych państw



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Komisja Europejska (2018).

▼ **Wykres 4.** Porównanie wskaźnika średniego ciężaru w zakresie *tax compliance* w uzyskiwanym obrocie w podziale na podatki pośrednie i bezpośrednie (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Komisja Europejska (2018).

PLYNNOŚĆ FINANSOWA I DOSTĘP DO FINANSOWANIA DŁUŻNEGO

Przeprowadzone w Unii Europejskiej badania wskazują na to, że dostęp do finansowania stanowi tym większą barierę w prowadzonej działalności gospodarczej, im mniejsza (z perspektywy liczby zatrudnionych) i mniej rentowna jest określona firma. Efektem tego zjawiska są poważne trudności z uzyskaniem środków finansowych niezbędnych do wzrostu i wdrażania innowacji, z jakimi muszą się zmierzyć najmniejsze spółki.

Przyczyny trudności w pozyskaniu finansowania mogą mieć charakter cykliczny lub strukturalny. Nie bez znaczenia pozostaje zjawisko negatywnej selekcji w racjonowaniu kredytów. Polega ono na tym, że część kredytobiorców przejawiająca awersję do ryzyka i tym samym realizująca niższą rentowność, rezygnuje z inwestycji z uwagi na zbyt wysoki koszt kapitału (Komisja Europejska, 2011; Łańcuchowska, Patora, 2014). Ponad 30 proc. firm z sektora MŚP rezygnuje z finansowania dłużnego ze względu na niekorzystny poziom oprocentowania (Ayyagari, Demirgüç-Kunt, Maksimovic, 2017).

Stosunkową łatwość pozyskiwania finansowania dłużnego przez duże firmy i trudności małych podmiotów obrazują wyniki badań Banku Światowego. Zgodnie z nimi udział finansowania nakładów na środki trwałe ze środków własnych jest odwrotnie proporcjonalny do wielkości przedsiębiorstwa. Dla podmiotów zatrudniających mniej niż 20 pracowników wynosi on 76,6 proc., w grupie podmiotów zatrudniających od 20-99 pracowników – 68,63 proc., a w grupie największych przedsiębiorstw (powyżej 100 pracowników) – jedynie 64,66 proc. Od 2008 r. regularne badanie dotyczące dostępu przedsiębiorstw do finansowania przeprowadza-ją również Europejski Bank Centralny oraz Komisja Europejska (Komisja Europejska i Europejski Bank Centralny, 2019). Zgodnie z ankietą z 2019 r.:

- 21 proc. przedsiębiorstw polskiego sektora MŚP deklaruje, że fundusze wewnętrzne (tj. zyski zatrzymane lub sprzedaż aktywów) są istotnym źródłem finansowania prowadzonej działalności gospodarczej (w Estonii jest to 33 proc., średnio w UE 25 proc.),
- 6 proc. przedsiębiorstw polskiego sektora MŚP deklaruje, że najważniejszą barierą w rozwoju prowadzonej przez nie działalności gospodarczej jest utrudniony dostęp do finansowania (w Estonii jest to 9 proc., średnio w UE 7 proc.),
- 36 proc. przedsiębiorstw polskiego sektora MŚP deklaruje przeznaczenie uzyskanego finansowania na rzeczowe aktywa trwałe (*fixed investments*), w Estonii jest to 41 proc., średnio w UE 40 proc.

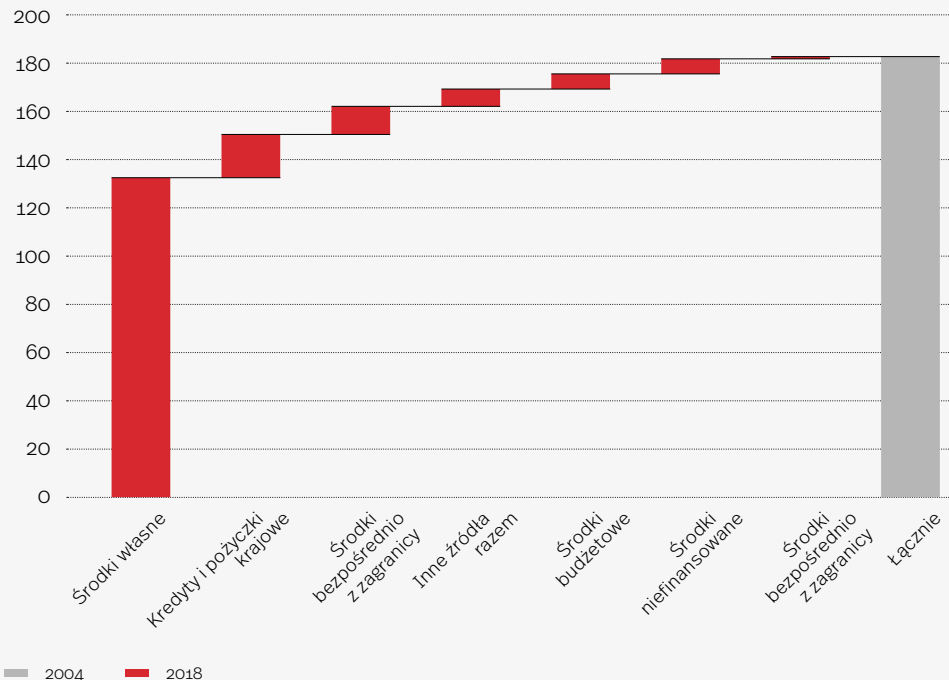
Według badań OECD z 2017 r. co trzecia mała i średnia firma w Polsce nie pozyskała potrzebnego jej finansowania dłużnego (wartości dla pozostałych państw zawierają się w przedziale: od 3,17 proc. w Austrii do 49,20 proc. na Węgrzech) (OECD, 2020). Przekłada się to na strukturę finansowania majątku trwałego w przedsiębiorstwach. Zgodnie z danymi GUS w przedsiębiorstwach ogółem w 2018 r. nakłady inwestycyjne sfinansowano w Polsce w 72,8 proc. z środków własnych. Poziom ten oscylował wokół wartości 70 proc. przez cały okres 2008-2018. Według danych PARP (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2019) w grupie małych i średnich przedsiębiorstw aż 67 proc. nakładów inwestycyjnych w 2016 r. zostało w Polsce sfinansowanych środkami własnymi. Zauważa się także, że w 2017 r. „[...] udział inwestycji w nowe i używane środki trwałe w relacji do przychodów ogółem był najniższy od 2012 r. i wyniósł 4,3 proc., w porównaniu z 4,5 proc. w 2016 r. i 4,9 proc. dwa lata wcześniej. Niższe poziomy zanotowano w okresie po kryzysie 2010 i 2012 (po 4,1 proc.), a rekordowy w 2008 r.

(5,1 proc.)". Warto pamiętać, że brak dostępu do finansowania dłużnego nie tylko zamyka polskim MŚP ścieżkę do poprawy ich rentowności z wykorzystaniem efektu dźwigni finansowej, ale również skutkuje ograniczeniem inwestycji firm w kapitał ludzki. Z badań ankietowych Maison & Partners wynika, iż głównym powodem rezygnacji z zatrudnienia dodatkowych pracowników w sektorze MŚP jest brak środków finansowych (na co wskazuje 70 proc. respondentów). Podobnie w przypadku inwestycji kapitałowych, 60 proc. ankietowanych wskazuje, że barierą inwestycyjną jest nie-wystarczający zysk.

W okresie kryzysu, brak szybkiego dostępu do potrzebnego firmie finansowania, w skrajnych przypadkach, może prowadzić do utraty przez nią płynności finansowej i zaprzestania

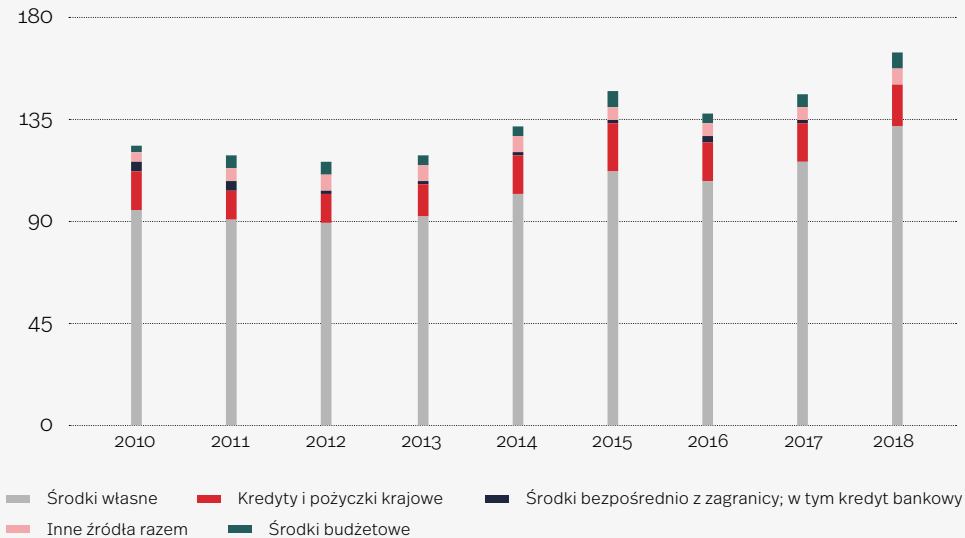
działalności. Warto pamiętać, że mniejsze firmy są bardziej podatne na wahania koniunktury i tym samym znacznie trudniej jest im utrzymać płynność finansową na stabilnym poziomie (Komisja Europejska, 2011). Zagrożenia takie jak rosnące koszty pracy, utrata kluczowego odbiorcy, ogólny spadek popytu czy niedobór wykwalifikowanych pracowników mogą zaważyć na istnieniu przedsiębiorstwa. Jeszcze przed epidemią COVID-19, w rekordowym pod względem optymizmu i tempa wzrostu gospodarczego roku 2019, aż 1/3 przedsiębiorstw (32 proc.) obawiała się utraty płynności finansowej. Co gorsza, w ostatnich latach, mimo stałego wzrostu gospodarczego, sytuacja zdawała się pogarszać. W 2019 r. utraty płynności finansowej obawiało się o 8 p.p. więcej firm niż w roku poprzednim.

▼ Wykres 5. Struktura finansowania nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach w Polsce w 2018 r. (w mld PLN)



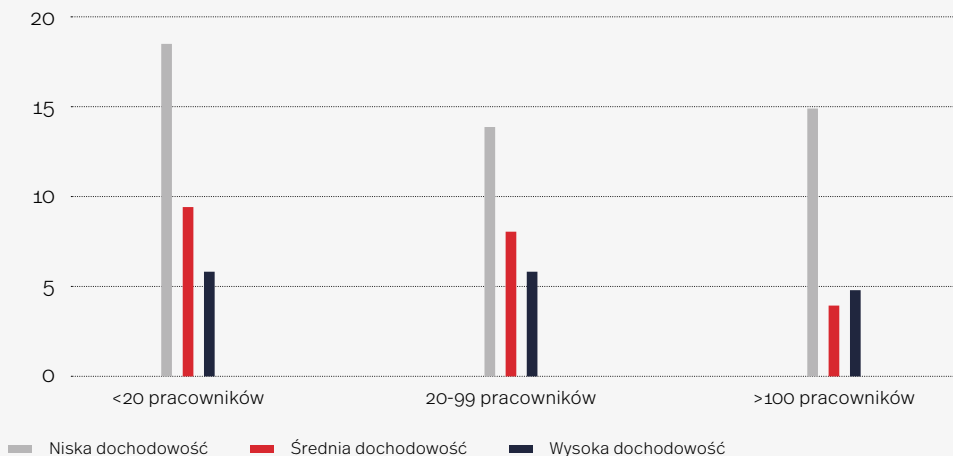
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych GUS.

» **Wykres 6.** Udział środków własnych w finansowaniu ogółem (w mld PLN)
– dane dla polskich przedsiębiorstw



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych GUS.

» **Wykres 7.** Odsetek firm deklarujących, iż dostęp do finansowania stanowi istotną barierę w prowadzeniu działalności gospodarczej – dane dla grupy badanych państw



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Ayyagari, Demirgüç-Kunt, Maksimovic (2017).

Ograniczony dostęp do kapitału dłużnego jest zjawiskiem szczególnie niekorzystnym dla gospodarki. Negatywnie wpływa na

płynność finansową przedsiębiorstw, a ta z kolei determinuje wielkość inwestycji w środki trwałe i kapitał ludzki oraz przesądza o możliwości

rozwijania i kontynuowania działalności. W tym kontekście szczególnie potrzebne są w Polsce rozwiązania podatkowe, które

zwiększą bazę kapitałową małych podmiotów, doświadczających dotychczas trudności w pozyskaniu finansowania zewnętrznego.

UNIWERSALNE ROZWIĄZANIE – ESTOŃSKI CIT

Szczególnie istotnym narzędziem wspierania rozwoju małych firm są odpowiednie regulacje podatkowe. W Polsce istnieje wiele korzystnych rozwiązań podatkowych dla sektora MŚP, m.in. obniżona 9 proc. stawka CIT, możliwość zwrotu bezpośredniego kosztów prac badawczo-rozwojowych czy też jednorazowa amortyzacja. O ile stanowią one odczuwalne obciążenie dla firm, to mają ograniczony wpływ na zwiększenie wolumenu dokonywanych przez nie inwestycji, a niejednokrotnie wysokie koszty obsługi czynią je trudnymi do zastosowania dla firm, które są niedokapitalizowane i zmagają się z problemami płynnościowymi. Aby zaradzić temu problemowi, z początkiem 2021 r. do ekosystemu regulacji stojących do dyspozycji firm dołączy Estoński CIT. Będzie on narzędziem, które zaadresuje szereg potrzeb mniejszych przedsiębiorstw, szczególnie tych, dla których problemem są skomplikowane prawo podatkowe, trudność w pozyskaniu koniecznego finansowania czy transformacja w kierunku przemysłu 4.0.

Mimo iż deklaracje CIT składa się w Estonii co miesiąc, z odpowiedzi udzielonych przez przedsiębiorców wynika, iż nie wiąże się to z dużym obciążeniem administracyjnym. Jedynie 17 proc. respondentów postrzega częstotliwość składania deklaracji podatkowych jako uciążliwą (lub bardzo uciążliwą). Niskie koszty przestrzegania obowiązków związanych z CIT wynikają wg Komisji Europejskiej wprost z przesunięcia momentu obciążenia CIT na moment dystrybucji zysków, które dystrybucji zysków, które jest przez nią określane jako jeden z najbardziej unikalnych i najprostszych na świecie sposobów opodatkowania.

Potwierdzają to również inne zestawienia. Zgodnie z rankingiem Banku Światowego Estonia jest jednym z najbardziej dogodnych miejsc prowadzenia działalności gospodarczej, co oznacza, że ma otoczenie regulacyjne sprzyjające zakładaniu i prowadzeniu przedsiębiorstwa. Estonia zajęła 18. miejsce w tym rankingu (wśród 190 krajów), natomiast Polska 40.

Planowane na styczeń 2021 r. wdrożenie w Polsce estońskiego systemu opodatkowania spółek kapitałowych będzie również odpowiedzią na problem ograniczonego dostępu małych i średnich firm do potrzebnego im finansowania. Zapewni dodatkowe środki na rozwój przedsiębiorstw przez udostępnienie do reinwestycji nieopodatkowanej części zysku bieżącego. Z drugiej strony zwiększenie zdolności kredytowej pozwoli przedsiębiorcom na szersze wykorzystanie finansowania dłużnego. Wdrożenie w Polsce Estońskiego CIT będzie skutkować wzrostem środków, które podmioty te przeznaczą na realizację projektów inwestycyjnych, co przez poprawę konkurencyjności zwiększy ich szansę na pozostanie na rynku. Proinwestycyjne i łatwe w obsłudze opodatkowanie oparte na dystrybucji zysków stanowi efektywną odpowiedź na najnowsze wyzwania i trendy w opodatkowaniu dochodu osób prawnych. Potwierdzeniem skuteczności tego systemu jest jego stopniowe wdrażanie w kolejnych krajach świata. Jest to CIT przyszłości, który ma potencjał ku temu, by stać się nowym globalnym standardem i wprowadzać firmy sektora MŚP na ścieżkę przyspieszonego, niehamowanego przez opodatkowanie rozwoju w kolejnych państwach.

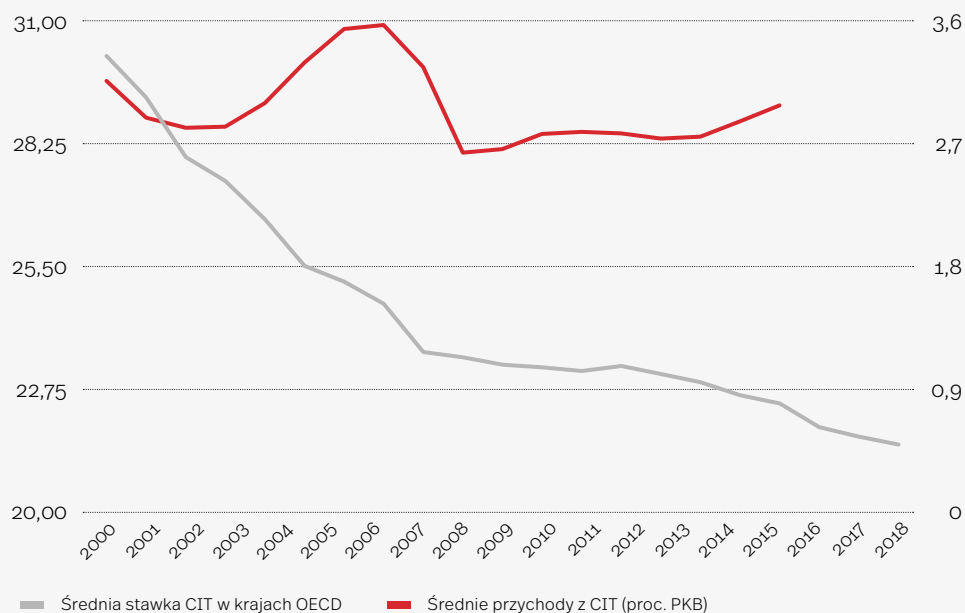
CIT PRZYSZŁOŚCI – WYZWANIA I TRENDY

Globalizacja i postępująca integracja gospodarcza sprawiły, że granice fiskalne nie odpowiadają już granicom terytorialnym poszczególnych państw. System podatkowy przestał być sumą poszczególnych podatków działających w danym kraju, a stał się wypadkową systemu naczyń połączonych, na który składają się regulacje obowiązujące w krajach z którymi dany kraj jest ekonomicznie powiązany. Intensywny rozwój wymiany gospodarczej stwarza nowe wyzwania dla międzynarodowej polityki fiskalnej, a tym samym – dla krajowych ustawodawców podatkowych. W odpowiedzi na nowy kształt rzeczywistości gospodarczej, obserwuje się obecnie trzy globalne trendy (kierunki ewolucji) podatków bezpośrednich (OECD, 2019).

Pierwszy trend – konkurencja podatkowa.

Polega ona na poszukiwaniu przez państwa korzyści gospodarczych poprzez prowadzenie atrakcyjnej dla inwestorów polityki podatkowej. W otwartych gospodarkach poszczególne państwa stały się rynkowymi graczami, którzy zmieniają swoje systemy podatkowe tak, aby były jak najbardziej konkurencyjne. W wyniku międzynarodowej rywalizacji trendem stało się obniżanie stawek podatkowych (tzw. *race to the bottom*). Rośnie liczba zachęt podatkowych, w szczególności stymulujących inwestycje i innowacje. Wpływ obciążenia podatkiem dochodowym na podejmowane decyzje inwestycyjne potwierdzają badania symulacyjne – obniżka stawki CIT z 35 proc. do 30 proc. zwiększa długoterminowy stosunek inwestycji do kapitału o 1,0-2,6 proc. (OECD, 2010)

▼ Wykres 8. *Race to the bottom*: ewolucja średniej łącznej nominalnej stawki CIT i średnich wpływów z CIT w państwach OECD od 2000 r.



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: OECD (2019).

Uczciwa i nieuczciwa konkurencja podatkowa

Istnieje istotna różnica między konkurencją podatkową polegającą na kreowaniu polityki podatkowej ukierunkowanej na wyrównywanie szans poszczególnych regionów, branż, czy kategorii przedsiębiorców lub stymulowanie pożądanych zjawisk gospodarczych (np. innowacyjności, zatrudnienia czy poziomu inwestycji), a zjawiskiem szkodliwej konkurencji podatkowej (*harmful tax competition*). Zgodnie z kodeksem postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej (Rada Unii Europejskiej, 1997), szkodliwą konkurencję podatkową wyróżniają – obok skutku jakim jest znacznie niższe opodatkowanie – m.in. uniezależnienie preferencji podatkowych od rzeczywistej działalności lub obecności w danym kraju, oddzielenie ich od krajowej podstawy opodatkowania, a nawet powiązanie ich z brakiem rezydencji. Kryteria jej stosowania spełniają nie tylko tradycyjne raje podatkowe, np. Kajmany, Vanuatu i Panama. W świetle ustaleń Parlamentu Europejskiego (Parlament Europejski, 2019) szkodliwa konkurencja podatkowa charakteryzuje także niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej, np. Cypr, Maltę, Państwa Beneluxu i Irlandię. Przepływ kapitału do tych państw jest często motywowany jedynie lub w znacznej mierze względami podatkowymi. Charakterystycznym przykładem takiej sytuacji są postępowania prowadzone przez Komisję Europejską w związku ze znacznymi oszczędnościami podatkowymi takich gigantów jak Google czy Amazon, uzyskanymi przy pomocy rozwiązań oferowanych przez Irlandię. W badaniach dotyczących transferu zysków (Tørsløv, Wier, Zucman, 2020), Irlandia zajmuje pierwsze miejsce na podium beneficjentów szkodliwej konkurencji podatkowej.

Cech szkodliwej konkurencji podatkowej lub niezgodności z prawem unijnym nie można natomiast przypisać rozwiązaniu przyjętemu w Estonii czy na Łotwie, co zostało potwierdzone m.in. orzecnictwem unijnym (Lehis i in., 2008). **Estoński CIT** nie oznacza rezygnacji z opodatkowania dochodów. Przeciwnie, efektywne opodatkowanie dochodów jest wyższe w Estonii niż w wielu innych krajach UE czy OECD. Cechą odróżniającą ten system od innych jest powiązanie momentu opodatkowania z chwilą jego wypłaty a nie uzyskiwania dochodu. Podatku nie można jednak w sposób legalny uniknąć. Reguły opodatkowania są jednolite, zarówno dla rezydentów, jak i nierezydentów, a jego celem jest pobudzanie realnej (nie fikcyjnej) działalności gospodarczej w kraju.

Drugi trend – uszczelnianie podatków dochodowych. Polega ono na ciągłych zmianach regulacji, tak aby przystawały do dynamicznie zmieniającego się otoczenia gospodarczego, a przy tym chroniły budżety krajów i uczciwe firmy przed dokonywaną przez niektóre firmy optymalizacją podatkową. Wraz z postępującą integracją gospodarczą przed państwami stawiane są nowe, nieznane dotychczas wyzwania. Należą do nich nowe modele prowadzenia działalności gospodarczej i związane z nimi nowe sposoby planowania podatkowego. Największym zagrożeniem dla płynności międzynarodowego obrotu i uczciwej konkurencji między przedsiębiorstwami stało się zjawisko międzynarodowej agresywnej optymalizacji podatkowej, które daje przewagę konkurencyjną firmom dokonującym motywowanych podatkowo, pozbawionych ekonomicznego uzasadnienia transakcji oraz zmian formy prawnej i struktury właścicielskiej.

Aby przeciwdziałać tym zjawiskom, z inicjatywy OECD wprowadzono wiele zmian uszczelniających. Standardem stały się m.in. klauzule przeciw unikaniu opodatkowania (tzw. klauzule antyabuzyjne), mające na celu zwalczanie czynności sztucznych, podjętych w celu unikania opodatkowania. Zwiększono wymogi w zakresie cen transferowych, aby zapewnić opodatkowanie dochodu międzynarodowych grup kapitałowych tam, gdzie kreowana jest faktyczna wartość ekonomiczna. Zacieśniono również współpracę administracyjną w zakresie wymiany informacji o podatnikach między państwami, a także wprowadzono obowiązek raportowania schematów podatkowych, umożliwiając

państwom członkowskim szybszą identyfikację ewentualnych luk.

Zmiany te są jednak wciąż niewystarczające. Wypracowane w latach 20. XX w. reguły opodatkowania dochodu przestały przystawać do współczesnej gospodarki rynkowej. Tworząc je nie przewidziano dynamicznego rozwoju nowych modeli biznesowych, możliwości jakie dają otwarte gospodarki i postępująca globalizacja². Konsekwencją konieczności ciągłego uszczelniania i reformowania klasycznego systemu CIT jest jego rosnąca nietransparentność, coraz wyższe koszty związane z przestrzeganiem prawa (*compliance costs*) oraz rosnące pole do uznaniowych działań administracji, mogącej kwestionować ekonomiczne uzasadnienie działań podejmowanych przez przedsiębiorców. Oczywista sprzeczność konkurencji podatkowej i potrzeby uszczelniania, tj. dwóch globalnych trendów rozwoju opodatkowania przedsiębiorców, stanowi istotny impuls dla poszczególnych państw i społeczności międzynarodowej jako całości, do podjęcia dyskusji nt. możliwości wdrożenia alternatywnych modeli opodatkowania działalności gospodarczej, łączących prostotę regulacji z odpornością systemu na optymalizacje.

Trzeci trend – poszukiwanie alternatywnego systemu opodatkowania osób prawnych.

Oznacza on odrzucenie obecnej, historycznej idei podatku CIT i poszukiwanie innego modelu opodatkowania dochodów osób prawnych, mniej podatnego na nieprawidłowości. W ten nurt wpisuje się propozycja Komisji Europejskiej w zakresie harmonizacji podatków dochodowych i ustalania wspólnej (skonsolidowanej) pod-

² Problemem stanowiącym duże wyzwanie dla podatkowego prawodawcy jest również szybko postępująca digitalizacja obrotu gospodarczego. Historyczne rozwiązania podatkowe odwoływały się do fizycznej obecności podmiotu na terytorium państwa i zostały stworzone dla tradycyjnych przedsiębiorstw, które nie prowadzą działalności cyfrowej. Te zaś mają charakter mobilny i niematerialny, a generowanie przy ich pomocy zysku nie wymaga fizycznej obecności w danym kraju i może odbywać się w wielu państwach jednocześnie. Powyższe ukierunkowało społeczność międzynarodową na podjęcie dyskusji o możliwości opodatkowania gospodarki cyfrowej w sposób sprawiedliwy i sprzyjający wzrostowi gospodarczemu. Konsensus w tym zakresie jest jednak trudny do osiągnięcia, czego konsekwencją są coraz częstsze głosy krytyczne względem klasycznego systemu CIT i prób jego ciągłego uszczelniania i reformowania.

stawy opodatkowania osób prawnych (CCTB/CCCTB). Zakłada ona ujednolicenie zasad obliczania podstawy CIT dla międzynarodowych grup przedsiębiorstw, a następnie podział wspólnej bazy między państwa członkowskie.

Podobnym krokiem jest poszukiwanie na forum OECD formuły minimalnego podatku w wymiarze globalnym (BEPS 2.0). Konsensus jest tutaj trudny do osiągnięcia, co wpływa na wydłużenie prac toczących się na forum UE i OECD.

Estoński CIT a trendy w opodatkowaniu dochodów osób prawnych

Estoński CIT jest rozwiązaniem odpowiadającym na szereg wyzwań wynikających z globalnych trendów zmian podatku dochodowego. Zajmuje bezprecedensowe stanowisko wobec międzynarodowej konkurencji podatkowej, przyciągając kapitał atrakcyjnością i prostotą zasad opodatkowania, nie prowadząc jednocześnie do definitywnej utraty przez państwa wpływów budżetowych w długim terminie, co jest charakterystyczne dla innych rozwiązań wdrażanych przez kraje biorące udział w „wyścigu do dna”. Podejście estońskie eliminuje również wiele obszarów unikania opodatkowania, z których ograniczeniem zmagają się państwa o tradycyjnej strukturze CIT. Jego wdrożenie stanowi zatem konstruktywną alternatywę wobec stosowania klasycznego modelu CIT, korzystną zarówno dla administracji skarbowej, jak i dla biznesu. Estoński CIT – jako opodatkowanie wpływów (przepływów pieniężnych) – jest wreszcie jednym z najefektywniejszych sposobów wspierającego inwestycje opodatkowania dochodu, który gwarantuje firmom bezpieczeństwo przed zmianami oraz chroni je przed rozbudowanymi obowiązkami sprawozdawczymi.

“ Jednym z głównych celów reformy podatku dochodowego jest sprowadzenie do Estonii kapitału z zagranicy, co sprawi, że koła naszego rozwoju gospodarczego będą się toczyć szybciej. Wiadomym jest, że mamy do czynienia z intensywną międzynarodową konkurencją na rynku kapitałowym. Oprócz wymiernego zysku pieniężnego, którym zwiększymy zainteresowanie zagranicznych przedsiębiorstw inwestycjami w Estonii, przyciągniemy do siebie wiele uwagi dzięki innowacyjności tej planowanej polityki podatkowej. Rzeczywiście, żadne inne państwo nie może dziś zaoferować identycznych rozwiązań. ”

Siim Kallas, estoński minister finansów w czasie przemówienia w parlamencie podczas pierwszego czytania założeń reformy CIT w 2000 r.
<http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199911101300> [dostęp: 30.05.2020].

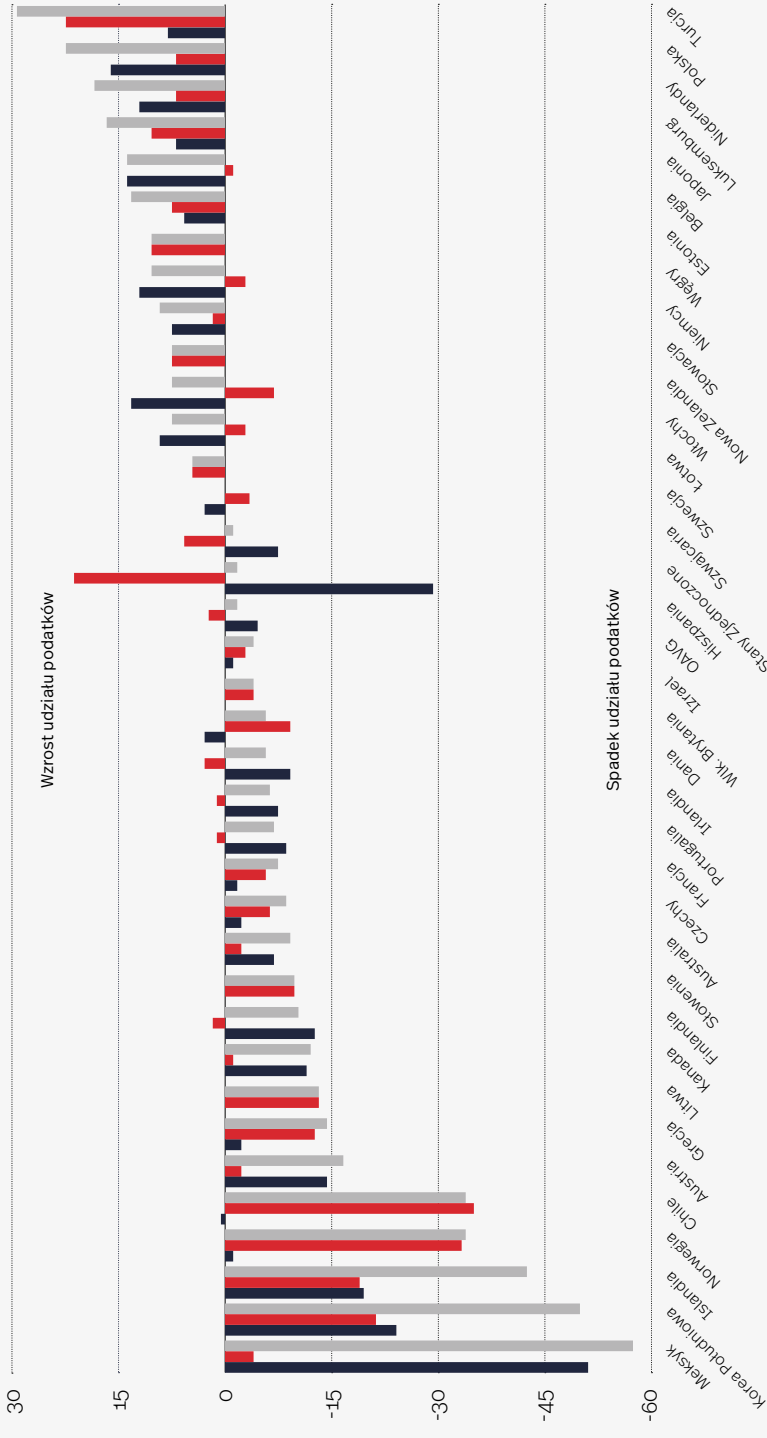
Innym rozważanym rozwiązaniem jest całkowita rezygnacja z opodatkowania dochodu na rzecz opodatkowania pośredniego. Całkowitą rezygnację proponują m.in. przedstawiciele Austriackiej Szkoły Ekonomii, w tym Llewellyn H. Rockwell Jr., założyciel i prezes Ludwig von Mises Institute (Rockwell, 2001), a także Marc Chesney, profesor Uniwersytetu w Zurychu (Chesney, 2018). Swoją koncepcję podatku płatnego automatycznie zaproponował również Edgar L. Feige, profesor Uniwersytetu Wisconsin w Madison. W myśl jego koncepcji, dotychczasowe konstrukcje podatkowe mogłyby zastąpić niewielki podatek płatny od każdej transakcji obejmującej jakąkolwiek płatność (Feige, 1998). Jest to jednak krok który spowodowałby bliżej nieznane konsekwencje ekonomiczne, stąd większość państw decyduje się na jedynie częściową jego realizację, przez zmianę tzw. *tax mix*, czyli struktury wpływów podatkowych. Tego rodzaju tendencja dostrzegalna jest na Węgrzech, gdzie stawka liniowa podatku dochodowego od osób prawnych wynosi zaledwie 9 proc., podczas gdy dochody budżetowe opierają się w znacznie większej mierze na wpływach z VAT, którego stawka podstawowa jest ustalona na wysokim poziomie 27 proc. Podobny trend jest dostrzegalny również w Bułgarii (podstawowa stawka CIT 10 proc., podstawowa stawka VAT 20 proc.), na Litwie (CIT 15 proc., VAT 21 proc.) oraz w Polsce (CIT dla małego podatnika 9 proc., VAT 23 proc.).

Już w 1978 r. noblista prof. J.E. Meade największą słabość tradycyjnego, wypracowanego w latach 20. XX w. podatku dochodowego widział w fikcyjności pojęcia dochodu jako kategorii podlegającej opodatkowaniu (Meade, 1978). Ma on charakter czysto prawny, oderwany od pojęć znanych w świecie finansów, ekonomii czy rachunkowości, co czyni podatek podatnym

na manipulacje. Zważywszy na fakt, że celem podatku dochodowego jest opodatkowanie przyrostu siły nabywczej podatnika, a nie faktycznego jej rozdysponowania (tj. konsumpcji, mierzonej np. ponoszonymi wydatkami), wysokość dochodu do opodatkowania można określić przy pomocy licznych mierników, również innych niż stosowane tradycyjnie, a przy tym bardziej obiektywnych i mniej zależnych od interpretacji (np. obrót, wartość aktywów, zysk czy przepływy pieniężne). Za szczególnie kłopotliwe prof. Meade uznał tradycyjne opodatkowanie zysku wypracowanego przez spółkę w danym okresie czasu. Alternatywę wobec niego widział już w latach 70. w nałożeniu podatku na przepływy pieniężne przedsiębiorstwa (*cash-flows*).

O ile koncepcja podatku dochodowego zorientowanego na konsumpcję pojawiała się już w latach 40. i 50. ubiegłego stulecia (m.in. w publikacjach Irvinga Fishera i Nicholasa Kaldora), o tyle na ich praktyczne wdrożenie trzeba było czekać do lat 90. XX wieku (Flotyńska, 2010). W ostatnich 20 latach modele realizujące ideę opodatkowania przepływów pieniężnych zostały wdrożone w Estonii, na Łotwie i w Gruzji. Do niedawna obowiązywały również w Macedonii oraz w Meksyku. Australia, Nowa Zelandia, Ukraina i Stany Zjednoczone rozważają przeprowadzenie reform skutkujących odejściem od klasycznego opodatkowania na rzecz nałożenia podatku na przepływy pieniężne. W Niemczech dyskusje akademickie na ten temat prowadzono już w latach 80 i 90 (Wagner, Schwinger, 1991). O ile nie doprowadziły one do transformacji niemieckiego systemu podatkowego, to ich trwałym skutkiem było wdrożenie w Niemczech regulacji tzw. rezerwy inwestycyjnej, realizującej podobny do estońskich rozwiązań, proinwestycyjny cel ekonomiczny.

▼ Wykres 9. Zmiany w strukturze podatków pośrednich i bezpośrednich w czasie (wyrażone w punktach procentowych wpływów podatkowych ogółem)



■ Zmiana podatków pośrednich: średnia (1985/86/87) > < średnia (1995/96/97)
 ■ Zmiana podatków pośrednich: średnia (1995/96/97) > < średnia (2005/06/07)
 ■ Zmiana podatków pośrednich: średnia (1985/86/87) > < średnia (2005/06/07)

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: OECD (2010).

» **Tabela 3. Modele CIT bazujące na koncepcji opodatkowania przepływów pieniężnych (*cash-flow*) prof. Meada**

Wybrane dane dotyczące systemu podatkowego	Omówienie
Model „R” (zastosowany np. w Meksyku) polega na nałożeniu podatku na przepływy pieniężne z operacyjnej działalności gospodarczej. Podstawa opodatkowania ustalana jest na podstawie wartości sprzedaży pomniejszonej o koszty wynagrodzeń i zakupy materiałów, towarów, usług oraz środków trwałych.	Wpływy pieniężne (<i>cash-inflows</i>) są traktowane jako przychód do opodatkowania (sprzedaż produktów, usług, środków trwałych i zapasów). Wydatki pieniężne (<i>cash-outflows</i>) traktowane są jako koszt uzyskania przychodów (zmniejszenie podstawy). Należą do nich: zakup materiałów, wypłata wynagrodzeń, zakup usług i towarów wykorzystywanych w działalności gospodarczej, w tym zakup środków trwałych i zapasów. Nie są podatkowo uwzględniane przepływy z działalności finansowej.
Model „R+F” (zastosowany w zakresie opodatkowania wypadkowej wpływów i wydatków z działalności operacyjnej i finansowej. W przeciwieństwie do modelu „R”, model „R+F” może zostać zastosowany do podmiotów z sektora finansowego.	Podstawa opodatkowania jest zbieżna z przyjętą w modelu „R”, lecz dodatkowo uwzględnia się przepływy finansowe. Podstawę opodatkowania powiększają m.in. otrzymane odsetki i kwota główna pożyczki spłacona przez wierzyciela, zmniejszają ją natomiast odsetki zapłacone czy spłata kwoty głównej pożyczki.
Model „S” (obowiązujący w Estonii, Gruzji, na Łotwie i do niedawna w Macedonii), w którym opodatkowaniu podlega gotówka netto uzyskiwana przez udziałowców z działalności przedsiębiorstwa.	Podstawą opodatkowania jest dystrybucja zysku netto na rzecz udziałowca, niezależnie od formy jaką przyjmuje. Zdarzenia takie jak wypłata dywidendy, wykup udziałów (akcji) własnych, czy wydatki na zakup udziałów w innych podmiotach zwiększają podstawę opodatkowania. Do jej zmniejszenia przyczyniają się zdarzenia takie jak emisja udziałów, akcji, dopłaty do kapitału, a także otrzymane dywidendy i wpływy ze sprzedaży akcji i udziałów w innych podmiotach.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: European Commission (2015).

Reforma CIT w Estonii

CELE REFORMY

W 2000 r. Estonia wdrożyła pionierskie rozwiązanie polegające na przesunięciu momentu poboru CIT z roku osiągnięcia dochodu do momentu dystrybucji zysku (wycofania środków z firmy i przeznaczenia ich na cele niezwiązane z prowadzoną działalnością gospodarczą). W uzasadnieniu reformy wskazano cel jakim było wsparcie inwestycji, tworzenie nowych miejsc pracy oraz promocja prowadzenia działalności gospodarczej w Estonii. Oszczędność podatkowa związana z brakiem nałożenia podatku na

dochody miała zachęcać przedsiębiorstwa do przeznaczenia pozostawionego w spółce zysku na realizację nowych inwestycji i wspierać ich szybszy rozwój. Zmiana ta podyktowana była także potrzebą wprowadzenia prostszego systemu podatkowego, który cechowałby się niższymi kosztami egzekwowania przepisów po stronie firm i administracji oraz zniechęciłby podatników do transferu zysku do rajów podatkowych (European Commission, 2015, s. 56).

“Opodatkowanie reinwestowanych zysków przedsiębiorstw nie jest ani merytorycznie uzasadnione, ani wskazane dla rozwoju gospodarczego. W końcu biznes to tylko abstrakcja, która łączy interesy ekonomiczne osób, które są jego właścicielami. Dopóki właściciele nie uznają za konieczne zrealizowania zysku przedsiębiorstwa, wypłacając je jako dywidendy lub w inny sposób, warto pozwolić firmie inwestować pieniądze bez poboru od nich podatku dochodowego. Oznacza to szybszy rozwój nie tylko dla pojedynczego przedsiębiorstwa, ale także dla gospodarki narodowej jako całości.”

Siim Kallas, estoński minister finansów w czasie przemówienia w parlamencie podczas pierwszego czytania założeń reformy CIT w 2000 r.

<http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199911101300> [dostęp: 30.05.2020].

ZAŁOŻENIA KONSTRUKCYJNE

Estoński CIT w formie zakładającej opodatkowanie dystrybucji zysku został wprowadzony 1.01.2000 r. Ma on charakter powszechny – znajduje zastosowanie u rezydentów Estonii, w tym także prowadzących działalność w formie zakładów podmiotów zagranicznych, niezależnie od tego czy stanowią małe, średnie czy duże

przedsiębiorstwo. Jego istotą jest przesunięcie momentu powstania obowiązku podatkowego do momentu wypłaty zysku w formie dywidendy lub wypłat ekonomicznie równoważnych takiej wypłacie, w szczególności przyjmujących postać korekt cen transferowych, wydatków i płatności, które nie spełniają celu biznesowego, świadczeń

dodatkowych, prezentów, darowizn i kosztów reprezentacji.

W klasycznym systemie opodatkowania osób prawnych, podatek nakładany jest na przychody należne z działalności gospodarczej, nawet jeśli nie zostały jeszcze faktycznie otrzymane (tzw. zasada memoriału). Estoński CIT jest zorientowany na nałożenie podatku na zysk wypracowany przez spółkę dopiero w trakcie jego konsumpcji przez udziałowca. Pod pojęciem konsumpcji należy rozumieć wypłatę dywidendy lub inne, równoważne dystrybucje zysku, niezależnie od tego czy zostały dokonane w formie pieniężnej czy niepieniężnej. Opodatkowaniu podlegają także ukryte dystrybucje zysku (pożyczki pozorne), wydatki niezwiązane z działalnością gospodarczą podatnika (w tym również wydatki niewłaściwie udokumentowane, kary, grzywny, transakcje zawarte na zasadach nierynkowych), darowizny i koszty reprezentacji. Stawka podatku wynosi 20 proc., z możliwością jej obniżenia do 14 proc. w przypadku regularnych wypłat dywidend.

W związku z wyżej opisaną konstrukcją CIT ewidencja podatkowa została ograniczona do minimum. Nie ma m.in. potrzeby prowadzenia dokumentacji dokonanych odpisów amortyzacyjnych czy podziału wydatków na stanowiące i niestanowiące kosztów uzyskania przychodów.

Estoński CIT to brak

rachunkowości podatkowej:

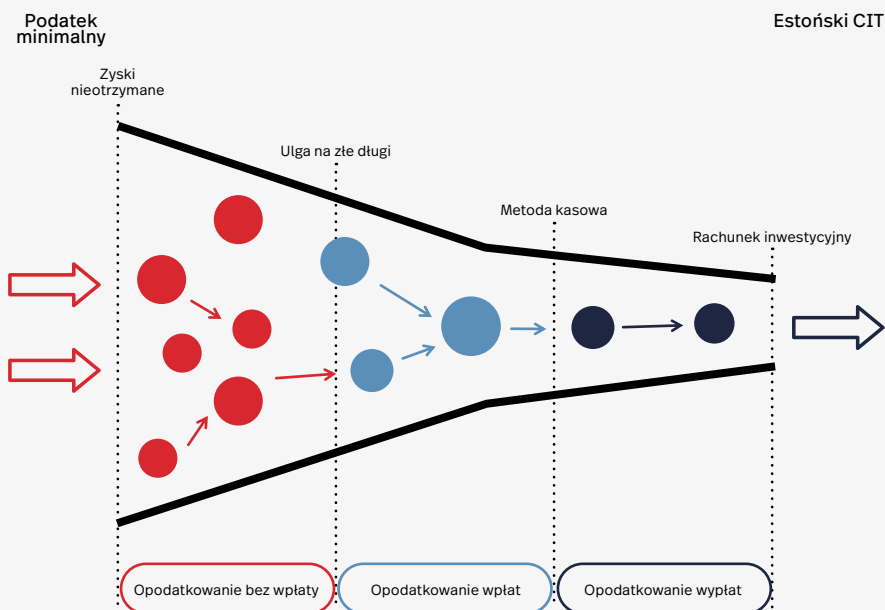
w Estonii podstawa opodatkowania jest ściśle powiązana z kategoriami finansowymi, w szczególności gdy podatnik dokonuje wypłaty zysku w tradycyjnej formie, tj. dywidendy. W Polsce podatek nakładany jest na ustawowo określoną kategorię dochodu. Jego komponenty są często określane przez przepisy podatkowe w sposób odmienny niż przez przepisy dotyczące rachunkowości finansowej.

Estońska firma płaci podatek najpóźniej

W Estonii powstanie obowiązku podatkowego jest przesunięte do momentu dystrybucji zysku, podczas gdy w Polsce, zgodnie z tzw. metodą memoriałową, jest on związany z datą powstania przychodu należnego. Jedynie w szczególnych przypadkach wiąże się on z datą otrzymania zapłaty, np. w zakresie odsetek i różnic kursowych. W większości przypadków estoński przedsiębiorca zapłaci podatek później, niż przedsiębiorca polski, a korzyść z „odroczenia” opodatkowania będzie tym większa, im później dokonywana będzie wypłata zysku wypracowanego przez spółkę. Estoński CIT jest więc najbardziej korzystną dla biznesu formą opodatkowania, całkowicie eliminując zagrożenie opodatkowaniem zysków osiąganych tylko na papierze. Zależności między wpłatą a opodatkowaniem można przedstawić szeregując rozwiązania od najmniej do najbardziej korzystnych dla podatnika:

- **opodatkowanie zysków nieotrzymanych:** niekiedy wysokość obciążeń podatkowych może być zupełnie oderwana od dochodu księgowego – przykładem są np. podatki minimalne;
- **metoda memoriałowa:** obowiązek podatkowy powstaje w momencie zarachowania przychodów lub kosztów w księgach podatkowych, niezależnie od faktycznych przepływów pieniężnych;
- **ulga na złe długi:** stanowi wyjątek od metody memoriałowej, daje możliwość dokonania korekty podstawy opodatkowania o faktycznie nieotrzymane lub nieopłacone należności;
- **metoda kasowa:** obowiązek podatkowy generowany jest przez przepływ pieniężny; ulgi zmniejszające rzeczywiście osiągnięty dochód: hipotetyczne odliczenia kosztów kapitału własnego, dodatkowe odliczenia w związku z nakładami B+R, jednorazowa amortyzacja czy też odpis na rachunek inwestycyjny.
- **Estoński CIT:** podatnik płaci podatek tylko jeśli sam zdecyduje się na wypłacenie zysku.

Infografika 1. Porównanie różnych koncepcji opodatkowania dochodu



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: OECD (2019).

Konstrukcja podatku dochodowego zorientowanego na konsumpcję ma szereg zalet (Jegorov, Leszczyłowska, Łożykowski, 2020):

Zobowiązanie podatkowe jest lepiej powiązane ze zdolnością płatniczą podatnika: przeznaczenie zysku na konsumpcję związane jest z realnym przepływem pieniężnym, co zapewnia faktyczną możliwość zapłaty podatku. W klasycznym modelu opodatkowania dochodów nierzadko pojawia się sytuacja, w której dochód podlegający opodatkowaniu występuje jedynie rachunkowo i nie znajduje pokrycia w posiadanych środkach pieniężnych. Konieczność zapłaty podatku rozmija się wtedy ze zdolnością płatniczą podatnika i grozi naruszeniem jego substancji ekonomicznej. Ta cecha tradycyjnego podatku dochodowego od osób prawnych sprawia, że określa się go często jako podatek najbardziej szkodliwy dla działalności gospodarczej (*disruptive*).

Nie występuje ingerencja w proces inwestycyjny przedsiębiorcy: podatek zorientowany

na konsumpcję jest neutralny wobec decyzji podejmowanych przez przedsiębiorcę. Ma dzięki temu charakter proinwestycyjny, jest akceleratorem rozwoju przedsiębiorstwa. Taki charakter estońskiego modelu opodatkowania dochodów przekłada się także na większy udział kapitału własnego w finansowaniu przedsiębiorstw, ich wyższą zdolność kredytową, poprawę płynności finansowej, wzrost produktywności i zatrudnienia.

Rozliczenia są proste: Estonia od lat wie dzie prym w rankingach konkurencyjności systemów podatkowych. Przeciętny estoński podatnik poświęca na wypełnienie obowiązków podatkowych średnio 50 godzin rocznie – pod względem tego kryterium wyżej w rankingach plasują się jedynie raje podatkowe (Katar, Hongkong, Bahrajn). Tymczasem w Polsce są to 334 godziny rocznie. Wyłącznie na rozliczenie podatku CIT estońskie przedsiębiorstwo potrzebuje 5, a polskie aż 59 godzin w ciągu roku (World Bank Group, PwC, 2020).

» **Tabela 4.** Polska i Estonia w rankingu Paying Taxes 2020

Państwo	Miejsce w rankingu	Wynik dogodności w płaceniu podatków	TTCR Całkowite obciążenie podatkowe i składkowe (w proc.)	Czas poświęcony na compliance (w godzinach)	Wskaźnik dogodności zwrotów i korekt
Estonia	12	89,9	12	89,9	89,9
Polska	77	76,4	77	76,4	76,4

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: World Bank Group, PwC (2020).

Gospodarcze skutki reformy CIT w Estonii

17,2 p.p. długookresowy wzrost stopy inwestycji³

3 razy niższy udział nieuregulowanych zobowiązań dłużnych w wyniku utraty płynności w trakcie kryzysu niż w innych krajach regionu (na Łotwie i Litwie)

10 p.p. spadek udziału finansowania dłużnego w estońskich przedsiębiorstwach w latach 2000-2008

17 p.p. spadek zadłużenia (mierzonego udziałem zobowiązań w aktywach ogółem)⁴

2-3 p.p. wyższa płynność przedsiębiorstw (mierzona udziałem gotówki i jej ekwiwalentów w aktywach ogółem)⁵

8 p.p. wyższy udział niepodzielonych zysków i rezerw w kapitale ogółem w latach 1998-2003

13 p.p. większa produktywność pracy w Estonii niż w innych krajach regionu (na Łotwie i Litwie) w latach 1996-2009

SKUTKI EKONOMICZNE

Chcąc dokonać ewaluacji wpływu zmian w CIT na podstawowe wskaźniki ekonomiczne Estonii, w 2009 r. przeprowadzono badanie, w którym przeanalizowano sytuację 51 tys. estońskich

przedsiębiorstw w latach 1995-2004 (Hazak, 2009, s. 6), tzn. bezpośrednio przed i po reformie. Wprowadzając nowe regulacje rząd Estonii oczekiwał, że reforma będzie promować in-

³ Wartość 17,2% punktów procentowych odpowiada podwojeniu się wielkości stopy inwestycji między 1999 a 2002 r. pod wpływem wprowadzenia reformy estońskiego CIT.

⁴ Na podstawie porównania wartości średnich dla okresu sprzed reformy (1996-1999) i po niej (2000-2003), w zestawieniu z wynikami grupy kontrolnej (Łotwa i Litwa).

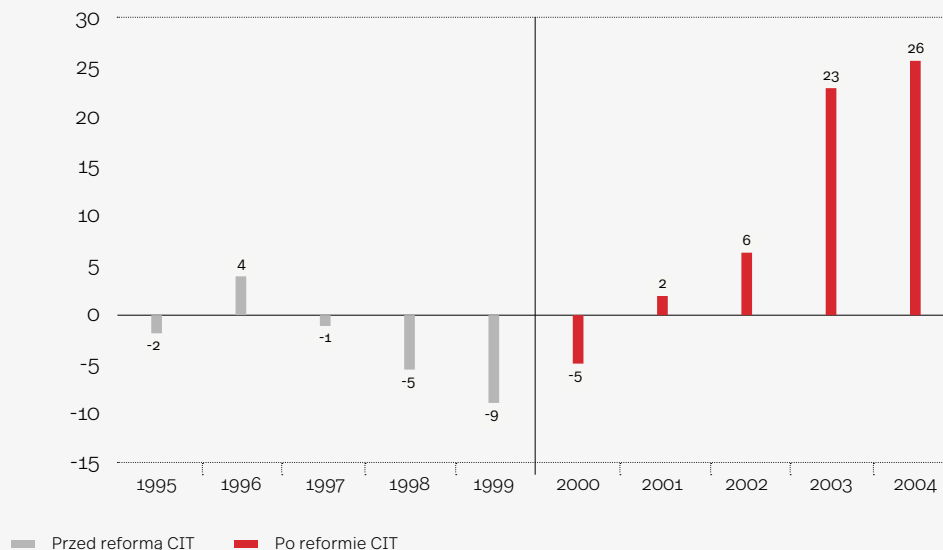
⁵ Na podstawie porównania wartości średnich dla okresu sprzed reformy (1996-1999) i po niej (2000-2003), w zestawieniu z wynikami grupy kontrolnej (Łotwa i Litwa).

westycje i przedsiębiorczość, stworzy nowe miejsca pracy, a także sprawi, że Estonia będzie postrzegana jako kraj przyjazny obywatelom

i inwestycjom (Ülikool, Praxis, 2010). Według badań estońskich ekonomistów, oczekiwania te sprawdziły się.

1. **Zyski zostały w firmach.** W sposób bardzo istotny zmieniła się dystrybucja zysków w przedsiębiorstwach. Ujemne wartości w latach 1995 oraz 1997-2000 świadczą o akumulowaniu strat i w porównaniu międzynarodowym umiejscawiają Estonię na ostatniej pozycji w okresie sprzed reformy. Nowy reżim opierający się na założeniu, że zyski zatrzymane nie podlegają opodatkowaniu, stanowił dla przedsiębiorstw znaczącą zachętę do zatrzymania zysków w firmach (wzrost z poziomu -9 proc. w 1999 r. do 26 proc. w 2004 r.).

» **Wykres 10. Udział zysków zatrzymanych w aktywach ogółem w Estonii w latach 1995-2004 (w proc.)**



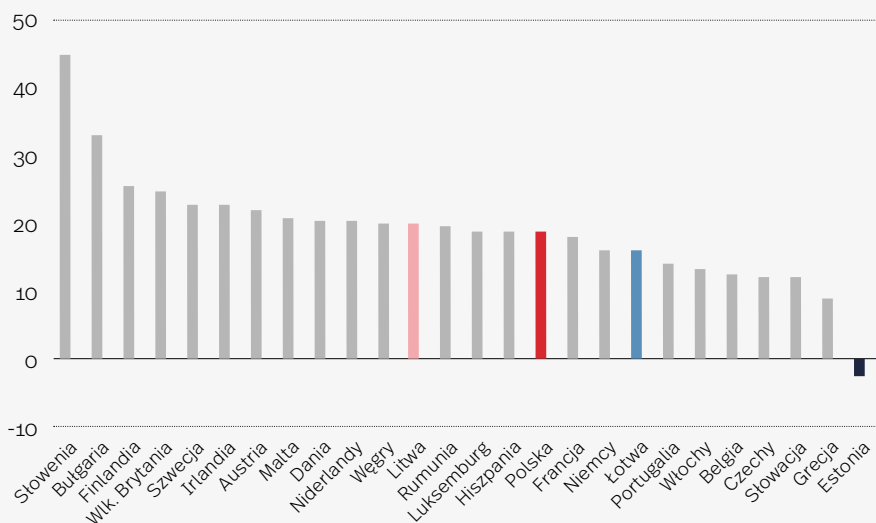
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Hazak (2009, s. 12).

2. **Inwestycje wzrosły.** W wyniku reformy nastąpiło podwojenie stopy inwestycji w latach 2000-2002, tj. zmiana o 17 p.p. (Masso i in., 2013). Skumulowane inwestycje w przeliczeniu na pracownika w kategoriach realnych wzrosły o 20 p.p. (Masso i in., 2011, s. 10). Po wprowadzeniu nowego reżimu Estonia odnotowała szybszy wzrost inwestycji niż inne kraje regionu, tj. Litwa i Łotwa. Wyniki analiz ekonomicznych potwierdzają także badania ankietowe przeprowadzone wśród estońskich przedsiębiorców (Kaarna, Lasn, 2010, s. 23). Nieopodatkowanie bieżących zysków wpłynęło na decyzję o reinwestowaniu

zysków u ponad połowy podatników w Estonii. Najczęściej przedsiębiorcy przeznaczali środki na inwestycje w maszyny i urządzenia. W ramach tej kategorii największe znaczenie miały wydatki na sprzęt komputerowy i systemy informatyczne oraz technologię produkcji. Jedynie 16,3 proc. podatników zadeklarowało, że proinwestycyjne zasady opodatkowania dochodów nie miały w ogóle wpływu na podejmowane przez nich decyzje o reinwestowaniu zysków. Ponad połowa spółek zadeklarowała, że nie dokonałaby takiej samej inwestycji, gdyby zasady opodatkowania nie były tak korzystne. Konstrukcja podatku dochodowego wpłynęła także na decyzję co drugiego przedsiębiorcy w zakresie proporcji między różnego rodzaju inwestycjami. Jedynie kilka procent estońskich przedsiębiorstw oceniło, że podatek od dystrybuowanego zysku zniechęca do wypłaty zysku ze spółki i przeznaczenia go na inne projekty inwestycyjne.

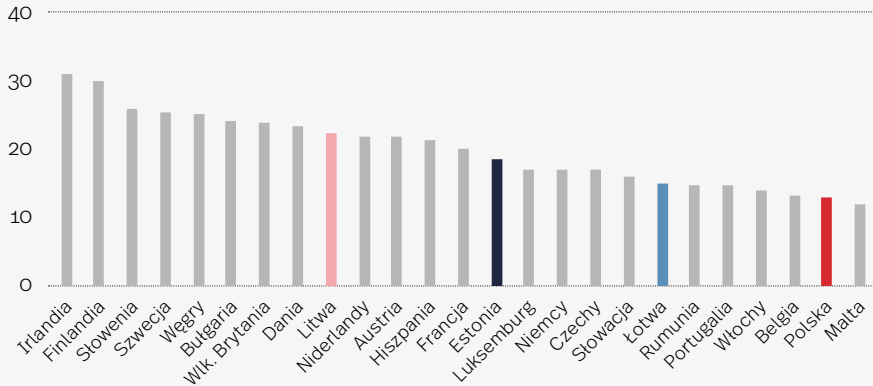
3. **Płynność poprawiła się.** Prawie 1/3 wszystkich spółek w Estonii posiadała w 2011 r. wskaźnik płynności gotówkowej (stosunku gotówki do aktywów) powyżej 50 proc. (Sander i in., 2014, s. 215). Udział zysków zatrzymanych wzrósł

➤ **Wykres 11. Udział zysków zatrzymanych w aktywach ogółem w latach 1995-1999 – porównanie międzynarodowe (w proc.)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Hazak (2009, s. 18).

➤ **Wykres 12.** Udział zysków zatrzymanych w aktywach ogółem w latach 2000-2005 – porównanie międzynarodowe (w proc.)

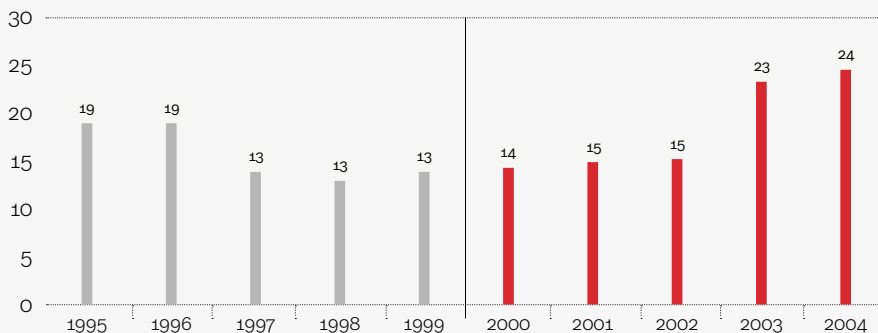


Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Hazak (2009, s. 18).

średnio o 3,4 p.p. pod względem wartości dla okresu sprzed reformy (1995-1999) i po niej (2000-2004).

4. **Wzrosła odporność na kryzysy.** Reforma podatkowa dała przedsiębiorstwom „poduszkę bezpieczeństwa” i uczyniła je bardziej odpornymi na dekoniunkturę. Miała również również duże znaczenie w okresie epidemii, ograniczając problemy płynnościowe wynikające z zamrożenia gospodarki. Udział środków pieniężnych w aktywach w latach 2000-2004 znacznie wzrósł tylko: (o 10 p.p.), niezależnie od branży w której przedsiębiorstwo prowadziło działalność. Wyniki badań ankietowych wśród estońskich przedsiębiorców wskazują, że zwiększone oszczędności pomogły w przetrwaniu kryzysu gospodarczego w 2008 r. aż 99 proc. spółek (Kaarna i in., 2010, s. 23).

➤ **Wykres 13.** Udział gotówki (i jej ekwiwalentów) w aktywach w Estonii w latach 1995-2004 (w proc.)



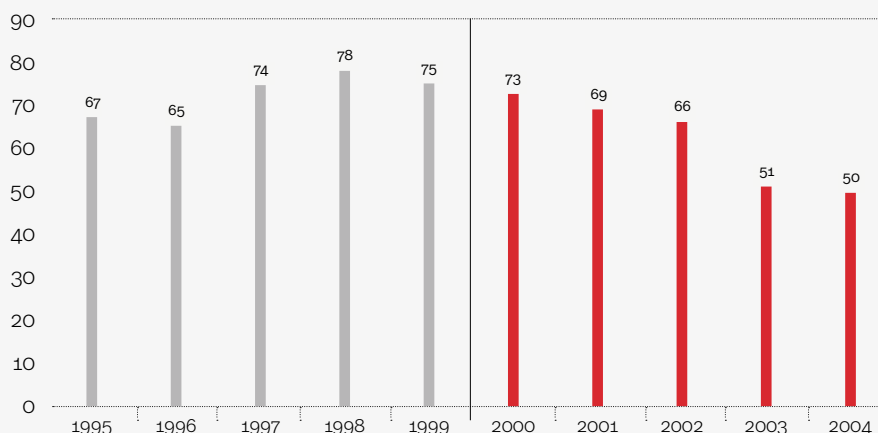
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Hazak (2009, s. 10).

5. **Zadłużenie zmniejszyło się.** Udział zobowiązań (w tym kredytowych) w kapitale ogółem spadł średnio o 12,2 p.p. w porównaniu wartości dla okresu sprzed reformy (1995-1999) i po niej (2000-2004) (Hazak, 2009, s. 11). Zadłużenie z tytułu pożyczek (udział kapitału pożyczkowego w aktywach ogółem) spadło średnio o 17 p.p. w porównaniu wartości dla okresu sprzed reformy (1996-1999) i po niej (2000-2003) (Masso i in., 2011, s. 35). Firmy stały się dzięki temu mniej zależne od finansowania dłużnego i mogły pokryć większą część potrzebnych inwestycji finansowaniem własnym.

Znacznie poprawiła się sytuacja firm estońskich w porównaniu z ich konkurentami z innych państw. Średnie zadłużenie podmiotów estońskich (iloraz sumy zobowiązań w aktywach ogółem) spadło z 75 proc. w 1999 r. do 50 proc. w 2004 r., osiągając jedno z najniższych wartości wśród państw UE. Oznacza to, że w ciągu pięciu lat dwukrotnie wzrosła proporcja majątku spółek sfinansowana kapitałem własnym, co znacznie ułatwiło firmom utrzymanie się na rynku i miało wpływ na poprawę stabilności makroekonomicznej Estonii.

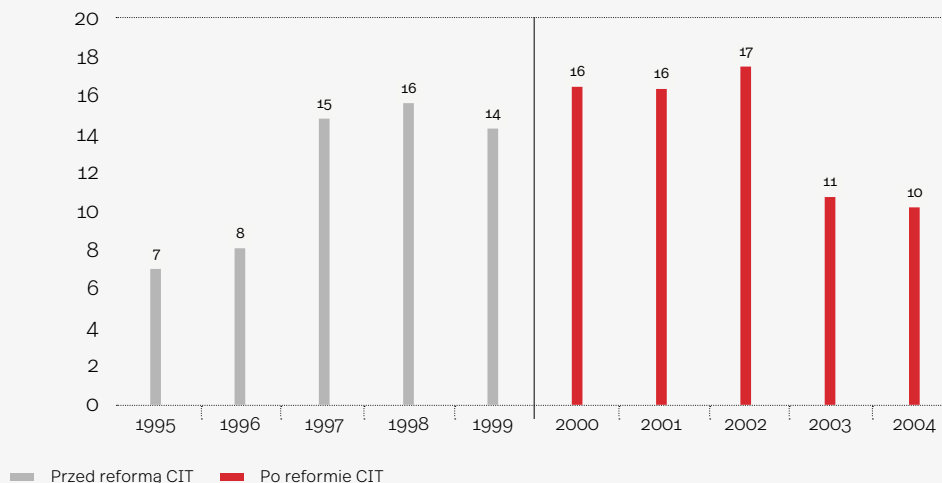
Wzrost roli finansowania własnego nie oznaczał w Estonii odejścia od finansowania dłużnego. Przeciwnie, zwiększenie płynności firm dało im łatwiejszy dostęp do kredytu i pozwoliło na szybką realizację pilnych potrzeb inwestycyjnych. Porównując wskaźnik ogólnego zadłużenia ze wskaźnikiem zadłużenia z tytułu pożyczek i kredytów w aktywach ogółem, w pierwszych latach po reformie odnotowano nie jego spadek, a istotny wzrost, z poziomu 14 proc. w 1999 r. do 17 proc. w 2002 r., mimo że w tym samym okresie wskaźnik ogólnego zadłużenia spadł o 9 p.p. Dopiero po okresie intensywnego inwestowania wskaźnik zadłużenia

» Wykres 14. Wskaźnik ogólnego zadłużenia w Estonii w latach 1995-2004 (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Hazak (2009, s. 10).

» **Wykres 15.** Wskaźnik zadłużenia z tytułu pożyczek i kredytów w Estonii w latach 1995-2004 (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Hazak (2009, s. 10).

z tytułu pożyczek i kredytów zaczął spadać dając pierwszeństwo finansowaniu własnemu, osiągając wartość 10 proc. w 2004 r. Zjawisko to potwierdzają przedstawiciele estońskich banków, wg których reforma podatku dochodowego przyczyniła się m.in. do zwiększenia transparentności rachunkowości finansowej i w rezultacie do wzrostu popytu na kredyty dla przedsiębiorstw oraz podaży usług oferowanych przez banki (Kaarna, Lasn, 2010, s. 31).

6. **Zwiększyła się zdolność kredytowa.** Większy kapitał własny przełożył się na wyższą zdolność kredytową spółek. Na nowych regulacjach najbardziej skorzystały firmy sektora MŚP, jako borykające się z największymi trudnościami w dostępie do środków na inwestycje. Badania ankietowe przeprowadzone wśród estońskich podatników potwierdziły, że reforma podatkowa istotnie poprawiła ich zdolność kredytową, a także w dużym stopniu uniezależniła ich od konieczności finansowania dłużnego – pozwoliła unikać kredytów (Kaarna, Lasn, 2010, s. 26).
7. **Spadła motywacja do unikania opodatkowania.** Odejście od roczności poboru podatku znacznie zmniejszyło opłacalność agresywnej optymalizacji podatkowej. Efektem ubocznym była istotna poprawa jakości dokonywanej przez firmy sprawozdawczości i znaczne ograniczenie praktyki ukrywania zysków w sprawozdaniu finansowym. Przełożyło się to również na rosnącą akceptację dla nakładanych na spółki obciążeń fiskalnych. Większość estońskich podatników deklaruje zadowolenie z aktualnego sposobu opodatkowania (Reiljan, Oja, 2007). Tymczasem prawie 40 proc. polskich przedsiębiorstw uważa rozliczenia CIT za bardzo dokuczliwe (w Estonii

jest to tylko 12 proc.). Nic dziwnego – rozliczenie CIT w Estonii zajmuje średnio 5 godz. rocznie podczas gdy w Polsce – 59 godz.

8. **Gospodarka skorzystała.** Pozostawienie zysku w spółkach uwolniło potencjał rozwojowy firm co przełożyło się na ich szybki wzrost, a co za tym idzie – na poprawę kondycji całej gospodarki. Reforma podatkowa doprowadziła do 9,1 proc. wzrostu w bilansie obrotów kapitałowych, wzrostu konsumpcji o 1,4 proc. i wzrostu PKB o 2,9 proc. (Pikkanen, Vaino, 2018, s. 12).
9. **Konkurencyjność gospodarki wzrosła.** Dzięki szczególnie korzystnemu modelowi opodatkowania, Estonia od wielu lat jest liderem światowych rankingów jakości systemu podatkowego, co przełożyło się również na zwiększenie jej atrakcyjności inwestycyjnej dla biznesu zagranicznego. W rankingu *Paying Taxes 2020* Estonia zajęła 12. miejsce spośród 189 badanych państw, a w rankingu *International Tax Competitiveness Index 2019* – drugie miejsce na 36. W badaniu *Doing Business 2020* (World Bank Group, 2020), Estonia zajęła 12. miejsce spośród wysoko rozwiniętych gospodarek krajów OECD pod względem płacenia podatków oraz 14. miejsce pod kątem łatwości rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej. Estonia zajęła również czwarte miejsce pod względem średniej ilości czasu potrzebnego do wypełnienia obowiązków podatkowych (z wynikiem zaledwie o jedną godzinę wyższym niż lider zestawienia). Estonia jest krajem stawianym za światowy wzór efektywności i nowoczesności systemu podatkowego oraz jest powszechnie chwalona za przystępność dla inwestycji krajowych i zagranicznych.

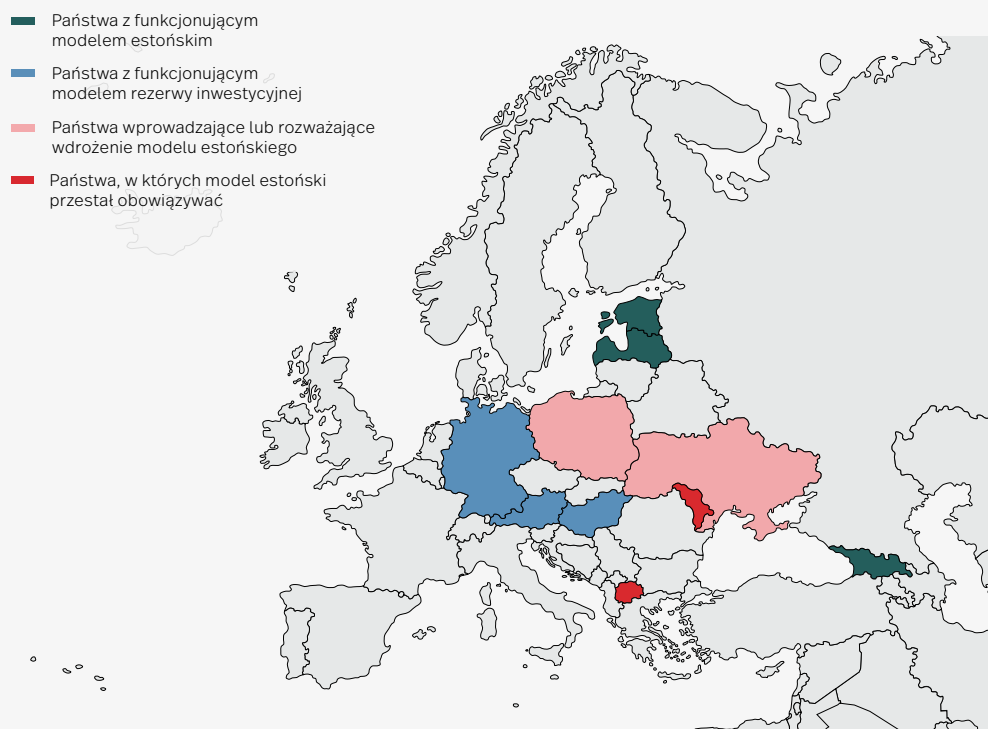


Distributed Profit Tax w innych krajach

Opodatkowanie dochodów osób prawnych w momencie dystrybucji zysków obowiązuje w Estonii, na Łotwie⁶ i w Gruzji (Bunn, 2019). W podobny sposób ukształtowane jest opodatkowanie w Chile. Wprowadzenie zbliżonych regulacji zapowiedziała także Ukraina. Z kolei na Węgrzech funkcjonuje model opodatkowa-

nia oparty na przepływach pieniężnych, jak również forma specjalnego rachunku podatkowego wspierającego inwestycje. Podobne rozwiązanie działa m.in. w Niemczech i w Austrii. Poniżej przedstawiono rozwiązania podatkowe wspierające inwestycje stosowane w wybranych krajach.

Mapa 1. Estoński model CIT w Europie



Źródło: opracowanie własne PIE.

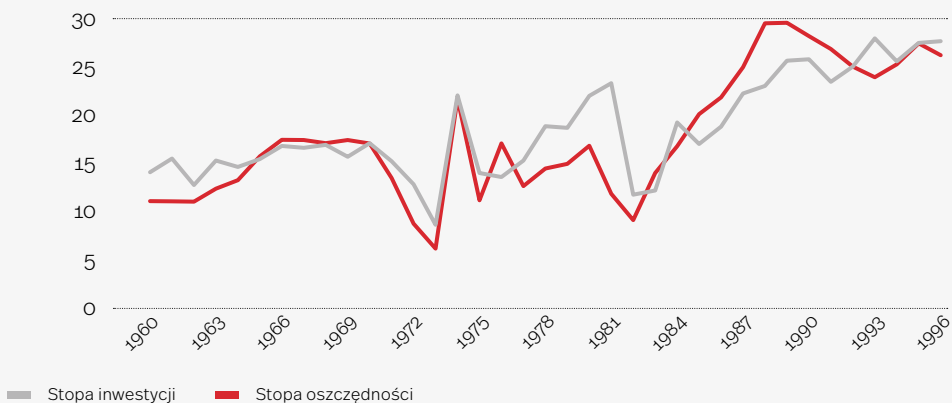
⁶ Jak wskazuje Tax Foundation w rankingu zawierającym wyniki pomiarów konkurencyjności poszczególnych systemów podatkowych (Bunn, 2019) Estonia i Łotwa charakteryzują się jednymi z najwyższych wskaźników ITCI w zakresie opodatkowania dochodów osób prawnych (Łotwa zajęła pierwsze miejsce w rankingu, Estonia drugie, Polska zaś 13).

CHILE

W 1984 r., na skutek kryzysu bankowego w latach 1982-1986, w Chile pojawiła się potrzeba wspierania przedsiębiorstw w obliczu utrudnionego dostępu do finansowania zewnętrznego. Odpowiedzią było wprowadzenie systemu opodatkowania promującego finansowanie własne firm, skłaniającego przedsiębiorstwa do poczynienia większych nakładów inwestycyjnych. Jego kluczowymi elementami były obniżenie stawki podatku

z 50 proc. do 10 proc. oraz szczególne promowanie zatrzymania zysków w przedsiębiorstwie (Deloitte, USAID, 2016). Obniżenie stawki podatkowej przyczyniło się do wzrostu stopy inwestycji (z poziomu ok. 11 proc. PKB w 1984 r., do ponad 25 proc. w 1996 r.), a wzrost ten był największy w branżach najbardziej uzależnionych od finansowania zewnętrznego. W pierwszym roku reformy udział inwestycji w PKB wzrósł o 4,5 proc. (Vahter, 2013, s. 1099).

» Wykres 16. Stopa oszczędności i stopa inwestycji w Chile w latach 1960-1996 (w proc. PKB)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Hsieh, Parker (2006, s. 45).

Obecnie w Chile obowiązują trzy specjalne rozwiązania podatkowe przeznaczone dla małych przedsiębiorstw (Agostini, 2015, s. 5):

- system opodatkowania na podstawie dystrybucji (podziału zysków) dla podatników, których roczny przychód nie przekracza 5000 UTM (ok. 1,25 mln PLN), a kapitał własny 1000 UTM (ok. 0,25 mln PLN);
- system opodatkowania na podstawie przepływów pieniężnych dla podatników, których roczny przychód nie przekracza 5000 UTM (ok. 1,25 mln PLN), a kapitał

własny 6000 UTM (ok. 1,5 mln PLN) i którzy są podatnikami VAT;

- zwolnienie z podatku CIT do kwoty 1440 UTM (ok. 0,36 mln PLN), dla podatników, których roczny przychód nie przekracza 28 000 UTM (ok. 7 mln PLN), kapitał jest mniejszy niż 14 000 UTM (ok. 3,5 mln PLN) i którzy prowadzą pełną księgowość.

Systemy te mają na celu zapewnienie płynności małym przedsiębiorstwom i promowanie inwestycji. Korzysta z nich łącznie ok. 13 proc. podatników (Agostini, 2015, s. 8).

AUSTRIA

Od 2010 r. w Austrii wprowadzono kwotę wolną dla przedsiębiorców (§ 10 EStG-AT)⁷. Polega ona na zastosowaniu odliczenia od podstawy opodatkowania. Kwota wolna składa się z dwóch komponentów: podstawowej kwoty wolnej (*Grundfreibetrag*) oraz porcji kwoty wolnej uzależnionej od wysokości inwestycji (*Investitionsbedingter Gewinnfreibetrag*).

Podstawowa kwota wolna wynosi do 3 000 EUR dla dochodów nieprzekraczających 30 000 EUR i przysługuje każdemu przedsiębiorcy, bez względu na to, czy ponosi on wydatki inwestycyjne. Porcja dodatkowej kwoty wolnej zmniejsza się wraz ze wzrostem dochodów. Może być ona odliczona tylko, jeżeli znajduje pokrycie w wartości nabytych lub wytworzonych kwalifikowanych dóbr inwestycyjnych. Całkowita ulga może wynosić maksymalnie 45 350 EUR dla dochodów przekraczających 580 000 EUR⁸.

Kwalifikowanymi dobrami inwestycyjnymi są aktywa trwałe o okresie amortyzacji wynoszącym nie mniej niż 4 lata, a także papiery wartościowe dopuszczone ustawowo do pokrycia rezerw na świadczenia pracownicze, m.in. obligacje skarbowe, bony skarbowe,

hipoteczne listy zastawne, „obligacje nieruchomościowe”, obligacje korporacyjne (§ 14 ust. 7 pkt 4 EStG-AT) przeznaczone do utrzymywania co najmniej przez 4 lata. Do kwalifikowanych dóbr inwestycyjnych nie zalicza się m.in. samochodów, statków powietrznych, środków trwałych o niskiej wartości, używanych środków trwałych, środków trwałych nabytych od przedsiębiorstw powiązanych oraz co do których zastosowano odliczenie związane z działalnością badawczo-rozwojową (§ 108c EStG-AT).

Co prawda, bezpośrednim uzasadnieniem dla tego mechanizmu nie było wsparcie inwestycji, a wyrównanie sytuacji przedsiębiorców w kontekście bardzo korzystnego opodatkowania 13. oraz 14. pensji pracobiorców (tzw. *Jahressechstel*, § 67 ust. 1 EStG-AT), jednak uzależnienie części kwoty wolnej od wydatków na nabycie lub wytworzenie środków inwestycyjnych może stanowić dodatkowy impuls do dokonywania inwestycji. Warto także zauważyć, że odliczenie funkcjonuje obok klasycznej amortyzacji, a więc skutkuje możliwością podwójnego potrącenia tych kosztów.

⁷ Bundesgesetz vom 7. Juli 1988 über die Besteuerung des Einkommens natürlicher Personen (Einkommensteuergesetz 1988 – EStG 1988). StF: BGBl. Nr. 400/1988 (NR: GP XVII RV 621 AB 673 S. 70. BR: 3534 AB 3547 S. 505.).

⁸ <https://www.wko.at/service/steuern/der-gewinnfreibetrag.html> [dostęp: 27.07.2020].

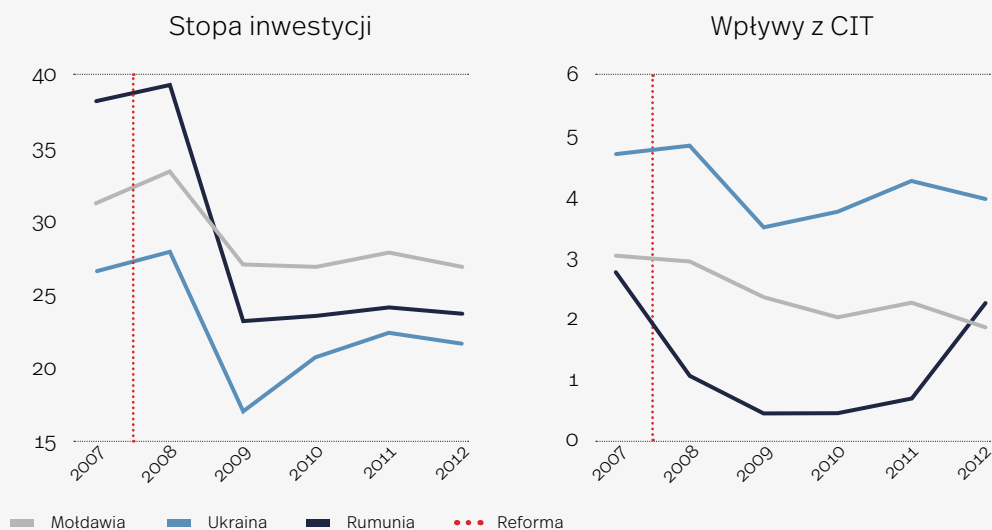
MOŁDAWIA

W 2007 r. w Mołdawii wprowadzono o proc. stawkę CIT (zwolnienie) dla reinwestowanych zysków przedsiębiorstwa⁹. O ile rozwiązanie mołdawskie, zorientowane jest, podobnie jak estońskie, na stymulację inwestycji, zastosowanie ulgi podatkowej w modelu mołdawskim skutkowało brakiem uproszczeń w zakresie *tax compliance* i rachunkowości, co znacząco zmniejszyło korzystny efekt tej regulacji.

Reforma nie przyniosła oczekiwanych skutków ekonomicznych, do czego przyczyniła

się będąca reakcją na kryzys gospodarczy niespójna polityka fiskalna. Równoległe do wprowadzenia ulgi reinwestycyjnej rząd podwyższył wysokość innych należności budżetowych (opłat, kar), co przyczyniło się do spadku inwestycji (Saha, Betliy, 2017). Nie widząc efektów reformy CIT, Mołdawia podniosła w 2012 r., stawkę podatku od reinwestowanych zysków do 12 proc. (przy podstawowej stawce nominalnej CIT 15 proc.), co oznaczało wycofanie się z reformy.

» **Wykres 17. Inwestycje i wpływy z CIT w Mołdawii i innych wybranych państwach w latach 2007-2012 (jako proc. PKB)**



Źródło: https://www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/PB_03_2017_en.pdf [dostęp: 9.07.2020].

⁹ Zgodnie z badaniami empirycznymi obniżenie stawki podatkowej w Mołdawii zaostrzyło konkurencję podatkową w Europie Wschodniej prowadząc do obniżenia efektywnych stawek w innych państwach (Piątkowski, Jarmuzek, 2008).

MACEDONIA

Wzorowany na Estonii model opodatkowania dochodów osób prawnych funkcjonował w Macedonii w latach 2009-2013. Stanowił tymczasowy środek antykryzysowy, przeciwdziałający skutkom globalnego spowolnienia gospodarczego w latach 2007-2009.

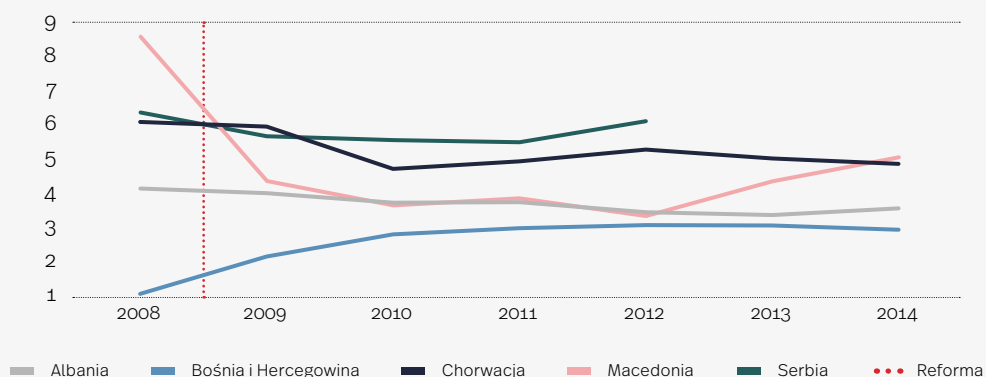
Rozwiązanie wprowadzone w Macedonii nie różniło się konstrukcją od estońskiego pierwowzoru. Podstawą opodatkowania były dywidendy oraz równoważne im wypłaty zysków (nadmierne płatności odsetkowe, korekty cen transferowych, odpisane należności, wydatki na rozrywkę i reprezentację i inne wydatki niezwiązane z działalnością gospodarczą). Dochód ustalano zgodnie z przepisami o rachunkowości i na podstawie standardów rachunkowości (MSSF). Stawka podatku wynosiła 10 proc. Jednocześnie podmioty z sektora MŚP o obrocie rocznym nieprzekraczającym (97 500 EUR), mogły korzystać z uproszczonych zasad opodatkowania i zwolnienia z CIT.

Równoległe z implementacją estońskiego CIT wprowadzono w Macedonii 10-letnie zwolnienie z podatku dla małych przedsiębiorstw

działających w tzw. technologicznych strefach rozwoju przemysłowego (*Technological Industrial Development Zones*). To drugie rozwiązanie, wiążące się z brakiem, a nie z przesunięciem momentu obowiązku podatkowego, okazało się narzędziem popularniejszym wśród firm sektora MŚP – tym bardziej, że nie wiązało się z koniecznością dokonywania inwestycji. W 2014 r., po pięciu latach równoległego obowiązywania obu narzędzi, Macedonia wycofała się ze wzorowanego na Estonii reżimu opodatkowania, przy jednoczesnym utrzymaniu preferencyjnego opodatkowania małych firm w specjalnych strefach technologicznych.

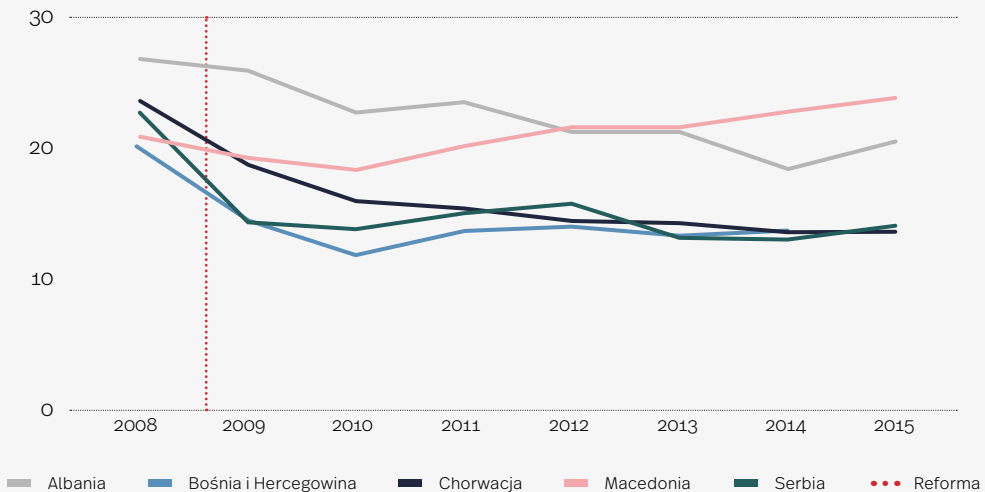
Wpływ na tę decyzję miały uwarunkowania polityczne i gospodarcze. Warto podkreślić, że ekonomiczny efekt reformy był już wtedy w dużej części osiągnięty. Skutkiem wdrożenia estońskiego modelu CIT był znaczny wzrost inwestycji (były one zdecydowanie wyższe niż w krajach sąsiadujących: Albanii, Bośni, Chorwacji i Serbii). W 2014 r. gospodarka wychodziła już z recesji, wchodząc powoli w okres ożywienia (European Commission, 2015, s. 64-70).

» Wykres 18. Wpływy z CIT w latach 2008-2014 (jako proc. PKB)



Źródło: https://www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/PB_03_2017_en.pdf
[dostęp: 9.07.2020].

Wykres 19. Stopa inwestycji w latach 2008-2015



Źródło: https://www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/PB_03_2017_en.pdf [dostęp: 9.07.2020].

WĘGRY

Od stycznia 2013 r. obowiązuje na Węgrzech, obok klasycznego modelu CIT, opcjonalny, przeznaczony dla małych przedsiębiorców, uproszczony, proinwestycyjny podatek od małego biznesu, tzw. KIVA (*Small Business Tax*).

Podstawą opodatkowania jest suma dochodu z przepływów pieniężnych (różnica w pozycji gotówkowej na koniec bieżącego roku w porównaniu z pozycją gotówkową na koniec roku poprzedniego) oraz rocznych kosztów związanych z zatrudnieniem, w zakresie w jakim podlegają one składkom na ubezpieczenia społeczne (płace, premie pracownicze). Podstawa opodatkowania musi być równa co najmniej wartości kosztów pracy pomniejszonych o kwotę inwestycji w aktywa rzeczowe, trwałe, poczynionych w roku podatkowym

(minimalna podstawa opodatkowania). Prawo dopuszcza również inne szczególne korekty, które w celu lepszego odzwierciedlenia rzeczywistego wyniku z działalności zwiększają lub zmniejszają podstawę opodatkowania. W szczególności istnieje możliwość przeniesienia strat poniesionych w poprzednich latach i obniżenie o ich wartość podstawy opodatkowania. Stawka podatku od stycznia 2020 r. wynosi 12 proc. podstawy opodatkowania (uprzednio 16 proc.)¹⁰. Podmiotami uprawnionymi do skorzystania z reżimu opartego na przepływach pieniężnych są przedsiębiorstwa o zatrudnieniu nieprzekraczającym 25 pracowników oraz przychodach i sumie bilansowej nieprzekraczającej 500 mln HUF (około 6,5 mln PLN).

¹⁰ Art. 15-24, Act CXLVII of 2012 on the Fixed-Rate Tax of Low Tax-Bracket Enterprises and on Small Business Tax.

Systemem KIVA objętych jest ponad 40 tys. podmiotów (dla porównania w 2018 r. było to ok. 15 tys.) i jest to forma opodatkowania stale zyskująca na popularności. Niski, uproszczony, zorientowany na *cash flow* podatek oceniany jest pozytywnie, jako sprzyjający inwestycjom, ułatwiający *tax compliance* oraz skutkujący zmniejszeniem kosztów administracyjnych związanych z poborem podatku (European Commission, 2015, s. 100).

Węgierska rezerwa inwestycyjna:
na Węgrzech istnieje również możliwość utworzenia specjalnej rezerwy inwestycyjnej, która pozwala na odliczenie 50 proc. dochodu, nie więcej jednak niż kwota rezerwy wykazana za rok poprzedni i nie więcej niż 10 mld HUF (ok. 130 mln PLN). Rezerwa musi zostać wykorzystana na inwestycje w ciągu 4 lat.

“ Ustawa cieszy się poparciem zarówno organizacji pracowników, jak też pracodawców – obie te grupy wskazują na uproszczenie opodatkowania. Podkreślić należy, że podatek ten ma charakter opcjonalny – oznacza on zatem rozszerzenie swobody przedsiębiorczości. ”

György Matolcsy, węgierski ekonomista i polityk, parlamentarzysta, w latach 2000-2002 i 2010-2013 minister gospodarki, następnie prezes Narodowego Banku Węgier

GRUZJA

Reforma opodatkowania dochodów osób prawnych wzorowana na systemie estońskim funkcjonuje w Gruzji od 2017 r., a w zakresie sektora finansowego i ubezpieczeniowego wejdzie w życie w styczniu 2023 r.¹¹.

Istotą gruzińskiej regulacji jest zwolnienie niepodzielonych zysków (reinwestowanych lub zatrzymanych w spółce) z podatku dochodowego od osób prawnych w momencie ich powstania i obciążenie wyłącznie wypłat tego zysku, w tym także tych o domniemanym charakterze. Opodatkowaniu podlegają nie tylko klasyczne dywidendy, ale także wydatki niezwiązane z działalnością gospodarczą (tj. wydatki określone wcześniej jako nieodliczane od dochodu, w tym w szczególności wydatki nieudokumentowane, wydatki których celem nie jest uzyskanie

zysku, dochodu lub rekompensaty, nadmierne płatności odsetkowe). Zastosowanie znajduje standardowa stawka CIT w wysokości 15 proc. (tj. stawka nie uległa zmianie po wprowadzeniu reformy). W przypadku wypłaty dywidendy dochodzi również do opodatkowania na poziomie udziałowca podatkiem u źródła w wysokości 5 proc. podstawy.

Zrealizowana w Gruzji reforma CIT miała na celu, podobnie jak w innych krajach stosujących system estoński, wsparcie inwestycji, a w sposób pośredni także utworzenie nowych miejsc pracy (Bukia, 2019). Jest ona przeznaczona szczególnie dla firm sektora MŚP i to właśnie wśród nich ma przynieść największe efekty.

Wprowadzenie reformy poprzedzono szeregiem analizami ekonomicznymi, rekomen-

¹¹ Art. 309 p. 94 Kodeksu podatkowego Gruzji.

dującymi implementację (Bolkvadze, 2018). Zgodnie z oceną skutków regulacji przeprowadzoną *ex ante* oszacowano, że reforma będzie miała pozytywny wpływ na gospodarkę. W ciągu 1,5 r. od wprowadzenia ma przynieść Gruzji:

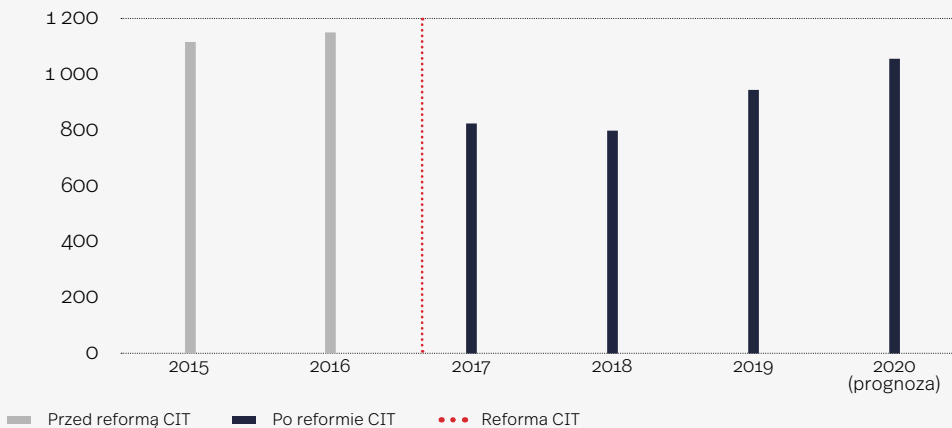
- przyspieszenie tempa wzrostu PKB o 1,44 proc. oraz łącznej konsumpcji prywatnej o 0,85 proc.,
- wzrost zasobów kapitałowych przedsiębiorstw o 3,23 proc.,
- spadek deficytu na rachunku bieżącym o ok. 1 p.p. wyrażonego w kategoriach PKB (Ministry of Finance of Georgia, 2019).

Choć reforma przyczyniła się do zmniejszenia wpływów z CIT (Bukia, 2019), jednocześnie

przyniosła oczekiwane pozytywne efekty gospodarcze. Odnotowano dwukrotny wzrost inwestycji w 2017 r. w porównaniu z rokiem poprzednim (ok. 675 mln USD) oraz większą o 1,9 p.p. dynamikę wzrostu gospodarczego w porównaniu z 2015 r. (4,8 proc. w 2017 r.).

W roku wprowadzenia reformy wpływy z CIT spadły o 28,35 proc., ale w kolejnych latach zaczęły szybko rosnąć. W 2019 r. były niższe od wpływów sprzed reformy już jedynie o 17,96 proc., a plan budżetowy na 2020 r. zakładał ich dalszy wzrost. Gruzja oczekuje wyrównania wpływów budżetowych z tytułu CIT już w czwartym roku po reformie systemu podatkowego.

» Wykres 20. Wpływy z CIT w Gruzji (w mln GEL)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Ministry of Finance of Georgia (2016; 2017; 2019).

„Dzisiaj mamy śródkresową ocenę wpływu i wyników tego prawodawstwa na rozwój sektora przedsiębiorstw. Badanie to pokazuje, że reinwestycje uległy podwojeniu, co wpłynęło na tworzenie nowych miejsc pracy. Przedsiębiorstwa wydają się dysponować większymi zasobami na zwiększanie swoich możliwości i tworzenie jeszcze bardziej długofalowych planów rozwoju biznesu. Weźmiemy te dane pod uwagę i wykorzystamy je w procesach legislacyjnych.”

Archil Talakvadze, polityk, od 25.06.2019 r. przewodniczący parlamentu Gruzji

“Wielkość reinwestycji w 2017 roku była prawie dwukrotnie większa niż w 2016 roku – 657,5 mln USD.”

Irakli Kovzanadze, gruziński ekonomista, prezes JSC Partnership Fund
Parliament of Georgia (2019).

ŁOTWA

W 2018 r. na Łotwie działać zaczął reżim opodatkowania wzorowany na systemie estońskim. Wdrożenie podatku od dystrybucji zysków było odpowiedzią na postulaty przedsiębiorców i zostało poprzedzone rekomendacjami ekspertów. Wg wyników badania z 2016 r. (Fainglozs, Jonina, Prohorovs, 2016, s. 105), wprowadzenie na Łotwie reformy CIT wzorowanej na Estonii miało mieć silny i pozytywny efekt zarówno na tempo wzrostu PKB Łotwy, jak i na jej wpływy budżetowe. W pierwszym roku po wprowadzeniu nowego systemu podatkowego dodatkowe wpływy miały wynieść od 10 do 18 mln EUR (w zależności od wybranego scenariusza tj. z uwzględnieniem dużych przedsiębiorstw lub bez ich uwzględnienia), w trzecim roku oczekuje się, że będzie to 346-416 mln EUR, w piątym roku 781,960 mln EUR, a w dziesiątym 1,678-2,37 mld EUR. Średni roczny wzrost PKB (wywołany czynnikiem podatkowym) w dziesięć lat po wprowadzeniu reformy w pierwszym scenariuszu (obejmującym duże przedsiębiorstwa) powinien wynieść 2,57 proc., zaś w drugim scenariuszu (z wyłączeniem dużych przedsiębiorstw) 2,16 proc.

Zgodnie z wynikami badania z 2017 r. (Jurušs, Stinka, Kūma, 2017) zniesienie opodatkowania reinwestowanego zysku przyniesie Łotwie przyspieszony wzrost gospodarczy spowodowany pobudzeniem inwestycji, konkurencyjności i wydajności, a na poziomie mikro-

ekonomicznym umocni firmy przez zwiększenie ich płynności finansowej. O ile w perspektywie krótkoterminowej zmiana będzie wymagała od biznesu poniesienia kosztów dostosowawczych, to w dłuższym okresie obciążenia firm i ponoszone przez nie koszty administracyjne związane z obsługą podatków istotnie się zmniejszą.

Przedmiotem opodatkowania na Łotwie – podobnie jak w Estonii – jest podzielony zysk. Obejmuje on dywidendy (w tym nadzwyczajne i warunkowe oraz koszty porównywalne z dywidendami) a także wydatki niezwiązane z działalnością gospodarczą (wskazano zamknięty, 14-elementowy katalog, w którym znalazły się m.in. darowizny, koszty reprezentacji, wydatki na nabycie i utrzymanie środków trwałych innych niż niezbędne w utrzymaniu działalności gospodarczej, np. wydatków na nabycie aut osobowych o charakterze kosztów reprezentacji). Zgodnie z definicją muszą być one rozpatrywane z perspektywy ekonomicznej istoty transakcji i bezpośredniego związku z działalnością podatnika. Stawka podatku wynosi 20 proc.¹².

Łotwa nie zrezygnowała z niektórych ulg podatkowych, takich jak zwolnienie z podatku w specjalnych strefach ekonomicznych czy odliczenie w związku z darowiznami.

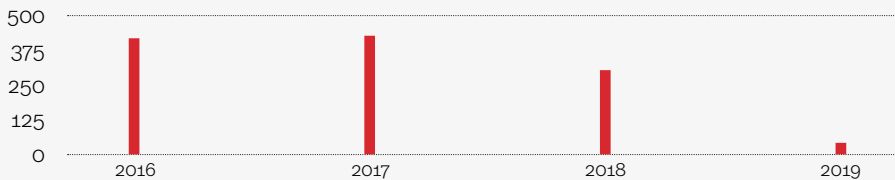
Implementacja nowego systemu ma przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności

¹² Latvia – Corporate Income Tax Act 2017/156.2.

Łotwy jako miejsca inwestowania, ograniczenia szarej strefy; a także zwiększenia rentowności i produktywności łotewskich firm i zmniejszenia kosztów *tax compliance*. Skutkiem pośrednim ma być zwiększenie dostępu do kredytów dla przedsiębiorców (zwiększenie kwoty udzielanych pożyczek o 5 proc. w ciągu pięciu lat) i wzmocnienie wzrostu PKB o 4,1 proc. do 2022 r. (Latvijas Banka, 2017). Jednocześnie jednak wyraża się pewne obawy o skutki budżetowe (Fiscal Discipline Council, 2017). W pierwszym roku reforma spowodowała 28-procentowy

spadek przychodów budżetu państwa z tytułu podatku CIT w porównaniu z rokiem poprzednim (tj. spadek o 122 mln EUR). Rok później wpływy z CIT spadły o 85,3 proc., czyli ok. 260 mln EUR. Analiza wskaźników ekonomicznych przed i po reformie CIT na Łotwie pozwala przypuszczać, że jest to efektem szczególnie intensywnego wykorzystania przez łotewskie spółki możliwości inwestycyjnych otwartych przez nowy system. Wydaje się, że efekty wdrożenia nowych rozwiązań są tam nawet lepsze niż w samej Estonii.

Wykres 21. Wpływy z CIT na Łotwie (mln EUR)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Ministerstwa Finansów Łotwy.

Tabela 5. Wskaźniki ekonomiczne przedsiębiorstw w latach 2015-2018

Wskaźniki i zmiany	2015	2016	2017	2018
Zagregowany wzrost obrotów netto (w proc.)	-0,16	0,61	8,95	10
Zagregowany wzrost obrotów netto przeliczony według cen uwzględniających wzrost PKB (w proc.)	-3,4	-1,2	5,1	5,4
Zagregowany wzrost dochodów (w proc.)	3,2	8,1	49,6	39,6
Średnia zyskowość (w proc.)	3,4	3,6	4,95	6,29
Zmiany w wysokości udzielanego spółkom finansowania bankowego (w mln EUR)	173	450	-598,6	-598,3
Dodatkowe środki finansowe pozostające do dyspozycji przedsiębiorców w wyniku reformy CIT, z wyłączeniem dodatkowego dochodu uzyskanego przez przedsiębiorców (w mln EUR)	-	-	340	480
Stopa bezrobocia (w proc.)	8,7	8,4	6,8	6,4
Wzrost wpływów podatkowych z VAT, CIT, PIT oraz składek obowiązkowych, zapłaconych przez firmy (w proc.)	5,45	6,72	9,33	8,14

Kolor czerwony oznacza okresy rozliczeniowe, na które miała wpływ reforma CIT.

Źródło: Prohorovs (2020).

Wskaźniki ekonomiczne przedsiębiorstw znacznie rosły już w 2017 r. – w porównaniu z rokiem poprzednim zyskowność zwiększyła się o 1,37 raza, a sam dochód 1,5 raza. Wzrost dochodów łotewskich firm w latach 2017-2018 był też zdecydowanie, bo dziesięciokrotnie, wyższy niż dochód firm estońskich. Dodatkowe środki pozostawione w rękach przedsiębiorców łotewskich mogły mieć też znaczny wpływ na

spadek stopy bezrobocia na Łotwie. Wartość wpływów z podatków i składek na obowiązkowe ubezpieczenie, mimo znacznego spadku wpływów z samego CIT, wzrastała szybciej niż przed reformą CIT. Podobnie jak na Łotwie, rezultaty wdrożenia Estońskiego CIT wśród polskich mniejszych przedsiębiorstw mogłyby przekroczyć nawet najbardziej optymistyczne oczekiwania.

“ Myślę, że pozytywna ocena administracji podatkowej (na podstawie badania Citadele Index Survey przyznano ocenę 7, co jest pierwszym pozytywnym wynikiem w ostatnich latach – przyp. red.) wynika głównie z reformy systemu podatku CIT. [...] Zwiększył on motywację przedsiębiorców do deklarowania prawdziwych przychodów. W praktyce, w wyniku reformy, około 400 milionów euro powróciło tego roku do łotewskich przedsiębiorców. Ta kwota była wcześniej przeznaczana na dodatkowe płatności do budżetu państwa, ale teraz może zostać zainwestowana w rozwój firmy. ”

Mārtiņš Āboliņš, ekonomista Citadele Bank Economist
LSM (2019).

UKRAINA

Krajem, który podobnie jak Polska rozważa wdrożenie estońskiego modelu CIT jest Ukraina. Jego zastosowanie byłoby ograniczone do spółek o rocznych obrotach poniżej 200 mln UAH (tj. w przybliżeniu 32 mln PLN, co odpowiada ok. 1/4 ogółu podatników CIT na Ukrainie). Przedmiotem opodatkowania miałyby być tzw. „operacje wycofania kapitału” (wypłata dywidendy) i inne świadczenia równoważne wycofaniu kapitału (jak np. odsetki płacone nierezydentom – podmiotom powiązanym i nierezydentom z jurysdykcji o niskim opodatkowaniu, transakcje z podmiotami powiązanymi niezgodne z zasadą *arm's length*). Wyróżnikiem modelu ukraińskiego byłoby zróżnicowanie stawek podatku, które przyjęłyby wysokość 5, 15 i 20 proc. w zależności od charakteru wypłaty zysku (podstawowa stawka 15 proc. ma dotyczyć m.in. wypłaty dywidend).

Za wprowadzeniem reformy przemawia potrzeba uwolnienia środków na rozwój i modernizację przedsiębiorstw, przyciągnięcie nowych inwestycji i pobudzenie wzrostu gospodarczego, a także chęć wprowadzenia uproszczeń w prowadzonej działalności gospodarczej, zmniejszenia kosztów *tax compliance* oraz przeciwdziałania praktykom unikania opodatkowania. Początkowy spadek wpływów z CIT (w pierwszych dwóch latach po zmianie) miałby zostać zrekompensowany wzrostem zagregowanych inwestycji o ok. 31 mld UAH (4,9 mld PLN) oraz spadkiem kosztów działania administracji z uwagi na ograniczenia w kontroli cen transferowych. Oszacowano, że wdrożenie estońskiego CIT na Ukrainie przyczyniłoby się do:

- ograniczenia szarej strefy o ok. 50-200 mld UAH (8-32 mld PLN);

- wzrostu PKB o dodatkowe 1,2-1,3 p.p. (aż do 3,5 proc. po uwzględnieniu efektów mnożnikowych), a następnie rocznie o 0,9-1,9 p.p., co w ujęciu nominalnym w okresie 5 lat funkcjonowania nowego reżimu zwiększyłoby gospodarkę Ukrainy nawet o 60 mld USD;
- wzrostu środków obrotowych przedsiębiorców o 100-150 mld UAH (16-24 mld PLN).

Projekt ustawy został ogłoszony 29.08.2019 r. Opracowała go grupa robocza ds. realizacji planu walki ze strategiami i praktykami erozji podstawy

opodatkowania i transferu zysków (składająca się z przedstawicieli Ministerstwa Finansów, GFS, NBU, APU, Rady Najwyższej ds. Polityki Podatkowej i Celnej oraz niezależnych ekspertów)¹³. Ustawa ma wejść w życie w styczniu 2021 r.¹⁴, jednak prace legislacyjne nad projektem mogą ulec wydłużeniu. Warto pamiętać, że jest to już drugi projekt wdrożenia estońskiego CIT na Ukrainie – pierwszy anulowano¹⁵ z powodu krytyki przez IMF¹⁶ (IMF, 2019) spowodowanej brakiem dostatecznego uzasadnienia finansowego i ekonomicznego projektu popartego rzetelnymi obliczeniami.

NIEMCY

Niektóre kraje starają się osiągnąć efekt podobny do estońskiego, czyli brak opodatkowania pozostawionych w firmie środków, wprowadzając ulgi podatkowe. Przykładem są Niemcy, gdzie działa tzw. rezerwa inwestycyjna. Pozwala ona małym i średnim firmom gromadzić na osobnym funduszu (rachunku) nieopodatkowane dochody z przeznaczeniem na inwestycje. Wdrożenie takiego narzędzia nie wiąże się z koniecznością rezygnacji z dotychczasowego sposobu rozliczenia CIT – stanowi jedynie jego uzupełnienie. Taka ścieżka działania nie ma jednak skutku identycznego do modelu estońskiego i jest pozbawiona jego istotnych elementów, korzystnych dla przedsiębiorców. Przez obowiązek przeznaczenia środków w całości na inwestycje, wybór tego rozwiązania nie skutkuje wzmocnieniem płynności firmy, a efekt proinwestycyjny traci na swojej sile w związku z bra-

kiem uproszczenia rozliczeń CIT i związanej z tym oszczędności czasu i kosztów.

Uwzględnienie w rachunku podatkowym planowanych w przyszłości inwestycji może być w Niemczech zastosowane przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, spółki osobowe oraz spółki kapitałowe¹⁷. Dotyczy planowanych przez przedsiębiorstwo inwestycji w aktywa trwałe wykorzystywane w ponad 90 proc. na cele działalności gospodarczej. Z preferencji korzysta się w roku podatkowym poprzedzającym dokonanie inwestycji, o ile jej realizacja nastąpi w ciągu kolejnych 3 lat. Odliczenie inwestycyjne wynosi maksymalnie 40 proc. planowanych kosztów zakupu. Maksymalna kwota odliczenia inwestycyjnego to 200 000 EUR. Odliczenie można zastosować w danym roku podatkowym pod warunkiem, że w tym roku dochody nie przekraczają, w zależ-

¹³ <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/pt2/reports.dep2?PERSON=17980&SKL=10> [dostęp: 10.07.2020].

¹⁴ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=6648 [dostęp: 10.07.2020].

¹⁵ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64356 [dostęp: 10.07.2020].

¹⁶ Warto zwrócić uwagę, że Ukraina jest trzecim największym dłużnikiem Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

¹⁷ Frottschner/Geurts, Komentarz EStG § 7gPkt 11.

ności od rodzaju prowadzonej działalności, od 100 000 do 235 000 EUR (§ 7g ust. 1 pkt 1 EStG)¹⁸.

Odliczenie można zastosować także w sytuacji, kiedy przedsiębiorstwo wykazało stratę lub gdy strata pojawi się po skorzystaniu z preferencji. W roku zastosowania odliczenia przedsiębiorca pomniejsza swój dochód

poza-bilansowo o 40 proc. kosztów planowanej inwestycji¹⁹. W roku inwestycji (zakupienia środka trwałego) należy pozabilansowo doliczyć do dochodu kwotę odliczenia oraz pomniejszyć podstawę amortyzacji zakupionego w ramach inwestycji środka trwałego o tę samą kwotę.

▼ **Tabela 6. Przykładowe zastosowanie odliczenia inwestycyjnego w Niemczech**

Przedsiębiorca planuje zakupić środek trwały o wartości 80 000 EUR w 2020 r. Każdego roku jego dochody do opodatkowania wynoszą 100 000 EUR.	
Bez odliczenia inwestycyjnego Rok 2019	Z odliczeniem inwestycyjnym Rok 2019
Dochód: 100 000 EUR Dochód do opodatkowania: 100 000 EUR Stawka podatku: 33,04 proc. Obciążenie podatkowe: 33 036 EUR	Dochód: 100 000 EUR Odliczenie inwestycyjne: 80 000 EUR x 0,4 = 32 000 EUR Dochód do opodatkowania: 100 000 EUR – 32 000 EUR = 68 000 EUR Stawka podatku: 28,82 proc. Obciążenie podatkowe: 19 596 EUR
Rok 2020	Rok 2020
Dochód: 100 000 EUR Zakup środka trwałego (pozostały dochód): 100 000 EUR – 80 000 EUR = 20 000 EUR Środek trwały w ewidencji: 80 000 EUR Dochód do opodatkowania: 20 000 EUR Stawka podatku: 11,73 proc. Obciążenie podatkowe: 2346 EUR	Dochód: 100 000 EUR Zakup środka trwałego (pozostały dochód): 100 000 EUR – 80 000 EUR = 20 000 EUR Środek trwały w ewidencji: 80 000 EUR – 32 000 EUR = 48 000 EUR Dochód do opodatkowania: 20 000 EUR + 32 000 EUR = 52 000 EUR Stawka podatku: 24,87 proc. Obciążenie podatkowe: 12 930 EUR
Łączne obciążenie podatkowe za dwa lata: 33 036 EUR + 2346 EUR = 35 382 EUR	Łączne obciążenie podatkowe za dwa lata: 19 596 EUR + 12 930 EUR = 32 499 EUR

Źródło: opracowanie własne PIE.

¹⁸ Einkommensteuergesetz (EStG) In der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, ber. I 2009 S. 3862) Zuletzt geändert durch Art. 1 und 2 Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht vom 21.12.2019 (BGBl. I S. 2886).

¹⁹ Brandis w: Blümich, Kommentaraz, EStG, § 7g Pkt 40.

Dodatkowym udogodnieniem połączonym z ww. preferencją jest możliwość zastosowania przyspieszonej amortyzacji środka trwałego przez zastosowanie podwyższonej stawki (20 proc. zamiast standardowej 10 proc.)²⁰. Skutkiem tej preferencji jest skrócenie o połowę maksymalnego okresu amortyzacji, z 10 do 5 lat (rok dokonania zakupu i kolejne cztery lata podatkowe).

Celem niemieckiej rezerwy inwestycyjnej jest poprawienie płynności małych i średnich

przedsiębiorstw oraz wzmocnienie ich potencjału inwestycyjnego²¹. Atrakcyjność preferencji wynika ze specyfiki niemieckiego systemu podatkowego polegającej na opodatkowaniu działalności gospodarczej wg progresywnej taryfy (kwota wolna i cztery stawki podatku sięgające do 45 proc. w ostatnim przedziale dochodu)²². Intertemporalne przesunięcia dochodu skutkują zmniejszeniem podstawy opodatkowania i tym samym – stawki podatku.



²⁰ Brandis w: Blümich, Kommentar, EStG, § 7g Pkt 82.

²¹ Drucksache 16/4841 z 27.03.2017 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/048/1604841.pdf>.

²² <http://www.deubner-online.de/mmodb/controllers/download.php?kdnr=8720680&merkblt=310619159&he-ader=> [dostęp: 27.07.2020].

Efekty modelu estońskiego a sytuacja Polski

Wdrożenie Estońskiego CIT w wielu państwach skutkowało szeregiem pozytywnych zjawisk gospodarczych. Za wzmocnieniem płynności małego biznesu i inwestycjami podążył wzrost produktywności. To z kolei przełożyło się na dużo szybszy wzrost PKB. Co istotne, zaobserwowany w Estonii impuls rozwojowy nie skończył się kilka lat po reformie, po realizacji najpilniejszych potrzeb inwestycyjnych firm. Przyniósł trwałe i korzystne efekty. Według najnowszych badań, estońskie firmy przeznaczają na zakup środków trwałych większą część PKB niż wynosi średnia unijna. Estonia jest również liderem wskaźnika nastrojów gospodarczych. Zarejestrowane tam firmy deklarują wysoką chęć do inwestowania, co wynika bezpośrednio z przyjazności systemu podatkowego – według danych Komisji

Europejskiej aż 88 proc. przedsiębiorców w Estonii potwierdza, że rozliczenie CIT nie sprawia im problemu (Komisja Europejska, 2018, s. 210).

Estoński system opodatkowania odpowiada na szereg wyzwań stojących przed polską gospodarką, których rozwiązanie stało się szczególnie pilne w świetle epidemii COVID-19 oraz potrzeby ułatwienia firmom powrotu na ścieżkę szybkiego rozwoju. Jest on narzędziem które przeciwdziała szeregowi barier wzrostu gospodarczego, w szczególności:

- niedostatecznym inwestycjom w środki trwałe,
- niedoborowi inwestycji w kapitał ludzki,
- niskiej produktywności gospodarki (nieefektywnej alokacji zasobów z dwóch poprzednich punktów).

▼ **Tabela 7. Porównanie wybranych danych ekonomicznych między Polską, Estonią a Unią Europejską**

Dane ekonomiczne	Polska	UE	Estonia
	w proc.		
Stopa zatrudnienia w 2019 r. (wyrażona jako odsetek populacji w wieku 20-64 lata)	73	73,1	80,2
Część PKB przeznaczona w 2019 r. na nabycie środków trwałych	18,6	21,2	26,1
Dynamika wzrostu nakładów na środki trwałe w 2019 r., w porównaniu z 2018 r.	2,2	3,92	9,21
Wskaźnik nastrojów gospodarczych (ESI, <i>economic sentiment indicator</i>) według stanu na kwiecień 2020 r.	47,2	65,8	68,6
Odsetek firm z sektora MŚP, które wskazują kapitał własny jako ważne źródło finansowania	5	11	12
Odsetek firm z sektora MŚP, które deklarują przeznaczenie finansowania na rzeczowe aktywa trwałe (<i>fixed investments</i>)	36	40	41
Odsetek firm z sektora MŚP, które deklarują, iż fundusze wewnętrzne (tj. zyski zatrzymane lub sprzedaż aktywów) są istotnym źródłem finansowania prowadzonej działalności gospodarczej	21	25	33

Źródło: opracowanie własne PIE.

INWESTYCJE W KAPITAŁ RZECZOWY

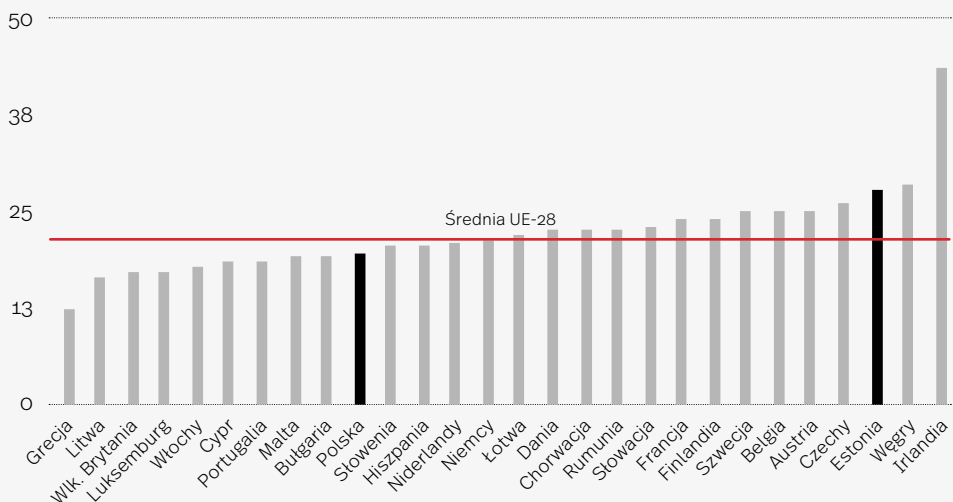
Większy dostęp do kapitału produkcyjnego w postaci maszyn, urządzeń i innych środków trwałych to większa produktywność gospodarki, czyli większy PKB, a w konsekwencji bogatsze społeczeństwo oraz wyższy standard życia. Wzrost stopy inwestycji oznacza także wyższą konsumpcję. Zwiększony popyt konsumpcyjny to dla przedsiębiorstw wyższa sprzedaż i nowe środki na inwestycje. Te ostatnie są zresztą kluczowe dla rozwoju firmy, ponieważ bez nich wejście na nowe rynki zbytu i osiągnięcie korzyści skali jest niemożliwe.

Z perspektywy makroekonomicznej pobudzanie inwestycji jest konieczne do wejścia na szybszą ścieżkę wzrostu gospodarczego. Ich niedobór prowadzi do obniżenia produktywności i w konsekwencji – do zahamowania tempa wzrostu (OECD Economic Outlook, 2015). Dla Polski promowanie inwestycji krajowych jest niezwykle istotne, ponieważ ich wzrost będzie prowadzić do poprawy naszej pozycji konkurencyjnej i stanie się akceleratorem innowacyjno-

ści. To z kolei przełoży się na zmiany strukturalne w przemyśle i podniesie jakość produktów i usług oferowanych na rynku (Konfederacja Lewiatan, 2019).

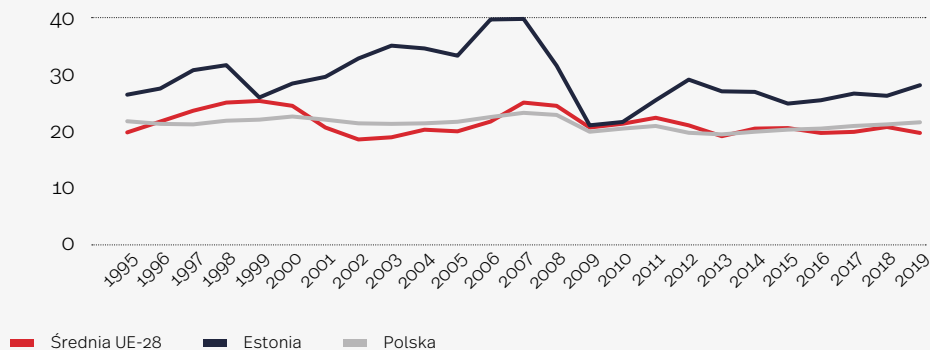
Wyniki badań wskazują na bardzo duży potencjał wzrostu poziomu inwestycji w Polsce. Poziom ten odbiega jednak od średniej krajów Unii Europejskiej, zaś w Estonii – istotnie ją przekracza. Według danych Eurostatu w 2019 r. w Polsce łączna wartość inwestycji odpowiadała 19,2 proc. PKB, podczas gdy w Unii Europejskiej było to 21,6 proc. PKB, a w Estonii – aż 28,1 proc. PKB. Prawidłowość ta jest jeszcze bardziej widoczna w zakresie wartości inwestycji przedsiębiorstw. Dokonane przez nie w 2018 r. inwestycje w środki trwałe w Estonii były warte aż 14,3 proc. PKB, w Unii Europejskiej, 12,9 proc. PKB, a w Polsce niecałe 9,8 proc. PKB. Różnice są widoczne także dla trendu długookresowego. W latach 1995-2019 średnia wartość nakładów na środki trwałe w relacji do PKB wyniosła w Polsce 20,2 proc., w krajach Unii Europejskiej było to 20,8 proc., a w Estonii aż 28,0 proc.

➤ **Wykres 22. Nakłady inwestycyjne w krajach UE w relacji do PKB**



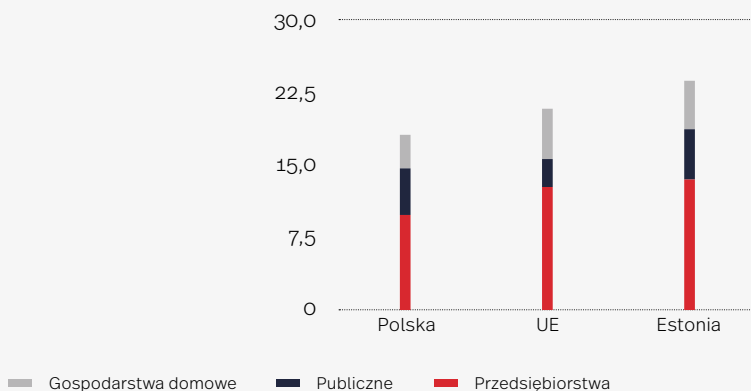
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Eurostatu.

» Wykres 23. Nakłady na środki trwałe w okresie 1997-2019 (jako proc. PKB)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Eurostatu.

» Wykres 24. Struktura nakładów inwestycyjnych w poszczególnych sektorach gospodarki



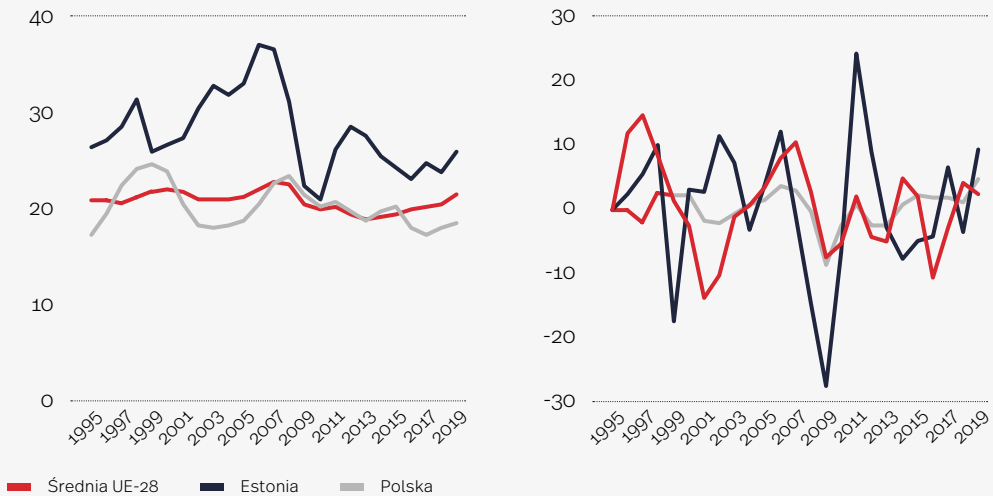
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Eurostatu.

Wdrożenie proinwestycyjnego opodatkowania CIT było w Estonii kluczową przyczyną gwałtownego wzrostu inwestycji. W latach 1997-2019 poziom nakładów na środki trwałe był tam w każdym roku zdecydowanie wyższy niż w Polsce. Największe wzrosty w tej kategorii Estonia odnotowała wraz z reformą CIT w 2000 r.

Co istotne, dystans pomiędzy Estonią a Polską stale się powiększa. Zgodnie z danymi Eurostatu, w ostatnich latach stopa inwestycji

w Polsce osiągała coraz niższe wartości. Obniżyła się z poziomu 20,3 proc. w 2010 r. do 17,6 proc. w 2017 r. Kluczowe dla produktywności polskich firm nakłady na środki trwałe (wyrażane jako proc. PKB) wciąż odbiegają nawet od poziomu w innych państwach naszego regionu. W 2019 r. wynosiły 18,6 proc. przy średniej unijnej 21,3 proc. Wyższy poziom notowały m.in. Słowenia (19,3 proc.), Litwa (21,1 proc.), Łotwa (22,9 proc.), Rumunia (23,6 proc.), Czechy (25,5 proc.) czy Węgry (28,6 proc.).

▼ **Wykres 25. Nakłady na środki trwałe (jako procent PKB) oraz dynamika roczna nakładów na środki trwałe w latach 1995-2019**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych Eurostatu.

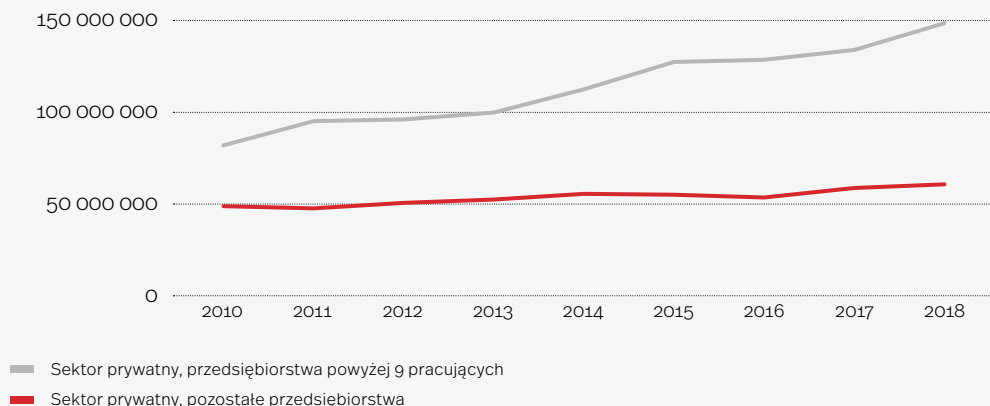
Prawie 2/3 nakładów inwestycyjnych na środki trwałe w Polsce pochodzi z sektora prywatnego (GUS, 2019). W tym sektorze najwyższe nakłady inwestycyjne ponoszą przedsiębiorstwa, które zatrudniają 10 osób lub więcej i wartość tych nakładów z czasem się zwiększa. Oznacza to, że istnieje w Polsce szczególnie pilna potrzeba wzmocnienia płynności firm sektora MŚP i stworzenia dla nich zachęt do inwestowania.

Wiążące się z wdrożeniem w Polsce Estońskiego CIT przesunięcie w czasie obowiązków podatkowego umożliwi przedsiębiorcom przeznaczenie dodatkowych środków na realizację inwestycji. Te z kolei stworzą nowe miejsca pracy i przyczynią się do wzrostu konsumpcji. W konsekwencji, mimo założonego spadku wpływów z CIT, po wprowadzeniu nowego sposobu rozliczenia podatku, w perspekty-

wie 2-3 lat wpływy te powinny wrócić do poziomu wyjściowego, a potem go przekroczyć. Naturalnymi skutkami wzrostu zatrudnienia wy-

wołanego reformą CIT będą wzrost wpływów z opodatkowania konsumpcji (VAT) oraz pracy (PIT oraz obowiązkowe składki na fundusze).

▮ **Wykres 26. Wartość nakładów inwestycyjnych w Polsce w latach 2010-2018 ze względu na wielkość przedsiębiorstw**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych GUS.

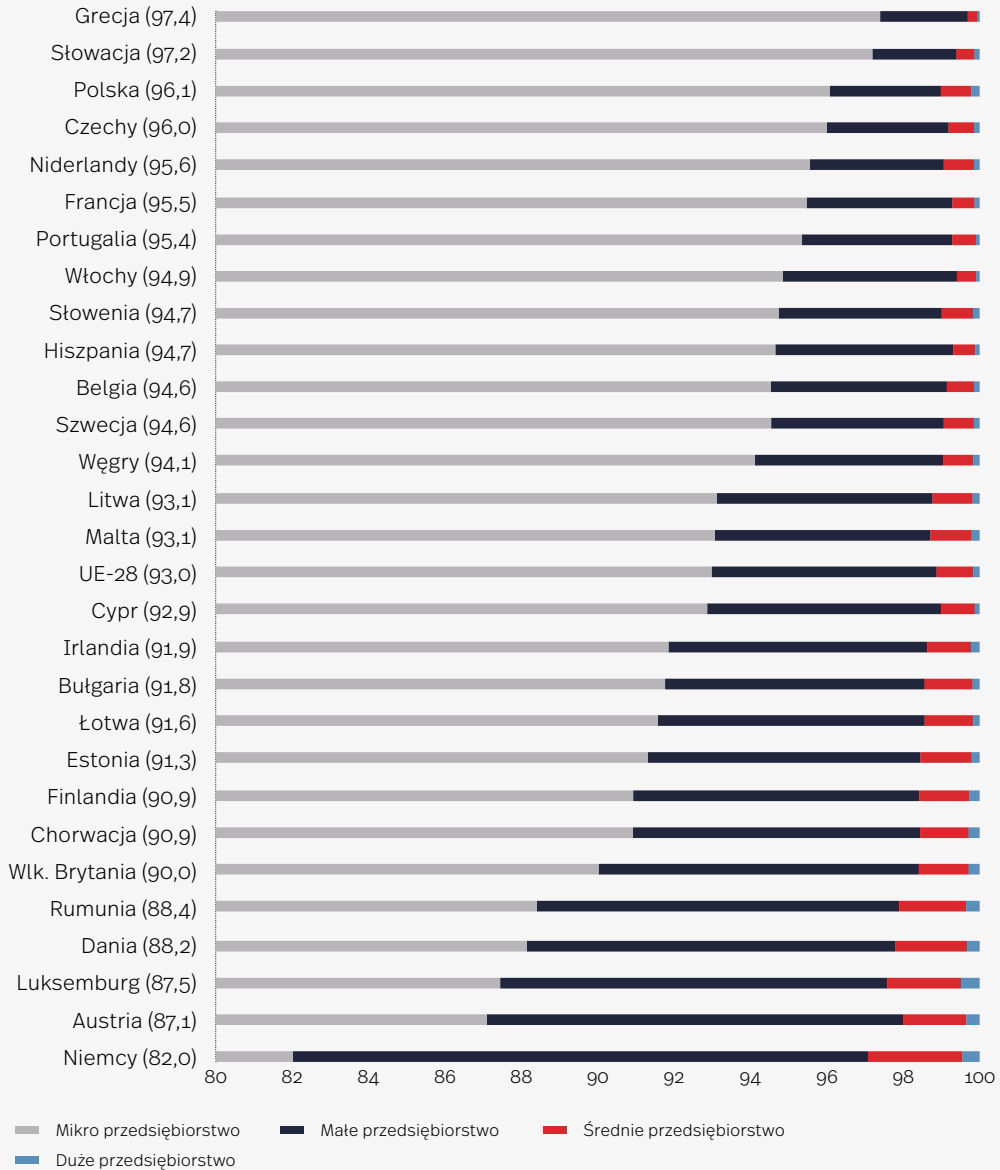
INWESTYCJE W KAPITAŁ LUDZKI I ZMNIEJSZENIE BEZROBOCIA

Wzrost gospodarczy jest sprzężony zarówno z inwestycjami w kapitał trwały, jak również z rozwojem kapitału ludzkiego. Obie te kategorie są ze sobą ściśle powiązane, a wzrost jednej z nich niesie za sobą stymulację drugiej (Próchniak, 2005). Wzrost inwestycji przyczynia się do zwiększenia możliwości produkcyjnych gospodarki. Wyższa produkcja oznacza wzrost zapotrzebowania na pracę, obniżając bezrobocie (Ossowski, 2010). Większym nakładom na kapitał ludzki sprzyja rozwój przedsiębiorstwa – wzrost jego produktywności, ekspansja i rosnąca skala jego działalności. Im większa

firma tym więcej zatrudnia pracowników, ale i tym więcej środków poświęca na to, by zwiększyć produktywność ich pracy, przez wyposażenie w odpowiednie narzędzia, wiedzę i umiejętności.

Niska stopa inwestycji w Polsce może być związana ze strukturą polskiej gospodarki, która jest zdominowana przez mniejsze przedsiębiorstwa. W 2018 r. sektor MŚP odpowiadał w Polsce za 96,1 proc. ogółu wszystkich przedsiębiorstw, podczas gdy w Estonii było to 91,3 proc. W Unii Europejskiej wyższy odsetek odnotowano jedynie w Grecji (97,4 proc.) i na Słowacji (97,2 proc.).

Wykres 27. Udział przedsiębiorstw mikro, małych oraz średnich w UE-28 i państwach członkowskich w 2018 r. (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Komisja Europejska (2019, s. 19).

Jeśli porównamy stopę zatrudnienia (rozumianą jako proc. populacji w wieku 20-64 lat w latach 2005-2019) między Polską, średnią

Unii Europejskiej i Estonią, to zauważymy, że w Estonii dla każdego roku z badanego okresu zatrudnienie było wyższe. Znaczny spadek

stopy bezrobocia można było zaobserwować w Estonii, Gruzji i na Łotwie w okresie zaraz po wdrożeniu estońskiego systemu opodatkowania CIT. Wynika to z uwolnienia środków na dodatkowe inwestycje, które realizowane są przez kapitał ludzki albo przy pomocy tego kapitału. Pobudzanie inwestycji przedsiębiorstw łączy się więc bezpośrednio z popytem na pracę i poziomem zatrudnienia. Warto zauważyć, że w krajach w których funkcjonuje Estoński

CIT zwiększyła się także produktywność pracy oraz zyskowność przedsiębiorstw, co pozwoliło firmom oferować lepsze wynagrodzenia. Wyższe pensje w gospodarce oznaczają bogacenie się społeczeństwa, rosnącą konsumpcję i inwestycje prywatne, co przekłada się wprost na przyspieszenie wzrostu gospodarczego oraz na wyższe wpływy podatkowe, kompensujące koszt budżetowy reformy CIT.

PRODUKTYWNOŚĆ

Produktywność (wydajność pracy) jest czynnikiem decydującym o wzroście gospodarczym. Jej kluczowymi determinantami są innowacje, edukacja, efektywność rynku, infrastruktura i instytucje (Kim, Loayza, Meza-Cuadra, 2016). Przedsiębiorcy rozpoczynający działalność produkcyjną muszą odpowiedzieć sobie na szereg pytań: gdzie wytwarzać, od kogo kupować surowce, komu i po jakich cenach sprzedawać wyroby, a po osiągnięciu zysku – kiedy wypłacić dywidendę? Istotnym czynnikiem, który wpływa na decyzje gospodarcze przedsiębiorców jest opodatkowanie, m.in. dotyczące zakresu dokonywanych inwestycji oraz struktury właścicielskiej i organizacyjnej firmy. Decyzje podjęte z uwzględnieniem skutków podatkowych mogą prowadzić do lepszej, efektywniejszej alokacji kapitału

i zasobów ludzkich niż podjęte w izolacji od tych czynników (Wołowicz, Skica, Gercheva, 2010). W przypadku Estonii reforma CIT znacznie zwiększyła wolumen inwestycji. Poprawiła się również wydajność pracy mierzona przychodem na pracownika. W ciągu czterech lat po reformie wzrosła o 13 p.p. więcej niż na Litwie i Łotwie (Masso i in., 2011, s. 42). Szczególnie mocno wzrosła efektywność pracy w sektorze MŚP (Kaarna, Lasn, 2010, s. 146). Podobnych efektów można oczekiwać po wdrożeniu Estońskiego CIT w Polsce, co może stanowić impuls do odwrócenia niekorzystnej tendencji spowalniającego rozwoju produktywności. Tempo wzrostu produktywności spadło w Polsce ze średniej wynoszącej ponad 4 proc. w latach 2000-2006 do niewiele ponad 2 proc. w latach 2010-2016 (OECD, 2017).

FORMA PRAWNA PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI

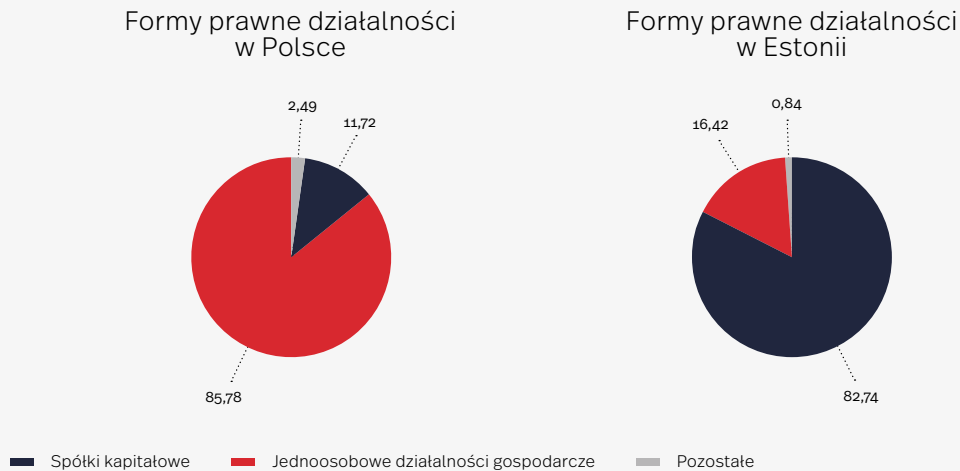
Reforma systemu podatkowego w Estonii znacząco wpłynęła na preferencje podatników dotyczące wyboru korporacyjnej formy prowadzenia działalności gospodarczej. Podczas gdy w Polsce biznes prowadzony jest głównie w ramach jednoosobowych działalno-

ści gospodarczych, a jedynie marginalnie w formie spółek kapitałowych, w Estonii ponad 80 proc. podmiotów gospodarczych to spółki kapitałowe (*Statistikaamet*). Większy udział korporacyjnych form prowadzenia działalności gospodarczej ma nie tylko szereg zalet

z punktu widzenia przedsiębiorcy, ale również zapewnia gospodarce znaczne korzyści, umożliwiając jej łatwiejszy transfer zasobów,

wyższą przeżywalność przedsiębiorstw, większą transparentność oraz aktywność kapitału, a także profesjonalizację biznesu.

» **Wykres 28. Struktura prawnych form prowadzenia działalności w Polsce i Estonii w 2019 r.**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych GUS i Statistikaamet.



Propozycja rozwiązania dla Polski

Polski model wdrożenia Estońskiego CIT bazuje na doświadczeniach Estonii, Niemiec i innych państw, w których te rozwiązania działają już od wielu lat. Stanowi zmodyfikowaną, dopasowaną do polskich realiów wersję estońskich regulacji. Zadaniem reformy jest osiągnięcie w najwyższym możliwym stopniu najkorzystniejszych dla gospodarki efektów wdrożonego w innych krajach rozwiązania, przy jednoczesnym zapewnieniu szczelności systemu podatkowego i bezpieczeństwa wpływów budżetowych państwa.

Skutkiem dokapitalizowania małego biznesu ma być jego zwiększona odporność na dekonunkturę oraz wzrost inwestycji. Z kolei wzrost inwestycji będzie stanowił punkt wyjścia dla wzrostu produktywności i zatrudnienia w zarejestrowanych w Polsce spółkach kapitałowych a co za tym idzie – ekspansji polskich

firm i wzrostu PKB. Rozliczenie CIT wymagające zredukowanego do minimum nakładu czasu oznacza nie tylko dużą oszczędność dla firm w zakresie *compliance costs*, ale również skutować będzie awansem Polski w międzynarodowych rankingach konkurencyjności systemów podatkowych, czego efektem będzie dalsze przyspieszenie wzrostu zainteresowania Polską jako miejscem do inwestowania. Z kolei precyzyjny katalog kryteriów korzystania z Estońskiego CIT w Polsce będzie stanowić zabezpieczenie osiągnięcia zakładanego celu inwestycyjnego, przy jednoczesnej ochronie systemu podatkowego przed jego wykorzystaniem do agresywnych optymalizacji. Firmy które będą z niego korzystać, to spółki które prowadzą rzeczywistą, realną działalność gospodarczą w Polsce, zatrudniają pracowników oraz rozwijają się.

WARUNKI WEJŚCIA DO SYSTEMU ESTOŃSKIEGO

Impuls dla rozwoju mniejszego biznesu

Model CIT działający w Estonii nie różnicuje zasad opodatkowania w zależności od cech podatników – wszystkich obowiązują jednolite reguły. Badania dotyczące skutków reformy CIT w Estonii dowodzą, że wdrożony tam system opodatkowania dochodów miał szczególnie korzystny wpływ na mniejsze przedsiębiorstwa. Większe firmy charakteryzują się z reguły wyższą efektywnością działania i zdolnością do konkurowania, także na rynku międzynarodowym. Ważne jest zatem, by na drodze rozwoju mniejszych spółek stało jak najmniej przeszkód, również tych podatkowych.

Jest to bardzo silny argument za ograniczeniem zakresu podmiotowego systemu estońskiego w Polsce, przynajmniej w pierwszej fazie jego wprowadzenia, do tych firm, które go potrzebują w największym stopniu, czyli właśnie do najmniejszych przedsiębiorstw. Celem rozwiązania estońskiego w Polsce jest zatem akceleracja wzrostu mniejszego biznesu, który w prowadzonej działalności napotyka na barierę w postaci utrudnionego dostępu do finansowania – otarcie przed nim ścieżki szybkiego rozwoju, pozwalającej na rozwiązanie problemu braku środków na inwestycje oraz wsparcie

w rozwiązywaniu problemów płynnościowych w czasach dekonjunktury. Jest to szczególnie aktualne teraz, gdy impulsu do wzrostu i inwestycji pilnie potrzebują te podmioty, które najbardziej odczuły negatywne skutki pandemii wywołanej przez COVID-19, a więc najmniejsze przedsiębiorstwa. Ważne jest również zapewnienie im możliwości kontynuowania działalności bez obaw o utratę płynności oraz utrzymanie, a nawet zwiększenie w tych przedsiębiorstwach ilości wartościowych, stabilnych i dobrze opłacanych miejsc pracy.

Za ograniczeniem zakresu podmiotowego zastosowania nowego sposobu rozliczenia CIT przemawia również fakt, że wprowadzenie systemu estońskiego w Polsce w stosunku do wszystkich podatników stanowiłoby duże wyzwanie dla zachowania stabilności wpływów

budżetowych państwa. Ubytek budżetowy po przejściu na system estoński miałby – podobnie jak w Estonii – jedynie czasowy charakter, docelowo przynosząc nawet wyższe wpływy niż w tradycyjnym systemie opodatkowania dochodów. Niemniej jednak nawet tymczasowe znaczne wahanie wpływów z CIT mogłoby zagrozić równowadze finansowej państwa i samorządów. Częściowe wprowadzenie systemu estońskiego w Polsce pozwoli także na ewaluację wpływu tego rozwiązania w charakterystycznych warunkach panujących w Polsce – dużym państwie Unii Europejskiej. Pozytywna ocena skutków regulacji dokonana *ex post* będzie stanowić impuls do stopniowego rozszerzenia zakresu jej zastosowania także na większych podatników oraz do rezygnacji z przyjętych ograniczeń.

Inkluzywny próg przychodowy

W polskim porządku prawnym kategoria małych i średnich przedsiębiorstw została określona w ustawie Prawo przedsiębiorców²³. Dla określenia statusu przedsiębiorcy znaczenie ma poziom zatrudnienia, roczny obrót netto oraz suma aktywów bilansu. Mikroprzedsiębiorcą jest podmiot, który w co najmniej jednym roku z dwóch ostatnich lat obrotowych spełniał łącznie warunki zatrudnienia (zatrudniał średniorocznie mniej niż 10 pracowników) oraz rocznego obrotu netto ze sprzedaży towarów, usług i operacji finansowych (nieprzekraczający 2 mln EUR) lub sumy aktywów bilansu przedsiębiorcy (nieprzekraczającej 2 mln EUR). W przypadku małego przedsiębiorcy, wartości te wynoszą odpowiednio 50 pracowników i 10 mln EUR obrotów lub aktywów, a w przypadku

średniego przedsiębiorcy 250 pracowników i 50 mln EUR obrotów lub 43 mln EUR aktywów.

System estoński w Polsce ukierunkowany jest na mniejsze przedsiębiorstwa. Istotną cechą jest w nim jednak jedynie wartość przychodów spółki, które nie mogą przekraczać 50 mln PLN rocznie. Odesłanie jedynie do kategorii osiąganych przychodów nawiązuje do definicji małego podatnika w CIT. Warto przy tym zauważyć, że kryterium przychodowe ustalone na poziomie 50 mln PLN jest spełnione przez około 97 proc. zainteresowanych podatników (Ministerstwo Finansów, 2020). Przychody powyżej 50 mln PLN osiąga jedynie ok. 3 proc. (tj. ok. 9 tys.) największych firm.

Systemem estońskim będą objęte głównie firmy mikro i małe, ale znajdzie on również za-

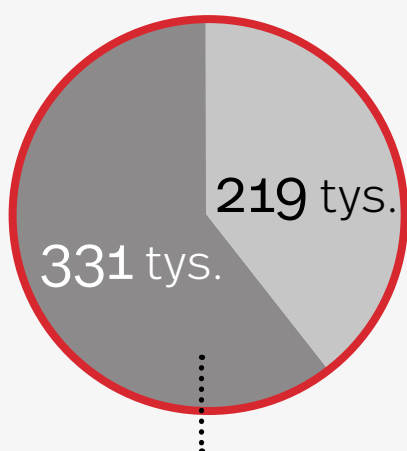
²³ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz.U. 2019 poz. 1292 ze zm.

stosowanie u niektórych średnich firm, jeśli nie przekroczą one progu przychodowego. Co istotne, nie można również wykluczyć jednostkowych sytuacji, w których z rozwiązania estońskiego

skorzysta w Polsce duże przedsiębiorstwo. Firma może bowiem mieścić się w limicie przychodów a jednocześnie przekraczać limit zatrudnienia lub sumy bilansowej.



Grupa docelowa regulacji



Podatnicy CIT,
którzy nie wykazują przychodu



91 proc.

Potencjał dla
estońskiego CIT
w Polsce

Niższe opodatkowanie

Aby dodatkowo zachęcić do wzrostu podatkników opodatkowanych Estońskim CIT, proponuje się preferencyjne opodatkowanie tych podmiotów na wyjściu z systemu. Oznacza to po pierwsze, niższą o pięć punktów procentowych stawkę dla tych spółek, które wykazą znaczne

nakłady inwestycyjne, po drugie opodatkowanie na korzystniejszych niż dotychczas zasadach, gdyż przedmiotem opodatkowania będą kategorie prawa bilansowego (zys księgowy). Po trzecie zaś dopuszcza się możliwość odroczenia lub rozłożenia płatności takiego podatku na raty.

Bliżej inwestora

Celem wdrożenia rozwiązania estońskiego w Polsce jest wzmocnienie potencjału inwestycyjnego i rozwój mniejszych przedsiębiorstw, w szczególności tych prowadzących działalność o charakterze kapitałochłonnym. Mniejszy biznes w zakresie CIT to przede wszystkim przedsięwzięcia realizowane przez osoby fizyczne w formie spółki kapitałowej, głównie z ograniczoną odpowiedzialnością. Adresatem rozwiązania estońskiego powin-

ny być proste struktury, w których inwestor – beneficjent rzeczywisty regulacji – pozostaje w bliskiej relacji ze spółką. Dlatego rozwiązanie estońskie skierowano w Polsce do spółek kapitałowych, w których zaangażowane są bezpośrednio jedynie osoby fizyczne. Już teraz stanowią one ponad 3/4 wszystkich spółek rozliczających się w Polsce z CIT. Większość z tych spółek składa się z dwóch wspólników (44 proc.) i jednego wspólnika (41,1 proc.).

Szczelny system podatkowy

Ograniczenie rozwiązania estońskiego jedynie do tych podatników, w których wspólnikami są wyłącznie osoby fizyczne ma istotny walor uszczelniający (antyabuzyczny), zarówno w zakresie międzynarodowego unikania opodatkowania i transferu zysków z Polski, jak i w wymiarze krajowym. Swobodny przepływ kapitału w Unii Europejskiej gwarantuje neutralność podatkową dywidend wypłacanych podatnikom CIT. W przypadku wprowadzenia estońskiej wersji CIT w Polsce, swobodny przepływ kapitału oznaczałby także swobodę w unikaniu opodatkowania, w szczególności na poziomie podatku dochodowego obliczanego na poziomie wspólnika. Wypłata dywidend na

rzecz osób fizycznych nie wiąże się z unijnymi preferencjami podatkowymi, co minimalizuje możliwość wykorzystania systemu estońskiego w Polsce do ucieczki od podatku.

Co istotne, model estoński może wręcz okazać się skutecznym narzędziem w ograniczeniu luki CIT, ponieważ wykazywanie jak najwyższego wyniku finansowego co do zasady leży w interesie udziałowców/akcjonariuszy i zarządu spółki. Rozgraniczenie między zyskiem księgowym a dochodem podatkowym, które mamy obecnie, sprawia, że niektóre przedsiębiorstwa odczuwają pokusę zaniżania dochodowości (dla celów podatkowych), co niekoniecznie musi jednak wpływać na zaniżenie zysku finansowego. Zbliżenie

tych kategorii do siebie sprawi, iż pokusa zaniżania dochodu będzie ograniczona. Potwierdza ją to również doświadczenia Estonii, gdzie przeprowadzona w 2000 r. reforma poprawiła

jakość dokonywanej przez firmy sprawozdawczości i znacznie ograniczyła praktyki ukrywania zysków w sprawozdaniu finansowym, a tym samym ograniczyła praktykę unikania opodatkowania.

Działalność bezpośrednia

Spółka objęta systemem estońskim nie może posiadać zaangażowania kapitałowego w innych podmiotach. Warunek ten ma charakter uszczelniający – ogranicza możliwość transferu zysku do podmiotów powiązanych. Ma to również związek z kryteriami wyboru grupy docelowej regulacji. Przedsiębiorstwa te, ze względu na niedostateczny standing finansowy i brak powiązań kapitałowych napotykają w prowadzonej działalności gospodarczej na barierę związaną z dostępem do finansowania. Nie mogą one, jak ma to miejsce w przypadku podmiotów prowadzących działalność w grupach kapita-

lowych, uzyskać finansowania od spółek powiązanych (przez przykładowo: uczestnictwo w strukturze *cashpoolingu*) czy gwarancji w zakresie pozyskania takiego finansowania od podmiotów z sektora bankowego. Zniesienie zaproponowanego warunku oznaczałoby, że z zasad estońskich mogłyby korzystać także całe grupy kapitałowe. To zaburzyłoby warunki konkurencji i pogłębiło nierówności, których wyrównaniu ma służyć Estoński CIT. Wspólnik może jednak posiadać zaangażowanie kapitałowe w innych podmiotach i za ich pośrednictwem prowadzić działalność, w tym także zagraniczną.

Otwarcie na inwestorów zagranicznych

Z estońskiego rozwiązania powinny korzystać tylko spółki kapitałowe, to jest spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjne. Wspólnikami tych spółek mogą być zarówno nie-rezydenci jak i osoby fizyczne będące rezydentami Polski. Brak ograniczeń dla osób fizycznych, nierezydentów w uczestnictwie w polskiej spółce

opodatkowanej w modelu estońskim zapewnia zgodność regulacji z prawem Unii Europejskiej i brak dyskryminacji ze względu na rezydencję podatkową. Jednocześnie Polska, podobnie jak Estonia, może stać się atrakcyjnym miejscem do tworzenia *start-upów* i rozwijania biznesu nie tylko dla polskich przedsiębiorców ale także dla obcokrajowców.

Działalność operacyjna

Spółka estońska musi w większości uzyskiwać przychody z działalności operacyjnej – nie może opierać się wyłącznie na płatnościach biernych, takich jak odsetki czy należności licencyjne. Warunek ten wyłącza z systemu estońskiego spółki,

których celem nie jest działalność wytwórcza, czyli m.in. podmioty z sektora finansowego. Estoński CIT będzie dotyczył spółek wchodzących w fazę szybkiego rozwoju. Nie będzie zatem obejmować firm, które są w stanie upadłości czy likwidacji.

Kapitał ludzki

Zgodnie z założeniami ustawy spółka estońska musi zatrudniać co najmniej 3 pracowników (z wyjątkiem samych udziałowców/akcjonariuszy). Jest to warunek, który ma na celu zapewnienie, że korzyści z systemu estońskiego kierowane są do podmiotów prowadzących w Polsce realną działalność, przyczyniającą się do wzrostu gospodarczego. Zrównoważony rozwój może zostać osiągnięty tylko przy łącznym zaangażowaniu kapitału ludzkiego i rzeczowego. Obecnie 44,2 proc. spółek kapitałowych nie zatrudnia nikogo, 14,5 proc. – tylko jednego pracownika, zaś ok. 25 proc. spółek – 3 i więcej pracowników. Warunek dotyczący zatrudnienia będzie badany średniorocznie, więc spółka może korzystać z tego rozwiązania także podczas fluktuacji

stanu zatrudnienia. Jeśli warunek zatrudnienia nie zostanie spełniony, spółka nie będzie mogła kontynuować opodatkowania na preferencyjnych zasadach. Rozwiązanie to zachęca do zwiększania i utrzymania zatrudnienia, co jest szczególnie istotne w okresie osłabienia rynku pracy w warunkach spowolnienia gospodarczego. Warunek zatrudnienia wyłącza w sposób naturalny spółki, które nie posiadają znaczącej substancji ekonomicznej i nie przyczyniają się do osiągnięcia zamierzonych skutków regulacji.

Warunek dotyczący zatrudnienia został dostosowany do szczególnej sytuacji podmiotów rozpoczynających działalność. W ich przypadku jest on spełniony, jeśli w okresie czteroletnim osiągną one wymagany poziom zatrudnienia (minimum 3 pracowników).

Precyzyjna kalibracja systemu estońskiego w Polsce

Ograniczenia w korzystaniu z Estońskiego CIT w Polsce uzasadniane są koniecznością zapewnienia jego efektywności jako narzędzia wsparcia inwestycji, zachowania szczelności systemu podatkowego oraz ukierunkowania rozwiązania jedynie na firmy prowadzące realną działalność

gospodarczą. Warunki uczestnictwa w systemie estońskim w Polsce zostały tak skalibrowane, aby każdy przedsiębiorca prowadzący działalność produkcyjną i usługową, który ma ambicje szybkiego wzrostu, mógł skorzystać z tego rozwiązania. Inne podmioty pozostaną poza zakresem ustawy.

“ Zwalniając reinwestowane zyski z podatku dochodowego [...] dajemy kolejny ważny sygnał inwestorom zagranicznym. [...] Nie jesteśmy zainteresowani inwestycjami portfelowymi, które mogą bardzo szybko opuścić kraj w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu, lecz zależy nam na stabilnych inwestycjach bezpośrednich. ”

Siim Kallas, estoński minister finansów w czasie przemówienia w parlamencie podczas pierwszego czytania założeń reformy CIT w 2000 r.
<http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199911101300> [dostęp: 30.05.2020].

ŚCIEŻKI PRZYSPIESZONEGO ROZWOJU

Estońska i niemiecka droga akceleracji

System estoński w Polsce pomyślany został jako opcja podatkowa – alternatywa dla klasycznych zasad opodatkowania, na której wybór decydować się mogą przedsiębiorcy spełniający określone kryteria. W przeciwieństwie do pierwowzoru polskie regulacje oparte na modelu estońskim będą obowiązywać równolegle do tradycyjnych zasad opodatkowania. Podatnik, który spełnia ustawowe kryteria, będzie miał możliwość swobodnego wyboru, na jakich zasadach chce dokonywać rozliczeń.

Mając na uwadze nadrzędny cel regulacji jakim jest wsparcie inwestycji, produktywności i skali działania firm sektora MŚP, jest szczególnie ważne, aby impuls prorozwojowy przyjął charakter jak najbardziej inkluzywny. Powinien pojawić się u przedsiębiorcy bez względu na stadium procesu inwestycyjnego w którym znajduje się jego firma, tak by w możliwie najefektywniejszy sposób uzupełnić ekosystem już działających ulg wspierających inwestycje.

Na świecie funkcjonują dwa podatkowe narzędzia, które w najwyższym stopniu i najbardziej elastycznie promują inwestycje – działająca w Niemczech rezerwa inwestycyjna i estoński model opodatkowania CIT. Dla polskich firm otwarte będą oba te warianty i to one będą mogły wybrać taką formę ulgi, która przyniesie im największe korzyści. Pierwszy wariant jest ściśle zintegrowany z obowiązującym z obowiązującym obecnie w Polsce modelem CIT. Drugi odchodzi od standardowej formuły rozliczeń podatkowych.

1. **Rezerwa inwestycyjna.** Zasady opodatkowania pozostają takie jak dotychczas, ale podatnik otrzymuje możliwość utworzenia specjalnego rachunku inwestycyjnego. Opisy na ten rachunek powiększają koszty

podatkowe, a zatem obniżają dochód do opodatkowania. Jeśli jednak środki z rachunku inwestycyjnego nie zostaną przeznaczone na cele inwestycyjne w określonym terminie lub zostaną przeznaczone na inne cele, wówczas podatnik zobowiązany jest do ich opodatkowania. Jest to rozwiązanie zbliżone ekonomicznie do zasad funkcjonowania podatku w Estonii, a także przeznaczonej dla firm sektora MŚP niemieckiej rezerwy inwestycyjnej.

2. **Estoński CIT.** Zasady opodatkowania ulegają znacznej zmianie – podatnicy nie muszą prowadzić odrębnej ewidencji podatkowej, stosując zasady rachunkowości dla celów podatkowych. Zobowiązanie podatkowe powstaje dopiero w momencie wypłaty zysku lub zaistnienia zdarzeń z nią zrównanych.

Każda z wymienionych opcji ma bardzo podobne skutki pod względem ekonomicznym: w obu przypadkach spółka tak długo nie płaci CIT, jak długo inwestuje. Estoński CIT oznacza jednak nie tylko brak opodatkowania do momentu wypłaty środków ze spółki, ale także brak odrębnej rachunkowości podatkowej i wielu innych obowiązków. Z kolei rezerwa inwestycyjna pozwala gromadzić spółce nieopodatkowane środki, które w przyszłości będą przeznaczone na inwestycje. Wiąże się to jednocześnie z pozostaniem przy dotychczasowym sposobie rozliczania CIT. Jest to rozwiązanie przeznaczone dla firm, których interesy są w toku, również te podatkowe, np. znajdują się w trakcie procesów inwestycyjnych, angażując się w specjalnych strefach ekonomicznych czy w Polskiej Strefie Inwestycji. Przedsiębiorstwa inwestują także w innowacje

wykorzystując ulgi B+R i IP-Box. Nie ma uzasadnienia, żeby również i one nie mogły sko-

rzystać z nowych narzędzi służących zwiększeniu liczby i wartości dokonywanych inwestycji.

Systematyczny wzrost

Jednym z kluczowych problemów, z którymi mierzy się estońska gospodarka jest nadpłynność części przedsiębiorstw, które nie poszukują nowych ścieżek rozwoju swojego biznesu a jednocześnie nie wypłacają zysku udziałowcom. Efektem tego zjawiska jest nieefektywna alokacja zasobów w gospodarce. Wdrażane w Polsce rozwiązanie pozwala na uniknięcie tego problemu. Warunki wejścia, pozostania i wyjścia z systemu estońskiego zostały tak ukształtowane, aby stanowić odbicie celu regulacji, którym jest wsparcie procesu inwestycyjnego przedsiębiorstw i akceleracja ich rozwoju. Podzielone zostały one na dwie grupy:

- **dotyczące wzrostu inwestycji w określonym okresie:** rozumiane jako wzrost nakładów na środki trwałe o określony procent. Proponowany poziom nakładów wynosi: minimum 15 proc. (jednak nie mniej niż 20 000 PLN) w okresie każdych dwóch kolejno następujących po sobie lat podatkowych tego opodatkowania, albo minimum 33 proc. (jednak nie mniej niż 50 000 PLN) w okresie czterech lat podatkowych (jeśli podatnik zrealizuje znaczącą dla prowadzonej działalności inwestycję oraz poinformuje właściwego naczelnika urzędu skarbowego o przedmiocie inwestycji, roku poniesienia nakładów na cele inwestycyjne i terminie planowanego zakończenia inwestycji);
- **dotyczące kategorii przeważających przychodów** którymi nie powinny być przychody bierne, takie jak przychody z odsetek, dywidend, znaków towarowych itp. Przeważający udział tego typu płatności wyklucza możliwość korzystania ze szczególnych zasad opodatkowania.

Do grupy nakładów na cele inwestycyjne nie są zaliczane grunty, budynki i lokale. Nie oznacza to zakazu inwestycji w tego typu aktywa, ale zapewnia, że minimalny poziom środków będzie przeznaczany systematycznie na środki trwałe nakierowane na zwiększanie produktywności przedsiębiorcy. Co więcej, w wielu przypadkach uwzględnienie tego typu środków trwałych w nakładach inwestycyjnych prowadziłoby do zawyżenia wartości bazowej i byłoby dla podatnika niekorzystne. Z podobnego względu za cel inwestycyjny nie zostaną uznane wydatki poniesione na wytworzenie, nabycie lub spłatę wartości (w ramach umowy leasingu) samochodów osobowych, środków transportu lotniczego, taboru pływającego oraz innych składników majątku służących głównie celom osobistym udziałowców (akcjonariuszy) lub członków ich rodzin.

Wzrost nakładów inwestycyjnych będzie mierzony w okresach dwuletnich lub w okresie czteroletnim. To rozwiązanie korzystne dla podatnika, ponieważ warunek wzrostu nakładów inwestycyjnych nie musi zostać spełniony w każdym okresie rocznym lecz w okresie dłuższym (dwuletnim lub czteroletnim). Jako wartość referencyjną dla określenia wzrostu nakładów na cele inwestycyjne przyjmuje się wartość początkową środków trwałych ustaloną na ostatni dzień roku podatkowego poprzedzającego rok, w którym podatnik wszedł na ścieżkę przyspieszonego wzrostu albo pierwszy rok okresu dwuletniego. Oznacza to, że aby ustalić wzrost nakładów za pierwszy dwuletni okres (2022-2023) należy przyjąć jako wartość referencyjną wartość początkową środków trwałych ustaloną na 31.12.2021 r.

Przez cały okres pozostawania na ścieżce przyspieszonego wzrostu powinny być spełnione również kryteria wstępne, w tym w szczególności dotyczące zatrudnienia. Każde przedsiębiorstwo aspirujące do rozwoju musi posiadać nie tylko finansowy zasób kapitału ale też odpowiedni kapitał ludzki. Opcja szczególnych zasad opodatkowania powinna dotyczyć jedynie tych przedsiębiorstw, które zatrudniają określoną minimalną liczbę osób, a w przypadku przedsiębiorstw rozpoczynających działalność, które pułap ten osiągną w określonym czasie. Mając na uwadze trudności finansowe mniejszych podmiotów w pierwszych latach działalności, warunek dotyczący zatrudnienia nie musi być spełniony już w roku rozpoczęcia działalności i dwóch bezpośrednio po nim następujących latach podatkowych, jeśli zostaje spełniony w wyniku systematycznego wzrostu

zatrudnienia (tj. corocznie o co najmniej 1 etat w pełnym wymiarze czasu pracy począwszy od drugiego roku podatkowego), aż do osiągnięcia wymaganego poziomu 3 pracowników. Aby skorzystać z nowych zasad opodatkowania podatnik powinien zatrudniać na podstawie umowy o pracę (w przeliczeniu na etaty w pełnym wymiarze czasu pracy) nie mniej niż 3 pracowników niebędących udziałowcami (akcjonariuszami), co najmniej przez okres 300 dni roku podatkowego. Okres 65 dni (z 365) uznano za wystarczający do znalezienia kolejnego pracownika. W przypadku gdy rok podatkowy nie pokrywa się z rokiem kalendarzowym, okres 300 dni podlega proporcjonalnemu dostosowaniu. Próg zatrudnienia ustalono na podstawie danych PARP, które wskazują, że przeciętna wielkość przedsiębiorstwa w Polsce to 4,7 osób pracujących i 3,3 osób zatrudnionych.

Podstawa opodatkowania

Podstawę opodatkowania będą stanowić dystrybuowane zyski. Co do zasady podlegają one podziałowi i wypłaceniu wspólnikom przez spółkę w formie dywidendy. Podobnie jak w Estonii, opodatkowane będą także inne wypłaty o podobnym do dywidend charakterze, które mogą stanowić ukrytą formę wypłaty zysków. Zasadą, która przyświeca konstrukcji systemu estońskiego w Polsce jest opodatkowanie zysku w momencie przeznaczenia go do konsumpcji, bez względu na zastosowaną formułę wypłaty. Opodatkowanie będzie występować zawsze wtedy, gdy wspólnik (osoba fizyczna) otrzyma korzyść ekonomiczną kosztem spółki (podatnika), niezależnie od jej postaci.

W celu uniknięcia wątpliwości podatników oraz zapewnienia maksymalnej prostoty i szczelności systemu, wszelkie płatności do wspólników i podmiotów powiązanych powinny być zrównane z dystrybucją zysków i opodatkowa-

ne w momencie ich wypłaty. Taka restrykcja będzie obojętna dla przedsiębiorców mających konkretne plany inwestycyjne, natomiast znacznie ograniczy możliwość nadużycia systemu estońskiego. W ten sposób zapewniona zostanie swoboda reinwestycji zysków oraz podobne traktowanie jawnych i ukrytych form ich wypłaty wspólnikom lub podmiotom powiązanym. Takie same skutki wywoła wypłata wspólnikom dywidendy, jak i odsetek czy wynagrodzeń za świadczone usługi. Podobnie jak w Estonii, poza dystrybucją zysków wspólnikom, podstawę opodatkowania będą tworzyć również inne płatności, niezwiązane z działalnością gospodarczą. Kategorię tę można przyrównać do kosztów niestanowiących kosztów uzyskania przychodów w klasycznym podatku dochodowym. Będą to na przykład wydatki na reprezentację, darowizny czy wydatki na cele prywatne wspólników.

Korzystny poziom opodatkowania

Obecnie, w przypadku stawki CIT wynoszącej 9 proc. i PIT w wysokości 19 proc., łączna stawka opodatkowania wypłacanego wspólnikom zysku wynosi 26,29 proc. W przypadku większych podatników łączona stawka wynosi 34,39 proc. Prowadzenie działalności poprzez formy korporacyjne jest zatem opodatkowane wyżej niż działalność osób fizycznych bezpośrednio prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą. Ma to swoje uzasadnienie w odrębności formalnoprawnej spółek kapitałowych oraz ograniczonej odpowiedzialności wspólników za zobowiązania spółki.

W celu zapewnienia spójności systemowej we wdrażanym w Polsce systemie estońskim zostanie zachowane opodatkowanie na dwóch poziomach: podatkiem od dochodów osób

prawnych w momencie wypłaty zysku przez spółkę oraz podatkiem od dochodów osób fizycznych z tytułu odpowiadającego rodzajowi dokonanej wypłaty (dywidendy, odsetek, wynagrodzenia i innych). Wysokość łącznego obciążenia powinna być jednak dostosowana do specyfiki rozwiązania estońskiego, gdzie istnieje bezpośrednia i silna więź wspólników z prowadzoną przez nich spółką. Zbieżność momentu opodatkowania zysków na poziomie spółki z momentem opodatkowania na poziomie wspólnika i jedność podmiotu będącego podatnikiem CIT i płatnikiem podatku PIT przemawia za wprowadzeniem szczególnej, łącznej stawki podatkowej, mającej charakter preferencyjny dla spółek, które w sposób efektywny i pożądany przez prawodawcę korzystają z systemu estońskiego.

» **Tabela 8. Stawki opodatkowania (w proc.)**

Wyszczególnienie	Mały podatnik (do 2 mln EUR przychodów)	Standardowy podatnik (powyżej 2 mln EUR przychodów)
Stawki łączne (podstawowe)	25	30
Obniżone stawki przy wyższych nakładach inwestycyjnych (mające zastosowanie na wyjściu z systemu, po spełnieniu określonych warunków)	20	25

Źródło: opracowanie własne PIE.

Efekt łącznego opodatkowania na poziomie CIT i PIT zostanie osiągnięty przez możliwość odliczenia od podatku płaconego na poziomie wspólnika (PIT) części podatku zapłaconego na poziomie spółki (CIT). Stawka PIT związana z wypłatą dywidendy (19 proc.) pozostaje niezmienną. W przypadku większego podatnika stawka nominalna CIT wyniesie 25 proc. a obniżona 20 proc., natomiast w przy-

padku małego podatnika stawka nominalna CIT wyniesie 15 proc. a obniżona 10 proc. Nie będzie także negatywnego efektu przekroczenia progu kwalifikacji spółki jako małego podatnika w trakcie jej funkcjonowania w systemie estońskim. Jeśli podatnik w międzyczasie straci status małego podatnika, będzie od tego momentu zobowiązany do zwiększenia stawki podatku, bez konieczności dokonania korekty wstecznej.

W celu zachęcenia przedsiębiorstw do szybkiego rozwoju przewidziano korzystniejsze warunki opodatkowania w przypadku wyjścia z systemu estońskiego w wyniku przekroczenia progów wielkości przedsiębiorstwa uprawniających do korzystania z tego systemu. Korzystne zasady wyjścia po osiągnięciu zakładanych rezultatów niwelują ryzyko tworzenia sztucznych barier wzrostu motywowanych chęcią pozostania w systemie estońskim. Przedsiębiorca u którego w ciągu określonego czasu nastąpił znaczny wzrost inwestycji, będzie mógł skorzystać z preferencyjnych zasad rozliczenia podatku.

Przedmiotem opodatkowania będą kategorie prawa bilansowego (zysk księgowy), a płatność podatku będzie mogła być odroczone lub rozłożona na raty, na nie dłużej niż 3 lata. W przypadku gdy spółka wykaże poniesienie znacznych nakładów inwestycyjnych, stawka podatku ulegnie zmniejszeniu o 5 p.p. Dla zastosowania obniżonej stawki konieczny jest wzrost inwestycji o 50 proc. w każdym dwuletnim, lub o 110 proc. w każdym czteroletnim okresie. Możliwość ta nie przysługuje podatnikom, którzy naruszyli warunki korzystania z Estońskiego CIT, tzn. gdy przerwali czteroletni proces akceleracji wzrostu firmy.

Zasady ewidencji

Do rozliczenia podatku w systemie estońskim nie jest konieczne prowadzenie rachunkowości podatkowej – do określenia zdarzeń istotnych dla opodatkowania wystarczy rachunkowość finansowa podatnika. Podatnik będzie zobowiązany do złożenia deklaracji podatkowej i zapłaty podatku należnego w miesiącu następującym po miesiącu, w którym nastąpiła wypłata dywidendy lub dystrybucja zysku w innej postaci. Jest to zatem rozwiązanie

szczególnie korzystne dla przedsiębiorcy, który reinwestuje całość zysków. Jednocześnie, dla podatników objętych systemem estońskim, znosi się obowiązek raportowania schematów podatkowych, innych niż schematy transgraniczne, jeśli dotyczą one podatku CIT. Jednocześnie, dla podatników objętych systemem estońskim, znosi się obowiązek raportowania schematów podatkowych, innych niż schematy transgraniczne, jeśli dotyczą one podatku CIT.

Transfer między systemem tradycyjnym i estońskim

System estoński jako opcja podatkowa stanowi alternatywę wobec tradycyjnego systemu podatku dochodowego. Podatnik, który wybrał rozliczenie zgodne z rozwiązaniem estońskim, po pewnym okresie może podjąć decyzję o powrocie do tradycyjnego systemu, względnie może zostać zmuszony do powrotu w wyniku niespełniania minimalnych warunków przewidzianych dla funkcjonowania w systemie estońskim. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma określenie zasad przechodzenia z systemu tradycyjnego do estońskiego. W celu przejścia z ewidencji podatkowej na rachunkowość

finansową konieczne jest rozliczenie różnic wynikających z innych zasad ustalania dochodu podatkowego i zysku rachunkowego, dotyczących np. amortyzacji, zasad potrącania odsetek od należności lub zobowiązań, odmiennych zasad rozliczania kosztów w czasie, odmiennych zasad ustalania kosztów w zakresie odpisów aktualizujących i rezerw, dopuszczalności rozliczenia w rachunkowości wartości godziwej i innych. W tym celu, w roku poprzedzającym rok wejścia do nowego systemu, przychody rozliczone podatkowo i nierozliczone rachunkowo powinny zostać potraktowane jako koszt podatkowy, zaś

przychody nierozliczone podatkowo i rozliczone rachunkowo powinny zostać potraktowa-

ne jako przychody. Analogiczny proces powinien mieć miejsce w odniesieniu do kosztów.

System estoński w Polsce a preferencje podatkowe

System estoński obowiązujący równoległe do systemu klasycznego jest sam w sobie preferencją podatkową. Preferencja ta polega na szczególnie korzystnym efekcie odsetkowym wynikającym z przesunięcia momentu poboru podatku. Podobnie jak miało to miejsce w Estonii, wybór nowego systemu będzie skutkować przerwaniem prawa do dotychczas stosowanych ulg i odliczeń, nierozliczonych do dnia rozpoczęcia stosowania nowego modelu opodatkowania. Oznacza to m.in. zawieszenie

prawa do odliczeń straty z lat ubiegłych oraz brak możliwości skorzystania z ulg, np. B+R, IP-Box, odliczenia darowizn, ulgi na złe długi, zwolnienia w specjalnych strefach ekonomicznych czy zwolnień w związku z wsparciem nowych inwestycji. Przedsiębiorstwa będą mogły korzystać z ulg i odliczeń już po wyjściu z systemu. Należy zaznaczyć, że ww. ograniczenia nie mają jednak zastosowania do drugiej ścieżki Estońskiego CIT, czyli rachunku inwestycyjnego.

OCZEKIWANY KOSZT I EFEKTY WDROŻENIA W POLSCE SYSTEMU ESTOŃSKIEGO

Szacuje się, że potencjalnie nawet około 200 tys. spółek może skorzystać z rozwiązania estońskiego w Polsce. Biorąc pod uwagę dane podatkowe za 2018 r., dochód do opodatkowania wykazała prawie połowa tych spółek, tj. 93,8 tys. podmiotów. Ponad 10 proc. firm wypłacało zyski (10,4 tys. spółek), z tego co trzecia wypłacała zysk większy niż dochód za dany rok. Ogółem przywołane 200 tys. spółek wykazało ok. 750 mld PLN przychodów, a po odliczeniu kosztów, podstawę opodatkowania równą 36,1 mld PLN, co przełożyło się na 5,8 mld PLN wpłaconego podatku od dochodów osób prawnych. Co istotne, w tej grupie spółek, gdzie udziałowcami są wyłącznie osoby fizyczne, zysk netto wypłacany był zasadniczo prawie wyłącznie rezydentom (5,5 z 5,8 mld PLN wpłaconego zysku). Zysk wypłacony nierezydentom podlegał zasadniczo opodatkowaniu. Zyski wypłacone udziałowcom generowały ponad 1 mld PLN wpływów z tytułu PIT.

W analizowanych spółkach jest w sumie 303,4 tys. wspólników. Oznacza to, że krąg rze-

czywistych beneficjentów estońskiego CIT w Polsce przekracza 300 tys. osób. Ponad 70 proc. z nich wykazuje dochody do opodatkowania PIT. Bardzo dużo wspólników wykazuje dochody z pozarolniczej działalności gospodarczej rozliczanej według stawki liniowej 19 proc. (72,8 tys. osób i odpowiadają oni za 27,1 proc. wpływów z tego tytułu w PIT).

Maksymalny skutek dla sektora finansów publicznych zakłada, że w pierwszym roku działania systemu estońskiego w Polsce, spółki nie dokonają w ogóle wypłaty zysków. Ocena skutku maksymalnego nie zależy więc od łącznych stawek podatku w systemie estońskim. Koszt dla sektora finansów publicznych został określony na 4,05 mld (w CIT) i ok. 0,3 mld w PIT (wynikający z uwzględnienia efektu przejścia na CIT grupy podatników PIT). Łączny estymowany skutek budżetowy wynosi więc dla 2021 r. ok. 4,35 mld PLN. Można się spodziewać, że wpływy wrócą do dotychczasowego poziomu, a nawet przekroczą obecne wpływy z CIT, już w ciągu 2-3 lat od wprowadzenia reformy. Skutek ten wydaje się

realny, biorąc pod uwagę doświadczenia Estonii i innych krajów, które wdrożyły model estoński.

Wskazaną kwotę ubytku dla sektora finansów publicznych należy rozpatrywać jako inwestycję w polską gospodarkę, która może się zwrócić w dwójnásób. Potwierdzają to pozytywne efekty reformy w Estonii i pozostałych krajach wdrażających to innowacyjne rozwiązanie. Udział zysków zatrzymanych powinien w Polsce znacząco wzrosnąć. Wzrost tak jak w Estonii o 3,4 p.p. dałby polskim firmom „poduszkę bezpieczeństwa” i uczynił je bardziej odpornymi na dekonjunkturę. Można spodziewać się, że wśród polskich przedsiębiorstw spadnie udział zobowiązań (w tym kredytowych) w kapitale ogółem. W Estonii spadek wyniósł średnio 12,2 p.p. w porównaniu wartości dla okresu

przed reformy i po niej. Firmy stały się dzięki temu mniej zależne od finansowania dłużnego i mogły pokryć większą część potrzebnych inwestycji finansowaniem własnym. Ponadto większy kapitał własny przełożył się na wyższą zdolność kredytową spółek, co dodatkowo poprawiło ich zdolność inwestycyjną. W wyniku reformy, patrząc zarówno na przykład estoński, jak i gruziński, można spodziewać się podwojenia stopy inwestycji prywatnych wśród firm, które skorzystają z rozwiązania estońskiego. Pozostawienie zysku w spółkach uwolni potencjał rozwojowy firm, co przełoży się na ich szybki wzrost, a co za tym idzie – poprawę kondycji całej gospodarki. Podobny jak w Estonii wzrost konsumpcji o 1,4 proc. i PKB o 2,9 proc. byłby dla polskiej gospodarki bardzo dużym sukcesem.

“ *Reformę podatku dochodowego można postrzegać jako inwestycję publiczną w przyspieszenie rozwoju gospodarczego, a wyniki analiz wskazują, że jest to dobra inwestycja z punktu widzenia budżetu państwa. Rząd jest przekonany, że pomysły zawarte w nowej ustawie o podatku dochodowym stworzą podstawy do przyspieszenia rozwoju gospodarki estońskiej i poprawy dobrobytu naszego społeczeństwa jako całości.* ”

Siim Kallas, estoński minister finansów w czasie przemówienia w parlamencie podczas pierwszego czytania założeń reformy CIT w 2000 r.
<http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199911101300> [dostęp: 30.05.2020].

WIZJA PRZYSZŁOŚCI

System estoński w Polsce stanowi rozwiązanie pilotażowe, będące wynikiem wyciągnięcia konstruktywnych wniosków z doświadczeń Estonii i innych krajów w których obowiązują już podobne rozwiązania. Nie należy wykluczać ani zmian w projekcie, które wynikają z rzetelnego procesu konsultacji publicznych, ani tym bardziej zmian, które będą wynikać z praktyki stosowania tego nowego rozwiązania w Polsce. Każdy warunek może podlegać weryfikacji oraz odpowiedniej modyfikacji lub nawet usunięciu. Nie jest wykluczone

włączenie w system estoński w Polsce także większych przedsiębiorstw, np. osiągających przychody do 100 mln PLN. Usprawiedliwione może okazać się uelastycznienie warunków dotyczących charakteru udziałowców, dopuścić zaangażowanie kapitałowe funduszy *venture capital* czy też udział podmiotów publicznych. Zasadne może okazać się także dopuszczenie do pewnego stopnia możliwości angażowania kapitałowego podatnika w inne spółki i przedsięwzięcia, w tym szczególnie w spółki giełdowe.

Podsumowanie

Polska jest silnie rozwijającą się gospodarką i liderem regionu w wielu aspektach. Pewne obszary wymagają jednak wciąż uwagi i wsparcia ustawodawcy. Jedną z najistotniejszych jest potrzeba stworzenia podatkowego ekosystemu wspierającego rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Wyzwaniem dla Polski pozostaje niska stopa inwestycji prywatnych, utrudniony dostęp do finansowania firm sektora MŚP, niski bufor płynnościowy u polskich przedsiębiorców oraz narastające koszty zgodności z przepisami podatkowymi. Polska wciąż ma wiele do nadrobienia względem Estonii w zakresie stopy inwestycji prywatnych. Wyższa od średniej unijnej stopa inwestycji prywatnych to warunek niezbędny, aby polska gospodarka dogoniła swoich zachodnich partnerów. Poważnym problemem jest także utrudniony dostęp do finansowania dłużnego. Co trzecia polska mniejsza firma nie uzyskuje potrzebnego jej finansowania. Polskie przedsiębiorstwa mierzą się z dużym skomplikowaniem i chaosownością rozliczeń podatkowych. Firmy oczekują działań zmniejszających ciężące na nich koszty *tax compliance*.

Intensywny rozwój wymiany gospodarczej stwarza nowe wyzwania dla międzynarodowej polityki fiskalnej, a tym samym – dla krajowych ustawodawców podatkowych. W odpowiedzi na nowy kształt rzeczywistości gospodarczej, w zakresie podatków bezpośrednich, obserwuje się obecnie trzy trendy. Pierwszy to konkurencja podatkowa, która polega na poszukiwaniu przez państwa korzyści gospodarczych przez prowadzenie atrakcyjnej dla inwestorów polityki podatkowej. Wiąże się ona często z wprowadzaniem kolejnych preferencji podatkowych, które znacznie komplikują rozliczenia firm. Drugi trend to uszczel-

nianie podatków dochodowych. Polega on na zmianach regulacji, tak by przystawały do dynamicznie zmieniającego się otoczenia gospodarczego, a przy tym chroniły budżety krajów i uczciwy biznes przed dokonywaną przez niektóre firmy optymalizacją podatkową. Choć działania te są bezwzględnie potrzebne, znacznie zwiększają uczciwym podatnikom koszty działania w zgodzie z prawem. Trzeci trend polega na poszukiwaniu alternatywnego systemu opodatkowania osób prawnych. Oznacza on odrzucenie obecnej, historycznej idei podatku CIT i poszukiwanie innego modelu, mniej podatnego na nieprawidłowości. Estoński CIT jest rozwiązaniem odpowiadającym na wyzwania wynikające z globalnych trendów zmian podatku dochodowego. Zajmuje bezprecedensowe stanowisko wobec międzynarodowej konkurencji podatkowej, przyciągając kapitał atrakcyjnością i prostotą zasad opodatkowania. Podejście estońskie eliminuje również wiele obszarów unikania opodatkowania, z którymi zmagają się państwa o tradycyjnej strukturze CIT. Jego wdrożenie stanowi zatem konstruktywną alternatywę, zarówno dla administracji skarbowej, jak i dla biznesu. Estoński CIT – jako opodatkowanie wyptywów (przepływów pieniężnych) – jest najefektywniejszą znaną nauce działającą na świecie formą opodatkowania dochodu wspierającego inwestycje. Gwarantuje firmom bezpieczeństwo przed zmianami prawa oraz chroni je przed rozbudowanymi obowiązkami sprawozdawczymi.

Istotą estońskiego CIT jest przesunięcie momentu powstania obowiązku podatkowego do czasu wypłaty zysku. Ważnym elementem systemu estońskiego jest brak konieczności prowadzenia ewidencji podatkowej, w tym

rozliczania kosztów uzyskania przychodów, amortyzacji czy ulg podatkowych. Cały system ma charakter maksymalnie proinwestycyjny i proprzedsiębiorczy.

Po wprowadzeniu nowej formuły CIT otoczenie prawne firm uległo w Estonii znacznej poprawie. Analiza struktury kapitałów, płynności, poziomu inwestycji i produktywności estońskich przedsiębiorców pokazuje, że we wszystkich tych kategoriach ich kondycja jest dużo lepsza niż firm zarejestrowanych w innych krajach regionu (na Litwie i na Łotwie). Odbiega również (na korzyść) od sytuacji firm zarejestrowanych w Polsce, a pod wieloma względami jest znacznie lepsza od średniej unijnej. Reforma miała także wpływ na zwiększenie odporności spółek na kryzysy oraz znacznie uprościła system rozliczeń CIT, co potwierdzają wszystkie rankingi konkurencyjności systemów podatkowych. Efektem systemu estońskiego jest także wzrost dochodowości przedsiębiorstw, po części wynikający ze zwiększonych możliwości inwestycyjnych, a po części także ze zmniejszenia opłacalności unikania opodatkowania i pozostawania w szarej strefie.

Śladem Estonii podążyło szereg państw na świecie, m.in. Gruzja (2017) i Łotwa (2018). Osiągnięte tam efekty reformy mogą być nawet lepsze od zaobserwowanych w Estonii. Warto wskazać chociażby na radykalny wzrost dochodowości łotewskich przedsiębiorstw, czy podwojenie inwestycji gruzińskich spółek. Niektóre państwa wdrażają rozwiązania służące podatkowemu wsparciu reinwestycji zysków, ale niezwiązane ze zmniejszeniem obciążenia administracyjnego firm. Tę drogę wybrały m.in. Niemcy i Węgry. Funkcjonuje tam specjalna rezerwa inwestycyjna, która pozwala na reinwestowanie zysków bez konieczności zapłaty podatku.

Doświadczenia Estonii wskazują, że wprowadzony w 2000 r. system opodatkowania nie jest pozbawiony wad. Wśród mankamentów

rozwiązania estońskiego wskazuje się brak znacznego wpływu rozwiązania na duże podmioty. To małe i średnie przedsiębiorstwa skorzystały najwięcej, bo to one w największym stopniu borykały się z problemami, które świetnie rozwiązuje system estoński. Powszechność zastosowania nowych reguł rozliczenia CIT naraziła Estonię na szerokie ryzyko optymalizacji podatkowej. Do dzisiaj Estonia nie wypracowała również bezpieczników, które motywują przedsiębiorstwa do reinwestycji zysków. Jest to paradoks systemu estońskiego, mającego charakter maksymalnie proinwestycyjny, a jednocześnie nie gwarantującego przeznaczenia zysków na nowe, innowacyjne projekty.

Wdrażane w styczniu 2021 r. szczególne zasady opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych w Polsce, bazujące na doświadczeniu Estonii, mają na celu przyspieszenie wzrostu mniejszych przedsiębiorstw, przy jednoczesnym zachowaniu szczelności systemu podatkowego i uniknięciu nieefektywnej alokacji zasobów. W tym celu proponuje się, aby możliwość wyboru szczególnych zasad opodatkowania miały jedynie te spółki kapitałowe, w których współnikami są wyłącznie osoby fizyczne oraz które nie przekraczają określonego progu przychodowego. Warunki te wyłączają z możliwości wyboru rozwiązania estońskiego stosunkowo niewielki odsetek podatników CIT, zapewniając jednocześnie szczelność systemu podatkowego oraz zachowanie stabilności wpływów sektora finansów publicznych. Możliwość korzystania ze szczególnych zasad opodatkowania powinny mieć tylko ci przedsiębiorcy, którzy ponoszą nakłady na rozwój firmy, zatrudniają pracowników i nie opierają swojej działalności na uzyskiwaniu biernych przychodów. Te przesłanki wyłączają z Estońskiego CIT firmy, które nie prowadzą w Polsce rzeczywistej działalności operacyjnej. Podatnicy, którzy spełniają założone kryteria rozwoju, powinni być premiiowani możliwością

korzystnego przejścia ze szczególnych zasad opodatkowania na zasady ogólne. W celu zapewnienia możliwości wyjścia z systemu estońskiego, konieczne było określenie zasad ustalania i opodatkowania dochodów (zarówno tych podzielonych jak i niepodzielonych) w momencie wyjścia z systemu.

Szczególne zasady opodatkowania podatników CIT oparte na doświadczeniach Estonii mają zachęcać przedsiębiorców do wyboru korporacyjnych form prowadzenia działalności. Obecnie założenie spółki kapitałowej jest proste i szybkie, a jej obsługa nie wiąże się ze znacznymi kosztami. Prowadzenie działalności w formie korporacyjnej ma szereg zalet w stosunku do działalności prowadzonej osobiście, szczególnie w fazie intensywnego rozwoju prowadzonego biznesu. Czytelność obecnej i przeszłej sytuacji finansowej spółki gwarantowana przez sprawozdawczość finansową oraz oddzielenie majątku prywatnego od biznesowego zwiększają szanse pozyskania wspólników i inwestorów oraz ułatwiają bieżącą współpracę z kontrahentami. Odpowiedzialność wspólników jest ograniczona do wysokości ich zaangażowania kapitałowego, co pełni istotną rolę zabezpieczającą, szczególnie cenną w okresie intensywnego inwestowania przez spółkę, dokonywanego często z wykorzystaniem środków finansowania dłużnego.

W polskim systemie podatkowym podjęciu działalności w formie spółki kapitałowej nie sprzyja podwójne opodatkowanie dochodu w sensie ekonomicznym – na poziomie spółki i po raz drugi na poziomie wspólnika w momencie wypłaty dywidendy. Wielu podatników, szu-

kając ścieżek przeciwdziałania podwójnemu opodatkowaniu, wykorzystuje do tego różne stosunki umowne między spółką a wspólnikiem lub tworzy spółki hybrydowe, takie jak spółka z ograniczoną odpowiedzialnością spółka komandytowa. Taki stan rzeczy premiuje podatników poszukujących metod optymalizacji podatkowej i wprowadza niepewność w zakresie rozliczeń podatkowych. Przedstawiona koncepcja systemu estońskiego w Polsce oznacza wprowadzenie korzystnych i jasnych zasad opodatkowania prowadzenia działalności za pomocą spółek kapitałowych.

Środki uwolnione w wyniku reformy będą mieć istotny wpływ na budowanie kapitału własnego spółki, poprawę płynności, wzmocnienie aktywności inwestycyjnej, dodatkowe zatrudnienie i zwiększenie produktywności pracy. Spółki objęte systemem estońskim powinny mieć także wyższą niż obecnie zdolność kredytową i większą odporność na kryzys. Gdyby efekty reformy były w Polsce zbliżone do osiągniętych w Estonii, reforma CIT oznaczałaby wzrost zatrudnienia o blisko 120 tys. osób oraz wpłynęłaby na dodatkowe inwestycje, których roczna wartość odpowiada blisko 2 proc. PKB. System estoński to także potencjalna oszczędność 10,8 mln roboczogodzin poświęcanych na rozliczanie podatku CIT w Polsce. Zwiększenie płynności firm oraz przekładający się na wzrost zatrudnienia impuls inwestycyjny są szczególnie istotne dla przeciwdziałania skutkom kryzysu wywołanego pandemią COVID-19. Czyni to wdrożenie w Polsce Estońskiego CIT priorytetowym elementem programu podatkowego restartu polskiej gospodarki.

Spis infografik, map, tabel i wykresów

➤ Infografika 1. Porównanie różnych koncepcji opodatkowania dochodu	39
➤ Mapa 1. Estoński model CIT w Europie	48
➤ Tabela 1. Porównanie wybranych elementów systemu podatkowego Estonii i Polski	20
➤ Tabela 2. Wybrane dane na temat polskiego sektora MŚP	22
➤ Tabela 3. Modele CIT bazujące na koncepcji opodatkowania przepływów pieniężnych (<i>cash-flow</i>) prof. Meada	36
➤ Tabela 4. Polska i Estonia w rankingu Paying Taxes 2020.	40
➤ Tabela 5. Wskaźniki ekonomiczne przedsiębiorstw w latach 2015-2018.	57
➤ Tabela 6. Przykładowe zastosowanie odliczenia inwestycyjnego w Niemczech.	60
➤ Tabela 7. Porównanie wybranych danych ekonomicznych między Polską, Estonią a Unią Europejską	62
➤ Tabela 8. Stawki opodatkowania (w proc.)	79
➤ Wykres 1. Decyzje przedsiębiorstw w zakresie outsourcingu rozliczeń podatkowych – porównanie międzynarodowe (w proc.)	24
➤ Wykres 2. Udział odpowiedzi twierdzących na pytanie o uciążliwość rozliczeń podatkowych w CIT – porównanie międzynarodowe (w proc.)	24
➤ Wykres 3. Struktura kosztów compliance w podziale na przedsiębiorstwa mikro, małe, średnie i duże (w proc.) – wynik średni w grupie badanych państw	25
➤ Wykres 4. Porównanie wskaźnika średniego ciężaru w zakresie tax compliance w uzyskiwanym obrocie w podziale na podatki pośrednie i bezpośrednie (w proc.)	25
➤ Wykres 5. Struktura finansowania nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach w Polsce w 2018 r. (w mld PLN)	27
➤ Wykres 6. Udział środków własnych w finansowaniu ogółem (w mld PLN) – dane dla polskich przedsiębiorstw	28
➤ Wykres 7. Odsetek firm deklarujących, iż dostęp do finansowania stanowi istotną barierę w prowadzeniu działalności gospodarczej – dane dla grupy badanych państw	28
➤ Wykres 8. Race to the bottom: ewolucja średniej łącznej nominalnej stawki CIT i średnich wpływów z CIT w państwach OECD od 2000 r.	30
➤ Wykres 9. Zmiany w strukturze podatków pośrednich i bezpośrednich w czasie (wyrażone w punktach procentowych wpływów podatkowych ogółem)	35
➤ Wykres 10. Udział zysków zatrzymanych w aktywach ogółem w Estonii w latach 1995-2004 (w proc.)	42
➤ Wykres 11. Udział zysków zatrzymanych w aktywach ogółem w latach 1995-1999 – porównanie międzynarodowe (w proc.)	43

✎ Wykres 12. Udział zysków zatrzymanych w aktywach ogółem w latach 2000-2005 – porównanie międzynarodowe (w proc.)	44
✎ Wykres 13. Udział gotówki (i jej ekwiwalentów) w aktywach w Estonii w latach 1995-2004 (w proc.)	44
✎ Wykres 14. Wskaźnik ogólnego zadłużenia w Estonii w latach 1995-2004 (w proc.)	45
✎ Wykres 15. Wskaźnik zadłużenia z tytułu pożyczek i kredytów w Estonii w latach 1995-2004 (w proc.)	46
✎ Wykres 16. Stopa oszczędności i stopa inwestycji w Chile w latach 1960-1996 (w proc. PKB)	49
✎ Wykres 17. Inwestycje i wpływy z CIT w Mołdawii i innych wybranych państwach w latach 2007-2012 (jako proc. PKB)	51
✎ Wykres 18. Wpływy z CIT w latach 2008-2014 (jako proc. PKB)	52
✎ Wykres 19. Stopa inwestycji w latach 2008-2015	53
✎ Wykres 20. Wpływy z CIT w Gruzji (w mln GEL)	55
✎ Wykres 21. Wpływy z CIT na Łotwie (mln EUR)	57
✎ Wykres 22. Nakłady inwestycyjne w krajach UE w relacji do PKB	63
✎ Wykres 23. Nakłady na środki trwałe w okresie 1997-2019 (jako proc. PKB)	64
✎ Wykres 24. Struktura nakładów inwestycyjnych w poszczególnych sektorach gospodarki	64
✎ Wykres 25. Nakłady na środki trwałe (jako procent PKB) oraz dynamika roczna nakładów na środki trwałe w latach 1995-2019	65
✎ Wykres 26. Wartość nakładów inwestycyjnych w Polsce w latach 2010-2018 ze względu na wielkości przedsiębiorstw	66
✎ Wykres 27. Udział przedsiębiorstw mikro, małych oraz średnich w UE-28 i państwach członkowskich w 2018 r. (w proc.)	67
✎ Wykres 28. Struktura prawnych form prowadzenia działalności w Polsce i Estonii w 2019 r.	69

Bibliografia

- Abeler, J., Jäger, S. (2013) *Complex Tax Incentives – An Experimental Investigation*, CESifo Working Paper Series, No. 4231.
- Agostini, C.A. (2015), *Small Firms and Presumptive Tax Regimes in Chile: Tax Avoidance and Equity*, School of Government, Universidad Adolfo Ibañez, Santiago.
- Ayyagari, M., Demirgüç-Kunt, M., Maksimovic, V. (2017), *SME Finance Development Research Group*, Policy Research Working Paper, No. 8241, World Bank Group.
- Bolkvadze, B. (2018), *Peculiarities of the “Estonian” Tax Model in Taxation System of Georgia*, “European Journal of Interdisciplinary”.
- Bukia, I. (2019), *Expectations and Results of Tax Reforms Implemented in Georgia*, “Saudi Journal of Economics and Finance”.
- Bunn, E.A. (2019), *International tax competitiveness Index 2019*, Tax Foundation.
- Chesney, M. (2018), *A Permanent Crisis*, Palgrave Macmillan, doi: 10.1007/978-3-030-00518-4.
- Deloitte, USAID (2016), *Governing for growth (G4G) in Georgia – Regulatory impact assessment on Estonian CIT model implementation in Georgia*.
- Drucker, P. (1995), *The Information Executives Truly Need*, „Harvard Business Review”, January-February.
- Eurostat (2020), *Annual enterprise statistics by size class for special aggregates of activities* (NACE, Rev. 2), https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=sbs_sc_sca_r2 [dostęp: 10.07.2020].
- European Commission (2015), *Experiences with cash-flow taxation and prospects, Final report*, Brussels.
- Fainglozs, Ł., Jonina, V., Prohorovs, A. (2016), *Introduction of Corporate Income Tax Deferral as an Essential Factor for Economic Development of Latvia*.
- Feige, E.L. (1998), *Taxation for the 21st Century: The Automated Payment Transaction (APT) Tax*, “Economic Policy”, October, <https://ssrn.com/abstract=2486665> [dostęp: 10.07.2020].
- Fiscal Discipline Council (2017), *Fiscal Council: the impact of the tax reform should be carefully assessed*.
- Flotyńska, A. (2010), *Opodatkowanie dochodów przedsiębiorstw w świetle koncepcji podatku dochodowego zorientowanego na konsumpcję*, rozprawa doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.
- GUS (2019), *Nakłady inwestycyjne oraz środki trwałe w gospodarce narodowej w 2018 r.*, Warszawa.
- GUS (2020a), *Działalność przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób w 2018 roku*, Warszawa.
- GUS (2020b), *Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych I-XII 2019*, Warszawa.
- Hazak, A., *Capital Structure and Dividend Decisions Under Distributed Profit Taxation*, 2008, s. 9-10.
- Hazak, A. (2009), *Companies' Financial Decisions Under the Distributed Profit Taxation Regime in Estonia*, “Emerging Markets Finance and Trade”, July.
- Holland, D., Vann R.J., (1998), *Chapter 23 – Income Tax Incentives for Investment*, (w:) *Tax Law Design and Drafting*, Thuronyi, V. (ed.), Vol. 2, International Monetary Fund.
- Hsieh, Ch., Parker, J.A. (2006), *Taxes and Growth in a Financially Underdeveloped Country: Evidence from a Chilean Investment Boom*, “NBER Working Paper Series”, No. 12104.

- IMF (2019), *Ukraine Technical assistance report – Distributed Profit Tax; voluntary disclosure of assets and BEPS implementation*.
- Jegorov, D., Leszczyłowska, A., Łożykowski, A. (2020), *Estonian corporate tax: Lessons for Poland Estoński CIT – lekcje dla Polski*, „Zeszyty mBank – CASE”, nr 163.
- Jurušs, M., Stinka, J., Kūma, E. (2017), *Shifting from taxation of corporate income to distributed profit: the concept for Latvia*, XVIII Turība University Conference.
- Kaarna, R. Lasn, K. (2010), *Maksutulude laekumise analüüs. Ettevõtete ja jaotamata kasumi mittermaksustamise mõju investeringutele ja majandusarengule*.
- Kim, Y.E., Loayza, N., Meza-Cuadra, C. (2016), *Productivity as the Key to Economic Growth and Development*.
- Komisja Europejska (2011), *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-społecznego – Plan działania na rzecz ułatwienia dostępu do finansowania dla MSP*, Brussels.
- Komisja Europejska (2015), *Report on the public consultation on the “New SME Policy”*, Brussels.
- Komisja Europejska (2016), *Barriers to SME growth in Europe*, European Parliamentary Research Service, Brussels.
- Komisja Europejska (2018), *Study on tax compliance costs for SMEs*, Final Report, Brussels.
- Komisja Europejska (2019), *Annual report on European SMEs 2018/2019 Research & Development and Innovation by SMEs*, Brussels.
- Komisja Europejska (2020), *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the regions – An SME Strategy for a sustainable and digital Europe*, Brussels, 10.3.2020, COM(2020) 103 final.
- Komisja Europejska, Europejski Bank Centralny (2019), *Survey on the Access to Finance of Enterprises (SAFE)*.
- Konfederacja Lewiatan (2019), *Jak przyspieszyć inwestycje prywatne w Polsce?*
http://konfederacjalewiatan.pl/aktualnosci/2019/3/_files/2019_06/inwestycje2019_ok.pdf
[dostęp: 10.07.2020].
- Latvijas Banka (2017), *Nodokļu Stratēģija 20/20*, https://www.bank.lv/images/stories/pielikumi/publikacijas/citaspublikacijas/Nodoklu_strategija_20_20_2017.pdf [dostęp: 10.07.2020].
- LSM (2019), *Latvian businesses upbeat on recent tax reforms*, <https://eng.lsm.lv/article/economy/business/latvian-businesses-upbeat-on-recent-tax-reforms.a318301/> [dostęp: 10.07.2020].
- Łańcuchowska, M., Patora, K. (2014), *Zjawisko negatywnej selekcji na rynku kredytowym w Polsce jako skutek asymetrii informacji*, „Finanse. Czasopismo Komitetu Nauk o Finansach PAN”, nr 1(7).
- Masso, J., Meriküll J., Vahter P., *Gross profit taxation versus distributed profit taxation and firm performance: effects of Estonia's corporate income tax reform*, University of Tartu, 2011.
- Meade, J.E. (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Institute for Fiscal Studies, London.
- Ministerstwo Finansów (2018), *Preferencje podatkowe w Polsce*, nr 7, Warszawa.
- Ministry of Finance of Georgia (2016), *Citizen's Guide. 2017 Budget*, Tbilisi.
- Ministry of Finance of Georgia (2017), *Citizen's Guide. Law on State Budget. 2018*, Tbilisi.
- Ministry of Finance of Georgia (2019), *Citizen's Guide. Law on State Budget. 2020*, Tbilisi.
- OECD (2010), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Publishing,
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en> [dostęp: 10.07.2020].

- OECD Economic Outlook (2015), *Lifting investment for higher sustainable growth*
<https://www.oecd.org/investment/Economic-Outlook-g7-Lifting-investment-for-higher-sustainable-growth.pdf> [dostęp: 10.07.2020].
- OECD (2017), *Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*,
<https://www.oecd.org/poland/Better-Policy-Series-Poland-Nov-2017-PL.pdf>
 [dostęp: 10.07.2020].
- OECD (2019), *Tax Policy Reforms 2019: OECD and Selected Partner Economies*, OECD Publishing, Paris
<https://doi.org/10.1787/da56c295-en> [dostęp: 10.07.2020].
- OECD (2020), *Financing SMEs and Entrepreneurs 2020: An OECD Scoreboard*, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/061feo3d-en> [dostęp: 22.06.2020].
- Ossowski, J.C. (2010), *Zatrudnienie a wzrost gospodarczy w teorii i w rzeczywistości gospodarki polskiej*, „Przegląd Statystyczny”, r. LVII, z. 1.
- Parlament Europejski (2016), *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 września 2016 r. w sprawie realizacji celu tematycznego „wzmacnianie konkurencyjności MSP”*, Bruksela.
- Parlament Europejski (2019), *Resolution of 26 March 2019 on financial crimes, tax evasion and tax avoidance (2018/2121(INI))*, Bruksela.
- Parliament of Georgia (2019), *Archil Talakvadze: Parliament is elaborating on legislative changes in various fields that will help create new jobs*.
- Pikkanen, P., Vaino, K., *Long-Term Effects of Distributed Profit Taxation on Firms: Evidence from Estonia*, 2018, str. 12.
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (2019), *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa.
- Prohorovs, A. (2020), *Nodokļu politika – efektīvs rīks Latvijas attīstībai*, Forbes (Latvijas izdevums), No. 9, Marts.
- Próchniak, M. (2005), *Bariery wzrostu gospodarczego: przegląd wyników badań empirycznych*, „International Journal of Management and Economics”, No. 17.
- Rada Unii Europejskiej (1997), *Council Conclusions of the ECOFIN Council Meeting on 1 December 1997 concerning taxation policy*, 98/C 2/01.
- Reiljan, P., Oja, K. (2007), *Valitsuse otsus meeldib ettevõtjale (Government's decision pleases businessmen)*, Äripäev.
- Rockwell, L.H. (2001), *The Myth of the Replacement Tax*.
- Saha, D., Betliy, O. (2017), *Taxation of distributed profits: International Experience*, “Policy Briefing Series”.
- Sander, P., Teder, A., Viikmaa, K., Kantšukov, M. (2014), *The Distributed Profit Based Corporate Taxation, and the Valuation of Cash Holdings*, “International Journal of Trade, Economics and Finance”, Vol. 5, No. 3, June.
- Toder E.J. (2011), *Responses to Tax Incentives in a Complex and Uncertain Tax Law*, statement before the Senate Committee on Finance.
- Tørsløv, T., Wier, L., Zucman G. (2020), *The Missing Profits of Nations*.
- Ülikool, T., Praxis (2010), *Ettevõtete jaotamata kasumi mittermaksustamise mõju investeringutele ja majandusarengule*.
- Vahter (2013), *Shift from gross profit taxation to distributed profit taxation: Are there effects on firms?*,

"Journal of Comparative Economics".

Wagner, F.W., Schwinger, R. (1991), *Der Einfluss einer Cash-flow-Steuer auf Finanzierung und Rechnungslegung*, (w:) Rose M. (ed.) *Konsumorientierte Neuordnung des Steuersystems*, Springer, Berlin, Heidelberg.

Wołowiec, T., Skica, T., Gercheva, G. (2014), *Income taxes, public fiscal policy and economic growth*, Financial Internet Quarterly „e-Finanse”, Vol. 10, No. 3.

World Bank Group (2020), *Doing Business 2020. Economy Profile Estonia*,
<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/e/estonia/EST.pdf>.

World Bank Group, PwC (2020), *Paying Taxes 2020, The changing landscape of tax policy and administration across 190 economies*.

https://www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2017/05/PB_03_2017_en.pdf
[dostęp: 9.07.2020].

Polski Instytut Ekonomiczny

Polski Instytut Ekonomiczny to publiczny *think tank* gospodarczy, którego historia sięga 1928 roku. Obszary badawcze Polskiego Instytutu Ekonomicznego to przede wszystkim handel zagraniczny, makroekonomia, energetyka i gospodarka cyfrowa oraz analizy strategiczne dotyczące kluczowych obszarów życia społecznego i publicznego Polski. Instytut zajmuje się dostarczaniem analiz i ekspertyz do realizacji Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, a także popularyzacją polskich badań naukowych z zakresu nauk ekonomicznych i społecznych w kraju oraz za granicą.